



大 会 安全理事会

Distr.: General
18 March 2003
Chinese
Original: English

大 会
第五十七届会议
议程项目 37

安全理事会
第五十八年

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

本报告介绍阿富汗过渡行政当局在联合国阿富汗援助团（联阿援助团）支持下，继续执行《波恩协定》的情况。本报告强调重建工作取得实际进展的重要性，并呼吁国际社会保持对阿富汗的承诺。

本报告指出阿富汗过渡行政当局在巩固政府权力方面取得的进展，特别是通过下列途径取得的进展：通过国家发展预算；成功完成货币改革行动；继续执行有关国家方案，为阿富汗人民提供明确、实在的经济益处。

本报告还阐述了旨在促成建立一个多族裔、对性别问题有敏感认识和具有充分代表性的阿富汗政府的关键政治进程，其中包括由阿富汗人领导的制宪进程。根据该进程，将在 2003 年 3 月底之前拟定宪法草案，在 2003 年 4 月和 5 月举行公众协商，并在 2003 年 10 月举行制宪支尔格大会。另一个关键进程是筹备将于 2004 年 6 月举行的全国选举。根据哈米德·卡尔扎伊总统向秘书长提出的请求，秘书处政治事务部选举援助司目前正协同联阿援助团确定援助方式。

本报告指出，安全问题仍是阿富汗和平进程面临的最严重挑战。安全局势不稳定，阻碍了重新确立法治、消除侵犯人权的行为、重建以及政治转型等工作。但是，本报告指出了安全部门改革取得的一些进展，即重建国家军队和警察、恢复司法部门、执行解除武装、复员和重返社会方案以及遏制非法麻醉品的生产和贩运。尽管仍存在安全问题，但本报告指出在人权和性别问题等领域也取得了进展。

本报告还述及救济、复兴和重建工作，着重介绍了获得普遍成功的准备过冬方案、难民和国内流离失所者回返造成的问题以及成功的免疫方案和教育方案。

由于提出本报告之际正值提议延长联阿援助团任务期限之时，因此，本报告载有拟议调整联阿援助团结构的做法。最重要的调整涉及军事顾问股和警察顾问股员额的小幅增加以及设立一个选举科，选举科由一名高级专家负责，并由一个规模适当的小组提供支助。

一. 引言

1. 本报告是依照安全理事会 2002 年 3 月 28 日第 1401 (2002) 号决议以及大会 2002 年 12 月 6 日第 57/113 A 和 B 号决议提交的。本报告叙述自上次 2002 年 10 月 21 日的报告 (A/57/487-S/2002/1173) 以来的情况。本期间内, 安全理事会还收到关于阿富汗局势的每月简报 (见 S/PV. 4638, S/PV. 4664, S/PV. 4699 和 S/PV. 4711)。

二. 《波恩协定》执行情况

A. 巩固政府权力

2. 报告所述期间, 阿富汗过渡行政当局继续在全国范围建设其权力并实施国家政策。主要的一项政策文书是本财政年度 (2003) 的国家预算。预算编列了若干国家方案, 使政府得以向全国的公民公平地提供实际利益。目前, 政府几乎在所有的省份都向公务员支付薪金, 并计划增加给省政府的经费以支付业务费用。向中央缴纳税收方面已有象征性的改善, 但仍然是中央政权面临的主要挑战之一。建设一个协调的、听从首都的行政体系, 除其他外, 需要有资源的持续流动, 省、国家和国际各级所有行动者就它们与中央行政当局的相对作用取得密切协调, 并达成一致看法, 以及普遍强化国家中央机构的能力。

3. 报告所述期间, 政府通过部际和内阁制定预算的活动, 在发展国家决策系统方面取得了重大进展。由于预算提供了一个帮助确定政策和安排国家优先事项的重要工具, 联合国阿富汗援助团和联合国机构同意在预算进程中进一步确定其方案和项目的优先次序, 发展 2002 年 12 月为确定阿富汗过渡援助方案在奥斯陆发起与政府进行的协商进程 (见 A/57/487-S/2002/1173, 第 37 段)。为了引导多边资金支助国家建设的进程, 有可能建立新的信托基金和其他机制。

4. 作为国家发展预算进程的一部份, 各部委与新形成的协商小组一起, 制定了各自部门的概算。内阁将在 2003 年 3 月初对这些概算进行细致审查。随后, 政府将于 3 月 13 日和 14 日在喀布尔阿富汗发展论坛以及 3 月 17 日在布鲁塞尔阿富汗高级别战略论坛上介绍其业务预算和国家发展预算。

5. 《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》见 S/2001/1154, 附件) 要求进行全国人口普查, 这将成为多项发展和施政活动的重要基础。目前, 在国家统计局的领导下, 在联合国人口基金 (人口基金) 的支持下, 正在大力展开普查的准备工作。第一阶段是普查家庭和村庄的设施, 已在昆都士展开, 将逐步推广到其他省份。目标是在年底完成第一阶段。

6. 2003 年 1 月初, 阿富汗政府完成了 2002 年 10 月开始的货币交换工作 (见 A/57/487-S/2002/1173 第 7 段)。这项费劲的工作得以圆满完成有政府的很大功劳, 新货币为改善经济稳定和实行金融和经济的改革奠定了重要基础。

7. 恢复管理公务员制度的行政系统是希望能取得进展的一个领域。与当初的假设相反，根据 1964 年《宪法》建立的统一的行政系统经受了多年的动乱，在某种程度上仍然受到全国公务员的尊重。

8. 巩固阿富汗的和平进程需要在重建方面取得进展。和平的经济效益必须成为阿富汗人生活中的真实内容。用于资助政府预算不足和发展活动的阿富汗重建信托基金在 2003 年 3 月结束的财政年度收到 2.12 亿美元。核定项目的价值约 2 亿美元。政府鼓励捐助者通过信托基金的机制和正在设立的其他类似信托基金机制支持社会部门的方案。

9. 全国范围的三个主要方案应该在地方一级向阿富汗人提供明显而切实的利益：(a) 由阿富汗重建信托基金供资的国家紧急就业方案；(b) 世界银行供资的民族团结方案；(c) 联合国开发计划署（开发计划署）支持的全国以地区为基础的方案。国家紧急就业方案是为了向全国的弱势群体提供劳动密集的就业。农村复兴与发展部，连同其管理机构联合国项目事务厅（项目厅），正利用非政府组织在 16 个省实施项目，其中有 8 个省已经开工。公共工程部也在与项目厅合作，监督与私营部门小公司订立的道路修复合同。效仿开发计划署阿富汗恢复和就业方案的城市模式，这一部分预期将创造 250 多万人日的有偿劳动，并将在今后六个月内大致全额付清。

10. 也是由农村复兴与发展部领导的民族团结方案将帮助进行社区规划和向地方一级转移赠款，用于建设村庄的基础设施和在全国进行其他投资（每个村庄每年约为 2 万美元）。方案的目标是在 2003/04 年帮助大约 3 000 至 5 000 个社区，在 2004/05 年再帮助 5 000 至 6 000 个社区（大约相当于全国社区的一半）。该部的全国以地区为基础的方案力求加强省、区两级的能力，以支持另两个方案，同时通过弱势地区的试点方案提供援助。

11. 美利坚合众国领导的军事联盟已向昆都士、加德兹和巴米扬部署了省的重建小组。据联盟说，重建小组将支助重建活动，帮助扩大中央政府在各省的权力。重建小组可能在今后为监测和支持各省安全部门的改革奠定基础。希望重建小组的存在也将在其行动地区附带地增强地方的安全。

12. 内政部部长领导着一个政府协调委员会，负责重建小组的部署，联阿援助团正在帮助维持重建小组、联合国和非政府组织援助各方之间的清晰通讯，部分是为了减轻人们，对军事行动者和民事行动者的作用可能混淆的担忧。联阿援助团认为，如果重建小组将援助放在不同的需要上（例如道路、发电、重建地方政府大楼和海关哨所），从而使自己的方案明显有别于其他的人道主义和发展行动者的方案，则可减少这些忧虑。

B. 政治进展

宪法进程

13. 《波恩协定》要求在 2003 年年底之前起草并批准新的阿富汗宪法。这一进程如果圆满结束，将为巩固和平进程奠定政治基础。前国王查希尔·沙阿于 2002 年 11 月 3 日正式设立了制宪委员会的起草委员会（见 A/57/487-S/2002/1173，第 28 段），该委员会至今已基本完成宪法的初步起草工作。由 9 人组成的委员会包括来自主要族群和区域的法律家和法学家，还有两名女法官。

14. 另外还将任命一个由 30 人组成的更大的制宪委员会，并将于 2003 年 3 月开始开会。预期哈米德·卡尔扎伊总统将于 4 月和 5 月颁布法令，说明宪法的制定过程和制宪委员会的作用。将在整个阿富汗进行公开协商，广泛征求民众的意见。委员会将参考协商意见，在夏季拿出最后草案，提交 10 月份的制宪支尔格大会通过。联阿援助团将需要有一名宪法专家以其专业知识帮助这项复杂的工作。各捐助者也正在为这一进程的不同阶段提供精通制宪进程和法律的专家。但是，应该强调，制宪进程仍将由阿富汗领导。

选举

15. 波恩进程的另一个重要组成部分是在 2004 年 6 月举行选举。由于阿富汗没有选举机构，这一任务就变得较为复杂。阿富汗既没有国家选举机构，也没有选举登记制度，更没有规定选举的进行和政党职能的法律。2003 年 2 月 15 日，卡尔扎伊总统写信给我要求“将帮助筹备和组织选举进程以及协调国际选举援助的任务交给联阿援助团”。我给予了肯定的答复，为此，联阿援助团将与政治事务部的选举援助司合作，确定选举援助的适当方式。

16. 为了实现《波恩协定》中规划的时间表，阿富汗政府必须紧急任命一个全国选举机构，监督选举的组织工作。联阿援助团将通过富有经验的顾问小组，支持这一选举机构，并帮助建设其登记选民、进行公民教育和按照《波恩协定》进行选举的能力。联阿援助团选举小组还将协调向国家选举机构提供的国际援助并与该机构联系。

17. 由于宪法草案定于 2003 年下半年完成，因此也许不可能根据新宪法制定选举的法律框架而仍有足够的时间在 2004 年 6 月前举行选举。因此，必须为 2004 年的选举颁布“一次性”的选举和政党法律。以后的选举将根据新宪法起草法律。

18. 有关选民鉴定和公民教育的业务复杂而昂贵。选举援助司和联阿援助团正在最后确定 2003 年所需经费的最初概算。2004 年的选举将是执行波恩进程的重要一步。选举的组织和实施将是一个严峻的挑战。脆弱的安全局势以及任何选举所固有的那种候选人彼此竞争使紧张局势和社会分裂加剧的风险更增加了选举的困难。

国际关系

19. 2002 年 12 月 22 日,阿富汗及其六个邻国的政府在喀布尔签署睦邻关系宣言(见 S/2002/1416, 附件)。签署者再次承诺在领土完整、相互尊重和不干涉内政的原则基础上建立积极和相互支持的双边关系。这七个国家还表示决心打败恐怖主义、极端主义和贩毒。安全理事会立即在 2002 年 12 月 24 日第 1453 (2002) 号决议中欢迎和支持这一行动。自从宣言签署以来,阿富汗官员已对邻国首都进行访问,讨论在众多问题上进行合作,包括外交和经济关系以及难民问题。卡尔扎伊总统对其中每一国家的首都都至少访问了一次。

C. 安全问题

总的安全局势

20. 安全问题依然是阿富汗和平进程面临的最严峻挑战。只有安全局势得到改善,才能恢复法治,确保人权得到保护,促进重建工作,并推动包括拟订新宪法和举行自由、公正选举在内的复杂和平进程的顺利完成。阿富汗许多地区依然没有得到国家合法安全部门的保护。最近,北部、东部和南部地区武装团体的犯罪活动十分猖獗,许多地区的地方指挥官发生冲突,继续造成局势动荡不安。

21. 在本报告所述期间,赫拉特省长伊斯梅尔·汗的部队 2002 年下半年与辛当德当地指挥官阿玛努拉·汗的部队发生冲突,显示西部派别领导人争夺加剧。2003 年 1 月,在巴德吉斯省效忠伊斯梅尔·汗的部队和效忠古尔·穆罕默德省长的部队爆发战斗。

22. 在坎大哈,属于 Barakzay 部落的古尔·阿加省长指挥的部队试图解除 Alokozai 部落阿克拉姆将军指挥的警察部队的武装,对当地权力和部落支配地位的争夺达到白热化程度。经部落首领调解,城市治安权纷争才得以解决。

23. 零星的恐怖行为依然经常发生。1 月 31 日,一辆公共汽车在坎大哈附近碾过简易地雷,12 名乘客全部罹难,这是最近数月中最严重的一起恐怖事件。2002 年 12 月下旬,一辆载有两名美国便衣士兵及翻译的车辆在喀布尔遭到爆炸装置袭击,三人受伤。另外,国际安全援助部队喀布尔基地外的人群遭到手雷袭击,两名阿富汗人被炸死,两名外国援助工作人员受伤。3 月 7 日,该部队一名国家翻译驾车巡逻时,被简易遥控爆炸装置炸死。

24. 2003 年头几个月中几个消息来源的报道表明,在阿富汗敌视政府和国际社会的分子加紧了活动。有迹象表明,塔利班残余分子和忠于古尔布丁·希克马蒂亚尔的派别试图在东南和东部边境地区进行重组。针对国际组织和非政府组织人员和财产的袭击事件有所增加,特别是在楠格哈尔、霍斯特、库纳尔、帕克蒂亚、帕克蒂卡、坎大哈和赫尔曼德等边境省份。2002 年 12 月,联阿援助团驻加德兹办事处大院遭到两枚手雷袭击,2003 年 2 月,联合国难民事务高级专员办事处(难

民专员办事处)驻坎大哈办事处外一个爆炸装置发生爆炸,国际移徙组织(移徙组织)驻昆都士办事处大院也遭到一个爆炸装置的袭击。在本报告所述期间,贾拉拉巴德发生了一系列原因不明的爆炸事件,但未造成人员伤亡。针对联盟部队的袭击继续发生,造成一人死亡,多人受伤。

25. 为确保工作人员的安全,联阿援助团和联合国各机构正在采取预防措施,如限制阿富汗境内不必要的行动等。虽然在特定情况下在特定地方,旅行和其他活动暂停了二至三天,但是安全局势尚未恶化到需要停止当地行动的程度。将对所有地区逐一进行安全评估,如某一地区被迫削减行动,将不致对阿富汗其他地区的行动产生影响。

安全部门的改革

26. 解决缺乏安全的问题,关键在于建立一支效忠、团结的政府部队,在负责的法律框架内担负起维护和平、维持法律秩序的责任。因此,阿富汗安全局势的改善,需要在以下相互关联的方面取得协调进展:建立国家军队、警察和边防部队;使现有派别部队解除武装、复员和重返社会;改革司法部门;正视毒品种植和贩运所产生的与日俱增的威胁。国防部、内政部以及大型、具有渗透力的国内情报组织必须进行改革,使其在阿富汗全境被视为真正代表国家。阿富汗领导人正在与安全部门的“牵头国家”一起合作,确定政策对应方法,谋求财政和技术支助,并执行各项方案。我在上一次报告(A/57/487-S/2002/1173,第11至17段)中,概述了为改革国家安全结构而采取的若干步骤。一些改革已经实现。

27. 2002年12月1日,卡尔扎伊总统签署命令,要求新建阿富汗国民军,使所有派别部队解除武装、复员和重返社会并对国防部进行改革。2003年1月12日,国防委员会作为执行总统令的第一步,成立了四个委员会,以协调解除武装、复员和重返社会以及建立国民军的相关进程:复员和重返社会委员会为愿意实现军转民的战斗人员提供协助;解除武装委员会负责收缴国民军以外团体拥有的武器;另外两个委员会(分别负责征募军官和士兵)将确保在才干、族裔平衡和区域代表性的基础上遴选军事人员。

28. 也按照12月1日总统令,顾问委员会于2003年2月18日成立。委员会由阿富汗负责安全部门改革的主要部委、牵头国家代表和联阿援助团组成,负责推动建立国民军以及解除武装、复员和重返社会工作。2月20日,国防部推出改革举措,设立或改设了15个职位,其中包括一名副部长,以改善高级人员中的族裔平衡。这一工作应继续下去,以向国人保证国民军将成为一支名副其实的国家军队,为国家而非派别利益执行国防政策。

阿富汗国民军

29. 美国和法国继续在喀布尔军事训练中心对阿富汗国民军进行重组和训练。迄今为止,国民军已经成立了六个营,由刚刚结束训练的官兵组成。国民军中央部

队首批建设的两个旅部将于不日启用。国民军的若干部队已在喀布尔外围地区部署，开展范围有限的行动，如进行巡逻并对当地的解除武装工作提供支助。部署的官兵普遍受到当地百姓的欢迎，他们显示出新的军队正在发展成为一支守纪律的专业化军队。

前战斗人员的解除武装、复员和重返社会

30. 建立切实负责的国家军队和警察部队，取决于前战斗人员的解除武装、复员和重返社会。2月22日，日本政府作为解除武装、复员和重返社会的牵头国在东京召开会议，动员国际社会对这项工作提供支助。会上共捐款和认捐5 070万美元。日本除为开发计划署解除武装、复员和重返社会工作认捐3 500万美元外，还提供了实物捐助。卡尔扎伊总统在会上强调，将公正地开展解除武装、复员和重返社会工作；将分阶段并在一年之内完成这一方案。具体而言，将通过联阿援助团/开发计划署的“阿富汗新开端方案”加以执行；这项方案将为不拟参加军队或警察训练的部队的重返社会提供援助和支助。

警察和监狱

31. 随着地方民兵的解散，经过改革的国家警察部队将为阿富汗的法律和秩序提供基础。内政部长阿里·艾哈迈德·贾拉里于2003年1月28日获得任命，他表示准备对警察进行改革，令人充满希望。目前，正在开展有关内政部改组的讨论，组建边防警察的工作也在加紧进行。边防警察过去隶属国防部，现在成为内政部属下的一个单位。此外，国际伙伴正在讨论确定一个“牵头国家”，协助阿富汗当局建立边防警察。

32. 由德国负责的警察训练方案进展顺利。已经征募500至600名受训警察，训练将于2003年3月开始。美国也准备执行一项方案，在今后数月中为数以千计的警察提供基本训练，以此对德国方案加以补充。内政部正在起草一项确定警察改革路线的总统令，如同确定军队改革的12月1日总统令。

33. 政府为确保警察部队承担责任采取了重要步骤。2002年11月，警察对喀布尔大学示威学生实施暴力，卡尔扎伊总统为此成立了独立调查委员会。委员会的调查结果指出，警察的确过度使用暴力；由于腐败及其他原因，学生宿舍居住条件恶劣，成为触发示威的原因。政府一些高级官员及其他官员因此被捕。内政部还成立了一个专门负责人权事务的部门。阿富汗独立人权委员会和联阿援助团将通过这一部门，联合执行警察部队的人权教育方案。

34. 内政部已将监狱的管理权移交司法部。首都目前没有总监狱，各类囚犯不论身份，一律关押在喀布尔拘留中心。拘留中心毗邻喀布尔警察总局，人满为患，设施破损。阿富汗监狱管理当局已开始在外围重建Pul-i-Charkhi监狱，但是整个监狱部门的重建和修复项目资金短缺。

打击麻醉品

35. 罂粟的种植和生产以及毒品贩运依然是阿富汗和国际社会关注的重大问题。2003 年，阿富汗将再次成为鸦片第一生产大国。据报，阿富汗许多地区正在按照总统令销毁罂粟作物，但是核查方面依然存在问题。由毒品和犯罪问题办事处支助的项目将协助阿富汗政府提高核查能力。销毁运动的成功将取决于警察执法可信，并取决于农民获得替代性生活来源。这一部门的牵头国大不列颠及北爱尔兰联合王国，正与政府的主要部委、捐助者和联合国密切合作，统筹各省的缉毒活动，并确定速效和中期替代性生活来源方案和基础设施项目。伊朗伊斯兰共和国和美国为公共工程和基础设施项目的人力部分提供了资源，跨部门政府工作队已经派往各省，与当地官员合作确定速效项目。联合王国正在为阿富汗政府提供体制支持。

国际安全援助部队的移交

36. 2 月 10 日，土耳其在喀布尔举行的仪式上向德国和荷兰移交了国际安全援助部队的指挥权，卡尔扎伊总统以及阿富汗和这三国的国防部长出席了仪式。我的特别代表已经与新任指挥官建立了密切的关系，我们期待着德国和荷兰指挥部继续进行有效的领导与合作。

D. 司法部门的改革

37. 我在上一份报告（A/57/487-S/2002/1173，第 25 段）中指出，正在对司法委员会成员进行审查。随后，根据总统令组建了新的 12 人委员会，领导《波恩协定》要求的阿富汗司法部门的改革工作。委员会已受权开展一项综合法律改革方案，调查司法部门对人员、技术和后勤的需要，并制订法官、检察员和其他律师的遴选和训练方案。

38. 委员会于 2002 年 11 月 28 日开始工作，并在与司法部门相关行动者协商的基础上，拟定了一份详细的国家计划。2002 年 12 月 19 日和 20 日，意大利政府在罗马召开会议，对此项工作作出进一步推动。委员会计划在昆都士开展司法部门试点调查。司法部门的需要非常广泛，司法部门的重建任务十分繁重。但是，委员会已经确立了当前一整套优先工作，包括重建法院房地，为法官和其他执法人员提供短期训练，并就新宪法草案所涉司法问题向制宪委员会提出建议。牵头国意大利和联阿援助团为委员会提供了支助。几年来，已在罗马认捐约 3 000 万美元。2003 年执行国家计划所需资金 2 750 万美元，但目前只有一半资金到位。

E. 人权问题

总的人权状况

39. 阿富汗的一般人权状况仍然令人极为担忧。该国缺乏足够的安全和执法能力，司法体制薄弱，使侵犯人权的情况恶化。全国各地都在发生侵犯人权情况，

大多由区域派别或地方指挥官所控制的军队干出。因此，改善全国的安全环境仍然是保护和促进人权、发展阿富汗国家和非政府人权机构最重要的先决条件。

阿富汗独立人权委员会

40. 在2002年10月28日生效的联阿援助团/联合国人权事务高级专员办事处(人权专员办事处)/开发计划署联合项目的支助下，《波恩协定》规定的阿富汗独立人权委员会得以加强其方案的实施。该委员会就妇女权利、人权教育和过渡时期司法举办了若干讨论会和研讨会，并与联阿援助团一道在全国联合展开人权调查。此外，该委员会计划在马扎里沙里夫、赫拉特、坎大哈、巴米扬、贾拉拉巴德、加德兹和法伊扎巴德开设区域办事处。联阿援助团正在协助该委员会获取地方当局的支助。迄今为止，该委员会收到全国各地个人和团体600多份请愿和控诉。其调查重点是关于侵犯人权案的证人受到虐待的控诉、北部普什图人的状况和来自赫尔曼德的哈扎拉人的控诉。委员会还同内政部和检察长一道对全国监狱的状况进行了调查。

41. 由阿富汗独立人权委员会主持成立了人权咨询小组，该小组由阿富汗过渡行政当局、捐助国家和联合国实体的代表组成，充当讲坛，评估人权状况、讨论更广泛的人权问题，并努力为该国政府在其发展方案中实施基本人权概念和文书建立人权基准。

42. 阿富汗独立人权委员会和联阿援助团还同赫拉特省长伊斯梅尔·汗的代表开始就人权问题进行对话。在昆都士，联阿援助团正在为解决导致土库曼和乌孜别克社区冲突的土地争端而设立的委员会中协助省长。

43. 除支助阿富汗独立人权委员会外，联阿援助团还自行开展了调查和监测活动。在人权专员办事处的协助下，联阿援助团于2002年12月为地方和国际工作人员就人权监测、调查技术和保护问题举办了训练讲习班。讲习班的重点是恐吓政治团体或民间社会组织成员、歧视特定族群、对妇女的暴力行为和侵犯妇女权利以及恐吓严重侵犯人权案的证人等侵犯人权情况。就可能掌握北部万人冢情况的证人来说，后一问题是令人忧虑的事项(见A/57/487-S/2002/1173，第21段)。

44. 在这方面，联阿援助团于2002年12月支助了人权专员办事处资助的法医专家前往视察，对马扎里沙里夫附近的万人冢所在地进行技术审查。考虑到为证人提供充分安全保障是始终存在的问题，联阿援助团正在与该国政府、阿富汗独立人权委员会和人权专员办事处探讨取得进展的方法。

F. 性别问题

45. 尽管阿富汗妇女、特别是城市地区的妇女多年来饱经艰难困苦、战争的残酷和基本权利继续受到广泛剥夺，她们正在逐渐作为专业人员、学生和社会的积极参与者重新进入公共生活。2002年回到学校的学生中，女童超过30%，教师中

三分之一是妇女。女记者得以返回电台和电视广播工作，成百上千的妇女在医院、法院、其它政府和非政府组织、联合国和私营部门担任公职人员和专业人员。阿富汗独立人权委员会、司法委员会和宪法委员会都有妇女成员，她们在推动妇女对人权、司法和宪法改革领域的关切事项方面走在最前列。联阿援助团和所有联合国机构正在与阿富汗的这些机构共同努力，确保妇女问题得到充分解决。在这一点上，我特别欢迎阿富汗于 2003 年 3 月 5 日交存了《消除对妇女一切形式歧视公约》的批准书。

46. 妇女事务部获得联阿援助团和联合国妇女发展基金的技术支助，努力确保把考虑性别问题作为全国发展预算的一个组成部分。该部还请联合国支助设立性别和政策工作组，以协助该部拟订其促进妇女权利政策框架。已经做出努力，将妇女问题纳入宪法。宪法委员会的两位女委员在 2002 年 12 月同 15 个机构、组织和捐助者代表会晤，讨论有关保护和推动妇女权利的程序和法律关切事项。这一对话将继续进行，下次会议将纳入其他波恩委员会和民间社会的成员。

47. 为了纪念消除对妇女的暴力行为国际日，妇女事务部举办了一次以家庭暴力为重点的全国性工作会议。此外，该部法律部门还参与对监狱妇女状况的监测，并通过宣传，帮助保证在 11 月释放喀布尔的 23 名女囚犯。

G. 新闻媒体的发展

48. 在过去 12 个月里，尽管资源缺乏，国家人员偶尔强制实施限制，阿富汗媒体还是从几乎不存在发展成一个非常活跃的部门。据新闻和文化部的资料，现在该国有 170 多种出版物。电子媒体也在慢慢扩展。这一趋势的最新迹象就是 2003 年 3 月 8 日开播的阿富汗妇女之声电台，这是喀布尔一家独立的调幅广播电台。一年前，阿富汗电视和广播还只有三四个能运作的电台（战前共有 18 家电视台和 21 个广播电台），现在却有 11 家电视台和 14 个广播电台，尽管其节目、广播的范围和与喀布尔总部的协调仍然存在诸多限制。捐助者、非政府组织、英国广播公司世界服务信托之类机构和联合国各方案——特别是联阿援助团和联合国教育、科学及文化组织——都支助阿富汗媒体的发展。

三. 救济、恢复和重建

A. 准备过冬

49. 联阿援助团的救济、恢复和重建支柱在努力减轻冬季对阿富汗最易受伤害者的恶劣影响。在农村复兴与发展部的领导下，成立了冬季准备工作内阁委员会。该委员会同冬季工作队密切合作，该工作队将政府、联合国和国际机构以及非政府组织汇聚在一起。此外，还在全国八个地区组成国家一级以下的工作队，联合国工作人员借调到省级当局去工作。冬季工作队帮助协调满足主要居住在北方和西部以及中部高原地区 220 万极易受到伤害的阿富汗人需要的工作。由于捐助者的慷慨支助，这些人口持续收到紧急食物援助和住房及取暖援助。

50. 向农村复兴与发展部省级当局提供设备和培训使最初的通信困难得到缓解。总的来看,粮食以外的需要已经得到满足,在2003年2月之前,大约95%的所需粮食供应在全国预先做了安置。紧急修理使通往北部地区的萨朗隧道在冬季大部分时间都畅通无阻,这是由于农村复兴与发展部和非政府组织伙伴的协调努力,而联合国联合后勤中心和项目厅则帮助保持其它通道畅通。以现金支付工资方案也向3万多个家庭提供了收入,而劳工合同则使2 000多工人受雇,帮助把现金注入地方经济。

B. 难民和国内流离失所者

51. 在阿富汗有大约48万国内流离失所者,其中大部分人在南方。这些家庭一般由于歧视、敲诈、税收、旱情和纯经济动机不得不迁徙。这种国内流离失所情况已趋稳定,然而人们仍在从北部搬离,其它已经流离失所的家庭则继续迁徙寻找援助。国内流离失所者返回家乡社区将取决于受干旱影响地区的改善、土地争端的解决和北部的政治发展。

52. 塔利班垮台之后逃离北部紧张状况和压制的主要是普什图人,在协助这些国内流离失所者返回方面出现一些积极进展。在2002年10月17日成立了北部返回委员会,为这些国内流离失所者在体面和安全的情况下返回做好准备,并进行监督。该委员会由传统领导人、地方派别、返回和遣返部、阿富汗独立人权委员会、难民专员办事处和联阿援助团组成。联合国难民事务高级专员在2月27日参加了该委员会全体会议,在此次会议上公布了查明阻挠国内流离失所者回返的障碍的调查结果。这次会议通过了一套具体建议以促进回返,包括解除武装、解决土地争端的措施、宣传反对强行征兵、结束武装团体征税以及提供发展项目以缓解争夺稀缺资源的冲突。

53. 关于难民回返问题,巴基斯坦、阿富汗和难民专员办事处宣布打算于3月17日签署一项协定,为难民自愿从巴基斯坦返回确定一个三年框架。伊朗伊斯兰共和国、阿富汗和难民专员办事处为延长在伊朗伊斯兰共和国的难民自愿回返联合方案继续举行谈判。联合国将继续与收容国一道寻求相互接受的解决办法,依阿富汗吸收回返者的能力,逐步实现自愿回返。为了建立这种能力,难民专员办事处和开发计划署签署了双边合作协定,并与农村复兴与发展部一道协调支助工作,使援助用于支助难民和国内流离失所者回归和重返社会。

C. 卫生和营养

54. 最后一轮小儿麻痹症免疫接种在2002年12月进行(见A/57/487-S/2002/1173第42段)。正在难民回返集中地区做出额外努力,确保返回的儿童获得免疫接种。截至2002年12月,预防麻疹运动为880万名6个月至12岁的儿童提供了终生免疫。2003年2月,针对74万生育年龄妇女开展了三年破伤风类毒素第一轮免疫接种。这些免疫接种是政府、联合国和非政府组织协调与规划的显著范例。

D. 教育

55. 教育部利用三个月寒假为教师提供了密集培训。在 32 个省份中，有 29 个省的 18 000 名小学教师在语言和地雷危险教育方面获得培训，喀布尔的 3 万名教师受到一般教学方法的培训，并在冬季的几个月里向喀布尔小学 1 万 8 千名超龄女童提供了速成学习课程。在教育部的领导下，正在为 2003 年 3 月 22 日开始的新学年做准备。正在为 450 万学生和 8 万教师采购和分发学校用品。

四. 援助团支助

56. 领导联阿援助团的职责在 2002 年 11 月 1 日由政治事务部顺利移交给维持和平行动部。该援助团完成了吸收联合国阿富汗特派团（联阿特派团）和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）人员和装备的任务。联阿援助团对联阿协调处移交的装备进行了检查，正在拟订发放计划。

57. 为了协助实现规定的合并目标，联阿援助团签署了一项喀布尔郊区 18 公顷地皮的租约，用于联合国阿富汗业务中心，支助合署办公的联合国各办事处的后勤、管理和其它职能。联阿援助团行政办事处将于 2003 年 3 月 31 日搬进该综合大楼。其它承诺部分或全部迁移到联合国阿富汗业务中心的联合国实体有项目厅、阿富汗地雷行动中心和联合国儿童基金会。开发计划署、人口基金、世界粮食计划署和移徙组织目前正在考虑此事。联合国阿富汗业务中心将增强工作人员的安全，节省大量租金，设立联合设施提供安全、会议和培训场所、医疗和食堂服务、饮水分配和车辆维修服务。

58. 援助团的主要目标之一是尽量减少国际工作人员驻留数量，同时建设起国家工作人员的能力。联阿援助团正不断查明哪些国际员额可由国家干事员额接替和扩充。联阿援助团还在筹备广泛的工作人员培训方案以促进这一进程。

59. 阿富汗的基础结构仍然是基本性的，支助选民登记和公民教育方案以及进行选举本身都将是重大挑战，需要大量资源。联阿援助团正在与纽约的电子援助司和维持和平行动部协商，以确定所需增加的人员、设备、物质资源和财政资源。

五. 联合国阿富汗援助团的任务和结构

A. 任务

60. 安全理事会第 1401（2002）号决议规定联阿援助团的任务期限将于 3 月 28 日结束。如安理会决定延长联阿援助团的任务期限，我提议保持第 1401（2002）号决议目前规定的任务。我在 2002 年 3 月 18 日的报告（A/56/875-S/2002/278）第 97 段阐述了任务内容。

B. 联合国阿富汗援助团的总体结构

61. 我提议保持我在 2002 年 3 月 18 日报告中所述的联阿援助团结构，其中包括秘书长特别代表办公室、一个政治事务支柱部门、一个救灾、复兴和重建支柱部门，以及一个特派团支助部分。鉴于援助团第一年的活动经验以及预期在未来一年对它的新要求，我提议在一些关键领域调整援助团结构。这种调整概列如下。

C. 秘书长特别代表办公室

62. 除军事顾问股和民警顾问股的人员略有增加外，特别代表办公室将保持我在 2002 年 3 月 18 日报告中所述的任务和结构。鉴于安全部门的改革日益复杂和重要，我提议军事顾问股扩编到八名干事。这将使该股有能力涵盖该国更广泛的地区。军事顾问股的职能保持不变，即向特别代表和联阿援助团高级工作人员提供咨询，并同阿富汗各中央政府和区域军事当局、以美国为首的联盟和国际安全援助部队进行军事联络。

63. 同样，由于警察部门的改革对阿富汗整个安全局势而言极为重要，因此有必要对民警顾问职能进行审查。2002 年 2 月，联阿援助团对联合国民警如何支助警察部门正在进行的改革进行了全面审查。根据这一审查，我认为联合国警务顾问可与德国警察训练项目组密切合作，向特别代表以及阿富汗政府提供更多关于在喀布尔和其他省份开展警察部门改革的咨询意见。因此，我建议将民警顾问股扩编到八名警务顾问。

64. 惩戒制度的改革也是在阿富汗建设法治的一个关键部分。2002 年，从芬兰政府借调的一名惩戒干事协助我的特别代表评估了阿富汗政府在惩戒制度方面的需要。这一顾问职能在所获支助不足的惩戒部门发挥了重要作用。因此，我建议联阿援助团特别代表办公室增设一名惩戒顾问。

65. 为了增强联合国关于相互交织的解除武装、复员和重返社会问题以及毒品管制问题的工作的统一性和政策协调，我想告知会员国，开发计划署关于解除武装、复员和重返社会问题的高级专家同时被指定为特别代表关于解除武装、复员和重返社会问题的高级顾问，毒品和犯罪问题办事处国家代表也同样被指定为特别代表关于毒品管制问题的高级顾问。由于这些职能的经费不从联阿援助团预算支出，因此这种合并不会引起联阿援助团经费的任何增加。

D. 第一支柱部门：政治事务

66. 第一支柱部门将继续由主管政治事务的副特别代表担任首长。除已经完成的与举行紧急支尔格大会有关任务外，该部门将保持我在 2002 年 3 月 18 日报告（第 104 段和 105 段）中所述的任务和结构。《波恩协定》和整个和平进程的执行将需要第一支柱部门履行我在 2002 年 3 月 18 日的报告没有明确提到的若干任务，但它们完全符合既定任务。这些任务如下：

(a) 向特别代表提供关于安全部门改革的政治和政策咨询，协调联阿援助团和联合国各机构开展的安全部门改革活动，以及就安全部门改革同阿富汗政府及地方和国际行动者开展联络；

(b) 向宪法委员会提供咨询和协助，协调向委员会提供的国际援助，向制宪支尔格大会提供咨询和协调。上文第 14 段提到，这将需要增设至少一名宪法专家；

(c) 支持和协助政府筹备全国选举，包括登记选民和协调国际援助。上文第 16 段提到，完成这项任务将需要设立一个选举科，由国际公认的高级专家担任科长，并由一个适当小组在喀布尔和各省提供协助。

E. 第二支柱部门：救灾、复兴和重建

67. 在主管救灾、复兴和重建的副特别代表领导下，第二支柱部门将继续履行我在 2002 年 3 月 18 日报告中阐述的任务。第二支柱部门在 2003 年的工作将侧重下列关键原则：

(a) 协助建立日益自立和负责的国家、省级和地方机构，使其有能力领导、协调和管理国家重建进程和持续人道主义危机的处理对策；

(b) 协助阿富汗人领导的重建进程，使其有助于增强和平、安全与稳定；协助提供国际援助，使其促进国家建设、国家重建的优先事项以及根据两性平等和人权原则制订当前生存和保护需要的长期解决办法。

68. 依照其现有任务以及过去一年的经验，第二支柱部门在今后的工作将侧重若干关键领域，其中包括：

(a) 确保联合国方案的优先事项与国家优先事项相结合；

(b) 通过联合开展方案规划、执行和审查活动，确保对国家对口机构的完全透明度；

(c) 确保政府拥有资料，办法是加快支助资料管理、评估规则和程序方面的政府能力建设，同时确保联合进行审查和评估；

(d) 在中央一级，加快向政府部门提供技术支助；

(e) 在省一级，支助政府协调机制，以加强中央与各省之间的联系；

(f) 审查联合国的运作程序，找出提高效率和效力的具体途径；

(g) 通过制订共同的联合国系统/政府发展框架，尽可能加快机构间国家方案拟订的“正规化”进程，使联合呼吁（目前主要的过渡工具）重新关注纯属人道主义的需要。

六. 意见

69. 本报告所述期间恰好也是联阿援助团为期一年的初始任务期限结束之时。阿富汗过渡行政当局和国际社会以及联阿援助团可对若干显著成就感到满意。除其他成绩外,《波恩协定》的时间表迄今大体得到执行,约有 150 万难民和 50 万国内流离失所者返回了家园,有 300 万阿富汗儿童回到学校,发行了新货币,政府拟订了一份综合国家预算,而且没有发生严重的战斗。

70. 与此同时,阿富汗的和平进程依然脆弱。缺乏安全及法律和秩序的状况继续给阿富汗人的日常生活造成消极影响,削弱了对过渡进程的支持。还有太多的阿富汗人对重建和经济发展的步伐仍不满意,期待着分得“和平红利”。此外,还有太多的阿富汗人仍不确定过渡进程是否真正具有全国性,是否能为所有阿富汗人提供政治空间和平等机会,而不论其政治派别或族裔。经过 23 年的战争,2002 年取得的进展刚刚开始稳固脆弱的和平基础,但稳定与民族和解绝非坚如盘石。

71. 实现这一目标将需要于 2003 年在若干方面取得进展。主要的国家机构必须加强,必须对持续存在的安全问题和无政府状态实行更严密的控制。军队和警察将是这方面的关键机构。在解除武装、复员和重返社会以及改革安全部门的整个努力中取得进展(见上文第 27 段)将有助于推动改善人权环境、经济发展和政府加强其权威与合法性。我称赞政府和国际社会在这方面密切协调,开展了坚决的工作,并促请阿富汗政府采取必要步骤,继续改革其安全机构,同时相信国际社会将继续支持安全部门的改革。

72. 为 2003 年确定的制宪工作是波恩进程另一项关键的建国工作。这项努力的成功将为建立一个和平、民主的阿富汗的机构奠定法律基础。关于阿富汗宪政问题的对话和辩论将涉及其价值观和主权的核心理念。因此,起草、协商、辩论和决策的过程在任何时候都必须由阿富汗人推动和领导,只有阿富汗人自己能够适当体察并在宪法中反映人民的意愿。同时还必须确保宪法支持现代阿富汗在国际社会中的地位。

73. 如上文第 17 段所述,2004 年 6 月选举的具体筹备工作也须在 2003 年取得进展。在安全理事会核准的前提下,联阿援助团和联合国系统随时准备应卡尔扎伊总统的请求提供支助。此外令人欢迎的是,一些具有选举专门知识的国际实体也表示愿意提供支持。有必要制定一个协调良好的援助方案。这一方案必须首先确保尚未建立的阿富汗选举机构在建立后,能在开展选举方面发挥主导作用,并成为可持续的机构,以便开展今后的选举。

74. 随着阿富汗在 2003 年展开与宪法和选举筹备工作有关的复杂政治进程,阿富汗人必须确保这些进程以及整个体制建设的努力能为他们提供平等的服务。目前,仍有明显迹象表明,尽管卡尔扎伊总统在领导国家方面表现出政治家风范,但过渡行政当局的某些部门仍被阿富汗人视作主要为阿富汗这一部分或另一部

分选民服务。政治进程应是广泛、公开的，以便所有愿意诚心参与的阿富汗人都能参与，以免他们被排除在外，愈发容易加入积极阻碍和平进程的人的阵营。已经有太多的破坏者，据报他们处心积虑地想破坏阿富汗和平进程；必须让他们明确认识到，阿富汗当局和国际社会随时准备保护并彻底完成和平进程。

75. 对许多阿富汗人而言，和平进程的关键考验并不是政治，而是每天的生存奋斗是否较为容易。在这方面，重建工作的成功至关重要，因为如果不能取得成功，普通公民将逐渐失去耐心，政府的合法性也将受到削弱。有必要保持国际社会对阿富汗的慷慨承诺，并稳步实施主要的基础设施和就业项目，以确保已经规划的基本重建工作得到开展。只要能看到重建工作取得一些实实在在的进展，全体阿富汗人将受到鼓舞，并逐步承担起重建国家的责任。

76. 在一段时期内，阿富汗将继续需要国际社会提供大量政治和财政支助。没有这种支助，迄今为止取得的进展不仅可能放缓，而且会危险地倒退。一些会员国已向卡尔扎伊总统和我保证，它们认识到阿富汗被忽视可能会再次引起的危险，并打算履行已经作出的承诺。这些保证的确令人欢迎，尤其是对阿富汗人。他们仍然担心，在这一关键时刻，该区域的其他紧张局势将转移国际社会对阿富汗的关注和支助。

77. 我谨向土耳其政府表示感谢，感谢其官兵在领导安援部队的八个月期间表现出的专业精神和奉献精神，并感谢目前向安援部队提供人员的其他 29 个会员国。我还想向德国政府和荷兰政府表示感谢，感谢它们承接领导安援部队的责任。

78. 最后，我想借此机会感谢我的特别代表拉赫达尔·卜拉希米及其联阿援助团的全体工作人员，感谢他们对阿富汗和平进程作出的持续贡献。
