

大会
安全理事会Distr.: General
7 March 2014
Chinese
Original: English大会
第六十八届会议
议程项目 37
阿富汗局势安全理事会
第三十八年

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. 导言

1. 本报告是依照大会第 [68/11](#) 号决议和安全理事会第 [2096\(2013\)](#) 号决议提交的；安理会在决议中要求我每三个月报告一次阿富汗境内的事态发展。
2. 本报告介绍了自我的上一次报告、即 2013 年 12 月 6 日的报告 ([A/68/645-S/2013/721](#)) 印发以来联合国在阿富汗的活动、包括重要的人道主义、发展和人权工作的最新情况。报告还概述了政治和安全方面的主要事态发展以及与阿富汗有关的区域和国际事件。附件载有根据安全理事会第 [1868\(2009\)](#) 号决议对自我提交 2013 年 3 月 5 日的报告 ([A/67/778-S/2013/133](#)) 以来在实现基准和指标方面所取得的进展情况的评估。

二. 相关的事态发展

3. 1 月 17 日，喀布尔的一家餐馆遭到袭击，联合国大家庭在阿富汗的 4 名成员在袭击中丧生。塔利班宣称对袭击负责，这次袭击夺去了下列人员的生命：我们的同事 Vadim Nazarov (联合国阿富汗援助团(联阿援助团))、Wabel Abdallah (国际货币基金组织)、Nasreen Khan 和 Basra Hassan (联合国儿童基金会) 以及另外 17 名阿富汗和外国平民。阿富汗多年的冲突给许多人造成了悲剧。在此我向这些国际文职人员的奉献特别致敬。鉴于向联阿援助团提供支助的责任计划从维持和平行动部移交政治事务部，我的主管政治事务副秘书长杰弗里·费尔特曼于 2 月



13 日至 15 日对喀布尔和马扎里沙里夫进行了一次以熟悉情况为目的的访问。他就 1 月 17 日袭击的发生表示慰问，并对联阿援助团工作人员表示感谢。

A. 政治方面的事态发展

4. 为即将举行的选举开展的筹备工作依然按部就班地进行，预定的投票日为 4 月 5 日。总统选举正式的竞选期于 2 月 2 日开始，省议会的竞选期于 3 月 4 日展开。在全国各地已观察到如火如荼的政治活动。

5. 1 月 5 日，哈米德·卡尔扎伊总统召集全部 11 名总统候选人开会，他在会上强调必须举行透明的选举，并着重说明了他有关政府不干预进程的承诺。自竞选期展开以来，公路两旁贴满了候选人的标语和告示牌，在喀布尔和全国各地举行了大型集会。与阿富汗往届选举相比，此次竞选的一个不同特点是举行了多次电视辩论，截至 2 月 25 日共举行了 9 次电视辩论，为候选人解释其有关各种议题的观点提供了机会。

6. 发生了种种与选举有关的暴力活动，包括 1 月 24 日对副总统候选人、曾担任过水利和能源部部长和赫拉特省省长的 Ismail Khan 的一次未遂谋杀。此后总统候选人阿卜杜拉·阿卜杜拉的竞选团队的两名成员于 2 月 1 日在赫拉特省遭枪击身亡，另一名成员于 2 月 7 日在萨尔普勒被打死。2 月 19 日，阿卜杜拉先生的车队在从楠格哈尔省返回喀布尔时遭到枪击，不过他本人安然无恙。尽管发生了这些事件，尚未出现对选举的战略性威胁。1 月初出现了重大的政治事态进展，伊斯兰党的武装反政府力量分支领导人古尔布丁·希克马蒂亚尔指示支持者参加选举。2 月 16 日，该组织发言人表示，他的党派支持作为独立候选人参选的前该党高级官员 Qutbuddin Helal 竞选总统。

7. 为选举开展的技术准备工作比阿富汗以往的选举进展更快。到 1 月 31 日，内政部完成了对独立选举委员会最初提议的 7 168 个投票中心的安全风险评估。内政部得出结论认为，阿富汗安全部队可以保障 94% 的投票中心的安全，但其中的 796 个被认为具有高度风险。2 月 19 日，委员会在审议了这一安全咨询意见之后，并根据自身的评估，宣布了一份 6 775 个投票中心的名单，设有 21 663 个投票站（12 705 个男性投票站，8 958 个女性投票站）。2 月 12 日开始向各省运送选举材料。此外，到 2 月 14 日，委员会充分登记活动已向自上届选举后年满 18 岁者、丢失选民证者或已搬家的人分发了 350 万个选民证。在领到新选民证的人中，约 35% 为女性。为了支持最大限度的参政权，这一活动将在省一级继续开展，直到选举前两周才会结束。

8. 1 月 6 日，独立选举投诉委员会将针对五名总统候选人提出的严重侵犯人权行为、战争罪和(或)腐败的指控提交总检察长办公室，以供进一步调查。1 月 15 日，总检察长办公室宣布，因缺乏证据已经结案。委员会对 2 713 名省议会候选人资格的审查继续进行。1 月 26 日，委员会宣布 25 人因不符合教育和(或)年龄

标准没有选举资格，2月16日又宣布了19人没有资格。这一新的机构继续建立其基础设施和组织能力。1月16日向捐助者介绍了临时战略和业务计划，2月4日公布了选举异议和投诉的登记、提出和裁定程序。2月11日，卡尔扎伊总统批准了102名省投诉委员的任命。令人关切的是，尽管为增加女性的代表性而作出的努力，得到任命的女性人数依然很少(在总数中仅有6人)。

9. 1月22日，为选举期间设立的一个临时机构媒体委员会修订了选举期间媒体行为规章，1月29日，委员会举办了10个系列区域讨论会，向媒体从业人员解释了其任务和规章。选举观察将主要由阿富汗团体进行，国际特派人员将应阿富汗当局的请求予以补充。截至2月2日，独立选举委员会核准了1 027名国内观察员(来自53个国内观察机构)和106名国际观察员(来自3个国际观察机构)以及135名政党代理人(来自24个党派)。另有总共519名媒体代表(国内代表375名，国际代表144名)得到核准。在1月13日至24日期间，欧洲联盟的一个探索小组访问了阿富汗，1月23日，欧洲安全与合作组织发布了其探索小组的报告，报告预计将会部署一个15名成员的选举支助小组。

10. 在与武装反政府力量建立正式的和平进程方面取得的进展依然有限。12月22日，被认为是塔利班发表的声明否认有关报告，内容称其从监狱释放后一直呆在巴基斯坦的前副领导人 Abdullah Ghani Baradar 毛拉被授权代其参与正式对话。2月12日，一名前塔利班时代的官员阿迦·贾恩·穆塔西姆宣布，该运动的若干名领导人在阿拉伯联合酋长国迪拜举行会议，商定发起“阿富汗内部对话”，以纳入阿富汗政府、塔利班和其他反叛团体。2月15日，阿富汗高级和平委员会对穆塔西姆的这一宣布表示欢迎，次日阿富汗国家安全委员会也对此表示欢迎。2月19日，塔利班发表声明，否认参与了迪拜会议或与阿富汗当局进行了任何形式的和谈，并指出穆塔西姆现在不是该运动的官员，也不代表该运动。

11. 截至12月31日，阿富汗和平与重返社会方案秘书处报告说，共有7 796人加入了该方案，已在25个省批准了164小额赠款项目，从而提供了短期就业机会。为继续努力支持有利于和平的环境，12月28日至1月2日，一个高级和平委员会代表团访问了沙特阿拉伯，以出席伊斯兰合作组织的宗教学者会议。委员会提议，应组成一个国际乌里玛工作组，以反驳助长阿富汗境内激进暴力的宗教言论，伊斯兰合作组织对这项提议作出了积极回应。1月21日，高级和平委员会的妇女委员会发起了一个全国性运动，名为“阿富汗妇女呼吁和平与停火”，以收集要求停止武装敌对行动的30万人签名。与此同时，联阿援助团继续推动地方对话，以缓解族裔间和部落间的紧张关系，建立社区之间的信任。在朱兹詹省、昆都士省、洛加尔省、迈丹省、瓦尔达克省、帕克蒂亚省和塔哈尔省举行集会，地方政府官员、传统社区领袖和民间社会参加了集会。1月，联阿援助团还举办了一系列研讨会，以促进阿富汗乌里玛在支持和平举行选举方面的作用，来

自巴德吉斯省、古尔省、赫拉特省、库纳尔省、拉格曼省、楠格哈尔省和努尔斯坦省的神职人员和宗教学者参加了研讨会。

12. 阿富汗与美利坚合众国的双边安全协定仍未签字。卡尔扎伊总统继续坚持他在 11 月的协商支尔格大会结束时列述的条件，包括正式启动和平进程。12 月 21 日，北大西洋条约组织(北约)就部队地位协定与阿富汗展开谈判，以便为 2014 年后的任何培训和咨询任务提供一个法律框架。北约指出，协定只能在与美国的双边协定签署之后才能缔结。

13. 2 月 13 日，阿富汗政府释放了之前由美国向其移交的 65 名囚犯。美国驻喀布尔大使馆谴责违背在 2012 年的一份谅解备忘录中所作的承诺，释放它所称的与严重罪行有关联的“危险的被拘留者”。2 月 17 日，根据联合国安全理事会 1988 年的制裁制度被列入名单的前塔利班遣返事务部长 Abdul Raqib Takhari (TI.T. 75.01)在白沙瓦被打死。阿富汗政府称他为“和平烈士”，并将其尸体运回其家乡塔哈尔省埋葬。

B. 安全事态发展

14. 阿富汗的安全局势仍然动荡不安。2013 年，根据联合国记录，阿富汗境内发生了 20 093 次安全事件，就自塔利班政权垮台以来的暴力程度而言，该年仅次于 2011 年。在这些事件中，据报告 70%发生在东部和东南部，特别是在南部。在 2013 年发生的所有事件中，坎大哈省的事件占 13%。从战术来讲，武装冲突和简易爆炸装置占 2013 年事件总数的 75%，而武装冲突比 2012 年增加了 51%。阿富汗军队已证明有能力在反政府分子的攻击下守卫领土，并重新夺回土地，不过伤亡比较大。举例来说，2 月 23 日反叛分子在库纳尔省发动攻击，有至少 19 名阿富汗国民军的士兵被打死，6 人仍然失踪。武装冲突增加被认为是过渡期间阿富汗安全部队行动节奏加快以及反政府分子对阿富汗部队发动的有重点的攻击的结果。在整个 2013 年期间，东部和南部省份面临多个团体的强化袭击。这些团体包括塔利班运动、拉什卡-塔伊巴组织和拉什卡-金格维组织以及阿富汗塔利班。在阿富汗北部，乌兹别克斯坦伊斯兰运动继续在偏远的山区开展活动，并对和平、安全与稳定提出严峻挑战。武装反政府力量继续策略性地利用自杀爆炸，2013 年阿富汗境内发生了 107 起此类事件，其中喀布尔发生了 18 起，而 2012 年阿富汗境内发生了 101 起，其中 7 起发生在喀布尔。

15. 截至 1 月中，阿富汗国民军计有 193 427 人，其中包括在阿富汗空军服役的 7 300 名军事人员。剩余的短缺主要出现在战略和预算管理层面，以及包括航空、对付简易爆炸装置和情报在内的专门能力方面。2013 年期间的减员率达 34%左右，仍然是一个令人关切的重大问题。1 月 8 日，内政部开设了其第一所拆除简易爆炸装置的专门培训学校，目的是每年向约 1 500 名警察讲授拆除要领。1 月 14 日，Jamila Baez 上校被任命担任喀布尔一个县的警察局长，她是被任命担任这一职位的第一位女性。鉴于警察人员中只有约 1%为女性，1 月 21 日，内政部发

起了一项战略，以便将妇女更好地纳入阿富汗国家警察，同时制订了防止虐待的保护措施。该部还要培训 13 000 名女性检查人员于选举日在投票中心工作。截至 2013 年年底，由联合国管理的阿富汗法律和秩序信托基金为 145 199 名警察提供了薪金。

16. 另外，阿富汗地方警察安全倡议继续扩展，到 2 月中 142 个县共有 27 000 人，并计划到 2014 年年底扩大至 30 000 人。2013 年发生的所有安全事件中有 9%是针对其人员的。这些人员通常被派在动荡地区，有时就其部署行使的职责而言受训不足，装备不良，因此就成为容易攻击的目标。许多社区报告称，因驻有阿富汗地方警察，安全情况得到改善。与此同时，根据联阿援助团的记录，一些阿富汗地方警察继续犯有侵犯人权行为，包括即决处决和惩罚、恐吓、非法搜查和敲诈勒索。在 2013 年 11 月 1 日至 2014 年 1 月 31 日期间，根据联阿援助团的记录，阿富汗地方警察打死平民 14 人，打伤 18 人，这一数字是 2012-2013 年同期的四倍。

17. 关于对阿富汗民众和联合国开展已获授权的任务和活动的的能力产生负面影响的安全事态发展，在本报告所述期间，发生了数量空前的安全事件。这至少部分因为异常温和的天气条件，意味着各方行动所受的阻碍比正常情况下要少。据记录，2013 年 11 月 16 日至 2014 年 2 月 15 日发生了 4 649 起安全事件，与 2012-13 年同期相比增加了 24%。2013 年 11 月 16 日至 2014 年 2 月 15 日发生了 35 起自杀式攻击，而 2012-13 年同期则为 17 起。其中 10 起发生在首都，而上一年同期则为 5 起。1 月 17 日对喀布尔一家餐馆发动的协调攻击，使联合国大家庭的 4 名成员丧生，这是自 2001 年以来最致命的袭击。13 名外国平民和 8 名阿富汗人也被打死。塔利班声称对这次袭击负责。据记录 2013 年 11 月 16 日至 2014 年 2 月 15 日期间发生了另外 21 起直接或间接地影响到联合国的安全事件。大多数是犯罪行为或针对本国工作人员的恐吓。两个联合国车队在楠格哈尔省遭到射击，3 名护送的警察被打伤。联阿援助团的一架直升机在前往加德兹途中因遭小武器开火射击而轻微受损。

18. 在整个 2013 年期间，涉及地雷和战争遗留爆炸物的事件增多，据记录这些事件造成 455 人伤亡，其中 129 人死亡，而与之相对比，2012 年有 367 人伤亡，91 人死亡。在本报告所述期间，联合国支持的排雷行动伙伴清除了 31 个社区的 28 个战场和 214 个雷场的地雷，又有 3 个县宣布为无地雷县。全国 33 个省估计有 4 171 个雷场。联合国正与国际安全援助部队一道拟订一项战略，以处置军事基地、射击场和拆除场所、用过航空弹药的地点以及最近的战场的战争遗留爆炸物，并处理上一次冲突遗留的问题。这一战略的关键是界定问题的范围。迄今为止，安援部队向联合国提供了 231 个空投和战场所在地点以及 331 个射击场的坐标。

C. 区域合作

19. 阿富汗继续与邻国积极开展互动协作，促进区域合作。这包括在“关于加强区域安全与合作实现阿富汗安全稳定的伊斯坦布尔进程”中发挥牵头作用，致力于加强政治对话并推动建立信任措施。1月17日，印度在新德里举办了一次高级官员会议。“亚洲心脏”地带的成员国、支持国和支持组织集中讨论了极端分子的转移等安全问题、区域能源合作对促进经济发展和稳定的重要意义，并审查了就6项商定的建立信任措施取得的进展情况及进程的供资方式。2月2日至11日，在灾难管理建立信任措施方面，日本接待了来自哈萨克斯坦、巴基斯坦和土耳其的官员，以交流信息和最佳做法。2月26日和27日，作为反恐建立信任措施的一部分，阿富汗主办了恐怖主义筹资问题研讨会。定于3月26日在喀布尔举行的关于阿富汗的第六次区域经济合作会议的筹备工作也正在开展之中。

20. 目前也在持续作出努力，以加强阿富汗与区域内各国的双边关系。12月8日，卡尔扎伊总统访问德黑兰，与伊朗伊斯兰共和国总统哈桑·鲁哈尼商定，两国将致力于制订全面友好与合作条约，涵盖长期政治、安全、经济、文化合作和区域和平与安全。2月26日，在伊斯兰合作组织成员国议会联盟在德黑兰举行会议期间，人民院议长会见了伊朗伊斯兰共和国伊斯兰议会议长。12月12日，卡尔扎伊总统访问印度，在会见印度总理曼莫汉·辛格时强调，阿富汗致力于区域合作、一体化和发展，包括通过伊斯坦布尔进程谋求实现。两位领导人还承诺，两国将与伊朗伊斯兰共和国一道，支持开辟新的贸易和过境路线。随后，印度外交部长于2月15日访问坎大哈，与卡尔扎伊总统一同为阿富汗国家农业科学和技术大学揭牌。2月7日，在俄罗斯联邦索契第二十二届冬季奥林匹克运动会间隙，卡尔扎伊总统会见了中国国家主席习近平。习近平主席确认，中国愿意继续帮助阿富汗重建并鼓励投资。他还重申，中方希望总统选举顺利进行，支持“阿人主导、阿人所有”的民族和解进程。2月22日，中国外交部长访问喀布尔，会见了卡尔扎伊总统和其他高级官员。2月13日，卡尔扎伊总统前往安卡拉，出席与土耳其总统和巴基斯坦总理的第八次三边首脑会议。会议发布了一份联合声明，欢迎阿富汗和巴基斯坦双边关系中的“积极势头”，包括更紧密的贸易和经济关系。会议强调，需要继续开展区域和国际发展合作，支持阿富汗实现稳定。2月22日，巴基斯坦财政部长率高级别代表团前往喀布尔，出席阿富汗—巴基斯坦联合经济委员会第九届会议，另参观了阿富汗在巴基斯坦援助下完成的若干项目。

21. 我的特别代表扬·库比什继续按授权开展区域合作外联活动。12月13日，他访问了阿什哈巴德，并会晤了土库曼斯坦总统库尔班古力·别尔德穆哈梅多夫，讨论人道主义准入和基础设施项目对阿富汗的重要意义。1月22日，他出席了在莫斯科举行的上海合作组织成员国外交部副部长会议，讨论贩毒、恐怖主义团体

等共同威胁，以及增加跨境贸易和投资的必要性。2月23日至25日，他为与巴基斯坦政府协商访问了伊斯兰堡。

三. 人权

22. 2014年2月8日，联阿援助团发布了关于在武装冲突中保护平民的2013年年度报告。报告记录，2013年有2 959名平民死亡、5 656名平民受伤（共计8 615名平民伤亡），伤亡总数比2012年增加了14%，平民死亡人数比2012年增加了7%。报告认为，2013年74%的平民伤亡由反政府分子所致（2 311名平民死亡，4 063名平民受伤），11%由亲政府部队所致（8%为阿富汗部队所致，3%由国际军事部队所致，共造成341人死亡，615人受伤）。伤亡总数中的10%归因于反政府分子与亲政府部队的地面交战，平民在交火中丧生，其余5%主要由战争遗留爆炸物造成，这两个来源的平民伤亡在2013年皆呈增长趋势。

23. 从11月1日至1月31日，联阿援助团记录有572名平民死亡，1 066名平民受伤，比2012/13年同期增加了15%。在该期间，反政府分子造成了76%的平民伤亡，亲政府部队造成9%。其余15%的平民伤亡无法归咎于任何一方，主要由地面交战、跨界炮击或战争遗留爆炸物造成。

24. 儿童与武装冲突问题国家监察和报告任务组继续收到严重侵犯儿童权利事件的报告。11月1日至1月31日期间，冲突造成104名儿童死亡，254名受伤。简易爆炸装置的引爆是儿童伤亡的主要原因，造成48名儿童死亡，67名儿童受伤。地面交战，包括交火、射击、大炮、火箭、迫击炮和手榴弹袭击，造成37名儿童死亡，133名儿童受伤。另外，未爆弹药、战争遗留爆炸物和地雷造成13名儿童死亡，41名受伤。

25. 12月8日，联阿援助团发布了题为“前进之路：阿富汗消除暴力侵害妇女行为法律的最新执行情况”的报告。该报告基于与200名官员的咨商，以及对2012年10月至2013年9月间在18个省发生的近500起暴力侵害妇女案件的监测，报告结果喜忧参半。所报告事件的登记数目比上个12个月期增加了28%，但以2009年的法律作为起诉和定罪依据的情况仅增加了2%。总体而言，检察官针对暴力侵害妇女行为提起的刑事诉讼案件减少。3月1日，妇女事务部副部长根据在东京相互问责框架下所作的承诺，提出了自己的法律执行情况报告。根据对全阿富汗34个省中的32个省的调查，政府的报告在很多方面与联阿援助团的研究结果相符。缺乏基线数据是制定并执行政府行动计划以弥补所发现差距的关键因素。国民议会批准的《刑事诉讼法》第26条受到关切，该条法律禁止将被告的家庭成员作为证人加以质问，因此无法就许多暴力侵害妇女案件进行有效起诉。2月23日，卡尔扎伊总统批准该法，随后以法令形式修改了禁止家属作证的第26条的措辞。

26. 1月28日,阿富汗独立人权委员会的五年期核证审查结果公布,关于其地位的决定被推迟一年做出。国家人权机构国际协调委员会在对委员会的工作和效力表示高度尊重的同时,对政府任命新委员的程序、工作人员性别比率、对捐助资金的依赖等问题提出关切。国际协调委员会强调,阿富汗独立人权委员会必须在2014年11月之前与阿富汗政府一道解决这些令人关切的问题,否则其地位将被建议降到“B”等。

27. 联阿援助团继续访问阿富汗管理的拘留设施,观察与冲突有关的被拘留者的待遇。在本报告所述期间,视察了20省中由阿富汗国家安全局、阿富汗国家警察、中央监狱局和阿富汗国民军管理的54个拘留所。阿富汗监狱中的服刑总人数从2008年的12 000人增至2014年1月的29 000人,针对拘留条件和不一致的囚犯释放标准的绝食抗议事件增加。被关押在马扎里沙里夫的女囚犯在1月举行了为期三天的绝食,声称被控犯有严重罪行的男囚犯被释放,而她们的案件却得不到解决,其中许多涉及无法律依据的“道德犯罪”。同月,古尔省的22名囚犯对所受判决提出抗议。联阿援助团和专门机构正努力加强培训和改善监狱基础设施,初步重点关注塔哈尔省、朱兹詹省、昆都士省和喀布尔省。

四. 喀布尔进程的执行和发展援助的协调

28. 1月15日,阿富汗1393财政年度(2013年12月21日至2014年12月20日)国家预算获国民议会下院、即人民院批准。在总共76亿美元中,65%被分配用作业务费用,而35%被分配给发展。仅安全部门就吸收了34亿美元。2月11日,财政部宣布向其试点省级预算编制方案下的5个省拨款100万美元。试点结果将被用于评价实施一种更广泛下放权力的财政政策的前景。

29. 1月29日联合协调监测委员会特别会议的与会者评估了在履行东京相互问责框架的承诺方面的进展情况,并在定于2014年晚些时候举行的关于阿富汗问题的部长级发展会议之前启动了一个前瞻议程。联阿援助团推动了民间社会与这一进程的互动协作,并推动政府与国际社会开展讨论,内容是如何编写一份关于硬交付成果方面所取得的进展情况的联合报告。为鼓励阿富汗经济及发展议程在政治过渡期间保持连续性,11位总统候选人被邀请作为观察员出席会议。国际代表们申明他们对阿富汗的长期承诺,同时也将其与在关于善治和立足权利的议程方面的持续势头挂钩,特别是要捍卫在人权和妇女权利方面取得的成果。他们强调,加快经济和发展的进步,包括实现关键的反腐承诺和达到国际货币基金组织的基准,同时努力处理非法经济问题,是阿富汗提高自力更生能力的关键。政府向国际合作伙伴再次保证遵守选举时间表,并进而寻求改善捐助方的问责和对其援助管理政策的承诺。几乎所有总统候选人都保证要在东京相互问责制框架下继续取得进步。

30. 世界银行概要说明了阿富汗目前的经济前景。阿富汗仍然格外依赖援助。2012 年农业丰收后，增长在 2013 年放缓至约 3.1%，税收在 2013 年减至占国内生产总值(国内总产值)的 9.6%。后者被理解是由于经济放缓和执法持续疲软这两方面的原因。经济的不确定性进一步显示为 2013 年头 7 个月新注册公司数目减少了 43%——出现这种情况还是首次。在减贫、创造就业机会和提供服务方面仍然存在着巨大的挑战。人均国内生产总值仍为亚洲最低，在世界上也属于最低 20 之列，识字率约为 25%，而且存在着劳动力市场每年新增约 40 万人的压力。为努力增加该国的熟练劳动力，1 月 19 日，教育部以及劳工、社会事务、烈士和残疾人事务部与联合国一道，启动了阿富汗第一个技术和职业教育及培训战略，以为国家建立必要的人力资源。

31. 联阿援助团的法治努力越来越侧重于土地纠纷及管理。1 月，应阿富汗土地管理局的请求，援助团开始共同主持一个土地管理工作组，其中汇集了国际捐助方以及土地改革方案和与土地有关方案的执行者，倡导对在该国许多地区造成流离失所的旷日持久的纠纷采取可行的解决办法。

五. 人道主义援助

32. 12 月 16 日，主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员瓦莱丽·阿莫斯启动了 2014 年全球人道主义计划，其中包括为阿富汗请求的 4.06 亿美元资金。阿富汗共同人道主义行动计划估计今年有 540 万民众将需要获得医疗服务，包括紧急创伤护理；鉴于目前需求已大大超过应对能力，这是一个最高优先事项。该计划还将援助被评估为粮食安全严重无保障的 220 万民众列为优先事项。被确定具有急迫的未满足需求的第三个群体是境内流离失所者。

33. 2013 年记录到又有 12.4 万人因冲突而流离失所，比 2012 年增加了 25%。这使联合国记录到出自 34 个省中 20 个省的阿富汗境内流离失所者累积总数达到超过 63 万人。赫尔曼德省、迈丹省、瓦尔达克省、法里亚布省和楠格哈尔省记录到的流离失所者最多，反映了实地交战的增多。西部地区持续干旱也是造成 2013 年底约 1 000 个家庭流离失所的一个原因，许多人一开始是流向古尔省的恰赫恰兰，然后去了赫拉特。2013 年 12 月中旬至 2014 年 2 月中旬向脆弱民众提供了冬季援助，其中包括在瓦尔达克省、努里斯坦省、古尔省、加兹尼省、帕克蒂亚省和法里亚布省的 3.5 万名境内流离失所者和在位于喀布尔、马扎里沙里夫和赫拉特及其周边的非正式定居点中的另外 3 万人。2 月 11 日，阿富汗政府在联合国支持下出台了境内流离失所问题国家政策，规定了政府不同部委和机构的作用及责任，以及它们在发展和人道主义方面的合作伙伴，其中包括联合国。现在需要制订一个执行战略。2013 年，返回阿富汗的难民比 2012 年减少了 59%，有 38 766 名阿富汗难民自愿遣返。

34. 免疫运动继续致力于在阿富汗消灭脊灰炎。阿富汗是还报告出现这种疾病的最后几个国家之一。2013 年有 14 宗报告的病例，比 2012 年的 37 宗和 2011 年的 80 宗有所减少。12 月中旬以来，在风险最高的 41 个县开展了 3 次运动，为超过 270 万名 5 岁以下儿童接种了疫苗。其中一次运动是在喀布尔，那里有一名儿童 2 月初被确认染上此病，这是塔利班政权倒台后在首都发现的第一例。脊灰炎方案还得以在本来无法进入的地区开展。

35. 2013 年 1 月至 12 月，根据联合国人道主义事务协调厅的记录，在 33 个省发生了 283 起涉及人道主义人员、设施和资产的安全事件，其中有些属于预谋，有些则是意外冲击，造成 38 名人员死亡、29 名工作人员被逮捕和拘留、50 名工作人员受伤、84 名工作人员被劫持。这包括 1 月 21 日 67 名排雷人员在赫拉特被短暂劫持，这是近年来单一事件中涉及人员数目最大的一次。

36. 1 月 22 日，共同人道主义基金正式设立，截至 2 月中旬，各捐助方承付的资金超过了 3 000 万美元。这一基金把未指定用途的捐款输送给基于需求的援助，其中优先考虑在共同人道主义行动计划中确定的最紧要需求。

六. 禁毒

37. 12 月 6 日和 23 日，阿富汗缉毒警察在喀布尔查获 64 公斤海洛因和将近 1 公吨鸦片。毒品的截获是在阿富汗情报部门主导下开展行动的一项成果，2013 年这种行动是 2012 年的 10 倍。1 月 20 日，缉毒警察在赫拉特省发现并捣毁了一个甲基苯丙胺工场，这是去年在阿富汗境内发现的第三个此类工场。合成毒品的缉获次数从 2010 年的 8 次上升到 2013 年的 54 次。

38. 由巴达赫尚省省长牵头，12 月 31 日至 1 月 4 日为边境的 Eshkashem 县设立了一个新的禁毒委员会，其中汇聚了政府官员、发展组织、民间社会和宗教学者。它的设立是在联合国推动下，对去年召开的关于毒品管制与生计问题的阿富汗-塔吉克斯坦跨界部长级会议采取的一项后续行动，其目标是改善阿富汗巴达赫尚的社区与塔吉克斯坦戈尔诺-巴达赫尚自治省和卡特兰省的社区之间的联系。在边界另一侧，设立类似团体的工作也在进展中，最终目标是设立联合委员会，推动边界两侧社区之间的贸易和信任的建立。

39. 1 月 17 日，新任禁毒部长在维也纳会见了联合国毒品和犯罪问题办公室执行主任尤里·费多托夫，他强调指出，国际社会如不增加承诺，就难以取得持久成功。1 月 28 日和 29 日，禁毒部在喀布尔组办了一次睦邻关系宣言会议。来自中国、巴基斯坦、伊朗伊斯兰共和国、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦的部长和禁毒机构代表出席了会议。会议鼓励各方扩大信息交流和改进联合同步边境行动。2 月 10 日，内政部长在喀布尔举行了一次关于禁毒问题的捐助方会议。

禁毒是该部长的三个最高优先事项之一，他敦促国际社会继续建设执法机构在这方面的能力。

七. 特派团支助

40. 联阿援助团在过去 18 个月内关闭了 10 个外地办事处后，在 13 个省保持着常设实地存在。整合后的外地办事处继续为规定的外联和监测活动提供一种独特的全国性平台。尽管存在安全挑战，各外地办事处仍与各社区以及省级和县级官员开展日常互动协作，其中包括在联阿援助团并无常设存在的地区。目前正在作出重大努力，以最大限度地利用援助团削减后的装甲车队并保持——在有些情况下甚至增加——执行道路任务的数量。2013 年，联阿援助团为外交界到喀布尔以外地区的 40 多次访问进一步提供了支持。省级重建队和全国各地其他国际军事基地的关闭，包括减少维持一批地区简易机场，已影响到向联合国外地人员提供后勤支助的水平。而且，工作人员在紧急情况下也不再能获得先前水平的医疗护理，也不再能前往安全区。

41. 2013 年削减了 243 个员额后，联阿援助团目前有 1 515 名人员(含 6%空缺率)，包括 345 名国际工作人员和 1 170 名本国工作人员。此外，还有 71 名联合国志愿人员、16 名军事顾问和 3 名警务顾问。1 月 11 日，联阿援助团参加了科威特联合支助办事处指导委员会第一次会议，以进一步说明治理、管理和资源分配问题。经过数月仍在按部就班进行的筹备，企业资源规划项目、即“团结”项目定于 3 月 1 日在援助团投入使用。

八. 意见

42. 一个合法的政治过渡是阿富汗稳定的基础。下个月举行的具有里程碑意义的选举将标志着阿富汗第一次从一位民选总统到另一位民选总统的权力移交。按照阿富汗法律和宪法框架，总统选举和省议会选举定于 4 月 5 日举行，为此开展的努力目前仍在如期进行。这些选举将不会没有缺陷，但如果以可信的方式进行，并产生了被广为接受的结果，选举将为新的领导层提供处理该国的诸多挑战以加强稳定和强化国家统一的授权。

43. 阿富汗选举管理机构处于主导地位，独立选举委员会的努力确保了顺利进展，选举安排比以往任何一次选举都更完善。选举投诉委员会面临着一项重大挑战，它要努力加强体制能力，包括在全国 34 个省内派驻人员，同时履行其重大责任。它在就选举投诉作出透明和公正的裁定方面发挥的作用将是至关重要的。观察将是建立对选举进程的信任的另一个重要因素，我鼓励国内观察员、以及候选人和政党代理人确保涵盖广泛的地域。我对将派出观察团的国际组织表示欢迎。尽管联合国不能在这些选举的行政管理或裁定方面发挥任何作用，但根据其

任务规定，并应阿富汗当局请求，它将继续为该进程提供技术援助，并推动协调统一对该进程的国际支助。

44. 我的特别代表继续与所有利益攸关方会晤，支持该进程的包容性和完整性。欢迎竞选人之间开展努力，以增进彼此了解，同时他们不得在选票箱中取代人民的声音，以防范“赢家通吃”的情况。我对迄今是如火如荼、但保持尊重的竞选活动表示欢迎。候选人和选举当局在协助确保选举进程促进稳定和国家统一方面拥有巨大责任。我敦促候选人及其支持者遵守选举法，通过已获授权的机构投诉。

45. 在4月5日，我鼓励所有合格的阿富汗公民使他们的声音影响到阿富汗的未来。女性参与——不仅作为选民参与，而且也作为候选人、选举工作人员和观察员参与——将是衡量这些选举的代表性的一个重要尺度。国家机构和安全部队必须保持公正，我欢迎卡尔扎伊总统在这方面作出的明确指示。媒体自由和均衡的报道对公平的竞选同样至关重要。安全对确保选民有信心出来投票至关重要，这方面非常真实的挑战不应被低估。阿富汗安全机构处于主导地位，内政部与国家和国际伙伴一道，一直在积极地进行安全规划，以支持最大限度地参政。选举是公民行使自己权利的活动，我呼吁冲突各方尊重它们在这方面的义务。

46. 阿富汗面临着一场复杂的冲突，一系列武装团体和有组织犯罪网络同时谋求实现有时是此消彼长的地方、国家和跨国议程。在选举之前，不可能开展和平进程，甚至不可能进行阿富汗政府与主要的武装反政府力量之间的直接谈判。不过，竞选活动的演讲以及阿富汗不同的宗教团体、部落和民间团体的立场都明确表明，人们普遍渴望和平。必须继续努力，以制定安排，从短期防止和减轻暴力对平民造成的日益增多的伤亡。还应持续开展互动协作，以协助新政府努力迅速开展行动，着手采取长期解决办法的头几个步骤。不确定时期会加剧社区对抗，加重被边缘化的感觉，而这一切都会被叛乱分子利用。联阿援助团在社区一级开展的对话和建立信任工作，包括最近把重点放在乌里玛对和平的贡献，就是一种低调、但却是重要的贡献。联合国为支持阿富汗人主导的和解而开展的斡旋，仍将由未来的政府支配。

47. 随着更广泛的国际社会在阿富汗派驻人员的缩编，阿富汗在该区域的地位对长期稳定和可持续性至关重要。我继续受到鼓舞的是，阿富汗和巴基斯坦两国日益认识到它们彼此享有共同利益，我希望这种认识将进一步扩大和延伸到有利于和平与稳定的具体行动，而这种行动正是经济合作所强调的。通过补充性双边、区域和多边论坛开展的日益增多的区域互动协作值得欢迎。各方广泛认识到，阿富汗对整个区域的安全与稳定带来了共同的挑战和机遇，因为区域论坛，如上海合作组织，把注意力转向支持阿富汗解决办法。伊斯坦布尔进程所具有的独特性是，阿富汗处于该机制的核心。该论坛正就区域稳定和能源安全措施开展越来越多的实质性对话，而联合国将继续向区域建立信任努力提供支持。我希望为将于

8 月份在中国天津举行的部长级会议开展的筹备工作，将提供谋求取得务实成果的机会，我欢迎中国在主持和促进区域合作方面发挥的积极作用。

48. 目前任何国家的选举都耗用大量政治空间。然而，阿富汗经济的可持续性仍然是紧迫问题，不容忽视。联合协调监测委员会 1 月 29 日的特别会议强调，就在东京所作共同承诺取得的进展必须具有连续性，这些承诺包括处理改革、善治和人权议程，以及通过大力开展努力来增加收入，处理政府收入与支出之间的越来越大的财政差距。拥有一个适当的管理框架，是建立信任的另一个关键构成部分，主要是在通过反洗钱、打击资助恐怖主义及采矿立法方面取得进展，所有这些承诺都是根据《东京相互问责框架》作出的。在这种环境下，向阿富汗提供的格外数量的援助若迅速减少，就会有严重风险，而国际社会如在今后若干年里能可预测地履行在东京和芝加哥作出的财政承诺，将同样至关重要。我欢迎阿富汗各总统候选人认识到有必要保持在共同改革承诺方面的势头，尤其是有必要将更多的注意力放在一个广泛、包容和可持续发展和减贫议程上。候选人同样必须强调为阿富汗迅速增加的青年人创造就业机会。鉴于阿富汗的经济可持续性利害攸关，为计划于今年晚些时候举办的部长级发展会议开展的筹备工作绝不能像往常一样进行。有必要对阿富汗的发展采取一种定有优先次序的持续方法，而联合国将继续协助协调为此提供的国际援助。

49. 部长级会议筹备工作的一个关键重点必须是努力加强合法经济，削弱正在迅速增长的非法经济。2013 年阿富汗的鸦片生产达到新高，毒品的供应和需求威胁到该国和该区域民众的健康和福祉、经济和体制结构。由于其他部门萎缩，而且由于叛乱分子越来越多地依靠毒品贸易所得的钱款，现在存在着出现一个毒品国家的真实风险。对付这一祸患的全面方法是共同分担责任，这要求阿富汗、该区域和广大国际社会拥有强有力的政治意愿。

50. 阿富汗自 2001 年以来在保护和促进人权方面取得的进展，一直是稳定、尽管是脆弱的稳定的一个重要促成因素。面对过渡时期的不确定性，许多阿富汗人，特别是妇女，担心为了短期的政治利害考虑，剥夺在人权方面取得的成就。对执行《消除暴力侵害妇女行为法》作出更有力的承诺仍然是政府的一项重大责任，而根据这一具有里程碑意义的立法起诉和定罪的案件数量仍然很少。我对政府关于该法执行进展情况的第一次报告表示欢迎。另一个值得注意的事态进展是内政部长承诺增加女警官的人数，并确保向其提供充分的支持。我欢迎卡尔扎伊总统批准作为多年努力结晶的《刑事诉讼法》，并欢迎他采取干预措施，确保将暴力行为、特别是暴力侵害妇女行为的施害者绳之以法。诸如此类的步骤将有助于建立国内和国际对阿富汗未来的信心。在这方面，我呼吁阿富汗当局采取一切必要措施，支持阿富汗独立人权委员会履行其作为有效和独立的机构的关键职责。支持阿富汗努力加强人权和法治将继续是联合国的一个优先事项。在整个联合国系统中，参与支持法治的部门和机构越来越多地携起手来，精简和加强各种努力。

51. 阿富汗仍处于世界最不发达国家最底的 10%之列。人道主义需求预计将会增多，包括因平民伤亡和受冲突影响的民众流离失所而产生的需求。在这方面，协调人道主义援助将继续是联合国在阿富汗工作的核心组成部分。《2014 年共同人道主义行动计划》反映了为满足最紧急的需求而采用的一种更有针对性的办法。我呼吁捐助者维持其承诺。67 名扫雷工作人员遭绑架，再次告诉人们工作环境如何危险。没有证据表明人道主义工作人员现成为有系统的攻击的目标；但是其工作性质意味着风险最高的地方需求往往最大。地方领导人为疫苗接种工作人员的进出提供了便利，但如果要实现在 2018 年之前消灭脊灰炎的全球目标，必须继续为此类人员出入提供便利。

52. 阿富汗过渡期最后一年充斥着不确定性，并对政治、安全、经济和社会发展产生了影响。国际存在将大大减少，而阿富汗尚未决定出未来的领导人。在这方面，在可行的情况下加强可预测性和信心至关重要。联合国一直是几十年来在阿富汗维护连续性的一股力量。它在全国各地的存在及其斡旋、人权、国际援助的协调和人道主义援助职能仍将具有重要意义。本组织最好地支持阿富汗和阿富汗人民的确切办法必然要不断演变，以反映不断变化的情况。阿富汗过渡期最后一年的政治、安全 and 经济影响更为明晰之时，就是与阿富汗政府一道更深入地处理联合国的作用之日。因此，我请求安全理事会将定于 3 月 19 日到期的联阿援助团的任务期限再延长 12 个月。在这样做时，我重申联合国承诺与阿富汗维持持久的伙伴关系。我还呼吁会员国继续提供必要的资源，以维持我们在全国各地的参与和活动。

53. 我再次对我们四名倒下的同志献出生命和所提供的全身心服务致敬，并向其家属表示深切的慰问。1 月 17 日的袭击事件再次提醒我们联合国本国和国际工作人员所面临的危险。把一处平民地点作为袭击目标，违反了每一项惯有的战争法律和规范，对此类行为我再次表示最强烈的谴责。冲突各方必须履行其保护平民的义务。我感谢在我的特别代表扬·库比什领导下的阿富汗境内的所有人员，感谢他们为支持阿富汗人民而继续作出的奉献。

附件

与基准相对比所取得的进展

一. 安全

基准：能够确保和平与稳定及保护阿富汗人民的可持续的阿富汗安全机构和进程。

进展指标	计量
受过指导和培训并按商定结构运作的国家警察和国民军人数增加	<ul style="list-style-type: none"> 截至1月中旬，阿富汗国民军人数为193 427人，包括在阿富汗空军服役的7 300名军事人员。截至2013年底，阿富汗国家警察人数为145 199人 2013年4月8日，内政部发布关于阿富汗国家警察和内政部的十年愿景，其中概述了平民维护治安、社区参与和征聘女警等计划。2014年1月，内政部又发布女警管理战略，用于指导对女警察的保护。这两项举措都采纳了国际社会和联阿援助团的技术咨询意见
为分阶段、有条件地过渡到阿富汗人主导安全工作制定计划并逐步执行计划	<ul style="list-style-type: none"> 2013年6月18日，总统核准了第五批即最后一批过渡。

二. 和平、重返社会与和解

基准：通过国家对话和区域参与，推动建设性和包容性进程，营造有利于和平的政治环境。

进展指标	计量
制定并落实包容性的国家和区域进程，加强和平、重返社会与和解努力	<ul style="list-style-type: none"> 2013年12月底，共有7 796名反政府人员加入了阿富汗和平与重返社会方案，其中包括693名指挥官或领导人。自该方案开始以来，已在25个省核准164个小额赠款项目，通过发展基础设施并为社区成员和重返社会者提供短期就业机会，使社区受益

进展指标

计量

- 为支持政府在主要地区实现稳定，2013 年继续实施了联合国支助的国家地区发展项目方案，已在 10 个省完成了 22 个项目。这些项目通过向前战斗人员提供替代性经济机会等途径，已使 94 182 人受益
- 2013 年 1 月 8 日至 11 日，卡尔扎伊总统在高级和平委员会主席陪同下访问哥伦比亚特区华盛顿，与美国总统和其他官员讨论了推进和平进程事宜
- 2013 年 3 月 4 日和 5 日在伊斯坦布尔举行“促进阿富汗和平未来的第三次国际伊斯兰合作会议”，与会者呼吁通过对话和谈判解决分歧。2013 年 4 月 8 日在喀布尔举行后续会议，探讨了执行伊斯坦布尔会议所核可举措的实际措施。与会的宗教学者谴责自杀式袭击违背伊斯兰教
- 2013 年 6 月 18 日，塔利班发表声明，表示愿意谋求政治解决阿富汗冲突。在卡塔尔多哈的会谈办事处揭幕，当时有指定的塔利班官员和卡塔尔当局人员在场。在揭幕式上，塔利班使用了前塔利班政权的名称和徽记，引起阿富汗政府和广大的阿富汗社会的强烈负面反应。6 月 19 日，政府宣布推迟对话，直至保证完全由阿富汗人主导对话进程。随后，该办事处临时关闭
- 应卡尔扎伊总统在 2013 年 8 月 26 日和 27 日正式访问巴基斯坦期间提出的请求，7 名塔利班囚犯于 2013 年 9 月 7 日被释放，Baradar 毛拉于 2013 年 9 月 21 日被释放
- 2013 年 11 月 19 日至 21 日，高级和平委员会一个代表团前往伊斯兰堡，会见了总理和其他政府官员，以落实先前商定的举措。2013 年 11 月 30 日，巴基斯坦总理访问喀布尔，其间再次承诺协助与塔利班的谈判

进展指标	计量
阿富汗当局收集和向安全理事会第 1988(2011) 号决议所设委员会提供有证据的最新准确信息的能力提高	<ul style="list-style-type: none"> • 2013 年，联阿援助团在 4 个省为 73 名阿富汗知名利益攸关者举办了 4 次调解技能培训班，并支持开展 7 项地方和平举措，在 9 个省促成了 21 次当地对话活动。这些举措产生了 5 项支持社区间和解或建立信任措施的声明或临时协定 • 执行安理会第 1325 (2000) 号决议的行动计划的工作继续进行，该计划旨在加强妇女在预防冲突方面的作用并促进妇女参与和平进程。联合国为此向外交部提供了技术和资金援助 • 2013 年，阿富汗政府向安全理事会第 1988(2011) 号决议所设委员会提供了有证据的最新准确信息，包括提交了一份年度报告，说明 2012 年被除名的据报告已接受和解的个人的现况
通过社区一级的参与和与民间社会的互动协作，使公众更加支持和平进程	<ul style="list-style-type: none"> • 4 月 16 日，委员会因一名个人为塔利班制造简易爆炸装置以及对阿富汗和平、稳定和安全构成威胁的人员而核准将其列入名单 • 2013 年设立了一个省级和平委员会，使此类委员会总数达到 33 个。执行阿富汗和平与重返社会方案的省级联合秘书处工作队数目增至 33 个 • 2013 年 4 月 16 日，高级和平委员会与各政党举行第一次会议，讨论如何在支持和平进程的阿富汗社会各阶层之间达成统一。2013 年 5 月 2 日，与阿富汗政党和政治联盟合作委员会举行了类似的会议 • 2013 年 4 月和 5 月，高级和平委员会与阿富汗民间社会代表举行了会议，商议设立一个论坛，以讨论民间社会团体关切的问题，并促进全国和平对话的包容性

进展指标	计量
	<ul style="list-style-type: none"> • 2013 年 7 月 4 日，高级和平委员会参加了民间社会团体论坛举办的题为“讨论社会和平战略”的会议。会上商定，高级和平委员会联合秘书处将与论坛联合设立该战略的执行机制 • 2013 年 8 月 4 日，高级和平委员会与乌里玛会议在喀布尔举行联合会议，讨论如何通过清真寺和宗教中心扩大外联，以促进和平与宽容 • 2013 年 9 月和平周期间，高级和平委员会举办了下列活动：在贾拉拉巴德举行关于妇女在和平进程中的作用的区域妇女会议；在喀布尔举行关于伊斯兰教、和平与宽容的国际乌里玛会议；在喀布尔举行高级和平委员会与民间社会联合会议。此外还在全国各地开展了大约 120 次促进和平与和解的外联活动，参加者超过 25 000 人

三. 治理和机构建设：

基准：通过建立有能力执行政策和越来越能够自我维持的民主、合法、负责任的机构（低至地方一级），将政府权力扩大至整个国家

进展指标	计量
阿富汗当局和独立选举机构管理和开展真正的定期选举的能力得到提高，同时适当考虑妇女的参与和宪法保障的配额	<ul style="list-style-type: none"> • 国民议会批准了今后选举的法律框架，其中包括《选举法》和《独立选举委员会和独立选举投诉委员会的结构、职责与权力法》。总统于 2013 年 7 月核可了这两项法律。新法将省议会中给女性的配额从 25%降至 20% • 2013 年 5 月 26 日开始进行最新一轮选民登记。截至 2014 年 2 月 14 日，向自上届选举举行以来年满 18 岁者、选民证丢失者或搬了家的人共发放了 3 507 682 张选民证 (34.6% 发给了女性选民)

进展指标	计量
	<ul style="list-style-type: none"> 阿富汗国家全部对确保委员会建议的2014年选举7 168个投票中心中的近94%的安全表示有信心。2月19日，独立选举委员会公布了选举当天使用的6 775个投票中心名单，并表示同样程度的信心 7月31日正式任命了独立选举委员会的9名委员。9月15日，独立选举投诉委员会成立，之后于9月23日任命了该委员会的5名委员并核准了委员会的初步预算。两个选举机构的委员都是经过选举法规定的正式协商进程之后任命的。独立选举委员会制订了行动计划，其中详细概述了各项进程，以便确保明确所有必要活动，并对活动进行排序，同时确保这些活动满足选举法、选举条例、选举程序和准则规定的所有期限
<p>成立一个监督和评价委员会并制定反腐基准</p>	<ul style="list-style-type: none"> 2013年9月28日，独立联合反腐败监督和评价委员会发布了第四份半年期报告，所涉期间为2013年1月至6月。委员会在报告中指出已经取得进展，但仍需进一步努力，包括追回喀布尔银行资产。委员会在现有74项建议基础上又补充了36项新建议 2013年10月21日，委员会呼吁国民议会完善《矿产法》，更有力地防范采矿业腐败。立法者将委员会的建议纳入了关于提高该行业透明度和问责制的法律草案 2014年1月27日，委员会发布了5份报告，其中明确了政府各部门的易腐败方面，包括向遣返者分配土地、支付养恤金以及任命公务员 2013年第一季度，反腐败监督高级办公室在各部委内设立了一个反腐败委员会，以便在执行政府的反腐败政策方面提高一致性，加强外联。高级办公室向各委员会提供技术支持和培训
<p>增强反腐机构的力量，以监督整个政府的反腐</p>	<ul style="list-style-type: none"> 2013年9月，国民议会批准了《国家审计法》，授权最高审计办公室对政府机构进行审计

进展指标	计量
每年公布公职人员的资产申报情况	<ul style="list-style-type: none">2013 年 12 月 9 日，政府启动了阿富汗廉正倡议，这是联合国支持的一个反腐败项目。该倡议旨在加强行政系统的反腐败能力，将由教育部和司法部与最高审计办公室和公民团体实施在本报告所述期间，政府监督高级办公室登记了 2 975 名政府官员的资产。该办公室公布了 44 名高级政府官员的“资产登记”信息，并对包括总统、副总统、部长和省长在内的 33 名高级政府官员的资产进行了核查。目前正在对另外 32 名高级官员的资产申报情况进行核查
中央、省以及县级公务员履行职责和提供服务的能力提高	<ul style="list-style-type: none">2013 年，公务员培训学院向 5 150 名公务员提供了管理、计算机技能、英文语言熟练程度、规划和财务/会计方面的培训2013 年，地方治理独立局就规划和拟订报告、编制预算和人力资源管理问题培训了 7 个省级政府部门、29 个县政府部门和 8 个市办公室的工作人员。该局还在巴米扬省和朱兹詹省设立了资源中心，提供行政管理方面的公共信息
提高公务员任命的透明度和实效	<ul style="list-style-type: none">继续择优征聘县长，2013 年任命了 49 名新县长，使得通过这一程序征聘的县长总数达到了 231 人。通过这一制度征聘的副省长总人数自 2013 年 1 月以来仍为 32 人
在能力建设综合方法支持下，加上捐助方出资的技术援助，公务员制度改革工作得到加强	<ul style="list-style-type: none">2013 年，农业、灌溉和畜牧部、公共卫生部、通信和技术部、商业部以及农村重建与发展部向世界银行管理的成果能力建设方案提出了 5 项提议。该方案咨询小组已核可了农业、灌溉和畜牧部的提议，目前，方案指导委员会正在落实和资金拨付前最终敲定该提议联合国和世界银行致力于逐步将目前通过其资金获得薪水的 6 000 至 7 000 名政府工作人员薪金等级与商定的国家技术援助政府薪金等级统一

进展指标	计量
落实国家以下各级的治理政策，制定国家以下各级的管理、供资和预算框架	<ul style="list-style-type: none"> • 内阁正在审议《市政法》。在该法最后拟订完成前，地方治理独立局牵头制定了城市行动计划，以完善创收工作 • 2013 年 12 月 30 日，内阁核准了县村两级的治理与发展国家政策。2014 年 1 月 4 日，国民议会下院通过了经修订的《省议会法》。内阁核可了《地方政府法》，目前正在等待国民议会批准 • 2013 年，所有 34 个省当局都制订了为期一年的省级发展计划
制定并公布行政管辖范围标准	<ul style="list-style-type: none"> • 国家和国际机构继续采用地方治理独立局和大地测量和制图总局制订的 2009 年国内边界数据集
为政府机构特别是国家以下各级政府机构履行职责建立适当的基础设施	<ul style="list-style-type: none"> • 地方治理独立局完成了 4 个省级和 11 个县级行政大楼以及 6 个省级住宅大楼的施工
建立尊重和维护所有公民人权的可信的、便于利用的司法和刑法制度	<ul style="list-style-type: none"> • 2014 年 2 月 23 日，总统签署了国民议会上下两院批准的《刑事诉讼法》 • 2014 年 1 月，由司法部主持的刑法改革工作组最终确定了《刑法典》草案中的 220 项条款。正在修订现行《刑法典》，以便纳入 2001 年以来颁布的所有刑法，包括反恐、反腐败、反洗钱以及打击人口贩运的法律 • 2013 年，中央监狱局局长签署了 114 项监狱业务指令，以加强监狱管理和行政的落实并宣传人权条例 • 2013 年 6 月 29 日的联合协调监测委员会会议核可了题为“人人享有法律和正义”的国家优先方案 • 2013 年，司法部法律援助办事处的数目增至 31 个。这些办事处共有 101 名法律援助律师，多于 2012 年的 84 名。阿富汗重建信托基金司法部门发展方案另外提供了 42 名律师

进展指标	计量
	<ul style="list-style-type: none">• 2013 年，非政府组织提供的法律援助服务减少，律师从 2012 年的 226 名减少到约 208 名• 在阿富汗独立律师协会注册的律师人数从 2012 年 12 月的 1 500 人增至 2013 年 12 月的约 2 000 人• 在中央监狱局 2012 年正式并入内政部后，2013 年 10 月 23 日完成了对该局的薪酬审查进程，以实现与警察的薪金平等并留住更多的工作人员• 中央监狱局与本国其他利益攸关方及国际利益攸关方联络，为该局制定了内政部十年愿景，并于 2013 年 6 月 30 日启动了该愿景。内政部在联合国的支持下提供了协调和技术援助，以制订支持实现该愿景的一系列渐进的两年战略计划• 2012 年以来，囚犯人数增加了 33%，为此，2013 年，3 个新的男子监狱和 2 个女子监狱投入使用，另外还有 3 个少管所

四. 人权

基准：根据《阿富汗宪法》和国际法，更加尊重阿富汗人权，特别强调对平民的保护、妇女和女童的处境、言论自由和以法治为基础的问责制

进展指标	计量
通过相关行为者遵守国际法，减少对平民非法使用武力和恫吓手段的事件发生数	<ul style="list-style-type: none">• 2013 年，在与冲突有关的暴力事件中 2 959 名平民被杀，5 656 人受伤，与 2012 年相比平民伤亡总数增加 14%。反政府武装分子造成平民 2 311 人死亡，4 063 人受伤，比 2012 年增加 4%。亲政府部队造成平民 341 人死亡，615 人受伤，比 2012 年增加 59%。在反政府武装分子与亲政府部队之间的地面交战中不分哪一方造成的平民死亡 160 人，受伤 720 人，比 2012 年增加 64%• 2013 年，根据由联合国领导的儿童与武装冲突问题国家监测和报告任务组的记录，2013 年期间有 1 694 名儿童伤亡。共有 545 名儿童被杀，1 149 名儿童受伤，比 2012 年总共增加 42%

进展指标	计量
提高阿富汗人对其权利和政府对其义务的认识	<ul style="list-style-type: none"> • 政府继续通过总统信息协调中心的平民伤亡追踪小组跟踪平民伤亡的情况 • 为减少战争遗留爆炸物造成的平民伤亡, 2013 年 12 月国际安全援助部队建立了支持标明和清除包括射击场在内的军事设施的程序 • 2013 年, 塔利班在其每月定期声明中报告, 亲政府部队开展的行动造成 277 起平民伤亡事件。联阿援助团通过其与冲突有关的暴力报告机制, 得以核实其中的 174 起事件 • 联合国继续开展广泛的监测和宣传努力, 以加强遵守国际法, 根据联阿援助团的记录, 2013 年压力板简易爆炸装置造成的平民伤亡减少 39% • 在处理对酷刑和虐待与冲突有关的被拘留者的指控的第 169 号总统令发布后, 内政部、国家安保局和总检察长办公室加强了人员培训, 包括在安保局和阿富汗国家警察学院采用了人权模块 • 2013 年, 联阿援助团发布了 4 份公开报告: 保护平民 2 份、《消除暴力侵害妇女行为法》执行情况 1 份以及阿富汗在押与冲突有关的被拘留者待遇 1 份。除这些报告外, 联阿援助团与各利益攸关方和媒体开展宣传活动, 提高阿富汗民众的认识 • 政府继续努力执行行动计划, 以保护儿童不受冲突影响, 并防止武装部队招募未成年人。2013 年 5 月, 联合国对政府的年度进展报告做出正式回应, 并协助制定一项 15 点计划, 加速政府对行动计划的落实 • 2013 年 10 月 3 日, 联合国和联阿援助团根据安全理事会第 1325(2000) 号决议举行了“全球妇女、和平与安全开放日”。活动的主题是“政治参与是每一个人的权利: 妇女作为选民和候选人”
提高打击暴力侵害妇女和女童行为的法律和政策措 施的影响, 加强对这些措 施的支持	<ul style="list-style-type: none"> • 2013 年, 阿富汗独立人权委员会和联阿援助团都发表了报告, 讨论《消除暴力侵害妇女行为法》的执行情况。报告指出了警察、检察官和法院实施该法取得的进展和仍然存在的差距。2014 年 1 月联合协调监测委员会特别会议讨论了该法的执行情况

进展指标	计量
提高对旨在制止有罪不罚和推动过渡时期司法的法律和政策措施的认识，加强对这些措施的支持	<ul style="list-style-type: none"> • 根据《消除暴力侵害妇女行为法》的规定，32 个省设立了消除暴力侵害妇女行为委员会，妇女事务部在 11 个省与地方当局合作，在联合国的技术支助下改善该法的执行情况 • 从 2013 年 11 月 25 日起，作为提高对制止暴力侵害妇女行为认识的消除性别暴力 16 日运动的一部分，妇女事务部和劳动、社会事务、烈士和残疾人部在联合国支助下开展了一项关于早婚和童婚的全国宣传运动 • 2013 年继续对性别暴力采取协调一致的多部门应对。在联合国人口基金的支助下，公共卫生部已开始将专业援助和转诊服务纳入卫生部门 • 2013 年 2 月，民间社会团体在联阿援助团的支持下，启动了阿富汗人民和平对话第二阶段，其目的是支持为提出地方和平路线图进行包容性的对话。到 2013 年底，这一进程促成了 187 次重点小组讨论，代表广泛的社会阶层的 4 572 人参加了讨论 • 2013 年 7 月 24 日，高级和平委员会的妇女委员会为各个部和局的性别平等问题协调人举行了一次会议，讨论妇女的政治参与和在推动和平进程中的作用 • 2013 年 12 月，联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)发布了关于阿富汗妇女口述历史倡议的报告，题为“像一只折断翅膀的小鸟：阿富汗妇女口述历史，1978-2008 年”，报告涵盖了冲突的 30 年时光。报告所载阿富汗妇女的证词旨在“让那些在正式历史中遭剥夺地位的人们发声”和分享她们无论是作为受害者还是作为证人在促进和解和变革中的个人经历
政府履行各国际人权条约和公约的报告要求，并执行人权理事会阿富汗普遍定期审议的各项建议	<ul style="list-style-type: none"> • 2012 年 12 月，阿富汗政府在联合国的支持下，请求将《禁止杀伤人员地雷公约》第 5 条所规定义务的履行时限延长 10 年，这项请求得到核准。2013 年 4 月开始执行一项至 2023 年清除所有已知剩余雷患的十年行动计划

进展指标	计量
提高阿富汗政府和阿富汗独立人权委员会作为阿富汗国家人权机构尊重、保护、实现和促进人权的能力和承诺	<ul style="list-style-type: none"> • 2013 年 7 月 10 日，阿富汗提交了《消除对妇女一切形式歧视公约》初次和第二次合并定期报告。在联合国的支持下，政府和民间社会代表团提出他们的调查结果并回答了公约委员会的问题 • 2013 年 11 月，政府向联合国人权理事会普遍定期审议机制提交了第二次报告。这份报告阐述了政府执行人权理事会 2009 年所作 117 项建议的进展情况 • 2013 年 12 月，在联合国的支持下，司法部与政府各部委和机构进行了磋商，优先执行根据《儿童权利公约》所作的承诺 • 2013 年 11 月 18 日人权国家机构国际协调委员会对阿富汗独立人权委员会进行五年期审查之后，核证问题小组委员会决定将该委员会的重新核证推迟至 2014 年委员会第二届会议，以便委员会能够解决就其任命程序、工作人员性别比例和资金筹措提出的关切问题 • 2013 年，阿富汗独立人权委员会就阿富汗境内暴力侵害妇女行为情况、儿童状况、强奸和名誉杀人问题、公民诉诸法律的机会和老年人状况发表了若干份报告 • 2013 年，阿富汗独立人权委员会在联合国的支持下，继续加强努力监测和处理侵犯儿童权利行为。在 2013 年上半年为儿童权利股进行培训后，该委员会记录的侵犯儿童权利事件数目从 2013 年第二季度 21 宗增加至 2013 年年底 200 多宗

五. 经济和社会发展

基准：国际社会支持的政府政策推动经济可持续增长，促进总体稳定

进展指标	计量
在国际社会支持和核准下拟定并执行国家优先方案	<ul style="list-style-type: none"> • 2013 年 6 月，联合协调监测委员会核准了题为“人人享有法律和司法正义”的国家优先方案，将总共 22 个国家优先方案中被核准方案的数目提高到 21 个

进展指标	计量
	<ul style="list-style-type: none"> 2013 年 7 月 3 日, 东京相互问责框架高级官员会议在喀布尔举行。有人指出, 政府和国际社会在履行承诺方面都取得了进展, 但需要做出更大的努力处理悬而未决的问题, 包括援助实效、人权、公共财政的健全和包容性增长 在这两个事件之后, 政府成立了国家优先方案执行技术工作组。工作组目前正在审查五个国家优先方案, 以确定在财务模式方面适用于执行其他方案的最佳做法
在阿富汗全国更公平地分配发展援助和政府开支	<ul style="list-style-type: none"> 财政部制定了一项省级预算编制政策。目前提交内阁审查的这项政策旨在平衡中央政府的作用, 同时加强各省和地区当局的能力, 以改进直接的服务交付 截至 2014 年 2 月 11 日, 共有 23 个省正在参加由财政部领导、正在进行的试验性省级预算编制方案。方案为最不发达省份提供拨款 300 万美元, 为较发达省份拨款 100 万美元。方案侧重于发展地方为紧迫的发展需要进行规划的能力, 尤其是在关闭了省级重建队的地区
在阿富汗资源的基础上增加收入, 实现可持续增长	<ul style="list-style-type: none"> 世界银行 2014 年 1 月《全球经济前景》报告表明, 阿富汗国内生产总值增长从 2012 年的 14.4% 降至 2013 年的 3.1%。2014 年上半年经济增长速度预计将进一步放慢。其结果, 根据世界银行在 2014 年 1 月联合协调监测委员会特别会议提出的数字, 收入估计已从 2012 年占国内生产总值的 10.3% 下降至 2013 年的占 9.6%

六. 区域合作

基准: 进行持续有效的区域协调, 支持繁荣、和平与稳定

进展指标	计量
加强区域机构间的协调并增加区域投资	<ul style="list-style-type: none"> 3 月 20 日, 在阿什哈巴德, 阿富汗、土库曼斯坦和塔吉克斯坦三国总统签署了一项关于修建连通三国的铁路的谅解备忘录 3 月 29 日, 在杜尚别举行的亚洲合作对话第十一次部长级会议与会者讨论了如何加强区域连通性, 以促进贸易、投资、转运和民间接触

进展指标	计量
	<ul style="list-style-type: none"> • 4月26日，在阿拉木图，伊斯坦布尔进程第三次部长级会议与会者通过了六项建立信任措施的执行计划。会议通过的宣言强调了该进程的政治性质，但强调需要在商定活动方面取得明显进展，并呼吁参与者临时提供专门资助 • 7月9日，土库曼斯坦-阿富汗-巴基斯坦-印度四国天然气管道项目取得进展，阿富汗与土库曼斯坦就天然气的出售和采购在阿什哈巴德签署了一项合约 • 7月13日，上海合作组织外交部长理事会在吉尔吉斯斯坦举行会议，重申支持阿富汗作为一个独立、和平、中立、繁荣、没有恐怖主义和毒品犯罪的国家。会议还申明了联合国在支持阿富汗的国际努力中所发挥的中心作用 • 8月4日，卡尔扎伊总统访问了伊朗伊斯兰共和国，并签署了阿富汗国家安全委员会与伊朗伊斯兰共和国最高国家安全委员会之间的战略合作谅解备忘录 • 9月10日和11日，巴基斯坦参议院国防问题常设委员会代表团与阿富汗对应方举行会议，审查安全与合作问题 • 9月12日和13日在比什凯克，卡尔扎伊总统出席上海合作组织第十三次峰会，并承诺进一步加强与该组织的关系 • 9月16日和17日，中亚-南亚电力输送和贸易项目政府间理事会第四届会议与会者在伊斯兰堡通过关于成立合同结构、采购和财务委员会的三项决议 • 9月26日，第七轮巴基斯坦-阿富汗议会对话在伊斯兰堡举行 • 10月21日，阿富汗和塔吉克斯坦两国总统在杜尚别签署一项关于排雷、过境协议和保险合作的协定 • 10月30日，阿富汗、俄罗斯联邦和塔吉克斯坦签署了一项关于边界合作的议定书

进展指标	计量
	<ul style="list-style-type: none">• 12 月 12 日至 15 日, 卡尔扎伊总统对印度进行正式访问。访问期间的讨论重点是通过“亚洲心脏地带”进程等途径, 加强两国战略伙伴关系协定的执行以及区域一体化和发展• 12 月 19 日, 来自巴基斯坦的一个议会代表团访问了喀布尔。双方议员建议阿富汗和巴基斯坦签署一项战略合作伙伴关系协定• 2014 年 1 月 17 日, 印度在新德里主办了题为“加强区域安全与合作, 实现阿富汗的安全与稳定”的伊斯坦布尔进程高级官员会议。讨论了在六项商定的建立信任措施方面取得的进展情况以及拟议供资模式

七. 阿富汗政府和国际社会间的伙伴关系

基准: 国际社会在阿富汗主导的协调框架内向阿富汗优先事项提供协调一致的支持

进展指标	计量
符合阿富汗国家发展战略和政府优先事项的援助比例提高	<ul style="list-style-type: none">• 政府发布两项指导说明, 以帮助落实其援助管理政策; 一项指导说明如何与国家优先方案保持一致(2013 年 3 月), 另一项涉及预算内模式(2013 年 5 月)• 2013 年设立了由财政部领导的一个工作队, 以倡导和动员政府、捐助界、其他多边伙伴、民间社会和私营部门支持执行参与脆弱国家新政所列承诺。财政部正与联合国一道开展一项研究, 以审查新政的五项建设和平与国家建设目标• 2013 年, 在联合国支持下订立了在政府内部转移资金的一种预算内模式, 以加强省和县一级支持在“全民教育”国家优先方案下支付薪金的财务管理能力, 以之作为加强扫盲方案的一部分
加强对代表政府和国际社会进行采购和签订合同的问题	<ul style="list-style-type: none">• 2013 年 11 月, 政府举行国家采购高级别会议, 以讨论公共采购方面阻碍执行预算、提供服务和实现发展成果的因素。会议结束时通过一项关于《公共采购法》的宣言, 其中简要说明国家和国际利益攸关方申明它们有责任在公共采购中坚持透明、问责和公平原则

进展指标	计量
加强联合协调监测委员会，支持喀布尔进程，同时将此作为定期审查在阿富汗优先事项和共同承诺方面取得进展的一个手段	<ul style="list-style-type: none"> 2014 年 1 月 29 日，联合协调监测委员会举行特别会议，与会者评估了在落实东京相互问责框架规定的交付成果方面所取得的进展，并强调需要就若干关键指标加快取得进展，这些指标包括反腐败措施、执行《消除暴力侵害妇女行为法》和达到国际货币基金组织基准

八. 禁毒

基准：持续减少罂粟种植、毒品生产和吸毒上瘾的趋势

进展指标	计量
减少罂粟种植、毒品生产以及降低吸毒上瘾率	<ul style="list-style-type: none"> 2013 年，阿富汗的鸦片罂粟种植增加，超过了所有以前的记录水平。种植面积约为 209 000 公顷，比 2012 年增加了 36%。鸦片生产在 2013 年升至约 5 500 吨，比 2012 年增加 49%。无罂粟省份的数目从 2012 的 17 个降至 2013 年的 15 个。2013 年，绝大多数鸦片种植(89%)发生在阿富汗南部和西部地区的九个省，即赫尔曼德省、坎大哈省、法拉省、乌鲁兹甘省、楠格哈尔省、巴达赫尚省、巴德吉斯省、戴孔迪省和尼姆鲁兹省 2013 年没有新数据显示国内吸毒上瘾率下降。不过，政府继续实施了减少毒品需求战略及国家艾滋病毒战略框架，还与世界银行和全球防治艾滋病、结核病和疟疾基金一道，倡导继续和扩大艾滋病毒的预防、治疗和护理服务 提供的戒毒治疗服务增加，通过 28 个省的 101 项治疗服务，造福约 32 000 人。2013 年，增加的服务包括通过位于 11 个省的 57 个中心，建立和加强减轻伤害服务。在社区和监狱中的这些举措重点是治疗弱势群体，包括女性吸毒者、男性注射毒品使用者的配偶和青少年吸毒者
加大有效制止和打击贩运的努力	<ul style="list-style-type: none"> 2013 年，禁毒警察开展了 3 243 次行动，缴获 7 157 公斤海洛因、23 979 公斤吗啡、115 650 公斤鸦片、31 926 公斤印度大麻脂、13 697 公斤大麻以及 11 公斤甲基苯丙胺。此外，还缴获 65 187

进展指标	计量
在以前用来种植罂粟的地区，增加合法农业和相关私人资本投资	<p>公升液态前体和 45 806 公斤固态前体材料。禁毒警察还协助清理 7 348 公顷罂粟，拆除了 71 个生产海洛因的实验室。在这些活动中，3 081 名嫌疑犯被逮捕，25 名禁毒警察遇害身亡，74 人受伤</p> <ul style="list-style-type: none"> • 前体问题区域情报工作组继续加强在打击前体贩运方面的区域合作。2013 年期间，在工作组的建议下，审查了五个前体化学品调查案件(涉案前体为 141 055 公升)，并启动了回溯跟踪调查 • 2013 年，在三角倡议和阿富汗、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦倡议框架内召开了七次协调会议，就联合/同时行动等若干建议达成了协定。阿富汗执法机构与塔吉克斯坦开展了 6 次联合行动，收缴毒品 430.4 公斤 • 根据三角倡议，海洋区域安全倡议旨在加强伊朗和巴基斯坦之间的海上合作，为此收缴毒品 7 吨多 • 2013 年，禁毒部在帮助将禁毒目标纳入国家优先方案方面发挥了关键作用，包括制订一个监测机制，以衡量合法农业和相关私人资本投资的增加情况 • 2013 年，禁毒部采取步骤，修订和加强国家药物管制战略，以制定专题政策 • 正在阿富汗北部和西部省份执行由禁毒部、农业、灌溉和畜牧部与联合国管理的 12 个小型生计项目，以支持增加合法农业，其中造福了 6 372 户家庭的土地稳定项目