



大会 安全理事会

Distr.: General
26 November 2004
Chinese
Original: English

大会

安全理事会

第五十九届会议

第五十九年

议程项目 27 和 39(d)

阿富汗局势及其对国际和平与安全的影响

加强联合国人道主义和救灾援助，包括特别
经济援助的协调：为饱经战祸的阿富汗的
和平、正常状态和重建提供紧急国际援助

阿富汗局势及其对国际和平与安全的影响

为饱经战祸的阿富汗的和平、正常状态和重建提供紧急 国际援助

秘书长的报告

摘要

本报告介绍了过渡行政当局在联合国阿富汗援助团的援助下执行《波恩协定》的情况，并介绍了 2003 年 12 月 1 日至 2004 年 11 月 22 日期间阿富汗主要的政治和人道主义事态发展。

报告重点谈到《波恩协定》两个意义深远目标的实现：制宪支尔格大会批准了新宪法；举行了总统选举。虽然这两个事件是建立一个民主阿富汗的重大进展，但报告也关切地指出，阿富汗一直不稳定和不安全。

报告强调指出，预定 2005 年春季举行议会选举，在此之前仍有诸多挑战，包括在解除武装、复员和重返社会方案、禁毒工作和安全部门改革方面取得进展，并强调指出，国际社会必须继续参与，尤其是充分保障安全。



在本报告所述期间，联合国继续开展恢复教育系统、难民遣返和救济、复兴和重建等工作，重点是支助政府的发展计划。人权状况仍令人严重关切。

选举工作取得全面成功，表明了阿富汗人民要求有一个民主政府的决心。但新当选政府所面临的任务是艰巨的。报告最后指出，《波恩协定》要得到全面执行，就需要国际社会继续进一步给予支持。

一. 引言

1. 本报告是依照大会 2003 年 12 月 5 日第 58/27 A 号和 B 号决议以及安全理事会 2004 年 3 月 26 日第 1536 (2004) 号决议提交的。报告总结了 2003 年 12 月 1 日至 2004 年 11 月 22 日期间阿富汗重要的政治和人道主义事态发展以及联合国阿富汗援助团（联阿援助团）的活动。本报告涉及的有关问题在 2004 年提交大会和安全理事会的定期报告中有更详细的说明（A/58/742-S/2004/230 和 A/58/868-S/2004/634）。

二. 《波恩协定》执行情况

A. 政治进程

2. 2001 年 12 月 5 日的《波恩协定》提出了一个逐渐增强省级政府机构的合法地位，在举行自由和公正的选举后最终建立一个具有充分代表性的政府的进程。新宪法将奠定政府的合法地位。在本报告所述期间成功完成了《波恩协定》规定的两大任务：2004 年 1 月，制宪支尔格大会批准了新宪法；2004 年 10 月，举行了总统选举。

宪法改革

3. 从 2002 年 11 月开始的新宪法的起草工作在 2003 年大部分时间内，都在继续进行（见 A/58/616，第 8 段）。2003 年 12 月 10 日在喀布尔召开制宪支尔格大会，审定和批准了宪法草案。共有 502 位代表参加会议，其中 20% 为妇女。2004 年 1 月 4 日，制宪支尔格大会的代表们批准了新宪法。

4. 制宪支尔格大会的一个主要特点是，在许多情况下，对问题采取的立场似乎取决于区域或族裔因素。北部地区的代表和南部地区的代表，要么出于政治上考虑，要么出于象征意义，或两者兼而有之，来决定他们在部长的国籍、选举时间、国家语言等问题上的立场。伊斯兰的作用问题也是另一重要辩论的主题，而参加这一辩论的则是原教旨主义者和较为世俗的阿富汗人。商定的宪法定稿中有这些辩论留下的痕迹。宪法规定建立的体制纯属总统制，但强调议会掌控行政部门。宪法将多数权力授予中央政府，给各省的权力不多。它还规定建立一个由最高法院领导的独立司法系统以及一个符合伊斯兰教“信仰和教义”的法律框架。作为促进民族团结的一个重要措施，宪法在民族的定义中明确列入所有少数群体，确认达里语和普什图语为官方语言，并确认一地大多数人使用的其他语言为该地的官方语言。宪法规定男女享有平等权利，保障议会下院的妇女代表比例至少达到 25%。

选举进程

5. 《波恩协定》要求在 2004 年 6 月或在紧急支尔格大会召开后两年内举行选举，并要求联合国落实选民登记工作。登记工作分两个阶段进行，第一阶段为 2003

年 12 月至 2004 年 4 月，第二阶段为 2004 年 5 月至 8 月。第一阶段期间，在 8 个主要城市中心登记了 190 万选民。在第二阶段，派登记小组到各个省会和农村地区，又登记了 860 万阿富汗选民。截至登记工作结束时，已登记的 1 050 万选民中有 41% 是妇女。

6. 7 月 8 日，联合选举管理机构——负责落实和监督阿富汗选举进程的独立委员会——的主席正式宣布：10 月 9 日举行总统选举，2005 年阿富汗年 2 月（4 月 20 日-5 月 20 日）举行议会选举。虽然法律和技术方面的困难为推迟和分开举行选举提供了充足理由，但联合选举管理机构还指出，阿富汗人普遍关切解除武装工作不到位的问题，担心这可能对议会选举的举行及选举结果产生不利影响。因此，联合选举管理机构吁请政府和国际社会在总统选举和议会选举前继续大力增强国家武装部队，更广泛开展解除武装工作，以便为候选人和选民自由发表意见创造一个更安全的环境。

7. 10 月 9 日如期举行了总统选举，有 18 名候选人参加竞选，其中包括一名妇女。曾担心反政府分子袭扰选举，但未发生重大安全事件。不过，若干反对党候选人提出重大指控，质疑选举的公正性，包括在用不可抹去的墨水涂选民的拇指时遇到问题以及称投票站工作人员及候选人代表以不当方式对选民施加影响等。这些反对党候选人在投票进行到一半时发出呼吁，吁请选民抵制投票。对此呼吁，选民大多未予置理：共投了 8 128 940 张票，表明 70% 已登记选民投了票。40% 的选民为妇女。在巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国也设了投票站，分别有 580 000 和 240 000 阿富汗难民投了票。有近 5 321 名国内观察员和监督员、121 名国际观察员和监督员、22 000 名各党工作人员和 52 000 名候选人工作人员以及国内和国际媒体监测了选举情况。

8. 在投票结束后的几天里，呼吁抵制投票的那些候选人大多仍在指控说，选举中有严重的违规行为，要求重新开放一些投票站，并要求由一个独立小组调查他们提出的指控。联合选举管理机构不同意重新开放投票站，但请联阿援助团提名一个由国际选举专家组成的独立小组，调查这些指控。在 11 月 2 日公布了该小组提交联合选举管理机构的报告，其结论是：发现的一些违规行为对选举的总体结果没有重大影响。卡尔扎伊赢得 55.4% 的选票，当选为总统。其他候选人的得票情况为：卡努尼，16.3%；莫哈奇克，11.6%；杜斯塔姆，10%。其余 14 个候选人各得不到 2% 的选票，他们共得到 6% 的选票。候选人表示接受选举结果。

9. 对最后结果的初步分析表明，与制宪支尔格大会一样，族裔因素起了重要作用。支持卡尔扎伊总统、卡努尼先生、杜斯塔姆先生和莫哈奇克先生的选民大多分别来自普什图人、塔吉克人、乌兹别克人和哈扎拉人占多数的农村地区。但在大城市，族裔因素似乎影响不大。这可能是因为竞选期间，没有着力渲染族裔因素，因此，候选人能够在自己核心选区以外的大城市广泛活动。

10. 议会选举正在规划之中，将认真参考在总统选举中取得的经验。在后勤方面，议会选举要复杂得多，保障安全是一个非常棘手的问题。必须解决以下一些重大问题，才能在 2005 年春季举行选举：划定区界；商定人口数目，以便分配议席；分析、整理和补充更新选民册；在地方一级建立申诉机制和起诉选举违法行为制度；在几千名潜在候选人进行登记前核验他们的资格。最后，必须扩大正规的安保机制，这对议会和地方选举的成功至关重要。

11. 当选总统卡尔扎伊的就职仪式定于 12 月举行，目前，他正集中精力组建下届政府。可借此机会遴选一个有效的内阁，将政府权力扩大延伸至全国各地，并提供基本服务。必须有一个既能胜任、又能代表阿富汗不同族裔、文化和地域的内阁，才能促进民族和解。总统及其政府将需要在国际社会的支持下，应对各种严峻挑战，其中包括安全情况一直不好，毒品生产加工在蔓延，以及要巩固主要国家机构。

B. 安全

总的安全情况

12. 在大选日以及选前最后几周布置额外安全部队之前的几个月，严重的安全事件增多。其中一些事件专门针对选举工作，但其他事件则更多一般性地针对和平与重建活动。6 月 10 日，10 名中国修路工人被杀害，这是阿富汗境内外国非战斗人员死亡人数最多的一起事件。6 月 2 日医师无国界协会 5 名雇员被杀，这是塔利班倒台后对人道主义工作人员最严重的攻击，致使该协会完全撤出。9 月 12 日，在卡尔扎伊总统决定替换赫拉特省省长伊斯梅尔·汗后，数百名示威者攻击并焚烧联合国援助团驻赫拉特省办事处，抢劫联合国其他机构、非政府组织和阿富汗独立人权委员会等机构的办公室。以前认为发生攻击的地区不属高风险地区，这一情况令人十分担忧。相类似的情况是，南部和东南部的安全严重恶化，致使援助人员无法出入许多地区，政府官员经常成为攻击目标。安全形势的明显恶化可能会影响选举的公信力，人们确实为此担心。所以，为保护选举采取了重大的特别措施。

13. 选举日的安全环境总的来说是平静的，这部分归功于在选前部署了额外的国际安全援助部队（安援部队）和联盟部队。这些部队提供了杰出的合作、计划和支助，这表明在举行议会选举和地方选举前，它们仍应留在阿富汗。在训练和部署阿富汗军队和警察部队方面取得的进展也大大改善了安全状况，它们在选举日表现极好，无论是保护投票站、震慑威胁，还是护送选举材料。

14. 在选举之后，随着联盟部队和国际安全援助部队的减少，3 个普遍存在的安全威胁继续影响波恩进程：(a) 极端分子或恐怖分子的攻击；(b) 各派系民兵之间的暴力和(c) 犯罪分子，特别是那些参与贩毒的犯罪分子针对人身安全的暴力行为和其他威胁。10 月 23 日喀布尔中心发生的携弹自杀爆炸事件悲惨地证实了这一现实，两人在这一事件中丧生。几天后，即 10 月 28 日，在光天化日之下，

3 名国际选举工作人员在喀布尔的卡尔特帕湾地区遭绑架。结果，为改善工作人员的安全，已采取额外的安保措施，自 2001 年以来最严格的措施。被绑架的工作人员后来于 11 月 22 日获释。

15. 如果在解决不安全问题根源方面不取得实质性进展，重建努力和建立可行国家机构的工作就会继续受到困扰，经济可能被毒品业吞噬。现在部署了额外的国际部队，并制定了强有力和统一的接战规则，这就能提供关键空间，可在安全部门改革、缉毒活动、重建、扩大政府权威和实施法治等相辅相成的领域取得进展。

解除武装、复员和重返社会

16. 解除武装、复员和重返社会进程得到联合国开发计划署(开发计划署)的支助，并由日本领导，该进程于 2003 年 10 月开始。它有两个主要组成部分：士兵从现有军事单位复员和重武器储存。2004 年 4 月柏林会议的与会者决心在大选前至少复员列入复员计划的 100 000 名士兵中的 40%，并储存所有重武器。

17. 尽管选举前未能实现这些目标，但选举过程本身似乎对解除武装产生了积极影响。例如，选举法一项条款规定，候选人如果与武装民兵保持联系，就不能登记选举。因此，中央政府从与有抱负的候选人保持联系的民兵结构内部任命指挥官。司法部也根据政党法拒绝登记已知与武装派别有联系的团体。这进一步促使民兵部队退役。

18. 为了加速复员和解除武装，2004 年 7 月，总统颁布了一项法令，确定了在选举前复员的额外部队，并指示国防部和财政部对不执行法令者实行经济制裁。截至 9 月底，除了该法令公布前已解除武装的 15 355 人外，又有 5 480 名士兵进入解除武装、复员和重返社会方案。已有 20 000 多名士兵开始了重返社会进程。

19. 也需要解决非正规民兵问题。这些武装团伙不在国防部薪工单上，因此，没有纳入正在进行的解除武装、复员和重返社会方案。但对阿富汗许多地区的不安全局面，这些团伙的责任越来越大。该国政府正在同驻喀布尔的国际社会一道研究通过收缴武器和社区发展方案来解散这些团伙的手段。

阿富汗国家军队

20. 正在美利坚合众国的领导和法国的协助下，组建阿富汗国家军队，这支军队已扩大，现有约 15 000 名受过训练的人员，其中约 8 500 人在本报告所述期间通过了基本训练。阿富汗国家军队的满员兵力将约有 70 000 名士兵，分成 5 个军团：驻喀布尔的中央军团以及驻坎大哈、帕克蒂亚、赫拉特和巴尔赫等地的 4 个地方军团。目前，中央军团的 3 个旅已满员，共有 15 个营。正在拟订计划，为这些军团发展更多的技术兵种，特别是炮兵、防空兵和工程兵。预计完全建成地方军团需 5 至 7 年时间。这一进程已经开始，2004 年 9 月 1 日，任命了 4 个地方军团的司令及其一些关键工作人员。目前，阿富汗国家军队在全国部署了 18 个营，执行安保和“显示力量”任务。

21. 阿富汗国家军队过去一年的主要成绩是为总统选举提供安全保护。它是全国安全计划的组成部分之一，并在投票站开放前搜寻简易爆炸装置、确保道路安全以及充当可以看见的快速反应部队等方面发挥了主要作用。此外，它主要负责地方计票站的安全。整个选举中，士兵们随处可见，技术精湛，在发现和排除简易爆炸装置、火箭发射地以及潜在的伏击地等方面能获得阿富汗人的合作。

22. 在个别情况下，阿富汗国家军队也为正在开展解除武装、复员和重返社会方案工作的机动解除武装部队提供安全。此外，在 2004 年 8 月阿富汗西部发生冲突期间，阿富汗国家军队能够在接到通知的短时间内向该地区派出两个营，为隔开伊斯梅尔·汗与他的对手阿马努拉·汗（信丹德）和查希尔·汗（瑙堡）的部队发挥了重要作用，提供了参战部队间的缓冲，使谈判得以继续。

警察改革

23. 训练、配置和维持一支有效的警察部队是确保阿富汗境内的安全和法治的一个重要因素。正在德国领导下履行这一任务，实践证明它具有挑战性。现存的警察部队继续受到缺少训练有素的警察、缺乏适当装备和有效指挥结构等问题的困扰。已采取一些重要举措来解决这些担忧。除了设在喀布尔由德国支助的警察学院和美国领导的中央培训中心外，在全国成立了 5 个地区培训中心。截至 10 月中旬，喀布尔警察学院已培训 2 624 名人员。这些人包括 1 831 名未授衔的警察，其中 55 名女性，还有 752 名边境警察。此外，有 27 200 名警察通过美国政府支助的各种方案接受了基本警察培训。警察部队的预计兵力为 50 000 人，再加 12 000 名边防卫队。

24. 2004 年 5 月 18 日和 19 日，阿富汗、德国和卡塔尔等国政府以及联合国联合举办了警察重建多哈会议，与会者为未来几年的警察方案认捐 3.5 亿美元。开发计划署管理的法律和秩序信托基金支付警察薪金和设备经费，该基金目前短缺资金 7 260 万美元。

25. 尽管阿富汗警察部队手段有限，但它已在选举进程中证明了自己的能力。接受过特定选举培训的警察护送登记队，以确保他们的安全，并维持登记秩序。警察还在选举日与阿富汗国家军队一道守卫投票站，形成了对付可能在选举过程中发动攻击的人的第一道防线。

司法改革

26. 意大利领导的司法部门改革进程以两项相辅相成的工作为基础：加强政治意愿和提供经济及技术援助。对司法部门的总体评估是，司法机构管理软弱，相互之间沟通不畅，这需要通过各级协调加以解决。缺乏组织司法系统的执行立法，使这些问题更加复杂。此外，在经历 25 年战争之后，司法部门缺乏必要数量的熟练人员，确实需要建设现有司法部门工作人员的能力。

27. 根据新宪法，最高法院是阿富汗的最高司法机关，其机构和行政管理已有明确界定。在开发计划署的支助下，目前正在恢复包括最高法院、总检察长办公室和司法部等在内的常设司法机构的有形设施。

28. 法律教育改革也得到开发计划署的支助，它是确保培养新一代司法工作人员的一个关键步骤。两种法律教育系统并存：仿效法国旧模式的政法学院和沙利亚学院。两者的课程均很陈旧，过去 25 年不曾修订。未来的行动包括成立一个专家委员会，与高等教育部密切合作；提高教学和研究能力；与外国学术机构建立新联系；恢复有形基础设施(正在恢复包括喀布尔在内的 6 个省的司法设施)；以及建立或改进法律图书馆。

29. 在联合国毒品和犯罪问题办事处的支助下，正在恢复教养系统，这是对司法改革工作的补充。关键的改革是将监狱管理由内政部转至司法部。司法部目前正在审查由联合国毒品和犯罪问题办事处最后定稿的一个教养法。该办事处也已开始恢复喀布尔和特定省的拘留和监狱设施，以便它们能够达到国际标准。

30. 联合国毒品和犯罪问题办事处一直在为批准和执行 12 项普遍的反恐怖主义文书提供咨询服务和法律援助。一直在审查和起草相关国家立法方面提供援助，并正在开展培训活动，以推动实际执行这些国家立法。

缉毒活动

31. 2004 年联合国毒品和犯罪问题办事处的鸦片调查报告表明，今年，鸦片种植面积增加了三分之一，达到 131 000 公顷，遍及各省。不过，天气恶劣和病害使每公顷产量降低，为 4 200 吨，“只”增加 17%。阿富汗仍是世界上最大的鸦片生产国，占全球产量的 75%。2003 年，阿富汗国内作物价值大约为 20-30 亿美元（约为国内生产总值的 68%），而其在世界市场上的价值则大约为 300-600 亿美元。

32. 因供应过多，2004 年鸦片价格仅为去年的 67%。边界地区海洛因价格稳定，原因可能是执法有效，使毒品贩子更难跨界提炼走私毒品。

33. 阿富汗在经济上依赖鸦片种植，执法资源有限，腐败现象，缺少有效的缉毒体制框架，这些都使局势更加复杂。毒品正在更严重地威胁国家安全、社会稳定和政府效能。大不列颠及北爱尔兰联合王国已经带头解决这一极为困难的问题。

34. 消除毒品经济及其给阿富汗政治和重建进程带来的有害影响，有三个关键因素。第一，国际社会必须援助阿富汗政府的截获努力。这一努力如果认真进行，就会大幅度减少今后几年的毒品贸易。参加截获努力，会加强阿富汗政府缉毒机构的能力。同时，政府必须得到援助，加强其体制能力，以便能够逮捕、调查、审判和监禁要犯。第二，必须援助地方经济，提供合法种植的创收机会，建立大规模的基础设施和工业项目，提供非农业收入机会。第三，解除武装、复员和重

返社会（复员方案）努力同缉毒活动之间的联系必须加强。不参加复员方案的前战斗人员通过非法毒品贸易仍拥有许多资源和势力，因此能够影响政府机构，超越现行法律。

35. 消除毒品经济将需要强迫措施、民主手段、法制和发展等多管齐下。仅仅有国家努力还不够。阿富汗的种植和贩卖活动给过境国带来影响，正如同消费国的消费习惯保持着阿富汗毒品经济及其所有破坏影响一样。因此，有阿富汗毒品过境贩运的国家，及吸毒成为重大问题的地方需要更加努力。

省重建小组和国际安全援助部队

36. 省重建小组工作组是政府、捐助方、军队及其他民方和军方一道讨论民事—军事问题的业务论坛。在非政府组织“军民小组”中，国家非政府组织、国际非政府组织同军队之间能够进行直接对话。这样两个结构相互联系，向省重建小组执行指导委员会报告。这是一个高级决策协商机构，指导省重建小组的管理工作，及军方民方如何在发展重建框架内相互合作。

37. 国际安全援助部队和联盟部队都计划把省重建小组工作纳入阿富汗政府主持的国家优先方案之中。虽然计划同执行之间仍有差距，但是已经有承诺，确保省重建小组的重建工作要在同阿富汗当局商定之后开展。目前共有 19 个省重建小组（南部、东南部和西部有 15 个联盟部队小组，北部有 4 个国际安全援助部队小组）。国际安全援助部队计划第二阶段的扩展，这将包括该国的西部。

C. 社会问题

总体人权局势

38. 联合国人权工作继续分两个方面进行：开展技术合作，增强阿富汗独立人权委员会的能力，并在联阿援助团内建立人权部门，负责监测和协助独立人权委员会和其他国家机构及民间社会的发展。一项重要的发展是，政府承诺执行已经批准的人权条约并就此提出报告，还有在若干部里设立人权部门。

39. 2004 年 8 月 14 日至 21 日，联合国阿富汗人权问题独立专家谢里夫·巴西欧尼首次访问阿富汗，他对人权局势表示严重关切。巴西欧尼先生指出了若干需要立即采取行动的优先问题。其中大部分涉及拘留条件（尤其是妇女和儿童的条件）；几个月前从希比尔甘转到喀布尔的 725 名非法拘留人员（随后释放）；在联盟部队拘留阿富汗平民方面缺乏透明度，也存在合法性问题；拐卖儿童；及需要消除侵犯人权者（尤其是地方指挥官）继续逍遥法外的现象。

40. 仍有报告表明，儿童遭到贩卖、拐骗和偷运，并从目的国被驱逐。儿童一旦返回出生地，还可能被家庭赶出门外。政府已经开始解决这一问题，并得到联合国儿童基金会（儿童基金会）、劳工和社会事务部的技术援助，发挥主导作用，把各个部召集在一起，制定消除贩卖儿童现象的国家行动计划。

阿富汗独立人权委员会

41. 过去一年，阿富汗独立人权委员会继续加强体制能力，在五个领域执行工作计划：监测和调查、妇女权利、儿童权利、人权教育和过渡司法。委员会目前有十个办事处，300 多名工作人员。主要成绩包括：新的宪法中已经规定委员会为常设机构；就过渡司法在阿富汗民众间进行广泛协商；开展阿富汗独立人权委员会-联阿援助团联合政治权利核查工作，并在选举之前就自由行使政治权利印发了三分公共报告（阿富汗独立人权委员会也是经确认的选举观察机构，监测大约 1 000 个投票地点）；成功地审理了广为人知的案件；处理了 100 多项申诉；举办了大约 200 次人权教育和培训讲习班。该委员会从开发计划署得到了大量体制支助。

性别问题

42. 在国内某些地区，社会文化习俗根深蒂固，限制了妇女的公共作用。保守的观念进一步阻止妇女行使权力。基本的保健教育服务分布不均，也不足。政府有效解决这些问题的体制机制正在形成之中。此外，妇女事务部的能力，尤其是中级管理级别的能力仍很薄弱，其影响力和效益在各地地区差别很大。最后，国内治安情况较差，也是妇女面临的一项重大威胁。

43. 阿富汗产妇死亡率在每 10 万个活产中，占 1 600。产妇保健服务分布不均，大多数妇女，尤其是农村妇女得不到基本的产科护理。孕妇和五岁以下儿童患疟疾的风险也很高。

44. 与此同时，在提高妇女地位方面出现了进展。在 502 名制宪支尔格大会代表中，妇女占 20%。2004 年 1 月通过的《阿富汗宪法》明确规定，男女权利平等。如上文所述，宪法还有若干规定，保证妇女参加政治生活。关于选举进程，已经登记投票的 1 050 万阿富汗人中，41% 为妇女。有一位妇女竞选总统，两位妇女竞选副总统。在柏林会议上，阿富汗政府表示致力于增加公务员制度中的妇女人数。目前，政府终身雇员中，21% 为妇女。妇女事务部在开发计划署支持下，正在为政府其它 11 个部开办性别权利培训宣传课程。

三. 救济、恢复与重建

A. 政府管理

45. 自《波恩协定》签署以来，联合国救济、恢复与重建工作的基本战略已从直接执行项目转变为支持政府执行自己的发展计划。阿富汗政府虽然对战后重建有一套完整的想法，但在公共行政、建章立制、以及将发展计划扩大到省级政府和提供必要公共服务的能力方面，仍显力不从心。许多省级政府与中央政府的关系仍处于半自治状态，特别是在上缴税收和省内执行国家法律方面。根深蒂固的省级利益控制了部分省级政府，使改革停滞不前。安全局势不稳和非法毒品经济泛滥，都加剧了这种孱弱无力，并严重制约了经济和体制的进一步发展。

46. 今年早些时候，国际社会在柏林会议上重申了对阿富汗重建的支持。与会者发表了一份坚决支持政府工作计划的声明。根据这项工作计划，阿富汗政府将在本财政年度加快下列关键领域的改革：公共行政、财政管理、私营部门发展、（通过拟订《减贫战略文件》促进）经济与社会发展、法治、人权、两性平等、解除武装、治安和反毒行动。

47. 在柏林会议上，阿富汗政府还提出了一份题为“确保阿富汗未来”的长期核算报告，对实现关键的恢复与重建目标所需的费用作了全面估算。该报告成为柏林会议上各项援助要求和认捐的依据。如同 A/58/868-S/2004/634（第 55 段）所述，柏林会议结束后，在喀布尔举办了阿富汗发展论坛，向捐赠方介绍了发展预算和核心预算。核心预算资金（6.09 亿美元）现已全部到位。2005 年的发展支出将超过 10 亿美元，主要用于国家优先方案。此外，正在为城市部门、司法部门、私营部门和技能拓展编制新的方案。阿富汗政府透明和有效管理信息的能力也得到了提高。财政部正在追踪用于国家发展预算的国际援助。然而，尽管所有进展，阿富汗获得的大量外来援助仍不是通过国家预算渠道提供。不过，柏林会议、阿富汗发展论坛和阿富汗历 1383 年发展预算共同表明，改善政府领导下的重建规划和筹资工作已经迈出具有重要意义的一步。

48. 2004 年 5 月至 10 月间，联合国国家工作队偕同来自阿富汗政府、非政府组织、捐赠方和国际金融机构的合作伙伴，对阿富汗作了首次共同国家评估，深入分析了该国的发展挑战及其起因。共同国家评估工作覆盖四个专题领域：体制发展与治理；和平、安全与司法；经济发展与增长；社会福利。这些专题是帮助阿富汗实现千年发展目标的关键所在。共同国家评估将与阿富汗政府领导的减贫方案保持高度一致，并以协商小组机制作为主要的协商方式。

49. 政府管理以及重建和发展规划的最重要工具是全国普查。阿富汗的上一次普查于 1979 年进行，但没有完成。2002 年 10 月开始的家庭登记预查工作已经接近完成，但由于局势不稳或气候恶劣，有四个省的实地登记遭到延误。尽管如此，普查本身的规划已经开始，并已定于 2006 年用 20 天时间进行普查。目前，由联合国人口基金率领的一个规划小组正在喀布尔。12 月份将举行一次捐赠方会议，以筹集普查所需的经费。

B. 应急与发展问题

50. 今年是阿富汗降雨量和降雪量低于平均值的第六年，使该国长期存在的缺水问题更加突出。现已查明，在至少 27 个省零星分布着大约 400 万缺水居民。严重缺水的省份包括古尔、尼姆鲁兹、乌鲁兹甘、帕克蒂卡、加兹尼、戴康迪、坎大哈和赫尔曼德等。缺水的原因是积雪融化和降雨减少，造成地下水流失。结果导致 2004 年农作物收成下降，谷物成本提高，并且出现了牲畜廉价出售和临时工比例升高的现象，这表明干旱已造成部分居民无法继续农业生产。从更大范围看，干旱可能影响到农业在经济中的支柱地位，并制约了经济增长。农村复兴与

发展部正在联阿援助团的协助下领导开展抗旱工作，尤其还紧急呼吁为 2004 年 9 月至 2005 年 2 月的六个月期间提供 7 100 万美元的援助。捐赠方对这一呼吁作出了非常积极的反应，当前缺额约为 900 万美元。

C. 农业

51. 联合国粮食及农业组织（粮农组织）一直在支持农业部门的恢复与发展，包括通过提高粮食安全和营养向贫困农民提供援助，确保对自然资源进行可持续管理，协助创造切实可行的替代生计以及培养农业部门的能力等。

D. 健康与营养

52. 卫生部门面临双重挑战，既要扩大国家服务和提高（预防和治疗）保健质量，又要不超出政府的经常性经费计划。根据卫生部、儿童基金会和其他联合国机构制订的战略，国际社会正在帮助政府重建初级保健系统。2004 年，整个战略的重点是预防、提高国家以下一级的能力、营造健康网络结构、加强外展服务以及与非政府组织和私营部门建立伙伴关系。产科护理和生殖保健及儿童健康是重中之重。当前正在执行关于援助医院及其他社会机构、疾病控制和应对突发事件、以及预先配置医疗供给的项目。关于消除小儿麻痹症和母婴破伤风的特别方案，以及其他接种和免疫方案，也在继续实施。

53. 结核病仍是阿富汗公共健康的一个严重问题。在世界卫生组织（卫生组织）的协助下，该国 162 个保健所正在占全国人口 54% 的 141 个县提供服务。2002 年治愈率为 86%。2004 年和 2005 年至少半年的抗结核药已经购置妥当，足以对大约 2.5 万名结核病人实施全疗程治疗。

54. 根据“减疟倡议”，卫生组织正协助卫生部和地方卫生机关在疟疾流行的 14 个省抗疟。每年有 60 万人通过这个项目接受全疗程的抗疟治疗。另有 75 万人使用根据该项目提供的防虫蚊帐预防疟疾和利什曼病。

E. 教育

55. 全国初级教育系统恢复运作是冲突后短时间内取得的一项重大成果。在此基础上，2004 年政府的战略重点是提高教育质量和改进教育内容。为此，儿童基金会在教师培训和进修、提供教材和应用课程改革政策方面给予了重要支持。儿童基金会和教育部向 420 万在校儿童和 74 466 名教师分发了教学材料，并努力保证向教职员工稳定和连贯地发放工资，尤其还注意确保大城市中心区以外的女童接受教育。拓展省级教育机关的能力，这一重点已经得到强化，与其他社会部门的做法类似。

56. 这些努力在一定程度上促使阿富汗 7 至 13 岁儿童的净入学率上升至 54%（男童 67%，女童 37%）。但仍有一些因素，例如离学校远、设施不足、男女童不分校等，继续阻碍着入学率的提高。为应对这一状况，儿童基金会正协助建立社区学校，特别是为没有正规学校可上的乡村女童。该项目第一阶段将在女童入学率

低于全国平均水平的地区，为 7.5 万名男女儿童建立 1 500 所社区学校。目前已确定在哪些村建立学校，对省级教职员工的培训也已经完成。

F. 新闻媒体

57. 波恩进程启动后，新闻媒体数量大增。现已有 42 家电台（非国营的 25 家）、18 家电视台（国家控制的 14 家）和大约 300 家报社（日报、周报和月报）。这些媒体的质量，特别是报社的质量参差不齐。能否长期生存，也没有保证。由于阿富汗传媒市场尚不发达，媒体无法以广告维持经营，加上众多消费者只能购买低价报刊，许多非国营报社不得不依靠赠款生存。国际社会援助国有的阿富汗广播电视台，向其提供了新设备、新工作棚和卫星设施。作为其他组织各项努力的补充，联阿援助团也一直在节目制作和能力建设方面提供协助。

58. 今年，阿富汗政府通过了新的新闻媒体法，禁止审查或限制大众传媒，并确认思想、言论和新闻自由的权利。该法还为记者从业和保护新闻源提供了法律保护。

59. 在选举之前，非政府组织、双边组织、联合国和联合选举管理机构秘书处为阿富汗新闻记者举办了有关选举问题的培训，因为大多数记者从未采访过选举。培训内容包括均衡与公正报导、“憎恨言论”、选举立法和传媒行为守则等。

G. 自愿遣返和重新融入社会

60. 2004 年 1 月至 10 月期间，大约 740 000 人在难民和遣返事务部及联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）支持的自愿遣返方案的协助下返回阿富汗，其中 370 000 人由巴基斯坦返回，360 000 人由伊朗伊斯兰共和国返回，10 000 人由其他国家返回。2002 年以来已有 300 多万人自愿返回。返回至阿富汗中部地区的人数最多（占 43%），其次是北部地区（22%）和东部地区（20%）。喀布尔仍是返回者最多的一个省份。占很高比例的返回者没有土地（70%），或申明无家或无住所可返（27%）。

61. 与去年相比，由伊朗伊斯兰共和国返回者人数大幅增加，主要原因是政府订立了鼓励难民返回阿富汗的措施。约 80 000 人从巴基斯坦境内 2001 年 9 月 11 日后建立的“新难民营”返回。留在巴基斯坦的难民被重新安置在其他难民营，“新难民营”于 2004 年 9 月底关闭。

62. 大约 35 000 名国内流离失所者返回原籍地或就地定居，从而解决了流离失所问题。但北部和中部高地若干省份的安全状况仍妨碍许多原籍在这些地区的国内流离失所者和难民返回。

63. 重新融入社会协助方案继续注重为农村最脆弱群体建造住房，这是回返者提出的一项高度优先要求。回返者中平均有 15% 至 20% 的人由此受益。2002 年至 2004 年底，难民专员办事处将建造约 120 000 所住房，大多在回返者人数最多的地区。农村地区缺乏就业机会，重建工作进展缓慢，这对回返者可持续重新融入

社会是一个持续挑战。返回城市地区者日益增加，给主要城市本已超负荷的基础设施承载能力增添了负担，凸现了拟订社会住房计划的必要性。

64. 有报告表明，回返者在获取基本社会服务方面未受到明显歧视，但遭遇土地被占用或充公及相关的虐待行为等问题，如敲诈、非法征税或强迫征募等。从明年开始，难民专员办事处将在返回和人权监测方面加大与阿富汗独立人权委员会协作的力度，以加强和扩大现有的回返者情况监测工作。

H. 排雷行动

65. 在排雷行动咨询小组和外交部的指导并在加拿大的支助下，联合国阿富汗排雷行动中心现正协助将阿富汗境内排雷行动的职责由联合国移交给国家排雷行动协调机构。阿富汗排雷行动方案除雇用 700 名已复员士兵外，还雇用了近 8 000 名阿富汗人和 22 名国际技术人员，它是阿富汗境内最大的文职雇主之一。

66. 阿富汗排雷行动方案的战略目标是到 2007 年在所有高影响地区排除地雷和未爆弹药的影响，到 2012 年使阿富汗成为无地雷影响国家。自 2003 年 1 月以来已清理了 33 平方公里的雷区和 69 平方公里的战区，共销毁地雷和未爆弹药 2 354 244 枚。650 000 多名回返者在集结和中转中心接受了雷险教育，约 53 000 名小学教师接受了培训，领到了教材。地雷受害者人数在 2002 年为每月 150 人，到 2004 年则减少为每月不到 100 人。

67. 2003 年 3 月 1 日，阿富汗成为《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》的缔约国。阿富汗坚定承诺在 10 年内清除所有杀伤人员地雷，到 2007 年 2 月销毁储存的所有杀伤人员地雷，为脆弱群体提供雷险教育，并援助地雷灾难幸存者。

I. 基础设施的发展

68. 在农村复兴和发展部的协调及开发计划署的支持下，各省的农村基础设施发展工作持续进行，包括为返回的难民和国内流离失所者建造住房；道路、学校和诊所的建造；农业发展；经济复兴项目。

69. 联合国项目事务厅（项目厅）与若干技术部委合作，主要是在政府的国家紧急就业方案的框架内，在阿富汗全国实施各种筑路、建筑和灌溉工程项目。项目厅在阿富汗的基础设施发展活动由世界银行和儿童基金会提供资金，旨在支持该国农村地区的社会经济复苏。项目厅以劳力密集办法为手段，为脆弱的目标群体创造紧急就业机会。

四. 特派团支助

70. 联合国驻阿富汗行动中心继续促进联合国各机构在阿富汗统一工作。项目厅在该中心增建了办公室和仓储设施，卫生组织和人口基金正在建造办公楼，在

2004 年年底前投入使用。目前，该综合设施为联合国志愿人员和其他人员提供住宿，有 84 个铺位。利用儿童基金会的一个仓库为选举准备了 40 000 个投票袋。有一家国际商业银行在该综合设施院落内开业，减少了联合国工作人员需要携带大量现金的情况。

71. 2004 年 7 月，由联合国安保协调员办公室、联阿援助团和儿童基金会的代表组成的一个联合国安全评估小组在阿富汗工作 3 周，编写了一份报告，其中载有关于整合阿富汗安保管理架构的 11 项建议，都得到秘书长的赞同。值得注意的是，新的安保管理架构包括一个安保信息和行动中心，设在联合国驻阿富汗行动中心院落内，使联合国各机构、阿富汗政府、安援部队、联盟和非政府组织的代表可以集中在一起，协调因应复杂情况。

72. 医疗保健是工作人员安保和安全的一个重要组成部分。联阿援助团在行动中心院落内的诊所有所更新，配备了化验室、X 光透视器械、手术室和牙科，有 6 名医生。此外还建成了一个直升机停机坪，以便急救行动。喀布尔以外的所有 7 个地区都设有诊所，各配有一名全职联合国医生。

73. 项目厅负责行动中心院落内的共同事务，联阿援助团在项目厅迪拜区域业务中心内办公，负责提供业务服务。联阿援助团还将把迪拜的办公室和仓库用作灾后恢复事务的储藏所。

五. 意见

74. 在本报告所述期间，政治领域的主要活动是选举进程，也就是 1 050 万选民的登记及在 2004 年 10 月 9 日举行总统选举。这两项工作都面临重大挑战，而且在执行过程中也有一些缺陷，但这些工作的实施情况均超出预期结果。

75. 选举进程的全面成功归功于诸多因素以及相关群体和组织的辛勤工作。我们已提及其中许多方面，如国家和国际安全部队、捐助者、邻国、联合国和其他组织。但选举进程的成功最终应归功于阿富汗人民确保取得成功的愿望，这是成功的主要原因。他们自愿报名参加登记和投票站工作；在投票日，800 多万人冒着受袭危险出来投票。这决定性地表明波恩进程及在该框架内所建的体制得到大多数阿富汗人民的支持。

76. 总统选举的成功证明联合选举管理机构所作的总统选举与议会选举分开进行这一困难决定是正确的。议会选举的推迟避免了复杂情况，便于各方行动者集中精力，尽可能好地有效开展总统选举工作。当前，国际社会必须帮助阿富汗人民在明年举行议会选举，从而履行 3 年前在波恩作出的承诺。联合选举管理机构已开始准备议会选举，不久将向捐助者和国际社会提出一个计划。联阿援助团继续指导和支持联合选举管理机构开展此项工作。

77. 落实《波恩协定》的精神，并不仅仅意味着照本落实该协定所确定的政治进程。尤其是，仍有许多工作需要完成，才能实现根本目标，即建设各级政府的能

力并使政府权力扩至全国各地。必须扩展权力，才能确保法治、合法经济的运作、行使人权和政治权利以及与邻国的积极关系。这就要求安全部门所有五个改革项目都取得更大进展。新政府必须在国际社会支持下解决武器和麻醉品问题，因为这两个问题有可能纠缠在一起，形成一个恶性循环，严重损害已取得的许多进展。阿富汗人民对新当选总统的有力支持应有助于上述领域的工作取得重大进展。

78. 职能逐渐移交给阿富汗政府，比如选举领域和排雷领域的职能，这是过去三年形势发展的一个积极迹象。必须将职能移交给有充分能力管理这些职能的阿富汗机构。阿富汗政府已成功接手整体政策指导和重建规划。在柏林会议上对阿富汗政府工作计划作出的承诺令人宽心，表明捐助界对政府及对这些计划的质量的信任。在今后几年中，国际社会应继续是阿富汗发展的主要资金来源。与此同时，阿富汗政府务须继续实施改革，精简政府机构，协力确保政府腐败文化无扎根土壤。

79. 未来的一年将给阿富汗的政治和经济复兴带来许多挑战。阿富汗将首次在得到公众有力支持的直选总统的领导下应对这些挑战。联合国仍将致力于协助新政府继续执行必要的重大任务，以履行《波恩协定》的文字和精神。本报告概述了其中一些最重要的任务。联合国将在阿富汗安全部门改革方面依靠牵头国家的合作及决心，在阿富汗政府重建工作计划的实施方面依靠捐助者的支助。

80. 过去的一年是紧张的一年，危险四伏，包括社会指标和人权在内的许多问题仍未得到充分处理。但是阿富汗人民热情支持过渡进入文官民主制度，因此人们有理由抱持希望和乐观态度。登记并投票、继续就学、结束流亡返回家园的阿富汗人数量众多，他们既是国际社会投资于波恩进程的回报，也是对国际社会继续全面参与该进程的鼓励。

81. 最后，我借此机会感谢我的特别代表和联阿援助团及其伙伴组织的男女工作人员，他们在困难和危险的环境中为阿富汗作出了杰出的努力。