



秘书长按照安全理事会第 1546(2004)号决议第 30 段提出的报告

一. 引言

1. 安全理事会在第 1546 (2004) 号决议第 30 段中, 请秘书长每三个月向安理会报告联合国伊拉克援助团 (联伊援助团) 履行责任的情况。本报告是按照该决议提出的第十次报告。

2. 本报告介绍了自从 2006 年 9 月 1 日上次报告 (S/2006/706) 以来联合国在伊拉克活动的最新情况。它概述了报告所述期间的重大政治动态, 特别是有关伊拉克政府为促进全国和解和改善全国安全状况作出的努力, 以及与伊拉克有关的区域和国际动态。报告还介绍了我的伊拉克问题特别代表阿什拉夫·杰汉吉尔·卡齐和联伊援助团工作的最新情况, 评估了安全局势, 并介绍了运作和安全方面的最新情况。

二. 伊拉克重大动态概要

A. 政治动态

3. 本报告所述期间的特点是, 教派暴力、叛乱和恐怖分子袭击以及刑事犯罪活动显著增加, 平民伤亡创下新高。在许多地区, 暴力加剧和治安恶化影响到越来越多的伊拉克民众。

4. 伊拉克政府和多国部队根据《巴格达安全计划》开展联合行动, 试图制止不断加剧的暴力行为, 但似乎成效甚微。为稳定首都局势, 政府和多国部队增加了多项安全措施, 例如控制进出巴格达、延长宵禁、挨户开展警戒搜查行动等。尽管如此, 在巴格达大部地区和伊拉克其他地区, 叛乱和民兵活动依旧没有得到控制。最近发生的一些最严重事件, 例如巴格达高等教育部约 100 名工作人员和来访者遭到绑架, 和 11 月 23 日萨德尔市发生的造成 200 多人死亡和数十人受伤的恶性恐怖袭击事件, 使民众进一步对政府能否控制安全局势感到担忧。



5. 伊拉克国内外相继为促进伊全国和解提出了许多倡议，但这似乎未对暴力行为的规模和性质产生很大的影响。倡议数目众多，令民众对它们在国内外的可行性普遍表示怀疑。政府未能实施项目来改进基本服务的提供，创造就业机会，重建社会和经济基础设施，以配合其安全举措。由于体制能力有限，政府执行 2006 年预算的能力受到限制。
6. 在报告所述期间，国民议会在夏季休会结束后于 2006 年 9 月 5 日复会，最后决定成立 24 个委员会，并审议了几项立法，其中包括与执行《宪法》有关的几项重要法案。国民议会通过这些委员会通过了多项法律，如石油产品进口与零售法、《刑法》修正案、1979 年《总诉讼法》修正案和国家投资法。目前，正在对国家油气法草案进行政治和技术层面的讨论。
7. 2006 年 9 月 12 日，一批什叶派联盟伊拉克团结联盟萨达党团和逊尼派政党议员呼吁制定多国部队撤出时间表。为此，国民议会国防委员会开会讨论了多国部队的地位问题。
8. 2006 年 9 月 25 日，国民议会设立了宪法审查委员会，该委员会由 27 名根据国民议会席位比例产生的代表组成。2006 年 11 月 15 日，宪法审查委员会在对委员会主席问题进行长时间辩论后，正式召开第一次会议，选举谢赫赫曼·哈姆迪（伊拉克团结联盟）为主席，阿亚德·萨马拉伊（达瓦党）和福阿德·马苏姆（库尔德斯坦联盟）为副主席。委员会商定，委员会的领导应以协商一致方式做出决定。
9. 2006 年 10 月 8 日，国民议会再次把 2004 年 11 月以来在全国范围内实施的紧急状态延长 30 天，但库尔德斯坦区除外。
10. 2006 年 10 月 11 日，国民议会通过了区域划分法。这项法律的起草引发了争议。由达瓦党领导的一些逊尼派政党认为，应在宪法审查进程结束后再颁布这项法律。法迪拉克、萨达党和一些独立人士也支持这一观点。伊拉克团结联盟和库尔德斯坦联盟则呼吁在《宪法》规定的六个月期限结束前颁布该法。9 月 24 日，在各方达成一揽子妥协方案后，法律草案终于付诸表决；妥协方案规定，这项法律将在 18 个月后实施，宪法委员会将有一年的时间来完成工作。尽管有这一妥协，因部分议员抵制国民议会的表决，这项法律仅以微弱多数通过。
11. 2006 年 10 月 25 日，由于在萨德尔市安全行动问题上出现分歧，伊拉克政府和多国部队宣布成立联合协调委员会。委员会成员有伊拉克国家安全顾问、伊拉克国防部长和内政部长、多国部队司令及美国驻伊大使，负责加快培训伊拉克安全部队和向伊拉克政府移交安全责任，包括移交伊拉克部队的指挥和控制权。
12. 2006 年 11 月 11 日，马利基总理致函安全理事会主席（S/2006/888），代表伊拉克政府要求将多国部队的任务期限再延长 12 个月。2006 年 11 月 28 日，安全理事会一致通过第 1723（2006）号决议，决定把多国部队的任务期限延长至 2007 年 12 月 31 日。安理会还决定，将根据伊拉克政府的请求或迟于 2007 年

6月15日审查多国部队的任务，如伊拉克政府提出请求，安理会将提前终止这一任务。

13. 在报告所述期间，马利基总理努力推动执行其《全国和解计划》。在2006年8月举行部落领导人会议后，马利基总理于9月16日首次召开由各界民间社会人士和机构参加的会议。原定于10月与政治领导人举行的会议，已经几度推迟。

14. 10月2日，马利基总理宣布了一项得到主要政党支持的列有四个要点的《斋月协议》。协议的一个主要内容是成立由政治、宗教、警察和军队人士组成的地方安全委员会。马利基总理还通过私人代表与伊拉克国内以及约旦、埃及和其他邻国境内的伊拉克反对派团体进行直接接触。

15. 区域行动者做出了努力，配合伊拉克和解倡议。2006年10月20日，伊拉克什叶派和逊尼派宗教领袖在麦加伊斯兰会议组织主办的会议上发表声明，呼吁结束伊拉克国内的教派流血。伊拉克国内外的政治和宗教领袖都对这项声明表示欢迎。

16. 2006年9月1日，伊拉克库尔德斯坦区总统马苏德·巴尔扎尼宣布禁止在该区悬挂伊拉克国旗，改挂库尔德斯坦的区旗。对此，马利基总理下令在全国悬挂伊拉克国旗，但呼吁议会考虑通过新的国旗。与此同时，巴尔扎尼先生一方面继续拒绝悬挂现在的国旗，一方面同意在区内悬挂1958年的伊拉克国旗。9月24日，在库尔德斯坦议会宣读了伊拉克库尔德斯坦区宪法草案，并在2007年4月底前征求公众对草案的意见。

17. 在报告所述期间，由政府任命的根据《宪法》第140条设立的基尔库克局势正常化委员会举行了五次会议，并在当地设立了一些办事分处。2006年10月11日，国民议会成立了一个议会委员会，监督政府第140条委员会的工作。

B. 区域动态

18. 在报告所述期间，政府为了促使邻国予以合作以稳定伊拉克局势，马利基总理及其内阁成员对伊拉克邻国进行了一些访问。在这方面，马利基总理2006年9月12日至13日对伊朗进行访问，会见了阿亚图拉阿里·哈梅内伊和马哈茂德·艾哈迈迪-内贾德总统。

19. 2006年9月18日，伊拉克邻国内政部长第三次会议在沙特阿拉伯吉达举行。内政部长们通过了关于打击恐怖主义、边界非法渗透和有组织犯罪的议定书。2006年9月21日，伊拉克邻国外长第十次会议在纽约举行。

C. 国际动态

20. 作为《国际援助伊拉克契约》的共同主席，联合国继续为伊拉克政府起草契约文件提供支助。联合国还协助筹备小组召开高级别会议和技术会议。此外，联合国在总部召开两次会议，以便在筹备小组外争取国际社会对《契约》的支持。

在这方面，我于 2006 年 9 月 18 日在联合国总部召开高级别会议，审查执行安全理事会第 1546（2004）号决议和拟订《契约》的进展情况。参加会议的有安全理事会常任理事国、伊拉克邻国、主要捐助者、有关区域和国际组织的代表；会议为审查伊拉克政府在政治、安全和经济领域的进展提供了机会。会议还促使国际社会给予更广泛和更大的支持，在《契约》问题上加强伊拉克政府的参与。

21. 2006 年 9 月 10 日，常务副秘书长马克·马洛赫·布朗和伊拉克副总理巴哈穆·萨利赫在阿布扎比共同主持召开筹备小组第一次高级别会议。会议通过了《阿布扎比宣言》，筹备小组成员在宣言中确认需要通过国家、区域和国际各级广泛协商，迅速完成《契约》的拟订工作。2006 年 10 月 31 日，我的伊拉克问题特别代表在科威特城共同主持召开契约筹备小组第二次高级别会议。会议重点讨论了契约文件和文件的执行涉及的实质性问题。与会者在会上确认，在拟订契约文件、特别是在起草有关政治和安全问题的章节以及提出具体基准和联合监测总表方面，取得了进展。我谨对科威特和阿拉伯联合酋长国政府分别主办这两次筹备小组高级别会议表示感谢。我期待正式启动《国际援助伊拉克契约》。最后活动的日期和地点仍在考虑之中。

22. 2006 年 11 月 13 日，常务副秘书长马克·马洛赫·布朗在联合国总部召开会议，向全体会员国通报筹备小组在科威特城高级别会议后，在《契约》拟订方面取得的进展。会议还讨论了外界援助伊拉克政府的问题，特别是在债务减免和提供新的财政捐助方面。

三. 援助团活动的最新情况

A. 秘书长特别代表的政治活动

23. 在本报告所述期间，我的特别代表为促进真正的对话和缓解动荡的安全局势，继续与伊拉克所有阶层的重要政治、民间社会、部落和宗教领袖进行广泛磋商。他经常会见伊拉克政府的主要成员、伊拉克国民议会议长、议会委员会主席以及其他政治和宗教领导人，讨论政府的立法议程、宪法审查进程以及与联伊援助团优先事项相关的其他事宜。在各次会谈中，特别代表鼓励加强国家的法律和体制基础，同时支持为消除伊拉克普遍存在的暴力而做出的努力。他还努力推动执行政府的《全国和解计划》。

24. 2006 年 9 月 7 日，我的特别代表访问了安曼，与约旦外长和约旦政府高级官员进行了讨论。他还同目前住在约旦的伊拉克各阶层政治和部落团体的代表交换了意见，讨论了在伊拉克实现民族和解的问题。

25. 特别代表是我在伊拉克的《国际援助伊拉克契约》的协调人，他在巴格达与伊拉克和国际社会的主要对应方协调了拟订契约文件的筹备活动。2006 年 9 月

10日和10月31日，特别代表参加了在阿布扎比和科威特城召开的高级筹备小组会议。他还在巴格达主持了与《国际援助伊拉克契约》有关的一系列技术会议和管理层会议。

26. 我的特别代表在2006年9月12日至22日前来纽约和华盛顿特区期间在纽约参加了一个关于伊拉克的高层会议和土耳其主持召开的第十届伊拉克邻国外交部长会议。在华盛顿特区，我的特别代表与美国国家安全顾问以及美国国务院的其他高级官员进行了会谈。

B. 宪法支助活动

27. 在报告所述期间，联伊援助团宪法支助办公室继续支持国民议会制定必要法律以推动宪法的实施。该办公室还促使议会重要成员参与设立宪法审查委员会以及处理相关立法事宜的工作。

28. 设立宪法审查委员会后，在国民议会议长的要求下，联伊援助团宪法支助办公室已着手与宪法审查委员会的领导讨论联伊援助团宪法支助办公室如何才能以最佳方式支持这一进程，尤其是通过提供技术援助和提供实质性和程序性咨询。联合国打算借鉴全世界的最佳做法，大力支持宪法审查工作。如果伊拉克领导层有必要的政治意愿来开展对话和做出妥协，这一进程可通过解决各种基本问题（例如，联邦制、权力和资源的分配），成为民族和解的一个重要手段。

C. 选举援助活动

29. 由于仍在讨论各省选举委员会的权利和责任，因此设立独立高级别选举委员会的有关法律草案仍未最后拟定。在等待设立独立高级别选举委员会的同时，伊拉克独立选举委员会在经过数次每次为期一个月的任期延长后，继续开展工作；最后一次延长于2006年11月10日到期，没有再次延长。

30. 在报告所述期间，联伊援助团选举支助办公室一直继续与国民议会进行接触，商讨设立独立高级别选举委员会的法律框架。选举支助办公室还就区域划分法涉及的选举问题提供了咨询。

31. 联伊援助团选举支助办公室还为独立选举委员会过渡成今后的独立高级别选举委员会提供了支助。这一进程涉及确定和规划设立独立高级别选举委员会所需要的基础设施、员额编制、资金以及后勤和安保需求。联伊援助团还提供支助，筹划和更新选民名册，为今后的选举做准备。

D. 重建、发展和人道主义援助

32. 联伊援助团和联合国各机构、方案和基金继续通过加强伊拉克政府各部委的能力，支持政府提供基本服务和协调服务的获取，恢复公共基础设施。报告所述期间的重点是在筹备《国际援助伊拉克契约》方面，向伊拉克政府提供实质性支助。

33. 《契约》的内容和方向对联合国在伊拉克的作用的战略规划产生了影响。联合国国家工作队已经重新调整了重点和规划以配合《国际援助伊拉克契约》。为此，正在采用一个双管齐下的援助战略，让联合国在继续注重提供援助以提供基本社会服务的同时，向伊拉克政府提供有的放矢的体制和业务能力建设支助。

34. 联伊援助团继续强调指出，必须由伊拉克人来主导人道主义发展援助举措，因为这是促进国家稳定的一个根本措施。为此，已要求人道主义事务协调厅的 1 名应急规划专家和联合国项目事务厅提供的 1 名民间社会法律专家提供咨询服务，他们已经在为相关政府机构，包括总理办公室以及民间社会事务部，提供咨询。

35. 教派暴力和正在进行的军事行动继续对伊拉克很多地方的大量平民产生不利影响。背井离乡的伊拉克人在继续增加，其原因是遭受威胁，或是躲避各派别的侵犯。联合国难民事务高级专员办事处（难民署）、国际移徙组织（移徙组织）以及伊拉克政府的资料显示，在印发本报告时，在 2006 年 2 月 22 日发生萨迈拉攻击事件后，流离失所的人数已超过 450 000 人，仅在安巴尔省，最近的军事行动就造成大约 27 000 人流离失所。这些总数，加上在萨迈拉事件之前就流离失所的人，使伊拉克流离失所的总人数超过 160 万人。随着冬季临近，人们对这些流离失所者（尤其是妇女、儿童、残疾人和老年人）的福利和基本权利日益感到关切。

36. 难民署估计，自 2003 年以来，另外已有 160 万人在境外成为难民，其中约旦目前有 500 000 至 700 000 人，叙利亚大约有 600 000 人，沙特阿拉伯和科威特大约有 100 000 人。共有 436 000 名伊拉克人迁居到欧洲、美洲、非洲以及亚洲。每天大约有 2 000 名伊拉克人逃往阿拉伯叙利亚共和国，1 000 人逃往约旦。在资源允许的情况下，联合国机构及其伙伴机构继续为尽可能多的背井离乡的伊拉克人提供食物、住房以及非粮食物品。但是，现有的资源不足以完全消除在国内和国外背井离乡的伊拉克人所面临的日益严峻的人道主义危机。

37. 为全面解决伊拉克的人的安全问题，我的紧急救济协调员与捐助者召开了一系列会议，以提高认识，推动采用综合性做法，以满足伊拉克民众的当前需求和长期需求。为此，我鼓励国际社会寻找其他途径，支持联合国机构帮助流离失所伊拉克人的工作。在任何情况下，联合国都将积极援助所有流离失所者以及接收流离失所者的社区，并通过制定应急计划，准备应付所有可能发生的情况。

E. 人权活动

38. 尽管伊拉克政府下决心增进人权的保护和实行法治，但侵犯人权的现象仍在增加。恐怖主义分子、叛乱分子、民兵以及武装犯罪团体仍在侵犯人权。多国部队以及伊拉克安全部队在对付这些人时过分使用武力也引起关注。当前的军事行动也在继续挑战国际人道主义法的原则，因为平民伤亡不断增加，有关居民获取

公共服务受到限制或无法获得服务。由报复性杀人事件引发的教派杀戮已经导致了暴力的恶性循环。最终结果是一片混乱，没有安全。

39. 我继续特别感到关切的是，造成平民死伤的令人憎恨的爆炸和其他袭击事件仍在发生，据说与执法机构有勾结的杀人小组绑架和谋杀数十人之多。据卫生部统计，死于暴力的平民人数 9 月份为 3 345 人，10 月为 3 709 人，而 7 月为 3 590 人，8 月为 3 009 人。受伤人数在 9 月份达到 3 481 人，10 月达到 3 944 人。在巴格达，死于暴力的平民人数仅 9 月和 10 月就达到 4 984 人。

40. 显然可信的消息来源估算出的过去三年半时间内遇害的伊拉克人数的确令人感到震惊，表明伊拉克有可能发生人道主义和人权灾难。据伊拉克死亡统计项目估计，自 2003 年 3 月以来，大约有 50 000 平民被杀害。但是最近估算出的冲突死亡人数比之前的想象要高得多。2006 年 11 月 9 日，伊拉克卫生部估计已有 150 000 名平民丧生，而约翰霍普金斯大学 Bloomberg 公共卫生学院在 Lancet 杂志 2006 年 10 月号上发表的一份研究估计，自 2003 年 3 月以来，约有 601 027 人死于过度暴力。尽管包括伊拉克死亡统计项目在内的各方对约翰霍普金斯大学研究中采用的方法提出了质疑，但是而约翰霍普金斯大学的研究无疑是一次旨在确定伊拉克在此期间死亡人数的认真尝试。

41. 联伊援助团人权办公室继续与包括高等司法委员会、人权部以及司法部在内的伊拉克机构紧密合作，以加强法治，建立一个强大和有效的全国保护人权制度。前一阶段由国民议会人权委员会起草的有关设立全国人权委员会的法律草案尚未获得批准。参加了 2006 年 10 月 17 至 18 日由联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）和联伊援助团在安曼联合举办的讲习班的 30 名主要议员强调指出，国民议会亟需颁布这一法律，建立这一重要的独立委员会。

42. 2006 年 11 月 5 日，伊拉克高级刑事法庭判处前总统萨达姆·侯赛因和另外两名同案死刑，理由是他们在 1984 年处决了杜贾尔村 148 名被判犯有试图刺杀总统罪的人。同一天，联合国人权事务高级专员路易丝·阿尔布尔发表了一份声明，敦促伊拉克当局确保被法庭判罪和处刑的人的上诉权利完全得到尊重。人权事务高级专员还希望政府暂停执行死刑。

43. 我还对伊拉克境内各种专业人士和少数群体成为袭击目标感到关切。由于其工作性质，显然有越来越多的记者和媒体工作者成为袭击目标，言论自由权受到威胁。少数民族仍然是袭击目标，自 9 月份以来针对基督徒的袭击已经增加。Sabean-Mandean 社区的成员以及其他少数群体说，他们不断遭到极端分子的袭击。此外，妇女的情况进一步恶化。越来越多的妇女受到宗教极端分子的迫害，或成为为维护名誉杀人行为的受害者。包括教师和教授以及学生在内的学术界人士成为袭击目标，教育系统受到严重破坏，一些人已被迫离开伊拉克。

44. 不加强伊拉克执法机构的职业精神和纪律,就无法在保护人权方面取得重大进展。缺少适当的培训、一般性命令和内部问责制度继续阻碍对人权的尊重,因而削弱公众对伊拉克安全部队的信心。由于法官、检察官和法院人员不足和对这些人员进行恐吓,从事犯罪活动的人得以逍遥法外。此外,监狱的生活条件没有达到最低国际标准。尽管据报犯人的待遇有一些改善,但是联伊援助团人权办公室继续收到被关押人员,尤其是青少年,遭受虐待以及其他不人道或有辱人格待遇的报告。我还对警察与民兵勾结,绑架民众,以便向其家人要钱的报道感到关切。我欣见内政部决定加强对警官的筛选,着手采取更严格的审查措施,包括将涉嫌绑架、虐待被关押人员以及暗杀行为的警官停职。

45. 据人权部统计,到10月底,全国共有29 256人被关押(其中13 571人被关押在多国部队拘留所),比9月份上报的30 104名在押人数略微减少了一些。尽管现在正做出努力,释放被关押人员,把他们交给司法部,但是我仍对成千上万伊拉克人继续被关押深感不安。因为在没有迅速进行司法监管的情况下,这实际上就是任意拘留。

46. 在Al-Jadiriya发现一个秘密拘留所一年多之后,我再次重申联合国人权专员以及我的特别代表发出的呼吁,即立即公布政府有关此事的调查报告。尽管如此,我注意到内政部长最近宣布对那些在称为第4地的拘留所侵犯人权的内政官员采取行动。为了打击普遍存在的有罪不罚现象,起诉要对侵犯人权行为负责的人是必要的,这会对今后的违法行为起威慑作用。

47. 生气勃勃的独立非政府组织是一个建立在法治和尊重人权基础上的民主社会的重要组成部分。但是,如果国民议会通过伊拉克民间社会事务部最近起草的一项法律,那么在伊拉克开展活动的民间社会组织的活动和自由可能会受到限制。因此,我希望正在审议之中的有关立法最终会符合国际标准和最佳做法。

48. 2006年9月6日,27个人(包括1名妇女)因谋杀、绑架和与恐怖主义有关的指控被处决。根据官方数字,自2004年恢复死刑以来,已经有150多人被判处死刑,其中51人已被处决。我的特别代表已向伊拉克总统表达了他对这些死刑的关切并呼吁暂停死刑。我敦促伊拉克政府取消死刑,暂停死刑的执行。

49. 在报告所述期间,仍在继续讨论伊拉克今后清除复兴党的进程。这一进程奉行追究个人责任而不是集体责任的原则至关重要。与此同时,作为总理的《全国和解计划》的一部分,正考虑实行全面大赦,这可能是促进和平与和解的一个途径。有关立法草案尚未分发,但预计伊拉克的大赦主要受益者是那些目前被关押的人,他们大都是既没有被指控也没有被判刑的人,以及宣布放弃暴力且根据国际标准没有犯下战争罪、危害人类罪或种族灭绝罪的叛乱运动、民兵和其他武装团体的成员。我虽然认识到需要实行大赦,但我坚信,大赦不应该损害受害人寻找真相和要求赔款的权利。

四. 援助伊拉克重建基金国际协调机制

50. 截至2006年10月31日,联合国发展集团伊拉克信托基金总共收到捐款11.1亿美元,该基金是援助伊拉克重建基金国际协调机制(国际协调机制)的两个基金之一。到2006年10月底,共批准了价值8.69亿美元的104个项目,由联合国发展集团伊拉克信托基金提供项目资金。这些项目的执行继续取得很大进展,总价值为6.64亿美元(占批准供资金额的76%)的合同已付诸执行,已支付款额5.58亿美元(占批准供资金额的64%)。

51. 2006年11月10日,向捐助者提交了行政机构关于发展集团伊拉克信托基金的第四次半年合并进展报告。报告涵盖2006年1月1日至6月30日(2006年9月底作非正式增订),凸现了整个伊拉克信托基金的进展,重点阐述施政和基本服务领域的方案执行情况。报告是在2005年5月、2005年11月和2006年5月印发的三次正式报告的基础上编写的。尽管施政的总体进展不及预期,特别表现在宪法审查委员会推迟设立上,但在提供基本服务方面进一步取得很大进展。这包括教育、健康、供水和环境卫生等基本服务领域中的10个速效项目。这些项目在2005年7月伊拉克信托基金捐助者会议上得到讨论,实际已经完成。通过这些项目修复了262所学校、192个初级保健中心和160供水和环境卫生系统。小儿麻痹症和霍乱已通过这些项目得到控制。在报告所述期间,伊拉克信托基金的支出增加了9 050万美元,总额接近6亿美元。

52. 国际协调机制仍将是《国际援助伊拉克契约》的一个宝贵工具,并将继续对基本服务和需要作出快速反应。伊拉克政府、国际协调机制捐助者委员会主席、世界银行和联合国正在谈判根据《契约》调整国际协调机制的细节。

五. 安全和运作问题

A. 安全局势评估

53. 伊拉克的暴力继续升级,平民伤亡人数是2006年3月以来最多的。暴力的特点是,冲突的教派性质加强,叛乱不止,极端团体施行暴力,其中一些团体同在伊拉克的基地组织有关系。社区内暴力也在增加,据报,伊拉克南部的一些逊尼部落以及一些什叶团体相互发生冲突。

54. 巴格达仍是武装活动以及伊拉克政府和多国部队努力减少暴力的重点。到10月底,该市的暴力事件比前一个月增加了22%。这一趋势符合前两年斋月期间暴力突增的情况。

55. 在巴格达附近地区,叛乱仍然猖獗,9月以来,对伊拉克安全部队和多国部队发动重大袭击的次数明显增加。特别是,国际区仍然是各武装团体的攻击目标。

主要的攻击手段是从周围地区间接射击。10月份，联伊援助团大院中的一个水泥车库被火箭直接击中。事件发生在晚上，没有人伤亡。进入国际区的检查站也继续遭到零散袭击。

56. 在报告所述期间，伊拉克西北部和中北部塔米姆、摩苏尔和迪亚拉等省的局势日益动荡不安。在西部，安巴尔省继续发生有部落团体、基地组织和武装团体参加的激烈战斗。南部各省的局势依然紧张。从2006年10月19日至21日，在主要是什叶派的Ammara镇，敌对民兵之间为控制该市发生暴力冲突。在卡迪西亚、迈桑、瓦西特、卡尔巴拉和巴比伦各省，暴力事件发生率在上升。在伊拉克北部，安全局势的严重性和性质有所不同。在更北的地区，暴力主要集中在摩苏尔，埃尔比勒仍然相对平静。

57. 巴士拉8月以来发生了许多事件，似乎处于混乱状态。一些从事走私和犯罪活动的非正规团体在街头滋事，威胁省委员会的脆弱政治平衡。巴士拉王宫大院和其他的多国部队中心是攻击的主要目标。间接炮击始终是一个威胁，并经常发生。联合国驻巴士拉工作人员仍然维持最低人数，住在加固的房屋中。

58. 国际区的联合国国际工作人员继续面临中等风险。在不断审查和监测工作人员人数，以便将其维持在可以接受的水平上。但是，由于巴格达暴力猖獗，本国工作人员面临的风险仍然很大。他们有可能被绑架、受重伤和被打死，特别是在出入国际区时。

59. 伊拉克的安全局势不断恶化，使本组织开展活动的的能力受到很大限制。联伊援助团继续努力调整行动程序，以应对不断变化的情况，促使援助团根据安全情况相应采取有效的行动。虽然伊拉克和国际社会似乎更支持联合国进一步发挥积极作用，但如果安全局势进一步恶化，联合国在伊拉克维持大批人员的可行性可能会受到质疑。不可能让联合国人员冒不可接受的风险。

B. 设施、后勤和支助

60. 联伊援助团2006年8月22日从拉希德旅店迁至国际区内的新大院后，为大院三分之二没有顶棚防护的地方建造防护顶棚的准备工作已经开始。在联伊援助团的长期综合驻地建成之前，大院将是临时住所。伊拉克政府拨给联合国使用的驻地已经进行了场地清理和技术勘察，开发计划现已完成。

61. 在埃尔比勒，工作人员住在新的地区办事处。继续根据周围环境对大院进行改建。在巴士拉，联合国联络分队新房舍的建造已经完成，仍在巴士拉的联合国工作人员目前住在这些房舍中。联伊援助团一个行政小组最近访问了巴士拉，以最后确定如何改进经过加固的住所，以备联络分队全体人员返回巴士拉。

62. 日本政府和联合国最后商定了每周为联伊援助团提供一个专用航班的安排，每周一次的航班已顺利投入运营。丹麦政府也主动向联伊援助团提供了一架专用

飞机，一个专业实况调查小组继续会晤联伊援助团，以最后确定部署飞机的要求。我感谢日本和丹麦政府向援助团提供空中支持，这将大大加强援助团开展工作的能力。

63. 在这方面，我十分感谢一些会员国继续支持联伊援助团，向它提供保护和后勤支持。我特别要感谢斐济政府向联伊援助团提供贴身保安人员和警卫队，感谢格鲁吉亚、大韩民国和罗马尼亚政府提供“中环”保护。2004年，根据安全理事会第1546(2004)号决议设立了一个信托基金，支持在多国部队统一指挥下另外设立一个独立实体，专门保护联合国驻伊拉克人员的安全。基金自设立以来收到了16个会员国的2 000多万美元捐款。不过，在付款三年后，资金可能于2007年3月用完。因此，我呼吁会员国作出新的财务承诺，继续支持该信托基金。

C. 协定

64. 联合国和伊拉克政府于2005年6月3日签署了特派团地位协定，但是协定在国民议会正式批准后才能生效。尽管联合国多次进行交涉，伊拉克政府仍未批准。总理办公室通知联合国说，此事已提交国民议会采取行动。我敦促伊拉克政府加快批准特派团地位协定，并发出一份必要的官方确认照会。一旦生效，特派团地位协定将使联伊援助团享有习惯国际法规定的必要法律地位，来完成为其规定的任务。

65. 联伊援助团与多国部队继续就2005年12月8日联合国与美国政府签订的联伊援助团安全协定的补充安排进行谈判。目前，附属安排三个部分中的两个快要完成。我注意到讨论是本着建设性精神进行的，但我呼吁加快谈判进程，以便早日确定这些安排，因为它们将继续协助保障联合国派驻伊拉克人员安全的一个核心要点。

意见

66. 我在我的上次报告中指出，伊拉克正处于一个重要的十字路口，伊拉克人民及其领导人面临一个重大选择：是走谈判与妥协的康庄大道，还是坠入自相残杀的教派冲突深渊。三个月后，伊拉克许多地区的局势进一步恶化了，教派暴力、叛乱和恐怖袭击以及犯罪活动大幅度增加。民兵活动日增已使动荡进一步加剧。在伊拉克的许多地区，越来越多伊拉克人受到暴力和不安全日增的影响。每天都有大批平民死伤和流离失所，让伊拉克人越来越感到不安全和悲观失望。爆发全面内战，甚至区域冲突的可能性越来越大。因此，面临的挑战不仅是遏制和消除当前的暴力，还包括防止暴力升级。

67. 2003年3月以来的平民伤亡人数视数字的来源，介于50 000和600 000人之间，但问题的关键是伊拉克人民陷入了困境。安全局势不断恶化继续对人权和人道主义局势，对整体生活水平，产生不利影响。大批人死伤产生的社会影响超

出了死亡或受伤的本身。人一死必然会出现寡妇、孤儿和女人持家的家庭，女户主必须面对失去养家活口的人和家庭破碎的现实。这正成为一个长期破坏人类发展的因素，大大增加了切实获取适当保健服务、社会服务、以及教育、就业和经济机会的难度，而当今的伊拉克基本上没有这些服务和机会。

68. 我注意到伊拉克政府为改善安全局势和促进民族和解做出的努力，但是它必须对战略、政策和措施进行一次紧急审查，以便执行一个基于共识的行动计划，制止和扭转伊拉克目前的政治和安全趋势，这就需要在区域和国际一级做出更广泛和更具包容性的努力，与之相互配合。在这一努力中，政府面临三大挑战：

69. 第一，必须启动一个具有充分包容性的政治进程，重点注意将所有被剥夺权利和处于边缘的社区纳入政治主流。为此，将需要作出困难的政治选择，但政府必须确保伊拉克所有社区都能公平地拥有政治权力，掌管国家机构和自然资源。为此，除其他外，将需要采用一种维护广泛的国家利益、而不是某一选区利益的分享资源的办法。只有在伊拉克所有选区都真正与伊拉克的未来休戚相关时，伊拉克才能走上更稳定和更繁荣的道路。

70. 第二，政府必须利用法治框架内的安全和执法工具，垄断武力的使用。为此，将需要制止恐怖分子、叛乱、教派暴力和犯罪暴力，还要处理伊拉克各社区的民兵问题，并把所有部委和伊拉克安全部队内的民兵清除出去。

71. 第三，需要创造一个支持伊拉克过渡的区域环境。伊拉克政府尤其有责任使其同邻国的关系正常化，而邻国也要为加强伊拉克的稳定与安全做出努力。

72. 要迎接这些挑战，现在就要全面增强政府的能力，以便在安全、政治、经济和人权等各个领域取得具体成果。现行政策产生的影响有限，表明急需在国家、区域和国际一级采用新的做法。

73. 在国家一级，得到联合国支持的刚开始的宪法审查进程提供了一个真正的机会，让伊拉克各社区围绕继续分裂它们的重大问题达成广泛共识。因此，我再次敦促伊拉克领导人和主要国际行动者表明他们的决心，高度重视这次审查。其他重要举措，例如一些重要的新立法，包括区域划分法和油气法，应符合伊拉克所有社区的合法利益，从而为民族和解奠定坚实的基础。此外，特别需要在潜在热点地区，如基尔库克，推行社区间建立信任的措施。联合国随时准备协助这一努力。还需要进一步做出努力，审查清除复兴党的进程，并通过一项不损害受害人寻找真相和索赔权利的大赦法。

74. 在区域一级，人们日益认识到，伊拉克冲突的不断恶化不仅会对其他国家的安​​全产生影响，还会加剧邻国潜在的紧张因素。我近来一直敦促伊拉克的邻国为伊拉克的稳定做出明显贡献，因为这也有利于它们自己的安全。我欢迎伊拉克与邻国通过定期召开的外交部长和内政部长区域会议不断进行对话，我的特别代表经常参加这些会议。但是，鉴于伊拉克局势不断恶化，可能会产生严重的区域影

响，也许有必要考虑采用更具有创造性的方法来促进区域对话和谅解，这样可能促使伊拉克同其邻国商定具体的建立信任措施。可以扩大这一进程，让安全理事会常任理事国参加。联合国准备与各方协商，探讨启动这一进程的可能性。

75. 在国际一级，得到联合国和国际社会支持的《国际援助伊拉克契约》是动员国家、区域和国际行动者支持伊拉克过渡的一个重要框架。但是，《契约》只有建立在伊拉克境内各主要利益有关者对下一步怎么走持有共识的基础上，才能成为真正的伙伴关系。它的成功将最终取决于伊拉克政府和国际社会是否能够履行它们相互做出的承诺。所以，在执行的前六个月取得明显进展至关重要。

76. 迫切需要在国家、区域和国际一级齐心协力，以稳定伊拉克局势。在这方面，如我最近公开指出的，除了上述各项措施外，也许可以考虑一个更大的框架，以便在所有三级促进对话和谅解。根据联合国在世界其他地方取得的积极经验，例如阿富汗的波恩和平协定，也许可以考虑做出一项安排，可在伊拉克境外，把伊拉克各政党召集在一起，由联合国起调解作用。这也需要区域各国和国际社会的积极参与。最近国家、区域和国际行动者积极参与拟订《国际援助伊拉克契约》的积极经验表明，可以有效地调动开展这项工作的政治意愿。

77. 在我担任秘书长的十年中。伊拉克是本组织面临的巨大挑战之一。我职业生涯中一个最黑暗的时刻，就是 2003 年 8 月 19 日联合国大院遭到炸弹袭击，联合国失去了 22 名朋友和同事，其中有援助团团长塞尔希奥·比埃拉·德梅洛先生。这一惨案不断提醒我们，一方面，要提高警惕，确保工作人员的安全，另一方面，联合国需要在伊拉克继续工作。尽管联合国失去了工作人员，而且它在目前情况下可以做的工作是有限的，但它仍然坚定不移地支持饱受苦难的伊拉克人民。

78. 根据第 1546 (2004) 号决议规定的任务，联合国一直在“视情况允许”执行各项任务，同时不断评估它在安全条件很差和能力有限的情况下，能在多大程度上完成这些任务。这种评估使联合国得以尽量发挥它的影响力，确定工作重点，重点开展第 1546 (2004) 号决议第 7(a) 段规定的核心政治、选举和制宪活动。由于安全情况不好，在任务规定第 7(b) 段开列的重建、发展、人权和法治领域中开展的活动仍然有限。不过，我感到高兴的是，在过去六个月中，联合国在制定《国际契约》过程中发挥了牵头作用，契约是伊拉克重建与发展的一个具体的长期框架。

79. 我谨再次感谢那些在联合国部队内和联合国部队外以提供军事顾问、警卫部队和提供行动和航空支助的方式，支持联合国在伊拉克开展工作的会员国。尽管我们努力增强自己的安全和后勤支助，但由于安全局势复杂，联合国在可预见的未来仍然要依靠联合国部队的支持。此外，如果安全局势进一步恶化，联合国继续在伊拉克派驻人员可能会有问题。

80. 我还希望借此机会感谢我的伊拉克问题特别代表阿什拉夫·杰汉吉尔·卡齐先生的杰出领导，感谢援助团的本国工作人员和国际工作人员以及联合国各机构、方案和基金的人员在极其困难的条件下，全心全意地工作，完成交给他们的任务。
