



## 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, 请秘书长每季度向安理会报告联合国伊拉克援助团 (联伊援助团) 履行职责的情况。本报告是依照该决议提出的第十二次报告。

2. 本报告介绍了自 2007 年 3 月 7 日上一次报告 (S/2007/126) 以来联合国在伊拉克活动的最新情况, 概述了本报告所述期间的重大政治动态, 特别是伊拉克政府为减少暴力行为和促进全国和解作出的努力, 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·卡齐最近开展的活动, 评估了安全局势, 介绍了运作和安全方面的最新情况。

### 二. 伊拉克主要动态概要

#### A. 政治动态

3. 尽管近几个月加强安全措施的工作初见成效, 伊拉克局势依然岌岌可危。叛乱分子的袭击持续不断, 平民伤亡人数继续上升。在本报告所述期间的初期, 教派暴力活动在很短期内有所平息, 但民兵部队的活动现在似乎正在恢复, 其中包括有针对性的屠杀和绑架。4 月 12 日, 伊拉克议会受到炸弹袭击, 造成一名议员死亡, 另外数人受伤, 这凸显了暴力行为对政治进程构成的威胁。次日, 国民议会举行特别会议, 谴责这一袭击, 并展示不屈的决心。在巴格达以南, 巴士拉和卡迪西耶两省的政治紧张局势升温, 造成两省暴力行为升级。伊拉克政府继续与所有政治和宗教派别的领导人接触, 推动全国和解计划。努里·马利基总理努力调和他领导的执政联盟内部的各种要求, 却因政府中主要同盟不再给予支持而受到进一步挑战。



4. 3月7日，拥有15个议会席位的法迪拉党退出伊拉克团结联盟，该联盟是民族团结政府中的主要集团。2007年4月16日，该联盟内的萨德尔集团的六名部长退出总理内阁。不同于2006年11月的是，萨德尔派这次并没有让该集团的30名议员中止参与国民议会。5月24日，马利基总理向国民议会提出六名部长空缺的提名。

5. 此后不久，包括副总统塔里克·哈希米在内的逊尼派共识阵线议员集团的领导人于5月5日威胁退出执政联盟，表示对政府解决其所关切问题，尤其是与宪法审查进程有关问题的能力和承诺不再抱有幻想。5月7日，在与马利基总理会晤之后，哈希米副总统办公室发表声明，表示会晤有助于推进政治进程。据报道，在国民议会拥有53个席位的库尔德族联盟也在3月底威胁说，如不在2007年底之前举行公民投票，决定基尔库克的最终地位，就会离开政府。

6. 2007年3月29日，司法部长Hashim Al-Shibli先生宣布，政府已批准2007年2月执行第140条问题高级委员会就决定基尔库克及其他有争议领土的最终地位提出的建议。Al-Shibli先生强调，数千个阿拉伯家庭在前政权“阿拉伯化”运动期间迁移到基尔库克，在执行关于这些家庭的搬迁和补偿决定时，不会进行胁迫或使用武力。库尔德斯坦联盟赞扬这一决定，而土库曼人和逊尼派代表以及萨德尔派谴责这一决定忽视了相关家庭的权利，没有解决财产索赔问题。穆克塔达·萨德尔将投票赞成建议的两名萨德尔派部长予以停职。

7. 2月27日，油气法草案及其相关附件获部长委员会批准，但尚未提交国民会议石油和天然气委员会。对于是将油气法作为更广泛的一揽子能源法（包括附件和辅助法）的一部分进行投票，还是对该法案单独投票，还没有作出任何决定。目前正在讨论的四个附件涉及油田分配问题，另外正在拟订关于收入分享、石油部架构以及成立伊拉克国家石油公司的相关立法。根据这项拟议法律，伊拉克国家石油公司对该国油田拥有管辖权，并有权签署合同。将设立一个联邦石油和天然气委员会，制定有关合同和其他产业问题的所有政策。在该公司签订任何合同之前，一个伊拉克和外国石油专家小组将向联邦委员会提供咨询。

8. 包括哈希米副总统在内的数名议员和政府成员表示，他们倾向于在完成宪法审查之后审议这些法律，因为宪法审查对油气法的关键条款具有直接影响。若干政治集团表示强烈反对该法的某些条款。石油工会联合会对可能作出的生产分享安排表示关切，并在巴士拉组织了数次示威，表达自己的关切。

9. 3月26日，总统委员会和总理办公室分发了问责和司法问题法律草案，该法对现行的清除复兴党的做法作出修正。根据该草案，将用3个月的时间查明前复兴党人参与前政权镇压活动的情况，此后他们将获得对其过去行动应受法律制裁的豁免，有资格在公共部门就业，并享受退休金福利。少校级别以上的前军官和安全机关成员不再为公共部门聘用，但他们将享受退休金福利。该法草案还削弱

了清除复兴党委员会的权限，将更大的权限赋予独立法官。该草案要求在该法获得批准后 6 个月废除这一委员会。清除复兴党委员会主席艾哈迈德·沙拉比先生提出自己的法律草案，该草案由国民议会清除复兴党问题委员会审查后，目前已提交法律委员会。不同草案之间的竞争引发激烈的政治辩论，萨德尔集团在 4 月 21 日拒绝接受针对现行清除复兴党程序提出的修正案，声称这些修正案违宪。

10. 5 月 11 日，萨德尔派和逊尼派议员收集了 144 名议员的签名，要求就多国部队撤出伊拉克提出时间表。这份由大多数议会议员署名的请求书已提交国民议会议长。大多数成员认为该请求书虽不具约束力，但它确实要求政府为外国军队的撤出制订最后期限，并请国防部长、内政部长和国家安全部长明确确定出伊拉克部队准备好承担该国安全行动主要责任的日期。

11. 伊拉克伊斯兰革命最高委员会是伊拉克团结联盟中的资深合作伙伴，拥有 36 个议会席位。5 月 11 日，该委员会发表 49 点公报，宣布该委员会已更名为伊斯兰伊拉克最高委员会。3 月 13 日，总理视察拉马迪，并会见安巴尔省省级官员、安全首长和部族首领。这标志着总理首次访问这个逊尼派占多数的省份。4 月 6 日，总理办公室宣布了 3 月底通过的向萨达姆·侯赛因时期武装部队高级军官支付退休金的决定。2007 年 4 月 15 日，安巴尔拯救阵线召开安巴尔部族谢赫会议。会议呼吁同多国部队和伊拉克部队合作。安巴尔拯救战线成立于 2006 年 9 月，由 17 个部族组成，是一个联合应对基地组织在安巴尔省所构成威胁的准军事派系。

12. 宪法审查委员会 2006 年 11 月成立时，规定 2007 年 5 月 15 日为向议会提交关于宪法修正案建议的报告的最后期限。由于议会休会的时间安排，这一期限后来推迟到 5 月 22 日。5 月 23 日，委员会主席团告知国民议会，委员会已根据其成员达成的共识起草了报告草稿，其中包括关于联邦政府和各大区之间权力分配以及石油收入处置的提案。委员会要求延期一个月，以试图解决悬而未决的政治争议问题，其中包括第 140 条（解决基尔库克和其他有争议领土的地位）的处理问题，以及主席团的权限。委员会提出的草案若要获得通过，必须获得伊拉克各派政治领导人的支持，并在可能举行的公民投票中赢得民众支持。伊拉克政治领导人尚未批准委员会的建议草案。

## B. 区域动态

13. 在本报告所述期间，该区域发生了与伊拉克有关的若干动态和事件。3 月 10 日在巴格达召开了一次高级官员会议，为邻国外交部长部长级扩大会议做准备。在会议上，马利基总理呼吁所有与会者共同努力，帮助伊拉克克服面临的诸多挑战。会议原则上商定成立三个工作组，处理边境安全、燃料和能源及难民等问题。一些与会者认为这次会议在促进关于伊拉克的区域合作方面是很好的第一步。

14. 5月4日，埃及政府在沙姆沙伊赫主办了伊拉克邻国部长级扩大会议。参加会议的有安全理事会常任理事国、欧洲联盟、8国集团、巴林、埃及、阿拉伯国家联盟、伊斯兰会议组织和联合国等方面的代表。会议结束时，与会者重申伊拉克的主权、领土完整、政治独立和国家统一。他们还承诺遵守不干涉伊拉克内政以及同该国所有邻国保持睦邻友好关系的原则。与会者赞同成立三个工作组，并承诺通过积极参与和提供技术援助予以支持。他们承认联合国在支持伊拉克目前政治进程方面发挥的作用，以及阿拉伯国家联盟和伊斯兰会议组织正在作出的积极贡献。会议商定在伊斯坦布尔举行下次部长级会议。

15. 5月28日，美国和伊朗在巴格达举行大使级会议，马利基总理也参加了会议。这是两国自1979年断绝外交关系以来首次举行这种会议。双方的讨论仅限于伊拉克的安全局势。伊朗伊斯兰共和国的一个原则关切是五名伊朗国民于2007年1月10日被联军扣押一事。伊拉克政府和库尔德地区政府总统都要求释放这五人。自从他们被扣押以来，多国部队曾允许红十字国际委员会（红十字委员会）两次探望他们。

### C. 国际动态

16. 伊拉克总理于4月8日至12日访问了日本和大韩民国。日本宣布将借给伊拉克8.62亿美元，偿还期为40年，宽限期为十年。这笔款项将用于建设一个连接伊拉克南部石油管道的石油设施，为化肥厂和炼油厂提供资金，以及改善电力供应状况。这笔贷款是日本于2003年认捐的60亿美元一揽子援助计划的一部分。4月5日，伊拉克总理办公室宣布通过谈判，已经从世界银行得到一笔5亿美元的重建贷款。4月12日，总理与大韩民国签署了一份油田开发合作谅解备忘录。

17. 4月17日和18日，联合国难民事务高级专员办事处（难民署）在日内瓦召开了一次国际会议，处理伊拉克境内和邻国境内流离失所伊拉克人的人道主义需求。参加会议的有60个国家的代表，他们都认为迫切需要阻止人们外流，帮助那些有需要的人，并向收留难民的邻国提供支持。难民署欢迎会议表现出的积极、建设性精神。与会者还确认必须寻找更广泛的政治解决办法和促进民族和解，以改善当地的情况，帮助难民和流离失所者返回家园。

18. 5月3日在埃及沙姆沙伊赫发起了《伊拉克国际契约》。在此之前，马利基总理访问了该区域各国，目的是确保各国支持《伊拉克国际契约》。马利基总理和我共同主持了有75个代表团出席的会议。与会者一致通过一份决议，重申他们共同承诺与伊拉克政府合作，建设一个安全、稳定的伊拉克，同时强调必须进行全国对话，改善施政，采取反腐败措施，为所有伊拉克人提供平等保护，以及在法治基础上建立体制框架。与会者商定定期开会，以协调各项努力，审查这些改革和援助的进展情况。最值得注意的是，各位代表在债务减免和财政援助两个领

域作出了大量认捐。会议显示出国际社会对伊拉克人民和政府重建自己国家的广泛支持。我也承诺联合国将全力支持实施《国际契约》。

### 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. 我的特别代表阿什拉夫·杰汉吉尔·卡齐继续与伊拉克政治、宗教和部落领袖保持接触。为确保在选举和宪法两个领域内及时提供有效援助，他会见了伊拉克政府、国民议会和外交界的官员。他反复强调在实施《巴格达安全计划》过程中必须采取更具包容性的政治方法。

20. 他支持伊拉克政府努力与区域行动者和更广泛的国际社会进行接触。3月10日，他出席了为筹备伊拉克问题部长级扩大会议而召开的高级官员会议。3月16日他在纽约参加了《伊拉克国际契约》筹备会议。5月3日和4日，我的特别代表出席了在沙姆沙伊赫召开的《国际契约》发起会议和伊拉克邻国部长级扩大会议。

21. 3月22日，我自就任秘书长以来首次访问了伊拉克，并会见了伊拉克多方领导人。这次访问还使我有机会亲自对联伊援助团的重要工作做出估价。我的特别代表还于3月30日和31日接待了前往访问的难民事务高级专员安东尼奥·古特雷斯，于4月6日至9日接待了我的特别顾问易卜拉欣·甘巴里。之后，我的特别代表出席了4月17日和18日在日内瓦召开的伊拉克难民和流离失所者问题国际会议。

22. 在巴格达，我的特别代表和联伊援助团与伊拉克政府、世界银行、欧洲联盟和援助伊拉克重建基金国际协调机制共同主席密切合作，建立该机制和国际契约两个机构的秘书处。他还收到伊拉克人和其他方面关于人权问题（包括被拘留者）的意见陈述。在与伊拉克政界人士和资深外交家进行的广泛讨论中，执行《伊拉克宪法》中关于基尔库克地位的第140条的问题成为一个日益重要的事项。

#### B. 宪法支助活动

23. 联伊援助团的宪法支助办公室在欧洲联盟的大量资金支持下，向国民议会宪法审查委员会提供了实质性后勤援助。在议会于2007年3月复会以后，该办公室在下列具体领域向宪法审查委员会提供咨询：联邦制、财富分享、司法和独立机构各自的作用、伊拉克联邦理事会或者上院、宪法对人权的保护，以及与宪法审查本身有关的程序考虑因素。该办公室向宪法审查进程提供帮助，在关键审议领域提出了7份文件，并对宪法审查委员会就案文拟订可选办法提出的请求作出了反应。在本报告所述期间，宪法支助办公室一直与宪法审查委员会保持直接联系。

24. 为了支持向宪法审查委员会提供技术咨询，联伊援助团开始就宪法审查和伊拉克联邦制的各个方面与联邦和省级资深政界人士和公务员进行广泛对话。联伊援助团于 2007 年 3 月 27 日和 28 日在埃尔比勒举办了两次宪法审查和伊拉克联邦制问题讲习班，其中一次为伊拉克各州州长和省议会议长举办，另外一次为库尔德地区政府成员举办。与会者讨论了广泛的问题，其中包括：宪法审查过程中的关键挑战、联邦制的原则和权力分配、财政联邦制和财富分享、与成立大区有关的立法及省的作用、从省向大区过渡期间连续提供公共产品和服务的重要性、政府间协调机制以及伊拉克宪法与未来大区宪法之间的关系。除这些活动以外，宪法支助办公室还通过定期国际协调会议，对双边和国际援助进行协调。

25. 宪法支助办公室在与宪法审查委员会和伊拉克政治领袖进行互动过程中，主要侧重将对伊拉克联邦制如何运作起决定作用的核心问题。这些核心问题包括在联邦政府和各大区之间建立平衡的权力分配，以及在全国共享及自动分配石油和天然气收入问题上提供保障。这些问题也是政治上最有争议的问题，达成一致意见将比较困难。委员会已经认真审议过这些领域的实质性修正意见，只是未必与宪法支助办公室的建议或办公室认为合意的拟法完全一致。不过，如果最终能就目前所讨论的一些修正案达成协议，那么这些修正案可在某种程度上为全国政府在伊拉克宪法所设想的分权的联邦制中发挥必要协调作用奠定基础。委员会的建设性审议工作表明，委员会成员在努力处理对方社区在宪法问题上的关切。

26. 最后，宪法支助办公室还通过定期召开协调会议，对双边和国际援助进行协调，并就涉及大量宪法问题的并行立法提案（如油气法草案）以及关于设立大区的法律发表评论意见。

### C. 选举援助活动

27. 继 2007 年 1 月通过建立永久性独立高级选举委员会的法律之后，国民议会于 4 月 28 日进行表决，接受了担任独立高级选举委员会委员的九名候选人提名，任期五年。联伊援助团负责选举事务的工作人员观察了遴选过程，对所有申请和提名委员会的审议情况有充分的了解。联伊援助团发表的观察报告最后认为，遴选过程符合伊拉克法律和提名委员会本身的程序。新一届的委员会主席团选出了包括主席、副主席、选举事务主任和一名报告员在内的主席团官员，任期一年。主席团中包括所有主要社区的代表，并已向联伊援助团要求继续提供技术援助。

28. 援助伊拉克重建基金国际协调机制批准了一项 600 万美元的能力建设方案，用来培训独立高级选举委员会的工作人员和主席团成员。联伊援助团正在竭尽全力，帮助挽留独立高级选举委员会的伊拉克选举工作人员，自从上次 2005 年大选以来，选举委员会的人数已减少 30%。印度政府提议于 6 月的第一周在新德里主办入职培训和简报会，此举得到了赞赏。这将提供一个机会，让印度选举专家与主席团新成员分享他们对国际最佳做法的广泛了解。

29. 在准备今后的选举活动方面仍存在相当大的挑战。改善伊拉克的选民登记情况缺乏进展，十分值得关注。该登记于 2005 年最后一次更新。国民议会正在进行协商，以便就以下问题达成共识：制订立法，以便对包括基尔库克在内的有争议领土进行公民投票，省级选举，和对可能的宪法修正案进行公投。无论是在伊拉克国会还是独立高级选举委员会，联伊援助团促进这方面讨论以及提供技术援助的能力都因为越来越多的安全限制而受到阻碍。在这种困难的情况下，联伊援助团继续努力加强选举委员会工作人员和新一届主席团成员的业务能力。

#### **D. 人权活动**

30. 联伊援助团继续会见政府和民间社会的代表以及广泛的伊拉克公民，以评估目前伊拉克的人权状况。我对伊拉克内政部最近决定向联伊援助团开放其所有的拘留所持肯定态度。政府在这方面的合作十分可喜。联伊援助团打算于 6 月份开始这类访问。

31. 伊拉克存在许多紧迫的人权问题，其中包括过去两个月强化安全行动导致拘留人数上升；需要尽一切可能将涉嫌严重侵犯人权的执法人员绳之以法；针对少数种族和宗教的社区间紧张局势和暴力事件；以及记者和媒体工作者受到攻击导致当前的言论自由状况恶化。我继续敦促伊拉克政府尽一切可能将施暴者绳之以法并加强机构（尤其是安全部队和司法机构）以促进法治。

32. 4 月 25 日，联伊援助团发表了第十次人权报告，覆盖 2007 年 1 月至 3 月期间。报告重申持久的稳定与安全只能通过保护基本权利和尊重人的基本尊严来实现。报告强调了某些与准确描述目前的人权状况有关的关切，特别是系统地收集和处理的有关全国各地的医院和医法所登记的人员伤亡情况的资料。我已要求联伊援助团和联合国人权事务高级专员办事处就解决这个问题和上文提到的其他重要问题与政府紧密合作，以期早日实现该国人权状况的改善。这也是国际社会最关切的一个问题。我期待着加强我们在这方面的合作关系。

#### **E. 重建, 发展和人道主义援助**

33. 尽管对伊拉克人道主义危机的认识和关切日益加强，在报告所述期间，局势仍在不断恶化。暴力导致了保护方面的危机，这成为有关人道主义应对措施讨论中的主导话题。在媒体报道的每一起死亡背后，平均都留下 6 个家庭成员无人养活。越来越多的流离失所者也引起了关切。据难民署估计，流离失所者的增加速度有增无减，自 2006 年 2 月萨迈拉清真寺被炸以来，伊拉克的境内流离失所者已经超过 80 万人，每个月约有 3 万至 5 万人逃到邻国。

34. 暴力事件也对伊拉克儿童及其上学的的能力产生了重大影响。联合国儿童基金会（儿童基金会）、规划和合作发展部统计和信息技术中央组织、库尔德地区统计局最近发表了一份多指标类集调查初步报告，其中估计 2005 年和 2006 年有

17%的小学适龄儿童没有上学, 大约为 765 000 名学生, 其中 61%是女孩。这甚至发生在最近难民和境内流离失所者人数激增之前。辍学率也在日益影响学校的入学率。在中学年龄的孩子里, 2005 年和 2006 年分别只有 34%的女童和 43%的男童就读。

35. 4 月 17 日和 18 日, 难民署在日内瓦召开了一次国际会议, 讨论在伊拉克境内和邻国的流离失所者的人道主义需求问题。会议呼吁伊拉克政府和有关各方采取紧急行动, 在民族和解和尊重基本人权及人道主义法的基础上, 寻找持久的解决办法。会议承认邻国慷慨收容大约 200 万伊拉克人所承担的沉重负担, 呼吁向受影响国家提供更多的双边援助。会议欢迎伊拉克政府最初承诺提供 2 500 万美元以协助在境内和境外流离失所的伊拉克人。政府承认巴勒斯坦难民特有的脆弱性, 并承诺加强对他们的保护。它也承诺为流离失所的伊拉克人提供适当文件, 以确保他们获得必需的服务。美国、欧洲联盟、土耳其、德国和法国承诺为难民署呼吁的 6 000 万美元提供支持。

36. 为解决伊拉克平民的基本需求, 联合国各机构、基金和方案继续尽可能进行救生干预。安全用水正在成为流离失所家庭的首要关切。联合国的支助包括在巴格达的六个区和安巴尔的两个区安装水罐, 每天为 70 000 多人提供服务。不过, 这也可能造成周边地区供水减少的长期后果。满足包括境内流离失所者在内的广大民众要求的唯一办法, 是修复、扩大和建设供水系统。

37. 食物已被确定为许多境内流离失所者的重点需要, 因为初步数字显示, 47%的境内流离失所者无法利用公共分配制度。世界粮食计划署(粮食计划署)仍在向全国各地的结核病患者、孕妇和哺乳妇女、营养不良的儿童及其家人提供粮食。在此同时, 儿童基金会指出, 就其年龄而言, 每 13 个儿童中就有一个体重不足, 每 5 个中就有一个身高不足。

38. 在这一期间捐助国和伊拉克政府继续进行磋商, 以便为联合国及在该国的人道主义行动方制订的伊拉克人道主义行动战略框架调动支持。在伊拉克的人道主义工作组一直在努力制订行动计划, 以便明确阐述未来在伊拉克进行人道主义行动所需的商定执行和协调方式, 从而落实战略框架。最为重要的是要建立灵活而有效的协调机制, 承认运作方面的挑战, 确保进行可靠的信息搜集, 从而进行准确和适当的应急规划。同样重要的是制订宣传战略, 该战略包括战略框架的很大一部分, 并负责确保提高所有利益攸关方尤其是对保护问题的认识, 并继续提供支助。

39. 另外还需要考虑如何提供足够的资源, 以便使国内和国际非政府组织以及联合国各机构能够开展紧急人道主义援助。这应对伊拉克政府为确保提供基本社会服务并帮助伊拉克弱势群体而调动的响应和支持形成补充。随着解决人道主义危

机的战略在行动方面出现势头，联合国必须确定提高其能力的方法，以满足对在这一领域发挥领导作用的日益增长的需要。第一步是要重新建立人道主义事务协调厅在伊拉克的存在，通过在安曼的办公室支助秘书长副特别代表兼联合国人道主义协调员办公室。

40. 与此同时，联伊援助团和联合国国家工作队将继续开展重建和发展方案，其中包括为《伊拉克国际契约》提供支助。正如联合优先行动计划所指出，战略指导思想仍是从长远角度考虑问题，开展各种发展活动，以在治理、能力开发和提供基本服务方面支持伊拉克人民。

41. 联合国将协助建立一个契约秘书处，为伊拉克政府提供必要的的能力支助，以监测政府和执行机构在实现国际契约各项目标方面的进展情况。秘书处不仅将直接为政府提供能力，而且将向有关政府机构转移这种能力以利今后举措的执行。

42. 在此艰难时期，只有通过国际社会提供的援助，伊拉克才能发挥其巨大的人力和经济潜力。向流离失所的伊拉克人提供直接援助，同时启动干预行动，以实现国际契约中所体现的中长期目标这种互补性努力将是联合国今后一个时期在伊拉克的战略方向。

#### **四. 援助伊拉克重建基金国际协调机制**

43. 截至 2007 年 4 月 30 日，联合国发展集团伊拉克信托基金总共收到相当于 11.67 亿美元的捐款。该信托基金是援助伊拉克重建基金国际协调机制(IRFFI)的两个基金之一。到 2007 年 4 月底，为该信托基金下的资金共批准了 148 个项目，价值 10.2 亿美元。执行工作继续取得很大进展，累计价值为 7.30 亿美元（占批准供资总额的 72%）的合同已付诸执行，并支付了 6.22 亿美元（占批准供资总额的 61%）。

44. 援助伊拉克重建基金国际协调机制捐助者委员会第五次会议于 2007 年 3 月 20 日在伊斯坦布尔举行。之前在 2007 年 3 月 19 日举行了伊拉克重建论坛会议，它为伊拉克政府提供了一次机会，向捐助者介绍重建优先事项。土耳其政府慷慨主办了这些会议，并向该机制认捐了 1 000 万美元，土耳其因此成为捐助者委员会正式成员。

45. 在捐助者委员会会议上，联合国和世界银行提出了进度报告，向捐助者介绍信托基金方案、成就、挑战和经验教训的最新情况。捐助者委员会重申支持该机制，并得出结论：该机制应继续是捐助者支持实施《伊拉克国际契约》的一个重要工具。会议期间作出决定，原由加拿大担任的捐助者委员会主席一职将由伊拉克政府和意大利政府共同担任，这是对加强伊拉克领导作出的承诺。我谨感谢迈克尔·贝尔大使和加拿大政府过去两年来有效地主持了该机制的工作。

## 五. 安全和运作问题

### A. 安全局势评估

46. 伊拉克的安全局势依然十分复杂、无法预测，是限制联合国在伊拉克的人员驻留和活动的-一个主要因素。本报告所述期间的-一个严重事态发展，是间接瞄准射击对国际区的威胁加剧。这些袭击越来越集中和准确，往往包括多枚迫击炮弹和火箭，落地相隔时间只有几分钟。国际区在 3 月份遭到 17 次袭击，4 月份 30 次，仅到 5 月 22 日就有 39 次。自 2 月 19 日以来，间接瞄准射击袭击据报已导致国际区 26 人丧生。国际区入口检查站附近的汽车爆炸事件增加，使安全局势进一步复杂化了。在巴格达行动的武装团伙显示出有能力打击受到很好保护的战略目标，如 4 月 12 日议会大楼内的自杀爆炸。

47. 总的-安全环境向联合国，特别是其在巴格达国际区的工作人员提出了严峻的挑战。国际区内采取了广泛的减少风险措施，以减少联合国人员面临的总体威胁。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。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。由于间接瞄准射击造成的风险，在巴格达的联合国工作人员已暂时迁移到更加坚固的住宿设施。尽管目前实行了减少风险措施，并对联合国工作人员进行培训，但风险仍被评估为中级。

48. 在伊拉克各地点工作的本国工作人员面临很大风险，上下班途中尤为如此。在本报告所述期间，一名本国工作人员遭绑架，在另一起事件中，还有一人据报失踪。两人都是在国外度假后返回，途经安巴尔省。他们仍下落不明。

49. 虽然巴格达的平民伤亡有所下降，但多国部队和伊拉克安全部队遭受了更多伤亡。自从《巴格达安全计划》开始实施以来，多国部队和伊拉克安全部队一直试图在各居民区开-置哨所。他们在高风险区的小型安全哨所驻守，经常面临武装团伙的袭击。

50. 在摩苏尔和柯尔库克，叛乱分子仍有能力使用各种办法对安全部队和平民进行袭击。在这两个城市，经常发生对两个库尔德政党的设施使用汽车炸弹的事件。在塔拉法尔，经常对平民使用自杀炸弹，已经导致该地区各社区之间的紧张局势加剧。最近在埃尔比勒以及埃尔比勒西南 70 公里的 Makhmour 发生高爆炸力的卡车炸弹，可能表明以前稳定地区的安全局势有所恶化。

51. 《巴格达安全计划》行动似乎已经迫使一些叛乱活动离开巴格达，进入迪亚拉、萨拉赫丁和塔米姆三省。虽然费卢杰和拉马迪的事件次数减少，但安巴尔的暴力活动已经转移到小城市和村庄。这部分反映出基地组织与安巴尔省部落领导人之间的冲突加剧。在巴士拉，多国部队设施和巴士拉宫遭到更多间接瞄准射击的袭击，已导致联合国驻地人员减少。由于多国部队从巴士拉宫调到巴士拉航空

站，因此无力在巴士拉宫提供适当安全，所有剩下的联合国工作人员和设备均于 4 月撤离巴士拉宫岛。

52. 为联伊援助团在巴格达的住宿设施加建遮蔽部的工作，按计划将很快完工。虽然这将大大加强对联合国工作人员的保护，但仍令人关切的是，遮蔽部的坚固程度将经受不住大口径弹药，如 107 毫米和 122 毫米火箭的直接打击。这种弹药被越来越多地用于袭击国际区。这一困境的唯一长期解决办法，是加快建造一个加固的综合大院，拥有能够经受大口径弹药打击的必要的结构完整性。

## **B. 设施、后勤和支助**

53. 为联合国驻伊拉克人员提供安全和适当的设施，仍是一个优先支助事项。目前在巴格达租赁的现有设施，远远不能达到为联合国工作人员提供安全工作条件的适当长期安排的要求。有鉴于此，在今后数月和数年里，维持特派团的唯一办法，好像是建造特制结构建筑。这些建筑必须满足巴格达极具挑战的安全环境的需要。是否有这些建筑将产生很大差别：联合国特派团未来或者能够有效运作，或者因其现在面临的无法接受的安全风险而不得不逐步结束行动。因此，我打算作出安排，在巴格达快速建造新的联合国大楼。虽然安全特点方面的高标准必将导致造价较高，但我认为，如果特派团要继续运作，便没有其他现实办法。在安全理事会支持这项提议的情况下，我打算在特别政治任务预算经费的框架内，为新建筑的供资作出安排。

54. 多国部队调出巴士拉宫大院，导致该地点周边安全状况恶化。这又导致联合国工作人员和资产于 2007 年 4 月 28 日撤离巴士拉宫岛上的联伊援助团大院。目前正在探讨在巴士拉的一个新地点建立联合国存在的可能性。联伊援助团和联合国国家工作队还在考虑是否可能扩大在埃尔比勒的联合国大院以及在伊拉克北部的联合国行动。

55. 联伊援助团继续维持在科威特市和安曼的办事处，以支持在伊拉克的行动。不过，有计划在 2008 年底以前，在安曼的一个单一地点合并联伊援助团在伊拉克以外的各办事处。这将导致联伊援助团驻科威特办事处最终关闭。

56. 截止 5 月 31 日，单独实体信托基金共收到新捐款认捐 260 万美元。我感谢芬兰、德国、爱尔兰、卢森堡、荷兰、波兰和瑞典政府的慷慨捐助。不过，需要其他会员国提供更多资金，以确保为联合国驻地人员提供安全的单独实体（“中环”）部队在今年剩余时间资源充足。

57. 2007 年 1 月，丹麦政府为特派团提供了一架专用固翼飞机，部分协助了安曼、埃尔比勒、科威特和巴格达国际机场之间人员和材料的独立移动。巴格达国际机场和国际区之间人员和材料的移动完全是在多国部队的支持下进行的。丹麦无法将这项安排延长到 2007 年 6 月以后。目前正在探讨部署替代的飞机，包括商用

旋翼直升机的可能性。我感谢丹麦政府的支持，并再次请求会员国主动向联伊援助团提供航空支持。

### C. 协定

58. 联合国和伊拉克政府于 2005 年 6 月签署了特派团地位协定。双方商定，该协定将在交换证实批准的外交照会后生效。联合国已于 2005 年提交了照会。但伊拉克政府尚未送交相应的照会。所以，尽管已经无数次请求落实，该协定还没有获得批准。我希望它很快得到批准，因为这份文件是联合国在伊拉克正在进行的工作的重要法律依据。

59. 2005 年 12 月 8 日《联合国组织与美利坚共和国政府关于为联合国伊拉克援助团建立安全的协定》所规定的各项辅助议定书，已实际完成。但由于多国部队负责此案的官员更换，这些议定书的定稿和签字/接收尚未实现。我希望，由于最近有人来接替即将卸任的多国部队与联伊援助团联络的干事，这一过程可以在 7 月底最后完成。

## 六. 意见

60. 在本报告所述期间，由于政治、教派和刑事方面的暴力活动持续不断，伊拉克的政治和社会结构愈加脆弱。尽管伊拉克和多国安全部队努力制止暴力，但实际进展比 2007 年初启动安全倡议时所期望的进展缓慢得多。平民、有形基础设施和政治机构，例如国民议会继续受到攻击就表明了这一点。

61. 我从与伊拉克领导人、该区域高级官员以及广大国际社会的讨论中，明确感到人们已逐渐认识到，伊拉克面临的问题错综复杂，相互交织。刻不容缓找到解决办法既符合该区域、也符合整个世界的利益。有若干倡议展现出团结一致，全力解决伊拉克危机造成的影响的决心。四月份召开的关于伊拉克人流离失所问题的日内瓦会议，是迈出了重大的第一步，会议的目的是为一个影响到整个区域的日益严重问题寻找集体解决办法。同样，2007 年 5 月 3 日在沙姆沙伊赫进行的关于发起“伊拉克国际契约”的讨论、以及第二天在邻国、五个常任理事国和八国集团的会议上进行的讨论令人瞩目，因为这些讨论冷静地意识到，必须提供一致的国际支助，以支持伊拉克政府进行的和解努力。在安全、流离失所的伊拉克人和能源供应问题上启动邻国技术委员会的决定，进一步展示了对伊拉克及其邻国至关重要的问题上加强协作的意愿。我鼓励有关各方继续保持这个势头，进一步寻找促进合作的具体途径，以解决伊拉克和相关区域问题。

62. 沙姆沙伊赫会议显示，国际社会认识到伊拉克局势错综复杂，愿意与伊拉克团结合作，开展工作。伊拉克领导人现在有义务为了伊拉克人民的利益履行各项承诺。考虑到暴力活动连续不断，给该国带来了巨大考验，必须加倍努力，开展全国对话，建立信任。在这方面，联合国随时准备支持伊拉克政府。

63. 宪法审议进程和国民议会的工作提供了扩大政治对话的机会。宪法审查委员会进行了建设性的工作，值得赞扬。委员会提出的一整套建议，有助于解决宪法中某些可以意识到的缺点。但是，在提交给国民议会建议中，重要的宪法问题并未得到解决。因此，在最重要的立法问题方面，例如油气法、省级选举法、清除复兴党以及大赦法等其他至关重要的立法方面进展缓慢。独立高级选举委员会的设立是本报告所述期间的一个显著成就。

64. 伊拉克的政治进程正进入一个高度敏感阶段。需要各方努力弥合分歧，采取旨在稳定国家的各项措施。因此，对于有争议的问题，例如基尔库克和其他有争议地区的全民投票，都必须审慎对待。必须在宪法框架内，进行长期的民族对话，耐心寻找和解途径，才能找到解决办法。

65. 从沙姆沙伊赫会议的筹备工作中可以看出，联合国始终承诺协助伊拉克政府。要求联合国在伊拉克发挥更大作用的呼声愈加强烈。如果情况允许，我愿意考虑在可能的情况下，扩大在伊拉克的作用，加强在伊拉克的存在。为此，安全理事会和伊拉克政府发出明确指示至关重要。还欢迎与我们的主要国际合作伙伴加强协调。特别重要的是为联合国发挥作用建立必要的基础设施和条件，其中包括充分的保护和安排、空中支援，特别是建造安全的设施。我十分感谢向联合国伊拉克行动做出贡献的会员国，它们提供资金和技术资产，或派遣部队进行保护。我希望，安全理事会和联合国会员国将继续为联合国在伊拉克的存在提供强大的政治和后勤支助。

66. 我愿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·卡齐的杰出领导，我还感谢特派团的本国和国际工作人员以及联合国各机构、方案和基金的人员，他们全心全意，努力完成交付给他们的任务。最后，我还要感谢我的伊拉克问题副特别代表让-马里·法胡里，他将于6月30日离开特派团。我感谢他在极其艰难条件下出色服务并做出重大贡献。他为在伊拉克的人道主义援助、发展和重建活动带来了长久的影响，我祝他在新的使命中取得最大的成功。