



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1999/13
14 July 1999
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
防止歧视及保护少数小组委员会
第五十一届会议
临时议程项目 5

有关妇女人权的实施情况

秘书长根据小组委员会第 1998/17 号决议提交的
关于阿富汗妇女和女童情况的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
引 言.....	1 - 3	2
一、阿富汗妇女和女童的人权.....	4 - 14	2
二、关注的重要领域.....	15 - 40	4
A. 卫 生.....	16 - 22	4
B. 教 育.....	23 - 34	5
C. 就 业.....	35 - 40	7
三、联合国的方案和战略.....	41 - 47	8
四、结论和建议.....	48 - 55	10

引 言

1. 在其第 1998/17 号决议中，防止歧视及保护少数小组委员会决定其第五十一届会议在同一议程项目下继续审议关于阿富汗妇女情况的问题并要求秘书长向小组委员会提供联合国系统内拥有的与该问题有关的所有资料。

2. 本报告中使用的数据和资料是由人道主义事务协调办事处、难民专员办事处、提高妇女地位司、儿童基金会和其他机构以及阿富汗、伊斯兰堡和白沙瓦各非政府组织提供的。在编写本报告时，还考虑到了阿富汗人权情况特别报告员最近的报告。

3. 在 1998 年 8 月所有的国际职员离开了阿富汗。直到 1999 年 3 月才决定国际职员逐渐返回该国，但有某些限制条件。由于没有国际职员，监测和评估妇女和女童情况的工作在该期间受到了严重的影响。

一、阿富汗妇女和女童的人权

4. 阿富汗是《公民权利和政治权利国际盟约》、《经济、社会、文化权利国际盟约》、《防止及惩治灭绝种族罪公约》、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《儿童权利公约》，以及《关于战时保护平民的日内瓦公约》的缔约国。尽管如此，妇女不能享受最基本的权利，尤其是公民权利和政治权利，教育、就业、卫生、行动和个人安全的权利。

5. 在二十年的冲突期间，妇女在对立双方之间的战斗中不加区分地被杀害，还有成千的妇女和儿童由于蓄意的侵犯人权行为而流离失所或被迫逃离该国。此外，妇女被交战各派的成员拐走和强奸，并常常被作为战利品。

6. 在 1999 年 4 月 23 日通过的关于阿富汗人权情况的第 1999/9 号决议中，人权委员会表示深切关注妇女和女童在阿富汗境内——尤其是在塔利班控制下的所有地区的艰难处境，持续有大量的报道证明妇女和女童的人权遭到严重侵犯，其中包括对她们的各种形式的歧视，例如不允许她们享用医疗保健服务，不准受任何水平和任何类型的教育，不准她们外出就业，甚至连续发生不准她们接受人道主义救济，以及限制她们的行动自由的情况。委员会进一步强烈谴责在阿富汗全境，尤其是在

塔利班控制下的地区持续的严重侵犯妇女和女童人权的行为，其中包括以各种形式歧视她们。

7. 在这一情况下，委员会决定将阿富汗人权情况特别报告员的任期延长一年，并请特别报告员就阿富汗境内的人权情况向大会第五十四届会议和人权委员会第五十六届会议提出报告。

8. 人权委员会在 1984 年首次任命一位特别报告员负责审查阿富汗的人权情况¹，并自该日起定期更新任务。

9. 据特别报告员报告²，在 1996 年占领喀布尔之后，塔利班在喀布尔、赫拉特、坎大哈和他们控制的其他地区对妇女强行实施某些限制。塔利班的政策通过其执政委员会(传统的协商机构)批准的法令予以传达并在很大程度上由抑恶扬善部予以实施。在塔利班禁止妇女就业、接受教育或在没有近亲男性陪伴的情况下出门的法令下，成万名妇女仍然被局限于家中。限制妇女并可对她们的健康造成影响的其他措施包括关闭女浴池(公共浴池)。还禁止妇女在莱麦丹斋月期间的某些时间上街。

10. 塔利班当局不同的代理人对许多法令有不同的解释，这些法令在该国不同的地方以不同的严格程度予以实施。据报道，在某些地区，实行限制是通过使用残酷、不人道和有辱人格的惩罚与虐待，包括由塔利班卫兵在公共场所殴打妇女。

11. 在城市地区最深刻地感觉到受限制的影响，因为妇女在那儿原来有更多的机会接受教育，就业和利用卫生设施，并曾经享受过农村妇女无法想象的自由。妇女原来在所有就业部门工作，包括科学、学术和技术领域以及政府职位。因此，剥夺她们自由的塔利班法令对她们的影响极大。但是，据估计，75%以上的人口居住在农村地区，与塔利班价值观念的冲突不那么严重。³

12. 在她 1997 年关于阿富汗问题的任务报告⁴中，负责性别问题和提高妇女地位的秘书长特别顾问强调，阻止妇女和女童充分参与本国生活的歧视、限制行动自由、实行隔离或禁止入内的工作场所以及不许接受教育等情况，比限制性的服装法规(对主要在城市地区不再穿着布尔卡服的妇女实行布尔卡服传统服装法规)更具危害性。报告进一步提出，阿富汗妇女和女童的情况受到两个主要因素的影响，即持续战争造成的损失以及旨在不许妇女进入公共生活的政策。还有两个次要因素是往往强化其次要地位的传统习俗和不能使妇女进入社会主流的援助计划。

13. 据称，塔利班在他们控制的地区内形成了一定程度的安全保障。另一方面，他们实行了严厉的镇压措施，尤其在涉及妇女方面。侵犯妇女人权的情况并不是塔利班控制地区所独有的。尽管关于北部联盟军(统一前线)所控制地区可获得的信息很少，但妇女似乎有危险被武装分子强奸。

14. 在他向人权委员会提交的最近报告中⁵，特别报告员报告说，他在访问喀布尔时注意到对妇女权利的限制有所放松，在照料女性病人的一家医院见到少数妇女医生和护士。塔利班代表对女童受教育的问题表现出了较为灵活的态度，最近一项法令允许有需要的寡妇不受妇女在城区就业的限制。他敦促说，必须保持和增加人道主义援助，不仅要满足人的基本需要并从而维护数百万苦难中的阿富汗人生命权，而且还要极力终止或大为放宽违反人权的现行限制。此外，特别报告员指出，该国一些值得关注的主要问题与剥夺女童受教育的权利和总体性别歧视有关。总体人权情况的改善将需要有通过与阿富汗各阶层的人民不断进行协商的范围广泛的参与过程创造和平的纲领，目的是建立一个基础广泛的、多民族的和具有充分代表性的政府。

二、关注的主要领域

15. 在其第 1999/9 号决议中，人权委员会表示深切关注妇女和女童在阿富汗境内的艰难处境，尤其是对她们人权的最严重侵犯以及不允许她们享用医疗保健服务，不准受教育和不准就业。

A. 卫 生

16. 阿富汗人权情况特别报告员报告说⁶，塔利班公共卫生部于 1997 年 9 月 6 日发布命令，规定喀布尔医务设施不得任用女性工作人员，全市所有医院中为妇女提供服务的医疗科室均需关闭，只允许在急诊门诊部留用一些人员。为妇女提供的医疗服务将集中于一所只能勉强运作的医院。据报道，女性人口在心理上患有战后压抑症。据称，妇女自杀率有所上升。⁷ 由于持续施加的国际压力，塔利班于 1997 年开始实行的对获取卫生保健的官方限制已经被取消。

17. 贫穷、服务设施太远或质量低下、识字率低、缺乏对卫生需求的了解以及缺少妇女卫生保健人员等都是进一步限制阿富汗妇女获取卫生保健的因素。

18. 根据获得的信息，1998 年在喀布尔设置了公共卫生部下属的一个卫生委员会，由各非政府组织、联合国机构和地方卫生当局组成，目的是监测国际社会和地方卫生当局之间就妇女利用喀布尔卫生设施的问题所作出决定和达成协议的进展情况。据报道，市内的医院现在对妇女和男人已能平等地给予治疗和接受他们住院，只有一个医院例外，该医院正在等待获取资金以建造供女性病人专用的入口。

19. 世界卫生组织正在为阿富汗女性卫生保健人员举办培训班以及为现有女性卫生保健工作者进行在职培训。妇女卫生需求被作为一项重点，正在制订计划，通过降低妇女死亡率和发病率(尤其是在 14 至 45 岁的育龄妇女中，她们是最脆弱的人群)，减轻阿富汗妇女所遭受的苦难。

20. 联合国儿童基金会与一些组织合作，正在努力促进阿富汗以社区为基础的孕产妇卫生方案。该方案包括：向母亲和婴儿提供高质卫生保健和营养；提供基本药物和物资；培训乡村卫生工作者和社区助产士；转诊服务和分发简便的“新法接生包”。⁸

21. 根据儿童基金会的信息⁹，儿童疫苗接种覆盖率是阿富汗境内没有显著性别差异的少数指标之一。这是阿富汗社会关于儿童福利的积极价值观的结果，也是由于所有合作伙伴协同努力提高对所有儿童都需要接种疫苗的认识。儿童基金会的报告提出，注重于免疫作为实现阿富汗儿童权利着手点的益处之一是建立和加强了区域和省级的免疫管理小组扩大方案并动员了男性和女性卫生工作者作为疫苗接种人员。

22. 联合国难民事务高级专员办事处监测返回家园者的结果表明，返回家园的家庭中只有 54% 能获取卫生服务。难民署继续与卫生组织和卫生领域各国际非政府组织密切合作，在具有大量返回家园者的地区内提供基本卫生服务。¹⁰

B. 教 育

23. 阿富汗人权情况特别报告员在他 1997 年向大会提交的报告¹¹中报告说，在塔利班控制下的全国各地禁止妇女受教育。总的教育趋势是，从正规学校转

移到家庭学校，因为家庭学校或多或少得到接受。即使在许可的情况下，有关教育的谈判据说也要逐案谈判，不过，据报阿富汗若干地方允许女童上小学。

24. 特别报告员注意到，塔利班高等教育和职业教育部代理部长声明，如果当局资源充足的话，今后会实行妇女隔离接受教育。代理部长指出，妇女上学的条件是必须隔离，而且她们只能学习医科、教育、伦理学和其他社会科目。

25. 尽管阿富汗中部和南部女童就学率一直很低，但特别报告员报告说现在已不存在。阿富汗西部和喀布尔情况也是如此，据说那里的女童占喀布尔所有学童的40%(占赫拉特学童的30%)。特别报告员在1997年获悉，一些女童获许在赫拉特国内流离失所者和返回者营地内上学。当时在北部联盟军控制下的阿富汗北部继续提供妇女教育，那里的女童占学生的25%。

26. 学者们通知特别报告员说，伊斯兰的宗教义务接受教育，剥夺教育是不遵从伊斯兰原则。有人表示，塔利班禁止妇女教育的动机并非出于法律、财政或基于安全理由，可能是出于政治动机。

27. 根据儿童基金会的信息，1992年至1997年期间小学净就学率在男童中占36%，而在女童中仅占11%。成人识字率为男人的47%和妇女的15%。尽管阿富汗在教育方面一直存在性别差距，但按照儿童基金会执行主任卡罗尔·贝拉米的看法，由于塔利班当局发布法令禁止女童在正规学校上学和禁止女教师工作并从而违背了儿童权利公约和消除对妇女一切形式歧视公约，这种差距变得更大，并形成制度化。

28. 联合国与塔利班当局就教育方面的性别平等开展了对话。这一倡导和协商过程以联合国与塔利班之间在1998年5月签署一份谅解备忘录而告终。备忘录中指出，“男人和妇女具有受教育的权利”。

29. 阿富汗问题特别报告员在他1998年的报告¹²中注意到，不同地区在教育方面的歧视有所差别，例如，在坎大哈的一个区，要求所有家庭将他们的子女送去上学，直至12岁为止。而特别报告员被告知，在楠格哈尔省贾拉拉巴德根本不让女孩上学，连古兰经学校也不让上。

30. 据特别报告员报告，楠格哈尔省的司法部门主管说，尽管在一些村庄中有许多学校，但必须对城内的女子教育实行限制。据称，当局必须对城市实行限制，这是前政府放纵的后果。

31. 根据难民署的报告,该国多数地区禁止女童受教育;对返回家园者的调查表明返回家园的家庭中有 76% 的小学学龄儿童不上学。但是,在改善男童正规教育的同时,塔利班当局允许在坎大哈支持以家庭为基础的女童学校。¹³

32. 据估计¹⁴,小学学龄儿童在 1998 年约为 440 万人,其中约 250,000 人在接受外部援助的学校上学。此外,大约 750,000 人在政府学校上学。大约为 340 万人的其他儿童(200 万女童和 140 万男童)从未上过学。中等学校很少,而大学水平的教育极为罕见。

33. 尽管有报道说,在许多农村地区已经改变了不愿让女童接受教育的传统观念,然而现在不但在传统方面,而且在政治方面仍然有相当大的阻力,具体体现为塔利班运动的各种政策和做法。在有些地区(主要在城市中),在任何情况下都不允许女童上学;而在另一些地区(主要是农村地区),她们却可以上学。¹⁵

34. 教育基础设施的彻底破坏在该国的多数地方(包括塔利班思想体系限制较松的地区)对女童就学有影响。向邻国移民所造成的阿富汗“人才外流”使可用的教师数大为减少。

C. 就 业

35. 在 1996 年占领喀布尔之后,塔利班对妇女实行了多种限制,包括禁止她们就业的法令。

36. 遵照这一政策,当塔利班在 1997 年 5 月 24 日进入马扎里沙里夫市,他们就立刻宣布禁止妇女参加工作和接受教育。据报道,也不允许妇女离开城市。在塔利班于 1997 年 6 月撤离该市之后,阿富汗全国伊斯兰运动外交部指示马扎里沙里夫市的外国援助机构停止雇用阿富汗女性职员。据报道,指令是阿富汗北部(当时不在塔利班控制之下)由巴尔赫省省长领导的圣战委员会发布的。这使国际援助机构的活动减少。后来,据报道阿富汗妇女将仅被允许在由妇女领导的机构中工作或受雇作为医院中的护士和医生。一般认为卫生部门中只有 20% 的女性劳动力目前被雇用。

37. 在 1997 年 5 月 24 日,塔利班宗教警察的成员在喀布尔拦截了一辆面包车,上面载有非政府组织援外社国际协会的阿富汗籍妇女雇员。尽管事实上其组织已获当局书面许可允许她们工作,但这些妇女被赶下车并遭殴打。在 1997 年 6 月 1 日,

塔利班当局抑恶扬善部当时的副部长 Mullah Qalamuddin 向援外社国际协会道歉，并签发了许可证允许该社三个项目雇用妇女，其中包括向寡妇作为户主的喀布尔家庭提供食物的紧急方案。

38. 后来，在 1997 年 7 月 16 日，抑恶扬善部部长致函阿富汗救急工作机构协调小组在喀布尔的办事处，内载非政府组织和医院工作人员的行为指示。所有国际机构和阿富汗非政府组织都应遵守的这些指示除其他外还规定伊斯兰教法不允许政府部门或国际机构聘用妇女，并规定妇女不能离开她们的住所。妇女只获许在卫生部门工作，各机构不得在其他任何部门聘用阿富汗妇女。在没有聘用妇女项目监督员的情况下，只能由有血缘关系的男子向寡妇和亟需帮助的妇女提供援助。阿富汗妇女不得乘坐有外人的车辆外出。

39. 阿富汗妇女曾经在一些援助机构中工作，包括红十字国际委员会、援外社国际协会和世界粮食方案。在 1999 年 4 月 24 日，塔利班签署了他们第一次正式允许阿富汗妇女为外国援助组织工作的议定书。总部设在瑞士的地球社与塔利班之间的议定书将允许多达 50 名当地妇女参加阿富汗境内的儿童援助方案。在进行了 18 个月的谈判之后达成了议定书。议定书由卫生部长 Mullah Mohammad Abbas Akhund 签署并将使地球社能开始实行其旨在降低儿童死亡率和改善婴儿卫生保健的方案。其他外国援助团体企图与塔利班达成类似的正式协议，但至今没有成功。

40. 最后，题为“生活权利”的一份报告¹⁶提出，关于妇女能在何处和如何参加工作的限制毫无疑问地在许多城市家庭中(尤其是没有身体强壮的男人挣钱的家庭中)加快了贫穷的周期。越来越多的城市家庭中显而易见的贫穷以及因此造成的公共场所乞讨增多，是多年物质和人力损失加上日益增长的发病水平的最终结果，这影响了妇女和男人养活自己及其子女的能力。

三、联合国的方案和战略

41. 在 1999 年 6 月 21 日至 22 日于斯德哥尔摩召开的阿富汗支持小组第 5 次会议上，与会者表达的意见是，阿富汗人民的需求证明有理由持续地致力于人道主义援助，包括在处理儿童和妇女人权缺陷方面的援助，尤其是对以女性作为户主的家庭。会议讨论了以权利作为基础制定方案的做法，其目的是通过援助活动促进人权。

与会者对地方级建设性的合作和承诺的众多例子表示欢迎并强调了在社区级建设性交往的机会。作为以权利为基础制定方案的重点领域，注意到支持初级教育、获取疫苗接种、生活权利和性别平等具有积极的长期效果。

42. 联合国协调员办事处将在 1999 年期间实行性别行动计划，其中将包括与民间社会、技术部门及宗教和政治领袖开展对话，目的是确认在阿富汗境内使用与性别相关的干预措施的机遇。这种接触将导致确认和利用一些着手点以提高妇女的行动能力和她们利用社会服务设施的能力并通过产生收入的就业减轻妇女作为户主的家庭中的贫困。

43. 在 1997 年 11 月一个机构间性别问题调查团¹⁷审查了阿富汗妇女的情况、计划并提供外部支持的背景情况、国际社会在提供援助时可解决性别问题的方法以及可用以确保适当监测援助活动的指标。

44. 随后，今年在设立在巴基斯坦的联合国协调员办事处的和平倡议方案中(成员组成在不远的将来将扩大到包括所有联合国机构)设立了一个新的性别协调处。它的目的是与其他机构共同制定性别政策并结合 1997 年机构间性别问题调查团的建议实行这些政策。性别协调处将制定用于性别主流化、确定性别活动的现实目标、与各伙伴合作开展试点项目以及确立最佳措施最低标准的指导方针。除了为该处人员提供持续培训，性别协调处已获得资金，以便就性别敏感性和主流化以及在阿富汗背景下提供发展援助时的人权和性别平等问题向联合国工作人员提供培训。

45. 世界银行与阿富汗联合国开发计划署签署了关于阿富汗监测情况介绍的一份协议。情况介绍包括三个小部分，其中第三个部分是支持驻巴基斯坦的阿富汗妇女非政府组织的一组试点方案。

46. 通过其存在和监测工作，难民署确保，如果出现影响返回家园者的与保护工作相关的问题，就随时予以解决。返回的女性可受到传统的限制并因此影响她们的健康、安全和个人自由。

47. 联合国人道主义事务执行委员会颁发了指导方针(称为以原则为中心针对性别问题的方案)，其中包括关于发展能力的建议。援助社会不得不面对从阿富汗撤退的可能性，这不仅是因为安全条件很差，而且是因为发现无法在不严重损害其原则和一贯做法的情况下产生影响。在与联合国和更广泛的援助社会就阿富汗人权问

题和对限制妇女和女童活动的情况作出反应的最适当方法开展了两年的讨论之后，产生了以原则为中心针对妇女问题的方案。

四、结论和建议

48. 由于阿富汗国内实行性别歧视的不公开政策，阿富汗妇女和女童的情况极为严重，需要由阿富汗人权情况特别报告员、针对妇女暴力问题特别报告员、其他非常规的联合国机制以及国际社会予以严密监测。

49. 塔利班当局不同的代理人对许多塔利班法令有不同的解释和说明，在该国不同的地方实施这些法令的严厉程序也有所不同。出现了令人鼓舞的事态发展以放宽在某些方面对妇女权利施加的限制，其中包括使亟需援助的寡妇不受关于城市地区妇女就业的限制的一项法令以及允许阿富汗妇女为外国援助组织工作的第一份正式议定书。但是，这只解决了整个问题的有限方面。

50. 通过地方级建设性的合作与承诺，联合国努力促进妇女和女童的人权，取得了一定的成功。但是，应当通过社区级项目在社区级开展建设性交往。

51. 阿富汗的所有武装集团都必须根据国际人权标准和人道主义法律尊重基本人权，尤其是妇女的人权。

52. 阿富汗各方，尤其是塔利班，应立即停止侵犯妇女和女童人权的一切行动并采取紧急措施确保：废除歧视妇女的一切法规和其它措施；使妇女在全国有效地参与民间、文化、经济、政治和社会生活；尊重妇女工作的权利并恢复妇女就业；使妇女和女童有不受歧视接受教育的权利；使学校开学并使妇女和女童能接受所有等级的教育；确保尊重妇女个人安全的权利并把对妇女施暴者绳之以法；尊重妇女的行动自由并使她们能有效和公平地利用必要设施以保护她们享受所能获得的最高身心健康水准的权利。

53. 阿富汗各方应履行其关于外交使团、联合国和其他国际组织在阿富汗的所有人员和房屋安全的义务与承诺，并在无性别、国籍或宗教歧视的情况下，与联合国和有关机构以及其它人道主义组织、机构和非政府组织充分合作，以便协助这些组织完全恢复合作。

54. 大多数的援助在性质上是短期和人道主义的。在可能的地方，援助应当使之有可能制订中期方案。为了处理性别问题，有必要进行中期参与，因为这些问题需要在社会和文化方面长期开展结构变化的过程。

55. 应当请针对妇女暴力问题特别报告员到阿富汗进行调查。

注 释

¹ 经济及社会理事会 1984 年 5 月 24 日第 1984/37 号决议, 费利克斯·埃马科拉先生自 1984 年担任阿富汗问题特别报告员, 直至他于 1995 年去世。白忠铉先生在 1995 年 4 月上任, 他的任期在 1996 年和 1997 年予以延长, 他在 1998 年年末辞职。现任特别报告员卡迈勒·侯赛因先生是人权委员会在 1998 年 12 月任命的。

² 见 E/CN.4/1997/59。

³ Nancy Hatch Dupree, 《过去和现在的社会挑战》, 为瑞典阿富汗问题委员会“阿富汗、援助和塔利班”研讨会(1999 年 2 月 24 日于斯德哥尔摩)编写的文件。

⁴ 1997 年 11 月 12-24 日由负责性别问题和提高妇女地位的秘书长特别顾问安杰拉·金女士率领的赴阿富汗机构间性别问题调查团。

⁵ 见 E/CN.4/1999/40, 第 21 段。

⁶ 见 E/CN.4/1998/71。

⁷ 见《塔利班针对妇女的战争: 卫生和人权危机》, 关心人权医生组织, 1998 年 8 月。

⁸ 每个包将含有一块肥皂、一个刮刀刀片、系婴儿脐带的胶带、一块塑料床单和一本图解说明书。

⁹ 儿童基金会, 《卫生权利: 疫苗接种为所有阿富汗儿童的权利》, 为阿富汗问题支持小组会议(1999 年 6 月 21-22 日于斯德哥尔摩)编写的文件。

¹⁰ 难民署, 1999 年关于遣返阿富汗难民并使其重新进入社会的全球呼吁。

¹¹ A/52/493, 附录。

¹² E/CN.4/1998/71。

¹³ A/52/493, 附录。

¹⁴ Ellen Kalmthout, 儿童基金会/阿富汗, 《阿富汗境内的教育: 当前形势》。

¹⁵ Anders Fange, 瑞典阿富汗问题委员会, 《阿富汗教育现状》, 白沙瓦, 1999 年 6 月 7 日, 为阿富汗问题支持小组会议(1999 年 6 月 21-22 日于斯德哥尔摩)编写的文件。

¹⁶ 《生活的权利》1999 年 6 月 10 日于喀布尔, 为阿富汗问题支持小组会议(1999 年 6 月 21-22 日于斯德哥尔摩)编写的文件。

¹⁷ 1997 年 11 月 12-24 日由负责性别问题的秘书长特别顾问安杰拉·金女士率领赴阿富汗的机构间性别问题调查团。

-- -- -- -- --