



大会 安全理事会

Distr.: General
7 March 2006
Chinese
Original: English

大会

第六十届会议

议程项目 17 和 73(e)

阿富汗局势及其对国际和平与安全的影响

加强联合国人道主义和救灾援助，包括特别
经济援助的协调：为饱经战祸的阿富汗的和平、正常状态和重建提供紧急国际援助

安全理事会

第六十一年

阿富汗局势及其对国际和平与安全的影响

为饱经战祸的阿富汗的和平、正常状态和重建提供紧急国际援助

秘书长的报告

一. 引言

1. 本报告是依照大会 2005 年 11 月 30 日的第 60/32 A 和 B 号决议和安全理事会 2005 年 3 月 24 日第 1589(2005)号决议提交的。安理会在该决议中决定将联合国阿富汗援助团(联阿援助团)任务期限延至 2006 年 3 月 24 日。本报告审查了自我 2005 年 8 月 12 日递交前次报告(A/60/224-S/2005/525)以来联阿援助团的活动情况。报告还就联阿援助团任务规定的调整提出建议。在本报告所涉时期，安理会于 2005 年 8 月 23 日(见 S/PV. 5249 和 Corr. 1)、2005 年 11 月 23 日(见 S/PV. 5309)、2006 年 1 月 17 日(见 S/PV. 5347)和 2006 年 2 月 10 日(见 S/PV. 5369)分别听取了口头简报。

二. 《波恩协定》的完成

2. 在过去的六个月中，《波恩协定》规定的政治过渡进程随着该国新的国民大会的选举和就职而完成。在四年多一点的时间里，阿富汗取得了重要进展，逐步



朝着成为实行机构问责制的民主国家迈进。在恢复经济及社会发展所需的基本基础设施方面，也取得了进展。不过，正如我前次报告所述，还存在许多问题尚待解决，这些问题给这一新的民主国家的短期和长期安全及稳定造成了挑战。这些挑战包括：加强新生的政府机构、维护人权、奉行善政、公正及法治方面的基本准则、遣散非法武装团伙以及奠定可持续经济及社会发展基础等。鉴于未来任重道远，并确保一个有生存力的民主国家根基不被动摇，阿富汗政府和国际社会于 2006 年 1 月 31 日在伦敦会议上启动了《阿富汗契约》，重申致力于建议阿富汗长远未来（见 S/2006/90，附件）。

A. 政治进程

3. 2005 年 9 月 18 日，约 640 万阿富汗人（代表登记选民的 50% 以上）前往各投票中心，选举国民议会下院的议员，以及 34 个省议会的议员。尽管选举进程面临暴力破坏的威胁，特别是此前几个月中袭击时有发生趋势，包括 8 名候选人被谋杀的事件，但选举当天的安全事件并没有严重影响投票的进行。然而，之后的计票工作以及投诉过程是在非常紧张和不信任的气氛中进行的。其部分原因是，选举过程十分复杂，特别是候选人人数很多，因而选票量大，有时甚至混乱不堪。更重要的是，数千名落选的候选人当中有很多人不愿意接受选举失败的结果，因而更助长了紧张气氛。昆都士、坎大哈、楠格哈尔和喀布尔等地都发生了大规模抗议和示威，在一定程度上扰乱了计票工作。选举投诉委员会共收到约 5 400 项投诉，其中约 3 300 项获得裁定，包括 575 个重要案件，主要是指控舞弊现象的案件。选举投诉委员会对其中 22 个案件作出了罚款的判决，并禁止 9 名官员担任今后的选举管理职务，同时给予其他处罚。另外，联合选举监测机构还取消 703 个投票站和 74 个投票箱（相当于全部投票站的 2.5% 左右）参加计票的资格，因为这些地方出现了明显的舞弊现象，主要是投假票。

4. 在整个选举过程中，共有 54 名候选人被选举投诉委员会取消资格，其中 34 名是因为与武装团伙有联系，12 名是因为没有辞去公职，5 名是因为递交的候选资格支持者签名人数不足，还有 3 名是因为使用舞弊或恐吓手段。

5. 在选举投诉委员会结束调查，以及有关方面采取措施纠正违规行为之后，选举投诉委员会通知联合选举监测机构称，其余的投诉已不能实质性改变选举结果，因此联合选举监测机构于 11 月 12 日宣布了经过核证的最后结果。

6. 新下院反映了阿富汗的多政治派别和多民族的特点，议员中包括众多的专业人士、不少自由派人士，其中许多人还是 1980 年代的共产党政府中的要员，有的是以前的指挥官、伊斯兰圣战组织成员和为数不多的易帜塔利班成员，还有一些被指控严重侵犯人权的人。令人感到鼓舞的是，下院 68 名当选女议员（占全部席位的 27%）中，有 7 名获得了足够选票，可直接赢得席位而不需适用女议员的定额。省议会共有 420 个席位，121 名妇女当选。然而，省议会还有 5 个女议员的席位空缺，因为有三个省的女候选人人数不足。

7. 11 月份，每个省的议会都从其议员中选出 2 名代表，担任上院议员；在 64 名当选者中有 6 名女性。12 月 9 日，联合选举监测机构核定了哈米德·卡尔扎伊总统提名的 34 名国民议会议员（其中 17 名为女性），至此国民议会全部席位已满。12 月 19 日国民议会就职，选举进程宣告结束。

政府活动

8. 在国民议会开始议事的最初几个月中，辩论的核心主要是行政事务及公众关切的问题（如在欧洲出版的侮辱先知穆罕默德的讽刺画；女议员在旅行时是否应该由男亲属陪同；以及国家安全面临的威胁）。人民院（下院）的成员选举前总统候选人尤努斯·卡努尼为议长；长老院（上院）成员选举阿富汗前总统西卜加图拉·穆贾迪迪为议长。上下两院均选出了各自的管理委员会，组成了 18 个议会委员会，负责审查约 200 项法律及过去三年内发布的总统令，并举行辩论，讨论国民议会对内阁任命进行信任投票的规则和程序。在这方面，下院于 2 月 27 日做出决定，将对内阁成员进行逐个而不是集体审查和批准。

9. 国民议会还拿出 4 天时间，就国家稳定面临的新威胁进行辩论。卡尔扎伊总统 2006 年 2 月 15 日至 17 日正式访问伊斯兰堡时，同巴基斯坦当局进行会谈，重点也是安全问题。在国民议会的辩论中，一些女议员及不太有名的人士发挥了突出的作用。

10. 尽管国民议会审议了公众关切的事项，但有迹象表明，由于在这些问题上缺少有意义的进展，人民已逐渐失去耐心。一些民间社会团体聚集起来，组成了民间社会协调办事处，在议会进行人权及改革方面的游说，特别是言论自由重要性、男女平等及司法改革方面的游说，包括就最高法院法官的人选进行游说。

B. 安全部门的机构

1. 复员方案以及遣散非法武装团伙方案

11. 正如我上次报告（S/2005/525，第 26 段）所述，解除武装、复员和重返社会方案中的解除武装和复员部分已经结束，重返社会的工作在继续进行。截至 2006 年 2 月 22 日，阿富汗军事力量的 62 044 名官兵中已有 60 646 人完成这一进程。副国防部长领导的解除武装和重返社会委员会正在为启动遣散非法武装团伙方案作最后的准备。该方案针对的是与阿富汗安全机构没有正式关系的武装团伙。

12. 遣散非法武装团伙方案首先在去年国民议会和各省议会第二轮选举期间进行试点。当时，通过该方案执行选举的标准，禁止同非法武装团伙有关联的人成为候选人。因此，有 34 名候选人被剥夺参选资格，有 124 名候选人上缴了 4 857 件武器。9 月份，解除武装和重返社会委员会联合秘书处编列了一份涉嫌与非法武装团伙有关联的政府官员名单，共列出 450 人。经查实，其中 13 名官员（全

部低于省长一级)确与非法武装团伙有关联,有关方面要求他们在 30 天内自愿解除武装。在这 13 人中,有 8 人共上缴了 1 080 件武器,1 人死亡,其余 4 人由于未执行规定而被免去职务。联合秘书处正在核查其余 437 名官员的资料,并考虑可否在名单中增补一些人。截至 2006 年 2 月 15 日,与非法武装团伙有关联的组织及个人共上缴武器 17 655 件。

13. 2006 年 1 月 26 日,阿富汗政府及其国际伙伴商定了一项全国遣散非法武装团伙战略,以便密切协调为推行法治、善政、恢复安全和提供发展援助而采取的举措。该方案不会给非法武装团伙任何奖赏;相反,该方案将要求这些团伙在一定时间内以自愿和或商定的方式遵行有关规定,否则内政部可利用国家安全资源,强制执行。该方案优先重视那些因非法活动(包括征税和占用土地)而引起的纠纷事件多发的地区;那些非法武装团伙造成的不安全局势妨碍了发展活动的地区,还有那些非法团伙的存在妨碍了当局开展法治方案和禁毒行动的地区。

2. 阿富汗国民军

14. 阿富汗国民军目前兵力达 26 900 人,可部署的部队包括 38 个作战营,有五个区域指挥部(喀布尔、加德兹、坎大哈、赫拉特和马扎里沙里夫)。为实现到 2010 年组建 70 000 人(各军阶)完全作战部队的目标,需要克服一些挑战,包括必须发展特种(后勤和供应等方面的)支援部队和高级军官、磨合以及必须在财政上具备可持续能力。在训练工作中,对 2005 年的加速方案进行了修改,制定了较慢的方案。2005 年的加速方案是到 2007 年 9 月达到 43 000 名军人,并且在选举期间帮助投入补充部队;而目前的方案是强化部队训练。有一个营正在开展这种训练。

15. 阿富汗国民军一直得到当地社区的欢迎,并且当局特别赞扬了它们在 2005 年选举中的表现。但是,这支部队越来越成为反政府分子的攻击对象。阿富汗国民军将继续参与同联军的联合作战行动。

3. 警务改革

16. 在报告所述期间,对阿富汗国家警察的训练继续进行,而且内政部的改革取得了进展。2005 年 12 月,在警界领导层重组工作中,经过广泛的挑选,确定了 31 名将军(12 名普什图人、16 名塔吉克人、2 名哈扎拉人和 1 名乌兹别克人),担任内政部的最高警职。在挑选工作中,依据阿富汗独立人权委员会和联阿援助团的意见进行了严格审查,以排除人权侵犯者。这 31 个将军在内政部下一级高级职位警官的挑选工作中将发挥领导作用。

17. 目前,阿富汗国家警察部队由 54 000 警察组成,包括边境警察,他们都参加了由捐助者牵头的训练方案。非现役警察的训练持续 16 周,高级警官的训练可达 3 年。普通警员的训练视其文化水平可达 11 周。除了最高职位,其他职位中仍存在文盲问题——阿富汗国家警察部队有 70%是文盲。

18. 阿富汗国家警察部队向喀布尔之外发展的能力有限。被派到各地区的警察，在执行任务时总是缺乏充足的领导、设备和设施。他们缺乏房地、车辆、通信设备和薪金结构。而由于没有有效的司法和刑罚制度，造成局面更加恶化。另外，尚未制定为警察提供在职训练的综合战略。临时重组小组有时为警察提供指导、后勤援助和设备，但是这种做法并不统一。

19. 就当前和中期而言，对阿富汗国家警察部队的资助仍然依赖国际捐助者的支持。在阿富汗法制信托基金的框架下，提出了工资改革提案，以便达到相当于阿富汗国民军的水平。但是信托基金即将出现赤字，无法为警察支付薪酬。阿富汗下一个财政年马上需要 7 220 万美元的资金。因而，关于到 2005 年年底组建一个建制完整、专业、有效、族裔平衡的阿富汗国家警察部队并实现全员 62 000 人的目标，已经改为 2010 年年底。

4. 禁毒活动

20. 非法麻醉品行业对实现阿富汗和平与稳定构成了极为严重的威胁。阿富汗仍然是世界鸦片最大的供应国，占全球供应量的 87%，2005 年估计出口价值达 27 亿美元。这个旺盛的经济，相当于该国 50% 以上的合法国内总收入，为犯罪网络、非法武装组织和极端分子提供了温床。

21. 由政府领导的铲除和禁止毒品的努力在某些方面产生了一定的效果，但是罂粟作物产量高，抵消了这些效果。该国全境普遍种植罂粟。在 2005 年由政府牵头开展了大规模的反种植运动（采取执法手段和许诺提供其他生计恩威并用）之后，种植罂粟的土地下降了 21%。但是，2005 年罂粟作物估计增到每公顷 39 公斤，而 2004 年是每公顷 32 公斤。2005 年由省长牵头开展的铲除努力没有取得预期的成功；总共铲除了大约 4 000 公顷（占总罂粟种植面积的 4%）。2006 年据省长报告，铲除了近 3 000 公顷，不过这有待核实。此外，铲除工作是在罂粟生长初期进行的，因此有可能重新种植。

22. 种植罂粟仍然对农民有吸引力，因为每公顷种植罂粟的收入是种植谷类的十倍。联合国毒品和犯罪问题办事处 2006 年 2 月快速评估调查预报，至少在 13 个省，种植罂粟的公顷数量将增加。另据报告，在赫尔曼德、乌鲁兹甘、查布尔及其他省份，有些组织通过提供保护，或者暴力威胁，让农民种植罂粟。此外，联合国毒品和犯罪问题办事处 2005 年 12 月的调查表明，大约 920 000 个阿富汗人（占人口的 3.8%）是毒品使用者。

23. 政府认识到亟需消除因毒品行业而产生的周而复始的不安全局面，因此 2005 年 12 月 17 日通过了一项新的禁毒法。该法包含刑事和程序条款，包括调查、诉讼及审判，并且设立了中央毒品法庭的司法管辖区。1 月份，在伦敦的阿富汗问题会议上，禁毒事务部提出了经修订的国家毒品管制战略。该战略的优先事项是：(a) 打击毒品贩运，(b) 通过提供其他生计来帮助农民，(c) 降低对毒品的需求，

(d) 在中央和省级进行机构建设。在此范围内，按照各地区是否有其他生计的情况，对铲除努力进行了优先排序。

5. 司法部门改革

24. 司法系统仍然缺乏足够合格的法官、检察官和律师，还缺乏必要的实际基础设施，以便公正有效地进行司法管理。制度化腐败、政治干预、审前拘押时间长、缺乏合法代表权和其它违反适当程序的做法仍然很普遍，造成公众对司法制度缺乏信任和信心。

25. 2005 年 10 月内阁批准了司法部门改革战略框架。该计划题为“为所有人谋公正”，是在联合国开发计划署（开发计划署）、联阿援助团和其他关键的利益相关者的支助下由在司法部主持下的司法协商组制定的。“为所有人谋公正”计划在获批前，经过了广泛的磋商，最终于 2005 年 8 月在喀布尔举行了为期三天的全国会议。该框架分为五个活动领域：法律改革、机构建设、司法权利方案、传统司法和协调。联阿援助团和开发计划署帮助组建了一系列由相关部委和国际利益相关者代表组成的工作组，以落实框架的优先事项。

26. 最高法院目前领导法官的培训工作。2005 年 9 月 24 日开始第一届为期一年的新法官上岗培训，共有 170 个毕业生（喀布尔大学伊斯兰法学院 118 名、各学校 29 名以及喀布尔大学法律政治科学学院 23 名），其中只有 12 名是妇女。司法系统大约有 1 500 名法官和 2 000 名检察官，对培训的需求远远超过供应。此外，最高法院仍需要填补地区和省级的 308 个空缺职位。

27. 阿富汗在监禁方面的人权状况仍然很严峻。多数监狱老化、破旧、犯人过多，而其他监狱则因战争和多年失修而被毁。尽管监狱基础设施薄弱，对社区安全造成威胁，但是监狱系统的改造仍然没有得到充足的资金。改造不仅要修建能运行的监狱，还要在 34 个省中每个省都为女犯和少年犯单独修建关押所。目前在司法部的直接领导下，一个高级工作组正在制定重建和改造工作的战略。过去一年中还开展了一些具体的重建活动，包括重建喀布尔的主要关押所以及对 Pol-e-Charkhi 中央监狱进行大规模翻新。但是，鉴于 2006 年 2 月 26 日开始的 Pol-e-Charkhi 监狱暴乱产生的后果，不得不重新评估改造工作的方法和优先事项。

C. 人权

28. 阿富汗境内的人权局势依然充满挑战，这主要是安全局势和施政不力造成的。派别指挥官和前军阀没有受到惩罚，也不利于逐步取得改善。该国某些地方的暴力活动急剧增加，使国际人道主义行为者和政府代表进入这些地区受到限制，从而使当地人民无法得到各种待遇、服务和保护。

29. 联阿援助团收到许多有关国家安全机构代表严重侵犯人权的投诉，其中包括任意逮捕、非法拘留和酷刑。令人欣慰的事态发展是内政部于 2005 年 11 月 30 日发布一项命令，其中期望警察遵守国际人权标准，并概述了阿富汗省级警察总部内即将设立的新人权办公室的职权范围。

30. 言论自由权利受到《宪法》和法律的保护。然而，《大众媒体法》第 31 条禁止大众媒体报道有违伊斯兰原则的问题。根据该条，新闻记者依然会受到法院的任意裁决和惩罚。例如，一名新闻记者刊登一篇文章，对妇女因通奸而受到伊斯兰教的法律惩罚一事提出批评，因此根据该法被拘留。这名记者最终通过上诉程序而被释放。

31. 阿富汗妇女在行使权利过程中继续受到严重的限制，其中包括接受教育过程中遇到障碍、歧视普遍存在、行动受到限制从而难以享受司法服务，以及针对妇女和女童的暴力行为非常普遍等等。阿富汗独立人权委员会在全国各地建立了妇女权利机构，并为喀布尔和各省的妇女设立五个收容所或藏身处。另外还成立一个小规模家庭问题应对试点单位。这一单位由女警察担任工作人员，并于 2006 年正式开始运转。

32. 12 月 12 日，政府根据阿富汗独立人权委员会提出的建议，通过了《全国和平、和解与司法行动计划》，提出一个三年期过渡时期司法全面战略。该计划通过以后，联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）在联阿援助团和阿富汗独立人权委员会的支持下，主办了一个为期三天的寻求真相与和解大会。阿富汗全国各地的地方政府和民间社会派代表出席了大会。与会者说，最重要的事项是结束有罪不罚现象，解除侵犯人权者的公职和其它职权并予以起诉。

D. 重建进程

1. 发展框架

33. 阿富汗政府已经带头制定各种框架，用于指导社会和经济的发展进程，这对于巩固波恩进程的成果非常重要。该国政府编写了千年发展目标报告，该报告于 2005 年 9 月获得内阁赞同，并根据阿富汗的情况调整全球千年发展目标，在其中纳入关于加强安全的目标 9。该报告为提交给阿富汗问题伦敦会议的阿富汗全国临时发展战略提供了框架。报告说明了在以后五年里实现阿富汗发展目标的政策和方案，并确定了阿富汗的四个重要增长点：(a) 农业、畜牧业和农村工业；(b) 把国家资产用于生产活动；(c) 采矿和其它采掘工业；(d) 区域转口和贸易。

34. 2005 年 12 月，联阿援助团与阿富汗外交部商定了开发计划署、联合国儿童基金会（儿童基金会）和联合国人口基金（人口基金）国家方案行动计划以及世界粮食计划署（粮食计划署）的持久救济和复原行动。这些机构根据联合国发展援助框架制定了 2006-2008 年计划，目的是帮助阿富汗政府及其合作伙伴实现千年发展目标和《阿富汗协定》的基准。

35. 根据阿富汗全国临时发展战略,目前正在实施四个联合国联合方案(绿化阿富汗、健康学校倡议、降低孕产妇死亡率以及成人实用扫盲),参与实施工作的机构有开发计划署、儿童基金会、人口基金、粮食计划署、世界卫生组织(卫生组织)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、联合国妇女发展基金和联合国项目事务厅(项目厅)。

2. 人道主义状况

36. 阿富汗各机构提高了管理人道主义危机的能力,但仍然高度依赖国外行为者。为了降低这种依赖性,联阿援助团、开发计划署和联合国人类住区规划署提供支助,于2005年12月建立了政府国家紧急行动中心。联阿援助团、国际安全援助部队(安援部队)和联军的联络员协助该中心进行假想演习,以建设国家管理灾难的能力。

37. 迄今为止,阿富汗的冬天比较温和。粮食计划署、联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)和儿童基金会在全国向弱势居民分发了约21 000公吨食品和10 000多包非食品家用物资,并且预先安置了相当数量的应急库存。政府、联合国各机构和安援部队向北部和东北部在1月和2月雪崩和滑坡事件中受灾的数百家庭提供了紧急救助。阿富汗和联合国各机构联合努力,向克什米尔/巴基斯坦地震灾区提供了人道主义援助。国防部和卫生部派出了5架直升飞机、1架AN-32货机、20名空军人员和50名医疗人员,提供了11公吨医药和2.5公吨食品。阿富汗红新月会提供了380个帐篷、10 000条毯子和11.5公吨食品。联合国各机构与阿富汗当局合作,调动了47辆卡车、1 500个帐篷和约10 000件蓬帆布、盛水容器和毯子。

38. 2006年1月22日至24日,通过执行儿童基金会免疫接种方案,在该国南部、东南部和东部为2 317 000名五岁以下儿童进行了小儿麻痹症防疫接种。2005年8月至2006年2月期间,难民专员办事处向自伊朗伊斯兰共和国返回的约34 280名难民和自巴基斯坦返回的235 600名难民提供了协助。

三. 治安问题

A. 治安情况

整体局势特点

39. 过去六个月的治安情况特点是,以前报告的极端活动趋势明显加强。叛乱分子和其他反政府分子的活动节奏和战术复杂性继续发展。这些活动日益威胁当地人民、国家保安部队、国际军事力量和国际援助活动。针对地方官员、宗教领袖、教师以及教育系统的工作人员和设施的暴力和威胁继续存在,而且正在加剧,在该国南部和东南部尤其如此。腐败、以毒品网络和其他有组织犯罪网络为主的犯罪经济造成的威胁和非法武装团伙的存在继续破坏合法选举产生的政府的权威。

40. 在报告所涉时期内，反叛分子和其他反政府分子日益采用更加复杂和致命的战术，例如，使用复杂的土制爆炸装置、周密计划伏击行动以及使用技术先进的多弹头火箭进行攻击。或许最令人关切的是，携弹自杀爆炸案件急剧增加。2005年之前，在前三年里仅发生了5起案件。2005年发生了17起。截至2006年2月23日，2006年的年案件总数已经达到11起，这表示，在两个月的时间里，发生的案件数量已经达到2005年总数的65%。这些攻击行动的杀伤力也在增加。2006年，平均每次攻击行动伤害11人，高于2005年的5.4人。

41. 直到2005年11月，相当一部分治安事件是反政府分子与保安部队——主要是国际军事力量——之间的冲突。由于多数此类事件是以反政府分子被击败而告终，攻击外国军事力量的事件正在减少，转而由难以发现或确认的实体攻击阿富汗保安部队和各种软目标（政府和社会机构）。在四个主要威胁领域——即：简易爆炸装置、携弹自杀爆炸、绑架和攻击教育系统，这种战术改变很明显。

42. 反叛分子改变了过去几年的季节性趋势，在整个冬季里，其活动程度仍然很高。在2006年最初几个月里，反叛分子的攻击活动增加，在该国南部和东部尤其如此。事实上，自2003年以来，与反政府分子有关的事件有增无减。尤其值得注意的是，在2005年下半年和2006年初，这种攻击频率（每月200起）高于以前各报告时期——包括2004年总统选举时期——的发生频率。在过去六个月里，与之前的半年相比，成功使用简易爆炸装置进行攻击的比率增加了50%以上。反政府分子似乎还将其活动范围扩大到传统上比较平静的该国西部、北部和东北部。这些活动包括10月至1月期间使用简易爆炸装置（在这些地区很少发生）的攻击行动以及在马扎里沙里夫和巴尔赫进行的四次携弹自杀爆炸攻击或未遂行动。12月，赫拉特发生了第一起有记录的携弹自杀攻击事件。

43. 在阿富汗，绑架并不是新趋势，许多国民因复仇或犯罪动机而遭绑架，这种现象仍在继续。在过去，外国人也是绑架的目标。突出的例子包括，2004年3名联合国选举工作人员、2005年5月援救社1名援助人员、2005年11月1名印度籍道路工程师（后来被杀害）以及最近于2月11日发生的2名尼泊尔人被绑架的事件。2006年1月和2月收到的许多报道显示，犯罪分子和反政府分子企图绑架外国人，主要是在喀布尔和该国东部地区绑架外国人，以实现政治目的及（或）勒索赎金。

44. 在本报告时期内，发生了经过周密策划的破坏教育系统的行动。发生的事件包括焚烧或者炸毁学校；暗杀校长、教师和官员，威胁学生。这些攻击行动导致南部地区6个学区关闭所有学校，另外10个学区关闭了相当数量的学校。2005年，共发生了99起这种攻击事件，主要发生在南部地区、东南地区和东部地区。根据2006年事件发生率计算，预计今年的数量将增加到144起。

45. 2月，欧洲刊登先知穆罕默德漫画的出版物在全阿富汗引起了示威行动，有些示威行动演变为暴力行动，造成6人死亡，14人受伤。此外，与梅伊马内赫（法

利亚布)和普勒伊库姆里(巴格兰)省级重建队也爆发了冲突。梅伊马内赫的联合国工作人员被暂时撤离,长达两个多星期,他们于2月23日返回。在一些省份,示威活动继续进行,但这些活动基本上是和平的。此后进行的调查显示,骚乱并不是自发的,而是经过精心规划和策划的事件,其明确的目标就是省级重建队。

B. 国际安全援助部队

46. 北大西洋公约组织(北约)领导的安援部队继续协助阿富汗政府在喀布尔以及北部、东北部和西部地区建立和维持安全,创造稳定和重建的条件。2005年12月8日,北约各国外交部长正式通过了一项安援部队订正行动计划,该计划规定将行动扩大到南部。

47. 北约各部队派遣国已经开始逐渐增加南部兵力的进程,这些部队将由联军指挥,直到建立必要的能力。

四. 关于联合国在阿富汗继续存在的提案

48. 《波恩协定》的完成是阿富汗政治过渡中的一个重大成就。但是,正如本报告强调指出,四年来的民主化和国家建设成就仍很脆弱,一个可生存的民主国家的根基还有待强化。波恩进程开创的新生民主机制尚不能满足整个民众的基本需要:制止不安全局势的发展、控制毒品工业、刺激经济、执行法律、提供基本服务、保护阿富汗民众的人权。许多相互关联的领域均迫切需要取得相应的进展,其中包括在国家以下各级建设有效的行政机构,加强司法制度,建立经济发展的有利条件。最能说明需要采取这一全面举措的一个例子是安全。要在安全方面取得持久的进步不仅取决于建立更有力的安全机构,而且取决于善政、司法和法治,并辅之以重建和发展。

49. 考虑到阿富汗需要国际援助去应付这些挑战,阿富汗政府和联合国于2005年9月开始与有关国际行动者进行一系列广泛磋商,以便就应付这些挑战的战略取得共识。磋商的结果是于2006年1月31日在伦敦会议上提出了《阿富汗契约》。卡尔扎伊总统、托尼·布莱尔首相和我共同主持了那次会议。

50. 与会者再次肯定了阿富汗和国际社会在波恩会谈期间表达的共同目标,并表示决心帮助阿富汗政府改善阿富汗人民的生活。与会者表示支持在阿富汗领导下,按照国家确定的优先事项实施一项建设国家方案,并认识到需要进一步努力,通过政府预算提供这一援助。《阿富汗契约》实际上是一个宏伟的建设和平五年计划,所涉领域包括安全、治理、法治和人权、经济和社会发展以及反毒品等。

《契约》在这些领域中确定了40多项可衡量的有时限的基本标准,并制定了着重效果的行动计划。在这方面,《契约》呼吁建立联合协调和监测委员会,由阿富汗政府和联合国共同领导,作为进一步实现透明和协调种种努力的手段。会议期间,与会国和组织宣布在今后五年内向阿富汗提供105亿美元财政援助。安全

理事会 2006 年 2 月 15 日第 1659 (2006) 号决议认可了《阿富汗契约》及其各附件，认为这些文件提供了阿富汗政府和国际社会之间伙伴关系的框架。

A. 任务

51. 过去 6 个月中，阿富汗政府、阿富汗国际伙伴在外地和纽约总部对规划联阿援助团的新任务进行了广泛的磋商。该计划规定联阿援助团在阿富汗继续发挥政治作用和斡旋作用，包括努力实施《阿富汗契约》。联阿援助团还将继续进行人道主义和发展协调活动。在这方面，将继续把联合国在阿富汗的所有部门并入联阿援助团。这势必使联阿援助团的规模、范围和结构有所改变。

52. 倘若安全理事会同意，联阿援助团将负责下列任务：

(a) 为和平进程提供政治和战略方面的咨询意见，包括加强国家新兴的民主机构；

(b) 酌情提供斡旋；

(c) 协助阿富汗政府协调和监测《阿富汗契约》的执行情况，并共同领导联合协调和监测委员会；

(d) 与人权高专办密切协调，通过发挥独立作用，监测侵犯人权情况及国家机构的能力建设情况，继续促进人权；

(e) 在联合国有公认优势和专门知识的部门，继续在阿富汗提供技术援助，包括解散非法武装团体，向独立选举委员会提供支持；

(f) 由我的特别代表全权领导并与阿富汗政府协调，继续管理联合国在阿富汗的所有人道主义救济、恢复、重建和发展活动。

B. 联阿援助团的结构

53. 援助团由我的特别代表领导，将保留现有结构，但视安全情况，对范围和规模作一些改变。秘书长特别代表办公室将继续由两个支柱部门协助工作，分别由一个秘书长副特别代表领导。

秘书长特别代表办公室

54. 秘书长特别代表同时兼任负责联合国驻阿富汗人员安全保障的指定官员，将由办公室主任、特别助理、一名发言人领导的传播和新闻办公室以及今后将继续充当各区域办事处主要联络机构的外地支助协调股组成的办公室直接支助其行使职能。该办公室还将包括一个法律股、一个语言股以及负责最佳做法职能、信息和数据管理以及编写报告的干事。

55. 此外，秘书长特别代表办公室将包括一个小单位，与阿富汗的对口机构合作，按照《阿富汗契约》的设想，向联合协调和监测委员会提供秘书处服务。

联阿援助团在这方面将力求(a)使阿富汗政府在国际援助活动中得到更多的关注,(b)更好地协调统一总的重建努力。

56. 联阿援助团将发挥协调和监测作用,因为执行《契约》中的许多内容将取决于有相当能力的其他行为者。实施《契约》并取得预期成果是所有国家和国际行为者的共同责任,其中包括捐助国以及其他政府组织和非政府组织。

支柱一：政治事务

57. 支柱一(政治事务)包括以下部门和单位:政治事务;人权;法治;警务顾问股;惩戒股和军事顾问股。将设立特派团联合分析小组,就特派团执行任务所面临的所有战略问题向特派团领导层提供深入的评估和政策意见。这一新成立的小组将主要利用现有工作人员资源,综合并分析来自政治、安全、人道主义和发展等广泛来源的信息。

58. 在秘书长副特别代表(政治事务)的指导下,支柱一的任务如下:

(a) 监测、分析和报告国内及区域内的政治、安全和军事方面的事态发展;

(b) 与阿富汗领导人、政治实体、民间社会团体、各机构以及中央和省级部门的代表保持接触;与国际社会代表保持接触;

(c) 以特别代表的名义,在国家和地方两级,向国内和国际有关当局提供政治和战略咨询意见;

(d) 以特别代表的名义,视必要进行斡旋,支持阿富汗政府的全面努力;

(e) 独立监测侵犯人权的情况,与阿富汗独立人权委员会一道,系统地核查人权状况;促进并提供人权教育;追踪政府落实使人权问题体制化倡议的效果;确保在特派团工作的所有方面采取着眼于权利的办法;

(f) 就解散非法武装集团、今后的选举进程以及人权问题,包括就有关过渡时期司法的倡议,向国内和国际行为者提供技术援助和支助;

(g) 就政治问题以及与安全、法治和人权有关的事项提供信息和指导,以协助特派团履行协调和监测执行《阿富汗契约》的责任,同时也有利于联阿援助团开展其他活动。

支柱二：救济、复原与发展

59. 支柱二(救济、复原与发展)将由以下各股组成:体制建设、施政与发展、驻地协调员和人道主义协调员股;性别问题;禁毒;方案资金股。秘书长副特别代表(救济、复原与发展)将继续担任驻地协调员和人道主义协调员,以及负责联合国在阿富汗人员安全问题副指定官员。在秘书长副特别代表(救济、复原与发展)的指导下,支柱二的任务如下:

(a) 就救济、复原与发展问题和有关施政、经济和社会发展、禁毒和性别有关的事项提供信息和指导，以协助特派团履行协调和监测执行《阿富汗契约》的责任；

(b) 促进那些参与执行《契约》、具有战略地位的重要部委进行能力建设，确保联合国其他活动也支持阿富汗各机构的能力建设；

(c) 向联合国国家工作队的活动提供全面的战略指导和协调，特别是在执行《契约》方面；

(d) 规划和协调联合国发展活动，确保捐助界在复原和发展领域的协调，保持与政府、捐助界、其他发展伙伴在国家和国家以下各级的联系；

(e) 规划和协调联合国人道主义行动，保持与政府、捐助界、广大人道主义团体之间的联系。

60. 上文概述的两个支柱部门的职能要求增加在联阿援助团总部的国际和本国干事。在地区和省一级，这些职能将由联阿援助团区域办事处执行，也包括下文所述、在区域办事处指导下运作的次区域办事处。区域办事处是在秘书长特别代表全面指导下运作的，而在上文说明的所有活动方面，将保持向副特别代表提交报告的次级渠道。

区域办事处

61. 为支持阿富汗政府及其国际伙伴改进向阿富汗全国民众提供服务的情况，联阿援助团将保持目前八个区域办事处和两个次区域办事处的存在，如果安全状况允许，将依照省会的战略重要性，增加在其他省会的存在，从而扩大区域办事处的服务范围。各区域办事处将维持其综合体制，即包括支柱一和支柱二的职能，以确保上文所述两项职能的核心任务在地方一级得以落实。此外，各区域办事处在次区域办事处的支持下，将努力支持中央一级的工作，协调和监测《契约》的执行情况。此外，将保留设在伊斯兰堡和德黑兰的小型联络处，这些联络处将通过负责支柱一（政治事务）的副特别代表直接向我的特别代表报告。

特派团支助

62. 特派团支助工作将继续依照传统的联合国支助构架进行，向秘书长特别代表办事处、两个支柱及所有区域办事处提供重要的行政和后勤援助。一旦成立新的次区域办事处，将利用联合国项目事务厅（项目厅）在议会选举过程中已经设立的设施，并按照费用分摊标准，和联合国其他有关机构分摊费用。总体上说，援助团将继续采用过去四年来一直采取的办法，即尽可能与联合国其他实体一道作出共同事务和规模经济的安排。援助团将加倍努力，依靠本国工作人员，确保为建立阿富汗人力资源的能力采取长远办法。扩大该援助团工作的地理覆盖面，就必须增加部署行政和技术人员，以提供现场支助，特别是在运输、周边安全、通

讯和信息技术方面。然而，由于目前的不安全状况，必须落实减轻风险的新措施，使联阿援助团继续维持其现有的活动水平。由于局势不安全，还迫切需要提供航空资产支助，以便为现有和将来可能设立的办事处提供进入和撤离的能力。为了缓解在阿富汗任职的工作人员所处艰苦条件，并确保工作队伍的积极性和稳定性，援助团将继续解决工作人员培训和福利问题。如提供专项资源，也将加强行为和纪律机制。

五. 评论

63. 在过去四年里，阿富汗政治局势大为改观。2005 年 12 月，波恩进程达到高潮，一个有代表性和完全通过选举产生的国民议会正式诞生，波恩进程结束，这生动地突出表明，在建设有生存能力民主国家基础方面已经走过了一个又一个里程碑。首先，这突出表明，阿富汗人民决心实现他们长期企盼的国家和平与稳定。这也反映了阿富汗政府与国际社会建立的坚定伙伴关系。然而，国家基础仍然虚弱，国家仍然没有能力向多数阿富汗人提供他们改善日常生活所需要的基本服务。

64. 在治安、施政、法治和人权、可持续经济和社会发展以及打击非法麻醉品方面，阿富汗继续面临巨大挑战。国家必须在上述每个领域取得具有实际意义的进展，才能取信于人民，赢得人民的支持。政府必须领导这个进程；然而，政府不能独自做到这一点。在今后一段时期里，阿富汗将继续需要国际社会提供相当大的政治和财政支助。阿富汗政府与国际社会在伦敦会议上发起了《阿富汗契约》，作出了若干承诺，这是一个令人感到欣慰的信号，明确地阐述了关于阿富汗未来的共同愿景。事实上，如果没有这种持续支助，则确实会重新出现使阿富汗陷入多年战争的危险，随之而来的多年荒废将会再度出现。

65. 治安仍然是阿富汗面临的最大挑战。我日益感到关切的是，在阿富汗若干省份，不安全局势正在毒化阿富汗人民的生活，使他们不能享受和平进程带来的各种惠益，而且这种局势正在逐渐削弱对在波恩进程中建立的各机构的支持。阿富汗冲突有各种根源——不断存在反叛和恐怖活动；存在派别间暴力和因争夺资源而引发的争端，而政府对此又无能为力；毒品经济兴盛，为犯罪网络和腐败行为提供了沃土。无论阿富汗冲突产生于哪种根源，只有阿富汗人民深信，向他们提出的办法比他们亲身经历或者以武力强加的任何其他办法都好，民主国家概念才能够扎根。必须建立能够兑现有效地重建国家承诺、取信于民的民族政府，这样才能在其他关键领域——包括在享受民主自由和妇女权利方面——取得有实际意义的进展。

66. 反政府暴力和恐怖活动的沃土并不局限于普通阿富汗公民未得到满足的需要。回顾过去六月的暴力趋势，包括攻击平民和采取携弹自杀爆炸的行动，我必须再次强调，必须解决反叛行动和反政府恐怖活动的支持来源。只有坚决地解决

暴力和不信任的根源——包括所有国内外根源，才能使阿富汗本国及其邻国实现稳定。

67. 改善治安情况的其他必要条件包括，在解除非法武装团伙武装方面和建立取信于民和可持续国家治安机构方面取得进展。如果要顺利地执行解除非法武装团伙武装的方案，就必须使非法武装团伙认识到，政府在执行这个方案时得到国际民警和军事部队的充分支持。即使在阿富汗国民军继续扩编之际，阿富汗政府仍然依赖国际治安部队提供协助，在阿富汗所有地区促进治安与稳定。阿富汗国家警察将需要国际支助，以进行改革，进行所有警察技能——从刑事调查和法医分析到人权和两性问题——培训。但是，必须制定具有统一标准的全面国家方案，对整个治安部门进行改革，在这种情况下进行这种培训。阿富汗国家警察的财政生存能力仍然令人关切，必须立即补充国际信托基金，以支付警察薪金，该信托基金面临的资金短缺数额令人震惊。我呼吁各会员国尽最大努力，继续支持这个国家治安支柱。

68. 根据计划，北约/安援部队将扩大，这是一项令人鼓舞的发展。我鼓励北约各部队派遣国派遣适当人数的军队，制订共同和严格的交战规则，加强与联军作出的指挥和控制安排，并为省级重建队制定共同目标。

69. 阿富汗及其国际伙伴在执行《阿富汗契约》的过程中将面临诸多考验。除应对安全挑战外，还必须确保发展速度和方式符合阿富汗人民的意愿并注意发挥他们的潜力。《契约》和《阿富汗国家发展临时战略》提供了一次前所未有的机会，阿富汗政府和国际社会可以借此机会联手制定和执行一项共同计划，以实现安全、施政和发展领域的共同目标。阿富汗所领导的进程要想取得成功，国际社会必须加倍努力，而且需要及时履行在伦敦会议上作出的承诺，包括部署必要的安全资产，同时还必须始终不渝地重视加强阿富汗与邻国的关系。我呼吁阿富汗政府竭尽全力达到这些文件中所列出的各项基准，我还呼吁伦敦会议的与会者继续表现出慷慨和投入精神，为实现这一愿景提供必要的资源。

70. 在应对阿富汗所面临的各项挑战方面成功与否，还要看在尊重人权方面实现制度化的程度。我们必须继续支持阿富汗政府和民间社会采取必要步骤，弥合在保障人权方面言语与现实之间的差距。人权指标，包括《契约》所列的人权指标应该成为衡量全面发展进程进展情况的一个尺度。采取步骤来执行《全国和平、和解和司法行动计划》和审查高级政府职位尤为重要。

71. 联阿援助团已经完成了《波恩协定》所规定的各项任务，但是援助团的作用并未就此停止。安全理事会第 1589 (2005) 号决议为援助团规定的现行任务将于 2006 年 3 月 24 日结束，我建议将上文所述联阿援助团的任务再延长 12 个月。援助团的主要责任是，在阿富汗及其国际伙伴展开雄心勃勃而且至关重要的下一阶段的国家建设之际，继续向阿富汗领导人及其国际伙伴，包括安全部队提供政治和战略指导。联阿援助团还将发挥其作为联合协调和监测委员会共同主席的作

用，帮助阿富汗政府在国际援助活动中得到更多的关注，促进全面重建活动的进一步协调，以支持《阿富汗契约》的执行工作。这项工作的成败还取决于所有利益相关者能否互相支持和充分合作。

72. 为履行职责，不辜负人们对联合国的信任，联阿援助团必须继续根据具体情况进一步深入到阿富汗人民之中。但是，在综合考虑了目前的安全趋势之后，我对联合国工作人员所面临的安全威胁越来越感到担忧。为此，我不得不强调，联阿援助团能否完成任务取决于能否进一步获得充足的安全资源，包括有保障的空中和医疗后送支助。

73. 最后，我要向我的前任特别代表让·阿尔诺所表现出来的领导才能和献身精神表示特别敬意，我还要向联阿援助团全体人员及其伙伴组织为阿富汗所做的卓越工作表示特别敬意。我相信我的新任特别代表汤姆·柯尼希斯将获得同等支持。自从我的上次报告公布后几个月来，在阿富汗工作的国际人员遇袭事件不断增加。他们在这种条件下所表现出的勇气和克制值得赞扬。
