



大会
第六十七届会议
临时议程 * 项目 38
阿富汗局势

安全理事会
第六十七年

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. 本报告根据大会第 66/13 号决议和安全理事会第 2041(2012)号决议提交。安理会在该决议中要求我每三个月报告阿富汗境内的事态发展。
2. 本报告提供自 2012 年 6 月 20 日我上次报告(A/66/855-S/2012/462)以来,联合国在阿富汗活动的最新情况,包括重要的人道主义活动、发展和人权努力。报告还摘要叙述了政治和安全领域的重大事态发展以及与阿富汗有关的区域和国际事件。

二. 有关事态发展

A. 政治事态发展

3. 在本报告所述期间,阿富汗的和国际的各利益攸关方关注的是日本和阿富汗两国政府于 7 月 8 日共同主持召开的阿富汗问题东京会议的筹备和落实工作。出席会议的高级别代表人数以及会上认捐资金的规模清楚显示,尽管国际军事存在

* A/67/150。



正在撤离，但阿富汗不会遭遗弃。如果阿富汗政府在关键领域取得进展，国际社会保证在过渡期进入转变十年(2015-2024年)期间继续提供援助。

4. 东京会议前，阿富汗哈米德·卡尔扎伊总统于6月21日在国民议会特别联合会议上发表讲话。他保证在他担任总统的剩余两年中将专注于进一步促进善治、问责以及援助实效。东京会议后，于7月27日颁布了一项雄心勃勃的总统令，其中列出了要求各政府部委限时采取的具体行动，重点是阿富汗政府在东京会议所作承诺的若干方面，即打击有罪不罚和腐败，并加强政府机构。

5. 东京会议与会者通过的《东京宣言》和《相互问责东京框架》强调致力于“按照《阿富汗宪法》于2014年和2015年举行可信且包容的总统选举和议会选举。”现在需要就法律和技术框架达成共识。特别是应确保在2013年第一季度，也就是在投票的前一年，通过《选举法》和《独立选举委员会的责任和组织结构法》。《选举法》目前还在司法部，根据7月27日总统令，应在2012年9月底将其提交给部长理事会。关于任命委员会领导人的《组织结构法》目前在人民院(国民议会下院)。不管是否就该法律达成一致，任命令人信服的人并开展协商，这是确保上述一系列工作获得广泛信任的关键。另外有变化的是，7月10日，独立选举委员会选举事务主任宣布辞职，而该委员会现任主席的任期也将在2013年4月结束。

6. 应该委员会要求，一个由三人组成的选民登记可行性研究小组在联合国开发计划署(开发署)第二期选举支助项目(为将来加强法律和选举能力)的帮助下，评估了如何改进下次选举的选民登记工作。这项评估的结果于7月31日提交了委员会。该小组建议分阶段进行登记，给选民规定投票点，这最有助于减少舞弊、改善活动计划性，并建立一个确认选民身份的持久基础。8月1日，总统会晤了委员会成员后表示了总体上的支持，并指示就筹资机制同财政部进行讨论。国际上有可能提供捐助的各方要求更多了解相关的政治、安全和其他方面的风险以及可能减少风险的战略，因为这将是一项代价昂贵雄心勃勃的工作。

7. 下一轮选举继续在阿富汗各利益攸关方中引起强烈的政治兴趣。两个重要政治联盟，阿富汗民族阵线和阿富汗全国联盟，同其他团体(包括权利和正义党和阿富汗伊斯兰党)举行联合会议，并普遍倾向于各政党在选举框架中发挥更大作用。由阿卜杜勒·哈迪·阿尔甘地瓦尔领导的伊斯兰党也在喀布尔举行该党全国大会，2000多人出席，会上强调了对和平进程的支持以及要积极参加2014年的投票。但是，7月11日的一项新规定要求政党必须在20个省拥有办事处才能注册，该规定引起了一些担心，怕政党活动会受到限制。

8. 阿富汗政府同巴基斯坦之间相当多的外交活动的焦点是跨境活动问题。巴基斯坦官员抱怨，以阿富汗为基地的武装团体袭击迪尔县和巴焦尔办事处。6月25日，阿富汗驻伊斯兰堡副大使被巴基斯坦外交部召见，并收到一份强烈抗议，

事关前一天晚上大约 100 名好战分子在迪尔县穿过国界，打死 6 名巴基斯坦保安部队人员和 11 名民兵。7 月 22 日，阿富汗外交部副部长打电话给在喀布尔的巴基斯坦大使，对巴基斯坦部队炮轰库纳尔省表示与严重关注。8 月 15 日，阿富汗总统和巴基斯坦总统在沙特阿拉伯麦加在伊斯兰合作组织举行的伊斯兰首脑会议第四届特别会议的空隙举行会晤，双方同意建立联合军事代表团以调查这些事件。8 月 25 日，国际安全援助部队(安援部队)声明，在前一天库纳尔省内的一次空袭中丧生的人中包括巴基斯坦塔利班运动(巴塔)领导人毛拉维·达杜拉赫。

9. 据称库纳尔省内的跨国界炮轰是 8 月 4 日国民议会下院质询国防部长阿卜杜勒·拉希姆·瓦尔达克和内政部长比斯米拉·汗·穆罕默迪的原因。其他批评包括，这两个部的腐败，对立法机构的不尊重以及内政部的工作表现。议员们通过了对这两位部长不信任的表决。此后，国家安全委员会公开表示尊重议会的决定，总统指示这两位部长作为代管继续任职。8 月 7 日，瓦尔达克辞职，后被任命为总统高级安全顾问。

10. 应阿富汗政府要求，安全理事会第 1988(2011)号决议所设委员会于 7 月 19 日批准将塔利班政权时期财政部长 Abdul Wasay Mu' tasim Agha 从名单上除名。自 2011 年 6 月 17 日推行这一措施以来，共有 20 人被除名。安全理事会目前正在审查执行 1988 号决议规定措施的情况，将在 2012 年年底完成该审查，以确保将授权任务和活动最好地调整到支持更广泛的和平与稳定工作。

11. 联合国阿富汗援助团(联阿援助团)继续为高级和平委员会的工作提供分析、咨询和后勤支援，并同开发署一起向阿富汗和平与重返社会方案提供上述支援，该方案的目的是让底层战斗人员离开战场。据阿富汗和平与重返社会方案联合秘书处说，5 025 名前反政府分子已正式参加该方案。其中约 10%在联合国地雷行动处支持下，目前在为人道主义排雷科工作，并为政府履行对《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》的义务作贡献。他们作为地方社区成员积极参与，关心自己的社区，这是复原和重返社会总体努力的一项积极成果。联阿援助团借助其阿富汗和平与重返社会方案技术委员会成员的身份，继续就重返社会战斗员的甄别、社区参与和安全问题进行倡导和提供咨询。

12. 高级和平委员会在萨拉赫丁·拉巴尼的主持下，寻求振兴旨在创造有利于持久和平政治条件的活动。委员会作出切实举措，广泛联系阿富汗社会各界，如妇女、青年和宗教代表，包括设立了一个民间社会工作组。7 月 2 日，高级和平委员会拉巴尼主席和资深成员访问了沙特阿拉伯并同沙特阿拉伯的有关方面达成共识，将同巴基斯坦合作以推动和平进程，并借助宗教学者和领袖们的重要作用。委员会成员 8 月初访问巴基斯坦的计划被推迟，据报告是因为库纳尔省的跨国界炮轰。

13. 来自该地区 150 多名著名学者、民间社会活动者和宗教领袖聚汇于喀布尔，举行伊斯兰合作促进阿富汗和平第二次国际会议。我的特别代表扬·库比什作了主旨讲话。6 月 21 日，会议通过最后声明，谴责自杀爆炸和其他滥杀平民的暴行，包括袭击圣地、宗教仪式、市场和公共集会。各地的举措中包括坎大哈省省长和乌鲁兹甘省省长在联阿援助团的协助下举行传统集会。7 月 2 日，几百名宗教领袖和部落长老在塔林科特集会，发布了支持和解的 11 点宣言。7 月 15 日，在坎大哈举行了类似的集会，与会者通过一项 15 点决议，强调需要法治、改革安全机构以及各省和平委员会的工作需进一步开拓。

B. 安全动态

14. 向阿富汗国家安全部队过渡安全责任的第三块工作如期进行，该部队接过了对卡比萨(省)、昆都士省、乌鲁兹甘(省)、和坎大哈全省的责任，这些地区的人口占阿富汗总人口 75%。已过渡地区的公共秩序或安全趋势明显恶化。政府授权的过度协调委员会目前正集中精力为最后两个阶段的过渡做准备。

15. 5 月份以来，关于加兹尼省安达尔县“人民起义”的报道引起广泛关注，塔利班同其他武装活动者为争领土控制权发生暴力冲突。在复杂变化的冲突中，关于抵制塔利班严厉限制的类似报告在古尔、拉格曼、楠格哈尔和努尔斯坦几省都有听闻，在拉格曼、洛加尔和瓦尔达克几省则有反叛团体内部冲突的报道。

16. 联合国继续监测同各地文职行动者的工作、流动性和安全有关的涉及安全的事件，特别是那些对联合国授权活动和方案的交付可能产生影响的事件。在本报告所述期间，在法拉、法利亚布、古尔、赫拉特、坎大哈和瓦尔达克几省发生的对车队袭击的直接目标是联合国和实施伙伴。8 月 29 日，一联合国车辆在巴尔赫省 Kaldar 县遭遇一个简易爆炸装置的爆炸，一名联合国的当地工作人员受伤，但未确定该车辆是否被作为目标。在巴德吉斯、巴格兰、法拉、赫拉特和库纳尔几省发生了绑架本国工作人员的事情，但在长老们的干预下这些人员均未受伤害获释。在楠格哈尔省，本国工作人员受到威胁；联合国人员使用的运输设施在喀布尔市和坎大哈市遭到袭击。

17. 记录的安全事件总体上少于 2011 年，更接近 2010 年的数量。从 5 月 1 日至 7 月 31 日，这是传统的战斗季节，期间共记录了 5 190 起事件，比 2011 年同期的 7 470 起减少 30%。评估认为，这是几种趋势造成的结果，包括阿富汗和国际安全部队对叛乱者、武器运输和资金的阻截，再加上国际部队的重新部署，减少了直接武装冲突的可能性。5 月 1 日至 7 月 31 日期间的全部事件中的 69%发生在南部、东南部和东部，大部分发生在加兹尼、赫尔曼德、坎大哈、霍斯特、库纳尔和楠格哈尔几省。

18. 反叛分子仍然主要是从东南和东部省份向喀布尔渗透。在库纳尔、拉格曼、洛加和楠格哈尔几省，5 月 1 日至 7 月 31 日期间记录到的安全事件比 2011 年同

期明显增加。绝大部分事件是武装冲突和简易爆炸装置的爆炸。自杀式袭击略有减少,5月1日至7月31日期间发生了32起,2011年同期则有37起。7月期间,虽然反叛者作出持续努力,但记录显示仅发生了5起自杀式袭击,2011年则为9起;袭击减少的部分原因是阿富汗部队和国际安全部队截获了大量爆炸和自杀装置,并除掉自杀式袭击小组。安全部门报告说,7月期间,在赫拉特、喀布尔、坎大哈和昆都士几市挫败5项袭击计划,8月2日侦破一个自杀小组,防止了即将发生的威胁。

19. 这些计划或已进行的袭击的复杂性增加了。6月21日,4名携带轻重武器的袭击者包围喀布尔郊外的一个湖边餐馆达12小时,打死21名阿富汗平民和3名阿富汗警察,另有7名平民受伤。塔利班声称对此负责,并为自己以平民及平民场所作为攻击目标辩护,称该餐馆是“非伊斯兰行为”。

20. 将阿富汗国家警察和阿富汗国民军的力量迅速大量增加到157 000人和195 000的目标执行情况超过预期。截至6月底,估计已部署了149 000名警察和185 000名军人。为更好强调警察的正当执法作用,人民警察秘书处处8个省督促成立了专门的社区值勤队;人民警察秘书处是内政部为协调社区值勤举措并同民间社会联络以加强警察问责制和回应而成立的。目前的工作重点是制订部级战略、教学课程和培训方案。但加强招聘女警察和增强女警力量的工作停滞不前,而这对确保妇女和儿童的司法救助至关重要。联阿援助团继续发挥积极作用,协调国际资源,以协助内政部这方面的努力并支持民间社会参与这些改革。以阿富汗公共保护部队代替私营保安公司的工作进展缓慢,在本报告所述期间,负责该项目的内政部副部长和首席执行官均被替换。

21. 截至8月中旬,阿富汗地方警察方案继续扩大,在71个核实地点部署了16 266名人员。在一些地区这些地方保安部队为稳定作出了贡献,但令人担心的问题仍然存在,包括有罪不罚、甄别、缺少明确的控制与指挥以及族裔或政治上有偏向的民兵可能再次出现。联阿援助团对任命受到侵犯人权指控的人担任职务以及对有关涉及阿富汗地方警察人员虐行的报告表示关注。6月23日,来自昆都士的一名阿富汗地方警察指挥官被逮捕,因为有人指控,他将一名18岁的妇女扣留了五天,并多次进行强奸。

22. 据当地官员称,8月初南部乌鲁兹甘省至少有9名普什图部落人被杀。很多人认为,肇事者是哈扎拉族社区的人,他们自称是地方防卫行动官员。上述事件之前,哈扎拉族的两名成员死亡,看起来是死于塔利班之手。当地政府官员担心族裔问题造成的暴力循环的幽灵,并担心如果得不到司法公正普什图社区会将武器转向政府。

23. 不断有关于阿富汗各种治安机构发生倒戈的报告。这包括西北部巴德吉斯省的17名地方警察成员据理解在6月24日参加了塔利班,7月3日,又有93人改

换门庭。同事和国际伙伴遭穿阿富汗服装的人杀伤的事态令人担忧，这影响治安过渡期的信任，而这一过渡的基础就是阿富汗人同其外国辅导者之间的密切合作。这些事件包括，在 8 月 17 日，地方警察的一名新兵，据信是前反叛分子，在西部法拉省的第一天训练时就开枪打死两名国际安全援助部队人员。阿富汗内部的事件包括一名阿富汗警察 8 月 11 日在西南尼姆鲁兹省打死 10 名同伴。

C. 区域合作

24. 在 6 月 14 日“亚洲心脏”喀布尔部长级会议上，就区域合作和在广泛领域建立信任取得进展，这次会议是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的第一次部长级后续会议。与会者包括来自 14 个亚洲心脏国家的高级代表团，14 个赞助国和 11 个区域和国际组织。会上与会者决定着手执行建立信任措施的 7 项优先措施：灾害管理；反恐怖主义、禁毒；商会合作；商业机会；区域基础设施；教育。筹划、制定和执行有关措施的工作正在进行中。

25. 为扩大伊斯坦布尔进程成果，在东京会议之前，印度工业联合会 6 月 24 日在新德里举办阿富汗投资峰会。阿富汗和印度政府都派出重要部长出席，来自 33 个国家的 500 多人出席会议，大约 150 个印度公司和 85 个阿富汗公司承诺援助阿富汗，帮助它发展经济。

26. 7 月 7 日，阿富汗外交部副部长贾韦德·努丁主持了一次高级官员会议，为 7 月 23 日的喀布尔大使级会议做准备，会上各国就建立信任措施起带头作用，同意迅速指定协调中心并同区域技术组共同起草执行计划。联合国各机构、基金和方案的支持得到确认。9 月 3 日，反恐怖主义区域技术组在安卡拉举行会议，领先的国家是阿富汗、土耳其和阿拉伯联合酋长国。

27. 7 月 19 日，阿富汗总统在喀布尔会见了巴基斯坦总理拉贾·佩尔韦兹·阿什拉夫和外交部长希娜·拉巴尼·卡尔。巴基斯坦代表团重申支持和平进程并保证更努力地推动阿富汗人之间的直接接触和谈判。7 月 3 日，美利坚合众国国务卿希拉里·罗德姆·克林顿在电话中对 11 月发生的悲剧事件表示遗憾，在该事件中 24 名巴基斯坦军人身亡。同日，巴基斯坦宣布重新开放进入阿富汗的北大西洋公约组织供需通道。

28. 7 月 21 日塔吉克斯坦 Kuhistoni 巴达赫尚省(Kuhistoni Badakhshon)的国家安全负责人遭暗杀及此后塔吉克斯坦的军队行动在阿富汗北部巴达赫尚省产生了跨国界影响。阿富汗境内有塔吉克族极端团体的报告使人担心他们会利用不稳定局势。7 月 26 日，塔吉克斯坦总统埃莫马利·拉赫蒙与阿富汗内政部长会晤，讨论边界联合保安问题。塔吉克斯坦在军事行动期间关闭了边境，影响到居住在山区巴达赫尚省的阿富汗人的活动。联阿援助团在上述事件期间保持同阿富汗和塔吉克斯坦有关省的官员和领事官员联络，包括为人道主义援助准入进行联络。

29. 在本报告所述期间，我的特别代表对哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和俄罗斯作了正式访问。6月18日同哈萨克斯坦总统努尔苏丹·纳扎尔巴耶夫在阿斯塔纳举行会晤，重申了其政府对区域合作、包括在伊斯坦布尔进程框架内的区域合作的积极支持。5月13日至15日在莫斯科举行了若干会晤，外交部长谢尔盖·拉夫罗夫和其他高级官员表示了俄罗斯对制毒贩毒问题的强烈关切。9月5日至7日在比什凯克进行的会晤讨论重点是区域局势动态。

三. 人权

30. 与2011年同期相比，5月1日至7月31日所记录的平民伤亡人数减少4%。根据联阿援助团的记录，上述3个月的平民伤亡人数为2378人(930人死亡，1448人受伤)，2011年的平民伤亡人数为2466人(1029人死亡，1437人受伤)。特别是，因自杀式袭击和亲政府部队与反政府分子之间的地面交火导致的平民伤亡人数显著减少。造成平民伤亡的责任85%应由叛乱分子承担，高于2011年同期的78%；亲政府部队应承担的责任占7%，低于2011年的12%。在9%的情况下，无法把平民伤亡的责任归咎于任何一方。

31. 据称，毛拉奥马尔在庆祝标志斋月结束的开斋节讲话中，敦促塔利班战斗人员不要伤害平民，称这是一项宗教义务。同样，伊斯兰党派别领导人吉尔布丁·希克马蒂亚尔也在此际发表公开讲话，强调保护平民。与这些言论相反，平民经常光顾的地点依然遭到袭击，针对平民的杀戮增加。斋月期间，至少有5起针对清真寺伊玛目的袭击。迄今为止，2012年迄今死伤人数最多的一天是8月14日，全国各地发生了暴力事件，其中几起事件以购物者为目标，造成200多名平民伤亡。据报道，在8月27日的一起事件中，包括2名妇女在内的17名平民在赫尔曼德省惨遭杀害，其中一些人被斩首。联阿援助团发表声明，强烈谴责这一应受严惩的行为，并要求将犯罪人绳之以法。9月1日，在Sayedabad(瓦尔达克省)发生的一起双重自杀式袭击造成至少8名平民死亡。一名自杀炸弹手发起袭击后，一枚巨大的卡车炸弹爆炸，将该县的行政中心夷为平地，还毁坏了该地区周围的建筑。

32. 5月1日至7月31日期间，针对包括政府官员、工人、社区长老和宗教行为体在内的平民的杀戮也有增加，导致231人死亡，139人受伤。与2011年同期162人死亡，35人受伤的人数相比，增加了88%。受伤人数增加3倍的部分原因可能是在这些杀戮中使用的简易爆炸装置增加。7月13日，拉格曼省妇女事务部负责人Hanifa Safi被遥控爆炸装置炸死，其家人也受伤。7月14日，北部萨曼甘省一场婚礼上发生的自杀式袭击的目标是当地议员及铁腕人物，Ahmad Khan Samangani，并造成地区警察指挥官、国家理事会省级负责人和其他23名平民死亡。没有反叛团体声称对此负责；面对复杂的派系间和派系内紧张关系，关于犯罪人及其动机的说法各方各执一词。在亲政府方面，空袭、夜间袭击和其他军事

行动造成的平民伤亡人数显著下降。与亲政府部队使用的其他战术相比，空袭依然造成较多平民伤亡。

33. 有害的传统习俗，特别是影响妇女和女孩的习俗依然普遍。继当地妇女团体和广大民间社会的严重抗议之后，司法部长于 6 月 24 日对其称妇女庇护所为不道德之地的言论道歉。联阿援助团重申其支持这些为脆弱的阿富汗妇女和女孩提供重要支助的庇护所。联阿援助团对阿富汗国内继续法外杀害妇女以及为维护名誉而杀害妇女表示关注。7 月初，塔利班在帕尔旺省公开处决被控通奸的 22 岁妇女的视频引起全球强烈抗议。民间社会强调，担心国际军事力量的缩减可能对阿富汗妇女过去十年取得的成就造成不利影响。在 7 月 24 日的声明中，一些团体组成的联合组织呼吁联合国暴力侵害妇女行为及其因果问题特别报告员进行访问。

34. 随着妇女民间社会团体活动家的奔走呼吁，几名官员因暴力侵害妇女行为被起诉，其中包括洛加尔省监狱长，此人因 2010 年强奸一名 15 岁女孩而被定罪，并处以 16 年监禁。7 月 17 日和 18 日，在喀布尔启动了 N-和平网络，这是支持妇女在建设和平进程中发挥领导力的平台。在联合国协助下，35 名妇女领导人聚集一起，一致认为和平进程和诉诸法律的机会是 N-和平行动计划 2012-2013 年的当务之急。

35. 在联阿援助团的支持下，阿富汗媒体监察组织(Nai Supporting Open Media)和一些记者协会及工会于 6 月 27 日召集全国媒体代表开会，讨论《大众传媒法》修正案草案。人们关切的是，信息和文化部正在拟订的提案有遏制言论自由、增加政府对媒体控制的危险。7 月 27 日总统令的措辞可能还限制接收和传播信息的权利，因为该法令命令媒体“不得进行反国家宣传，不得从事可引起不良动机或误导青年的工作”。

四. 喀布尔进程的 implementation 情况和援助的协调一致性

36. 6 月 26 日，在筹备东京会议期间，阿富汗政府和联阿援助团共同主持的联合协调监测委员会举行会议，核准了题为：“实现自力更生：变革十年的战略构想”的政府文件和 5 个国家优先方案。该文件拟订了一个路线图，以使阿富汗得到巩固，成为一个全面行使职能、为阿富汗人民服务的可以持久的国家。文件重点关注逐步减少对外国援助的依赖，政府承诺实现人类发展和千年发展目标。

37. 根据东京会议上通过的《东京宣言》和《东京框架》，政府承诺关注 5 个关键领域：民主和公平选举；法治和人权——包括对妇女权利的特别关注；公共财政和商业银行；预算执行和国家以下各级的治理；包容性增长和可持续增长。同样，国际社会重申其承诺，50%的发展援助将通过阿富汗政府国家预算提供，80%

的援助将配合国家优先方案，并迟于 2012 年 12 月由联合协调监测委员会来确定并核准阿富汗政府的援助管理政策。

38. 7 月 31 日在喀布尔举行的捐助者会议上，财政部提出了有关落实《东京框架》的概念文件。此举受到国际社会的欢迎，认为这是设定东京后议程的积极步骤，其中明确关注相互问责。将进一步拟订此文件，以便将以下工作列为重点：为开展可持续的政策对话，商定以联合协调监测委员会为基础的适当援助架构。迄今为止，该委员会已核准 16 个国家优先方案，表明阿富汗政府及其国际伙伴之间就优先部门的政策方针达成了共识。将加紧最后六个方案的工作，以期 10 月份获得委员会的核准。

39. 在筹备东京会议的讨论及会议期间，民间社会发挥了强有力的建设作用。25 个地方组织组成的平台，其中包括所有主要的伞式组织、几个妇女团体、主要工会和一个青年组织组成了民间社会联合工作组。该工作组选出阿富汗民间社会代表前往东京，与日本非政府组织指导委员会进行联络，并起草了一份立场文件，其中强调，安保、问责和善治对可持续发展至关重要，民间社会行为体必须在自力更生的阿富汗发挥建设性作用。

40. 6 月 29 日，国际货币基金组织执行局完成了扩大信贷机制安排下阿富汗经济业绩的首次审查，注意到在改革目标方面取得了进展。关于喀布尔银行问题，（在 2010 年对该行经营情况的担心导致大量提款并最终使之受到审计并被监管），阿富汗当局报告收回了一些现金。但是，无一股东全额偿付，案件移交给一个特别法庭和金融纠纷解决委员会。

五. 治理和法治

41. 东京会议之前，联阿援助团为捐助方之间的协商会议提供了便利，以帮助最终完成有关地方治理的国家优先方案，即 6 月 26 日核可的方案之一。随着省级重建队解散，对国家以下各级的治理提供支持将越来越重要。联阿援助团一直在协助政府制定和协调实施计划，以及最终确定并核可问责制与透明度方案和有成效与有效率的治理方案。

42. 独立的联合反腐败监督和评价委员会于 7 月达到 5 人的满员编制，这对通过体制解决腐败问题具有重要意义。作为委员会第六次任务的部分工作，其国际成员于 7 月 6 日至 20 日访问了阿富汗，包括与政府官员以及国际社会和民间社会代表进行协商。委员会另外批准了 17 个基准和建议，使基准和建议总数分别达到 73 和 74 个。所建议的措施包括：加强民间社会的监督作用；加强对边境管制的监督；公众意识活动，其重点是反对腐败行为的宗教约束；遵守有关分包的限制；重点关注建议予以审计的具体组织和项目。

43. 仍在继续努力完成法律和人人享有正义国家优先方案，但预计 10 月份无法完成修改草案供联合协调监测委员会核可。虽然人们认识到司法部门的复杂性使拟订此种方案尤其困难，但令人关切的是，喀布尔会议两年后，在这一关键领域迄今还没有经核可的方案。同时，联阿援助团正与捐助方合作，使政府了解应向司法方案提供的预期支持。司法部门的立法改革正取得稳步进展。新起草的《刑事诉讼法》于 6 月 30 日提交给国民议会，预计将很快纳入立法议程。这段期间内，还设立了几个修订《刑法典》的工作组。首席大法官和最高法院一名法官的任期于两年前到期，任命新人员的工作仍未完成。

44. 根据 2012 年 3 月两国政府之间的谅解备忘录，将美国军方控制的帕尔旺拘留所被拘留者移交给阿富汗当局的工作仍在进行。100 名少年被转移至喀布尔少管所，突出表明人们对以下方面的关切：监狱过度拥挤，以及将危险性较大的少年关押在并非用于关押高保安级别被拘留者的设施可能引起的安保风险。联阿援助团向政府强调，必须将这些少年与其他被拘留少年分开，并确保采取额外的安保措施。

六. 发展和人道主义援助

45. 2012 年 6 月，阿富汗公共卫生部长与世界各国同行一起签署了一项与秘书长“每个妇女每个儿童”倡议相一致的承诺，支持消除可预防的儿童死亡。此项承诺将有助于加强阿富汗的儿童生存国家计划，监测结果，更加关注处境最不利和最易受害儿童。6 月 27 日，中央统计局发布了 2010-2011 年多指标类集调查。在联合国支持下开展的调查显示，近一百万 5 岁以下儿童严重营养不良。与 2003 年的上次调查相比，与妇女和儿童有关的大多数指标取得显著进展。57%的人口获得了改善的饮用水，初等教育年龄的男孩和女孩的入学率分别为 63%和 46%。但人们在获取保健服务方面仍明显存在较大差距：2008-2009 年，分娩的城镇妇女中，74%获得了保健人员的护理，而在农村地区，这一比例降至 30.5%。在几乎所有指标中，妇女受教育程度是最可靠的预测因素；例如，获得中等或高等教育的妇女中，45%得到产前照顾，未受过教育妇女的比例为 11.8%。

46. 第二副总统卡里姆·哈利利将支持解决孕产妇和儿童营养不足问题的营养行动框架落实并监督其执行工作。在联合国和世界银行的支持下，教育部、公共卫生部、商业部、农业部和农村复兴部拟定了该框架，其目标是防止发育障碍，重点关注受孕后 1 000 天。7 月 23-24 日，阿富汗和巴基斯坦官员在喀布尔举行了主题为脊髓灰质炎的会议。根据 8 月份获得的数据，2012 年阿富汗境内已证实的脊髓灰质炎病例有 17 个，大部分在赫尔曼德、坎大哈和库纳尔省。此次会议由阿富汗公共卫生部长主持，与会者提出了一个联合计划，以加强跨境协调，包括在不安全边疆地区为儿童进行免疫接种，以及为在阿富汗和巴基斯坦之间往返的人进行接种。

47. 联合国正与难民和遣返事务部、农村发展部、农业部、劳动和社会福利部最后确定难民自愿回返和重返社会联合方案。该方案将落实 2012 年 5 月“支持自愿回返、可持续重返社会和援助东道国的阿富汗难民解决方案战略”中阿富汗的工作。此项工作由阿富汗政府管理，将在国家优先方案框架内利用基于社区的办法来实现可持续的重返社会。目标是在 4 年期间，使 48 个回返人数多的地区获得改善的基本服务、谋生机会、保护以及机构能力建设。

48. 在东京会议间隙期间由联合国难民事务高级专员办事处主办的高级别活动以及《东京宣言》都强调了阿富汗难民和境内流离失所者可持续回返和重返社会的重要性。同样，在“亚洲心脏”部长级会议上，与会者建议，在伊斯坦布尔进程下一阶段中优先实施有关难民的建立信任措施。

49. 截至 6 月 30 日，冲突使约 425 000 人(约 65 000 个家庭)流离失所——其中约四分之一是 2012 年新近流离失所(比 2011 年同期增加 14%)。在境内流离失所不断增加的背景下，政府指派难民与遣返事务部拟订国家政策，以解决流离失所的原因，加强预防、保护和援助，并制定持久解决办法。为支持这种全面的办法，并增强包括省级主管机构和流离失所者代表在内的主要利益攸关方的认识，于 7 月 14 和 15 日举办了一次全国协商讲习班。境内流离失所者人权问题特别报告员在阿富汗执行任务期间出席了此次讲习班，以加强对新政策的政治支持。8 月 29 日，我的副特别代表兼人道主义协调员访问了贾拉拉巴德，以讨论尤其是库纳尔省最近的安全事件导致的数百个家庭流离失所的问题。

50. 洪水、地震、山崩、极端天气、塌方和泥石流等自然灾害继续影响阿富汗人口中已处于弱势的群体。根据联合国的记录，6 月 1 日至 7 月 31 日，57 个县发生了 58 起自然灾害事件，31 783 人受到影响，造成 116 人死亡，2 046 所房屋被毁。好消息是，继 2011 年干旱之后，阿富汗农业、灌溉和畜牧业估计，2012 年全国谷物产量将达到 630 万公吨。这将是 35 年来的第二大丰收，比 2011 年的收成增加 42%。

七. 禁毒

51. 6 月 26 日，联合协调监测委员会核可了禁毒监测机制，该机制将由禁毒部和联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)共同主持。该机制的首要任务将是摸清现有国家优先方案内各项与禁毒有关的活动，同时注意到方案中可能影响禁毒成果的其他活动。现在，禁毒部也将派代表参加上述委员会及其常设委员会会议以及喀布尔进程相关论坛。该机制的工作和决定将从以下方面获得信息：经修订的《国家毒品管制战略》；禁毒部的各种现行办法，其中包括关于替代生计、减少毒品需求、执法、公众意识和体制建设的办法。

52. 6月20日,禁毒部在喀布尔 Amani 高中就禁止药物滥用和非法贩运国际日举行仪式,国内和国际的高级别利益攸关方参加了此次活动。禁毒部部长扎拉尔·艾哈迈德·穆克比尔·奥斯马尼强调,必须加强对前体化学品的管制,加强区域和国际努力。据估计,2012年,政府主导的铲除工作队已铲除 10 282 公顷罂粟——巴达赫尚省的质量检查仍在进行,其数字未包括在内——已经比 2011 年(3 810 公顷)增加了 170%。

53. 6月27日,毒品和犯罪问题办公室与阿富汗政府在纽约组织了一次关于禁毒工作区域合作的简报和交流会,旨在加强对阿富汗及其邻国政府的支持,将商定的区域合作目标转化为具体行动。毒品和犯罪问题办公室执行主任主持了此次活动,与会者包括禁毒部部长以及塔吉克斯坦药物管制署署长。讨论内容包括加强现有工作的业务方面,例如阿富汗、巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国之间的三方举措以及其他区域机制。

八. 特派团支助

54. 联阿援助团继续重组特派团,以便在当前和预期的政治、安全和财政局势中根据以下方面的指导最好地完成任 务:根据安全理事会第 1974(2011)号决议开展的全面审查的结果、此后安全理事会第 2041(2012)号决议对任务的延长以及大会在第 66/248 号决议中为特别政治任务核准的供资水平。特派团 2013 年预算将大幅减少,目前预计会减少 18%至 19%,以符合大会为 2012-2013 两年期核准的总体供资水平;这增加了此方面考虑的紧迫性,并在工作权衡中明确加上了财政因素。鉴于对联合国系统的整体影响,在特派团内部以及与联合国国家工作队进行了广泛协商。活动区缩小和资源减少必定会影响行动能力,突出表明必须专注于核心战略目标。联合国系统正在阿富汗开展方案关键度工作,以审查并确定特派团和联合国国家工作队的主要活动,以及实施各自任务的有效、灵活和安全的模式。

55. 特派团组合中的关键业务要素包括关闭 9 个省级办事处,将核定的国际和本国工作人员减少近 25%(629 个职位),以及调整特派团的后勤支援,包括将航空资产数目从 10 减至 7。目前核定的军事和警务顾问数量也已下调。在本报告所述期间,巴德吉斯、古尔、尼姆鲁兹和查布尔各省级办事处已停止开展行动,戴孔迪、库纳尔、萨尔普勒、塔哈尔和乌鲁兹甘各省级办事处将于 2012 年底关闭。如同古尔省办事处的情况一样,各机构、基金和方案将接管一些房地。特派团已获授权活动的核心仍是覆盖全国,但现在将采取更灵活的方式,其中各区域办事处将发挥有后勤和实务能力的枢纽职能,并尽可能覆盖邻省。

56. 已启动对确保工作人员安全和保障的业务标准至关重要的核心基础设施的先前计划投资。巴尔赫和巴米扬办事处的建设工作正在进行,预计 10 月可投入使用。按照设想,唯一的大型新基础设施投资是出于安全考虑,将昆都士办事处

迁离现有营地。联阿援助团会继续将各项职能迁至科威特。在此方面，与联合国伊拉克援助团建立综合后台的工作继续开展，初始阶段是对财务股和人力资源股进行整合。

57. 拟议的机构重组还包括设立民政股，合并特派团的治理股和发展一致性股。此外，儿童保护股将与人权股合并——但保持所规定的与负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表的上下级关系。联阿援助团和开发署将按照维持和平行动部/开发署关于法治的联合指导方针，加强在司法部门的合作，加强省级活动的战略一致性和协调。联阿援助团培训中心继续与地方和区域机构合作，以加强国家能力，集中力量邀请国际顾问加入特派团。

九. 意见

58. 东京会议进一步加强了阿富汗政府和国际社会对持久伙伴关系的承诺。2001年12月在德国波恩举行的联合国关于阿富汗问题的会谈作出共同承诺，2012年5月在美国芝加哥举行的北大西洋公约组织首脑会议关于阿富汗问题的讨论重申了这些承诺，现在东京框架又对其作了补充。我祝贺政府为这次活动作了一流的准备工作并具有设法执行其成果的干劲；我欢迎国际伙伴们慷慨认捐，到2015年时将提供超过160亿美元的财政援助，并直到2017年继续提供支助，其水平保持在或接近过去十年。现在需要持续注意尚未执行的方案、关于振兴联合协调监测委员会机构的协议以及采取援助管理政策。落实这些承诺的工作必须着重于实现下述最终目标：不可逆转地走上自力更生、合法政府结构、提供服务和稳定的道路。

59. 东京框架中可以显示的进步指标至关重要。排列恰当的国家优先方案现在必须变成取得实实在在发展成果的工具。通过认可监察机制、东京会议的成果以及7月27日总统令，将禁毒作为一项重要工作来抓，这是看到了这个问题的跨领域性质，是积极的步骤。在处理腐败问题上，需要给予监测和评价委员会更大的官方支持，支持它履行任务，同时还需要就出问题的喀布尔银行还款和起诉有关人员方面取得进展。国际社会，包括联合国系统，则必须提供可预测的援助，这种援助应加强国家自主权和能力。

60. 保护和促进人权、特别是妇女权利方面的成果至关重要，这也是捐助方在东京会议上反复强调的。在这方面，执行《消除暴力侵害妇女行为法令》和《阿富汗国家妇女行动计划》是关键指标。正如多指标类集调查所突出显示，致力于妇女赋权最终是投资于发展成果。

61. 下一轮选举对政治转型的重要意义也是东京会议的中心议题。这次选举必须成为一场在没有内外部干预的情况下进行的公平竞争，在这场竞争中全体阿富汗

人民都能登记和投票。政党和民间社会的激烈辩论以及新闻媒体的自由报道都是政治多元主义的重要元素。应该利用国内和国际社会的强烈关注，并在过渡期间商定和巩固独立和具有公信力的机构、框架和进程。独立选举委员会的坚强领导对于捐助方的信任、特别是进程的公信力至关重要。开发署的第二期选举支助项目正在为阿富汗提供能力建设和选举援助。如果阿富汗当局提出要求，联合国将随时派出需求评估团以确定是否可开展选举支助工作。

62. 在 2011 年发生事件数量创下历史新高之后，安全局势有所改善。但是，这种改善并没有使民众感到治安出现好转，也没有反映出长期稳定所需要的组织结构得到加强。冲突循环根深蒂固，而打破这种循环的基础条件却基本未变。此外，国际存在的缩小将给许多领域带来严重的财政影响，至少在短期内随着资金减少可能会出现犯罪增加、暴力加剧的现象。阿富汗政府和国际社会应该进行合作，共同减少因经济萎缩而造成的安全和人道主义风险。联合国将与主要的利益攸关方合作并在有限的资源范围内，帮助阿富汗人民填补随着转型加速可能出现的资金缺口。

63. 截至目前，安全过渡工作按照计划和预期进行。为了避免可能出现的长期冲突或动荡分割加剧，利益攸关方日益认识到迫切需要商讨一项阿富汗内部的求同存异方案。塔利班部分成员的有关对话者出现了有意进行对话的迹象。开展斡旋、为阿富汗主导和阿富汗所有的和平和解进程提供支持，将继续成为联阿援助团的核心优先工作。我支持第 1988(2011) 号决议制定的制裁制度与阿富汗和平和解框架更好地保持一致。具体而言，旅行禁令豁免可以成为进一步推动和平努力的有效手段。宗教人士和机构在促进和解、增进和平方面也能够发挥重大作用，而联阿援助团正在继续加强这一领域的外联能力和活动。

64. 平民伤亡减少固然令人高兴，但是这一成果脆弱，并且平民伤亡的人类惨剧仍在上演。反政府人员使用的压板式简易爆炸装置、自杀袭击、针对平民、特别是和平和解进程积极参与者的屠杀，是造成平民伤亡最主要的方式。这种令人斥责的恐怖行为的肇事者、组织者以及内部和外部的支持者必须认识到，他们违反了国际法和安全理事会的相关决议，他们最终必将受到法律的制裁。我特别呼吁反政府人员允许人道主义组织进入社区，并就支持开展接种活动作出公开承诺。

65. 应该承认，亲政府力量为减少平民伤亡采取了一些有效步骤。随着阿富汗安全部队履行的职责不断增加，在阿富汗军队中设立减少平民伤亡工作组将能确保事件得到及时调查和准确跟踪，这将成为这方面工作的一个重要延续。对于承担保护平民责任的阿富汗部队的公信力，对于加强法治工作，问责制度不可或缺。必须建立明确的指挥控制结构，联阿援助团将继续与利益攸关方一起协商解决对阿富汗警察的怨愤情绪。

66. 考虑到阿富汗巨大的人道主义需求，年中审查后联合呼吁程序已提高到了 4.48 亿美元，用以应对大约 880 万民众的维生需要。令人担忧的是，截至 8 月 1 日供资比例仅为 33.5%，比 2011 年同期资金减少一半以上。

67. 伊斯坦布尔进程对区域支持起到了重振作用，并加强了支持的协调性，使对阿区域援助建立在相互的自我私利的基础之上，而不再具有慈善性质。亚洲心脏地带国家及其支持国的参与进度超出了初期预计，因为这一进程由区域国家参与、阿富汗领导并得到国际支持而具有强大的多边性质。我要特别感谢邻国和参与国作出承诺，率先采取伊斯坦布尔进程框架内商定的各项建立信任措施。

68. 联阿援助团因资源大量减少而进行了结构调整，这将势必影响到自身的业务能力和授权任务的执行。鉴于阿富汗政府、民间社会和会员国对 2014 年后联阿援助团和整个联合国系统的作用和职责抱有各自的期望，应该进行一场建设性辩论。联阿援助团的缩编，绝不能成为其撤出的前奏。六十年来联合国始终是阿富汗的坚强伙伴，联合国对阿富汗及其人民实现和平与安全未来的承诺始终不变。

69. 我谨再次向联合国驻阿富汗的全体本国和国际工作人员，特别是我的特别代表扬·库比什表示感谢，感谢他们继续在艰难的环境中为支持阿富汗人民而贡献力量。