



大会

安全理事会

第五十七届会议

第五十八年

议程项目 37

阿富汗局势及其对国际和平与安全的影响

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

本报告阐述了阿富汗过渡行政当局自 2003 年 3 月 18 日上一份报告 (A/57/762-S/2003/333) 以来, 继续努力执行《波恩协定》的情况。它认为安全情况仍在恶化是阿富汗和平进程面临的主要挑战, 并呼吁国际社会继续大力参与阿富汗的工作。

报告提请注意阿富汗过渡行政当局最近为将它的权力扩展到全国而采取的措施。最重要的措施是国家安全委员会 5 月 20 日决定禁止拥有私人武装人员, 并向各省征收税款。当局还设立了行政和公务员制度改革委员会, 在公务员制度改革方面取得了进展。

制宪进程取得了进展, 特别是设立了制宪委员会, 于 6 月和 7 月同全国公众进行了协商。将于 2003 年 9 月公布宪法草案, 定于 2003 年 10 月举行的制宪支尔格大会将讨论这一草案。继续进行了全国大选的筹备工作。欣见阿富汗过渡行政当局最近决定设立一个临时的阿富汗选举委员会, 因为这样就有更多的阿富汗人能够参加选举进程。



推动政治进程以及重建方案，改善人权情况，执行禁毒方案和开展波恩进程的其他工作，这些在很大程度上都取决于安全局势。报告指出阿富汗许多地方的安全情况已在恶化。尽管在重建国家军队和警察方面取得了进展，但是还需要做更多工作来改革保安部门，还迫切需要国际社会在喀布尔以外的地区提供安全方面的援助。

报告还阐述了阿富汗的人权情况。记者仍然受到威胁，着重表明了改革新闻法的重要性。报告还论述了阿富汗过渡行政当局和联合国为处理妇女权利问题做出的努力。在救济、恢复和重建方面，报告重点阐述了回返难民的地位、卫生保健和运输基础设施的重建问题。

一. 引言

1. 本报告是依照安全理事会 2002 年 3 月 28 日第 1401 (2002) 号和 2003 年 3 月 28 日第 1471 (2003) 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。报告阐述自 2003 年 3 月 18 日上次报告 (A/57/762-S/2003/333) 以来的情况。在这一期间内,安全理事会还定期听取了关于阿富汗局势的情况介绍(见 S/PV. 4750 和 S/PV. 4774)。

二. 《波恩协定》执行情况

A. 扩展政府权力

2. 报告所述期间,阿富汗过渡行政当局采取了一系列措施,以便在全国扩展它的权力,继续改革民政管理。由于在国家、省和地区一级政府任职的官员效率低下,有令不行,有些还行为腐败,政府权力的扩展受到阻碍。内务部将其中一些官员调职和予以解雇,任命了合格的专业人员来替换他们。虽然一些在任官员大力抵制新任命的官员,但政府的意愿正在慢慢地占上风。然而,还需要在做出许多努力后,新任命的官员才能自由地代表中央政府行使职能,让所有政府官员都承认政府的权力则需要做出更大的努力。

3. 为了加强中央政府对各省拥有的权力,哈米德·卡尔扎伊总统 2003 年 5 月 20 日将阿富汗的十个省长和两个地区指挥官召集到喀布尔,要求他们执行国家安全委员会的十三点决定,并威胁说,如果他们不执行,他就辞职。该项决定特别禁止招聘私人武装人员和不经批准采取军事行动,重申任何人都不得同时担任军事和文职职务,解散非政府机构和撤消非政府职务及与之相应的行政和领导权力。国家安全委员会的决定旨在发出一个强烈的信息,表明国家政策是由中央而不是地方来决定,不容忍有令不行的现象。虽然这一决定在两个月前得到签署,但是尚不清楚执行决定的情况和政府强制执行决定的能力。

4. 政府在决定涉及的一个领域取得了一些成效,这就是各省将关税和税收上缴国库。在决定做出后,财政部长率领代表团前往赫拉特、坎大哈和马扎里沙里夫,并派代表到贾拉拉巴德,审查各省的财务和会计做法。财务部在 7 月中获得大约 5 600 万美元的关税,尽管这一金额在拖欠中央政府的款项中只是很小一部分。然而,这一收入使过渡行政当局能够支付拖欠的政府人员薪金,其中包括警察和军队,减少腐败、勒索和其他替代性经济活动。为了更好地监测今后向各省征税的情况,确保税款上缴政府,正任命新主管负责各个海关和边境关口。通过向各省征税,政府应能够弥补财务短缺,为中央机构提供亟需的资金,逐步增加中央政府自给自足的程度(见 A/57/762-S/2003/333,第 2 段)。但是,要做到这一点,政府将需要进一步采取措施,迫使各省定期支付。

5. 薪金的支付直接影响到政府为改革公务员制度作出的努力。预期中央政府不久将颁布关于改组政府部委的法令和量才晋升的准则。这是一项临时措施，旨在实现任命合格的公务员和精简各部委的长期目标，但是如果无法按时支付薪金，就根本无法谈量才晋升。财政部 2003 年 6 月设立了薪金支付问题特别工作组，在这方面应有所帮助。除了协助打击腐败行为外，特别工作组的工作应改进公务员的留任情况，帮助培养对中央政府的忠诚。根据 2003 年 6 月 11 日的总统令设立的行政和公务员制度改革独立委员会也应有助于政府官员的量才任命和晋升。该委员会将有权把腐败的高级政府官员和不具备最起码的教育水准和其他标准的官员撤职。

6. 在财务上，过渡行政当局仍然依赖国际捐助者来实现国家发展预算规定的重建目标。在 3 月开始的本财政年度中，政府要求提供 22 亿美元（见 A/57/762-S/2003/333，第 4 段）。在 3 月 17 日在布鲁塞尔举行的高级别战略论坛会议上，捐助者指出，对发展预算而言，22 亿美元的数额太高。但是，根据世界银行、亚洲开发银行和联合国开发计划署（开发计划署）2002 年联合做出的估算，重建需要 13 亿至 19 亿美元。捐助者在布鲁塞尔大约认捐了 20 亿美元，因此短缺 2 亿美元，其中一部分正通过征收国内税金来弥补。过渡行政当局已促请各捐助国政府增加它对阿富汗重建信托基金的捐款，以兑现在布鲁塞尔做出的认捐，因为该信托基金是捐助者为国家发展预算提供经费的主要途径。政府要求本财政年度为该基金提供 6 亿美元。但是，迄今为止，捐助者只支付了 1.82 亿美元。预计还会收到 2.21 亿美元，因此，政府预计只能从该信托基金获得 4.03 亿美元的收入。

7. 在阿富汗重建工作的现行阶段，迫切需要通过发展活动大幅度改善人民的生活和加强中央政府的合法性。《波恩协定》规定设立各委员会和举行全国选举，开展排雷、安全部门改革及解除武装、复员和重返社会工作，这些都是预算外项目，但是政治进程要取得进展，就必须充分支持这些项目。特别是，如果要长期维持安全和为今天的投资奠定坚实的基础，就必须为警察和阿富汗国家军队的培训——尽管捐助者一直为这些预算外项目提供经费——提供财务支助。为此，为促请会员国履行它们提供经费的承诺，在今后为阿富汗提供更多的援助。

8. 我在上一次报告中提到的全国经济方案（见 A/57/762-S/2003/333，第 9 段）已经开始，并正在取得进展。农村恢复与发展部开始执行的以地区为基础的全局发展方案和全国团结方案应使中央政府能够满足各省的一些重建需求，在喀布尔以外地区提高它的知名度。以地区为基础的全局发展方案是 2003 年 6 月发起的，它正通过农村恢复与发展部在各省的机构开展规划工作，确定地区一级的发展重点。在 21 个省份举办了由省长主持的为期 4 天的规划讲习班。与会者确定了每个省区的援助需求。该方案为每个省核拨了 500 000 美元，用作经费，今年至少在每个地区执行一个重点项目。这些劳动密集型项目将注重保健、教育、灌溉、

公路、社区发展和国内流离失所者的回返。将优先注意缺粮和清除罂粟地区以及难民回返的地区。

9. 以人居署为执行伙伴的全国团结方案开始在以下 5 个省份执行：赫拉特、法拉、坎大哈、巴米扬和帕尔万。农村恢复与发展部 6 月 26 日同将在 27 个省执行这一方案的 16 个非政府组织签署了协定，准备推广服务。该方案通过把权力交给社区，以民主和透明的方式做出决策、分配资源和管理项目，来促进善政。从短期来看，这些项目的资源有限，但从长期来看，它们有助于增加对政府的信心，在各级增进民众参与决策。

10. 自上一次报告以来，《波恩协定》规定的人口普查项目的试行阶段已经完成；阿富汗中央统计厅在人口基金的支助下，在帕尔万、卡比沙和洛加尔省主持完成了全面普查的第一阶段——增订地图和进行初步人口统计（见 A/57/762-S/2003/333，第 5 段）。在 2004 年初完成第一阶段后，马上会开始第二阶段。第二阶段是全国人口普查，它将为全国规划与发展提供必要的人口数据和社会经济数据。由于很快要举行选举，选举登记前将得不到人口普查的数据。

B. 宪法改革

11. 制宪委员会于 2003 年 4 月 26 日正式成立。这个委员会有 35 名成员，包括 7 名妇女，其组成体现了阿富汗人民在地区、民族、职业和宗教上的多样化。宪法起草委员会于 4 月 24 日完成了宪法的初稿，并将其提交制宪委员会。在联合国阿富汗援助团（联阿援助团）和开发计划署的技术支持下，制宪委员会在喀布尔设立了一个秘书处，在阿富汗各地设立了 8 个地区办事处，并在巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国各开设了一个办公地点，帮助提高公众意识和进行全国协商，以明确了解尽可能多的阿富汗人的意见和建议。于 6 月 6 日开始在所有 32 个省份中进行公众协商，并在此之前进行了将近一个月的宣传教育活动。协商过程进行到一半的时候，联阿特派团观察到一些初期趋势，其中包括：人们强烈支持使宪法恪守伊斯兰原则；绝大多数人均支持使政府有足够的权力和资源，以实施法制和捍卫人权；普遍认可向男童和女童提供至少到六年级的免费义务教育的原则。联阿特派团还注意到意见上的地区差别，特别是在国家体制问题上。在北部，一些人，尤其是乌兹别克人，主张实行联邦制，而全国其他地区的人则赞成建立一个强有力的中央政府。在东南部和南部地区，还有人强烈支持恢复君主立宪制度。在协商于 2003 年 7 月 31 日完成之后，制宪委员会预计将提交一份权威性的最后分析报告。

12. 在安排公众协商和规划制宪支尔格大会的过程中，阿富汗全境的安全状况一直是一个考虑因素。联阿特派团和制宪委员会商定，协商时应有包括联阿特派团选举工作人员在内的联合国观察员在场，以增加参加者的安全感，并加强整个过程的透明度和合法性。此外，内政部派出了 50 名官员来陪同委员会的各个小组。对协商过程进行了审查和改进，以便在 2003 年 9 月分发宪法草案前鼓励建设性

的公众讨论，并尽量减少有人试图不公正地左右讨论结果的现象。有一些人们觉得受到限制而不得不按照地方当局定的调子说话的情况，但迄今未接报任何在协商中进行公开胁迫或诉诸政治暴力的情况。出于安全考虑，协商会议仅在 32 个省的首府举行。

13. 预计卡尔扎伊总统不久将发布召开制宪支尔格大会的政令，这次大会将于 10 月份在制宪委员会秘书处的监督下举行。该政令将规定议事规则，其中包括代表的组成、选举和挑选标准，并载有代表们的安全保卫规定。

选举过程

14. 按照《波恩协定》规定的任务举行全国选举，将是有史以来在阿富汗国内采取的规模最大的政治行动，当前正在进行准备工作，以便和多达 1 000 万的选民建立接触。《波恩协定》规定的 2004 年 6 月这一日期时间很紧，且举行选举时不可避免的特定文化、地理、政治和安全背景亦增加了选举工作的复杂性；当前，由于缺乏安全，很多地区无法进入。该国的一大部分地区冬季将无法进入。还必须对游牧部落和返回家园的难民进行选民登记。此外，必须就仍在巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国境内的大量难民作出决定。预计将在夏末时开始广泛的宣传活动，以使阿富汗人了解选举的重要性、选民资格标准以及他们在登记过程中的权利。为了确保妇女能够参政，特别是在农村地区进行参与，正考虑制订计划，使她们以符合文化习俗的适当方式进行登记，包括采用妇女登记册和设立单独的登记设施。

15. 2003 年 5 月 16 日，为截至 2003 年 12 月 31 日的期间核准了 12 328 000 美元的追加预算，用以在联阿特派团内建立一个选举股。顾问以及核心选举工作人员的征聘工作正在进行；已经部署了第一批地区选举工作人员，其责任是收集信息，用以完善选民登记计划。到 2003 年 8 月中旬，选举股很可能会有 39 名国际工作人员、112 名本国工作人员和 32 名联合国志愿人员，全部部署在 8 个地区，准备开始登记工作。选举项目提案已于 2003 年 6 月 10 日定稿，以供提交各捐助者，其中概述了要由自愿捐款来支付的费用。2003 年 8 月至 2004 年 4 月期间预定选民登记工作的预算估计为 1.22 亿美元，其中考虑到了不断变化的安全环境和举行选举的时间框架。

16. 在为选举编制后勤计划和预算时所依据的假设是，选民登记工作将由联合国负责。然而，过渡行政当局在与联阿特派团讨论之后表示，它将在 8 月时成立一个临时性的阿富汗选举委员会。这个临时委员会将与负责选举的联合国对应部门共同组成一个联合选举管理机构，并通过大批阿富汗本国登记人员在安排和举行选举的过程中负责更多工作。这样做将减少对联合国的依赖，提高选举制度的可持续性，并减少选举过程的整个预算。

17. 卡尔扎伊总统预计将在今后几个星期内颁布新的政党法，从而为选举创造另一个重要条件。该法律将确认，所有阿富汗公民均有权非武装结社，有权组成符合最低成员人数规定、遵守非暴力原则、且独立于军事集团的政党。这项法律规定，政党的登记工作由司法部负责监督。

18. 为了按照时间安排举行选举并充分保障安全，以取得自由和公正的选举结果，最根本的条件是必须由阿富汗政府、联合国和国际社会共同分担对选举过程的责任。阿富汗国内有极少数人反对和平，反对现政府，有可能试图破坏选举过程。因此，安全至关重要，这不仅是对选举工作人员的人身安全而言，而且也是对公众不受阻碍地参加选举而言。如果像目前这样，有几个关键行政区的进入通道受阻，整个选举取得的结果将打折扣。

司法部门的改革

19. 在阿富汗恢复法制是和平进程的必要条件。如果不改革司法制度，为和平解决争端提供依据的法律框架就不会牢固，武装犯罪份子就会继续逍遥法外，公民将无处声张正义，国际投资者的信心将继续低下。司法部门的改革并不容易。在一个枪炮统治成为二十多年来主要特点的国家，司法部遭受的破坏也许超过国家结构中的任何其他组成部分，而该部门的恢复也必然是缓慢的。为了更好地提供全面指导，需要完善司法改革委员会的职责，使各个常设司法机构发挥更为显著的决策作用。2003年10月举行的制宪支尔格大会应对司法部门和首席检察官办公室的体制作出适当的安排。

20. 尽管如此，司法改革委员会仍在重建基础结构和培训方面取得了一些进展。于2003年6月1日完成了10个省（巴格兰、巴米扬、加德兹、赫拉特、贾拉拉巴德、喀布尔、坎大哈、昆都士、马扎里沙里夫和塔哈尔）司法部需求的调查，其结果将为确定规划和重建方面的重点提供依据。当前正在为法官、检察官、律师和法律学家举办三个培训方案。为参加培训者提供的教学内容包括：比较法学、民事和刑事法典、民事和刑事诉讼程序、民族传统、国际标准以及人权。刑事法、刑事诉讼程序以及司法组织行政管理方面的法律修订工作已经开始。在喀布尔，已利用司法改革工作的牵头国家——意大利以及美利坚合众国提供的支持，开始了国家司法基础结构的重建工作。鉴于阿富汗向和平的过渡仍然很脆弱，司法部门的改革与安全状况不可分开，因此，它与军事、警察和罪犯管教的相应改革以及解除武装、复员和重返社会也是不可分开的。

三. 安全问题

A. 总的安全局势

21. 整个阿富汗的安全局势依然很脆弱，在许多地区还有恶化的迹象。在本报告所述期间，北方各敌对派别之间在部分地区的紧张关系大大加剧。六、七月间，阿卜杜尔·拉希德·杜斯塔姆将军的阿富汗伊斯兰民族运动部队与乌斯塔德·阿

塔·穆罕默德的伊斯兰促进会部队在巴尔赫、萨曼甘和萨尔普勒等省一再冲突，致使两个派别领导人直接进行干预。对联合国各机构直接影响最大的是 5 月 16 日在马扎里沙里夫市爆发的统一党莫哈奇克与伊斯兰促进会间的派别冲突。当地政府的联合国安全问题协调人以及他的一名警察指挥官在这一冲突中死亡，导致联合国在该市的活动中止 4 天。部署以喀布尔为基地的警官，为在马扎里沙里夫市和法里亚布省梅马内执行由北方多党安全委员会与联阿援助团调解促成的停火协定提供了很大帮助。但是，还看不到解除整个北方地区派别紧张关系的办法，虽然有些令人鼓舞的是，在 6 月底萨尔普勒省发生冲突期间，伊斯兰促进会和阿富汗伊斯兰民族运动的领导人亲自进行了干预。

22. 赫拉特省省长一再表示反对中央政府将权力扩大至该省的任何重要尝试，并表示不容忍任何形式的政治反对派，这表明阿富汗中央政府在与各省长及地方领导人的关系方面所面临的困难。2003 年 6 月 23 日，在与忠于伊斯梅尔·汗的阿富汗武装部队的第一次冲突中，两名来自美国的盟军士兵被打死，4 人受伤。这一袭击是在忠于伊斯梅尔·汗和阿玛努拉·汗的部队关系紧张的背景下发生的。6 月初对名义上由中央政府选择的拉特省省长阿齐兹·努丁博士的未遂暗杀尤其令人关切。最重要的是，中央政府要追究那些要对此负责者的责任，不这样做会危及它今后为扩大和巩固其权力做出的所有努力。

23. 据说与塔利班、“基地”组织以及吉尔布丁·希克马蒂亚尔结盟的恐怖分子在阿富汗南部和东部边界沿线，加强了他们的活动。过去几个月中，在该地区执行任务的盟军以及阿富汗国民军反复与反政府的武装集团交火。驻扎在霍斯特省和帕克蒂亚省的美国和阿富汗军队数次遭到火箭袭击。2003 年 6 月 7 日，一个自杀炸弹手驱车撞击一辆德国国际安全援助部队的大客车，致使 4 名士兵和 1 名旁观者丧生，其他 29 人受伤，这是国际安全援助部队开始活动 18 个月以来遭到伤亡最惨重的袭击。

24. 过去 3 个月中，对国际援助界的袭击大大增加，威胁国际和国家工作人员的安全。3 月，红十字国际委员会的一名国际工作人员在乌鲁兹甘省遭到暗杀，这是 1998 年以来外国援助工作者首次在阿富汗境内被暗杀。当月，武装人员在查布尔省杀死了一名意大利访问者。有人向联合国和非政府组织的一些车辆以及它们在该国各地的办事处打冷枪和投手榴弹。在本报告所述期间，由于国家排雷员遭到一系列的致命袭击，联合国阿富汗除雷行动中心不得不中止了在 10 个省的所有排雷行动：加德兹、加兹尼南部、赫尔曼德、坎大哈（坎大哈市区及周边地区以外）、霍斯特、尼姆鲁兹、帕克提卡、帕克蒂亚、乌鲁兹甘以及查布尔等。目前，南部和东南部的 165 个区中有 60 个被认为是具有高度至中度风险的地区。其中大多数是边界地区。为了应对安全局势，联合国不得不在整个区域的大多数地区严格限制乘车旅行。在坎大哈市及其最近的周围，联合国一直能够继续在不受较大限制的情况下开展工作。但是，在南部的广大地区，联合国工作人员在活动时必须要由阿富汗当局提供武装护卫队。联合国正尽力在这些地区继续开展工

作，但安全预防措施制约了国际社会交付方案以及支助和平进程的能力。事实上，袭击的模式似乎表明有意迫使国际社会退却，从而颠覆该国政府。

B. 安全部门的改革及局势不安全的影响

25. 正如我的特别代表在五月份向安全理事会作简报时所述，缺乏安全依然是波恩进程的最大挑战。选举、成功重建与发展以及建立法治将完全取决于能否确保阿富汗境内的安全。目前，缺乏安全对和平进程产生很大影响，从长远来说，国家机构必须满足阿富汗的安全需求。就短期而言，国际社会仍然迫切需要为喀布尔以外的地区提供安全援助。

前战斗人员的解除武装、复员和重返社会

26. 要建立阿富汗的安全机构，就要有一个有效的解除武装、复员和重返社会方案，为建立新的国家军队和警察扫清道路。这一名为阿富汗新开端的方案规定，不同政治派别要将其武器上交中央政府，由国防部管理。尚待就此颁布一项总统令。然而，在目前的情况下，各武装集团不太可能把自己的安全交付给一个它们认为代表派别利益而不是民族利益的政府机构。

27. 为此，已把解除武装方案 2003 年 7 月 1 日的执行日期向后延迟，因为在此之前国防部要进行一系列改革。这些建立信任措施包括改组国防部的最高职位；任命有不同政治、区域和族裔背景的人担任重要的高级职位；挑选中央部队的高级职业军官、建立和执行向阿富汗所有合格公民开放的国家军队招募制度以及拟订一项择优录取军官的计划。旨在让国防部更具全国性的这些措施会推动 2002 年 12 月 1 日签署的总统令中颁布的各项改革的执行。阿富汗过渡行政当局、日本政府以及阿联援助团正在积极筹备的解除武装方案要实现其目标，就迫切需要成功执行这些措施。

28. 解除武装、复员和重返社会方案的第一阶段是在下列 6 个指定地点执行一个解除 1 000 名前战斗人员武装的试验项目：巴米扬、加德兹、喀布尔、坎大哈、昆都士和马扎里沙里夫。试验阶段吸取教训将纳入阿富汗新开端方案的主要阶段即解除剩余的 94 000 名前战斗人员的武装。主要阶段将尽快在试验阶段完成后开始。阿富汗新开端方案区域办事处将支持解除武装进程。已经在巴米扬、加德兹、坎大哈和昆都士开始筹备工作。

阿富汗国民军

29. 在美国的领导下，已组建总数为 6 500 人的 9 个营，阿富汗国民军预计兵力为 70 000 人。阿富汗国民军中央部队已有两个步兵旅中的 6 个步兵营及快速反应旅的一个步兵营。快速反应旅以后将具备空降能力。2003 年 6 月初，快速反应旅的机械化营已完成基本训练。尽管这些旅尚不具备作战能力，但第一步兵旅的训练正如期进行，将于 2003 年 10 月完成训练，在举行制宪支尔格大会时保障安

全。首期部署的阿富汗国民军已得到阿富汗人的好评，因为他们看到新的阿富汗国民军士兵遵守纪律，举止专业化。

警察和罪犯管教改革

30. 2003年4月6日，卡尔扎伊总统颁布一项总统令，规定了内政部的新体制，建立一支由50 000名警官和12 000名边界警卫组成的国家警署。这一新体制把该部在各省的行政部门同警察分开，明确规定了下至地区一级的所有警察部队的指挥系统，将所有的警务职能合并起来，归内政部领导。内政部为建立国家警署设计了一个为期五年的雄心勃勃的框架。本月底，第一批军士将从德国警察支助项目开办的为期一年训练班毕业。为配合德国项目，5月18日，美国在喀布尔为100名阿富汗警察教官开办了“训练培训员”方案，他们将部署到各省，开办为期两个月的培训班。还于6月28日为200名喀布尔警官开办了为期两周的过渡训练班。自从去年以来，开发计划署一直通过法律和秩序信托基金来捐助警察薪金，该基金的资金来自阿富汗重建信托基金和捐助者。法律和秩序信托基金资金严重不足，迫切需要捐助者捐助。需要1.2亿美元，但捐助者仅认捐了4 000万美元。实际注入该基金的金额要低得多。没有这些资金，就不能提供基本装备，也不能支付薪金。这些状况妨碍了警察履行职责的能力，增加了腐败的动机。

31. 2003年4月30日，成立了具有自主性的内政部人权司。将在每个省警察部门内建立与人权司相同的体制。在接报警察侵犯人权事件时进行调查这些体制设立后预期将在国家警察体制内部起监察作用。阿富汗独立人权委员会支持这一新部门，临时向其出借工作人员，并为警察开办人权讲习班。

32. 3月31日，卡尔扎伊总统颁布了一项命令，将罪犯管教事务的职能由内政部转至司法部，确定了为期三个月的期限。尽管这一转交正在进行，但有关资产和资金移交的几个问题尚待最后敲定。在5月17日司法部与联合国毒品和犯罪问题办事处签署了一项关于为期两年的改革阿富汗监狱制度方案的协定后，罪犯管教改革预期会加快进行。

禁毒活动

33. 安全理事会2003年6月17日第4774次会议审议了来自阿富汗的非法麻醉品的威胁，并提出了一些建议。这些建议提到必须开展下列工作：改善安全以及进行安全部门改革、继续提供经济和技术援助、促进阿富汗与邻国之间相互尊重、采取国际综合方法来应对非法毒品问题，特别是受影响国家之间开展合作、通过牵头国协调阿富汗境内所有打击麻醉品的活动。本报告在别处提到联合国及各会员国为支助安全和重建，包括解除武装、安全部门改革以及省级重建问题小组和鼓励发展良好国际关系所采取的具体活动。

34. 在本报告所述期间，阿富汗政府为打击非法毒品采取了几项措施。2003年5月，卡尔扎伊总统核准了禁毒局拟订的全国禁毒战略，该局是阿富汗政府在该问

题上的牵头机构，它在草拟该战略时得到禁毒活动牵头国大不列颠及北爱尔兰联合王国以及联合国毒品和犯罪问题办事处的协助。禁毒局正在就政府根除罂粟运动与各省行政管理部密切联络。严禁种罂粟的努力已经减少了主要的罂粟种植省份赫尔曼德、坎大哈、楠格哈尔以及乌鲁兹甘的种植。2003年5月22日召开的中亚至欧洲贩毒路线问题国际会议为促进受源于阿富汗的毒品之害的各国间的合作提供了新的动力。主席声明在结尾时鼓励所有国家采取减少供应和需求的国家战略，并建立协调国家政策的单一牵头机构。

省级重建问题小组

35. 联合国阿富汗援助团一直与美国牵头的联盟在喀布尔之外建立的省级重建问题小组密切合作。省级重建问题小组可以通过进行斡旋、建立信任、协助扩展政府的权力以及为培训和部署新的国家安全机构提供平台，对改善安全状况作出积极贡献。阿富汗国民军较早地在巴米扬和加德兹部署，突出表明省级重建问题小组在促使这些部队熟悉爱民概念方面能够发挥积极作用，并通过此类活动加强安全。也正在进行确定“善政”一揽子方案的工作，其中包括在需要时同时任命新的文职行政管理人員，进行军事改革，培训警察和向司法机构提供支助。但是，按目前的配置状况，省级重建问题小组不能满足阿富汗的所有安全需要。

36. 一些国家已经承诺部署额外的省级重建问题小组或表示对此感兴趣。7月，联合王国在马扎里沙里夫建立了一个重建问题小组。该小组声明它将注重安全部门的改革，这应有助于北方的稳定。新西兰已宣布它打算从美国手中接管在巴米扬的小组。德国最近也进行了侦察，以审查在赫拉特部署重建问题小组的可行性。由于可能会有不同的部署，美国可能会在贾拉拉巴德和坎大哈建立重建问题小组。

C. 北约对国际安全援助部队的领导

37. 2003年4月16日，北大西洋公约组织(北约)表示，在德国和荷兰于2003年8月完成目前的指挥任务之后，北约将指挥国际安全援助部队。北约的决定是应国际安全援助部队若干参加国的要求作出的。由北约指挥国际安全援助部队应使部队更加稳定，尤其是不再需要每六个月便要寻找新的牵头国家。北约同联合国举行了若干次建设性的会议，准备在2003年8月11日接过指挥权。国际安全援助部队将继续根据安全理事会第1386(2001)、1413(2002)和1441(2002)号决议规定的任务开展工作。鉴于波恩进程在安全问题上面临挑战，我认为，把国际安全援助扩大到喀布尔以外地区仍有必要，而且是弥补各地区安全缺欠的最佳方法。扩大援助不需要象在全国维持和平那样的规模，而是在关键城市进行战略部署，配备足够人员，协助为推进波恩政治进程，扩大政府权力，更迅速建立全国安全结构奠定基础。

D. 国际关系

38. 鉴于反对过渡行政当局的部队可能跨越边界进入国内，为缓解阿富汗同巴基斯坦之间的紧张关系，卡尔扎伊总统于 2003 年 4 月 22 日和 23 日会晤了佩尔韦兹·穆沙拉夫总统。6 月 17 日，阿富汗、巴基斯坦和美国成立了一个委员会，寻找跨界袭击的根源，以及双方都能接受的解决办法。边界两侧的巡逻都得到加强。应鼓励阿富汗和巴基斯坦注重对共同问题制定共同解决办法。七月初，两国的言论都进一步加剧了紧张局势，令公众更加关注。7 月 8 日，巴基斯坦驻喀布尔大使馆外出现示威，使大使馆严重受损。这些难题没有其他解决办法，只能由双方做出更大努力，加强两国间的友谊和联系。加强阿富汗同巴基斯坦的关系，并加强同所有邻国的关系，这不仅有助于区域安全，也有助于区域经济一体化。在这方面，应认可《喀布尔睦邻友好关系宣言》（见 S/2002/1416，附件）签字国的努力，还应鼓励更多的外交和经济举措。

E. 人权问题

人权总体情况

39. 阿富汗的人权状况仍让人深为担忧。全国没有法制，促成地方指挥官和各派部队滥用权力，并使非法课税和敲诈，强迫人们流离失所，绑架，强奸，任意拘留和其他不法行为司空见惯。妇女的状况仍不尽人意。因为司法和执法机构没有足够资源和缺少受过专业培训的工作人员，受害者没有任何法律补救办法，肇事者逍遥法外。因此，保护和增进所有阿富汗人的权利的先决条件是建立全国人权机构的能力，而且首先要加强全国治安。

40. 公民进行公开辩论是建立多元政府的基本条件，在制宪协商和选举过程中尤其重要。一个积极迹象是，总统在世界新闻自由日任命了一个保护新闻记者委员会。不过，在报告所述期间，新闻记者在阿富汗仍受到威胁和恐吓，尤其是在赫拉特。在那里，地方政府似乎打算压制任何形式的反对意见，在喀布尔和马扎里沙里夫也是如此。2003 年 6 月 17 日，最高法院命令阿富汗周刊 Aftab 停刊，并以诽谤伊斯兰罪名逮捕了编辑和副编辑。因此需要改革《阿富汗新闻法》，尤其是在明年选举之前要允许政治辩论。还需要改革国家对于无线电和电视的控制，确保独立的政党能够进行广播。

阿富汗独立人权委员会

41. 2003 年 5 月 18 日，阿富汗独立人权委员会在阿富汗内地完成了预定的扩充。七个分支办事处目前已经全面开展工作。在广大公众对宪法进行协商，并开始明年选举的初步筹备工作时，委员会将能通过这些办事处更密切地监测全国人权状况。阿富汗独立人权委员会工作人员同联阿援助团地区办公室工作人员建立了良好的工作关系。正在所有地区联合监测和调查侵犯人权情况，并开展教育和其他宣传活动。

42. 人权咨询小组是在有关全国发展预算的协商进程中设立的，并由阿富汗独立人权委员会主持。小组每月开会，为过渡行政当局、捐助界、联合国、非政府组织代表提供了讨论协调范围更为广泛的人权问题的论坛。咨询小组成员制定了把人权纳入政府各部工作主流的基准，就建立警察内部问责机制提出了建议，探讨了保护国内流离失所者和难民的问题，目前让参加者通过该小组讨论有关在没有任何威胁恐吓的情况下进行制宪协商的问题。

F. 性别问题

43. 阿富汗妇女清楚认识到，他们参加即将开始的制宪支尔格大会政治进程和全国选举极为重要。妇女事务部、国务部、妇女非政府组织和积极分子召开了若干会议，确保妇女的投入和参加。妇女事务部和联合国妇女发展基金（妇发基金）举办了妇女和法律改革问题讲习班和会议。联合国阿富汗援助团召开了一系列关于妇女在制宪进程和法律改革进程中的作用的会议。联合国阿富汗援助团和妇发基金还在讨论妇女权利、法律和公正问题的会议上同阿富汗人权法律小组合作。参加这次会议的有来自印度、印度尼西亚、马来西亚和巴基斯坦的法官和积极分子，制宪支尔格大会代表、阿富汗女律师、法官以及媒体和民间社会成员。

44. 在规划制宪支尔格大会的挑选/选举工作时考虑到需要确保妇女的参与。在委员会和秘书处的成员中，有足够的妇女代表。委员会和秘书处都会晤了妇女事务部和妇女领导人，包括紧急支尔格大会代表，评价妇女在这一工作中的需求或关注。紧急支尔格大会的女代表还召开了一个协商会议，提出妇女在政治和重建进程中的关注事项。妇女组织和网络积极参加阿富汗全国支尔格大会进程的公民教育工作。

45. 2003年4月4日，阿富汗批准了《消除对妇女一切歧视公约》，加强了阿富汗关于维护妇女人权和妇女平等参与即将开展的政治进程的承诺。

四. 救济、恢复和重建

A. 难民和国内流离失所者

46. 联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）表示，今年，难民回返者人数明显减少。不过，在报告所述期间，返回人数同今年第一季度相比迅速增加，表明夏期回返季节的开始。到6月底，难民回返人数超过25万。今年到目前为止，共有173 000名阿富汗人得到回返援助。自2002年回返开始以来，回返总数到6月中旬已经超过200万人。

47. 联合国难民事务高级专员办事处和国际移徙组织（移徙组织）向3万名国内流离失所者提供援助，协助他们返回出生地。不过，由于旱灾未尽，安全无保证，30万国内流离失所者还生活在安置营地，没有返回家园。他们大多数还在赫尔曼和坎大哈。

48. 2003年6月16日,阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和难民专员办事处签署了《阿富汗难民自愿回返联合协定》。这项协定是去年在日内瓦签订的回返协定的一个继续,大约100万名阿富汗人在今后两年从伊朗伊斯兰共和国逐渐返回。这项协定,以及同巴基斯坦签署的一项类似协定为阿富汗人和主要避难国提供了在今后两至三年时间内,难民自愿逐渐返回的全面框架。

B. 保健和营养

49. 2003年5月20日,阿富汗庆祝了全国儿童团结日,以表明过去18个月在儿童卫生和教育方面取得的成就。当日,在卫生部和儿童基金会支持下,内政部开展了一岁以下婴儿出生登记活动,并在5月20日至22日开展了全国免疫日活动。出生登记项目的初步目标是登记大约23万名一岁以下婴儿和收集他们的基本资料,最终目标是登记100万名儿童。收集到的资料将有助于确保儿童在适当年龄得到免疫服务,能够入学,确定他们享有基本服务的权利,不让他们被非法领养或贩卖。

50. 全国免疫日活动十分成功。全国麻疹免疫率达到94%。育龄妇女的破伤风免疫率达到95%。破伤风免疫活动动用了80%的妇女疫苗接种员,其中有不识字妇女。在2002年12月开展最后一轮小儿麻痹症免疫活动后(见A/57/762-S/2003/333,第54段),2003年尚未出现确诊的小儿麻痹症病例。

51. 阿富汗全国大多数农村社区仍然没有哪怕是最基本的医疗服务。卫生部继续注重通过世界银行、美国国际开发署、欧洲联盟、儿童基金会支持的基本保健服务方案,让所有农村社区都能够在2003年底前享有初级保健服务。非政府组织已经开始向卫生部提交具有创新的建议,向边远省份大规模提供基本保健服务。为降低位居世界最高的阿富汗产妇死亡率,卫生部得到儿童基金会、世界卫生组织(卫生组织)和人口基金的支助,正在每个省设立一个中心,提供产科急诊服务。

C. 修复道路

52. 阿富汗主要交通运输基础设施的修复应有助于把各省同中心联系起来,便利国内和国际贸易,推动改善同邻国的关系,让社区更多地享有社会服务。为加快实现这些经济、政治和社会福利目标,缩短了坎大哈-喀布尔公路的修复时间,因为这一段路是该国公路网的关键环节。视安全情况,目前预计项目第一阶段(平整路面、填平坑凹、浇铺路面)将在2003年底之前完成。2003年7月,美国和日本开始修复公路的6个路段,总长439公里。美国增加了对项目的捐助,项目期间的捐款从8000万美元,增加到1.8亿美元。日本捐助了2500万美元和价值630万美元的64件重型设备。在公共工程部监督下,5月份开始修复南北间的主要公路萨朗通道。

五. 援助团支助

A. 行政和业务支助

53. 为了协助工作人员合用同一地点，让联合国所属机构集中在一起，联阿援助团在喀布尔工业区租用了一个占地 18 公顷的大院，设立了联合国阿富汗业务中心（见 A/57/762-S/2003/333，第 57 段）。此后，联阿援助团陆续为负责行政、安全及培训等方面工作的人员翻修和建造了房舍，并建造了诊所、仓库及饭厅。联阿援助团行政部门已在援助团规定的最后期限——2003 年 3 月 31 日搬迁到业务中心。联阿援助团还正在为阿富汗“新开端”方案建造一个大楼，计划于 2003 年 7 月完工。另外还在继续想办法，在附近的一个仓库大楼中为联阿援助团负责选举工作的部门解决办公需求。

54. 联阿援助团继续将国际职员的职位转为本国职位，以便将国际工作人员的数量减少到最低限度，并建立本国工作人员能力。为了进一步支持培养本国工作人员的工作，正在开设英语、报告编写以及办公室通信技术和行政管理技能方面的课程。计划在 2003 年 7 月以后为援助团中的本国工作人员开设计算机培训课。

55. 正在设立一个新的促进阿富汗社会和经济发展信托基金。该基金将接受捐款，用于不在目前供资途径内的其他项目。

B. 联合国阿富汗援助团的总体结构

56. 联阿援助团正在对其管理结构进行审查，这是为促进联阿援助团各部门间以及联合国国家小组各成员间的政策协调而采取的举措之一。在调整的第一个阶段，联阿援助团外地办事处的政治以及恢复、安置和重建等独立的支柱部门将合并在一起，由一个主任来负责，这样，外地一级的政策制定及协调将更加有效。援助团原先各支柱部门分设的外地协调股合并成为特别代表办公室下属的外地协调支柱股，提高了援助团的效率和改进了喀布尔和外地之间的通信联系，使其能够更加及时地对重大问题作出反应，确保联阿援助团在行动上步调一致。

57. 副特别代表奈杰尔·费希尔按计划离任一事也推动了第二阶段的结构审查，以便进一步将联阿援助团的救援、恢复和重建、政治及其它部门综合起来并改善它同联合国各机构的协调。

58. 安全理事会在第 1471 (2003) 号决议中核准了联阿援助团将军事顾问股官员人数从 5 名扩大到 8 名的要求。在作此项修改的时候，还没有计划让军事顾问股直接参与解除武装、复员和重建工作。但此后情况出现了变化，现在需要联阿援助团军事联络官员明确参与解除武装、复员和重建工作、安全部门的改革以及当地冲突的解决。因此，我提议进一步扩大军事顾问股的编制，再增加 4 名军事联络官员，使该股总人数增加到 12 名官员，其中包括 1 名军事顾问和 11 名军事联络官员。这样，就可以在 8 个区域外地办事处中的每个办事处长期派遣一名官员，

该股也可以参加对全国各地解除武装、复员和重建工作的监测，以便建立信心。随着解除武装、复员和重建活动达到高峰，也将需要扩大顾问的人数。

六. 意见

59. 《波恩协定》的执行工作虽然遇到很大的阻碍，但仍基本在正常的轨道上进行。就制宪问题进行的磋商正在进行，将持续到定于 2003 年 10 月召开的制宪支尔格大会，并且已经着手进行筹备以便在 2003 年 10 月开始全国选举的选民登记工作。政府的权力也在逐步向喀布尔以外地区扩展，尽管还很不够。政府完全清楚，需要在主要政府机构改革方面取得进展，其中包括执法和司法部门的改革，因为这两个部门都对重建法制具有举足轻重的作用。对民事部门进行改革以及为支付政府工作人员薪金找出一些临时办法，这将有助于提高政府的能力，提高效率和改进管理水平。

60. 过渡行政当局知道，为了进一步扩展其权力，必须发出一个强有力的信号，即它不会容忍内部的有令不行及腐败现象，政府官员要对自己的行动负责。已经有迹象表明，那些被总统召集到喀布尔的省长和指挥官虽然一个个信誓旦旦，但他们并不一定会言行一致。一些主要省份的省长和地方头目一而再再而三地不服管，这是非常棘手的问题。因此，我敦促各会员国支持过渡行政当局采取措施巩固权力，我还鼓励各会员国直接同该中央政府打交道。

61. 虽然阿富汗致力于重振经济和实现财政上的自给自足，但是过渡行政当局面临的重建及政治改革任务需要国际社会在可以预见的将来继续参与。捐助界已经承诺向该政府提供支持。现在，各会员国有责任兑现它们在财务及其他方面所做的承诺。

62. 但是如果没有安全保障，阿富汗政府以及国际社会的重要投资都将面临风险。今后的几个月是阿富汗实现民族和解和政治正常化的一个关键阶段。负责制宪的支尔格大会的以及全国选举的结果能否落实，将取决于它们是否能够在没有政治压力和恐吓的环境中进行。全国选举将尤其容易受缺乏安全保障的影响，也容易受到那些试图操纵选举结果或彻底扰乱选举过程的人的干扰。

63. 《波恩协定》规定阿富汗将在 2004 年夏天进行自由公平的大选。要实现这一目标，就需要开展有效的选举工作，让有资格的阿富汗人充分参与选举。由于选举进程还涉及众多的技术、后勤、及法律问题，因此需要通过一项选举法并建立一个投票站网络，让人民能真正参加选举。这将需要捐助者及早提供资金，以便获得必要的准备时间来筹备和部署选举人员和设备。虽然制订选举大纲和进行技术筹备工作非常必要，但这还远远不够。如果没有一个理想的安全环境，一些地区的人必然会被剥夺选举权。而如果没有理想的政治环境，选举进程也将无法真正自由并且会很容易被用来为一小撮帮派利益服务，而不是为整个国家的利益服务。联合国、捐助国、以及阿富汗政府应当负起责任，提供必要的财务、法律、

政治及安全条件，确保选举结果可信，无可争议地在实现阿富汗和平的道路上向前迈出一步。

64. 在阿富汗，内战的后果还随处可见，帮派的争夺仍很激烈，并企图在塔利班垮台之后巩固各自的力量。在这种情况下，要创造一个符合在波恩宣布的标准的自由和公平的环境，是实施波恩进程的下阶段步骤，尤其是 2004 年举行选举，要面临的一个重大挑战。目前，这样一个环境还不存在。因此，现在正在制订一系列为所有各方了解和接受的、明确和有具体时限的基准，以便阿富汗政府、阿富汗其他机构以及国际社会能够为举行可信的选举创造先决条件。列有 2004 年大选的总体计划的这些基准还将包括其他目标，如对国家安全机构的改革；在各主要人口中心启动解除武装、复员和重返社会方案并在 2004 年夏天之前完成；为选举进程建立和制定必要的法律及体制框架，包括通过一个新的《阿富汗宪法》、媒体改革（电台、电视台、以及新闻媒体法的改革），以及培训和部署足够的职业安全部队来确保选举工作人员的安全并确保阿富汗人民能够公开地参政。我的特别代表正在实地同阿富汗伙伴及国际伙伴合作，修改这些基准，并协调为遵守基准做出的努力。

65. 在这些优先事项中，阿富汗人民一直将武装团伙的解除武装、复员和重返社会视为建立持久和平最重要的先决条件。而要想成功地解除武装，负责执行该方案的国防部也必须进行改革。国防部能否让人相信它会真正致力于保护所有人的安全，而不受区域和民族背景以及政治派别等因素的影响，是能否确保各方普遍接受解除武装，复员和重返社会方案并予以合作的先决条件。事实上，许多阿富汗人仍然认为一些重要的全国性机构并不能广泛代表全体阿富汗人民，这是按计划成功开展解除武装、复员和重返社会工作的一个重大障碍，也制约了波恩进程其他更大目标的实现。国防部自然是一个起点，但所有政府机构最终也都必须进行改革，从而成为真正代表整个国家的机构。因此，我敦促阿富汗政府毫不延误地采取一切必要措施，继续进行改革，我还鼓励各会员国支持它在这方面的努力。

66. 阿富汗全国的大多数武装力量欢迎放下武器以接受技能培训并重返社会的机会。然而，有一些人曾依靠军事力量中饱私囊；因此，要把阿富汗的战争经济转化为促进和平的经济，就必须针对那些曾得益于暴力和社会动荡的人制订鼓励措施或制裁措施。在这方面，尤其令人担心的是非法麻醉品的种植、生产和贩运问题，因为它不仅已威胁到阿富汗的和平，也对区域和全球造成了影响。阿富汗农民依靠种植罂粟为生，这使得问题的解决复杂化。随着政府逐步建立执法能力，它控制犯罪活动的的能力也将增强，但这需要一定的时间。同时，必须提供其他生活出路，因为如果没有其他切实可行的经济办法并且无法做到违法必究执法必严，就很难找到阻止毒品种植的办法。

67. 驻扎在喀布尔的国际安全援助部队大大增强了首都的安全，减少了犯罪，也树立了市民的信心。由于北约的参与，是否可以再次讨论国际安全援助部队扩展

到喀布尔以外的地区的问题呢？如果无法进行这样的扩展，那也需要利用现有资源在喀布尔以外地区达到类似的效果。会员国对地方重建问题小组表示兴趣，这值得赞扬，但必须强调，就目前的情况而言，地方重建问题小组还不是解决缺乏安全问题的对策；它们不过是长期解决办法的一部分。最终，还必须由阿富汗安全机构来提供安全保障，但是培训足够的职业安全部队，包括国家警察和阿富汗国民军，将需要好几年的时间。在此之前，持续存在的不安全局势仍然是一个威胁。要应付这一威胁，就需要国际社会的参与。波恩进程的成功需要有足够的安全保障。而如果做不到这一点，那么受其后果影响的将远远不止阿富汗本身。

68. 最后，我借此机会感谢我的特别代表拉赫达尔·卜拉希米及联阿援助团的工作人员，感谢他们一如既往，兢兢业业地为阿富汗工作。
