



大会 安全理事会

Distr.: General
12 August 2005
Chinese
Original: English

大会
第六十届会议

安全理事会
第六十年

临时议程* 项目 7 和 74(e)

阿富汗局势及其对国际和平与安全的影响

加强联合国人道主义和救灾援助, 包括
特别经济援助的协调: 为饱经战祸的
阿富汗的和平、正常状态和重建提供
紧急国际援助

阿富汗局势及其对国际和平与安全的影响

为饱经战祸的阿富汗的和平、正常状态和重建提供紧急 国际援助

秘书长的报告

摘要

随着今年 9 月 18 日议会(或人民院)和省理事会选举的举行, 2001 年 12 月 5 日《波恩协定》政治议程规定的基准将会达到。随着候选人提名、资格异议和审查阶段以及选民登记的结束, 即将举行的选举的筹备工作已走上正轨。目前正持续开展公民教育活动, 正式竞选阶段将于选举日前一个月开始。然而, 资金仍然是确保选举不脱轨的一个关键因素。现在紧急需要 3 100 万美元左右的资金, 以弥补资金缺口, 避免推迟举行选举。

* A/60/150。



尽管在实现政治议程的目标方面已取得重大进展，但《波恩协定》体制议程的执行在各部门仍不均衡。机构建设依然是一个挑战。国家和省两级的许多关键国家机构仍然很弱，易发生腐败现象。改革安全部门机构的努力已取得不同程度的成功。随着解除武装、复员和重返社会方案中解除武装和复员两部分工作的成功结束，有必要追加支助大约 2 100 万美元，以完成正在进行的重返社会工作并执行为解散非法武装团伙而设立的后续方案。到 2007 年 9 月，阿富汗国家军队的兵力将达到 43 000 人的目标，比计划提前三年。目前的计划是，在今年年底前完成对 62 000 名阿富汗国家警察的培训。迄今为止，40 000 多名警察已接受培训，而且有关方面已提议为一项新的重大警察改革和辅导方案提供大量资金。尽管阿富汗的缉毒部队进行了努力，但麻醉品的种植和贸易仍然是对阿富汗境内建立法治和有效施政管理的最大威胁之一。如果不加制止，迄今所取得的脆弱的民主化和国家建设成就就会遭到破坏。司法部门的改革相对迟缓，能力缺乏、基础设施和通信薄弱以及司法改革与传统司法机制相结合方面存在的困难成为其掣肘因素。该国政府已经采取一些措施来顺应公共部门和公务员制度的改革。但是，没有足够的专门资源来建立能服从中央政府的有效省行政当局。阿富汗独立人权委员会一直对保护和促进人权发挥着积极影响；鉴于该委员会目前已在全国 11 个地方派驻人员，这一影响很可能会持续下去。

过去三年半，各城市中心的经济出现显著增长，粮食安全也有所改善；然而，尽管取得了这些成就，但安全状况不稳，再加上法律和调控框架发展不完善，继续使私营部门的投资意愿受到影响，从而阻碍了重建进程。据估算，在 2008 年之前，国家年均收入将不足 4 亿美元，不到公共部门薪金和业务的预计支出的一半。尽管国际上向阿富汗提供了广泛的援助，但多年的干旱、境内流离失所、土地权利问题、大批人员回返给城市带来的压力以及某些地区近期发生的严重洪灾，阻碍了从救济到恢复的平稳过渡。行政当局的救灾机制日渐有效，而且已经承担了更多的救灾和人道主义援助方面的责任。

阿富汗境内的安全局势依然令人极为担忧。叛乱者和反政府分子所用武器的精良程度有所提高，其攻击形式也有增多，特别是在该国的南部以及东部部分地区。为了帮助扼制选前及选后阶段暴力活动的上升，国际武装部队和过渡行政当局已经采取了各种（以去年总统选举期间制定的措施为范本的）措施。

一. 引言

1. 本报告是依照大会 2004 年 12 月 8 日第 59/112 A 和 B 号决议和安全理事会 2005 年 3 月 24 日第 1589(2005)号决议提交的。本报告概述了在执行《波恩协定》方面所取得的进展，其中尤其侧重阐述了自发表 2005 年 3 月 18 日前一次报告（A/59/744-S/2005/183）以来的情况。在这段期间，安理会于 2005 年 6 月 24 日听取了口头简报（见 S/PV. 5215）。

二. 《波恩协定》的执行情况

A. 《波恩协定》的政治议程

2. 《波恩协定》各缔约方承诺致力于开展一个注重阿富汗人民自由决定其政治未来的权利的政治进程。波恩进程勾画了逐步向日渐合法的权力结构过渡的步骤，最终目标是建立一个经自由选举产生并具有充分代表性的政府。

3. 由哈密德·卡尔扎伊主持的阿富汗临时当局于 2001 年 12 月 22 日成立，从而完成了第一步。临时当局的成员由波恩谈判的参加者从他们中间选出。临时当局行使了六个月的主权，并建立了《波恩协定》授权成立的基础机构。

4. 2002 年 6 月召开了任命过渡行政当局的紧急支尔格大会。尽管在甄选大会代表的过程中遇到了政治压力和威胁，但最终选定的紧急支尔格大会 1 500 名代表（包括 200 多名妇女）反映了阿富汗社会结构及其政治平衡。大会选举哈密德·卡尔扎伊担任过渡行政当局最高首长。

5. 过渡行政当局比临时当局具有更广泛的基础，它对关键部委以及全国和地方各级公共行政实施改革。它颁布了关于媒体、银行、海关和投资等重大问题的立法。2003 年 1 月，完成了全国范围的货币替换，采用了由中央银行专控的新货币，从而为经济稳定奠定了基础。然而，不安全状况继续限制过渡行政当局的重建和发展努力，影响其将权力扩展至全国各地的能力。

6. 随着在 2003 年 12 月和 2004 年 1 月举行制宪支尔格大会，政治过渡的又一步已经完成。制宪支尔格大会的大多数代表由紧急支尔格大会地区代表或特别选区间接选出；52 名代表由总统任命。在总共 502 名代表中，有 103 名女代表。2004 年 1 月 4 日由制宪支尔格大会通过的《宪法》确立了一个以法治为基础的统一的伊斯兰国家。《宪法》规定采用一种总统制性质的政治制度，但议会享有广泛监督权。此外，《宪法》明确规定男女平等，而且《宪法》保障妇女在下院至少占有 25% 的席位，以此促进妇女参政。

7. 根据《波恩协定》的规定，全国选举应在 2004 年 6 月举行。但是，由于存在一些法律和技术困难，而且人们担心许多阿富汗人没有解除武装会损害到议会选举的进行，因而联合选举管理机构决定将总统选举推迟至 2004 年 10 月 9 日，并将议会选举推迟至 2005 年春季。总统选举共有 18 名候选人参加角逐，其中有

一名女候选人。投票日的投票率很高（70%），没有发生重大安全事件。一些候选人指控在选举中存在严重违规现象，独立的专家小组对此进行了调查，并得出结论认为，这些违规现象不会对选举结果产生重大影响。卡尔扎伊总统以 55.4% 的票数当选。他于 2004 年 12 月 7 日宣誓就职，随后又于 2004 年 12 月 23 日组建新内阁，其成员是按照宪法的规定和族裔平衡的精神甄选的。

8. 如上文所述，议会选举本应于 2005 年春季举行。我的上一次报告（A/59/744-S/2005/183，第 4 至 14 段）中曾提到，一些技术困难打乱了这一时间框架。到最后，这些困难无法克服，因此联合选举管理机构于 3 月 19 日决定将选举推迟至 2005 年 9 月 18 日举行。

9. 2005 年 4 月 27 日，卡尔扎伊总统签署了订正选举法。该法规定，中央统计处必须逐省份公布一套人口数字。联合选举管理机构利用这些数字来分配人民院（249 个席位，其中包括留给库齐游牧人口的 10 个席位）和 34 个省理事会（420 个席位）的席位。各方再度就原选举法中规定的单记非让渡投票选举制展开辩论，一些政治人物赞成比例代表制。最后，过渡行政当局（下称政府）保留了单记非让渡投票制，并将有关选举制度的辩论交由未来的议会处理。

10. 随着法律框架的确立，各方于 2005 年 4 月 30 日至 5 月 26 日提出了多名候选人的提名。尽管该国许多地区安全局势紧张，但 6 000 多名阿富汗人（包括 600 多名妇女）完成了有关程序，可成为人民院或省理事会的席位候选人。除楠格哈尔、乌鲁兹甘和查布尔三省的理事会选举外，女候选人提交的提名数目足以填补为她们保留的席位配额。根据选举法，这些省的理事会妇女配额中出现的未填补席位将保持空缺，直至下一次选举。

11. 6 月 4 日至 9 日，候选人临时名单广为散发。选民可通过选举投诉委员会，对候选人资格提出异议。该委员会是根据订正选举法设立的一个独立机构，负责裁定涉及选举过程的所有投诉。7 月 2 日，该委员会宣布，它收到了对 557 名候选人提出的 1 144 项异议，其中 208 名候选人被控指挥或属于非法武装团体。

12. 阿富汗很少有书面犯罪记录，这使得无法证实任何候选人是否确实从事过具体犯罪行为或践踏人权行为。因此，选举投诉委员会根据 2001 年以来本国和国际机构所累积的大量材料，临时剥夺了 208 名据报与非法武装团体有联系的候选人的资格。这些人可以对该委员会的调查结果提出申诉。他们也可在 7 月 7 日以前按照有关法律自愿解除武装。一些候选人选择了第二种做法。在该日之前所收缴的 7 281 件武器中，有 4 052 件是候选人上缴的。

13. 7 月 11 日，选举投诉委员会向联合选举管理机构提供了被剥夺候选资格的 17 名候选人名单。这些人中有 11 人是因为没有解除武装或与非法武装团伙有联系而失去候选资格的。除了这些被剥夺候选资格的人员外，有 200 多名候选人因种种原因退出竞选，有的因为与其他候选人组成联盟，有的则不愿自愿解除武装。

7月12日，联合选举管理机构公布了5800名左右的候选人最后名单。选举投诉委员会仍有权在选举结果获得认证当日之前，根据能证明某一候选人违反选举法的新资料，剥夺其他候选人的资格。

14. 6月25日至7月21日期间开展了选民登记运动。它使未登记的阿富汗人有机会进行登记，已登记的选民也有机会修改其登记卡上的细节资料。为登记回返的难民，赫拉特、喀布尔、扎兰季、尼姆鲁兹、坎大哈和楠格哈尔等省的6个回返者“现金领取”中心内设立了登记站。这些中心向回返的难民提供现金援助，由政府设在联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）的支助下管理。这些中心将一直开放，从事登记工作，直至选举前一周。截至2005年7月25日，已登记约150万名新选民，替换了160000张丢失的选举卡，并作了15275项更正。

15. 尽管安全状况，特别是该国南部以及东部部分地区的安全状况显著恶化，但联合选举管理机构仍设法使选举的技术性筹备工作得以有序进行。设在8个地区中心和34个省的办事处现已充分投入运作。选举当天，全国将同时有6000至7000个投票站投入使用。

16. 欧洲联盟决定向阿富汗派出选举观察员，欧洲安全与合作组织也决定向阿富汗部署选举支助团，这些都是积极的发展。其他组织，包括国内和国际组织，已经表示愿意参加选举观察工作。特别令人鼓舞的是，自由公正选举基金会将协调部署数千名国内观察员。

17. 4月，阿富汗独立人权委员会和联合国阿富汗援助团（联阿援助团）恢复了曾为2004年选举成功开展的联合努力，以评估政治权利能在多大程度上得到自由行使。有三份报告将在选举前发表。6月29日发表的第一份报告涉及候选人提名过程。尽管报告中确认存在一些侵犯政治权利的行为，但它没有发现任何证据表明存在任何有计划侵权模式。不过，该报告也表示，人们普遍对恐吓存在担忧，而且也认为公民行使政治权利的能力可能会随着整个进程的深入而越来越受限制。

18. 正式竞选活动将从8月17日开始。与此同时，目前正在开展公民教育，以使阿富汗人熟悉投票程序。在偏远和不安全的地区，这项工作尤其艰巨。

19. 投票日之后，将进行计票。计票工作将在省一级进行。目前正计划实行有关措施，让观察员们能够了解投票进程中这一微妙阶段的情况。计票之后将是投诉和裁定阶段，然后是认证选举结果。根据选举法第24条，新选出的省理事会必须在选举结果获得认证后的15天内召集会议，选出其在上院或长老院的代表。长老院还将包括由总统任命的17名成员。此进程随着国民议会的就职而结束。

20. 供资问题仍然是保障选举不脱轨的一个关键因素。各方必须支付已经承诺或已认捐的款项，以确保选举工作的顺利开展。令人深感关切的是，现在离选举只

有数周时间，但仍存在 3 100 万美元左右的资金缺口。我呼吁各捐助方紧急作出额外认捐，以免选举的技术筹备工作受影响。

B. 《波恩协定》的机构议程

21. 《波恩协定》规定设立几个关键机构，以指导实现持久和平、稳定和尊重人权这一最高目标的进程。其中某些机构，如支尔格大会委员会和制宪委员会已实现其宗旨，所以已经解散。其他一些机构，如司法委员会（见下文第 43 至 47 段）、公务员委员会和阿富汗独立人权委员会（见下文第 48 至 50 段），在推动实现《波恩协定》的各项目标方面发挥了重要作用。还有其他一些机构，如中央银行（阿富汗银行），尽管《波恩协定》中没有明确规定，却已建立或恢复，以实现波恩后时期出现的明显需要。

22. 尽管政府为改革中央一级的民政管理采取了重要主动行动，但以下各级的改革却证明更加困难。尤其是专用于发展省和地区两级有效公共行政的资源不足。尽管《宪法》没有设想中央向地方大力放权，但省和地区机构对政府规划和提供服务至关重要。目前这些机构尚不能实施许多这些职能。这主要是由于缺乏能力和存在腐败现象。

23. 为解决这些问题，政府、联合国和捐助国目前正在讨论公共行政改革战略。需要采取更多主动行动，才能提高中央政府的能力，以便：(a) 在省一级进行协调和规划；(b) 确保提供社会服务；(c) 在中央政府的规划过程中反映出地方的需要。未来的议会需要处理省和地区行政的设计问题，包括省和地区当选议会各自的作用和责任。

24. 除了缺乏能力和存在腐败现象外，安全环境不稳定也阻碍了在省和地方两级建立有效的政府机构。因此，安全部门的改革一直是机构议程上最重要和最具挑战的项目之一。

1. 安全部门的机构

25. 《波恩协定》请国际社会协助将自由战士整编进新的阿富汗安全和武装部队，帮助建立和训练这些部队，并协助打击种植和贩运非法毒品。自 2002 年以来，奉行了五方面并行的安全改革议程，分别由一个“牵头国”协调每项改革活动。

解除武装、复员和重返社会

26. 2003 年 2 月 22 日，政府制订了阿富汗新开端方案（新开端方案）（由日本担任牵头国，同时得到联阿援助团和联合国开发计划署（开发计划署）的支助），以便对阿富汗军事力量的成员实行解除武装、复员和重返社会。在对国防部进行初步改革后，于 2003 年 10 月开始实施该方案。大约 16 个月后，该方案的解除武装和复员部分于 2005 年 7 月 7 日结束，阿富汗军事力量各级官兵超过 63 380

人被解除武装。其中超过 59 290 人顺利复员，超过 57 590 人选择加入(有的已经完成)以下领域的重返社会进程：农业部门(43%)，职业培训或直接安置工作(25%)，如木工、金属加工或裁缝，小企业(21%)，阿富汗国家军队或阿富汗国家警察(5%)，扫雷(5%)，教育(1%)。

27. 阿富汗新开端方案使政府能够从国防部的薪工单上除去所有阿富汗军事力量的人员，预计国民预算可因此节约经常性费用 1.2 亿美元以上，并可有效解散阿富汗军事力量。阿富汗新开端方案目前侧重确保前战斗人员持续重返社区和融入合法经济。这包括监测和评估已完成重返社会方案的前战斗人员(迄今有 12% 的人)取得的进展。该方案还将需要 2 100 万美元的更多支助，才能完成正在进行的重返社会工作，进行军火普查，并执行解散非法武装集团项目(下文有更详细说明)。

28. 解除武装、复员和重返社会进程的一个关键成果，是安全地移走并储存了 10 880 件重武器。在贾拉拉巴德、坎大哈、加德兹、马扎里沙里夫和巴米扬这样的城市，现在基本上没有可操作的重武器。这些武器的储存，加上阿富汗军事力量人员的复员，减少了各派别参与大规模紧张冲突的机会，这些冲突在 2002 年至 2004 年期间影响到北方各省，去年影响到西部各省。

29. 在解除武装、复员和重返社会方面取得的进展有助于改善政治环境，促进有意义的选举。此外，解除武装、复员和重返社会进程加上阿富汗国家军队的创立，推动了以下目标的实现，即确保军事财产和武器属于阿富汗国家，只能用于保护国家主权。

30. 在设计解除武装、复员和重返社会的接续项目解散非法武装集团方面，已经取得进展。这些不由国防部发薪的武装集团尚在全国存在，并威胁到目前在各级建立法治和秩序的工作。在国际部队和联阿援助团的支助下，阿富汗当局对这些集团的地理位置进行了确定并将其分类。这一活动根据其参与以下一项或多项活动的情况，约查明 1 800 个非法武装集团及其指挥官：进行政治恫吓、贩卖毒品、威胁善政。确定地理位置的结果是审查选举候选人的一个重要工具，而因与武装集团有联系而被取消资格的风险，是推动潜在的候选人解除武装的一个因素。政府的解除武装和重返社会委员会决定，解散非法武装集团方案不为解除武装提供具体的鼓励。相反，解除武装后的工作将集中于加强安全、施政、伸张正义和提供基于社区的经济和社会福利。

建立阿富汗国家军队

31. 2002 年 12 月 1 日，卡尔扎伊总统签署了一项建立阿富汗国家军队的法令。该法令把所有阿富汗军队、自由战士和其他武装集团统统置于国防部的控制之下。该部和参谋人员的改革于 2003 年春开始，目的是建立一个基础广泛的组织，由来自各族裔群体的专业人员平衡组成。

32. 由美国牵头、法国和联合王国给予支助的阿富汗国家军队的发展，继续取得进展。国家军队目前有 25 000 名经过训练的（各级）作战部队，并期望在加快训练方案下，到 2007 年 9 月提前三年达到 43 000 人的目标兵力。国家军队作为一支能力日益加强的力量，参加联军的联合作战行动。在国际社会的支持下，国家军队今天的组成反映出阿富汗的族裔和地区多样性。这支军队的建设已更广泛地表明，对机构建设采取综合做法的重要性，即将遴选、审查、装备和指导与相应部门的总体改革相结合。

警察改革

33. 在喀布尔警官学院装修后，德国牵头的警官和军士训练方案于 2002 年 8 月开始。2003 年和 2004 年期间，在七个城市开办了地区训练中心。目前，包括边境警察在内的阿富汗国家警察部队约由 58 000 名警官组成，其中 4 万多人由德国和美国的训练方案加以训练。当前的目标是到今年底，有一支由 62 000 名经过训练的警官组成的部队。

34. 2005 年 6 月，德国和美国领导的联军向阿富汗政府和国际社会提出一项总额约 10 亿美元的重大的警察改革和指导新方案。这一新方案将主要依靠组建阿富汗国家军队所采用的做法。现场指导和改革内政部，包括设立一个警察和安全事务部门，是方案的中心组成部分。为实现与国家军队的薪资对等，将进行工资和级别改革，包括解职综合方案。

35. 需要进一步研究，以查明一旦投资开办，如何以可持续的方式为新警察部队的未来经常性费用、包括工资提供经费。捐助国需要确保采用可靠的审计和质量控制机制，以维持公众的信心。警察的改革必须更充分地与安全部门改革的其他几个方面保持一致。此外，政府必须坚决采取措施，解除公然腐败或无能的警察高级官员的职务。

禁毒活动

36. 种植、出售和贩运非法毒品，对阿富汗的长期安全与稳定是一个重大威胁。这些活动的规模和扩散破坏了发展、法治和有效施政。毒品生产和贩运产生的金钱被用来资助犯罪、腐败、非法武装集团和极端分子。毒品的泛滥还往往增加当地的吸毒率，加速艾滋病等疾病的传播，并减少阿富汗本来已经稀缺的人力资源供应。

37. 阿富汗政府和国际社会认识到这一问题的性质和范围已有一段时间。然而，尽管它们努力处理这一问题，阿富汗仍是世界上最大的鸦片生产国，提供的鸦片接近世界供应总量的 87%。2004 年，这一非法贸易额大约相当于该国国内生产总值的 60%。这一贸易的巨大规模，它所产生的巨大财富，表明禁毒是一项长期的工作，需要有适合具体省份不同情况的多层面战略。而且阿富汗在制订与执行时必须与过境国和接受国密切合作。

38. 政府在牵头国联合王国的支助下，已采取若干步骤，制订战略框架，改善禁毒工作中各行动者之间的协调。这一框架尤其注重：(a) 对中央政府和省政府的能力加以区别；(b) 与仍在发展之中的司法部门建立联系；(c) 与邻国合作。2004年4月1日在柏林会议上签署《禁毒宣言》后，阿富汗及其六个邻国于2004年6月30日签署了《关于毒品问题的宣言》，签署国因此承诺有义务执行一系列实际措施。这些措施包括协助阿富汗训练禁毒警察部队，分享情报和与边境警察部队合作。2004年12月，卡尔扎伊总统召开了特别禁毒支尔格大会，代表全国各社区领袖的与会者在会上保证，利用他们的政治、宗教和社会影响，打击非法毒品的泛滥。一个月后，禁毒局（最初隶属国家安全委员会）升格为正部级的禁毒部。该部在2005年2月制订了禁毒执行计划，由八方面的工作组成：(a) 机构建设；(b) 宣传运动；(c) 可持续生计的替代办法；(d) 阻截和执法；(e) 刑事司法；(f) 根除；(g) 减少需求和治疗吸毒者；(h) 区域合作。2005年6月，成立了禁毒信托基金，以便将捐款专用于执行这一方案。

39. 今年的根除工作从以前的工作中汲取了教训，分两阶段进行。第一阶段由各省的省长和省执法当局进行，目标地区接近楠格哈尔、拉格曼、库纳尔、赫尔曼德和巴达赫尚各省的城市和市场。第二阶段包括中央政府领导的部队，目标是坎大哈和巴尔赫两省，据认为，这两个省的省长没有对领导根除运动作出充分的承诺。似乎省里领导的运动比中央政府部队的运动更为成功。后者在某些地区遭到罂粟种植者的抵抗，结果双方均有伤亡。然而，2005年的根除工作没有希望的那样成功，今年根除的总面积很有限。

40. 2005年3月，联合国毒品和犯罪问题办事处进行了快速评估调查。该调查表明，2004年的种植面积超过131 000公顷，创最高记录，相对于此，2005年的种植面积有所减少。预计调查的最后结果将于9月发表。

司法部门改革

41. 2002年，成立了司法改革委员会，此后通过了临时刑事诉讼法，颁布或起草了其他若干对司法改革必不可少的相关法律。在意大利（牵头国）、美国、欧洲联盟和联合国各组织的协助下，也在培训人员和恢复有形基础设施、包括法院和感化设施方面取得了进展。

42. 在报告所涉期间，经过与国际社会长期协商，《法院组织和判例法》于6月生效。还通过了《少年司法典》和《监狱和拘留中心法》。也是在6月，在开发计划署支助下，司法改革委员会的法律毕业生培训方案第二年培养出130名毕业生。司法部门的若干设施得到翻修，包括在喀布尔司法部大楼和总检察长办公室，以及在昆都士的省法院大楼。还正在联合国毒品和犯罪问题办事处的支助下，在赫拉特和其他地区修建新的法院。国际支助还确保已经提供了某些紧急资源需要，如发动机、计算机和各种车辆。

43. 政府已逐渐将司法改革委员会对改革所负的责任转移到司法部门的三个常设国家机构——司法部、总检察长办公室和高级法院。这三个机构通过司法部主持的司法协商小组协调其工作。在制订该部门的改革战略、包括协调捐助方案方面，该小组担任了积极的角色。在开发计划署和联阿援助团的支助下，该小组目前正在编写综合需要评估报告，该报告将成为未来司法部门改革工作的基础。正在形成的战略将必须解决阻碍改革工作的若干关键问题。这些问题包括：(a) 能力建设与司法改革之间的适当平衡；(b) 基础设施和通信；(c) 与传统司法机制接触的可行办法；(d) 与警察改革和禁毒工作建立有效联系。

44. 在开发计划署的协助下，司法部和总检察长办公室完成了第一阶段政府优先改革和改组进程。作为这一阶段的一部分，要求所有政府机构精简其内部结构和部门，并据此修订人员设置计划。司法部已开始该进程的第二阶段，这要求按照新修订的结构，量才聘用该部的所有工作人员。

45. 通过在 2005 年 6 月设立司法教育和培训委员会，最高法院在培训法官方面发挥了牵头作用。这一委员会的目的是，为法官培训方案的规划、实施和评估制订更协调的做法。

2. 阿富汗独立人权委员会

46. 阿富汗独立人权委员会是根据 2002 年 6 月 6 日总统法令建立的，其任务规定后来载于《宪法》中（见 A/58/742-S/2004/230）。该委员会在全国各地设有 11 个办事处，共有 400 名工作人员，其中包括来自所有主要族裔的男女专家。

47. 自成立以来，该委员会在联阿援助团、联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）和开发计划署的支助下，已采取一些重要主动行动。其中包括核查选举前行使政治权利的情况；过渡时期司法领域的各项活动、调查人权案件、监测受到威胁的社区并监测监狱的情况。委员会的工作对保护和促进人权产生积极影响。目前国家行为者侵犯人权的事件正在减少。

48. 然而，需要长期持久的努力，才能处理侵犯人权的根本问题，并建立有利环境，使人权得到充分尊重。6 月份，委员会、联阿援助团和人权高专办参加了一次由荷兰政府主持的关于和平、正义与和解的会议，会上，阿富汗政府向主要国际行为者、包括主要捐助国介绍了制定一项过渡时期司法行动计划的建议，这项建议是与阿富汗独立人权委员会和联阿援助团共同提出的。联阿援助团还鼓励政府扩大公众的参与，并通过与民间社会团体，包括与长老、宗教领袖和原圣战组织进行一系列协商，来支持建立过渡时期的司法。人权高专办将于 2005 年秋天在喀布尔组织一个讲习班，讨论该拟订行动计划的两个主要内容：真相调查与和解。

C. 重建进程

49. 在过去三年半期间，城市里的经济增长大大提高，粮食保障得到加强，而且农作物产量达到历史最高水平。国家预算得到制定，而且采用了新货币。全国各地学校重新开放，为 430 万名儿童提供了教育机会。女生的入学率现已达到历史最高水平。300 多万难民已自愿遣返。

50. 尽管取得这些成就，阿富汗的经济和发展挑战仍然巨大。2005 年 7 月，据国际货币基金组织（基金组织）的报告，2004 年至 2005 年经济增长率为 7.5%。尽管基金组织认为该增长速度是稳定的，政府估计，至少需要 9% 的增长率才能实现复苏。据估计，一直到 2008 年，政府收入每年平均不到 4 亿美元，还不到公共部门薪金和预计开支的一半。在 2013 年之前，政府仍无法完全支付其业务费用。不确定的安全状况，再加上法律和调控框架发展不足，仍然会阻碍私营部门投资。每隔 30 分钟，阿富汗有一名妇女死于与妊娠有关的原因。20% 的儿童在 5 岁之前死亡。预期寿命为 44.5 岁，比所有其邻国约少 20 岁。15 岁以上的阿富汗人只有 28.7% 识字，仍有 200 万儿童（其中 125 万名女孩）仍然失学。由于难以获得安全饮用水和适当的公共卫生条件（分别占人口 23% 和 12%），可以预防的疾病仍然盛行。

1. 发展框架

51. 《波恩协定》要求国际社会协助阿富汗的恢复、复苏和重建，然而，该协定没有提供具体的目标和基准，以便指导重建的议程。自 2002 年以来，国际社会已支付共计 84 亿美元援助阿富汗。

52. 政府在加强公共部门行政管理问责制方面取得进展，并已成功达到货币基金组织和世界银行所设定的大部分关于财政管理的基准。2003 年，第一个国家发展框架规定了政府的广泛发展目标。这些目标鼓励从紧急人道主义援助转向较为长期的社会保护方案，以便为持续经济复苏打下基础。

53. 政府在界定国家优先事项方面加强领导才干和能力，因此需要重计大量费用。政府在 2004 年柏林会议上向捐助者提出了一份题为“保障阿富汗未来”的文件。该文件根据千年发展目标确定经济增长的目标，并界定了今后 7 年公共部门开支的优先事项。该文件也强调指出，阿富汗的发展和恢复需求远远超过捐助者 2002 年 1 月在东京举行的援助阿富汗重建国际会议上所慷慨认捐的初步估计数。

54. 2004 年 12 月，卡尔扎伊总统成立了经济部，从财政部接管了经济规划的责任。2005 年 4 月 4 日至 6 日，举行了第三次阿富汗发展年度论坛，由政府和国际捐助界 300 多位代表出席。阿富汗发展论坛的演讲和讨论表明关于如何以最佳方式促进经济增长的看法存在分歧。一些人更倾向于将阿富汗视为未来在中亚、南亚和东亚之间的桥梁，从贸易、海关及其地理位置获益，并优先考虑私营部门的

发展和大规模基础设施的投资。其他人认为，阿富汗很可能仍然是以农业为主的经济，而且主要将从注重农业部门发展战略中获益。

55. 为了处理政府内部对非政府组织业务范围所表示的关切问题，卡尔扎伊总统于 6 月 15 日签署一项行政命令，将非政府组织排除在基建项目和合同之外。只有在某捐助国要求情况下，经济部才能按个案批准例外情况。根据该法令的规定，已开始重新登记非政府组织，这项工作预期将持续 6 个月。目前，在阿富汗估计有 2 500 个非政府组织，其中有 350 个外国的非政府组织。

2. 人道主义方面的事态发展

56. 多年冲突之后，在向穷人和弱势群体提供基本社会服务方面，阿富汗政府从国际社会获得大量援助。联合国在应付人道主义危机方面发挥了关键作用，包括提供住所、粮食援助及其他挽救生命的措施。然而，自然灾害（6 年连续干旱，之后，在 2005 年发生大规模水灾），境内流离失所、土地权利问题以及因回返者的大量涌入而对城市造成的压力，阻碍了从救济顺利过渡到复苏的阶段。公共部门缺乏能力，而且难以接近脆弱群体，均阻碍了对这些问题采取综合的解决办法。

57. 政府已对救灾和人道主义援助承担更多责任。农村复兴和发展部主导救灾管理工作。各项活动领域包括协调减轻旱灾和过冬方案，并援助水灾受害者。最近，农村复兴和发展部与政府协作，应付 2005 年春季和夏季全国范围的水灾。3、4 月间的雨水对乌鲁兹甘、加兹尼和朱兹詹各省的影响尤为严重，尤其是 3 月 29 日引起加兹尼水坝决堤。5、6 月间又发生第二轮水灾，影响东北部和东部。巴达赫尚省受灾情况最为严重，造成人口大量流离失所。洪水还影响东部的卡皮萨、库纳尔和楠格哈尔各省份，以及中部和西北部的巴米扬、萨尔普勒、昆都士、萨曼甘和巴尔赫等省份。

58. 政府和联阿援助团共同建立的救灾机制越来越有效地收集关于人道主义危机的资料，并促进对这些危机所作出的反应。各省救灾委员会已使得中央政府、各省政府、非政府组织和联合国各机构一道制定一项在受灾省份作出协同反应的办法。通过联合行动中心收集和传播资料，来协助这项工作。关于最近的水灾问题，联合行动中心报告说，共有 13 637 户家庭受影响，332 人死亡，4 192 人受伤，12 672 栋住房被毁，约 11 000 头牲畜死亡，并有 11 000 公顷以上的农田被淹。对此，人道主义事务协调厅授权从应急储备基金拨款 120 000 美元，儿童基金会已开始分发由挪威捐助的非粮食物品。

59. 6 月 28 日，阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和难民专员办事处之间关于自愿遣返阿富汗难民和流离失所者的三方协定重新续到 2006 年年底。自 2002 年 3 月该方案开始以来，超过 300 万人已返回阿富汗（2 377 322 名来自巴基斯坦；783 541 名来自伊朗；11 198 名来自其他国家）。从巴基斯坦的回返者继续回返，速度基本上与前几年一样，而伊朗的回返者已经减缓。

三. 安全

A. 安全形势

60. 在整个波恩进程中,安全环境一直是各方关切的首要问题。从2002年到2004年,势力强大的军阀及其民兵主导了安全环境;毒品交易和相关犯罪活动也迅速扩展。最近,一些令人不安的迹象显示,塔利班和其他极端主义集团正在重组。2004-2005年异常恶劣的冬季使局势相对平静(见A/59/744-S/2005/183)。尽管大多数观察家已预期会在春季再次出现暴力,但暴力的深度和广度均超过了往年的水平。今天,阿富汗所面临的不安全程度,是塔利班被赶走以来从未见过的,南部以及东部部分地区尤其如此。非阿富汗分子在安全环境中的影响日益加大,这尤其令人关切。

61. 自我上一份报告印发以来,该国境内叛乱的规模以及叛乱分子武器的精良程度都有所提高。他们的战术更残酷,更有效,而且已扩展到以社区领袖为攻击目标。他们组织更完善、经费更充足,而且更明显地以破坏阿富汗政治过渡为目标。他们采用的攻击手段多种多样,从使用简易爆炸装置、有针对性杀戮和小型伏击到与阿富汗和国际安全部队进行更公开对抗。如果将2004年5月南部和东南部地区发生的地雷和简易爆炸装置攻击事件同2005年5月作一比较,我们就会发现,此类事件在2005年5月增加了40%。此外,2004年5月发生的攻击事件只有50%造成了破坏、伤害或丧生,而在2005年5月则为80%。在最近几个月里,阿富汗当局和国际部队发现了几处大的武器窝藏点。

62. 该国南部以及东部部分地区在最近的暴力升级中,首当其冲。极端分子(包括声称效忠塔利班和“基地”组织的极端分子)几乎每天都在实施攻击。叛乱分子以往的战术侧重于针对省级当局、国际和国家部队以及选举工作人员,但近来却有很大的改变,他们现在也把矛头指向地方社区及其领导人。自5月29日以来,四名亲政府的神职人员在单独的事件中被杀;有一名神职人员在帕克蒂卡省的宗教学校外被砍头。6月1日,在为几天前被谋杀的一名神职人员举行的追悼仪式上,一名自杀炸弹手在坎大哈省的一座清真寺内引爆了一包强力炸药,有40多人丧生,其中包括喀布尔省的警察局长。

63. 针对国际社会成员的攻击事件日益增多,导致各种活动大幅缩减,在一些情况中甚至停止。5月19日和20日发生了攻击事件,导致查布尔省一个替代生计方案的分包公司Chemonics的11名国际人员死亡,其后该公司停止了活动。在不同场合针对排雷人员实施的三次简易爆炸装置攻击事件也导致他们的活动暂时停止。6月1日,在赫尔曼德省格里什克市郊区,一辆车被炸,车上的两名排雷人员丧生,另有五名排雷人员受伤。5月29日,另一排雷队遭到炸弹攻击,所幸的是,无人伤亡;5月18日,有三名排雷人员在法拉省发生的一起路边袭击事件中丧生。在喀布尔,近几个月来发生了几起攻击国际工作人员的严重事件。最严重的事件是5月7日在一家因特网网吧发生的携弹自杀爆炸,有两名阿富汗人和

一名国际工作人员被炸死；此外，在 5 月 16 日发生了一名援外社国际援救人员遭绑架事件，后来该名人员于 6 月 9 日获得释放。7 月 2 日，一个车队，包括联阿援助团的工作人员，在帕克蒂卡省遭到简易爆炸装置的有目标袭击，导致五名阿富汗警官和两名阿富汗军事部队人员丧生。

64. 阿富汗国家军队和联军加强了他们在该国南部以及东部部分地区的行动，而且常常与叛乱分子长时间交火。6 月底联军和阿富汗国家军队在坎大哈省和查布尔省实施了一次行动，这次持续数天时间，至少打死了 80 名涉嫌叛乱分子。6 月 28 日，联军的一架直升机在库纳尔省的阿萨达巴德附近被敌方击落，机上所有 16 名士兵全部丧生。7 月 9 日，一个阿富汗国家警察巡逻队在赫尔曼德省遭到伏击，至少有 10 名警察丧生，其中至少有六人被斩首。

65. 在北部、东北部、中部高原，中部和西部大部分地区，据报小规模派系冲突和犯罪活动继续发生。然而，5 月 11 日，在(楠格哈尔省)贾拉拉巴德出现了有 1 000 多人参加的公开示威，抗议联军逮捕三名阿富汗人和据称关塔那摩湾美国拘留中心发生的亵渎《可兰经》行为。示威很快变为暴力，示威者攻击了几处联合国和非政府组织房舍，给办公室和招待所造成大面积破坏。示威活动一直持续三天时间，在巴达赫尚、库纳尔、瓦尔达克、卢格尔、加德兹和巴德吉斯等省都发生了暴力示威。据报有数名居民和警察伤亡。在首都和其他一些省份也发生了一些和平的示威活动。

66. 关于选举安全问题，在本报告所述期间发生了多起针对地方联合选举管理机构雇员和其他阿富汗选务工作人员的攻击事件。在六起分别发生的安全事件中，至少有四名阿富汗选务工作人员被杀，另有两人受伤。在第七起事件中，有两名选务工作人员遭到短暂绑架。国际军事部队和政府实施了各种措施，帮助在未来数月里遏制任何暴力行为的抬头，并减轻选举进程可能遇到的安全风险。这些措施是仿照总统大选期间实施的措施制定的，而且借鉴了总统大选期间的经验教训。

67. 不安全状况的加剧直接影响到重建、经济发展和扩展国家权力范围，尤其是在占该国大约三分之一的南部和东部地点。

B. 北大西洋公约组织领导的国际安全援助部队

68. 《波恩协定》附件一请安全理事会授权部署一支由联合国授权的部队，协助维持喀布尔地区的安全，并酌情逐步扩展到其他地区。这支多国部队，即国际安全援助部队（安援部队）是根据安全理事会 2001 年 12 月 20 日第 1386（2001）号决议，由联合王国牵头，于 2002 年 1 月部署到喀布尔的。安援部队驻留喀布尔的积极影响是立杆见影和令人欢迎的。安援部队继续在维持喀布尔地区和平方面发挥重大作用。它通过 2002 年 6 月在紧急支尔格大会期间提供安全保障，在协助波恩进程方面起了关键作用。在紧急支尔格大会之后，联合王国将牵头任务

移交给土耳其，为期六个月，其后这支多国部队由德国和荷兰联合指挥。2003年8月，北大西洋公约组织(北约)无限期接管了安援部队。

69. 自2002年以来，阿富汗当局和联合国一直要求将安援部队从喀布尔扩展到其它城市地区。2003年年初，阿富汗境内的国际联盟成员开始在喀布尔以外地区部署省级重建队。这些重建队协助在其部署区建立安全，以帮助省级行政部门和发展组织的建立与工作，并推动法制。

70. 阿富汗政府和联合国欢迎部署省级重建队这一创新行动，但继续认为，它们不足以应付喀布尔以外地区持久存在的不安全问题。2003年10月，安全理事会通过其2003年10月13日第1510(2003)号决议，授权将安援部队扩展到喀布尔以外地区。这一扩展行动的形式是，安援部队掌握对省级重建队的控制权，首先是德国在阿富汗东北部的昆都士领导的省级重建队。安援部队力求按逆时针方向逐步接管省级重建队，从东北部地区开始。

71. 阿富汗南部设立了一些省级重建队。这些重建队目前仍由联盟控制，其所在区域内，针对反政府分子的作战行动仍在继续。按照北约的计划，安援部队将在2006年掌握对这些省级重建队的控制权，但条件是，届时南部地区作战行动的必要性降低。

72. 在本报告所涉期间，土耳其于2005年8月4日将安援部队的指挥权移交给了意大利。按照商定的时间表，随着2005年5月31日组建由意大利指挥的安援部队西部地区指挥部，安援部队开始了第二阶段的扩大行动。这是计划组建的安援部队三个地区指挥部中的第一个，它将包括四个省级重建队(赫拉特、法拉、查赫查兰和瑙堡)。一旦向西部扩展的行动完成，安援部队的行动范围将涵盖该国50%的地区。

73. 随着安援部队行动的逐步扩展，非常需要北约的部队派遣国实行共同和有利的接战原则，以便能够最妥善地利用资源，提高对各种情况的应变能力。这一能力至关重要。

74. 北约作出决定，为即将举行的选举部署更多部队和资产，是极其令人鼓舞的。我相信，它们在选举之前很早就部署在当地，在选举之后很长一段时间也会如此。

四. 选举后工作日程

75. 《波恩协定》中载述的政治进程的实施以及国际社会自2002年初以来的大批人员驻留和重大支持尚未导致安全和稳定局势在全国范围得到平衡的改善。该国部分地区依然遭受公开暴力和侵略性叛乱活动的严重影响，致使治理结构的建立以及重建工作的实施受到阻碍。这些成就和缺陷为讨论国际社会和联合国今后在阿富汗重建过程中的作用，提供了背景。

76. 2005年6月,阿富汗政府和联阿援助团开始就9月份议会选举之后阿富汗和国际社会之间的未来合作进行讨论。它们重申,阿富汗与国际社会之间在过去三年半的时间里开展的密切协作应该继续。尤其是,政府和联阿援助团双方确认,在未来几年里需要持续的国际支持,以便在所有省份实现安全、全面解除武装、建立司法以及组建能胜任的文官行政管理当局。双方也确认,国际社会极有必要支持实施一项有益于所有阿富汗人、能帮助铲除该国各种麻醉药品的有力发展战略;充分实施阿富汗宪法;以及增进阿富汗所有男女的人权。

77. 阿富汗政府和联合国还强调,根据过去三年的经验,一些重要原则的实施将会促进进一步加强阿富汗政府与国际社会之间的合作。这些重要原则包括:

- (a) 阿富汗伊斯兰共和国在重建进程的所有方面必须发挥的领导作用;
- (b) 在全国各地公平分配国内和国际重建资源的必要性;
- (c) 该区域各国可作出的重要贡献;阿富汗和平进程对加强区域内部关系的价值;
- (d) 确保各项国际努力有助于建立持久能力和可持续机制的必要性;
- (e) 打击腐败以及确保资源分配方面的公开透明与问责的重要性;
- (f) 新闻和参与对于确保选举后工作日程的各项目标获得充分理解与实现的价值;
- (g) 联合国在巩固阿富汗和平方面的持续作用。

78. 阿富汗政府和联合国一致认为,关于选举后工作日程的讨论为阿富汗与国际社会,尤其是该区域国家之间开展广泛对话,提供了一个独特的机会。它也为该国内部开展广泛对话提供了一个机会,这一广泛对话将为国民议会批准选举后工作日程铺平道路。

五. 意见

79. 波恩进程已取得一些出色的成就,尤其是,朝民选政治体制方向的过渡将在几星期内随着议会和地方选举的举行而完成。这些成就应归功于阿富汗人民一直坚定不移地努力摆脱20多年战争造成的破坏。它也归功于阿富汗政府和国际社会、包括军事部队之间开展了协作,并提供了高度的合作与支持。

80. 在阿富汗继续为9月份选举作准备的过程中,我相信阿富汗人民将会再次表明他们对民主进程的高度兴趣,并大批参加投票。迄今已有5000多名候选人登记,新登记的选民人数也有约150万人,这些都是此方面的积极体现。然而,阿富汗政府和国际安全部队必须继续保持高度警惕,防范针对选民和候选人的一切恐吓和暴力行为。

81. 政治过渡的完成是一个重大步骤，但光是政治过渡本身并不足以在阿富汗建立持久和平。安全、有效体制以及发展都需要时间和共同努力，以及在过去三年半所取得的政治成就基础上更进一步。事实上，不在这些领域取得迅速进展只会损害新建立的政治体制。过去遗留下来的、在内部和外部非常艰难的环境下恢复阿富汗和平与稳定的目标，仍然未实现。

82. 在这方面，正如过去三年中我一直做的那样，我要再次强调不安全问题。对于恢复阿富汗境内安全作为维持和平进程的条件极为重要，无论怎样强调也不为过。在各个领域均已取得重大进展。尤其是，派系冲突——三年前不安全状况的一个突出特征——已变成一个地方性问题，不再是对国家安全的威胁。迄今在解除武装、复员和重返社会方案方面取得的成功为该国今后的稳定起了重要的作用。相比之下，令人遗憾的是，极端主义暴力尚未减弱。它实际上出现加剧，并继续阻碍实现阿富汗人民在数十年战争后要求享有和平、稳定和正常生活的基本愿望。阿富汗人民长期以来，一直在耐心等待“和平红利”。现在是下决心处理安全局势的时候了。这需要采取军事行动，但必须谨慎调整目标，以确保它不致给居民造成更多的痛苦。叛乱分子的供资、培训和庇护所问题也必须加以有效处理。

83. 极端主义暴力和恐怖主义问题没有什么简单的解决办法。阿富汗政府必须为解决这些问题尽其一份力量，尤其是必须有力地打击官僚腐化和工作不力现象，因为这些现象有损居民对政府机构的信任。参与重建的国内和国际机构必须继续在一些省份的困难安全状况中，尽其最大努力。但是，这不足以遏阻极端分子，因为自波恩进程开始以来的情况已一再证明，极端分子在国内政治上的孤立并没有妨碍他们年复一年地找到财政资源和设施来针对阿富汗政府官员和社区发动日益严重的暴力攻击。塔利班和古勒卜丁·希克马蒂亚尔伊斯兰党并非独立行动；他们的外部支助来源必须切断，这样才能使阿富汗免于存在长期叛乱，避免给该国和整个区域造成无法预测的后果。

84. 即便没有暴力叛乱的负担，阿富汗的重建也面临着种种确实非常艰巨的挑战，其中包括普遍存在的毒品经济、一些世界上最糟糕的社会和经济指数以及冷战时期一次最致命对抗所造成的后果。它无疑将需要国际社会作出长期承诺，确保这一进程成功结束。国际捐助界必须抵制在选举后即脱身的诱惑。阿富汗的国际安全伙伴必须继续提供援助，直到按照《波恩协定》所提到的那样，阿富汗安全体制完全建立并充分运作。该区域内的所有国家都应该记住，在一个仍很不稳定的环境中保持一个稳定的、没有极端主义暴力的阿富汗，对于国际和平与安全来说依然极其重要。在设立一个过渡政府、通过一部宪法并举行其第一次民主选举之后，阿富汗人民已证明那些认为他们没有能力摆脱过去破坏性分裂的人是错误的。在我们的帮助下，他们仍然能够以其不放过几十年来第一次机会的决心，让国际公众舆论吃惊。我们的责任是尽我们的一切努力，确保做到这一点。

85. 随着 9 月份议会选举的举行，联合国支助波恩进程的任务将告结束。在选举之后，我打算发起一个与阿富汗政府和所有相关国际行动者协商的进程，以确定选举后的行动议程。这至少将需要当初阿富汗和国际社会在 2001 年 12 月 5 日签署《波恩进程》时表现出的那种精诚团结精神。它还将需要各方加强协作努力，支持一个日益由阿富汗主导的进程。一旦协商进程完成，我打算在联阿援助团的任务于 2000 年 3 月结束之前回到安理会，向其提出关于联合国今后在阿富汗的作用的具体建议。

86. 最后，我要向安全理事会和其他会员国表示，我由衷感谢他们对阿富汗的持续支持。我还要感谢我的特别代表以其联阿援助团及其伙伴组织的男女工作人员表现出了奉献精神，在艰难而且常常很危险的条件下了出色的努力。
