



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. 导言

1. 安全理事会在第 1546 (2004) 号决议第 30 段中, 请秘书长每个季度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十一次报告。

2. 本报告介绍了自从 2006 年 12 月 5 日上次报告 (S/2006/945) 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. 在报告所述期间, 伊拉克境内猖獗暴力的阴影继续笼罩着伊拉克政府和国际社会的政治和重建努力, 对人道主义和人权局势也产生了不利影响。不断恶化的局势进一步破坏该国的社会和政治结构, 境内流离失所者和难民人数达到新高。

4. 安全局势不断恶化, 特别是在巴格达以及南部和西部地区, 继续破坏伊拉克政府提供基本服务、创造就业和重建社会经济基础设施的能力。尤其是, 由于宵禁和普遍不安全, 仍很难获得保健服务; 由于严重缺少医疗器械和药物, 治疗并非总是有保障。据伊拉克教育部称, 2006 年学校出勤率骤降为约 50%。鉴于局势恶化, 许多伊拉克人寻求地方团体或民兵提供保护或基本服务。对此, 伊拉克政府通过发起一项代号为“执法行动”的新的《巴格达安全计划》, 将其精力集中于反击肆虐的暴力。

5. 2007 年 1 月 10 日, 布什总统在一次电视政策讲话中概述了美国对伊拉克的新战略详情。除了安全行动外, 该办法包括旨在推进实地进展的军事、社会和经济里程碑。其意图是让伊拉克政府在 2007 年 11 月前负起所有省份的安全责任; 至迟于 2007 年年底举行省一级的选举; 确保公平划拨 100 亿美元的伊拉克资金,



用于重建和基础设施项目，以创造新的就业；拟定完成关于公平分配石油收入的立法；修订清除复兴党法；并为审查《伊拉克宪法》建立公正进程。在同一政策讲话中，布什总统宣称，美利坚合众国打算阻断源于伊朗伊斯兰共和国和阿拉伯叙利亚共和国的活动，特别是那些据控支持袭击美国部队的活动。多国部队后来在伊拉克对伊朗国民采取的干预行动，包括在埃尔比勒和巴格达的逮捕，加剧了外交紧张局势。伊朗伊斯兰共和国已经否认有关指控。伊朗伊斯兰共和国外交部长说，被捕官员是应伊拉克政府邀请去伊拉克的。

6. 2006年12月16日和17日，马利基总理主持了一次各政党和政治实体会议，作为政府《全国和解计划》的一部分。参加这次活动的基本上是民族团结政府内的各政党，而与复兴党有关系的党派，以及萨德尔阵营、伊亚德·阿拉维的伊拉克人名单和萨利赫·穆特拉克领导的伊拉克全国对话阵线则没有正式出席。不过，每个党派都有许多成员以个人身份参加了会议。会议结束时发表了一项声明，除其他外，建议解散民兵，加快撤出多国部队，重新编入旧军人。

7. 在2006年12月大部分时间和2007年1月，国民议会未能达到法定人数，部分原因是30名萨达党团成员抵制，因此推迟了许多重要法律的通过。萨德尔阵营在2006年11月30日暂停参与后，于2007年1月21日恢复参加政府和国民议会。全体议员2007年1月23日重新召开会议时，通过了独立高级选举委员会组成法和2006年12月31日失效的紧急状态法。国民议会还在2007年2月8日批准了410亿美元的2007年预算，这是伊拉克历史上数额最大的预算。该预算有70亿美元的赤字，据报将用2006财政年度的盈余弥补。

8. 《巴格达安全计划》所设想的、被视为全国和解战略中心内容的其他立法仍悬而未决。特别是油气法这项对伊拉克民族团结和经济发展至关重要的法律仍在审议中。该法律草案连同补充性立法，旨在为石油工业订立投资和管理程序，并在就分享该国石油收入达成一项协议和联邦政府监管区域谈判的石油合同方面取得进展。经过大量谈判后，该法律草案于2007年2月27日得到部长理事会批准，并将提交在3月复会的议会。其他有待处理的关键立法包括清除复兴党法、省一级选举法和可能的大赦法。

9. 2007年2月13日，《巴格达安全计划》行动指挥官坎巴尔将军在一次直播的电视讲话中正式宣布实施了该计划。坎巴尔将军宣布，在开始实施该计划的同时，同阿拉伯叙利亚共和国和伊朗伊斯兰共和国的边界将关闭72个小时，巴格达宵禁时间延长。属于流离失所者的房地产的非法占据者有15天时间搬离，把这些财产及其资产归还合法所有人。马利基总理说明了新计划与以往努力的区别，强调伊拉克人在美军支持下掌控着安全行动，决定打击所有武装团伙而不管其属于何种宗教或政治派别，以及将和解与经济措施结合起来。

10. 在《巴格达安全计划》开始实施以后，巴格达的平民伤亡，特别是该市发现的身份不明尸体数目以及汽车炸弹袭击次数有所减少。汽车炸弹袭击在该计划实

施后不久便恢复了，显然是企图使该计划失信于民，它们造成大量平民伤亡，并挑起报复行动。有些评论家说，巴格达暴力最初之所以减少，是因为民兵决定在安全行动期间保持低姿态，因此令人担忧的是，他们将在安全计划完成后很快重新出现。这项计划得到初步的政治支持，1月25日的议会投票表明了这一点，所有出席会议的160名议员都对该计划投了赞成票。不过，各方领导人在安全行动开始数周后开始表示怀疑。

11. 2007年2月6日，执行关于基尔库克地位的第140条高级委员会宣布了第3号和第4号命令，旨在开始搬迁在萨达姆·侯赛因的“阿拉伯化”运动期间搬到基尔库克的阿拉伯家庭。这些须经行政部门批准的命令为搬迁户提供补偿。在委员会宣布后，这些措施的反对者在基尔库克举行了示威游行，他们指控搬迁相当于强迫流离失所。针对这一指控，专员们澄清说，搬迁和补偿机制是完全自愿的，据报有7000个家庭已经登记搬迁。不清楚的是，高级委员会处理的案件与解决不动产争端委员会处理的案件之间的关系，后者负责解决1968年至2003年4月期间由于复兴党政权行动而损失财产的人的索赔。迄今向解决不动产争端委员会提出了50000多起与基尔库克有关的索赔。

12. 基尔库克仍是一个高度敏感的问题，应当慎重应对，因为它可以使伊拉克和该区域已经复杂的局势恶化。联合国的专家认为，必须解决若干未决的技术问题，才能按照《伊拉克宪法》第140条的要求，就基尔库克和争端地区举行成功的公决。其中包括说明人们将投票决定的具体问题；界定须经公决的领土的边界；建立一个可信的投票人登记册；公决通过的门槛的确定标准；以及在公决前完成人口普查。

13. 在当前伊拉克各族裔之间不信任的气候下，最近企图跨越族裔和宗族鸿沟的尝试受到欢迎。2007年2月7日，大阿亚图拉阿里·西斯坦尼发表了一项声明，列举什叶派和逊尼派穆斯林的共同之处，呼吁在相互尊重的基础上团结共处，并坚持穆斯林鲜血的神圣性。除了谴责以他的名义发布的假法特瓦外，大阿亚图拉宣称，所有穆斯林都有义务减少政治争端引起的紧张局势，着力加强伊拉克民族后代之间的纽带。2007年2月10日，几十名什叶派与逊尼派人士聚会，庆祝一个逊尼派清真寺在什叶派占多数的萨德尔市重新开放。一个月前，2007年1月10日，一名高级萨达官员与逊尼派伊拉克伊斯兰党达成一项协定，在巴格达混合居民区组建联合委员会，就安全和境内流离失所者返回问题开展合作。在巴士拉，逊尼派和什叶派联合委员会于2007年2月成立，在2006年2月萨迈拉圣殿遭到袭击后，重新开放并保护逊尼派清真寺。更多这种倡议对帮助建立信任并鼓励伊拉克各社区结束互不信任很重要。

B. 区域动态

14. 在本报告所述期间，该区域出现了与伊拉克相关的若干动态和事件。阿拉伯国家联盟伊拉克问题联络小组于2006年12月5日在开罗举行会议，表示与伊拉克团结一致并拒绝接受其国内任何形式的暴力。2006年12月10日，伊拉克国家

安全顾问参加了在巴林举行的区域安全首脑会议并重申民族和解是伊拉克政府确保国内安全战略的中心所在。最值得注意的是，塔拉巴尼总统于 2007 年 1 月 14 日对阿拉伯叙利亚共和国进行了正式访问，这是伊拉克国家元首近 30 年来的首次访问。在他的访问结束之际，伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国政府发布了一份联合公报，呼吁两国之间进行进一步的政治协调、经济合作并改善对水资源的管理。

15. 伊拉克难民和境内流离失所者数量不断增加，继续引起邻国的严重关切。针对该区域不断增长的不安情绪，难民事务高级专员于 2007 年 2 月访问了沙特阿拉伯、约旦和叙利亚，以凸现这些国家中的伊拉克难民的困境。随后，联合国难民事务高级专员办事处（难民署）于 2007 年 1 月 8 日发出要求捐助 6 000 万美元的呼吁，以便为该地区数十万伊拉克难民和境内流离失所者提供支助。高级专员对约旦和阿拉伯叙利亚共和国慷慨接纳如此众多的伊拉克人表示赞扬。

16. 为推动加强区域对话，伊拉克政府邀请邻国参加外交部将于 2007 年 3 月 10 日在巴格达举行的高级官员一级的伊拉克邻国外交部长会议筹备会议。我对这一新的外交举措表示欢迎，因为它响应了联合国有关会聚国家、区域和国际努力以支持伊拉克人民和政府的呼吁。

C. 国际动态

17. 《国际援助伊拉克契约》的筹备活动继续进行，文件因而完成定稿。应马利基总理的请求，我决定 2007 年 3 月 16 日在纽约主办一次会议，向会员国通报《国际援助伊拉克契约》的情况，并给伊拉克政府一个机会，以便向潜在的捐助国通报它在履行《契约》中的承诺方面取得的进展。我希望启动《契约》的时间和地点能够尽快确定。我也坚信积极的政治进展和暴力的减少是这一举措取得成功的必要前提条件。

18. 2007 年 2 月 23 日，难民事务高级专员宣布，联合国难民署将于 2007 年 4 月 17 日和 18 日在日内瓦举行一次国际会议，讨论伊拉克及其邻国境内的难民和流离失所者的人道主义需求问题。这次部长级会议将使伊拉克当局、邻国、主要捐助国、安置国、相关的区域政府组织和非政府组织的代表会聚在一起。会议将重点探讨范围广泛的各项问题和目标，其中包括提高对于这次流离失所危机程度的认识以及受影响人员的保护和援助需求问题。会议还将考虑各种方法，以便国际社会能够作出集体努力，减轻该区域数百万难民和流离失所者的痛苦。

三. 援助团活动的最新情况

A. 秘书长特别代表的政治活动

19. 在本报告所述期间，我的特别代表阿什拉夫·杰汉吉尔·卡齐继续与范围广泛伊拉克政治、宗教和部落行为者保持定期接触。他与伊拉克政府和国民议会各级官员会面，以便促成政治对话并讨论立法事宜和援助团关心的其他优先问题。

他在每次会面时都鼓励努力减少伊拉克普遍存在的暴力及其对伊拉克公民的影响。我的特别代表还与驻巴格达的外交代表定期会面，向他们通报他在伊拉克和该区域进行接触的最新情况。

20. 为了更好地了解该区域对伊拉克的看法，我的特别代表对该区域进行了走访，与伊朗伊斯兰共和国、约旦、科威特、沙特阿拉伯、阿拉伯叙利亚共和国和土耳其等国的高级政府官员会面。这次走访的主要目的是听取关键对话者的意见，并鼓励各国采取更为积极、主动和一致的做法支持伊拉克政府减少暴力和促进民族对话的努力。他们对伊拉克不断恶化的局势和不稳定状况向邻国的扩散的前景深表关切。一些官员还对局势的处理方式和一些外部行为者在伊拉克的活动提出了批评。然而，他们普遍同意应尽一切努力寻找解决办法，并努力维护伊拉克的统一和领土完整。似乎人们还广泛支持联合国发挥更为积极的作用，以便加强区域对话并促进建立信任。

21. 2007年2月18日，我的特别代表参加了布鲁金斯研究所在卡塔尔外交部支持下于多哈主办的第五届美国和伊斯兰世界论坛。我的代表在关于伊拉克问题的演讲中强调，邻国有必要走到一起，在伊拉克未来走向的问题上寻找共同立场。所有邻国都必须采取建设性政策，以减少暴力，增强政治解决办法在伊拉克扎下根来的前景，并为民族和解铺平道路。

B. 宪法支助活动

22. 联伊援助团宪法支助办公室继续支持国民议会宪法审查委员会执行任务，对伊拉克宪法进行全面审查。除了促进宪法成员之间的实质性对话并加强委员会在宪法审查过程中对民间社会外联能力外，联伊援助团、宪法审查委员会和国民议会还商定了一份明确的支助方案，包括将由援助团负责的委员会的人员和设备需求。在本报告所述期间，宪法支助办公室还就联邦制、财富和资源分享、司法架构和人权等问题向伊拉克司法机构提供了技术援助。

23. 2006年12月，宪法审查委员会开始每周举行全会，在援助团起草的探讨问题的文件的基础上讨论宪法案文中的优先问题。2007年1月21日至23日，在开罗举行了一次由宪法支助办公室主办的有关伊拉克司法架构的多党派对话，题为“为伊拉克规划一个新的联邦司法体系”。宪法审查委员会、国民议会、高级司法委员会和总理办公室的代表、国际专家、伊拉克学者、法官和伊拉克民间团体的成员参加了会议。与会者重点研究如何进行必要的宪法修正和执行必要的立法，以便建立一个可运行的联邦司法体系。具体而言，讨论侧重于如何加强和进一步确定高级司法委员会、联邦最高法院和联邦最高上诉法院，加强司法独立，明确区域司法结构和裁决宪法争端。

24. 2007年2月，宪法支助办公室陪同宪法审查委员会成员走访了西班牙、德国和马来西亚这三个国家的联邦司法机构，以便学习这些联邦制国家的经验并

与议员和政府官员及法官交流。在宪法支助办公室主持下，2月25日至28日在迪拜举行了两次由联合国项目厅组织的与联邦制度和财政流动相关的各方对话会议，以便使委员会成员就建立可行的联邦制度面临的主要挑战和可能需要的宪法修正进行内部讨论。这些领域领先的国际专家，包括来自世界银行的代表，与宪法审查委员会、国民议会和联邦政府成员组成的伊拉克代表团进行了探讨。具体来讲，讨论的议题包括：行使联邦和区域权力方面的协作、协调和自主权；政府间协作和合作的方式；关于财政流动的宪法规定和伊拉克的现行做法；石油管理、收入管理和税收；财政衡平的标准；联邦政府在对外事务中的作用和联邦对各区的干预；从省到区的过渡方式以及联邦政府和各区之间的权力分配。

25. 在上述每一项活动结束后，宪法支助办公室都让有关与会者参与只有伊拉克人参加的会议，思考所提出的问题并讨论在伊拉克宪法中的适用。这些会议为代表伊拉克所有主要政治阵营的宪法审查委员会成员提供了机会，以便就可能需要对宪法进行修正的具体议题开展实质性讨论。

C. 选举援助活动

26. 国民议会于2007年1月23日通过了独立高级选举委员会组合法。该法律目前正等待总统委员会核准。在总统委员会批准之后，该法律规定了60天的期限来甄选新委员会成员。联伊援助团将就甄选过程提出建议，并预计新的委员会将于2007年4月之前就职。在向独立高级选举委员会过渡之前，伊拉克独立选举委员会将继续根据看守职责运作。

27. 联伊援助团继续与伊拉克独立选举委员会进行联系，并已对该机构进行了一次全面的能力建设评估。在与伊拉克对应机构密切协商的情况下，该评估将成为联伊援助团选举援助办公室今年上半年规划和活动的框架。其中包括对新委员会进行上岗培训，继续发展选举基础设施和行政当局的技术能力。

28. 在伊拉克筹备任何未来的选举事件都面临重大挑战。首先最重要的一点是当前没有一个完全赋权的选举委员会。此外，选举活动的核心司法框架尚未建立起来，其中必须包括就基尔库克等争议领土进行全民公决、省一级选举、宪法修正全民公决所需的授权立法。此外，在选民登记或划界问题上缺乏进展，选举经费被大幅削减，因此，如果举行选举活动的话，就将需要额外资金。假设这些条件都得到满足，伊拉克独立选举委员会认为，筹备和开展选举活动将需要至少六个月的时间。

29. 联伊援助团将支持起草立法、发展省一级的选举事务能力、就选举制度提供咨询意见以及编制可信的选民名册，以此支持委员会应对上述挑战。下一个选举周期的规划工作将有赖于这些进程在不断恶化的人道主义和安全局势下的成功开展。

D. 重建、发展和人道主义援助

30. 在本报告所述期间，伊拉克的人道主义局势不断恶化。已经出现大规模人口外流，寻求避难的人数不断上升。据难民署称，在邻国，主要是阿拉伯叙利亚共和国和约旦的伊拉克难民大约有 200 万，对这些国家的资源造成很大负担。联伊援助团正与联合国相关机构和人权办公室密切合作，监测这方面的局势，以确保查明需求，并在可能的情况下，利用现有资源满足这些需求，同时确定需要弥补的差距。据难民署、国际移民组织和政府的消息来源指称，伊拉克境内有 190 万流离失所者，其中大约有 71.2 万人是因为过去 12 个月发生的教派暴力和军事行动而流离失所的。在境内流离失所者中，近 80% 来自中部和南部省份，显示人口大规模移动是以族裔和/或教派为界的。最重要的是，伊拉克正在经历一场保护和人权危机，如果不能消除普遍存在的恐惧、有罪不罚和失序状态以及努力满足基本的物质需求，这场危机很可能会演变成全面的人道主义紧急状况。

31. 这一局势产生了深远影响。特别是在巴格达地区，不能上学的儿童人数越来越多。人才继续外流，专业人士和技术工人离国出走。失业率和通货膨胀率持续上升。尽管不断提出重建提供电力、保健、饮水和环卫等基本服务的基础设施和倡议，全体伊拉克人的生活水平却已经下降。粮食安全没有保障，三分之一以上的人口依赖迅速恶化的口粮配给制度（公共分配制度）。这一局势尤其对儿童产生重大影响，使得患慢性和急性营养不良的儿童人数增加、辍学率和旷课率上升。获得医疗服务的机会越来越少，不安全的局势危及维持哪怕是最基本服务的努力。

32. 紧急救济协调员启动宣传工作后产生了一项倡议，这项倡议正在取得势头。代理紧急救济协调员已在努力动员联合国系统、捐助者和伊拉克政府评估有关局势，以确定可能的行动方案。其中包括收集信息，建立与邻国对应机构的协调机制，以应对最糟糕的情况，即伊拉克人大规模外流。

33. 联合国相关机构、非政府组织和红十字国际委员会（红十字委员会）也于 2007 年 1 月 31 日在日内瓦举行会议，讨论伊拉克不断恶化的人道主义局势。会议由代理紧急救济协调员和伊拉克人道主义协调员联合主持。会议达成一项协议，同意将伊拉克保留在联合国系统的人道主义议程上，同时确定联合国应对这一局势的规模和范围。2007 年 2 月继续与捐助者和伊拉克政府协商，继而将根据援助方面的差距努力确定联合国系统的作用。

34. 不断扩大的人道主义危机日益明显，要求联合国发挥领导作用。只要有可能，联伊援助团和联合国国家工作队将继续在伊拉克实施其重建和发展方案，包括向伊拉克国际契约提供支助，同时也要在人道主义和人权问题上继续发挥强有力的倡导作用。解决人道主义问题还可为政治和经济发展倡议创造空间。

E. 人权活动

35. 恐怖主义行为、武装团伙、犯罪集团、宗教极端主义分子和民兵的行动以及安全和军事部队的行动构成了目前安全局势的特点，而主要受害者仍然是平民。每日不断的暴力行为助涨了循环报复，其中涉及迫击炮袭击、绑架和暗杀。持续不断的暴力行为造成基本服务的中断，特别是很难让最弱势群体获得援助，导致更多平民人口流离失所。由于伊拉克政府没有采取具体措施处理普遍存在的有罪不罚现象，暴力继续对促进法治的机构、尤其是安全部队和司法机构造成严重损害。

36. 伊拉克人权部指出，截至 2007 年 1 月底，伊拉克共有 30 622 人被拘留，包括被多国部队拘留的 13 989 人。在对内政部拘留所中的虐待举报进行调查之后，伊拉克政府向 4 号拘留所内的 52 人发出逮捕令。目前为止这些逮捕令并未得到实施。2007 年 1 月，多国部队和伊拉克当局在中断了七个月之后恢复了对监狱的联合视察。追究执法官员的责任对于消除有罪不罚现象和加强有关机构促进法治的能力至关重要。眼下这样做尤其重要，因为随着《巴格达安全计划》的实施，预计将会拘留更多的人。

37. 武装团伙继续将目标对准专业人士，例如学术界人士、保健人员和新闻工作者。据保护新闻工作者委员会报告，2006 年，有 47 名媒体工作人员死于有目标的暗杀、交火或其他战争行为。目前为止还没有获得同样成为目标的医疗专业人士的准确的伤亡数字。由于很多卫生工作者已逃离伊拉克，使全国人数已经很少的保健人员所剩无几。伊拉克大学讲师协会报告说，自 2003 年 3 月以来，大约有 300 名学术界人士和大学行政人员被杀。例如，巴格达穆斯坦西里亚大学是 1 月 16 日和 2 月 25 日令人发指的恐怖攻击的目标，造成几十名学生和大学工作人员死亡。

38. 伊拉克境内的巴勒斯坦人社区目前估计有 1.5 万人以上，他们经常受到恐吓、绑架和暗杀。2007 年 1 月 23 日，一伙不明身份的人，其中一些身穿警服，从巴格达三个居民区的巴勒斯坦人家中绑架了 60 名巴勒斯坦人。一些受害者在释放后有被殴打的伤痕。联伊援助团记录显示，从 2004 年 4 月至 2007 年 1 月中，共有 186 名巴勒斯坦人被杀。大约有 700 名巴勒斯坦人在伊拉克与阿拉伯叙利亚共和国接壤的边界以及伊拉克一方边界的瓦利德难民营寻求避难。难民署及其非政府组织伙伴正在提供粮食、水、用品和药品，红十字委员会则供应帐篷和其他基本救济物品。在以往的多次努力失败后，2007 年 2 月 8 日巴勒斯坦权力机构的一位高级代表访问了伊拉克。他寻求塔拉巴尼总统和马利基总理作出保证，使伊拉克境内的巴勒斯坦人得到保护。

39. 2006 年 12 月 26 日，伊拉克高等法庭上诉分庭一致驳回了萨达姆·侯赛因及其两位共同被告巴尔赞·提克里蒂和阿瓦德·班达尔提出的上诉，对所有三人的

死刑维持原判。上诉分庭将第四名被告塔哈·亚辛·拉马丹的案子退还高等法庭重判，建议处以比已经宣判的无期徒刑还要严厉的刑罚。2007年12月27日，联合国法官和律师独立性问题特别报告员在一份声明中对审案法官未能纠正审判期间的严重缺陷表示关切。他敦请伊拉克政府在有人指控法律程序存在缺陷之后停止执行死刑。联合国人权事务高级专员路易丝·阿尔布尔呼吁伊拉克当局进行克制，重申她对上诉程序和原审的公正性表示的关切。但是萨达姆·侯赛因于2006年12月30日被处决。其他两位共同被告于2007年1月15日被处决。

40. 2007年2月8日，联合国人权事务高级专员向伊拉克高等法庭提交一份法庭之友书状，反对对塔哈·亚辛·拉马丹案适用极刑。高级专员在呈件中指出，

“联合国人权体系已将过去几十年伊拉克境内发生的令人震惊的侵犯人权行为记录在案……。毫无疑问，过去的恐怖必须切实消除，其实施者必须绳之以法。……与此同时，全世界在完全不同背景下的经历和历史表明，无论从事实还是认知的角度出发，这种程序的完整性对于忠实了解过去，对于促进民族和解，对于建设一个建立在法治和尊重受害者和被告人权基础上的公正、持久和可持续的社会，是绝对不可或缺的。”

2007年2月12日，伊拉克高等法庭宣布了对拉马丹先生的死刑判决。

41. 2006年12月在巴格达举行一系列会议，帮助人权部拓展方案，改善与非政府组织和媒体的合作及加强其游说能力。联伊援助团还支持高级司法委员会领导由伊拉克政府、捐助者和联合国系统组成的法治部门工作组。2007年1月13日，工作组通过了一项司法部门改革计划。

四. 援助伊拉克重建基金国际协调机制

42. 截至2007年1月31日，联合国发展集团伊拉克信托基金总共收到相当于11.2亿美元的捐款，该基金是援助伊拉克重建基金国际协调机制的两个基金之一。到2007年1月底，共批准了价值8.93亿美元的113个项目，由联合国发展集团伊拉克信托基金提供项目资金。执行工作继续取得很大进展，累计价值为6.93亿美元（占批准供资总额的78%）的合同已付诸执行，并支付了5.91亿美元（占批准供资总额的66%）。

43. 应土耳其政府邀请，将于2007年3月20日在土耳其伊斯坦布尔举行第五次援助伊拉克重建基金国际协调机制捐助者委员会会议。联合国和世界银行将在这次伊斯坦布尔会议上提出关于通过两个基金开展的活动的报告，并提出一份成果评估报告。捐助者委员会还将审议与援助伊拉克重建基金国际协调机制规模和今后业务有关的各种战略和政策问题。

五. 安全和运作问题

A. 安全局势评估

44. 伊拉克的安全局势依然十分复杂、无法预测，在多国部队向伊拉克安全部队移交安全责任之时尤为如此。伊拉克安全部队能否达到这项要求尚待充分检验。在本报告所述期间，普遍的安全局势依然十分严重，各政党、派别、民兵团伙和返叛分子之间的冲突日趋深化。这种局面在巴格达得到生动体现，尽管依照《巴格达安全计划》取得了初步成果，但敌对行动和暴力仍持续不断。

45. 联合国在伊拉克的存在和活动继续因该国普遍的安全局势而受到严重限制。然而，经采取重大缓解措施和对联合国工作人员进行适当的培训，评估认定的风险程度依然处于中等水平。间接瞄准射击的威胁仍然很大，武装反政府团伙使用伪造制服和身份证的情况也构成一个严重关切的问题。此外，它们在武器系统中使用氯气的新战术也令人担忧。特别令联合国感到关切的是，近来对伊拉克境内八架直升机的攻击行动均得逞。自1月初以来已有六架多国部队的直升机和两架美国国务院承包商的直升机被击毁。虽然这些直升机都参与了对战斗行动的支援，但联伊援助团将继续对联合国工作人员使用这种运输方式所构成的风险水平进行重新评估。

46. 发生严重安全事件的比率居高不下，每天平均发生160起。平民、多国部队和伊拉克安全部队的伤亡人数也相应增多。反叛分子和民兵发动的对多国部队的袭击和教派暴力活动仍是这场冲突的特点。他们使用自杀爆炸、暗杀和绑架等方法，并使用火箭和迫击炮不分青红皂白地进行间接瞄准射击。针对多国部队的事件在拉马迪和费卢杰特别密集，经常发生路边伏击，警察和军事基地也不断遭到袭击。据称基地组织在伊拉克迪亚拉和安巴尔两省的存在，已成为冲突持续不断和日趋扩大的一个因素。尽管重点是巴格达的安全局势，但一个并非总是显而易见的现象是，暴力事件几乎发生在伊拉克的所有地区。

47. 虽然库尔德地区仍相对平静，但一系列事件令人颇感关切。继多国部队袭击伊朗驻埃尔比勒办事处后，多国部队与当地安全部队之间的关系有一段时间颇为紧张、存在摩擦。2007年2月，基尔库克还发生了几波汽车爆炸事件。北方摩苏尔和塔拉法尔也发生了多次爆炸袭击。

48. 多国部队继续在迪亚拉省开展密集行动，在Balad Ruz和Baqubah开展了大规模的警戒搜查行动。拘留了许多嫌疑人，并发现几个武器藏匿点。尽管采取了这些行动，但迪亚拉和安巴尔两省的反叛活动仍持续不断。武装反政府团伙使用日趋有效的爆炸装置并运用经过改进的战术，不断在路经费卢杰和拉马迪的主要道路上进行伏击。

49. 在巴格达，逊尼派和什叶派聚居区经常有人使用简易爆炸装置、迫击炮和火箭相互袭击。通常每天都有多达15枚大小不同的炸弹在全市各个目标爆炸，

并用迫击炮对居民区进行报复性袭击。在 2007 年 2 月 4 日单一的一次最致命的袭击中，一名自杀炸弹手驾驶一辆装有一吨炸药的卡车袭击了一个市场，造成 135 人死亡，305 人受伤。局势因绑架、驾车射击和倾弃被肢解尸体的案件比率居高不下而更加复杂。

50. 巴格达国际区遭受间接瞄准射击的次数从 2006 年的每周 1 至 2 起增加到 2007 年初的每周超过 4 起。除了间接瞄准射击的威胁更加严重外，国际区入口检查站附近还发生了几起枪击事件。2007 年 1 月 14 日，一辆汽车在入口检查站被拦截，其后备箱中的几箱蔬菜内藏有大约 4 公斤炸药。

51. 国际区的完整性所面临的此类安全挑战和持续不断的绑架威胁凸显了联合国驻巴格达工作人员所面临的风险。然而，国际区内采取了广泛的缓解措施，力求减少联合国工作人员面临的总体风险。国际区内实行宵禁并对旅行实行各种限制，以此控制区内工作人员的移动。如前往国际区以外的政府办公楼，则需要武装护送，联伊援助团为执行这项要求实施了各种程序。在伊拉克各地工作的本国工作人员面临很大的风险，在上下班途中尤为如此。为了减少他们的风险，已经制定了一份专门针对伊拉克情况的一揽子措施。

52. 为了应对新出现的威胁、需要经常修订和调整安全预防措施。激进分子最近对卡尔巴拉省联合协调中心发动的像突击队实施的突袭就是这方面的一个例子。在此例子中，激进分子身着美国陆军军服，开着外形相似的汽车，于 2007 年 1 月 20 日穿过位于卡尔巴拉的伊拉克军队和警察安全检查站。他们成功地劫持基地出席会议的 5 名美国军官，随后将其杀害。

53. 在庆祝什叶派阿术拉节（2007 年 1 月 20 日至 30 日）期间，全国发生了数起暴力事件。2007 年 2 月 12 日举行了 15 分钟默哀仪式，以纪念萨迈拉圣迹爆炸一周年，在此期间，高当量的三连环汽车炸弹在舒尔加市场爆炸，扰乱了默哀，造成 80 人死亡，150 多人受伤。还发生一起特殊事件，涉及一个称为“天军”的什叶派团伙，他们在纳杰夫城外与安全部队发生冲突。一架美国攻击直升机在战斗中被击落，据称 200 多名激进分子被打死。在这个过程中缴获了包括车载高射炮在内的许多新式现代武器。

54. 下南部地区发生了几起暴力事件。其中包括特别在伊斯干达里亚附近对朝觐后返回的朝圣者进行的骚扰、伏击和暗杀。2006 年 12 月 16 日，几名部落酋长和省级官员在出席巴格达全国和解会议后返回途中被打死，2007 年 2 月 1 日，60 人在希拉被一枚汽车炸弹炸死。在巴士拉及其周边地区，民兵仍每天骚扰和攻击多国部队。特别对巴士拉宫和旧政府大厦发起了火箭和迫击炮攻击，其频率和准确性都有所提高，最多时一天就对巴士拉宫发射了多达 10 枚火箭。目前正在根据联合王国最近作出的整合其南部人员的决定，审查联合国设在巴士拉宫的办公机关驻留问题。

B. 设施、后勤和支助

55. 最近巴格达国际区遭到间接瞄准射击的事件有所增加。然而，联伊援助团只有一部分临时住宿设施建有掩蔽部，使可以向巴格达安全部署的工作人员人数受到限制。现已确定一名承包商，为大院的其余部分建造掩蔽部。预计工程将在近期开始，在合同签署后三到四个月内完成。在建好前的这段时间，在有掩蔽部的兵营式的设施内设置了紧急床铺。就未来的联合国巴格达综合总部而言，如有合适的承包商，联伊援助团预期在几个月内就会在伊拉克政府划定的场地开始建造。继场地清理和技术勘察后，包括工程说明在内的开发计划现处于最后拟订阶段。如果由于安全局势或任务区情况没有相当的服务提供者，联伊援助团将继续利用后勤能力合同和 607 协定。

56 丹麦提供了一架专用的固定翼飞机，供联伊援助团使用，2007 年 1 月 28 日开始提供服务。日本继续每周向联伊援助团提供一次专用航班。这些安排是有时限的，如果不延期，就必须探讨 2007 年 6 月 30 日以后的固定翼飞机支援备选办法，包括商业选择。目前还在考虑引入商业旋转翼直升机支援的可行性。直升机支援对于巴格达国际机场与国际区之间的来往，以及伊拉克境内的其他行动至关重要。不过，能否降低风险水平以使用联合国直升机，是这一选择是否可行的根本问题。

57. 我非常感谢继续为联合国驻伊拉克人员提供后勤和保护支助的会员国。2007 年，联伊援助团将在发展自身行动能力以逐步达到自力更生方面面临重大挑战。这将包括建造一个常设办事处和住宿设施，并尽可能地发展独立的运输能力。在目前的安全条件下，这将构成很大的后勤和财政挑战。实现这些目标需要会员国和伊拉克政府的充分支持。在这方面，我要提醒各会员国，为依照安全理事会第 1546（2004）号决议支持“单独实体”而于 2004 年设立的信托基金的资金将在 2007 年 3 月底之前用光。受多国部队指挥下的该“单独实体”，专门保障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。

C. 协定

58. 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。尽管联合国被告知，此事已提交国民议会采取行动，但决定仍有待作出。我强烈敦促伊拉克政府加快这一进程，尽快发出必要的官方确认照会。

意见

59. 伊拉克许多地区出现的暴力、恐怖袭击和教派冲突不断升级，日趋具有自我维持的态势，可以压垮该国脆弱的政治进程和体制。每天大量平民伤亡，越来越多人流离失所，使伊拉克普通老百姓愈来愈感到不安全和悲观失望。如果暴力循环得不到控制，过去几年来的努力可能会付诸东流。

60. 我注意到伊拉克政府和多国部队改善安全局势的努力，并鼓励有关各方按所有伊拉克人改善该国首都安全保障的原则行事。尽管有了一些初步成就，确定最近的《巴格达安全计划》的功效仍为时过早。这项新的安全措施需要时间才能显示出实际成果，但最终成功将可能取决于成功地实施一套旨在促进政治对话、经济发展和重建的更广泛的措施。

61. 至关重要的是，伊拉克领导人本着相互尊重和妥协的精神团结起来。通过暴力实现政治目标将只能孳生更多暴力。只有伊拉克人民自己才能决定他们的共同命运，商定伊拉克国的结构。新的体制应当建立在公正分配权力和公平分享国家资源与财富的原则上。这将使伊拉克各族裔都能获得更多的安全、和平与稳定。

62. 为了使伊拉克所有选民都真正与该国的未来休戚相关，我呼吁有关各方支持真正的宪法审查进程。该进程提供一次，就包括联邦制和资源分享在内的根本性问题达成广泛共识的机会。我希望，已提交国民议会审议的新的油气法将有助于保障伊拉克未来的经济繁荣，并促进全国和解进程。要想就其他重大问题达成共识，伊拉克领导人还必须最后拟订完成仍然悬而未决的各项关键立法，包括清除复兴党法、省一级选举法和可能的大赦法。

63. 不断恶化的人道主义和人权局势令人严重担忧。我注意到令人震惊的流离失所比率达到历史新高，邻国有 200 万难民，伊拉克境内有近 190 万人流离失所。虽然其中一些难民在 2003 年 3 月前便在邻国居住，但许多人是在 2006 年 2 月 22 日萨迈拉哈桑阿斯卡里清真寺遭到炸弹袭击后逃离的。由于目前伊拉克境内存在大量暴力和恐吓，流离失所每天都在继续发生。目前迫切需要加强国际合作，来处理这一越来越严重的人道主义危机。我欢迎若干国家、特别是约旦和阿拉伯叙利亚共和国慷慨相助，它们接受了大批伊拉克难民。我鼓励国际社会支持联合国援助处境不利者的努力。由于平民继续是伊拉克境内暴力的最大受害者，我还认为，这种局势要求在伊拉克建立一个以尊重人权和法治为基础的国家保护系统。联合国则将继续监测和报告伊拉克人权状况。

64. 从区域的角度来看，我强烈认为，有必要加强伊拉克同其邻国之间的对话。区域行动者可以在协助稳定伊拉克局势方面发挥关键作用，这也有利于它们自己的长期安全。我欢迎伊拉克及其邻国通过定期双边接触、区域外交部长和内务部长定期会晤，不断进行对话。但是，鉴于伊拉克局势的复杂性及其广泛的区域影响，有必要以更具有创造性的方式思考如何改善伊拉克和所有邻国之间的对话，以推动采取具体的建立信任措施。

65. 在当前的困难时刻，伊拉克政治家、宗教领袖、部落长老和民间社会有影响的人士不应无视维护伊拉克民族团结这个根本目标。他们必须争取和平解决分歧，保护所有伊拉克人的人类尊严，无论他们的信仰和族裔如何。努力寻找政治解决办法，无疑是一个巨大的挑战，在这一过程中必须克服许多重大障碍。不会有快速解决办法；必须耐心和坚韧不拔，不能人为规定僵硬的时限。伊拉克人民

及其领导人最终面临一个根本性的选择，是谋求谈判的政治解决，还是进一步陷入教派冲突深渊。我认为，现在扭转冲突趋势，防止进一步升级，还不是太晚。

66. 联合国致力于执行第 1546 (2004) 号决议规定的任务，在支持伊拉克的政治和经济发展方面发挥作用。根据该决议第 7(a) 段，联合国将继续进行政治协助，向有关各方提供斡旋。联合国还致力于向伊拉克选举进程，以及在建设新的民主和联邦机构的过程中，提供技术援助。据该决议第 7(b) 段，联合国将尽全力支持人权和法治领域以及人道主义援助、重建和经济发展方面的活动。在区域和国际两级，联伊援助团将继续支持《国际援助伊拉克契约》。

67. 我谨再次感谢支持联合国在伊拉克开展活动、特别是以提供军事顾问和安全部队的方式给予支持的会员国。联合国将继续依靠这种支持，尤其是在为资助“中环”部队保护联合国驻伊拉克人员而设立的单独实体信托基金方面。必须向信托基金提供新的捐款，确保“中环”部队未来资源充足。此外，我感谢丹麦和日本政府提供空中支援。这些安排对于联合国在伊拉克运作至关重要，希望它们今后继续提供。

68. 我还谨衷心感谢我的伊拉克问题特别代表阿什拉夫·杰汉吉尔·卡齐的不懈努力。他过去几年来坚定不移的奉献和领导十分令人钦佩。我还要特别感谢所有工作人员在极其困难和具有挑战性的条件下，执行联合国在伊拉克的任务。
