



大会 安全理事会

Distr.: General
19 March 2004
Chinese
Original: English

大会

第五十八届会议

议程项目 28 和 40(f)

阿富汗局势及其对国际和平与安全的影响加强联合国人道主义和救灾援助，包括特别经济援助的协调：为饱经战祸的阿富汗的和平、正常状态和重建提供紧急国际援助

安全理事会

第五十九年

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

本报告介绍阿富汗过渡行政当局在联合国阿富汗援助团（联阿援助团）支助下，目前执行《波恩协定》的情况。报告着重 2003 年 12 月 31 日至 2004 年 3 月 16 日期间阿富汗关键的政治和人道主义事态发展以及联阿援助团的活动。

报告介绍 2004 年 1 月制宪支尔格大会圆满成功以及阿富汗新宪法签署之后，《波恩协定》执行工作的前景。其中一项关键挑战是举行选举。报告介绍选民登记项目的情况，以及在确定 2004 年举行选举的时间安排和类别方面涉及的主要问题。

安全仍是重大问题。报告介绍为加强安全目前开展的若干活动，如扩大国际安全援助部队，增派省重建小组，加紧努力建设阿富汗军队和警察部队等；报告强调，选举、重建、人权和建设国家机构都取决于这些进程是否成功。

报告还强调，前战斗人员解除武装、复员和重返社会工作需要取得更大进展。解除武装、复员和重返社会进程通过削弱各派别的权力，将为符合宪法规定的施政结构创造空间。报告认为，消除毒品经济的腐败文化是一项重大任务，鉴于治安局势，它既需要应急措施，也需要国际承诺。



关于人权和妇女地位，报告突出介绍阿富汗地方委员会及其国际合作伙伴正在采取的措施。尽管人们欢迎宪法规定保护妇女的作用，但要确保全国妇女实际上得到这些保护，仍有许多工作要做。

提出本报告正逢联阿援助团一年任务结束之时。秘书长建议延长联阿援助团，提议在即将召开的《波恩协定》签订后阿富汗问题柏林会议之后并在作出举行选举的决定之后，向安理会提交关于详细任务的详细建议。

一. 引言

1. 本报告是根据安全理事会 2003 年 3 月 28 日第 1471 (2003) 号决议、大会 2003 年 12 月 5 日第 58/27 A 和 B 号决议的规定提交的。报告介绍 2003 年 12 月 30 日前次报告 (S/2003/1212) 提交后的情况。在此期间, 安全理事会于 1 月 15 日听取了口头情况介绍, 介绍内容已列入安全理事会逐字记录 (见 S/PV. 4893)。口头情况介绍中涉及的事项在本报告中仅作概括介绍, 不再重复。

二. 《波恩协定》执行情况

A. 制宪支尔格大会

2. 2004 年 1 月 4 日, 制宪支尔格大会圆满闭幕, 502 位代表几乎一致同意最后草案。鉴于最后几天出现许多有争议的问题, 大会几乎陷于瘫痪, 达成协议确是一项重大成就。各个团体最终表现了政治上的成熟, 把最易造成分裂的要求搁置一边, 并就其余许多分歧达成妥协。这些问题包括: 总统的权力、部长的国籍、成立一个委员会监督宪法的执行、选举时间、国歌和语文。

3. 支持总统制政府者同支持国会制政府者之间达成妥协, 因此产生了一个具有总统制性质, 但议会具有很大程度监督权力的制度。在阿富汗制宪历史上, 国家的定义中第一次明确列入所有少数群体。达里语和普什图语之外的语文也得到承认, 成为大多数人讲这两种语文的地方的正式语文。宪法规定男女平等, 促进妇女参政, 保证议会下院代表至少 25% 为妇女。宪法提供了建立符合伊斯兰教“信仰和教规”的法治的框架。

4. 制宪支尔格大会取得的积极成果影响到该国的政治动态。南方各省代表表现出的团结和使命感同过去的四分五裂现象形成对比。这表明这一重要选区的代表们对国家政治抱着新的兴趣和乐观态度。安全理事会一再获悉, 人们关注的是阿富汗南方人继续感觉受排挤, 这是不稳定因素。因此, 人们欢迎新宪法提供了分享权力的可信赖框架。过渡行政当局努力推动人们、尤其是南方人更广泛地参加政治进程, 将促民族和解和国家稳定。

5. 摆在面前的是艰难的执行工作。新的宪法框架只有促成治安、施政和福利的改善, 才对阿富汗公民具有意义。

B. 总体安全局势

6. 该国的动荡仍遵循一种明显的模式, 没有大的改进迹象。仍有平民在派别间战斗中被杀。主要是在南部各省, 极端分子继续袭击国内和国际援助机构人员和政府官员。2 月 21 日, 在坎大哈省 Panjwai 地区, 一架直升机遭袭击, 一名澳大利亚国民死亡, 一名美国国民和一名英国国民受重伤。3 月 5 日, 在扎布尔 Shah Joy 地区, 塔利班嫌疑分子袭击一辆汽车, 打死一名土耳其公路工程师和一名阿富汗警卫; 一名土耳其工程师和一名警卫也遭绑架。翌日, 红新月会一名成员在

省会卡拉特外被打死。不过，最近一些最严重的事件发生在南部高风险地区之外。去年 12 月，在法拉省，政府人口普查队 5 名成员被打死；2 月份，5 名阿富汗援助人员在喀布尔省农村地区被打死。这印证了普遍一致的看法：极端分子集团，即便不能够开展军事行动，也能够而且将会袭击同过渡行政当局或援助界有关、未受保护的目标。鉴于这种袭击模式，国家和国际非政府组织在南部都保持低姿态，在该国其他地方也谨慎行事。这严重限制了农村地区重建、人口普查和选民登记等工作的开展。

7. 喀布尔本身也并非平安无事。1 月 27 日和 28 日，国际安全援助部队遭到了组织严密的袭击，自杀汽车炸弹连续袭击了加拿大巡逻队和联合王国巡逻队，打死两名士兵，三名阿富汗平民，打伤七名士兵。这表明，恐怖集团常用的行动方式是袭击软目标，但对受到良好保护的军事目标进行自杀袭击的可能性仍令人关注。

8. 与此同时，派别争斗和敌对，还有越来越多的毒品事件继续骚扰平民的生活。省级行政部门和地区行政部门十分薄弱或十分腐败，地方指挥官仍进行统治，缺少有效的国家执法，这些情况比恐怖暴力更经常危及民众的安全。很可能是这些因素造成东北部治安局势恶化，尽管该地区传统上是该国最安全的地区之一；而现在，指挥官相互争夺土地，大打出手，其原因可能是企图扩大毒品生产。

9. 无论动荡来源为何，联合国都清醒意识到，其存在本身就有助于稳定。正在采取安全措施，让联合国在尽可能多的地区安全开展活动。已经同过渡行政当局和临时重建小组采取步骤，加强地方治安部队的协调，尤其是在最动荡的省份。由于落实了更多的治安措施并且得到阿富汗和巴基斯坦国家当局的保证，因此 2 月 29 日，联合国人权事务中心（人权中心）决定恢复遣返居住在巴基斯坦的阿富汗难民的工作。去年 11 月，人权中心工作人员在加尼兹省被暗杀，这项工作因此中断。

10. 作为改善安全长期方针的一环，安全、稳定和重建方案把部署训练有素装备精良的警察部队、重建项目和改进省和地区行政部门的各项工作结合起来。在坎大哈开办了一个示范项目，由省长领导，并得到联阿援助团和联盟领导的省重建小组的支助。1 月 21 日，正式启动国家方案。

C. 选民登记

11. 《波恩协定》确认可靠的选民登记册对阿富汗选举的可信性至关重要，要求联合国进行选民登记。这项工作于 2003 年 12 月在阿富汗八个区域中心的登记站开始进行。到 3 月 15 日，估计总数 250 万符合条件的选民中有 146 万已经在这些地点登记。登记的第一阶段应于 4 月 7 日结束，然后，如果安全状况允许，将于 5 月在其余人口聚集地和农村区县进行大规模选民登记活动。这一全国范围的活动可以让另外 800 万选民登记。必须指出，1 050 万阿富汗选民的目标数字只

是用于规划目的的估计数。1978 年人口普查以来一直没有可靠的人口数据。因此，最终只能根据地方一级的实际情况判断登记工作是否全面。同时，登记活动的优先事项是为所有合格选民提供平等机会，使所有愿意投票的人、特别是妇女能够登记。

12. 迄今登记的 146 万选民中，27% 是妇女。1 月底以来，妇女登记比例已经从 16% 增加到约 35%。然而，这个比例在全国并不一致，从巴米扬的 41% 到坎大哈的 13% 不等。必须花大力气推动妇女登记，使其充分参与选举。妇女事务部和制宪支尔格大会妇女代表在领导这项工作。在南部和东南部，部落和宗教领导人也在呼吁妇女充分参与选举过程。

13. 制宪委员会工作结束之后，其秘书处工作人员和资产可以提供给选举工作，现已为此做了一些组织调整。2003 年 3 月以来，该秘书处培养了一批有技能的阿富汗管理人员、实务工作人员和行政人员，他们成功进行了公众协商工作以及制宪支尔格大会代表的登记和选举。2 月 18 日颁布的总统命令为登记和选举的第二阶段利用现有能力提供了法律框架。该命令在现有联合选举管理机构（其构成为阿富汗临时选举委员会 6 名成员和 5 名联合国选举专家）之下设立由阿富汗管理人员领导的选举秘书处。在此结构内，联合国选举工作人员将同阿富汗人员并肩合作，通过共同管理选举活动加强其能力。联合选举管理机构和秘书处内部国际工作人员的参与也有助于确保维持选举的技术标准。

D. 选举

14. 新宪法要求作出“一切努力”，同时举行总统选举和立法选举。然而，立法选举特别复杂。例如，由于没有准确的人口普查统计数字，各省分配下议院席位的工作非常复杂而且政治上十分敏感。为了全面构建上议院，必须在 32 个省和 380 多个区举行无记名投票选举理事会。然后，需要在这些理事会再选举出立法机构上院的各省成员。

15. 立法选举是否与总统选举同时举行，这个决定具有政治影响。如前所述，现在采纳的政府制度是总统制和议会制的折中。然而，议会制的支持者强烈希望选举同时举行，确保总统权力从一开始就在体制上得到制衡。但是政治也是无限可能的艺术。立法选举给安全部队、各政党、公民教育和后勤带来的负担沉重得多，不得不对人口分布以及省、区边界的划分作出复杂而可能有争议的决定。根据《波恩协定》，选举应在紧急支尔格大会召开两年之后，即 2004 年 6 月 11 日举行。总统选举比较简单，认为可以在 6 月或 7 月初举行，但是议会选举不可能那么快举行。因此就有了两个基本方案：在波恩时限内举行总统选举并在今年稍后或明年举行议会选举；或者在波恩时限外同时举行这两次选举。现在正在辩论这两个方案的利弊，希望在 3 月 31 日至 4 月 1 日举行柏林会议之前达成一致意见。在考虑这两个方案时，最主要的问题是阿富汗和平进程必须向前推进，而不是面临动摇的危险。因此，选举必须具备必要的先决条件。

16. 不管选择哪个办法，为自由和公正的选举创造环境极为重要。阿富汗人一直不厌其烦地强调不受干涉和恫吓地举行选举多么重要。他们的座右铭一直是“先缴械，后选举”。但是如果统治阿富汗各地区的派别能利用自己控制的安全机构和政府媒体牟取自己的政治利益，那么选举在很大程度上将在国际和国内失去合法性。从积极的一面看，2003年8月非正式通知安全理事会的一些关键基准已经实现。已经通过了政党法，一些重要安全机构进行了改革，解除武装、复员和重返社会方案已经开始。但是，从现在到举行选举有更多的事必须做，才能按波恩协定规定成立“具有充分代表性的政府”。媒体法需要修订，以保证记者得到保护；必须颁布规定，让登记的党派有平等机会利用政府媒体；必须任命更多不偏不倚的官员担任重要行政和安全职位；尤其是必须在解除武装和复员方面取得更多的进展。关于后者，国防部已经同意所有重型武器进入储存场地，40 000名正规军和目前在国防部管辖下的100 000名民兵复员。这项工作应该充分落实，重视整个部队单位的退役，并优先重视民兵的存在被认为不利于公正选举的那些地方。

17. 要为可信的选举创造条件，阿富汗人和国际社会都必须紧急作出坚定承诺。但是这个承诺是一种投资形式；只要人们认为选举可信，那么，在使和平不可逆转并成功写下《波恩协定》的最后一章方面，选举就会发挥不可替代的作用。

E. 安全部门改革

18. 为了使下一届政府掌握维护主权、施政和法治的工具，必须进一步加强新成立的阿富汗安全机构。虽然这项雄心勃勃的工作只能在中期实现，目前正努力加速这一进程。阿富汗机构及其国际对应方正拟订机制，确保对落实安全部门改革采取综合办法，即解除武装、复员和重返社会，建立阿富汗国家军队和阿富汗国家警察，改革和加强司法部门，以及打击非法麻醉品。

19. 国际社会必须进一步提供安全援助。现在作出及时和适当的反应，将有助于取得更大的进展，发展国家安全能力，从而减少需要国际部队的时间。

20. 在改革主要部委方面已取得进一步进展，但是两年时间过去了，这种进展还不够。国防部改革的前两个阶段已经结束，任命了22名最高级干部和125名主任级职位。下一阶段一开始将为700名第三级职位确定人选。然而，自力维持的平行军事结构普遍存在，妨碍了国家安全部队的建立。能否消除这些平行结构取决于能否成功进行解除武装，复员和重返社会，此外，必须加速建立国家军队和警察以填补安全真空。

F. 阿富汗国家军队

21. 在美利坚合众国领导下，阿富汗国家军队已经训练了中央军团5 271人，另有3 056名新兵在喀布尔军事训练中心受训。通过同时训练三个营（每营约750人）的新兵，正在加速加强阿富汗国家军队。第14营有835人，于2月15日结

业，将派到中央军团第一旅。预期第 15 营将于 3 月 21 日结束训练，又会给第一旅增加 830 人。中央军团应在 3 月底完成，届时将开始进行区域军团的长期发展，最终取代目前的阿富汗民兵组织。预期到 2004 年夏天，阿富汗国家军队将有约 10 000 名现役士兵，而十年计划规定实现的兵力目标为 70 000 人。

22. 现已采取措施解决去年征募和减员方面遇到的问题。今年的征募人数更多，范围也较广。人员保留情况有了改善，减员从 2003 年 11 月的每月 15% 下降到大约 3%，部分原因是生活条件改善，努力吸引离队者返回，以及武装部队提高了多样性。

23. 阿富汗国家军队军官团正在指挥和参谋学院接受训练，是从 2 月 14 日正式开始的。目前，60 名军官正在参加为期四个月的课程，主要内容是人事、后勤、教育、决策和作战计划。

G. 解除武装、复员和重返社会

24. 自愿解除武装、复员和重返社会方案已表明取得一些成功，但未达到预期目标。截至 2004 年 3 月 6 日，自试点进程于 10 月份开始以来，共有 5 373 名前士兵/军官复员，其中 1 870 名在喀布尔。目前，阿富汗过渡当局、牵头国日本、联阿援助团和联合国开发计划署(开发计划署)正在审查解除武装、复员和重返社会试点项目在昆都士、加德兹、马扎里沙里夫和喀布尔取得的经验，以检查是否能有改善。审查工作发现复员行动中存在的系列典型缺点，其中包括交出的武器是旧武器，复员的人员是兼职人员和“预备人员”，而不是全职现役人员。各派别领导人缺乏政治意愿的问题也很明显，例如杜斯塔姆将军在北方采取慢慢走的策略就表明了这一点。目前一个令人担忧的问题是，普遍存在地方指挥官敲诈勒索复员士兵的情况，这导致阿富汗新开端方案停止向士兵支付作为重返社会一揽子措施一部分的遣散费。迄今为止已实施的试点项目表明，政府高层需要在政治上更多介入，为更重要的解除武装、复员和重返社会铺平道路。

H. 阿富汗国家警察

25. 目前，包括边境警察在内共有 4 339 名警官通过德国警察项目和美国培训方案受到了培训。在喀布尔，德国警察项目正在喀布尔警察学院监督 1 500 名警官学员和 500 名边境警察的培训。在培训培训者方案结束以后，目前由阿富汗人讲授警察课程。尽管做出这一努力，但各省训练有素、装备精良的警察人数不足，此种情况一直被认为是扩大政府权威的主要障碍之一。为弥补这一不足，美国正在建立七个地区警察培训中心，预计到 3 月底开始运作，并到 6 月底培训出 8 000 名警察士官和 12 000 名巡警。德国警察方案还向昆都士和赫拉特两省的德国省级重建小组派遣培训人员为警官授课，并最终将部署到所有省级重建小组。最后，内政部需要一个实实在在的改革和能力建设方案，以协调和管理全国的警察行动。鉴于国际警察培训人员人数有限，希望省级重建小组能够提供部署后指导，

以支持内政部。帮助支付警察薪水的工作正通过由开发计划署管理的阿富汗法律和秩序信托基金进行。尽管捐助者提供的经费能够满足阿富汗 1 382 预算年度（2003 年 3 月至 2004 年 3 月）的大部分经费需求，但下一年度的经费仍严重不足，需要捐助界予以解决。

I. 司法部门改革

26. 宪法的通过和省级稳定战略的制定，为重新评价阿富汗司法部门的改革方法，重申法治对于整体政治稳定的中心作用提供了一个机会。宪法特别对司法制度提出若干改革，但要实施这些改革，需要司法部、总检察长和最高法院在国际合作伙伴的支持下密切合作。加强这些常设司法机构的行政和管理能力，将使它们能够通过中央、省和地区三级更有效地利用资源，更积极地参与国家级目标的制定和实现。

27. 司法部门的改革已经取得若干成就。经过改革的《刑事诉讼法》法令于 2 月中旬颁布。该法令提供了一种灵活的制度，必要时可将地区法院的管辖权转移到省级法院。有了这一制度，就能够逐步将刑事案件转移到正规司法系统，但这需要省级基础设施能够有效运转并恢复地区法院。省级法院的建造工作正在九个省会进行，而地区法院的优先次序将由省级稳定战略确定。2 月 21 日，与高级司法和执法人员共同启动了一个为期二周的培训培训者研讨会，就新的刑事诉讼法进行培训。此外，旨在促进法治和善政的政府间组织，即国际发展法组织正在对 450 名法官进行培训。

28. 司法系统的恢复和加强与其他政治、安全和重建努力相互关联。为了在整体上加强司法系统，其中包括监狱管理，下列领域的干预行动至关重要：加强行政能力和财务管理、房地和通讯基础设施的重建和修葺、法律的修订和宣传以及促进法律教育和研究。与此同时，特别是因为大多数阿富汗人依赖传统司法系统，需要更多关注传统司法系统的作用及其与正规机制的关系。

惩戒系统

29. 惩戒系统的改革迄今为止主要集中在喀布尔。2 月份，联合国毒品和犯罪问题办事处完成了喀布尔男性拘留中心第一轮修复和重建工作。更新 Pol-e-Charki 主要监狱和喀布尔女性拘留中心的工作也在取得进展。过渡当局已经制定了一个改革全国监狱系统长期再发展计划。在下一个财政年度，重点是核准一个战略指导计划，修复几个地区监狱，建立一个监狱行政管理总部设施，并建立一个教化官员培训中心。长期而言，还将逐步采用犯罪人分类制度、犯罪人方案和一个逐步释放制度。然而，这些改革能否实行，要看阿富汗过渡当局由于相互冲突的财务优先事项而面临的严峻资金短缺问题，以及捐助者对惩戒系统改革的支持力度较小等问题能否得到解决。

J. 反麻醉品活动

30. 阿富汗成功建国面临的不断扩大的持续威胁，是非法麻醉品的生产、贩卖和贸易等问题与日俱增。这种威胁产生的消极影响非常普遍：扭曲工资结构，在各级文职和军事机构内部滋生腐败，并扭曲农业经济财政。联合国毒品和犯罪问题办事处为阿富汗编写并于2004年2月18日发布的农民意向年度调查报告又公布了一些坏消息，表明来年鸦片生产可能会进一步扩大。接受调查的生产者中有三分之二声称，他们打算在2004年大幅度增加鸦片生产。后来于2月份进行的快速评估调查进一步证实了这一可能趋势。

31. 在这种不断恶化的背景下，打击非法毒品的工作继续进行。禁止毒品的生产、贩卖和消费已经作为法律列入阿富汗宪法。去年由司法部和联合国毒品和犯罪问题办事处起草的麻醉品法于1月25日生效，为起诉与毒品有关的犯罪提供了一个强有力的法律框架。政府在联军支持下启动了一个战略，更加有力地打击麻醉品，并于最近在巴达赫尚和拉格曼两省成功开展截查毒品行动。此外在联合王国（为阿富汗毒品管制提供国际援助的牵头国）、美国和反麻醉品局的支持下，正在建立一个由内政部领导的中央灭毒工作计划小组，以确定消灭罂粟工作的目标地区，评估灭毒活动的效果。

32. 在反麻醉品局、联合王国及联合国毒品和犯罪问题办事处的组织下，2月8日和9日在喀布尔召开了一次同阿富汗有关的国际禁止麻醉品会议，首次促成各省、中央政府和国际社会的关键行动者进行讨论。会议确定了一些优先事项，其中包括：需要将毒品管制纳入所有发展部门，改善所有主要部委和捐助者间的协调，在重点地区部署阿富汗禁毒警察，以及向阿富汗社区所有各级提供有效的毒品宣传方案及预防滥用毒品方面的专门技能培训。会议广泛认识到非法毒品问题的跨行业性质，并认为这是国际社会应该大力解决的一项重要工作，因为这一问题可能会使国际社会为把阿富汗建设成为一个经济健康、实行法治、安全、稳定的国家而提供的所有其他援助前功尽弃。

33. 阿富汗过渡当局和国际合作伙伴面临的任務异常艰巨。既需要立即采取行动，防止罂粟生产进一步扩大，堵截与毒品有关的有组织犯罪，也需要做出长期承诺，加强法治，促进替代谋生手段，减少对毒品的需求。

K. 国际安全援助部队

34. 在北大西洋公约组织(北约)的指挥下，国际安全援助部队继续为喀布尔的安全做出重要贡献。在德国于1月6日接管昆都士省级重建小组之后，北约也按照2003年10月13日安全理事会第1510(2003)号决议的授权，开始在喀布尔以外进行部署。北约最近做出在阿富汗境内进一步扩大行动的决定，并表示将接管马扎里沙里夫、昆都士与赫拉特北方三省现有的省级重建小组，而且还可能在2004年6月底之前再建立两个重建小组。这些消息都令人鼓舞。由于即将开展选

举进程，我鼓励北约向阿富汗安全部队及时提供必要的帮助，使其发挥最大作用。3月9日，我接到哈密德·卡尔扎伊总统的一封信。他在信中告诉我，他已经请求北约在选举过程中提供更多援助。我一直在与北约秘书长亚普·德霍普·舍费尔保持联络，表示在这一过程中联合国将提供全面合作。北约最近向喀布尔派遣了一位高级文职代表。这一举动受到欢迎，应该会加强我的特别代表和国际安全援助部队指挥官之间业已存在的极好的合作关系。

L. 省重建小组

35. 作为联盟部队稳定努力的一部分，在过去的几个月中，美国在贾拉拉巴德、科纳尔、霍斯特和加兹尼成立了4个新的省重建小组。现在全国共有11个省重建小组，10个在联盟指挥之下，安援部队的第一个省重建小组设在昆都士。计划于4月和5月初分别在卡拉特（扎布尔）和塔林库特（乌鲁兹甘）成立由联盟领导的省重建小组。

36. 省重建小组的部署在各方面促进稳定：通过巡逻和与地方当局接触改善安全环境、协助部署国家警察部队和阿富汗国家军队、支助联阿援助团解决地方性冲突、提供关于选民登记和解除武装、复员和重返社会方面的安全咨询和支助、通过省保安工作队支助地方安全部队。十分重要的是，随着省重建小组获得越来越多的项目执行资金，应该重申已达成的谅解，即省重建小组的重点是创造一个安全的环境，在省重建小组辖下实施的项目应该是在高风险地区，而不是在援助机构能够自由活动的安全地区。联阿援助团将继续与联盟和安援部队合作，推动十分重要的与援助机构的对话。

37. 随着省重建小组数量的增加以及参与重建小组的国家数量的增加，连贯性以及同政府和国际机构的协调日益重要。应特别注意确保在全国实施统一的远景规划和共同政策。

M. 人权

人权概况

38. 在全国部署一支专业、有效并负责的警察部队这项工作的进展有限，因此总的人权环境不断引起关注。联阿援助团和阿富汗独立人权委员会继续收到指控地方指挥官和官员、特别是警察和情报人员滥用权力的申诉。侵权行为包括恫吓、敲诈勒索、任意逮捕、非法拘留以及强占土地和房屋。过渡当局能够也必须作出更大努力，制止这些滥用权力行为。卡尔扎伊总统多次承认，在地方一级代表国家的人可以成为不安全的重大根源。如果要恢复有关社区对政府、特别是国防部和内务部以及国家安全局的信任，至少应该解除罪犯的官职。

39. 在此背景之下，我们欢迎政府设立监测和保护人权的机构。外交部已设立了一个人权股，并在联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的培训下开展每

年编写人权条约报告的方案。提交给人权高专办的第一份报告应在 2004 年底前完成，预期的报告内容是《公民及政治权利国际盟约》的执行情况。还将向国家非政府组织提供技术援助，帮助它们起草各自的“非正式”报告。2003 年成立的内务部人权股将其活动扩大到了国内 24 个省，并增加了在喀布尔的活动。该股由于资源短缺受到限制，但阿富汗法律和秩序信托基金已承诺提供 167 万美元，这应该会提高该股监测警察部队尊重人权情况和提供人权培训的能力。

40. 贩运妇女和儿童是一个受关注的严重问题。虽然被贩运出阿富汗的儿童确实数目不详，但阿富汗独立人权委员会已经记录了关于在 2003 年最后五个月中失踪者的 300 多个案子。制止这种有辱人格的非法交易的工作是在劳动和社会事务部领导下开展的，并得到以下方面的协助：内务部、外交部、司法部、宗教事务部、联阿援助团、儿童基金会、人权高专办、国际和地方非政府组织以及阿富汗独立人权委员会。

阿富汗独立人权委员会

41. 新宪法明确说明了阿富汗独立人权委员会在其当前任期之后的作用，目前的任期将于 2004 年 6 月终止。确切的职能和组织结构将由今后的立法决定。在此间隔期间，阿富汗独立人权委员会在联阿援助团、人权高专办和开发计划署的支助下，继续开展以下五个方面的活动，即人权教育、妇女权利、儿童权利、过渡时期司法、以及监测和评价。

42. 虽然委员会继续着重于解决当前侵犯人权问题这一需要，但现在开始转向注意过去的侵权行为。阿富汗独立人权委员会开始进行全国公众协商，以确切了解大众对如何处理这些罪行的看法。这项工作是在国际过渡时期司法中心支持下开展的，预期将于 2004 年年中结束。在此期间，人权高专办对 1978 年 4 月 27 日至 2001 年 12 月 22 日期间的侵犯人权行为开始进行调查，预期在 2004 年 9 月前可结束调查并向阿富汗独立人权委员会提交一份报告草稿。这项报告草稿以及全国协商进程将帮助阿富汗过渡当局决定如何开展过渡时期的司法工作。

妇女地位

43. 阿富汗新宪法中规定妇女享有平等权利，这为妇女在社会中发挥更全面的作用提供了法律基础。关于妇女在国民议会上下两院代表权的规定保障了她们在全国决策中的发言权。

44. 妇女部将 3 月 8 日国际妇女节的主题定为“阿富汗的法治与妇女生活”。在庆祝妇女节活动中，妇女部在联合国妇女发展基金和日本国际协力事业团的支助下，在喀布尔组织了一系列讲习班，讨论妇女在即将举行的选举以及在实施宪法方面的作用。3 月在若干省份举办了强调妇女在选举登记和选举中的权利和责任的活动。

45. 前面已经指出，妇女选举登记最近有所增加，据信这是因为开展了一些有意识的活动，包括在宣传和公民教育活动以及在区域中心组织的特殊活动、包括关键公众人物的登记中给予妇女特别的注意。另一个原因是，阿富汗公众意识到，妇女选民少意味着一个地区选民少。最后，因为男子认识到，妇女的登记工作由女性人员进行，他们越来越愿意让他们的妻子和女儿进行登记。

46. 尽管如此，该国某些地区牢固的社会和文化习俗继续限制妇女的公共作用。这类限制在希拉特尤其明显，据报告在过去几个月中，该地强迫婚姻和妇女自杀增加，禁止妇女参与公共事务，并谴责妇女活动积极分子，指责她们反国家，受外国支持。

N. 恢复、复兴和重建

47. 在阿富汗过渡时期第二年结束之际，社会和经济领域的成果已得到保证。在2004年初，由430万儿童在小学和中学就读，其中女孩占40%。现在40%的人口享有政府的整套初级医疗保健服务。此外，农业高产出、公共部门薪资提高、地方建筑和商业服务需求增加等因素推动了经济快速增长。

48. 主要是城市地区和一些省份的中心地区感受到了上述经济成果。省和地区行政部门对国家的长期稳定至关重要，但与中央机构相比，它们得到的支持仍然不足。必须改变这一状况，为此应开展协调的培训活动，加强制度，确保首都及时转发薪资和非薪资资金。目前正在执行大型国家方案，例如以地区为基础的全国发展方案、全国团结方案和国家紧急就业方案，以此来确保把援助的利益更公平地分配给地方社区，并在复兴和农村发展部一类的部委促进能力建设和组织体制改革。目前，独立行政改革和公务员制度委员会在公务员择优录取、培训和能力建设方面得到开发计划署的支助。阿富汗新兴私营部门是推动恢复和增长的一股潜在力量，但仍未得到足够利用。必须加速开展安置230万前难民的多部门工作，因为预计2004年会有大量新的返回者。今后一年需要作出更有创造性的公共和私营部门的综合投入，从而为复原战士创造机会，使他们重新加入平民经济，并帮助农民，使他们不再参与种植鸦片。

49. 重要的是，2004年是13年来联合国第一次没有为阿富汗拟订年度联合呼吁。这次改变长期做法反映出过渡当局在筹集国际资金用于指定国家优先事项方面的领导才能、教练程度和能力，以及国家预算作为战略协调工具的效能都越来越获得确认。联合国机构日益期待通过参与编制国家预算和执行多年方案使它们在阿富汗的工作正常化。联合国协商小组正通过发展和维持一个追踪援助的数据库来协助过渡当局的预算工作。正在联合国国家工作队内开始进行讨论以提出共同国家评估。这样一来，两年内会在联合国发展援助框架之下根据阿富汗财政年度确定年度机构方案拟订周期。

50. 自 2003 年末以来，若干联合国机构和布雷顿森林机构一直支持过渡当局筹备名为“确保阿富汗未来”的长期费用计算工作。这项研究是要有说服力地全面计算应付各个部门明确规定的恢复和重建目标所需费用。根据深入的部门评估和经济增长预测，七年的通盘投资数字为 285 亿美元。其中 70 亿美元所需投资指定用于各社会部门，包括保健、教育、难民和国内流离失所者以及社会保护。希望将于 2002 年 3 月 31 日在柏林提交给国际社会的这份文件能引导和鼓励捐助者确定其对阿富汗的多年承诺。

0. 特派团支助

51. 特派团继续在喀布尔市郊发展联合国阿富汗行动中心。已通过拟订共同事务协定正式确定了儿童基金会、联合国项目事务厅（项目厅）、阿富汗开端方案和难民专员办事处之间的合作安排。正在行动中心内建造住宅大楼供联合国志愿人员居住。儿童基金会提供仓库空间用于包装成套选举资料。正在大门和围墙加装更先进的安全设施。

52. 已在喀布尔国际机场开设备有专用安全、海关和移民设施的联阿援助团终端站。特派团获得了第二架安托诺夫-72 式货机和四架直升机，以赫拉特、喀布尔和马扎里沙里夫为基地，用于选民登记和选举工作。

53. 正在项目厅的支助下确定和建立符合联合国最低作业安全标准的省选举办事处，以支助选民登记和选举。联阿援助团也在喀布尔联合选举管理机构选举秘书处设立了一个选举数据输入中心。

三. 意见

54. 阿富汗近年来的事态发展使人们对各种政治力量极不信任，不同族群之间互相猜疑，国家几乎全无社会和有形基础结构。连年冲突使人深信权力只来自军事优势。导致驱逐塔利班的一些事件和波恩进程使公众认为他们的利益被忽视；这种感觉因喀布尔陷落后安全机构的组成长期缺乏族裔和区域平衡加剧。

55. 和平进程带来许多利益，特别是对大部分城市人口而言，但仍未带来中期或长期的安全感。许多阿富汗人仍认为和平并非不可逆转，并凭这种感觉行事。因此，国际社会仍然同时开展建立和平及被视为临时行政当局主要任务的建设和平工作。简而言之，国际社会和新国家安全部队共同负起安全职责是和平进程几乎每一个其他部分取得成功的关键。

56. 2002 年举行了短期的紧急支尔格大会，2003 年举行了制宪支尔格大会，因此已取得许多进展。这两次活动的目标迥异，大大促使阿富汗各阶层人士认识到和平政治谈判，甚至是妥协会带来好处。希望选民登记的势头将会加强这种认识。事实上，制宪支尔格大会期间出现的极为严重的分歧已妥善处理，并达成妥协和共识，这证明已有了参与民主进程的新意愿。

57. 曾多次指出，人民个人和集体都必须认为会有和平红利，和平才能扎根。在城市地区，人们显然看到一些好处，但主要中心地区以外还有许多工作要做。我们远远没有实现在每一个地区成功执行一个社会项目或经济项目的目标。

58. 要使和平真正不可逆转还需要做很多工作，制宪进程发出积极信号，建立体制和发展法治增强了国家的信心，但个人安全感的关键仍在于扩大中央政府法令所及的范围以及在全国更广泛地区联合部署阿富汗的国际部队。部署这些部队会向地方社区灌输信心并支助国家合法机构向一些地方和区域领导人作斗争，这些领导人仍然不受绳墨而且削弱建设和平进程。

59. 虽然随时都要顾及合理的安全利益，但一些民团往往打着军队单位、警察或情报机构的旗号，其实只不过是敲诈勒索、不当影响和派别对立的工具。它们搞的是破坏安全。考虑到阿富汗的现实情况，目前正在推行的解除武装、复员和重返社会计划提供机会让民团指挥官认真寻求有吸引力的重返社会办法。在即将开展的选举进程中，不能再让敲诈习以为常，也不能再以恐吓为施加政治影响的工具。我相信，所有政治和军事领导人已经作出的复员承诺将会在未来几个月内充分履行。

60. 柏林会议将提供机会重申阿富汗与国际社会过去两年内发展的特别关系，在这种关系通过新宪法后已获加强，而且必须维持到选举以后。2004年自由和公正选举的预期结果——一个具有充分代表性的政府——无疑会强有力地推动和平与稳定的巩固。在规划选举时，阿富汗过渡当局、国际社会和联阿援助团需要议定一些关键基准，必须符合这些基准才能确保选举进程可信，使阿富汗进一步迈向持久和平。尽管选举很重要，但如果没有正当运作的国家机构能够满足全国民众的基本需求，则新政府的权力和合法性将会是短暂的。因此国际社会必须继续从旁支持新阿富汗直至彻底完成过渡。随着这个进程不断开展，联合国必须继续竭尽所能，才无愧于会员国和阿富汗人民对它的信任。

61. 在完成进行中的选举进程之前，联阿援助团的任务将继续包括2001年12月5日《波恩协定》和我2003年3月18日报告(A/57/762-S/2003/333)所述的一系列职责，主要是协助政治进程和体制建设以及重建工作。特派团有些任务已经完成或将近完成，与政治进程有关的新任务也已开始。安全理事会第1471(2003)号决议规定的目前任期将于3月27日届满。目前正在磋商波恩议程完成后联合国的作用。在3月31日至4月1日召开柏林会议之后，一旦作出举行选举所需的决定，联阿援助团今后的任务应该会更加清楚。届时我打算向安理会提交另一份报告，就特派团将来的任务提出更多建议。与此同时，我建议将联阿援助团的任务期限延长12个月。

62. 最后，我要衷心感谢安全理事会和其他会员国继续不断地支持阿富汗，我也要向我的特别代表让·阿尔诺以及联阿援助团及其伙伴组织的男女工作人员致敬，他们为开展工作献身致志。