



## 秘书长关于尼泊尔请求联合国提供援助以支持其和平进程的 报告

### 一. 引言

1. 本报告是根据安全理事会第 1939(2010) 号决议提交的。安理会该决议应尼泊尔政府请求并根据秘书长建议，将联合国尼泊尔特派团(联尼特派团)目前的任务期限延长至 2011 年 1 月 15 日。联尼特派团是在 2007 年作为一个政治特派团而设立的，其任务包括监察尼泊尔军队和尼泊尔共产党——毛主义(尼共——毛主义)军火及武装人员的管理情况——后者的现名为尼泊尔联合共产党——毛主义(尼联共-毛主义)。本报告回顾了自我在 2010 年 9 月 2 日向安理会提交上一份报告(S/2010/453)以来和平进程的进展以及联尼特派团任务执行情况。

### 二. 和平进程的进展

2. 本报告所述期间，尽管继续作出努力，双方在推进和平进程方面仅取得有限进展。进行了密集但又零散的讨论，双方尚未作出将为和平进程主要任务凝聚势头的政治决定，即两支军队的前途和颁布宪法。就毛派军队人员的监察、整编和转业问题特别委员会秘书处的设立和运作达成一些程序性决定。设立了一个高级别特别工作组，以解决宪法起草中的争议性问题。

3. 各主要政党之间继续存在的不信任及由此出现的僵局，使得大多数实质性进展受阻。其症结在于，在马达夫·库马尔·尼帕尔总理于 2010 年 6 月 30 日辞职后，成立新政府问题悬而未决。在立法议会举行 16 轮投票后未能产生新总理。各党讨论了权力分享备选方案，迄今没有得出结论。可以看出，就主要未决问题达成谅解的可能性很大，但在执行顺序上仍有待商定。

4. 各方认为，他们寻求为打破僵局达成共识，但实际上很难脱离僵硬的立场。尽管制宪会议经 16 轮投票未产生结果，尼泊尔大会党坚持由拉姆·昌德拉·鲍德尔担任其总理候选人，该人是 9 轮投票中的唯一候选人。尼共(联合马列)在投



票中保持中立，尼联共(毛主义)表示反对鲍德尔的候选资格，因此若不达成政治解决，他将不可能获得必要多数。

5. 11月19日，在政府提出全面预算时，尼联共(毛主义)放弃不阻碍政府提出基本预算的协议，并在立法议会粗暴对待财政部长。总统随后根据看守总理的建议宣布立法议会休会，并以法令通过预算。反对党质疑看守政府是否有权让总统参与这一事项。立法议会休会还对今后总理选举投票和预算执行工作带来问题。12月12日，尼联共(毛主义)与一些小党共同正式要求总统召开会议。看守总理在公开声明中表示，只有在打破政治僵局之后才会重新召开会议。

6. 9月下旬，在尼泊尔大会党2005年以来举行的第一次大会上，萨希尔·柯伊拉腊在同前总理谢尔·巴哈杜尔·德乌帕激烈角逐后当选党主席，接替已故的吉里贾·普拉萨德·柯伊拉腊。尼联共(毛主义)中央委员会全会于11月26日结束，领导层结成统一战线，但重大内部分歧据称并未得到解决。最后文件将和平和起草宪法进程定为该党优先事项，同时谈到如果这一进程失败，将为“人民起义”作好准备。许多毛派军队人员参加全体会议，但联尼特派团认为这一做法违反了和平协定的精神。

7. 联尼特派团要求各方就不成文“君子协议”的范围作出说明未果，据称该协议论及尼泊尔军队的限制和其国家责任的执行问题。因此该协议对联尼特派团监察军火和军队的工作带来影响。

8. 联尼特派团继续努力确保特派团在2011年1月15日有序撤出，就毛派军队人员整编和转业以及其他监察安排与相关各方加强接触。特派团继续敦促各方讨论《监察军火和军队管理工作协定》和联合监察协调委员会的前途问题。

9. 根据安全理事会要求，主管政治事务副秘书长林恩·帕斯科在10月和12月两次访问尼泊尔，以评估和平进程进展情况。他与各对话方会晤，紧急吁请各方为解决未决问题达成必要政治协议，主要是在联尼特派团撤离前进行毛派军队人员的整编和转业。

#### A. 宪法起草工作

10. 尼联共(毛主义)主席普什巴·卡玛尔·达哈尔牵头负责的高级别特别工作组就有关新宪法的210个未决问题中半数以上的问题达成一致，其中主要是有关省级联邦机构、在联邦和省两级使用官方语言、公民地位和司法机构问题。政府和联邦机构的形式等具有根本重要性的一些问题依然没有得到解决。特别工作组的任务限于12月11日届满，各方决定不给予延长。

11. 制宪委员会无法满足11月17日编写宪法草案初稿的截止日期，引起对能否满足2011年5月28日颁布宪法截止日期的关切。

## B. 毛派军队人员的整编和转业

12. 毛派军队人员监察、整编和转业问题特别委员会成立秘书处，成员包括其前技术委员会成员以及每支安全部队和毛派军队的代表各一人。委员会随后任命一名秘书处协调人。尚未对编入安全部队的毛派军队人员的人数、编入标准或模式，或对为选择转业方案的人员提供的一揽子支助作出决定。

13. 应特别委员会要求，联尼特派团向和平和重建部提供了关于已核实毛派军队人员的数据。秘书处拟通过进行已进驻营地人员调查，收集更多数据以及对整编、转业或领取一笔现金“自愿退出”的选择。

14. 在主管政治事务副秘书长帕斯科 12 月初访问期间，秘书处协调人提出一个为期六周的计划概要，用以招聘和部署所有营地的联络队以及从联尼特派团接管监察责任。该计划尚未详细制定，也还没有得到尼联共(毛主义)的认可。特别委员会还表示，可以在作出必要政治决定后两周内对毛派军队进行监察，并在其后 45 至 60 日内根据对整编、转业或自愿遣散的选择将人员重新分组。

## C. 和平进程面临的其他挑战

15. 德赖的安全局势依然脆弱，继续出现犯罪集团和武装集团从事杀戮和绑架的报告。这些事件大都以工商界人士而且有时以幼儿为目标，主要目的是勒索赎金。在 10 月初发生的一起尤为暴力的事件中，两名男学童在尼泊尔根杰附近遭到绑架和杀害，引起自发抗议和零星冲突。政党附属青年组织之间的争吵也导致多人受重伤和数人死亡。

16. 再度强调基于认同的政治可能在新宪法颁布前加剧紧张局势。马德西的各党派长期以来对自己被排除在政府成立问题对话之外表示失望。最近，他们抵制选举委员会使用公民卡更新选民名单的努力。他们声称，以此作为登记依据会把马德西的 300 多万尼泊尔公民排除在外。其他小党感到关切的是，利用其他形式的身份证明登记选民会无意中给予非尼泊尔人投票权，从而危及国家安全。11 月 2 日，选举委员会对登记准则作出修正，允许使用公民卡之外的某些其他文件进行登记。然而，最高法院于 11 月 25 日发布暂时中止令，指示选举委员会停止对持有公民证以外身份文件的选民进行登记。

## 三. 联合国尼泊尔特派团的活动

### A. 军火监察

17. 武器监察办公室继续对尼泊尔军队和毛派军队遵守《监察军火和军队管理工作协议》的情况进行监察，对尼泊尔军队武器存放地点和毛派军队 7 个主要营地的武器存储区进行不间断的监视。武器监察员还定期查访附属营地，并组织流动小组开展其他行动。

18. 本报告所述期间，联合监察协调委员会共举行了五次会议，审议 15 起违规指控。三个案件已经结案，一个案件被驳回，11 个案件仍在调查中。

## B. 儿童保护

19. 联尼特派团继续向人权事务高级专员办事处(人权高专办)、联合国儿童基金会(儿童基金会)和联合国开发计划署(开发署)提供咨询支助，以执行经认定为未成年人而不符合资格的前毛派军队人员转业方案，并向负责监督尼联共(毛主义)遵守遣散行动计划情况的联合国机制提供咨询支助。特派团牵头安排安全理事会儿童与武装冲突问题工作组于 11 月 21 日至 26 日访问尼泊尔，这是工作组成立以来第一次进行实地访问。工作组成员评估了保护受冲突影响儿童方面的进展和挑战，并特别关注 2009 年 12 月为遣散不符合资格毛派人员签署的行动计划。

## C. 政治事务

20. 政治事务办公室继续监督、分析和报告总体政治局势产生的影响，包括各政党之间的动态、历来遭边缘化群体的作用和制宪会议的程序，并协助特派团领导支助和平进程。

## D. 新闻

21. 新闻和翻译股继续监测媒体情况并与之接触，散发与特派团工作有关材料，如实说明一系列问题。

## E. 安全和安保

22. 全国的安全局势保持相对平静，但发生了主要由德赖的武装集团实施的勒索和简易爆炸装置爆炸事件。在本报告所述期间，联合国工作人员或资产没有受到直接威胁。

## F. 特派团支助

23. 特派团支助部分继续在整个任务区支助联尼特派团活动，并依照已批准的结束计划为特派团撤出作好准备。这些活动目前侧重于资产处置以及武器监察员撤出营地场所的预先规划。联尼特派团还向驻加德满都各使馆、非政府组织和联合国机构通报工作人员技能情况，并安排外勤支助部来访，以解决工作人员安置问题。截至 2010 年 11 月 29 日，核定的 278 名人员中已有 254 人在特派团任职。在 182 名文职人员中，29.12%为妇女。

## 四. 人权

24. 在处理有罪不罚和确保对冲突期间或之后所实施的侵犯人权行为追究责任方面没有取得任何实质性进展。9 月，尼联共(毛主义)将一名毛派军队指挥官从其中央委员会停职；前已因指控此人参与 2008 年谋杀商人 Ram Hari Shrestha

以及从事传统药物非法贸易向其发出逮捕令。停职为期三个月，尚不清楚该指挥官是否保留其在毛派军队中的职务。

25. 政界有些人违反最高法院及其他下级法院的现有决定，呼吁要等到《全面和平协定》所设想的过渡司法机制成立后再对指控在冲突期间犯下侵犯人权和违反国际人道主义法行为的案件进行调查和起诉。2010年2月在立法议会提出关于设立这种机制的法案，但这些法案还有待立法委员会审议，而且法案目前的案文并没有规定起诉权限或将案件直接移交刑事司法系统。

26. 9月，人权高专办尼泊尔办事处发布题为“德赖法外处决指控的调查”的关注综述。该报告记录了2008年1月至2010年6月在德赖发生的造成57人死亡的39起事件，其中均涉及关于安全部队非法使用武力的可信指控。

27. 作为与政府协议的一部分，人权高专办尼泊尔办事处将在本年年底前逐步关闭其区域办事处，但将继续在尼泊尔全境开展实地活动。

## 五. 联合国国家工作队的协调

28. 政治不确定因素继续对尼泊尔的发展业务造成不利影响。11月20日以一项法令颁布的2011年预算已延误四个多月，迄今尚未得到立法议会批准。围绕批准预算出现的重大拖延和不确定性影响了收入、支出和投资预测。

29. 在本报告所述期间，开发署向选民登记进程提供持续支助，选民人数到2010年底已达到约130万人，到2011年中预计将达到1200多万人。

30. 联合国机构间转业培训项目由儿童基金会、开发署、联合国人口基金和国际劳工组织联合管理，继续向2010年2月毛派军队遣散的经核实认定为未成年人和新兵的4008名不符合资格人员提供社会经济转业支助。在不符合资格人员中，1800多人已获得关于转业选项的咨询，420多人已完成培训，该方案的100多名毕业生已获得有酬就业或自营职业。各类人员中妇女的百分比分别为33%、27%和40%。

31. 联合国地雷行动小组继续在协调、清除、风险教育、受害人协助和宣传等领域向该国政府提供支助。目前，尼泊尔军队排雷小组在联合国地雷行动小组支助下清除了53个雷场中的33个，其余20个雷场的清除工作于2010年10月开始。

32. 在联合国驻地协调员领导下并同该国政府和地方合作伙伴协商，尼泊尔发展伙伴和联合国国家工作队在2010年期间拟定“和平与发展战略”。这一战略定于2011年1月启动，为发展伙伴支助尼泊尔《全面和平协定》的执行提供框架，力图提高影响力，避免在过渡形势下的建设和平工作出现重叠、缺口和错失机会等常见风险。

33. 在强调重新重视长期发展的同时，政治僵局造成其余需求或严重脆弱状况得不到解决。据世界粮食计划署称，2010年农村地区无粮食保障人口的数量在320万和350万人之间波动，约占农村人口的16%，其中有160万人接受联合国援助。此外，每年季风造成的洪涝和山体滑坡对数百人乃至数万人造成影响。该国政府近年来增强了能力，但在建筑物防备和应急能力方面的合作放缓。需要增强可持续中期和长期措施，以减少脆弱性，解决对人道主义援助的需求。

## 六. 意见

34. 尼泊尔和平进程正处于十字路口。五年多前，在2005年11月签署《十二点谅解》时开始这一历程。通过在一年后签署《全面和平协定》以及随后达成各项协议和采取宪政、立法和政治措施，这一历程得到巩固，并促使有可能进行实质性的政治和社会改革。联合国对于能够以各种方式对这一国家主导进程作出贡献感到自豪。联合国在《全面和平协定》签署后创纪录的短时间内部署特派团，而且协助各方就军火监察协议进行谈判，而这一协议成为监察两支部队及其军火的依据并为解决争议和建立信任提供机制。在进行具有历史意义的制宪会议选举方面，联合国也向国家主管部门提供了大量协助。然而，尼泊尔实现可持续和平的历程尚未完成，随着关键时程和最后期限在今后几个月迫近，长期政治僵局妨碍进展的情况已成为尼泊尔人和国际社会日益关注的问题。

35. 该国政府和毛派在2010年9月商定，和平进程的其余任务将在2011年1月中大致完成，但迄今已证明很难做到这一点。尽管加大工作力度，包括在11月上半月举行高级别会谈，但有规范的讨论非常有限。在过去六个月里，该国仍然在看守政府领导之下，各方无法就新政府领导层和组建新政府达成一致。和平进程依然面临若干挑战，主要是在已延长到2011年5月28日的最后期限之前颁布新宪法，和将约19 000名毛派军队人员编入安全部队或转业。

36. 《全面和平协定》和《临时宪法》所载的其他若干承诺还有待履行，如果期望得不到满足，这些承诺会播下新一轮对抗的种子。各政党之间和内部关系对立、裂痕加深和随之而来的不信任依然是僵局的症结所在。这种对立并非不可克服。各方能够而且必须找到摆脱这一局面的途径。他们在过去曾作出重大妥协，他们不久还必须这么做。没有任何一方能够承担整个进程和自己辛勤劳动的成果受到严重威胁的后果。没有一方能够期望以牺牲他人利益为代价赢得胜利。

37. 在整个2010年期间，各方显示有能力就一些问题达成一致，最近一次是通过新宪法问题高级别特别工作组，以及今年早些时候就延长制宪会议和遣散不符合资格毛派军队人员达成一致。各方还有时间履行其和平进程承诺并改进其政治动态。这在很大程度上取决于他们是否有能力和意愿采取新措施，作出必要妥协，把公认需要采取的协商一致做法付诸行动。所有政党必须把重点放在尼泊尔国家

和人民的长远利益而不是政党利益上。圆满完成和平进程完全取决于各方重申其集体责任，具体展现从国家更大利益出发作出妥协的能力。

38. 需要迅速采取措施，确保毛派军队人员以彼此可接受的方式整编和转业，为了避免出现任何真空，联合国希望在联尼特派团撤出前完成这一工作。同样，在履行为确定尼泊尔军队的适当人数和实现尼泊尔军队民主化所作的平行承诺方面没有取得任何进展；各方承认，这对于尼泊尔未来的稳定同样至关重要。我的代表要求对《监察军火和军队管理工作协议》和联合监测协调委员会的地位作出澄清，两者分别是军火监察安排的依据和至关重要的解决争议机制。然而，各方目前尚未商定军火和军队监察后续安排计划。在没有更广泛政治协议的情况下，这会引发关切。

39. 应尼泊尔政府请求，安全理事会于2010年9月15日决定，联尼特派团目前的任务期限将于2011年1月15日终止。联尼特派团是作为短期特派团设立的。根据设想，特派团支助选举进程和监察军火和军队管理的任务规定为过渡安排。由于没有对毛派军队人员的未来达成一致——必须通过对话和妥协达成，在圆满进行制宪会议选举后，应各方要求多次延长监察任务长达两年半之久。在此期间，联尼特派团除发挥监察作用外，还成为这一艰难进程的积极因素。然而，特派团的任务规定有限，使其无法在整个和平进程中为解决政治困难提供更大支助。和平进程尚未完成，毛派军队人员的监察、整编和转业安排还不确定，因此还没有达到联尼特派团撤出的最佳条件。与此同时，鉴于各方未就政治问题取得任何有实质意义的进展，继续延长联尼特派团任务期限显然没有什么意义。

40. 联合国一贯强调尼泊尔的主权及对本国和平进程的主导权。联合国将继续为寻求尼泊尔的可持续和平提供长期支助，我将继续密切关注尼泊尔和平进程的所有事态发展，继续保持接触，在必要时向安全理事会通报情况。我确信，安理会将继续对和平进程的成功保持关注，并将根据需要随时响应其需求。驻尼泊尔联合国实体在时机成熟时将向毛派军队人员转业提供协助，并将继续向宪法起草进程以及建设和平工作的许多中期和长期要件提供支助。

41. 我深信，尼泊尔独特的和平进程所取得的进展不会轻易遭到逆转，我促请所有各方尽最大努力维护这些成果，圆满完成和平进程，确保该国的民主稳定。这种进程从来不是一件易事，而尼泊尔在设法完成其和平进程时所展现的诚意和坚定超过处于类似战后环境的许多其他国家。

42. 我要感谢安全理事会成员和其他会员国对尼泊尔以及联合国支持尼泊尔和平进程工作给予的长期支持。我还要感谢我的代表卡琳·兰德格伦、她的前任、她领导的工作人员以及在尼泊尔的各伙伴组织所做的不懈努力。