

大会  
第五十六届会议  
议程项目 43安全理事会  
第五十七年

## 阿富汗局势及其对国际和平与安全的影响

### 秘书长的报告

#### 一. 导言

1. 本报告是根据安全理事会 2001 年 12 月 6 日第 1383 (2001) 号决议第 4 段和大会 2001 年 12 月 21 日第 56/220A 号决议第 13 段的规定并继我 2001 年 12 月 5 日给安全理事会主席的信 (S/2001/1154) 之后提交的。

2. 联合国长期以来一直涉足于阿富汗问题。近年来, 我们一方面致力结束 1989 年苏联撤出之后在阿富汗发生的内战, 另一方面为阿富汗境内和邻国境内、特别是巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国境内难民营里大批阿富汗男女老少提供急需的人道主义援助。

3. 2001 年 11 月召开波恩会议的时候, 联合国进行的政治和调解工作由联合国阿富汗特派团(联阿特派团)负责。联合国各机构、基金和方案所进行的人道主义和发展活动, 都是通过向阿富汗提供人道主义援助协调处来协调。基于安全理由, 联合国的所有国际人员于 2001 年 9 月撤出了阿富汗。从 9 月至 11 月, 他们在伊斯兰堡管理紧急活动, 若干年来这些人员中有许多一直在伊斯兰堡维持一个援助阿富汗的业务基地。

4. 12 月 5 日, 波恩会议圆满结束。我在同一天发出送文函, 向安全理事会成员转递当天在波恩签署的《关于在阿富汗重建永久政府机构之前的临时安排的协定》(《波恩协定》)全文 (S/2001/1154)。

5. 安全理事会于第二天通过了第 1383 (2001) 号决议, 其中, 赞同《波恩协定》; 呼吁阿富汗所有集团充分承诺执行该协定; 宣布愿意根据秘书长的报告采取进一步的行动, 支持该协定设立的临时机构, 并支持该协定及其附件的执行。

6. 本报告概要叙述《波恩协定》签署以来阿富汗境内的主要事态发展。它还按照联合国根据《波恩协定》所承担的责任, 考虑到阿富汗境内当前的政治、安全和人道主义状况, 就联合国在阿富汗境内存在的结构提出了建议。

#### 二. 《波恩协定》的执行现况: 设立临时行政当局和各主要委员会

##### A. 背景

7. 《波恩协定》为阿富汗人民提供了一次历史性机会, 以便摆脱冲突和赤贫的循环, 走向一个能够重建

及和平发展之未来。该协定是在异常的情况下达成的。由于进程的紧迫，所选择的谈判代表和临时行政当局成员必然无法具有充分的代表性。

8. 《波恩协定》的执行期预计为两年至三年，目的是要建立一个由阿富汗全体选民自由选出的正式政府。在波恩选出的临时当局将由一个过渡当局接替，后者将通过在临时当局成立后六个月之内召开紧急支尔格大会选出。参加支尔格大会的代表将来自社会各阶层，并将确保妇女和所有族裔及宗教社区都有代表参加。过渡当局将领导阿富汗直到通过自由公平选举选出具有充分代表性的政府，选举将至迟在召开紧急支尔格大会之日起两年后举行。在过渡当局成立后 18 个月之内，将召开制宪支尔格大会，以批准阿富汗的新宪法。

9. 波恩会议期间必须克服一些重大困难，因为各方对另一方在全体阿富汗人民中的适当代表程度都表示质疑。临时行政当局设立后，这些相互怀疑和指控没有完全消失，因为，临时行政当局的成员在就职时并非一个团结的集体，而实际上，他们现在也不是一个团结的集体。当有事件发生时，例如在 2 月 14 日民航和旅游部长阿卜杜勒·拉赫曼被暗杀时，这种不团结继续使紧张气氛加剧。这种状况又因为阿富汗南部和东部的政治局面仍未解决而变得更为复杂。在盟国继续进行反恐怖主义的军事行动的同时，正在各自社区角逐优势的普什图族政治领导人和部落领导人之间的关系依然十分紧张，并且有时发生战斗。此外，普什图人对所有官方机构中、特别是在安全部门中任职人数严重不足仍不断表示强烈抗议。

10. 尽管从一开始就有人认为临时行政当局在族裔和政治上不均衡而表示批评，而且临时行政当局内外始终存在着不稳不安之感，但阿富汗境内对签署《波恩协定》的反应大体上是积极的，主要原因有两点。第一，大多数人口在经历 23 年多的战争之后，现在已经精疲力倦、一贫如洗、非常渴望和平，他们认识到阿富汗终于有一次迈向和平及可持续发展道路的难得机会，而这一机会可能不再出现，因此不能错过。第二，许多人注意到《波恩协定》规定通过一个分三

阶段的进程逐步建立更具有代表性的政府。这一进程目前确实正在顺利展开。

## B. 设立临时行政当局

11. 在这种既有批评又有希望的背景下，按照《波恩协定》的规定于 2001 年 12 月 22 日成立了临时当局。哈米德·卡尔扎伊宣誓担任临时行政当局主席，临时行政当局各副主席及所有其他部门的首长也都宣誓就职。宣誓典礼在民族团结的气氛中举行。目前各派系的领袖和该国所有 32 个省的代表连同大批外国贵宾都参加了这项活动，这些贵宾包括阿富汗的所有邻国、欧洲联盟、伊斯兰会议组织和联合国的代表。即将卸任的布尔汉努丁·拉巴尼总统在就职典礼上说，“几个世纪以来，我们动乱不安的社会从没有这种和平转移政权的先例”。

12. 卡尔扎伊先生在宣誓担任临时行政当局主席的翌日，即 12 月 23 日，就召开了临时行政当局第一次内阁会议。随后他同我的阿富汗问题特别代表拉赫达尔·卜拉希米会谈，请求联合国对一系列广泛领域提供援助，以促进临时行政当局的工作。临时行政当局在刚成立时没有自己的经费，然而它却面对艰巨的任务，必须找建筑物来容纳新成立的部门，包括新设的妇女事务部，而且必须购置基本的办公室家俱和设备，使各部门工作人员能开始工作。此外，临时行政当局无法支付其新成员的薪金，更不必说各级公务员的工资，这些公务员已经有五、六个月未领工资。尽管存在这些难以克服的障碍，临时行政当局已勉力具体地和象征性地在一些国内和国际领域取得进展。

13. 在内阁成立的头两个星期，成员们开展了协商进程，以制订一个初步的政策框架，并就其当前的优先事项达成共识，从而为阿富汗的发展绘制蓝图。卡尔扎伊先生于 2002 年 1 月在东京举行的援助阿富汗重建问题国际会议发表演讲时，向国际社会提出了这个蓝图。

14. 临时行政当局随后着手编制临时预算。对关于拟订预算和支付薪金的规则进行了审查，认为它们大体上令人满意。已恢复支付制度，而且已连续两个月向

首都中央政府工作人员发工资。现在正将这个进程扩大到各省，目前正编制省级政府部门工作人员和职能的全部文献资料。

15. 已成立阿富汗援助协调局，而且已同双边和多边当事方就一些部门的短期优先事项和长期干预工作达成协议。临时行政当局已同其他发展行动者合作，着手拟订一个全国发展框架。各部门和阿富汗援助协调局正在同联合国机构、捐助者和非政府组织协作，实施一系列反映临时行政当局各种优先事项的全方案，其目的是逐渐建立阿富汗政府、民间社会和私营部门的能力。

16. 临时行政当局对问责制和透明度作出强有力的承诺。已同世界银行签订了第一项技术援助项目，从2002年4月起将由国际公司负责提供采购、会计和财务管理职能。

17. 正在开展一项鼓励回校上课的运动，以确保在3月23日新学年开始时有大批学生入学。正同联合国儿童基金会（儿童基金会）、联合国教育、科学及文化组织和非政府组织积极合作，实施由有关部长拟订的各项计划。在农业部门，已同联合国粮食及农业组织和美国国际开发署达成协议，以便春耕前及时分发种子和肥料。有关部长和联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）正在进行对话，以拟订关于难民和国内流离失所者返回家园的方案办法。已成立一个临时行政当局/联合国规划工作队来应付营养危机。正在展开准备工作，确保尽快使发展活动的重点从喀布尔扩大到各省。当然，这一切需要持续的国际财务支助。热切希望源于捐助者的资金将在4月大量增加，以便能执行这些关键性的方案。

18. 临时行政当局从12月22日就职以来已通过四项主要法令。第一项法令是取消前几任当局通过的全部法令和法律文件。第二项是禁止非法麻醉品的栽种、生产、加工、使用和贩运（临时行政当局期望国际社会给予支持，协助执行这项法令）。第三项法令阐明报刊、无线电和电视广播的框架，包括新闻自由的原则以及由信息和文化部长颁发新闻业执照的程序。第

四项法令规定同国际私营部门、捐助者和发展机构签署合同或协定的程序，根据这项法令，所有协定必须由阿富汗援助协调局批准。

19. 或许如临时行政当局的具体决定和行动同样重要的是，阿富汗各地人民团结在卡尔扎伊主席的周围，把他视为该国恢复和平与稳定的象征。卡尔扎伊先生在访问赫拉特和贾拉拉巴德期间获得人民热情接待就表明这一点。同样，全国各地的阿富汗人继续将喀布尔当作民族团结的象征，不论他们与自己的区域有很强烈的联系。临时行政当局已开始邀请区域领袖到喀布尔讨论对国家重要的问题，因此这是一个令人鼓舞的迹象。在三月的头两个星期，已分别同教育官员、所有军事指挥官和省长举行了全国会议。我希望随着时间的推移，喀布尔与各省之间的对话将有所增加。

20. 另一个相关的问题是，妇女事务部在喀布尔举办了一项大规模的全国活动，以庆祝3月8日国际妇女节。全国各地的阿富汗妇女和男子以及外国贵宾出席了这次活动，贵宾中包括联合国人权事务高级专员玛丽·鲁滨逊、联合国妇女发展基金执行主任诺埃琳·海泽和巴基斯坦妇女事务部长，这是朝向恢复阿富汗妇女和女孩在过去几十年被剥夺的基本权利的重要一步。

21. 在国际一级，一项意义重大的发展是卡尔扎伊主席及其政府的外交。卡尔扎伊先生广游各国，建立临时行政当局的形象，宣传阿富汗的重建工作。邻国的支持和不干涉对波恩进程的成功极其重要，临时行政当局在访问邻国时，设法修复友好关系和建立良好关系。卡尔扎伊先生本人为阿富汗的紧迫需要进行有效的宣传。他也是阿富汗种种期望的使者，这些期望以国际责任和合作及参与国际经济为依据。卡尔扎伊先生强调，虽然阿富汗在短期不得不依靠人道主义援助和发展援助，但在长期，贸易将驱动增长和创造机会。卡尔扎伊先生同国际领导人的许多讨论都强调贸易关系。美利坚合众国已答应给予阿富汗最惠国地位。现在也正同欧洲联盟讨论贸易关系。海外私人投资公司已给予一项保证，以奖励私营部门投资者在阿富汗投资。

22. 在国际方面的另一项意义重大发展是，外交部长阿卜杜拉·阿卜杜拉代表临时行政当局参加了“六国加两国”小组于3月11日在喀布尔举行的会议。阿富汗加入这些讨论，是为关于恢复区域和平与稳定的对话打开新的、充满希望的篇章，因为在过去二十年，阿富汗内战和外国干涉破坏了区域和平与稳定。

### C. 联合国对临时行政当局和公务员制度的支持

23. 临时行政当局尤其是在物质资源缺乏的情况下迅速建立其国际和国内合法性，令人印象深刻。开发计划署认识到临时行政当局在建立伊始立即需要“现有现金”，应我的特别代表的要求，在《波恩协定》缔结之后马上设立阿富汗临时行政当局基金。

24. 最初要求捐助者向该基金捐助2 000万美元，以满足临时行政当局最急迫的基本需要，特别是公务员的薪金。最初并没有要求大量经费，目的是确保可以就首要优先事项同临时行政当局进行讨论，实施问责制和透明运作等基本措施，然后再向捐助国募捐更多经费。

25. 尽管各捐助国对该基金认捐了1 600万美元，但是基金收到的捐款并不多，到2001年12月31日，各捐助国只承付了860万美元，而实际支付的才100万美元。尽管如此，开发计划署还是向主席和29名部长每人提供了整套办公室用具，包括桌子、椅子、电脑、传真机、电话和车辆。

26. 临时行政当局在建立的第一周便设立了一个工作组，由财政部长主持，该工作组在联合国协助下拟订了一份非常详细的在喀布尔和各省的政府雇员名单，以及一套付薪办法。在数天内，该工作组评估了整个阿富汗公务员的人数。据初步评估雇员最多为240 000人，包括地方行政当局的工作人员、国营企业工人、各部工作人员、教师、保健人员和警察，但不包括武装部队。大家认为公务员与人口的比例是适当的。但是，公务员的技术能力和素质需要大大加强。

27. 工作组建议，每个雇员每月所需的财政支助大约为28美元，另由世界粮食方案供应口粮一数额相当于每个雇员每月12美元，直至2002年10月止。这

个建议数额相当小，因为考虑到有些经费需要由内部资源筹集。

28. 按照这一薪资结构，并且假定公务员的人数很可能少于240 000人，确定将需要大约5 000万美元来支付2002年1月至6月期间临时行政当局所需的薪金和有关费用。此外，工作组建议支付过去五个月拖欠公务员的薪金，费用大约为4 000万美元。

29. 截至3月8日，已经向阿富汗临时行政当局基金认捐3 230万美元，现收到2 680万美元。欧洲联盟委员会最近再认捐2 000万欧元，以补充阿富汗临时行政当局基金的经费，而且全额支付2002年1月至6月期间所要求的数额，如果以美元支付薪金的话。

30. 迄今为止，77 000名公务员的薪金由该基金支付。临时行政当局在其存在的第一个月内就能够开始支付薪金，实在是一件壮举。我要感谢捐助经费的各捐助国，感谢在喀布尔和纽约工作的开发计划署官员，他们及时地将钱运往喀布尔，而且感谢阿富汗官员，他们24小时不停地在联合国人员的合作下，拟订了应向其发薪的公务员名单。

31. 同时，大多数省的公务员的薪金尚未发放，因为临时行政当局还没有获得有关省一级雇员的薪金资料。关于省一级雇员的级别和名册，财政部和开发计划署的工作人员现在正在访问各省的主要城市，以获取必要的资料来支付省一级的薪金。此外，在3月学年开始时，教师的薪金将会增加。虽然已在伊斯兰堡准备好1 000万美元，支付2月份和3月份的薪金，但是现在推迟支付，等待临时行政当局就使用什么货币（即美元或阿富汗尼）支付的问题作出决定。

### D. 公务员制度委员会

32. 比确定公务员人数和薪金支付办法更具挑战性的工作是阐述和遵守公务员征聘准则。《波恩协定》规定设立公务员制度委员会在联合国协助下确定这些准则，虽然没有规定其组成或何时必须召集。

33. 同时，临时行政当局签发88个指令，任命一些人担任高级军事职位和民事职位（长官和副部长），

签发 740 个命令，指派一些人到军事部门和民事部门担任低级职位。许多这些任命日益遭到批评，特别是有人指控说，这些任命往往根据家族或者族裔关系、派系和恩惠作出的。这些关切强调说明迫切需要设立公务员制度委员会。卡尔扎伊主席提名的少数一批富有献身精神的官员同特别代表办公室合作，完成了设立公务员制度委员会的筹备工作。这项工作是根据设立类似机构的 1970 年法进行的。预期临时行政当局将很快颁布一项法令，使该委员会能够开始运作。

### **E. 召开紧急支尔格大会的特别独立委员会**

34. 联合国被要求在召开紧急支尔格大会方面发挥关键的作用。具体地说，有关方面要求联合国协助设立召开紧急支尔格大会的特别独立委员会和协助该委员会正常运作；就建立政治中立环境以便在自由和公平条件下召开紧急支尔格大会的问题向临时行政当局提出咨询意见；如被邀请，出席特别独立委员会的会议，促进打破与紧急支尔格大会的召开有关的事项所引起的任何僵局。

35. 《波恩协定》要求在临时行政当局组成一个月内在设立召开紧急支尔格大会的特别独立委员会。因此，我感到非常高兴能够在 2002 年 1 月 25 日在喀布尔看到卡尔扎伊主席宣布该委员会如期成立。委员会于 2 月 7 日正式宣布成立，在场的有主席和临时行政当局成员、其他阿富汗贵宾、外交使团以及本国和国际媒体。卡尔扎伊主席在成立会上的讲话中清除说明，临时行政当局充分尊重并且保障该委员会的独立地位。它鼓励该委员会在阿富汗各地区开展工作。该委员会今后数个月在联合国支持下开展的工作对于设立代表所有阿富汗人的普遍愿望的紧急支尔格大会将是极其关键的。

36. 委员会成员都是在同许多不同的知识分子、民间社会团体、宗教和政治领袖和临时行政当局成员广泛协商后选出的。21 名委员是根据他们的技术资格、名誉和在社区的地位，从 300 多名候选人中选出的，他们代表各个族裔和宗教团体；其中三人包括一名副主席是妇女。

37. 为了进一步确保该委员会的独立性，决定其经费由阿富汗临时行政当局基金提供。大不列颠及北爱尔兰联合王国慷慨地提供了所需的首批经费，共计 500 000 英镑，使该委员会能够开始开展活动。目前正在同潜在的捐助国讨论，希望它们能够资助委员会所需的其他后勤费用，以及为组织紧急支尔格大会所需的费用。

38. 委员会在制订关于紧急支尔格大会的召开和运作的规则和程序方面已取得了进展。预期在阿富汗新年 3 月 21 日会宣布这些规则和程序。委员会委员在联合国工作人员陪同下开始对阿富汗各省进行访问，以便增强人民对委员会的作用的认识，并征求人民的意见，使得紧急支尔格大会尽可能具有代表性和公平。在戈尔、巴米安、帕克蒂亚、楠格哈尔和拉格曼等省非常成功地举行了公开会议，阿富汗人在这些会议上表明非常支持紧急支尔格大会，包括妇女的参与。

39. 同时，阿富汗人说他们害怕武装集团可能影响支尔格大会代表的挑选或选举—《波恩协定》对两者都有规定。委员会迄今为止能够在没有外界的干预下运作，但是随着紧急支尔格大会成立的日期越来越接近，委员们所受到的政治压力恐怕将会大增。已经有报道说，一些政治团体和强人正在派钱进行广泛的游说，试图把大量他们的支持者送进紧急支尔格大会。

40. 紧急支尔格大会是波恩进程的关键里程碑。这将是阿富汗近代史上的一件重大事件，我强烈吁请所有阿富汗团体尽可能增强支尔格大会的信誉和合法性。我也强烈吁请各会员国和整个国际社会维持其政治承诺，在未来关键的数个月中，加倍努力支持这一和平进程。

### **F. 人权委员会和司法委员会**

41. 《波恩协定》除了规定设立为召开紧急支尔格大会的特别独立委员会之外，还敦请联合国协助设立独立的人权委员会和司法委员会。既然支尔格进程已有相当进展，这两个委员会的设立日益逼切。

42. 阿富汗民间社会代表、临时政府官员和联合国提出一项合作倡议，于 3 月 9 日在喀布尔举办一个人权问题国家讲习班，参与者代表了阿富汗社会中各种不

同的立场，其中包括男性和女性、各族裔、各区域的代表。参与者包括人权问题专家、来自该国非政府组织的活跃分子、学界人士、为召开支尔格大会的特别独立委员会以及临时政府各部门的代表。会议由卡尔扎伊主席主持开幕，临时政府副主席兼妇女事务部长西玛·萨马尔担任会议主席，联合国人权事务高级专员鲁滨逊夫人发表了基调演说。讲习班产生了四个完全由阿富汗人组成的常设工作组，这些工作组将拟订建议以：(a) 设立独立的人权委员会；(b) 制定人权教育国家方案；(c) 对人权的监测、调查和补救行动采取的方法途径；(d) 促进妇女的权利。人权事务高级专员办事处和特别代表办事处目前支助这些工作组对讲习班作出后续行动。讲习班是执行《波恩协定》人权规定的重要的第一步。

43. 人权委员会一经成立开始作业，联合国便能进一步制定计划以履行《波恩协定》所赋予它的人权责任。在这方面，联合国的方法途径受阿富汗人权组织和活动家的指导，因为它们所处的地位，最能就阿富汗特定社会、政治和文化范围内如何实施国际人权法和标准提出咨询意见。人权事务高级专员办事处将一名人权顾问借调给位于喀布尔的特别代表办事处，在制定人权方案的最初阶段向他提出咨询意见，人权事务委员会特别报告员卡迈勒·候赛因的活动也仍然是联合国在阿富汗的人权举措的一个重要组成部分。

44. 关于人权事务委员会，司法委员会的工作将涉及那些对阿富汗社会各部分的价值和传统最重要的事项。因此当选为司法委员会委员的阿富汗男女必须是大众所高度尊重的、没有政治色彩并且具备适当资格以履行职务的人。临时政府将与律师和法官、其他有兴趣的方面和个人以及联合国进行密切合作，指认司法委员会的可能人选，以期尽速成立该委员会。

### 三. 安全

#### A. 一般情况

45. 临时政府和为召开紧急支尔格大会的特别独立委员会的成立取得出色的进展，对比之下，安全局势很不安定，阿富汗若干地区仍然使人非常担忧。在喀

布尔，由于内政部的努力以及联合王国率领的国际安全援助部队进驻，犯罪率下降，使局势较为安定。然而，在阿富汗其余地区，特别是主要市镇以外，局势仍然动荡不安，难以预测。

46. 一般来说，使阿富汗最感关切的，仍然是局势不安定，原因有三。第一，尽管卡伊达组织和塔利班部队已被打垮，仍有一些零星的抵抗。第二，阿富汗一些敌对的政治和军事力量在区域内伸张势力时发生派系冲突，导致同一种族内和不同种族间的暴力行动。第三，由于没有适当的安全措施以及可强制实施的法律制度，强盗行径是过去二十年逐渐演变的战时经济一种犹存的现象。

47. 关于恐怖主义威胁，三月初在东南地区，联盟部队与大量装备精良、决心作战到底的卡伊达组织和塔利班战士突然爆发激烈冲突。单单是这种严酷的遭遇便提醒人们、联盟领导人以及联合国所经常说的：对恐怖主义及其在阿富汗的支持者的斗争仍未结束，更有甚者，它与和平进程成功与否密切相关。和平进程仍然受到恐怖主义集团及其支持者的威胁，对此绝不可掉以轻心。

48. 虽然绝大多数阿富汗人具有从阿富汗土壤上彻底消除恐怖主义的共同意愿，塔利班政权的崩溃激化了临时政府内部和各个区域内的权力斗争。在南部，往往是同一种族内的派系斗争，在北部，据报道是不同种族，特别是乌兹别克人、塔吉克人和哈拉扎人之间的冲突。

49. 在普什图地区，由于集团之间的结盟，互相争夺权力，不断发生对抗。赫尔曼德和尼姆鲁兹南部省份有几个地方外人仍然不能进入。在二月底，据报道普什图·努尔扎伊的部队与赫拉特省长伊斯迈尔·汗的部队发生冲突。

50. 在北部，一月底和二月初，贾米阿特部队（塔吉克人）和琼布什（乌兹别克人）部队发生战斗，造成20人伤亡。临时行政当局和联合国派出一个小组到马扎里沙里夫，经过调解后，各方答应遵守以下协定：该城实行非军事化，并且设立一个安全事务委员会。不过，当地指挥官之间的对立仍然尖锐，该城的局势

十分紧张。成立了首批警察，由来自各政党 600 多名各族裔人士组成，武装部队则撤回军营。然而，在部队撤走后，两个警备队指挥官发生战斗，造成两人死亡，数人受伤。这提醒人们局势仍然难测。

51. 临时政府任命巴德沙阿汗·扎德伦为加德兹省省长，在二月初遭受当地人激烈反抗，巴德沙阿汗试图以武力攻占加德兹省，强行担任省长，但被忠于当地协商会议的部队所击退，在这次战斗中，有 50 人死亡，其中多是平民。卡尔扎伊主席其后任命一名来自外地的新省长，到目前为止局势已趋稳定，但再度发生冲突的威胁仍然存在。

52. 虽然上述的事件许多源自政治夺权斗争，但也有报道说一些攻击属于种族仇恨和严重侵犯人权。我尤其十分关切据报道在北部其他种族对普什图人的滋扰，导致成群难民涌往巴基斯坦。联合国人员以及非政府组织和人权组织探视北部数十个村庄，记录了过去三个月许多暴力和抢劫事件。卡尔扎伊主席任命了一个特别独立小组，由三人组成，负责调查北部的少数民族的情况；该委员会刚提出报告。此外，在人权事务高级专员在三月初访问阿富汗期间到过北部，与受害人面谈，并且同指挥官和当地官员交谈。北部地方行政当局答允迅速行动遏止胡作非为。

53. 上述种种有力地表明需要紧急行动，特别是：(a) 阿富汗领导人积极做工作，使一些态度比较犹豫的同僚参与政治进程，个人参与保证对指称的侵犯人权行为进行调查；(b) 迅速从事训练和装备一支忠于临时政府的有效的阿富汗保安部队；(c) 国际努力协助弥合现有安排与最后部署有效的阿富汗安全部队之间在安全方面出现的差距。

54. 即使是孤立事件对人口中那些对波恩进程的前景仍持怀疑态度者也会造成非常消极的心理影响，这突出了需要就此迅速行事。在 2 月 14 日，民航和旅游部部长拉赫曼在喀布尔机场被谋杀之后，情况更是如此。卡尔扎伊主席成立一个部长级委员会对这件谋杀案进行调查，案情仍然不清楚，各种不同的说法似乎都能成立。前任国王查希尔·沙阿手下一名助理阿卜杜勒·拉苏勒被任命接替已故的拉赫曼出任该部部长。

## B. 国际安全援助部队

55. 在《波恩协定》附件一，各缔约方要求部署一支国际安全部队帮助维持喀布尔及其周围地区的安全，这支部队可酌情逐步扩展到其他城市和其他地区。安全理事会依此项请求通过 2001 年 12 月 20 日第 1386 (2001) 号决议，授权成立国际安全部队，为期 6 个月，协助阿富汗临时政府在喀布尔及其周围地区维持安全，以便阿富汗临时政府以及联合国人员能够在安全环境中工作。

56. 联合国同意在最初第三个月率领这支部队，另有 17 个会员国同意参加这支部队。在 1 月 4 日联合国与临时政府缔结军事技术协定后，这支部队于一月初开始部署，并于一月中达到初步作战能力（全面运作的一个连及援助单位）。该部队于 2 月 18 日宣布达到全面作战能力，目前兵员 4 800 人以上，每天二十四小时进行三十次巡逻；有 50% 的巡逻是与当地警察一起行动，部队司令官约翰·麦库尔少将表示将增加巡逻以对付喀布尔的“不法之徒”。阿富汗军队返回军营进程顺利，仅有少数没有到指定的军营，留在军营以外。国防部长说国防部已令这些兵士迅速迁入营地。

57. 喀布尔居民一律欢迎国际安全援助部队进驻。此外，大多数阿富汗人，包括诸如拉希德·杜斯塔姆将军和阿卜杜尔·卡利姆·哈利利等雄霸一方的人物，都请求在喀布尔以外地区部署国际安全援助部队（这超越了军事技术协定和安理会第 1386 (2001) 号决议的范畴，但《波恩协定》设想了这一点）。喀布尔以外地区一直缺乏安全，使得有可能回到 1992 年的动态，从而对波恩进程造成严重威胁。

58. 卡尔扎伊先生在 2002 年 1 月 30 日向安全理事会陈情时说“延长多国部队驻喀布尔的时间以及把其部署的范围扩大到其他主要城市，将标志着国际社会继续致力于促进阿富汗的和平与安全。”他请安理会核准这些措施。

59. 在目前，国际安全援助部队仅进驻喀布尔，对临时政府的主要威胁则来自各省，阿富汗和国际的现有

安全结构仍然有虞：它们不足以处理目前可识别的以及在紧急支尔格大会召开日期趋近时更甚的安全威胁。我希望安理会考虑这些因素，支持阿富汗关于扩大国际安全援助部队的愿望。

### C. 建立和支助国家安全部门

60. 如《波恩协定》阐明，保障阿富汗全国安全的责任最终落在阿富汗人民身上。为此，国际安全部队是一项临时措施，为建立当地安全部门(国家军队、警察部队、司法制度和惩戒制度)提供所需要的信心、时间和喘息机会。所以，尽快建立这样一个安全部门十分迫切，其组成应该按照和遵守国际人道主义法和人权法。1月13日成立联合协调委员会，就是为了确保临时行政当局、国际安全援助部队和联合国在有关安全部门的事项方面密切合作。联合协调委员会每两周举行一次会议，现已开了五次会，其成员包括国防部长穆罕默德·卡西姆·法希姆将军和内政部长穆罕默德·尤努斯·卡努尼以及国际安全援助部队指挥官麦科尔少将和我的特别代表。

#### 国家军队

61. 建立一支真正多族裔和不问政治的国家军队的任务至少需要下列条件：

- (a) 就其基本宗旨达成政治协议；
- (b) 就其总人数和指挥结构达成政治协议；
- (c) 为其设计、训练和设备提供国际援助；
- (d) 提供国际援助，以维持初期的业务费用，包括支付薪金和福利；
- (e) 制订减少现有兵力的奖励办法。

62. 现正就这些问题进行激烈辩论，联合协调委员会也在辩论。国际安全援助部队和国防部曾分别编写文件，前者提议成立一支 50 000 人的部队，后者建议成立一支 200 000 人的部队，这两份文件发表后，就有关未来的阿富汗军队的人数和结构开展了认真的辩论，接着国际安全援助部队于 2 月 17 日开始对新的阿富汗国民警卫队第一营进行训练。要求国防部从

阿富汗 32 个省每省抽调 20 人，并确保他们反映阿富汗的族裔平衡。这一方案开始时慢得令人担忧，人员的族裔构成严重不平衡，但现正满意地展开。国民警卫队将主要驻扎在喀布尔，负责保卫总统府和各部。预计很快会根据美国中央指挥部一个评估团最近访问喀布尔的结果，提供有关由美国领导的一个更大的训练方案的细节。

63. 如果出现下列情况，建立一支国家军队就有可能会产生其他安全问题，而不是解决现有问题：(a) 这支军队被视为一个政治集团或军事派别增强政治野心的工具；(b) 未能实施一项平行方案，向未被选进新军队服役的前战斗人员提供其他的就业机会。在这一方面，推行一项重返社会和复员方案，而不是按照传统的解除武装、复员和重返社会顺序，似乎更适合阿富汗当前的局势。这就需要捐助国、联合国机构、基金和方案以及国际金融机构协同努力，紧急确定以前战斗人员为对象的劳动力密集项目并为其提供资金。我的特别代表及其负责救济、恢复和重建事务的副手已就此问题与临时当局、国际安全援助部队和联合国系统开展讨论，以期在这方面尽快取得进展。

64. 同时，喀布尔、坎大哈、马扎里沙里夫和赫拉特当局一直在进行有限的解除武装方案。这些方案正在由这些城市已组建的新的警察和安全部队执行。据报，坎大哈一些团伙拒绝交出武器，并向当局开火。马扎里沙里夫市内武装人员数目已大为减少；萨曼甘省胡勒姆最近发生了战斗，一个特别委员会决定当地的所有指挥官及其武装团伙应解除武装。截至 2 月底，地方警察已经收缴 34 件重型武器和 191 件轻型武器，将它们储存在仓库中。在喀布尔，枪械只有经登记且所有人持有合法许可证时才可以拥有。携带武器进城者，在其逗留首都期间，须将其武器交由警察保管。警察正计划近期开展一场更为彻底的运动，对住家进行搜索。

65. 但是，依照存在很深的猜疑，据说势力强大的派别和当地指挥官事实上正在解除其对手的武装，以此作为实际上武装自己更多支持者的手段。这就是特别听到的北部和西部许多普什图人群体的抱怨，他们声称正被仍然有武装的族裔群体解除武装，受其所害。

66. 我对国际援助的传统条件的抑制感到特别关切, 这些抑制使得很难满足未来的阿富汗军队的经常性费用、薪金和福利。依然存在的事实是, 如果军队问题不予恰当的解决, 无法建立一支真正的国家安全部队而且这支部队无法经常领取薪金, 波恩进程就有遭受严重破坏的风险。在诸如阿富汗这样的冲突后复杂局势中, 对安全部门的恰当管理是实现和解及重建的必要的第一步; 的确, 对这一部门的管理可能被视为第一个重建项目。

### 国家警察

67. 临时行政当局、特别是外交部认识到需要获得国际援助, 以建立、训练和维持一支阿富汗国家警察部队。在这一方面, 鉴于德国和阿富汗以前在这一领域的合作, 它们已请求德国政府牵头进行双边和多边努力。

68. 2月13日在柏林召开会议, 讨论国际社会对阿富汗警察部队的支助, 包括阿富汗在内的18个国家的代表以及包括联合国机构在内的11个国际组织的代表出席了会议。德国提出了它1月份派往喀布尔的实况调查团的一份报告, 并在2002年认捐1000万欧元, 支助阿富汗警察。这些钱将用于训练, 包括提供11名教官、翻新警察学校和重建喀布尔的各个警察局。德国政府捐赠的50辆警车中有一部分已陆续抵达首都。比利时、中国、印度、挪威、巴基斯坦和俄罗斯联邦也允诺提供可观的捐助。联合王国已向喀布尔警察提供通信设备、制服和基本资源。最后, 国际安全援助部队正在维修当地的警察局。

69. 2002年3月14日和15日, 在柏林召开了第二次捐助者会议, 讨论国际社会对阿富汗警察部队提供支助的问题。德国在会上提出了一份训练阿富汗警察部队并支持其改革的全盘计划。分发了各项紧急需要的清单, 并要求各个代表团响应, 提供具体的捐助。第一个德国警官小组于3月16日抵达喀布尔, 而德国协调处则于3月18日在喀布尔开始工作。

70. 关于在药物管制问题上对临时行政当局的支助, 德国表示改组后的阿富汗警察部队将包括一个实力雄厚而且效率高的药物管制股。联合国国际药物管制规划署(药物管制署)将继续同临时行政当局合作,

全盘协调为阿富汗开展的由国际社会赞助的各项药物管制倡议。

71. 与此同时, 内政部提出了一份改革和训练警察的详细计划。3月3日, 内政部成立了一个有15名成员的安全委员会, 并将很快成立国家警察改革委员会。警察学校已经开设一门由当地教官讲授的课程。如获得财政资源, 下一个重点将是训练3200名警官(包括100名女警官)——每省100名。

72. 《波恩协定》没有规定联合国在维持治安方面的任何作用。但是, 维持和平行动部民警司已经临时调派一名民警前往设于喀布尔的特别代表办公室, 与内政部联系, 并向特别代表通报进行双边援助的各国政府正在制订的计划。只有在获得有关德国协调下的双边努力所能满足需要的程度的充足细节的情况下, 才能评估联合国今后在这一领域的任何作用的可取性和功效。根据在柏林提出的阿富汗警察部队训练和改革计划, 或建议扩大联合国警察在联阿援助团的存在, 共计四名警察顾问, 这四名警察顾问将同德国小组密切合作, 应阿富汗内政部的要求承担下列任务:

(a) 就警务和有关安全的事项向秘书长特别代表提供咨询意见, 并就支助阿富汗警察部队的问题同其他国际机构和会员国协调; (b) 向内政部各司司长以及内政部设立的委员会和工作组提供咨询意见和援助; (c) 就招募和训练阿富汗警察问题同德国警察小组及其阿富汗对应方密切合作; (d) 就战略和行动规划问题同喀布尔警察部队指挥官密切合作, 并同国际安全援助部队密切协作, 在喀布尔警区人员执勤时提供咨询意见。

### 四. 人道主义救济、恢复和重建

73. 国际上对波恩进程的关注, 不应掩盖一个事实, 那就是数以百万计的阿富汗人仍然靠联合国提供挽救生命的基本援助。在过去20年中, 人道主义援助为该国提供了至关重要的生命线。9月11日事件及其后果, 向联合国及其合作伙伴提出了深刻挑战, 需要它们继续提供援助, 并且帮助防止出现甚至更加严重的灾难。大约六个月后, 显然基本上应付了这两种挑战。之所以能做到这一点, 主要是因为阿富汗人民自

己坚韧不拔，以及人道主义援助界表现出了奉献精神，以及国际捐助者慷慨地响应了提供资金和资源的紧急呼吁。在今后一个时期内仍然需要继续提供大量资源应付正在不断发生的人道主义危机。

74. 联合国及其合作伙伴在应付阿富汗境内的危机时，必须克服这个困难。我要特别向援助阿富汗的数以千计的救济工作者作出的英勇努力表示敬意。特别是在 9 月 11 日之后，他们仍然坚守岗位，使各机构得以在许多地区至少提供最起码的援助。尽管如此，由于安全条件很差，该国许多地区仍然无法进入，致使关键的弱势群体几个月无法获得援助。自从 11 月中月以来，安全环境已逐步改善。因此，各人道主义机构可以迅速扩大行动，在所有主要城镇地区重新部署国际工作人员。此外，救济工作者还可以进入许多农村地区。在战斗期间，许多人在这里避难。

75. 区域协调安排的加强以及阿富汗各邻国的密切合作，也使各机构跨国界提供的人道主义援助大幅增加。这一点在北部尤为重要，因为北部的援助是通过阿富汗同乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦和土库曼斯坦之间边界上的新过境点提供的。

76. 仅 12 月份，粮食计划署就提供了 115 000 多立方吨粮食，防止在冬天的几个月内出现大规模饥荒和进一步出现大规模的流离失所现象。粮食计划署克服重重困难，在严酷的气候使边远地区无法进入之前，就向这些地区提供了大量粮食。粮食计划署还在喀布尔、赫拉特、马扎里沙里夫向全城居民分发粮食。

77. 尽管采取了这些行动，但在许多干旱地区和迄今无法进入的山区和农村地区仍有营养不良的报道。我极为担心的是，除非立即采取补救行动，许多人、特别是易受影响的男童可能会死亡。微营养素缺乏症的报道说明，阿富汗境内的营养状况极为严重，因此需要迅速采取非常对策。粮食计划署正利用直升机对严重受影响的边远地区进行紧急粮食需要评估，联合国其他机构和非政府组织已重新开始营养调查和目标明确的紧急供餐方案。但必须指出，在许多边远地区，盗匪现象、缺乏通讯设施以及基础设施薄弱或根本不存在等问题，继续妨碍救济能力。

78. 联合国各机构及其合作伙伴与临时行政当局合作，已恢复了 2001 年 9 月之前一直提供的多数保健服务。目前，大约 70% 的阿富汗人依靠国际社会提供的保健服务。儿童基金会和卫生部已在全国范围内开展麻疹免疫接种运动，向 900 多万儿童提供此项服务。

79. 地雷和未爆炸装置继续严重威胁阿富汗人和国际人员的安全保障，致使 850 多万平方公里的土地无法进入，每周导致数十人伤亡。针对这种情况，排雷行动方案已在该国多数受影响地区扩大调查、清除和提高认识行动。15 个非政府组织合作伙伴都已恢复行动，90% 以上的排雷行动人员已恢复工作。多数组织不得不置换在派别争斗、空袭和洗劫期间丢失的大量设备。交通要道和其他高度优先地区的地雷已经排除，使得人道主义援助、返回的难民以及国内流离失所者可以进入越来越多的地区。排雷行动方案仍然是计划在该国全境执行的许多人道主义、恢复和重建努力的必要先决条件。

80. 工程部于 1 月 19 日开通了喀布尔以北的萨朗隧道。这条隧道内的障碍物，是俄罗斯紧急服务队和技术合作和发展署在哈洛信托会协助下清除的。虽然这条隧道仍不能完全使用，需要进一步维修，但已开始恢复交通、包括卡车运输，促进了人道主义援助努力以及与中亚的贸易。

81. 目前在巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国境内有 350 多万阿富汗难民。由于冲突和旱灾，阿富汗国内流离失所者人数已超过 100 万。今年初以来，大约 47 000 名新难民已进入巴基斯坦的俾路支斯坦省，以便逃离威胁、种族紧张局势以及旱灾的后果。难民专员办事处已在俾路支斯坦省和西北边界省设立了 19 个新的难民营，向 230 000 名难民提供援助。

82. 临时行政当局已强调，必须向返回的难民和国内流离失所者（估计占该国人口的约 20%）提供援助，并帮助他们重新融入家乡社区。为了更好地提供目标明确的援助，各人道主义机构已重新登记和调查难民和国内流离失所者，以查明他们来自何方，计划返回何处。此外，各机构已汇编各来源地区的简况，以查明需要何种实物援助，在保护方面可能存在何种问题

(如对少数民族而言)。难民专员办事处与遣返部和援助协调局密切合作，准备在 2002 年帮助多达 120 万返回家园的难民和国内流离失所者。这就要求为遣返建立一个法律和行动框架。因此，目前正与临时行政当局以及伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦政府谈判协定。遣返方案还将包括提供运输、一揽子援助和住房材料；实施速效项目，以援助返回地区眼下的各种需要；并建立机制，监测返回者在保护方面的需要。今年到目前为止，已有 250 000 多人从巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国返回阿富汗。难民专员办事处于 3 月 1 日在白沙瓦附近开设了第一个志愿遣返中心。自那时以来，难民以每周 5 000 个家庭的速度返回。

83. 冬季，各机构在国内流离失所者所在地向其提供紧急援助。但目前重点正转入向返回地提供援助。自今年年初以来，联合国及其合作伙伴已帮助 30 000 名国内流离失所者从喀布尔和 Panjshir 山谷返回 Shomali 平原。

84. 上周发生了里氏 7.2 级地震，中亚许多地区都有震感。这次地震突出说明，联合国必须具备强有力的、灵活的人道主义应对能力。虽然这次地震因震中较深，造成的损害比近期发生的其他地震小，但一些社区、特别是东北部的 Khostak 以及 Samangan 省的 Surkundar 深受影响。在 Khostak, 300 多座房屋被毁。地震发生后，Surkundar 发生了大规模的泥石流，许多房屋被掩埋，100 多人死亡，又有数千人流离失所。联合国及其各非政府组织合作伙伴已采取紧急措施应对 Khostak 和 Surkundar 的情况，其中包括提供粮食、医疗和住房。粮食计划署、联阿特派团和人道主义事务协调厅还为哈米德·卡尔扎伊主席访问受灾地区创造了条件。

85. 除了人道主义问题外，令人担忧的是在阿富汗南部（坎大哈、赫尔曼德和 Uruzgan 省）和东部地区已恢复种植罂粟。根据药物管制署 2 月进行的一项预评估，今年鸦片生产可能在 1 900 至 2 700 立方吨之间。药物管制署将在 4 月和 8 月之间进行一项全面调查，调查结果将于 9 月公布。

86. 近期内阿富汗需要大量国际金融援助，以满足目前的人道主义需要，开始恢复并努力实现国家的长期重建。1 月 21 日，我出席了在东京举行的阿富汗重建援助问题国际会议。61 个国家和 21 个国际组织与会。临时行政当局代表团由卡尔扎伊先生率领。会议表示坚决支持阿富汗，承诺 2002 年提供 18 亿美元，其后五年提供 45 亿多美元。

87. 2 月 28 日，联合国和临时当局在喀布尔重新发起 2002 年给予阿富汗人民立即和过渡援助的方案。同一天，我寄信给所有会员国，请它们向该方案捐款。这一方案包括联合国和非政府组织的各种项目，所需资金大约 11.8 亿美元，集中处理紧急人道主义需要，以及立即恢复项目，长期重建和治理援助。这些活动都优先重视能力建设以及阿富汗行政当局和民间社会。联合国和临时行政当局将继续与地方当局合作，根据国家优先目标逐个部门地审查各种项目。我强烈敦促各捐助者支持最高优先项目，并与联合国和临时行政当局合作，确保资源用途明确，分配迅速。

## 五. 联合国在阿富汗境内目前的部署情况

88. 我的特别代表 2001 年 12 月 21 日抵达喀布尔，开始履行《波恩协定》及其附件交托给他的职责。他由其直属办公室(原设于纽约)，共有六名国际专业人员和一名个人助理组成的一个小组陪同。他还由联合国阿富汗特派团指派的少数辅助人员陪同，该团的国际工作人员驻在伊斯兰堡。维持和平行动部派到喀布尔的技术调查组开始探讨促进联合国活动的各种备选办法。上个星期特派团支助厅/维持和平行动部的行政和后勤支助人员昼夜不停工作，以使这个组能够充分执行职务，到 12 月 22 日通讯和后勤支助完全准备就绪。

89. 到目前为止，一些因素妨碍国际工作人员在阿富汗迅速扩大部署。首先，在喀布尔和其他主要城市的安全最高限额(包括联合国所有机构、基金和规划署的工作人员)没有改变，限制联合国国际工作人员在那里同一期间部署的总数。这种最高限额只是最近在喀布尔才提高到 300 名；马扎里沙里夫 60 名；赫拉特 70 名；坎大哈 45 名；贾拉拉巴德 30 名和法扎巴

德 18 名。其次，由于战争破坏和长期失修，可供使用的房舍寥寥可数。

90. 我的特别代表办公室和联阿特派团驻在喀布尔以外地区的国际工作人员有限，在马扎里沙里夫有两名、赫拉特 1 名、坎大哈 1 名和贾拉拉巴德另外 1 名政治/民政干事。在这些城市继续存在安全和后勤限制因素，因此能够在那里部署的工作人员为数有限。

91. 我的特别代表办公室和联阿特派团目前监测或协助在阿富汗全境执行《波恩协定》的能力非常有限。考虑到在阿富汗的政治环境中当地力量和地区势力基础是个重大因素，这特别令人困扰。因此，我的特别代表和其同事迄今，在这种情况下取得的成果确实显著。

92. 特别代表办公室和联阿特派团目前设在喀布尔的一栋小房屋，因为 2001 年 10 月塔利班占据了联阿特派团的办公楼。临时行政当局已将该建筑物归还联合国，但因遭受严重破坏，必须大修才能重新使用。在这方面，我十分感谢安全理事会及行政和预算问题咨询委员会的成员，协助提供 1 500 万美元，使修理能够进行和提供更多的工作人员及设备来支助及时设立的新联合国阿富汗援助团。

93. 联合国所有机构、基金和规划署在临时行政当局成立数周内已将其主要活动从伊斯兰堡移到喀布尔。如前所述，它们的全部部署仍然受到安全限制因素的制约。它们都保留在伊斯兰堡的办事处，而这种情况将会持续一段时日，因为在喀布尔尚未能够满足对采购、银行业务和其他方面的需要。不过，必须巩固和精简以伊斯兰堡为基地的阿富汗办事处，以尽量减少在喀布尔及伊斯兰堡两地的间接费用的重叠。

## 六. 联合国在阿富汗存在的拟议结构： “联合国阿富汗援助团(联阿援助团)”

### A. 任务

94. 上述资料表明，联合国尽可能依赖该区域的现有能力来支助《波恩协定》的执行，并继续在人道主义

和紧急复原方面作出重大努力。同时，考虑到所有这些活动直接或间接影响到和平进程，必须以协调一致方式加以进行。

95. 我的特别代表已发挥协调联合国在阿富汗的一切活动的作用。为保证联合国的一切努力都着重充分支助《波恩协定》的执行，下一个步骤是把阿富汗境内现有的联合国工作人员全部结合成一个团，即“联合国阿富汗援助团(联阿援助团)”。

96. 自 2001 年 11 月底，在波恩召开会议以来，整个联合国系统在总部和区域一就联合国在阿富汗的存在的拟议结构和形式进行了广泛协商。这种讨论由阿富汗特派团综合工作队加以协调，并由联合国发展集团、人道主义事务执行委员会及和平与安全执行委员会的成员积极参与。目前整个联合国系统就联阿援助团如何发挥职能的问题达成广泛一致意见。

97. 如果安全理事会核准联阿援助团成立，其核心任务有：

(a) 履行《波恩协定》交给联合国，经安全理事会第 1383 (2001) 号决议核准，包括有关人权、法治和性别问题的任务和职责；

(b) 通过我的特别代表的斡旋在阿富汗全境促进民族和解与友好关系；

(c) 在我的特别代表的全权下，并在临时行政当局和阿富汗继承行政当局的协调下，管理在阿富汗境内联合国的所有人道主义救济、复原和重建活动；

### B. 基本业务原则

98. 按以下基本业务原则建议联阿援助团的结构和最初规模：

(a) 联阿援助团应当是在阿富汗特别代表的权力和领导下的统一综合结构，并且必须在秘书长特别代表的权力下执行任务；

(b) 联阿援助团的总目标应是支助《波恩协定》执行的执行，包括使阿富汗临时行政当局的新结构稳定，确认执行《协定》的责任最终由阿富汗人自己承担；

(c) 联阿援助团应与阿富汗临时行政当局及其他阿富汗行动者密切协调和协商，以确保援助团的援助工作是以阿富汗的优先考虑为主导；

(d) 联阿援助团应旨在增强阿富汗的能力(官方和非政府两方面)，尽可能依赖少数国际工作人员和多数阿富汗工作人员，使用共同支助服务，以便外雇人员留下浅浅的“足迹”；

(e) 联阿援助团除在喀布尔的总部外，在区域办事处及某些高度优先的省府应有统一的存在和协调的能力；

(f) 联合国在阿富汗境内的活动中将充分纳入着重权利和性别敏感的做法；

(g) 在联合国的所有活动中，将对脆弱群体特别注意；

(h) 复原和重建工作不能等待和平进程圆满结束，而这项工作的早日和有效执行才是进程成功的关键；并

(i) 尚未查明可能要求联阿援助团执行的所有任务，波恩进程的下一阶段很可能为新行政当局和联合国之间的合作提供新途径。因此，援助团必须分阶段成立(还必须包括有关专门技术以支助《波恩协定》所述的选举和宪制程序)。这将取决于安全状况、通过双边和其他国际组织及安排提供援助的程度、以及我的特别代表根据地面上的经验改进战略等因素。

### C. 拟议的总结构

99. 除了秘书长特别代表办公室以及行政和后勤支助部分之外，特派团还拟设两个主要部分，或曰“支柱部门”。每一支柱部门由一名助理秘书长级的副特别代表担任首长，直接向我的特别代表汇报。这两名副特别代表业经任命，负责政治事务支柱部门的是让·阿尔诺先生，负责人道主义和发展支柱部门的是奈杰尔·费希尔先生。特派团总部设在喀布尔，以下七个城市还设有区域办事处：Bamiyan, Gardez, Herat, Jalalabad, Kandahar, Mazar-e-Sharif, 以及东北部一个城市。鉴于阿富汗冲突在区域内的涉及

面很广，伊斯兰堡、德黑兰和邻国的其他一两个城市也将设有联络处。

100. 特派团除了关于军警事项的少数几名顾问以及提供近距离保护所需的轻武装国际人员之外不设军警人员。

### D. 秘书长特别代表办公室

101. 秘书长特别代表办公室开始时只是原有的编制，包含：办公室主任/参谋长；若干特别助理；一个军事顾问股，同国际保安援助部队联系；和一个法律股(负责传统的与联合国有关的法律事项——包括特权和豁免、特派团地位协定以及合约义务等问题——而不是国内法治方面的事项)。

102. 此外还将设一传播和新闻厅，负责特派团的新闻工作，如媒体关系、影片和照片报道，制作或共同制作无线电节目、出版物、网址维持和公众活动等。发言人担任厅长，他代表整个特派团发言。新闻厅还将同临时当局以及双边和多边援助的各方面共同发展国家的传播能力。

103. 人权和性别问题是特派团的主要目标和中心职能。秘书长特别代表办公室需要在涉及联阿援助团工作所有各方面的一些领域，如人权、法治(司法和保安)和性别平等方面获得专家咨询。援助团在这些领域的工作特别依赖人权和司法委员会以及妇女事务部的领导，在这些领域的联阿援助团顾问(主要是阿富汗国民)应提供日常的支持和援助。每一顾问应在各自领域协调整个特派团的活动。特别代表办公室的高级人权、司法和性别顾问将对特派团内两个支柱部门的工作人员提供必要的指导，确保特派团的所有各方面都以基于权利且性别敏感的方式工作。

### E. 支柱部门一：政治事务

104. 支柱部门一由一名政治事务副特别代表担任主管，该部门的任务如下：

(a) 监测、分析并汇报总的政治和人权情况，以及《波恩协定》的执行情况，特别是与召开紧急支尔格大会有关的方面；

(b) 支助紧急支尔格大会特别独立委员会的工作；

(c) 同阿富汗领导人、政治党派、民间社团、机构和中央当局代表保持联系；

(d) 同国际社会的代表保持联系；

(e) 以特别代表的名义，为支持合法当局的努力进行必要的斡旋，特别是在冲突管制、建立信任和协调方面；

(f) 为协助阿富汗特派团的其他活动就政治问题提供信息和指导；

(g) 调查侵犯人权事件，必要时建议纠正行动。

105. 开始时，支柱部门一由大约 30 至 40 名国际政治/民事人员组成，设于喀布尔特派团总部，并向七个区域各派一小型工作队（不超过四名人员）。各区域的国际政治和民事人员将得到国家工作人员的支助，以便同全国区域和地方各级保持联系。联合国阿富汗特派团现有的政治和民事能力将在联阿援助团成立之后立即并入这一支柱部门。

## **F. 支柱部门二：救灾、复兴和重建**

106. 联阿援助团的支柱部门二由一名救灾、复兴和重建事务副特别代表担任主管，执行驻地协调员和人道主义协调员的职能，同时也是负责阿富汗境内联合国人员安全的指定官员。副特别代表负责指导并监督阿富汗境内联合国的救灾、复兴和重建活动，包括难民和国内流离失所者的返回和重新立足，负责事项还包括从事这类活动的办事处、机构、基金和方案。副特别代表将协调一个综合连贯的联合国援助方案，发布并接收有关支柱部门一所进行政治和民事工作的信息。副特别代表办公室将确保同临时行政当局，特别是阿富汗援助协调当局的战略和合伙关系，并直接协助国家发展架构的建立，协调这方面的国际援助，确保这种援助具有战略目标，而且同短期和长期国家优先事项相符。

107. 支柱部门二由救灾、复兴和重建事务副秘书长特别代表进行监督，任务如下：

(a) 为联合国在阿富汗的援助任务构筑一个战略图，目标是满足最脆弱人口的紧急需要，符合国家的复兴和重建优先事项，并且是以权利为基础且性别敏感的；

(b) 利用联合国援助界的比较优势、能力、经验和任务来发展一个综合的联合国援助方案，监测执行情况，确保问责制符合既定的标准，特别注意到促进妇女权利的措施，并使处境最为不利的群体和少数民族裔的权利得到体现；

(c) 确保联合国的援助也能协助阿富汗国家和地方各级的行政和组织发展决策、规划、管理、评估和协调的能力。为此目的，所有的联合国实体都需要向国家的行政部门提供技术、实质和财政支助；

(d) 同临时行政当局和其他伙伴共同建立一个有效的方案信息和数据管理系统，利用阿富汗信息管理处以便于使用的方式提供关于方案范围、执行情况和筹资情况的必要信息，通过各种渠道提供给国家和地方各级的行动者，并提供给国际社会的捐助者和合作伙伴。信息和数据管理设施将是一个由联合国提供资金的半自主设施，由一个用户委员会（临时当局、联合国、非政府组织和捐助者代表）管理，与阿富汗协助协调当局设在同一地点；

(e) 确保联合国各办事处、机构、基金和方案的国家性和地方性活动以有效、经济且协调的方式进行，并酌情同其他行动者——政府、非政府、私营部门和国际行动者——合作。所有这种联合国行动者都将过渡到一个主要依靠各个族裔，包括妇女的合格国家人员的阶段，并为此目的开始进行内部的能力发展活动。工作时尽量减少间接费用，尽量利用共同事务、系统和设施；

(f) 在国家行政当局同意下向联合国各机构、资金和方案分派专题和部门领导协调职责，协助国家各部门监督和协调国家和国际所有行动者以及每一部门的活动，确保行动的协调性，并顾及各种需要、问题和变化，以既定的目标和执行标准来对进展情况和执行情况进行标准化的监测和汇报，确保各行动者、行政当局以及副秘书长特别代表办公室之间定期的信息交流；

(g) 监督、指导并支助联阿援助团各区域办事处救灾、复兴和重建工作区域协调员的工作，使他们能够向地方当局和其他合伙者提供连贯的联合国机构能力发展支助，确保跨部门的协调和解决问题，就联合国专题和部门活动进行监测和汇报，确保首都和周围各地点双向的信息交流，并确保地方一级支柱部门一和支柱部门二活动的相互支持；

(h) 作为联合国援助的代表与国际和捐助界进行交流，就联合国援助的总的情况进行适当的综合汇报，及时向联合国各机构进行必要的汇报，为救灾、复兴和重建方案调动资源，支助临时行政当局和继任行政当局的资源调动优先事项，并管理共同紧急信托基金。

108. 开始时，支柱部门二由大约 50 名国际人员组成，设在喀布尔特派团总部，或七个区域办事处，上述半自主的信息和数据管理设施内也将设不超过 10 名国际工作人员。随后，一些专业工作人员将选择性地调配到省一级。联合国向阿富汗提供人道主义援助协调办事处现有的职务和能力将视需要并入新成立的联阿援助团。

### G. 区域一级的支柱部门间协调

109. 联阿援助团总部一级的支柱部门间协调将由我的特别代表和他的办公室主任/参谋长负责，而分派在区域工作的所有联合国工作人员也必须要以充分协调一致的方式进行工作。为此，援助团的所有各部门，包括所有联合国机构、基金和方案，都将在共同的区域界限和总部内工作（目前并非如此）。此外，秘书长特别代表将根据年资和经验指定高级政治/民事官员或某一区域的救灾、复兴和重建事务秘书长副特别代表高级协调员同时担任新设特派团的区域代表。区域代表的任务是在国家和国际行动者面前担任秘书长特别代表在各区域的高级代表，并确保支柱部门之间的合作与协调。

### H. 设立联阿援助团的任务支助概念

110. 及时制定统一任务对支持联阿援助团的行动目标至关重要。综合结构的建立将分阶段进行。第一步是将联阿特派团行政组成部分与秘书长特别代表

办公室统一起来。这样会简化向联阿援助团核心提供的行政和后勤支助。此外，联阿协调处的现有工作人员和资产将予合并。这些行动将为联阿援助团的统一存在奠定基础，最大地利用共同事务。

111. 联阿援助团的任务支助部分将由大约 100 名国际任务支助人员组成，以 D-1 级的首席行政干事为首。部署全部人员后，将有大约 50 名任务支助人员驻在喀布尔，7 个区域办事处中每个办事处最多部署 7 名任务支助人员（包括警卫在内）。该区的部署将分阶段逐步进行。

112. 任务支助人员必须迅速部署，务求建立必要的的能力，以随时支助联阿援助团扩大其行动。为了维持任务的精简结构，任务支助活动的提供将处于维持安全应急行动所必需的最低水平。在下列各方面特别需要任务支助能力：向国际和地方工作人员提供整套人力支助服务；采购劳务；协调房地翻修必需的工程；在通信至财务、运输和后勤等一系列领域中提供支助；第一线的医疗护理。如果任务支助能力需要加强，就从其他外地特派团临时部署一小批工作人员。将大量利用空中运输来增强安全和灵活性，减少在旅途上的时间，提供医疗后送能力，减轻运送人道主义和发展援助物品的负荷。为了加强医疗服务的提供，将要求会员国向国际安全援助部队提供医疗支助，以扩大对联阿援助团工作人员的医疗服务。

113. 为了使特派团能够尽量利用当地的能力，必须制定培训部分，以增进和训练技能，范围包括从英语至车辆及通信设备维修等一系列领域。通过有效的培训，可将国际任务支助人员的人数减少，并将阿富汗受训人员的人数增加。

114. 联阿援助团将尽力共同利用喀布尔和该地区的工作人员和资源。这样有利于共同事务的提供。为协助进行该项工作，已要求临时行政当局向联阿援助团提供适当的房地。利用当地能力和材料可以将这些房地予以翻新，以供特派团使用。共同利用对于确保工作人员的适当安全至关重要。在这方面，将制定一项综合计划，以满足办公房地和住宿方面的需要。

115. 详细的需要评价和概算编制工作将在制定任务的过程中进行。这方面需要与其他机构协调。

## 七. 意见

116. 阿富汗是一个支离破碎的社会。波昂会议参加者已经为该国的领导人和人民制定一系列艰巨的任务，以在不到三年的时间内巩固和平过程。但 23 年战争所造成的创伤，需要 36 个月以上的时间才能治愈。治疗过程已经开始，阿富汗人和国际社会成员必须谨慎行事，以免过程方向逆转。在这方面需要大家不断努力给予支持，坚持正确的方向，并且需要制定实际和可以达到的目标。阿富汗是一个极端贫穷的国家，在可见的未来情况亦将如此。但目前它起码是一个在国内享有和平并与邻国和睦共处的国家。

117. 很少人在 2001 年 10 月会料到塔利班政权如此迅速地崩溃，一个国际公认的临时行政当局如此迅速地设立起来。在物质或财政方面行政当局可能没有获得什么支助，但它成立后还不到三个月，部长们就定期举行会议，讨论问题，并作决策，在卡尔扎伊主席的领导下以出众的能力在世界舞台上担任阿富汗代表。

118. 临时行政当局已在国际上建立了足够的信任和合法性，捐助者、联合国各机构和非政府组织都坚定不移地在其领导下致力帮助管理拯救生命的援助工作，恢复全国各地的基本服务，并为制定一个国家发展框架而努力。

119. 数十万男童和女童终于能够回校上课。已被剥夺了基本需要的妇女正在受到国际组织、政府各部门、医院和学校的雇用，少数人还担任警察。就业进展速度还远远达不到理想，仍有许多工作需要做，包括保持警惕和不断进行监测，以确保妇女权利不会遭到忽视。目前的局势同不到 6 个月以前的情况形成了明显的对比。

120. 尽管阿富汗的基础结构受到破坏，阿富汗人民受到长达四分之一世纪的战火的摧残，但各阶层人民愿意随时承担重建国家的责任。有几百万阿富汗人留在国内，或流散各地，他们受过教育，有能力和干劲

并且愿意面对未来的挑战。目前他们需要国际社会的物质和财政援助，在没有外来干扰的情况下着手于重建工作。长期以来这种干扰已经对阿富汗主权造成破坏。在这方面，我敦促捐助者、联合国各机构和非政府组织加快提供经费并执行方案，使各有关方面都能看到和平的好处，并且使临时行政当局在国内的信用能够扩及到全国，特别是喀布尔以外地区。

121. 按照《波昂协定》的规定召开紧急支尔格大会是和平过程的一个关键的转折点。这个会议必须在 2002 年 6 月 22 日以前召开。这将是一个重大的政治事件。包括保守派、军事指挥官和民间社会在内的所有政治行动者不久就会开始运用各种政治手段图谋利益。极为重要的是，个人和集体必须在自由公平的条件下来以和平的方式积极地追求其合理的政治意愿，以免削弱人民对和平过程的信任和破坏其合法性。为此目的，维护和平也同样重要。为此，阿富汗人民必须动员起来，国际社会必须继续充分参与和给予支持。必须使所有可能会制造麻烦的人认识到，在国内和国外他们不会获得任何支持。

122. 如果紧急支尔格大会能够如期召开，如果紧急支尔格大会选出的过渡行政当局能够和平地设立起来并获得国内人民的承认，过去长达 23 年的战争可能重演的风险应可大为减少。

123. 不幸的是，和平过程的风险目前仍然存在。最近，盟军与卡伊达和塔利班战士之间在东南地区爆发一轮战斗，导致一些基本问题被重新提到重要的议事日程上。阿富汗境内还有多少卡伊达和塔利班战士？他们到底有多大的决心继续打一场不会赢的战争？什么人在帮助他们，为什么会帮助他们？离开阿富汗的人跑到哪里去，他们有多少人？他们有什么计划？本报告更切要地提到，留在阿富汗的卡伊达成员对和平过程造成什么威胁，他们的支持者是谁？其中有些问题的答案可能仍然难以捉摸，但却不能凭主观愿望使之消失。由于这个原因，和平过程必须巩固，中央政府的权力必须延伸到全国各地。确保扑灭阿富汗领土内的恐怖主义的唯一方法是使该国的合法当局有能力维持领土内的治安。

124. 令人遗憾的是和平过程遇到的风险不仅来自恐怖集团。由于几十年的战争，过去的对手彼此仍然互相猜疑和互不信任。必须使所有人理解到，建立新的阿富汗，唯一的可选办法是以忍耐和容忍来建立相互信任，使所有纠纷通过妥协和其他和平方式获得解决。

125. 让我再提醒所有有关方面注意导致 1992 年阿富汗战争重演的动因。如果有征兆表明过去惨痛的经历将会发生，就必须立即采取对策。如果没有这种征兆，就不能让它再发生。首都的情况尤其如此，在那里成功地设立临时行政当局和部署国际安全援助部队确实有助于大大改善局势，但即使这样也绝对不能盲目自满。

126. 确保安全现在是而且仍然是保护和平过程的基本要求。因此，阿富汗人一致认为安全是最为重要的。卡尔扎伊主席也发表了这种看法，他多次要求将国际安全援助部队扩大到阿富汗其他地方。阿富汗人和密切注意阿富汗政治舞台的大多数人都相信，将国际安全援助部队扩大到若干主要城市中心会大大减少现有武装派系之间爆发敌对行为的可能性。

127. 无论安全理事会和会员国决定以何种方式于此困难之际向阿富汗提供安全方面的援助，速度是极其重要的，我这样强调并不为过。

128. 在帮助建设当地保安部门尤其是阿富汗军队和民警这方面，速度也是极其重要的。从短期和长期

的角度看，没有一个可靠的国家保安机构，迄今取得所有成就将会迅速化为乌有。此外，没有今天的安全局面，为重建阿富汗认捐的几十亿美元今后也将无济于事。

129. 在我的特别代表的领导下，拟议的特派团——联阿援助团打算将联合国的各种形式的援助政治、人权和法制、性别、救济、复原和重建方面的援助调拨到支持阿富汗人民实施和平过程这方面。拟议的任务结构和规模比较精简。这样做正是为了使联合国不要将太多援助阿富汗人民的经费用于支付间接费用，也正是为了不要使太多国际工作人员提出相互抵触的要求，使新设的临时行政当局难以应付。

130. 但是，除非从速处理安全局势，联阿援助团将无法有效地履行其职务。该项责任应由有办法和能力提供必要援助的会员国承担。世界各国已经指出，它们不会抛弃阿富汗人民。现在给予它们机会向阿富汗人民表明，它们说得出做得到。

131. 阿富汗领导人也不要忘记，如果捐助者和部队派遣国相信阿富汗人正在尽力而为，它们就会更加愿意呼应援助呼吁。在这方面，我促请阿富汗领导人确认同政治对手对话和妥协并不需要国际社会的财政援助，而只需要意志和勇气来克服偏狭的种族观念和地方观念，支持真正的民族团结和持久和平。