



安全理事会

Distr.: General
12 December 2008
Chinese
Original: English

安全理事会阿富汗访问团的报告, 2008 年 11 月 21 日至 28 日

一. 摘要

1. 在 2008 年 7 月 21 日的信中, 安全理事会主席通知秘书长, 安理会打算在 2008 年 11 月向阿富汗派出一个访问团。访问团的工作范围随后于 2008 年 10 月 31 日获得批准并分发给安全理事会成员(见本报告附件一)。访问团由朱利奥·泰尔齐·迪圣阿加塔(意大利)率领。访问团其他成员有: 奥利维耶·贝勒(比利时)、保罗·罗贝尔·蒂恩德雷贝奥果(布基纳法索)、刘振民(中国)、萨乌尔·魏斯勒德(哥斯达黎加)、托马·加利(克罗地亚)、让·皮埃尔·拉克鲁瓦(法国)、马蒂·纳塔莱加瓦(印度尼西亚)、艾哈迈德·格布雷艾尔(阿拉伯利比亚民众国)、阿尔弗雷多·苏埃斯库姆(巴拿马)、康斯坦丁·多尔戈夫(俄罗斯联邦)、杜米萨尼·库马洛(南非)、约翰·索沃斯(大不列颠及北爱尔兰联合王国)、扎勒迈·哈利勒扎德(美利坚合众国)和裴世江(越南)。

2. 访问团分两批分别于 11 月 21 日和 22 日离开纽约, 于 11 月 28 日返回。访问团会见了阿富汗总统哈米德·卡尔扎伊和几名部长; 分别会见了议会上院和下院议长西卜加图拉·穆贾迪迪和尤努斯·卡努尼、议会各委员会主席和议会其他成员; 阿富汗独立人权委员会和独立选举委员会; 北大西洋公约组织(北约)秘书长及其驻喀布尔的高级文职代表以及国际安全援助部队(安援部队)的代表; 外交界的成员, 其中包括欧洲联盟三主席和欧盟警察特派团的负责人; 民间社会组织; 国家和国际非政府组织; 以及联合国阿富汗援助团(联阿援助团)的高级工作人员和联合国国家工作队。访问团还访问了赫拉特省, 在那里会见了联阿援助团区域办事处的官员、省长和阿富汗其他官员, 以及省级重建队(见附件二中的会议日程安排)。这是安全理事会自 2002 年以来第三次访问阿富汗, 前两次访问的时间分别是 2003 年 11 月和 2006 年 11 月。

3. 访问团感谢所有对话者坦诚相见, 也感谢秘书处和联阿援助团为筹备这次访问而进行的密切协调、联阿援助团无懈可击的组织工作以及安援部队提供的高度



专业化的后勤和安全支持。访问团还表示感谢联合国安全和安保部以及阿富汗政府开展有效努力，在访问团访问阿富汗期间提供保护。

二. 关键的问题

总体安全局势

4. 安全理事会一再表示严重关切阿富汗的安全局势，特别是塔利班、基地组织和其他极端团体越来越多的暴力和恐怖活动。特派团注意到联合国安全和安保部述及的安全局势的三个突出特点。第一个特点是阿富汗北部和南部在动荡和风险方面持久存在的差距。安保部通过评估认为，西部、北部、东北部和中部高原地区比较平静(西部地区表现出一些恶化的迹象)，认为南部、东南部和东部地区比较动荡，认为喀布尔所处的中部地区不稳定。安全和安保部及安援部队都提到，主要以普什图人为主的该国北部一些地方局势越来越不稳定，而邻近喀布尔的洛加尔和瓦尔达克两个省份的安全局势有所恶化。

5. 第二个特点是安全事件的次数自 2003 年以来惊人地逐年增加。安全和安保部清点了所发生的武装冲突、绑架、简易爆炸装置和自杀式袭击等事件。2003 年发生了 508 起事件，而截至 2008 年 10 月底共发生了 6 792 起事件。安保部认为反叛活动起始于 2005 年。自那时以来，2006 年每月发生安全事件 428 起，2007 年每月发生 573 起，2008 年前 10 个月每月发生 740 起。前几年，每月事件的数量在第四季度因天气情况而减少。与前几年的局势相反，安保部估计安全事件在冬季的增加速度不会明显放慢，其原因包括外国武装分子涌入、目前正在进行的选民登记过程(这为反政府分子提供了一个脆弱、有吸引力的机会目标)以及所有各方都打算在冬季保持活动。

6. 第三个引起兴趣的特点是针对广大人道主义和发展界的事件次数增加。这些事件的形式包括袭击车队和援助设施，以及恐吓、绑架和杀害援助工作人员。安全和安保部认为，联合国正日益成为一个目标。

7. 各方对话者在努力理解是什么导致暴力活动在过去几年里有所增加，并一再提到四个主要因素。这些因素是：(a) 从阿富汗境外招募的武装分子的涌入(联阿援助团估计，反叛分子中有 20% 是从该国境外招募的，而外交部长达德法尔·斯潘塔估计实际比例要更高)；(b) 军事、政治、施政和发展等方面努力的一体化和协调尽管正在改善，但仍然不足，而这些都是稳定所必需的；(c) 缺乏大量的重建和就业机会，再加上大量的失业青年男子；以及(d) 对国际部队的战术感到灰心，包括对国际部队的作战行动所造成的平民伤亡感到灰心。外交部长告诉访问团，必须理解反叛活动并不是一个性质单一的运动。塔利班的原教旨主义态度中当然根植有某些政治动机，但塔利班中已经参入了一些不满的部落群体集团以及犯罪和贩毒团伙。

8. 安援部队的代表同意联合国对事件数目增加、反叛分子的战术日益复杂以及被打死的平民人数增加等方面日益恶化的趋势所做的分析。另一方面，安援部队指出，尽管公众有不同看法，喀布尔的安全状况实际上是在改善，并且主要问题是犯罪而不是反叛。另外一个积极的发展情况是阿富汗国民军的能力提高，完全由安援部队开展的行动现在只是例外情况。

9. 阿富汗政府(尤其是总统和外交部长)、联阿援助团和安援部队都强调，阿西夫·阿里·扎尔达里在 2008 年早些时候当选巴基斯坦总统后，阿富汗与巴基斯坦的关系大为改善。关系改善的核心是双方都认识到，两国政府面对着一个共同的威胁。

国际安全援助部队、阿富汗国民军和军民协调

10. 北约秘书长回顾说，安援部队根据安全理事会的任务授权开展行动。他强调联合国在落实全面稳定办法方面的核心作用。负责阿富汗问题的秘书长特别代表凯·艾德和北约代表都提到了必须改善在阿富汗开展的文职和军事行动的协调问题。特别代表坚持认为，由于国际社会或阿富汗安全部队无力“守住”已经“扫清”的地区，因此很难期望非政府组织或联合国在打击反叛行动结束以后提供援助。安援部队的情况介绍支持这一分析，指出其正在进行的以 16 个区为重点的托洛行动首次把“守住”已经“扫清”的地区作为目的。行动是否成功将取决于是否部署更多国际部队。安援部队说，部队完全了解自己的任务是支持联阿援助团并与其密切协商。特别代表和北约都提到的另一个进展领域，是通过了一项用于安援部队提供人道主义援助的《军民工作准则》。

11. 秘书长特别代表同意军民协调已经改善，但同时指出，军方经常低估联阿援助团对阿富汗社会的深入了解。这种深入了解主要是由于联阿援助团中有阿富汗工作人员。不过，这种理解因安援部队工作人员和部队频繁轮调而受到削弱。国际军事部队收集的情报需要由对阿富汗社会的了解提供补充，这在理解阿富汗人民因国际军事战术而感受到的灰心情绪方面特别重要，而这种灰心情绪因无法请国际军事部队解决他们的关切而加剧。

12. 持续发生的国际军事部队造成平民伤亡的问题已经成为阿富汗的一个重大政治问题。卡尔扎伊总统强调，这一问题不仅涉及到平民伤亡，而且涉及到一套更加严重的战术问题，如搜查住宅和逮捕阿富汗人。他重申，他总体上赞赏国际部队在打击恐怖主义和反叛活动中的作用。他同时告诫说，尽管“阿富汗人民心目中认为国际社会在阿富汗的存在有巨大的合法性”，但这种合法性不可能永远持续下去。所需要的变化中包括建设军队和警察，以及停止空中轰炸和强行进入阿富汗人的住宅。

13. 安援部队显然注重平民伤亡问题，并印发了两项新的战术指示，以降低平民伤亡的几率。不过部队强调，反叛活动应对阿富汗的绝大多数平民伤亡负责，特

别是自杀性爆炸和简易爆炸装置(反叛分子已埋设了近 3 000 个此类装置,其中有一半在发现后由安援部队拆除)造成的伤亡。简易爆炸装置和反叛分子发动的其他恐怖袭击在 2008 年迄今已经造成 925 名平民死亡,而与此相比,安援部队与反政府分子之间的作战行动造成 87 名平民死亡,持久自由行动与恐怖分子的部队之间的作战行动造成 131 名平民死亡。安援部队感到灰心的是,国际新闻媒体很少报道这些事实,阿富汗政府经常谴责反恐怖主义行动意外造成的平民伤亡,但却忽视反叛活动蓄意造成的绝大多数平民伤亡,而这类活动有计划地把针对平民作为其策略的一部分。

14. 一个积极的发展情况是,阿富汗国民军的能力有所提高。安援部队的代表报告说,完全由安援部队开展的行动现在是例外情况。绝大多数行动是联合行动,并且许多行动由阿富汗人领导。其他对话者告诉访问团,多达 60% 的行动由阿富汗人领导。阿富汗国民军的长处是士兵极其善战,其弱点是其体制能力,而安援部队认为,它可以在这一领域作出更大贡献。阿富汗国民军目前的兵力大约是 80 000 人左右。协调和监察联合委员会于 2008 年 10 月批准到 2012 年把兵力增加到 134 000 人。卡尔扎伊总统敦促把这个扩充时间表提前至 2010 年。

15. 省级重建队是军民协调的一个关键媒介。访问团在访问赫拉特省期间注意到,重建队的活动受到那里的省级领导人的好评。省长和省议会的成员强调赫拉特省级重建队实施的速效援助项目的重要性,同时还对国际援助的总体数量表示一些关切。鉴于每个省级重建队因本国赞助者及其在阿富汗的位置的不同而不同,访问团无法获得对省级重建队的全面看法。尽管如此,阿富汗民间社会和国际非政府组织表达的普遍关切是,重建队正在促使“发展变得更加稳妥”。

治理

16. 尽管就访问团了解的情况而言,反叛活动的首要目标是破坏政府的能力和合法性,但同样明显的是,要在阿富汗实现稳定,必须改善治理。

17. 访问团查明了若干有碍善治的因素。卡尔扎伊总统强调指出,数十年战争和缺乏政府权威的传统,导致了行政能力的欠缺。

18. 在访问团看来,妨碍治理的最紧急的障碍显然是全国和全国以下各级政府的腐败,政府和非政府对话者都提到了这一点。赫拉特省省长告诉访问团说,他在选拔政府官员时实行了任人唯贤的制度。尽管如此,那里的民间社会行动者却抱怨说,大部分任用仍受到任人唯亲的影响。

19. 成立于 3 个月前负责处理腐败问题的监督事务高级办公室主任 Yasin Osmani 向访问团通报了他办公室的活动。他坚称,检察调查是总检察长办公室的一项职能,高级办公室在这方面不会制造宪法混乱。不过,该办公室将监测每一个部委反腐计划的执行情况,接收普通民众关于腐败的投诉并对这类投诉的处理

进行管理。卡尔扎伊总统向访问团保证他决心打击腐败，并指出最近一些内阁部长已因腐败被解职，还有一些公职人员也受到起诉。

20. 第二个主要问题是在地方一级缺乏有效的治理。访问团获悉，中央政府与各省省长之间存在着一些显著的差距，特别在提供资金方面。全国以下各级行政机构资源不足，缺乏有效开展司法、执行安保和提供服务的能力。为了提供服务，这种治理差距造成的真空只能由省级重建队这样的临时机构去填补。卡尔扎伊总统强调了这些“平行机构”构成的长期危险。

21. 政府对地方行政部门薄弱环节的反应由 2007 年 8 月设立的独立地方治理局领导。该局负责人 Jilani Popal 先生告诉访问团说，为解决这一根本性问题，制订了两项主要举措。首先是改革政策的制订过程，在制订政策和实施方案方面赋予国家以下各级政府单位显著增多的责任。其次，一项更直接的举措是阿富汗社会外联方案，将通过建立一批地区舒拉协商会议，增强地方社区参与发展相关问题、积累社会资本、为民伸冤和为地方安全承担更大责任的能力，正如重点县发展方案所示(见下文第 24 段)。他强调，这并不意味着要武装地方民兵以提供社区一级的安保。阿富汗社会外联方案即将在南部的四、五个省启动。

阿富汗国家警察

22. 据访问团的大多数对话者介绍，阿富汗国家警察被视为安全和法制总体结构中需要改革的一个主要因素。一些对话者指出，尽管最近国际社会为训练和装备阿富汗国家警察以及改善其薪金管理给予了远多于以往的关注，但警察继续受到腐败、训练不良和装备缺乏的影响。警察已为其显露出的弱点付出了高昂的代价，经常成为反叛活动的攻击目标。根据内政部长介绍，2008 年已有 920 名阿富汗国家警察被杀害。

23. 卡尔扎伊总统告知访问团说，他已任命一名新的内政部长，以实现阿富汗国家警察所需要的改革。据新部长哈尼夫·阿特马尔介绍，社区领导和以情报为主导的警务是改革方案的核心。这位部长确定了国际社会可以协助警察改革的 4 个具体方式：(a) 增加辅导员和培训员的人数；(b) 通过省级重建队为部署在喀布尔之外的国际培训员提供部队保护；(c) 通过阿富汗法律和秩序信托基金为警察筹措经费；(d) 在那些问题上加速采取行动。阿特马尔先生说，政府充分认识到需要发出改变公众对警察看法的信号并改进其问责制。他特别强调，他期待欧洲联盟警察特派团作出更大的贡献。

24. 除欧洲联盟其他关键代表之外，访问团还会见了欧洲联盟警察特派团的负责人。他证实，政府非常积极地从事警察改革，并意识到必须作出明显的改变。警察特派团决心达到 296 名警察培训员和 121 名文职专家的全额编制(目前的部署人数是 121 名培训员和 56 名文职人员)。与此同时，它还在与内政部长合作使培训方式阿富汗化。这一项目与重点县发展方案项目相互协调。该方案由阿富汗联

合安保过渡指挥部实施，并且正在改革县级警务，方法是把县级警察单位调离，到本县以外的地方对他们进行培训，当他们返回后再向他们提供辅导员。

全国和解

25. 人们已认识到阿富汗政府军和国际部队无力挫败反叛活动，因此出现了要求同叛乱团体谈判的呼声。卡尔扎伊总统勾勒了他设想的全国和解进程，同时表示他理解国际合作伙伴所表达的一些关切。鉴于 7 年来无法彻底击败反叛活动，总统建议国际社会为最终在阿富汗实现稳定和结束暴力提供一个暂定时间表。如果这样一种前景难以预见，那么就应当鼓励人们通过进一步的和解努力去寻求稳定。他重申随时准备与那些愿意放弃暴力和接受《阿富汗宪法》的人谈判。秘书长特别代表再次指出，他认为和解进程须由阿富汗人领导，以《宪法》为基础，并以实力作为后盾来开展。安援部队同意特别代表的意见，认为必须以实力作为后盾开展和解活动。

26. 阿富汗人权界一些成员虽然同意必须在基层实现和解，但却警告说，许多阿富汗人担心，政治和解的努力只是政府与阿富汗更信奉原教旨主义的势力结成联盟的一种“面具”。他们担心，这种联盟可能损害 2002 年以来在人权方面取得的成果。

选举

27. 按计划即将在 2009 年举行的选举正吸收着阿富汗大量的政治能量。选举的确切日期已成为一个有争议的问题。2008 年 4 月，独立选举委员会宣布了与总统、议会上、下议院议长以及阿富汗其他关键利益攸关方协商后达成的一致决定：在 2009 年秋季举行总统选举和省议会选举，在 2010 年夏末/秋季举行国民议会和县议会选举。人民院（下院）议长尤努斯·卡努尼认为，《宪法》规定，选举必须在总统任期依《宪法》于 5 月 21 日届满前的两个月内举行。另一些人则认为《宪法》有含糊不清之处。卡尔扎伊总统对访问团说，他向来反对超越法律限制延长他的任期。但他指出，由于冲突后首次选举中的种种延误，《宪法》所定他的 5 年任期始于 2004 年 11 月，而不是 2004 年 5 月。他说他将接受委员会确定的任何日期，而该委员会是唯一有权依法作出这项决定的主管机构。

28. 访问团对在春季举行选举的困难提出了更实际的关切。例如，秘书长特别代表说，目前的登记工作虽然进展顺利，但在较不安全的地区，要到 2009 年初才能开展。因此，无法确定能否为春季大选及时备好修订后的选民登记册。另外还有两个因素也使提前举行大选不太现实：需要改善该国南部地区的安全——这部分地依赖于部署更多的国际部队，还需要确保国际捐助方为选举提供资金。

29. 独立选举委员会主席 Azizullah Lodin 和他的一些工作人员，包括首席选举干事兼独立选举委员会秘书处负责人 Daoud Najafi 都对访问团说，在 5 月举行选举，将剥夺那些生活在因天气条件恶劣而无法进入的地区的选民们的投票权。

委员会还援引《选举法》第 55 条指出，该条授权委员会在可能使选举合法性受到质疑的因素普遍存在时，延后或推迟举行选举。他说，他在继续与总统、国民议会和其他政治领导人进行磋商，以期找到一个解决办法。他说，委员会将既考虑到阿富汗《宪法》的规定，也考虑到确保在全国举行自由和公正选举的要求，在今后一周左右作出决定。

区域合作

30. 正如已指出的那样，访问期间注意到的积极动态之一，是阿富汗与其邻国、特别是与巴基斯坦关系的改善。卡尔扎伊总统强调，为确保阿富汗的邻国不把国际部队在阿富汗的存在视为对他们的一种威胁，他已作出了巨大努力。他和外交部长都强调了与伊朗伊斯兰共和国以及和印度和巴基斯坦的建设性关系。他还着重指出，这些关系是区域办法的一部分，其核心就是使阿富汗成为一座经济桥梁，而不是该区域任何国家的政治对手。特派团获悉了一些促进区域合作的举措，例如 11 月 19 日由阿富汗外交部长和联合国难民事务高级专员在喀布尔共同主持召开的回返和重返社会问题国际会议。

援助协调、成效与经济发展

31. 访问团获悉，由于认为国际援助的提供缺乏效率，阿富汗民众对本国政府和国际社会的信心受到影响。2008 年 6 月 12 日《巴黎会议宣言》载有一些关于减少效率低下问题的内容。

32. 秘书长特别代表通知访问团，他已经努力提高联阿援助团的协调能力，包括任命一名援助成效问题特别顾问。由于无法全面了解向阿富汗提供的援助的情况，以及一些捐助者仍然不愿意全面支持现有的协调机制，特别是协调和监察联合委员会，秘书长特别代表的努力仍然受到局限。阿富汗政府为加强其对协监委的参与度采取了一些步骤，但有时得不到协监委成员的配合。特别代表还对援助过于集中在冲突地区表示担心。这对较稳定的地区不利，而向这些地区提供援助可能会得到高得多的回报。卡尔扎伊总统大力支持特别代表的协调任务，承诺阿富汗政府将提供特别代表要求的一切东西。

33. 特别代表说，阿富汗国家发展战略的执行步伐加快，但计算该战略下项目的费用需要时间，考虑到阿富汗政府的体制薄弱更是如此。财政部长安瓦尔·哈克·阿哈迪指出捐助者一直不愿意通过阿富汗的机构开展工作，而这又是这一战略发挥成效所必需的。

34. 联合国国家工作队重点介绍了工作队根据在巴黎确定的优先事项，为处理发展挑战所作出的各种努力。优先事项之一是农业。联合国粮食及农业组织(粮农组织)的代表认为，阿富汗有良好的土地、土壤和水资源，可以大大提高农业产出。如能恢复和扩大灌溉网络，更多地提供良种，阿富汗的粮食产量可以迅速提高 1/3，达到每公顷 3.5 吨，最终可以达到 8 吨。

35. 财政部长在谈到阿富汗对自身发展的责任时说，阿富汗政府的收入已经从几年前占国内生产总值的 3.2% 上升到目前的 7%，并说今后几年的目标是把这一数字提升到 10%，达到 9 亿美元。2002 年，政府总收入为 1.13 亿美元。关税占总收入的 42%，但是预计税制改革以后将会减少政府对关税的依赖。出口部门还相对较小，年出口额约为 5 至 6 亿美元，出口商品以地毯和水果为主。该国面临的一个主要问题是缺乏增加出口商品附加值的能力，例如没有工业机械将水果做成干货出口，否则可以将水果干货运输到更远的市场，从而卖出更好的价钱。外汇储备额大约为 34 亿美元，而 2002 年为 1.8 亿美元。

人道主义状况

36. 联阿援助团介绍说，阿富汗的人道主义状况正在恶化，原因是多方面的：自然灾害、政府缺乏备灾和应灾能力以及局势不安全等。将近 40% 的阿富汗人长期或暂时得不到政府和非政府援助。人道主义事务协调厅将在 2009 年承担人道主义协调职责，除喀布尔总部外，正在五个外地地点设立办事处。

37. 2008 年，由于粮食歉收，加剧了人道主义状况。无法满足最起码的粮食需求的人口比例自 2005 年以来上升了 5%，上升到 35%。粮农组织的代表报告，阿富汗每年约有 4 万人死于饥饿和赤贫，比暴力致死人数高 25 倍。2007 年 9 月以来，小麦价格窜升了 150%。这一上涨，再加上干旱造成粮食产量下降 20% 到 30%，世界粮食计划署(粮食计划署)估计 880 万阿富汗人受到粮食短缺的威胁。粮食计划署计划在 2009 年向阿富汗提供 30 万吨粮食。卡尔扎伊总统、秘书长特别代表和民间社会代表都指出，为最近发出的阿富汗粮食呼吁提供资金非常重要，而对这一呼吁的认捐比例不到 50%。

38. 根据阿富汗救济协调机构介绍的情况，访问团了解到非政府组织对人道主义援助通行情况的关切，尤其是因为非政府组织工作人员面临多种危险(2008 年至今已有 30 名工作人员被杀害，其中 25 人是阿富汗人)。协调机构欢迎人道主义事务协调厅在阿富汗开设办事处，但指出关于加强联合国协调工作的呼吁没有获得相应的资源。阿富汗的非政府组织表示，国际非政府组织应该进一步重视建设当地伙伴的能力。

禁毒工作

39. 访问团获悉的一个积极趋势是，罂粟种植面积减少了 19%，鸦片产量减少了 6%，无罂粟省份的数目增加到 18 个。同时，阿富汗麻醉药品的种植和生产一直在进行，这仍然令人严重关切。禁毒事务部部长 Khodaidad 说，禁毒办法已变得更加老练，他预计 2009 年麻醉品种植面积下降 20% 到 30%。早些时候开展了预防罂粟种植的工作，成效好于以往；在进行边境检查和互换情报两个方面与邻国的合作，都有所改善。但仍需努力，打击麻醉品提纯和贩运中心以及从境外将前体

运进阿富汗境内的行为。访问团饶有兴趣地了解到，安援部队通过定点打击麻醉品市场和提纯场所等方法，在打击非法麻醉品方面的作用加大。访问团从安援部队了解到，作为 2008 年在布加勒斯特召开的首脑会议的后续行动，北约成员国的国防部长决定，部队派遣国只要能确定非法麻醉品活动与反叛活动之间存在明确的关联，就可以斟酌决定或应阿富汗当局的要求予以打击。

人权和法治

40. 访问团了解到的阿富汗人权状况情形不一，2002 年以来出现的一些改观面临威胁。一些非政府组织表示，阿富汗政客们采取了一些他们自认为符合民意的措施，但却侵犯了人权。总体来讲，阿富汗人权界人士认为，竞选的政治空间缩小，言论自由方面的进步尤其面临威胁。

41. 由于选举在即，言论自由面临的威胁尤为令人担忧。人权维护者表示，威胁不仅来自于政府，政府可以对国家媒体的工作人员施加压力并逮捕记者，还来自于私营部门。此外还有人强调指出，国际军事部队不允许记者前往冲突地区。根本问题是阿富汗政府不遵守自己制定的媒体法，国际社会对捍卫言论自由的关切仍然不够。

42. 另一个关切领域是妇女的权利。一方面，2008 年 3 月生效的婚姻登记法应有助于防止包办婚姻、多重婚姻和将联姻作为解决部族纠纷的手段。另一方面，妇女仍然极为脆弱，受到经济和人道主义危机的影响尤为深重。虽然孕产妇的健康状况有所改善，但是妇女的预期寿命仅为 43 岁。2004 年以来妇女在政治生活中的作用实际上不如以前，当时至少有 4 位内阁部长是女性。接受公职的妇女受到恐吓，有的甚至被杀害。访问团还获悉，有必要加紧努力执行安全理事会关于妇女与和平及安全问题的第 1325(2000)号决议。

43. 一个重大的人权问题是有罪不罚和过渡司法问题。2005 年，阿富汗政府批准了过渡司法行动计划。但是，该计划的实行由于议会对大赦法争论不休而受到影响，而大赦法的地位仍然模糊不清。

44. 同样，尊重人权从根本上依赖于有效的司法和法律框架。阿富汗的司法制度没有得到民众的信任，主要是因为人们认为该制度腐败而且效率低下。阿富汗独立人权委员会指出，最近进行的调查显示，只有 25%的阿富汗人信任他们的司法制度。对此，卡尔扎伊总统指出，阿富汗从未有过一个完全受到信任的司法制度，建立这样一个制度需要几十年的时间。同时，人们不可避免地采用传统机制，因为这些机制速度更快，而且更为人们所熟悉。

三. 意见

总体局势

45 访问团注意到一些重要的进步因素，这些因素使人们对未来感到谨慎的乐观：第一，与巴基斯坦的关系明显改善；第二，最近的内阁任命预计将给阿富汗政府带来更大的活力和效率，例如在打击腐败方面；第三，如联合国毒品和犯罪问题办公室的报告所述，鸦片种植面积大幅度减少(19%)；第四，承诺改善国家以下各级的治理，包括通过启动阿富汗社会外联方案，其宗旨是弥合政府部门与地方社区之间的差距；第五，在选民登记项目的前两个阶段，将近 200 万名阿富汗人进行了登记，在此过程中没有发生重大安全事件。这些进展必须发扬光大，在今后一年尤其如此。

安全局势

46. 阿富汗面临的安全局势日益复杂，但尚未成为安全危机。访问团认为，必须区别对待源于政治原因的反叛行为和刑事犯罪行为，刑事犯罪行为是造成不安全状况的部分原因，但同时指出，这两个问题都要加以解决。根据阿富汗的情况，明确区分这两个因素并非轻而易举。访问团还指出，虽然反叛活动给人的印象是无处不在，但根据报告，反叛活动集中于一些特定地区，并且没有形成替代性政府模式。在处理这些问题时，幻想和悲观沮丧等倾向都是要避免的，更要避免阿富汗与盟友之间相互指责的现象。阿富汗人和国际社会必须本着合作的精神加紧共同努力。增强阿富汗安全部队的能力对于确保取得可持续的进展至关重要，国际社会致力于响应阿富汗的要求，在这一方面加速取得进展。军民协调正在逐步改善，应进一步保持下去。

治理和反腐败

47. 许多阿富汗对话者都确认，现在清楚认识到需要在根除腐败和改善各级治理两方面取得强有力的进展。加强阿富汗的司法制度是这一进程的重要组成部分。国际社会应按照《巴黎宣言》提高各项工作的透明度并加强协调性，人们对此寄予厚望。需要强调的是，巴黎会议各方都应该尽快并尽力履行当时作出的各项承诺。访问团注意到并赞赏阿富汗政府大力支持秘书长特别代表凯·艾德的协调作用，以及联阿援助团已加强开展这项工作的能力。

选举

48. 访问团听取了关于宪政辩论的广泛意见，应于 2009 年何时举行选举。辩论的主题是代表团还了解到也会对何时举行选举产生影响的重大财政、安全和后勤挑战。选民登记前两个阶段总体进展顺利是一个积极的信号，但是随着选民登记工作在最后阶段进入一些安全状况较差的地区，必须密切加以监测。访问团认为，自由公正的选举是恢复阿富汗当局的合法性并获得人民更多信任所必需的。独立

选举委员会似乎正在全力实现这一目标。卡尔扎伊总统强调必须在全国各地举行选举。

全国和解

49. 访问团注意到，阿富汗政治领袖和民间社会代表呼吁同愿意放弃暴力并接受《阿富汗宪法》的反政府分子举行对话。访问团回顾，安全理事会曾鼓励在《阿富汗宪法》的框架内执行由阿富汗主导的和解方案，同时充分重视执行安理会在其第 1267 (1999) 号决议和安理会其他相关决议中规定的措施。包括阿富汗外交部长在内的一些对话者重申，阿富汗政府同反政府分子进行任何对话都必须以实力为后盾来开展，任何谈判的底线都必须是放弃暴力和遵守《阿富汗宪法》。谈判不能取代反恐斗争，而是对它的补充，在某个时候将争取国际社会对谈判的支持。该进程必须带来民主化。我们注意到，虽然许多阿富汗人呼吁进行关于结束暴力的讨论，但同访问团对话的人中没有一个人想看到塔利班重新掌权。

平民伤亡

50. 安全理事会一再对阿富汗的所有平民伤亡表示关切。根据安援部队向访问团提供的最新数据，大多数这类伤亡是反叛分子造成的，蓄意把平民当作目标是他们的战略的一部分。访问团了解到安援部队更密切地关注避免平民伤亡，在近期采取步骤减少伤亡，在伤亡发生时提供救助，并努力与联合国核对统计数字。

区域合作

51. 访问团欢迎阿富汗同其邻国的关系有了重大改善。安全理事会一贯支持采取一个区域办法，既实现安全，又支持区域经济发展。访问团也欢迎阿富汗政府同其邻国就促进加强边界控制的具体问题，例如禁毒和难民回返进行合作。阿富汗对话者欢迎计划采取的促进区域合作举措，如法国和即将就任八国集团主席国的意大利正在组织的举措。

粮食安全

52. 访问团了解到为确保冬季粮食保障而采取的前所未有的措施。访问团注意到 3 月以后提供粮食援助所需资金没有到位的问题。访问团鼓励捐助者通过阿富汗政府或粮食计划署提供捐款。

民间社会和人权

53. 访问团认为与民间社会代表的会谈极为有益。今后的访问任务应当为这类会谈分配足够的时间。访问团广泛听取了情况介绍，了解到 2001 年以来在人权方面取得的总体进展，以及对一些领域内人权状况出现倒退的关切，特别是言论自由、对人权维护者的恐吓和有罪不罚现象等领域。访问团鼓励阿富汗当局加大力度捍卫人权，尤其是妇女和儿童的权利，并消除有罪不罚现象。访问团重申全力

支持阿富汗独立人权委员会开展的果敢活动，并敦促该国政府为该委员会的预算提供全额经费。

联合国的作用

54. 访问团欢迎国际行为体对联阿援助团协调作用的大力支持。访问团还注意到阿富汗当局对这一作用的全力支持。卡尔扎伊总统对于同秘书长特别代表的合作感到完全满意。访问团敦促联合国会员国向联阿援助团提供必要的财政和人力资源，使其能够完成任务。

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，并在国际社会中有适当地位；
2. 审查阿富汗政府在国际社会援助下并依照《阿富汗契约》，在应对安全、治理、法治和人权、经济和社会发展各领域的相互关联的挑战方面，以及在处理跨领域的反毒品问题上取得的进展；
3. 评价安全理事会有关决议，特别是第 1806(2008) 号和第 1833(2008) 号决议，以及 2008 年 6 月 12 日在巴黎举行的“支持阿富汗国际会议”与会者彼此作出的认捐和承诺的执行情况；
4. 在此情况下，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、秘书长阿富汗问题特别代表以及联合国阿富汗援助团(联阿援助团)全体成员持续作出努力；
5. 审查安全理事会第 1806(2008) 号决议赋予联阿援助团和秘书长特别代表的更大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. 审查阿富汗人道主义局势，包括粮食保障的形势及其对安全和稳定的影响；
8. 评价联阿援助团和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和人权问题上，以及在支持选举进程方面，同时适当顾及他们各自承担的责任；
9. 重申至关重要的是，把推动区域合作作为促进阿富汗治理、安全和发展的一个有效途径。

附件二

安全理事会阿富汗访问团会议的日程安排

11 月 24 日，星期一

08:30	自伊斯兰堡抵达喀布尔
14:00-14:30	访问团组织会议
14:30-17:00	会见秘书长特别代表凯·艾德并听取安全情况介绍
17:30-18:30	会见外交部长达德法尔·斯潘塔
18:30-20:30	晚宴，由外交部长主持

11 月 25 日，星期二

08:00-09:00	会见阿富汗独立人权委员会
09:30-10:30	会见国际安全援助部队(安援部队)副指挥官和工作人员
11:00-12:30	会见哈米德·卡尔扎伊总统
14:30-16:30	会见主要政府官员 ¹
16:30-17:30	会见独立选委主席和工作人员
18:30-20:30	招待会，由秘书长特别代表主持

11 月 26 日，星期三

07:30-09:00	从喀布尔前往赫拉特
09:30-10:30	会见联合国阿富汗援助团工作人员和联合国各机构
10:50-11:45	会见赫拉特省长和该省其他官员
12:00-13:30	午餐会，由省长主持
14:20-14:50	会见安援部队西部地区指挥部和省级重建队(意大利)
15:00-16:30	从赫拉特前往喀布尔

¹ 下列部长或高级官员参加了会见：Hedayat Amin Arsala(协调和监察委员会主席)、Omar Zakhilwal(交通部长)、Jilani Popal(独立地方治理局局长)、Hanif Atmar(内政部长)、Anwar UloHaq Ahady(财政部长)、Khodaidad Khodaidad(禁毒事务部长)、Jalil Shams 博士(经济部长)、Mohammad Ehsan Zia 先生(农村复兴与发展部长)、Yasin Osmani(监督事务高级办公室主任)、Mohammad Amin Farhang(工商部长)、Amrullah Saleh(国家安全局局长)和 Asif Rahimi(农业部长)。

18:30-19:30 会见欧洲联盟三主席(法国和捷克共和国两国大使、欧洲联盟特别代表兼欧洲联盟委员会驻喀布尔代表团负责人)以及欧洲联盟警察特派团指挥官

20:00-22:00 晚宴，由意大利大使主持

11 月 27 日，星期四

07:45-08:40 会见联合国国家工作队

09:00-10:00 会见北约秘书长夏侯雅伯

10:00-12:00 会见阿富汗民间社会代表

12:00-13:00 会见长老院议长西卜加图拉·穆贾迪迪

13:15-14:30 同议员的正式午餐会，由人民院议长尤努斯·卡努尼主持

15:00-15:45 新闻发布会

17:00 起程前往伊斯兰堡
