



经济及社会理事会

Distr.: General
28 January 2002
Chinese
Original: English

妇女地位委员会

第四十六届会议

2002年3月4日至15日

临时议程* 项目 3(a)

第四次妇女问题世界会议以及题为“2000年妇女：
二十一世纪两性平等、发展与和平”的大会特别
会议的后续行动：审查联合国系统各组织将
性别观点纳入主流的情况

阿富汗境内对妇女和女童的歧视

秘书长的报告

摘要

根据经济及社会理事会 2001 年 7 月 24 日第 2001/3 号决议，本报告概述了阿富汗境内妇女和女童的境况，尤其侧重于 2001 年 9 月以来发生的事件。塔利班政权的垮台，使阿富汗妇女和女童有机会重新获得她们在社会上应有的地位，并作为平等伙伴参与国家的和平建设和重建工作。本报告载述种种事实材料，以说明联合国系统和援助界在支助阿富汗妇女方面所开展的各项活动。报告中也包括对进一步努力提出的着重于行动的建议。

* E/CN.6/2002/1。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-3	3
二. 2001 年 9 月之前的事态发展.....	4-22	3
A. 政府间机构和专家机构	8-12	4
B. 妇女和女童的社会经济与人权状况	13-22	5
三. 联合国各实体的活动	23-31	6
四. 2001 年 9 月之后的事态发展.....	32-60	8
A. 波恩的联合国会谈和临时政府的设立	37-43	10
B. 救济和重建	44-52	11
C. 要求恢复妇女权利：阿富汗妇女的各项活动	53-60	12
五. 结论和建议	61-71	13
A. 结论	61-68	13
B. 建议	69-71	15

一. 引言

1. 本报告是根据经济及社会理事会关于阿富汗境内对妇女和女童的歧视的第 2001/3 号决议提交的。理事会在该决议中请秘书长就该决议执行进展情况向妇女地位委员会第四十六届会议提交报告。本报告采用了联合国系统¹ 和其他来源提供的资料。

2. 自第 2001/3 号决议通过以来，阿富汗境内冲突仍持续不断，人道主义状况十分危急，连续三年的干旱、饥饿、国内流离失所和大规模侵犯人权状况造成的影响经久不衰，致使妇女和女童状况继续恶化。2001 年 9 月 11 日事件发生之后，美利坚合众国及其盟国为打击恐怖行为对阿富汗实施了军事干预，最终导致塔利班政权垮台。该国的政治结构发生了重大变化，但直接的人道主义危机也在加深。多少年来，妇女第一次有机会要求重新享有她们的权利，积极参与施政以及国家的复兴与重建。

3. 本报告载述了自向委员会第四十五届会议提交上一次报告（E/CN.6/2001/Add.4）以来的事态发展，第二节和第三节主要论述了 2001 年 9 月 11 日以前阿富汗境内的事态发展和联合国的活动，第四节论述了 2001 年后期的事态发展。第五节载述了结论和建议。

二. 2001 年 9 月之前的事态发展

4. 尽管 2000 年 12 月 19 日通过安全理事会第 1333（2000）号决议之后采取的制裁行动目的是为了减少武器的流通，但 2001 年期间武装冲突依然持续不断，5 月间甚至愈演愈烈。与此同时，妇女和女童接受教育、使用保健设施以及就业的机会仍然受到极大限制。她们的行动权利和结社权利受到限制，出入娱乐场地的权利亦受到严格限制（见 A/55/1028-S/2001/789）。

5. 由于持续不断的武装冲突和干旱影响，社会经济状况恶化，迫使大批民众远走他乡，以寻求食物、饮水、生计与安全。而当局本身既不愿意为民众提供救济，同时又对援助界施加限制，从而使人道主义援助工作益发困难，对妇女和女童造成极大影响。

6. 2001 年 4 月 18 日至 25 日，在联合国国内流离失所问题高级机构间网络的带领下对阿富汗实施了一次考察。该特派团评估了影响国内流离失所者和有关脆弱人口的危机的性质和规模。调查报告证实，阿富汗妇女的境况引人注目：塔利班推行了将妇女和女童边缘化的政策，但也注意到这类禁令的具体实行办法并不一致，因此人道主义团体仍可通过种种办法救助一些处境困难的妇女和女童（见 E/CN.4/Sub.2/2001/28, 第 18 段）。

7. 阿富汗是世界上布雷最为密集的国家之一，人道主义状况也因此更加严峻。根据阿富汗排雷行动方案，阿富汗多达 732 平方公里以上的领土都埋设了地雷，其中大约 500 平方公里仍有未爆爆炸物。首当其冲的是自给农、回返者、打柴人，或抄近道走小路的人。

A. 政府间机构和专家机构

8. 报告期间，若干联合国机构包括安全理事会、一些经济及社会理事会职司委员会和专家机构，特别是人权委员会、妇女地位委员会、促进和保护人权小组委员会以及大会第五十六届会议，一直在对整个阿富汗局势，尤其是妇女和女童的境况，进行详细审查。

9. 秘书长就以下问题向安理会提出了报告，即阿富汗局势及其对国际和平与安全的影响，以及安全理事会关于阿富汗局势的第 1267 (1999) 号和第 1333 (2000) 号决议所规定措施的人道主义影响。² 就述及妇女和女童状况的这些报告而言，它们都强调指出一个事实，即官方认可的歧视，限制了妇女在保健、教育和谋生手段方面获取最低限度机会的权利。

10. 阿富汗境内人权情况特别报告员在提交人权委员会的报告 (E/CN.4/2001/43, 2001 年 3 月 9 日) 中指出，阿富汗境内大多数国内流离失所者是妇女儿童，而许多国内流离失所者营地并未提供满足妇女保健需要的服务。人权委员会第 2001/13 号决议特别对阿富汗所有地区，尤其是塔利班控制区域内妇女和女童的经济社会状况不断恶化深感遗憾，并谴责该国各地、尤其是塔利班控制地区不断发生的严重侵犯妇女和女童人权的行为。

11. 促进和保护人权小组委员会特别关注妇女和女童的境况。2001 年，小组委员会审议了秘书长关于阿富汗境内妇女和女童境况的报告 (E/CN.4/Sub.2/2001/28)，该报告指出，在实现和享受一切权利方面，妇女和女童所受伤害最为严重。小组委员会关于阿富汗武装集团控制地区境内的妇女和女童情况的第 2001/15 号决议认为国际社会必须继续密切关注妇女和女童的境况，并施加必要的压力以解除强加于妇女的所有限制。小组委员会也指出，妇女和女童的境况与伊斯兰教规完全不符，根据伊斯兰教规，穆斯林教徒有义务接受教育和追求知识。

12. 在第五十六届会议上审议阿富汗境内人权情况特别报告员提交的报告 (A/56/409 和 Add.1) 之后，大会 2001 年 12 月 19 日第 56/176 号决议特别强烈谴责了严重侵犯妇女和女童人权的行为，包括绑架和拐骗以及报道的多起强迫婚姻和贩卖妇女和女童的事件。

B. 妇女和女童的社会经济与人权状况

13. 2001 年将近一年内,塔利班控制下的该国各地继续系统地对妇女和女童实行歧视政策,尤其以城市妇女为目标。塔利班政策就是要将妇女排除于公共生活之外,从而使塔利班政权上台之前的传统习俗更趋极端化。

1. 保健

14. 根据联合国儿童基金会(儿童基金会)提供的资料,阿富汗产妇死亡率极高,位居世界第二,估计每年有 15 000 名妇女死因与怀孕有关。婴儿死亡率为每 1 000 名活产 165 名;五岁以下幼儿死亡率为每 1 000 名存活者 257 名,每四名儿童中就有一人在五岁之前死于可预防性疾病。³ 据估计,只有 23%的人口享有安全饮水,12%的人口享有适当卫生设备,这一状况只会增加疾病发病率。4%的人口因地雷伤害而成为残疾人。只有大约 15%的生产得到受过训练的卫生工作人员的护理,90%以上的生产是在家中进行。每年至少有 15 000 名阿富汗人死于肺结核,其中 64%是妇女。⁴ 妇女营养不良对怀孕和生产以及子女的健康产生了消极影响,造成这种状况的原因不仅仅是与冲突和干旱联系在一起的食物匮乏问题,而且也与传统优待男人的做法有关,妇女往往吃得很少,把口粮省给男人和子女(见 E/CN.4/Sub.2/2001/28)。

15. 在心理保健方面,妇女心理保健的整体状况极其糟糕,受塔利班政策影响的妇女 70%以上符合严重忧郁症状的标准。⁵ 此外,妇女和女童还被迫前去观看公开处决、鞭打犯人以及其他形式的残酷和不人道待遇,这加剧了妇女所受到的精神创伤。此种状况造成一部分人口精神受到极大创伤,却又无法得到心理保健。另据报道,妇女吸毒者人数有所增加。

16. 原本很糟的保健状况由于以下情况的存在而更趋恶化,即尤其是农村地区缺乏基本保健服务和资源;对该国所剩不多的医务人员和极少数受过培训的女医生、护士和助产士实行严格的隔离政策。

2. 教育

17. 持续了二十三年的战争摧毁了教育系统基本设施,并使阿富汗文盲率进一步上升。妇女和女童的整体教育水平极低,只有 5%的妇女会读书写字,但尽管如此仍要指出,1980 年代期间,女性成人的识字率仅为 8%。⁶

18. 在塔利班政权时期,只有大约 3%的女童受过某种形式的初级教育。有关妇女就业的禁令也对男童的教育受到影响,因为大多数教师都是妇女。自 2001 年 3 月 21 日学年开始,学校采用新的课程,为进一步加强塔利班的伊斯兰化政策,设置了忽视艺术和科学而着重伊斯兰教义和阿拉伯语文的科目(见 A/55/1028-S/2001/789,第 17 段)。

3. 就业

19. 2000年7月，塔利班颁布法令，禁止阿富汗妇女在援助机构工作，保健部门除外。这道禁令在几乎一年之内依然有效。2001年5月，颁布了一项禁止妇女包括所有援助机构中的女性工作人员开车的法令，从而大大限制了她们的活动范围。7月份，塔利班颁布一项正式限制外国人活动的法令，规定外国女穆斯林工作人员（同上）必须要有男子陪同。除保健部门中有限的机会以及从事创收活动以外，部分妇女可以为援助界工作，但受到严格的限制，往往还要受到威胁和骚扰。

4. 行动自由和结社自由

20. 塔利班对妇女的行动自由系统地加以限制，要求妇女外出时必须有一名男性亲属陪同，这尤其给女户主家庭和寡妇造成压力。妇女在公众场合露面如被视为与塔利班法令相抵触，她们就会受到骚扰以及殴打。妇女因此而被隔离家中，实际上是一种隔离监禁，阻碍妇女相互见面。将妇女排除于公共生活之外，也意味着妇女不能在政治进程中发挥任何作用，并且不能参与任何形式的正规或非正规施政。

5. 侵犯人权行为，包括对妇女和女童的暴力行为

21. 对妇女的暴力行为及其因果问题特别报告员在其2001年1月23日的报告中论述了强奸、性侵犯、被迫卖淫和强迫婚姻的情况（E/CN.4/2001/73，第68至71段）。战争和社会军事化导致被塔利班士兵绑架的年轻女孩和妇女人数不断增加。但很难获得确切数字，因为受害人家属不愿主动报告被绑架事件，担心遭到报复，同时也因为社会视被绑架或被贩卖的女儿或姊妹受到性侵犯为一种耻辱。据报道，有54%未满18岁的女孩被迫结婚。⁷ 根据女孩和年轻妇女的家属被迫让她们与塔利班成员结婚，或者给他们交纳一大笔钱。家人往往让年轻女孩早早结婚，以便利用聘金来维持家人的生存（见A/55/1028-S/2001/789，第46段）。另一项报道不充分尚需进一步调查的罪行，是所谓“为维护名誉而杀害”妇女和男子的行为，他们因违反传统的两性关系节操规范而死于其亲属手中。有时报道将此种杀害说成是“自杀”，以阻止深入调查。⁸

22. 在内战期间和塔利班政权统治下犯下的这些大规模虐待行为，是对国际人权法和标准的粗暴侵犯，而阿富汗正是这些公约的缔约国之一，其中包括《经济、社会、文化权利国际盟约》、《公民及政治权利国际盟约》和《儿童权利公约》。阿富汗也签署了1980年《消除对妇女一切形式歧视公约》。

三. 联合国各实体的活动⁹

23. 在本报告所述期间，联合国驻地/人道主义协调员同当地联合国机构和联合国阿富汗特派团（联阿特派团）内的联合国高级工作人员继续处理与妇女和女童

在各方面受歧视的问题。他们作出了各种努力商讨撤销各项歧视法令，包括禁止妇女就业的法令等问题，但是这些法令仍然有效。不过援助界得以于 2001 年 3 月 8 日至 14 日在喀布尔、赫拉特、贾拉拉巴德、马扎里沙里夫、坎大哈和法扎巴德举办国际妇女节庆祝活动（见 A/55/907-S/2001/384，第 47 段）。2001 年 5 月中以后，联阿特派团被迫将其在塔利班控制地区的存在局限于喀布尔。民政干事则同政治当局以及宗教和社区领袖、行政人员、传统议会、青年和妇女团体代表、以及媒体和学术界保持联系（见 A/56/681-S/2001/1157，第 23 段）。

24. 2001 年联合国阿富汗问题机构间联合呼吁强调援助界将共同设法扩大阿富汗妇女受教育、享有保健服务以及就业和从事创收活动的机会。《有原则的共同拟订方案》着重联合国各机构内以及国际和国家非政府组织的活动。该方案继续通过利用战略监测股、两性平等问题论坛和机构间常会等工具解决使人道主义援助的提供符合商定的原则和指导方针的问题。尽管订有《有原则的共同拟订方案》，但是各机构对于因应塔利班对妇女施加的最好的限制方式并不一定能够达成共识。

25. 塔利班政权限制各机构帮助妇女和女童的可能性。限制妇女就业的法令使得有关方面日益难以将妇女视为人道主义援助的受益者接触妇女或同其合作，因为只有女性援助工作人员能够同女性受益者直接合作。国际机构的男性工作人员往往注重男子和男孩的需要，同时在接触需要援助的妇女方面也受到实际的限制。工作人员被迫隔离这一点使得妇女处于更加不利的地位。阿富汗男性工作人员得以乘坐联合国车辆，妇女则必须依靠公共交通工具，从而增加了她们遭到暴力行为的可能性。塔利班对强制执行措施所采取的不一致的处理方式以及向援助界提供的相互矛盾的信息使得情况更为复杂。

26. 联合国机构及其他国际组织的阿富汗女性工作人员多限于城市地区，而且总是同其国际男性和本国同事隔绝，因为不准她们同直系亲属以外的任何男子交往。因此，妇女往往无法参与交换信息和决策的进程。例如世界粮食计划署（粮食计划署）报告说，它继续雇用女性本国工作人员，但是尤其是在喀布尔，她们必须秘密工作。妇女受嘱咐不要到办公室去、不要到彼此的家中、在前往项目现场时不要引人注目。她们的工作只限于城市地区，而且必须知会当局并得到其默许。粮食计划署的一些国际和本国男性和女性工作人员收到威胁性信函指控她们从事有助于卖淫的活动，这种罪行在阿富汗可处死刑。2001 年 6 月，四名女性雇员遭到逮捕并被监禁了三天。这四名妇女其后逃往伊斯兰堡。

27. 粮食计划署通过其面包店项目向妇女、特别是寡妇、提供就业机会，该项目在 2001 年 9 月前在喀布尔雇用了大约 300 名妇女，在马扎里沙里夫雇用了 100 名妇女。塔利班设法制止妇女从事受益者调查工作，为此粮食计划署威胁关闭为 28 万人，包括妇女和儿童，供食的 130 个面包店。这种情况由于当局同意让塔利班卫生部雇用的妇女进行调查而得到解决（见 A/56/409）。在喀布尔、马扎里沙

里夫和赫拉特，粮食计划署支助直接有利于缝制被褥和制面食的妇女的大型以工换粮活动。由联合国开发计划署（开发计划署）资助的社区论坛雇用妇女通过裁缝、家庭菜园栽种活动、刺绣、草帽编织、地毯织造、针线活和学校支助城市服务业。在法扎巴德和赫拉特，向妇女提供了养蜂、后院家禽饲养、种菜和养蚕等方面的职业训练。

28. 儿童基金会同妇女合作促进保健部门的工作并兴办家庭和社区学校。对于最易受害的儿童和妇女，儿童基金会着重通过免疫接种、营养、供水和卫生、产科急诊和非粮食物品的供应提供救生的人道主义援助。在阿富汗东北部，粮食计划署同儿童基金会和非政府组织合作，实施教育换粮方案以降低女孩的辍学率。

29. 在降低偏高的产妇死亡率和发病率方面，联合国人口基金（人口基金）继续着重通过地方非政府组织在阿富汗境内以及在伊朗伊斯兰共和国和在巴基斯坦的难民营内支助安全分娩和产科急诊。粮食计划署和世界卫生组织（卫生组织）在坎大哈和赫拉特培训男女护士并继续支助传统助产人员的培训和复习课程。2001年8月，联合国国际药物管制规划署（药物管制署）展开了一项针对巴基斯坦难民营内阿富汗妇女的新的减少药物需求项目，以解决药物滥用以及与吸毒有关的保健问题。为了解决吸毒妇女日益增加的问题，药物管制署在阿富汗境内和在巴基斯坦难民营内成立了妇女自助团体并实施戒毒方案。230名吸毒者戒毒成功，其中102名是妇女。

30. 联合国项目事务厅阿富汗农村复兴方案旨在通过周转基金、微额信贷和创收活动来增进妇女组织的能力，这些方案以女户主为目标并向其出生地社区提供支助（见A/56/681-S/2001/1157，第77段）。联合国人类住区中心（人居）继续在马里沙里夫的十个区组织社区论坛以供进行协商并促进妇女和男子在决策等方面的参与，并将其扩展到另六个地区。这些论坛涉及社会服务、治理和商业方面的活动。

31. 秘书处维持和平行动部排雷行动处通过职类训练和小额资金信贷帮助阿富汗残疾人，包括残疾妇女和女孩，康复和参与社会生活。还雇用妇女在社区内担任教师。

四. 2001年9月之后的事态发展

32. 2001年10月7日，美利坚合众国及其盟国在阿富汗境内展开打击恐怖主义，特别是基地组织网络，的军事干预行动。由于进行猛烈的空中轰炸和以城市为目标而导致了城市地区大批人口的后送和平民——包括妇女和儿童——的人命损失（见A/56/409/Add.1）。据估计，国内流离失所者的人数增加到100多万，阿富汗境内约有750万人民整个冬季都需要紧急援助。¹⁰

33. 在较早的期间援助方案由于塔利班的镇压政策而受到阻碍，从而对妇女产生特别大的影响，9月12日和13日所有联合国国际工作人员撤离该国和9月14日所有外籍人士遭到塔利班驱逐后情况更为恶化。国际工作人员撤离后，本国人员继续其工作，除其他外，在困难的情况下分发人道主义援助物品。继9月11日的事件之后的军事干预行动期间，喀布尔的红十字国际委员会仓库和排雷行动方案的办事处受到袭击，各联合国机构和国际非政府组织的办事处则遭到撤退的塔利班部队及其他人的抢劫，从而使得人道主义援助的提供受到影响。

34. 联合国系统为适应新的工作环境进行了认真的讨论和准备工作，以期为阿富汗确定目前、以及中期和长期援助优先事项。10月3日，重新任命拉赫达尔·卜拉希米大使为秘书长特别代表，负责监督联合国在阿富汗成立临时行政当局的政治工作。卜拉希米先生也负责监督该国复兴和重建计划的制定。在联合国总部，设立了第一个特派团综合工作队，根据各执行委员会分别就和平与安全、人道主义事务和联合国发展集团提供的投入和外地的投入向秘书长特别代表提出咨询意见并协调和制定有关战略，这些投入都是通过驻地/人道主义协调员提供的。工作队内包括一名秘书处经济社会事务部提高妇女地位司的两性平等问题专家。上述三个执行委员会向秘书长负责，由从事有关工作的各组机构组成，经常举行会议并拟定有关政治进程、人道主义援助和该国重建工作的纳入性别观点的战略复员计划。此外，联合国发展集团和人道主义事务执行委员会成立了一个阿富汗两性平等问题分组来监测当地的发展情况，以制订战略，确保将性别观点纳入和平谈判和重建进程的评注，包括为东京会议进行地需求评估。

35. 安全理事会2001年11月14日第1378(2001)号决议表示坚决支持阿富汗人民努力建立一个新的过渡行政当局以导致组成一个政府，两者都应具有广泛基础、多族裔和代表所有阿富汗人民，并应尊重所有人民的人权，无论其性别、种族和宗教为何。安全理事会2001年12月6日第1383(2001)号决议赞同2001年12月5日的波恩签署的关于在阿富汗重新建立永久政府机构之前的临时安排的《协定》(S/2001/1154)。安全理事会2001年12月20日第1386(2001)号决议授权成立国际安全援助部队，协助阿富汗临时政府在喀布尔及其周围地区维持安全。

36. 秘书长关于性别问题和提高妇女地位特别顾问继续在同秘书长特别代表及联合国系统其他高级官员的会谈中、在机构间协商中和在同非政府组织代表的会谈中讨论阿富汗境内的妇女权利状况。她还促进阿富汗妇女和妇女组织同联合国系统之间的联系，并在阿里亚办法会议中支持同秘书长和安全理事会成员组织布鲁塞尔的阿富汗妇女问题首脑会议和后续会议。她也呼吁阿富汗妇女返国和回到原来的公务员及其他工作岗位。

A. 波恩的联合国会谈和临时政府的设立

37. 联合国关于阿富汗过渡政府的会谈于 11 月 27 日在卜拉希米先生的主持下在波恩展开。四个阿富汗集团的代表参加了会谈，分别代表与前国王有关的罗马进程、联合阵线（又称为北方联盟）、塞浦路斯集团和白沙瓦集团。联合国鼓励所有政治集团将妇女纳入其代表团，并要求阿富汗妇女组织为参加会谈同四个集团联系。

38. 两名妇女，Sima Wali 和 Rona Mansuri 作为罗马进程的正式代表参加会谈；Amena Afzali 作为联合阵线的正式代表参加会谈；Seddiqa Balkhi 作为塞浦路斯集团的顾问参加会谈；Fatana Gilani 作为白沙瓦集团的顾问参加会谈。

39. 《关于在阿富汗重建永久政府机构之前的临时安排的协定》规定，这些临时安排的目的是“作为建立一个基础广泛的、照顾到妇女的、多民族的具有充分代表性的政府的第一步”（S/2001/1154）。临时政府由临时行政当局、召开紧急支尔格大会的特别独立委员会（传统长老会议）和阿富汗最高法院组成。紧急支尔格大会将在六个月内召开以建立过渡政府。将在召开紧急支尔格大会之日起两年内举行选举。将适用 1964 年宪法，条件是其规定不违反《协定》的规定，该宪法规定男女平等。

40. 特别独立委员会的 21 名成员应确保“适当注意让相当多的妇女出席紧急支尔格大会”（同上，第四.2 段）。此外，该协定指出，临时政府和特别独立委员会应“确保妇女的参与并确保各族裔和宗教派别有公平代表权”（同上，第五.4 段）。

41. 《协定》吁请联合国协助临时行政当局设立司法委员会；阿富汗中央银行；公务员制度委员会；人权委员会；并设立该协定没有提及的任何其他委员会。关于人权，联合国应有权调查侵犯人权情事，必要时建议采取纠正行动。联合国也应负责制定和实施人权教育方案促进对人权的尊重和了解。联合国还应协助选民登记和人口普查。

42. 《协定》规定组成一个计有 29 名成员的内阁，由哈密德·卡尔扎伊主持，为期六个月。新临时行政当局在组成上应“适当考虑到阿富汗的族裔、地理和宗教组成以及妇女参加的重要性”（同上，第三.A3 段）。于 2001 年 12 月 22 日在喀布尔就职。该协定规定，两个部，即新设的妇女事务部、和公共卫生部应由妇女主持。妇女事务部部长 Sima Samar 是一名医生，也是巴基斯坦和阿富汗中部诊所、医院和学校 Shuhada 组织网的创建人。她也是临时行政当局的五名副主席之一。公共卫生部部长 Suhaila Siddiq 是一名外科医师，她在塔利班政权执政期间继续在喀布尔行医。

43. 联合国承诺筹措资金支付行政费用和必要的行政设施重建费，包括教师薪金，以确保学校能于 2002 年 3 月，也就是阿富汗新年，复课。此外，还努力办理前公务员登记。

B. 救济和重建

44. 阿富汗复兴和重建的首要目标是建立安全和良好施政；阿富汗人民掌控整个过程；重新恢复基本服务项目；以及使妇女重新纳入阿富汗社会和经济。联合国各机构及其合作伙伴的首要目标是立即向阿富汗人民提供援助以便渡过冬季。当务之急是提供食品、基本保健服务、供水和卫生、住所和诸如毛毯及冬季衣服等非食物救济品，并进行排雷以支助人道主义援助。

45. 在军事干预期间，粮食计划署国家工作人员继续从邻国向阿富汗提供食品。儿童基金会已努力开展一项大规模的消除小儿麻痹症运动，使超过 1 000 万名五岁以下儿童受益，并提供救生人道主义援助，包括营养、供水和环境卫生、紧急产科护理和提供非食品项目。

46. 11 月中旬，人道主义事务厅、儿童基金会、粮食计划署和其他机构的阿富汗国家女性工作人员返回到喀布尔工作，估计也将回到在其他城市的岗位。12 月，粮食计划署进行一次关于喀布尔粮食需求的重大调查。在雇用的 3 612 名调查人员中，约 2 400 名为妇女，这是自塔利班垮台以来第一次大量雇用妇女。

47. 卫生组织和儿童基金会于 10 月份将急救包运入阿富汗，供 100 多万人三个月使用。在非政府组织的支持下，人口基金继续通过一个约有 130 个诊所的网络提供必要的产科护理服务。

48. 联合国难民事务高级专员办事处将援助的重点放在阿富汗境内的国内流离失所者，并放在邻国难民的需求，包括难民的自愿回返。排雷行动方案开始清除在军事干预期间投到阿富汗约 25 000 枚未爆集束炸弹。美国及其盟国提供了一份关于 103 个集束炸弹投掷地点的清单。¹¹

49. 12 月份，人权事务高级专员办事处派遣一个需求评估团前往巴基斯坦和阿富汗，评估人权的状况，该评估团特别注意对妇女和女童有计划的歧视问题。

50. 在世界银行、亚洲开发银行（亚银）、开发计划署的领导下，举行了一些会议，由日本和美利坚合众国共同主持，欧洲和沙特阿拉伯后来也成为共同主席。这些会议为援助机构和捐助者在阿富汗的重建和复兴进程中的努力作准备，并进行协调。另外，还与阿富汗人、在喀布尔、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦的一系列民间社会团体的代表以及阿富汗临时行政当局进行协商。世界银行、亚银和开发计划署在 2001 年 12 月向阿富汗派遣一个初步需求评估团，该评估团也与阿富汗非政府组织进行协商。

51. 2002年1月21日和22日,在东京举行向阿富汗提供重建援助问题国际会议,世界银行、亚银和开发计划署向这次会议提交一份共同评估报告,题为“阿富汗:复兴和重建初步需求评估”,该报告包括阿富汗当局和联合国在一年、两年半、五年及十年不同时间范围内各项活动的详细所需经费。据初步估计,在今后十年里,阿富汗重建约需150亿美元。由于无法系统地收集数据以及时间和安全方面的限制因素,这项需求评估报告提供了指示性数据和预测。预期将与阿富汗利益有关者进行更多协商,确认优先事项和中长期所需筹措的经费,并进行一项彻底的需求评估。目前这项评估报告将男女平等作为重建和发展总体议程中一项重要内容,然而,妇女的状况似乎主要反映在社会保护、保健和教育领域。尽管强调了妇女应继续参与政治和社会经济进程,然而似乎还是趋向于主要将妇女视为以往虐待和歧视的受害者,并视为脆弱群体的成员,而非视为重建进程各领域积极和充分的合作伙伴。东京会议强调女童教育是阿富汗重建的一个主要优先事项,并在结束时为今后几年作出超过45亿美元的认捐和捐款,包括为2002年提供18亿美元。

52. 在与阿富汗临时当局和国际及国内的各种组织和非政府组织协商之下,联合国系统制订了一项过渡时期援助方案,题为“2002年为阿富汗提供紧急和过渡援助方案”,该方案在东京部长级会议之后提交给捐助者。它概括介绍各种紧迫的需求,包括速效复兴活动,向临时当局提供支助以及人道主义援助等。

C. 要求恢复妇女权利: 阿富汗妇女的各项活动

53. 在塔利班政权垮台之后,阿富汗妇女开始增加她们的各项活动。在过去几个月里,阿富汗内外的阿富汗妇女团体组织了许多活动,另外在与这些组织的合作下也举办了许多活动,其中包括专题小组讨论会、专题会议和各种国际会议,以确保阿富汗妇女的各种经验和需求能在对塔利班垮台后的阿富汗所进行的各项努力中得到应有的注意。女子学校重新开放,妇女争取回到她们原先的工作岗位。另外,在喀布尔的第一次电台和电视台广播中专门请了一位妇女发表谈话。然而,当新成立的阿富汗妇女联盟打算在2001年11月20日至27日在喀布尔市区内举行一次游行时,¹²当时的联合阵线内政部长告知组织者,因安全的考虑,这项游行无法进行。

54. 另据报,塔利班在撤退时留下一些妇女,她们可能会成为反对塔利班行动的受害者,另外,塔利班在逃离时还从喀布尔地区绑架一些妇女。这些妇女的下落仍然不明。据媒体的报道,¹³临时行政当局司法部长答应调查绑架妇女的案件,但表明这项调查有困难,因为一些妇女被迫嫁给塔利班军官,或被贩卖到阿富汗境外。据部长所述,塔利班经常将妇女作为性奴隶贩卖以资助其政权。

55. 应阿富汗妇女的要求,一些非政府组织¹⁴与性别问题和提高妇女地位特别顾问办公室以及联合国妇女发展基金合作,于2001年12月4日和5日在布鲁塞尔

举行阿富汗妇女促进民主首脑会议。具有不同族裔、语言和宗教背景的约 40 名阿富汗妇女参与该会议，其中包括已参加联合国在波恩举行的谈判的 3 名妇女。秘书长在向该首脑会议致词时向与会者保证联合国的全面和慷慨的支助，并强调如果不恢复妇女权利，则无法在阿富汗实现和平和复兴。¹⁵

56. 首脑会议结束时通过《布鲁塞尔宣言》，¹⁶ 其中具体要求促使阿富汗社会在教育、媒体和文化，保健，人权与宪法，以及难民和国内流离失所妇女等领域实现复兴。该首脑会议的要求包括：妇女投票和同工同酬的权利；平等获得保健、教育和就业的权利；在 2002 年 3 月底之前为男女儿童重新开放学校的紧急计划；培训教师；让阿富汗女律师参与制订一项新宪法；重建医院和提供保健，包括心理咨询；让妇女参与紧急支尔格大会；使妇女免于在不足婚龄情况下强迫结婚，并免于性骚扰。

57. 首脑会议与会者分别会见了欧洲议会议员和美国国会议员，并在一次以阿里亚办法举行的会议中会见了安全理事会成员，并会见了驻联合国女大使。在会谈中，阿富汗妇女呼吁采取措施加强阿富汗境内的安全，并促进交战各方解除武装。秘书长会见了这些阿富汗妇女，了解她们的优先事项和所关切的问题。

58. 在与比利时政府的合作下，联合国妇女发展基金于 2001 年 12 月 10 日和 11 日在布鲁塞尔组织一次圆桌会议，题为“在阿富汗建立妇女的领导能力”。该圆桌会议使阿富汗妇女和包括世界银行在内的联合国各机构及捐助者聚集一堂，并发表了一项行动计划，¹⁷ 呼吁各种机制支持妇女在建设阿富汗未来中发挥作用和领导才干。

59. 在阿富汗境内的阿富汗妇女与阿富汗难民妇女举行了其他会议，包括一次妇女支尔格大会（领导会议），该会议是在国际人权法小组驻白沙瓦办事处的支持下，于 12 月在巴基斯坦举行。支尔格大会重点讨论和平与安全问题，以及将妇女包括在下一次紧急支尔格大会中的重要性。

60. 2002 年 1 月，临时行政当局主席卡尔扎伊先生表明他对妇女权利的支持，签署了《阿富汗妇女基本权利宣言》，确认男女之间平等的权利。该宣言是于 2000 年在杜尚别由阿富汗人组织的一次会议上获得通过。

五. 结论和建议

A. 结论

61. 即使是在 1979 年之前，阿富汗也是世界上最穷的国家之一，其产妇和婴儿死亡率都高，妇女识字率很低。今后阿富汗重建和发展的计划和方案都需要理解该国的过去及其传统和习俗。在塔利班掌权之前，妇女就已经受到歧视和排斥。在一个传统的氏族制度下，在家庭以及地方社区中的两性关系中，男性占支配地

位，他们被看作是家庭荣誉的卫士。在这样一个制度下，妇女的权利受到严重限制。

62. 在内战期间，特别是在塔利班统治时期，牺牲妇女的利益造成了一种持久的观念，即妇女是牺牲品，是一群脆弱的人。然而实际上，在冲突的年代，妇女承担着相当大的经济和社会责任。一方面是妇女的实际生活，另一方面是基于传统和习俗的既定准则，两者之间存在着差距。捐助各方在今后的干预中必须解决这种差距。¹⁸

63. 应将阿富汗妇女看作是重要的利益相关者，是改革的推动力。她们在社会各部门已经确定了其需要和优先事项，她们已作好准备，全面成为建设其社会的合作伙伴。联合国和国际捐助各方应采取一种前后一致和有原则的办法，确保将性别观点纳入所有干预活动的主流，同时努力考虑周全地展开工作，让阿富汗妇女成为上述进程的主人。

64. 包括妇女组织在内的阿富汗非政府组织在提供基本服务和人道主义援助方面已经成为重要的合作伙伴。这些组织在今后的恢复和重建工作中将继续发挥重要作用。但是，不应将非政府组织看作妇女参与的唯一或主要场所，尤其是因为存在一种倾向，将民间社会等同于妇女，或将妇女的作用仅限于民间社会。

65. 开展行之有效的可持续恢复和重建工作的先决条件是使所有阿富汗人有一个安全的环境，使他们免受暴力、歧视和虐待。内战和社会的军事化滋长了一种对妇女和女童实行暴力的文化，在和平时期，这种文化很可能会继续影响她们。在目前政权更替和不稳定的环境以及犯罪者可以逍遥法外的气氛中，对妇女的暴力可能会增加。需要采取特殊措施，避免妇女和女童的强迫婚姻或未成年婚姻以及所有其他形式的暴力。

66. 因此，应特别注意促进和保护阿富汗妇女和女童的人权，包括不因性别、年龄、宗教、种族、残疾和政治派别而受歧视的权利。应在全国促进和保护妇女有效参与公民、文化、经济、政治和社会生活，包括享有生命权；尊重妇女的工作权、教育权、人身安全权利、行动自由和结社的权利，尊重她们的言论和表达自由、保证她们能够平等地利用有关设施，以保护她们取得最高标准的身心健康的权利。

67. 虽然强迫阿富汗妇女穿着布卡¹⁹ 受到很多关注，这可能是最明显可见的歧视，但阿富汗妇女认为其他形式的歧视（如禁止就业和受教育）有更大的影响。因此，联合国及其合作伙伴提高妇女地位方面的努力应基于对当地文化和习俗以及阿富汗妇女自己所确认的优先事项的全面了解。而且，为妇女所作的干预的成功关键是确保捐助各方采取协调一致的行动，并在其工作中发挥表率作用。

68. 为支持阿富汗妇女全面参与其国家的恢复和重建工作，妇女地位委员会应审议以下有关施政、救济和重建的建议。

B. 建议

全面参与政治决策

69. 应呼吁阿富汗临时当局和过渡当局：

(a) 确保全面支持妇女参加召集紧急支尔格大会的特别委员会和参加支尔格大会；

(b) 全面支持妇女事务部的活动；

(c) 确保所有各部聘用妇女，进行能力建设，从而能够将性别观点纳入各部各项方案的主流，并为此设立部间机制；

(d) 确保妇女在司法委员会、公务员制度委员会和人权委员会有足够的代表，并确保在制定这些委员会的授权任务时考虑到两性平等问题；

(e) 确保人权委员会的工作以包括《消除对妇女一切形式歧视公约》在内的国际人权标准为基础，并将妇女权利问题纳入其授权任务；

(f) 确保一个无暴力的安全环境，以利于妇女的参与和难民回返；

(g) 采取紧急措施，废除所有歧视妇女的法律和其他命令，并停止对妇女一切形式的歧视；

(h) 研究和分析现有法律制度对妇女和女童的影响，包括研究和分析家庭法以及离婚权、财产权和继承权；

(i) 采取临时特别措施，包括为阿富汗妇女规定目标和份额，以加速妇女和男子在决策方面事实上的平等；

(j) 按照《北京行动纲要》和大会第二十三届特别会议的成果文件，逐步实现批准《消除对妇女一切形式歧视公约》；

(k) 确保让妇女全面参与对所有部门短期、中期和长期优先事项的评定。

70. 联合国的活动应以安全理事会关于妇女与和平和安全的第 1325 (2000) 号决议为指导。联合国及其各机构在其援助阿富汗临时当局和过渡当局的方案中应：

(a) 全面支持临时当局遵守其在《波恩协定》中所作的关于妇女参与的承诺；

(b) 鼓励逐步采取措施，以确保妇女全面参与各层次的施政和决策，包括参与司法委员会、公务员制度委员会和人权委员会；

(c) 优先向妇女事务部提供财政支助，帮助该部的成立工作，包括招聘工作人员、提供办公场所和设备以及展开日常工作和方案所需的充足的预算；

(d) 向所有各部提供支助，进行能力建设，从而能够将性别观点纳入各部的各项方案的主流；

(e) 支持阿富汗妇女的能力建设，使她们能够全面参与所有部门的工作；

(f) 确保使司法体系能够遵守人权方面的国际标准；

(g) 支持采取措施，对过去严重侵犯妇女权利行为负有责任的人追究责任，确保进行全面的调查，将侵犯妇女权利者绳之以法。

救济、重建和发展

71. 联合国系统、捐助国政府和包括非政府组织在内的民间社会应：

(a) 确保在所有方案和业务活动中采取一种以权利为基础并考虑到妇女利益的方法，并以不歧视和男女平等为原则基础；并确保妇女能够与男子平等地受益于各部门的方案；²⁰

(b) 在阿富汗制定全面协调的妇女政策和方案，采取考虑到妇女需要的预算好办法，加强机构间协调和合作的机制，包括设立一个机构间妇女问题论坛；

(c) 在驻地/人道主义事务协调员办公室或秘书长特别代表办公室重新指定一名妇女事务高级顾问，并确保该员额获得足够的人力和财力资源，包括聘用阿富汗妇女，以确保在编制方案时考虑到传统的准则和价值观；

(d) 确保有阿富汗妇女参与方案编制的全过程，包括方案的规划、执行和监测；

(e) 聘用阿富汗妇女，包括让她们担任管理职务，支持妇女的行动自由，使她们能够在捐助方机构安全就业；

(f) 确保阿富汗妇女组织能够平等地获得资金；

(g) 确保所有联合国国际招聘和当地招聘的工作人员在开始工作之前受到扎实的有关阿富汗历史和传统的培训，并使他们全面熟悉妇女和女童人权方面的国际准则并以此为指导；

(h) 确保男性国际招聘工作人员与男性当地招聘工作人员在妇女和人权事务方面一起展开工作；

(i) 优先帮助阿富汗职业妇女进行能力建设；

(j) 鼓励阿富汗妇女以及海外阿富汗妇女组织参加各阶段的建设和平和重建工作，同时确保这类组织在国内具有代表性；

(k) 制定衡量进展情况的指标，这种指标还可用于监测和评价所有方案和项目对实现两性平等目标所作的贡献；

(1) 确保提交给包括大会、安全理事会、人权委员会和妇女地位委员会在内的联合国各机构的所有报告提供按性别区分的有关妇女作为工作人员、参与者和受益者参与所有部门工作的情况资料和统计数字。

注

- ¹ 人道主义事务协调厅、联合国人权事务高级专员办事处、联合国人类住区中心（人居）、联合国药物管制规划署/药务管制和预防犯罪办事处、联合国开发计划署、联合国人口基金、联合国儿童基金会、联合国妇女发展基金、维持和平行动部排雷行动处、联合国阿富汗特派团、世界粮食计划署。
- ² 秘书长提交大会和安全理事会的报告：A/55/907-S/2001/384，2001年4月19日；A/55/1028-S/2001/789，2001年8月17日；和A/56/681-S/2001/1157，2001年12月6日。
- ³ 必须指出，根据儿童基金会1989年《世界儿童状况》，早在1980年代中期，阿富汗五岁以下幼儿死亡率在世界列居首位。
- ⁴ E/CN.4/2001/43号文件引用世界卫生组织提供的资料。
- ⁵ 医生促进人权协会，“阿富汗境内妇女的保健与人权”。人口评价，2001年。
- ⁶ 儿童基金会，1989年《世界儿童状况》。
- ⁷ 《因诺琴蒂文摘》，第7期，“早婚：儿童配偶”，2001年。
- ⁸ 观察员，“违禁爱情在无政府状态的喀布尔招致死亡”，2001年12月2日。
- ⁹ 收到下列机构提供的资料：联合国维持和平行动部、联合国粮食及农业组织、国际劳工组织、人道主义事务协调厅、联合国人权事务高级专员办事处、联合国人类住区中心（人居）、联合国贸易和发展会议、联合国药物管制规划署/药务管制和预防犯罪办事处、联合国开发计划署、联合国人口基金、联合国儿童基金会、联合国妇女发展基金、排雷行动处、联合国阿富汗特派团、世界粮食计划署。
- ¹⁰ 提醒捐助者的最新通知，2001年10月至2002年3月。
- ¹¹ 综合区域信息网，2002年1月2日。
- ¹² 法新社，Chris Foley，“北方联盟禁止妇女在喀布尔市区自由游行”，2001年11月27日。
- ¹³ 《华盛顿邮报》，2001年12月19日。
- ¹⁴ 欧洲妇女游说团、立即平等组织、V-Day，妇女和女权多数人战略倡议中心。
- ¹⁵ 秘书长在向布鲁塞尔首脑会议致词时说，“不恢复妇女权利则无法在阿富汗实现真正的和平”。见 <http://www.un.org/News/Press/docs/2001/sgsm8066.doc.htm>。
- ¹⁶ http://www.un.org/womenwatch/afghanistan/documents/Brussels_Proclamation.pdf。
- ¹⁷ 《布鲁塞尔行动计划：阿富汗妇女参与重建阿富汗》。
- ¹⁸ 儿童基金会：《妇女在阿富汗的作用和地位的未来方向：阿富汗展望》，2001年11月。
- ¹⁹ Burqa，包头蒙面长衫，眼睛部位有一块网眼织物，也称作 chadar。
- ²⁰ 见：《联合国阿富汗妇女问题机构间特派团的报告》，1997年11月12日至24日，性别问题和提高妇女地位特别顾问办公室。