



秘书长根据安全理事会关于联合国阿富汗援助团的 第 1806 (2008) 号决议提交的特别报告

一. 引言

1. 本报告根据安全理事会第 1806 (2008) 号决议提交。安理会在该决议中要求我报告 2008 年 6 月在巴黎举行的支持阿富汗的会议结果，必要时在报告中载述关于联合国阿富汗援助团（联阿援助团）任务的进一步建议。

2. 2008 年 6 月 12 日举行的巴黎会议取得了国际援助认捐款总额约达 200 亿美元的结果。但巴黎会议不止是一次认捐活动。阿富汗国家发展战略在巴黎推出后，约有 80 个国际利益有关者已经同意由阿富汗领导、通过阿富汗政府和国际社会加强合作而实施的路线图。由阿富汗总统、法国总统和我这三位共同主席签署发表的《巴黎宣言》确认了对阿富汗人民未来的安全与繁荣至关重要的关键要素。《宣言》还强调扩大我的特别代表和联阿援助团的作用，领导协调国际努力的工作，并协调阿富汗政府和国际社会两方面。

3. 《巴黎宣言》重申，2006 年 2 月在伦敦达成的《阿富汗契约》依然是国际社会和阿富汗政府之间共同努力的基础。协调和监察联合委员会在巴黎会议召开之前筹备了对《阿富汗契约》的审查，其实质性结论得到了与会代表的赞同。

4. 凯·艾德先生从 2008 年 3 月 27 日就任我的阿富汗问题特别代表以来，已经与阿富汗领导人和国际社会建立了有效的工作关系。他透彻地分析了任务区的局势，确定了联阿援助团完成任务必须处理的主要优先事项。艾德先生在此评估基础上，认为安全理事会第 1806 (2008) 号决议规定的联阿援助团的任务已全部列入巴黎会议确认的优先事项。我完全赞同这一看法。我还赞同艾德先生的下述建议，即为了使联阿援助团完成任务，实现巴黎会议的优先事项，就需要大量地迅速调集更多的实务、行政和安全资源。



二. 安全情况概述

5. 自从我 2008 年 3 月 6 日提交上一次报告以来 (A/62/722-S/2008/159), 阿富汗境内的叛乱活动和恐怖活动增加了, 尤其是在南部和东部地区, 其部分原因是夏季来临。但 2008 年 5 月份该国发生的安全事件是 2001 年推翻塔利班政权以来最多的, 令人极为关切。叛乱分子继续依靠不对称袭击, 对平民造成大量伤亡。他们的行动越来越复杂, 而且越来越协调。2008 年 4 月在喀布尔军事游行期间发生的攻击和 2008 年 6 月在坎大哈监狱的劫狱行动就表明了这一点。

6. 全国安全局势的变化要求大量增加援助团在安全方面的资源, 不仅是为了在安全风险高的地区建立新的省级办事处, 而且是为了现有的外地办事处和援助团的整个活动。

三. 优先事项

7. 安全理事会第 1806 (2008) 号决议规定的联阿援助团的主要目标应该保持不变, 但同时需要进一步注意以下方面:

A. 选举

8. 《巴黎宣言》强调在 2009 和 2010 年举行自由、公正和安全选举的重要性, 作为巩固民主、造福全体阿富汗人的一个关键步骤。国际社会承诺为实现这些目标给予大力支持。应卡尔扎伊总统请求并按照安全理事会第 1806 (2008) 号决议, 联阿援助团将领导并协调其国际伙伴, 确保在选举过程中向阿富汗当局, 特别是阿富汗独立选举委员会, 提供一致和综合的支助。为了有足够的时间令人可信地完成选举进程的每个阶段, 必须确保迅速作出决定和做好准备。关于选举进程的决定应该体现全国的广泛共识。实际准备工作、资源和安全方面的挑战将相当严重。联阿援助团正在加强选举能力, 并每天与阿富汗政府和阿富汗独立选举委员会进行交流。除了联阿援助团发挥协调作用外, 联合国开发计划署正在实施一个项目, 旨在建立独立选举委员会的能力和提供必要的技术援助。

B. 阿富汗国家发展战略

9. 阿富汗国家发展战略是今后五年共同行动的路线图。该战略是根据千年发展目标 and 《阿富汗契约》制定的, 包括三大领域: 安全 (全国稳定、加强执法、改善每个阿富汗人的人身安全); 治理、法治和人权 (加强民主做法和体制、人权、法治、提供公共服务和政府问责); 经济和社会发展 (减少贫穷、通过由私营部门主导的市场经济确保可持续发展、改善人类发展指标、在实现千年发展目标方面取得显著进展)。实施阿富汗国家发展战略的工作将需要国际社会予以大力支持。国际社会必须按照战略规定的优先事项, 分配资源。援助团必须在指导和推

动这种支持方面发挥关键作用。援助团的内部组织结构必须反映这一新的重点，而且将需要得到联阿援助团目前所没有的资源和专门知识。

C. 治理/体制建设

10. 扩大提供基本服务和经济增长后，将要求进一步加强中央和地方一级的体制基础。阿富汗国家发展战略的优先事项之一是加强体制，以确保在阿富汗取得的进展持续下去，并确保改善公共行政、地方治理、司法、警察和其他执法机构，从而增强对政府的信任。这要求采用宏大和全面的做法来开展体制建设工作。目前虽然已经在这方面作出重大努力，但到目前为止，这种努力尚欠充分，而且零打碎敲。需要优先关注的领域是：(a) 支持警察改革，在领导和问责以及培训、辅导和装备越来越多的警务人员方面提供大量资金；(b) 加强法治，支持国家司法方案和国家司法战略，更有力地处理有罪不罚和腐败问题；(c) 支持公共行政改革，提供更强大和更专业的管理。这一工作除了能向阿富汗人提供基本的政府服务以外，还具有唤起民众支持的重要作用，而民众支持是帮助打击叛乱活动所需要的。为了进一步努力，支持体制建设，确保这方面的方案协调良好而且完全从阿富汗社会的需要出发，联阿援助团将必须招聘更多的人员。

D. 实施阿富汗国家发展战略的优先事项

11. 要实施阿富汗国家发展战略，就要发展一些主要的经济部门。尽管阿富汗在每个领域都继续需要获得援助，但战略特别注重刺激基础设施方面的投资，特别是农业和能源部门之所以优先关注这些领域是因为这些领域是阿富汗人的生计之本，同时能使其他经济部门向前发展，从而使阿富汗逐步摆脱依靠援助的局面。另一个优先事项是支持私营部门的发展。联阿援助团必须协助确保妥善处理这些优先事项，同时继续强调道路建设、教育和保健的重要性。为了支持阿富汗国家发展战略的优先事项，联阿援助团将需要更多的资源和专门知识。此外还需要与其他国际组织和机构合作，诸如与世界银行合作。

E. 援助实效和加强问责

12. 捐助者在巴黎会议上承诺改善援助实效，确保全体阿富汗人都能得到发展的好处。他们同意不仅提供更多的资源，而且使援助更可预测，更透明，更责任分明。而且，捐助者同意以更为协调的方式提供发展援助，使之更多地流向国家预算，因为加强政府机构并使其接受问责就要有更好的管理能力。捐助者都承诺更多地在当地采购和利用当地能力，并确保各省都能公平得到发展的好处。联阿援助团将发挥重要作用，确保捐助者履行这些承诺。这就要求联阿援助团招聘更多的专门人才，致力于加强援助实效，并要求调整协调机制，使其更为有效，注重交付。

13. 阿富汗政府再次承诺加强反腐行动，并在这方面采取具体步骤。国际社会将支持这种行动。在巴黎会议上，阿富汗政府和国际社会同意对核心预算和外部预

算资助的方案进行专业审计，包括联合审计，并同意加强政府能力。联阿援助团将需与其他国际机构密切合作，并加强自己的专业知识，帮助实现这些承诺。

14. 总的来说，联阿援助团的协调作用将是十分艰巨的，而且必须在其机构和人员配置上更为明确地体现出来。

F. 人道主义行动

15. 在阿富汗，人道主义援助的提供仍是至关重要的工作。2008年，自然灾害、粮食无保障以及持续不断的冲突等因素加深了民众的困难，也增加了人道主义工作量。全球粮食价格上涨尤其加剧了阿富汗农产品欠收和干旱造成的粮食无保障的状况。这除了会引起广泛的营养不良以外，还可能妨碍增长和破坏稳定。因此，联阿援助团和其合作伙伴将有必要加强其预测、评估和应对人道主义危机的能力，以及加强其协调能力。在未来数月里，阿富汗极有可能面临日益严重的粮食形势。因此，阿富汗政府和国际社会目前正在拟定一项新的粮食呼吁。有关方面也正在努力，以便更加重视并采取行动解决保护受冲突影响阿富汗人的问题，并加强人道主义援助的运送和反应措施，帮助困难民众。

G. 区域合作

16. 在支持阿富汗政府努力建立一个稳定的国家与安全边界方面，阿富汗的邻国可发挥不可或缺的作用。安理会第1806(2008)号决议强调，联阿援助团须支持开展区域合作，努力建设一个稳定和繁荣的阿富汗。我的特别代表已向我报告了他对伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦进行的富有成果的访问，他还打算在不久的将来访问该地区的其他国家。第一轮在最高政治级别上进行的接触已确认，该区域的邻国将联阿援助团视为在促进地区对话与合作方面一个值得信赖的伙伴。为了发展区域合作并增进迄今向我的特别代表表示的善意，他必须在该区域各国首都进行定期和建设性的磋商。

H. 其他正在进行的优先事项

17. 除上述几大方面外，还有继续需要联阿援助团注意的其他问题。保护人权是和平与发展的核心环节，是每一个已经确认的关键领域取得成功的基础，因此仍是联阿援助团议程上的一个高度优先事项。联阿援助团致力于加强能力，监测和调查违反国际人道主义法和侵犯人权的行为，包括在武装冲突中发生的此种行为。在这方面，必须继续支持阿富汗民间社会促进尊重人权的工作。联阿援助团将特别注重于努力保护武装冲突中的平民、保护儿童、促进妇女权利、确保获得诉诸司法的机会以及尊重言论自由。

18. 《阿富汗契约》将减少毒品生产和贩运确认为一个跨领域问题，必须继续将这一工作作为一个的优先事项。只有将打击非法生产和贩运毒品的措施与更广泛的支持安全、治理、法治和人权、经济和社会发展，特别是农村发展的努力相结

合才能取得实效。联阿援助团将通过联合国毒品和犯罪问题办事处协调国际社会的实际援助并提供技术咨询，支持政府的反毒品战略。在这方面，我欢迎安全理事会 2008 年 6 月 11 日通过第 1817 (2008) 号决议，呼吁加强国际合作，打击非法使用化学前体的行为。

19. 联阿援助团还将努力改善军民协调。这种协调将在各行为体现有任务范围内进行，以便利及时交流信息和维护人道主义原则。它将坚定建立在以下基础上：军事行动需服从加强合法政府机构作用的政治战略，而且必须确保联阿援助团自身在人道主义和政治领域中的任务和作用的完整性。

20. 根据安理会第 1806 (2008) 号决议，如果阿富汗政府提出请求，联阿援助团则将在《阿富汗宪法》框架内并在充分尊重落实安全理事会第 1267 (1999) 号决议和其他相关决议所述措施的情况下，提供斡旋，支持实施阿富汗主导的和解方案。

I. 扩大外地活动

21. 根据安全理事会第 1806 (2008) 号决议，联阿援助团也将通过扩大其在该国全境的人员派驻来加强其外联工作。根据我的特别代表的评估，我建议联阿援助团通过在未来 12 个月开设 6 个新的省级办事处，进一步扩大其在外地的人员派驻。扩大的第一阶段将包括开设两个办事处，一个在乌鲁兹甘省的 Tirin Kot，另一个在巴格兰省的 Pul-i-Khumri。毫无疑问，联阿援助团在设立任何新的办事处时，都必须把工作人员的安全作为最高优先事项。此外，将把这些办事处设在联阿援助团派驻人员能够在执行任务，包括接触心怀不满的社区及最有迫切需要的地区方面发挥重要作用的时候和地方。

四. 完成联阿援助团的优先事项

22. 安全理事会、国际社会和阿富汗人民目前对联阿援助团抱有很高的期望。如上文所强调的，为了确保援助团有能力在其任务规定和巴黎会议确定的优先领域中提供支持，必须加强援助团在若干关键领域的的能力，同步并在某些情况下大幅度增加人员编制，而且可能改变结构。

23. 特派团的人员编制和结构应反映我的特别代表需要实现的目标。要完成当前的优先事项，就要在选举、阿富汗国家发展战略支助、援助实效、机构建设和提供人道主义援助等方面增加人员。除了总体协调和增设外地办事处的关键挑战外，这还意味着将必须把重点放在增聘合格人员上。此外，还应作出更大的努力，改善联合国国家工作队的协调和规划，在发展领域，将通过起草联合国阿富汗发展援助框架这样做，在人道主义事务方面，将通过起草人道主义行动计划这样做。为联合国国家工作队拟定的这两个计划旨在使联合国在 2008 年能够在阿富汗作出更加协调一致和有效的反应，正如最近在《巴黎宣言》中强调的那样。

24. 除增加人员外，联阿援助团还将需要更多的资源，用于工作人员的安全和福利，尤其是在外地工作的人员安全和福利。还需要增加大批行政人员，以满足援助团扩编后在困难条件下开展工作的需求。

五. 意见

25. 联阿援助团能够在何种程度上完成任务将最终取决于国际伙伴以及阿富汗政府支持联阿援助团加强协调作用以及履行在巴黎会议上作出的承诺的程度。我非常感谢我的特别代表在就任的头三个月中在喀布尔得到的热情和慷慨接待，并感谢国际社会和阿富汗政府对联阿援助团的持续支持。联阿援助团将与其阿富汗和国际伙伴一道，改进协调机制，使其能够尊重阿富汗的所有权，并促进一个更有力和注重交付的协调进程。

26. 本报告概述的优先事项反映了联阿援助团将如何履行其任务规定和实施阿富汗国家发展战略方面的各项责任。如上所述，要完成这些优先事项，就必须在人员和安全方面获得大量资源，我希望联合国所有会员国将予以支持。

27. 最后，我非常赞同我的特别代表在巴黎会议和其他地方所强调的，即我们需要集中精力实现我们一如既往的共同目标：改善阿富汗人民的生活。
