



秘书长根据安全理事会第 1483 (2003) 号决议第 24 段 提出的报告

一. 引言

1. 本报告是根据安全理事会第 1483 (2003) 号决议第 24 段提出的。安理会在该段中请我定期向其汇报我的特别代表在执行决议方面进行的工作。本报告阐述了对执行决议所定任务过程中涉及的挑战规模的初步评估, 并指出了我认为联合国可根据其专门技能和相对优势发挥有益作用的领域。我首先想到的是伊拉克人民的利益, 尤其是他们要求早日恢复伊拉克的主权。

2. 2003 年 5 月 27 日, 我任命塞尔希奥·比埃拉·德梅洛为我的伊拉克问题特别代表, 任期 4 个月。他的最初工作班子由来自维持和平行动部、政治事务部、新闻部、联合国开发计划署(开发计划署)、世界银行、国际货币基金组织(货币基金组织)以及他本人所在的联合国人权事务高级专员办事处的工作人员组成。他们于 2003 年 6 月 2 日前往巴格达。其后不久, 主管政治事务副秘书长提出与美利坚合众国和大不列颠及北爱尔兰联合王国进行换函, 表达联合国希望联盟临时管理当局遵守《联合国特权和豁免公约》和《专门机构特权和豁免公约》。

3. 在本份提交安全理事会的第一次报告中, 我认为必须阐明联合国在同联盟临时管理当局协作探索在援助伊拉克人民方面发挥有效作用的方法时所依据的运作背景。因此, 每一节——在适当时而且也按照我的特别代表办公室最初的最佳理解——均包含一个简短的介绍, 概述联合国的努力, 必要时也概述管理当局的相关努力。

4. 在此方面, 本报告建议为 2003 年年底之前这段期间联合国在伊拉克境内的存在采用一种全盘的办妥和结构, 同时也考虑到安理会第 1483 (2003) 号决议第 16 段要求于 2003 年 11 月终止石油换粮食方案。

5. 本报告不是要——也不可能——全面综述伊拉克境内的目前情况。那里的总体情况每天都在变化, 而我的特别代表及其工作班子正在扩大其与伊拉克人的接



触，并听取各种不同意见。很自然，当地每个可能需要介入的部门的情况也每天发生变化，而不仅仅是影响联合国不断转变的作用的安全状况。

二. 初步办法：广泛协商确定联合国的作用

6. 为了确定方法，使联合国能够最有效地作出贡献，我的特别代表及其办公室工作人员在头几个星期里与代表伊拉克社会广泛各阶层的人士进行了会晤。他们在巴格达和该国各区域会晤了各政治团体；宗教领导人；部落首领；各部委高级公务员；以及民间社会各成员，包括刚成立的伊拉克人权组织和非政府组织、妇女团体、记者及独立专业人员和商界领导人。在这头几个星期，我的特别代表访问了巴士拉、埃尔比勒、纳杰夫和希拉。

7. 我的特别代表抵达当地以来，定期会晤了联盟临时管理当局行政官保罗·布雷默三世和联合王国首相驻伊拉克特使约翰·塞维尔斯，我的特别代表的工作班子已与管理当局的对应部门建立了联系。

8. 在适当的情况下，我的特别代表办公室均努力安排伊拉克代表和管理当局代表与联合国共同举行会议。迄今为止，联合国为举行此类关于法制问题、以往侵犯人权行为和宪法程序的会议提供了便利。此外还主动同驻巴格达外交使团和到访议会代表团的代表进行了接触。

9. 第 1483 (2003) 号决议责成我的特别代表在联合国系统与伊拉克境内非政府组织之间进行协调。根据 6 月 18 日第 5 号条例，联盟临时管理当局设立了一个协调机制，即国际协调理事会，其宗旨是充当它与国际援助界之间的一个联络机构。即将就任的该理事会主席马雷克·贝尔卡向我的特别代表明确表示，所捐助的资金可单独通过联合国渠道提供，但联合国须与该理事会协调会行事。在等待该理事会投入运作的同时，联合国系统的代表与伊拉克各主要部委的对应单位重新建立了联系，而且我的特别代表办公室的成员发现建立类似直接联系极有好处。他们将继续保持这种联系。

10. 第 1483 (2003) 号决议第 8 段(c)要求也与“其他有关方面”密切合作，推进恢复和建立有代表性的国家和地方政府机构的努力。据此，我的特别代表和我最近在安曼同该区域领导人以及同阿拉伯联盟秘书长及主要捐助国外交部长和高级官员举行了会晤。我在安曼会晤的区域领导人都认为伊拉克在该区域仍然非常孤立。他们都表示希望伊拉克人民的自我管理愿望能够尽快实现。多数区域领导人认为，迅速设立伊拉克临时行政当局将是朝正确方向迈出的一步。

11. 有若干共同主题贯穿了我的特别代表及其工作班子与伊拉克不同阶层举行的各种讨论。各方普遍要求早日恢复主权，而且所转达的一个信息是：不能从外部强加民主。有人对清除复兴党人的进程以及伊拉克军队的解散表示严重担忧。数十年的压迫统治、对人权的严重侵犯、历次战争以及严厉的国际制裁，使多数

伊拉克人的日常生活变得无法忍受。人们显然怀有一种怨恨，这是可以理解的。现在，人们一方面确实有着对更好未来的希望，另一方面却仍然心存忧虑。

12. 在几乎所有讨论中，当前的现实担忧都占据了显著位置。一个个团体都提出了一长串伊拉克人民的诉怨、希望和要求。日常生活条件没有改善，至少对于生活在农村地区的人们而言如此，而且可能还出现了恶化。更有甚者，我的特别代表的联络对象表示，他们非常关切特别是巴格达地区的安全局势很不稳定，甚至出现了恶化。他们担心，如果情况不能很快得到处理，不安全状况就会阻碍解决他们当前的许多其他关切，特别是基本公共服务提供不足以及迫切需要创造就业来解决伊拉克的高失业率。

13. 虽然许多伊拉克人对联合国过去在伊拉克境内活动的某些方面提出了坦率的批评，但他们也表示赞赏联合国目前正在开展的人道主义努力，并强调需要联合国发挥积极作用，而不仅仅是帮助和支持政治过渡。所有各方均认为联合国的介入对于政治进程的合法性极其重要。也有一些人频繁提到了确保今后稳定和繁荣的一些重要优先领域，包括经济重建和可持续发展、追究以往犯罪行为责任的必要性、对人权和法制的尊重、民族和解、活跃民间社会的发展——包括自由而独立的新闻媒介、以及能力建设。

14. 我的特别代表在讨论会上也强调妇女在该国重建过程中应发挥重要的作用。他强调说，伊拉克妇女是一股强大的和平、和解及稳定力量，应该为她们增权扩能，并使她们有机会发挥其应有的政治、经济和社会作用。偶尔，与我的特别代表会晤的团体中也包括少数几名妇女代表。显然，这是需要时间来逐步改变的一个领域。

三. 政治过渡进程

15. 根据第 1483 (2003) 号决议第 8 段(c)和第 9 段的任务规定，我的特别代表力图确定联合国如何能以最佳方式为政治进程作出贡献——该进程在其抵达前已经开始。在这方面，我的特别代表首先尽可能广泛地征求了伊拉克人对管理当局建立政治机构和宪法框架的过渡计划的意见。

16. 经过数十年的专制统治，伊拉克目前存在一种民主赤字，需要建立合法机构。的确，必须在伊拉克重建多元政治生活。当前，迫切需要各个族裔、派别、省份和社会其他组成部分团结起来，形成统一的政治共同体，既尊重伊拉克人民的文化多样性，又接受有助于个人挑战传统结构的新思路。

17. 许多伊拉克领导人表示，迫切需要所有各方团结起来，支持一项联合政治纲领。这已导致努力向其他政党开放所谓的领导委员会，该委员会的成员包括：Abdel-Asis al-Hakim (伊拉克伊斯兰革命最高委员会)、Iyad Allawi (伊拉克全国联盟)、Massoud Barzani (库尔德斯坦民主党)、Nasir al-Chadirchi (国家民主党)、Ahmed Chalabi (伊拉克全国大会)、Ibrahim al-Jaafari (达瓦党)

和 Jalal Talabani（库尔德斯爱国联盟）。尽管成立了数十个政党，但新的伊拉克政体仍处于雏形。

18. 我的特别代表及其工作班子已尽力与所有这些新老团体会晤，无论它们是由留在该国的人士还是流亡归来的人士所创立的。这些团体一致表示关切的是，亟须通过一个伊拉克人参与的进程建立伊拉克临时政府，以便有助于处理该国目前面临的一些紧迫实际挑战。例如，经过过去的 12 年，伊拉克北部与该国其他地区在政治生活方面存在显著不同。这种状况使伊拉克库尔德人担心，他们的成就将丧失在重新融入整个伊拉克的过程中。

19. 一个共同的主题是，民主不应强加自外部；它必须来自内部。伊拉克的政治、宗教和民间领导人目前正在思考一个由伊拉克人领导的过渡议程。一些人将拟议建立伊拉克临时行政当局务实地看作是短期内实行更有效管理的方法，并视其为恢复伊拉克主权和对主要机构和国家政策改革的自主管理的步骤。这种改革将塑造该国的未来。尽管伊拉克临时行政当局的权力将受到限制，但一些人认为该行政当局的存在仍将产生重要影响。

20. 制宪进程是我的特别代表进行的所有讨论中的一个主要问题。我的特别代表会晤的伊拉克人均强调，制宪进程必须由伊拉克人自己进行，而且在开始这一进程之前应建立一个伊拉克临时管理当局。一些伊拉克会谈人员强烈表示，应通过选举决定制宪进程的参与。如有此种请求，包括联合国在内的国际社会可以通过提供咨询意见、世界各国不同制宪进程的经验以及技术援助来协助该进程。

21. 我的特别代表还协助与之会谈的伊拉克人同联盟当局的联系，同时也提出自己的评论和建议。我的特别代表传递的一个主要讯息是，有必要确保伊拉克人对政治进程的掌握，并确保向伊拉克代表实际下放决策方面的行政权力和实权，包括分配和管理预算资源的权力。尽管伊拉克人对于过渡方式存在不同意见，但他们均强调必须由伊拉克人迅速建立伊拉克临时政府，其临时部长须有实权。

22. 联盟临时管理当局已作出大量努力，以推动就其发展中的过渡计划达成共识。首先，它将协商范围从原有七个政党的领导委员会扩大到 15 至 17 名政治人物、部族领导人、宗教人士、独立人士以及民间社会和人权及妇女团体的代表。在过去数星期里，由于提出了通过自我推选建立具有广泛代表性的理事会的想法，管理当局的政治过渡计划有了迅速的发展。

23. 迅速建立其自己的政府对伊拉克人民的重要性无论怎样强调都不为过，特别是要使制宪进程有一个良好的开端。因此，我的特别代表极力主张管理当局将实际行政权下放给经自我推选产生的有广泛代表性的伊拉克领导机构，包括下放制订政策和决策以及编制和执行预算的权力。该意见得到了管理当局的积极考虑。

24. 我欢迎在 7 月 13 日成立的理事会。(管理当局与理事会成员)商定的文件指出,“理事会是安全理事会第 1483 (2003) 号决议要求设立的伊拉克临时行政当局的主要机构。”由包括三名妇女在内的 25 名成员组成的理事会中,什叶派略占多数,库尔德人和逊尼派的成员数目相等。其余成员代表基督教派和土库曼人。理事会将与管理当局合作任命各部临时部长,有权制订政策和作出决定,并在过渡期间指派国际代表。在财政领域,理事会将会同货币基金组织、世界银行和开发计划署的代表,在拟订 2004 年国家预算方面充分发挥作用。该预算将需得到理事会的核可。此外,理事会还将有权考虑对 2003 年紧急预算的重大修正。理事会将考虑任命一个预备制宪委员会,以便向理事会建议伊拉克新宪法制订与核准的程序。

25. 为推进确定过渡进程这一部分关键因素的工作,我的特别代表于 7 月 1 日同伊拉克专家和管理当局举行了初次会议,开始交流经验,并征求伊拉克人的意见,了解他们认为应如何根据伊拉克传统价值观、该国最高利益和民主原则,发展制宪和选举进程。

26. 联盟临时管理当局规定,伊拉克将在起草新宪法和举行全国选举后完全恢复主权。我的特别代表在同管理当局讨论时提出,应在近期内进行选民登记,以显示正在采取切实步骤,为选举铺路。为此,我已指示政治事务部选举援助司向伊拉克紧急派出一个评估团,以便同伊拉克和管理当局的有关对应机构讨论选民登记以及选举过程的各种可能方式,包括选举的法律规章、政党登记和联合国在这些领域提供选举支助的备选办法。

27. 尽管对于何时才会具备条件,开始真正有参与性和代表性的进程,伊拉克人有着不同看法,但他们普遍认为,即将开始的制宪和选举进程将对第 1483 (2003) 号决议第 8 段(c)规定的政治过渡至关重要。我相信,联合国可以在这些领域作出重大的贡献。这些领域的范围还有待与伊拉克专家共同确定。联合国的参与不仅可以赋予该进程合法性,而且还能向伊拉克人民提供联合国多年来在这些领域积累的丰富经验和专门知识,包括关于重要人权规定和保护机制的咨询意见。为此,我们随时准备向理事会提供援助,包括应理事会请求向其秘书处提供技术支助。

四. 安全局势

28. 在这个初始时期,我的特别代表接触的所有伊拉克人都表示,安全仍是首要问题。安全局势——或是缺乏安全局势——从根本上影响到今天伊拉克人生活的方方面面。每次讨论都提到了这一点,认为它妨碍在所有活动部门取得进展,从基本的个人安全、行动自由,到银行重新开业、经济发展、法律制度改革、发展自由独立的媒体,以及同样重要的为政治进程提供稳定环境。不过,向安全理事会报告全国安全局势的责任是由其它方面负担的,所以本报告只是概述涉及到联合国活动的安全局势。

29. 行动自由受到限制，这影响了联合国的活动，尤其是重要的人道主义工作，并且可能损害到重建规划，包括目前对 10 月份重建会议所作的评估。2003 年 7 月初，18 个省中，有 3 个仍处在第五联合国业务的安全阶段，即“无法开展工作”，即便联盟认为局势“还可以”。800 多名联合国国际工作人员目前已重新派往伊拉克境内治安阶段被降低到第四阶段的地区。联合国安全协调员办公室规定，第四阶段只限于“与紧急或人道主义救济行动或安全事务有直接关系”的工作人员。这显然会影响到在伊拉克境内的所有联合国组织和活动，影响到我的特别代表向各地区迅速派遣计划中的政治和人权干事的能力。

30. 联合国人道主义活动在伊拉克一些地区仍受到限制，而联盟把这些地区归类为“情况不确定”地区，而非“还可以”开展业务地区。迄今为止，共有两个主要的不稳定地区：从加伊姆到费杰卢的地区，从巴伊到巴古拜的地区。

31. 爆炸物、地雷和未爆炸药的大规模存在，进一步妨碍了联合国人道主义机构的工作，成为当地人口的最紧迫人道主义威胁。因摆弄库存和隐藏的弹药而受到伤害人数急剧增加。新近埋设的地雷、最近冲突期间使用的子母弹使目前的地雷和未爆炸药造成的严重问题更加严重。联合国正在协助努力解决这些问题，由地雷行动处协调，执行除雷行动快速反应计划。

32. 迄今为止，联合国人员很少成为蓄意敌对行动的目标。6 月 17 日，在巴士拉发生的事件纯属例外。当时有一群人围住联合国两部车辆，显然没有分清联合国和管理当局。两部车辆最后都被放行。6 月 29 日，在巴格达运河饭店的联合国办事处前门外，有人打了多发子弹，导致当地的联盟部队进入高度戒备状态。

33. 最近，联合国以及与联合国一同工作的一个组织都成为袭击目标。7 月 5 日，一枚榴弹击中国际移徙组织驻摩苏尔的办事处。此前，移徙组织曾受到威胁。在此次袭击中，一名警卫受伤，该组织两部车辆被毁。7 月 6 日，武装人员袭击了世界粮食计划署驻摩苏尔的办事处，随后又袭击了该组织一部空置车辆。该组织没有人员受伤。指定的安全官员被迫取消 7 月 7 日以后的所有安全许可和联合国飞往摩苏尔的航班，并把北部航班降落地点从摩苏尔移至埃尔比勒。国际移徙组织关闭了驻摩苏尔办事处，并将对安全局势进行评估。儿童基金会撤走了其全部工作人员，把在摩苏尔的国际工作人员人数从 27 名减至 4 名。

34. 联合国的承包商和设施仍容易受到零散犯罪活动和有组织犯罪活动的伤害。抢掠者常常袭击依约在伊拉克境内运输粮食计划署物资的车队，致使司机从事这一任务的意愿受到影响，尤其是对从科威特和约旦进入伊拉克的车队而言。联合国设施仍需要高度警戒，因为这些设施对抢掠者具有吸引力。粮食计划署在巴格达的一个仓库被迫暂时关闭，等待联盟部队提供更多警卫。联合国其他设施也受到武装人员的偷盗。

35. 对于伊拉克平民以及联合国人员而言，目前对安全的主要威胁来自暴力犯罪。有些犯罪分子是有组织的，大部分都有武器，他们继续利用很容易到手的武器以及法制真空。2002 年底发布的总统令使伊拉克监狱中的大部分犯罪分子被释放，这又使犯罪形势更加严重。伊拉克人，尤其是伊拉克妇女害怕在天黑后上街，同时也担心遭到绑架和袭击。安全局势迫使在伊拉克全境要求联合国国际工作人员每天自晚间 8 时起遵守宵禁，这比管理当局实行的晚间 11 时宵禁提前了很多。

36. 伊拉克人主要担心的问题包括没有人身安全感，缺少基本服务，如供水、供电和燃料。基本的基础设施继续遭到抢劫。此外似乎出现了对主要电力设施、供水和输油管道、教科书库存和制币厂进行的有组织破坏，严重威胁到了基本服务的恢复。此外，石油和燃料大量非法贸易，直接影响了伊拉克人获得这些生活必需品，影响到他们对目前环境下的进展情况的看法。

37. 有些人对最近解散伊拉克 50 万名军人可能带来严重影响，表示某种关切。管理当局最近同意向这些人支付薪俸。联合国已经向管理当局提供其在解除武装、复员和重返社会方面的大量经验和一套最佳做法。应管理当局的请求，一个来自世界各地的联合国专家小组飞往巴格达，用一周时间传授联合国以前开展解除武装，复员和重返社会方案的经验教训。如果接到请求，联合国愿意为重返社会活动传授经验。

五. 人权和法治

38. 安全理事会第 1483(2003)号决议授权我的特别代表与联盟当局协调，通过以下方式支援伊拉克人民：“促进保护人权”；“鼓励国际致力重建伊拉克民警部队的的能力”；“鼓励国际致力促进法律和司法改革”（第 8(g)、8(h)和 8(i)段）。

39. 联合国在过去十年中的许多冲突和过渡局势中所得的经验表明，鼓励伊拉克建设有代表性的民主机制的工作必须将人权和法治置于最优先位置。

促进保护人权（第 1483(2003)号决议第 8(g)段）

40. 联合国人权系统通过人权委员会特别报告员和非政府人权组织详细记录了伊拉克前政权当政期间犯下的骇人听闻的侵犯人权情况。本首次报告没有重述这些情况，而是重点讨论过去遗留的问题及现状，这些都是目前伊拉克境内存在的人权挑战。

41. 我的特别代表自抵达伊拉克后便参与了以下初步工作进程：查清伊拉克境内存在的人权挑战及评估应对这些挑战所需的资源。我的特别代表打算重点处理下文列述的各项人权挑战。

42. 需要建设国家人权能力，联合国在此方面可提供帮助。部署在伊拉克的人权官员计划与国家人权合作伙伴一起在伊拉克全国组办系统的人权研讨会，并开始

与他们一起确定国家人权战略和行动计划的关键要素。此外，我的特别代表主动与伊拉克政治和宗教领导人商讨是否有可能设立一个全国人权委员会。

43. 强迫失踪是伊拉克人面临的最紧迫问题，许多伊拉克人都有亲属失踪，或知道遭受此类损失的家庭。据估计，在过去 30 年中，至少有 290 000 名不同宗教、族裔、政治党派、阶层和专业的伊拉克人失踪。伊拉克前政权垮台后，在伊拉克许多地方发现了乱葬坑。必须保护这些场地，以便保存法医证据。必须优先订立处理这一问题的全面政策，以保障受害者及其家庭的尊严和权利，他们有权知道事实真相。

44. 按照第 1483(2003)号决议序言部分第 11 段规定，确保追究过去犯下的罪行的责任，并为伊拉克人民提供一个机制，以便他们能够面对过去所发生的事件，这是极为紧迫的重要工作。这一问题只能由一个选举产生的伊拉克政府裁定，但当前必须与伊拉克人开始讨论确定一个他们认为可提供最佳帮助的进程。因此，我的特别代表将把其人权工作重点置于两个方面，一是过渡时期司法，二是提供一个论坛，以便联合国交流这一领域的国际经验，以便伊拉克人民彻底思考这些敏感问题。

45. 6 月 30 日和 7 月 1 日，在联合国支持下，我的特别代表及其工作队在巴格达首次举行人权会议。这一重要活动是与日内瓦人权事务高级专员办事处共同组办的，与会者包括伊拉克专家和国际专家以及联盟当局的代表，他们交流看法，确定切实措施，拟订追究过去罪行责任的司法政策选择方案。

46. 会上提出的一个核心问题是人权现状，特别是受联盟当局的行动影响的人权现状。我的特别代表向行政长官提出了若干关切问题，并提醒他，根据第 1483(2003)号决议第 5 段，联盟当局有义务充分遵守国际法、特别是 1949 年日内瓦四公约和 1907 年《海牙章程》所规定的义务。

47. 另一个人权问题涉及在最近的冲突期间和以后丧生、受伤或被拘留的平民，这方面没有可靠数字。据报，联盟当局释放了几千名战俘。被拘留者包括那些因以下行为而被捕者：袭击联军，拥有武器，抢掠等犯罪活动以及其他轻罪或不明之罪。有些伊拉克人与我的特别代表及其手下工作人员进行了接触，他们对这些战俘所受待遇及拘留条件表示关切，他们援引了国际人道主义法规定的人道待遇这一义务。我的特别代表敦促联盟当局确保被拘留者得到更好待遇，敦促就此问题与红十字国际委员会(红十字委员会)继续对话。7 月 15 日，我的特别代表与布雷默和索尔斯两位大使举行了建设性会晤，向他们表示对被拘留者待遇及其拘留条件的关切。两位大使向他保证，正采取补救行动处理这些关切问题。

48. 促进人权和尊重法治的关键是民间社会的发展，尤其是有效、专业化和独立的人权团体和妇女权利团体及自由、独立的媒体的发展。为此目的，我的特别代表尤其强调培训工作。有关各方已吁请联合国对公职人员进行人权问题培训，尤

其是法官、检察官和辩护律师、执法人员等司法行政人员。我的特别代表打算研究是否有可能提供此类培训，是否有可能以具体方案确保弱势群体伸张正义。我的特别代表还打算立即发起一个强有力的人权教育运动，办法是在开发计划署支持下，与人权事务高级专员办事处共同在巴格达设立一个人权文献和培训中心。

49. 不安全状况对伊拉克妇女的影响尤甚。许多城市妇女在冲突后立即闭门简出，因为据报导妇女被骚扰和遭受暴力事件与日俱增。这种禁闭状况影响到妇女和儿童接受医疗保健。妇女在政治及善后和复原进程的组织架构和管理层的代表比例普遍低下。我的特别代表已向所有政党和运动强调，必须推动伊拉克妇女充分参与过渡时期的政治和宪制进程。同样，还必须处理她们的经济需要和其他方面的需要，特别是女户主的需要，长期以来，她们承担了管理家庭的主要责任，却没有得到很多支助。我期待着最近派出的妇发基金评估团的评估结果，这可以成为在这方面采取行动的有效依据。

50. 推动尊重人权迫切需要有观察和分析人权状况的能力。已在巴格达和各个地区为人道主义协调员办事处配置了 6 名人权干事。我的特别代表打算在条件允许时部署更多人权干事。

鼓励国际致力重建伊拉克民警部队的的能力 (第 1483 (2003) 号决议第 8 (h) 段)

51. 有几个国家的政府已非正式地与我的特别代表接触，探讨是否有可能由联合国主持部署国际警察。根据第 1483 (2003) 号决议及国际人道主义法，伊拉克境内目前的执法职责完全由联盟当局负责。我的特别代表与联盟当局讨论了这一问题，讨论结果使我认为，由联合国主持设立一支国际警察部队可能产生一个并行的执法系统，无助于改善法律和秩序。

52. 联合国在民警事务领域有参与余地，即提供其在地方警察培训和发展方面的大量经验。联合国将与联盟当局和理事会密切协调，以两个具体问题为初期工作重点。它将为新聘伊拉克警察培训课程人权教材提供投入；它将为联盟当局和今后设立的伊拉克相关执法机构提供咨询，介绍如何拟订和执行独立和可信的执法监督机制。

鼓励国际致力促进法律和司法改革 (第 1483 (2003) 号决议第 8 (i) 段)

53. 过去几十年，伊拉克人一直生活在一个缺乏独立司法系统的环境中，因此，伊拉克法律界渴望建立法治和正常运作的机构。在鼓励推动法律和司法改革前，迫切需要伊拉克司法系统在日内瓦四公约规定框架内恢复运作。迄今没有可运作的法院，这制约了法律界的作用及其创造足够收入的能力。为了确保伊拉克诉讼程序的迅速恢复，我的特别代表与开发计划署一起确定了有关紧急恢复巴格达两个司法设施及支助巴格达司法培训中心的两个具体项目。

54. 联合国于 6 月 25 日与伊拉克司法界及联盟当局的代表举行的首次三边会议的中心议题便是司法。会议目的是交流联合国在推动司法系统改革方面的经验，并提供一个论坛，推动伊拉克人就此问题开展对话。伊拉克在此领域有大量专门知识和资产，应加以利用。只有在当地缺乏专门知识的情况下才可寻求外部援助。

六. 自由独立的媒体

55. 发展自由而独立的媒体将有助于创造利于自由和公正选举的环境，促进多元社会和尊重人权的文化。但目前，伊拉克人感到缺乏信息，特别是来自独立广播媒体的信息。经过几十年的压制，伊拉克现在有一种对信息的渴求。

56. 为了提供高质量不偏不倚的信息并帮助伊拉克发展独立媒体的能力，我的特别代表正在与伊拉克新闻工作者探讨发展真正独立和客观的国家广播电台的前景，以便传播新闻和娱乐节目，提供方便的论坛，辩论伊拉克目前所面临对国家有重要意义的所有问题。在这方面，必须取得表示有兴趣支持伊拉克媒体发展项目的非政府专门组织和捐助国政府的支持。

57. 伊拉克的印刷物媒体几乎每天都在扩大。截至 6 月底，仅在巴格达就有 60 份日报和周报，而全国的数量是 109 份。伊拉克记者在 6 月 15 日与我的特别代表见面时，要求联合国援助其工作的几乎每一个方面，从提供计算机和通信设备到印刷机和纸张，从技术培训和专业培训到与外部世界接触，从起草新的立法到重建伊拉克新闻记者联合会。

58. 我的特别代表在协助发展适当的立法和条例以及鼓励专业精神的过程中，已确定支持媒体发展是需要介入的一个优先领域。联合国不需要很多资源就能取得很大成果。例如，特别代表办公室已连同开发计划署制定一项建立伊拉克媒体中心的速效项目提案。还可向协调国家媒体发展（广播、电视、印刷媒体和网络）等领域提供援助，包括提供资金和专家帮助培训新闻记者、重组媒体以及起草法律和条例。

七. 人道主义援助和紧急复兴

59. 安全理事会第 1483 (2003) 号决议责成我的特别代表在联合国机构之间以及联合国机构与非政府组织之间协调人道主义和重建援助；促进难民和流离失所者安全、有序和自愿回返；鼓励国际努力为基本民政管理职能作出贡献（第 8(a)、(b)和(f)段）。

在联合国机构之间以及联合国机构与非政府组织之间协调人道主义和重建援助（第 1483 (2003) 号决议，第 8 段(a)）

60. 根据国际人道主义法，联盟临时当局对伊拉克人民的福祉负有首要责任，包括提供公共服务。联合国机构进行的援助活动补充联盟当局的援助活动。如同在

其他紧急情况下一样，联合国机构已经并将继续根据其长期的人道主义任务，援助伊拉克人民。

61. 联合国援助伊拉克的订正人道主义呼吁于 2003 年 6 月 23 日在纽约发起，其中说明还需要 2.59 亿美元，联合国系统才能确保将在该国执行的援助活动延续到 2003 年年底。呼吁文件（刊登在 www.reliefweb.int）详尽说明了伊拉克普遍存在的人道主义状况，参考了 1 000 多项快速评估取得的数据。这项呼吁还详细叙述了过去三个月来联合国系统与伊拉克主要部委对应部门和其他伙伴密切协调，在本组织有史以来规模最大的人道主义行动之一已经取得的成就。

62. 捐款和来自石油换粮食方案的资源两者总共将近 20 亿美元，意味着迄今有这笔资源支持联合国的回应工作。联合国各机构借助于这些资源，能发挥重要作用，对冲突及其后果产生的需要迅速作出反应。这包括在摩苏尔、基尔库克、希拉和巴士拉建立新的办事处，由人道主义事务协调厅工作人员支持人道主义协调员的广泛协调活动。

63. 在保障伊拉克人民的福祉方面，最重要的一个成就是粮食计划署提供援助，使贸易部能在 6 月初重新启动公共分发系统。这是因为粮食计划署自 3 月 30 日恢复跨界运输以来，至 7 月初已向伊拉克运送了 120 万公吨的粮食。

64. 联合国还在其他部门提供重要援助。例如，儿童基金每天组织向巴格达和伊拉克南部的医院和社区运送 350 万立升淡水。联合国机构向全国各个设施提供医疗用品，还帮助向被洗劫的设施补充用品。它们修复了水、污水和电力设施，清扫雷区和未爆弹药。在所有这些部门，仍有许多工作要做。

65. 在该国的大部分地区，保健系统的运作水平只达到战前的 30% 至 50%。电力设备在战争中没有受到重创，但是人为破坏、缺乏燃料、维修资金不足和缺少备件导致发电量只有国家所需的 40% 左右。尽管修理供水设施和恢复对设施的燃料供应使巴格达和巴士拉的发电能力恢复到了战前水平，但是燃料继续渗漏、遭到抢劫和供应不足意味着供电量大幅度减少（在巴格达减少了 50%）。

66. 污水处理厂瘫痪依然是一个急需解决的问题。伊拉克中部和南部地区每天有 100 万吨未经任何处理的污水流入底格里斯河。城市垃圾收集系统停顿，在医院和其他公共场所造成严重的卫生危机。虽然学校已经开课，但由于不安全和工作人员减少，学生依然少得很。

67. 联合国除雷行动协调队正在帮助解决地雷和未爆弹药造成的严重人道主义问题，包括遗留在堆积地几百个储藏点的弹药。虽然联盟当局紧急排雷行动队负责建立和监督伊拉克的国家除雷行动管理机构，联军也进行一些扫雷活动，但联合国除雷行动处曾使用其快速反应计划承包专家组进行紧急评估和处理未爆弹药。联合国除雷行动协调队随时准备与联盟临时当局合作，制定一项全面计划，

清除城市地区储存和暗藏的弹药造成的危险。我的特别代表相信有机会更好地协调联盟当局和联合国以及活跃在这一领域的一些国际和国内的非政府组织之间这些活动。他认为，联合国有着丰富的经验和专业知识，这是它可以发挥重要作用的一个领域。

68. 联合国人道主义机构和非政府组织与伊拉克各部委的工作人员密切合作，这些工作人员是应付当前危机的第一线人员。伊拉克有着技术高超的专业劳动队伍，其技术和行政机构的水平就体现了这一点。但是，自从政权垮台以来，高级人员或已失踪，或已根据联盟当局 2003 年 5 月 16 日关于清除复兴党的第一号条例被解职，使许多部委的技术能力和决策能力大为下降。虽然行政部门上层的改革需要一定时间才能完成，但联盟当局 6 月初开始恢复支付工资，加上目前重新建立政府财务制度的努力，应该能在今后几周改善出工率和积极性。

69. 我的特别代表将力求将人道主义的工作和紧急复兴工作尽可能顺利和全面地向经济的复兴和重建过渡。为此，我已指定人道主义协调员作为其副特别代表和驻地协调员监督这一进程，其任务包括依照第 1483 (2003) 号决议第 16 段的规定，监督石油换粮食方案在 2003 年 11 月 21 日前缩减和终结，并将其移交给联盟当局，指导进行有关“订正人道主义呼吁”的活动，并在联合国各组织、基金和方案的协助下，确保妥善地向全面重建的框架过渡，为此已在 6 月 24 日在纽约召开技术会议，着手其准备工作。

促进难民和流离失所者安全、有序和自愿回返（第 1483 (2003) 号决议第 8(b) 段）

70. 促进难民和流离失所者安全、有序和自愿回返是根据安理会第 1483 (2003) 号决议第 8(b) 段交给联合国的任务规定的一个重要部分。和在别处一样，这也是在伊拉克实现稳定的一个必要方面，必须谨慎处理，以防出现进一步的经济困难、流离失所，甚至可能发生的冲突。

71. 据联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）估算，全世界约有 400 000 名伊拉克难民，伊拉克境内还有 100 万伊拉克人流离失所和 110 000 多名外国难民。难民回返伊拉克和伊拉克境内流离失所者回返的步伐取决于若干因素，主要包括国内的人身安全和社会安全、获得住房和归还财产、以及恢复基本服务和生计的情况。在此过程中必须特别注意解决有争议的财产要求，并确保回返不会导致国内人口第二轮流离失所。鉴于这些关切事项，回返大体上必须采取周密的方法分阶段、逐步进行，以避免进一步的流离失所并减少发生冲突的可能。

72. 当局依然肩负为难民回返创造有利条件的首要责任，特别是有关安全、过境手续和提供基本服务方面。作为在此方面的联合国牵头机构，难民专员办事处在联合国伊拉克行动框架下开展工作，协调伊拉克难民自愿、可持续回返，并对生活在该国的非伊拉克难民提供保护和援助。难民专员办事处还协助流离失所者在

条件允许情况下有序、可行地回返到原所在地。难民专员办事处与当局密切合作，确定回返的必要因素何时具备，以便制订可持续回返伊拉克的恰当进度。

73. 为确保回返规划妥善和可行，需要周边避难国积极参与，必须与这些国家密切合作。由高级专员特派员率领的最初两次难民专员办事处特派团对伊拉克及其周边避难国进行了访问，以便掌握这一难题的范围。在伊朗伊斯兰共和国登记的 200 000 多名伊拉克难民格外引人关注，他们当中许多人急于回返伊拉克。难民专员办事处建议，应于 2003 年 7 月底之前组织这些人口中的小股人员首批回返。

八. 石油换粮食方案

74. 按照安全理事会第 1483 (2003) 号决议规定，结束石油换粮食方案涉及不同的两套行动。中部和南部各省只考虑在程序上作出改变，而北部三省则由于责任移交需要有实质性活动。

75. 2003 年 6 月 21 日，我的特别代表致信行政长官，阐释根据第 1483 (2003) 号决议有关石油换粮食方案有序移交当局的规定，联合国对我们的共同和个别责任的理解。当局在答复中强调，当局对第 1483 (2003) 号决议中关于双方各自对石油换粮食方案过渡所负责任的理解与联合国相一致。

76. 关于中部和南部问题，当局已经充分展开工作；在伊拉克适当技术人员的合作下，正在确定申请的优先顺序。已经常在技术一级举行由当局、伊拉克各“部委”公务员以及联合国参加的会议。不稳定的安全环境限制了工作人员自由回返伊拉克，这对执行这些任务的速度造成影响。

77. 联合国与当局协力合作，已开始对迄今为止被列为优先的申请进行审议，并争取确保伊拉克方案办公室制定的必要程序得到全面遵守以及过程做到透明。各方均相信，对已得到批准和资金的申请的审议将在 2003 年 11 月方案停止之前完成。

78. 联合国规划已进入后期阶段，就北方三省方案移交问题与当局进行的联系也已展开。对于移交问题已确定两大方面内容，即不动产和动产的移交，以及合同责任的移交。联合国提议设立一个包括联合国、当局和北方三省地方当局在内的高级三方工作组来指导移交工作，当局对此表示赞同。

79. 资产移交虽然工作量很大，但是并不很复杂。大多数动产都定有某种形式的借贷协定。对这些资产进行登记和准备移交文件将需耗费时间。然而，为筹备联合国三月份搬迁而着手进行的将资产移交给地方当局的工作将为移交所有权奠定坚实基础。

80. 正在按合同实施的项目的移交是个更大难点。我认为，我们需是按个别情况逐案考虑。此外，当局审议这些个案时看来只有三种选择：付清合同违约金或合同金额然后停工；干脆将未完成项目搁置起来；或继续完成项目。

81. 在对最后一种备选办法的探讨中，我本人和我的特别代表都认为，除极少数个别情况外，2003年11月21日之后联合国不宜继续参与任何项目的管理或执行。

82. 在与我的特别代表及其工作人员的讨论中，当局代表表达了如下愿望：如果不是因为3月份终止方案就本应开始的项目应继续执行。因此，北部三省在我终止方案时已进入订立合同后期阶段的项目将得到执行，但声明在恢复项目之前，我的特别代表、当局以及将来的伊拉克临时行政当局须联合批准在11月21日之前将执行工作移交当局而联合国退出参与的整体策略。

九. 经济重建和可持续发展

83. 安全理事会第1483(2003)号决议请我的特别代表与联盟当局协调，协助伊拉克人民“与其他国际组织合作，促进关键基础设施的重建”，并“通过与适当的国家和区域组织、民间社会、捐助者和国际金融机构协调等办法，促进经济重建和可持续发展的条件”（第8d段和第8e段）。

84. 由于持续不断的战争、严厉的国际制裁以及具有破坏性的经济管制和扭曲现象，伊拉克的经济基础设施和行政机关遭到严重破坏。近几年来，经济活动和收入略有恢复，主要原因是出口石油以及在石油换粮食方案之下可以进口基本必需品。总起来说，人均国内总产值估计从1980年的3300多美元降低到最近战争前夕的1200美元。开发计划署2002年阿拉伯人类发展报告在所审查111个国家中，将伊拉克列为第110个国家，目前估计80%以上的民众生活在贫困之中。“千年发展目标”是实现复兴的潜在长期基准参数，但在实现这些目标方面缺乏进展，这也说明伊拉克情势恶化的程度。正是在这种情况下，加上最近的战争以及伴随而来社会服务的崩溃，必须使伊拉克实现发展，而且从中央计划经济过渡到市场经济。

85. 7月7日，行政长官宣布发行新的伊拉克第纳尔货币，以加强中央银行的独立性，行政长官还宣布核可2003年下半年的伊拉克预算。新发行的货币是改善伊拉克经济状况的合理、及时步骤，得到了货币基金组织管理部门的支持。作出这些决定时与伊拉克观察员，包括经济问题每周会议的与会者和伊拉克公共机关高级官员进行了协商，最初提交的预算文本是伊拉克官员编写的。联盟当局也认为，理事会应该在早期阶段审查2003年预算的执行情况和款项分配情况。

86. 我的特别代表的初期班子中有开发计划署、货币基金组织和世界银行的代表。他们与伊拉克政府主要各部经济学家、学术界人士和工商界领导人等各方面人士以及联盟当局的对应人员建立了经常联系。他们的初步重点是准确地了解伊拉克经济复兴与重建的重大挑战以及评估哪些领域受到最严重影响，需要紧急评估和咨询意见、技术援助以及能力建设。

87. “重建”这一总括性术语涵盖了若干关键的方面：修复有形基础设施，为经济复兴和重建奠定基础以及最终的长期经济改革。伊拉克尽管拥有石油财富，但

是在需要大量外援，首先用于前一些方面，即优先重建遭破坏的基础设施、住房和企业；恢复基本服务和公共行政；修复考古、历史、文化和宗教场所。经修订的联合国人道主义呼吁涵盖其中许多关键领域。

88. 国际金融机构和开发计划署的经验和专门知识具有特别重大的价值，可以为经济复兴和过渡到市场经济的全面改革奠定基础，而且有助于制订可持续减贫政策框架。为了改善生活条件并且使民众对未来产生希望，需要在宏观经济一级采取若干关键的初步步骤，其中包括：建立一个完善的货币安排；恢复有效和透明的税收和政府支出管理（包括提供高效率社会服务费用的适当组成）能力；创建能正常运作的金融体制，包括银行部门，并建立一个高效率安全支付薪水、养老金以及其他国内和国际交易费用的能力；建立符合限制通货膨胀目标的宏观经济政策框架，并维持可以控制的国际收支状况；提供有利环境，促进由私营部门驱动的增长和创造就业。

89. 行政长官已经开始每周与伊拉克工商界人士、经济学家、政府官员、银行界和政治团体成员召开会议。召开这些会议的目的是征求他们的意见，讨论如何妥善采取行动，在不久需要作出决定的若干关键领域、主要是创造就业机会、重新开放银行、货币问题以及外国直接投资等领域取得进展。开发计划署和国际金融机构积极参与这些会议，交流了它们在转型期经济体方面的经验，向伊拉克与会者提供协助和咨询意见。

90. 必须制订一项全面政策，实行体制和法律改革，以期建立面向市场的环境，促进融入全球市场。伊拉克若要实现可持续经济增长，就必须建立一个富有活力的私营部门，对于由公共部门和国营企业占主导地位的经济体而言，这是一项重大挑战。这种深刻的经济改革将产生深刻的社会影响；若要使这种过渡进程取得成功，其目标和方法就必须具有包容性，并在伊拉克国内得到广泛的政治支持。

91. 在采取上述早期宏观经济步骤的同时，还必须扩大石油换粮食方案和人道主义呼吁之下的各项活动，并将其逐步纳入中期发展框架，其中包括：建立紧急社会安全网；执行社区重建方案；恢复公共行政机构、重建、更为重要的是进一步发展重要的公共基础设施、尤其是运输、通信、电力、供水和卫生设施，并在这些方面实现现代化；促进整个民间社会，尤其是促使民间社会成为联合国的伙伴。还必须开展发展活动，优先考虑难民和国内流离失所者最终将大规模返回的地区，尤其需要提供早先由石油换粮食方案所涵盖的基本服务。

92. 在我的特别代表协调下，目前联合国各机构正在从 6 月 23 日人道主义呼吁之下开展的活动逐步过渡到复兴、重建和发展活动。最近于 6 月 24 日在联合国总部召开的伊拉克重建问题非正式会议的讨论有助于进一步确定重建与发展工作的协调框架。这些讨论还有助于确定在今后数月内筹备发展集团/世界银行对关键部门需求的联合评估以及 10 月份国际捐款者会议的进程。需求评估工作将

在很大程度上利用伊拉克的专门知识以及已经在伊拉克境内开展工作的联合国国家工作人员和国际工作人员，对外来专门知识仅视需要予以利用。

93. 货币基金组织和世界银行这两个机构通过派遣代表团，已经开始提供技术援助和咨询。在今后三个月内，优先事项技术援助团将以下列领域为重点：(a) 货币改革、中央银行和付款制度；(b) 商业银行部门；(c) 公共支出管理；(d) 石油部门税务政策和财政制度；(e) 稳定价格、企业改革和社会保护；(f) 初步评估政策和行动，振兴私营部门；(g) 经济统计。这两个结构与我的特别代表密切合作，在巴格达建立了持续存在。

94. 安全理事会第 1483 (2003) 号决议预期将设立伊拉克发展基金国际咨询和监测委员会。6 月 6 日，美国财政部主管国际事务的副部长致函邀请我或我的代表出席定于 6 月 25 日在华盛顿召开的委员会组织会议。我任命我的伊拉克问题特别顾问拉菲乌丁·艾哈迈德先生作为我的代表出席这次会议，他收到 6 月 20 日美国常驻代表的信，其中转送经联盟临时当局批准的职权范围草案和行政长官于 6 月 15 日签署的外国直接投资条例副本。在组织会议之前，我的特别顾问于 6 月 24 日向安全理事会成员简报了与伊拉克发展基金国际咨询和监测委员会有关的近况。由财政部在华盛顿市召开的组织会议上，四个机构的代表讨论了委员会的职权范围草案，包括有关的修订提案。在这次会议之后，财政部分发了一份订正草案，目前四个机构正在进行讨论，努力达成一项共同立场。依照安全理事会第 1483 (2003) 号决议的规定，一俟委员会开始履行职责，我将向安理会报告其工作情况。

十. 前进的道路

A. 方式

95. 安全理事会第 1483 (2003) 号决议赋予联合国在独特情况下从事一大批重大活动的广泛任务。它授权联合国在各方面活动中促进伊拉克人进行对话和建立共识。联合国在伊拉克的挑战是寻求切实有效的方式帮助伊拉克人民实现他们的目标。决议的目的在于帮助伊拉克人民当家作主，参与制订构建伊拉克未来的政策和优先事项。

96. 我已得出明确的结论，现在联合国能够开始帮助伊拉克人民进行变革。联合国已开始这样做，特别是在法治基础上帮助铺平道路，恢复民主伊拉克机构的主权。联合国为伊拉克人提供了可以讨论问题的必不可少的空间和公正的论坛。联合国向伊拉克各团体和当局提供了在冲突后局势中，特别是在确保参与进程和赋予地方权力方面如何解决某些问题的实际情况和经验教训。按照第 1483 (2003) 号决议的授权，联合国最终还是伊拉克人民可使用的资源，我们在各项工作中都把伊拉克人民的利益放在首位。

97. 伊拉克的人力资源丰富。关键在于从一开始就要安排合格的伊拉克人领导伊拉克复兴的规划和管理工作。我赞成我的特别代表根据兼容并蓄并赋予伊拉克人民权力的双重原则所采取的方针，能力建设是这一方针的必然结果。

B. 任务

98. 在认真听取了 my 特别代表曾会晤的伊拉克人的要求并且按照第 1483 (2003) 号决议的规定，我认为，在 2003 年剩余时间中联合国在伊拉克行动的重点将包括以下方面：

(a) 按照 6 月 23 日经订正的人道主义呼吁，提供人道主义援助、促使难民和流离失所者安全、有序和自愿回返并且进行紧急复兴工作；

(b) 促进关于政治过渡过程的全国对话并建立共识；

(c) 帮助建立选举进程；

(d) 通过以下方面促进人权保护工作：

(一) 观察和分析伊拉克当前的人权状况；

(二) 鼓励编写国家人权行动计划；

(三) 促进独立的全国人权机构的建立；

(四) 促进和支持全国对话和全国机构追究过去侵犯人权事件的责任；

(五) 与开发计划署一起，通过在巴格达建立人权资料和培训中心促进人权的教育工作；

(六) 按照伊拉克已经加入的人权文书和有关文书的规定，对人权和性别问题的培训大纲提供咨询意见并且培训公务员，尤其是执法人员和司法人员；

(七) 支持发展民间社会，特别是伊拉克人权和妇女团体、法律协会和自由独立的新闻媒体；

(e) 通过开发计划署执行在巴格达紧急恢复法庭和支助司法培训中心的两个具体项目；

(f) 建立伊拉克新闻中心；

(g) 确保最迟在 2003 年 11 月 21 日前有序地逐步结束石油换粮食方案；

(h) 通过开发计划署和国际金融机构帮助评价经济重建和可持续发展的潜在需要；

(i) 应请求与伊拉克人和联盟临时行政当局分享联合国关于冲突后一般进程的经验 and 汲取的教训；

(j) 帮助伊拉克临时行政当局逐步重新参加国际社会，特别是参加联合国具有特殊能力和专长的政府间论坛。

99. 我的特别代表铭记第 1483 (2003) 号决议的规定，将讨论能否、何时和如何把联合国在下列领域（不完全清单中）的大量经验转化为增值：

- (a) 选举过程；
- (b) 制宪过程；
- (c) 司法和法律改革；
- (d) 警察培训和教养制度的改组和改革；
- (e) 前部队士兵的复原和重返社会；
- (f) 公共行政和公务员制度的改革；
- (g) 制订经济重建、可持续发展和善政的长期战略；
- (h) 向伊拉克各部委提供技术援助和咨询服务。

C. 组织结构

100. 拟议设立的联合国伊拉克援助团（联伊援助团）包括特别代表办公室；秘书长副特别代表兼驻地人道主义协调员办公室；参谋长办公室，包括政策和规划办公室和翻译股；政治事务办公室；人权和法治办公室；法律办公室；和新闻与媒体发展办公室。人道主义事务办公室业务上附属于特别代表办公室；然而，在 2003 年底之前它仍作为人道主义事务协调厅的一部分。同样，世界银行一名代表和货币基金组织一名成员将隶属于秘书长特别代表办公室，但仍保留与其母机构的组织关系。

101. 援助团将由行政司提供支助，其职责包括核心的行政和后勤事务、安全和五个区域办事处的管理。

102. 鉴于我的特别代表承担广泛的职责，设想工作人员队伍共由 300 多名文职人员组成。这个数字包括驻巴格达和每个区域的所有实务和支助的国际和当地人员。鉴于人道主义协调员办事处已清理结束，扩大工作人员队伍是必要的（由于需要在行政上和后勤上自我维持）。国际工作人员的人数不到总人数的一半，因为联伊援助团将依靠熟练的伊拉克劳动力，其中不少人将被聘为本国专业干事。还有，需要根据情况在短时间内从联合国总部或外部聘用有关专家，以提供咨询意见并同伊拉克人和当局分享经验。这项安排可以用于选举过程的探索工作。然而，如果联合国要在这方面发挥更大作用，就需要成立选举股。

103. 这项概念设想要最大限度地依靠人道主义协调员办事处的现有能力和组织结构，依靠人道主义协调员本人和我同时任命的联合国（机构、基金和方案）国家小组驻地协调员拉米罗·洛佩斯·达席尔瓦和我的伊拉克问题副特别代表。他和他的直属工作人员将列为秘书长特别代表联伊援助团的工作人员。不过，办事处的其他工作人员将继续按照目前的安排进行组织和供资，直到 2003 年 11 月 21 日石油换粮食方案逐步结束和 2003 年 12 月 31 日经订正的人道主义呼吁期间结束为止。

104. 紧急人道主义阶段预期不会持续到 2004 年，届时有望开始发展和重建活动。我的特别代表还受权在这些方面发挥协调作用，因此，将需要适当的支助结构。

十一. 意见

105. 我的特别代表在讨论中强调，按照安全理事会第 1483 (2003) 号决议所述，联合国的首要目标是支持伊拉克人民自由决定自己的政治前途和控制自己的自然资源的权利。他向有关各方表示，安全理事会决心使伊拉克人治理自己那一天迅速到来，他着重指出，安全理事会呼吁组成一个基于法治的政府，不分种族、宗教或性别，给予所有伊拉克公民平等的权利和公正。为此，我的特别代表表明其职责的独立性，并明确指出，管理伊拉克、照顾伊拉克人民福利以及恢复安全与稳定局势的责任在于联盟临时行政当局，而不是联合国。

106. 国际社会可以向伊拉克提供协助，但是最终必须由伊拉克人民缔造自己的前途。因此，迫切需要设立一个普遍被认为具有代表性的伊拉克机构，让伊拉克人民本身能够开始处理伊拉克面临的关键问题。为此目的，我的特别代表积极推动及早组建第 1483 (2003) 号决议所设想的伊拉克临时行政当局，并与当局讨论实现该目标的最佳办法。

107. 我欢迎最近成立的理事会。它将提供一个联合国和整个国际社会可以与之密切合作的具有广泛代表性的伊拉克伙伴。要消除在我的特别代表执行任务的头几个星期向他表达的种种疑虑，要平息与日俱增的焦躁情绪，伊拉克人民必须能够看到一个明确的全面恢复主权的时间表。当务之急是确定一系列明确、具体的步骤，以终止军事占领。我的特别代表随时准备与理事会和当局合作，协助建立此一个框架。

108. 区域方面的问题极端重要。伊拉克问题不能脱离其所在区域孤立地处理。我认为应当仿效 2002 年处理阿富汗问题的办法，设法以兼容并蓄方式与伊拉克邻国合作。我的特别代表打算继续我于 2003 年 6 月 21 日至 23 日在安曼开展的联系工作，在短期内访问伊拉克所有邻国。

109. 综上所述，我的报告的目的是为安全理事会初步评估所涉难题的范围，指出我认为联合国可以利用其专长和相对优势发挥的有效作用。在这方面，我力求

不重复当局或其他各方可能的开展的工作，尤其时刻不忘以伊拉克人民的利益为重。最重要的是，必须维持安全理事会第 1483（2003）号决议所述联合国的独立作用。联合国的合法性和公正性大有助于促进伊拉克人民的利益。

110. 最后，我衷心感谢我的特别代表塞尔希奥·比埃拉·德梅洛及其的全体工作人员的杰出工作，并向在伊拉克艰苦条件中尽心尽力地执行任务的联合国人员致敬。
