



安全理事会阿富汗访问团的报告，2010年6月21日至24日

一. 摘要

1. 在2010年4月16日的信中，安全理事会主席通知秘书长，安理会打算在2010年6月向阿富汗派出一个访问团。访问团的工作范围随后获得安理会批准(见附件一)。访问团由土耳其常驻联合国代表埃尔图鲁尔·阿帕坎率领，成员为安全理事会所有现任成员国的代表：托马斯·迈尔-哈廷大使(奥地利)、米尔萨达·乔拉科维奇副常驻代表(波斯尼亚和黑塞哥维那)、克里斯蒂亚诺·萨维奥·巴罗斯·菲盖罗阿一秘(巴西)、王民大使(中国)、热拉尔·阿罗大使(法国)、阿尔弗雷德·亚历克西·蒙加拉·穆索奇大使(加蓬)、高须幸雄大使(日本)、纳瓦夫·萨拉姆大使(黎巴嫩)、克劳德·埃列尔大使(墨西哥)、拉夫·布坎-奥卢·沃莱·厄内莫拉大使(尼日利亚)、亚历山大·潘金公使(俄罗斯联邦)、鲁哈卡纳·鲁贡达大使(乌干达)、马克·莱尔·格兰特大使(大不列颠及北爱尔兰联合王国)和苏珊·赖斯大使(美利坚合众国)。阿富汗常驻联合国代表查希尔·塔宁大使参加了访问团的部分活动。

2. 这是安理会自2001年以来第四次访问阿富汗，前三次访问的时间分别为2003年11月、2006年11月和2008年11月。访问团于6月20日离开纽约，6月24日结束工作。访问团会见了阿富汗总统哈米德·卡尔扎伊及其内阁成员，包括国防部、财政部、外交部、重返社会部、教育部、社会事务部、司法和治理部部长、内政部和公共卫生部代理部长和国家安保局代理局长。还会见了重要的阿富汗代表，包括人民院下院议长尤努斯·加努尼和议会下院各指导委员会主席；阿富汗独立人权专员；独立选举委员会主席和选举事务主任；选举投诉委员会成员以及民间社会组织、妇女活动家和反对派领导人。国际对话者包括国际安全援助部队(安援部队)指挥官和北大西洋公约组织(北约)高级文职代表；欧洲联盟阿富汗问题特别代表；外交使团成员以及联合国阿富汗援助团(联阿援助团)和联合国国家工作队高级工作人员。在喀布尔，访问团访问



了北约军事训练团。访问团还访问了贾拉拉巴德和 Sheikh Misri 新镇，在那里会见了部族长老、大学生、省长和省级重建队，以及从事安置营工作的国家工作队成员(会议日程安排见附件二)。

3. 鉴于 6 月初举行了协商和平支尔格大会、正在筹备 7 月的阿富汗问题喀布尔会议，以及即将举行立法选举，此次访问的时间非常重要。访问团强调，安理会继续支持阿富汗人民，国际社会承诺长期致力于阿富汗的稳定、和解与重建。访问团表示，特别支持联合国发挥作用，支助在这些领域由阿富汗主导的各项努力。

二. 关键问题

安全局势

4. 访问团指出，它对不安全因素显著增加感到关切，尤其是叛乱团体实施复杂的自杀式袭击的趋势、简易爆炸装置的使用增加了近一倍、肆意攻击平民和众多有针对性的政治暗杀事件等等，这一切恐将给政治进程蒙上阴影，并严重阻碍阿富汗的稳定努力。

5. 卡尔扎伊总统概述了在发展阿富汗安全机构和增强阿富汗国家安全部队作战能力方面取得的进展。阿富汗安全部队与国际部队合作，开始从塔利班手中夺取其在南部据点的控制权。但是，一些国际盟友多次讨论撤出问题，引发了对进展的可持续性的担忧。卡尔扎伊总统强调，长期国际承诺和区域合作对阿富汗的安全非常重要。正在与周边国家及该区域其他国家和组织在安全和经济议程上进行高级别对话，以解决实际分歧，并与之建立新的合作关系。

6. 议员们表达了同样的关切，即宣称军事行动失败并呼吁国际撤军的各种声明可能给阿富汗人民一种感觉，即塔利班和基地组织正在获胜。议员们说，冲突正向该区域的巴基斯坦蔓延，阿富汗和巴基斯坦的塔利班目前正对这两个国家发动战争。议长强调，国际军事支持至关重要，需要继续保持其在阿富汗的存在。他着重指出，阿富汗政府及其国际伙伴必须对阿富汗不安全局势的性质及其成因达成共识。

7. 阿富汗的经验表明，只有政治和军事努力相结合才能击败武装反对势力。一名阿富汗对话者估计，只有 20%的塔利班是不能和解的，应通过军事压力加以处理。其余 80%是出于非意识形态的原因加入塔利班，比如缺乏经济机会、塔利班和地方政府当局的恐吓及虐待。对这一类武装反对力量，可以通过政治进程取得和解。

8. 国防部长承认，暴力活动有所升级，并将其部分归因于安援部队进入动荡地区。安援部队的对话者指出，由于行动节奏加快，过去 12 个月，安全事件增加

了 88%。各方一致认为，建设能自我维持的得力的阿富汗安全部队仍是将安全责任成功转移给阿富汗国家安全部队的关键。预测今后几个月，暴力活动仍然很多，预计明年初将到达转折点。安全形势在很大程度上取决于下列因素：政府权力的扩展，巴基斯坦采取步骤制止叛乱分子自由行动，国际政治和军事意愿以及加强军民协调以稳定当地各区域。

国际安全援助部队和阿富汗国家安全部队

9. 在阐述安援部队的作战计划时，安援部队指挥官强调，重点是建设和发展阿富汗国家安全部队，并主要介绍了正在取得的进展，阿富汗国民军已提前组建完成。他强调，在接受基本的军事训练后，只有少数部队可以参加战斗，安援部队的任务是要提高目前的受训比例。安援部队与阿富汗安全部门积极合作；截至 2010 年 6 月，85% 的阿国民军营正在接受辅导，46% 的阿富汗国家警察正在与安援部队合作或接受后者的指导。指挥官划出了 121 个“关键地势区”，这是安援部队和阿富汗安全部队联合行动的重点区域，他还将这些地区与已有“武力经济”行动的更稳定地区做了区分。

10. 安援部队指挥官解释说，在南部指挥区的行动旨在为货物和人员流动创造连续安全空间。增加安援部队和阿富汗国家安全部队在南部指挥区的力量集结仍是优先事项；今年年底前，102 000 人的部队将驻扎在南部指挥区，明年再增加 30 000 人。即将开展的坎大哈行动将集中在坎大哈市及周边重要地区。安全行动着眼于在坎大哈市周围构建一个安全带，方法是在该市及周边地区增设检查站、增加安援部队、阿富汗国家安全部队和阿富汗国家警察的存在，以及加大阿富汗国家治安警察部队的行动。政治努力包括加强与传统领导结构(舒拉协商会议)的接触、解决土地纠纷、改善安援部队的承包方式及增加电力供应。显著和持久地改善安全局势需要时日，但在坎大哈市，预计进展速度会更快一些。

11. 在访问喀布尔军事训练中心期间，访问团会见了安援部队和阿富汗教官，并观摩了阿国民军新兵招募。访问团得知，招募新兵的人数和教官的数量都有所增加，训练的质量也有提高，包括执行长期专业化方案。一个重大挑战仍是需要加强阿富汗国家安全部队领导人员的数量和能力。高流失率和难以保留人员继续阻碍阿富汗国家安全部队的成长和发展。另一个关键问题是适当考虑种族平衡及军队和警察之间的比例，从而最好地满足安全要求和进行过渡，并支持向阿富汗安全部队移交主要安全责任。提高薪酬可望产生积极影响。北约阿富汗训练团指挥官解释说，训练方案重质量而不是数量，并强调扫盲，30 000 名安全部队成员参加了某种形式的教育计划，但他指出，只有 50% 的阿国民军部队完成了训练。他并强调，应提供充足的教官，满足阿富汗国家安全部队的需求。关于辅导，安援部队的对话者指出，40% 地区一级的安全行动是安援部队与安全部队合作进行的。合作行动可以更好地收集情报，并使安援部队能够让安全部队承担责任。

12. 北约高级文职代表介绍说，当前北约文职工作的优先事项是稳定、过渡、和解和采取全面办法。他指出，阿富汗和巴基斯坦当局高层已取得显著改善，但在工作层面和机构对机构的交流方面尚没有相应改善。安援部队指挥官解释了目前实际合作的各个要素，其中包括建立四个配备军事人员的阿富汗-巴基斯坦边境中心。他们进一步解释说，基地组织与巴基斯坦的塔利班之间关系密切，但基地组织与哈卡尼网络的关系更为持久。

13. 安援部队的对话者提到，与去年同期相比，安援部队/阿富汗国家安全部队造成的平民伤亡显著减少。特种部队的所有行动都是与阿富汗政府共同策划的。为减少平民伤亡，开展了夜间行动。在夜间进行的行动中，78%未放一枪，只有1.8%导致了平民伤亡。在行动中，最先进入民房的是阿富汗突击队员而不是其安援部队同伴。但是，平民伤亡的减少还没有产生改变阿富汗人看法的预期效果。北约高级文职代表指出，减少平民伤亡是北约全面办法的关键优先事项，同时要加强对稳定、过渡与和解努力中的军民协调。对许多阿富汗人而言，拘留仍然是一个敏感问题，以透明方式过渡到阿富汗人领导，其重要性怎么强调都不过分。目前正在努力确保阿富汗人的适当参与和执行由阿富汗人主导的对被拘留者的严格审查程序。

14. 欧洲联盟阿富汗问题特别代表简要介绍了欧洲联盟法治和民警训练团如何与内政部积极合作，在16个省开展辅助性努力，以便更持续地训练新兵。欧洲联盟阿富汗警察团新的行动计划将资源重点放在区域训练中心和教官培训方案上，以支持更可持续的警察发展。阿富汗的惩教和司法能力没有得到相应发展仍然是一个严重关切问题。

15. 秘书长阿富汗问题特别代表强调指出，在安援部队、北约高级文职代表和欧盟特别代表的密切合作下，军民协调有所加强。在阿富汗的国际机构之间有一种相互支持的感觉，虽然每个机构有不同的授权任务和优先事项，他们正在密切合作，协调行动，以传递一致信息。他们的共同目标是帮助实现一个稳定和繁荣的阿富汗，继续尊重阿富汗的文化、传统和主权。在安全责任过渡方面，联阿援助团仍强调，必须配合阿富汗的国家优先事项，将治理和发展进程纳入各项评估和活动，必须在各省之间采取公平做法，过渡安排必须适应各地的不同需要和条件。

和解和重返社会

16. 全面和解和重返社会战略的重要性，反映了广泛的共识：如果没有政治进程，阿富汗就没有军事解决办法。2010年1月28日阿富汗问题伦敦会议通过一项建议，设立中层叛乱人员重返社会基金，并由阿富汗政府制定全面的和平和重返社会方案。这项方案负责人Massoom Stanekzai部长解释了该倡议如何为叛乱人员提供经济上的重返社会机会，并提出以政治和解战略解决各级叛乱问题。其内容包括：鼓励计划，如脱离联合国制裁名单，塔利班高级领导人和解和流亡到第三国可能性；在重返社会后90天期间向个人直接提供过渡援助；地区和社区领导

的有利于整个村庄和社区的重返社会方案；设立一个公共工程兵团和一个农业保护兵团，为前战斗人员创造就业机会；为前战斗人员和缺乏机会的青年开办扫盲、职业培训和消除激进狂热的方案。

17. 6月初，和解议程得到协商和平支尔格大会的进一步推动，它提供了开始谈判并设置条件的范畴和框架。卡尔扎伊总统指出，这是在阿富汗包容性决策传统基础上召集的一次重要集会，并强调指出，妇女的存在是决定性的，28个委员会中，有21名书记当选。尽管有人对支尔格参与的性质提出了一些关注意见，但是，基层对宣传外联工作普遍感到满意。关于包容性和平进程的主要建议和步骤包括：成立高级和平理事会，审查拘留记录，以释放没有足够证据的拘留者，以及要求安理会让一些人脱离1267号决议制裁与基地组织和塔利班有关人员和实体名单，将此作为一个具体的建立信任措施。

18. 在1267号决议制裁基地组织和塔利班委员会监测组最近访问阿富汗期间，卡尔扎伊总统要求安理会协助加快除名程序，并最终延长审查过程。制裁名单上有137名与塔利班有关联的人员，而且只剩两个星期就要得出审查结论，访问团解释说，审查过程是逐案进行的，指导原则是放弃暴力、放下武器、脱离基地组织，并充分尊重阿富汗宪法。在很大程度上将取决于阿富汗政府是否能够及时提供足够详细的文件，以结束审查。

19. 阿富汗立法者一致强调，阿富汗的和平只能通过包容各方的政治进程来取得，这应与阿富汗宪法相符合，不破坏近年取得的成就，特别是妇女地位和权利、获得受教育机会、公共健康和其他基本人权方面的成就。阿富汗独立人权委员会和民间社会组织也持这看法。一些国会议员指出，协商和平支尔格没有解决如何确定阿富汗敌人或如何构建和解进程问题。它也没有在阿富汗和国际社会内部形成关于和解本身的共同做法。

20. 有一名议员提议，现在有必要由阿富汗政府、民间社会和国际社会共同建立切实可行、条理明晰的和解框架和机制，与塔利班和阿富汗伊斯兰党进行接触，将其纳入和解的主流。这可包括建立一个类似波恩会议的国际论坛，由阿富汗各界代表，包括政府、民间社会、塔利班和伊斯兰党及反塔利班部队在联合国主持下进行和平谈判。议程可以包括和解框架、解决宪法问题和实现稳定与和平的进程。会议及其决定应是阿富汗发挥主导作用，阿富汗掌握自主权，由联合国和国际社会作为会议商定成果的保障人。

21. 秘书长特别代表重申，和解进程本身必须由阿富汗人主导，但联合国期待着建立信任措施和促进阿富汗各界对话方面发挥作用。同样，他强调，应该促进区域各方之间的建设性接触以及区域与民族和解努力之间的联系。

选举

22. 谈判团访问之前的几个月期间，曾经就一项总统法令是否违宪进行辩论，这场辩论根据 2009 年总统选举的经验教训，对进行任何实质性的长期选举改革之前举行国家立法选举的做法提出了质疑。最终达成了普遍的共识：选举应继续进行，因为提名了 2 677 位参选候选人，其中 400 人是妇女，这表明符合大众要求。选举也被认为有助于推进民主进程，加强急需的阿富汗机构的合法性。商定的实施准则确认了独立选举委员会领导人的变动，任命了选举投诉委员会两名国际成员并具有有效作用，以及增强了妇女配额的宪法保证。与以前选举的主要区别是，这次更加重视加强阿富汗的主权和所有权，以期举行更好的选举和执行更透明的选举进程。国际社会的主要支助领域将是建立可信和独立的选举机构，兼顾独立选举委员会能力建设的需求，确保其获得一切必要的援助，在实地开展工作。

23. 阿富汗议员、民间社会代表和独立选举委员会主席都认为，选举安全是最大的挑战。阿富汗议员担心政府是否有能力拟订开设投票中心的连贯一致的行动计划。因 80%的选区不安全，若不能保证投票中心的安全，将进一步削弱公众对选举自由和整体合法性的信心，而且人们还觉得会有诈骗的风险。治安不佳，进一步限制了候选人的竞选活动，因为许多选区仍然无法进入，选民易受恫吓，特别是妇女，而且在某些地区，塔利班和阿富汗伊斯兰党直接威胁候选人和其家人。

24. 独立选举委员会强调，必须确保所有投票中心的安全，因为只有安全得到保证的投票中心在投票日才会开放。保证投票中心安全至关重要，这有助于减轻潜在的欺诈风险，可以保护选票和投票箱。选举法规定，独立选举委员会有权在某些选区推迟选举，这一手段需要在适当时候加以考虑。关于将哪些基础设施会作为投票中心，委员会主席解释说，鉴于阿富汗的基础设施有限，只能利用学校和诊所等，同时应设法避免使用私人设施。

25. 独立选举委员会主席一直致力于举行可信的选举，迄今遇到的问题并非无法解决，所有事项都在截止日期前完成，最后的候选人名单已经公布，竞选时期已经宣布开始。委员会致力于独立、透明、公平、包容性和安全的原则，并将汲取去年选举中的教训。为确保公平的竞争环境，委员会内部的媒体委员会颁布了适用于所有候选人的规定，并颁布了私营媒体报道准则。

26. 独立选举委员会重视透明选举中投诉机制重要性，并得到保证，独立的选举投诉委员会在所有 34 个省设有办事处，其任务是在省一级裁决选举投诉。此外，选举投诉委员会成员认为自己为质量管制机制，不是举行选举，而是核证结果，这需要比较迅速地完成，否则进程的合法性就会削弱。选举投诉委员会的 3 名阿富汗专员自己表示，他们已经与两个国际同行会合。他们一道设立省级办事处，修改委员会内部规定。他们迄今审查和审理了 428 项关于候选人名单的投诉。34

个省级法庭使委员会能够更好地确保依照执法和司法原则改善选举，人人公正平等，并与独立选举委员会密切协调。

27. 独立选举委员会概述了其联合国改善关系的情况，其前提是一项理解，即独立选举委员会是关于选举的唯一权威，联合国的支助形式是技术和业务援助，只提供咨询，不强加任何决定。秘书长特别代表再次表示选举由阿富汗领导，联阿援助团/联合国开发计划署和独立选举委员会共同参与，使这些选举比去年更加完善，在提供国际支持的同时尊重阿富汗各机构。

28. 这一合作的第一个例子恰好发生于访问团来访之际，涉及正在实施的审查程序，很可能会看到因同非法武装团体有关联而被排除在外的候选人寥寥无几。此前，选举投诉委员会在联阿援助团和安援部队的协助下，负责审查候选人，现在人们承认，今年的审查委员会由独立选举委员会主持，包括了内政部和国防部代表及国家安全局代表。排除在外的候选人人数过少，使人对审查进程的管理工作产生担忧，也引起民间社会和反对派人士的公开关注。秘书长特别代表联同独立选举委员会对这一进程表示不满，一起提请总统和主管部门给予重视。因此，选举人名单得到进一步审查，估计有 32 名候选人被排除在外。

治理、法治和人权

29. 国际对话者警告说，治理和提供服务方面的改进是有限的。对话者指出，腐败是影响民众对政府信任的主要因素。控制、减少和最终消除私人军队仍然是当务之急。治理的目标是增加阿富汗政府公务员的人数，提高他们的素质。因为不安全，缺乏经济刺激，很难填补公务员(Tashkil)职位，数字仍低得令人失望。

30. 卡尔扎伊总统和各位部长指出，社会、经济和发展事务取得了重大进展，并强调体制结构得到加强，农村发展、卫生和教育以及反毒品等部门有了显著改善。他们确认，应加大努力，打击罂粟种植和毒品生产、贸易、消费，指出相当一部分利润被用于资助叛乱、恐怖主义、腐败和犯罪活动，包括来自国外的这种活动。打击毒品问题将在区域合作议程中进一步处理。他们强调，禁毒工作在阿富汗各省取得了成功，地方政府能够更好地采用控制和奖励措施。他们还指出随着安全机构的设立，治理工作也将展开，阿富汗在世界银行已经建立“制衡”的国家名单上排列在前。他们还反驳了关于普遍存在腐败的批评，认为其中大部分要归咎于国际社会，因为这个国家经历了 30 年的冲突后正在努力进行重建。

31. 总统表示，作为优先事项之一，要在全各地建立起一个正常运作的国家机器，建立一个独立、负责的公务员队伍。能否成功过渡到阿富汗充分拥有主权，取决于在多大程度上根据阿富汗人民共同的愿景来调整治理工作。鉴于阿富汗的地理特点和国家增长的潜力，而且同区域相互连通，这一愿景在经济上是可行的。阿富汗在人类发展指数的 182 个国家中排名第 181，其婴儿死亡率在世界上最高，五岁以下儿童死亡率在世界上第二高，产妇死亡率在世界上最高，这表明还需要

作出更大的努力。如果阿富汗有效和负责任地开发其资源，并建立运行有效的地方政府，就有可能实现自给自足。政府计划在喀布尔会议上阐述这一新的设想，这次会议不是一次认捐会议，而是要再次向阿富汗人民做出承诺，同国际社会建立伙伴关系。这一计划将按照阿富汗的优先事项来调配资金，并将在百日方案中得到切实执行。

32. 访问团还进一步了解到阿富汗境内糟糕的人权状况，包括对妇女的暴力行为、任意拘留和释放囚犯、缺乏适当的法律框架、平民伤亡和有罪不罚等问题，而且在实现 2005 年和平、公正与和解行动计划的目标方面进展甚微。因治理不力、根深蒂固的有罪不罚现象、法治和司法机关薄弱造成长期存在人权问题，加上妇女边缘化，因而形成了当前和长期的重大挑战。据联阿援助团的初步记录，2010 年 1 月至 5 月期间与冲突相关的平民伤亡人数为 968 人，与 2009 年同期相比上升了 18%。1 月份以来，大部分平民伤亡(平民伤亡总数的 69%)依然是反政府份子造成的。大部分平民伤亡事件是自杀攻击和任意使用简易爆炸装置造成的，因为反政府分子继续发起攻击，而不区分平民和军事目标，或者是未采取足够的预防措施避免平民的伤亡。安援部队采用的战术指令似乎对减少平民伤亡人数产生了积极的影响。

33. 对妇女和女童的暴力行为，包括利用出嫁女孩来解决争端、所谓为保持“名誉”而杀人、早婚和强迫婚姻及强奸等有害的传统习俗继续存在，屡见不鲜。妇女参与公共生活仍然受到限制，妇女捍卫自己的权利的政治空间已经缩小。袭击、威胁和骚扰参与公共生活或者外出工作的妇女的现象经常发生，往往是反政府分子所为，肇事者大都逍遥法外。对阿富汗妇女和女童的性暴力行为仍然未充分报告。因性暴力行为受到侮辱的不是肇事者，而是受害者。受害者不能以任何形式诉诸法律，也得不到任何补救，阿富汗执法机构或阿富汗社会在很大程度上仍然对性暴力行为置之不理。联阿援助团人权股正在观察所有进程、包括最近的法律起草工作如何监管传统的争端解决机制，如何努力进一步保障妇女的权利。

34. 阿富汗独立人权委员会的代表强调了四个主要关注领域：和平支尔格及其启动的和平进程缺乏透明度、合法性和公众支持；有罪不罚的文化，而且得到国际社会的容忍，滋长了叛乱；平民伤亡，尤其是反政府分子造成的平民伤亡；安全问题和缺乏创收机会可能造成更多人流离失所。委员会指出，人们普遍认为，政府不认真处理主持正义的问题，腐败现象导致地方社区不信任政府。该委员会反驳人权与阿富汗的文化或宗教相互冲突的看法，他们认为，民众、甚至是农村民众都了解自己的权利，希望自己的权利得到尊重。但是，他们指出，必须重视处理这些问题的方式。

35. 阿富汗独立人权委员会呼吁安理会注意到，未将犯罪者绳之以法的现象加剧了不安全的局势。他们要求从政府系统开除“纵容者”，不让他们向总统施加压力或影响高级官员和法官的任命。阿富汗救济协调机构代表重申，国际部队的撤

出进一步助长了有罪不罚现象，因为他们仓促地起用训练不足的安全部队，而这些安全部队往往与军阀有联系。

36. 所有民间社会的代表都强调必须创造经济机会并提供基本社会服务，他们指出，阿富汗民众正在从农村迁徙到城市地区，而且阿富汗存在再次产生经济移民的趋势。阿富汗救济协调机构指出，非政府组织在所有 34 个省份开展工作，它们采取包容各方的做法，而且实施问责制，得到各社区的接纳。该机构指出，人道主义事务协调厅应在阿富汗全国各地派驻人员并开展活动。

37. 阿富汗独立人权委员会指出，教育是增强全体民众权能的途径，并强调必须向妇女提供医疗保健和节育服务。救济协调机构指出，小额信贷作为妇女赋权的手段十分有效，但单靠经济发展是不够的，还需要采取政治行动。人权委员会呼吁实行积极的区别对待，以便加强妇女在工作场所的能力，并指出塔利班绝不会接受《宪法》所规定的妇女平等权利。协调机构指出，塔利班了解教育的重要性，他们不仅袭击女子学校，也袭击教师、学生和家長。人权委员会指出，塔利班关闭了 330 所学校，其中 207 所(60%)是女子学校。

援助的一致性与经济发展

38. 秘书长特别代表强调指出，联阿援助团帮助政府通过国家预算来增加援助流量，把援助与国家优先工作相结合提高预算外援助的效力，并成功地过渡到更多地由阿富汗进行管控。从而支持政府努力在阿富汗国家发展战略三大支柱——安全、治理和发展——领域实现援助“阿富汗化”，兑现其在喀布尔会议上向阿富汗人民再次作出的承诺。喀布尔会议及其启动的喀布尔进程将首次提出一项通过各项全国优先方案来实施的经济发展、公共财政和行政改革的全国优先议程。如果将这些方案有效地相互挂钩，就可以提供一个框架来采取更加连贯一致的总体做法，并可能为在阿富汗作出协调一致、有针对性的努力提供框架，从而实现有助于和平前景的过渡。

39. 联阿援助团与政府一道担任共同主席，努力促进由国家发挥主导作用，巩固和推动这些进程。援助团将与协调和监察联合委员会协调，协监委是召集所有合作伙伴指导、监测和监督商定的愿景和优先事项进展情况的主要机构。它将大力促进支持政府的优先议程以及全国施政、经济和社会发展方案；支持将这一全国优先议程推广到各省各县；鼓励作出持续努力，建立阿富汗的能力，在国家和地方各级发挥领导作用；在实施喀布尔进程中，促进和支持有效的伙伴关系并强化相互问责制；促进各社区和民间社会行动者广泛参与这一全国性努力。

40. 2010 年联阿援助团在这一领域的重点包括：(a) 加强支持政府的优先发展战略；(b) 加强相互问责制，其途径包括提高预算援助效率；(c) 进一步注重国家和地方一级的能力建设。为了实现援助的一致性，联阿援助团将加强与欧洲联盟

特别代表和经加强的北约/安援部队高级文职代表以及世界银行和亚洲开发银行的伙伴关系，支持阿富汗发展优先事项。

41. 秘书长特别代表着重指出已任命一名援助会议顾问，并调整了联阿援助团援助一致性事务科。他还指出，联合国在阿富汗的相对优势是，它有大量的机构，在所有 34 个省份都派驻了人员。联合国设有 21 个省和地区办事处，共有 700 多名国际和 6 000 多名国家工作人员，可以支持按计划将省级重建队过渡到由文职人员进行管控，并加强阿富汗人领导这一过渡的能力。联合国自 1960 年代就在阿富汗派驻了人员，并将长期在这里派驻人员。国家工作队由 31 个机构、基金和方案(23 个驻地机构和 8 个非驻地机构)构成，年度经费为 10 亿美元。工作队支助向阿富汗人民提供关键的有形的服务，并努力加强阿富汗政府提供这些服务的能力。只有少数省份，主要是部队派遣国驻在省份，得到了双边捐助者提供的资金的大头。作为解决这一问题的措施之一，拟订了 2010-2013 年联合国发展援助框架，要将各机构的工作与阿富汗政府在阿富汗国家发展战略中提出的优先事项以及联合国针对各省但供资不足的联合国方案相挂钩。

三. 意见

42. 访问团注意到已经采取很多必要措施来加强阿富汗政府的能力，以便其制订阿富汗主导并确定优先顺序的议程，并领导过渡到更加安全、妥善提供服务和开展包容各方的对话的全面进程。但是，访问团感到关切的是，阿富汗的安全局势日趋复杂，特别是塔利班、基地组织、非法武装团伙、罪犯和参与毒品贸易的人员的暴力活动和恐怖活动不断加剧，对当地民众，包括儿童、国家安全部队和国际军事和文职人员造成威胁。这些活动削弱了政府的能力，使其无法保障法治、向阿富汗人民提供安全和基本服务以及确保改进并保护他们的人权和基本自由。安理会严重关切地注意到，平民伤亡人数继续增加，绝大多数为塔利班、基地组织和其他极端组织所为，并呼吁采取各项适当措施，确保平民得到保护。安理会还对受武装冲突影响儿童的保护感到关切。

43. 在这方面，访问团重申必须建立一个透明、可信和民主进程，在即将来临的选举期间维持稳定和安全。访问团认识到阿富汗的各种挑战是相互关联的，并重申在安全、施政、人权、法治和发展以及反腐败、反毒品和透明度等跨领域问题上取得可持续的进展是相辅相成的。访问团强调了采取综合方法解决阿富汗的挑战的重要性，并指出阿富汗政府、联阿援助团和国际社会的目标具有协同作用。访问团强调必须加强合作、协调和相互支持，同时适当考虑到各自的责任。

44. 访问团重申必须在一个全面框架内加强阿富汗安全部门的职能、专业精神和问责制，建立适当的甄选程序，为妇女和男子开展培训、指导、准备和增强能力的工作，加快实现阿富汗安全部队自立和民族平衡的目标，在全国各地提供安全

并确保法治。访问团注意到对国际社会提出的援助请求，以使阿富汗国家安全部队得到适当的武器装备，并能够承担起国家安全的主要责任。

45. 访问团欣见阿富汗政府承诺制定并实施一项有效、包容各方、透明和可持续的全国和平和重返社会方案，并对联阿援助团支持该方案的工作表示赞赏。访问团希望国际社会进一步支持政府的努力，包括通过和平和重返社会信托基金来提供这种支持。

46. 访问团还欣见阿富汗政府承诺防止 2010 年国民议会选举出现违规和舞弊行为。确保选举的公正性，防止违规行为和不当行为，这对于阿富汗的民主发展至关重要。访问团希望尽一切努力确保选举的可信和安全。访问期间，访问团听取了阿富汗独立选举委员会和阿富汗选举投诉委员会面临的挑战，但认识到，这两个机构必须切实履行筹备和监测选举方面的职责。阿富汗政府需要与联阿援助团合作，以确保这两个机构的能力和独立性，并提供《宪法》规定的适当制衡。

47. 访问团对腐败现象对安全、善治、禁毒工作和经济发展产生的影响感到关切，鼓励阿富汗政府在国际社会的协助下进一步努力建立更加有效、负责和透明的行政当局。然而，访问团感到鼓舞的是，阿富汗各机构，包括行政和立法部门，已经开始就立法和公共行政改革开展合作，以确保在充分代表阿富汗所有妇女和男子的情况下，实行善治以及国家地方各级的问责制，并鼓励国际社会进一步作出努力，在这方面提供技术援助。

48. 访问团期待着即将召开的阿富汗会议取得成果，这次会议是在 2010 年 1 月 28 日阿富汗问题伦敦会议上作出的成果基础上召开的，伦敦会议为改善援助协调工作和提高援助效力、包括确保相互问责制提供了一个重要机会。

49. 访问团强调，期望阿富汗全国各地都能充分尊重人权和基本自由以及国际人道主义法。访问期间，访问团有机会目睹联阿援助团与有关国际和当地非政府组织及政府协作，监测平民的状况，以确保平民得到保护，并促进问责制。这些努力对于确保《阿富汗宪法》以及阿富汗加入的各项国际条约的基本自由和人权条款、包括妇女充分人权的条款得到充分落实至关重要。还必须保证能够视察阿富汗所有的监狱和拘留所，保证遵守相关的国际法，包括人道主义法和人权法。同样，阿富汗监狱部门的重建和改革也必须继续取得进展。

50. 访问团很高兴能有机会观察阿富汗独立人权委员会如何监测阿富汗境内尊重人权情况的工作，以及如何努力推动建立多元化的民间社会。访问团强调必须开展区域合作和对话，特别是该区域各国要采取举措处理政治和经济问题。访问团高兴地获悉，区域合作已成为阿富汗的政治和安全战略的一个支柱。它鼓励所有有关行动者与委员会合作，支持政府各机构和民间社会广泛参与，兑现在伦敦会议以及喀布尔会议上所作的共同承诺。

51. 访问团感到鼓舞的是，联合国在国际社会的援助下，大力支持阿富汗政府优先处理安全、治理、经济发展和区域合作等问题。访问团表示充分支持联阿援助团的三项优先政治任务(选举、重返社会与和解、区域合作)以及援助的连贯一致性，确保国际社会、捐助方以及联合国各机构、基金和方案都支持阿富汗政府的优先事项。访问团还强调联阿援助团关于人权的工作至关重要。访问团强调，联阿援助团应发挥重要作用，协助阿富汗政府逐步过渡到发挥领导作用，包括支持7月20日将在喀布尔举行会议的筹备工作。

52. 最后，访问团表示大力支持秘书长、其特别代表以及联合国所有人员竭力完成艰巨而重要的任务，赞扬他们在阿富汗努力完成任务。访问团强烈呼吁所有会员国提供必要的人力和财政资源，以确保援助团有足够的人力来圆满完成任务。

附件一

安全理事会阿富汗访问团工作范围

1. 重申安全理事会继续支持阿富汗政府和人民重建国家，加强可持续和平与宪政民主的基础，并在国际社会占有适当地位；
2. 审查阿富汗政府在国际社会援助下，在应对安全、治理、法治、人权、妇女权利和妇女赋权、保护受武装冲突影响的儿童、经济和社会发展、区域合作和反毒品各领域相互关联的挑战方面的进展情况；
3. 评价安全理事会有关决议、特别是第 1806(2008)号、第 1868(2009)号和第 1917(2010)号决议以及 2010 年的伦敦会议和伊斯坦布尔会议与会者彼此作出的认捐和承诺的执行情况；
4. 强调联合国领导国际社会在民事方面作出努力，继续在促进阿富汗和平与稳定方面发挥核心、公正的作用；并表示大力支持秘书长、包括秘书长阿富汗问题特别代表持续作出努力，包括确保工作人员的安全；并向联合国阿富汗援助团(联阿援助团)全体成员表示大力支持；
5. 审查安全理事会第 1917(2010)号决议赋予联阿援助团和秘书长特别代表的关键协调作用的落实情况，同时考虑到应采取综合办法，并遵循加强过渡到阿富汗自主权和领导作用的原则；
6. 审查阿富汗当局在国际社会援助下，为支持阿富汗主导的发展和稳定进程，为消除塔利班/基地组织、非法武装集团、犯罪分子及从事毒品贸易和化学前体转用活动的人对阿富汗安全与稳定构成的威胁而作出的种种努力；
7. 重申切实执行安理会第 1267(1999)号、第 1822(2008)号和第 1904(2009)号决议以及其他相关决议所提出各项措施和程序的重要性，并表示支持阿富汗政府和联阿援助团与安理会有关制裁委员会开展合作；
8. 审查阿富汗人道主义局势和发展情况，包括通过阿富汗政府以及省级重建队的作用，为增加提供发展援助的比例而作出的努力，同时顾及阿富汗的优先发展事项；
9. 评价联阿援助团与国际安全援助部队进行合作和协调及相互支持的情况，包括在人道主义问题 and 人权问题上，以及依照各自的任务规定支持选举进程的情况；
10. 评估今年早些时候将举行的议会选举的筹备情况及其可信度以及安全和安保现状；
11. 重申至关重要的是，必须把推动区域合作和对话作为促进阿富汗治理、安全和发展一个有效途径。

附件二

安全理事会阿富汗访问团会议的日程安排

2010年6月21日，星期一

2130 从伊斯坦布尔抵达喀布尔
2200-2230 会晤秘书长特别代表及安全简报

2010年6月22日，星期二

0800-0930 联合国阿富汗援助团和联合国国家工作队代表简报
1015-1145 访问喀布尔军事训练中心
1230-1430 阿富汗伊斯兰共和国总统哈密德·卡尔扎伊工作午餐
1500-1630 与国际安全援助部队和北大西洋公约组织高级文职代表举行联席会议，过渡情况简报
1700-1830 会晤阿富汗民间社会组织(阿富汗妇女网络、阿富汗独立人权委员、阿富汗救济协调机构、阿富汗人权和民主组织)
1930-2130 秘书长特别代表酒会

2010年6月23日，星期三

0900-1025 会晤独立选举委员会
1030-1130 会晤选举投诉委员会
1200-1230 会晤欧洲联盟特别代表
1330-1630 外交部长工作午餐，会晤内阁部长
1700-1815 会晤人民院议长和两个常设委员会主席
1815-1915 秘书长特别代表集思广益会议
1930-2200 土耳其大使晚餐

2010年6月24日，星期四

0730-0800 从喀布尔抵达贾拉拉巴德
0800-0830 会晤楠格哈尔省长
0830-1000 访问 Sheikh Mesri 新镇，会晤长老和学生

1020-1100	会晤贾拉拉巴德省级重建队民间和军事人员
1100-1130	从贾拉拉巴德抵达喀布尔
1200-1245	机场记者招待会
1300-1900	从喀布尔抵达伊斯坦布尔
2000-2200	土耳其外交部为访问团和伊斯坦布尔务虚会代表举行的酒会
