



大会
第七十二届会议
议程项目 39
阿富汗局势

安全理事会
第七十二年

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. 本报告系根据大会第 68/11 号决议和安全理事会第 2344(2017)号决议提交，上述决议要求我每三个月报告一次阿富汗境内的事态发展。
2. 报告介绍了自我上次报告(A/72/392-S/2017/783)之日，即 2017 年 9 月 15 日以来联合国在阿富汗活动的最新情况，包括政治、人道主义、发展和人权工作情况。

二. 相关事态发展

3. 面对目前的安全和治理挑战，民族团结政府继续安排改革议程的优先次序，重点是反腐败措施和安全部门改革。虽然独立选举委员会的选举筹备工作遇到挫折，但各个政治团体继续围绕议会和县议会选举的前景进行整合。安全局势仍然极不稳定，塔利班和伊拉克和黎凡特伊斯兰国-霍拉桑省（伊黎伊斯兰国-霍拉桑省）在阿富汗和国际部队空袭增加的情况下显示出继续造成大规模伤亡的能力。阿富汗、中国、巴基斯坦和美利坚合众国组成的四方协调组在一年多以后首次复会，同时阿富汗继续通过亚洲心脏地带-伊斯坦布尔进程、上海合作组织和关于阿富汗的区域经济合作会议等论坛扩大在该区域的多边参与。和平解决方案方面没有取得有意义的进展。



A. 政治动态

4. 如我在前一份报告中指出的，在宣布 2018 年 7 月举行议会和县议会选举后出现了脆弱的政治平衡局面。由于主要政治行动者侧重于建立联盟，加强选民支持，密切关注独立选举委员会的选举筹备工作，这一脆弱局面如旧。然而，由于关键性决定没有及时作出，选举时间表受到威胁，加剧了人们对委员会的能力和独立性的担忧。政治人物开始质疑是否可以如期举行具有公信力的选举，同时民众对选举的怀疑加深。一些反对派人士呼吁通过宪法以外的措施和建立一个临时行政当局的方式取代选举。然而，这仍然是少数群体的立场，因为最大的政党和联盟继续将大量精力用于和平民主进程。

5. 阿什拉夫·加尼总统和首席行政长官阿卜杜拉·阿卜杜拉保持了合作关系，因为民族团结政府力求树立改革议程的公信力。总统也增加了对青年反对派运动(包括主要以塔吉克·拉斯塔·赫兹人和哈扎拉人为主的 *Junbish-i Roshnayi*)的政治宣传活动，在本报告所述期间，他们的示威活动有所减少，因为政府就其加强政治包容的要求展开了对话。然而，在政治舞台上主要是围绕选举进程对反对派联盟进行动员。

6. 如我在前一份报告中指出的，组建了由多位知名政界人士组成的拯救阿富汗联盟，包括巴尔赫省省长 *Atta Noor*、第一副总统阿卜杜勒·拉希德·杜斯塔姆以及第二副行政长官 *Mohammad Mohaqiq*。尽管 *Noor* 先生和杜斯塔姆先生曾进行过权力争夺，但他们的同盟一直存在。*Noor* 先生采取步骤，扩大了联盟的地域范围，与政界人士，如坎大哈警察局长 *Abdul Raziq*、东部区域议员查希尔·卡迪尔和西部区域前圣战领导人伊斯梅尔·汗进行了接触。9 月末，前圣战领导人 *Abdul Rasul Sayyaf* 召集了新的伞状团体——和谐理事会会议。该团体涵盖一系列广泛的政治派别，围绕选举议程联合起来，提议对选举进程进行重大改变，包括更换选举委员会成员和重新起草 2016 年《选举法》。

7. 一些反对派人士越来越强烈地要求恢复传统支尔格大会(主要由长老组成的一种传统形式的国民议会)，将其作为建立新形式政府的一个步骤。呼吁是由前总统哈米德·卡尔扎伊牵头发出的，他在 10 月 12 日公开呼吁支尔格大会审查阿富汗的安全政策及其与美利坚合众国的关系，并可能为该国选定新的领导层。卡尔扎伊先生的要求最初几乎没有引起注意，许多政界人士对他的想法不屑一顾。然而，随着选举方面缺乏进展的情况越来越明显，他的提议似乎获得了更广泛的接受。总统府于 11 月 15 日发表新闻声明，指示政府人员避免参与这些进程。随后，两名高级政府官员因公开表示支持支尔格大会而被解雇。

8. 对政府的反对还表现在行政和立法部门之间的对立，政府和议会公开互相指控对方腐败。议会确认至少 10 名代理部长的投票定于 9 月国民议会届会开幕后不久在下院举行。有报告称，一些部长提名人选未能得到议员的足够支持，此后投票被推迟。11 月 25 日，政府向下院推荐了 12 名部长提名人选，以进行确认投票。在议会内部也出现了腐败指控，导致两位重要议员，即议长 *Abdul Rauf Ibrahim* 和副议长 *Humayun Humayun* 发生口角，最终他们的支持者于 10 月 25 日在议会

现场发生了肢体冲突。11月4日,大多数众议院议员投票赞成给予 Ibrahim 先生、Humayun 先生以及另外两名议员纪律处分。

9. 在本报告所述期间,杜斯塔姆先生因被指控在阿富汗进行性攻击而遭到起诉,一直呆在国外。11月1日,喀布尔初级法院缺席判处杜斯塔姆先生的七名保镖三至五年监禁,罪名是在2016年11月袭击政治对手。关于同一事件的法院文件也提到了另两名保镖和杜斯塔姆先生本人。在杜斯塔姆不在的情况下,加尼先生采取步骤,重新加强了与乌兹别克族的联系,于10月23日与第一副总统的几名前幕僚和寻求乌兹别克族选民支持的新政治集团——Junbish-i Nawin 党举行了一次会议。会议结束后,几名著名的 Junbish-i Milli 成员接受了政府职位。然而,Junbish-i Milli 创始人杜斯塔姆先生继续在北部区域指挥一个省政党代表和乌兹别克族成员组成的忠实支持者基地。

10. 其他政党也力争在目前领导层发生对立的情况下保持内部凝聚力。伊斯兰党政治运动依然分裂,伊斯兰党(古勒卜丁)和伊斯兰党(阿富汗)派系并列存在,尽管伊斯兰党(古勒卜丁)领导人古勒卜丁·希克马蒂亚尔一直在不断试图将整个伊斯兰党政治运动团结起来。10月,希克马蒂亚尔先生着手重组政党领导层和省级代表,在几个省举行了内部选举。11月8日,伊斯兰党(古勒卜丁)在喀布尔组织了一次大型集会,全国各地的政党代表出席了会议。此次活动确认希克马蒂亚尔担任该党临时领导人,但未能调和伊斯兰党(古勒卜丁)和注册政党伊斯兰党(阿富汗)之间的分歧,后者的领导人阿卜杜勒·哈迪·阿尔甘地瓦尔继续与希克马蒂亚尔先生保持距离。11月13日,司法部发表一项声明,确认阿尔甘地瓦尔先生担任注册政党伊斯兰党的首脑。伊斯兰促进会也面临内部争斗,原因是首席行政长官阿卜杜拉的效忠者和巴尔赫省省长 Noor 的效忠者对部长的任命存在争议。11月16日在喀布尔发生的对 Noor 省长支持者集会的自杀袭击加剧了他与民族团结政府之间的紧张关系,原因是 Noor 先生指控政府内的一些人士阴谋反对伊斯兰促进会。

11. 在内部动乱的背景下,独立选举委员会在选举筹备工作方面取得了一些进展。有史以来第一次,独立选举委员会完成了对全国各地投票中心所在位置的审查,以按照2016年《选举法》的设想,确保选民无障碍地参加投票。委员会还着手实施了使用生物鉴别技术的选民登记进程。然而,采用这类技术的努力最终归于失败,原因是在进行投标时只收到一个报价,因不符合程序被取消资格。因此,独立选举委员会于10月25日宣布,已重新考虑纸质选票方案。11月15日,委员会在与外部利益攸关方举行的一次公开会议上讨论了这一方案。无论采取何种模式,目的是在阿富汗首次将登记册上的每一个选民与某一个特定的投票中心建立关联。

12. 委员会还举行了几次由各政党、联盟和民间社会组织代表参加的协商论坛和公开会议。然而,委员会因被认为工作缺乏进展、领导不力和内部分裂,面临政治利益攸关方和民间社会越来越多的批评。五名委员决定,免除委员会主席的职务。11月15日,总统指示物色候选人,以填补空缺职位。尽管出现了这一动荡,委员会继续推进工作。11月20日,委员会与行政改革和公务员制度独立委员会

缔结了一项协定，以加快选举职位的征聘，并降低较高的空缺率。10月4日，联合国、独立选举委员会和选举投诉委员会签订了选举支助项目文件，建立了国际捐助方援助选举框架。

13. 联合国阿富汗援助团（联阿援助团）和联合国促进性别平等和增强妇女权能署为庆祝2017年全球妇女与和平开放日，于10月17日至11月22日在阿富汗各地组织举办了对话，主题是妇女参与选举进程。在这些活动中，男女活动家、前候选人、选举官员和宗教领袖讨论了如何通过解决安全问题、让潜在妇女候选人获得资金以及有针对性地就领导力和担任公职的性别偏见问题进行宣传，鼓励妇女参与选举等事宜。载有主要调查结果和建议的报告已分发给相关利益攸关方。20个省44个县共有364人（303名妇女和61名男子）参加了这些活动。

14. 自我上次报告以来，在与塔利班开展和平进程方面没有采取重大步骤。随着高级和平委员会最终确定2017年到2020年工作战略计划，在现有的和平架构内继续进行体制改革。该计划规定，政府不会以弱者的姿态进行谈判，并重申2004年《阿富汗宪法》的基本立场。计划还呼吁在喀布尔主办没有国际调解人的和谈，并强调必须就阿富汗的稳定达成区域共识。与此同时，在北大西洋公约组织（北约）重新承诺在阿富汗部署部队之后，塔利班表示随时准备与政府及其国际合作伙伴进行军事对抗。在国家以下一级，高级和平委员会任命了所有34个省级和平委员会的新成员。高级和平委员会及其各省下属机构现在共有480名成员，其中包括65名妇女。

15. 联阿援助团继续促进阿富汗和平倡议的包容性。9月中旬以来，援助团支持执行了七项地方和平举措，包括在巴尔赫、巴米扬、戴孔迪、赫尔曼德、赫拉特、朱兹詹和喀布尔等省举办活动。10月29日，在联阿援助团的技术支持下，喀布尔亚洲基金会组织了一次全国会议，向省级受邀者和相关利益攸关方介绍阿富汗人民和平对话的四个省级路线图。与会者对安全局势表示关切，建议发挥宗教领袖的作用，支持在农村地区建立冲突化解委员会，以提高妇女在和平进程中的参与度。

B. 安全

16. 安全局势仍然极不稳定，在该国大部分地区，政府和反政府部队之间的冲突继续发生。联合国记录了9月15日至11月15日发生的3995起与安全有关的事件，比2016年同期减少了4%。到11月15日，联合国记录2017年头11个月发生了21105起以上的与安全有关的事件，比2016年增加了1%。事件数量仍然很高的主要原因是武装冲突。与既有趋势相同，武装冲突占安全事件的大多数，为62%，其次是简易爆炸装置，占17%。定点击杀和绑架比2016年同期增加了16%。东部区域事件发生次数最多，其次是南部区域，这两个区域占事件总数的56%。

17. 继美国在阿富汗和南亚的新战略宣布之后，阿富汗和国际部队大幅度增加了空中行动，这一战略规定改变美国军队的接战规则。在本报告所述期间，共进行了215次空袭，比2016年同期增加73%，援助团在10月份记录了该国迄今为止

最多的空袭次数。据报在 22 个省发生了空袭，其中大部分是在南部的赫尔曼德省和东部的楠格哈尔省进行的。空袭的增加对当地造成了显著影响，据报给反政府分子和平民造成了重大伤亡。

18. 塔利班发动了多次旨在夺取县行政中心的大规模行动，暂时占领了坎大哈省的马鲁夫、加兹尼省的安达尔、法拉省的 Shib Koh 以及乌鲁兹甘省的 Shahid-eHasas。在所有情况下，阿富汗安全部队击退了塔利班，在一些情况下得到了国际军事空中支援。10 月 14 日，阿富汗部队收复坎大哈省 Ghorak 县中心，该中心自 2016 年 11 月以来一直在塔利班控制下。

19. 本报告所述期间出现了近期最暴力的几周之一，反政府分子在若干地点发动了一系列似乎协调实施的袭击。10 月 17 日至 19 日，塔利班在全国各地发动了四起使用装配成自杀炸弹的悍马车辆的复合袭击，造成 100 多人死亡，其中包括阿富汗国防和安全部队人员和平民。这些事件表明，塔利班日益侧重攻击阿富汗安全部队的基地，而不是县中心，造成重大人员伤亡，削弱士气和窃取军事装备。

20. 伊黎伊斯兰国-霍拉桑省仍具有抗御力，声称对本报告所述期间若干次袭击平民和军事目标的行动负责。这些行动包括三次在喀布尔的自杀式袭击，其中两次是针对清真寺内的礼拜者，造成大量平民伤亡。在 10 月 31 日的第三次袭击中，在喀布尔外交“绿区”边界引爆了一个装置，炸死 10 名平民，这似乎是对国际社会的象征性攻击，是 5 月 31 日自杀式袭击以来在外交区发生的第一次攻击。该团体还声称对 11 月 7 日袭击喀布尔的一家电视台负责，并对 11 月 16 日在喀布尔针对 Noor 省长支持者集会的自杀式袭击负责。伊黎伊斯兰国-霍拉桑省和塔利班好战分子还在楠格哈尔和朱兹詹省打击对方。

21. 政府继续优先执行安全部门改革四年计划，以此作为总体安全战略的一个关键组成部分。作为该计划的一部分，内政部和国防部于 11 月 5 日签署了一项谅解备忘录，正式将阿富汗边防警察和阿富汗国家治安警察从内政部转到国防部。将阿富汗警察部队民政化的工作继续进行，平民任用进一步增加，在总共 191 个已确定的中级文职职位中，仅有 16 个空缺。阿富汗国家警察内的自然减员仍然令人严重关切，警察的伤亡率仍很高。10 月 17 日，仅在对帕克蒂亚省警察总部的一次袭击中，就有 54 名警务人员死亡。

22. 9 月 27 日，美国国防部长詹姆斯·马蒂斯和北约秘书长延斯·斯托尔滕贝格访问阿富汗，会见了总统。在一次联合新闻发布会上，加尼先生和马蒂斯先生敦促区域内所有国家在反恐怖主义方面开展合作。11 月 9 日，北约盟国在布鲁塞尔举行北约国防部长会议期间重申了对阿富汗的承诺。斯托尔滕贝格先生宣布，继盟国在现有部队授权人数之内作出更多承诺之后，北约部队人数将从 13 000 人增加到 16 000 人。

23. 有 7 起事件涉及联合国人员，其中包括 1 起恐吓事件和 5 起犯罪事件，没有发生武装冲突，也没有发生绑架事件。

C. 区域合作

24. 阿富汗与邻国之间的双边关系得到加强。10月1日，巴基斯坦陆军参谋长卡马尔·贾维德·巴杰瓦将军在喀布尔会晤了加尼先生，讨论区域安全以及其他共同关心的问题。阿富汗和伊朗伊斯兰共和国为最终确定全面伙伴关系协定所做的双边努力也取得了进展，10月8日在喀布尔举行了第二轮工作委员会会议。在副部长一级讨论了水、安全及难民和移民问题。阿富汗还继续扩大与印度的双边关系，9月12日启动了两国间的“新发展伙伴关系”，并于9月28日签署了关于警察培训和发展问题的技术合作谅解备忘录。10月24日，加尼先生访问新德里，会晤了印度总理纳兰德拉·莫迪。访问期间，莫迪先生表示支持“由阿富汗主导、阿富汗自主、阿富汗控制的”和解，两位领导人同时还讨论了发展和连通问题。10月24日，美国国务卿雷克斯·蒂勒森访问阿富汗、印度和巴基斯坦，讨论了美国对南亚的新战略。在阿富汗巴格拉姆机场，蒂勒森先生重申美国致力于实现和平与和解的进程。

25. 上海合作组织阿富汗联络小组10月11日在莫斯科举行了外交部副部长级别会议。会议期间，阿富汗外交部副部长希克马特·卡尔扎伊强调了五个主要问题：关于阿富汗共同主持阿富汗联络小组今后会议的提案、阿富汗对成为上海合作组织正式成员的兴趣、伊斯兰国战斗人员从伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国前往阿富汗形成的共同安全威胁、由阿富汗主导和阿富汗自主的和平进程的重要性以及通过贸易和投资实现与上海合作组织国家的经济融合。中国表示愿意在2018年初主办下一次阿富汗联络小组会议。在一年多毫无行动之后，四方协调组于10月16日在马斯喀特举行第六次会议，阿富汗、中国、巴基斯坦和美国出席了会议。会后没有任何成果声明。

26. 政府继续通过其他区域论坛开展多边互动协作。11月14日，关于阿富汗的第七次区域经济合作会议在阿什哈巴德召开。会上讨论了区域交流、用水、禁毒、运输、贸易便利化和商业环境领域的伙伴关系等问题。会议期间，阿富汗、阿塞拜疆、格鲁吉亚、土耳其和土库曼斯坦在历经三年的技术谈判之后签署了关于建立青金石运输走廊的协议。会议之后，联合国毒品和犯罪问题办公室于11月16日和17日在阿什哈巴德举办了一次为期两天的会议，主题为“区域伙伴之间促进阿富汗替代发展举措”。出席会议的有来自阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦的代表团，以及一些本区域和区域外国家的代表及几个联合国系统机构的代表。与会者讨论了一系列推动替代发展和减少罂粟种植的措施。亚洲心脏地带-伊斯坦布尔进程第七次部长级会议于12月1日在巴库举行。在《巴库宣言》中，各国强调了打击暴力极端主义和恐怖主义及加强经济互联互通推动区域经济增长等优先事项。

三. 人权

27. 10月12日，联阿援助团发布了2017年头九个月平民伤亡趋势数据。1月1日至9月30日，援助团记录了8 019名平民伤亡(2 640人死亡，5 379人受伤)，

与 2016 年同期相比减少 6%。平民死亡人数上升了 1%，受伤人数减少 9%。与冲突有关的暴力还毁坏生计、家园和财产，造成数千家庭流离失所，限制人们获得教育、保健和其他服务。联阿援助团认定，64%的平民伤亡是反政府分子造成的，20%是亲政府部队造成的，11%是反政府分子和亲政府部队地面交战造成的，但无法确定责任方，5%归于其他来源，包括战争遗留爆炸物和跨界炮击。

28. 地面交战造成 2 807 名平民伤亡(684 人死亡，2 123 人受伤)，占平民伤亡总数的 35%。反政府分子在平民居住区滥用简易爆炸装置发动的自杀式袭击造成 382 人死亡，1 202 人受伤，占平民伤亡总数的 20%；另外，使用其他简易爆炸装置，包括传压板装置导致的平民伤亡占总数的 18%。援助团记录有 466 名平民在空袭中伤亡(205 人死亡，261 人受伤)，与 2016 年同期相比增加了 52%，其中 68%是妇女和儿童。总体而言，援助团记录了 2 480 名儿童伤亡(689 人死亡，1 791 人受伤)，儿童死亡人数与 2016 年同期相比增加了 5%。地面交战造成的儿童伤亡在总数中占比最大，达 46%。妇女伤亡人数增加了 13%。

29. 10 月 17 日，联阿援助团在喀布尔举行了第二次保护平民问题年度军民对话。高级别政府代表和军事代表与国际保护界一道，讨论制定各种计划，履行 8 月批准的 1980 年《禁止或限制使用某些可被认为具有过分伤害力或滥杀滥伤作用的常规武器公约》第五号议定书规定的义务，并执行最近批准的国家预防和减轻平民伤亡政策。

30. 在发生一系列暴力袭击宗派目标事件后，联阿援助团 11 月 7 日发布了一份特别报告，记录袭击礼拜场所及宗教领袖和信徒的事件，特别是对什叶派穆斯林教徒的袭击。2016 年 1 月 1 日至 2017 年 11 月 7 日，联阿援助团记录了 51 起这类事件，造成 850 名平民伤亡(273 人死亡，577 人受伤)，比 2009 年至 2015 年整个 7 年期间记录的此类袭击造成的平民伤亡人数增加了近一倍。联阿援助团认定，几乎所有袭击均是反政府分子所为。本报告所述期间，两座什叶派清真寺遭到袭击。9 月 29 日，一名自杀式袭击者在纪念什叶派节日阿舒拉节的集会上引爆一个爆炸装置，炸死 6 名平民。10 月 20 日，一名袭击者在喀布尔伊玛目-扎曼清真寺内引爆一个爆炸装置，炸死 57 名平民。伊黎伊斯兰国-霍拉桑省声称对这两起袭击负责。

31. 为了防止袭击宗派目标，政府在 9 月中旬采取了新措施，保护被认定面临风险的礼拜场所。这些措施包括在全国各地从当地社区招募和武装大约 2 500 名男子，负责保护大约 600 个清真寺和神殿免遭攻击。对话者普遍对这些措施表示满意，但坚持认为政府对保护所有公民负有首要责任，联阿援助团赞同这一立场。

32. 2017 年 7 月 1 日至 9 月 30 日，联阿援助团核对了针对保健设施和保健人员的 18 起与冲突有关的事件(塔利班实施了 10 起、不明武装团体 5 起、伊黎伊斯兰国-霍拉桑省 2 起、政府部队 1 起)，而 2016 年同期的事件数为 33 起，这其中包括 3 起涉及脊髓灰质炎疫苗接种人员的事件。5 起事件导致诊所关闭。联阿援助团核对了 13 起影响教育到设施和教育人员的事件，其中几起涉及威胁、恐吓和骚扰。联阿援助团认定，10 起事件是武装团体实施的(塔利班 6 起、伊黎伊斯

兰国-霍拉桑省 2 起、不明武装团体 2 起), 两起是跨界炮击事件, 1 起是国际部队实施的。2016 年同期联阿援助团记录了 24 起这类事件。

33. 联阿援助团收到 30 份关于招募和使用儿童兵的报告, 涉及 247 名男孩; 它核实招募和使用了 19 名男孩(伊黎伊斯兰国-霍拉桑省 12 名、塔利班 6 名、阿富汗地方警察 1 名)。此外, 联阿援助团收到 3 份关于塔利班实施绑架的报告, 涉及至少 4 名男孩, 还有两起未经核实的对儿童性暴力事件仍在调查中。

34. 在联阿援助团的倡导下, 阿富汗政府 11 月 7 日将以国家安全指控为由被拘留的 50 名少年从帕尔旺看守最严的成人拘留所转移到喀布尔省少年康复中心。联合国监测少年康复中心里的儿童境况, 同时继续主张提供探亲、教育、保健、法律和社会服务以及社会心理支持和重返社会方案。

35. 女性暴力幸存者在获得司法救助方面仍然面临挑战。妇女、和平与安全国家行动计划的实施工作进展缓慢, 原因是用于实施计划的 5 200 万美元订正预算拖到 10 月才最后敲定。目前正与捐助方商讨供资机制。11 月 25 日至 12 月 10 日, 联阿援助团和联合国国家工作队支持阿富汗开展题为“打击暴力侵害妇女行为 16 天行动”的运动, 在全国范围内开展了 14 项活动, 包括研讨会、讲习班、对话和广播节目。2017 年的主题是“不让任何人掉队: 终止暴力侵害妇女和女童行为”。

36. 政府已采取步骤执行禁止酷刑委员会 5 月对阿富汗进行审查后提出的建议。9 月, 总统批准了禁止酷刑总统令的一个新增附件, 规定酷刑受害者可向刑事和民事法院提出法律主张, 要求政府给予补救。10 月 25 日, 在司法部组织的一次会议上, 政府提出了国家行动计划, 以落实禁止酷刑委员会的建议。政府还成立了一个由国家安全委员会办公室主持的委员会, 专门负责监督国家行动计划的执行情况。

37. 民间社会行为体和媒体工作者继续面临反政府分子的攻击、恐吓和威胁。联阿援助团记录了 5 起此类事件, 分别发生在中部、中部高地、东北部、南部和东南部区域。11 月 7 日, 喀布尔沙姆沙德电视台遭到袭击, 伊黎伊斯兰国-霍拉桑省声称对此负责。袭击造成 1 人死亡, 20 名雇员受伤。为努力促进开放公民空间, 联阿援助团 10 月 8 日与坎大哈省记者代表举行会议。与会者均对自身安全和在履行职责时面临的挑战感到担忧。

四. 落实喀布尔进程和协调发展援助

38. 政府继续与民间社会、私营部门代表和国际捐助者协商, 优先执行改革议程。治理改革仍然是改革议程的一个重要组成部分, 重点是反腐败、择优征聘公务员和内政部改革。10 月 5 日, 政府在喀布尔召开半年一次的发展问题高级官员会议, 来自 43 个国家和国际机构的代表以及阿富汗政府部长和高级官员参加了会议。讨论侧重于经济发展和改革议程的核心内容, 包括经济、基础设施、增强妇女权能、私营部门和治理。与会者强调需要进行财政和政策改革, 发展投资的优先事项包括人力资本开发以促进公平和生产力; 发展能源和采掘业以增加政府收入; 加强区域连通性以扩大经济机会。关于增强妇女的经济权能, 会议讨论的相关挑

战包括妇女在取得和证明其教育资历及在工作场所面临骚扰，以及获得资产的机会有限。政府官员还强调了有针对性地开展基础设施建设的必要性，他们确认必须认真考虑优先发展基础设施，以满足重要的建设和维护需求。在私营部门发展方面，与会者对政府让私营部门代表参与政策讨论表示赞赏，但强调地方企业尚未充分感受到最近改革产生的影响。

39. 经济增长预测显示与 2016 年相比略有增加，但国际货币基金组织（基金组织）表示将调低其预测，从 3% 降至 2.5%。9 月 27 日至 10 月 7 日，基金组织的一个小组在巴库讨论了基金组织对阿富汗的中期信贷的第二次审查。基金组织报告说，中期信贷的业绩令人满意，所有六月底的业绩标准和大部分结构性基准都已达到。由于政府的反腐败努力，尤其是在过境点开展的反腐工作，财政收入继续增加，2017 年总收入达到 22 亿美元的目标很可能实现。不过，基金组织指出，增长率需达到 6% 才能为每年进入劳动力市场的大约 40 万人创造足够的就业机会。基金组织还指出，即将举行的选举可能导致不稳定，从而拖延进行必要的改革。

40. 9 月 28 日，高级法治和反腐败委员会通过了反腐败战略，以履行在 2016 年 10 月举行的阿富汗问题布鲁塞尔会议上作出的承诺。启动战略之前与国内和国际利益攸关方进行了协商，联阿援助团提供了专家援助，包括 9 月 18 日提供了捐助者和专家的意见。战略的优先事项包括安全和司法部门以及公共部门的择优招聘。不过，民间社会团体和国际社会观察员要求修改战略，使反腐机构的拟议框架更加明确遵守《联合国反腐败公约》。虽然该战略包括计划解散高级监督和反腐败办公室（该办公室的工作未充分达到预期），但仍未确定采用何种替代办法建立更为有效的资产申报和核查机制。

41. 反腐败司法中心完成了针对 95 名被告的 25 起案件和 21 起上诉案件的审判。最高法院对 15 起案件进行了审查。该中心继续把重点放在涉及内政部和国防部官员的高级别案件上。中心人员的安全仍令人严重关切。10 月 15 日，该中心一名特别调查员遭枪击，几天后身亡，这是 2017 年遇害的第三名反腐败司法中心官员。同样在 10 月份，中心执行主任遇袭，险遭绑架。这些事件都还没有得到充分调查。关于安全事件的报告突出表明该中心在执行安全规程方面存在严重疏漏，6 月份发布的反腐败司法中心人员安全措施总统令仍未得到充分执行。

42. 10 月 14 日，司法部完成了新刑法从达里语到普什图语的翻译和印刷，新刑法于 2017 年 3 月颁布，定于 2018 年 2 月生效。在翻译刑法期间，其中关于消除暴力侵害妇女行为的一章被删除，此举遭到阿富汗民间社会和国际社会许多人的批评。删除这一章意味着法官和检察官要继续适用单独的 2008 年《消除暴力侵害妇女行为法》规定的较低保护标准。

43. 政府继续努力实行择优任用，特别侧重于对地方高级官员实施竞争性任用程序。10 月 2 日，总统任命了喀布尔和戴孔迪两省的新省长。此外，独立地方治理局任命了赫拉特省第一位女副省长。

五. 人道主义援助和难民

44. 在本报告所述期间，又有 33 000 人因冲突而流离失所，这使 2017 年的总数超过 318 000 人。在所有流离失所者中，有 23% 流离失所到要么非常偏远、要么由反政府分子控制或争夺的难以进入地区。2017 年，境内流离失所问题已经影响到全国 34 个省份中的 31 个。由于在某些地方，战斗变得更加旷日持久，前线已经转移，许多流离失所的家庭被迫多次迁移。许多人在近期内看不到安全、有尊严地返回原籍地的前景。

45. 在联合国难民事务高级专员公署（难民署）的自愿遣返方案之下，在本报告所述期间返回阿富汗的 14 000 多名已登记阿富汗难民得到了援助。其中 98% 以上是从巴基斯坦返回的。返回的人每人平均收到 200 美元，用于支付到原籍地或目的地的交通费用，以及满足紧迫的食物和住所需求。总体而言，2017 年从巴基斯坦返回阿富汗的难民人数比上一年同期减少了 84%。这主要是由于巴基斯坦的保护局面有所改善，难民署的遣返方案在冬季停顿了四个月，以及给予每个人的现金赠款相应减少（从 400 美元减少到 200 美元）。巴基斯坦境内没有证件的阿富汗人的登记工作于 8 月 16 日开始，截至 11 月 20 日已经收到了超过 411 000 份申请。

46. 没有证件的阿富汗人从巴基斯坦被递解出境和自发返回的工作继续进行，9 月 16 日至 11 月 18 日期间有 8 109 人抵达（7 640 人自发抵达，469 人被递解出境），占 2017 年从巴基斯坦抵达总人数的 9%。自今年初以来，从巴基斯坦抵达的没有证件返回人员总数为 94 957 人，与 2016 年同期的 236 724 人相比有所减少。在本报告所述期间，自 2017 年 1 月 1 日起抵达的 393 824 名阿富汗人中有 143 745 人从伊朗伊斯兰共和国抵达（55 323 人自发抵达，88 422 人被递解出境）。在没有证件的返回者总人数中，国际移民组织（移民组织）协助 7 388 人从巴基斯坦抵达（占 89.5%），协助 5 750 人从伊朗伊斯兰共和国抵达（占 6%）。9 月 15 日至 11 月 17 日期间，移民组织还协助 659 人从欧洲返回，而 2016 年同期为 527 人。

47. 联合国各机构和人道主义伙伴继续向受危机影响的人口提供紧急人道主义援助，在今年第三季度向所有部门的 120 万人提供了实物和现金综合援助。人道主义援助的进出继续受到限制，9 月和 10 月共有 79 起事件影响到联合国及其人道主义伙伴。自 1 月份以来，共登记发生了 305 起此类事件，比 2016 年同期的 169 起有所增加。数字增加主要是由于提交报告的工作有所改善，而不是环境发生了多大变化。尽管如此，要进入反政府分子所争夺地区和控制区内需要援助的社区，仍然是人道主义伙伴面临的一项持续挑战。

48. 9 月 9 日，在楠格哈尔省，一名为非政府组织工作的排雷人员遭枪击身亡。9 月 11 日，红十字国际委员会（红十字委员会）的一名工作人员在巴尔赫省遭枪击身亡。红十字委员会随后宣布减少阿富汗北部区域的地理覆盖面。自 2017 年初以来，共有 17 名援助人员遇难，15 人受伤，43 人被绑架。在 2016 年同期，有 13 名援助人员遇难，22 人受伤，110 人被绑架。在整个报告所述期间，武装团体迫使医疗卫生设施暂时关闭的趋势在继续，往往是为了独占这些设施以对其战斗人

员进行创伤护理。在乌鲁兹甘省，有 40 个诊所受到影响，估计有 420 000 人因此无法获得医疗保健服务，而巴德吉斯省为大约 175 000 人提供服务的 25 个诊所被关闭。到 11 月 23 日，乌鲁兹甘省只有 5 个医疗卫生设施已经重新开放。

49. 在 9 月份的全国小儿麻痹症免疫中，为超过 900 万儿童接种了疫苗，11 月份则为超过 550 万儿童接种。在楠格哈尔省和坎大哈省有两例新的小儿麻痹症病例报告，这使 2017 年的病例总数达到 9 例，而 2016 年同期有 12 例。2017 年发现的新传播病例是阿富汗和巴基斯坦之间的跨境移动造成的。

50. 维持和平行动部地雷行动处对地雷、战争遗留爆炸物和传压板简易爆炸装置造成的每月平均伤亡数持续增加表示关切，2017 年 1 月至 10 月期间发生了 169 起此类事件。这与 2016 年的趋势一致，2016 年 1 月至 10 月期间平均每月有 168 名受害者。绝大多数伤亡(96.3%)是战争遗留爆炸物和传压板简易爆炸装置造成的。这些事件的后果因可用于援助受害者的资源稀缺以及各个国际卫生组织缩编而加剧。10 月份，地雷行动处进行了一次初步评估，以支持国家地雷行动协调局制定消除这些装置的战略。

51. 地雷行动处与合作伙伴继续在兑现中心和收容中心进行风险教育，以提醒回返者注意地雷、战争遗留爆炸物和废弃的传压板简易爆炸装置构成的危险。8 月 1 日至 10 月 31 日，有 10 932 名回返者接受了这种教育。同一时期，在地雷行动协调局和地雷行动处协调下，地雷行动合作伙伴宣布已在 15 个社区清除地雷，这使 20.95 平方公里内的大约 234 885 人能够在其社区内自由活动，并能够更好地开展农业活动和进出市场。但据估计，仍有 3 321 个雷场、296 个战场和 37 个被污染的射击场，影响到 1 446 个社区。经常发生冲突的地区内的社区继续报告战争遗留爆炸物污染问题，这经常阻碍人们使用公共基础设施，10 月份楠格哈尔省 Surkhrod 县的情况就是如此，当时不得不从一所学校中清除一枚炮弹。

52. 截至 11 月 15 日，阿富汗的人道主义活动已经收到 3.48 亿美元资金，其中 2.87 亿美元用于开展人道主义应对计划中所列活动。由于回返人数低于预期和交付援助的能力降低，年中审查阶段将援助对象人数从 570 万减少到了 360 万。

六. 禁毒

53. 禁毒部和联合国毒品和犯罪问题办公室 11 月 13 日发布的 2017 年《阿富汗鸦片情况调查》摘要指出，罂粟种植总面积在 2017 年增加了 63%，增加到大约 328 000 公顷。这一增长归因于多种因素，其中包括政治不稳定、缺乏政府控制和安全、腐败以及国际援助界的参与度降低，这些都阻碍了根除工作；此外，廉价劳动力越来越多和作物产量上升，激励了罂粟种植。罂粟种植大部分(60%)在南部区域进行。西部区域占总种植面积的 17%，北部区域占 13%，东部区域占 7%。其余区域(东北部和中部)合计占 3%。报告还着重指出，鸦片产量增加了 87%，从 2016 年的 4 800 吨增加到了 9 000 吨。

54. 8 月 27 日至 10 月 31 日，阿富汗执法当局共开展了 438 次禁毒行动，查获了 230 公斤海洛因、700 公斤吗啡、2 736 公斤鸦片、44 公斤甲基苯丙胺、5 699

公斤大麻、510 公斤固体前体化学品、18 182 升液体前体化学品和 225 000 粒片剂(合成毒品)。另外还拆除了一个海洛因加工实验室，并查获了 76 部车辆、20 件武器和 111 部手机。与此同时，约有 500 名嫌疑人在禁毒行动中被捕，有两名阿富汗安全部队成员在行动中丧生，三人受伤。

55. 在本报告所述期间，合法作物的生产取得了一些进展。中央统计组织称，藏红花种植面积与上一个收获季节相比增加了 133%，共计达到 2 587.7 公顷。与 2015/16 年度相比，蔬菜产量也增加了 63%，苹果产量增加了 57%，石榴产量增加了 40%，杏仁产量增加了 35%。

七. 特派团支助

56. 根据最近对联阿援助团的战略审查提出的建议(A/72/312-S/2017/696)，援助团正顺利推进在 2017 年底前关闭在法拉的外地办事处并使法扎巴德外地办事处实现本国化的计划。此外，援助团还采取了一些措施，确保昆都士办事处负责人对本国化之后的法扎巴德外地办事处实施足够的监督，并安排从赫拉特外地办事处到法拉的持续进出，以便利联阿援助团工作人员与法拉省相关当地对话者的定期接触。8 月 16 日至 11 月 16 日期间，联阿援助团执行了 21 次空中任务和 218 次公路任务以及 742 次反向外联任务，在此过程中，各县的代表访问了联阿援助团的外地办事处。

八. 意见

57. 正如我在上一份报告中指出的那样，在 5 月 31 日喀布尔发生卡车炸弹袭击事件后，阿富汗经历了动荡的一个月，其间出现了抗议活动、激烈的政治反对和塔利班叛乱活动复兴。随着主要政治行为体将焦点转向即将举行的选举，并将他们的不满情绪转化为建设性的政治活动，这种波动逐渐让位于相对政治冷静的时期。不过，对这些事态发展不应感到安心自满。阿富汗继续面临多重的政治、选举、安全和经济挑战，需要制定统一的愿景，尤其需要加紧努力，达成政治解决冲突方案。

58. 只有通过谈判达成的解决办法才能为阿富汗和该区域带来持久的和平与稳定。阿富汗境内和国际社会内部认识到这一现实之后，就要应对采取切实办法实现和平解决这一挑战。我鼓励所有各方建设性地参与实现和平的外交努力，以增进所有阿富汗人的利益和福祉。阿富汗的冲突没有军事解决办法。

59. 阿富汗各地的各种行为体正在探讨和平对话的可能性，各社区参与讨论土地使用、水管理和安全等当地关切的问题。联阿援助团支持地方一级的这些举措，阿富汗人从地方一级的和平解决争端中获得了具体的好处。我希望这些努力能共同为国家一级的和平进程带来积极势头。我注意到通过了新的和平战略，鼓励高级和平委员会与社会各界和各阶层接触，协助建立全国和平共识。

60. 在复杂的区域环境中，邻国之间的强有力合作对促进稳定与繁荣，包括创建有利于阿富汗内部对话的环境至关重要。该区域已表示愿意以各种形式提供支持，其中每一种形式都具有重要能力，可以加强政府与塔利班之间的阿富汗自主的和平进程。我对过去这段时期在阿什哈巴德、巴库、布鲁塞尔、莫斯科、撒马尔罕和乌兹别克斯坦等地举行的会议上所做的发言感到鼓舞，这些发言都强调了合作和区域一体化的重要性以及需要一个和平和繁荣的阿富汗。我鼓励努力确保这些举措协调一致、相互补充，我呼吁任何对塔利班有影响的会员国为维护持久和平发挥这种影响力。

61. 选举筹备工作步伐缓慢，给 2018 年举行议会和县议会选举的时间表带来了压力。尽管已经采取具体步骤，改进选民登记册和编制基于投票中心的选民名单，但在作出关键决定方面出现延迟，导致公众担心选举委员会是否有能力确保及时举行选举。在日益紧张的政治气氛下，选举日程可能延误的影响被放大。我鼓励选举管理机构与政治利益攸关方、民间社会和国际伙伴密切合作，确保在 2018 年举行可信的选举。在日益不安全的环境中举行选举将需要所有利益攸关方做出坚定承诺，以和平方式举行选举且干涉选举过程，我鼓励政府内外各方以负责任的态度开展选举筹备工作。

62. 持续频发的武装冲突及其对平民的相应影响仍令人关切。我深切关注政府和国际部队空袭造成的平民伤亡增加。同样令人不安的是反政府分子滥用简易爆炸装置造成的平民伤亡持续不断。虽然影响教育设施和人员的安全事件减少的情况令人鼓舞，但学校继续被武装部队和团体使用，这是不可接受的。我提醒冲突各方有责任在军事行动期间保护平民，并呼吁采取更多步骤减少平民伤亡人数。

63. 政府核准了一项预防和减轻平民伤亡的国家政策，并于 8 月批准了 1980 年《禁止或限制使用某些可被认为具有过分伤害力或滥杀滥伤作用的常规武器公约》第五号议定书，这些步骤令人鼓舞。联合国随时准备为政府执行这些领域的行动计划提供技术支持。

64. 我祝贺阿富汗 2017 年 10 月当选人权理事会。所有国家机构可以此为契机，根据《阿富汗宪法》和国际法律义务制定有效执行措施。考虑到这一点，我鼓励政府履行公开承诺，批准《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约任择议定书》，撤销对《公约》的保留。

65. 我欢迎政府致力于提高妇女权利，特别是分配资源执行妇女、和平与安全国家行动计划。该计划的实施应有助于减少严重程度令人无法接受的暴力侵害妇女现象，改善妇女诉诸司法的机会，并为妇女参与政治、专业和公共生活提供机会。尽管在本报告所述期间该国唯一的女省长被解职，这令人失望，但政府增加了高级和平委员会中的妇女任职人数，值得赞赏。政府正与社会各界妇女协商起草完成向消除对妇女歧视委员会提交的报告，通过在刑法典中重新插入关于消除暴力侵害妇女行为的一章，再次表示对保护妇女权利的承诺。我鼓励重新注意增加妇女在国家政治生活中的有意义参与。

66. 调查人员、法官和检察官的人身安全，特别是处理与敏感或腐败有关案件的人员的安全，仍然令人严重关切。阿富汗独立人权委员会一些委员、委员会秘书处工作人员和领导以及人权维护者不断受到威胁的报道也是如此。必须加强措施，在工作场所和住所保护这些人员，确保他们能够继续为建设更公正和更包容的社会而努力工作。

67. 我深感担忧的是，阿富汗罂粟种植面积急剧增加，2016年至2017年期间增加了63%，对本区域及其以外地区产生了严重影响。同样，海洛因生产达到创纪录的9 000吨，这是一个令人严重关切的问题。除了对阿富汗人的健康构成重大威胁之外，罂粟种植的日益盛行助长了不安全因素，减少了合法经济发展空间，扩大了政府与其负责为之提供服务的人民之间的差距。我呼吁政府和国际社会加倍努力打击罂粟种植，包括扩大阿富汗当地社区的替代发展机会，进一步加强执法工作，打击非法药物贩运和有关洗钱活动。

68. 政府承诺在改革议程上取得进展，尽管面临诸多挑战，但值得支持。10月5日举行的高级官员会议重申了捐助者对阿富汗发展及其走向自力更生道路的承诺。政府宣布致力于推动反腐败议程，反腐败司法中心在起诉高层腐败案件方面继续取得成功，我对这些感到鼓舞。9月28日通过的国家反腐败战略为制定更加系统和协调的遏制腐败的办法提供了蓝图。在公务员部门、安全部门、议会和司法机构中有效执行这一战略，对于确保政府反腐败工作的可持续性至关重要。

69. 我感谢在阿富汗的所有联合国人员和我的特别代表山本忠通的持续奉献，他们在极具挑战性的条件下，继续致力于履行我们支持阿富汗人民的承诺。