



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 1921 (2010) 号决议提交的, 在该决议中, 安理会应尼泊尔政府的请求并根据秘书长的建议, 将联合国尼泊尔特派团(联尼特派团)的任务期限延长至 2010 年 9 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, 其任务包括监督尼泊尔军队和尼泊尔共产党(毛主义)(尼共-毛主义)武器及武装人员的管理情况, 现在该党名称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 2010 年 4 月 28 日我向安理会提交上一份报告(S/2010/214)以来和平进程的进展以及联尼特派团的任务执行情况。

二. 和平进程的进展

2. 本报告所述期间, 在和平进程未完成的主要任务, 即解决两支军队的前景以及完成宪法起草工作方面, 仍未取得实质性进展。本届制宪会议延期和新总理选举都已经与毛派军队人员整编和转业培训问题联系在一起, 围绕这两个问题产生的严重政治分歧占据了各党派的精力。围绕本届宪政会议届满而导致的制宪危机因尼联共-毛主义、尼泊尔共产党-联合马克思列宁主义(尼共-联合马列)及尼泊尔大会党缔结了一项《三点协定》而得以避免。三方在协定中承诺向前迈进, 即就完成和平进程的剩余任务达成共识; 将本届宪政会议的任期亲自延长一年; 为通过总理辞职组建共识政府铺平道路。

3. 总理马达夫·库马尔·尼帕尔在 6 月 30 日发表的电视讲话中提出了辞呈。由于总统为组建共识政府的政党间谈判设定的最后期限已过, 未能达成任何协定, 宪政会议开会, 以绝对多数票方式选举一位总理。从 7 月 21 日开始投票, 经过五轮投票后, 剩下的最后两名被提名者尼泊尔大会党的拉姆·昌德拉·鲍德尔和尼泊尔联合共产党-毛主义的普什帕·卡玛尔·达哈尔·“普拉昌达”都没有



赢得多数票。两个候选人都需要其他政党的支持，但是那些可以对选票产生重大影响的政党仍然保持中立。尼共(联合马列)决定只支持能够掌控三分之二多数票的候选人。7月16日，马德西人各方联合起来恢复马德西联合民主阵线，再次成为宪政会议中的第四大政治势力。马德西联合民主阵线要求有争议的各政党在有关马德西人的若干问题上明确表明立场，但是在投票时仍然保持中立。

4. 最高法院7月底作出裁决认定，尼泊尔军队征兵是否违反和平协定的事宜不属其管辖范围，而是属于联合监察协调委员会的职权范围。此项裁决被尼泊尔军队解释为它允许重新开始征兵，理由是这一表决废止了同一法院颁布的禁止征兵令。尼泊尔军队通过广告公布了3464个职位，毛派军队也跟着发表声明说要开始征兵。联尼特派团写信给政府和尼联共-毛主义，公开重申其一贯立场，即任何一方军队进行的任何征兵活动，均构成违反《监察军火和军队管理工作协定》的行为。

5. 尼泊尔军队发言人指出，在立法议会成立后，负责处理《监察军火和军队管理工作协定》相关事务的指定论坛联合监察协调委现已毫无意义，尼泊尔军队无需再受联尼特派团的监察。据报陆军参谋长说，不应再延长联尼特派团的任务期限。

6. 联尼特派团继续与各主要政党代表就特派团可能的撤出安排和向政府移交其剩余监察责任的事宜进行磋商。但是，这些代表都坚持认为在目前的政治气候下，这样做尚为时过早。联尼特派团在以联合国决议为依据在此方面做出的持续不懈的努力中包括一份“非正式文件”，旨在鼓励讨论和前瞻性思考有关整编和转业培训进程的技术细节，但要视各政党就整编的数目和形式作出的重要政治决定而定。6月份将“非正式文件”交给与之对话的少数政党人士传阅，该文件设置了技术活动时间表，具体说明将政府执行机构整装待命所需时间计算在内，估计需要39个星期来组织毛派军队人员的有序遣散；对营地内人员下达简令、进行登记和编写简介，并对他们进行实际的重新分组；更加详细地规划整编和转业培训，以及组织这次重大行动的后勤、人员安排、协调和筹资方面的工作。有人将此份“非正式文件”泄露给媒体并加以曲解，联尼特派团因此而受到批评，据称是因为超越了其任务规定。

A. 宪法的起草工作

7. 自我提交上一份报告以来，以及5月28日制宪会议任期被延长后，制宪会议第11次修订其工作安排，确定2011年4月13日为颁布新宪法之日。根据这一安排，制宪委员会将于2010年11月中旬编写宪法初稿。完成该进程其余步骤的时间表将由制宪会议业务咨询委员会决定。

8. 由于在组建政府的问题上一直僵持不下，成立国家体制改革委员会的决定仍然搁浅，尽管三个主要政党都同意委员会将于7月31日开始工作，并在两个月内就拟议的各联邦单位的名称、数目和职权范围向制宪委员会提出报告。马德西

联合民主阵线和尼泊尔土著民族联合会反对成立该委员会，理由是有关组建联邦单位的决定属于国家体制改革和国家权力分配委员会的管辖范围，该委员会已根据族裔特征提出了 14 个联邦单位。制宪会议中的 17 个小政党代表也反对成立该委员会，说关于成立委员会的事宜没有与他们商量。

B. 毛派军队人员的整编和转业培训

9. 本报告所述期间，由于有些成员不出席会议，主要是尼联共-毛主义几个月都不参加会议，特别委员会关于毛派军队人员的监察、整编和转业培训会议达不到法定人数。没有就先前的建议，包括 1 月份总理提交的 112 天行动计划，以及技术委员会在 2009 年 9 月首次提出的关于建立毛派军队监察机制和行为守则的建议达成一致意见。各政党在双边基础上讨论了整编和转业培训问题，其中三大政党的每一方都各自拿出一份单独提案。广泛一致的立场是，第一步应将毛派军队人员置于特别委员会的监察之下；根据他们对未来继续从事政治工作、编入安全部队和进行“转业培训”（包括职业培训、教育和就业）的不同选择，分到不同的小组。在一些重大问题上继续存在严重分歧，例如编入尼泊尔军队和其他安全部队的毛派人员的人数、其资格标准、是个人编入还是团体编入，以及执行阶段的先后顺序和期限等。

10. 技术委员会的任期延长至 9 月中旬，委员会一直在与国际社会协商如何在技术上做好准备，以便为 19 602 名毛派军队人员的遣散、转业培训和整编提供可能的支持。联尼特派团和联合国开发计划署（开发署）与其他捐助方一起向技术委员会进行了一次联合陈述，概要说明今年初遣散毛派军队未成年人和截止日期后招募的新兵的经验，以及从国际遣散和转业培训过程中汲取的经验。联尼特派团继续与技术委员会定期会晤及召集协调会议，使捐助方和国际组织能在会上交流有关整编和转业培训的信息。特派团在这些论坛和其他论坛上促请更加关注此一进程的技术规划工作。

C. 和平进程面临的其他挑战

11. 在 5 月 1 日尼联共-毛主义号召推翻政府的聚会上没有报道说发生了严重事件，但是，在随后六天的“罢工”期间，气氛非常紧张，在几个县发生了零星冲突。据联合国驻尼泊尔人权事务高级专员办事处（人权高专办）估计，尼联共-毛主义和警察的活动或各方之间的冲突，造成 200 多人受伤。人权高专办指出，尼泊尔警察和武装警察部队部署的人员在人数上与抗议者相等，防止暴力行动升级的行动也很专业。全国各地举行了一些要求结束罢工的对抗性抗议，由尼泊尔工商会联盟和加德满都民间社会团体在罢工前一天组织的“和平集会”被取消了。

12. 不安全局面和目无法纪的现象持续存在，最主要是在德赖和东部山区，包括政党下属组织，尤其是其青年派系之间爆发暴力冲突。自 5 月初以来人权高专办

已记录了 24 起这类事件。据报道有多人受伤、2 人死亡，包括据报 7 月 8 日尼共-毛主义干部在尼泊尔东部 Okhaldhunga 县刺杀了一名尼共(联合马列)领导人。对地方权力结构和资源控制的激烈争夺、为取得政治空间争斗、意识形态不合及个人恩怨加深，是引发冲突的主要因素。此外，在本报告所述期间，人权高专办接获报告称，发生了三起安全部队未经司法程序实施的处决，使自 2009 年 1 月以来报告的这类事件总数达到 24 起。

13. 特别是在东部山区各县，武装团体和基于族裔的组织的勒索案上升，主要目标是地方政府官员、教师和商人。尽管警方加强了巡逻，且这些组织本身结构涣散，它们仍有能力借助其活动地区的边远环境和丘陵地形，进行大规模勒索。由于受到威胁，作为国家乡村一级最高权力机构的乡村发展委员会的秘书们在 6 月 18 日至 7 月 28 日间集体辞职，致使全国 14 个县在农村人口享受不到政府服务。政府在 7 月 30 日作出反应，决定部署安全人员，并由尼泊尔警察和武装警察部队加强在各乡村发展委员会办公室和秘书们住所的联合巡逻。

三. 联合国尼泊尔特派团的活动

A. 武器监察

14. 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，继续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。应和平与重建工作部的请求，武器监察员观察了向毛派军队人员支付 5 月中旬至 7 月中旬工资的过程。

15. 本报告所述期间，联合监察协调委员会共举行了五次会议，审议六起声称的暴力行为案，其中一起证据确凿、两起驳回，其余三起仍在调查。

B. 儿童保护

16. 儿童保护股继续向人权高专办、联合国儿童基金会(儿童基金会)和开发署提供咨询意见，协助执行经认定为未成年人的不合格前毛派军队人员的转业培训方案，并为联合国机制监督遣散行动计划的遵守情况提供咨询支助。

C. 政治事务

17. 政治事务办公室继续监测、分析和报告整体政治局势对和平进程的影响，并协助特派团领导支持和平进程。政治事务干事与广泛的政府官员、各政党代表、民间社会组织和国际行为体保持定期接触。反对和平进程的团体的活动、它们阻挠进展的可能性、政党间的互动和传统上被边缘化的团体的作用，都受到监测。该办公室监测制宪会议的进程及其各委员会编写新宪法的工作。

D. 新闻

18. 新闻和翻译股继续监督媒体并与之打交道，散发与特派团工作有关材料，确保在一系列问题上得到如实报道。

E. 安全和安保

19. 本报告所述期间，尽管 5 月初在尼联共-毛主义号召的总罢工期间发生了冲突，加德满都的安全局势总体平静和稳定。三个威力较弱的互不相关的简易爆炸装置在联尼特派团和制宪会议所在地的国际会议中心外爆炸，但是没有人受伤，也未造成财产损害。然而，5 位平民被安放在加德满都一家疗养院外的简易爆炸装置炸伤。本报告所述期间，特派团工作人员或财产没有受到直接威胁，但是，7 月 19 日，一个鲜为人知的团体在中央区 Birgunj 焚烧了我派驻尼泊尔的代表的模拟像，据报道是对泄露的关于毛派军队人员整编和转业培训的“非正式文件”的反应。

F. 特派团支助

20. 特派团支助部分继续为联尼特派团在整个任务地区的活动提供后勤、安保和医疗服务，其中优先考虑营区，其行动受到任务期短的制约。截至 2010 年 8 月 24 日，在核定的 278 名人员中，有 248 人在特派团服役。在 183 名文职人员中，35.3%为妇女。在 51 名实务人员中，35.2%为妇女，而在 132 名行政人员中，26.5%为妇女。目前，在特派团服务的 72 名武器监察员中有 3 名妇女，这方面的男女比例取决于会员国提名的候选者。由于联尼特派团努力从传统上被边缘化的群体中征聘本国工作人员，123 名本国工作人员中有 39.2%来自传统上被边缘化的群体，而且 37.5%为妇女。

四. 人权

21. 6 月，政府和人权高专办商定将人权高专办国家办事处协定续延一年，并分阶段关闭加德满都以外的所有办事处。人权高专办同意继续与尼泊尔全国人权委员会合作，为民间社会组织进行能力建设。政府向高级专员保证，人权高专办将继续在尼泊尔独立履行监测和报告人权状况的任务，可以全面进出拘留场所，私下与被拘留者进行访谈，可以接触各政府部门，获取所需的官方文件。

22. 尽管政府和尼联共-毛主义双方一再信誓旦旦地作出承诺，在追究侵犯人权行为者的责任方面仍未取得显著进展。尼泊尔军队继续无视对被控在 2004 年折磨和杀害 15 岁的 Maina Sunuwar 的军官下达的逮捕令，并据报在调查法庭为其开脱，该法庭是尼泊尔军队为查明 2009 年该名军官从联合国中非共和国和乍得特派团被遣返的实情而设立的。对于指控其干部在冲突期间和之后所犯罪行进行的刑事调查，尼联共-毛主义领导继续采取不配合态度，这些罪行包括 2005 年 Chitwan 县一辆公共汽车爆炸，炸死 36 位平民以及其他杀人案。

23. 联合国监察机制继续开展工作，监察尼联共-毛主义是否遵守了 2009 年 12 月与政府签署的行动计划中所作的承诺，即正式解散 2007 年核查过程中认定为未成年人的不合格毛派军队人员及新兵。此项机制由人权高专办和儿童基金会牵头，并得到联尼特派团儿童保护股的咨询支助。一名在联合国登记的在安全理事会述说其经历的前儿童兵的人身安全令人担忧。她的真实姓名被尼泊尔媒体公开，据报她受到毛派军队人员的威胁。该机制证实没有进一步骚扰。

五. 联合国国家工作队的协调

24. 由于受政治僵局的影响，经济形势继续糟糕。在新政府尚未建立前，财政部长于 7 月份提出了一个代替预算的特别财政法案。这项用于 2009-2010 年期间的紧急程序，作为一项过渡性安排能够使政府自动获得上一年度三分之一的预算，但是对行政当局构成挑战。即将卸任的政府大大提前了围绕“以就业为中心促进包容各方的发展”的核心主题拟定的下一个三年期计划(2010-2013 年)。

25. 在联合国国际工作队的支持下，政府制定了其最新的千年发展目标进展报告，尽管存在种种政治不确定性，还是记载了特别是在两性平等、儿童健康、产妇保健和防治艾滋病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病等多数千年发展目标方面取得的重大进展。在当前趋势下，尼泊尔力求实现的目标包括消除极端贫穷和饥饿，以及确保环境可持续性。在到 2015 年的倒计时间内，尼泊尔全国 75 个县、族裔社群和世袭阶级及男女间能否更均衡地分享取得的进一步进展，以确保能够实现促进和平的发展，这一点尤其令人关切。为了确保提高其支持和平进程的实效，发展伙伴继续进行拟于 9 月完成的全面和平与发展战略的拟定工作，该战略是与政府和地方伙伴协商，与国际金融机构和双边捐助方联合编写的。在联合国驻地协调员与联尼特派团和国际工作队协调后提供的协助下，该战略确定了处理《全面和平协定》中短期和更长期要素的发展支助方面的优先事项。

26. 在整个期间，为 4 008 名经证实为未成年人的不合格人员、新兵和今年初被毛派军队遣散的人开展的机构间转业培训方案继续接受新的申请者。此方案由儿童基金会、开发署、联合国人口基金和国际劳工组织管理，提供心理咨询、社区支助和获得转业一揽子服务的机会。迄今为止，共有 2 000 名遣散人员(有 50% 的人符合条件)与方案进行了接触，目前有 800 人在参加课程。现在正协助第一批 194 名毕业生寻找工作。

27. 尼泊尔境内的人道主义需求和严重的脆弱状态仍然令人严重关切，尤其是悄然而至的饥饿和营养不良危机。2010 年通货膨胀率高达 14%左右，粮食价格超过了 2008 年国际粮食危机时的最高粮价，使那些已经陷入粮食无保障境地的人承受更大风险。世界粮食计划署从其他来源筹得 7 300 万美元(95%属于其人道主义呼吁请求)，包括尼泊尔政府利用世界银行供资承付的 3 600 万美元。所有资金将用于开展以一系列中短期粮食安全/农业有关的干预措施为重点的活动，为大

约 220 万尼泊尔人提供援助。联合国粮食及农业组织为 10 个粮食无保障县的约 103 111 家农户提供援助，帮助满足他们在夏季耕种季节的种植需求。2009 年底，中央应急基金拨款 600 万美元，支持粮食援助活动，计划在 2010 年通过该基金资金不足的应急窗口增拨资金，为该国的人道主义活动提供进一步援助。

六. 意见

28. 尼泊尔的和平进程仍然停滞不前，几乎没有什么以协商一致方式前进的迹象。各主要党派都忙于应付深刻的内部分裂和权力分享问题。尽管制宪会议延长一年避免了严重的政治真空，但和平进程三个多月来却没有明显进展。

29. 联尼特派团继续根据安全理事会的要求积极与各方合作，为其撤离作出安排。不过，所有主要党派的对话者都强调说，他们目前看不到可以替代联尼特派团监测的任何其他办法。为了帮助加速创造条件使联尼特派团能够完成其任务，特派团一直大力敦促各方就可在短期内采取的措施达成协议，并为此提出了若干建议，其中包括改善监测安排的步骤和加强整编及转业培训的准备。联尼特派团为激发讨论而编写的一份非正式文件被泄露给了媒体，其目的遭到歪曲，导致外界强烈批评联尼特派团超越了其任务授权。遗憾的是，其中也包括来自政府最高层的批评。

30. 尽管联合国尼泊尔特派团持续努力，在达成其撤离条件方面却鲜有进展，因为持续的政治僵局使各方之间无法开展必要的合作。由于政府关于完成和平进程其余主要任务的期望和承诺仍未能实现，联合国尼泊尔特派团的任务期限已延长了六次。在缺乏协商一致办法的情况下，这些承诺已脱离了现实。尼泊尔总理马达夫·库马尔·尼帕尔在 6 月底辞职后，我鼓励各方加紧努力，组建一个协商一致的政府。在本报告撰写之际，这仍然仅仅是我的希望。

31. 应当提请注意，《全面和平协议》的原意是通过一个由和平进程双方组成的协商一致的政府解决有争议的问题。《协议》的基础是双方的承诺，包括通过特别委员会解决“毛派”军队整编和转业培训的问题，以及内阁会议为尼泊尔军队民主化而订立的一项行动计划，以确定其适当规模、发展其国家性和包容性特色，并以民主和人权的规范和价值观对其进行训练。联尼特派团已多次施加压力，要求在制宪会议选举前后就上述两点采取行动，并从很早开始就一直警告说，如不抓紧处理好两支军队的未来这一问题，来之不易的和平进程成果就会受到严重影响。

32. 很多人认为，联尼特派团通过其存在和成功的武器监测及争端解决制度，可以帮助继续保持局势平静和避免升级。另一方面，它看起来无限期的存在也被视为理所当然，而且特派团一再被当作已超出其职权范围的事情的替罪羊。正如我以前所说，联合国的利益在于确保联尼特派团完成规定的任务，结束其在尼泊尔的工作。

33. 自从 2010 年 1 月以来，安理会已两次同意将特派团任务期限延长 4 个月的请求。我不赞成在一个持续和毫无根据批评的气氛中一再延长特派团的任期，这种气氛影响了特派团履行职责的能力。这种短暂的延期给特派团的管理造成了重大困难，却没有对加速特派团完成工作所需要的政治决定产生任何明显影响。

34. 尼泊尔目前由一个看守政府执政，各政党主要着眼点是组建政府，这种局面不利于就特派团的未来作用开展持续的互动探讨。在此情况下，我建议安理会将联尼特派团目前的任务规定展期，以便能与正式组建的政府开展必要讨论。

35. 如果这些讨论既未阐明特派团的作用，也未出现《全面和平协议》和《监督武器和军队管理情况协议》各方就切实和限时履行它们在武器问题和在逐步停止特派团监测方面所作承诺达成共识的前景，那我将向安理会提出另外的措施，包括可能终止联尼特派团的授权。

36. 我不会低估各方在落实《全面和平协议》所商定的根本性变革过程中所面临的挑战。但我坚定地认为，在和平进程的这一关键时刻，应通过协商一致和谈判进程去应对这种挑战。为此，我呼吁各方加大努力，认真和持续地开展政治对话。继续面对旧的僵局还是创造新的势头，选择权掌握在国家领导人的手中。随着时间的推移，当前的政治局面将加重违反过去各项协议的固有风险，所有各方都应努力认真遵守这些协议，特别是要重视与政府武装人员和“毛派成员”有关的承诺。

37. 我要感谢安全理事会成员和其他会员国对尼泊尔的持续支持，感谢联合国为支持尼泊尔和平进程所做的工作。我还要感谢我的代表卡琳·兰德格伦和她的工作人员以及在尼泊尔的各个伙伴组织所作兢兢业业。