



大会
第六十九届会议
议程项目 37
阿富汗局势

安全理事会
第六十九年

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. 本报告是依照大会第 68/11 号决议和安全理事会第 2145(2014)号决议提交的，其中要求我每三个月报告一次阿富汗境内的事态发展。本报告提供自 2014 年 9 月 9 日我上次报告(A/69/540-S/2014/656)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。报告还概述了政治和安全方面的主要事态发展以及与阿富汗有关的区域和国际事件。

二. 相关事态发展

2. 由于阿富汗总统阿什拉夫·加尼于 2014 年 9 月 29 日就任和 9 月 21 日与政府长官阿卜杜拉·阿卜杜拉达成了建立民族团结政府的协议，选举僵局因此结束，标志着阿富汗民选领导人第一次和平移交权力。旷日持久的选举进程造成日益严重的政治、安全和经济损失，在此令人关切的背景下，阿富汗和国际社会欢迎两名总统候选人达成协议，9 月 29 日加尼总统举行就职典礼，并任命阿卜杜拉先生为政府长官。

3. 加尼总统宣布了一项强有力的议程，其中包括治理、法治和打击腐败，并将和解作为当务之急，还包括区域互动协作计划。9 月 30 日，阿富汗签署了与美利坚合众国的双边安全协定及与北大西洋公约组织(北约)的《部队地位协定》，从而



为 2014 年以后继续提供国际军事援助提供了法律框架。区域对话的核心是 10 月 31 日在北京举行的第四次亚洲心脏地带/伊斯坦布尔进程部长级会议，会上加尼总统概述了阿富汗新政府的改革议程，着重指出由阿富汗主导和享有自主权的有效和平进程的优先事项。与会国表示愿意同阿富汗新政府共同努力，在整个区域加强合作。12 月 4 日举行的阿富汗问题伦敦会议奠定了基础，以延长向新政府提供的政治和财政支助，并就新政府改革议程的主要内容达成一致。

A. 政治动态

4. 2014 年 9 月 21 日，总统候选人阿卜杜拉先生和加尼先生在离任总统哈米德·卡尔扎伊的面前签署了“两个竞选团队关于民族团结政府结构的协议”。我的特别代表扬·库比什和美国驻阿富汗大使詹姆斯·坎宁安大使作为证人签署了该协议。当日晚些时候，独立选举委员会(“委员会”)宣布加尼先生当选为阿富汗总统，阿卜杜拉先生被指定为政府长官，但投票结果待日后公布。

5. 该协议反映出两位总统候选人及其竞选团队之间的紧张谈判，以及卡尔扎伊总统、美国和联合国为推动就最后文本达成共识所作的斡旋努力。9 月 10 日，我在与阿卜杜拉先生和加尼先生进行的单独讨论中强调，双方应遵守其 7 月 12 日的公开承诺，缔结民族团结政府政治协定。9 月 11 日，主管政治事务副秘书长杰弗里·费尔特曼先生在喀布尔会晤了阿卜杜拉先生和加尼先生，重申了这一信息，并确认联合国继续是阿富汗的积极支助伙伴。

6. 该协议规定了民族团结政府的形式和职能，着重强调政治稳定和改革的重要性。该协议核心内容包括承诺在两年内召开支尔格大会(大国民议会)，审议《宪法》修正案，以设立行政总理职位。在此期间，依照该协议，通过总统令设立政府长官职位。该协议还提出一套关于择优、平等和公平分配民族团结政府中重要任命的原则，以及实行全面选举改革的步骤。

7. 在该协议之前，独立选举委员会完成了对 9 月 14 日总统选举的全面审核，这一天完成了对选票无效的裁定。审核规模和范围空前，涉及在候选人代理人、观察员、媒体和联合国在场的情况下，由国家选举当局单独打开和审查 22 000 多个投票箱。在审核过程中未公布正式的累计总数，但两个竞选团队坚称的重计和无效选票彼此吻合，这意味着普遍认为委员会公布的加尼先生领先的初步结果预计不会变化。

8. 9 月 26 日，委员会向当选总统加尼提交选举证书，这表明他在第二轮总统选举中获得 712 万有效选票中的 55.27% 选票。他在接受证书时发表讲话，强调民族团结，并祝贺离任总统卡尔扎伊从一位民选总统向另一位民选总统和平移交权力。尽管两位总统候选人支持者之间的紧张关系仍然存在，但事实证明，在提交证书之后有媒体报道担心出现内乱是毫无根据的。

9. 两天后，卡尔扎伊总统作为国家元首向全国发表最后讲话，强调其政府取得的成就，并表示他希望阿富汗不久将恢复和平。他祝贺当选总统加尼先生与阿卜杜拉先生达成协议，并呼吁所有阿富汗人支持民族团结政府。

10. 加尼总统 2014 年 9 月 29 日宣誓就职后，宣布阿卜杜勒·拉希德·杜斯塔姆为第一副总统，穆罕默德·萨尔瓦尔·达尼什为第二副总统，阿卜杜拉·阿卜杜拉为政府长官，穆罕默德·汗和穆罕默德·莫哈奇克为副政府长官。加尼总统在就职演说中概述了一个广泛议程，涉及国家体制改革和施政；经济、人力资本和安全的相互依存问题，包括呼吁塔利班和伊斯兰党古尔布丁参加政治讨论；建立稳定和繁荣阿富汗的外交政策倡议。政府长官阿卜杜拉在讲话中表示致力于民族团结，并与总统合力促进阿富汗发展。

11. 在就职后立即开始建立新政府的初步步骤。9 月 29 日至 10 月 1 日，加尼总统任命若干高级顾问，包括改革和施政问题特别代表艾哈迈德·齐亚·马苏德、国家安全顾问哈尼夫·阿特马尔及国家经济顾问 Hazrat Zakhelwal。他还采取措施履行其竞选承诺。9 月 30 日，新政府分别与美国和北约签署了《双边安全协定》和《部队地位协定》，这两项协定共同促进建立北约坚定支持特派团，为阿富汗安全部队提供训练、咨询意见和协助。经国民议会下院和上院于 11 月 23 日和 27 日分别核准，这两项协定于 2014 年 11 月 30 日生效。

12. 加尼总统采取初步步骤精简行政当局，加强法治及打击腐败。10 月 1 日，总统将总统办公室主任办公室并入行政事务办公室，以减少政府机构的数目和费用。他发起关于加强检察长办公室、最高审计局、监督高级办公室和独立联合反腐败监测和评价委员会之间协调的讨论，以便更有效地打击腐败。与此同时，广泛宣传改革议程，包括在昆都士、赫拉特、古尔、加德兹、坎大哈、楠格哈尔和霍斯特等省与政府和安全官员、社区领袖、长老和民间社会代表进行讨论。10 月 2 日颁布一项总统令，重新调查 2010 年喀布尔银行欺诈案。

13. 10 月 13 日，政府长官阿卜杜拉主持召开了首次部长理事会会议。根据 2014 年 9 月 21 日协定，10 月初设立了总统与政府长官顾问机制，以确定部级提名的要求和标准。总统与政府长官继续共同努力建立新内阁，在此之前，前政府部长继续任职。11 月 9 日和 10 日，国民议会下院和上院分别呼吁加快建立新内阁。随后，政府长官发表声明，强调总统与他本人关于新内阁组成和选举改革安排讨论的合作性质。

14. 10 月 25 日，独立选举委员会宣布了 4 月 5 日省议会选举结果。在省议会 458 个席位中，男女候选人分别赢得 361 个席位和 97 个(21%)席位。由于选举机构对投诉作出裁定，根据初步结果获胜的 47 名候选人被撤消。其中一些候选人抗议最后结果，指称独立选举投诉委员会对投诉的处理不当并操纵结果，特别是在赫拉特省，抗议尤为激烈。新设立的省议会首先进行内部选举，以填补其在国民议

会上院的配额席位。他们中止了惯常做法，即派 1 名省议会代表替补将由县议会代表填补的空缺席位，对他们而言尚未在阿富汗进行选举。

15. 加尼总统就职以来，明确承诺发起由阿富汗主导和享有自主权的和平进程。10 月 17 日，他在会晤国家乌里玛理事会成员时，敦促宗教领袖与行政当局合作，在实现阿富汗和平方面发挥积极主动的作用。10 月 31 日，加尼总统在亚洲心脏地带/伊斯坦布尔进程部长级会议上发言时强调，和平是新政府的最高优先事项。他再次邀请“政治反对派、特别是塔利班参加阿富汗人之间对话”，并请国际伙伴支持由阿富汗主导和享有自主权的和平进程。

16. 塔利班尚未表示愿意正式接触。在 9 月 22 日发表的一项声明中，塔利班反对组建民族团结政府，并呼吁继续冲突，直至“结束外国占领”。继阿富汗政府与美国和北约签署安全协定之后，塔利班于 9 月 30 日发表声明，谴责这两项协定，称总统就职时发出的和平与和解信息具有“欺骗性”。10 月 7 日，塔利班在美国发起阿富汗军事行动 13 周年之际发表声明，再次呼吁袭击国际部队并谴责这两项安全协定。11 月 4 日，伊斯兰党古尔布丁发明另一声明，谴责《双边安全协定》，敦促国民议会不予批准。

B. 安全

17. 自夏季结束以来，阿富汗政府在保卫仍处于叛乱压力下的重要县方面面临着持续和蓄意挑战。选举后的政治僵局以及与美国和北约安全协定的延迟签署造成一种不确定的环境，这似乎使反政府分子更大胆，在全国各地采取行动破坏公众对政府及其安全部队的信任。本报告所述期间，发生了多起对县行政中心、安全部队检查站和主要道路的袭击。这些袭击显然意在展示叛乱力量和引起媒体注意，但除此之外，均未成功地长期夺取预定目标。

18. 叛乱分子在全国大部分地区发起了对政府的攻击，其中以下列地区最为严重：南部赫尔曼德和坎大哈省；东南部加兹尼、帕克蒂亚和帕克蒂卡省；东部楠格哈尔省；东北部昆都士省；北部法利亚布省；西部赫拉特、法拉和古尔省。总体而言，阿富汗安全部队能够相对有效地打击叛乱活动，但据报伤亡率很高。10 月 16 日，阿富汗安全部队宣布逮捕了两名哈卡尼网络高级指挥官，并表示相信此举将影响该网络的指挥高层和作战能力。第二天，塔利班发表了反驳言论，坚称两人被一个海湾国家域外绑架，并呼吁立即释放他们。尽管有传言说伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)在阿富汗出现，迄今为止并没有阿富汗的主要叛乱力量宣布效忠伊黎伊斯兰国。

19. 联合国继续监测对民间行为体产生影响的安全事件。根据记录，8 月 16 日至 11 月 15 日发生 5 199 起安全事件，比 2013 年同期(5 481 起)略减 5.2%；2014 年初至 2014 年 11 月 15 日，全国各地共发生 19 469 起安全事件，比 2013

年同期(17 645 起)增加 10.3%。该国南部、东南部和东部仍是最为动荡不安的地区，占所报告事件的 69%。该国东部地区尤其如此，与其他地区相比，此类事件明显增多，楠格哈尔省和坎大哈省依次发生 768 起和 592 起事件。虽然国家安全部队展示了肃清和收回有争议地区的能力，更长期的控制和进展仍然取决于实施治理和提供社会服务。

20. 正如 9 月 30 日达成的安全安排所示，仍在继续努力确保在过去 13 年间培养的国家安全机构能力牢固持久。在此之前，2014 年 9 月 4 和 5 日在大不列颠及北爱尔兰联合王国举行的北约国家元首和政府首脑会议上，北约盟国及伙伴承诺继续支持阿富汗国家安全部队直至 2017 年底，每年援助大约 51 亿美元，并根据“北约-阿富汗持久伙伴关系”继续对话。在《阿富汗问题宣言》中，会员国注意到“坚定支持特派团”打算在 2014 年之后向阿富汗国家安全部队提供训练、咨询和协助；强调对阿富汗部队财政援助的透明度、问责制和成本效益的重要性；重申阿富汗至迟应在 2024 年承担起本国安全部队全部财务责任的目标。这种支持设定在规划、情报、后勤、航空支助和医疗后送职能领域。

21. 在本报告所述期间，武装冲突在所记录的安全事件中占 48.9%，与 2013 年同期相比减少 2.2%。简易爆炸装置占所报告事件的 27.1%。反政府分子继续通过定点击杀和绑架控制和影响民众。2014 年 8 月 16 日至 11 月 15 日，共发生 235 起暗杀事件，92 次绑架，与 2013 年同期(211 起事件、89 次绑架)相比增加 9%。在本报告所述期间，据报全国各地共发生 46 起自杀式袭击，而 2013 年同期为 36 起。根据记录，这些袭击中，17% 发生在喀布尔市。

22. 在本报告所述期间，根据记录共发生 27 起直接或间接针对联合国的安全事件。大多数事件针对联合国本国工作人员，其中包括犯罪行为和恐吓。9 月 20 日，一个联合国公路任务组在霍斯特省遭到一个遥控简易爆炸装置定点袭击，但据报未出现伤亡或损坏。10 月 13 日，从加德兹飞往喀布尔的一架联合国固定翼飞机被小武器火力击中。虽然该飞机在喀布尔安全降落，但该事件导致两名飞行员受轻伤以及联合国空中业务受到干扰。10 月 24 日，一枚火箭弹在附近的撞击造成世界银行大院一名国际保安人员受伤。11 月 21 日，喀布尔的绿村国际大院在一起复杂袭击行动中遭到定点袭击，塔利班声称对此事负责。一名国际警卫被打死，两人受伤。一名阿富汗警察也被打伤。没有联合国人员在袭击中受伤。11 月 25 日和 26 日，两个联合国公路任务组在喀布尔省遭到袭击。虽然没有联合国人员受伤，但两名阿富汗安全部队人员在第二起事件中受伤。塔利班声称对这两起袭击事件负责。

C. 区域合作

23. 阿富汗领导人认识到区域关系在确保国家稳定方面的作用，已将与邻国和该区域的合作置于优先地位。9 月 10 日，卡尔扎伊总统会晤了印度外交部长苏诗

玛·斯瓦拉吉，就区域安全举行会谈。他参加了9月11日至12日的上海合作组织首脑会议，会议宣言的内容包括支持阿富汗成为一个独立、和平、中立和繁荣国家以及支持加强联合国在解决阿富汗问题的国际努力中发挥主要协调作用。

24. 加尼总统自就职以来，一直强调区域合作是促进阿富汗稳定与繁荣的一个关键因素。为此，他访问了沙特阿拉伯、中国、巴基斯坦、尼泊尔和联合王国，并于10月18日在喀布尔接待了来访的土耳其总统雷杰普·塔伊普·埃尔多安和一个部长级代表团。访问期间，两国签署了《阿富汗-土耳其战略合作伙伴关系与友好协定》，承诺两国将在安全、重建、投资和贸易方面进一步合作。

25. 10月31日，第四次亚洲心脏地带—伊斯坦布尔进程部长级会议在北京举行，会议结束时通过了关于“深化合作促进亚洲心脏地带持久安全与繁荣”的宣言。加尼总统在这次会议上重申阿富汗将致力于改革与和解。会议由中国李克强总理和加尼总统宣布开幕，出席会议的有来自14个伊斯坦布尔进程国家、16个支持国家和12个国际和区域组织以及联合国的代表。会议成果文件加强了亚洲心脏地带—伊斯坦布尔进程的政治方面，并重申致力于推动包容各方的和解及支持阿富汗自主和主导的和平进程。同样，以经济合作为中心的部分得到了加强，特别是在建立信任措施的进展方面。此外，与会者欢迎巴基斯坦提出2015年主办下一次部长级会议。

26. 11月5日，缔结了《阿富汗、中国和塔吉克斯坦国界交界点协定》。该协定规定了三个国家之间的边界，三国承诺尊重相互主权和领土完整。

27. 关于阿富汗和巴基斯坦，两国边境地区局势依然紧张，但有关跨界炮击和军事入侵的指控与前一报告所述期间相比较少。9月15日，阿富汗外交部向巴基斯坦表示深为关切巴基斯坦塔利班运动的一个派别宣布打算发起跨界袭击。9月17日，巴基斯坦外交部就战分子被指越过边界进入北瓦济里斯坦进行袭击事件向阿富汗提出抗议。

28. 在本报告所述期间，阿富汗与巴基斯坦频繁交往，其中包括加尼总统11月14和15日对伊斯兰堡的访问。10月11日，阿富汗与巴基斯坦签订了一份能源转运定价协议，该协议是中亚-南亚电力输送和贸易项目的一部分，其中规定建造从吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦经阿富汗至巴基斯坦的供电线路。巴基斯坦总理的国家安全和外交顾问萨尔塔杰·阿齐兹先生随后在10月19日访问了喀布尔。11月6日，巴基斯坦陆军参谋长拉希勒·谢里夫将军在喀布尔会晤加尼总统和政府长官阿卜杜拉，讨论安全合作问题。在伊斯兰堡，加尼总统会晤了纳瓦兹·谢里夫总理、马姆努恩·侯赛因总统、财政部长穆罕默德·伊沙克·达尔和陆军参谋长谢里夫将军。

三. 人权

29. 8月16日到11月15日,根据联合国阿富汗援助团(联阿援助团)的记录,有2 606名平民伤亡(822人死亡,1 784人受伤),与2013年同一季度相比略有增加。在平民伤亡总数中,73%归咎于反政府分子,15%归咎于亲政府部队(13%为阿富汗国家安全部队、2%为国际军事部队所为),7%为亲政府部队和反政府分子之间无端交火所致。平民伤亡的5%无法确定缘由,大部分则是战争遗留爆炸物所致。地面交战仍然是平民伤亡的主要原因,造成785名平民伤亡(229人死亡,556人受伤),其次是简易爆炸装置,造成716名平民伤亡(192人死亡,524人受伤),增加幅度为8%。11月3日在加德兹市一个市场的餐馆,一个简易爆炸装置被引爆,炸死4名平民,炸伤21名平民。11月23日在帕克蒂卡省Yahyakhail区,一名自杀式袭击者在体育场引爆了一个简易爆炸装置,炸死至少50个正在观看排球比赛的平民,并炸伤至少60人,其中有许多儿童伤亡。总体而言,复杂的自杀式袭击造成的平民伤亡在这一季度增加10%,而特派团的记录是64名平民死亡,424人受伤(平民伤亡488人)。塔利班针对国家安全局发动了数次袭击并公开声称对此负责,而袭击导致平民伤亡,包括9月4日在加兹尼市对该局大院的袭击,造成平民21人死亡,204人受伤。

30. 根据联阿援助团的记录,国际军事部队空中行动所致平民伤亡人数有所增加,达到88名平民伤亡(53人死亡,35人受伤),与去年同期相比增加120%;因战争遗留爆炸物所致平民伤亡人数有所增加,达到89名平民伤亡(21人死亡,68人受伤),与2013年同一季度相比增加22%。

31. 根据联合国牵头的儿童与武装冲突问题国家监察和报告任务组的记录,8月16日至11月15日期间有148名儿童死亡和422名儿童受伤。大多数儿童伤亡是因亲政府部队与反政府分子的地面交战所致。该国东部地区局势对儿童而言仍然十分不稳定,这一地区在关于儿童伤亡的报道总数中占25%。塔利班和其他武装团体对大多数儿童伤亡(48%)负有责任。与上一个报告所述期间相比,阿富汗国家安全部队造成的伤亡人数从71人增加到95人,主要原因是它们更多地参与地面交战。任务组还收到报告称,发生了19起袭击学校和教育人员事件,10起袭击医院和保健人员事件,以及6起招募未及法定年龄儿童入伍的事件。11月1日,国民议会下院加强和批准了一项将阿富汗国家安全部队招募儿童兵定为犯罪的法律,这项法律早些时候已由总统令认可。

32. 在加尼总统就职典礼之后不久,妇女民间社会代表与总统和政府长官阿卜杜拉举行会晤,敦促兑现关于妇女权利的竞选承诺。10月8日,联合国参与共同主持了关于妇女、和平与安全的安全理事会第1325(2000)号决议每年一度的全球开放日活动。参加者包括民间社会代表、议员以及妇女事务部和外交部的代表。虽

然人们普遍承认过去十年间在赋予妇女权力方面取得的进展，但参加者强调指出必须与新政府密切合作，确保妇女有意义地参与政治与和平进程。

33. 10月8日，加尼总统在访问位于喀布尔的 Pul-e-Charkhi 监狱时提请注意有关囚犯案件和拘留条件的适当法律程序问题。犯人所提申诉包括释放囚犯和减刑方案执行不当以及范围有限，监狱严重超员，而且量刑不一致等问题。11月3日，加尼主席访问了喀布尔拘留中心，以对囚犯权利和拘留条件做出进一步评估。

34. 11月4日至12日，暴力侵害妇女行为及其因果问题特别报告员拉希达·曼朱访问了阿富汗。她会晤了高级政府官员、阿富汗独立人权委员会主席、民间社会代表和喀布尔的外交人员，并在赫拉特和贾拉拉巴德进行了类似会晤。她在11月12日的声明中指出，改进立法和体制是促进和保护妇女权利“政治意愿的反映”，并强调这种事态发展不应影响到对暴力侵害妇女行为依然令人深感关切这一事实。特别报告员曼朱还强调指出，目前没有全面、连贯一致地收集数据，而且缺乏对法律的有效解释和执行以及用于支助收容所作为保护性补救措施的资源，其中包括必须消除关于这些设施的负面看法。

35. 11月16日，阿富汗正式推出第一份《保健提供者性别暴力治疗方案》，该方案由公共卫生部与联合国共同拟定。为执行该方案，计划开展多项活动，以加强提供高质量性别保健的工作，包括在病例管理、幸存者的护理、医疗-法律证据及遭受强奸者的烧伤、伤口和伤情的医治等方面对医务人员的培训。

36. 11月16日，知名女议员和妇女权利活动家 Shukria Barakzai 的车队遭到自杀式汽车炸弹袭击。虽然她只受了轻伤，但3名平民被炸死，32人受伤。迄今没有任何团体声称对此次袭击负责。

37. 10月8日，阿富汗政府以绞刑处决了在喀布尔省帕格曼区因强奸4名妇女被定罪的5名男子。尽管人权团体多次发出呼吁，而且联合国9月26日发表声明，对最高法院的裁决表示失望，并鼓励政府在完全废除死刑之前，再次暂停死刑的执行，但还是执行了处决。10月7日，人权事务高级专员扎伊德·拉阿德·侯赛因向加尼总统和政府长官阿卜杜拉表示，他严重关切因武装抢劫以及轮奸而给5名男子定罪的法律程序不符合阿富汗和国际公平审判标准，并再次呼吁暂缓处决以进行司法审查。

四. 喀布尔进程的执行和发展援助的协调

38. 在本报告所述期间，新行政当局与国际社会就阿富汗政府提出改革议程的步骤加强了实质性接触，包括在12月4日阿富汗问题伦敦会议之前编写题为“实现自力更生——改革承诺以及新伙伴关系”的政府文件。该文件的重点是阿富汗经济危机，在转型十年中实现自力更生的必要性，以及迫切需要加强治理、执行政策改革和加强发展援助管理。

39. 11月27日，联合国与阿富汗政府共同主持联合协调监察委员会的一次特别会议，目的是为伦敦会议进行最后筹备工作。该会议聚集了来自包括发展机构和金融机构的国际社会代表，以及来自民间社会和私营部门的代表，以全面了解政府的改革文件和交流建议。与会者欢迎政府的改革议程并强调予以优先执行，包括计划下一年先更新东京相互问责框架，然后按计划喀布尔举行高级官员会议。

40. 阿富汗的经济和财政局势仍然充满挑战。9月，财政部报告说，2014年头七个月的投资减少79%，而贸易则减少9%。10月27日，世界银行提出了最新经济评估，预测2014年的经济增长为1.5%，大大低于2013年3.7%的增长。经济状况继续对政府预算产生不利影响。10月下旬，世界银行建议捐助者应将每月税收增加42%，以达到年度目标。同月，财政部向捐助者发出一份正式的援助请求，以弥补预算缺口，指出“当下紧迫需要5.37亿美元”。对此，美国提供7500万美元，联合国通过世界银行经管的阿富汗重建信托基金提供1890万美元的额外支助。据报，其他捐助者针对这一要求正在考虑多项备选办法，以重新调整按计划供资的优先次序。2014年11月11日，向国民议会提交1394(2015)号预算，其中包括拟议的全面削减3%，与前一年相比，非安全有关费用减少11%。

41. 9月17日，独立联合反腐败监督和评价委员会公布了半年一度的报告，其中指出，解决腐败问题进展有限，关注点是没收土地问题和喀布尔银行欺诈案件的调查。为跟踪以往各项建议的执行情况，该报告还启动了委员会的反腐败框架和工具。11月2日和17日，委员会就喀布尔银行欺诈案件和侵占土地分别发布了报告。

42. 10月16日，加尼总统重申致力于在非法掠夺土地方面开展反腐败努力。阿富汗土地管理局在联阿援助团的技术支持下制定了一项五年计划，努力加强国家土地管理，包括国家土地租赁和通过解决土地纠纷和回收被非法占领的国家土地，增加国家收入。11月16日，总统核可了国民议会批准的获取信息法。这一法律允许为提高透明度请求政府提供信息。这也是政府更广泛的改革议程的一个组成部分，使民间社会和媒体得以协助问责制，作为政府为推进反腐败措施做出更广泛努力的一部分。

43. 10月，阿富汗政府向金融行动任务组国际合作审查小组报告了行动计划事项取得的进展，该小组负责监测各国遵守反洗钱和反资助恐怖主义行为标准的情况。在10月20至24日的任务组会议之前，政府在其“政府公报”中公布了打击洗钱和资助恐怖主义的新法律。新政府还迅速采取行动，核准了条例。这些步骤使阿富汗得以免于被列入“黑名单”地位，但阿富汗作为一个在战略上反洗钱和反资助恐怖主义行为标准方面存在不足之处的国家，仍然接受国际合作审查小组的监测。

44. 加尼总统于10月份与地方治理独立局举行了一系列会议，以通过协调改革改进国家以下各级的治理工作。改革计划包括根据明确的标准任命新省长并将权力下放到各级地方行政机构，同时辅以全面问责制，建立公私伙伴关系机制以改

进服务工作，并将 40% 的预算分配给各省。该局已开始在全省设立报告委员会，负责向总统办公室定期提供最新情况和关于地方治理事态发展的分析报告。

六. 人道主义援助

45. 2014 年 6 月以来在巴基斯坦北瓦齐里斯坦特区的军事行动已导致大规模人口流动。截至 11 月 12 日，联合国评估，32 013 个家庭进入了霍斯特省和帕克蒂卡省。大多数人生活在两个省 13 个县的收容家庭，大约有 4 363 个家庭生活在霍斯特省 Gulan 营地。地方当局在国际合作伙伴的支持下应对霍斯特和帕克蒂卡最紧迫的人道主义需求，特别注重收容所的过冬准备。

46. 10 月 31 日，难民和遣返事务部和联合国共同领导的境内流离失所者工作队记录，2014 年冲突造成阿富汗境内 118 022 人流离失所。自 6 月 20 日以来，赫尔曼德省北部的军事冲突使 1 000 多个家庭流离失所，其中包括 100 个家庭在 10 月份流离失所。在加兹尼省，据报有 255 个家庭从 Ajiristan 县流离失所。在昆都士省，出入仍很难，联合国能够确认有 668 个流离失所家庭。

47. 在冬季到来之前，联合国和非政府组织通过国家灾害管理委员会和阿富汗国家灾害管理局继续与阿富汗政府合作，以确保开展准备工作和预先储备救济物品。估计有 200 万阿富汗人生活在海拔 2 000 米以上，这使他们暴露在恶劣条件下，冬季可能无法接触到他们。此外，优先重视 2014 年受冲突和自然灾害影响的人，包括受北方春季洪水影响和由于冲突而流离失所的家庭。从巴基斯坦北瓦齐里斯坦特区涌入的难民家庭也增加了冬季需要救济援助的家庭数量。目前的过冬准备状况评估显示，为 54 个偏远县的 750 000 名弱势人口预先储备粮食援助的初步计划仅能满足 60% 的估计需求。此外，霍斯特和帕克蒂卡省难民的应急口粮将减少 25%。据报，在提供包括燃料、毯子和住房物资等必要的非粮食物品方面也存在类似不足情况。这将导致对偏远县、喀布尔非正规住区以及霍斯特省和帕克蒂卡省的收容家庭和难民的援助不足。为了应对支助不足，从共同人道主义基金额外拨款 350 万美元，用于准备过冬活动，包括向霍斯特省和帕克蒂卡省的弱势社区提供粮食和住房物资。

48. 在本报告所述期间，阿富汗境内又接报了 14 起小儿麻痹症病例，使 2014 年的总数达到 22 例。与 2013 年的 14 起总病例相比有所增加，表明这一疾病容易在阿富汗重现。虽然 2014 年的病例中只有 7 起源自病毒流行株，但进口株的传播需要阿富汗制定实施一个强有力的疫苗接种方案，能够接触到尚未接种疫苗的儿童。在由于地方争端而造成僵局 6 个月之后，8 月份取得了重大突破，获得人道主义援助准入，可为赫尔曼德省南部的儿童接种疫苗。通过联合国和其他利益攸关方在各级为重新展开接种运动所作的努力，立刻进行了四轮疫苗接种，为 650 000 多名五岁以下儿童进行了疫苗接种。10 月，第二副总统默罕默德·萨瓦尔·丹尼什为

2014 年全国免疫日第四轮活动揭幕，这一轮的对象是 890 万名 5 岁及以下儿童，将为他们接种小儿麻痹症疫苗。在全球消除脊灰炎伙伴关系的支持下，公共卫生部动员了估计 60 000 名消除脊灰炎工作人员，以支持免疫接种运动。

49. 在地雷行动部门，清理了 71 个社区的 10 个战场和 145 个雷场，另有两个县在本报告所述期间宣布为无雷区。鉴于当前的资源情况，虽然迄今取得的进展很大，但阿富汗不会实现其为争取在 2023 年底以前实现渥太华条约消除所有已知地雷危害的计划而概述的 2014 年目标。据估计，目前依然存在 4 006 个雷场和 231 个战场。联合国继续与安援部队合作，以帮助确保为拟关闭的基地和射击场清除未爆弹药。10 月，美国国会核准 2.5 亿美元，以根据需要对 83 个美国高爆炸药射击场进行浅层清除。

50. 截至 11 月 15 日，对阿富汗人的道主义供资达 4.13 亿美元，其中 2.48 亿美元(60%)用于联合国阿富汗共同人道主义行动计划。据报，余额中 6 800 万美元用于国际红十字与红新月运动，已为人道主义行动承付近 2 100 万美元但尚未拨款，其余列为未指定。11 月 26 日，联合国和政府长官阿卜杜拉先生发起了 2015 年人道主义应急计划。该计划的目标是协助向阿富汗人口中最易受伤害的 380 万人提供粮食、医疗保健、水和其他援助，重点是不安全、服务不足和难以到达的地区。该计划包括 4.05 亿美元的供资请求。

七. 禁毒

51. 在本报告所述期间，据报 2014 年的鸦片种植面积比上一年增加了。11 月 8 日，联合国毒品和犯罪问题办公室执行主任尤里·费多托夫访问了喀布尔，并会见了加尼总统和阿卜杜拉政府长官。会见期间，他强调联合国承诺继续与阿富汗政府长期密切合作，打击非法毒品、有组织犯罪和腐败对阿富汗及其人民的有害影响。他注意到地方当局在打击毒品贩运、腐败、洗钱和恐怖主义以及提供基本药物治疗和康复服务等方面的能力有所提高。

52. 根据 11 月 12 日公布的 2014 年阿富汗鸦片调查的记录，鸦片种植面积比 2013 年增加了 7%，估计种植面积为 224 000 公顷。因此，与前一年总产量相比，2014 年鸦片生产可能会增加 17%，产量估计将达到 6 400 吨。禁毒部和联合国共同编写了这份调查报告，认为增产是不安全与鸦片种植之间的关联所致。估计有 89% 的罂粟种植集中在南部和西部地区 9 个省，其中包括该国最不安全的省份。赫尔曼德省种植面积增加了 3%，仍然是阿富汗的主要鸦片作物生产地，占全国总数的 46%，其次是坎大哈、法拉和楠格哈尔。据估计，鸦片生产价值约 8.5 亿美元，约占该国国内总产值估计值的 4%。2014 年，农场鸦片交货价值减少了 13%，这可能是更多的种植和供应造成的结果。在全国各地，2014 年，铲除量减少了 63%，

减至 2 692 公顷。2014 年铲除行动期间的伤亡人数大幅减少至 13 人丧生，而 2013 年 143 人死亡。

53. 8 月 16 日至 10 月 31 日，阿富汗执法当局共进行了 415 次行动，缴获了 743 公斤海洛因、26 857 公斤鸦片、3 558 公斤大麻、0.057 公斤苯丙胺、3 217 公斤固体前体化学品和 16 844 升液态前体化学品。此外，拆除了 91 辆汽车、260 件武器和总共 11 间海洛因实验室。当局的行动导致 477 名嫌犯被捕，同时两名缉毒警察被杀害。

54. 10 月 14 和 15 日，联合国根据“建立网络联系倡议”在卡塔尔召开了区域禁毒新闻中心会议，其中包括中亚区域信息协调中心、海湾国家刑事调查协调中心和联合规划小组。10 月 19 日至 21 日，来自三方举措国阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦的高级官员在伊朗召开会议。这些会议的目的是加强该区域信息共享、协调和联合行动。

八. 特派团支助

55. 联阿援助团继续实行与联合国各机构、基金和方案同地办公方案，以便在共同和分担的服务领域实现财政效率。在联阿援助团维持的贾拉拉巴德、巴米扬、昆都士和法拉大院，开展了扩大现有的同地办公举措。11 月 2 日，阿富汗政府正式通知联阿援助团，特派团需要放弃其在喀布尔外交飞地附近的长期房地之一，因而特派团有必要根据《特派团地位协定》的规定，查明、确保和资助适当的搬迁方案。

九. 意见

56. 阿富汗首次和平移交领导权，这是阿富汗政治过渡过程中的另一个里程碑。选举僵局拖延了很长时间，困难重重，但最终结束以维护民族利益。我赞扬两位总统候选人共同努力，寻找解决办法。前面的挑战非常严峻，需要有一个民族团结政府能够实现的民族大目标。到目前为止，加尼总统和阿卜杜拉政府长官体现出的协作令人鼓舞，选举僵局持续很长时间，困难重重，但最终为维护民族利益而告结束。今后有重大的挑战，要求有一个民族团结政府能够实现的民族大宗旨。迄今为止，加尼总统和阿卜杜拉政府长官表现出的协作令人鼓舞，在经过数月的情况不明后，民众感到有希望和盼头。

57. 为加快努力处理阿富汗的许多政治、经济和安全挑战，需要及时任命和批准任命政府高级官员。希望把民族团结政府看成是一个表明由不同民族组成的阿富汗拥有的力量的机会。就政治议程而言，候选人 9 月 21 日达成的协议包括承诺进行选举改革、制定有力方式来进行人口登记和身份核查和举行议会选举和地区议会选举，最后在两年内召开制宪大支尔格大会，审议设立总理职位问题。需要马上注意规划和安排这些重大事项，以最佳方式满足法律要求和实际要求，确保取得进展。

58. 阿富汗的经济情况仍然令人深为关注。我欢迎加尼总统在伦敦会议上提出的经济改革议程，包括承诺建立一个平等和公平的社会，消除腐败。这一议程表明了应对阿富汗面临的各种挑战的雄心。但是，即便体制改革继续取得进展，包括收入情况有所改善，预计政府在可以预见到的将来仍然有巨大预算赤字，这在很大程度上是因为安全开支很高。安全局势产生的影响和收入不足有可能限制捐助对长期发展方案和消除贫穷方案的投资。捐助方将需要不断做出承诺，让政府的改革提案站住脚，从而恢复经济高速增长，提高自给自足程度。我感到鼓舞的是，总统认识到妇女和青年在阿富汗发展过程中的重要性，认识到增强他们的权能有助于阿富汗继续实现社会和经济的发展。我同样欢迎新政府打算加快在支持妇女和儿童权利和支持一个更广泛的注重权利的议程方面取得进展。

59. 基本建立在增加鸦片产量基础上的非法经济在继续破坏阿富汗的社会、经济和政治结构。成功的对策要有强大的政治意愿，在阿富汗当局的主导下和区域与国际伙伴的支持下采取统一的法律、社会经济和发展方式。现有的区域框架和协调机制将会加强这些努力，阻止毒品和相关非法收入的流通。我鼓励阿富汗和所有区域和国际利益攸关方再次做出承诺。

60. 该区域各国积极作用对于确保阿富汗以及邻近各国的稳定和发展至关重要。开展区域贸易、非传统捐助方提供援助和加强联系符合共同的利益，对于提高阿富汗的自给自足程度至关重要。加尼总统就职后主要关注的一个领域是加强区域交往，他近期进行的访问也表明了这一点。阿富汗与巴基斯坦的关系尤为重要。我欢迎有迹象表明，伊斯兰堡和喀布尔的文职政府正在抓住机会，探讨如何重建交往。我还感到鼓舞的是，亚洲心脏-伊斯坦布尔进程继续向前推进，《北京宣言》特别指出区域利益攸关方一致支持及时启动阿富汗主导并享有自主权的和解进程。

61. 事实上，和平是阿富汗不断取得持续进展的基本要求。2014年是2001年以来暴力较多的一年。阿富汗国家全部队组织了数次反击，阻止反叛分子夺取和占据地区中心。但是，这造成了重大伤亡。为确保阿富汗国家全部队继续得到改进和长期存在下去，国际社会做出的、最近在威尔士北约首脑会议上得到重申的承诺，必须予以兑现。我还敦促阿富汗当局做出一切努力来执行它的反简易爆炸装置战略，并鼓励国际社会提供支持，以减少这些装置对民众造成的重大伤害。

62. 我对平民伤亡的增加深表关切。平民仍然是冲突的主要受害者，恐惧和情况不明严重影响到日常生活和今后的打算。我欢迎最近在扩大接种疫苗的人道主义通行方面取得进展。这对于从最后的小儿麻痹症流行边远地区之一根除这一疾病至关重要。特派团最重要的一项工作是做出努力，让所有各方，特别是反政府人员，更好地遵守国际人道主义法为其规定的义务，减轻暴力对平民产生的巨大影响。但是，较为长期的解决办法是政治上的，喀布尔的新政府新近鼓励阿富汗人

之间的和解表明了这一点。我欢迎加尼总统注重开展外联工作，优先考虑一个有步骤的由阿富汗主导和享有自主权的和解进程。联合国愿意为此提供支持。

63. 我希望借此机会赞扬卡尔扎伊总统的领导才能。他在 2001 接手了一个四分五裂的国家，主持商定和执行新的宪法、建立体制和法律框架和重建国家安全部队。以民主方式移交权力是一个让他在历史文献中享有应有席位的成就。

64. 我希望感谢扬·库比什担任我的特别代表，并欢迎我的新特别代表尼古拉斯·海索姆 11 月上任。海索姆曾在棘手的选举进程期间在阿富汗工作过，这将有助于确保联合国支持的延续性。而他将会得到我的副代表马克·鲍登和 11 月到任的山本忠道的大力支持。我希望再次感谢联合国在阿富汗的所有工作人员，感谢他们常常在困难和极为严峻安全情况下全力开展工作，履行我们支持阿富汗人民的承诺。
