



经济及社会理事会

Distr.: General
30 December 2005
Chinese
Original: English

妇女地位委员会

第五十届会议

2006 年 2 月 27 日至 3 月 10 日

临时议程* 项目 3

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

阿富汗境内妇女和女童的状况**

摘要

本报告根据经济及社会理事会第 2005/8 号决议，提供了 2005 年阿富汗境内妇女和女童的最新状况，并特别侧重于选举进程、促进和保护妇女和女童权利的努力以及社会和经济重建和复兴等方面。报告载列资料，说明联合国系统为支持阿富汗政府促进提高妇女地位和两性平等的工作而开展的各种活动。虽然阿富汗妇女和女童在法律、政治和教育等领域内已取得显著进展，但这种进展并未普及到该国各地，性别发展指标仍属全球最差之列。侵犯人权事件和对妇女的暴力行为持续发生，处处有闻，需要该国政府和国际社会即时行动，并加大力度。

* E/CN.6/2006/1。

** 由于需同联合国各相关实体进一步协商，本报告因而迟交。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-3	3
二. 政府间进程	4-9	3
三. 选举	10-18	4
四. 妇女事务部的活动	19-26	6
五. 对妇女的暴力行为和为妇女伸张正义	27-46	7
A. 对妇女的暴力行动	27-34	7
B. 人权、过渡时期司法和法治	35-46	8
六. 社会和经济重建及恢复	47-64	10
A. 卫生	47-51	10
B. 教育	52-56	11
C. 赋予经济权力和减少贫穷	57-59	12
D. 难民和国内流离失所者的回返	60-64	13
七. 协调联合国和捐助者提供的援助	65-69	14
八. 结论和建议	70-75	14

一. 引言

1. 本报告根据经济及社会理事会关于阿富汗境内妇女和女童状况的第 2005/8 号决议第 6 段提交。
2. 本报告提供最新资料，说明自 2004 年 12 月 22 日委员会上次报告（E/CN.6/2005/5）以来影响阿富汗妇女的政治、社会和经济领域动态。报告吸收了除其他外由联合国系统各组织和机构¹提供的资料，并在结论部分提出一套建议。
3. 对比阿富汗妇女在 2001 年末所摆脱的受压迫境况，她们过去几年在法律、政治和教育等领域取得的进展是显著的。在稳定阿富汗施政系统方面取得的进展有助于加强妇女的参政。尽管如此，阿富汗境内的妇女和女童仍在安全、经济、社会和人权等方面面临巨大挑战。联合国开发计划署（开发计划署）在 2005 年 2 月 21 日发起的阿富汗第一份人类发展报告《具有人性的安全》强调指出，创造提供服务和就业以及保护人权的手段，特别是在农村地区，乃是重建进程的主要安全挑战之一。报告使用综合了预期寿命、教育成就和生活水平指标的性别发展指数进行计算，结果显示，阿富汗妇女的性别发展指数的各项指标属于世界最低之列。贫穷、文盲、获得医疗保健的机会有限和对妇女的暴力行为持续不断，这些情况均需要阿富汗政府和国际社会在全国范围即时采取有效行动。

二. 政府间进程

4. 在本报告所述期间，包括大会、安全理事会和经济及社会理事会两个职司委员会（妇女地位委员会和人权委员会）在内的各个联合国论坛审查了阿富汗境内妇女和女童的状况。
5. 在讨论阿富汗局势及其对国际和平与安全的影响时，安全理事会和大会审议了以下问题：筹备议会选举和地方选举，包括提名女性候选人；体制建设方面的挑战；司法和安全部门的改革以及经济恢复。秘书长的有关报告²强调，由于暴力事件不断增加，普遍存在的毒品经济对阿富汗的长期安全和发展构成显著威胁，因而安全局势仍是令人关切的首要问题。
6. 2005 年 11 月 30 日，大会通过了第 60/32 A 号和 B 号决议，其中称赞阿富汗政治生活中增强妇女权能的工作取得实质性进展。大会重申妇女必须继续全面、平等地参与阿富汗所有领域的活动，包括各项发展、恢复和重建方案。大会要求各方按照《阿富汗宪法》和包括《消除对妇女一切形式歧视公约》在内的国际法规定的各项义务，全面尊重所有人的人权和基本自由，不得有任何歧视，包括性别歧视、族裔歧视或宗教歧视。大会强烈谴责对妇女和女童的歧视和暴力事件。

7. 2005 年 10 月 27 日，在安全理事会关于妇女与和平与安全的第 1325 (2000) 号决议通过五周年之际，安理会举行了关于“妇女参与和平进程”主题的公开讨论。阿富汗妇女互援国际会国家主任应邀在安理会发言时指出，³ 在妇女的法律权利和增加政治参与方面已取得显著进展。她描述了各种严峻挑战，包括威胁、逼婚/早婚和妇女在试图行使其权利时面临的其他类型的暴力。她强调指出，加强法治并通过能力建设、教育、信息共享和获取资源等途径增强妇女权能的工作，需得到国际社会的持续支持和关注。

8. 人权事务高级专员在她提交大会的报告⁴中指出，该国人权状况仍极其令人关切。报告除其他外呼吁采取具体措施，处理普遍、持续的侵犯妇女和女童人权的行为，包括逼婚/早婚、侵害人身的犯罪和司法制度中的歧视。

9. 人权委员会阿富汗人权状况独立专家除其他外报告⁵了国家侵犯妇女权利的行为和与各种社会习俗有关的歧视。他建议该国政府继续拟订可持续的全面政策，以改善妇女和儿童的状况，特别是关注卫生、教育、经济机会和增强政治权能等问题，并在政策规划和实施的所有方面考虑到妇女权利和儿童权利。

三. 选举

10. 2005 年 9 月 18 日，举行了 1988 年以来的首次阿富汗国民议会下院 Wolesi Jirga (人民院) 的议会选举以及省议会选举。选举原定于 2004 年 6 月与总统选举同时举行，但奈于后勤和安全原因而两次推迟。根据《宪法》，阿富汗总统哈米德·卡尔扎伊于 2005 年 1 月 24 日组建了由代表不同族裔群体的六男三女构成的独立选举委员会。委员会得到国际选举专家的协助，这些专家共同组成联合选举管理机构，负责监督选举的组织工作。联合选举管理机构设立性别问题科，该科同活跃于公共推广、培训和能力建设等领域的管理机构各部门密切合作。在选举进程中，性别问题科的任务是在选举筹备过程中向女候选人、选民和各组织提供支持。

11. 虽然加强了安保措施，但竞选期间仍然充斥暴力行为。在该国南部和东部，塔利班武装重新出现，试图破坏人民院和省议会的选举，但未能得逞，而在其他地区，地方军事指挥官试图影响选举结果并威吓选民和女候选人。在选举日之前的两个月竞选期间，有七名议会候选人和六名选举工作人员被杀。包括 51 名女性在内的两百八十六名候选人自动撤选，⁶ 其中一些人指出是由于安全方面的担忧。

12. 在 2004 年和 2005 年登记的总共 1 250 万选民中，妇女占 41.6%。总体上，有 43% 的登记女性选民实际投票。在大约 1 250 万合格选民中，估计有 600 万人投票，远远少于参加了 2004 年 10 月总统选举的 800 万选民的人数。共有 2 753 名候选人参加了任期五年的人民院议员选举，其中 12% 是女性。

13. 按照《宪法》的规定，妇女赢得人民院 249 个议席中的 68 个席位（27%）。在赫拉特，一名女候选人在 17 名候选人中得到了最多选票。妇女还赢得省议会 420 个议席中的 121 席（29%）。由于三个省份没有女候选人，为妇女保留的五个省议席仍然空缺，而在喀布尔，妇女除为其保留的席位之外，还赢得两个省议会席位。

14. 阿富汗独立人权委员会和联合国阿富汗援助团（联阿援助团）就 4 月 19 日至 9 月 13 日期间的人民院和省议会选举编写了三份关于政治权利的联合核查报告。⁷ 对于在提名和竞选期间发生的限制行使政治权利的各类暴力行为和事件，报告指出，一些地区的女候选人成为一些歧视、威吓和暴力攻击行为的目标。不过，这并未妨碍大多数女候选人开展竞选活动，也没有阻碍女性选民参加政治活动和集会。在许多地区，地方当局和警察特别关心妇女的安全担忧，并应其要求提供警卫。大多数女候选人报告说，缺少经费和交通工具对其竞选活动构成严重妨碍。

15. 2004 年 3 月设立了性别选举工作队，作为性别问题咨询小组的分组。⁸ 该工作队在 2005 年初重新会合，重点研究妇女参与 9 月选举的问题。2005 年 3 月，工作队向独立选举委员会提交了对性别问题有敏感认识的选举法修正案。在竞选期间，工作队审议了参选女候选人面临的障碍以及她们的人身安全等问题。

16. 为增加妇女参选并确保其安全，为妇女单设了投票站。在阿富汗全国总共 26 243 个投票站中，有 11 387 个是为妇女而设。⁹ 在该国一些地方，阿富汗国家警察和军队接受了特别选举训练。为减轻女候选人、选民和公民教育者的安全担忧，联阿援助团同内政部、妇女事务部和各省警察首脑合作，提请他们注意妇女面临危险的情况。

17. 2004 年 4 月成立的妇女政治筹备委员会侧重开展促进妇女参政和担任领导职务的活动。该委员会由各政党的女党员、制宪支尔格大会女性成员和来自民间社会的女性组成。委员会举办训练讲习班、提供手册和文件、后勤支助和咨询。联合国妇女发展基金（妇发基金）、国际事务国家民主研究所、弗里德里克·埃伯特基金会和德国开发署驻阿富汗机构并通过德国发展合作及国际发展合作等途径向委员会提供了支助和咨询意见。

18. 2005 年 8 月，妇女政治筹备委员会向总统办公室提交了总统指定者的女候选人名单。在国民议会上院 Meshrano Jirga（长老院）总共 102 个席位中，有 34 个由总统指定。根据《宪法》第 84 条的规定，其中一半的席位为妇女保留。在其余 68 名选举产生的长老院成员中，六名是女性，其中两人拥有永久席位，另外四人占有临时席位。包括总统指定者在内，长老院女性成员的总数为 23 人，占成员总数的 22%。

四. 妇女事务部的活动

19. 在本报告所述期间，采取了进一步步骤来加强妇女事务部及其 34 个省办事处的机构能力。该部继续支持政府提高妇女作用的政策，包括为此向职能部委提供支助和指导，以便这些部委努力将性别观点纳入其工作方案和预算。该部还监督《消除对妇女一切形式歧视公约》的执行情况，并与联阿援助团和各政党紧密合作，促进妇女参政，并向参选的女候选人提供援助。

20. 在开发计划署和联阿援助团社会性别股提供的技术援助下，该部发挥牵头作用，确保将性别问题摆在千年发展目标的后续行动和执行工作的重要位置。该部积极参与同各主要职能部委就阿富汗千年发展目标所含各项目标和指标进行的协商，以确保阿富汗妇女的需要和优先事项得到考虑。在按照《北京行动纲要》12 个重大关切领域拟订国家妇女行动计划方面，该部还得到妇发基金的技术支助。目前，正在努力确保国家妇女行动计划得到政府的认可，纳入国家发展战略，体现在机构预算中并由职能部委执行。国家行动计划目前正在最后定稿。

21. 2004 年 12 月，联阿援助团和该部签署了关于“省妇女事务厅能力建设”项目的执行协定。该项目涵盖阿富汗的 15 个省。其目的是帮助政府提高对妇女和女童需要作出反应的能力。在该项目的框架内，在选举前举办了关于妇女参政的一个全国讲习班和三个区域讲习班，并向 10 个省妇女事务厅提供了交通工具。该项目定于 2006 年春结束。

22. 在 2005 年 4 月，联阿援助团和开发计划署协助该部拟订了向阿富汗公务员制度委员会主席和司法部长提出的关于拟议公务员法的建议。建议处理了女性在高级公务员职位的征聘和雇用过程中面临的结构化不利条件。建议还将两性平等条款纳入晋升和薪酬政策。

23. 在开发计划署支助下，该部继续努力将其性别培训方案制度化，途径是与公务员制度委员会合作，将性别培训作为公务员培训的组成部分。此外还主动接触了全国团结方案等国家方案。在本报告所述的整个期间，共有来自不同部委的 635 名工作人员通过该部的部委间性别培训方案得到培训。

24. 该部在妇发基金的协助下，监测政府为执行“前面的道路：阿富汗政府工作计划”中关于性别问题的规定而采取的行动。该计划在 2005 年 3 月 31 日和 4 月 1 日于柏林举行的阿富汗问题会议上提出，其中明确列出政府对处理妇女在经济、卫生和教育部门的需要和促进妇女参加公务员队伍的承诺。

25. 为响应卡尔扎伊总统向内阁作出的对九个最穷省份（努尔斯坦、扎布尔、潘杰希尔、戴孔迪、巴德吉斯、乌鲁兹甘、帕克蒂亚、萨曼甘和古尔）给予立即关注的指示，该部在开发计划署支助下于 2005 年 5 月筹备并开展了调查，评估妇女在这些省份的需要和优先事项。报告涉及了法律地位、教育、卫生和经济等四

个领域的优先事项。作为后续行动，每个部委均根据内阁指示承担了拟订工作计划的任务，以便对这些省份的妇女的需要和优先事项作出反应。

26. 在开发计划署等联合国实体的支助下，该部继续协调和实施为配合 2005 年 3 月 8 日国际妇女节和 2005 年 11 月 25 日消除对妇女的暴力行为国际日而开展的关于妇女权利和对妇女的暴力行为的宣传活动。

五. 对妇女的暴力行为和为妇女伸张正义

A. 对妇女的暴力行动

27. 2005 年 7 月，人权委员会暴力侵害妇女问题特别报告员实地走访阿富汗进行调查。她会晤了政府官员、司法机构成员、检察官、警官、医生和驻喀布尔、坎大哈和赫拉特的非政府组织和国际组织的代表。她还走访了监狱和妇女收容所，并听取了女性暴力受害者的证言。特别报告员在 2005 年 7 月 18 日对新闻界发表的声明中指出，尽管有关阿富汗妇女状况的法律和体制框架在过去三年半中发生了显著改变，但在公共和私人生活领域内，对妇女的暴力行为仍然极其严重、普遍。她特别强调指出，普遍存在的逼婚和童婚现象是对妇女的暴力行为的主要根源之一。

28. 据阿富汗独立人权委员会估计，该国 60%至 80%的婚姻是强迫婚姻。许多此种婚姻涉及不满 15 岁的女童，尤其是在农村地区。最近的报告显示，童婚占阿富汗所有婚配的 40%以上。⁴ 除了早婚和逼婚，家庭暴力、性暴力、绑架、强迫禁闭、所谓的名誉杀人和以女童和妇女抵债或解仇（bad）等，仍是阿富汗妇女和女童生活中的很大一部分，是增强妇女权能和两性平等的普遍障碍之一。未向女性暴力受害者提供足够支助和作出足够反应的情况，与该国各地的高自杀率有关联。2005 年期间，仅在赫拉特一地就有 75 起报告的自杀案。妇女往往被阻止或被禁止从事家庭以外的活动。在 2005 年，还有关于强迫卖淫和贩运外国女性及阿富汗妇女和儿童案件的报告。

29. 2005 年 6 月 6 日，根据总统令设立了消除对妇女的暴力行为部际工作队。该工作队由妇女事务部牵头，由来自阿富汗独立人权委员会、最高法院、总检察长办公室、朝觐、新闻和文化部、公共卫生部、外交部、难民事务部、内政部和教育部以及阿富汗女法官协会的阿富汗高级官员组成。工作队的任务是在国家一级监督并协调关于对妇女的暴力行为的行动和政策。工作队拟订了三个月工作计划，其中确定了改进司法和执法系统的反应的战略和行动，并随后除其他外建议向法院官员、总检察长办公室和警察部门工作人员提供关于处理对妇女的暴力行为案件的培训。

30. 联阿援助团人权股监督和调查了对妇女的暴力行为案件，并对妇女处于危险境况的情形进行干预，将她们带到安全的处所。妇女事务部法律司在妇发基金的

支助下拟订了一份全国名录，列出向女性暴力受害者提供支助服务的各机构和组织。

31. 妇发基金支持设立了关于对妇女的暴力行为的协商小组。小组由民间社会和政府代表组成，为消除对妇女的暴力行为开展宣传和工作。妇发基金还向促进妇女权利和提供法律服务的民间社会组织提供技术和财务支助。

32. 2005年2月7日，联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）与阿富汗独立人权委员会签署了伙伴关系协定，用以增强后者的回返者监测能力，包括监测、记录、报告和干预侵犯和违反人权的行为，包括对妇女的暴力行为。

33. 难民专员办事处通过其风险妇女方案，继续支助阿富汗妇女非政府组织向身处困境和需要医疗、心理和法律支助的妇女提供支助，包括支持由阿富汗妇女非政府组织运营的三家藏身处或收容所（两个在喀布尔，一个在赫拉特）。收容所中的妇女往往是孤身的被遣返者和躲避逼婚（往往是与年纪大得多的男子）、家庭暴力和所谓的名誉杀人行为的妇女。虽然在许多情况下，常常可通过调解、家庭团聚、当局干预或法律和心理辅导找到解决办法，但仍有许多妇女别无选择，只能长期生活在收容所。在生活在收容所的妇女得到教育和职业培训后，向她们提供了创造收入的机会。但是，没有男性的家庭支助，孤身的阿富汗妇女难以在收容所之外独立生活。

34. 在处理与对阿富汗境内妇女的暴力行为有关的问题方面，仍然存在严峻挑战。绝大多数对妇女的暴力行为案件没有报告，报案后的保护或补救办法不足或者根本不存在。向暴力行为和有害传统习俗的女性幸存者提供的心理-社会支助和心理健康服务十分有限。私人生活中的暴力行为被视作家庭问题，经历暴力行为的妇女和女童不能或者不敢向当局举报问题。她们如果离家出走，就有被刑事起诉、监禁和面临来自社区的轻蔑谴责的风险。此外，现有的有限资料显示，行为人受到任何惩罚的情况十分罕见。这表现在该国所有地区均没有对与未达法定年龄的女童结婚者提出刑事指控。因此，该国政府和其他行动者采取的举措、包括通过部际工作队开展的举措至关重要，应得到进一步支持、加强和监测。

B. 人权、过渡时期司法和法治

35. 人权委员会阿富汗人权状况问题独立专家在其报告¹⁰中指出，目前在阿富汗，几乎社会各阶层都有司法落后问题。报告提请注意妇女得到公正审判的机会十分有限的问题。联合国人权事务高级专员向大会提交的报告⁴也强调了司法制度中歧视妇女的问题。

36. 在开发计划署和联阿援助团提供的技术咨询和支持下，司法部、总检察长办公室和最高法院正在最后确定题为“为所有人伸张正义”的司法部门改革战略框架文件。该框架包括列有优先事项、基准、时限和费用的详细计划。预期该框架一旦完成，将为今后的改革工作和捐助者的投入提供指导。“为所有人伸张正义”

的政策文件承认阿富汗妇女在现行法律制度下处于极其不利的境况，并呼吁采取协调行动保护妇女的权利。文件进一步就妇女和儿童在司法制度下所受的待遇提出关切，并建议传统司法制度遵从国家法律和国际法律标准。“为所有人伸张正义”的最后草案于 2005 年 9 月提交内阁，供其认可。

37. 大部分阿富汗法官的法律资格有限，严重影响了所作裁决的质量。实际上，这往往就是执法不公。因此，需要持续重视司法机构的能力和资格。必须重视司法机构未来候选成员的资格问题。值得注意的是，妇女在司法机构中的任职人数仍严重不足，仅占阿富汗法庭法官总人数的 7%。总统即将在议会就职后任命最高法院法官，这为采取纠正行动提供了机会。

38. 开发计划署与阿富汗司法机构密切合作，开始执行“伸张正义”的新项目，目的是向农村社区提供关于司法制度的资料。该项目将包括提高法律意识方案和宗教及社区领导人的能力建设活动。

39. 阿富汗独立人权委员会过渡时期司法方案的目的是提高对人权的尊重并促进全国和解。在这一方案下，侵犯人权的行为被记录在案，侵权证据得到收集，并通过一个全国协商进程制订了追究以往罪行的责任的方法。根据委员会 2005 年的“呼吁正义”报告，拟订了和平、正义与和解行动计划，以便执行全国过渡时期司法战略。该战略包括五个要点：承认阿富汗人民遭受的苦难；确保国家机构有可信度和讲求问责；寻求真相和文件记录；促进和解；建立有意义、有效力的问责机制。不过，行动计划没有为战争罪、危害人类罪或其他严重侵犯人权行为规定大赦。行动计划于 2005 年 12 月由内阁通过。

40. 阿富汗独立人权委员会的妇女权利股继续在促进和保护妇女人权方面开展监测和提高认识活动，重点是支持妇女积极参与寻求真相与和解进程。

41. 该国政府决定在报告人权情况方面采取综合做法。2005 年 11 月 27 日，在喀布尔正式启动了“阿富汗持续人权条约报告的能力建设”项目。该项目将由外交部与其他相关职能部委合作开展，其目的是提高政府报告阿富汗参加的各项人权条约执行情况的能力。该项目鼓励妇女组织的参与以及收集对性别问题有敏感认识的数据，作为项目数据库的一部分。2005 年 4 月，联阿援助团在妇发基金和外交部的协作下，为民间社会组织举办了关于《消除对妇女一切形式歧视公约》非正式报告的讲习班。经济和社会事务部提高妇女地位司正计划在 2006 年向阿富汗派出技术援助团，就该公约的报告和执行提供具体指导和支助。

42. 妇女事务部法律司向辩护律师提供了关于妇女法律服务的培训，并就损害妇女人权的习惯做法开展研究。业已开展了情况调查，以确定各项法律是否符合《宪法》和国际法律框架。鼓励在不同地区设立家庭法院，鼓励建立法律案件数据库作为监测工具，用以提高司法机构处理妇女案件的效率，并鼓励适用国际法律条

款。这些活动是对阿富汗现有法律改革举措的重要贡献。正在进行的改革必须考虑到妇女的法律权利，包括在家庭法和人身法下的权利。

43. 被拘留妇女的境况和非法拘留问题继续引人关切。2005 年 5 月 31 日通过的《监狱和拘留中心法》规定，被拘留的男女应关在不同的设施内，并对带小孩的妇女给予特别关注。联合国毒品和犯罪问题办事处为新法的拟订提供支助，并已采取措施，确保新建的设施将适当考虑到妇女的需要，特别是带小孩的妇女的需要。在没有拘留设施的地方，被控犯罪的妇女据报被“私人拘留”，往往是被拘留在村长家。她们被当作囚犯，并被迫为该家庭做工。还有报告称，一些妇女在举报对其实施的犯罪后被任意拘留，罪名是败坏社会风俗，一些妇女则顶替被定罪的丈夫或男性亲属被拘留。⁴ 妇女和女童还因“逃跑”遭到拘留，而这种罪名在成文法中没有任何依据。这些案件的根源往往是逼婚或暴力行为。¹¹

44. 联阿援助团人权股继续监测被拘留的妇女的境况，并呼吁释放被任意或非法拘留的妇女。

45. 开发计划署通过其阿富汗法律和秩序信托基金，包括通过一个侧重于性别问题和妇女权利及招募女警官等项目，为内政部重建国家民警力量的努力提供支持。2005 年 3 月，拥有警察部门经验的一名社会性别问题顾问开始在内政部工作。该社会性别问题顾问拟订了部门性别问题主流化行动计划，以支持阿富汗国家警察内部的妇女招募、发展和晋升工作。迄今为止，这些方面工作取得的成绩有限。为加强女警察的招募而采取的其他步骤还包括在喀布尔国家警察学院设立了带有儿童设施的女学员宿舍。

46. 目前，阿富汗国家警察仅在喀布尔设有一个由女警官任职的家庭干预股。该股配有一个紧急电话号码，用以接听女性暴力受害者的投诉。该股处于试运作阶段，且资源不足。希望将在其他地区开办类似设施。

六. 社会和经济重建及恢复

A. 卫生

47. 阿富汗妇女的卫生指标仍不令人满意。尤其是产妇死亡率仍是世界最高的死亡率之一，为每 100 000 名活产死亡 1 600 人。生育率较高，为每名妇女生育 6.6 名子女。在死亡的育龄阿富汗妇女中，几乎有一半是由于怀孕和生产时的并发症。约有 87% 的产妇死亡是可以预防的。预期寿命较低；女性的预期寿命估计数为 44 岁。估计数字表明，仅有 40% 的人口有机会使用基本卫生设施。获得心理社会支助的机会几乎不存在。根据一份 2004 年的政府报告，仅有 23% 的人口能获得安全饮水，仅有 12% 的人口能享受适当的卫生条件。关于结核病的最近数字显示，60% 以上的新病患为女性。

48. 包括世界卫生组织（卫生组织）、联合国儿童基金会（儿童基金会）、联合国人口基金（人口基金）和妇发基金在内的联合国各实体以及国际非政府组织和捐助者均扩大了对该国政府的支助，以便降低产妇死亡率并向妇女提供卫生服务。采取的步骤包括开展提高公众认识运动、努力增加获得保健和健康信息的机会以及培训女保健人员。在巴米扬和巴达赫尚省，有 50 名社区助产士正在接受培训，在塔哈尔和萨曼甘省有 20 名妇女接受了保健和卫生教育。在完成培训后，这些妇女将通过家访向妇女和女童传授保健信息。

49. 还向公共卫生部提供了技术和政策支持，以便制订产妇和新生儿保健的准则和标准。作为对产科急诊培训的支助，卫生组织迄今已提供了 3 000 份达里语的“控制孕期和分娩并发症”手册。该手册已获公共卫生部认可，成为国家产科急诊标准培训手册。卫生组织还在支持公共卫生部引入改进计划生育方案的措施。已确定了到 2007 年底根除产妇和新生儿破伤风的目标。免疫活动继续开展。人口基金已同该部合作建立了生殖健康股。

50. 由儿童基金会牵头的联合国艾滋病毒/艾滋病专题小组正在支持该国政府拟订各种提高社区认识方案，以便改善社区获取高质量的艾滋病毒/艾滋病信息和服务的机会，并特别以包括妇女和女童在内的风险群体为重点。联合国国家工作队还商定，2006-2008 年联合国发展援助框架的优先事项之一将是拟订防治艾滋病毒/艾滋病和性传播感染的多部门做法，由政府 and 包括社区组织、宗教领导人和媒体在内的民间社会参与其中。这方面将包括对艾滋病毒和艾滋病如何影响妇女和女童的问题给予具体关注。

51. 目前亟需加强并协调各项努力，以求改善妇女获得保健服务、特别是生殖保健服务的机会，并支持该国政府实现到 2008 年将产妇死亡率降低 25% 的目标。缺少安全感和缺乏女医生仍是妨碍许多女性寻求保健服务的因素。纠正行动也必须处理这些问题。

B. 教育

52. 提高小学入学率的大型活动已将女童入学率提高到将近 40%，而男童的入学率为 67%。尽管如此，女童整体入学率仍是世界最低的比率之一，女童的中学入学率不到 10%。各地区之间以及城市与农村之间仍然存在入学率方面的显著差异。在东部和南部九省，女童在入学学生总数中的比例不到 15%。各学校还继续受困于高辍学率和严重的师资短缺，尤其是缺少女教师。例如在乌鲁兹甘省，根本没有任何女教师。据估计，有 86% 的 15 至 49 岁阿富汗女性，即约有 485 万人是文盲，而男子的文盲率是 57%。劳动适龄女性的高文盲率对家庭健康、儿童教育程度和整个经济发展造成许多不利影响。

53. 包括联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）、人口基金、儿童基金会和世界粮食计划署（粮食计划署）在内的若干联合国实体已在女童教育和妇女扫盲

培训方面作出投入，以此作为减少两性差距和促进提高妇女地位的手段。在其支持教育部门的努力中，儿童基金会已培训了 50 000 多名教师，设立了临时学习空间，协助拟订了新课程表并向 470 多万学童提供了教学资料。2004 年 6 月，教科文组织总干事和阿富汗教育部长签订了备忘录，重点是师资培训、课程改革、技术和职业教育和培训以及扫盲等领域的能力建设。还与高等教育部联合拟订了阿富汗高等教育发展战略行动计划。

54. 粮食计划署通过其学校补充营养餐活动向 120 多万儿童提供营养餐，继续为提高儿童入学率作出贡献。女童能多领一份植物油带回家，作为鼓励各家庭继续送女童上学的奖励办法。在严重或长期粮食匮乏的地区，以及（或者）无法进入的地区，粮食计划署每月向女童和男童提供一份小麦口粮带回家。为处理师资短缺问题，特别是偏远地区的师资短缺问题，粮食计划署向在职教师和实习教师提供粮食支助。粮食计划署还在 2005 年开办了 59 个非正规教育和扫盲训练班，培训了 18 199 人。这些举措特别以家庭女户主和寡妇等弱势妇女为目标。

55. 该国政府和联合国国家工作队设立了关于妇女综合实用识字能力的联合方案。在该方案下，预期到 2008 年将在妇女识字率方面取得可衡量的进展。该国政府还力争实现 100% 入学率，并使女童入学率达到 50%，作为千年发展目标为 2015 年所定目标的一部分。该国政府在实现该目标方面面临各种挑战，例如缺少学校设施，特别是农村地区缺少女童学校。女子中学方面的问题更为棘手，这类学校的数量很少，且十分分散。其他方面的问题仍然存在，诸如不安全的环境、儿童上学的路途遥远、贫穷、缺少女教师、对女童教育的负面态度以及早婚等。反政府的武装派别还以女童学校为打击目标，实施了诸如爆炸或焚毁学校等恐怖袭击，并发动反对女子教育的运动。

56. 教科文组织和开发计划署目前正与妇女事务部和喀布尔大学谈判，以便在喀布尔大学设立一个妇女/性别问题研究所。该研究所除了具有学术和研究功能外，还将除其他外为《北京行动纲要》、千年发展目标和《消除对妇女一切形式歧视公约》中规定的政策目标作出贡献。

C. 赋予经济权力和减少贫穷

57. 赋予妇女经济权力对阿富汗的持续恢复、重建和发展而言至关重要。但是，阿富汗妇女的传统角色是其公平参与经济活动的制约因素。由女性从事雇用劳动仍被视作经济极度困难的家庭最后选择的解决办法，而女性的工资水平通常仅为男子工资的一半，甚或更少。妇女在正规部门的参与主要是在城市地区，大多数是充当卫生和教育部门的公务员。在农业生产中，妇女继续发挥重要作用。虽然妇女的劳动大多没有报酬，但她们为干果、薪材、奶制品和手工艺品等一些市场销售产品的生产作出重要贡献。但是，即便织毯等妇女家庭生产构成家庭的主要收入，她们也很少控制这些产品的销售，而往往是由男性亲属或中间商所管理。

58. 国际劳工组织（劳工组织）、开发计划署、卫生组织、粮食计划署和妇发基金等若干联合国实体和非政府组织继续在不同的创收、就业和技能发展项目的框架内将妇女作为对象。这些项目包括就业服务中心项目、阿富汗恢复和就业方案、阿富汗小额供资促进就业项目和国家技能发展和市场联系方案。劳工组织在其本国工作人员培训方案中提供技术援助，以确保将性别观点纳入方案的所有方面。劳工组织在促进基于权利的经济恢复办法的工作中，翻译分发了基本劳工标准及其“女工权利 ABC”一书，并在与工人和雇主组织举行的讲习班上宣传其内容。劳工组织还制订了促进阿富汗（城市和农村）妇女重返劳工市场的项目。阿富汗妇女商业理事会在妇发基金的支助下继续协助妇女推销其产品。

59. 性别问题咨询小组已强调指出，有必要重新审查国家减少贫穷方案，以便使它们更加注重妇女问题，特别是赋予寡妇、生活在没有经济机会的偏远社区的农村妇女以及妇女为户主的家庭等弱势群体经济权力的问题，并确保找出并消除妇女在利用减贫举措、包括以技能发展和就业为重点的举措方面面临的制约因素。土地和财产改革的问题也需要给予特别重视，以确保以妇女为户主的家庭等弱势群体的需要和权利得到保护。

D. 难民和国内流离失所者的回返

60. 2005 年 8 月 30 日，阿富汗加入了 1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年议定书。这是该国恢复过程中的重要一步。

61. 在 2005 年 1 月 1 日至 8 月 31 日期间，共有 367 694 名阿富汗人在难民高专办的协助下自愿返回阿富汗。大多数人是从巴基斯坦（327 809 人）和伊朗伊斯兰共和国（39 885 人）返回。其中，181 276 人为女童和妇女，她们主要从巴基斯坦返回。除了有协助的返回外，还有大量阿富汗人自发返回，尤其是从伊朗伊斯兰共和国返回。还有一些无证件的阿富汗人被遣返。在 2005 年初以来从伊朗伊斯兰共和国遣返的人员中，有 65 人是孤身的阿富汗女子。

62. 难民的大批流入给阿富汗带来挑战。这一流入趋势很可能在成功举行选举之后持续下去。因此，必须增加社会-经济投入以便提高居民、特别是最弱势群体的创收。由于大多数回返者在城市地区安家，城市人口的年增长率估计达到 6%。

63. 难民高专办与国际移民组织（移民组织）和粮食计划署合作，于 2005 年 5 月开始组织国内流离失所者返回。这些人主要是从阿富汗南部和西部返回。鉴于大批国内流离失所者目前已在自己创造收入，增强其自立能力的工作也得到加强。

64. 住所仍然是回返者的优先需求之一。住所项目的 46%受益者是妇女。难民高专办已采取步骤，确保妇女参与实施住所项目和与卫生、水和就业有关的项目。

七. 协调联合国和捐助者提供的援助

65. 第三次阿富汗发展年度论坛于 2005 年 4 月 4 日至 6 日在喀布尔举行。来自政府和国际捐助界的 300 多名代表与会。性别问题咨询小组为该论坛编写了背景说明，其中提请注意妇女事务部确定的提高阿富汗妇女整体地位的若干关键领域，即：卫生、教育、法律保护、赋予经济权力、消除对妇女的暴力行为和妇女参与政治和公共生活。论坛上的发言和讨论为拟订临时国家发展战略提供了资料。将向 2006 年 1 月于伦敦举行的国际捐助者大会提出国家发展战略，其中将纳入千年发展目标的后续行动和执行工作。

66. 联阿援助团社会性别股通过联阿援助团各区域办事处的性别问题指定协调人和与各省妇女事务厅开展密切协作等途径，继续支持和促进性别问题主流化的工作。2002 年以来，该股一直负责协调为联合国国家工作队各性别问题协调人设立的信息和知识共享网络。2005 年初，联阿援助团重振了性别问题协调人网络的活力，将其作为宣传机制和信息共享的论坛。为国际和本国工作人员组织和协办了若干培训活动，重点是社会性别意识和宣传，作为将性别观点纳入所有方案和业务这一特派团政策的一部分。涵盖的主题包括性别问题主流化、妇女权利、行为标准和社会性别与多样性。还根据联合国各机构的需要向其提供了协助和便利。此外，根据特派团具体的培训需要，提供了定制培训。联阿援助团社会性别股还特别为独立行政改革和公务员制度委员会的民政人员培训方案制订了性别问题单元。

67. 2005 年 6 月，联阿援助团社会性别股向联合国行动管理者小组提交了性别均衡行动计划，其中所列的目标是就联合国各实体的本国和国际工作人员的组成收集按性别分列的数据。

68. 联合国各实体和包括劳工组织、开发计划署、粮食计划署和卫生组织在内的国际组织均作出特别努力，将性别问题纳入其在阿富汗开展的工作、包括向各职能部委提供的技术和财政支助的主流。

69. 2005 年 8 月，联阿援助团启动了关于防止和应付性剥削和性虐待及性骚扰问题的全特派团宣传运动和硬性规定的工作人员培训方案。

八. 结论和建议

70. **Wolesi Jirga（人民院）选举后，妇女代表在国民议会和省议会中所占席位分别达 27% 和 29%。由此，阿富汗妇女参与公共生活的程度显著提高。在 2001 年关于阿富汗问题的波恩会谈之后，妇女在过渡期间取得的其他进展包括：该国政府和广大公众对两性平等问题有了更多认识；为降低儿童和产妇死亡率采取了其他步骤；为改进妇女和女童受教育的机会和扫盲采取了进一步步骤。该国政府越来越多地处理以往被视为私人事务的问题，例如对妇女的暴力行为。这些改变**

表明，有了外部提供的空间和支助，阿富汗妇女已显示出她们有能力建设性地参与公共生活，并为和平与发展作出其贡献。

71. 虽然取得这些进展，但阿富汗妇女和女童在安全、人权、社会和经济等方面仍面临巨大挑战。该国许多地区的安全局势和基本人权状况仍然很差，尤其是在喀布尔以外的地区。包括塔利班残余武装在内的武装派别日复一日地践踏妇女人权。妇女在经济、就业和教育等领域取得的许多进展被普遍贫穷的持续影响所抵消。妇女在获得教育、保健、土地、信贷和生产手段等方面继续受到歧视，抑制了重建和发展努力。

72. 对过渡后时期而言，促进建立一个包容、参与和两性平等并且能对阿富汗所有男女的渴望作出反应的社会，是继续为改善整体安全和发展状况提供最佳前景的举动。迄今为止，阿富汗政府在联合国各实体的支助和建议下为此所采取的步骤值得称道，需得到进一步加强。主要的挑战是扩大和保持过渡时期带来的积极变化。需以阿富汗政府、民间社会和国际社会的名义采取即时、有效行动，促进和保护妇女和女童的人权，并消除基于性别的歧视。经济和社会援助方案需以妇女所获的法律权利为基础，鼓励妇女参与公共生活及新经济工作和活动，并确保在获取生产资源和进入劳工市场方面有更大的性别均衡。

73. 为达这些目的，除了关于该问题的以往各项报告中所提建议外（其中大部分依然有效），妇女地位委员会似宜考虑下列建议：

74. 阿富汗政府应：

（a）根据《北京行动纲要》认可两性平等国家行动计划，并确保向该计划的所有部门提供足够资源，并与妇女民间社会组织开展协商，充分执行该计划；

（b）采取紧急措施，确保平民、特别是妇女和儿童得到保护；

（c）加强法治和司法制度改革，包括为此培训司法人员和警察；修正或废除歧视性法律、条例、习俗和做法；将对妇女和女童的暴力行为、包括家庭暴力定为刑事犯罪；

（d）采取具体措施改进妇女得到公正审判的机会，包括为此扩大设立家庭法院和在阿富汗所有法院征聘和培训妇女；

（e）拟订对性别问题有敏感认识的有效战略，用以调查侵犯妇女人权和违反国际人道主义法的指控，促进向受害者提供补救并将行为人绳之以法；

（f）加强防止和对付性暴力和基于性别的暴力行为的各种措施，并建立支助服务，包括保健和心理社会服务和在全国各地设立家庭干预单位；

（g）释放国家拘留中心关押的、其行为并不构成阿富汗法律所规定的犯罪的囚犯，禁止个人监禁妇女，并为妇女重返其社区提供适当支助；

(h) 采取坚决行动，使阿富汗妇女和女童的社会和经济状况得到可计量的改善，包括为此：

- (一) 赋予妇女和女童经济和政治权力，包括为此采取可持续的能力建设举措；
- (二) 充分支持妇女从事工作的平等权力，并加强努力，促进妇女重新融入阿富汗社会各部门和各级的就业；
- (三) 确保获得土地和其他生产性资产的平等机会；
- (四) 改善获得保健服务和卫生信息的机会；
- (五) 加强减少和消除妇女文盲的努力；确保女童在初等教育中的充分入学率和在学率，提高女童在中学和高等教育中的就学率；培训女教师；消除学校中对女童的歧视；
- (六) 设立机制，监测取得的进展；

(i) 加强努力，促进和便利妇女充分、有效和平等地参与阿富汗各级和各领域的生活，包括参与各级决策。

75. 联合国系统、捐助国政府和民间社会应：

(a) 确保分配必要资源，用以将性别观点纳入所有政策和方案的主流；确保工作人员拥有支助能力和必要工具；并确保以赋予妇女和女童权力为明确目标的举措得到足够经费；

(b) 为改革和加强司法部门提供技术和财政支持，包括为此开展择优征聘，以确保合格的妇女能在此过程中得到同等考虑，并培训司法官员，复原基础设施；

(c) 继续为妇女事务部、各职能部委和所有政府机构提供技术知识和资源，以助其努力将性别问题主流化并改善妇女和女童的状况；

(d) 支持以可持续方式开展阿富汗妇女的能力建设，包括为此共享信息并提供资源、教育和培训，以使她们能够充分参与所有社会部门；

(e) 充分支持政府消除对妇女的暴力行为；

(f) 确保捐助者支持两性平等和提高妇女和女童地位的行动更加协调、透明和具有整体效力；

(g) 加强收集各部门按性别分列的数据的工作。

注

¹ 收到的资料来自联合国阿富汗援助团(联阿援助团)、劳工组织、移徙组织、人权高专办、艾滋病规划署、开发计划署、教科文组织、人口基金、难民专员办事处、儿童基金会、妇发基金、禁毒办、项目厅、粮食计划署、卫生组织和世界银行。

² A/59/744-S/2005/183 和 A/60/224-S/2005/525。

³ S/PV. 5294。

⁴ A/60/343。

⁵ E/CN. 4/2005/122。

⁶ 有三十五名女性参加省议会选举，16 名女性参加人民院选举。

⁷ 阿富汗独立人权委员会-联阿援助团联合政治权利核查，第一次报告（2005 年 4 月 19 日至 6 月 3 日）；第二次报告（2005 年 6 月 4 日至 8 月 16 日）；第三次报告（2005 年 8 月 17 日至 9 月 13 日）。

⁸ 性别问题咨询小组成员包括联阿援助团和其他联合国实体、联合选举管理机构、捐助者代表团和国际及民间社会组织。妇女事务部担任秘书处职能。

⁹ 数据来自各国议会联盟。

¹⁰ E/CN. 4/2005/122。

¹¹ 大赦国际，《女性仍受攻击——未能提供保护的系统性失败》（2005 年，伦敦）。