



安全理事会

Distr.: General
18 October 2007
Chinese
Original: English

秘书长关于尼泊尔请求联合国援助支持其和平进程的报告

一. 导言

1. 根据尼泊尔政府和尼泊尔共产党（毛派）（即尼共（毛派））向联合国提出的支持和平进程的请求，安全理事会第 1740（2007）号决议成立联合国尼泊尔特派团（联尼特派团），本报告根据安理会该决议提交。联尼特派团是作为政治特派团成立，任务规定是监督尼共（毛派）和尼泊尔军队武器和武装人员的管理，协助监督停火安排，为在自由和公平的气氛中进行制宪会议选举提供技术支助，并提供一个选举监督员小组。
2. 报告审查了 2007 年 7 月 18 日我上次向安理会提交报告（S/2007/442）以来的和平进程进展情况以及联尼特派团任务规定的执行情况。报告还评估了尼泊尔在努力巩固和平及步入历史性过渡方面面临的挑战。

二. 和平进程的进展情况

3. 自我向安理会提交上一次报告以来，尼泊尔在政治上出现一些重大的事态发展。通过了剩余的选举立法，与穷困团体达成重要协议，选举委员会为在 11 月 22 日这一商定日期举行选举作了必要的技术准备。然而，由于种种原因，对 11 月举行制宪会议选举仍然存在怀疑。其中的主要原因是：2007 年 4 月 1 日组成临时政府的 8 个党派之间缺乏团结和政治共识，在切实履行迄今达成的各种协定所作承诺方面仍然存在困难。不仅如此，尽管与马德西人民权利论坛和尼泊尔土著民族联合会达成两项协议，穷困社群在自己不被纳入政治进程和国家机构问题上依然心怀不满，而且该国南部德赖平原存在武装团体的活动以及社区暴力，这都大大加剧不确定性。10 月 5 日，由于尼共（毛派）和其他党派之间因选举制度和宣布成立一个共和国（下文讨论）发生争执，因此作出 11 月 22 日选举改期的集体决定。尚未排定新的选举日期。



4. 在开始时出现一些混乱之后，屯驻点尼共（毛派）人员第二阶段的登记工作继续进行。这包括核查第一阶段登记人员的年龄和招募日期，以证实他们是否符合两项战斗员资格标准，即是否在 1988 年 5 月 25 日之前出生，以及是否在 2006 年 5 月 25 日之前被招募。正如以往报告所述，核查工作于 6 月 19 日在东部伊拉姆的毛派第一主屯驻点开始，并于 6 月 26 日在同一地点结束。但是，这一进程还未在另一屯驻点开始，毛派就提出了若干实质性和程序性关切。

5. 毛派试图将核实工作的继续同他们认为重要的其他问题挂钩，其中包括需要对屯驻点的条件作出重大改善；向屯驻点的毛派人员支付商定的每月政府津贴；开始商讨毛派军队和尼泊尔军队的未来，同时强调他们要求成立由双方人员组成的新的国家军队。我的特别代表明确表示，核查工作是前七党联盟政府同毛派之间达成的监督武器和军队管理协定中规定的义务，联尼特派团不能接受对核查工作的继续预设条件。

6. 经过一段时期的拖延之后，由于政府在处理毛派提出的一些主要关切方面展现更大的灵活性，毛派同意恢复核查工作。然而，在尼共（毛派）在 8 月初举行中央委员会扩大会议之后，联尼特派团到 8 月中才能在辛图利的第二主屯驻点恢复核查工作。这一进程此后继续进行，并得到令人满意的合作。目前已完成在伊拉姆、辛图利、苏尔凯德和凯拉利的核查工作，另外三个营地的核查工作将随后进行。

7. 尽管取得这一进展，联尼特派团仍然对与毛派军队屯驻点有关的若干问题感到关切，主要关切之一就是以何种方式以及何时解散依既定标准已被裁定不符合资格的毛派人员，尤其是那些在相关日期尚属未成年人的人员。毛派领导人士表示，在原则上承诺推动解散工作，但要求政府同意向已屯驻点的人员支付津贴。联尼特派团多次催促各方解决这一问题，并坚持要求政府和毛派应把不符合资格的未成年人和其他人的解散问题作为紧急优先事项。此外，在无管理的情况下从进驻营地解散大量人员可能造成严重社会问题。人们希望，10 月 8 日关于发放津贴部分付款的内阁决定，将对这一事项起到积极作用。无论是现在还是长期而言，对于那些在核查和解散工作完成后留在进驻营地的人来说，屯驻点的条件仍然是一项主要关切。

8. 在本报告所述期间，总体政治气候及和平进程的管理更加复杂化。8 个党派的团结受到严重考验，这在很大程度上归因于他们未能全面履行协定，其中包括履行对屯驻点毛派人员的责任以及归还 10 年冲突期间所没收财产的协定。对于该国应开展政治、社会和经济变革的范围和广度，以及在毛派战斗员和该国安全部门的未来，也存在更加深刻的意见分歧。8 个党派在临时政府内外难以通过协商一致作出决定，党内分化，均导致最近出现的政治纷争。

9. 8月3日至9日在加德满都举行的尼共（毛派）中央委员会第5次扩大会议引起重大的政策转变，尼共（毛派）在与其主要合作伙伴的关系方面将采取更强硬路线，力图联合历来穷困群体和看法一致的小党派并与其重建关系和联盟。全会的主要决定包括：呼吁举行所有党派和团体圆桌会议，根据历来穷困群体的要求商定全额比例代表选举制；要求临时立法议会在制宪会议选举之前宣布成立共和国。这两个立场有悖于8个党派早先对混合选举制度的认可，也有悖于应由今后制宪会议第一届会议决定君主政体命运和共和国问题的决定。毛派领导人表示，之所以出现这些重大转变，是因为在把投票从6月推迟到11月，政治环境发生变化，尤其是他们认为那些一心破坏和平进程的君主派“复辟”势力重新抬头。

10. 毛派提出了新的要求，并呼吁政府执行和平进程早些时候达成的若干协定，他们认为其中整套22点方案是进行制宪会议选举的“必要条件”。许多分析家表示，在距选举日期如此接近的时候提出这些重大要求，反映了毛派对其选举前景和他们所加入的政府是否愿意执行《全面和平协定》（《和平协定》）的主要内容抱有重大关切。毛派坚持认为，目前和平进程要取得进展，需要达成一项“新的政治契约”。毛派警告说，如果这些要求到9月18日前没有得到满足，他们将退出八党联盟政府并上街抗议。

11. 毛派的新立场很大程度上是针对据报全会期间其领导人受到的批评提出的，有人指控毛派领导人向其他党派、尤其是向尼泊尔大会党作出过多的让步。这是一个更加坚持己见的姿态，表明该派有可能退出八党联盟，并着眼重新获得包括德赖平原在内穷困土著社会群体的政治结盟和支持。毛派的新立场还可能表明，毛派军队对长期迟迟得不到补偿和适当的屯驻点条件感到相当沮丧。

12. 同时，八党联盟政府仍面临重大障碍。历来穷困群体越来越强烈地要求保证他们在制宪会议和国家体制及国家政治中享有更多的代表权。为了解决其中的若干关切，八党联盟政府8月7日与贾那贾提人总团体、尼泊尔土著民族联合会和土著民族联合斗争委员会签署了一项20点协定。贾那贾提人团体长期以来一直要求建立全额比例代表选举制，并宣称如果其要求未得到满足，就抵制制宪会议。虽然该协定仍是“领先达标者当选”和比例选举制相结合的混合制度，但政府承诺确保本来不会有代表加入制宪会议的较小土著社区能够得到代表，并成立国家体制改革委员会和贾那贾提人委员会。若干贾那贾提人团体仍对这项协定持有严重保留，尼泊尔土著民族联合会则要求更迅速地实施该协定。

13. 8月30日，政府谈判小组还与马德西人民权利论坛这个最初率先发起马德西运动的团体签署了一项22点协定。然而，该协定马上招致马德西人民权利论坛内部某些方面的激烈抨击，尤其是反对未采纳全额比例选举制。在11月22日的选举被推迟后，马德西人民权利论坛领导人拒绝接受该协定，并矢志发动群众支持全额比例选举制。

14. 德赖平原民主解放阵线（德赖民解阵线）各派别和其他武装团体继续在特莱地区实施暴力活动，那里的毛派干部成了特定的暗杀目标。马德西人民权利论坛的持不同政见者有时在一个或更多的武装团体支持下，在整个德赖平原和较为偏僻的地方发动罢工，使德赖平原大部分地区陷于瘫痪。如果不重新努力联络德赖平原出现的各个团体，激进倾向和对抗就会再次加剧，对未来的选举和一般公共安全构成威胁。

15. 由于没有在早期推动广泛对话进程方面取得重大进展，德赖平原的政治组织和犯罪组织数量大量增加。德赖平原日趋复杂和混乱的情况进而使得设法解决问题更加困难。

16. 9 月，中部地区卡皮尔瓦斯图县爆发了部族暴力，使得德赖平原的局势发生了更不祥的转折。这次暴力事件是当地的一名穆斯林地主、前民团首领和政治活动家遭暗杀引起的，其特点带有印度教徒-穆斯林和马德西人-帕哈迪人对峙性质。随后发生的暴力造成至少 14 人确认死亡，财产受到严重破坏和洗劫，几千人流离失所。在其他若干局势中，国家执法工作极为缓慢，在应对局势方面几乎毫无实效。

17. 一些报道表明，由于武装冲突，德赖平原多达 70% 的农村地区，没有政府官员进驻，表明旨在通过调派警察和地方官员恢复常态的工作成效十分有限。在全国，官员、政党和民间社会行为体的县级管理冲突和加强公共安全工作不尽相同，但一般而言，在核心安全和施政问题上没有得到中央政府的支持，尚未取得效果。

18. 9 月 2 日，三枚炸弹在加德满都爆炸，造成 3 人死亡和 20 多人受伤，这使得破坏者对和平进程构成的危险暴露无遗。这些简易爆炸装置被安放在公共运输设施中。9 月 30 日，尼泊尔警方宣布逮捕 4 人，警方声称这 4 人属于德赖平原军，这个小型马德西人的叛乱团体是若干声称对此攻击行为负责的团体之一。

19. 9 月 18 日，临时政府中的 4 名毛派部长在毛派和政府中另外 7 个派别未能就毛派 22 点要求达成妥协后，向首相提出辞呈。议会中的毛派议员则没有辞职。

20. 9 月 25 日，经过冗长谈判后，首相吉里贾·普拉萨德·柯伊拉腊的尼泊尔大会党（柯派）和 2002 年脱离大会党的尼泊尔大会党（民主派）再次统一。这一举措加强了该党的地位，使之成为临时议会中最大党派。重新统一后的大会党通过了联邦共和纲要，标志着该党对君主政体和整体施政制度采取的办法发生了历史性转变。

21. 9 月底和 10 月初，毛派和政府进行了密集谈判，设法化解围绕政治僵局不断升级的紧张局势。毛派继续推动在制宪会议选举前宣布采纳共和制，并采取全额比例选举制进行选举——尽管早些时候曾就临时宪法达成协议，该宪法采纳了混合选举制度，并规定君主政体的命运应在制宪会议第一届会议开会时由该会议决定。

22. 在毛派撤出临时政府后的这段时期，毛派活动份子日趋肆无忌惮地发出威胁和进行抗议。毛派表示，如果他们的要求没有得到满足，他们将直接采取行动阻挠选举取得进展。他们的抗议行为包括威胁和恐吓从事选民和公民教育的尼泊尔民间社会。

23. 9月30日，应政府的正式请求、选举委员会同意延长提交候选人名单的最后期限，以便有更多的时间达成政治妥协。提交比例代表名单的最后期限从9月30日延至10月5日，“领先达标者当选制”名单的最后期限从10月5日延至10月8日。尽管有关延期，各党派仍无法在10月5日前解决彼此之间的分歧。因此，7党领导人于10月5日商定推迟原定11月22日举行的制宪会议选举。内阁作出了正式决定，选举委员会也中止执行选举日历。没有提出任何新的选举日期。应毛派的请求，临时立法议会于10月11日举行了一次特别会议，审议宣布共和制和通过全额比例选举制的问题。不过，这次会议被中止，至少推迟了十天。

24. 从技术角度看，选举筹备工作进行得颇为及时，没有发生重大问题。尼泊尔选举委员会始终展现了高度的独立性和敬业精神。其公认的廉政和能力是国家前途的重要资产。

三. 联合国尼泊尔特派团的状况

25. 我在上次的报告中指出，使一个任期有限、规模颇大的特派团迅速开始运作难度很大。此后取得了显著进展。联尼特派团在丹加迪、尼泊尔根杰、博克拉、加德满都和比拉德纳格尔的所有五个区域办事处已开始运作，有些采购工作仍在进行中。截至9月30日，计划征聘的1 073名工作人员中有881名已经就职，部署在区域和地区的工作人员比总部的要多。凡征聘工作出现延误，例如在甄选区域办事处主任方面，联尼特派团会做出临时管理安排，直到聘用人员上任为止。

26. 699名文职工作人员中，191人是女性，占27%。更详细的细数显示，实务人员中36%是女性，而行政人员中有18%是女性。尽管已作出努力，鼓励会员国提名女候选人，但在武器监督员中仅有12名女性。

27. 联尼特派团特别强调从历来穷困的群体征聘国家工作人员，确保特派团更好地反映尼泊尔的多样性。特派团举办区域外联讲习班，同时有针对性地征聘从事特定职位的人员，以此作为这项努力的一部分。截至9月30日，这项战略收到的成效是326名国家工作人员中有156人来自历来穷困的群体，占总数的47%。

28. 经过具有建设性的广泛讨论后，与尼泊尔政府就特派团地位协定举行的谈判接近尾声。我非常感谢尼泊尔政府给予的合作与支持。

四. 联合国尼泊尔特派团的活动

A. 武器监督

29. 继续对毛派军队 7 个主屯驻点的所有武器储藏区和指定的尼泊尔军队地点继续进行日夜不停的监察。夏季有 28 名从军队退役的武器监督员到任，武器监督办公室将达到满员的 186 人；目前正式设立了 5 个区，各区的总部由一名高级区指挥官负责。

30. 联尼特派团指挥官已与当地的毛派和尼泊尔军队指挥官作出了全面的联络安排，武器监督员除在主屯驻点巡逻外，还在毛派卫星屯驻点和尼泊尔军营继续巡逻。武器监督行动还包括走访村庄、地方政府官员、民间社会组织和联合国外地地点，并且与这一更广泛的行为者网络开展密切合作，交流信息和协调共同活动。

31. 如我在上次报告中所述，联尼特派团的武器监督行动现在广泛使用 10 个联合监督小组，每个小组由一名联合国监督员、一名尼泊尔军队监督员和一名毛派军队监督员组成。联合监督小组鼓励尽早合作解决地方争端，以防争端加剧，并且能够迅速调查需要调查的事件。截至 9 月 30 日，已进行了 56 项调查，调查结果已提交联合监督协调委员会最终解决。该委员会由联尼特派团的首席武器监督员任主席，它将继续定期举行会议。事实证明，即便是碰到了困难，该委员会对于解决问题、保持相互信任和建设性的关系也是一个极其宝贵的论坛。

32. 一如所料，这一期间的季风雨制造的麻烦很大，再加上以前指出的其他因素，致使各地点的生活和工作条件非常艰苦。有关季风袭击的应急规划有助于缓和现场武器监督员遇到的这些困难。屯驻点毛派人员的生活条件，包括住宿和卫生设施，总的来说仍然非常艰苦，尚需作出重大改善。

33. 尽管由于季风造成的困难和最初的延误，第二阶段的毛派军队核查和登记工作目前进展良好。毛派军队和联尼特派团早先在核查结果上存在的分歧已成功消解，没有妨碍全面遵守监督武器和军队管理协议载列的标准。7 个主屯驻点有 4 个的核查工作已经完成。能否继续取得进展仍然大大取决于毛派军队的持续合作。

B. 地雷行动

34. 联尼特派团地雷行动股借助 ArmorGroup 的服务，继续监督简易爆炸装置储存情况，并为议定物品的销毁作准备。对毛派 7 个主屯驻地的所有储存品进行核查后发现净炸药量共计 6 789 公斤，其中有 97.5% 被列为不能安全储存的类别（第 1 类）。战争遗留爆炸物总共超过 52 000 件，包括 18 000 多件破片杀伤装置。

35. 7月4日，联合监督协调委员会核准需要销毁的物项清单，允许地雷行动股来开展这项工作。但由于季节性的天气干扰及当地毛派军队指挥官不配合，进展一直有限，7至8月不可能销毁物品。9月初，与毛派指挥官达成了一项新的协议。根据协议，9月7日在第1号主屯驻地进行了第一次销毁。后来，在第2号主屯驻地销毁了所有不安全物品，同时，在第3号主屯驻地销毁了部分物品。截至9月30日，已为到10月中旬前在第4号主屯驻地和第5号主屯驻地彻底销毁所有不安全物品制订了计划。

36. 地雷行动股还为尼泊尔军队提供排雷训练，协助其履行《全面和平协定》规定的义务。尼泊尔军队的5名成员还被派往黎巴嫩南部的地雷行动协调中心学习黎巴嫩方案中适用于尼泊尔的业务和技术知识，开课时间在7月末，为期三周。

37. 我在上次报告中指出，根据联尼特派团的建议，内阁决定建立尼泊尔地雷行动管理局，隶属和平与重建部。该局包括负责制定政策和战略指导的部际指导委员会和负责执行工作的技术委员会，两个委员会均有毛派人员任职。地雷行动股还参与指导委员会的工作。尼泊尔的长期需要是什么，以及联合国今后为尼泊尔的地雷行动提供什么形式的援助，预计将由秋季的一个机构间评估团予以说明。

C. 选举支助

38. 联尼特派团的选举援助办公室已经在国家、区域和地方各级向选举委员会提供选举咨询和援助。一名副首席选举顾问、一名对外项目顾问和一名新闻干事的到来，加强了在该国各地派驻的人员。

39. 自我的上次报告以来，选举援助办公室协助选举委员会的工作，最终通过一项选举行为守则，并就候选人的提名和遴选程序提供咨询，以便满足选举立法复杂配额制度的要求。选举顾问致力于协助制定一系列广泛的选民教育培训材料，并对选票的设计和印刷、运送选举材料的计划、计票程序以及支助选举管理的电脑应用程序提供了咨询。选举顾问还为建立国家媒体中心、选举观察联络股以及媒体监察方案提供援助。在决定推迟选举之后，目前，正在与选举委员会协商，审查选举顾问小组的组成。

40. 在季风来临之前部署联合国志愿人员的第一阶段工作已于7月底按计划完成，有45名国际志愿人员和24名国家志愿人员担任县选举顾问。这些顾问派驻在28个县，同时还负责另外31个县，他们与选举委员会县选举干事就选举规划和管理各个方面进行密切合作。到9月底，在季风之后的第二阶段部署工作已部署了36名国际志愿人员和19名国家志愿人员。最后一批45名联合国国际志愿人员原本将在10月初加入特派团，结束对所有县的部署，但由于选举推迟，这批人员的部署工作已经暂停。

41. 选举专家监察小组由拉斐尔·洛佩兹-平托尔领导，是一个向秘书长汇报筹备和举行制宪议会选举的独立机构。监察小组从7月27日至8月6日在尼泊尔

开展了第二次监察评估工作。这次访问重点放在选举筹备的四个领域：安全环境、制定一个法律框架、选举行政管理、公众舆论与媒体环境，特别考虑到历来穷困的社区和妇女的观点。监察小组提交了第二份报告，该报告于 8 月 23 日转交给尼泊尔政府和选举委员会。监察小组在 9 月 27 日至 10 月 8 日进行了第三次访问。

42. 随着高级警务顾问和四名警务顾问于 8 月底到达之后，联尼特派团警务咨询科开始工作。另有两名顾问已经招聘，他们即将动身，还有一名在征聘过程中，因此最终将有 8 名警务顾问，其中 3 名派驻在联尼特派团总部，并各派一名到各区域办事处。

43. 在与内政部同行和警方建立初步联系之后，联尼特派团警务顾问的优先事项是，在区域和地方各级建立关系，以便支助联尼特派团区域小组和政府为选举安全所作的准备工作。截至 9 月 30 日，警务顾问已部署到比拉德纳格尔、博克拉和达加地。

D. 民政

44. 自我的上次报告以来，联尼特派团民政办公室基本上已能够全面运作，截至 9 月 30 日，已经在五个区域办事处和总部部署了 31 名国际民政干事和 13 名国家民政干事。各区域小组与特派团关于性别、保护儿童和社会包容专题顾问以及与区域新闻干事密切合作。他们还与人权事务高级专员办事处（人权高专办）和人道主义事务协调厅保持密切联系，与他们密切合作确保各项活动相辅相成，并确保当地行为者能明确了解他们各自的任务规定和作用。

45. 民政事务处将重点放在尽早开展一些活动，以便与区域和县当局以及民间社会行为者建立联系，并对至关重要的和平进程问题进行基本的监察。他们集中在四大领域：施政和公共行政管理、公安、政党和民间社会，以及一些深入的问题，包括在德赖平原中部和德赖平原东部不断恶化的公共安全状况。

46. 民政监察使特派团进一步了解到，在农村一级缺乏公共行政管理或者这种管理无效的情况下难题有多大；治安不靖是引起或加剧难题的因素。8 月，农村发展委员会秘书宣布两次连续的全国罢工，理由是缺乏安全以及施政状况政治化。许多地区的警察士气低落，而且，由于警察被认为或实际上缺乏效力，并涉嫌参与侵犯人权的活动，当地民众对他们不信任。另外，各种干扰影响了警察独立采取行动的能力，加深了不信任，而且目前没有任何公众问责制的机制。

47. 在德赖平原中部和德赖平原东部，这些问题变得更加复杂，因为自从 2007 年 1 月至 3 月马德西人进行抗议活动以来，一些地区有许多未化解的怨恨，教派分歧以及跨边界犯罪活动更加严重。部族紧张状况的迹象包括帕哈迪政府官员的逃离以及当地记者和人权捍卫者受到恫吓，因为如果他们敢于为部族和解说话，就担心遭受报复。在德赖平原扩充警力并未有效地解决武装团体扩散或边界公共安全出现真空的问题。

48. 到 9 月底，没有太多迹象表明，有任何与制宪议会选举有关的政党活动。县级政党领袖指出，集会自由和行动自由受到阻碍，尤其是受到武装政治团体的阻碍，另外缺乏中央指导。不属于八党联盟的政治领袖抱怨说，他们被排除在政治进程之外。民间社会行为者在和平进程中的作用仍然有限，民间社会参与一些受部族紧张状况及相关分歧严重影响的地区的活动。

49. 没有设立一个独立的国家监察机构仍然是和平进程的障碍。9 月，政府宣布成立一个新的高级监察委员会。这个新机构的职权范围和成员的组成尚未最后商定，而且到 10 月中尚未成立该委员会。

E. 两性平等、儿童保护和社会包容

50. 本报告所述期间，联尼特派团两性平等事务科的工作重点是促进民间社会组织和妇女团体的参与。10 月初，该科由两名国际干事、两名联合国志愿人员及一名国家支助工作人员组成，目前正在为联尼特派团各区办事处征聘国家干事。

51. 妇女团体经常表示各种关切，其中包括制宪议会的选举能否确保妇女拥有平等代表权以及能否表达她们的愿望。联尼特派团两性平等事务工作人员以观察员身份，参加了数目日增的民间社会和妇女团体的工作和旨在促进妇女包括属于历来穷困群体的妇女参加选举的倡议。这些倡议包括代表德赖平原 20 多个县的马德西妇女首次全国代表会议，以及贱民种姓中处境最不利的巴迪族群的妇女举行的若干次示威活动。为了协助各政党为制宪议会选举提名女候选人，一个由不同团体组成的妇女联盟创建了数据库，其中储存了尼泊尔 74 个县 3 000 名有可能当选的女领导人。

52. 两性平等事务科正在与联合国国家工作队以及关于安全理事会第 1325（2000）号决议的支助工作组密切合作，促进妇女参与和平进程。我的特别代表经常在会议和公开发言中强调，妇女可对和平进程作出重大贡献，并强调必须确保通过选举制度达到她们拥有代表权的合法要求。

53. 儿童保护科已接近可全面开展工作，因为该科部署在所有五个发展区的全部工作人员为 13 人，除了两人外现已全部征聘。儿童保护顾问正在与联合国儿童基金会（儿童基金会）、人权高专办以及尼泊尔儿童和武装冲突问题工作队密切协作，监测武装团体招募和使用儿童的情况以及这些儿童获得释放并重返社会的情况。

54. 联尼特派团儿童保护顾问正协同儿童基金会，准备按照《全面和平协定》核查屯驻的毛派人员身份，确认 2006 年 5 月停战时不足 18 岁的战斗人员，据此监督这些人获得释放并重返社会的情况。在核实最先三个毛派军队主屯驻地期间，已查明有相当多的此种人员。武装冲突期间家庭结构稳定以及流离失所人数有限，这对顺利地重返社会是一种好的预兆。但在返回家园方面，女孩可能面临一

些特殊挑战，而由于尼泊尔农村地区缺乏经济机会，使返回家园的青年人除了移徙工之外能得到的机会十分有限。

55. 儿童保护科还将监测儿童和青年人参与制宪议会选举的情况。

56. 联尼特派团社会事务科就与历来穷困的群体相关的问题向特派团提出咨询意见，并协助联尼特派团工作人员在特派团所有有关活动中促进社会包容。该科设有一名国际顾问，目前正在征聘将部署在区办事处的 5 名国家干事。

57. 历来穷困的群体代表对被排斥在和平进程及选举制宪议会决策进程之外的现象不断表示关切。社会事务顾问经常与这些团体会晤，并通过社会包容行动组与联合国国家工作队及捐助方密切合作，以设法制定旨在减轻在和平进程及更普遍方面的社会排斥现象的战略。

F. 政治事务

58. 政治事务办公室继续监督、分析和援助政治进程，同时密切监测临时政府与历来穷困的各种群体间的对话情况。此外还特别重视武装和非武装小型激进团体日渐扩散的现象，以及它们成为破坏和平进程因素的可能性。

59. 我的特别代表通过与所有有关方经常互动，使所有各方都深刻感受到迫切需要维持和加强八党联盟（现为七党联盟）的团结，必须充分落实各项现有承诺，处理历来穷困的群体的关切问题并改善安全条件，以确保创造有利的选举环境。

G. 新闻和外联

60. 在继续注重尼泊尔国家媒体的同时，联尼特派团新闻活动尤其注重地区和县级媒体。在所有发展区部署新闻和外联工作人员的做法，已经使特派团得以做到这一点。

61. 我的特别代表和副代表进行了一系列地区访问，以便与县政府及村政府、政治界和民间社会代表交往，并在相关活动中发表讲话。这些访问得到了地方和国家新闻界广泛报道，从而提高了就与和平进程相关的关切问题与各群体进行直接交往的程度。这些活动的关键主题包括：公共安全，必须在地方一级开展政党与民间社会的合作，以及必须与历来穷困的群体和妇女进行对话，以确保开展包容的选举进程。联尼特派团领导层强调了必须在村一级为筹备选举开展自由及和平的政党活动，同时必须创造有利的媒体环境。联尼特派团向新闻界发表的各项声明也反映了这些问题。

62. 联尼特派团 8 月份开始播出每周两次的广播节目（“联尼特派团之声”），同时播出一系列无线电公共服务公告。在国家公共广播电台公司尼泊尔广播电台合作下，这些节目由尼泊尔覆盖面很广的各种广播电台网播出，从而使全国各地都能收听到这些广播。现已印制并向各县目标对象散发了书面概况介绍、小册子和

其他材料，这些对象包括地方当局、政党代表、以及代表历来穷困的群体和妇女的组织。联尼特派团还创办了一份广为散发的特派团月报(“联尼特派团 Patra”),并于 9 月份创建一个新的联尼特派团网站。该科与联合国其他机构通信工作队密切合作，以确保信息和通告的一致性并能最大程度地为人们所获悉。

63. 本报告所述期间，笔译和口译股已充分运作。除履行其日常职能外，该股已成为通信和联系工作的重要伙伴。该股已开展工作，使联尼特派团的尼泊尔语文材料术语系统化，并确保在尼泊尔印制的所有新闻材料都符合最高标准。工作人员还协助以尼泊尔一些地区语文编制联尼特派团广播节目。

H. 安全保障

64. 工作人员安全保障的一般状况没有变化，但总体安全环境已变得更不稳定，而且预计这种情况可能会持续下去，或可能会在今后几周内变得日渐令人不安。

65. 各种团体在全国各地不断举行罢工和抗议活动，其中因为常常严重缺乏燃料。德赖平原各县所有地区公共安全明显恶化，9 月下旬迦毗罗卫县部分地区的暴力行为证明了这种现象。在德赖平原行动的知名武装团体和犯罪团体的数目已增加到 24 个以上。

66. 9 月 2 日，加德满都有三枚小型炸弹爆炸，致使 3 人丧生、十多人受伤。两个相对不为人知的武装团体声称此事为它们所为，但仍未确定事件的动机和幕后行为者。政府官员和毛派领导人等将这些袭击事件归罪于执意破坏和平进程的势力。9 月 12 日，在设在德赖平原东部比拉德纳格尔市的人权高专办办公楼外放置了一个小型爆炸装置，不过其直接目标不是联合国工作人员。该爆炸装置显然并不旨在造成破坏，而是要使人们注意到一份书面的政治党派文告。尼泊尔警方仍在调查这起事件。在这种情况下，联尼特派团安全和安保科正在与安全和安保部一起，加强保障工作人员安全的措施。

67. 联尼特派团安全和安保科目前已将近达到满编，其中包括分配到各区办公室的安保人员。

五. 行政和后勤

68. 本报告所述期间，行政和后勤支助系统达到了支助该特派团各业务要素，特别是武器监督员和选举顾问的机动行动所需的人力和能力。联尼特派团 5 个区办事处的主要基础设施已经到位，并增加了数量有限的预制集装箱式办公室，以吸纳主大楼分流出来的人员。已经完成医疗支助安排，所有 5 个主要地点的联尼特派团诊所均已投入运营。

69. 联尼特派团依靠编制共 271 辆的汽车，在为这些汽车安装了防爆膜和基本通信设备后逐渐进行了部署。联尼特派团的航空资产包括 1 架固定翼飞机和 4 架直

升飞机，平均每周运输 520 名乘客和 5 吨货物。除了对特派团活动进行业务支助外，联尼特派团飞机还负责协助人道主义活动，包括联合国开发计划署（开发署）出资的救济德赖平原洪灾灾民活动。

六. 人权

70. 人权高专办继续监督人权状况，并特别关注和平进程，联尼特派团同人权高专办保持密切协调。总体形势变得更加令人担忧，该国部分地区的暴力行为和不稳定增多。各政党在一些地区面对各种制约开展活动，其中包括真正的威胁或感受到的威胁以及恐吓。竞选活动几乎尚未开始，各政党能在多大程度上行使集会和集社自由尚待观察。

71. 武装团体的活动也正在限制政治活动以及地方施政的空间。警察大多数情况下不能保护平民和削弱这些团体的活动。据指称，德赖平原民主解放阵线（杰瓦拉·辛格派）要对 7 月中旬至 9 月 30 日期间由身份不明或已知武装团体犯下的所报告的 26 起杀人案中 17 起负责。这一期间，又有 3 名尼共（毛派）干部被杀，使 6 月以来被杀总人数达 13 人。同一期间，人权高专办收到报告，75 名个人在德赖平原被绑架，据指称其中 42 人是被德赖平原民主解放阵线的各派绑架的。

72. 对马德西和帕哈迪社区之间日趋紧张的关系严重担忧。在 9 月 16 日一名穆斯林和前民团领导人遭谋杀后，迦毗罗卫爆发了暴力事件，导致至少 14 人被杀，数千人流离失所，大批财产受损，包括几间清真寺受损，这再次突出了德赖平原各社区之间潜在的爆炸性紧张关系。地方当局和安全部队不进行干预保护平民的一贯做法再一次显示出来，这迫切需要加以解决。

73. 人权高专办在监督警方拘押工作时，记录了有关这一期间遭受虐待和酷刑的多起指称以及 9 月对加德满都爆炸案嫌犯多达 11 天的秘而不宣的拘留。在 9 月举办的一个研讨会上，非政府组织、人权高专办和其他机构再次呼吁该国政府起草法律，将酷刑定为犯罪，并结束这方面的有罪不罚现象。7 月 15 日至 9 月 30 日，人权高专办得到报告，尼共（毛派）各实体进行了 38 起绑架，并在一些情况下实施了殴打，这些大多发生在西部和中部发展区，主要是在“执法”活动中发生的。还得到报告称，几起殴打案件发生时有时还伴随着涂黑脸这一公开侮辱。9 月初，尼共（毛派）宣布重新启动“人民理事会”，其性质尚不清楚。尼共（毛派）否认这些理事会与武装斗争期间作为一个平行的司法系统而运作的“人民法院”相似。

74. 在 6 月 1 日最高法院就失踪问题作出裁决后产生了可能会在解决有罪不罚的现象方面取得一些进展的初步希望，此后，该国政府宣布正在成立一个调查委员会，调查失踪案件，但其成立基础远低于国际标准，尽管该委员会尚未运作。而且，对真相与和解委员会的一个法案草案提出了严重关切，根据该法案，那些对

粗暴侵犯人权行为负有责任者将获大赦，且该法案允许该国政府潜在进行过度干涉。和平与重建部表示，它将举行 5 场各发展区协商会，讨论该法案，但人权高专办关切的是，需要广泛得多的协商进程。

75. 8 月，该国政府出版了拉亚马吉（Rayamajhi）委员会关于国王政府期间违反人权情况的报告，其中建议起诉安全部队的 31 名成员。该报告中被点名要对腐败或侵权行为负责的一些前部长或其他人对选举法中规定在该委员会的报告中被点名的人没有资格参加制宪议会选举的条款提出质问；9 月 27 日，最高法院以多数票裁决，该条款违反了《临时宪法》。

76. 对警方的政治压力，包括为释放任何与主要政党，特别是尼共（毛派）有关联者所发出的威胁和恐吓，造成对践踏人权和暴力行为，特别是在抗议时发生的这种行为持续的有罪不罚现象。人权高专办还对 8 月通过的《地方行政管理法》修正案感到关切，因为该修正案给予县首席长官发布羁押令方面更大的权力，在一些情况下，涉及公共秩序的事件中的羁押可长达 6 个月。

77. 9 月，议会的一次听证会确认了全国人权委员会 5 名委员的任命，这些职位已空缺一年以上。有批评说，提名程序有瑕疵，不符合国际标准。然而，这些任命提供了重要机遇，可将全国人权委员会发展成一个具有公信力的独立机构，使它在保护和促进尼泊尔公民的权利方面发挥关键作用。

七. 联合国国家工作队协调

78. 自从我上次报告以来，联尼特派团和联合国国家工作队加强了在和平进程协助和恢复方面的协调。联尼特派团的两名干事于 9 月到任后，联尼特派团现已开始充分运作。特派团将与驻地协调员办事处新的工作人员密切合作，在业务上配合管理一级的现有协调机制。

79. 和平进程的重要组成部分需要大量支助资金，估计超过 2 亿美元，分别用于管理毛派军队屯驻点、让战斗人员复员和重返社会、在农村重建公安、与制宪议会有关的支助活动、“全面和平协定”所述机构的运作。政府还在 7 月提出一项更为广泛的社会和经济方案，其中强调减少贫穷和稳定宏观经济，同时还特别强调社会包容。

80. 有关和平进程的活动主要通过两项信托基金供资，即政府运作的尼泊尔和平信托基金和与之相补充的联合国尼泊尔和平基金。这两项基金都由政府领导的一个共同管理机制操作，其中包括我的特别代表、驻地协调员和主要捐助者。尼泊尔和平信托基金已经从 5 个捐助者那里收到大约 1 300 万美元。这些捐助者还向联合国和平基金捐助了大约 450 万美元。我非常感谢如此慷慨捐助的会员国。联尼特派团将与尼泊尔政府密切合作，帮助筹集推动和维持和平进程迫切需要的更多资源。

81. 目前，尼泊尔和平信托基金已经将全部资金投入以下几个项目：改善毛派军队屯驻点的生活条件，资助选民教育和培训选举干事，帮助境内流离失所者返回家园。联合国和平基金则支助联合国机构可以实施的补充项目，配合联尼特派团执行任务。补充项目包括与开发署和联合国儿童基金一起，支助毛派军队登记（核查）的第二阶段工作；通过联合国人口基金和世界卫生组织，在毛派军队的屯驻点中提供保健服务；通过联尼特派团的地雷行动股和联合国项目事务厅帮助开展地雷行动；通过开发署支助选举委员会并协调国际选举观察员；通过世界粮食计划署和人道协调厅，支助地方性的人道主义及和平支助监督网。

82. 由于地方上没有对口机构，加上发生局部冲突和犯罪活动越来越多，该国许多地方存在的主要挑战依然是实施一些举措。联尼特派团正在建议联合国国家工作队和捐助者努力与政府合作，扩大德赖平原地区的发展活动。为了克服这些困难，捐助者、开发银行和联合国机构重申坚持注重公正发展的一整套运作原则，并且制定了一个行动计划，创造和平红利。联尼特派团积极参加这些工作，并将继续建议和支持各种战略，以制定能够加强和平进程的适当的发展举措。

八. 意见

83. 目前，尼泊尔的和平进程正处于十字路口。各政党进展显著，但和平进程正面临严重困难。制宪议会选举两次延期，使尼泊尔人民和国际社会倍感失望。虽然延期的表面原因是毛派要求宣布成立共和国，采取全额比例选举制度进行选举，但实际上，僵局的根源更深也更复杂。如今，各派必须认真审视一下他们的分歧以及和平进程的内在弱点。

84. 作为和平进程的伙伴，七党联盟对该进程的成功有着最大和最直接的利益。该联盟还有责任捍卫和平进程，实现其对尼泊尔人民作出的承诺，即通过可信的制宪议会选举，巩固和平，为重建国家机构奠定基础。因此，我敦促七个政党求同存异，为了共同的国家议程团结起来。为了在全国形成更广泛的共识，确保包容各方的民主进程，七党需要联系其他社会和政治力量。

85. 过去一年的政治情况演变有重大意义，值得人们对《全面和平协定》及其执行情况作一番审查。为了在《全面和平协定》取得的成就基础上再接再厉，需要对其缺点和久经考验的优点进行评估。各党派需要共同并迅速找出对圆满完成和平进程至关重要的主要问题。他们应该对这些问题进行辩论，并让公众充分参与，得出一张大致的路线图，推进和平进程。要做到这一点，就必须立即处理德赖平原的危机和整个穷困群体的严重不满情绪。这些都直接影响目前的过渡。如此才能举行人人充分参与的制宪议会选举。

86. 政府已经与进行抗议的穷困群体达成一系列协定，但是，并没有及时执行商定决定。需要制定和加强适当的机制，使达成的协定生效。还需要认真努力，改善谈判进程的结构和程序，诸如改善规划、改善协商机制和分工。

87. 和平进程各方务必尊重他们对尼泊尔人民的人权作出的承诺，并尊重国际标准。一再侵犯人权和继续逍遥法外的一贯做法不仅会逐步断送自由和公正选举进程的前途，而且会对建设许多尼泊尔人向往的一个更加民主和兼容并蓄的社会这一可能性产生不利影响。

88. 联尼特派团监督武器和武装人员的工作继续对增进信任和善意作出重大贡献。在毛派军队的充分合作下，核查最初登记的军人年龄和入伍日期的工作正在进行。但是，必须记住，屯驻点、将部队集在一处和保管武器只不过是暂时的措施，为的是帮助树立对选举的信心。过渡时期结束后，就必须用长期的解决办法取代这一暂行措施。必须事先制定和商定这种计划。几千名军人（其中大部分是年轻人）长期生活在条件艰苦的屯驻点，前途不明，并非长久之计。因此，应开始运作商定的机制，处理毛派战斗人员的未来和使尼泊尔军队民主化，并立即制定必要的计划。

89. 尼泊尔的和平进程正在面临空前困难的挑战。七党联盟在推迟选举的声明中，请国际社会和联合国继续支持尼泊尔的和平进程，推动民主发展和制宪议会选举。联尼特派团继续在竭尽全力完成任务，尼泊尔各派应该尽量予以利用。

90. 我在前文中概述了我认为对和平进程的成功至关重要的若干问题。联合国完全有能力并随时准备应尼泊尔各派的要求，帮助他们努力处理这些问题。由于联尼特派团的任务规定局限性，限制了其充分帮助全面管理和平进程的能力。这些弱点现在已经显现出来。在承认和平进程的所有权坚定地掌握在尼泊尔人民手中的同时，联合国和我随时准备提供任何必要的援助。尼泊尔人民依然满怀期望。我强烈呼吁尼泊尔各方就巩固和平进程达成明确和坚定的协定，并在这一共识的坚实基础上，确定实际可行的选举日程。国际社会一定会继续支持他们的这一努力。

91. 最后，我要感谢安全理事会和其他会员国对尼泊尔始终不渝的支持。我也要感谢我的特别代表及其工作人员和伙伴组织所作的不懈努力。