



经济及社会理事会

Distr.: General
22 December 2004
Chinese
Original: English

妇女地位委员会

第四十九届会议

2005 年 2 月 28 日至 3 月 11 日

临时议程* 项目 3

第四次妇女问题世界会议以及题为“2000 年
妇女：二十一世纪两性平等、发展与和平”
的大会特别会议的后续行动

阿富汗境内妇女和女孩的状况**

秘书长的报告

摘要

依照经济及社会理事会第 2004/10 号决议，本报告概述 2004 年阿富汗境内妇女和女孩的状况，尤其侧重于新《宪法》和参加选举方面。报告提供的资料说明了联合国系统在支持阿富汗政府努力促进妇女和两性平等方面开展的各项活动。

报告指出，虽说妇女和女孩的地位得到改善，总体进展并不平衡。波动的安全局势以及传统社会和文化习俗继续限制妇女和女孩在公共生活中的作用，使她们不能充分享有权利。该国需要在教育和保健等领域大规模重建基础设施和加强人的能力，因此今后很多年都需要国家行动者和国际社会的持续关注和支持。

* E/CN.6/2005/1。

** 本报告迟交是因为需要与有关部门进一步协商。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-4	3
二. 政府间进程	5-8	3
三. 执行《波恩协定》	9-31	4
A. 柏林会议和捐助	9-11	4
B. 宪法	12-16	4
C. 选举	17-26	5
D. 妇女事务部	27-31	7
四. 整体安全局势	32-37	8
五. 建设和平和重建	38-76	9
A. 人权与对妇女的暴力行为	38-52	9
B. 难民和国内流离失所者回返	53-56	11
C. 健康	57-61	11
D. 教育	62-67	12
E. 参与经济	68-72	13
F. 民间社会和社区发展	73-76	14
六. 协调机制	77-79	15
七. 结论和建议	80-84	15

一. 引言

1. 本报告依照经济及社会理事会关于阿富汗境内妇女和女孩状况的第 2004/10 号决议提交，其中理事会请秘书长向妇女地位委员会第四十九届会议报告执行该决议的进展情况。
2. 本报告说明自上一份报告（E/CN.6/2004/5）提交以来影响到阿富汗妇女的新的政治、社会和经济事态发展，尤其侧重于新《宪法》和妇女参与选举进程方面。报告除其他外采用了联合国及其系统内各组织¹提供的资料，最后提出了一系列建议。
3. 过去几年，阿富汗妇女在享有人权和参政方面取得了重大进展。在规范一级，新《宪法》将两性平等作为阿富汗新社会的一个主要构成部分。女孩接受教育的机会得到改善。两性平等日益成为指导政府政策、发展方案和国家预算的一个具体目标。联合国系统一些实体认识到有一股强大的势力在推动宗教领袖的转变，它们已成功地与这一股势力合作，在妇女和女孩接受保健和教育方面力求得到他们更大的支持。
4. 然而持续动荡和不稳的安全局势、不断对妇女和女孩实施的暴力行为以及极端贫穷使取得的这一显著进展黯然失色。在主要城市以外，妇女迟迟不能取得成果，且取得的成果也不均衡，顽固的传统社会和文化习俗继续阻碍妇女和女孩充分享有人权。此外，多年的冲突和暴力摧毁了国家有限的基础设施，降低了在几乎每一个社会 and 经济发展领域取得进一步进展的潜力，因此今后很多年都需要国家行动者和国际社会的全面和持续支持。

二. 政府间进程

5. 在整个报告所述期间，联合国许多论坛审查了阿富汗妇女和女孩的状况，包括大会、安全理事会、经济及社会理事会的两个职司委员会（妇女地位委员会和人权委员会）。
6. 秘书长向安全理事会和大会提出了三份关于阿富汗局势及其对国际和平与安全的影响的报告，²其中讨论了妇女参加选举进程的情况，指出极端主义暴力、派别活动和麻醉品对国家稳定继续构成威胁。
7. 安全理事会第 1536（2004）号决议鼓励阿富汗当局使选民包括妇女和难民能够充分参与选举进程，还请联合国阿富汗援助团（联阿援助团）在联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）的支持下，继续协助阿富汗独立人权委员会充分执行阿富汗新宪法的人权条款，特别是妇女充分享有人权的规定。
8. 人权委员会独立专家在向大会提出的关于阿富汗境内的人权状况的报告（A/59/370）中指出，阿富汗妇女的人权状况依然令人严重关切。适足生活水

准权所含适足住房问题特别报告员在向人权委员会第六十届会议提出的报告(E/CN.4/2004/48/Add.2)中强调必须确保妇女享有住房和土地权利。

三. 执行《波恩协定》

A. 柏林会议和捐助

9. 柏林会议(2004年3月31日至4月1日)为重申《波恩协定》的目标、评价执行进展情况和确定今后工作计划提供了一次重要机会。

10. 阿富汗问题国际会议通过的《柏林宣言》概述了阿富汗政府和国际社会之间的一些承诺,指出建立一个新阿富汗的所有努力还必须反映扎根于本国的民间社会的愿望,按照《宪法》赋予妇女的权利促进妇女的参与。阿富汗政府在会上介绍了题为“前进道路”的工作计划,提出了政治权利、安全、机构建设、发展、法治和人权等领域的若干行动。阿富汗政府在工作计划中承诺要特别关注妇女作为选民和候选人参与阿富汗选举;实施管理培训方案,确保因战争而丧失受教育机会的男女获得行政职位;确保所有男孩和女孩完成九年义务教育,并有机会继续深造,特别注意将被剥夺教育机会的女孩包括在内。政府在工作计划中承诺要确保政府的政策和方案能够促进妇女参与各部门的工作,并决心在公务员制度中扩大征聘妇女及保障妇女的平等机会,确保将社会性别观点纳入各部门、方案和政策的主流。

11. 作为对柏林会议的一项后续行动,阿富汗发展论坛于2004年4月20日至22日在喀布尔举行部长级会议,讨论如何将柏林会议上的誓言变成具体方案。会议强调贯穿各领域的社会性别、人权和环境等问题,还强调对安全和法治的投资是所有其他活动的先决条件。柏林会议和阿富汗发展论坛是在政府全面拥有和参与下为可持续发展进程进行中期规划的一个转折点。

B. 宪法

12. 2003年,妇女占制宪支尔格大会代表中的20%。在各种不同利益有关者的大力游说和倡导下,制宪支尔格大会将男女平等列入2004年1月4日通过的《宪法》。新《宪法》与其他伊斯兰国家的宪法保持一致。

13. 《宪法》第6条要求国家必须以坚持社会正义、维护人的尊严、保护人权、实现民主、实现国家统一以及各族人民和部落之间的平等和国家各领域均衡发展为基础,建立一个繁荣和进步的社会。第7条要求国家遵守《联合国宪章》、各国间协定以及阿富汗加入的国际条约和《世界人权宣言》。

14. 第22条指出,禁止对阿富汗公民进行任何形式的歧视和区别对待;所有阿富汗公民,不论男女在法律面前拥有平等权利和义务。一些条款直接让国家承担

提高妇女地位的义务。第 44 条指出，国家应拟定和执行有效方案，促进妇女接受均衡教育。第 53 条要求国家为没有帮手的妇女提供必要协助。第 54 条要求国家通过必要措施，使家庭，特别是儿童和母亲得到身心健康及消除有悖于神圣的伊斯兰宗教原则的传统。第 83 和 84 条保障妇女在议会两院的代表权。

15. 《宪法》没有明确说明阿富汗法律来源的《宪法》、成文法、教法、习惯法等与国际准则特别是阿富汗签署的国际人权文书之间的关系。至关重要的是应确保在实施这些法律来源时不会限制妇女的权利。尽管政府在制宪支尔格大会之前就批准了《消除对妇女一切形式歧视公约》，但是《宪法》没有列入性别平等和提供保护防止基于性别的歧视的全面定义，也没有明确提到如何向妇女提供具体保护，确保她们有权自由选择配偶和公民身份。

16. 此外，《宪法》不要求政府采取必要措施，通过立法、行政和司法步骤执行《宪法》。颁布授权立法，建立所需的法律和司法制度，以全面保护《宪法》和阿富汗缔结的国际条约所保障的妇女和女孩权利，这是艰巨的任务。司法机构的组成及其对两性平等的敏感性，对于个人和集体努力诉诸司法及适当解释和实施妇女权利至关重要。

C. 选举

17. 《波恩协定》规定，总统和国民议会选举将在紧急支尔格大会举行的两年后，即在 2004 年 6 月进行。尽管《宪法》规定应尽一切努力使总统选举和国民议会选举能够同时进行，由于一些法律和技术问题，例如缺少准确的人口普查数字，政党和候选人登记不能按时完成及需要划分各区界限，2004 年 7 月 9 日联合选举管理机构作出决定将选举分开进行。

18. 2003 年 12 月 1 日，在八个区域中心开始进行选民登记进程，后逐步扩大到各省首府和区中心，该进程于 2004 年 8 月 20 日结束。登记的选民共有 1 050 万；其中有 400 万，即 41.3% 是妇女。妇女占有所有登记选民的 40% 以上说明阿富汗的政治气候发生了变化。但是，妇女在全国的登记并不平衡。有两个省，即代昆迪（52%）和法里亚布（53%）妇女登记的人数比男子多，有些省，例如乌罗兹根（2%）、赫尔曼德（7%）和扎布尔（11%）只有很少的妇女登记。在整个南部地区，只有 21% 的妇女登记，在巴基斯坦境内，妇女占登记选民的 27%。

19. 造成妇女参加不均衡的原因很多，包括整个安全局势不稳；妇女文盲率较高；受到文化方面的限制；得不到男性家庭成员的支持或被他们公开反对；家务和家庭责任占用了时间；得不到全面信息。很多报道指出，当妇女试图登记时，往往受到男性家庭成员或当地领导人的威胁。截至选举日，在对选举工作人员的攻击中有 12 人，包括 4 名妇女被杀，33 人受伤。

20. 为鼓励妇女登记，联阿援助团和联合选举管理机构采取了一些步骤，例如为妇女单独设立登记中心、雇用妇女登记人员和开展针对妇女选民的推广工作以及提高男子对妇女选举权的认识。还配合国际妇女日等特别活动设立特别登记地点。为了身份查验目的，妇女既可选择拍照片也可选择按指印。为了更广泛地鼓励妇女参政，部落和宗教领袖在呼吁妇女登记方面发挥关键作用。例如据人权高专办报告，坎大哈 Ullama Shura（宗教学者理事会）颁布了 fatwa，鼓励妇女参政，其中指出：“所有人都必须让妇女登记，支持正在进行的登记进程。如果我们邻国的妇女都能主动积极的参加选举，阿富汗妇女为什么不能。这是每一个人为即将举行的选举作出积极贡献的基本政治权利。”然而尽管作了很大努力雇用妇女登记工作人员和选举工作人员，由于传统的社会和文化限制阻碍妇女参与公共生活，被雇用担任妇女登记中心和投票站的男性工作人员比预期的要多。

21. 2004 年 3 月，社会性别问题咨询小组成立了由联阿援助团社会性别问题顾问主持的选举工作队，负责监督妇女参与选举进程的情况。选举工作队将继续侧重于妇女参加国民议会选举的工作。

22. 6 月份，阿富汗独立人权委员会和联阿援助团开始了监督政治权利的工作，尤其侧重于侵犯言论、集会、结社和行动自由的事件。联合报告³ 注意到积极参加选举进程的妇女受到威胁和手榴弹攻击；有人撕毁和涂抹女候选人的竞选材料；利用夜间电报警告妇女，特别是选举官员停止工作。独立人权委员会曾多次成功进行干预，捍卫了妇女的政治权利。

23. 2004 年 10 月 9 日首次进行了直接选举。联合选举管理机构认证临时总统哈米德·卡尔扎伊以 55.4% 的选票赢得了总统大选。一名女医生 Masooda Jalal 作为独立候选人竞选。她获得 1.1% 的选票，占第六位，排在其他 12 名候选人的前面。

24. 内阁于 2004 年 5 月通过的选举法适用于总统、下院、元老院、省和地区理事会的选举。《宪法》规定了妇女在议会两院的最起码人数。《宪法》第 83 条规定，每个省必须选举至少两名妇女，以保障妇女在下院至少有 68 个席位，即占 27%，下院共有 249 个席位，按各省的人口比例分配。能够将此条款列入《宪法》是政府中和非政府组织中的妇女不遗余力地游说和倡导的结果。⁴ 关于元老院，《宪法》第 84 条规定总统任命三分之一成员，其中 50% 是妇女。

25. 国民议会选举的选举制度是建立在多席位选区的单一非转让选票基础之上的，该制度使候选人可以个人名义或作为政党提名人参加竞选，但不提供政党名单。包括冲突后国家在内的很多国家的经验表明，建立在政党名单基础上的比例代表制更有利于增加妇女的人数。⁵

26. 必须改善安全局势、继续执行解除武装进程和提供现实的人口普查数字，才能在 2005 年春季成功举行自由和公平的国民议会选举。应当组织进一步的选民

登记,尤其侧重于妇女登记人数较少的省份及特别注意青年选民和新获得资格的选民。

D. 妇女事务部

27. 柏林会议商定由妇女事务部负责监督社会性别主流化的进展情况,并在社会性别问题咨询小组的支持下,领导决定哪些项目由各部委在国家发展预算框架下提供资金和实施的工作。已确定四个优先领域,即卫生、教育、法律保护和赋予经济权力。2004年5月,妇女事务部承担了社会性别问题咨询小组秘书处的职能。

28. 为加强将社会性别纳入各职能部委的主流的能力,妇女事务部在联合国开发计划署(开发计划署)的支持下,为教育部、卫生部、商业部、规划部和司法部的高级官员组织了培训。正在计划其他部委的培训。此外,在双边捐助方的支持下,在农村重建和发展部任命了一名社会性别问题顾问,2005年还计划在内政部、司法部、商业部、财政部、劳工部和社会事务部建立社会性别部门。

29. 自2003年3月以来,妇女事务部作为政府内两性平等倡导者和推动者的作用得到开发计划署和联合国妇女发展基金(妇发基金)的支持,它们在妇女事务部设立了一个专家组。开发计划署的重点是加强培训和宣传司及政策和公共关系司的机构能力,妇发基金的工作重点是加强妇女事务部在规划、发展方面的预算编制、研究和统计、对外关系、非政府组织关系和文化事务方面的能力。妇女事务部和喀布尔大学建立了一个社会性别问题培训中心,增强政府官员和工作人员有关社会性别问题的知识和技能。

30. 妇女事务部继续逐步将工作从喀布尔推广到31个省的妇女事务部。该部主办了两次由各省办公室代表参加的会议,讨论了妇女事务部在促进和执行《宪法》方面的作用;如何促进妇女获得教育、卫生和法律援助的机会及赋予妇女经济权力。为了满足农村地区妇女和女孩的特殊需要,联阿援助团正准备发起一个在各省妇女事务部进行能力建设的项目。为了准备国民议会选举,活动的重点是促进中心与各省之间的互动关系,以加强妇女在省、地区和社区各级的政治参与。国际移民组织(移民组织)向该部各省办公室提供支助并支助妇女事务部建立自己的网站。⁶

31. 鉴于移交给妇女事务部的责任领域已经增加,为了提高该部作为妇女事务国家机制履行任务和发挥作用的能力,必须继续提供资金支助和技术援助。加强各部委纳入社会性别观点的能力将大大有助于妇女事务部的工作。这将需要政府的全面支持和内阁通过一项有关社会性别主流化的总体战略。

四. 整体安全局势

32. 安全通常是阿富汗政府和人民，无论男女，主要关切的问题。安全局势依然严峻，特别是在喀布尔城外，某些地区的安全局势已经恶化。许多地区仍在地方指挥官领导的武装民兵和非法贩毒集团的控制之下。据报道，谋杀、抢劫、盗窃、强奸、绑架、非法没收财产及其他一般罪行有所增加。妇女和女童尤其受缺乏安全的影响，因为她们上学、看医生和上班都受到限制。在大多数传统上保守地区，至少已发生 11 起影响女童上学的事件，包括纵火和爆炸攻击。一些针对政府女官员、女记者、有潜力的女政治候选人、女教师、非政府组织女活动家和人道主义援助女工作人员的攻击行为的特定目标似乎是恐吓她们，破坏加强妇女社会地位的所有努力。不仅阿富汗人，而且越来越多的国际组织及其工作人员也成为暴力目标，这可能影响国际社会对阿富汗的支助水平。由于担心进一步攻击国际组织，医师无国界协会 2004 年 7 月 28 日撤出阿富汗。秋季，三名联合国国际工作人员在喀布尔被绑架将近一个月。

33. 尽管有国际安全援助部队、将近 15 000 多名士兵的部队和 30 000 多名警察的存在，但仍很难实现确保人民享有可持续安全的目标。4 000 多名警官，包括一小部分妇女，在警察学校至少受训一年。必须加强努力，征聘并培训女警官。此外，女民警顾问的存在可有助于增加阿富汗女警官人数，还可作为重要的榜样。应对所有警察进行强制培训，使他们对性别问题敏感。阿富汗极需训练有素、配备得当的国家警察部队，无论是为了国家长期建设，还是在国民议会选举在即的形势下。

34. 在派系部队和民兵部队解除武装、复员和重返社会方面进展不够。阿富汗政府在柏林会议上承诺，在总统选举之前使不少于 40% 的阿富汗民兵部队（估计兵力为 100 000 人）解除武装、复员和重返社会，并在可靠监督下储存所有重型武器。截至 2004 年 11 月，由开发计划署支助实施的阿富汗新开端方案报告，已解除 22 000 名前士兵的武装，储存 88% 的所有被认为可使用或可修理的重型武器。阿富汗解除武装、复员和重返社会方案努力通过以下方式将两性问题纳入其各项活动：将前战斗人员家属纳入解除武装、复员和重返社会进程；使宣传运动适合妇女需要；在社区进行社会影响监测。

35. 排雷是重建活动、恢复社会经济活动及难民和国内流离失所者回返的前提。联合国阿富汗排雷行动中心收集的数据表明，12% 的地雷和未爆弹药受害人是妇女。目前，该中心正在进行调查，这将改进关于地雷和未爆弹药影响的现有资料。调查队包括夫妇工作队，旨在确保收集全面数据。联合国排雷行动方案雇用女性雷险教育培训员，以对妇女和儿童进行教育。

36. 联合国毒品和犯罪问题办事处 2004 年 11 月 18 日发表的《2004 年阿富汗鸦片调查》发现，与 2003 年相比，鸦片种植增加了 64%，遍及阿富汗各省。毒品出口占 2003 年国内生产总值 60% 以上，仍是对阿富汗稳定的主要威胁。

37. 必须坚决处理安全局势恶化的问题，以确保妇女和儿童能够充分享受和行使她们的人权。

五. 建设和平和重建

A. 人权与对妇女的暴力行为

38. 妇女充分享受人权仍受到限制，原因如下：总体上缺乏安全；存在不同形式的暴力行为；没有行之有效的执法制度；歧视妇女的社会和文化规范占主导地位。

39. 妇女和女童继续被绑架逼婚，以便偿债，并将此作为解决纠纷或停止血腥世仇的手段。嫁幼女偿还所谓血钱的习俗继续侵犯女童的生命和人身安全权。如果妇女试图逃避强迫或包办婚姻，可成为所谓维护名誉罪的受害人，并受到死亡威胁。由于缺乏法律和社会保护制度，许多妇女无法摆脱受虐待的处境，一些妇女因而自杀或自尽。⁷ 此外，有报道称，仍有女童被绑架，强迫她们作处女检查。联合国儿童基金会（儿童基金会）支持开展全国出生登记运动，这将保障儿童的身份和年龄权，在一定程度上保护女童不早婚。

40. 阿富汗独立人权委员会印发关于《消除对妇女一切形式歧视公约》的宣传册以及关于新《阿富汗宪法》中妇女权利的海报。夏季，委员会就家庭暴力问题进行调查，采访了 1 000 多名妇女。这是第一次进行此类调查，预期将概述对妇女暴力问题的严重性及解决这一问题的种种障碍。

41. 在 2004 年 11 月 25 日消除对妇女的暴力行为国际日，阿富汗全国开展了一些活动。阿富汗独立人权委员会在喀布尔举行游行，有 1 000 多人参加，并印发谴责对妇女一切形式暴力的决议。妇女事务委员会设立部际委员会，持续处理对妇女的暴力问题。委员会成员包括司法部、外交部、内政部、朝圣和宗教事务部、司法改革委员会和最高法院。

42. 在喀布尔、赫拉特和马扎里沙里夫，已经努力帮助可能遭受或已遭受暴力的妇女，一些妇女庇护所正在开展工作。这些庇护所还收容因无家可归或单身和无家庭支持而有可能遭受虐待或暴力的妇女。⁸ 妇发基金建立一个论坛，来自不同政府机构、民间社会组织、国际组织的行动者和捐助者在此讨论对妇女暴力的行为。这些会议注重与健康、教育、司法机构和研究体制和研究有关的暴力问题。

43. 8 月，人权委员会独立专家访问了喀布尔妇女拘留中心，那里拘留了 40 名妇女，她们及其子女的生活条件低于最低标准。他报告说，妇女继续受到配偶和男性亲属的控告，而所控行为根据阿富汗法规并不构成罪行。她们因不道德行为的

指控被控告，但这些行为并不违法。⁹ 据称，妇女有时被迫对配偶或父亲所犯罪行为承担责任。他还指出，由于各区没有妇女拘留设施，妇女因可能不构成法律罪行的行为被族长私自拘押。这些妇女有时被迫象奴隶般生活，得不到法律保护，据报道还受到性虐待和身体虐待。

44. 根据联合国毒品和犯罪问题办事处监狱改革方案，在全国 4 500 被拘留者中有 300 至 400 名妇女。该办事处参与喀布尔妇女拘留中心的翻新工作，并实施被拘留妇女社会康复方案。

45. 此外，还报告以强迫在邻国卖淫和作工为目的的贩卖人口案，包括绑架和贩卖儿童案。武装派系的存在及其流动和逍遥法外致使贩卖人口活动持续不断，当局和国际机构无法跨越阿富汗保护和帮助受害人。

46. 目前，在现行阿富汗民法典和刑事法典中没有禁止贩卖人口的法律规定，司法部已开始拟订法律。但该法律的重点只是儿童受害人。现已设立由劳工和社会事务部主持的委员会，处理贩卖儿童和对儿童进行商业性剥削的问题。禁止贩卖儿童全国行动计划已提交内阁批准。移徙组织通过建设能力打击贩卖人口方案，继续提高认识并加强这一领域的的能力，包括提高内政部和妇女事务部工作人员的认识和能力。儿童基金会正在为宗教领导人、警察和政府官员进行儿童权利培训，重点是打击贩卖人口活动。

47. 回返妇女、寡妇和女户主家庭在行使适当住房权方面面临许多障碍，其主要原因是：强迫驱逐和非法占用土地；继承困难；住房和土地投机增加；寡妇被迫再婚以确保土地和财产继续留在本家族；不能诉诸法院。

48. 为支持阿富汗政府执行《消除对妇女一切形式歧视公约》，提高妇女地位司/经济和社会事务部正在拟订分两个阶段的能力建设方案。定于 2005 年初开始，并与各主要部的高级官员磋商，以查明因执行《公约》而出现的挑战、机会和义务，随后进行培训。

49. 人权事务高级专员办事处正在编写关于 1978 年至 2001 年期间侵犯人权情况的文件，其中称赞阿富汗独立人权委员会组织的全国磋商进程。预期这两个进程将处理过去侵犯妇女人权的行为，特别是在塔利班政权期间发生的侵权行为。

50. 妇女不能进入司法系统仍然是处理侵犯妇女权利问题的挑战。对在没有男性亲属陪伴下行动的限制严重限制了妇女向当局举报家人虐待的能力。妇女人权受到侵犯而得不到补偿的其他因素是：没有官方举报机制；主持公证者缺乏法规知识；官员对受害人需要的理解和认识不够；高度依赖习惯性争端解决机制；由于长期冲突及派系和族裔分裂，对执法机构的信任有限；对性暴力罪行羞于启齿。受害人担心，如果家属竭力要求警察调查会危及他们的安全。

51. 人权委员会独立专家 2004 年 9 月向大会提交报告 (A/59/370)，建议拟订关于法治的综合计划，包括执法、起诉、司法和监狱。该计划还应确保妇女充分伸张正义，并对警察、法官和检察官进行有关妇女权利的训练。

52. 在促进阿富汗妇女和女童充分享受人权方面取得有限进展。阿富汗政府和民间社会必须在国际社会的支助下同心协力并实施长期战略，以建立尊重所有阿富汗人人权和尊严的文化，结束对妇女和女童一切形式暴力行为逍遥法外的现象，无论是在公共场所还是在家庭内对她们实施暴力。

B. 难民和国内流离失所者回返

53. 2002 年 3 月至 2004 年 7 月，270 多万难民在联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)协助下自愿遣返，其中妇女约占 46.5%。阿富汗政府估计数显示，除在南部和西南部的大约 200 000 国内流离失所者之外，至少 250 万至 300 万阿富汗人仍留在境外。

54. 为将两性平等原则纳入遣返和难民部工作的各个领域，难民专员办事处支助在该部及其在各省的主要部门设立能力建设顾问职位，包括社会性别问题顾问。目前，该部女工作人员与现款兑现中心的难民专员办事处工作人员在国内流离失所者营地管理、庇护所受益人挑选及极度虚弱回返者转诊和后续安排方面共同努力。难民专员办事处让社区意见女负责人参加两个和平教育研讨会。目前，妇发基金在妇女发展中心的框架内在二个省经管五个国内流离失所者中心，这些中心提供职业培训并实施扫盲方案。

55. 移徙组织阿富汗过渡倡议通过以下方式支助恢复、复原和政治发展：建立公民对政治和经济发展进程的信心；赋予公民处理社区基本需要的权利；鼓励社区与地方、省和国家政府官员互动，促进民主。移徙组织速效项目支助小型基础设施项目，如供水系统、与道路有关的活动、政府大楼翻新及建造邮局和市场中心。

56. 各个部和国际行动者应继续关注难民妇女和女童及国内流离失所者重新融入阿富汗社会的问题，同时确保他们的安全、土地和住房权、健康、教育及赚取收入的可能性。

C. 健康

57. 《宪法》第 52 条要求国家根据法律规定向所有公民提供免费防治疾病服务和医疗设施。行动限制、安全问题和严重缺乏训练有素的女医务工作者继续阻碍妇女获得优质保健服务。产妇死亡率仍很高，城乡差异很大，因为产科护理的提供和获得这种服务的机会不平衡。巴达赫尚省产妇死亡率仍为世界之首——6 500/每 100 000 活产。结核病也是一大死因，患者 70% 是妇女。妇女还容易患严重抑郁症，自杀倾向也很大。

58. 为应付这些挑战，卫生部优先向妇女和儿童提供优质、负担得起的保健服务。现已拟订保健服务一揽子基本方案，特别重视授乳母亲和新生儿的健康。卫生部在儿童基金会和非政府组织伙伴的支助下，正在建立和（或）更新每个省的一个保健设施，以提供产科急诊服务。目前，34 个省中的 25 个省已经提供此类服务。联合国人口基金（人口基金）向在 22 个省边远地区工作的医院和非政府组织提供生殖健康药包。虽然一些机构，包括世界卫生组织（卫生组织），支助在阿富汗和邻国培训助产士和护士，但今后若干年仍极需合格的女医务工作者。此外，卫生部在儿童基金会和卫生组织的帮助下，继续执行三年期（2003-2005 年）计划，消灭产妇和新生儿破伤风。为确保成功实施免疫接种方案和产妇保健方案，卫生部和国际组织日益寻求宗教领袖的支持。迄今为止，已经为 300 多万名妇女免疫接种，主要因为大多数疫苗接种员是女性。

59. 妇女和儿童营养不良问题受到特别关注。联合国粮食及农业组织（粮农组织）在一些省举办研讨会，包括巴米扬省和巴达赫尚省，旨在改进粮食安全、生计、健康和营养状况。世界粮食计划署（粮食计划署）与卫生部和其他伙伴合作，开始在喀布尔实施小规模的营养小麦粉项目，该项目将扩展到巴达赫尚省。预期营养面粉将改建孕妇健康。

60. 许多阿富汗妇女用鸦片止痛和镇静，也给她们的子女用。联合国毒品和犯罪问题办事处与妇发基金及卫生部 and 教育部密切合作，实施注重减少毒品需求的现行项目。通过这一项目，2004 年 10 月对来自 8 个非政府组织的 25 名女培训员进行了有关防治药物滥用和康复的培训。

61. 目前仍亟需进一步改进全国卫生设施的有形基础设施，更重要的是加强对医务专业人员（包括助产士、产科医生及女医生和女护士）的能力本位教育和培训。

D. 教育

62. 新的《阿富汗宪法》第 44 条吁请国家设计和执行有效方案，以便为妇女创立和培育均衡的教育以及消除该国的文盲。根据儿童基金会，15 岁以上的妇女约 80% 是文盲，男子则为 51%。在全国超过四百万入学儿童总数中，女孩占了 34%。但是，广泛的性别差距一直存在。在许多省，女孩在入学总人数中占不到 15%。儿童基金会估计 150 万个女孩未注册上课。家庭未送子女、特别是未送女儿上学的主要理由是安全情况不好、离家太远和学校设备不好。

63. 在塔利班时代，为数众多的女孩长达七年未上学，因此必须同较年幼的儿童一起上课，这往往使她们根本不愿上学。为了使这一群学生能上“跟上”班，在 2004 年冬季，儿童基金会和教育部在五个省举办了加速学习方案。超过 45 000 个儿童，其中超过 80% 是女孩，得到这些加速班的帮助。联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）正在探讨有什么方法可加强非正式教育和正式教育之间的

关系。粮食计划署提供粮食援助给那些在基础识字和保健教育班上课的人。为了增加女孩的入学人数，有女孩上学的家庭每月可获得油，以资奖励。这个方案针对约 500 000 个女孩。

64. 学生人数增加带给学校基础设施很大的压力，结果是教室过分拥挤、设备差。粮食计划署同教育部和其他伙伴合作，通过以工换粮方案，支持建筑 13 所学校，这些学校都有厕所、饮用水设施和家具。

65. 教育部在儿童基金会的支持下，为小学各年级制订了新课程、教学大纲和教师教育方案，预期这些将以新教科书的形式出现，并已改进在 2005 年教师资格鉴定和标准。由于缺乏女教师仍然是女孩教育的另一障碍，因此儿童基金会举办方案以加强教师的能力，在参加这些方案的人中，女教师约占 30%。

66. 在克服反对女孩教育的新倡议中，儿童基金会和宗教事务部使宗教领袖们集合，这些领袖们在 2003 年签署了一项宣言，阐明他们致力于提倡普及教育，改善儿童和妇女的健康，以及加强保护儿童。自那时起，儿童基金会一直支持在省级向宗教领袖们宣传的方案。

67. 由于在该国一般而言文盲率高、教育水平低，因此需要进一步加紧努力，在各省加速建筑学校和增加各级教育合格教师的人数，特别是女教师。需要继续努力，克服反对女孩教育的思想，增加女孩的入学率，并且支持那些在过去被排除在教育外的妇女和女孩。

E. 参与经济

68. 根据宪法第 48 条，每个阿富汗人有权工作，阿富汗人在法律规定的范围内可自由选择自己的职业。第 50 条禁止国家实行歧视性雇用做法。经济上赋予妇女权力可提高妇女地位和妇女机构，维持其家庭和社区，以及对全国重建进程作出贡献。但是，当前妇女经济地位的特征是不易取得信贷和新技术、高失业率和创造收入的机会少。

69. 能找到工作的妇女，大部分找到的是阿富汗政府和非政府组织的工作。在柏林会议上，阿富汗政府保证增加当公务员的妇女的人数。¹⁰ 在这方面，妇女事务部同有关政府机构、包括公务员委员会合作，已拟订一项促进妇女就业的行动计划。为了促进妇女就业，难民专员办事处支持成立和（或）修复托儿所，照顾在四个省在七个政府部门工作的女职员的 450 个儿童。

70. 几个联合国实体，包括国际劳工组织（劳工组织）、难民专员办事处、儿童基金会、妇发基金和粮食计划署，已支持一些创造收入、培养技能和职业训练项目。这些包括家畜饲养、制做被褥、都市糕饼制作、家具修理、编制、裁缝和织地毯。全国妇女的非政府组织业管理几百个创造工作的项目，这些项目教妇女如何制造和销售蜂蜜、纺织品、小地毯、衣服、意大利面制品、水泥块和其他产品，

因而有助于其净收入的潜力。但是，小的职业训练项目能否继续下去仍是一个挑战。

71. 妇女需要更多人支持其产品，以便在市场上取得竞争优势。在 2003 年，妇发基金通过妇女企业家和从事企业活动的主要的阿富汗非政府组织之间的伙伴关系，创立了阿富汗妇女的商业理事会。劳工组织国际训练中心关于妇女的企业能力培养项目，协助那些在政府和非政府组织各级针对妇女的商业发展服务提供者建立能力和发展技能。约 75 个阿富汗妇女培训员、商业顾问和手工艺专家接受了在企业发展和改进手工艺品质量方面的培训。劳工组织支持就业小额供资项目支助三个非政府组织，这三个非政府组织非常重视妇女将其信贷活动变成可持续的小额供资机构的努力。

72. 但是，虽然现在正式准许妇女寻求就业，但缺乏安全、旅行限制和对妇女参加公共生活普遍的消极看法，仍然妨碍妇女的工作机会。需要更加努力迎接这些挑战，以便加速妇女获得就业机会、挣收入的机会、信贷以及技术和专业技能培训。

F. 民间社会和社区发展

73. 越来越多全国的非政府组织研究妇女问题。妇女事务部努力使在阿富汗主要的非政府组织协调机构集合，并且努力促进对妇女权利和两性平等作出共同承诺。最近，阿富汗妇女网络、阿富汗救济协调机构、阿富汗非政府组织协调局和阿富汗妇女理事会网络组成了阿富汗非政府组织协调理事会。

74. 在妇发基金的供资和支持下，一些妇女的非政府组织已举办关于妇女权利的提高认识和训练方案，并且已向妇女提供法律援助。阿富汗女律师和专业人员协会出版和分发了关于宪法中妇女权利的书。阿富汗女法官组织向那些在塔利班政权期间无法执业的女法官和女律师提供培训，并且在喀布尔及周围各省向妇女提供免费法律咨询。妇发基金还继续在省和社区各级支持妇女发展中心。

75. 联合国人类住区方案(联合国人居中心)全国团结方案通过能力建立和培训，加强了社区施政和支持社区领导的重建方案。基本服务和基础设施的稀少影响妇女在做家务时碰到的水、卫生、燃料和垃圾处理各项问题。联合国人居中心在鼓励妇女带头管理基本服务的战略中，支持设立 403 个妇女的社区发展理事会。

76. 妇女逐渐参与非政府组织和社区团体是妇女增加其在公共生活中的作用的重要机会。因此必须认真对待针对妇女权利鼓吹者的攻击和威胁的报告，同时需要更有力的措施，以确保安全，并且查明谁设法破坏妇女的非政府组织的工作，并将其绳之以法。

六 协调机制

77. 在本报告所述期间，联合国、捐助者和国际非政府组织都继续支持妇女事务部、妇女事务部长办公室和阿富汗独立人权委员会以及地方和省的机构。性别问题咨询小组促进将性别问题纳入各部门政策和方案的主流，这个小组包括来自阿富汗政府、联合国、捐助国和民间社会的代表。为了向阿富汗政府提供一个较集中的、协调良好的支助，性别问题咨询小组在几个捐助者的支持下，根据妇女事务部的优先事项，已主动拟订一项全国性别方案。

78. 在该年整年内，联阿援助团性别股促进在由 12 个联合国机构的性别问题协调中心组成的网络的成员间分享一般资料 and 知识，并且向个别机构提供在培训、工作人员的性别分析和活动报告各领域的技术援助。这个股继续促进将性别观点纳入援助团所有活动的主流，特别注意政治进程、人权和法治。在八个外地办事处的每一个都设立性别协调中心，向政府机构、妇女的非政府组织、民间社会团体和联合国机构提供援助。

79. 根据秘书长的公报 ST/SGB/2003/13，联阿援助团设立了一个协调中心和备用协调中心，以接受关于性剥削和性虐待的控诉。

七. 结论和建议

80. 尽管自塔利班倒台以来时间不长，但阿富汗妇女在国际社会的支持下取得了历史性的成果。妇女站在该国政治生活的前面，对通过新宪法作出了贡献，宪表明白确认男女平等。阿富汗妇女的成就包括日益参加全国重建工作、女孩入学人数增加和享有保健的机会增加。

81. 但是，妇女参加建设和平和重建继续因安全情况而受到危害，安全情况限制她们参加公共生活、享有教育和保健的机会以及参与劳动市场的机会。在妇女享有权利和男子享有权利之间存在重大差异，包括区域之间的不同。没有适当的安全，阿富汗妇女地位就不会提高。阿富汗政府有效处理这些问题的体制机构仍然在成立中，强调将性别观点纳入所有职能部委的工作的主流，将需要阿富汗政府拟订较综合的战略。国际社会则必须为可持续的发展进程继续提供资金和经过协调的支助。

82. 阿富汗历史已再三表示加强妇女地位的努力天生具有激起强烈反对的危险。两性平等目标的充分实现，将需要本国和国际利益有关者认真的参与和政治意志。妇女获得的宪法权利，以及在政治生活、建设和平、经济和社会发展方面提高的作用的长期存在和成功，极重要地取决于她们有无能力要阿富汗政府和国际社会对它们向阿富汗妇女和女孩作出的承诺负责。

83. 在阿富汗，两性平等仍然是实现可持续和平与民主、尊重人权和法治的关键因素。如千年发展目标关于阿富汗的报告指出的，“所有中最重要的指标将是阿富汗的发展战略以妇女为中心的程度。”¹¹

84. 为了进一步加强阿富汗妇女和女孩的地位，妇女地位委员会不妨重申早些时候的建议，其中大部分仍然有效，同时强调下列紧急措施：

(a) 建议北约、阿富汗政府和会员国：

- 采取紧急措施，确保保护平民、特别是妇女和儿童，包括通过扩充在喀布尔之外的国际安全援助部队，如柏林会议议定的；
- 在即将举行的国民议会选举之前、期间和之后确保妇女的安全，包括为妇女领袖及其家庭通过具体措施；
- 加紧解除武装、复员和重返社会的工作，特别注意前战斗员及其家庭的重返社会；

(b) 建议阿富汗政府：

(一) 充分执行宪法和一切国际条约，包括阿富汗是缔约方的《消除对妇女一切形式歧视公约》；在各级采取一切必要的立法、行政和司法措施，以促进和保护这些权利；废除一切歧视妇女和女孩的立法和其他措施；并且举办关于男女平等的持续的提高认识运动；

(二) 照《北京行动纲要》规定的，与有关机构和非政府组织磋商，拟订关于两性平等的全国行动计划，包括供监测的有时限的指标和资源分配提案；

(三) 增加措施，以加强赋予妇女经济权力以及享有创造收入活动、信贷、生产工具、技术和资源的机会；

(四) 拟订长期战略和行动计划，以加强法治和尊重人权；通过提高认识，培训警察、法官和检察官，起诉犯罪者，以及提高妇女享有正义和补救机制的机会，加强措施以结束对妇女的暴力行为；特别注意增加禁止强迫婚姻的措施，包括“付给举报杀人凶犯者的奖金”的支付作为解决家庭债务的方法；以及为暴力行为的妇女和女孩受害者制定支助服务；

(五) 禁止将妇女禁闭在私人看管的做法；释放其行动根据阿富汗法律并未构成犯罪但被关在国家拘留中心的女囚犯；以及提供给她们适当支助，以便重返社会；

(六) 通过关于贩运妇女和儿童的综合与对性别问题有敏感认识的法律，以及加强防止贩运妇女和儿童的措施；

- (七) 确保密切执行和监测即将举行的国民议会选举，以确保妇女能够登记、竞选公职、从事竞选活动和投票；
- (八) 确保妇女事务部有足够的人力和财力资源来履行其作为国家机构的任务和作用；
- (九) 确保妇女和女孩有效和平等地享有保健和教育，方法是进一步改善全国各地保健的有形基础设施和教育设备，以及加强保健和教育专业人员的教育和培训；
- (c) 建议各国政府、联合国系统、捐助国和民间社会：
 - (一) 鼓励和支持在所有利益有关者当中加强合作与协调，同时确保拨给必要资源，以便尽量支持将性别观点纳入主流以及针对妇女和女孩的倡议；
 - (二) 继续向妇女事务部和所有职能部委提供财政和技术支助，以便将性别观点纳入其方案和预算的主流；
 - (三) 向 2005 年国民议会选举进程提供足够的财政和技术支持，以便促进妇女作为选民和候选人充分参加；
 - (四) 支持根据国际标准拟订一项加强司法制度的长期战略；
 - (五) 支持一些措施，以便使那些应对过去粗暴地侵犯妇女人权负责的人负责，并且确保展开充分调查以及将犯罪者绳之以法。

注

¹ 收到了下列组织提供的资料：联合国阿富汗援助团、粮农组织、维持和平行动部、劳工组织、移徙组织、人权高专办、开发计划署、教科文组织，人口基金、人居署、难民专员办事处、儿童基金会、妇发基金、禁毒办、粮食规划署和卫生组织。

² A/58/742-S/2004/230、A/58/868-S/2004/634 和 A/59/581-S/2004/925。

³ 阿富汗独立人权委员会-联阿援助团政治权利联合核查报告，第一份报告（2004 年 6 月 15 日至 7 月 7 日）；第二份报告（2004 年 7 月 8 日至 8 月 24 日）；第三份报告（2004 年 8 月 24 日至 9 月 30 日）。

⁴ E/CN.6/2004/5，第 22 段。

⁵ 专家组会议关于“加强冲突后国家的妇女对选举进程的参与”的报告，Glen Cove, 2004 年，纽约，性别问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室和政治事务部 (EGM/ELEC/2004 REPORT)。

⁶ <http://www.mowa.gov.af>。

⁷ 赫拉特医院犯罪登记册列出 2003 年 3 月至 2004 年 4 月期间发生的 56 起自焚事件，其中 4 人是男子，52 人是妇女，32 名妇女死亡——《受虐待妇女被逼自杀》，战争与和平报告研究所，2004 年 4 月 29 日。

⁸ 例如，见《介乎希望和恐惧之间：阿富汗公共生活中对妇女的恫吓和攻击》，人权观察，2004 年 10 日。

- ⁹ 民法典和刑法典均指出，任何人均可因正式法律中未明确提及但违反哈乃斐法理（即教法）的罪行被控诉和定罪。
- ¹⁰ 根据中央统计处 2003 年数据，所有长期雇用的政府雇员中，21%是妇女。
- ¹¹ 阿富汗千年发展目标报告，2004 年 3 月（http://www.undp.org/mdg/afghanistan/afghanistan_mdg.pdf）。
-