



大会 安全理事会

Distr.: General
10 December 2010
Chinese
Original: English

大会
第六十五届会议
议程项目 38
阿富汗局势

安全理事会
第六十五年

阿富汗局势及其对国际和平与安全的影响

秘书长的报告

一. 引言

1. 本报告是根据大会第 64/11 号决议和安全理事会第 1917(2010)号决议提交的，安理会在该决议中要求秘书长每三个月提交一份关于阿富汗境内事态发展的报告。
2. 本报告提供了联合国在阿富汗境内活动的最新情况，包括联合国阿富汗援助团(联阿援助团)的活动，并回顾该国自秘书长 2010 年 9 月 14 日上一份报告(A/65/552-S/2010/463)以来的局势，摘述主要政治和安全动态，包括全国立法选举，以及在本报告所述期间与阿富汗有关的区域和国际事件。本报告还提供关于联合国在阿富汗开展的一些人道、发展和人权活动的最新资料。2010 年 10 月 29 日，向安全理事会通报议会选举最新情况。

二. 政治和安全事态发展

选举活动

3. 9 月 18 日，按计划举行国民议会下议院-人民院选举。经过一系列筛选，包括 396 名妇女在内的 2 506 名候选人竞争 249 个席位。最初计划开放 6 835 个投票中心，其中 938 个在选举前被视为不合适，主要因为安全问题。另外 397 个投票中心在投票日未开放或提早关闭，因为不安全或难以提供投票资料。因此，投票日开放 5 500 个投票中心。

4. 尽管遭到塔利班和其他非法武装集团的威胁和暴力，但在估计 1 200 万合格选民中，约 430 万阿富汗人外出投票。虽然阿富汗某些地区发生的暴力行动抑制了选民投票，但同去年大选时相比，投票日总体安全局势没有严重恶化。今年发生的事件增多，但暴力程度减轻，投票日暴力级别与今年观察到的暴力升级模式相符。投票日联阿援助团记录了 32 起平民伤亡事件。

5. 显而易见，投票结束后全国普遍发生舞弊违规情况。独立选举委员会采取排查舞弊和纠正措施，审查和重计有嫌疑的投票站和投票中心的选票。涉嫌参与舞弊行为或代表其进行舞弊的候选人交由选举投诉委员会处理。在宣布初步结果之前，独立选举委员会调查并审查/重计 6 813 个投票站的选票(占投票日开放的 17 744 个投票站的 38.39%)，其中 2 543 个投票站被排除在外。

6. 继宣布初步结果之后，向选举投诉委员会提出的投诉大幅增加。在投票日至宣布初步结果之后三天期间(与投票有关的投诉截止日期)，委员会收到 5 860 个投诉，其中 2 724(47%)个投诉性质严重，可能影响到选举结果。在 11 月 15 日之前对这些投诉进行了处理并作出裁定。投票日后委员会取消了 27 名候选人的资格：24 人因参与舞弊行为，3 人因未辞去政府职务。因此，共有 118 名候选人出于各种原因被除名。委员会还宣布 22 个省中 334 个投票站的选票无效。独立选举委员会和选举投诉委员会共取消 2 891 个投票站的部分或所有选票。总共 4 271 908 张选票被视为有效，1 330 782 张选票无效，无效选票未反映在选举结果中。

7. 独立选举委员会的整个审查和重新计票工作意味着宣布初步结果的日期从 10 月 9 日推迟至 20 日。鉴于向选举投诉委员会提出大量投诉，最初定于 10 月 30 日宣布最后核实结果，但 11 月 24 日才宣布 33 个省和库奇选民的选举结果。加兹尼省有许多普什图人，但是只选举哈扎拉人，因此直到 12 月 1 日才核实该省的选举结果，官方原因是技术问题。

8. 选举结果使各族裔在人民院的代表人数发生了重大变化。普什图族的席位减少 20 多个，主要原因是南部和东部的不安全局势导致以普什图族为主地区投票站和投票人数减少。另一个原因是在多族裔混居选区，普什图族出现分裂，政治组织减少。

9. 最后选举结果在各地区造成一定的不满情绪。未成功候选人提出批评，并在喀布尔、巴格兰、巴达赫尚、法利亚布、萨曼甘、赫拉特、霍斯特和其他地区组织示威活动。检察长办公室公开对两个选举机构的若干决定表示关切，并开始进行一些调查。阿富汗的二个选举机构继续强调指出，虽然针对个人的刑事案件可成为透明进程的一部分，但他们依法就选举事项所作的决定是最后决定。

10. 联阿援助团、欧洲联盟、美利坚合众国、加拿大、土耳其和俄罗斯联邦发表声明，欢迎核实最后结果，并表示支持二个独立选举机构的工作，同时承认这一进程仍需改进，并呼吁对已发现和证实的舞弊行为追究责任。目前，普遍认为在阿富汗主导的独立选举委员会主持下举行的这些选举与以往投票相比在技术上有极大改进。此外，公众支持选举投诉委员会因违反选举规定而取消某些权势人物的参选资格。

11. 目前已开始就联合国今后提供支助事宜进行讨论，以进一步巩固选举当局主要是独立选举委员会的能力，并进行长期选举改革。捐助方表示愿意支持这些努力。现已达成共识，即应由阿富汗领导改革进程，联阿援助团提供政治支持，国际社会特别是欧洲联盟提供财政和技术支持。

安全局势

12. 在本报告所述期间，安全事件次数比 2009 年同期高 66%。暴力活动在投票日达到顶峰，随后减少。投票日发生许多暴力事件，但其特点是普遍发生低级安全事件，意在吓唬而不是杀害潜在投票人。通常采取的策略是向投票中心发射火箭和迫击炮。

13. 与上一个报告所述期间一样，阿富汗国家安全部队和国际军队着力守住夏季从赫尔曼德省反政府分子夺回的领土，并继续开展活动，争取控制坎大哈市。在此过程中，继续杀害或逮捕许多中级反政府分子，在本报告所述期间他们的发展速度更快，范围扩大。但在此压力下，反政府分子仍能够在其最近扩大的地区继续开展许多活动，特别是在国际军事存在不太集中的北部和东北部。

14. 反政府分子继续进一步使用简易爆炸装置，并直接绑架和暗杀平民。8 月份暗杀次数创新高，主要针对平民和警察。绑架非政府组织工作人员的情况也有所增加。6 月至 10 月底，反政府分子共绑架 134 名非政府组织工作人员。在大多数情况下，被绑架者不久就被释放，但 1 名被绑架的本国非政府组织工作人员后来被绑架者杀害。

15. 自杀式袭击平均每周三次，主要以国际军队、警察和政府官员为目标，特别是那些被认为积极反对叛乱的人。复杂的自杀式袭击仍在继续，主要目标是大型加固的国际军事基地。平民目标包括在昆都士的一个发展机构，以及 10 月 23 日被袭的赫拉特联合国多机构大院，这是过去三年中对联合国实施的第三次自杀式攻击。没有工作人员伤亡，所有袭击者在能够接近院内办公室和住宿楼之前丧生。阿富汗安保和执法人员迅速应对袭击。他们同院内与特派团单独订立合同的国际武装警卫协力威慑并最终制服袭击者。国际安全援助部队(安援部队)迅速派遣一架直升机监测情况。2009 年 10 月 28 日巴赫塔宾馆遇袭后采取了缓解措施，这显然有助于防止联合国工作人员伤亡。但这次袭击行动表明，应随时保持警惕，继续适应有人显然将联合国视为目标的动荡的安全环境。

16. 叛乱媒体上的反联合国言辞升温，由此可以证明联合国仍然是目标。塔利班网站和出版物上的这些言论在选举前几周停止，选举后重新开始。安全理事会延长安援部队的任期，联合国提出关于反政府分子活动造成平民伤亡的报告，这些成为攻击联合国的理由。

17. 12月6日，内政部宣布私营安保公司能够继续在阿富汗运营，但有更多限制，主要是防止这些公司采取属于国家执法机构合法权限内的行动，如设置路障和进行搜索等。这一宣布有效订正了8月17日总统令，其中要求在2010年12月17日之前解散所有私营安保公司。

18. 联合国和驻阿富汗的国际社会其他代表欢迎总统令的精神，但就其执行时间表提出若干关切。他们担心在阿富汗当局能够确保安全之前解散这些公司将会导致许多对阿富汗私营部门和发展部门至关重要的发展项目和活动，包括国际公司和银行撤离。为找到实现总统目标和处理国际社会关切问题的实际办法，成立了一个联合委员会，由内政部担任主席，成员包括国际社会的代表，在美国领导下与北大西洋公约组织(北约)高级文职代表和安援部队开展密切合作。12月6日公告将确保继续开展重要的国际活动，向阿富汗政府和人民提供支持。总统仍有理由对应由国家机构最终保障国家安全严重关切，但必须继续逐步处理这些关切。

逐步向阿富汗移交安全责任

19. 自从哈米德·卡尔扎伊总统2009年11月发表就职演说以来，过去一年中的一项重大努力是制定在2014年以前将所有安全责任移交阿富汗部队的框架。在里斯本举行北约峰会期间，2010年11月20日举行的安援部队国家元首和政府首脑会议(我出席了这一会议)核准逐步向阿富汗移交领导权框架。这一进程明确了移交路线，依据是逐个省份显示阿富汗机构能够承担安全和治理责任，同时削减国际战斗部队北约高级文职代表应受到表扬，他以全纳的态度积极联系国际社会各方面，与政府合作伙伴协力制定综合战略执行计划或框架。

20. 联合国将支持移交进程的平民工作。联阿援助团正在审查该进程所涉影响和各种机遇，包括在治理和发展领域。联阿援助团已确定人员配置的优先次序，合并外地办事处，以更好地支持移交进程。最后，联合国国家工作队正在审查如何支持各省当局建设能力，以加强治理，更好地提供主要服务。

和平与重返社会

21. 在我的上次报告中指出，2010年6月2日至4日举行协商和平大国民会议，一个主要成果是卡尔扎伊总统应大国民会议的要求设立高级和平委员会。该委员会的任务是通过建立信任促进和平与国家团结，包括在政治上和战略上领导阿富汗和平与重返社会方案的实施。委员会的70名成员包括阿富汗社会主要地区、

族裔、宗教和政治团体的代表，其中包括 10 名女成员及民间社会组织的代表，12 名成员是塔利班政权前官员。

22. 10 月 7 日委员会举行第一次会议，会上卡尔扎伊总统正式启动委员会的工作。总统敦促委员会成员就如何开展调解活动提出想法和建议。10 月 10 日，前总统布尔汉努丁·拉巴尼获准担任委员会主席。他将得到 3 名副主席的协助：Abdul Hakim Mujjahid，塔利班政权前成员；Mawlawi Attaullah Lodin，伊斯兰政党重要人物；Asadullah Wafa，公职人员，总统现任顾问。

23. 10 月 20 日，高级和平委员会呼吁冲突各方放弃暴力，参加会谈。委员会还特别请求联合国在这一进程中发挥作用，“进一步努力争取和加强国际社会对阿富汗和平与稳定进程的支持和承诺”。我的特别代表和委员会执行委员会 10 月 31 日举行会议，商定联阿援助团将确立一个内部职责，以满足委员会对技术和实际援助的具体要求。会议还商定由我的特别代表利用联阿援助团和捐助方提供的资源为支持普遍和解而设立的萨拉姆支助小组履行这项职责。同时，高级和平委员会请伊斯兰会议组织也给予支持和协助。联阿援助团期望在此进程中与该组织进一步合作，并欢迎宣布该组织不久将在喀布尔派驻一名代表。

24. 目前，媒体中关于政府代表与武装反对派成员接触的报道越来越多。但塔利班运动公开否认与当局接触，并拒不接受谈判的想法。此外，9 月 29 日塔利班发表声明，称高级和平委员会是“欺骗阿富汗人的不切实际的计划”，“让外国人受益”。11 月 15 日书面告知奥马尔毛拉，再次拒绝会谈的想法，并谴责有关接触的报道是宣传。

25. 一些武装集团在战术上与当局接触，表示愿意解除武装，重返社会。据阿富汗和平与重返社会方案联合秘书处称，在各省份，特别是巴德吉斯、法利亚布、赫拉特和昆都士，800 人向当局自称是战士，寻求和解和重返社会。为评估这些要求，记录这些人的生物识别数据，并登记和收集武器，派出了若干联合代表团，成员包括安援部队、内政部、国防部和国家安全局的代表。一揽子过渡援助包括粮食和非粮食物项，旨在提供为期 90 天的最起码支助。这些愿意放弃作战的迹象令人鼓舞，尽管现在断定这是一重大趋势还为时过早。此外，有人质疑是否所有这些人都真是战士，亦或是响应政府奖励措施的非战斗人员。据报道，其中有些人并不隶属于任何主要反政府集团。联合秘书处正努力核实已登记个人的身份，以确保按计划实施该方案。

区域合作

26. 在本报告所述期间，阿富汗区域政策的核心是推动与周边国家的政治对话，重点是安全和发展合作。阿富汗和巴基斯坦两国政府尤其是继续保持最高级别的接触。卡尔扎伊总统 9 月 15 日至 16 日访问了巴基斯坦，与总统阿西夫·阿里·扎尔达里和总理赛义德·优素福·拉扎·吉拉尼讨论了加强双边合作事宜。两国关

系改善带来的一个主要积极进展是，巴基斯坦内阁 10 月 6 日批准了阿富汗和巴基斯坦过境贸易协定。这一协定将规范两国间约 20 亿美元的贸易，并允许阿富汗货物经巴基斯坦运往区域和全球市场销售。

27. 塔吉克斯坦总统埃莫马利·拉赫蒙 10 月 25 日和 26 日访问喀布尔期间，阿富汗和塔吉克斯坦两国政府讨论了扩大贸易、农业和边境安全领域合作事宜。

28. 11 月 2 日至 4 日在伊斯坦布尔举行了关于阿富汗的第四次区域经济合作会议。27 个国家及 14 个国际或区域组织参加的这一重大活动加强了阿富汗及其邻国和国际社会对经济合作的承诺。自 2005 年举行这一会议以来，会议进程的规模和重要性都有所增加。第三次会议于 2009 年 5 月在伊斯兰堡举行，与会者在伊斯坦布尔注意到自上一次会议以来取得了重大进展。会议提出了优先投资领域建议，重点是发展区域公路和铁路；采矿业；捐助者为实施过境贸易协定提供支持；协调和改善海关和运输基础设施。会议还确定了区域经济合作可为阿富汗及其邻国带来的好处，供区域和国际合作伙伴审议。这次会议的秘书处是设在阿富汗外交部的区域合作中心，有效的会议筹备显示该部能力有所提高。作为会议的会外活动，在博斯普鲁斯大学举办了一个商业论坛和一个学术平台。在此方面，我赞赏并欢迎土耳其在促进和推动区域参与阿富汗事务方面发挥的建设性作用。

29. 2010 年 11 月 27 日在喀布尔举行了第四次喀布尔丝绸之路倡议会议。该倡议是我的特别代表今年早些时候发起的，旨在推动阿富汗政府、联阿援助团和阿富汗邻国驻喀布尔大使的非正式对话，商讨促进有利于阿富汗的区域合作的方式和方法。这次会议恰逢最近任命的联合国毒品和犯罪问题办公室(禁毒办)执行主任尤里·费多托夫访问。费多托夫先生向与会者介绍了禁毒办主办的合作倡议进展情况和禁毒办对更广大区域跨界合作的整体构想。

30. 阿富汗经济部长 Abdul Hadi Arghandiwal 参加了上海合作组织政府首脑理事会 11 月 25 日在杜尚别举行的会议。Arghandiwal 部长说，阿富汗将继续采取打击恐怖主义和极端主义的持续行动，并要求授予阿富汗该组织的正式成员资格。

三. 阿富汗逐步发挥更大的领导作用：喀布尔会议后续行动和实施喀布尔进程进展情况

31. 自 7 月 20 日在喀布尔举行阿富汗问题国际会议以来，阿富汗政府表示决心落实伦敦会议和喀布尔会议确定的路线图，即喀布尔进程。在 11 月 15 日举行的协调和监察联合委员会第十五次会议上，阿富汗政府有机会提交关于这些会议承诺执行情况的第一个 100 天进度报告。阿富汗政府指出，2010 年 10 月目标基准

实现了 70%以上。这一业绩表明，阿富汗政府自主负责过渡和发展的能力不断加强。

32. 协调和监察联合委员会会议的一个关键要素是，阿富汗政府提出了一个监测和报告框架，以逐一记录其 22 个优先方案的进展情况。这个框架首次向阿富汗政府提供了一个管理工具，以衡量其现有承诺履行情况，且在早期阶段确定阻碍方案取得进展的因素。该框架还将提高政府为阿富汗人民开展的活动的透明度并加强问责。阿富汗政府指出，由于制订了新的监测工具，其重点将从方案设计和规划转向执行和交付。最后，这一报告系统将促进阿富汗政府和国际社会以事实为基础就喀布尔进程实施情况开展政策对话。

33. 自我上一次报告以来，政府工作最明显的结果是，拟定旨在确保向阿富汗人民及时提供服务的所有 22 个国家优先方案中短期实施计划。第一个方案已确定下来且计算过费用并向捐助者提出，旨在加强公共财政管理。政府还报告说，第一个方案超出了伦敦和喀布尔会议关于扩大阿富汗国民军和阿富汗国家警察规模的目标。其他进展、特别是治理领域的进展包括：一些职能部委通过反腐败行动计划；起草反腐败法和审计法；内阁批准国家预算中阿富汗独立人权委员会项目，而以前该委员会完全由国际捐助供资。

34. 各部委工作合理化的“分组”机制仍然是加强跨部委协调与协作的重要手段，在涉及几个部委工作的安保、治理及社会和经济领域指导总体政策制订工作。虽然人力资源开发与农业和农村发展分组维持不变，但经济和基础设施分组已分为为基础设施分组和私营部门发展分组。同样，治理分组分为地方治理独立局领导的公共管理分组，以及由司法部长领导的法治分组。由国防部长全面领导的安保分组分为安保及和平和重返社会这两个小组。

35. 治理分组完成了行动计划，其中主要规定涉及制订一个优先重视支出和国内收入的中期财政框架和一项重振公共行政改革的战略，以及修订公务员法和加速实施薪资和职等改革。

36. 在一些省份开设了司法部法律援助办公室，非政府组织提供的法律援助服务扩展到新的地区，因而诉诸司法情况得到了改善。最近捐助者同意 2011 年向法律和秩序信托基金供资，协助提高监狱管理人员的工资，使其与警务干事看齐，这有望减少监狱裁员。

37. 政府已开始与国际合作伙伴讨论他们目前和计划的资金承诺，作为下一个财政年度预算编制工作的一部分，同时提醒国际伙伴他们所做的承诺，即逐步通过阿富汗预算提供 50%的发展援助，且把 80%的发展援助用于政府优先事项。政府对没有通过阿富汗预算供资的捐助活动提供了详细的标准和指导，以确保它们与阿富汗的发展优先事项一致。

四. 援助的一致性

38. 联阿援助团在执行任务中在制订协调一致的捐助援助办法方面发挥了更大作用，以支持阿富汗政府的反腐议程。具体而言，联阿援助团承担了国际社会透明和问责工作组共同主席以及为高级监督办公室提供支助的联合国捐助集团主席的职能。该工作组的重点是协助有关政府机构实施反腐战略，加快核查和公布资产申报情况，且加强公务员任用的成效。捐助集团成立的目的是确保更为协调一致地对待捐助援助，特别是对高级监督办公室这一在打击腐败中发挥重要作用的中央政府机构的捐助援助。

39. 支持协调国家以下各级的发展活动日益成为联阿援助团的优先事项。这项努力有三个关键要素。第一，确保国家以下各级的活动与政府制定的国家优先事项保持一致并且挂钩。第二，倡导和推动省级发展行为体进行沟通与协调，包括省级重建队进行的民事和军事活动。第三，最关键的是支持地方当局领导协调其国家以下各级管辖地域(省、市、区)内的发展活动，包括通过部门工作组以及通过省长主持的省发展理事会明确各省优先事项和差距。至关重要的是让省级重建队、捐助者和其他执行伙伴与这些政府主导的进程看齐，尤其是考虑到作为过渡进程的一部分阿富汗机构拥有更大的实际权力。通过目前正在制订的联合国综合战略框架，加强和扩大联阿援助团外地办事处以及加强联合国伙伴的协调，是使特派团能够有效履行其发展协调任务的关键步骤。

五. 人道主义援助、重建和发展

40. 安全局势持续恶化，制约了发展项目的实施工作，并限制了人道主义活动准入。然而，当前冲突的影响增加了对人道主义援助的需求。人道主义事务协调厅于 11 月末根据下列优先事项推出了 2011 年阿富汗联合呼吁程序：(a) 向受冲突和自然灾害影响者提供人道主义援助和保护；(b) 应对因长期处于弱势产生的人道主义需求；(c) 对察觉出的危险进行应急规划和备灾。2011 年呼吁目前得到了 66% 的资金，尽管关键部门差距明显。现在亟需为资金不足的优先项目提供紧急支助，特别是在教育以及水和卫生领域。

41. 在本报告所述期间，联合国难民事务高级专员(难民专员)协助 11 642 名阿富汗难民回返，使得自 2010 年初以来得到回返协助的阿富汗难民总数达到 112 542 人。在同一期间，约 1 570 人从巴基斯坦水灾地区(主要是 Khyber- Pakhtunkhwa)回返，在抵达阿富汗时获取了更多援助，使得自巴基斯坦发洪水以来得到协助返回自己国家的阿富汗灾民总数达到 4 714 人。

42. 阿富汗的回返行动仍是难民署最大的一次回返行动。经济条件困难、骚扰指控以及担心在庇护国被捕和驱逐出境被引述为决定回返的关键因素。更积极的情

况是，阿富汗部分地区当地安保情况的改善、就业机会、难民署一揽子援助方案以及阿富汗政府的土地分配计划都被援引为受访者回返的原因。

43. 为根除小儿麻痹症运动组织全国免疫接种日活动期间，阿富汗 34 个省共 780 万 5 岁以下儿童做了免疫接种，该活动是在 2010 年 10 月 3 日和 5 日间进行的。此外，向 460 万 2 岁和 5 岁之间的儿童发放了驱虫药片。尽管面临极端严峻的安全形势，特别是在巴德吉斯省，还是举办了这一运动。区公共卫生部门通过地方长老得以获得当地塔利班部队的安全通行保证以开展这一运动。

44. 世界粮食规划署(粮食署)通过联合呼吁程序呼吁捐助方紧急供资，以弥补直至 2011 年 6 月 1.57 亿美元的 103 600 吨粮食短缺情况。粮食署的目标是，通过一般性的粮食分发和有针对性的干预措施，使 680 多万阿富汗穷人得到救济。迄今为止，本三年期方案所需资金只有 16% 到位。目前的短缺影响了包括学校供餐、培训和职业倡议以及以工换粮方案的所有方案。如果不能得到更多支助，粮食署将不得不削减按计划在阿富汗全境进行的粮食分配活动。国际移民组织对即将到来的冬季做了规划，还在喀布尔以及该组织驻加德兹、贾拉拉巴德、法扎巴德、昆都士、马扎里沙里夫、巴米扬、赫拉特和坎大哈这 8 个办事分处购置且预发了 30 000 个过冬包。到 2010 年底，预期国际移民组织将会为大约 80 000 户家庭或 480 000 人分发防洪和过冬包。

45. 国际移民组织还积极发展北部阿富汗国家灾害管理局的能力，并为 2011 年进行紧急情况应急储备。

46. 根据地雷行动方案，目前在阿富汗所有七个区域中的六个区域部署了应急小组。自上季度开展工作以来，该方案响应了 21 个紧急排雷请求。此外，排雷活动为目前正在北部和西部建造的阿富汗新铁路系统开辟了土地。

47. 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)与联合国有关机构合作，正在审定针对阿富汗的国家教育支助战略。该战略明确表示，联合国向国家教育战略计划、国家高等教育战略计划以及实现千年发展目标和全民教育倡议目标提供支助。此外，教科文组织和教育部联合发起了阿富汗全纳教育需要和权利评估，作为在喀布尔 29 所学校试点项目的一部分，以支持制订针对残疾儿童的教学法。

48. 联合国国家工作队两性平等工作组根据联合国发展援助框架和阿富汗政府的优先事项，于 10 月 20 日和 21 日举行了为期两天的务虚会，确定了联合国性别平等战略优先事项。今后三年的主要重点领域是：(a) 促进妇女参与实施阿富汗和平和重返社会方案，包括支持高级和平委员会九位女成员且发展她们的能力，并推动让妇女参与和平进程；(b) 继续支持妇女事务部实施其优先方案；(c) 确保将两性平等因素纳入综合战略框架。

49. 赋予妇女经济权力是降低孕产妇死亡率的一个重要方面，这已被国家工作队确定为一个紧急优先领域。自 9 月以来，超过 19.5 万阿富汗人、其中大部分是

妇女参加了粮食署职业技能培训课程。此外，粮食及农业组织后院家禽养殖项目，2010 年向 7 个地区的农村妇女分发了 7 000 个家禽养殖包。

六. 缉毒活动

50. 联合国毒品和犯罪问题办公室在 9 月公布了阿富汗鸦片年度调查结果。调查发现，2010 年鸦片罂粟种植维持在 2009 年的水平上，而鸦片产量减少了一半。根据调查结果摘要，大部分种植仍在该国不安全的南部和西部各省进行。在坎大哈省，种植跃升了 30%，达到 25 835 公顷(63 838 英亩)。这表明鸦片种植随着不安全增加了。仅赫尔曼德省的种植就占阿富汗鸦片种植总量的 53%。2010 年，所有 20 个无罂粟省份都仍无罂粟，另有 4 个省(库纳尔、拉格曼、扎布尔和赫拉特)几乎无罂粟。鸦片农民每公顷毛收入增长了 36%，从去年的 3 600 美元增至 4 900 美元。相比之下，每公顷小麦毛收入从 2009 年的 1 200 美元降至 2010 年的 770 美元。

51. 联合国毒品和犯罪问题办公室 2010 年 10 月在维也纳举行了关于阿富汗和邻国的巴黎契约专家圆桌会议。32 个国家和 8 个区域组织出席了会议。主要建议包括：(a) 增强对阿富汗和邻国的政治、财政和技术支持，促进区域合作；(b) 通过在阿拉木图设立一个充分运作的中亚区域信息中心，在德黑兰设立一个联合规划小组，以及扩大边境联络办公室，加强区域情报交流；(c) 扩大吸毒者服务覆盖面；(d) 对毒品依赖治疗投资，将此作为对毒品使用风险地区的许多儿童采取刑事司法制裁的一种有成本效益的替代办法。会议就诸多问题达成一致，包括决定巴黎契约继续支持前体管制的协调。

52. 在联合国毒品和犯罪问题办公室的主持下，在伊斯兰堡举行了第四次三角倡议部长级会议，议程是促进阿富汗、伊朗和巴基斯坦之间的缉毒和毒品控制边境管理合作。阿富汗缉毒部长 Zarar Ahmad Moqbel Osmani、伊朗伊斯兰共和国药物管制总部秘书长 Mostafa Mohammad Najjar 以及巴基斯坦联邦麻醉品管制部长 Arbab Muhammad Zahir 采取了措施，加强应对毒品贩运方面的合作，并同意设立更多边境办事处，以加强执法官员之间的合作。部长们承诺扩大在德黑兰的联合规划小组工作，以便交流有关非法毒品贩运的信息。部长们还就在三个国家的边境地区组织联合更多巡逻行动达成了协定。此外，部长们同意在与毒品有关的事项方面加强法律合作。

53. 另一个区域缉毒举措是，阿富汗和巴基斯坦政府的代表按照 2009 年 3 月《迪拜进程行动计划》，11 月 13 日和 14 日在喀布尔举行了会议。海关和执法联合工作组召开了会议，推进由迪拜会议确定和随后会议制定的各项承诺。这次会议由一名加拿大政府代表主持，联合国毒品和犯罪问题办公室、世界银行、亚洲基金会、边境管理工作队、美国国际开发署、大不列颠及北爱尔兰联合王国政府、安援部队、北约、国际移民组织和联阿援助团的国际专家出席了会议。

54. 《彩虹战略》的一个要素——在 TARCET II 行动(定向、打击贩运、区域、通讯、专门知识和培训倡议)下发起对生产海洛因的前体化学品的截获行动——最近结束了。最近在 TARCET II 下发起截获行动导致没收以下重量的乙酸酐：在阿富汗 1 630 公斤、伊朗伊斯兰共和国 383 公斤、巴基斯坦 21 000 公斤。TARCET III 行动于 2010 年 9 月开始。

七. 人权

55. 平民继续在激烈的武装冲突中首当其冲，因为与 2009 年同期相比，平民伤亡在 2010 年前 10 个月增加了 20%。根据联阿援助团的记录，这一时期与冲突相关的平民伤亡初步数字为 6 215 人，其中 2 412 人死亡，3 803 人受伤。所有平民伤亡中四分之三以上与反政府分子有关，比 2009 年同期增加了 25%。与此同时，亲政府部队造成的平民伤亡比 2009 年前 10 个月减少了 18%。

56. 反政府分子应对 4 738 名平民伤亡(或报告所述期间平民伤亡总数的 76%)负责。自杀和简易爆炸装置袭击造成了反政府分子引起的最多平民伤亡，导致 998 人死亡(占反政府分子造成的平民死亡的 55%)和 2 062 人受伤(占反政府分子造成的平民受伤的 70%)。在同一期间，联阿援助团记录了亲政府部队引起的 742 例平民伤亡(或平民伤亡总数的 12%)。空袭造成了由亲政府部队引起的最多平民伤亡，包括 162 人死亡(占亲政府部队造成的平民死亡的 42%)和 120 人受伤(占政府部队造成的平民受伤的 34%)。

57. 反政府分子继续对阿富汗政府和国际社会的支持者或被视为支持者进行恐吓。联阿援助团在报告所述期间记录了 403 起暗杀和处决及 219 起绑架平民事件。与 2009 年同期相比，2010 年被反政府分子暗杀和处决的平民人数激增了 107%以上。在所有暗杀平民事件中，一半以上发生在阿富汗南部。

58. 联阿援助团 12 月 9 日发表的题为“阿富汗有害传统做法和消除暴力侵害妇女行为法执行情况”的报告认为，普遍的童婚、强迫婚姻(包括赠送女童解决冲突)、限制家庭以外行动自由和“名誉”犯罪正在侵犯阿富汗妇女和女孩的权利。该报告的结论强调指出，阿富汗政府在全国范围内全面实施该法律，为保护妇女免遭这些暴力和歧视提供最佳前景。

59. 民间社会网络加强了宣传力度，以确保和平、重返社会与和解进程的包容性和开放性。民间社会组织再次呼吁阿富汗政府审查高级和平委员会成员，开除被控侵犯人权和犯下战争罪的成员。诸多妇女团体在 10 月 4 日的声明中呼吁增加妇女在委员会中的代表人数(只有 10%的委员会成员是妇女)。

60. 11 月 10 日，民间社会和人权网络、过渡时期司法国际中心和开放社会基金会驻阿富汗办事处与联阿援助团合作，举行了关于“正义与和解”的会议。来自阿富汗和平和重返社会方案及高级和平委员会的民间社会代表和政府官员讨论

了具体措施，以加强政府与民间社会有关和平、正义与和解问题的协商。民间社会团体发表了一项声明，向阿富汗政府和国际社会提出九项建议，包括成立一个协商工作组，以促进民间社会参与和平进程，建立一个司法程序以补充各项和解倡议，以及创建一个真相调查机制。他们还再次呼吁使和平和重返社会进程更加透明，并审查高级和平委员会的组成，以确保增加民间社会、妇女和少数民族的代表。

61. 作为全国范围拘留监测战略的一部分，联阿援助团一直在审查国家安全局和司法部一些拘留所内被拘留者的待遇。该方案正在监测阿富汗当局在何种程度上在监禁预审阶段为被拘留者提供人道待遇并遵守公正审判的保证。联阿援助团在访问拘留所期间收到举报，称阿富汗当局违反阿富汗法律和国际法，严重侵害和虐待被拘留者，不遵守基本程序保护规定。

八. 特派团支助/业务问题

62. 联合国和科威特政府 2010 年 11 月 28 日签署了协定，正式建立联阿援助团科威特支助办公室。该支助办公室将使特派团能够确保不断提供关键数据备份，并在一个安全的环境中维持重要的技术和行政功能。它也将作为在阿富汗极端情况下的搬迁中心。

63. 2010 年 10 月 4 日，联阿援助团与荷兰政府签署了一项协定，到 11 月 1 日把阿尔法大院移交联合国。到 2010 年 11 月底搬进大院办公和入住工作已完成。这个新的大院坐落在喀布尔中心，为多达 70 名国际工作人员提供工作和住宿场所，为另外 80 名本国工作人员提供工作场所。

64. 10 月 23 日联合国项目事务厅和联阿援助团共同管理的赫拉特大院遭到袭击。这着重说明在联阿援助团各地区和省级办事处实施的加强安全项目的重要性。在坎大哈，政府已确定向联阿援助团免费提供的土地，而且在该地点建造一个新大院的计划正在顺利进行。根据安全和安保部的建议，2011 年预算编列经费，用于在巴米扬、昆都士和马扎里沙里夫建造新的、更加安全的大院，并继续实施其他地区的更多升级方案。

65. 位于喀布尔以外的联合国阿富汗行动中心的许多实务工作人员搬入市中心的新的阿尔法大院，39 名技术和行政人员搬入联阿援助团科威特支助办公室，因此在喀布尔有更多的安全宿舍。在各地区和省级办事处继续实施加强安全方案也开始在外地办事处提供更多的安全宿舍。但和过去一样，大院之外的安全风险仍然很大。仍需对大院本身做许多工作，以加强大院的安全。在坎大哈等地，这要求修建新的大院。

66. 特派团招聘新工作人员的工作有所改善。但 30%的更换率意味着必须不断地开展招聘活动。截至 2010 年 11 月 30 日，国际工作人员的总空缺率是 36%，表明由于特派团密集的招聘努力，这一年情况逐步改善。

九. 意见

67. 喀布尔进程是阿富汗政府及其国际伙伴一致达成的路线图，旨在为阿富汗人对其政府、安全和经济发展负起全部责任创造条件。向完全由阿富汗人来领导和掌握过渡，以及发展向阿富汗人民交付实际成果的能力，要求政府和国际社会之间建立强有力的伙伴关系。为支持喀布尔进程的执行，至关重要的是，国际社会应全力致力于把国际援助与政府的政策和优先事项协调统一。同样重要的是，这种伙伴关系应建立在对话基础上。加强后的协调和监察联合委员会机制将提供一个政策对话的重要平台，包括与民间社会和私营部门的对话，以确保后续行动、经常接触，以及最重要的——就我们的共同承诺采取行动。在里斯本北约首脑会议期间举行的阿富汗会议重申了对过渡进程的强大国际支持，这应最终实现阿富汗人民对和平和正义的要求与国际社会对确保地区稳定和消除极端主义威胁的强烈兴趣之间的平衡。

68. 国际社会和政府之间的伙伴关系必须是灵活的，并适应当地需要和条件。随着向完全由阿富汗人来领导和掌握过渡进程的推进，政府和国际社会均应根据实际情况处理，而不是一味遵循时间表。只有当建立在治理、安全和发展取得切实改善的基础上时，这一进程才能取信于其主要利益攸关方——阿富汗人民。

69. 虽然治理、安全和经济增长在阿富汗政府的领导下得到加强，但必须继续努力，以结束冲突并通过政治对话创造可持续和平的基础。这一进程将继续构成重大挑战，只有得到所有利益攸关方，包括政府和邻国及部队派遣国以及武装反对派团体领导层的持续支持，才能克服这一挑战。最重要的是，这将需要全体人民团结一致的支持。如果主要利益攸关方同意，联合国随时可在后勤、物资和技术方面支持这一阿富汗领导的进程。联阿援助团正在建立一种机制，即赛俩目支援小组，该小组具有在适当的时候提供这种支持的潜在能力。

70. 虽然上述挑战不应被低估，但人们越来越感到，和解的条件越来越有利，可能很快就会出现一个通过政治对话达成和解的真正机会。各方都需要做出努力和妥协，才能达到这样的政治解决。但是，任何政治解决都必须尊重阿富汗宪法，而且决不能削弱最近几年特别是在人权和民主化等领域取得的实际成就。

71. 还需要在区域合作方面进一步努力。为深化对两国均有裨益的政治、经济和安全关系，阿富汗和巴基斯坦之间必须继续对话。为利用贸易和转运领域已经形成的势头，有必要实行贸易政策自由化，包括海关程序现代化和发展运输基础设施。在能源领域，与邻国达成购买能源和贸易协定并加强阿富汗私营部门不断增

长的力量也将推动阿富汗的工业发展。如果阿富汗要实现其经济潜力，就应进一步探讨包括水电和火电在内的可再生能源发电的机会。在建设阿富汗区域合作能力方面的投资将加快该国融入区域经济和贸易安排的进程。在这方面，外交部内的区域合作中心不断增长的能力是一个积极的发展，表明政府塑造自身发展议程的能力有所提高。

72. 在禁毒领域也有加强合作的空间，包括加强情报信息交流和协调阻截毒品及前体材料的努力。边境管制和管理提出了更多的挑战，要求提高执法能力。在这方面，联合国系统一直比较活跃，以协调一致的方式提供了援助。正如新任联合国毒品和犯罪问题办公室执行主任费多托夫先生最近访问喀布尔所强调的那样，联合国将继续处理长期存在的非法麻醉品问题。

73. 选举进程远未完美无瑕，但应赞扬阿富汗选举机构的独立和正直，以及其在严峻的政治、安全和地理环境中完成了举办一个如此复杂的活动的后勤壮举。鉴于发生了对普什图族不利的族裔代表权变动，可以理解地，选举结果引起了阿富汗境内一些党派的政治忧虑。但是，这种变动更多的是该国某些地区不安全局势造成的结果，而不是选举过程本身的缺陷造成的。因此，解决这些顾虑是一项政治任务，决不能破坏选举机构的独立性。特别是，阿富汗的执法机构在行使其合法职能时，必须确保机构界限得到尊重、政治进程不会被不恰当地转变为犯罪活动。

74. 在于 2011 年 3 月结束其活动之前，联合国开发计划署“加强明天的法律和选举能力”项目活动的重点是继续支持独立选举委员会和全面总结经验教训。国际社会需要与捐助者和阿富汗合作伙伴一道，继续进行长期选举改革并继续提供联合国支持，以维持并进一步建设选举机构的能力。就这两个问题展开的初步谈判已经开始，捐助者已表示愿意为这些努力作出贡献。应赶在利益攸关方失去兴趣之前尽快开始关于启动选举改革进程的谈判。这个进程应由阿富汗领导并由阿富汗掌握，联阿援助团提供政治支持，其他国际组织提供技术和财政支助，欧洲联盟也可发挥重要作用。

75. 联合国工作人员的安全仍然是本组织的重大关切，十月对联合国赫拉特大院 的攻击警示了我们工作人员所面临的危险。我对两个会员国表示特别感谢，它们的慷慨使联合国得以减轻安全威胁。科威特政府提供了科威特支助办公室，使联阿援助团得以将一些执行不必在阿富汗执行的支助职能的工作人员重新部署到科威特。这为必须留在阿富汗的工作人员提供了更多的安全住所。荷兰政府以优惠价格向联合国提供了它在喀布尔市中心的院落，增加了更多安全住所，减少了大部分时间在该城市工作的工作人员的风险。

76. 最后，我感谢我的特别代表斯塔凡·德米斯图拉、联阿援助团工作人员和全体在阿富汗的联合国人员，包括本国工作人员和国际工作人员，他们勤勤恳恳，

尽职尽责，甘冒个人风险，克服不适，为更加和平、稳定和繁荣的阿富汗而工作，继续代表了本组织的最高理想。
