



大会 安全理事会

Distr.: General
11 July 2002
Chinese
Original: English

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

摘要

本报告叙述了继续执行《波恩协定》的情况，包括 2002 年 6 月 11 日至 19 日举行的紧急支尔格大会圆满结束。尽管在提名和选举代表方面不尽完善，并且在支尔格大会期间出现了恐吓事件，值得注意的是，这样庞大的后勤工作是在非常紧凑的时间表内进行的，完成了选举国家元首和批准过渡当局的结构及任命其成员的任务。

报告还概述了过渡当局和国际社会继续面临的各种挑战。前面最重要的一项任务是确保为人道主义和恢复活动提供足够的资金。报告叙述了联合国系统在人道主义救济、复兴和重建领域在组织活动和业务活动中取得的进展。然而，报告也指出捐助资金的速度放慢了很多，影响了联合国处理难民返回的能力以及政府为其基本服务提供经费以及将其存在扩及喀布尔以外的能力。

使人们感到关切的另一个主要原因是安全问题。虽然国际安全援助部队对喀布尔的安全局势产生非常积极的影响，但该国许多地区治安仍然不靖，有阻碍在政治战线取得进展之虞。因此，秘书长坚决主张在有限的程度上把国际安全援助部队的活动扩及喀布尔以外地区。

一. 导言

1. 本报告是根据安全理事会 2002 年 3 月 28 日通过的第 1401 (2002) 号决议和 2001 年 12 月 21 日通过的大会第 56/220 A 号决议提交的。报告所涉期间为自 2002 年 3 月 18 日发表关于这个项目的前一份报告 (A/56/875-S/2002/278) 以来的时期。

二. 《波恩协定》的执行现状：临时行政当局的设立和进展情况

2. 阿富汗各方在 2001 年 12 月 5 日的《波恩协定》中承诺参与过渡进程，以成立自由选举的民主宪政政府。执行这项协定代表着结束阿富汗 23 年战争的最佳机会。由于缔结了这项协定，2001 年 12 月 22 日建立了由哈米德·卡尔扎伊先生担任主席的临时行政当局。临时行政当局领导阿富汗 6 个月，随后把权力移交给按照《波恩协定》于 2002 年 6 月 11 日至 19 日举行的紧急支尔格大会所建立的过渡当局。

3. 临时行政当局在刚成立时面临若干困难任务。最重要的是，整个阿富汗四分五裂，权力分散，长期战争产生和维持了无数的派别，它们在各自控制的地区有着经济和政治既得利益。因此，有不同政治和族裔背景的各种各样指挥官的军事割据填补了塔利班倒台后留下的政治空间。这些指挥官都公开表示支持《波恩协定》，但同时却都有自己的打算，如果把经济和政治权力交给中央当局，他们将会有很大的损失。其中有些人忠于临时行政当局的某些成员，但这并不一定意味着他们忠于行政当局本身。在南部和东部普什图人聚居的地区，这种割据局面尤其明显，其原因是塔利班突然灭亡以及仍在这些地区展开消灭塔利班和“基地”组织残部的行动。

4. 因此，在阿富汗许多地区，省政府同中央政府的关系是疏远和散乱的。实行中央控制的尝试往往受到地区军人和省长的阻挠，在许多情况下这些人把自己的利益置于国家利益之上。

5. 面对这些严峻的挑战，临时行政当局试图把权力扩大到喀布尔以外，而它的资源匮乏，也没有真正的军队或保安部队。在这方面，取得的成就是有限的，

不过可能还是超过了大多数观察家所说的程度。例如，临时行政当局顶住毒品生产地区的反抗浪潮，表明它决心铲除鸦片，颁发和部分执行了禁止种植和出口鸦片的法令，并根据这项法令，销毁了街头市价估计为 80 亿美元的鸦片。

6. 在联合国开发计划署（开发计划署）管理的阿富汗临时行政当局基金的援助下，临时行政当局能够向喀布尔和某些省的教师和公务员发工资。今年的头 6 个月里，该基金向 197 000 名公务员支付了月薪。这些资金还用来协调对喀布尔以外地区的一些人道主义危机（包括纳赫林地震）采取的对应措施。临时行政当局对诸如军队征兵、国内和国际投资法、重建学校和保护森林等事项通过了若干法令。

7. 临时行政当局扩大其影响和控制权所遇到的最大障碍是它掌握的资源不多。资源的限制影响了它提供各种服务、修建道路和创造就业机会的能力。由于在阿富汗没有明显的和平红利，当地居民继续向本地的指挥官和现有的地方当局寻求支助，从而加强了本已大权独揽的地方实体，削弱了中央政府和国家团结。一个较积极的方面是，越来越多的阿富汗人寻求加强同中央政府的联系，以对抗地方权力结构，后者往往与军事统治联系在一起。如果中央政府能够表明它是负责任和有效能的，无疑将会有更多的人向其求助。

8. 临时行政当局征集税收的能力有限，这主要是因为地方当局截收关税用作自己的行政费用，从而减少对喀布尔的依赖和加强自己的人力和政治实力。

9. 临时行政当局的许多费用，包括除了发放公务员工资外用于恢复基础设施的费用，由国际社会通过向阿富汗临时行政当局基金提供的捐款来支付。在临时行政当局成立后，为满足该国长期需要建立的阿富汗重建信托基金就承担起在过渡政府期间支付公务员薪金的责任，直至建立起充裕的税收基础。

三. 《波恩协定》的执行情况：各委员会

10. 《波恩协定》规定设立许多委员会，即召开紧急支尔格大会的特别独立委员会、人权委员会、公务员制度委员会和司法委员会。

11. 2002 年 1 月 25 日，在我访问阿富汗期间，卡尔扎伊在我在场的情况下宣布成立召开紧急支尔格大会的特别独立委员会。下面(见第 28 至 42 段)将较详细地介绍支尔格大会进程和特别委员会的作用。

12. 5 月 21 日，根据法令成立了司法委员会，其组成人员包括 16 名阿富汗知名学者、开业律师和法学家。6 月 6 日，临时行政当局主席颁布了随后的法令。该法令规定了司法委员会的具体权力和职能，《波恩协定》规定该委员会的任务是依照伊斯兰教原则、国际标准、法治和阿富汗法律传统重建国内司法制度。已针对有关阿富汗司法部门的不同专题问题成立了几个工作组。每个工作组由司法委员会的一名成员任主席，司法委员会的其他成员、外部顾问和专家参加并协助工作组的工作。

13. 不久前，最后敲定了规定公务员制度委员会职能和权力的法令，但该委员会本身尚未建立。现在看来，卡尔扎伊主席可能会决定，将该委员会的任务扩大至由一名副主席领导的行政改革的所有方面。

14. 6 月 6 日，根据法令成立了人权委员会，其组成人员包括来自所有主要族裔群体的男女专家。该委员会是阿富汗人权积极分子、临时行政当局和联合国之间的全国协商进程的产物。就下列主题进行了协商：制定一项全国人权教育方案；进行人权监测、调查和补救行动的方法；促进妇女人权。该委员会的任务具有挑战性，但其成功执行将大大有助于阿富汗正在进行的过渡。该委员会的委员们应得到国际社会的全力支持。在支尔格大会后不久，卡尔扎伊主席任命前妇女事务部长西玛·萨马尔担任该委员会主席。

15. 阿富汗的人权状况明确需要强有力的人权机构的存在。最近几周，联合国阿富汗援助团（联阿援助团）不得不就许多人权问题与地方和国家当局进行接触，包括 Shiberghan 监狱的不人道状况、北部地区对少数族裔和援助人员的袭击、以及全国范围内零星的有关支尔格大会的恐吓行为。我的特别代表及其工作人员一直对当地指挥官、地区当局和国家官员进行干预，坚持肇事者要负完全责任。

16. 在这一方面，民航和旅游部长阿卜杜勒·拉赫曼遇害 4 个月以后，凶杀案的调查仍缺乏进展和透明度，令人深感失望。4 月份，国家安全管理局对所谓的伊斯兰活动分子进行了出于政治动机的逮捕和长达月余的拘留，而不予以审讯或提出控罪，这突出了对安全事务实行法治的必要性。在这方面，卡尔扎伊主席承诺设立一个委员会来彻底检查国家安全管理局，这是值得欢迎的进展。

17. 关于新闻自由方面，在 2002 年 2 月发布的“新闻法法令”因其具有规定性遭到许多批评以后，信息和文化部就重建和发展阿富汗媒体发表了声明。该声明宣布，将在承认新闻是促进阿富汗透明化和问责制的一个主要因素的基础上彻底审查媒体政策。

四. 安全

18. 阿富汗的安全依然令人担忧。除了公开反对波恩进程的前塔利班和“基地”组织采取的行动外，名义上支持波恩进程的武装派别的存在，也继续威胁着该国和平的巩固及文职政府。这在北部地区特别成问题，琼布什与贾米阿特两派之间的长期之争对总的安全形势有负面影响。尽管临时行政当局和联阿援助团努力将各部队分开和建立一支中立、多族裔的警察队伍，但这一抗争使得无法在马扎尔市建立有效的安全。在这种有罪不罚和不安全的情况下，过去几个星期内，国际援助组织遭到了多次武装袭击和抢劫。其中最为严重和令人发指的是一位女国际援助人员遭到攻击。我的特别代表在国家和地方一级进行了干预，坚持认为必须要解决这种令人震惊的状况，必须要根据法律追究应对这些罪行的负责者的责任。令人遗憾的是，当局尚未恰当地追查这些事件以及早先联合国一名当地工作人员遭杀害一事。在撰写本报告时尚没有为解决这些安全问题采取任何可信的措施。

19. 乌鲁兹甘、拉格曼、库纳尔、瓦尔达克、帕克蒂亚、霍斯特和尼姆鲁兹等省也发生了零星的战斗和冲突。有关省长职位的争执破坏了几个省份的稳定，中央政府经常无力平息对它合法任命的省长的军事反对。

20. 未建立真正全国性的安全部队，国际安全援助部队的活动未能扩展，阿富汗依然为这种普遍存在的不安全所困。安全状况缺乏明显进展可能会严重损害政治和重建努力。

21. 在这一方面，4 月和 5 月在日内瓦召开的两次捐助者特别会议在争取安全部门改革方面取得了进展，我对此表示欢迎。在两次会议上，临时行政当局拿出了循序渐进和综合性的文件，勾画了成立一支 80 000 人的武装部队的设想，这支部队接受国家安全委员会和防务委员会监督。为这支部队提出的明年的预算为 3 亿美元。预算包括支付薪金、提供基本设备和翻新营房。联阿援助团已为阿富汗武装部队设立用于支付薪金和提供非杀伤性武器的一个信托基金，开发计划署已设立一个法律和秩序信托基金，以提供捐助者综合支助，支付警察薪金和能力建设的费用。联阿援助团与被指定领导安全部门改革各个不同部门的国家¹一道努力，它认为安全部门的机构改革以及民间监督是必要的。

22. 创建了经过国际安全援助部队训练的国民警卫队第一营，这是安全部门的一个具体成就。该营圆满完成经指定为支尔格大会会场提供保安的任务。美利坚合众国开始了一项为期 18 个月的训练方案，希望这能最终为新建的阿富汗军队和边防卫队提供 11 500 名士兵，法国正在进行一项类似的军队训练方案。

23. 但是，在为国民警卫队第一营集结一批民族和区域均平衡的人员方面遇到了严重的困难。美国和法国教官正在感受类似的困难。此外，自结束培训以来，由于国防部不支持，第一营已有逾三分之一士兵离开该营。这种情况预示着，如果没有真正一致商定的国家结构来安排新武装部队的组建、住宿、装备、部署，则在建立和培训部队时将会面临困难。已宣布为组建国家军队这一特定目标而成立一个委员会，这是朝着正确的方向迈出的一步。这一委员会现在必须开始认真有效地工作。

¹ 美国负责训练这支武装部队；联合王国负责反麻醉品；意大利负责司法部门；德国负责警察；联阿援助团/日本负责重返社会和复员。

24. 切需认识到，这些新部队在未来很长一段时期内都不能为阿富汗提供充足的安全。特别是，未来 18 月关键性过渡期的大部分时间内，都无法提供这些部队。所以，我仍然认为，有限度地将国际安全援助部队扩大至喀布尔以外地区将会大大有助于巩固和平，应予以审议。

25. 在喀布尔，国际安全援助部队与阿富汗警察和其他国内安全部队一道，仍然继续对安全发挥着积极影响。联合协调机构将国防部、内政部、国际安全援助部队和联阿援助团联系在一起，它继续为讨论、协调和解决喀布尔的安全问题提供论坛。国内安全机构、国际安全援助部队和联阿援助团在安全合作领域取得了进展，一个例证就是这几方为保护紧急支尔格大会起草的综合安全计划。

26. 在这一背景下，5 月 23 日，安全理事会将国际安全援助部队的任期从 6 月 20 日起延长六个月，我对此表示欢迎。6 月 20 日，土耳其武装部队从联合王国手中接收了国际安全援助部队的指挥权。我借此机会向麦科尔少将和英军司令部直属营表示祝贺，他们在国际安全援助部队的一期任务中尽忠职守。我也要向土耳其政府和其他部队派遣国表达联合国的感激之情，感谢它们为巩固阿富汗的和平做出关键和持续的贡献。

27. 在建立一支阿富汗新警察队伍方面，牵头国德国一直在取得进展。到目前为止，共有 82 名警官完成“训练教官”的课程。已排定这些新任命的警察教官将于 8 月第一周开始训练 3 200 名警官。印度还同意对另外的 220 名警官进行专门领域的训练，包括调查技术、后勤和人事管理。但是，为了确保警察不致于在法律真空的情况下执勤，新的司法委员会快速拟订方案以及过渡行政当局将该方案化为具体改革都很重要。

五. 紧急支尔格大会进程

28. 我在 2002 年 3 月 18 日的报告中强调了紧急支尔格大会的重要性，并强调阿富汗民众对大会的强烈支持。同时，我感到关切的是，鉴于支尔格大会具有高

度政治意义，那些力图获得或保持权力地位的人一定会施加政治压力。自那以后的事态发展证实了上述评估。事实上，尽管面临政治和后勤上的困难，支尔格大会还是召开了，这是一项重要的成就。

29. 从阿富汗 390 个区遴选约 1 000 名代表的进程是从 4 月 16 日在西北地区开始的，并于 6 月 6 日在喀布尔结束。这一进程表明，支尔格大会得到全国范围的空前支持，虽然在阿富汗各地区内和地区之间仍存在明显的族裔和政治分歧。特别独立委员会成立的各小组由联阿援助团工作人员和国际监测员陪同，7 个星期来奔波于全国各地，与最边远住区的民众接触。大多数时候，他们得到民众非常积极的回响，数以千计、有时甚至数以万计的民众聚集在各地会所，参与支尔格大会的进程。有 200 名妇女代表获选参加支尔格大会，她们的表现特别积极。此外，她们当中有 20 多名妇女当选，其意义非凡，因为特别在过去 5 年，阿富汗妇女受到塔利班政权的严重压迫。

30. 正如预期，支尔格大会进程并不是没有遇到困难。一些困难是后勤方面的，因为有些地区由于地理或气候的原因根本无法进入。其他问题则与治安不靖有关，有些地区由于部落和地方指挥官之间存在着紧张关系或发生公开冲突，使局势不稳。在东南部（加德兹）、北部（马扎里沙里夫）和最西部的哈扎拉贾特地区（代昆迪）这些问题特别明显。支尔格大会进程取得的成功也带来一个更广泛的问题。虽然紧急支尔格大会的强劲势头平息了该进程初期一些极端集团提出的批评，但支尔格大会显然具有的重要性促使某些指挥官力图通过支尔格大会取得合法的政治地位。因此，在某些地区，地方指挥官和地方当局时不时公然通过用钱收买和恫吓的手段来控制选举结果。独立委员会成员认为有十几个地区的此类事件十分严重，有理由取消这些地区的选举。

31. 在召开支尔格大会期间，发生了几起恫吓事件，其中有些涉及国家安全局。在协商结束后的一段时期内又发生了几起事件。我的特别代表一直在处理这些案子，包括对各省省长、指挥官和临时行政当局最高领导人严词要求，敦促他们与特别独立委员

会合作，采取果断步骤维护支尔格大会及其代表的尊严。

32. 联合国决心尽一切可能协助防止和纠正滥用权力问题，但其性质是一种开放和公开的协商进程，就像支尔格大会那样，应反映出该国权力结构的现实。有鉴于此，将指挥官排除在支尔格大会进程之外是不可能的。也可以这样说，这是不合时宜的。支尔格大会不仅为阿富汗人民提供了表达意见的机会，而且也经历了数十年战争的权力机构通过政治手段、而不是通过暴力解决内部歧见提供了机会。本着这一精神，临时行政当局要求委员会邀请各省省长和民选领导人参加支尔格大会。临时行政当局认为鉴于国家刚摆脱长达几十年的冲突状态而脆弱不堪，加上军事行动还在继续，与各种政治派别进行接触是必要的。

33. 联合国与国际社会也向特别独立委员会和支尔格大会提供了重要的后勤支助。其中包括运输（包括一项重要空运业务）、提供房地和通讯设施。请承包商布置了 8 个区域选举场所，德国的一个非政府组织——发展合作机构修复了喀布尔理工学院的一部分楼宇还搭设了几个帐篷用于召开支尔格大会。

34. 同样重要的是，国防部、内务部、国家安全局和特别独立委员会采取联合行动为紧急支尔格大会和国际安全援助部队提供了异常严密的安全措施。这些措施成功地阻止了极端集团的行动。然而，即使采取了这些措施，也没能阻止有人在召开支尔格大会的最后几天向远离理工学院的喀布尔住宅区发射火箭。幸运的是，没有造成伤亡。

35. 紧急支尔格大会的过程反映了阿富汗政局发展的现状。来自各省的代表在发言中反复提到的主题包括：尽管存在政见分歧和族裔差异，仍有必要促进民族团结；必须在国内许多地区，特别应通过解除武装来解决不安全的问题；有必要建立一支吸收当地和各地地区民兵的多样化国家军队；改革安全机构；有必要在全国所有地方扩大教育和重建有形设施的工作；必须成立一个族裔的均衡的政府；必须制止腐败和结党营私的做法，把资金用在老百姓、而不是用在政府官员身上。

36. 尽管大多数人赞同这些问题当前呈现的正面变动，但也出现了严重的政治分歧，特别是对前国王的作用以及圣战各党派某些成员提出的原教旨主义议程。卡尔扎伊主席在这些对峙中脱颖而出成为各方一致看好的竞选过渡行政当局主席的候选人。在共 1 575 票的无记名投票中他以压倒多数的 1 295 票当选。结果证明他使温和派和知识分子感到安心，为圣战各党派所接受，还是那些因为种族或政治原因把其当作消除塔吉克人纳扎尔委员会派影响的唯一选择。他的当选成为紧急支尔格大会最重要的大事。

37. 在阿富汗历史上妇女（马苏德·贾拉勒）第一次竞选政府的最高职位，并在竞选主席的无记名投票中仅次于卡尔扎伊，这是未来鼓舞人心的迹象，也是对妇女代表们的行动和组织的肯定。同样重要的是，另一名妇女在无记名投票中当选为支尔格大会副主席。联阿援助团与妇女事务部合作为支尔格大会的妇女代表们举办简介班，并在整个大会期间为其提供咨询和帮助。此一合作引生的一项好结果是：设立了阿富汗妇女代表的全国网，此全国网在支尔格大会结束后将会一直存在。联阿援助团将继续为妇女事务部提供一切可能帮助以促进这一进程。

38. 关于过渡结构的问题，卡尔扎伊主席支持将由代表中选举成员而成立的过渡国民议会。特别独立委员会已提出此一建议，尽管在《波恩协定》中没有作出规定。支尔格大会广泛认可这一构想，但由于对不同区域和族裔集团的代表权的公平分配持不同意见，辩论陷入僵局。最后，卡尔扎伊主席提议，根据将由支尔格大会选出的咨询委员会的建议，以后再重新讨论议会选举的概念和模式。

39. 尽管对国民议会的讨论以僵局而告终，但对结构的辩论却使卡尔扎伊主席有机会处理支尔格大会第一期会议期间提出的大家主要关心的问题。他特别指出设立人权、司法和公务员制度等委员会，这些委员会将处理代表们提出的一些问题。此外，他许诺早日设立新的全国委员会以审查和监督以下方面的情况：国家安全和防卫；成立所有阿富汗人信任的基础广泛的新国民军；改革情报局以防止滥用权力；利用外来

援助；协调无线电和电视节目计划以确保其报道不偏袒政府；归还共产党政权时和战争期间从个人处没收的财产；便利外国投资和控制腐败的方式；以及国有企业私有化。他还宣布：市长将由民选；定期轮换调防派到不同区域的军事指挥官，旨在避免造成既得利益和滥用职权；以及新政府将包括各“咨询部长”，旨在保护如游牧人和专业人员等特殊职类的利益。

40. 结果表明卡尔扎伊主席关于议程上最后一个项目，即未来过渡行政当局主要人员这个问题方面的协商也有困难。自波恩会议以来，人们就意识到紧急支尔格大会的主要目标之一就是：组成一个将比临时行政当局更为合法、有效和均衡的过渡行政当局。人们广泛希望新行政当局将打破“纳扎尔委员会”、特别是其来自 Panjshir 区的首席委员对安全部队（军队、警察和情报局）的垄断。

41. 6 月 19 日，在认真紧张的协商后，卡尔扎伊主席宣布了 14 名部长和 3 名副主席的名单，随后由支尔格大会核准。卡尔扎伊主席所经受压力之强体现在为完成其内阁的选定所需的天数上，还体现在他缩减内阁的努力失败了（事实上，与临时行政当局的内阁相比，目前的内阁更庞大）。过渡行政当局的内阁最后由 5 名副主席、3 名具有内阁地位的特别或全国顾问和 30 个部组成。族裔均衡稍有变动：普什图人的代表权升至近 50%，而塔吉克人的代表权降至不到三分之一。内阁中还有三名妇女。过渡行政当局中还有军阀和派别领导人，许多观察家对此感到失望。卡尔扎伊主席及其支持者认为脆弱的和平和民族团结需要主要派别领导人的持续参与；这一观点一定会在阿富汗内外广为人们所接受。但是这些领导人必须履行其对民族团结的承诺，必须把其部队纳入真正的国民军和有效的国家警察。换言之，新政府必须不断努力以证明它有意愿也有能力实践卡尔扎伊主席的承诺，即改革、公正、加强安全、稳定、民族团结和重建。

42. 支尔格大会过程尽管有缺陷，但却增强了阿富汗稳定的前景。它的意义包括宣扬了合法性的新标准，即：权力应立足于民众参与而非军事力量，这是军阀本身必须承认的标准。

六. 人道主义救济、复兴和重建

43. 在规划和实施联合国阿富汗援助团(联阿援助团)的救济、复兴和重建任务以及发展其与临时当局的关系方面取得了进展。联合国系统在组织和业务方面也取得了进展,启动了已规划的协调和管理机制。

44. 4 月份,临时行政当局向捐助界提出的《国家发展框架》在三个支柱部门(人道主义和人力/社会资本;有形重建与自然资源;贸易与投资)下列出了 12 个方案领域。这些方案分为由政府、联合国及非政府组织行动者组成的不同的“方案组”。将为每个方案领域任命一个“方案秘书处”(通常由联合国机构、多边机构或非政府组织担任),其任务是:帮助管理方案组,协助政府拟定强有力的业务协调机制,为编制国家发展预算提供技术支助,促进资源流向国家能力建设。通过与临时当局进行广泛的谈判,最终成功地任命了首批八个方案秘书处。²

45. 被任命为方案秘书处的联合国机构面临的挑战是帮助政府编制从现在到 2003 年 3 月 31 日期间的国家发展预算。授权方案组负责拟订国家目标、战略和政策,并提出有关建议,确保为筹资活动提供根据需要确定的适当的项目组合。联阿援助团支持国家发展预算进程,将帮助政府提请捐助方注意阿富汗的需要。还开始了将编制地区发展方案的责任下放到地区办事处及各省的进程,以便使联合国及其他合作伙伴能够快速、灵活地合作,设计适合地区具体情况方案编制方法。这些方案将利用有限的资源促进该国受战争、难民/国内流离失所者重返和干旱影响最严重地区的综合发展。

46. 与此同时,2002 年 1 月,开发计划署启动了阿富汗的复兴和就业方案,该方案为将近 1 万 5 千人创造了逾 60 万人-日就业机会。除了为参与者提供公平、

有尊严的就业机会以外,到目前为止,这项举措还为缺少经济机会的社区和村庄注入了 180 万美元。开发计划署/联合国项目事务厅(项目厅)还参与了全国 11 个省份创造就业机会的努力。这些比较长远的建设项目大部分集中在教育、基础设施、保健、供水和卫生部门。到目前为止,雇用了 3000 名非熟练工和熟练工,创造了 27 万人-日就业机会。

47. 开发计划署还帮助政府建立了捐助者援助数据库(捐助者数据库)。在告知政府、捐助者以及援助界情况以便利决策方面,该系统将发挥日益有益的作用。特别是,为了使资金与预算目标的对比一目了然,将对照国家发展框架跟踪支付情况。鼓励捐助方向该数据库提供有关其供资决定的数据,以确保数据库的数据完整而且不过时。

48. 联阿援助团任务规定的一个中心构成部分是鼓励并支助国家能力。通过阿富汗临时当局基金为支付政府公务员薪金和办公楼重建提供的支助将成为更长期的结构性支助。联合国及其他外部行动者可帮助政府拓宽税收基础,建立一个报酬丰厚、任人唯贤的公务员制度,通过捐助者援助数据库跟踪捐助方支助的情况,并通过方案秘书处协调援助努力。据设想,在三年时间内,联合国将不再参与更适于由阿富汗实体管理的方案和项目。将支助国家以下一级的政府能力,主要是通过为省级协调机构以及省长办公室提供援助。

49. 联阿援助团期望继续保持其与阿富汗援助协调当局或其继任机构的密切关系,并继续为该当局提供支助。联阿援助团还将最终确定并与政府商定一项过渡战略。这项战略将概括列出建立足够的能力所必需的步骤,以便使政府能够承担起提供基本社会服务的全部责任。在这方面,将期待联合国机构拟订明确的战略,促进与各机构对口各部的能力建设。

50. 在报告所述期间,联合国及其合作伙伴以及政府的人道主义及复兴工作取得了一些实质性成就。但是,尽管取得了进展,各种制约因素依然存在。由于全国各地安全情况总的来说有所改善,人道主义活动

² 已经批准了以下方案秘书处:儿童基金会,教育方案;卫生组织,卫生方案;人居中心,城市发展方案;粮农组织,自然资源方案;难民专员办事处,回返与重返社会方案;教科文组织,文化与媒体方案;阿富汗排雷行动中心,排雷行动分组方案;粮食计划署,粮食援助分组方案。

的空间扩大了，但是在某些地区，援助机构的活动仍然由于安全局势严峻而受到限制。令人严重关切的是，本报告前文（第 18 段）所提及的那类对在北部的国际援助组织的各种袭击依然发生。另外，关于骚扰阿富汗国内流离失所者的情事有所增加的报告令人担忧，包括在萨尔普勒发生的一系列这类事件，而且据报告，在赫拉特也发生了这类事件。南部的数千名普什图族国内流离失所者因为害怕受到骚扰和歧视而不愿返回他们在北部以及西部的原居地。

51. 尽管安全局势莫测，今年仍然有 110 多万难民在联合国难民事务高级专员办事处的援助下返回阿富汗；其中 100 万人从巴基斯坦返回，8 万 5 千人从伊朗返回。至 2003 年 12 月底，预计将再有 50 万人返回。另外，据估计，20 万名难民在没有援助的情况下自发返回。在援助下返回以及自发返回的国内流离失所者大约为 20 万人。如此之多的难民和国内流离失所者返回是一项正面指标，不过，也引起一定的关切，因为 50% 以上的难民返回喀布尔和贾拉拉巴德，而不是他们的原居地，使基础设施和提供基本社会服务，特别是医疗和教育服务，面临巨大的压力。

52. 教育部在联合国儿童基金会（儿童基金会）和一些其他利益有关者的支助下发起返校运动，帮助 178 万儿童于 3 月 23 日前返校。初步结果显示，也许有两倍以上数量的儿童返校，全国三个地区估计平均有 29% 的女生返校。教育部将向学校提供更多的用品，加速分发教科书和教学资料，满足额外需要。在为 9 月学期做准备的过程中，将由儿童基金会供应 5 000 个“学习用品盒”，向 40 万名学生和教师供应用品。儿童基金会还开始了一项方案，除全面推动卫生教育外，还向所有学校提供充足的水和卫生设施，在年底前将达成 1 500 间学校的目标。儿童基金会和非政府组织还做出巨大努力，扩大向乡村社区，特别是有大量阿富汗人返回的地区提供用水和卫生的覆盖范围。

53. 在卫生部门，已经计划在 2002 年进行四轮小儿麻痹症免疫接种，第一轮和第二轮是在 4 月和 5 月进行的，包括 580 万儿童。五年多以来，全国各地的接种小组很大部分第一次由妇女组成。本月开始一项针

对 500 万儿童的维生素 A 运动。其它干预措施包括向大约 700 万人提供基本药物和医疗用品、发展心理保健服务，并重建生殖保健和妇幼保健基础设施。世界卫生组织在国家结核病研究所设立了一个办公室，支助国家结核病防治方案。

54. 阿富汗排雷行动方案在 2002 年加强活动：测量并标示 5 460 174 平方米怀疑埋有地雷的地区；标示 16 225 289 平方米的战斗地区；将 32 091 000 平方米测量过的地区交还社区供作生产性用途；并在 2002 年第一个季度对 23 825 611 平方米埋有地雷和未爆弹药的高度优先地区进行了排雷。此外，对 4 400 名排雷人员进行了在战斗地区处理集束炸弹技巧的培训。

55. 在粮食援助和粮食安全部门，粮食计划署在阿富汗乡村从事了 58 次快速评估任务。初步定论突出强调了持续营养不良问题，显示在收割前饥荒期间迫切需要粮食援助，长期需要大规模粮食安全方案，以便减轻下一年问题的严重程度和应付人民处境普遍极其危殆的困境。同时，人们不断变卖家用财产，更多儿童被迫进入劳动力市场，养活家人，据报早婚司空见惯。越来越多的回返难民使用粮食援助资源造成资源紧张，粮食计划署正加紧努力，在 7 月收割前为 900 万人提供食物。粮食管道全面短缺粮食仍然是一项严重问题，使口粮数量不得不缩减，并削弱了粮食计划署满足紧急需要的能力。在为今年年底以前资助其阿富汗项目而请拨的 28 500 万美元中，总共仍短缺 10 200 万美元，等于缺少 175 000 吨粮食。

56. 粮食计划署/联合国粮食及农业组织联合作物评估团已经在阿富汗开始运作，不久将提供所有地区的信息。由于 2002 年上半年该国年降雨量比过去三年为高，因此大部分地区的农业产量预料会有显著增长。尽管如此，初步显示南部、东部和中部地区干旱也许会继续下去，缺少降水和雪盖是重新种植罂粟花的一个因素，这是因为罂粟花耐旱，农民需要灌溉的面积小得多，但可获得相同的经济利益。

57. 儿童基金会、粮食计划署和非政府组织伙伴近几个月进行的营养状况评估着重强调特别是妇女和儿

童严重长期营养不良和微营养素缺乏症问题，特别是在受干旱影响地区。这一分析指出，需要不断向最易受伤害人口提供粮食援助。在 2002 年 5 月期间，阿富汗人易受伤害的危机程度得到塔夫茨大学所进行研究的证实。这项评估是最近危机开始以来所进行的一次最广泛评估，它是在对 1 100 个家庭进行普查的基础上进行的。该评估把注意力放在干旱和冲突对脆弱性的累积影响以及阿富汗家庭的应对战略上。该项研究的主要定论是，虽然政治环境最近有了改善、援助有了增加，最近的天气模式更加有利，但是，全国的粮食不安全和脆弱性在今后 18 个月内可能仍会持续，需要持续进行大量的紧急方案拟订工作。该报告意味着一项要点：鉴于返回该国易受伤害地区的国内流离失所者和难民的人数比预料为多，情况可能会进一步恶化。

58. 显然，相当严重的人道主义危机将持续到明年。对联合国及其伙伴的主要挑战就是尽量帮助更多的人通过各项复兴方案摆脱其危殆的处境，同时不断满足人道主义方面的需要。只有得到国际社会、特别是 1 月东京会议上慷慨认捐的捐助者及时慷慨的支助，我们才能应付这一挑战。

七. 任务支助

59. 联阿援助团的任务支助部分迄今着重提供建立联阿援助团所需的即时支助并同时对支尔格大会提供后勤支助。目前已在所有 7 个区域办事处设立高效通讯，并已提供医疗支助。秋季将增设一个诊所，从而进一步加强医疗支助。空中业务也已建立，并制订了航空安全方案。目前正在进行培训，以满足国际和本国工作人员的迫切需要。开设的课程有驾驶员培训、急救和了解当地文化。长期说来，培训将是特派团得以减少进行任务支助的国际职员人数的一个重要因素。因此，已开始着手为本国工作人员开办英语语言培训和计算机课程，并确认进一步的培训需要。任务支助部分在今后一段时期有以下优先事项：继续将联合国向阿富汗提供人道主义援助协调办事处（联阿协调处）的单位并入联阿援助团，制定后勤和行政计划，确保特派团能在整个冬季有效运作。

八. 意见

60. 在波恩开始的和平进程仍在继续向前推进，尽管进展缓慢。迄今为止，《波恩协定》中规定的所有步骤都已及时加以执行。不应忘记，波恩进程确是一个进程，而且是一个长期进程。也不应忘记，塔利班的倒台只不过结束了两大军事阵营之间的大规模战斗。其他各派既没有解散也没有放下武器；而且也没有将他们编入任何国家队伍。

61. 塔利班本身并没有正式投降。他们也许已被大为削弱，残余势力受到以美利坚合众国为首的反恐怖主义联盟的有效遏限。但是，他们依然存在，还有“基地组织”的残余分子。

62. 紧急支尔格大会正是在这种背景下在波恩会议以来的短短 6 个月期间筹备和举行的。我曾反复警告，支尔格大会将是一项重大挑战，要开成这个大会需要克服许多困难。我的特别代表也在每个场合传达这一信息。

63. 人们的期望之高并在支尔格大会召开之时达到脱离现实的登峰造极的地步说明了阿富汗临时行政当局的成就和召开紧急支尔格大会的特别独立委员会的工作。联合国对这一委员会的支持得到了普遍的承认。

64. 值得注意的是，像支尔格大会这样繁重的后勤任务加上连带的种种政治复杂性和敏感性是在波恩规定的极其紧凑的期限中完成的。在代表们开会的 10 天中，没有发生重大的安全事件，且支尔格大会设法完成了在波恩提出的所有三项任务：选举国家元首、批准过渡当局的结构并任命其“关键人物”。经过 23 年的冲突后，阿富汗人以普遍认为尽可能自由和公正的投票方式选出了他们的第一任领导人。这是一大成就，前所未有的众多妇女代表参加其事也是一大成就。

65. 虽然在任命和遴选代表时有不尽完善之处，但支尔格大会的成员最终组成了体现阿富汗社会的有代表性的一批人。而且，尽管有人进行恐吓，许多代表仍表现出极大的勇气和决心就各种问题发表意见并表达不同的立场。代表们认识到，他们的大部分重要问题和忧虑——安全、保健、教育、工作——也是全国其他人的共同问题和忧虑。许多代表敦促为国家团

结而抛开分歧。这种时刻使人们颇有希望地看到目前已迈出了国家和解和团结进程中最初的试探性步骤。

66. 联合国已完成了它关于支尔格大会的任务，但它的作用和责任并不仅止于此。在今后几个月里，联合国系统和国际社会必须根据它们的任务尽最大努力协助卡尔扎伊主席及其行政当局。今后的主要任务是建立制宪委员会，以草拟一部新宪法；在 18 个月内召开制宪支尔格大会；以及筹备大选。

67. 和平进程要取得成功，就必须在采取这些关键政治措施的同时继续开展人道主义和复兴活动。然而，自从 2001 年 10 月发动了提醒捐助者注意运动以来，提供捐助金的情况时好时坏。直至 2002 年 4 月中旬，通过立即和过渡援助方案、阿富汗临时行政当局基金以及通过双边渠道提供的资金逾 11 亿美元。然而，自 4 月中旬以来，为人道主义和复兴活动提供资金的速度大大放慢了。提供捐款的速度放慢可能会严重阻碍为解决该国各地最迫切需要而展开的方案，尤其是支助难民和国内流离失所者返回的方案。更令人感到担忧的是，政府将缺乏资金来为其各种基本服务提供经费以及将其存在扩大到喀布尔以外地区。

68. 为了完成其任务，并且不辜负阿富汗人民对联合国的信任，联阿援助团将继续执行其创新性综合方案，以便以最好和最有效的方式利用联合国在阿富汗的资产。联合国除了将特派团的所有组成部分结合起来，还将继续寻求同临时行政当局合作的方式，以便加强能力建设，并促进使方案最终导致建立一个能胜任其职责的阿富汗政府。联合国还将继续同国际社会一道努力，确保救济、复兴和重建工作能及时和协调一致地进行，并能获得足够的资源。

69. 阿富汗境内许多地区仍然不安全，有可能阻碍或甚至扭转在政治战线取得的进展之虞。尤其是在阿富汗北部，人道主义工作者多次受到袭击，所造的紧张气氛使许多援助组织考虑停止或削减在这个区域的活动。地方当局应履行其承诺，解决安全没有保障的问题，把犯下这些罪行的人绳之以法。否则，这种趋势还可能影响捐助者对这个区域的复兴和重建项目投资意愿，而这个区域是阿富汗最需要援助的地区之一。由于在喀布尔以外地区没有国际安全援助部队，在建立国家军队之前，将难于消除不安全的气氛。因此，我仍然坚决主张在有限的程度上把国际安全援助部队扩大到喀布尔以外地区。

70. 随着和平进程向前推动，必然会出现新的问题，甚至可能出现倒退。卡尔扎伊主席和他的班子必须同阿富汗人民和国际社会一道，耐心而坚定地继续在在政治、安全、人道主义和复兴工作等所有战线上共同努力，既不自满也不必不必要地惊慌，以确保巩固和平及实现稳定。

71. 最后，我谨衷心感谢我的特别代表和整个联阿援助团，感谢他们全心全意地致力于通过支尔格大会帮助在阿富汗展开和平进程，并使其进入了过渡行政当局阶段。过去 6 个月里，联阿援助团工作人员在拉赫达尔·卜拉希米明智和杰出的领导下，经历了艰难困苦、长时间地工作、承受巨大压力和得不到休息。然而他们展开的各项活动，无论是政治、人道主义、发展、后勤还是行政工作，都取得了佳绩。我期待这个非常重要的援助团继续取得成功。
