



安全理事会

Distr.: General
13 July 2009
Chinese
Original: English

秘书长关于尼泊尔请求联合国提供援助以支持其和平进程的 报告

一. 引言

1. 本报告是根据安全理事会第 1864(2009) 号决议提交的, 安理会在该决议中应尼泊尔政府的请求并根据秘书长的建议, 将联合国尼泊尔政治特派团(联尼特派团)的任务期限延长至 2009 年 7 月 23 日。联尼特派团是政治特派团, 任务包括监督尼泊尔共产党(毛主义)和尼泊尔军队武器和武装人员的管理情况。在 2009 年 1 月 13 日尼共(毛)和尼泊尔共产党——团结中心(火炬)合并后, 该党更名为尼泊尔联合共产党——毛主义(尼联共-毛)。

2. 本报告回顾了我 2009 年 4 月 24 日(S/2009/221)向安理会提交报告以来和平进程的进展和联尼特派团任务的执行进展。

二. 和平进程的进展

3. 2009 年第一季度, 和平进程的一些方面出现微小进展, 但由于主要利益攸关方, 特别是尼共(毛)和其他主要政党之间以及尼共(毛)与尼泊尔军队之间缺乏互信及关系继续恶化, 这些方面的工作停滞不前。由于出现信任危机和缺乏政治共识, 5 月 4 日, 即在拉姆·巴兰·亚达夫总统撤销解除卢克芒古德·卡塔瓦尔陆军总参谋长职务决定的后一天, 普什巴·卡玛尔·达哈尔·“普拉昌达”总理被迫辞职。5 月 23 日, 尼共(联合马列)高级领导人马达夫·库马尔·尼帕尔当选总理; 此后, 他在其他 21 个政党的支持下组成了新联合政府, 但是尼共(毛)没有参加组阁。同时, 制宪会议继续推进宪法起草工作, 但可能很难实现 2010 年 5 月颁布新宪法的期限。制宪会议履行立法议会职能, 但其工作因多次政党抗议而受到阻挠。军队人员管理、整编和转业援助特别委员会仍无法开展工作, 其技术委员会的工作进展微乎其微。并且, 在遣散不合格的毛派军队人员方面没有取得任何进展。



4. 鉴于在一些重大问题长期存在分歧，5月3日尼联共(毛)领导的政府以不服从领导为由解除了陆军总参谋长的职务，并任命二把手库尔·巴达杜尔·卡德卡中将为代理总长。此前，政府于4月20日要求卡塔瓦勒将军就最近尼泊尔军队三次违反政府指示，包括招募约3 010名新兵参加尼泊尔军队说明情况。次日，卡塔瓦勒将军就这些问题作出说明。仅有尼联共(毛)和马德西人民权利论坛的部长出席了决定解除卡塔瓦勒将军职务的内阁会议，权利论坛的部长投票反对。随后，尼共(联合马列)与尼泊尔大会党等其他16个政党一道退出联合政府，要求拉姆·巴兰·亚达夫总统进行干预，撤消解除陆军总参谋长职务的决定。他们表示，解除职务并不是各党共识，因此违反了《全面和平协议》和《临时宪法》。同日，总统致函卡塔瓦勒将军，指示其继续任职。面对政府、总统和尼泊尔军队之间的紧张对峙，5月4日普拉昌达总理宣布辞职。他表示，政府决定辞职，是因为尼泊尔军队多次违反政府政策和命令，亚达夫总统的行动违反宪法，应该采取步骤加以纠正，并确保“人民权力高于”军队。此外，向最高法院提出的两个公共利益诉讼指称，政府解除陆军总参谋长一职和总统撤消决定都是违宪行为。

5. 5月5日，尼泊尔电台电视台开始播放2008年1月2日普拉昌达在奇特万营地对毛派军队指挥官和军事人员的讲话录像，再次引起争议。普拉昌达表示，该党夸大了参加登记核查的军队人员的数字。他还表示，为营地划拨的部分资金将用于“准备发动武装叛乱”。民众立即对这一讲话带表示谴责，并对毛分子对和平进程的承诺提出严重质疑。民众还对联尼特派团核实的19 602名战斗人员是否符合资格以及特派团在2007年6月至12月核查进程中的作用提出了疑问。5月6日，普拉昌达对媒体表示，录像带中的讲话是指7 000至8 000兵力的毛分子军队的中央司令部。他还表示，毛分子部队建立了大区司令部，并拥有10万地方民兵。他指出，应该从和平进程的进展似乎并不确定政治角度来理解他的讲话。虽然如此，国家和国际利益攸关方对讲话内容和语调的严重关切仍未消除。

6. 5月19日，联尼特派团发表新闻稿，介绍了登记与核查工作的实际情况，并说明特派团的核查工作符合各方商定的两项标准。各方要求联尼特派团确定以下人员的身份：(a) 在停火日(2006年5月25日)后参加军队的人员；以及(b) 当天年龄不满18周岁者。新闻稿还表示，除首席武器监察员定期向联合监察协调委员会介绍情况外，秘书长特别代表也定期向高层政治领袖介绍核查工作情况。协调委员会由联尼特派团主持，成员包括尼泊尔军队和毛派军队。

7. 5月23日，马达夫·库马尔·尼帕尔当选总理，他得到了尼共(联合马列)、尼大会党、权利论坛、塔雷马德西民主党和萨德巴瓦纳党以及在制宪会议占有席位的其他17个小党的支持。他在有601名成员的制宪会议中赢得354票。拥有238个议席的尼联共(毛)没有参加投票。为组建新政府组，进行了长达数周的紧

张谈判。到 7 月 1 日，已有六个联盟党派的 30 名部长宣誓就职。马德西人民权利论坛因在是否参加政府问题上出现分歧而分裂成两派，并均已向选举委员会申请正式登记为马德西人民权利论坛。

8. 联盟伙伴协商拟定了《最低共同纲领》和《部长会议行为守则》。《共同纲领》承诺，政府将执行 2006 年 11 月的《全面和平协议》，包括成立国家和平与恢复委员会，以对协议的遵守执行情况进行监督。《纲领》并表示，毛派军队人员的整编和改造工作应该在宪法起草工作结束之前完成。

9. 新政府撤消了尼联共(毛)领导的政府作出的几项决定，其中包括解除陆军总参谋长职务和任命接替人员。政府还将尼泊尔军队八名准将的任期延长了三年，尼联共(毛)政府国防部拒绝其任期在 3 月中旬届满后续延。八名将军已就此向最高法院提出异议，3 月 24 日最高法院发出命令，令其保留职务直至最后裁决。尼联共(毛)对新政府的行动提出批评，并将抗议活动升级，与尼共(联合马列)领导的政府的关系因此更加紧张。制宪会议中尼共(联合马列)的一些成员对亚达夫总统的行动表示关切，认为其行动将创下总统动用行政权力的一个有争议的先例。

10. 立法议会本届会期于 3 月 29 日开始，但由于尼共(联合马列)、尼大会党和尼联共(毛)在立法议会不断抗议和抵制议事而受到严重干扰。尼联共(毛)从 5 月 5 日开始阻挠立法会议议事，要求就总统针对总参谋长的行动进行辩论或作出说明。在 5 月 23 日选举马达夫·库马尔·尼帕尔总理和 6 月 23 日几位政党领袖就当前时局发表讲话的两天，没有举行抗议活动。7 月 6 日，在尼共(联合马列)、尼大会党和尼联共(毛)就如何应对毛分子的要求达成协议后，尼联共(毛)停止了对立法工作的阻挠，立法议会七个月来首次投入正常工作。协议还规定继续进行讨论，以期在一个月内就总统的行动达成共识。

11. 立法议会因工作受阻，无法就各个问题及时采取行动，包括就 2009/2010 两年期所余时间的预算进行必要辩论(原计划于 7 月上旬开始)，而且在本届议会期间有大批法案需要审议。要求把传统边缘群体纳入政府服务部门(包括警察和军队)的《维持公共部门包容法令》，因错失批准期限而过期。《包容法令》引发了争议，塔雷地区的塔鲁人和其他一些传统边缘群体反对该法将其与马德西人合为一个群体。一项把传统边缘群体纳入公共部门的法案已在立法议会登记备案。

12. 从 6 月上旬起，尼联共(毛)及所属组织在全国开展活动，抗议陆军总参谋长复职，呼吁维持“民权”对尼军队的“至高无上”。抗议活动使日常生活受到破坏，并导致毛分子和其他政党领导发生冲突。6 月 21 日，毛分子的示威活动升级，在政府大楼周围设置路障，加德满都和其他几个地方都报告发生了联共(毛)与安全部队的冲突事件。

13. 6月29日，尼联共(毛)在成为反对党之后首次举行政治局会议，毛派主席普拉昌达宣布该党将为领导数月内组成的“联合国民政府”进行准备。该党的其他工作重点包括和平、起草宪法、国家尊严和民权至上。

14. 主要的政治利益攸关方都认识到，所有政党必须齐心协力，控制分歧，确保和平进程取得稳步进展。除应成立吸收尼联共(毛)参加的“团结政府”外，还提出了其他诸多设想，如各党实现“新的谅解”，以及各党建立高级别政治机制，以指导并确保完成和平进程。但是，尚未就实现这些目标采取具体步骤。

A. 起草宪法

15. 虽然政局不稳等原因造成了延误，制宪会议还是在起草新宪法这项中心工作方面取得了新的进展。从积极的一面来看，各党都保证不再破坏宪法起草工作。十个专题委员会继续编写概念文件，文件采用了2月民意调查得到的资料以及提交议会秘书处的建议。提交概念文件的最后期限已从5月下旬推迟到8月上旬。截至7月1日，制宪会议已就三个专题委员会的概念文件进行了辩论。宪法委员会将根据制宪会议在辩论后提出的建议，开始起草新宪法的第一稿，并提交目前定于9月中旬开始的为期一个月的全体会议讨论。在宪法委员会对草稿进行修改后，将进行为期三个月的民众协商。

16. 但是，宪法起草工作仍然存在着严峻挑战。各政党在新的联邦结构、政府体制和资源分配等重大问题上存在根本分歧。宪法委员会的工作进度受到了动荡政治气氛的影响。委员会5月27日后没有再举行过会议，并且在前主席马达夫·库马尔·尼帕尔当选总理后，主席职位一直空缺。尼大会党和尼联共(毛)都表示有意出任主席一职，但是尚未作出决定。主席一职的长期空缺将对制宪议会实现2010年5月颁布新宪法目标的能力产生新的影响。

B. 毛派军事人员的整编和转业

17. 处理毛派军事人员的“监督、整编和转业问题”的特别委员会于1月16日召开了首次会议，但由于近几个月来的政治危机，委员会一直没有开展活动。委员会由马德西人民权利论坛、尼大会党、尼联共(毛)和尼共(联合马列)的各两名成员组成，在5月4日毛派主席普拉昌达辞去总理职位之前，一直由其担任委员会主席。由于尚未就现应由谁担任委员会主席达成一致，委员会的工作因此陷入停滞。

18. 特别委员会下属的技术委员会成立于3月27日，其工作的开展也受到了政治局势动荡不定的影响。根据特别委员会编制的职权范围，技术委员会的任务是制订出相关准则，让毛派军队处于特别委员会的监督之下。技术委员会成员视察了毛派军队驻扎的三个营地，向和平与重建部的新任部长拉卡姆·切姆宗通报了情况，并与总理举行了会谈。总理指示委员会继续开展工作，并要求委员会尽早提交一份实施整编的计划。委员会与各个利益攸关方举行了几次非正式会议，以

便在和平进程中征询其意见，并考察国际经验。技术委员会还草拟了可能的整编模式，但尚未将其转化为可供特别委员会审议的附有建议的计划。

C. 遣散不符合条件的毛派军事人员

19. 在本报告所述期间，在核查过程中认定为不符合条件的 4 008 名毛派军事人员的遣散和转业方面，仅取得了有限的实质性进展。人们希望，在毛派解除了对立法议会的阻挠和毛派主席普拉昌达 7 月 6 日在立法议会表示将立即着手遣散工作之后，这方面将会有更多的进展。继和平与重建部今年 3 月和 4 月上旬与联尼特派团、联合国驻地和人道主义协调员、联合国开发计划署(开发署)和联合国儿童基金会(儿童基金会)举行多次计划会议讨论一揽子支助方案之后，和平与重建部应审查和继续这段时间业已开展的工作。由联合国机构拟定的这一揽子支助方案，应能在较短时间内可用。在儿童基金会和开发计划署的支持下，和平与重建部草拟了一项调查，对即将遣散的军事人员的愿望进行了评估，这是遣散进程中一个重要的早期步骤。遣散不符合条件的军事人员的工作已经拖延太久。联合国及其合作伙伴仍然准备与尼泊尔政府开展更为广泛的密切合作，实施一项适当的方案，以有效地满足不符合条件的军事人员的需求。

20. 令人鼓舞的是，尼泊尔首相表示，尼泊尔政府将把不符合资格的毛派军事人员的遣散工作列为优先事项。和平与重建部部长切姆宗表示，他打算审查该部关于遣散进程的计划草案，并将考虑设立一个工作组来完善和执行该计划。在未来几个星期中，遣散规划工作必须继续快速推进。

D. 影响和平进程的其他挑战

21. 和平与重建部为各个地方和平委员会配备了秘书，以支持地方一级，即在 75 个县实施和平进程和解决冲突。该部报告说，截至 7 月 1 日，已在 55 个县设立了由政党和民间社会代表组成的地方和平委员会。与此同时，为监测毛派领导的政府和尼大会党于 2008 年 11 月达成的协议而设立的议会委员会于 4 月 19 日被延长 3 个月，委员会的工作包括归还被没收财产和打破尼联共(毛)下属的共青团的“准军事”结构。委员会所取得的进展有限，进展集中在收集资料方面。

22. 法律与秩序仍然是一个值得严重关切的问题，在塔雷尤其如此，就当地的许多武装团体而言，仍然普遍存在有罪不罚的情况。有关在共青团和隶属于尼共(联合马列)的“青年力量”干部与若干县的其他政党的支持者之间发生紧张状况和暴力冲突的报道日益增多，特别是在尼联共(毛)毛发起的抗议期间。

23. 一些传统边缘群体(其中几个隶属于毛派)也在全国范围内普遍开展罢工活动，以推动各自的议程。与包括林布族、达芒族和塔鲁族在内的若干团体有关的军事组织一直非常活跃，据报道这些组织已加大了对青年征聘力度。

24. 发生了几起严重的安全事件，包括 5 月 23 日加德满都的一个天主教教堂发生一枚简易爆炸装置爆炸事件，造成 3 人死亡，十余人受伤。警方逮捕了一名与印度教宗教激进主义集团有牵连的女子，据报道该女子已认罪。

三. 联合国尼泊尔特派团的现状

25. 截至 6 月 1 日，在核定的 275 名特派团人员中，共有 253 人在特派团工作。在 193 名文职人员中，30%是妇女，其中，52 名实务工作人员中的妇女比例为 44%，141 名行政工作人员中的妇女比例为 24%。截至 6 月 26 日，特派团的 60 名现任武器监察员中共有 3 名妇女，这一领域的性别比例取决于会员国提名的候选人。联尼特派团从传统边缘群体中征聘本国工作人员的努力取得了积极成果：48%的本国工作人员(124 人中的 60 人)来自传统边缘群体，31%的本国工作人员(60 人中的 19 人)是妇女。

四. 联合国尼泊尔特派团的活动

A. 武器监察

26. 武器监察办公室继续对尼泊尔军队和毛派军队遵守《监察军火和军队管理工作协议》的情况进行监察。武器监察员继续对尼泊尔军队的武器存放地点和毛派军队的七个主要营地所在地的武器存储地点进行不间断的监视。他们还对主要营地周边的卫星营地进行了查访。来自加德满都武器监察办公室总部的流动小组也在开展其他活动。尽管联尼特派团建议作出更合理的安排，毛派军事人员的营地仍然设置在 28 个不同地点。

27. 联合监察协调委员会继续在首席武器监察员的领导下举行会议，代表尼泊尔军队和毛派军队的高级官员也继续在决策、交流信息、建立信任措施和解决争端等方面提供密切合作。5 月 28 日，协调委员会举行了自 2006 年 12 月第一次会议以来的第 100 次会议。在报告期间，委员会审议了 2 起指控的违反《监察军火和军队管理工作协议》事件，其中 1 起事件已经证实，另一起事件未被证实。

28. 应和平与重建部的要求，武器监察员在营地亲眼见证了向符合资格的毛派军事人员发放 5 月和 6 月两月的工资。

B. 儿童保护

29. 儿童保护股继续支持联尼特派团为毛派军事人员中至今滞留在营地的 2 973 名不符合条件的未成年人的遣散和转业工作作出规划。该股为特派团主持的不符合条件的毛派军事人员遣散与转业工作队提供了实质性投入。该股与儿童基金会密切合作，为不符合条件人员的一揽子转业方案进行规划。该股还就拟议的遣散所涉及的儿童保护问题进行了情况通报，并编写了讨论文件。

30. 当前的政治暴力行为以及各政党在罢工和示威中利用儿童充当执法人员等做法，是值得关注的问题。必须采取特别措施，以确保在涉及参与政治活动的事件中有效监测、报告和保护儿童权利。

31. 今年 6 月，儿童基金会、联尼特派团儿童保护股和一个国家人权组织对东部和中西部的塔雷及山区的 8 个县进行了访问。这一任务的目的是评估安全理事会第 1612(2005)号决议设立的监测和报告机制在实施方面所面临的挑战以及侵犯儿童权利行为的发展趋势。联尼特派团、儿童基金会和人权事务高级专员办事处(人权高专办)正在共同制定一项战略和行动计划，以加强工作队的运作，同时考虑到实地访问团和秘书长儿童与武装冲突问题特别代表办事处所提出的建议。

C. 政治事务

32. 政治事务办公室采用对各地区进行实地走访等手段，继续监测并分析该国的政治局势，并协助特派团领导支持和平进程。政治事务干事定期与各利益攸关方举行会晤，包括政府官员、政党和民间社会组织代表以及区域和国际行为者。该办公室对小型武装和非武装战斗团体及其对和平进程的潜在干扰以及各政党之间的动态和传统边缘群体在和平进程中不断演变的作用进行监测。该办公室继续评估《全面和平协议》以及其他相关协议的执行状况，并监测制宪会议的工作情况以及其各委员会编写新宪法的工作进展。联尼特派团的缩编影响了特派团的分析能力，特别是其对各地区的监测能力在 5 个地区办事处在关闭后受到影响。

D. 新闻

33. 新闻和翻译股支助我的代表与媒体进行互动。在本报告所述期间，我的代表就与和平进程有关的问题以及联尼特派团的作用接受多家国际和国内媒体的采访，其中包括在前文讨论过的毛派主席普拉昌达有争议的录像播出后，对有关批评以及媒体对联尼特派团在登记和核查毛派军队人员中的作用的询问作出了回应。该股监测本国和国际媒体，同步掌握即时新闻，并翻译重要文件。

E. 安全和安保

34. 安全局势受到了全国诸多团体经常罢工和抗议的影响。由于抗议，特别是在塔雷地区，联合国及其伙伴的方案交付受到干扰。一个全国监测组 6 月底报告，6 个月共发生 500 次罢工事件。在本报告所述期间，联合国工作人员没有受到直接威胁；但是，持续的抗议很可能会影响未来数周联合国人员的行动和执行援助方案。联合国国家工作队正在拟定协调办法和准则，以确保联合国车辆随时能够自由行动。

35. 在本报告所述期间，联尼特派团安全和安保科与联合国安全和安保部保持密切协调。

五. 人权

36. 在本报告所述期间，国家行为者直接实施侵犯人权行为的频率基本未变。据报道，在普拉昌达总理辞职后，毛派干部对附属其他党派个人的暴力、威胁和恐吓事件有所增加，地方一级党派间关系紧张程度上升。这引起对和平进程进展前景的担忧，对民众享有人权有直接影响。由于其在各地区的存在增加，人权高专办一直密切监测许多案件，并在一些案件中予以干预，以缓和政党间的紧张关系。

37. 在履行前政府及政党领导人结束尼泊尔有罪不罚现象和确保追究过去和现在侵犯和践踏人权者责任的承诺方面没取得进展。同样，在对涉及尼泊尔军队和毛派军队成员践踏人权的指控的刑事调查方面，也没有取得任何进展。尽管今年上半年在过渡司法领域取得一些进展，但政治局势的发展和政府更迭导致建立过渡司法机构进一步延迟。一项将强迫失踪定为犯罪行为并建立失踪调查委员会框架的法令没有得到立法议会的讨论，并因错过核准的最后期限而过期。与此同时，尼联共领导的政府的和平与重建部就真相与和解委员会法案草案启动的协商已经暂停。

38. 尽管增加了在塔雷地区的警察人员，毛派领导的政府发起了与几个武装团体进行对话的倡议，但在塔雷地区中部和东部，杀戮、绑架、恐吓和敲诈事件继续发生。政府已指示和平与重建部长切姆宗继续推动与武装团体的谈判。逮捕据称卷入严重刑事案件但有政治联系的个人的警察继续受到来自各政党的巨大压力，他们要求不进行指控就释放其干部。有报道称，有关前政府采取措施，命令进一步大规模撤销对政党干部的严重刑事案，加剧了这种有罪不罚的气氛。

39. 全国人权委员会继续对该国政府未执行其建议表示感到沮丧。6月，该委员会宣布，自从2007年任命新委员以来，所提建议的执行率不足5%。而且，政府尚未对其建议中的38%作出回应，大多数催复通知仅是转给有关当局。人权高专办驻尼泊尔办事处正在向人权委员会提供支助，特别是对其调查和监测活动提供直接支助和指导。

40. 尼泊尔人权捍卫者在开展活动时，特别是在塔雷各县，继续面临严重挑战，武装团体有时将他们作为袭击目标。在本报告所述期间，欧洲联盟尼泊尔人权捍卫者工作组，一个由本国和国际行为者组成的协调机制，变得更加活跃，正在按照欧洲联盟全球承诺来制定保护人权捍卫者全面战略。

六. 特派团支助

41. 特派团支助部分继续有效支助联尼特派团在整个任务区的活动，重点放在毛派军队7个主要的重武器储存地。由于武器监察员继续派驻这些储存地并进行流

动巡逻，需要广泛部署联尼特派团人员。因此，将继续需要通信和空中运输资源，以便在加德满都和部署武器监察员的偏远地点之间提供必需的后勤支助、安保和医疗联系。在这方面，特派团唯一的航空资产，即一架米-8 型直升飞机，方便了加德满都与储存地以及与其他外地特派团之间的往来。

42. 在 2009 年第一季度特派团缩编之后，特派团支助部分继续减少特派团的物质资源。处理多余资产是一项持续的活动；正在向其他联合国和平行动运送设备或在当地处理有关设备。

七. 联合国国家工作队的协调

43. 最近的政治局势发展，再加上各县的局势，继续让提供发展和人道主义援助的作业条件面临挑战。族裔群体和政治团体，越来越多地通过暴力和恐吓来进行游行和罢工，使服务交付出现延误。例如，5 月份，向包括洪水灾民和不丹难民在内的 325 000 多名粮食高度无保障的人交付粮食援助被延迟 10 天。尽管许多罢工组织者声称在罢工期间联合国和其他紧急服务提供者可自由开展工作，但联合国机构、基金和方案及伙伴在开展工作时经常受到阻扰。此外，有关对在塔雷和东部地区工作的人道主义机构及其伙伴的工作人员的敲诈要求和威胁的报道增加。6 月 3 日，联合国驻地和人道主义协调员发表新闻谈话，谴责在抗议和罢工中使用暴力和恐吓，强调必须保护记者、人权捍卫者和人道主义工作人员的权利。

44. 2008/2009 年的冬季干旱是尼泊尔历史纪录上最严重的。根据该国政府、世界粮食计划署和联合国粮食及农业组织(粮农组织)最近的评估，这场干旱造成小麦和大麦分别减产 14%和 17%，将影响中部地区和西部较远地区的 150 万人口，其中 707 000 人需要即期粮食援助。由于去年粮食价格上涨 17%，受干旱影响的近 70%的家庭已遭遇缺粮。联合国及其伙伴估计，需要增拨 3 000 万美元，用于向受干旱影响人口提供人道主义支助。

45. 与此同时，由于全球金融危机，对移徙劳工的需求继续减少，尼泊尔的不安全限制了投资、创造就业机会和出口。定于 5 月中旬举办的尼泊尔发展论坛，由于政局发展而被取消了。这一讨论这些挑战和探讨前进的新途径的重要机遇被迫推迟。不过，联合国国家工作队发起了一些支持和平进程的新倡议，其中包括一份题为“和平与发展框架”的文件，其目的是通过分析尼泊尔和平与发展之间的联系，向尼泊尔发展论坛通报关于和平与发展的讨论的情况，并建议采取政府和捐助者联合办法来推进可持续和平。

46. 按照该国政府在易于冲突区提供和平红利的优先次序，国际劳工组织（劳工组织）和粮农组织发起了“工作换和平”大型项目，联合国建设和平基金为此提供了 260 万美元的赠款。将通过这一项目向伯尔萨和劳塔哈特等县受冲突影响的

12 500 名青年提供商业培训、获得小额融资的机会，并与私营部门和市场建立联系帮助就业。

47. 作为其对包容性机构建设的支助的一部分，开发署正在同代表传统边缘群团体的 17 个非政府组织合作，协助它们向制宪会议各起草委员会提交呈件。还在全国举办了 1 300 场“民主对话”，来自各界的 50 000 人参加了活动。

48. 为应对冲突期间和冲突以来性别暴力的增加，在本报告所述期间，儿童基金会、联合国妇女发展基金和联合国人口基金开始执行两个联合方案。第一个方案针对县一级的性别暴力，利用联合国消除对妇女暴力行为支援信托基金提供的 130 万美元，在未来 3 年向 4 个县的男子、妇女和儿童提供新的服务。参加第二个方案的还有世界卫生组织，将向受冲突影响的妇女和女孩提供基本的生殖保健、教育和心理-社会咨询。这一方案得到了联合国人的安全信托基金提供的 110 万美元的赠款。

49. 联合国尼泊尔地雷行动小组由联合国地雷行动处和儿童基金会组成，地雷行动小组继续努力减少地雷、简易爆炸装置和其他战争遗留爆炸物的威胁。迄今，53 个雷场中的 17 个已经清理。地雷行动小组也在谈判，以便对武装警察部队声称已全部销毁武装警察部队在冲突期间埋下的 3 041 个简易爆炸装置进行质量控制检查。截至 7 月 1 日，受害者触发的爆炸共造成 32 人伤亡（8 人死亡，24 人重伤）。

50. 6 月 25 日，在奇特万县的毛派重武器储存地成功地拆除了 5 529 件爆炸物，6 月 30 日在伊拉姆拆除了 1 552 件爆炸物。其他 5 个毛派重武器储存地的剩余爆炸物的工作，尚待地雷行动小组提供不安全物件的清单。

八. 意见

51. 1 月 23 日安全理事会第 1864 (2009) 号决议呼吁尼泊尔政府创造有利于联尼特派团在本任务期限终了之前完成其活动的条件，包括通过执行 6 月 25 日协议，以便利联尼特派团撤离尼泊尔。令人遗憾的是，本报告长篇讨论的政治危机极大地减缓了和平进程，特派团完成工作的条件并没有达到。

52. 和平进程本阶段的两大任务是毛派军队人员重返社会和转业援助以及起草新的宪法。今年第一季度已经看到令人鼓舞的进展迹象，表明各方已经开始着手解决毛派军队人员的前途问题。然而，这方面的进展从今年 4 月以来一直停滞不前，说明这个重大问题与更广泛的政治动态关系密切。应当开展一项规划进程，并行解决《全面和平协议》和《临时宪法》中关于尼泊尔军队民主化和保持恰当规模的承诺问题，同时确保军队体现尼泊尔的多样化并且具有民主和人权的价值观。各方都强调军队保持严格专业化和非政治形象的重要性。

53. 尽管遇到许多障碍，宪法起草任务仍在继续向前推进。各方几乎一致认为，按照既定时限在 2010 年 5 月宣布新宪法将是一项非常艰难的任务，几乎无法实现。在采用何种联邦形式的问题上达成一致意见无疑将是一项重大的挑战，因为它既要满足传统边缘群体的愿望，又要确保国家的统一。我大力鼓励在主要政治力量和广大公众达成共识的基础上在这方面取得稳步的进展。

54. 自从 5 月初以来，非常严重的紧张局势和危机感一直笼罩着政治舞台。造成紧张局势和危机感的有多种因素，如世界观的尖锐对立、对相互的意图缺乏信任、过去的协定和承诺得不到落实、互愿政治减少以及各方竞争和对立增加。任何和平进程都不会直线前进，而尼泊尔的和平进程具有其本身的复杂性和独特性。但是，这不应当成为自我满足的原因。经常出现危机和紧张局势，将对和平进程产生长期的破坏性影响。决不能允许这种僵局改变整个和平进程的路线，以免尼泊尔丧失近年来取得的成就。如果没有团结和持续的共识建设，各政党将会在推动和平进程前进方面继续面临严重的困难。因此，各方必须至少在完成制宪过程和稳固建立国家核心机构之后，商定共同的构想和路线图。各方还应当采取紧急步骤，重新建立团结和共识的传统，这是和平进程早期阶段取得成功的保障。拟议建立高级别政治协商机制是一个十分及时的设想，机制为讨论重大的和平进程问题、监测进展情况、消除政治分歧和解决危机提供了一个论坛。

55. 高级别机制范围内商定的协议，将在有效执行和监测方面面临挑战。在这方面，应鼓励尼泊尔政府和各方确定各自适用的基准。可以通过独立监测、定期审查和关注截止日期来支持这些行动。联合国随时准备应请求支持这些工作。

56. 主要政党领导人都表示，现在需要一个民族团结政府。这表明各方认识到，面对目前的危机，只有各方团结才能确保和平进程的成功。我大力鼓励政治领导人采取各种步骤，加强团结和密切合作。造成政治危机和前总理普拉昌达辞职的问题，如《临时宪法》规定的总统权力、军队的治理和文职监督安排、归还冲突中扣押的财产和政党青年团体使用暴力和威胁等问题，仍然没有得到解决，并且可能产生新的争端。塔雷持续暴力背后的政治动机(而不是犯罪动机)也需要政治解决办法。这些问题需要紧急加以处理，以便能够结束抗议活动，和平进程能够保持稳定进展，政府能够处理治理工作。

57. 现在极其重要和紧迫的是，所有行为者实施克制、公开谴责挑衅和威胁，并确认达成共识和遵守和平协定是前进的唯一道路。还有，政府迫切需要解决目前有罪不罚的现象。在这种情况下，我仍然深信，人权高专办尼泊尔办事处不仅在促进和保护人权方面，而且在国家机构建立独立工作的能力以及在加强所有利益攸关方对和平进程的信心方面，能够继续发挥重大和有益的作用。

58. 应该回顾，毛派军队人员的营地安排、尼泊尔军队军营的限制以及监测军火和军队等是创造制宪会议选举适当条件的临时措施，而不是长期解决办法。联合

国应各方请求为监测武器进行小规模驻留，其基础是高度相互信任，不过，这种信任一再遭到滥用。根据和平协议，通过对毛派军队的核查把那些不符合条件者（其中大多数是在 2009 年 5 月未满 18 周岁的人）迅速复员，而让符合条件的人重返社会或获得转业援助。联合国一直敦促迅速解决毛派军事人员的前途问题、结束对营地的长期维持和联尼特派团目前的监测安排。

59. 在特别委员会及辅助其工作的技术委员会编写重返社会和转业援助计划时，联合国随时准备应要求继续便利和协助其重要工作。联合国还将继续与和平与重建部保持这方面的密切联系。对核查确定不符合条件的毛派军队人员进行有组织、有尊严和有效的复员和转业援助，这项工作早该进行，现在更应向前推进。

60. 尼泊尔的政治领导人表示，在毛派军队人员重返社会或转业援助的问题解决之前，需要联尼特派团的存在。在 7 月 10 日，尼泊尔常驻联合国代表写信给我，对联尼特派团的工作表示赞赏，并代表尼泊尔政府请求把联尼特派团目前的任务期限和有关工作从 2009 年 7 月 23 日起再延长 6 个月。联尼特派团还有重要的作用要发挥，而《全面和平协议》的一些主要承诺尚未得到履行。因此，我建议安全理事会把任务期限再延长 6 个月，到 2010 年 1 月 23 日为止。然而，尼泊尔日益复杂的政治局势表明，在和平进程的需要、联尼特派团有限的任务和为加强和平进程各项承诺的履行能够获得的支持之间存在着差异。我鼓励尼泊尔政府充分利用联尼特派团的存在，鼓励安全理事会支持这一行动，以便帮助确保和平进程和联尼特派团任务按时完成。

61. 我谨感谢安全理事会成员国和其他会员国对尼泊尔的持续支持。我并感谢我的代表及其工作人员和驻尼泊尔的伙伴组织所作出的特别努力。
