



秘书长根据第 1483 (2003) 号决议第 24 段和第 1511 (2003) 号决议第 12 段提交的报告

一. 引言

1. 本报告是根据安全理事会第 1483 (2003) 号决议第 24 段第二次提交的报告，也是根据第 1511 (2003) 号决议第 12 段第一次提交的报告。本报告：

(a) 简要叙述从我 2003 年 7 月 17 日提出上一次报告 (S/2003/715) 之日起至 2003 年 8 月 19 日止这一期间联合国的活动和主要新情况；

(b) 陈述 2003 年 8 月 19 日的一系列事件，当日联合国在巴格达的总部遭到袭击，造成严重的后果和影响，并陈述联合国在这之后采取的行动，包括最终将大部分国际工作人员迁移他处；

(c) 详细叙述报告所述期间主要由国内工作人员在继续进行的联合国的救济、恢复和重建规划活动；

(d) 综述 8 月 19 日之后的伊拉克的主要政治新情况；

(e) 概述有关安全、联合国伊拉克援助团 (联伊援助团) 的部署、联合国在伊拉克开展的救济、恢复和重建活动的行动计划。

第七节讨论我认为应该指导联合国今后在伊拉克的工作的根本原则。

二. 2003 年 7 月 17 日至 8 月 19 日期间联合国在伊拉克的活动和主要新情况综述

2. 我的伊拉克问题特别代表，已故比埃拉·德梅洛于 2003 年 7 月下旬前来纽约向安全理事会汇报情况，并介绍我的报告 (S/2003/715)，其中阐述了拟议的联伊援助团的行动设想。他在汇报情况时重申了他一直在伊拉克所说的话，即必须让伊拉克人尽快接管塑造其国家未来的工作。德梅洛先生强调，民主不能从外



部强加，而必须从内部产生。他强调，必须提出充分恢复伊拉克主权的明确时间表；他呼吁给予伊拉克管理委员会和有关的伊拉克机构以最大限度的权力，确保伊拉克人民在形成一个有充分代表性的主权的伊拉克政府的进程中自己作出重大的决定（见 S/PV. 4791）。

3. 我坚信伊拉克的邻国对伊拉克新情况的性质有着正当的兴趣和关切，据此，我的特别代表表示，他打算加强与该地区国家的对话。为此，他在 7 月 22 日向安全理事会介绍情况前后不久，曾几次巡访该地区，与沙特阿拉伯、阿拉伯叙利亚共和国、伊朗伊斯兰共和国、科威特、土耳其、埃及和约旦以及阿拉伯国家联盟举行了高级别会议。

4. 比埃拉·德梅洛先生还表示打算与伊拉克社会的众多阶层进行磋商，包括伊拉克管理委员会和联盟临时管理当局，以决定联伊援助团可以何时及如何帮助伊拉克人民，不仅是在联合国已经参与的那些领域——例如人道主义援助、难民及国内流离失所者的回返、紧急恢复、政治协助、人权和支助民间社会方面，而且在许多别的领域提供帮助。如我在 2003 年 7 月 17 日的报告第 99 段中指出的，这些别的领域包括：制宪进程和选举进程、司法和法律改革、警察培训和重组及改革教养制度、前士兵的复员和重返社会、公共行政和公务员制度的改革、实行重建经济的长期战略、可持续发展和善政以及向伊拉克政府各部委提供技术援助。

5. 7 月 30 日，我的特别代表在返回伊拉克后，会晤了管理委员会，与其成员讨论了该国的人权局势以及联合国可以提供帮助的方式。选择方案包括向伊拉克人提供以下方面的专家援助：责成为过去犯下的人权罪行负责、建立全国的人权机构以及制定全国的人权行动计划。

6. 管理委员会和联盟临时管理当局的成员对联合国参与人权和选举援助方面的事务非正式地表示了不同程度的兴趣，但不那么热衷让联合国参与我在 2003 年 7 月 17 日给安全理事会的报告第 99 段中所说的其他领域的工作。他们没有向我的特别代表正式请求联合国参与任何一个领域的工作。这是德梅洛先生在不幸丧生之前与联盟临时管理当局的最后一次会议。

7. 我的已故特别代表进行了一系列活动，以便在伊拉克促进人权规范。他与联合国开发计划署（开发计划署）协作在巴格达大学开办人权文献中心的工作已进入最后阶段。联合国人权事务高级专员办事处（人权专员办事处）和开发计划署将继续探究开办这一中心的可行性。此外，我的特别代表的顾问在 8 月 14 日至 17 日监测了伊拉克律师协会的第一次全国选举。顾问报告说，选举过程井然有序、自由而公平。8 月 23 日和 24 日，我的特别代表办公室连同人权专员办事处和开发计划署在埃尔比勒组织了一次人权培训讲习班。

8. 2003年7月31日至8月13日,政治事务部选举援助司向伊拉克派遣了一个小组。小组与众多的伊拉克行动者、伊拉克管理委员会、联盟临时管理当局、国际社会的代表和联合国系统的其他成员就伊拉克进行过渡选举的性质、日程和挑战进行了磋商。小组指出了需解决的几个主要挑战:诸如如何确保采取宽松的选民登记标准,把海外的伊拉克人包括在内;需颁布一项政党法律,界定政治代表权;必须建立可信而独立的选举机构组织和进行选举。小组强调了在不稳定的安全条件下进行复杂活动具有的后勤安排上的困难。

9. 2003年8月初,就伊拉克的情势而言,联合国在伊拉克的作用及其在该地区的参与处于关键时刻。

10. 另一方面,联合国各机构、基金和方案在许多部门都在发挥关键的作用,包括粮食和营养援助、提供医疗用品、教材和饮用水到紧急修复主要设施(例如水和污水处理厂)。部分是因为联合国对联盟临时管理当局以及伊拉克各部委和地方政府努力的支持,基本服务的提供有了明显的改善。

11. 联盟临时管理当局为恢复伊拉克在法律和秩序方面的能力所作的努力开始见效。这是为今后的重建活动创造有利条件的一个重要要求。目前,联合国和世界银行正在与伊拉克各行业部委的对应单位、联盟临时管理当局和各种非政府组织一起,详细评估重建的需要。需要评估包括2003年6月24日在纽约举行的重建技术会议上所商定的14个优先部门。

12. 此外,伊拉克管理委员会于7月13日组成,使联合国有了一个可能与其一起就众多的活动,包括支持政治过渡进程制定全面行动纲领的可信而有代表性的伊拉克对话者。管理委员会派出代表团参加了安全理事会7月22日关于伊拉克的会议。7月29日,管理委员会从25名成员中任命了一个由9名成员组成的轮流任职的领导委员会。8月11日,管理委员会组成了有25名成员的制宪筹备委员会。8月14日,安全理事会第1500(2003)号决议第1段欢迎“有广泛代表性的伊拉克管理委员会……是朝向伊拉克人民组成一个国际承认的和有代表性的政府以行使伊拉克主权迈出的重要一步”。

13. 这些积极进展应该可以为联合国在伊拉克的参与进入一个新阶段创造有利的环境。但是,联合国在今后的作用仍存在重大的不定因素。首先,管理委员会和联盟临时管理当局对联合国在其后的政治过渡进程中和我7月17日报告提到的其他主要领域中将要发挥的作用没有表示任何明确或共同的想法。其次,在这一问题和其他问题上,管理委员会内外的伊拉克人中间开始出现分裂。第三,对联军、伊拉克机构以及其他平民和国际目标的武装攻击越来越精心和庞大,使总的安全局势急转直下。

14. 联合国和其他国际组织深切地感受到了安全局势的恶化,包括8月19日发生对巴格达联合国总部的攻击之前的那段时间。例如,在摩苏尔的世界粮食计划

署（粮食计划署）办事处报告了 7 月 11 日、12 日和 13 日对其驻地的攻击，其中一次有一枚手榴弹在办公室爆炸。7 月 20 日，一名身份不明的枪手在巴格达南部 50 公里的地方射击移徙组织的车辆，打死一名伊拉克司机，并打伤两名援助人员。7 月 22 日，不明身份的攻击者在希拉附近打死了一名红十字会的援助人员和一名伊拉克司机。7 月 28 日，守卫摩苏尔的联合国办公室的警察在联合国房地后面 80 米处的开阔地发现一枚火箭弹。针对这些事件，联合国在整个伊拉克加强了对路面活动的监测和控制，特别是在争议地区。此外，在摩苏尔的国际工作人员转移到了安全情况较为稳定的埃尔比勒。

15. 8 月 7 日，一卡车炸药在巴格达的约旦使馆外爆炸，至少炸死 17 人，炸伤数十人，其中有两名世界卫生组织（卫生组织）的国内工作人员受伤。该事件说明攻击的性质和规模有了重大改变。

16. 总之，至安全理事会 8 月 14 日第 1500（2003）号决议批准设立联伊援助团之时，局势已经与一个月之前我在 2003 年 7 月 17 日的报告中概述拟议行动设想时所预料的大不相同。

三. 2003 年 8 月 19 日巴格达联合国总部受袭及其后立即采取的行动

A. 2003 年 8 月 19 日事件

17. 8 月 19 日星期二当地时间大约 16 时 30 分，装载大约 1 000 公斤高爆炸药的一辆平板车在邻接巴格达联合国总部运河旅馆西南角的入境道路上起爆。这次袭击经过细心策划而且蓄意对准总部最薄弱的地点，造成极大的破坏。结果有 22 人（其中 15 人为联合国工作人员）死亡，超过 150 人受伤，有些伤势极为严重。我的伊拉克问题特别代表和联合国人权事务高级专员塞尔希奥·比埃拉·德梅洛也都遇害。

18. 如果没有瑞典救援处、伊拉克应急处和巴格达各处医务人员以及美国领导的联军（提供大量资产用于医疗后送和治疗伤者）等机构立即在场提供高度专业援助，死亡人数可能会多很多。我要向它们致以最衷心的感谢，我也要感谢约旦政府和科威特政府为后送联合国工作人员接收和提供医疗服务。

19. 美国联邦调查局在发生袭击后 40 分钟内到达现场开始刑事调查。调查工作在伊拉克警察协助下继续进行。

20. 谁要为袭击负责仍未确定。虽然除其他外有与基地组织有联系的一个团伙“Abu-Hafs al-Masri 旅”在因特网上及在阿拉伯报纸发布信息宣称负责，但信息的真实性仍无法确定。

B. 爆炸后立即采取的行动

21. 我在 8 月 21 日派遣一个调查队前往伊拉克，调查队由人权高专办高级安全官员率领，成员包括联合国安全协调员办公室（安协办）、前南斯拉夫问题国际刑事法庭及内部监督事务厅的成员。他们的任务在于确定和记录导致爆炸的事件及其后的情况，评估现有安全政策和程序所确定的预防措施是否适当，并提出建议说明需要作出什么调整才能使联合国人员今后可以在较安全的情况下工作。我也指示联合国安全协调员吞·密在 2003 年 8 月 23 日至 30 日访问伊拉克以审查安全情况的各个方面并就基于安全理由应在该国削减多少联合国人员的问题向我提出建议。

22. 尽管调查仍在进行，8 月 29 日星期五在圣城纳杰夫发生强烈的简易爆炸装置起爆，导致数百人伤亡，该国什叶派最重要领袖之一阿亚图拉穆罕默德·巴吉尔·哈基姆也身亡。我强烈谴责这一亵圣恐怖袭击。

23. 我的安全协调员在他 9 月 2 日交给我的报告中指出，8 月内伊拉克总的安情况急剧恶化。伊拉克已进入一个新的阶段，所有外国组织以及与联盟临时管理局合作的伊拉克人都可能成为计划周密的直接敌对袭击的目标。这类安全威胁是没有预料到的。联合国已选定的办事处地点方便与伊拉克伙伴和受惠者接触。因此，部署在该国全国各地的 800 多名联合国国际人员极易在今后的袭击中受害。联军无法专门向他们提供保护。因此，9 月 2 日之前顺利进行的减少国际人员的工作在安全协调员提交报告后继续进行。

24. 9 月 5 日，主管政治事务副秘书长基兰·普伦德加斯特在非正式协商时向安全理事会通知我根据情况所作出的决定，即，除开展必要的人道主义援助活动和提供安全及后勤支助所需人员外，撤走所有国际人员。根据这些标准，我已决定将驻巴格达的国际工作人员人数从 400 名减至约 50 名；驻北部三省的人员从 400 名减至约 30 名；并撤走巴士拉、希拉和摩苏尔的联合国官员。

25. 主管政治事务副秘书长在向安全理事会通知我的决定时强调说，决定联合国今后在伊拉克扮演的角色之前必须先由安理会回答一些基本问题。谁在幕后策划袭击？为何进行袭击？联合国现在是否考虑不与美国领导的联盟有明显的区别而遭受相同的威胁？或是在所有伊拉克人心中保留联合国的独立身份，但无论如何会遭受设法损害联盟并使该国无法治理的一些人的袭击？或者，这是对派代表出席安全理事会的新权力安排，及对联合国在寻求国际承认它的地位方面所发挥的政治作用的打击？采取什么措施使联合国工作人员能安全回到该国工作？联合国工作人员必须承担的任务的重要性是否足以要他们冒生命危险？还有，联合国和其他国际人员所遭受的安全威胁是否就是安全理事会在伊拉克问题上面临的主要挑战，或者总的来说它们其实是对这个国家和这个地区的未来产生严重影响的更深刻问题的一个征兆？

26. 考虑这些问题时，我也注意到事实上联合国与伊拉克人民之间的关系有许多方面。十三年来对伊拉克的制裁和武器检查可能会导致对联合国产生矛盾情绪。不管可能如何错误引导必须做大量的工作来改变这种普遍看法，以赢取他们的信心、信任和善意。

C. 伊拉克境内联合国人员安全和保障问题独立小组

27. 认识到 8 月 19 日的袭击是联合国历史上一个分界时刻，而且引起了关于联合国今后在伊拉克存在的规模的各种问题。我在 9 月 22 日指派了一个伊拉克境内联合国人员安全和保障问题独立小组。小组由芬兰前总统马尔蒂·阿赫蒂萨里领导，其任务除其他外负责审查袭击前联合国的安全、管理和做法是否适当、袭击本身的情况以及各方在袭击后立即采取的行动，小组就如何改善伊拉克境内及其他类似工作环境中联合国人员安全和保障提出建议。

28. 小组于 10 月 20 日提交其报告。报告总结说伊拉克境内无处不危险，认为必须采取新的安全办法以确保这样一个高危环境中的人员安全。报告也指出联合国安全管理系统必须大加改革，特别是伊拉克境内面临及其他地方可能面临的新型威胁。报告建议建立一个分开独立的审计和问责程序以审查 8 月 19 日袭击之前安全问题决策进程中主要人士的责任。据此，我在 11 月 4 日设立了一个由前难民事务副高级专员杰尔拉德·沃尔泽领导的小组，负责确定总部和外地所有管理阶层在 8 月 19 日袭击前作出的有关决定方面的责任。我要求工作队尽可能不要拖延地向我提交报告。

D. 导致进一步减少国际工作人员的事件

29. 同时，也在 9 月 22 日，有人向巴格达运河旅馆联合国总部进行自杀携弹攻击，导致一名伊拉克警员死亡，并伤及保护总部房地的其他人。受伤者还有二名联合国国家工作人员。

30. 10 月份一再发生一连串的精彩策划和有效的袭击。10 月 9 日，一位西班牙外交人员在其住家前面被杀。10 月 12 日，一枚汽车炸弹在巴格达旅馆爆炸，离巴格达联合国儿童基金会（儿童基金会）和开发计划署大楼只有两公里。10 月 14 日，一枚炸弹在巴格达土耳其外交使团附近爆炸。10 月 26 日，“绿色地带”内的拉希德旅馆遭受火箭袭击。第二天，即斋月首日，一连串的同时发生的爆炸震撼巴格达，杀死 30 多人，受伤者超过 200 人。第一次也是最大的一次是以红十字国际委员会（红十字委员会）为目标的自杀携弹爆炸。红十字委员会的两名伊拉克雇员被杀。据报该地区的 10 名其他人士被杀，22 人受伤。爆炸导致红十字委员会大楼内部广泛受损。

31. 这些安全事故、以及其他针对外国平民组织的事故，加上前总统马尔蒂·阿赫蒂萨里的调查报告，致使我决定在 9 月和 10 月内进一步减少联合国在伊拉克的国际存在，包括在 9 月 22 日袭击后将国际方案工作人员迁离巴格达。我在 2003

年 11 月 4 日决定临时将所有联合国国际工作人员迁离巴格达，以待就联合国在伊拉克的活动及所涉安全问题进行全面审查，而只在埃尔比勒留下很小的国际人员核心存在，这一削减时期至此达最高点。

32. 最近一连串精心策划的袭击目标指向联军和外交界成员，显示出反抗者已分散其攻击目标。11 月 12 日在纳萨里亚发生的一起自杀携弹爆炸杀死了包括 12 名武警在内的 19 名意大利人，11 月 19 日有七名西班牙情报人员被杀。11 月 29 日有两名日本外交人员和一名哥伦比亚承包者被杀；11 月 30 日有两名来自大韩民国的承包者被杀。

四. 继续维持 8 月 19 日后联合国救济、恢复和重建规划活动

33. 尽管特别代表办公室在 8 月 19 日炸弹爆炸中遭到破坏，加上其后联合国国际工作人员存在迁到国外，但大量已计划的联合国活动继续开展。特别是在以下各方面：(a) 人道主义救济和紧急复原工作；(b) 重建需求评估进程和马德里会议；以及(c) 终止石油换粮食方案。这三个方面评述如下。

A. 人道主义救济和紧急复原

34. 自 8 月 19 日袭击后初步大量减少国际工作人员以来，联合国各机构尽力进行其最基本的人道主义援助活动，同时尽量减少余留工作人员的危险，各机构余留国际工作人员必须在 9 月 22 日袭击后撤离巴格达，这一挑战因而更加严重。一些活动不得不缩小规模，许多在暑期已计划的新倡议必须停止执行。

35. 尽管在伊拉克境内的国际存在大幅度减少，联合国各机构和方案还是能够在该国各地开展各种各样的必要援助活动。能够这样做最重要的是由于我们在伊拉克全国 18 个省内国内人员坚定不移的承诺和勇气。他们继续执行和监测各种方案，与伊拉克和国际伙伴密切合作，并与他们迁往邻国的国际联合国同事保持紧密联系。许多机构再次采用国际工作人员在 3 月和 4 月后半期撤离伊拉克在境外采用的程序和工作方法。他们也参照世界各地其他紧急情况下所吸取的经验，在这些情况下，由于安全理由，在一段延长时期内有时必须由受影响国家境外支助救济活动。

36. 8 月 19 日和 9 月 22 日袭击后，国际工作人员从巴格达、巴士拉和其他地区办事处调到邻国，特别是约旦和科威特，并在那里继续支助伊拉克境内的援助行动。若干联合国机构从伊朗伊斯兰共和国、科威特、沙特阿拉伯、约旦和阿拉伯叙利亚共和国进行越界行动，运送必需品给伊拉克全国各地的对口单位。国际工作人员得以从国外向国内人员提供后勤和行政支助以及日常指导。各机构和方案定期在区域和机构总部与联盟临时管理当局举行会议，包括关于移交石油换粮食方案的广泛协商、旨在各部门和其他伊拉克机构进行能力建设的讲习班和技术会议。这些会议包括与伊拉克官员、学术界人士和民间社会其他成员就性别和环境问题进行的圆桌讨论。

37. 这个期间的主要优先事项是支助公共分配系统，该系统仍是数百万伊拉克人的重要生命线。在当前情况下，口粮制度再次由联合国粮食及农业组织（粮农组织）和粮食计划署进行的作物、粮食供应和营养评估予以确定。尽管 9 月 23 日发表的评估报告显示出国内谷类产量有所增加，但也明确显示出数百万伊拉克人除了公共分配系统外无法获得粮食。为支持这一系统，粮食计划署从 4 月开始运作以来已运送两百万公吨的粮食商品给全国各地的贸易部仓库，为伊拉克全国人口提供足够的粮食援助。

38. 虽然口粮制度仍然是中期缺粮的重要支助制度，但各机构也着重致力于援助农业和国内粮食生产。利用以石油换粮食方案提供的资金，粮农组织采购大量迫切需要的农业投入，并监督从伊拉克农民购买优质小麦和大麦种籽的情况。在巴士拉，粮农组织的援助旨在应付从事农业的弱势人口部分，特别是妇女为户主的家庭，并帮助重建受战争影响的地区的灌溉系统。

39. 6 月 23 日订正人道主义呼吁内指明的其他优先部门包括保健和供水及卫生。8 月 19 日后维持这些部门的基本业务一直是一个关键性的优先事项，特别是对儿童基金会和卫生组织而言，儿童基金会继续每天平均运送 1 500 万升的水，并帮助重建供水和污水处理厂、泵水站和供水网络。同时也为巴格达和全国其他各地供水和污水设施提供燃料、氯气以及其他用品。根据石油换粮食方案，项目厅负责为北方各省的三个主要市中心改善供水和卫生系统。2003 年 11 月 21 日方案结束前，项目厅已最后完成总计划的拟订工作并执行六项紧急供水项目。

40. 在卫生部门，卫生组织继续在各个领域与卫生部紧密合作，包括疾病监测、传染病防治、公共和环境卫生诊断、能力建设以及提供医药品。具体活动包括支助卫生部监控地点进行疾病监测并与卫生部协调编写“公共卫生检查清单”，其中提出和监测可能出现的令人关注的公共卫生问题。为协助防治传染病，卫生组织提供药物和诊断工具，处理蚊帐和支助喷雾和成雾活动以防治利什曼病和疟疾病媒。

41. 儿童基金会在支助由卫生部主办的全国免疫运动方面发挥了重要作用，这个运动单是在 9 月就触及 100 万名儿童。它也帮助卫生部通过修复初级保健中心、重建产房和继续培训保健工作者来改善为儿童和妇女提供服务的工作。正在通过初级保健中心和社区保育中心恢复目标明确的营养方案。同时也已恢复大规模监测儿童的营养状况。

42. 联合国援助的另一个重点是积极修复基础设施和创造就业机会。尤其是开发计划署，它紧急维修了电力基础设施，修复了劳力密集性基础设施，对伊拉克水道进行了疏浚和沉船清除工作，还对弱势家庭提供了微额信贷。

43. 根据安全理事会第 1483（2003）号决议的特别授权，联合国一直在协助难民和国内流离失所者的回返和重返社会。在目前条件下，联合国难民事务高级专员

办事处（难民专员办事处）并不主张让难民自愿返回伊拉克。然而，办事处继续与各东道国政府合作，向不顾目前状况坚持回返的个人提供协助，但这些人回返须是无争议的。例如，难民专员办事处就曾协助遣返了在沙特阿拉伯 Rafha 难民营 5 000 名难民中约 3 000 名难民。另外，还有三组难民从黎巴嫩返回，11 月 19 日，在伊朗伊斯兰共和国首次出现了有组织的自愿遣返。除了向联盟临时管理当局提交通关手续申请外，目前回返方面的援助只限于提供粮食以外的基本物品和运输工具。

44. 在夏季和秋季，伊拉克几十万国内流离失所者中有大批人企图返回家园。目前一些人就住在其被毁房屋旁边搭建的帐篷里，其他人则设法搬回其原有的家，这有时引起紧张局势和进一步流离失所。自初夏以来，难民专员办事处一直在协助国内流离失所者返回那些对房产所有权没有争议的村庄。国际移民组织和一些非政府组织目前将其活动优先集中在若干省份，它们也向国内流离失所者提供了援助，并监测其需要以及国内人口流动的情况。

45. 支助伊拉克境内的难民一直是另一个优先事项。正在巴格达对叙利亚难民进行登记，并向贫困难民提供援助。难民专员办事处还与土耳其政府和伊拉克当局讨论土耳其难民从伊拉克北部、特别是 Makhmour 难民营和杜胡克地区自愿回返的可能性。在伊拉克估计也有 8 万名巴勒斯坦难民，其中大多数住在巴格达。这些难民在伊拉克前政权倒台后面临新的问题，对他们的登记工作继续进行。有约 400 个巴勒斯坦家庭被赶出家门，目前住在巴格达的一家体育俱乐部的帐篷里，正向他们提供援助。其中有 100 多户家庭目前正搬至租用的住房，现还在与其他被逐家庭商讨适当的安排。

46. 在报告所述期间，联合国的援助活动还包括教育和文化领域。儿童基金会正在支助向 8 700 多所学校的 330 万名小学生及其老师分发学校用品，并支助在年底之前修复约 300 所学校。在邻国印制了 3 300 万本教科书，正运往各教育局，目前正在伊拉克印刷 1 100 册教科书，将在 2004 年第一季度发货。联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）对伊拉克的中学、技校、职业学校、师范学校以及高等教育机构进行了广泛的调查，查明优先需要并为伊拉克教育部和高等教育部提供了国家教育数据库，重建在冲突中损失的信息和统计文件。国家工作人员一直在编纂伊拉克博物馆收藏品的目录，并协助重建国家遗产研究所。

47. 在巴格达成立了由联合国排雷行动处、开发计划署、儿童基金会和粮食计划署代表组成的排雷协调工作队，由该工作队领导联合国的排雷行动。联合国与联盟临时管理当局排雷行动工作队合作，支助建立了伊拉克国家排雷行动局，在巴格达设立了伊拉克排雷行动中心，在埃尔比勒和巴士拉建立了区域排雷行动中心。截至 10 月底，销毁了 281 785 枚地雷和未爆弹药。在南部四个省份以及北部的三个省份进行了雷险教育。

B. 重建需要评估和马德里会议

48. 10月23日，我出席了在马德里举行的伊拉克重建问题国际捐助者会议开幕式。会议讨论的主要文件是联合国发展集团（发展集团）和世界银行在国际货币基金组织（货币基金组织）协助下联合编写的综合需要评估报告。尽管由于8月19日的攻击缩短了与伊拉克官员和民间社会利益有关者就需要评估正在和计划进行的协商，但2003年9月下旬在迪拜与管理委员会成员、几位临时部长和伊拉克中央银行行长就评估草案进行了详细的协商。该项评估包括迫切需要重建援助的14个优先领域，估计在2004年至2007年期间伊拉克在这些领域的重建需要为360亿美元。

49. 西班牙政府代表欧洲联盟、日本、阿拉伯联合酋长国和美利坚合众国邀请举行了马德里捐助者会议。来自73个国家和20个国际组织的代表出席了会议。在会议结束时，与会者宣布了总的认捐额，即在2007年年底之前提供超过330亿美元的赠款和贷款，其中包括美利坚合众国的200亿美元，世界银行和货币基金组织的55亿美元以及日本的50亿美元。

50. 为了协助协调和输送用于伊拉克重建和发展活动的捐款，联合国和世界银行应邀在马德里提出了国际重建伊拉克融资机制的工作范围。拟议的融资机制将建立在联合国和世界银行各自的能力和比较优势基础上，由将在今年年底之前设立的两个伊拉克信托基金组成：一个是世界银行伊拉克信托基金，另一个是发展集团伊拉克信托基金。世界银行信托基金主要集中在技术援助、可行性研究和基础设施支助方面，而联合国管理的信托基金的重点在于向有关部门、速效项目以及必须迅速、灵活地开展的过渡活动提供技术援助。监督这一筹资机制的各委员会将与伊拉克有关当局密切合作，确保所资助的活动尽可能由伊拉克人执行，目的是协助发展当地可持续发展的能力。

C. 终止石油换粮食方案

51. 安全理事会第1483(2003)号决议第16段要求我在2003年11月21日之前以最具成本效益的方式终止“石油换粮食”方案在总部和外地开展的业务，把该方案之下任何余留的管理责任移交给联盟临时管理当局。

52. 安全理事会从伊拉克方案办事处定期收到了关于逐步关闭和终止该方案活动的最新报告，最近的一份是在11月19日。我于次日告诉安全理事会，尽管在8月19日和9月22日对联合国发动攻击之后处境十分艰难，联合国可以引以自豪的是，我们有条不紊地、按时地移交了该方案，该方案也是迄今为止委托给秘书处的规模最大、最为复杂的任务之一。我愿再次对执行该方案的国际工作人员和国家工作人员表示敬意。

53. 尽管已经把石油换粮食方案之下余留的所有责任移交给了联盟临时管理当局，但该当局仍要求联合国的一些机构在该方案以前负责的某些领域继续提供支

助。其中包括粮食计划署对公共分发中心提供的技术和后勤支助，以及卫生组织对卫生部提供的支助。

D. 国际咨询和监测委员会

54. 根据安全理事会第 1483 (2003) 号决议第 12 段和第 1511 (2003) 号决议第 23 段的规定，国际咨询和监测委员会的 4 个成员机构在 10 月 21 日商定了该委员会的职权范围，安理会于 10 月 24 日注意到了该职权范围。委员会按计划于 12 月 5 日举行第一次组织会议。根据第 1483 (2003) 号决议第 14 段确定的目标，委员会将力求确保以透明的方式使用伊拉克发展基金，并确保伊拉克的石油、石油产品和天然气出口销售符合国际市场现行的最佳做法。

五. 8 月 19 日以后的重要政治发展

55. 自 8 月 19 日以来，伊拉克政坛有了重大发展，特别是在第 1483 (2003) 号决议的规定方面。正如下文所讨论的，这些发展包括：(a) 任命了临时部长并完成了制宪筹备委员会的报告；(b) 通过了第 1511 (2003) 号决议；(c) 管理委员会和联盟临时管理当局就政治过渡进程达成了协议。

A. 任命临时部长以及制宪筹备委员会的工作

56. 9 月 1 日，管理委员会宣布了临时部长的任命，以监督 25 个部的日常运作。在以下领域成立了新的部委：人权、环境、移民和难民、军事事务、电力、金融和银行，并解散了国防部、新闻部和捐赠与宗教事务部。内阁组成反映了管理委员会的政党和派别分支，什叶派占少量多数（13 席），库尔德人和逊尼派阿拉伯人席位均等，各占 5 席。基督教和土库曼少数民族也有代表。只有一名妇女获任担任临时部长（与之相比，管理委员会有 3 名妇女）。9 月 3 日，内阁在管理委员会 3 名成员 Ibrahim al-Ja'afari, Jalal Talabani 和 Ahmad Chalabi 面前宣誓就职。预计新任命的部长们将与管理委员会协同工作，每个部仍留有 1 名联盟临时管理当局任命的顾问。

57. 与此同时，管理委员会寻求在国际和区域组织之外与邻国、整个区域建立联系。9 月 9 日，伊拉克临时外交部长霍希亚尔·扎巴里代表伊拉克出席了在开罗举行的阿拉伯国家联盟外交部长会议。尽管阿拉伯国家联盟给予该临时外交部长为期一年的暂时承认，但其设在开罗的总部也接待了由质疑管理委员会代表伊拉克的合法性的伊拉克人组成的代表团。同样，在马来西亚举行的伊斯兰会议组织首脑会议上，马来西亚总统既接见了管理委员会当时的代理主席，也接见了代表管理委员会以外集团的伊拉克人。10 月 2 日，代理主席代表管理委员会在联合国大会上发了言，没有任何会员国提出异议。

58. 9 月 20 日，管理委员会 3 名妇女之一阿基拉·哈希米被人暗杀，这反映了与联盟临时管理当局领导的进程合作的伊拉克人所面临的严重风险。自那时以来，

对管理委员会成员、临时部长以及省市两级官员生命发出的严重恐吓和暗杀企图始终不断。例如，10月26日，巴格达副市长 Faris Al-Assam 遭人暗杀。

59. 在这种持续和目标明确的暴力背景下，9月13日，我在日内瓦举行的安全理事会五个常任理事国外交部长会议上向会员国表达了关切之声，接着，又对安全理事会其他成员和有关邻国，包括9月底在大会一般性辩论快结束时举行的高级别会议上说，伊拉克局势不利于就新宪法或为尽快举行选举而早日进行全国范围所有派别参加的协商进程。联合国在许多冲突后环境的经验是，仓促地在这种不甚理想的环境下开展这种至关重要的民主化进程有可能使分裂愈演愈烈，而不是促进国家对新的立宪安排真正当家作主并使这种安排具有充分的合法性。反过来说，如果给予必要的时间完成这一进程意味着延长对伊拉克的占领，这不仅是合时宜的，而且也是不可能持久的。

60. 为此，我敦促考虑让制宪和选举进程与早日组成临时、但具有主权的伊拉克政府两者之间脱钩，从而使占领早日而不是更晚结束。我还呼吁安全理事会成员在考虑指派给联合国支助政治过渡进程的任何角色时，充分考虑到曾促使联合国国际工作人员从该国撤出的事件和当地的安全状况。

61. 8月11日成立的制宪筹备委员会就起草和通过伊拉克新宪法达成了结论。该委员会在9月30日向管理委员会提交的报告中建议，由一个直选机构（制宪会议）起草伊拉克新宪法，然后通过全民投票由全国人民对宪法草案进行投票。制宪筹备委员会赞成由联合国监督开展选举制宪会议代表进程。由于该委员会承认这一方案需要至少1年到2年时间，该委员会认为这比不太费时间的方案更为可取，例如由部分直选或挑选的机构起草宪法，因为该委员会更重视最后产品必须是伊拉克真正的和广泛认同的。

B. 通过第 1511（2003）号决议

62. 10月16日，安全理事会一致通过第1511（2003）号决议。大家应记得，该决议执行部分第7、9、10和11段对联合国今后在伊拉克的政治活动特别具有重要意义。我尤其感谢提案国在执行联伊援助团原有方案方面、在支助制订和执行起草新宪法和举行选举的时间表和方案、在“应理事会”的要求由联合国提供支助方面均加上了“在情况许可时”的解释性言语。安全理事会成员这样做是考虑到我的关切，即联合国不要承担其不可能成功履行的责任。

63. 正如我在一些场合和各种论坛所指出的，如果要使联合国的参与取得成功，必须首先落实保障工作人员安全的充分措施。此外，我还指出，要使联合国在政治进程中的作用发挥效力，就必须得到管理委员会所有成员、进程以外的伊拉克的关键人物、占领国、该区域的重要国家、意见一致的安全理事会和主要捐助国的支持。

C. 2003年11月15日有关政治进程的协定

64. 与此同时，在2003年11月15日，当时的理事会主席贾拉勒·塔拉巴尼与保罗·布雷默和戴维·里士满两位大使代表联盟临时管理当局缔结了一项关于起草新宪法和根据该宪法举行选举的时间表和方案的协定（安全理事会在第1511（2003）号决议执行部分第7段中要求至迟12月15日提交该时间表和方案供安理会审议），以及在2004年7月1日前恢复由伊拉克人民完全负责管理伊拉克的行动方案。美国国务卿科林·鲍威尔、大不列颠及北爱尔兰联合王国杰里米·格林斯托克爵士和塔拉巴尼先生都打来电话，向我简要介绍了各项计划。虽然11月15日的协定没有具体提到联合国的任何作用，但他们三位，特别是塔拉巴尼先生，都表示希望联合国能在执行该协定方面发挥积极作用。

65. 11月15日的协定概要规定，通过在联盟临时管理当局监督下在伊拉克18个省举行政党基层会议的进程，在2004年5月31日前成立过渡国民议会，再由该议会选举行政部门官员并任命各部部长。新的过渡行政当局在其规模和结构由联盟临时管理当局和理事会在2004年2月28日前批准的“基本法”予以确定后，在2004年6月31日前接替联盟临时管理当局负起管理伊拉克的全部责任。届时，联盟临时管理当局和理事会将予解散。协定还为将编入基本法的制宪进程确定了一个具体时间表，包括于2005年3月15日前选举制宪会议代表，并为批准宪法举行全民投票。2005年12月31日前将根据宪法选举新政府，届时，基本法不再生效。关于安全问题，11月15日的文件要求联盟临时管理当局和理事会至迟于2004年3月底签署一项安全协定，主要是关于联盟部队在伊拉克的地位。

66. 后来在11月21日，美利坚合众国常驻代表更加详细地向安全理事会成员介绍了11月15日政治协定的各项规定（见S/PV.4869）。

67. 随后，塔拉巴尼先生在11月23日写信给安全理事会主席，向安全理事会正式提出了理事会对第1511（2003）号决议第7段中的要求作出的反应。塔拉巴尼先生在信中提到了11月15日的协定为起草新宪法并根据该宪法选举新政府所确定的时间表和方案，但没有提及该文件。塔拉巴尼先生还在信中重申了应列入将由理事会制订的基本法的若干原则，包括建立一个尊重多数伊拉克人民的伊斯兰特性同时又确保各宗教和教派权利的统一多边民主联邦制度。

68. 在塔拉巴尼先生的信发出后不久，大阿亚图拉阿里·希斯坦尼便对以政党基层会议方式间接选举过渡国民议会的做法表示关切，主张举行直接普选。这个问题将继续在理事会内部、在理事会与其他伊拉克领导人之间以及在理事会与联盟临时管理当局之间进行讨论。

六. 联合国今后在伊拉克的活动方向

69. 政治过渡进程最近的发展事态对联合国今后在伊拉克所起的作用可能产生重要影响。由于设想中将于2004年6月30日前成立伊拉克主权过渡政府，所以

我必须考虑联合国目前适宜开展哪些活动，这些活动不同于要等到过渡政府成立之后才开展的活动。

70. 人道主义援助、紧急复兴项目、向有关各个部提供技术援助、开展关键性重建活动等工作，是不可以、也不应该耽搁的。各种急迫的需要也应当尽快得到满足。另外，所有这些方案都有助于为今后各种关键政治进程创造有利的条件。目前需要做的工作很多。如上文详述的那样，联合国各机构、基金和方案根据伊拉克对应机构的请求，与它们紧密协作，并在同联盟临时管理当局密切协商下，继续在这些领域发挥十分积极的作用。根据安全理事会第 1511（2003）号决议第 8 段中的要求，联合国可在情况许可下，逐渐加强它在这些领域发挥的作用。

71. 应当强调的是，在决定该国未来的政治对话中，民间社会、特别是国内的人权和妇女组织及国内媒体能发挥必不可少的作用。在支助民间社会方面，联合国拥有丰富的经验和专门知识。如我在 2003 年 7 月 17 日的报告第 98 段中说明，这是联伊援助团的核心活动领域之一。需要寻找途径让联伊援助团和联合国的机构在情况许可下，尽可能迅速而有效地发挥这种作用。

72. 在政治方面，从短期至中期来说，尚待明确的是伊拉克人和联盟临时管理当局是否希望联合国对在 2004 年 5 月 31 日前组成过渡时期国民议会的进程发挥什么作用，这种作用相对于明显存在的安全危险应具有什么实质内容，以及如果对联合国有此要求，情况是否允许联合国有效地发挥这一作用。重要的是应弄清两点，即期待我们做些什么，以及各自的职责是什么。

73. 另外，于 11 月 10 日，当时的理事会主席贾拉勒·塔拉巴尼来信，敦促我考虑任命一名新的伊拉克问题特别代表，该代表无需驻在伊拉克，但可根据需要不时前来伊拉克举行磋商。我在 11 月 21 日回信，向塔拉巴尼先生保证说，我仍然决心在情况允许下，让联合国继续从伊拉克内外援助伊拉克人民。我还表示，我准备在不久将来伊拉克任命一名伊拉克问题特别代表。

74. 除联合国开展的活动外，还应记得的是，在其若干决议中，安全理事会也和我一样，确认国际支持、特别是该区域各国和各区域组织的支持，对迅速推进伊拉克的过渡进程十分重要。

75. 因此，我欢迎并鼓励该区域各国外交部长进一步举行会议，如 11 月 1 日和 2 日在大马士革举行的会议。另外，我还成立了一个伊拉克问题咨询小组，由各邻国、埃及和安全理事会成员组成。我这样做是为了发起非正式对话，探讨我们是否能够处理伊拉克局势建立一个共同的基础。我还准备加强联合国与该区域各国和各区域组织之间的接触，以期在三个层面，即在伊拉克与其邻国之间、在该区域内部以及在该区域与范围更大的国际社会之间，建立起信任。

76. 从较长期来说,如果伊拉克人提出请求,而且情况允许,联合国将依照第 1511 (2003) 号决议的要求,就设想于 2004 年后半年和整个 2005 年开展的制宪和选举进程,向伊拉克人民提供专门知识。

77. 在提供技术援助和组织过渡选举方面,联合国拥有相当丰富的经验。它曾在多个方面提供了选举援助。第一个方面涉及法律框架的建立,包括拟定选举制度,特别是所要选举的机构的代表权形式和基础;选民和候选人的资格要求;以及选举管理机构或选举进程负责当局的界定。第二个方面涉及选举管理机构的建立,包括设立办事处、征聘人员和制订程序。第三方面的活动涉及各种选举作业的筹备、规划和进行,其中可能包括编制选民登记册,以及进行政党和候选人登记,开展公民教育,举行投票,计票和宣布结果。

78. 为了筹备在伊拉克举行可信的普选,可能需要从上述三个方面都向选举进程提供援助。但是,未经会员国提出了具体请求,并根据联合国标准惯例派出需要评估团,联合国不能确定是否应提供选举援助。要等待需要评估团负责根据请求国的条件,作出该提供何种援助的建议。

79. 宪法应当规定国家的核心原则,包括行使国家主权利力的范围和方式。基于此,宪法必须完全由伊拉克人民制订和掌握。该文件应考虑到所有伊拉克人在有关问题上的看法和愿望,这些问题包括伊拉克政府的结构、宗教的作用,以及明确写出各种基本权利与伊拉克人希望用来治理国家的各种原则。

80. 我的已故特别代表已着手进行的一项工作,就是和伊拉克人民一同总结联合国在为各冲突后国家的制宪进程提供支助方面所得到的经验,以帮助他们就如何设计一个真正广泛参与的进程作出知情的决定。在起草永久宪法的工作开始后,联合国可以立即调动其资源,为伊拉克从内部推动的制宪进程提供援助。

81. 无论联合国从目前还是从长期来讲能对伊拉克的政治进程做出什么直接贡献,本组织明显地有充分潜力继续在伊拉克发挥重要作用。关键的任务是考虑到为了使联合国能在该国内外有效地发挥上述作用而必需的条件和情况,制订一项详细的行动计划。如果该国重新建立起的政治机构和联盟临时管理当局能够具体指出联伊援助团在过渡时期可以作出什么贡献,将会大有帮助。

82. 为此,11月11日至15日在塞浦路斯尼科西亚举行了一次会议,开动了进行详细规划的进程。参加会议的有联合国 20 个部门、机构、基金和方案(包括联合国机构伊拉克问题国家小组)的代表和联伊援助团人员。从尼科西亚会议和随后在联合国总部进行的讨论产生了一项联合国今后在伊拉克的活动短期至中期计划,内容包括(a) 安全,(b) 联伊援助团的部署,和(c) 联合国 2004 年国家救济、恢复和重建战略修订标准。

A. 安全

83. 对联合国在伊拉克的活动进行实务方案审查的整个过程中，都铭记着为了规划的目的对安全局势作出的下列假设：

(a) 在短期至中期内，安全环境不大可能得到改善，却有可能进一步恶化；

(b) 在可预见的将来，联合国仍将是伊拉克境内恐怖活动的一个价值高、影响大的目标。

84. 联合国代理安全协调员评估认为，联合国人员目前在伊拉克面临的危险属高度危险至危急之列（安全阶段四/五），不过随着时间，当安全环境逐步改善，以及各种保护措施得到充分实施，危险程度有可能减轻为中度至高度危险（安全阶段三/四）。这些措施包括：

(a) 在全国范围，由一支专职、高度流动、协调一致、反应能力强的武装部队提供保护；

(b) 制订和充分执行强化的最低业务安全标准，包括安全计划和程序，和大大加强办公室和住宅建筑。在伊拉克的联合国房舍没有一处完全达到最低业务安全标准；

(c) 建立一个训练有素、配备良好，能有效发挥作用的的安全管理和协调结构，包括与各种信息来源建立高级别联络关系，并加强分析有关信息的能力；

(d) 所有各级人员进行关于各种安全问题的培训；

(e) 建立一个能力强、反应快的紧急医疗支助单位；

(f) 为车辆提供保护；

(g) 制订一项全面广泛的新闻战略，密切注意各种安全考虑并迅速作出回应，有效地（向不知道的人）说明联合国的作用、能力和任务。

85. 联合国安全专业人员建议采取的严格措施，都是对联合国驻伊拉克人员安全问题独立调查小组调查结果的内容和精神的回应。不过，这些保护措施需要几个月时间才能到位，而且会限制联合国某些活动的效力，因为工作人员必须能够往来于伊拉克全国各地，与该国的合作伙伴和受益者会晤。

86. 建议采取的保护措施涉及重大的经费问题，特别是在以下方面：提供符合最低业务安全标准的设施和所需数量的装备；继续提供安全的航空交通（目前能够这样做是依靠比利时提供的一架配有保护装备的军用飞机）；以及增加警卫人员和后勤专家管理建筑工程。

87. 由于员额有限，而世界各地都有安全需要，所以联安协调员办公室目前只能向伊拉克派遣 2 名由经常预算提供经费的外勤安全协调干事。另外 4 名外勤安全

协调干事的经费来自会员国向联合国系统工作人员安全信托基金提供的自愿捐款。这些经费用来支付人员、设备和业务费用。至少需要 19 名外勤安全协调干事，外加一个安全行动信息中心和一个培训设施，才能提供足够的安全保障，让较多的国际工作人员返回伊拉克。还需要补充更多的训练员，负责对所有即将重返伊拉克的联合国工作人员进行必要的重返前特殊训练，以使他们能够应付可能遇到的高度危险。联安协调员办公室正在我的代理特别代表的协助下，继续筹集自愿捐款，以满足这些必不可少的要求。

88. 另外，在这个进程的每一个步骤，都需要与联盟部队或多国部队进行各种级别的详细讨论，以了解根据它们的评估哪些是可行的行动。最后，在提供保护、信息交换、紧急医疗后送以及可能要使用联盟部队或多国部队的设施等问题上，联合国与联盟临时管理当局应达成一些正式协定。

89. 总之，创造必要的安全条件是一个既费时又费钱的过程。在目前情况下，很难想像联合国能在短期内派遣大批国际人员在伊拉克境内开展活动，除非那里的整个安全状况出现意想不到的明显好转。

90. 因此，在今后数月里，联合国在安全和其他条件允许的情况下，要尽量依靠该国的人员进行各种国内方案。我们还对驻在伊拉克境外的国际人员实施一个修订的行动概念，以便尽量多地完成该国人员难以执行的任务，包括在安全条件允许的情况下，短期前往伊拉克。

91. 对于联合国各机构继续在当地开展必要的援助活动，确保人员安全在今后一个时期仍将是一项十分艰巨的挑战。建立安全设施，并采取其他措施加强人身保护，是这一努力的一个主要方面。不过，很明显的一点是，联合国，包括其所有机构、基金和方案，都需要重新考虑如何开展工作。由于安全方面的限制，联合国在伊拉克的国际能力仍将有限，至少在中短期是这样。因此，联合国各机构必须比以往更加密切地进行协作，以充分发挥这种有限的力量。为尽可能减少所遇到的危险，它们将组成一支联合队伍开展工作，并采取创新的方法使用各种共同服务。在这方面，我已经指示维持和平行动部特派团支助厅领导为联伊援助团和各有关机构建立一个共同事务框架。

B. 联合国伊拉克援助团

92. 联合国伊拉克援助团从未设想为具有复杂结构的大规模作业。8 月 19 日前，该团最初预料将由总共不到 400 名工作人员组成（分属下列三个重要组成部分，在该国全境各地部署：秘书长特别代表办公室；负责协调联合国救济、恢复和重建活动的秘书长副特别代表办公室；及一个行政及后勤支助组成部分），其中大约一半人员在本国征聘。日后一旦联合国应要求在选举方面发挥重要作用，人数预料将会增多。

93. 目前尚无法预测，情况是否允许和何时才会允许全面向伊拉克部署联伊援助团。这项行动显然需要逐步建立，其速度和范围尚难确定。同时，需要进行审慎的应急规划，以便情况一旦允许，联合国就能尽快对伊拉克人民提出的援助要求作出回应。

94. 因此，我决定启动逐步建立联伊援助团的进程，在伊拉克境外组成援助团的核心。联伊援助团大多数工作人员将暂时驻留在尼科西亚，其他工作人员将部署到安曼的一间小型办公室和视需要部署到该区域其他地点。我设想组成一个总共由 40 名联伊援助团国际工作人员组成的综合核心小组——由政治、人权、新闻、人道主义和发展方案干事，以及警卫和行政/后勤支助专家组成——于 2004 年年初到位。一旦委派了新任特别代表，预料人数将增至最多 60 名国际工作人员（以应付设立一支个人安全特遣队和直属前沿办公室的需要）。

95. 此一联伊援助团核心小组起初将由担任代理特别代表的罗斯·蒙顿管理，直到委派一名新任特别代表为止。

96. 联伊援助团核心小组将领导工作，为最终向伊拉克部署联伊援助团进行业务规划，以及协调联合国各机构的活动和向它们提供指导。此外，政治和人权干事将同在该区域旅行的伊拉克人会晤，同他们讨论该国境内的政治和人权情势。政治干事还将加紧同该区域内的重要国家打交道和进行对话。一旦安全情况允许，小组成员将访问伊拉克，同伊拉克官员和联盟临时当局会晤。联伊援助团核心小组还将领导工作，详细制定和随后通过设在该区域的新闻媒体和伊拉克境内的本国工作人员执行强有力的新闻战略。

C. 救济、恢复和重建援助

97. 尼科西亚协商期间，在研拟以何种方法对联合国救济、恢复和重建活动采用此一综合办法方面，取得了可观的进展。一项通盘兼顾的 2004 年联合国国家小组战略将是联合国援助努力的基础。该战略将于 2004 年 1 月定案，每一季加以审查，以反映新出现的需要和不断变动的情况。联合国在特定部门内的活动和战略将于合并，并由部门小组和任务主管机构协调，今年早些时候在需要评价程序期间，也成功地采用了此一办法。联合国在当地的各项方案也将由一个综合实施小组牵头执行。

98. 我们显然也需要加紧努力，增强本国工作人员的力量，他们负起了执行各项方案的主要责任。这样做就需要给予他们更多管理财务和人事事务的权力，以及就所有政策和业务问题进行更密切的协商。同时，我们需要确保，伊拉克同事的权力提高不至于使他们蒙受更高的风险。我深切关注本国工作人员的安全，特别是因为国际工作人员撤出该国大部分地区会使得他们更加显眼。已采取了若干步骤和规划了更多措施来加强他们不仅在工作地点而且在住家的安全。

99. 尽管综合援助战略仍在定案之中，明年的某些基本标准和优先事项业已决定。第一，特别是由于我们的能力有限，联合国各机构必须更加审慎地把重点放在它们明确拥有相对优势、即便在当前情况下仍确实能对当地产生影响的领域。第二，我们的援助应当以处境最脆弱的群体为目标，不仅在大型城市中心，而且也在小城市和贫困的农村地区。第三，我们应当支助国家和地方机构以及民间社会的能力。为此目的，我们要加紧同伊拉克伙伴，包括各部委、市政府、专业协会、伊拉克非政府组织和私营部门打交道。

100. 联合国各机构和规划署正在为 2004 年规划范围广泛的一整套援助活动，这些活动将体现在综合战略和国家方案内。兹将一些例子说明如下，以阐明总方针：

(a) 作为目标明确的粮食援助的一部分，目前正在该国中心和南部两个省为 6 万名儿童规划学校补充营养餐方案，这是目前正在北方三个省执行的学校补充营养方案之外的活动。同时，粮食规划署和儿童基金会已同伊拉克营养研究所协力合作，开始执行一个补充营养餐项目。北方三省以 14 000 名营养不良儿童和 43 000 名孕妇和哺乳母亲为对象的补充营养餐活动将继续执行；

(b) 在卫生部门，世界卫生组织活动的重点将日益转移到支助卫生部和省级卫生办事处的能力建设，以让社区团体、卫生专业人员和其他重要行动者参与的方式，营运一个方便利用、负担得起、提供公平服务的卫生系统；

(c) 在协调用水和卫生活动时，儿童基金会计划把重点放在：更加方便获得饮用水和扩大卫生服务的涵盖范围；

(d) 保护和援助的重点将针对处境最脆弱的国内流离失所者以及他们打算返回的社区。举例来说，这包括由难民专员协调就国内流离失所者返回问题向伊拉克当局提供的政策意见，联合国人类住区规划署计划的试验项目将向某些回返者社区内处境最脆弱的家庭提供住房；

(e) 开发计划署打算支助地方民间社会组织，并协助加强地方治理，包括城市管理和规划。旨在迅速创造就业机会的活动也将扩充到农村地区；

(f) 联合国粮食和农业组织向农业部门提供的援助将旨在修复重要的基础设施和恢复重要的服务和机构，包括灌溉和下水道计划和受损的家畜和种子生产设施；

(g) 联合国教育、科学及文化组织将支助设立伊拉克国立开放大学，利用远距离教学方法提供高质量教育和技术培训，并特别以弱势群体，包括妇女和残疾人为对象。

101. 已规划的这些活动中有许多可由本国工作人员在部署在邻接各国的国际人员的支助下进行。如同当今的情况，联合国各机构打算执行跨国界业务，通过

本国工作人员和会同伊拉克包商运交基本用品、执行项目，和包括通过在该国境外定期开会，同伊拉克对应方保持密切联系。某些其他类别的活动，例如伊拉克部委内的直接支助能力建设活动和保护国内流离失所者及其他弱势群体，则一旦更多国际工作人员能够返回伊拉克，就必须予以加强。

七. 意见

102. 我确认，在许多领域，包括增进诸如言论自由和政治集会自由之类的基本人权，以及提供基本服务和改组地方警察，过去几个月在伊拉克已取得了进展，这是千真万确的事。这种进展不应低估；也不应忽视联盟临时当局和新成立的伊拉克机构所作的努力。

103. 同时，叛乱分子也真正构成了威胁，过去几个月来，他们发动攻击的技术越来越老练，强度也已加大。这些叛乱分子是哪些人我们还需要多加了解。除了杀死许多伊拉克人之外，他们的活动也给联合国、外交界、国际非政府组织、红十字国际委员会和联军造成了严重损失。

104. 为了在质量和数量两个方面，减少这批叛乱分子在一段时期以后滋长的可能性，将需要采取各种步骤。

105. 最重要的是，我们需要确认，日益严重的不安全问题无法单凭军事手段解决，并就此采取行动。需要谋求政治解决办法。这样一种解决办法需要使政治过渡进程更具包容性，从而把迄今被排斥在外或自己不愿参与的更多群体和个人纳入。这意味着真正赋予伊拉克机构权力，作出塑造该国政治和经济前途的决定。为了得到广泛支持，这些机构需要有效和透明地运作。这种政治步骤将需要更明确地显示，外国对伊拉克的占领时间不会很长——和很快将会赋予羽毛已丰的伊拉克政府权力，实施一项伊拉克议程——从而使得叛乱者难以争取支持。在这种背景之下，11月15日宣布的协定制定了明确的时间表和组成伊拉克主权政府及解散联盟临时当局的确切日期，这是向正确方向迈进的重大步骤。

106. 第二，要详细拟订被视为真正代表伊拉克社会各阶层、和尊重伊拉克独立及领土完整的一项全国议程，就需要全国和解。需要的是促进国家团结的政治，而非报复和集体惩罚的政治。我深信，各派别伊拉克人拥有足够有余的能力，能够将其区域、族裔和教派特性纳入其国家特性。这并非易事，特别是因为伊拉克人很难吞下最近几十年来受到的苦难和虐待。我对伊拉克人民能克服这项挑战抱有希望。他们知道，这攸关今后世世代代祖国的前途。

107. 第三，联军加紧努力表明，它们严格遵守国际人道主义法和人权文书，即使在面对有时针对易受伤害和手无寸铁的平民故意发动的挑衅性恐怖主义攻击时亦然，这将使叛乱分子为其目标争取支持变得更加困难得多。在这方面，联军对致命武力的使用——在对联军面对的威胁作出军事反击、驱散示威、突击搜查住房和面对面对峙时以及在检查站前——应依照国际人道主义法，与当时的情况

相称和区分情节轻重。在这方面，应当特别审慎从事，避免造成无辜伊拉克平民伤亡。此外，应依照伊拉克法律和《日内瓦公约》保护所有被拘留者，尽管他们分属几种不同类别（战犯、政治拘留犯、一般刑事嫌犯和涉嫌攻击联军的人），据报这些被拘留者有数千人之多。

108. 更广泛地说，应大力鼓励包括通过设立一个独立的国家人权机构和制定全国人权行动计划，在监测人权和促进法治并使之形成体制方面建设伊拉克人的能力。如同我上一份报告指出，一旦情况允许，联合国将继续支持这些努力。

109. 第四，国际社会内有能力对实施伊拉克议程提供支助的所有人士都应当这样做，而且也应当让他们有机会这样做。任何人都不能袖手旁观。伊拉克的重建工作如果不能建立在稳固的基础上，将会给伊拉克人民、该区域人民和整个国际秩序带来灾难性后果。

110. 在这方面，尽管我已把大多数联合国国际工作人员暂时疏散到该国境外，联合国将不会停止同伊拉克打交道。相反地，甚至在 2003 年 8 月 19 日发生悲惨事件之后，联合国还是执行了大量援助工作，主要有赖其伊拉克工作人员以及疏散到安曼、科威特和该区域其他地点的国际工作人员有技巧的英勇努力。此外，现在我已启动一个程序，在该区域为联伊援助团集结一个核心小组，从而一旦伊拉克人民寻求本组织的援助和当地的情况允许，联合国就能迅速返回该国。

111. 在政治方面，我曾亲自在世界各地同国家元首和政府首脑以及外交部长洽商，致力协助就如何向前推进凝聚国际共识。根据这个共识，伊拉克的邻国和该区域的重要国家以及伊斯兰世界都将发挥重大作用。如果要使伊拉克人民在其需要之时得到各种各样的国际援助，此一共识是必不可少的。就是为了有助于促进凝聚此一共识，我于 12 月 1 日同区域及国际行动者举行了一次会议。为了同一目的，我正考虑各种方法和方式，以确保我们持续同伊拉克邻邦以及同各区域组织进行密切协商。

112. 至于伊拉克境内的实际存在，今后几个星期和几个月，联合国将继续在受到严重限制的情况下作业这是不言而喻的。我不能让国际和国家工作人员的安全受到损害。在今后作出困难决定的时候，我将会问自己几个问题，例如：关于分派给联合国的作用，其实质是否同要求我们承担的风险相称、政治进程是否具有十足的包容性和透明度以及所涉的人道主义任务是否真正是拯救生命的任务。如同一向的做法，我还会问，伊拉克人本身对联合国有什么期望和我们的活动是否有助于尽快恢复他们对其本身命运和资源的全面控制。

113. 同时，今后若干年，伊拉克很可能将继续需要以人数可观的军事存在为形式提供的援助，尽管其部署的背景很快将会和必须改变。伊拉克人民必须重新得到保证，如果一旦新成立的伊拉克政府以伊拉克人民的名义要求提供这种援助，

援助将会到来，不仅来自以美国为首的联盟当前的出兵国，而且也来自范围广泛的其他国家。

114. 最后，我要申明信念，即此事攸关一个人口逾 2 600 万的国家和一个局势动荡的区域。恢复伊拉克和平与稳定的进程不容失败。对伊拉克人民本身、该区域和整个国际社会而言，失败将会造成灾难性的后果。已有太多的伊拉克人和国际社会代表，包括深受尊敬和能力杰出的联合国同仁为此献出了生命。他们的牺牲不容白费。

115. 我对他们作出这种牺牲表示歉意。我向他们遗下的家属和朋友致以最深切的同情。我要正式表明，我将永远感谢他们的贡献。他们绝不会被忘记。
