



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我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, 回顾了该国自我 2010 年 6 月 16 日上一份报告(A/64/872-S/2010/318)以来的局势。本报告简要介绍了关键性的政治和安全事态发展, 包括喀布尔会议和全国立法选举筹备情况, 以及与阿富汗相关的区域和国际情况。此外, 在出席喀布尔会议之后, 我于 2010 年 7 月 23 日向安全理事会通报了阿富汗境内的事态发展情况。
3. 安全理事会于 6 月 21 日至 25 日访问了阿富汗。安理会在访问期间重申继续支持阿富汗政府和人民, 回顾了阿富汗政府取得的进步, 评估了安理会有关决议的执行工作现状。

#### 二. 政治和安全事态发展

##### 政治事态发展

4. 本报告所述期间的主要政治事态发展是 2010 年 7 月 20 日举行了由阿富汗政府和联合国共同主持的喀布尔会议。该次会议是阿富汗向全面行使其主权权力过



渡的一个里程碑，与会的国际代表团多达 76 个，是波恩进程开始以来在喀布尔进行的最大规模的国际高级别活动。

5. 该次会议以卡尔扎伊总统 2009 年的就职讲演作为开头，标志着在喀布尔进程中迈出了决定性的第一步；通过这次会议，阿富汗人将逐渐承担掌管自己安全、治理，以及经济和社会发展的全面责任。阿富汗政府在筹备会议时起草了 23 项国家优先战略和方案，包括国家安全政策和阿富汗和平与重返社会方案。阿富汗政府还设计了一个按照明确界定的条件逐省转交主要安全责任的战略。

6. 在此期间，筹备定于 2010 年 9 月 18 日举行的议会选举也是一个主要的政治重点。在选举前四星期公布投票中心地点的最后名单是一项重要的事态发展，可增加选举的透明度。选举筹备工作的其他所有技术部分也在按计划进行，包括最后确定候选人名单及启动正式竞选活动。

7. 由于行政部门和立法部门在内阁成员提名上出现政治僵局，议会选举的意义就更为重要了。自 1 月以来出现的这个僵局造成内阁一些位置空缺。人民院(国民议会下院)在议会休会前于 6 月 28 日核准了内阁 7 个新的被提名人中的 5 个，出任公共工程、难民和遣返事务、边境及部落事务、商业和内政等部的职位。出任教育部和运输部职位的被提名人遭到驳回，另有 5 个部级职位仍然空缺。遭到驳回的两个被提名人是哈扎拉族人，导致哈扎拉族人的抗议。

### 选举活动

8. 独立选举委员会于 7 月 12 日宣布了参与国民议会选举的最后候选人名单。最后名单显示，该委员会剔除了 36 名候选人，因其与非法武装集团有联系。这之后，选举投诉委员会以技术违规为由剔除了另外一些候选人；截至 9 月 5 日，被剔除的候选人总数为 76 人，其中 12 个被剔除的候选人是妇女。截至 9 月 5 日，有资格参与竞选的候选人人数为 2 513 人，包括 397 名妇女(占 15%)和 52 名库奇人(42 名男子和 10 名妇女)，竞争 249 个议员席位。议会在位的 249 名议员中有 229 名议员寻求再次竞选连任。

9. 在最后确定候选人名单后，选举活动按计划于 6 月 23 日展开。在该国较为安全的地区看到了活跃的竞选活动，包括在首都和各省的电视和广告牌宣传。特别令我振奋的是，女候选人在这些地区展开了强劲的竞选活动。在较不安全的地区，竞选活动的活力要差一些，是在公众的视野之外进行的，尤其在南方的一些地区更是如此。

10. 独立选举委员会在联合国开发计划署(开发署)的支助下在限期内完成了所有物流工作，遵守了选举时间表。从技术和业务角度上讲，选举筹备工作进展顺利。最后确定了主要的采购事项，包括选票在内的所有敏感性材料均已运到国内。已圆满完成投票中心和投票站成套装备的包装工作，并按时开始分发材料。独立选举委员会管理的公共宣传活动和外联活动也在按计划进行。独立选举委员会能

够招聘到所需的工作人员，并按计划对这些人员进行培训。委员会管理的选民登记更新工作已于 8 月 12 日结束，增发了 376 081 份选民登记卡，其中 40%是发给妇女的。

11. 独立选举委员会在联合国支助下已设立了一整套内容广泛的防舞弊措施，以预防潜在的违规行为，例如撤换 6 000 多名前投票站工作人员，在前 3 次选举中违规行为出现最多的投票中心里加强防舞弊措施。我的特别代表于 6 月 23 日就候选人审查工作发表意见，强调必须对这项工作采用彻底和建设性的方法。他还于 8 月 12 日发布了一份新闻稿，着重指出在即将举行的选举中将要采取的几个关键步骤。他特别吁请独立选举委员会公布投票中心名单，鼓励(国际和国家)观察员及候选人和政党代理人登记以观察选举情况，谴责针对候选人的暴力行为，促请选民关注竞选活动并在 9 月 18 日投票给自己中意的候选人。截至 9 月 4 日，独立选举委员会已核准了 13 个国内观察机构、17 个国际观察机构、17 家国际媒体、24 家国内媒体，以及代表 10 个政党和 1 229 名候选人的代理人的资格。截至 9 月 4 日，委员会核准了总共 223 727 名观察员的资格。联合国向选举工作提供的技术支助包括与委员会外地业务股的日常协作；该股负责确定投票中心、招聘投票站工作人员，以及包装和分发投票中心材料。联合国首席选举技术顾问向独立选举委员会主席和独立选举委员会秘书处就重要决定提供高级别指导。技术顾问们协助提高选举投诉委员会在物流和实质性事项方面的业务能力。这类支助到目前为止富有成效，尽管与 2009 年选举时相比在场人数已有所减少，因为阿富汗选举当局的能力已经增强了。

12. 选举投诉委员会在开发署和国际选举制度基金会的支助下一直在讨论建立省级选举投诉委员会办事处的必要性。与以往的选举不同，在 2010 年，大多数投诉将在省一级进行裁决，而中央选举投诉委员会只审理上诉案例。根据选举法，选举投诉委员会在候选人审查过程中是最终仲裁方。截至 9 月 6 日，选举投诉委员会收到了来自全国的 1 503 个投诉，涉及竞选违规、恐吓报告及省级独立选举委员会工作人员对候选人的歧视，其中 350 个投诉已得到裁决。选举投诉委员会已对其省级专员和工作人员实施培训方案，以确保委员会具备履行其法定任务的实质性能力。选举投诉委员会在 8 月的最后一个星期里对 104 名省级选举投诉委员会专员和 200 多名支助人员进行了第二轮培训，培训的重点是投票日的组织程序规则和投票日中出现的投诉。但是，要在现有的较短时间内建立充分具备裁决这类投诉的能力的选举投诉委员会办事处确实具有挑战性。

13. 安全局势仍然令人担忧，对选举进程造成了巨大挑战。已接到广泛恐吓候选人尤其是女候选人的报告。截至 8 月 30 日，已有 4 名候选人被杀，8 月 29 日在赫拉特省还发现为 1 名女候选人开展竞选活动的 5 个代理人死亡。脆弱的安全态势可能引发系统性的舞弊和违规行为。为降低即将举行的议会选举期间的这类风险而采取的措施包括在独立选举委员会和安全机构之间进行协调，以评估局势并

确定投票中心的最后名单及分发时机。2009 年总统选举期间在最后确定及公布投票中心名单方面出现的延误导致在选民中产生混乱，使政党和候选人代理人未能及时到达某些投票地点，在某些地区还引发了舞弊行为。在 2010 年，独立选举委员会采取了主动行动，在投票日之前很多天就确定了投票中心名单，并保留了开放或关闭某个投票中心的最终决定权。独立选举委员会在 5 月份向阿富汗国家安全部队提供了一份投票中心地点名单。阿富汗国家安全部队于 8 月 8 日向独立选举委员会提供了一份对每个投票中心的详细安全评估报告。这份评估报告的结论是，在提议的 6 835 个投票中心中可开放 5 897 个(88%)，与 2009 年投票中心的数字相似。之后，独立选举委员会根据阿富汗国家安全部队提供的数据自行做了一次安全评估。独立选举委员会于 8 月 18 日公布了最后名单，申明不予开放的投票中心总数为 938 个(比独立选举委员会 5 月份提出的名单中的 797 个多一些)。独立选举委员会强调，这一数字将视安全局势的变化仍可能会减少，但不会增加；我的特别代表特别强调这一决定必不可少。独立选举委员会以这种方式增强了选举进程的透明度，使选民事先就知道该去哪里投票。

14. 但令人严重关切的是，某些地区投票中心的地理分配可能会造成剥夺选民投票权的情事。独立选举委员会已采取措施，以确保离独立选举委员会已决定不开放的投票中心最近的那些投票中心做好充分准备，设置更多的投票站，以供去那里的选民使用。

#### 安全局势

15. 阿富汗境内许多地方的安全局势继续恶化；与 2009 年相同月份比较，安全事件总数增长 69%。造成这一结果有各种原因，包括国际部队人数增加、阿富汗国家安全部队的安全行动也相应增加，以及反政府份子的活动也有所增加。在本报告所述期间，简易爆炸装置造成的事件数有所增加，与 2009 年同期相比增加 82%。在帕尔旺省，一个装置以联阿援助团的一个车队为目标，残杀了 3 名护车警察和 1 名司机。有多名炸弹手参与的多重自杀攻击事件比上期增加了一倍，达到每四个月一次，并继续以国际民间发展机构的招待所和办公室作为攻击目标。这类攻击影响了人民对阿富汗和国际安全部队奉行法治和提供必要社会服务的能力的信心。

16. 反政府份子显著加强了暗杀活动。在本报告所述期间，据报告，每周被暗杀的人数达到 21 人，而上期则为每周 7 人。绝大多数暗杀活动继续发生在南方和东南方，主要针对政府官员、平民和阿富汗国家安全部队成员。8 月初在巴达赫尚省南部，一个人道主义非政府组织的 10 名成员在完成医疗任务返回途中被杀害。塔利班和吉尔布丁·希克马蒂亚尔的伊斯兰党都声称对此次攻击负责，但真正的凶手仍身份未明。

17. 国际安全援助部队(安援部队)于 2010 年 1 月开始向阿富汗增加部署 34 000 名官兵，以支持国家安全部队作出稳定努力。政府和国际部队的大规模军事行动主要针对赫尔曼德省和坎大哈省，目的是恢复稳定并使政府机构能够提供服务。

## 安全部门改革

18. 在阿富汗全境采取以社区为基础的防卫举措的目的是为了遏制叛乱活动蔓延，减缓与阿富汗国家安全部队人员招聘和留用有关的挑战。联阿援助团就总框架拟订工作向政府和安援部队提供咨询；总框架将合并所有以社区为基础的防卫举措并将其与重返社会工作挂钩。我的特别代表得到政府和安援部队的保证，在阿富汗全境招聘阿富汗地方警察部队成员时将反映该国的族裔和部落组成。对聘用人员进行持续培训，包括人权方面的培训，目的是确保他们得到适当准备，以便将来有可能加入阿富汗国家安全部队。阿富汗地方警察具有严格的防卫性质，最终阿富汗地方警察部队将服从阿富汗国家安全部队的指挥和辖制。

19. 联阿援助团继续关注政府-安援部队过渡计划的演变过程；该计划的目的是要使阿富汗政府进一步加强对所有政府职能的自主性和领导力，并包含了一个阿富汗-北约过渡进程委员会，由阿富汗国家安全顾问、北约高级民事代表和安援部队司令官任共同主席，成员包括阿富汗和北约/安援部队的关键利益攸关方，我的特别代表作为观察员。联阿援助团在起草该计划时发挥了咨询作用，特别鼓励按照阿富汗国家优先事项调整治理和发展里程碑。这一建议已纳入计划。

## 和平与重返社会

20. 卡尔扎伊总统于 2010 年 6 月 29 日发布总统法令，正式启动和平、和解与重返社会方案。该法令符合《伦敦会议公报》，是在和平协商支尔格认可阿富汗和平与重返社会方案之后发布的；该法令指定总统顾问马苏姆·斯塔内克扎伊领导该方案的联合秘书处。法令还要求设立一个财政监督委员会，以支助建立一个和平与重返社会信托基金。该委员会在财政部长奥马尔·扎希尔瓦尔主持下于 7 月 27 日举行了成立会议，会上政府和捐助方为设立和平与重返社会信托基金正式确定了一项财政机制协议。6 月 5 日的总统法令又设立了一个解除拘留委员会，以审查没有证据或未经指控而被拘留的叛乱嫌疑分子案件。该委员会是政府为促进善意和信任而做出努力的组成部分，力图使武装反对派参与政治进程。

21. 9 月 4 日成立的高级和平委员会将指导并支助政府为深化和平协商支尔格的成果而做出努力。我的特别代表提倡要有广泛的宗教、族裔和民间社会包括妇女的代表性。预计我的特别代表会担任和平与重返社会特别小组委员会的共同主席；这是一个主要的捐助方协调机制，负责向该方案提出战略建议。

22. 在安全理事会第 1267(1999)号决议所设委员会领导下开展工作的监察组在 6 月访问了阿富汗。该委员会于 2010 年 7 月 30 日结束了根据安全理事会第 1822(2008)号决议进行的对受制裁个人和实体综合名单的审查工作。委员会确定，其综合名单上 488 个实体中有 443 个实体(132 个与塔利班有关联)仍适合保留。审查后除去了 45 个实体，其中 10 个实体以前与塔利班有关联。委员会还于 7 月 19 日核准将 3 个参与为塔利班筹资的阿富汗人加到综合名单上。除名工作在

阿富汗得到普遍欢迎和赞扬，是为促进实现和平与和解方案而采取的实际步骤。但是，阿富汗独立人权委员会的一位代表在电视采访中把这一公布称为令人担忧的做法，指出除名进程可能会导致出现被控犯有战争罪的人逍遥法外的现象。

## 区域合作

23. 阿富汗政府继续与邻国进行对话和合作。阿富汗外交部长扎勒迈·拉苏尔和巴基斯坦外交部长马赫杜姆·沙阿·迈赫穆德·库雷希于6月24日至25日在伊斯兰堡举行双边会谈，确认双方希望加强共同努力应对安全问题，增进经济合作。两国政府于7月18日结束了就《阿富汗-巴基斯坦过境贸易协定》进行的广泛谈判。该协定对充分利用两国的经济潜力至关重要，现在将由阿富汗和巴基斯坦的主管法律当局审查，然后提交两国议会批准。

24. 我的特别代表继续以斡旋方式尤其是通过他与外交部共同主持并有该区域各国代表广泛参加的《喀布尔丝绸之路倡议》向区域倡议和合作方案提供支助。该倡议有助于激发对关键领域的实质性兴趣与合作，以便采取具体步骤解决区域问题。7月11日举行了喀布尔丝绸之路倡议第三次会议，着重讨论了区域禁毒合作问题。与会者审查了现有倡议，确定差距。他们还商定了责任分担原则，表示支持阿富汗政府的国家毒品管制战略。

25. 阿富汗外交部在喀布尔会议结束前夕主办了一次有区域机构代表参加的区域会议。这些机构包括经济合作组织、伊斯兰会议组织、上海合作组织、南亚区域合作联盟和伊斯兰开发银行，会议目的是探讨能改善区域合作的协调机制。与会者同意建立一个关键区域机构的高级别核心小组，任务是：(a) 确保对在成员国区域合作框架内的阿富汗部分进行高级别协调；(b) 提供成员国的政治支持，以确保迅速解决技术障碍；(c) 调动充分资源以履行方案承诺和建议。联阿援助团参加了会议，并将向高级别核心小组提供支助。

26. 卡尔扎伊总统于8月5日在德黑兰参加了阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和塔吉克斯坦等国总统的第四次三方首脑会议。领导人商定推动联合战略项目，建造铁路、公路和电站，穿过阿富汗建造塔吉克斯坦和伊朗伊斯兰共和国之间的输电线，并宣布建立联合委员会，以起草三方短期、中期和长期合作战略。应德米特里·梅德韦杰夫总统邀请，8月18日在俄罗斯联邦索契举行了一次四方首脑会议。卡尔扎伊总统、巴基斯坦总统阿西夫·阿里·扎尔达里和塔吉克斯坦总统埃莫马利·拉赫蒙会见了梅德韦杰夫总统，讨论了优先事项和合作领域问题，以促进区域经济发展和稳定。

27. 在本报告所述期间还举行了其他有关区域合作会议，包括与犯罪、禁毒和边界管理事项有关的会议，出席者有阿富汗和邻国的高级官员。这些会议包括：欧洲安全与合作组织和联合国毒品和犯罪问题办公室联合组办的关于犯罪事项国际合作的讲习班(7月20日至22日，阿斯塔纳)、经济合作组织成员国警方禁毒

首长第一次会议(8月2日至3日,德黑兰)、8月3日举行的三角倡议第四次高官会议(在联合国毒品和犯罪问题办公室《彩虹战略》框架内举行)。此外,阿富汗和伊朗部队及阿富汗和巴基斯坦部队于8月2日展开一轮新的联合行动,缴获了大量非法药物,包括80千克海洛因、130千克鸦片和55千克大麻叶,并逮捕了15名以上的走私者。

### 三. 向由阿富汗发挥更大领导作用过渡

28. 在本报告所述期间发生的重大事件是7月20日由联合国和阿富汗政府共同主持的喀布尔会议,61个国家和14个国际组织的代表出席了会议。会议显示了阿富汗人民对其未来承担全面的领导责任和自主权的意愿和不断增强的能力。喀布尔进程的核心是一个双重的承诺:政府再次向阿富汗人民承诺改善安全、治理和经济机会,国际社会也向阿富汗做出相应保证,调整其资源和活动以支持向有效及负责任的阿富汗领导体系过渡。会议公报反映了这种伙伴关系,并概述了实现我们共同承诺所需的具体步骤。

29. 以2010年1月伦敦会议为基础,政府在喀布尔会议上介绍了实现其目标的全面路线图。该路线图由23个国家优先方案组成,以推动在安全、社会和经济、治理和法治方面取得进展,包括改善公共财务管理和问责制的改革和减少腐败。为支持这些事业,国际与会者表示他们愿意逐步调整针对国家优先方案的发展援助,目标是在未来两年内实现80%的调整目标。国际社会还重申在同一时间框架内,支持至少50%的援助通过政府的核心预算来提供。按照有关援助实效的《巴黎原则》,捐助者同意与政府合作,改善阿富汗的采购和国际订约程序,并进一步提高政府预算外援助的有效性。

30. 政府在推进喀布尔进程方面已经有了良好的开端。首先,它已开始详细规划国家优先方案,重点是确定短期(3至6个月)和中期(6至12个月)目标。第二是采取措施,通过对负责大部分发展支出的14个职能部委的联合能力评估来加强公共财政管理和行政管理。已查明的能力和落实方面的差距将通过提供额外技术援助的民用技术援助方案、培训和采购能力建设来解决。第三,政府致力于维持及进一步加强部际协作和内阁对喀布尔进程进展的监督。集群办法(即根据政府的安全和发展优先领域内的主题集群来组织各部委,每个集群由一个部委来领导)仍将是实施优先发展议程的框架,但将改善以实现重点及包容性的最大化。第四,政府高度重视执行切实的机制以加强援助的一致性。《业务指南:有效的非预算发展筹资标准》是为了通过协商进程和融资协议确保所有捐助者项目与政府的优先事项一致。这将使政府能够监察和跟踪那些政府预算或信托基金以外的活动,并在定期的《捐助者财务审查报告》中报告。政府会在未来几个月与合作伙伴协作,为这种捐助者活动的协商和核证做出公开和高效的安排。

31. 认识到喀布尔进程需要一个相互负责和有效的监督机制，政府和国际合作伙伴在会议公报中商定加强由财政部和我的特别代表共同担任主席的协调和监察联合委员会（协监委）。与协监委成员磋商后，共同主席联合确定了一些具体步骤，包括每4个月召开一次协监委会议以对进展情况做出判断，找出差距和解决执行障碍。确保安全、治理和发展议程的整体连贯性将是协监委的一个重要监察职能。这些会议需要有效的准备，安全、社会经济发展和治理这三个常设委员会的积极参与是必要的。政府和联阿援助团建议使这些常设委员会与集群建立更密切的关系，包括让集群领导担任有关常设委员会的联合主席。喀布尔会议之后的第一个协监委会议预计于11月下旬举行，之前每个主题领域都至少有一次常设委员会会议。

#### 四. 援助的一致性

32. 联阿援助团承诺支持政府提高援助一致性和有效性的倡议，并使援助与政府优先事项保持一致。因此，联阿援助团将促成一个由阿富汗领导在安全、治理和发展方面的一致性议程。与政府一起进行的加强协监委工作的努力旨在提供所需的坚实框架。联阿援助团继续同其伙伴密切合作，以加强集群、常设委员会和其他有关协调机制的运作，并加强对协监委决定的监督和评价。联阿援助团和我的特别代表将继续与包括欧洲联盟特别代表和北约高级民事代表在内的所有国际利益攸关方紧密合作，推进使阿富汗发挥更大领导作用的过渡进程。

33. 司法改革是治理议程的重要组成部分，联阿援助团继续协同阿富汗司法机构和捐助者编制为期6个月的司法行动计划，以加强司法机构、获得诉诸法律的机会、正式和非正式制度之间的联系和过渡司法。援助团还支持作为政府打击腐败战略的一部分而新成立的高级监督办公室监督和评价委员会成员的提名和甄选工作。

34. 国际社会在伦敦和喀布尔作出了通过核心预算来提供援助的承诺，这就需要采取临时措施，包括通过阿富汗重建信托基金和其他公共筹资机制增加融资，执行非预算发展筹资业务指南以及提高分包和采购工作的公开性。联阿援助团继续召开每周捐助者协调会议，以鼓励捐助者继续执行《业务指南：有效的非预算发展筹资标准》。

35. 喀布尔进程是一项全国性的议程，只有在全国范围地方一级实施才能取得成功。联阿援助团与国家以下一级治理工作队的地方治理独立局正共同主持，支持按照6个国家优先方案（包括省长业绩基金、市政治理和能力建设）调整现有国家以下各级政策和工作计划。因此，一些捐助者共同资助了这些优先方案。通过与地方治理独立局联合组织由开发署资助的讲习班，联阿援助团外地办事处正在支持改善阿富汗西部地区地方和省级官员之间协调的工作。外地办事处还正协助当选和任命的官员对省级发展计划进行审查和优先排序，协助该领域合作伙伴把他们的活动集中在已确定的需求上。虽然目前强调加强职能部门能力的做法值得称



赞，但至关重要，在喀布尔作出努力的同时，省级和地区一级也需作出能力建设努力。联阿援助团外地办事处正在支持公务员制度委员会领导的省级能力建设工作组，以确保他们能有效监督目前正在省一级执行的许多培训方案。例如，联阿援助团在卡比萨省举办快速实施项目讲习班，帮助省级能力建设工作组了解制定省级能力建设需求评估的重要性，并树立了他们对自己履行职责和发挥作用的信心。

36. 喀布尔进程只有包容了阿富汗社会各阶层才能取得成功。联阿援助团继续倡导和支持阿富汗民间社会、阿富汗独立人权委员会以及私营部门参与履行喀布尔会议上所作承诺。让阿富汗非政府代表参与集群行动计划的制定，并让民间社会参与协监委是使各利益攸关者支持政府实现其对阿富汗人民承诺的可行方法。为了促进喀布尔进程的包容性，联阿援助团主张并支持阿富汗独立人权委员会和民间社会的代表作为观察员出席协监委 7 月 8 日为筹备喀布尔会议举行的会议，以及民间社会代表出席喀布尔会议。此外，我的副特别代表会见了阿富汗妇女网络的代表，促成了政府与民间社会组织的一些会议，从而商定让民间社会两名女性代表在喀布尔会议发言。随后，联阿援助团和 7 个民间社会网络的双边会议探讨了民间社会如何能更好地参与喀布尔会议之后国家优先方案的设计、执行和监督工作。

## 五. 人道主义、重建和发展

37. 确保获得人道主义援助仍然是在本报告所述期间的一个挑战，持续不断的冲突和不安全状态继续限制援助机构在全国的存在和活动。对援助工作者的袭击还在继续，成为令人担忧的趋势，阻碍了人道主义援助物资的运送。

38. 2010 年 2 月设立由联合国人道主义事务协调厅管理的应急基金(参见 A/64/872-S/2010/318)迄今已收到的认捐总额为 4 572 250 美元，其中 1 008 592 美元已拨付。为应对 2010 年 4 月 20 日的萨曼甘地震和其他地区性紧急情况，又拨付了 2 863 638 美元。

39. 2010 年 8 月初的暴雨导致洪水暴涨，影响到阿富汗的 9 个省份。阿富汗国家灾害管理局报告说，大约有 20 万人受到影响。灾害管理局在人道主义机构的支持下向所有 9 个受灾省份提供了人道主义援助。虽然已顾及到人民的大多数迫切需要，但提供紧急住房材料仍然是必不可少的。

40. 最近的冲突导致南部赫尔曼德省和坎大哈省发生流离失所的情况。联合国各机构、基金和方案与当地的对应机构一起，继续协助赫尔曼德省拉什卡尔加境内流离失所者。

41. 至今为止，在难民专员的协助下 2010 年一共有 97 145 名阿富汗难民自愿返回，包括自 3 月 22 日恢复遣返以来从巴基斯坦返回的 91 583 人和 1 月 1 日至 8

月 15 日期间从伊朗返回的 5 515 人。阿富汗政府和难民专员预计 2010 年的遣返数字将是 2009 年的两倍。

42. 世界粮食规划署继续向最脆弱群体提供营养和食品援助。在本报告所述期间，粮食署向 877 980 名儿童提供了高能量饼干和学校膳食。10 200 名结核病患者和 2 080 多名孕妇或授乳妇女和 5 岁以下儿童得到了辅助食品。总共有 19 365 人，其中大部分是妇女，接受了技能培训。

43. 11 个省份正在开展以社区为基础的急性营养不良管理工作。2010 年 1 月以来，6 531 名儿童参加了这一方案。大约 20% 的阿富汗新生儿没有完成第一年的常规免疫接种。7 月和 8 月，公共卫生部连同联合国儿童基金会(儿基会)和世卫组织在免疫覆盖率低于 50% 的 38 个地区中的 25 个开展了第一个儿童健康周。在本报告所述期间，儿基会参加了在东北部、东部和东南部区域的三轮国家和国家以下一级小儿麻痹症免疫接种日。尽管安全条件不利，但这些活动的目标群体人数仍然达到 4 437 797 人。小儿麻痹症的传播仍然是一个令人关注的严重问题，阿富汗和巴基斯坦之间不断的人口流动使这种传播变得更为容易。

44. 6 月，在喀布尔、马扎里沙里夫、楠格哈尔、坎大哈和赫拉特落成了 5 个产妇保健培训中心。在坎大哈、巴达赫尚、库纳尔、拉格曼、巴米扬和赫拉特修建了产科医院。

45. 教育部在其新的国家教育战略计划中承诺到 2020 年实现 75% 的识字率。联合国教育、科学及文化组织正在通过举办为期 9 个月的扫盲班帮助实现这一目标。2010 年 5 月至 7 月，47 个地区的大约 90 000 名乡村青年和成年人(其中 60% 是妇女)完成了该扫盲班课程。

46. 6 月 21 日，禁毒部、联合国毒品和犯罪问题办公室和联阿援助团联合发布了《2009 年阿富汗毒品使用情况调查》。该报告估计，有近 94 万 15 至 64 岁的阿富汗人是定期和/或成问题的吸毒者。自从 2005 进行上次调查以来，鸦片的使用增加了 53%，海洛因的使用增加了 140%。该调查还报告说，由于目前只具备每年治疗 10 500 人的能力，因此只有 11% 的吸毒者得到过任何形式的治疗或干预。大约 78 万吸毒者在等待治疗。卡尔扎伊总统在纪念 6 月 26 日禁止药物滥用和非法贩运国际日时发出了支持禁毒工作的强有力信息。虽然不稳定局势继续阻碍在南部和西南部的根除毒品运动，但禁毒部和联合国毒品和犯罪问题办公室业已核实，巴达赫尚、法拉、赫尔曼德、赫拉特、喀布尔、卡比萨、拉格曼、楠格哈尔、尼姆鲁兹、塔哈尔和乌鲁兹甘等 11 个省根除了 2 316 公顷罂粟地。

47. 由于与不安全局势、军事行动和罂粟病害有关的投机活动，7 月份鸦片价格的增幅是过去 5 年来最大的。这一趋势破坏了最近几年价格稳步下降的趋势，预计将导致增加地面种植(更大的面积)，并最终在 2011 年使无鸦片省份数量减少一个或数个。要落实减少毒品措施就需加强国家干预及在开展种植前运动和提供替代生计方面的国际援助。

48. 在清理艾纳克铜矿的地雷和爆炸物污染方面已经取得了进展，预计将产生大量就业机会，促进阿富汗经济。第一个指定清理的地区已完成 80%，数月后将移交给矿业部。阿富汗和塔吉克斯坦之间的跨界协定将为巴达赫尚省偏远地区的扫雷提供条件，促进了贫困农村社区的发展。

## 六. 人权

49. 联阿援助团 8 月 10 日公布了关于阿富汗武装冲突中保护平民问题的年中报告，强调指出目前的冲突造成了越来越大的人的代价。2010 年 1 月 1 日至 6 月 30 日，联阿援助团记录了 3 268 起与冲突有关的平民伤亡(包括阿富汗平民死亡和/或受伤)，与 2009 年前 6 个月相比上升了 31%。反政府份子造成了 2 477 起伤亡，与 2009 年同期相比上升了 53%。同期，由于空袭造成的伤亡人数大幅下降，亲政府部队造成的死亡人数为 386 人，下降了 30%。

50. 反政府份子在全国使用了更多数量的更大和更复杂的简易爆炸装置。2010 年前 6 个月，平民死亡人数中，29%与这类装置有关。此外，反政府份子暗杀或处决的平民人数激增 95%以上，其中包括被公开处决的儿童。在亲政府部队的战术中，空袭造成的伤害最大，占由此造成的平民死亡数的 31%。但是，与 2009 年同期相比，亲政府部队空袭造成的平民死亡人数下降了 64%，反映落实了旨在减少平民伤亡的国际安全援助部队限制空袭的战术指令和其他限制措施。

51. 该报告的调查结果还显示，阿富汗儿童和妇女越来越在冲突中首当其冲。2009 年以来，妇女伤亡增加了 6%而儿童伤亡激增了 55%。反政府份子的简易爆炸装置和自杀式袭击在妇女和儿童中造成的伤亡最大，包括造成 74 名儿童死亡，与 2009 年同期相比增加了 155%。

52. 联阿援助团和联合国妇女发展基金积极支持民间社会、妇女团体和阿富汗独立人权委员会参加喀布尔会议。联阿援助团协助协调了 7 月 17 日至 18 日为期两天的集会。近 200 名来自阿富汗各地的妇女聚集在一起，以确定喀布尔会议上有关阿富汗妇女的重点问题。民间社会和阿富汗独立人权委员会的与会者在会上强调，目前的和平与和解进程中妇女的权利和人权不应受到损害，并呼吁执行支持妇女权利的立法。会议公报呼吁让阿富汗民间社会和阿富汗独立人权委员会加入一起执行《人权和公民责任全国优先方案》。自那时以来，阿富汗独立人权委员会与各职能部委和民间社会接触，以制定执行该方案的 6 个月活动计划，其中包括加强司法部的人权支助股。8 月 21 日，阿富汗独立人权委员会向财政部和总统办公室提交了一份 6 个月的活动计划以供审批。

53. 联阿援助团正在监察上文提及的阿富汗政府在 6 月和平支尔格之后成立用来审查没有证据或未经指控而被拘留涉嫌叛乱分子的解除拘留委员会的活动情况。联阿援助团强调了释放的决定要符合阿富汗法律和程序，严格遵守法律依据的重

要性。该委员会的发言人 8 月告知联阿援助团有 304 人被释放。联阿援助团对释放被拘留者方面不合规定之处和审查过程缺乏公开性感到关切。

54. 2010 年的前六个月，儿童与武装冲突国家工作队记录了 1 030 起侵犯儿童权利的事件。由于进入不安全的地区仍是对报告进行核查的一个重大障碍，联阿援助团和儿基会 8 月启动了阿富汗和国际侵犯儿童权利实地监察员的培训。6 月在马扎里沙里夫成立了第六个区域工作队，以监察和报告侵犯儿童权利的情况。

55. 7 月 18 日，外交部成立了儿童与武装冲突问题部际指导委员会。委员会的职权范围包括监察和报告严重侵犯儿童权利的情况、政策和法律改革、预防侵权行为，如性虐待。我最近关于儿童状况和武装冲突的报告(A/64/742-S/2010/181)对阿富汗国家警察征募未成年人的情况作了说明，这之后政府表示它打算制定一个行动计划，防止征募 18 岁以下儿童，其中包括必须执行更严格的核查程序。联阿援助团和儿基会将提供技术咨询和能力建设，以支持政府的倡议。

## 七. 特派团的支助/业务问题

56. 联阿援助团已确定了一个安全可靠的地点，在那里特派团可以设立一个支助办事处及灾后恢复和业务连续性中心，并且可以在那里充分行使管理职能，尤其是人力资源、财务和采购方面的职能，以及为特派团的数据提供不间断备份。正在采取措施以期在 2010 年 9 月底开设联阿援助团在科威特的支助办事处。我感谢科威特政府在这方面的慷慨支持。把大约 39 名国际员额迁离喀布尔，使得向阿富汗部署联阿援助团急需的实务工作人员成为可能，这些人员的招聘目前已进入最后阶段。

57. 联阿援助团正在改善现有营地，以达到修订后的《驻地最低运作安保标准》。阿富汗政府提供的位于贾拉拉巴德的新安全综合住宅和工作场所于 2010 年 8 月 6 日启用。目前在马扎里沙里夫、坎大哈和昆都士的区域办事处也正在采取类似的举措，为所有国际工作人员和国际武装警卫提供住宿和工作区搭配的设施。联阿援助团和联合国项目事务厅(项目厅)正在开展一个联合项目，以改善由项目厅管理的联阿援助团在赫拉特的区域办事处的安全。根据安全环境和目前的房地状况，正在对联阿援助团的省级办事处进行优先升级。通信和连通性的升级也在进行中。

58. 为需要在喀布尔市中心工作的工作人员额外提供安全住宿及工作区的计划包括将从荷兰政府手中接管的一个新营地。预计该营地将于 2010 年 11 月为 60 多名国际工作人员提供住宿和办公设施，并为大约相同数量的国内工作人员提供办公设施。我非常感谢荷兰在这方面提供援助。

59. 如我上一次报告所指出的，由于特派团所在区域缺少安全设施，联阿援助团国际工作人员的空缺率仍然达到 39%。但是，随着国际工作人员被部署到科威特，

以及喀布尔国际工作人员和联阿援助团所有区域和省级驻留地新的安全设施逐步到位，预计该比例将会有所减少。

## 八. 意见

60 喀布尔会议表明，阿富汗政府致力于为自己的未来承担更大的控制责任。考虑到所讨论的涉及面甚广的各种问题、各部委内部及之间的合作程度、阿富汗民间社会和人权代表及国际双边和多边合作伙伴的参与深度，政府完成的实质性筹备工作令人印象深刻。应就这一历史性成就向阿富汗政府及安全部队表示祝贺；取得这一成就需要做大量物流和组织准备工作，阿富汗政府人员以极大的专业精神完成了这些工作。我还要向国际合作伙伴表示感谢，感谢他们向政府提供了实际和实质性援助，从而确保取得了胜利成果。

61 这次会议达成了联合承诺，规定了标明前进的明确道路——喀布尔进程——的详细基准点。政府和国际社会在会议上所作的承诺包括：为新的国家优先方案拟订框架、时间表和基准点，推进阿富汗在安全方面的领导作用，改善治理及打击腐败。必须及时执行这些承诺，以维持喀布尔进程的良好势头；我促请国际社会以更符合阿富汗优先事项次序的方式提供必要援助以支持这一进程。

62 这次会议只是阿富汗进程的开端。具体落实和执行商定承诺仍然是一项富有挑战性的任务。为获取成功，我们的活动必须着眼于优先领域，并给予适当的排序和协调。尽管国家优先方案着重于长期增长，我们还是需要确保这些努力同时能给阿富汗人民带来即时实惠。为使阿富汗人对未来的进步具有信心，必须向他们分派和平红利。当我们期望为长期可持续发展和治理建立框架和能力时，国际社会必须支持同时在国家和国家以下一级提供援助。在面临安全挑战性日益高涨、即将到来的选举和相互竞争的国内、区域和国际政治压力之时，要维持对向阿富汗领导体系过渡的重视及其势头就需要得到政府的持续关注及其国际合作伙伴的一致性支持。

63 协监委将是监察伦敦和喀布尔会议承诺执行情况的主要机构，并将是执行工作的监护机构。我的特别代表作为协监委共同主席正就如何加强这一机制及包括政府集群和协监委各常设委员会在内的附属协调机构与国际社会进行协商。

64 联合国致力于提高本系统“一体行动”的一致性和能力，促进增强援助的有效性。我的特别代表正领导整个联合国国家工作队作出努力，与阿富汗国家和省级当局密切合作，在2010年12月底之前完成拟订综合战略框架，以确定联合国参与支持阿富汗过渡进程的优先领域及为增强现场的集体影响力所需采取的实际措施。

65 至今所取得的进展还很脆弱，仍处于恶化的安全局势的阴影之下。在这方面，政府为执行《和平和重返社会方案》所作的努力特别重要。政府已围绕建立信任工作拟订了很多举措，本报告对此已作了描述。领导这一进程的人员所面临的挑战是，在维护和平支尔格所取得的全国共识的同时要确保可持续的势头。

66 同时，将于9月18日举行的全国议会选举是否值得信赖对于阿富汗民主进程和加强政府与其人民之间的问责制度至关重要。尽管选举的技术准备工作仍按期进行着，但未来几个月中将面临许多挑战。首先，安全威胁将降低许多地区的选民投票率。第二，尽管作出了大量努力汲取2009年的经验教训以消除系统性舞弊行为，但不可能完全消除舞弊的可能性。第三，由于参与竞选的候选人人数众多，因而很可能会产生大量投诉，尽管有些投诉不一定有理。因此，让选举投诉委员会包括省一级选举投诉委员会发挥有效职能至关重要。最后，为堵塞舞弊漏洞，独立选举委员会关闭了局势较为动荡地区的一些投票站，导致一些团体投诉被剥夺了选举权。但是，独立选举委员会为解决这类关切问题已尽力在附近地区的投票中心增设投票站。我促请阿富汗政府及其安全部队继续作出努力，保障选民和选举进程的安全，以确保选举的包容性、透明性和可信赖性。我还要呼吁候选人按照独立选举委员会发布的规则和条例展开竞选活动。我赞赏委员会到目前为止为增强这些选举的可信赖性而作出的决定，这些决定经常是顶着巨大压力作出的；我也赞赏国际社会对独立选举委员会所提供的支持。

67 按照安全理事会第1917(2010)号决议和在伦敦会议和喀布尔会议上达成的各项协议实现长期的选举改革仍然是一个优先事项。需要尽快就这一改革进程展开讨论。在9月18日的选举之后，联阿援助团活动的一个关键组成部分就是与阿富汗政府、选举机构及阿富汗和国际方面的所有有关合作伙伴就选举改革议程展开工作。在较长的选举改革背景下将要讨论的问题包括：选举的法律框架和选举日历的可持续性、选举投诉委员会目前的临时性、单一的全国公民和/或选民登记册、县议会的县界划分、城镇和乡村选举、向国家观察团体和政治团体提供支助，以及独立选举委员会的机构和能力建设。

68 我很高兴地注意到，阿富汗和邻国正就一些领域的区域合作继续展开对话。喀布尔会议之前举行的区域会议和核心小组的建立意味着履行了伦敦会议的一项承诺，并着手解决目前正展开的区域合作努力方面的协调差异。我鼓励阿富汗政府继续加强与其区域合作伙伴的协调工作；联阿援助团将通过我的特别代表的介入向这一举措提供支助。

69 我仍对平民伤亡人数的增加感到关切，尤其是在自己家里和社区里遭到杀害和受伤的阿富汗儿童和妇女越来越多。冲突对人造成的影响显示，现在比以往任何时候都更为迫切地需要采取措施，以便有效地保护阿富汗平民，尽量减少冲突对基本人权的影响。所有有关方面都必须作出更多努力保护平民，并遵守其根据国际法承担的法律义务。

70 最后，我想借此机会感谢我的特别代表斯塔凡·德米斯图拉尽职奉献，并感谢联阿援助团工作人员和联合国大家庭在支持阿富汗方面作出了艰巨的努力。