

大会
安全理事会Distr.: General
10 June 2015
Chinese
Original: English大会
第六十九届会议
议程项目 37
阿富汗局势安全理事会
第七十年

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 68/11 号决议和安全理事会第 2210(2015)号决议提交，其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 2015 年 2 月 27 日我的上份报告([A/69/801*-S/2015/151*](#))发表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、发展和人权工作。报告还概述与阿富汗有关的主要政治和安全事态发展以及区域和国际事件。

二. 相关事态发展

3. 随着全体内阁成员的任命，民族团结政府的组建工作大体完成。内阁基本建成后，推进总统阿什拉夫·加尼和首席执行官阿卜杜拉·阿卜杜拉改革议程的努力注入了新的活力。然而，执行社会经济政策依然是令人关切的紧迫问题，而且包括省一级在内的其他任命尚未作出。选举改革特别委员会的设立为推进强化选举公正性这一商定目标提供了机制，但委员会尚未开展工作，选举日历尚未宣布。政府在继续努力开始和平与和解进程，包括争取区域伙伴的支持。叛乱活动加剧，导致平民的伤亡纪录达到新的高度。阿富汗国家安全部队在力求予以遏制的同时，与冲突有关的暴力增加。



A. 政治事态发展

4. 自从我上一次报告以来，民族团结政府已经组建完毕。之前在 3 月 21 日，总统加尼和首席执行官阿卜杜拉宣布了 16 名部长的提名。4 月 18 日，国民议会下院核准提名。5 月 23 日，总统加尼宣布国防部长候选人提名。在迄今核准的 24 名部长中，有 4 名妇女。有待填补的其他一些重要职务包括中央银行行长、总检察长和最高法院首席大法官。4 月 25 日，国民议会下院核可总统令设立的首席执行官办公室和部长会议秘书处的预算批款。4 月 26 日，首席执行官阿卜杜拉任命部长会议秘书处领导人。

5. 4 月 7 日，总统宣布按照阿富汗问题伦敦会议上提出的改革议程，订立阿富汗政府与公民之间的社会契约这一举措。在 4 月 23 日第一次内阁会议上，总统加尼指示部长们制订就职后第一个 100 天的战略计划。5 月 26 日，在内阁特别会议上，总统加尼宣布各部启动 100 天计划。总统表示，每位部长都将公开阐述计划，以促进问责，并将在百天后接受审查。他还强调，部长们必须彼此协调，以更好地提供服务。

6. 4 月 27 日，总统办公室宣布任命地方治理独立局局长以及坎大哈和赫拉特两省省长。截至 5 月 27 日，已经任命 34 个省中 12 个省的省长，其余 22 省由代理省长负责。与任命部长的情况相同，总统加尼对现任省长一律不予重新任命。

7. 3 月 22 日至 25 日，总统加尼和首席执行官阿卜杜拉访问哥伦比亚特区华盛顿，会晤了美利坚合众国总统巴拉克·奥巴马。两国总统在 3 月 24 日发表的联合声明中宣布了新的发展伙伴关系，将至多 8 亿美元的双边经济援助指定用于阿富汗的发展和改革优先事项；美国将维持其 9 800 名部队人员的态势，直到 2015 年年底；由阿富汗领导的任何和平进程都将在结果中包括结束暴力、与国际恐怖团体决裂和接受阿富汗宪法的塔利班和其他反政府武装团体。3 月 26 日，我与加尼总统会晤，强调联合国坚定地致力于发展一个和平和稳定的阿富汗。

8. 总统加尼和首席执行官阿卜杜拉在其 2014 年 9 月 21 日建立民族团结政府的协定中同意进行选举改革。这方面已取得有限进展。3 月 21 日，总统加尼发布总统令，设立一个 15 名成员的选举改革特别委员会，并选出国民议会下院的一名议员领导该委员会。由于总统办公室和首席执行官办公室双方仍在讨论主席人选和确定委员会的运作模式，因此尚不明朗委员会正式建成的进程如何。

9. 根据宪法，应在 2015 年 4 月 21 日至 5 月 21 日期间举行议会选举。国民议会下院的任期于 6 月 22 日结束。4 月 1 日，第二副总统穆罕默德·萨尔瓦尔·达尼什宣布将议会选举推迟到 2016 年，理由是需要有时间进行选举改革。独立选举委员会主席艾哈迈德·尤素福·努里斯塔尼声称，只有独立选举委员会才有权宣布和管理选举日历，表示推迟投票违反阿富汗法律，并指出委员会已经向政府提议可能的选举日期。在没有选举日历和选举改革具体步骤的情况下，国际捐助者

以政府需要增加选举资金为由，宣布减少对阿富汗选举机构的资助。独立选举委员会和独立选举投诉委员会因此开始减少工作人员，并评估降低每月运行成本的方法，同时试图通过财政部追加预算，以维持核心能力。

10. 3月11日，独立选举投诉委员会发表关于2014年总统选举和省议会选举欺诈指控的最后报告。于是，委员会禁止再次雇用独立选举委员会3189(总共22778)个投票站的9887(总共107479)名临时工作人员。此外，开除了选举委员会的3名长期工作人员，并开除了投诉委员会的8名长期工作人员。

11. 3月4日，加尼总统下令恢复省议会对地方政府部门的监督权，从而结束了1月28日国民议会下院投票取消省议会监督权后省议会开始的罢工。

12. 加尼总统继续争取阿富汗和区域对话者促进民族和解。4月30日，加尼总统在访问印度期间，借机表示不反对塔利班和其他反政府团体在阿富汗政治舞台上发挥作用，将它们与他说在阿富汗未来前途中并无一席之地的“外国恐怖主义战斗人员”相区别。在巴基斯坦总理纳瓦兹·谢里夫访问喀布尔期间，加尼总统在5月12日的联合新闻发布会上强调，两国面临共同的敌人。此话得到谢里夫总理附和。在国内，加尼总统向包括政党、宗教学者、部落长老、民间社会活动家在内的阿富汗全社会公开保证，将以包容各方和透明的方式开展可能的和平进程。在这方面，政府官员强调，与塔利班进行的任何谈判将保护以往14年取得的成就，包括妇女权利，并将重申阿富汗的民族利益以及与其邻国的关系。5月2日和3日，某非政府组织在卡塔尔举行了一个“第二轨道”会议。阿富汗各界人士以个人身份出席会议。

13. 民间社会领导的阿富汗人民和平对话开始了第三阶段的活动，支持以权利为基础的促进持久和平进程。活动重点是召集决策人和民间社会组织协助贯彻国家和省一级的和平路线图。联合国阿富汗援助团(联阿援助团)为此提供帮助。

14. 阿富汗和平与重返社会方案秘书处报告，该方案自2010年8月开展以来至2015年4月30日，共有10240人参加方案，其中包括949名指挥官；收缴武器7813件。方案除了使普通战斗人员脱离战场外，还继续支助谋生和重返社会机会，为前战斗人员及其社区提供支持。

B. 安全

15. 由于反政府分子继续在全国各地挑衅阿富汗国家安全部队的能力和决心，阿富汗安全局势有所恶化。4月22日之后的一个星期，塔利班宣布开始春季攻势，记录的武装冲突比2014年增加45%。

16. 如上文提到的，美国和阿富汗在联合声明中宣布，美国将维持其9800名部队人员的态势，直到2015年底。北大西洋公约组织(北约)非战斗性的坚定支持特派团继续训练、建议和协助阿富汗国家安全部队。5月13日，北约外交部长在土

耳其安塔利亚开会，核可了 2016 年后北约支持阿富汗国家安全部队的一整套导则和原则。坚定支持特派团于 2016 年底结束后，北约-阿富汗加强持久伙伴关系将由文职人员领导，但将包括一个军事部门。塔利班谴责这两个动态。

17. 根据联合国的记录，2 月 15 日至 4 月 30 日期间全国各地的安全方面事件有 5 033 起，比 2014 年同期增加 6%，比 2013 年同期增加 45%。在全国的安全事件中，南部、东南部和东部地区依然占多数，在本报告所述期间记录的事件总数中占 71%。北部和东北部地区的安全事件比 2014 年同期增加 12%。

18. 4 月 22 日，塔利班宣布开始春季攻势，称之为“*Azm*”。塔利班宣称，目标将是“外国占领军特别是其固定的军事基地、情报中心和外交中心”以及政府官员和阿富汗安全部队。虽然记录到针对某些国际军事基地的攻击，但在本报告所述期间，这种攻击在所记录的事件中不到 1%。从以往攻势和本报告所述期间的整个情况看，阿富汗安全部队和政府人员是塔利班攻击的主要目标。

19. 4 月 25 日，反政府分子发起一次重大进攻。之后，北部省份昆都士的安全局势显著恶化。这些反政府分子包括塔利班，也很可能包括被巴基斯坦军方的叛乱战役赶出北瓦济里斯坦根据地的外国战斗人员。为了控制局势，并确保省府昆都士市以及县行政中心的安全，阿富汗安全部队不得不部署增援部队。增派安全部队后，局势据说已经稳定。为了破坏安全部队的信誉，反政府分子在巴达赫尚、巴德吉斯、法利亚布和库纳尔等其他省又发动新的进攻。

20. 针对安全局势越来越令人关切的情况，政府向公众和国民议会成员强调指出阿富汗安全部队作出的努力。阿富汗安全部队自从承担安保责任以来，继续规划和发动全国战役。2 月中旬至 4 月中旬，阿富汗安全部队在赫尔曼德省开展了一次大规模战役。之后在法利亚布、昆都士和楠格哈尔又开展了规模类似的战役。此外还在加兹尼省 Nawa 县等长期被叛乱分子控制的其他地区发动攻势。

21. 据报告，随着战斗越打越激烈，安全部队和反政府分子的损耗率都在增加。内政部确认，今年头 15 个星期，安全部队的伤亡人数显著增加，政府估计数和独立估计数都表明，叛乱分子遭受的伤亡同样惨重。

22. 报告的安全事件仍保持已有态势，武装冲突在安全事件中占多数(54%)，其次是简易爆炸装置造成的事件，占总数的 28%。反政府分子还试图通过恐吓包括定点击杀施加影响。2 月 15 日至 4 月 30 日期间，总共记录 160 次暗杀，40 次未遂暗杀，比 2014 年同期增加 10%。此外，在本报告所述期间，全国各地记录的绑架事件有 91 起，比 2014 年同期增加 21.3%。与 2014 年同期相比，自杀式袭击从 25 起减少到 23 起。喀布尔市在本报告所述期间发生数起重大事件，其中包括 3 月 18 日乌鲁兹甘省的警察局长遭暗杀，2 月 26 日和 4 月 10 日针对国际军事部队的两次自杀式汽车炸弹攻击，5 月 13 日对一家私人宾馆的攻击。塔利班声称

对所有这 4 次攻击负责。3 月 29 日，针对一名国民议会成员的自杀式攻击未遂。没有任何叛乱团体声称对此负责。

23. 2015 年 5 月，内政部估计阿富汗全国约有 7 180 名外国战斗人员，其中大多数与巴基斯坦塔利班运动和乌兹别克斯坦伊斯兰运动有关联。至于有否伊拉克和黎凡特伊斯兰国及其附属团体的存在仍猜测不停。3 月 31 日，乌兹别克斯坦伊斯兰运动据说宣誓效忠伊拉克和黎凡特伊斯兰国。还有未加证实的报告说一些极端主义叛乱团体也加入了伊拉克和黎凡特伊斯兰国。但是，尽管当初将一些攻击归在伊拉克和黎凡特伊斯兰国的名下，特别是 4 月 18 日对贾拉拉巴德一家银行的袭击，但有否该组织在行动仍不明确。

24. 在本报告所述期间，发生 27 起涉及联合国人员的安全事件，包括 12 起恐吓事件，3 起拘留事件，8 起刑事事件，在巴尔赫、赫拉特和楠格哈尔省用小武器射击联合国车队的 3 起事件和联合国一名本国工作人员在东南地区遭短暂绑架的 1 起事件。

C. 区域合作

25. 阿富汗民族团结政府继续与区域伙伴积极接触。4 月 19 日和 20 日，加尼总统访问了伊朗伊斯兰共和国。在会晤最高领袖阿亚图拉·阿里·哈梅内伊和总统哈桑·鲁哈尼后，两国承诺在交流安全情报、禁毒、分享水资源以及难民和移民方面进一步加强合作。4 月 27 日至 29 日，加尼总统前往印度，会晤了总理纳伦德拉·莫迪和总统普拉纳布·慕克吉。印度重申愿意加入阿富汗-巴基斯坦联合过境贸易协定。5 月 11 日，国民议会下院批准与土耳其的战略伙伴协议，目的是促进治理、社会、经济和政治事务领域的进一步合作。

26. 多边合作论坛继续开展关于阿富汗的讨论，包括关于安全和经济问题的讨论。亚洲心脏地带-伊斯坦布尔进程的活动包括关于建立信任措施的两次区域技术小组会议，即 3 月 11 日在安卡拉举行的一次反恐会议和 4 月 29 日在巴库举行的一次禁毒会议。5 月 25 日，亚洲心脏地带-伊斯坦布尔进程在伊斯兰堡举行高级官员会议，主要讨论区域合作克服安全挑战的问题和阿富汗和平进程，包括区域的作用以及发展经济联系的区域优先事项。5 月 21 日，阿富汗问题国际联络小组在喀布尔开会，审议与安全、《东京相互问责框架》、人权、选举和区域对话有关的问题。

27. 在 4 月 2 日集体安全条约组织会议和 4 月 3 日独立国家联合体会议上，外交部长们讨论了阿富汗局势。中亚代表对暴力极端主义从阿富汗境内向外蔓延的问题表示越来越关切，同意加强其南部边界。4 月 14 日，上海合作组织在莫斯科举行会议。阿富汗作为观察员首次出席会议。会议也表达了类似的关切。

28. 3 月 4 日至 6 日，欧洲安全与合作组织、联合国中亚地区预防外交中心和联合国反恐执行工作队在阿什哈巴德举办关于反恐和边界安全的讲习班。参加者一

致认为，加强边界安全要采取多管齐下的方式，将发展和技术包括在内，还要有政治意愿的支持。联合国实体以及阿富汗和塔吉克斯坦两国政府还于 5 月 14 日和 15 日在杜尚别举行了一次反恐会议。与会者交流了制定行动计划在中亚执行联合国反恐战略的经验教训，可供亚洲心脏地带、伊斯坦布尔进程借鉴。

29. 4 月 9 日和 10 日，三国专家在杜尚别拟就了阿富汗-巴基斯坦-塔吉克斯坦三边过境贸易协定。4 月 24 日，阿富汗、吉尔吉斯斯坦、巴基斯坦和塔吉克斯坦的水电部长签署了中亚-南亚电力传输和贸易项目的最后几份待签文件。施工定于 2015 年 9 月开始，计划于 2018 年完成。阿富汗将获得塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦传输的 1 300 兆瓦中的 300 兆瓦电力以及过境费收入。

30. 阿富汗和巴基斯坦进行了数次高级别接触，以改善双边关系，并显示两国加强政治和军事合作的意愿。5 月 12 日，巴基斯坦总理纳瓦兹·谢里夫在访问喀布尔期间，重申巴基斯坦对民族团结政府的支持以及对阿富汗领导和阿富汗拥有的和平进程的支持。巴基斯坦陆军参谋长、巴基斯坦三军情报局局长、前总统阿西夫·阿里·扎尔达里和前总理优素福·拉扎·吉拉尼访问了喀布尔。5 月 18 日，阿富汗国家安全和巴基斯坦三军情报局签署了一份反恐合作谅解备忘录。该备忘录在阿富汗国民议会和政界引发激烈讨论。随后，阿富汗国家安全局于 5 月 24 日发表声明，指出该备忘录只有在经过更广泛磋商后才会订定。5 月 26 日，阿富汗外交部副部长哈克马特·卡尔扎伊和巴基斯坦外交部长艾察兹·乔杜里在伊斯兰堡会晤，讨论有关和平与稳定、反恐、边界安全、经济合作、阿富汗难民和区域合作的一系列问题。

三. 人权

31. 2 月 15 日至 4 月 30 日期间，联阿援助团共记录了 2 126 名平民伤亡(669 人死亡，1 457 人受伤)，比 2014 年同期猛增 23%。平民伤亡数字创新高的趋势仍在持续。联阿援助团认为，反政府分子造成 1 545 名平民伤亡(534 人死亡，1 011 人受伤)，占平民伤亡总人数的 73%。联阿援助团记录的由亲政府部队造成的平民伤亡共 302 名(74 人死亡，228 人受伤)，同比增长 88%，占总伤亡人数的 14%，其中阿富汗国家安全部队造成的伤亡占 11%，亲政府民兵造成的伤亡占 2%，国际军事部队造成的伤亡占 1%。平民伤亡总人数的 8%是亲政府部队和反政府武装双方交火造成的，无法归属责任，5%是无法确定何方的战争遗留爆炸物造成的。地面交战仍然是平民伤亡的主要原因，造成 617 名平民伤亡(150 人死亡，467 人受伤)；其次是简易爆炸装置，造成 503 名平民伤亡(162 人死亡，341 人受伤)。

32. 本报告所述期间，反政府分子继续蓄意针对平民发起大规模袭击。4 月 18 日，一名自杀式袭击者在楠格哈尔省贾拉拉巴德市一家银行入口处引爆炸弹背心，目标是正在领取薪金的政府文职官员，造成 30 位平民死亡，123 人受伤。5 月 13 日，一家正在举办文化活动的喀布尔宾馆遭到袭击，造成 14 名平民死亡，另有

几人受伤。塔利班声称对这起事件负责。亲政府部队也造成平民伤亡，包括阿富汗国民军 4 月 24 日在拉格曼省 Alingar 区发射的一枚迫击炮弹落入一处民居，造成 7 位平民死亡，8 人受伤。国民军报告，他们是在部队的一个哨卡遭受袭击后发射迫击炮的。

33. 1 月 1 日至 5 月 10 日期间，塔利班宣称对 11 起针对法律专业人士和法院发起的袭击负责。这些袭击造成 114 名平民伤亡，其中 28 人死亡，86 人受伤，比去年同期增加 600%。联阿援助团记录的数字表明，实际伤亡人数超过塔利班宣称负责的数目，此外还有 6 起针对司法当局的绑架、威胁、恐吓和骚扰事件，包括 4 月 9 日对马扎里沙里夫总检察长办公室的袭击以及 5 月 4 日和 10 日对运送喀布尔总检察长办公室员工的民用巴士发起的两起自杀式袭击。

34. 4 月 22 日，塔利班在宣布发起春季攻势的标题下，公布指示该组织战斗人员避免平民伤亡的声明。该声明列出了一系列受保护的设施，包括学校、大学、医疗中心及公益性项目。在塔利班发表声明和该组织声称对一系列蓄意袭击平民的行为负责之后，联阿援助团发表了两份公开声明，谴责 5 月 10 日对总检察长办公室的袭击以及 5 月 13 日对喀布尔一家宾馆以及赫尔曼德省朝觐和宗教基金部的袭击。两份声明都重申，国际人道主义法禁止袭击平民和民用场所，包括塔利班在内的阿富汗冲突所有各方均受到此法约束。5 月 14 日，塔利班表示，他们不认可将任何外国人界定为“平民”，但没有解释最近的袭击事件中有阿富汗平民丧生的问题。

35. 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，2 月 15 日至 4 月 30 日期间共发生 254 起事件，造成 523 名儿童伤亡(135 人死亡，388 人受伤)。与上一个报告期间相比，儿童伤亡率上升了 2%。大多数儿童伤亡仍然是亲政府部队与反政府分子地面交战所致(270 人伤亡)，其次是简易爆炸装置袭击(124 人伤亡)和战争遗留爆炸物(80 人伤亡)。该国南部地区的儿童尤其容易受到伤害，占报告的儿童伤亡总人数的 27%，其原因主要是地面交战增多。反政府分子对儿童伤亡总数中的 46% 负有责任，亲政府部队则对 18% 负有责任。其余 36% 无法确定应由哪方负责。3 月 14 日，阿富汗政府向联合国提交了关于儿童与武装冲突问题行动计划执行情况的第四次进度报告。该报告强调了 2014 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间为推动实施行动计划而采取的各项措施，以及关于报告杀害、残害儿童和针对儿童的性暴力行为的附件。

36. 4 月 19 日，联阿援助团和联合国人权事务高级专员办事处推出了一份报告，题为“阿富汗妇女眼中的司法：通过调解和法庭裁决处理的侵害妇女暴力案件”，其中记录了阿富汗大量采用调解而不是法庭裁决处理案件的做法，并建议进行改革，提高妇女获得诉诸法律的机会。

37. 3月19日，喀布尔市一伙人杀害了一名27岁的女子，诬告其烧毁了一本古兰经，在整个阿富汗和国际社会激起公愤和广泛谴责。阿富汗政府谴责此次攻击，并展开调查。5月6日，喀布尔市初级法院裁定12名平民犯有谋杀罪，判处其中4人死刑。目前法院的所有判决均在上诉。5月19日，法庭宣布了对19名警察的判决，其中11名警察因玩忽职守罪被判处一年有期徒刑，其余8人因缺乏证据而无罪释放。阿富汗和国际人权与法律辩护组对所有判决的法律程序表示严重关切，认为判决没有遵守阿富汗和国际上的公正审判标准。

38. 3月5日，加尼总统在国际妇女节前的活动中强调，阿富汗政府致力于为阿富汗妇女带来可持续的根本变革，包括让妇女参与决策、赋予其经济权能、享有教育和卫生。联合国支持在全国范围内围绕国际妇女节的全球主题“赋予妇女权能；赋予人类权能”开展宣传活动。联合国支持阿富汗政府代表团参与3月9日至20日在联合国总部举行的妇女地位委员会第五十九届会议。

39. 本报告所述期内，阿富汗政府对联阿援助团2月25日发布的关于“在阿富汗羁押的与冲突有关被拘留者所受待遇”的报告作出回应，提出了废除酷刑国家计划的提案。拟议的国家计划包括监管改革、预防措施和培训等，将由国家安全顾问办公室和第二副总统负责监督。4月29日，第二副总统通知联阿援助团和阿富汗民间社会组织，将成立一个有它们参与的委员会，以拟定一份行动计划，并监测其执行工作。

四. 喀布尔进程的执行和发展援助的协调

40. 在本报告所述期间，总统加尼和首席执行官阿卜杜拉直接关心发展议程，要求主要捐助方、国际金融机构和联合国介绍其当前的发展项目组合。对这些项目组合的审查以及由财政部牵头的年度发展合作对话进程预计将有助于阿富汗政府制定未来的发展战略和政策。3月8日，联合国向总统办公室提交了发展项目组合审查报告。2015-2019年联合国拟议发展援助框架曾于2014年5月6日获得前政府原则上的批准，但仍有待新政府核准，预计目前的审议工作将为该框架提供新资料。到目前为止，阿富汗政府已表示有意合并现有的22个国家优先方案。

41. 4月3日，内阁批准了财政部提议的 implementation 和监测改革的计划。该计划借鉴2014年12月伦敦会议上交流的题为“实现自力更生”的文件，总共提出了52项措施，其中26项被确定为六个月内应采取行动的优先事项。财政部与职能部委共同推进计划的执行。

42. 阿富汗的经济和财政状况仍然面临挑战。根据世界银行的统计数据，阿富汗2014年的增长率为2%，2015年预计将达到2.5%。由于经济表现不佳，2015年的财政状况可能依旧极为脆弱。根据世界银行的分析，为避免2015年的财政赤字超出预算，阿富汗的财政收入状况必须比2014年的情况大幅好转。此外，世

界银行强调，要实现经济复苏，就必须实施改革，以解决收入、腐败和治理方面的关切问题，特别是影响经济信心的问题。

43. 3月20日，国际货币基金组织宣布了一项为期九个月的工作人员监测方案，其目的在于克服财政和银行的脆弱之处，维护国际储备，保持低负债和低通货膨胀率，并增强竞争力。为响应该方案，阿富汗政府大幅提高了一些关税，并强制实施所得税法。财政部表示，财政收入初步预计比与国际货币基金组织商定的目标值高4%，而且阿富汗政府能够支付其计划支出，包括薪金和运营成本。

44. 阿富汗政府继续寻求发展采掘业，将此作为一个重要的经济机遇。应政府2月8日的请求，联合国在政策制订、监管能力和公共协商等方面提供了支助。联合国还支持商业和工业部对重点勘探区域 Hajigk 进行考古筛查。4月14日和15日在刚果共和国布拉柴维尔举行的《采掘业透明度倡议》执行局会议根据对阿富汗政府改革议程中的承诺，将阿富汗具备加入该倡议的候选资格期限延长了18个月。

45. 关于政府努力解决非法侵占土地问题，3月19日，联合国发布报告，其中建议在土地分配框架中建立监督和问责制，包括一个中央土地管理系统。4月，最高法院和第二副总统商定将土地产权职责移交给阿富汗独立土地局。根据4月8日总统令设立的土地和供水问题高级理事会于5月5日召开首次会议。会议由加尼总统主持。加尼总统表示致力于解决影响社会经济发展的侵占土地问题。商业和工业部在联阿援助团的协助下制定拟议的法律修正案，以完善商业和贸易环境。

46. 4月26日，独立联合反腐败监测和评价委员会发布第七次半年期报告，所涉期间为2014年7月至12月，同时汇编了委员会323项建议的执行情况，其中涉及与政府和国际社会有关的一系列反腐败问题。委员会在报告中指出，53项建议已完全执行，149项建议正在执行或部分执行，33项建议尚未执行，88项建议是新近提出的，执行情况尚待审查。

47. 在3月12日的国际警察协调局会议上，内政部启动了一项警察专业化战略，包括加强问责制和改善警民关系的措施。在本报告所述期间，联合国继续提倡负责任警务、能力建设、并支持女警官专业化。截至4月28日，设立了52个女警察理事会，其中12个设在内政部各司局，10个设在喀布尔各警区，30个设在其他省。内政部在联合国协助下组织警察扫盲班。目前有4989名警官参加19个省的扫盲方案，其中包括202名女警官。

五. 人道主义援助

48. 冲突和极端天气条件使人道主义局势依然充满挑战，导致人们继续流离失所，受影响社区更加脆弱。救济行动向受自然灾害影响的约8 827个家庭提供了帮助，

免疫接种方案等关键领域也取得了进展。但粮食严重无保障，帮助弱势群体以及人道主义工作者的安全仍是重大关切问题。伊斯兰堡和德黑兰的会议在制订阿富汗难民回返和重返社会的全面战略方面取得了重大进展。与 2014 年相比，自愿回返人数依然很多。

49. 3 月 11 日，在伊斯兰堡举行的自愿遣返巴基斯坦的阿富汗难民问题三方委员会第 25 次会议上，阿富汗、巴基斯坦和联合国难民事务高级专员公署的代表商定支持阿富汗难民回返和重返社会的全面战略。该战略将包括自愿遣返和重返社会进程，考虑阿富汗的吸纳能力，同时巴基斯坦将同意登记所有阿富汗无证移民。因此，阿富汗成立了一个由总统担任主席的移民问题国家高级委员会，负责处理总的流离失所问题，包括难民回返和重返社会问题。

50. 5 月 19 日，在伊朗德黑兰举行了由阿富汗、伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦和联合国难民事务高级专员(高级专员)组成的可持续解决阿富汗难民问题、支持自愿回返、可持续重返社会和援助收容国的四方指导委员会第 4 次会议。与会者承认伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦在收容大量阿富汗难民方面发挥的作用，并强调需要进行联合规划，将解决经济移民问题的方法包括在内。

51. 与 2014 年同期相比，自愿回返的阿富汗难民和无证阿富汗人仍然很多。经 Torkham 和 Spin Boldak 过境点从巴基斯坦回返的无证阿富汗人总数为 2014 年同期回返和递解出境总人数的 172%。1 月 1 日至 4 月 30 日，149 555 名无证阿富汗人从伊朗伊斯兰共和国(84 502 人)和巴基斯坦(65 053 人)返国，而 2014 年同期为 76 238 人。共有 75 027 名无证阿富汗人被伊朗伊斯兰共和国(68 094 人)和巴基斯坦(6 933 人)递解出境，而 2014 年同期为 68 619 人。2015 年前 4 个月，21 505 名难民在联合国难民事务高级专员的自愿遣返方案下返国，而 2014 年同期为 3 817 人，其中 95% 从巴基斯坦返国。据估计，30% 至 40% 从巴基斯坦回返的阿富汗人需要援助。但由于资金短缺，只有 10% 的人能够获得援助。除短期需要外，还需要为他们提供持久生计和重返社会支持。

52. 阿富汗的霍斯特省和帕克蒂卡省继续收容因军事行动逃离巴基斯坦北瓦济里斯坦的大量难民。联合国在两个省进行了重新核查后的记录显示，1 月 31 日以来，登记的难民数减少了 15%。截至 4 月 21 日，35 252 个家庭，共计 243 248 人登记为难民(霍斯特省 175 929 人，帕克蒂卡省 67 319 人)。人道主义机构继续向他们提供援助。

53. 截至 4 月 30 日，难民和回返事务部和难民专员共同主持的境内流离失所者问题工作队的记录显示，2015 年有 35 800 人因冲突流离失所，法利亚布省和赫尔曼德省的流离失所者人数最多，分别为 519 个家庭(3 206 人)和 374 个家庭(2 938 人)。在本报告所述期间，昆都士省成为主要的关切地区，政府部队和反政府分子之间的冲突导致大量人员流离失所。人道主义行为方继续对请求难民和遣返部

援助的家庭进行联合评估。迄今已评估 8 558 个家庭，并核实其中 3 640 个家庭为冲突造成的流离失所者，需要援助。3 月至 5 月，联合国利用其广泛的后勤网络，向大约 238 000 名因冲突流离失所者提供了约 7 800 公吨粮食。

54. 2015 年第一季度，联合国协调的地雷行动伙伴清除了阿富汗 14 个社区的 46 个雷场和 3 个战场。但资金可能不足以实现《禁止杀伤人员地雷公约》2015 年工作计划的具体目标。据估计，仍有 4 025 个雷场和 245 个战场，影响 255 个县 1 603 个社区，给阿富汗平民的生命和生计构成威胁。联合国与北约坚决支持特派团一道，继续处理前国际安全援助部队行动造成的爆炸物危险污染，包括射击场。

55. 在本报告所述期间，34 个省中有 24 个受到极端天气的影响，其中包括雪崩、暴雪和水灾。据报，共有 290 人丧生，97 人受伤，9 009 间房屋受损或被毁。国家灾害管理委员会和人道主义机构继续努力利用现有存货，应对所有受影响居民的粮食和非粮食需求。

56. 粮食安全和农业组在本报告所述期间开展的初步评估显示，过去 5 年中，阿富汗大部分地区弱势家庭的购买力下降了约 10%。预计还将加上冲突或自然灾害造成的流离失所家庭以及回返难民和现有贫困家庭严重的粮食无保障问题。根据迹象，持续的粮食严重无保障问题将影响全国各地约 140 万人。

57. 在阿富汗南部和东部以及在东南部和西部地区，消除小儿麻痹症工作继续面临准入挑战。自 2 月初赫尔曼德省的非国家武装行为方取消了临时准入禁令后，消除小儿麻痹症倡议在该省开展了补充性小儿麻痹症免疫活动。尽管进行了这些努力，但 2015 年 1 月还是在赫尔曼德省 Reg 县确诊了首例小儿麻痹症病例。1 月至 5 月，举行了一个全国免疫日，并在新近可以进入的坎大哈省 Panjwaj 县、努尔斯坦省 Barg-i-Matal 县和楠格哈尔省 LalPur 县等地开展了 7 次疫苗接种运动。在本报告所述期间，小儿麻痹症运动的重点是阿富汗南部、东部、西部和东南部接种率低的县，从而在楠格哈尔、库纳尔、拉格曼、坎大哈、赫尔曼德、帕克蒂卡和法拉省成功开展了免疫接种活动。

58. 尽管 2015 年第一季度安全事件增多，但袭击人道主义相关人员、资产和设施以及侵犯保健设施的事件数量与 2014 年同期持平。联合国全球监测框架记录，1 月 1 日至 4 月 30 日期间共发生 74 起事件，其中 52 起影响到非政府组织。这些事件包括杀害 11 名援助人员，另有 10 人受伤。此外，54 名援助人员遭绑架，2 人被捕。记录到 11 起袭击保健设施或保健人员事件，2 起袭击排雷地点事件。

59. 截至 4 月 30 日，援助阿富汗的人道主义资金达 1.72 亿美元，其中 1.295 亿美元指定用于人道主义战略应急计划中的预期活动，2 460 万美元用于国际红十字和红新月运动。截至 6 月 1 日，人道主义战略应急计划已有 27% 的资金到位。该计划 93% 的指定资金分配给联合国系统各机构、基金和方案，7% 分配给非政

府组织。共同人道主义集合基金收到了 1 830 万美元。预计资金紧张将造成 6 月份粮食供应短缺，并将对解决严重营养不良问题的人道主义应对措施产生严重影响。为了能在整个 2015 年继续开展活动，世界粮食计划署正在紧急呼吁提供 6 560 万美元。这笔资金将用于支持若干省份特别是昆都士省最近因冲突而流离失所的数千人的人道主义需求以及新出现的其他人道主义需求。

六. 禁毒

60. 4 月 21 日，联合国毒品和犯罪问题办公室公布了 2014 年阿富汗鸦片情况调查的社会经济分析部分。报告分析了鸦片经济、罂粟种植的驱动因素和决定因素。尽管阿富汗鸦片制剂的潜在总值估计自上年以来下降了近 9%，降至 28.4 亿美元，但鸦片制剂仍相当于阿富汗国内生产总值的 13%。鸦片对农民是极具吸引力的作物，在许多农村地区仍大面积种植，其收入在种植鸦片的农民收入中占 36%。2014 年，干鸦片的农场平均交货价下降，阿富汗境内和境外海洛因价格也相应下降，但现有信息表明，鸦片制剂主要消费国的需求没有发生重大变化。

61. 在本报告所述期间，据报阿富汗有 9 个省开展了由省长领导的铲除毒品作物工作。截至 5 月 10 日，共铲除 3 042 公顷罂粟。初步评估显示，与往年相比，铲除期间发生的安全事件较少。这是因为禁毒部努力加强与负责安全的其他部委的协调。2015 年的铲除行动开始以来，已有 5 名安全部队成员死亡，16 人受伤。

62. 在本报告所述期间，阿富汗执法当局还共计开展了 841 次禁毒行动，缉获约 14 576 公斤麻醉品。其中包括 898 公斤海洛因，8 607 公斤鸦片，5 071 公斤大麻。此外，还缉获了 504 公斤固态前体化学品和 1 540 升液态前体化学品，捣毁了 2 个海洛因加工点，逮捕了 818 名嫌疑人，缴获了 187 辆车和 152 件武器。在这些行动中，2 名安全部队成员丧生，3 人受伤。边境联络办事处努力协助与阿富汗、伊朗、巴基斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦边境警察联合开展的行动，共缉获上述缉获总量中的 3 027 公斤麻醉品。

七. 特派团支助

63. 联阿援助团继续确保有效利用资源，开展具有成本效益的行动，支持阿富汗各地的已获授权活动。联阿援助团正在如期进行推出团结项目下一阶段的筹备工作。

八. 意见

64. 民族团结政府的组建工作已基本完成。经过漫长而艰难的历程，取得了任命所有部长、设立执行主任办公室和部长会议秘书处的重要成就。各部委目前正在

制定和实施的 100 天行动计划应当有助于实现共同的国家目标。在内阁基本建成的情况下，政府必须加快其改革议程。

65. 选举改革特别委员会的设立表明，民族团结政府承诺按照 2014 年 9 月 21 日协定的规定，开展选举改革。全面选举改革对于恢复阿富汗人民对民主进程的信心将至关重要。这是紧迫事项，因为根据《阿富汗宪法》，议会选举和县理事会选举应当已经进行。我鼓励政府和相关机构启动选举改革进程，确定选举日期。此外还必须明确国民议会下院在 6 月 22 日任期结束后将发挥的作用。联合国期待与委员会接触，并随时准备提供咨询意见。

66. 政府在“实现自力更生”议程下确定的优先行动令人鼓舞，其中包括推进改革，加强公共问责制和促进经济增长。在这方面，100 天行动计划有可能促进建立必要的公众信心，并得到公众认可。国际社会必须在短期和长期继续向阿富汗提供援助。关于国际货币基金组织方案的协议是确保政府较为长期地获得财政援助的重要一步。

67. 阿富汗各地冲突的加剧阻碍了在一系列问题上取得进展，并使平民付出惨重代价。尽管各方公开承诺保护平民，但平民伤亡人数急剧增加，我对此深为关切。国际人道主义法严格禁止蓄意攻击平民。在本报告所述期间，反政府分子多次袭击在司法系统工作的平民，以文职人员为目标，令人痛惜。阿富汗境内除了因巴基斯坦的军事行动造成的流离失所人员以外，还有冲突继续造成的大量流离失所平民。

68. 阿富汗政府与收容国就制定阿富汗难民回返和重返社会的全面战略开展了建设性对话，令我感到鼓舞。但是，随着阿富汗境内流离失所问题的加剧，需要确保国家有能力管理大量的回返人员。会员国必须协助满足回返者的当下需求和长期需求。

69. 令我深为忧虑的是，如果战斗加剧，人道主义局势将进一步恶化。为使救济工作取得成功，人道主义工作者的安全和帮助弱势者的准入权仍至关重要。冲突各方必须履行国际人权和人道主义法规定的义务。会员国的慷慨捐款为防止和减轻数千名普通阿富汗人的痛苦助了一臂之力。尽管如此，我仍关切地注意到，人道主义资金的现有数额低于 2014 年同期水平，而需求则大幅增加并将继续增加。

70. 我对暴力侵害妇女行为以及刑事司法系统处理此类案件的方式仍感到关切。3 月 19 日，一伙男子在光天化日之下在首都当众杀害一位妇女，突出表明暴力侵害妇女行为的威胁继续存在。然而，这一杀人事件之后，无数普通的阿富汗人和平表达了愤慨之情，其规模前所未有，并激发阿富汗社会讨论处理此类问题的必要性。彻底调查凌虐和虐待指控并提出应有的起诉，从而追究行为人的责任，对司法系统的公信力至关重要。确保健全和透明的刑事司法系统，充分保护妇女的权利仍然至关重要。

71. 阿富汗继续深化与邻国之间在建立区域信任和联系方面的互动。在本报告所述期间，阿富汗和巴基斯坦两国政府增加了互动，包括发表公开声明，表示它们致力于为促进和平与繁荣携手合作，令人鼓舞。加尼总统访问印度和伊朗伊斯兰共和国说明阿富汗政府也重视这两个主要伙伴。在我即将对中亚进行的访问期间，我将强调加强与阿富汗的贸易和交流的重要性，以促进共同经济增长和区域稳定。

72. 阿富汗人迫切希望摆脱对其生活造成如此破坏性影响的持久暴力。阿富汗人在当地活动和会议上，继续表达他们对和平以及通过对话实现和平的渴望。阿富汗政府表示将致力于同塔利班谈判，后者已表示对政治进程的兴趣。但缺失的一个重要因素是，武装反对派不愿与政府直接会谈。没有他们的参与，和平谈判就不可能取得切实进展。联合国将与阿富汗政府密切协商，继续在这方面提供支持。

73. 安全理事会要求我审查阿富汗境内所有联合国实体的作用、结构和活动。根据这一要求，最近商定组建由阿富汗政府、国际捐助界、联阿援助团及附属机构、基金和方案的代表组成的三方委员会。有关讨论尚处于初期阶段，但我相信有可能取得成果。

74. 最后，我感谢所有在阿富汗工作的联合国人员和我的特别代表尼古拉斯·海索姆在艰苦条件下，致力于协助建设更加和平、繁荣和稳定的阿富汗。
