



安全理事会

Distr.: General
9 January 2007
Chinese
Original: English

秘书长关于尼泊尔请联合国提供援助支持其和平进程的报告

一. 引言

1. 本报告是根据 2006 年 12 月 1 日安全理事会主席声明 (S/PRST/2006/49) 提交的。该声明欢迎 2006 年 11 月 21 日在尼泊尔签署了《全面和平协定》，并欢迎和支持我打算向尼泊尔派出一个技术评估团，以便提出一个成熟的行动概念，包括组建一个联合国政治特派团以提供尼泊尔和平进程各方所要求的援助，并预先部署一批由最多 35 名监督员和 25 名选举事务人员组成的骨干人员。安理会表示准备在技术评估任务完成后即审议我的正式建议。

2. 除了简要通报该国政府请求联合国提供援助之前局势的历史背景，并说明安全理事会 12 月 1 日发表声明以来的最新事态发展外，本报告就联合国今后在支持尼泊尔和平进程方面的作用提出了建议。本报告吸收了 2006 年 12 月 9 日至 17 日我的个人代表伊恩·马丁率领的评估团的调查结果。我还吸收参考了我的个人代表及其小组在评估团之前得出的调查结果、联合国国家工作队的工作以及以前的短期任务。

3. 本报告中的各项提议回应了尼泊尔首相吉里贾·普拉萨德·柯伊拉腊和尼泊尔共产党 (毛派) 即尼共 (毛派) 主席普什帕·卡迈尔·达哈尔 (普拉昌达) 2006 年 8 月 9 日分别来信中转达的请求 (S/2006/920, 附件一和二)，以及 2006 年 11 月 16 日尼泊尔副首相兼外交大臣夏尔玛·奥利再次请联合国提供援助的来信 (S/2006/920, 附件三)。

二. 背景

4. 自 1990 年以来，尼泊尔为了采行更开放的政治和经济制度，经历了大动荡。尽管该国在 1990 年 4 月“人民运动”之后实现了民主制，但在 1996 年尼共 (毛派) 发动叛乱后便很快面临国内武装冲突。这场冲突的早期阶段基本上局限于中西部区域，但后来却逐渐升级，安全部门所作的回应使广大民众更加疏远。毛派叛乱分子和安全部队都犯下了严重违反国际人道主义法的行为。许多受害者是武



装人员专门袭击或在滥杀滥伤暴力事件中受害的平民。在十年武装冲突期间失踪的人数估计大约为 1 000 至 5 000 人。战争使数以万计的人流离失所，性暴力很普遍。这场冲突的另一个特点是一直存在严重侵犯人权行为不受惩罚的现象。无数未成年人，包括女童，作为毛派军队战斗员参与冲突，而且双方的军队都用未成年人充当信使、哨兵、线民、伙夫，以及从事其他辅助职能，包括准军事活动。冲突还提高了妇女的能见度。许多妇女和女童加入了毛派军队，约占战斗员的 40%。在村庄和整个民间社会，妇女开始扮演领导角色；与此同时，许多妇女和女童更容易遭受伤害、流离失所和性剥削。

5. 在 2001 年尼泊尔政府与尼共(毛派)的第一次停火及和平会谈失败以及 2002 年议会被解散之后，尼泊尔面临一场日益深化的施政危机。2002 年 10 月，其兄弟比兰德拉国王在 2001 年 6 月宫廷大屠杀事件中遇难后登基的贾南德拉国王，解除了首相的职务，通过一系列的首相任免，统治到了 2005 年 2 月。2003 年 8 月，政府和尼共(毛派)之间的第二次停火及和平会谈在互不信任的气氛中失败。战争伤亡人数猛增。

6. 2005 年 2 月 1 日，贾南德拉国王解除了他任命的首相和大臣的职务，掌握了行政权力，并对主流民主党派、媒体和民间社会实行严厉镇压。国王掌握了广泛直接的权力，导致有可能延长并加剧冲突，造成国家崩溃的危险。同时，由于国王采取种种政策以及这些政策未能带来和平，致使各种政治和社会力量团结起来，反对王权统治，促成了恢复民主制和长久和平的共同基础。

7. 2005 年 11 月，议会党派的七党联盟与尼共(毛派)签署了《12 点谅解》，誓言“结束君主专制，建立绝对民主制”。尼共(毛派)承诺接受民主准则和价值观念，包括竞争性多党政治、公民自由、人权、法治和基本权利。七党联盟接受了尼共(毛派)的长期以来的主要要求：成立制宪议会以决定政府的未来形式。双方都表示希望联合国在制宪议会选举前的和平进程中发挥重要作用。这项突破性谅解，加上尼泊尔人民渴望实现和平和恢复民主制，帮助为基础广泛的人民运动的出现奠定了基础。2006 年 4 月，全国各地发生大规模游行示威，妇女和边缘群体踊跃参加，结束了国王的直接统治，导致恢复议会和相互停火，并为七党联盟与尼共(毛派)进一步谈判开辟了道路。

8. 2006 年 11 月 21 日，各方签署了《全面和平协定》，巩固以往的各项协定和谅解，并宣布战争结束。这一历史性成就是签署方之间长达一年的谈判的结果，表明尼泊尔人民普遍期望结束这场夺走了 13 000 人生命的冲突。各方都同意举行制宪议会选举，认为这是更包容性民主制度的基础，这种制度能够解决该国持续存在的社会排斥问题。不过，处于边缘地位的群体，包括妇女，对计划中的混合选举制度不能确保其充分代表性表示关切。

三. 最近的政治发展

9. 过去几年来，我的前任一直与主要国家、区域和国际行为者密切接触，主要是通过政治事务部接触，努力鼓励通过包容性的全国对话进程，早日和平解决这场危机。

10. 继尼泊尔政府于 2006 年 7 月正式请求联合国提供援助后，当月便向尼泊尔派出了一个由斯塔凡·德米斯图拉率领的评估前代表团。该代表团协助各方缩小了在管理武器和武装人员以及联合国这方面作用等问题上的分歧，使之得以在 2006 年 8 月 9 日分别向我发出措辞一样的信（S/2006/920，附件一和二）。评估前代表团建议任命一名高级别联合国政治对话者，驻在尼泊尔，由与请求联合国提供援助的每个相关领域的一个顾问小组提供支持。这个在 2006 年 8 月下旬任命斯塔凡·德米斯图拉为秘书长个人代表后在尼泊尔设立的最初政治办事处，对各方之间就联合国在和平进程中作用的具体问题达成共识，起了促进作用。

11. 2006 年 11 月 8 日，七党联盟和尼共（毛派）达成了一项广泛的协议，除了解决政治过渡的关键问题外，确定了毛派军队战斗人员进驻营地、将尼泊尔军队限制在军营内的基本安排，以及制宪议会选举前过渡时期的武器和弹药储存安排，这一切都将由联合国监测。

12. 在 2006 年 11 月 16 日的信中（S/2006/920，附件三），尼泊尔副首相兼外交大臣重申双方在几个方面请求联合国提供援助：通过联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）进行的持续人权监测、武器和武装人员监测、选举监测和援助以及《停火行为守则》监测援助。2006 年 10 月任命一名首席选举专员后的讨论相当清楚地澄清了选举委员会所需要的援助。

13. 随着 2006 年 11 月 21 日签署《全面和平协定》，各方已承诺最后确定并颁布临时宪法，成立临时议会，建立临时政府，并在制宪议会第一次会议上决定君主的命运。这个新机构的选举定于 2007 年 6 月中旬举行。制宪议会负责作出关于国家结构调整的根本性决定。尼共（毛派）将参加的临时政府的成立与管理武器和军队的时间表挂钩。

14. 该协定还纳入了毛派军队战斗人员进驻营地、尼泊尔军队留在营房内以及双方储存武器和弹药的基本安排。临时大臣会议负责采取行动，使尼泊尔军队民主化，并设立一个特别委员会来监督毛派战斗人员，使他们融入社会和转业。各方还同意组建国家和平与转业委员会以及真相与和解委员会，负责调查冲突期间的侵犯人权行为和危害人类罪。

15. 决心结束一切形式的封建主义，推动边缘群体更多地参与，以及为尼泊尔的社会经济转变作准备是该协定的核心。该协定还要求保障“被压迫群体、区域、

平原人、妇女、贱民和其他群体的比例代表性”，不过这一意义深远的承诺的运作细节尚不清楚。

16. 我的前任在 11 月 22 日给安全理事会主席的信（S/2006/920）中，请安理会同意派出一个评估团，并部署一个最多 35 名监测人员和 25 名选举工作人员的先遣小组前往尼泊尔。他还告知安理会，一旦与当事方的这些协商取得足够的进展，而且对派遣一个正规特派团的后勤支助和安全需要进行了评估，他将向安理会提出一个行动构想，以执行规定的任务。安理会在其 2006 年 12 月 1 日主席声明（S/PRST/2006/49）中欢迎这一拟议行动方案。

17. 11 月 28 日，在与秘书长个人代表及其顾问进行三边谈判后，各方就监测武器和军队的方式达成了一项协议，其中详细规定了联合国监测安排。2006 年 12 月 8 日，我的个人代表作为证人签署了这项协议。

18. 尽管尼泊尔在实现和平方面取得了显著进展，但不能低估今后任务的艰巨性以及和平进程所面临的潜在威胁。在冲突期间，尼泊尔广大地区的政府职能停止正常运作。近 70% 的村级行政人员流离失所。至今，尼泊尔警察只重建了约 1 300 个冲突前警察局和派出所中的 300 个左右。如果政府不能恢复地方政府，那么在选举之前，各政治力量显然没有公平的民主空间。与普遍存在的安全真空相关的犯罪率上升也令人十分担忧。如果尼泊尔不能协助尼共（毛派）战斗人员和在准军事结构内活动的其他人融入社会——其中许多人是青年和儿童——那么动荡就会破坏选举和选举后的气氛。

19. 各方已承诺快速迈向制宪议会选举，而遵守时间表方面的运作挑战相当大。鉴于农村地区没有政府，在 2007 年 6 月中旬之前举行有公信力的选举将对有关各方的能力提出挑战。同样，不能像受冲突影响社区提供基本的公共服务，会导致产生危险的、无法实现的期望。

20. 有关该国政治未来的辩论也会使族裔、地区、语言和其他紧张状况急剧恶化。如果尼泊尔不能将传统上处于边缘地位的群体有效地纳入和平进程，让其参与选举和制宪议会审议工作，那么该国将失去一次利用本国人民力量和智慧的重大机会，并使冲突的一些关键根源得不到解决。此外，妇女几乎完全被排斥在公共生活之外，而且迄今也几乎完全被排斥在和平进程之外。以前关于保障妇女在所有决策结构中有 33% 的代表性的承诺尚未在和平委员会和临时宪法起草委员会等现有和平进程结构中兑现。紧迫的是，尼泊尔各方必须如安全理事会第 1325 号决议所述，为妇女可以和应当在这一进程中发挥的作用敞开大门。

四. 评估团

21. 为了拟定关于联合国派驻尼泊尔的政治特派团的综合行动构想，我派一个多学科评估团于 12 月 9 日至 17 日对尼泊尔进行了考察。该评估团由我的个人代表

率领，成员包括：驻尼泊尔的联合国驻地和人道主义协调员；政治事务部、维持和平行动部、新闻部和安保部的代表；个人代表办事处工作人员；人权事务高级专员办事处、联合国儿童基金会（儿童基金会）和联合国人口基金（人口基金）的驻尼泊尔代表；联合国国家工作队其他成员。评估团借鉴了我的个人代表和他手下工作人员以往短期访问团已经从事的规划和评估。

22. 为了确定联合国政治特派团怎样才能最妥善地提供支助和平进程所需的援助，评估团对尼泊尔目前的政治、安全、人权、人道主义、社会及军事状况进行了透彻的评估。在评估过程中，我的个人代表继续与首相柯伊拉腊、尼共（毛派）主席普拉昌达和其他政治领导人以及与选举委员会进行了协商。评估团广泛征求了尼泊尔本国以及尼泊尔境内国际行为者的意见，其中包括妇女、儿童保护及少数民族团体和其他民间社会的代表。人口基金负责引导评估团开展努力，确保安全理事会第 1325 号决议各项规定得到充分考虑，儿童基金会则负责确保将儿童权利和需要也同样受到重视。评估团成员还参观了所提议的驻扎营地和兵营地点，以帮助确定监测工作的后勤需要。评估团还为迅速部署安全理事会批准的最多 35 名监测员和 25 名选举工作人员制定了计划。

五. 拟议中的联合国尼泊尔特派团

A. 特派团的任务规定和重点

23. 根据《全面和平协定》签署方的要求以及评估团的结论，经过慎重考虑，我建议设立联合国尼泊尔特派团（联尼特派团），其任务规定将包括以下任务：

(a) 支助尼泊尔和平进程，有效、及时地实施《全面和平协定》，包括在有关各方 2006 年 8 月 9 日给我的信中所述领域，以便协助将停火转变为永久的、可持续的和平；

(b) 监测尼共（毛派）和尼泊尔政府管理武器和军队的情况，包括毛派战斗人员及其包括简易爆炸装置在内各种武器弹药集中在由政府提供支助的指定驻扎营地的情况；协助战斗人员及其武器的登记工作；监测尼泊尔军队，以确保尼泊尔军队除相关协定规定的情况外，不得擅自离兵营，而且不得对任何一方使用武器；

(c) 通过一个联合监测协调委员会，协助各方实施它们管理武器和军队方面的协定。经各方商定，该委员会的主席应由联合国特派团担任；

(d) 与人权高专办一道，协助监测停火安排，人权高专办则将监测停火安排的人权方面情况；

(e) 通过以下方式，经与各方协商，为在自由、公平的气氛中举行制宪议会选举提供支助：(一) 部署一个技术专家小组，为全国选举当局提供咨询和协助；

(二) 帮助协调为选举进程提供的其他国际支助；(三) 部署联合国警务顾问；(四) 制定并实施各项建立信任措施；

(f) 提供一个人数不多的选举专家监测员小组，以便对选举进程所涉所有技术问题进行审核，并就选举的组织情况提交报告，同时确保选举技术援助小组与选举专家监测员小组之间有明确的责任分工；

(g) 执行上述任务时，对妇女、儿童以及该国境内一贯处于边缘地位的群体的需要给予特别关注。

24. 我建议，该特派团的任务期限为 12 个月，至 2007 年制宪议会选举结果得到落实之后，在任务期间定期向安理会提交进度报告。

25. 预期联合国尼泊尔特派团将是一个重点突出、任期有限的特派团。该特派团的主要组成部分与当事各方要求为《全面和平协定》提供支助的领域有关。对和平进程的核心援助将由有军事经验的监测员、着便装的现役军官、民政干事、选举顾问和监测员以及警务顾问提供，为此他们将监测武器和军队管理情况，监测停火安排，并支助制宪议会选举。他们将由政治、新闻、两性平等、社会包容、儿童保护和安保方面的干事以及特派团支助单位提供支助。

26. 通过人权高专办在尼泊尔境内进行持续的人权监测，是各方请求为制宪议会选举创造自由、公平气氛以及监测停火安排所涉非军事方面的一项核心内容。人权高专办早已在尼泊尔建立自己的基础设施，其资金来自自愿捐助，预期在特派团任务结束后还会继续存在下去。人权高专办的人权监测与特派团的监测职能之间的极为密切协调将是非常重要的。鉴于人权监测是各方要求援助的主要领域，人权高专办将与秘书长特别代表分享和平进程相关问题的信息和所有有关报告。

27. 尽管预期特派团的重点和期限都很有限，特派团将与尼泊尔境内的联合国各发展和人道主义机构、基金及方案密切协调。特派团将本着综合治理的原则，设立一个协调股，其主要职能将是确保尼泊尔境内的联合国系统成员和各捐助方之间建立战略一致和业务合作。

B. 监测武器和军队的管理情况

28. 根据 2006 年 12 月 8 日关于武器和军队监测方式协议，毛派战斗人员将被调到七个驻扎营地，每个营地周围设三个附属营地。联合国监测员将把毛派战斗人员的武器弹药储存在这七个主要地点，并进行监测。将按照协议建立一个人数不多、武器件数明确的毛派安保单位，负责看管武器，维护周围安全。一经部署完毕，联合国将对所储存的武器弹药进行昼夜监测。

29. 尼共（毛派）和尼泊尔政府商定，政府将在驻扎营地提供所需的食品和其他必需品。因此，联合国除了监测职能外，不对驻扎营地的管理承担任何责任，不过，如果有关方面提出要求，联合国机构随时准备提供适当援助。特别是，根据

双方关于释放各自军队所属未成年人的协议，儿童基金会将协助未成年人的登记以及与家人团聚、重返社区。

30. 尼泊尔军队及其武器弹药和装备将继续留在兵营。目前，这些包括部署在地区行政总部所在地的六个师营地，18 个旅营地，52 个步兵营营地和 23 个独立步兵连营地，共计 75 处兵营。尼泊尔军队将把与同在一地的毛派军队入库武器数量相同的武器置于联合国昼夜监测之下。方式协议规定，尼泊尔军队将继续负责边防、保护区、某些机构和设施以及重要人物的安全保卫。

31. 联合国将派不超过 186 名非武装现役和退役军官作为合格的监测员到毛派军队驻扎营地和尼泊尔军队兵营进行视察，评估遵守方式协议的情况。联合国将积极从事监测和实地访问及视察，确认双方的报告及核查情况；监测部队的部署和集结情况；监测毛派军队进驻营地和尼泊尔军队不得擅离兵营方面的情况；监测武器的管理情况；监测和报告遵守方式协议的情况。联合国监测员还将跟踪根据方式协议特别准许尼泊尔军队和毛派军队从事的活动的情况，确保双方遵守协议所述提前 48 小时通知的规定。联合国的监测活动将在发展区一级协调进行。全部部署完毕后，将在加德满都设一个总部，在各发展区设五个分部，其中一个分部与总部同设在加德满都。

32. 为了协调方式协议的实施及监测，特派团将担任联合监测协调委员会的主席，该委员会将由来自毛派军队、尼泊尔军队和联合国的数目相等的代表组成。联合监测协调委员会还将作为一个论坛，供各方就联合调查以及需要提前通知和批准的军事活动交换信息。

33. 在尼泊尔冲突期间，各方制造了大量的多种类简易爆炸装置；据估计，全国现有大约 100 000 件至 500 000 件这类装置。根据方式协议，毛派军队的所有简易爆炸装置都将在与主要驻扎营地保持安全距离的指定地点收集。状况不稳定的装置将立即销毁。状况稳定的装置将被安全地存放起来，由毛派军队实行 24 小时武装看守，以待商定最终销毁这些装置的时间表。联合国将建立一个专门的排雷行动股，以便为特派团提供关于地雷、简易爆炸装置和未爆弹药方面的技术咨询，并登记和处理当事方提供的关于这类装置的信息。排雷行动股将协助制订安全、及时销毁所有简易爆炸装置的规划和程序，并调查与爆炸有关的事故。该股将对这类装置的管理情况进行全面技术监测，并监测为处理这些事项而签约雇佣的专门简易爆炸装置处置小组的工作。另外，双方还商定协助对方标明武装冲突期间布设的地雷和诱杀装置，在三十天内提供必要的信息，六十天之内拆除其引信并起出和销毁。该股将与儿童基金会联络，确保向普通民众进行适当的雷险教育。

34. 如果届时能够确认当事方已完成向商定地点调动和部署部队，所有武器弹药都已存放在安全、有保卫的储存设施中，《全面和平协定》及方式协议的规定已

得到当事方充分遵守，那么监测的目的便达到了。另外，人员或者货物的自由流动不应受到严重阻碍。这将有助于创造安全、稳定的环境，帮助逐步建立和平环境和举行具有公信力的制宪议会选举。

35. 为了在部署联合国监测员从事此项任务之前对武器储存地点进行昼夜监测，政府和尼共（毛派）商定招募曾在印度和英国军队中服役的尼泊尔籍退伍军人，成立一个临时特遣队。政府全面负责该特遣队，其成员将由政府和尼共（毛派）协商选定。联合国将与当事方一起，通过联合监测协调委员会，协调联合国的监测工作和特遣队的活动。随着联合国监测员部署达到所需的人数，特遣队将逐步减员直至解散。

36. 如上文所述，《全面和平协定》规定临时大臣会议组建一个特别委员会，负责毛派军队战斗人员的监督、整编及复员，并为实现尼泊尔军队民主化制定拟定详细的计划，包括就合理的兵力提出一般性判断意见。

C. 选举支助

37. 及时、自由和公正地举行制宪议会选举对和平进程的可持续性至关重要。虽然选举委员会秘书处在该国议会选举和地方选举方面富有经验，但是秘书处的能力却由于冲突而受到重大削弱，而且举行制宪议会选举即对该国构成了特殊挑战。制宪议会选举将由一个新任命的选举委员会根据新标准进行管理。新标准中包括一个新的法律框架和一个新的选举制度。鉴于选举过程的筹备时间有限，而且需要支持各党派作出的在 2007 年 6 月前举行选举的承诺，现已请求联合国提供技术援助。选举委员会也已请求联合国协调国际上提供的支助。

38. 选举委员会已经确认，除需要顾问协助其秘书处制定选举框架和业务规划外，还需要在制定法律框架、整体业务规划、选民登记、选民教育、政党核证和候选人提名、通过媒体竞选的管理框架、政治竞选供资、后勤与通信联络、观察员鉴定、培训与能力建设以及纠纷解决方面的技术援助。为支助筹备活动并提高对选举的信心，特派团将设立一个选举单位，其工作人员将部署于总部、区和县一级。特派团将努力确保其在选举工作的实质性和技术方面有助于传统上的边缘群体，例如妇女、平原人、贱民、土著人及其他群体能够参与选举，同时促进保护儿童，避免在选举过程中不当地利用儿童。

39. 应各党派提出的选举进行监测的要求，也将向尼泊尔派遣一个人数不多的专家监测员小组，以便对选举进程的所有技术方面进行审查。这个由秘书长任命的小组将通过主管政治事务副秘书长，就选举的组织情况向秘书长提交报告，秘书长将把报告送发尼泊尔政府。特派团选举技术援助单位和选举专家监测员小组之间将会有明确的责任分工。

40. 联合国开发计划署（开发署）已作好为以后的选举周期提供长期能力建设协助的准备。在为选举委员会提供能力建设方面专门知识以及支助公民教育方面，

开发署将充当主导机构。如果尼泊尔政府要求为支助选举设立并管理一个捐助国基金，开发署可以为之。开发署对制宪议会选举提供的援助将由特派团的首席选举顾问负责全盘领导。

41. 选民登记、竞选和投票期间的安保工作至关重要。特派团将在选举部门内部设立一个小型联合国警务顾问小组，成员中包括国家和区域级别的高级警务顾问，负责在选举规划和筹备方面支助尼泊尔警察。联合国警务顾问将在尼泊尔警察当初解散的地方帮助他们实现重建，并向他们传授如何从事选举安保工作的规划和执行，同时充分尊重人权以及重视妇女和传统上处于边缘地位的群体的经验。

D. 人权与停火监测

42. 和平协定的签署已使某些模式的违反人权行为有所减少，但是未来创建一个临时政府以及它努力在全国范围内重建国家权威，并再次在全国引入一个单一的执法和刑事司法制度，则可能会引起一些摩擦，并对总体人权情况造成影响。制宪议会选举期间，围绕着竞选过程，紧张状况可能会加剧，甚至发生暴力，从而给政治权利带来负面影响，尤其是对传统上处于边缘地位的群体而言。武装冲突已经结束，但是重要的权利问题，例如提高女性在尼泊尔公共生活所有方面的参与度，将构成额外的挑战。

43. 自 2005 年 5 月在尼泊尔设立办事处以来，人权高专办帮助缓解了冲突对平民的影响，并促进了人权状况的改善。人权高专办对尼泊尔人权状况的监测和报告也为和平进程作了重要贡献。8 月 9 日各党派来信（S/2006/920，附件一和二）中提出的请求即确认了这一点，信中请求联合国继续通过人权高专办进行人权监测，并在《全面和平协定》中进一步请求人权高专办监测其广泛人权条款的执行情况。这意味着人权高专办必须在尼泊尔加强人力，包括进一步分散其区域人员部署、增派工作人员以及提高后勤能力。

44. 人权高专办在尼泊尔的任务授权依然是基于人权高级专员和尼泊尔政府于 2005 年 4 月签署的协议。虽然《全面和平协定》高度优先重视的是人权高专办对协定各条款执行情况的监测，但是协定中并没有限制人权高专办的授权。除监测活动外，人权高专办在过渡期间主要侧重预防今后发生侵犯人权事件所必须解决的三个问题：(a) 努力消除有罪不罚现象，追究侵犯人权行为的责任；(b) 促进建立一个能完全尊重人权，所有人均可求助的有效执法和刑事司法系统，所有人中包括那些原先难以获得司法帮助的人，例如，贱民、性暴力的女性受害者和幸存者以及农村穷人；(c) 消除对女性以及其他被排除群体的长期歧视。

45. 虽然最初在 2006 年 5 月《停火行为准则》中确定的、后来在《全面和平协定》中进一步明确停火承诺的许多非军事方面属于人权高专办的任务范畴，但

其他方面则不是。各党派进一步请求联合国协助监测《停火行为准则》执行情况，以便为制宪议会选举创造一个自由、公正的环境，这就确认了上述这一点。在人权高专办和我个人代表办公室的协助下，根据《停火行为准则》设立了一个国家监测委员会。但是，在《全面和平协定》签署后，这一委员会即宣告解散，而各党派还未就整个进程中后面各阶段的国家监测安排作出决定。

46. 为了辅助特派团对武器和军队管理进行监测，提供选举援助以及人权高专办从事人权监测，特派团将组建一个民政事务部门，包括向各区部署人员。这一部门将为未来的全国独立监测机制以及可能在和平进程框架内设立的当地结构和机制提供支持。确保充分的政治空间，并在农村地区为所有各方创造公平的竞争机会，对选举的公信力至关重要。农村地区长期以来一直没有无政府部门提供服务。民政干事将收集整理联合国系统的资料以及其他与制宪议会选举氛围相关的监测资料来源。除人权高专办履行的职能以及人道主义事务协调厅及国际伙伴对 人道主义和发展活动情况的监测外，资料来源中也包括儿童基金会、世界粮食计划署（粮食计划署）、人口基金、开发署和联合国其他机构驻当地办事处。民政干事将努力促进加强当地治理结构的民主功能以及增进所有政党在全国各地正常活动的自由，并与当地政府和民间社会紧密合作，在当地一级制订和倡导缓解冲突及解决争端战略。两性平等、儿童保护以及社会排斥问题顾问将确保民政干事的工作以及武器和军队管理监测员和选举工作人员的工作最大限度地让妇女和传统上处于边缘地位的群体参与。

六. 特派团的结构

47. 特派团将在担任特派团团长的秘书长特别代表的领导下开展工作。特别代表将同尼泊尔各党派和当局、其他利益攸关方、国际组织、国际金融机构、双边和多边捐助者以及外交界进行联络，同时需要在尼泊尔各党派和当局之间进行所有各级的斡旋。特别代表将协调联合国系统在尼泊尔支助和平进程的所有活动。联合国人权事务高级专员的代表以及驻地和人道主义协调员将作为特别代表高级管理小组的成员参与工作，确保全面协调人权高专办和联合国国家小组支助和平进程的活动与特派团的那些活动。将在特别代表办公室内设立一个小型协调单位，以确保通过驻地和人道主义协调员与联合国人道主义和发展系统以及与各捐助方进行适当的协调。

48. 秘书长特别代表将由一名副特别代表和若干顾问辅助工作，人员中包括一名性别顾问、一名儿童保护顾问和一名社会排斥问题顾问以及其他必要工作人员。顾问们将与负责协调将女性和传统上被排斥群体纳入进程以及保护儿童的执行网络紧密联络。特派团人员的就职培训课程将包括有关尼泊尔两性平等和社会排斥问题的培训，此外将作出特别努力，招聘女性监测员、选举顾问和其他工作人员。

A. 武器监督

49. 武器监督部门将由首席武器监测员领导，由其主要负责指导对武器和军队管理的监测。这一部门将包括最多 186 名现役和退役军官，他们不配备武器，着便装，总部设在加德满都，并在 4 个区设有小组。总部将监督全盘行动。每个区将设一个区总部以监督和协调本区的监测活动。每个毛派军队驻扎营地都将派驻小组以监测战斗人员驻扎情况以及其武器储存情况。尼泊尔军队驻地将由流动小组负责监测。

B. 选举支助

50. 选举部门将由首席选举顾问领导，由其为所有联合国选举援助活动提供政策指导。这一部门将包括向尼泊尔选举委员会提供援助和指导的选举顾问。总部工作人员将负责选举援助的全盘协调和管理。区域工作人员将负责向区选举办公室直接提供援助，县一级工作人员将负责向县选举办公室直接提供选举援助。据设想，联合国志愿人员将作为选举部门的一部分进行部署。

51. 为了在选举安保的规划和执行方面提供咨询，选举部门中还将包括一个联合国警务顾问小组。

C. 民政

52. 一个民政股将管理特派团在非军事停火监测职能方面提供的援助，并确保与人权高专办和联合国其他机构的监测活动进行协调。民政干事（包括联合国志愿人员）将部署到五个区域。他们将在当地与派驻实地的特派团其他监测职能部门协同开展工作。至少有一名区域一级干事将奉派负责社会性别、社会融合和儿童保护问题。

D. 政治事务

53. 一个政治事务股将向秘书长特别代表以及整个特派团提供政治方面的咨询和评估。为了支持特派团的斡旋和政治职能，该股将具备适当能力，以监测、分析和汇报政治、民政、社会、经济和其他相关问题方面的情况。该股将协助特别代表和其他高级管理人员与尼泊尔当局、政党和民间社会组织以及区域和国际行为者进行接触；与相关利益攸关方，包括与联合国整个系统和外交界保持密切联系；履行特派团的汇报任务。

E. 新闻和外联活动

54. 鉴于尼泊尔不同族群的支持对于和平进程的成功至关重要，特派团将面临一个重大挑战，需要宣传关于其工作以及和平进程落实进展方面的情况。大众媒体在首都和加德满都谷影响力最大，但也有广大的区域基础，在所有地区都派驻了记者，此外在许多地区还设有当地印刷和广播媒体。对于农村地区的受众，电台广播是最有效的媒体，尤其对不识字受众和不会尼泊尔语的人而言：总共有 36

个调频广播电台、20 多个社区广播电台以及一家国家广播公司。共有八家主要的全国性日发行到区域一级，有时发行到地区一级，此外还有一些地区性日报。所发行的周刊有许多种，其中约有 10 种周刊大量报道新闻和时事。电视只在加德满都谷和地区中心很重要。鉴于各方对联合国在和平进程中所开展的努力十分关注且抱有很高期望，同时也鉴于对联合国作用的误解和曲解可能会产生严重后果，特派团将因制订新闻和外联战略而大大受益。

55. 一个新闻和外联股将负责实施一项传播战略，此战略的目的是向公众解释特派团的工作和任务。此单位的目标将是，通过当地媒体，向民众提供可靠的信息来源。为了接触到传统上很封闭的群体，例如贱民、土著人、平原人和妇女，在农村社区，媒体的工作需要以外联活动来补充。特派团还面临一项重大挑战，必须确保其信息能够为识字程度低的社群和不会尼泊尔语的人所获知。它将寻求民间社会网络的支持，利用非正式但可靠的渠道来最大限度地扩大外联范围。

56. 新闻和外联股将推动建立一种有利于选举的环境，为此提供涉及重要问题的及时而准确情况，例如对武器和军队的监测、选举过程和人权保护，尤其是在农村地区。此外，新闻股将与尼泊尔境内的联合国系统其他新闻和通信单位密切合作，确保就联合国支持和平进程的各种不同方式发出明确和一致的信息。

F. 安全和安保

57. 在 1996 年至 2006 年冲突期间，联合国没有成为具体攻击目标，不过确实存在着威胁，有可能会打乱特派团的工作及破坏其资产。尼泊尔的地形情况恶劣而且通行困难。公路和空中旅行会很危险。该国许多地区的卫生状况也很糟糕。虽然尼泊尔政府和尼泊尔共产党目前都致力于和平进程，但联合国及其人员受到的相对低度威胁可能会转变，因为目前的政治进程导致出现紧张状态，而这些紧张状态常常与在举行选举的同时防止双方军事力量介入这类难题有关。尽管联合国的作用有限，但如果有关方面认为联合国应对和平进程缺乏进展承担责任，那么风险便可能增加。威胁程度上的变化不大可能在无预警的情况下发生。

58. 安全和安保部负责管理尼泊尔境内的联合国安全管理结构。驻地和人道主义协调员是负责联合国所有人员，包括特派团人员安保的指定官员。作为特派团团长，秘书长特别代表将负责特派团人员和资产的安保，其安全顾问以及特派团总部和区域办事处的一些保安人员将为此提供支助。特别代表将与指定官员协调安保方面的安排，特派团保安人员将并入安全和安保部的安全管理结构中。安全和安保部安保单位与特派团之间将在安保程序和信息管理方面开展强有力合作，确保在可能对特派团和联合国其他人员开展工作构成影响的决定方面进行协作。在这方面，特派团也将与联合国各机构密切协作。有关部门将根据联合国最低实务安保标准和驻地最低运作安保标准，制定适当的安保措施，以减轻风险。

G. 支助（行政和后勤）

59. 将设立一个行政支助部门，以提供执行任务所必需的支助，包括必要的通信、地面和空中资产以及医疗支助。特派团行政部门将与联合国国家工作队密切协调活动，以提高总体行动的效率，并提高成本效益。

七. 联合国国家工作队的和平支助贡献

60. 国家工作队今后的 2008-2010 年发展援助框架的优先重点之一是加强法治、治理以及所有尼泊尔人的人权，使其获益于和平与复苏进程。国家工作队将利用其 20 多个成员机构的现有专门知识以及它们在尼泊尔所有 75 个区的长期工作经验。通过部署人道主义事务协调厅一个单位、开发署/政治事务部和平与发展问题顾问和一名和平支助协调员，对驻地协调员的协调支助得到了扩大。在设立特派团时，将进一步调整此结构。按照捐助者的要求，驻地协调员设立了四个和平支助工作组：由人口基金和挪威担任主席的关于“妇女与和平与安全”的安全理事会第 1325（2000）号决议工作组、由人权高专办担任主席的过渡司法工作组、由儿童基金会和开发署担任共同主席的重返社会和相关问题工作组以及由开发署担任主席的宪法和选举问题工作组。

61. 国家工作队通过人道主义事务协调厅、人权高专办和联合国难民事务高级专员办事处（难民署），充当政府在境内流离失所者问题上的重要对口单位。这包括从事分析和宣传，就全面政策提供咨询，为粮食安全（联合国粮食及农业组织（粮农组织））及职业培训和扫盲方案（国际劳工组织（劳工组织）和联合国教育、科学及文化组织（教科文组织））提供直接援助，此外在社区一级直接参与帮助境内流离失所者回返（难民署）。

62. 尼泊尔政府于 2006 年 11 月 24 日致函驻地协调员，要求联合国系统和捐助者在收容营安排方面给予援助，尤其是粮食计划署的粮食援助、带有必要基础设施的临时住房以及其他基本物品。针对这些要求，联合国机构准备对重大的支助需求进行评估，条件是政府与尼泊尔共产党就提供援助的方式问题达成明确协议。国家工作队也能够提供规划方面支助，尤其是在环境（开发署）；卫生保健（世卫组织）和生殖健康需要（人口基金）等方面；以及评估艾滋病毒/艾滋病防治方面的需要（艾滋病规划署和人口基金）。开发署将向特派团提供登记和记录武器的程序方面援助。人口基金和开发署将支持开展努力，使收容入营的登记和规划符合毛派军队高比例女战斗人员的需求。人口基金将与联合国妇女发展基金（妇发基金）协作，促进在和平进程的所有其他方面落实安全理事会第 1325（2000）号决议。儿童基金会和人权高专办将支持开展努力，使登记和收容入营安排符合儿童权利，并支持通过青年俱乐部和补习教育来帮助儿童融入社会，同时使和平进程符合安全理事会第 1612（2005）号决议。

63. 人道主义事务协调厅一直在包括业务空间、基本服务提供和保护在内各种人道主义问题上从事汇报和宣传工作。人道主义协调员通过 2006 年联合呼吁以及 2007 年“连贯一致框架”，领导了联合规划和呼吁方面的工作。人道主义事务协调厅在加德满都并通过其外地办事处，加强了与各实施伙伴的协调和信息交流。

64. 教科文组织已将和平教育纳入其支持正规教育 and 非正规教育的方案中，突出了社会性别问题及和解。劳工组织正在帮助进行全国劳动力调查以及关于劳动力市场信息的快速评估，侧重强调为受冲突影响民众创造就业的机会。世卫组织将与人口基金合作进行冲突后社区保健需求评估；加强公共保健监测；促进向处于社会边缘地位的民众提供基本保健。艾滋病规划署正在为军警部门制定一套艾滋病毒/艾滋病行为守则。人口基金正在采取主动，支助那些有很大可能会从事性工作的妇女，以抑制受影响年轻妇女人数的上升。人口基金也资助流动诊所提供保健服务，包括提供生殖保健以及对付性暴力的预防和保护措施。它还将组织一次协调的需求评估调查，侧重强调妇女和其他处于社会边缘地位的群体的关切以及处理重返社会和过渡司法问题的能力。

65. 世界银行计划利用现有的“扶贫基金”来帮助重返社区；它正在支助大型基础设施项目，并推动对劳工法进行改革，以促进商业活动和创造就业。

八. 结论

66. 和平进程一直而且将继续由尼泊尔人民主导。他们响亮而明确地要求建立民主、和平以及一个包容各方的国家。联合国必须欢迎有机会支持他们的和平进程，支持在自由和公平的气氛中进行制宪议会的选举。尼泊尔已在开展的重大政治进程是一个关键机会，该国可借此改变它的结构和体制，使之反映国内所有民族的能力并满足其各种愿望。未来数月所面临的最大挑战也许是如何确保尼泊尔的显著多元性成为一种持久的力量，而不是导致分裂的根源。
