



大会 安全理事会

Distr.: General
23 September 2008
Chinese
Original: English

大会

第六十三届会议

议程项目 17

阿富汗局势

安全理事会

第六十三年

阿富汗局势及其对国际和平与安全的影响

秘书长的报告

摘要

本报告阐述了秘书长 2008 年 3 月 6 日提交上一次报告 (A/62/722-S/2008/159) 以来阿富汗的最新事态发展。自 3 月份以来, 局势变得更加棘手。秘书长提请注意反政府分子的袭击有所增加和他们采取的不对称战术。选民登记的筹备工作和禁毒工作取得进展, 鸦片种植面积和产量有所减少。尤其注意到平民伤亡有所增加, 伤亡主要是反政府活动造成的, 但亲政府部队的行动也造成意外伤亡。秘书长认为人道主义局势在恶化, 并强调阿富汗保障粮食供应问题非常严重。此外, 他还谈到协调和监察联合委员会决策工作的改革和两性平等、治理和地雷行动等领域的情况。秘书长谈到联合国阿富汗援助团的行动, 并就阿富汗政府、国际社会和援助团在今后几个月中的优先事项发表了意见。



一. 引言

1. 本报告根据大会第 62/6 号决议和安全理事会第 1806(2008) 号决议提交，安全理事会在其决议中决定将联合国阿富汗援助团(联阿援助团)的任务延长至 2009 年 3 月 23 日。本报告阐述了自我 2008 年 3 月 6 日关于阿富汗局势及其对国际和平与安全的影响的上一次报告(A/62/722-S/2008/159)和我 2008 年 7 月 3 日的特别报告(S/2008/434)以来的阿富汗局势以及联阿援助团的活动。安理会还于 2008 年 3 月 12 日听取了关于阿富汗局势的口头情况通报，于 2008 年 7 月 10 日听取了巴黎声援阿富汗会议结果的口头通报，并于 2008 年 8 月 26 日听取了欣丹德平民伤亡的口头通报。

二. 概述

2. 自我上次报告以来，阿富汗的总体局势变得更加棘手。尽管阿富汗国民军和国际部队的能力都得到增强，但安全局势显著恶化。叛乱活动的影响力已超出那些局势历来不稳的地区，并在喀布尔周边省份得到加强。跨越巴基斯坦边境开展活动引发的事件大增，手段更加复杂。叛乱分子采用的不对称战术也导致平民伤亡人数急剧上升。阿富汗和国际安全部队开展的军事行动也导致了平民丧生，特别是在叛乱分子藏身于人口稠密地区的情况下。另一个令人忧虑的情况是，针对与援助有关的目标和针对非政府组织的攻击次数增加，造成更多伤亡。

3. 人道主义情况也在恶化，部分原因是冲突继续发生，另一部分原因是各种危机同时发生。最紧迫的人道主义问题是，干旱和全球粮食价格高攀导致粮食短缺，影响到全国六分之一的人口。这种情况要求既着眼于短期，也着眼于更长的时间，迅速采取行动。

4. 不过，在报告所述期间也有一些积极进展。我的特别报告(S/2008/434)更详细地谈到，2008 年 6 月 12 日举行的巴黎声援阿富汗会议启动了《阿富汗国家发展战略》。这一文件与《巴黎宣言》一起制订了路线图，以便阿富汗政府及国际社会今后做出努力，让阿富汗人民享有安全与繁荣。与会者为阿富汗的发展认捐了 214 亿美元，以强调它们承诺落实这一路线图。发展战略和《巴黎宣言》的执行工作已经开始。为了使认捐的资金产生必要的影响，必须开展大规模的机构建设活动，同时要下决心提高治理的质量。在国际社会方面，仍然需要加强援助方案的协调和统一。

5. 另一个积极进展是，联合国毒品和犯罪问题办公室在最近一次鸦片生产勘查报告中说，无罂粟省份从 13 个增加到了 18 个。该办公室还报告说，罂粟种植总面积已减少 19%，产量由此减少了 6%(令人遗憾的是，作物产量的提高冲抵了种植面积的减少)。种植现在大部分集中在几个省份，其中赫尔曼德省面积最大。

与为 2008 年设定的目标相比，铲除工作进展不大，但从人员伤亡的角度来看，铲除工作的代价很高。非法鸦片经济产生的收入继续在为叛乱输送资金。

6. 鉴于局势在过去几个月中显然变得更加棘手，我希望强调巴黎会议达成的共识：必须采取果断行动，消除治理的重大薄弱环节，为《阿富汗国家发展战略》寻求国际援助。我们在阿富汗的努力正处于危急关头，需要有“政治增兵”来扭转消极趋势，在我们已取得成功领域中更快取得进展。联阿援助团和我负责阿富汗问题的特别代表凯·艾德随时准备发挥作用，动员人们努力支持在巴黎确立的议程。只有阿富汗政府和国际社会都愿意作出困难的政策决定，继续承诺落实这些决策，才有可能这样做。

三. 主要政治动态

A. 国民议会、政党和选举

7. 在报告所述期间，国民议会完成了一个相当繁重的立法议程，通过了有关公务员制度、公共保健和政党的法律。政府的财政年度于 2008 年 3 月 21 日开始，还在此之前通过了国家预算。《媒体法》和《宪法执行委员会法》被总统否决后，在国民议会以三分之二的多数获得通过。

8. 另一方面，国民议会内部在把多少人民院(下院)席位分配给库奇人(游牧民族)的问题上继续存在意见分歧，引起一场对峙，库奇族议员几个星期拒绝出席议会的会议。人民院因此达不到法定人数，无法通过选举法。鉴于现行法律规定，在下次选举前的一年内不得通过任何新的选举法，2009 年的总统选举和省议会选举必须依照 2005 年通过的现行选举法举行。

9. 较积极的动态是，在广泛讨论后，人民院通过了有关独立选举委员会的立法草案，对先前有关选举组织的法律作出了修改。主要修改是规定选举委员会委员由总统提名，由人民院确认。现在，这一法律草案要由长老院、也就是国民议会上院通过，并由总统签署，才能成为法律。

10. 独立选举委员会提议在 2008 年 10 月 6 日和 2009 年 2 月 3 日间分四阶段开展选民登记工作，内阁批准了这一提议。阿富汗国家警察将主要负责保安，阿富汗国民军和国际安全援助部队(安援部队)则提供支援。选民登记和选举本身都由独立选举委员会在国际社会支助下筹备和组织。应卡尔扎伊总统的请求，联合国将协调国际社会的努力，并通过联合国开发计划署(开发署)名为“为明天加强立法和选举能力”的项目提供技术援助。捐助方已为选民登记工作向开发署提供了慷慨的捐助。在确定预算后，还将在 2008 年 11 月初，再次呼吁捐助方为选举提供捐助。

11. 因不久将举行选举，各政党都加强了活动。阿富汗民族党、伊斯兰党、全国伊斯兰运动和几个较小的政党都在喀布尔和贾拉拉巴德召开了代表大会。由 18 党联盟组成的民族团结阵线已开始制订政策纲领和确定总统候选人。已登记的政党超过 110 个。

B. 区域环境

12. 阿富汗的邻国和区域伙伴可在促进阿富汗发展和稳定中发挥重要作用，人们越来越多地正确地强调这一作用。双边和多边议程除了合作打击恐怖主义及非法毒品贸易外，还重点注意贸易和转口、能源市场一体化、道路和铁路基础设施可以提供的机会。为此，卡尔扎伊总统出席了 8 月 2 日和 3 日在科伦坡举行的南亚区域合作联盟(南盟)首脑会议和 8 月 27 日和 28 日在杜尚别举行的上海合作组织(上合组织)首脑会议。

13. 区域合作努力的一个最重要成果是阿富汗、印度、巴基斯坦和土库曼斯坦达成协议，从 2010 年开始建造一条横贯阿富汗的天然气管道。此外，伊朗伊斯兰共和国同阿富汗达成了双边贸易谅解备忘录，并同意在喀布尔建造一所教师培训中心。在由阿富汗、巴基斯坦和联合国难民事务高级专员办事处(难民署)组成的三方委员会的最近一次会议上，巴基斯坦同意审查 2009 年以后的遣返时间表，确保人员自愿、尊严、安全逐步回返。最后，阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦 2008 年 5 月在德黑兰就一个“三角举措”达成了协议，以便在打击毒品的努力方面加强合作，包括成立一个联合规划小组，设在德黑兰，以协助交流情报和联合采取禁毒措施。联合国毒品和犯罪问题办公室应邀担任这一举措的秘书处。

14. 对越境叛乱活动增加的讨论主导阿富汗与巴基斯坦的关系。这一问题过去似乎促使双方相互猜疑和指责，两国政府都在不同场合责怪对方反恐不力和干涉对方内政。7 月 9 日，阿富汗和巴基斯坦外交部长出席了安全理事会关于阿富汗局势的会议。两位部长都强调了两国间的密切关系和加强合作以利用经济机会和消除不安全的必要性。8 月 2 日，在科伦坡南盟首脑会议期间，卡尔扎伊总统和赛义德·优素福·拉扎·吉拉尼总理商定恢复一些双边活动，包括规划召开下一次和平支尔格。巴基斯坦外交部长库雷西和陆军参谋长阿什法克·佩尔韦兹·基亚尼也访问了阿富汗以讨论双边合作和安全挑战问题。9 月 9 日，卡尔扎伊总统在伊斯兰堡出席了阿西夫·阿里·扎尔达里总统的宣誓就职仪式，并对两国关系表示乐观。

15. 我的特别代表在访问伊斯兰堡和德黑兰期间，讨论了与双边和区域合作有关的问题，特别是禁毒和难民问题。他强调指出，两国都必须在实现阿富汗和区域稳定方面发挥中心作用。他同时还强调了区域经济发展的潜力。秘书长特别代表表示愿意根据他的任务授权提供协助。在伊斯兰堡，他强调必须加强两国间的政治对话，并就 2007 年在喀布尔召开的和平支尔格采取后续行动。

四. 安全

16. 自我的上一次报告(S/2008/434)印发以来,安全局势已明显恶化。8月份的安全事件已增至983起,是2001年塔利班垮台以来最多的一个月,与2007年同月相比增加了44%。虽然阿富汗和国际安全部队与反叛分子之间的武装冲突继续增加,但武装分子发动的不对称袭击增加得更多。

17. 可从局势的这种恶化中看出三个趋势:反叛团体更为关注迄今为止的稳定地区;反叛分子更加精心地策划行动;平民的伤亡增加。

18. 虽然反叛势力依然主要集中在其力量历来较强的阿富汗的南部和东部,但在原先相对平静的地区,包括靠近喀布尔的省份,反叛势力的影响力增强了。反叛分子对安援部队进行了两次特别嚣张的攻击,由此也可以看出他们的决心。第一次是在7月,反叛分子直接进攻了位于努尔斯坦的安援部队美利坚合众国部队的哨所。第二次是在8月,反叛分子伏击了喀布尔省安援部队的法国部队。反叛分子还攻击首都,包括卡尔扎伊总统、内阁和阿富汗国民议会4月27日阅兵遇袭,以及印度大使馆7月遭受自杀式袭击,54名平民丧生。反叛分子能够在首都开展行动,表明其手段越来越高超。与此同时,反叛分子虽然进行了几次不同凡响的袭击,但首都地区的安全事件总数减少,表明阿富汗情报部门和安全部队的能力增强。

19. 总的来说,2007年反叛分子采用武装对抗安全部队和发动不对称袭击战术的趋势2008年仍在延续,而且越来越明显,平民的伤亡因此大幅度增加。到7月底时,与反叛活动有关的暴力已导致3800余人丧生,其中三分之一以上是平民。这一变化在很大程度上是因为人口密集的平民区进行了几次造成重大伤亡的袭击,例如袭击喀布尔的印度使馆。国际安全部队和阿富汗安全部队的行动造成的平民伤亡也越来越多。

20. 另一个令人担忧的趋势是,袭击援助人员、运输队和设施的次数显著增加。2007年,人道主义方案和发展方案遭受120多次袭击,致使30名人道主义援助人员死亡,92人被绑架。这些袭击包括8月13日疑是阿富汗伊斯兰党/哈卡尼好战分子的人在喀布尔南部50公里的洛加尔省袭击国际援救委员会的一辆车,打死了车上的3名女国际援助人员和她们的阿富汗司机。8月26日,一名日本援助人员在楠格哈尔省被绑架,后来被杀。世界粮食计划署至少有22个订约雇用的运输队遭遇袭击,车辆被毁或受到抢劫。学校也继续受到袭击。从1月到2008年,接报的学校事件有113起,包括47起烧毁学校和12起袭击学校的事件,导致12人死亡,8人受伤。

21. 9月14日,一队从事小儿麻痹症预防接种活动的联合国医务人员在坎大哈省的斯平布爾達克县遭到车载自杀装置的袭击。世界卫生组织订约雇用的两名医生和联阿援助团的一名驾驶员被打死。塔利班声称此次攻击是其所为。

22. 安全情况影响阿援助团执行任务。在近400个县中,大约有90个被联合国安全和安保部(安保部)评为“风险极大”的地区。据阿富汗政府统计,它已经完全失去对12个县的控制。反叛分子积极采取切断同各省中心地区的联系策略,增加了进出的难度。其结果是,即便在安全环境尚可的地区,联合国、阿富汗政府和非军事行动者也越来越难以进入。

五. 安全部门和法治

A. 阿富汗安全部队

23. 阿富汗国民军在继续加强,兵力现已达到62 000余人。经阿富汗国防部长请求,协调和监察联合委员会在9月9日第九次会议上,同意将阿富汗国民军的征兵上限从88 000人提高到2012年的122 000人,表明阿富汗政府准备在保障国家安全方面逐步承担更多的责任。8月30日,阿富汗国家安全部队在阿富汗国民军领导下,开始主要负责喀布尔的安全,在这方面迈出了另一个重要步骤。

24. 另一方面,阿富汗国家警察的改革和重建工作进展较慢,也不那么成功。这支82 000人的部队估计大约有70%的人报到执勤。为了提高42个县的训练质量和领导水平,正在美利坚合众国主导下,实施重点县发展方案和县内改革方案,尤其是在有反叛活动的南部地区。

25. 但是,警察的训练和装备仍然有重大不足之处。由于阿富汗国家警察是长期驻守在阿富汗各地社区的唯一的安全部队,因此它的不足会产生重大影响。警力不足,效率低下和得不到人民的信任会变成绊脚石,阻碍切实打击反叛活动,打击犯罪和尊重法治,确保政府在不稳定的省份始终派驻人员,保证交通要道的安全畅通。阿富汗边界沿线的重要地段几乎没有边境警察,无法防止大规模的走私和贩毒。由于阿富汗国家警察人数不足,加上缺乏训练和装备,伤亡率很高。从3月到现在,已有多达720名的警察被打死。最后,腐败现象依然存在。据可靠报道,有人高价“出售”警察职位,尤其是有利可图的过境走廊和贩毒走廊上的警察职位。

26. 由于警察部队非常重要,因此需要有一个全面措施,加强和扩大警察的能力,使其能够执行重要任务。8月31日,国际警察协调局根据协调和监察联合委员会第七次会议作出的决定,通过了一项关于阿富汗国家警察的构想。要实现这一构想,就必须协调现有的各种改革努力,还要增加资源,特别是训练人员,由国际社会提供能够部署到县一级的辅导员,并为警察部队配备足够的装备。

B. 国际部队和警民协调

27. 目前有 55 000 人的安援部队增加了派驻阿富汗东部和南部以及喀布尔周围卡比萨省、洛加尔省和瓦尔达克省的人员。安援部队指挥官 David McKiernan 已负责指挥阿富汗境内不属于安援部队的美利坚合众国部队，加强了统一指挥。安援部队已经开始审查组建省级重建队的设想，以便做好准备，尽快地过渡到由文职人员和阿富汗人主导工作。此后，协调省级重建队政策的工作将由独立的地方治理局领导。该局是卡尔扎伊总统 2007 年设立的，以求加强对不稳定的省和县的治理。

C. 法治

28. 在报告所述期间，司法方面的情况不断改善。司法领域依然最具挑战性，是最重要的活动部门之一。在 2008 年 3 月制订国家司法部门战略和国家司法方案后，三个司法机构(司法部、最高法院和总检察长办公室)在世界银行的援助下，设立了方案监督委员会。

29. 此外，总检察长办公室和内政部建立了一个联合委员会，起草警察和检察官合作发现和调查犯罪行为的准则。7 月底，独立的阿富汗律师协会首次举行大会，决定协会的体制，并推选干事。阿富汗境内的注册律师增加了两倍，从 2007 年的 200 人增加到 2008 年的近 600 人，其中有 130 名女律师。联阿援助团在开发署的支持下，在每个地区办事处配置了法治干事，负责协调国际社会为司法部门提供的支助。

30. 在法律改革领域，政府颁布了关于恐怖主义、绑架和贩运人口以及设立反腐败高级监督办公室的法律。关于程序方面的适当手续，司法部的立法司已经完成了新的综合刑事诉讼法的起草工作，由阿富汗和国际专家组成的联合小组正在进行审查。

31. 最高法院、总检察长办公室和司法部长长期缺乏资源，基础设施不足，缺少有经验、受过教育和培训的合格法官和检察官，阻碍进一步取得进展。虽然培训工作得到改进，但薪资和职等改革进展缓慢。仍然很难招到和留住合格的官员，而且官员行为腐败和进行恐吓威胁的现象依然很普遍。阿富汗没有有效的惩戒和道德监督机制来确保有适当的法律程序，也没有系统的审案和查案机制。

32. 阿富汗的拘留中心和监狱依然严重失修。青少年设施太少，有些设施是租用的房子，还有一些设施将少年犯与成年犯人关押在一起。7 月和 8 月，位于喀布尔中心的 Pol-i-Charkhi 监狱发生了三次劫持人质的事件。由于监狱部门的人手不够，阿富汗国民军不得不承担一些监狱安全工作。为了解决监狱系统继续存在的食物质量差、卫生条件差和危机管理培训等问题，迫切需要增加对中央监狱部门的投资。

D. 地雷行动

33. 2008 年上半年，由联合国管理的阿富汗地雷行动中心在政府协助下销毁了 38 297 枚杀伤人员地雷、419 枚反坦克地雷和 957 362 个战争遗留爆炸物，并对 760 434 名成人和儿童进行了提高地雷意识的教育。《阿富汗契约》要求开展的地雷行动 80% 以上已经完成，但这一方案 2009 年有很大的资金短缺。若不解决资金短缺问题，排雷行动会大大减少。因此，阿富汗可能无法履行《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》、《阿富汗契约》和千年发展目标规定的义务。

E. 禁毒

34. 联合国毒品和犯罪问题办公室 8 月 27 日公布了《2008 年阿富汗鸦片问题调查报告》。如上所述，该办公室报告说，鸦片种植面积减少了 19%，鸦片产量下降了 6%。去年，由于无罂粟省份数目有所增加，阿富汗 34 个省中目前有一半以上没有罂粟。因此，种植罂粟目前在阿富汗全国不再是一个普遍现象，而是集中在叛乱和有组织犯罪团体特别活跃的地区。目前，阿富汗 98% 的鸦片产自南部和西南部的七个省：法拉、赫尔曼德、坎大哈、尼姆鲁兹、乌鲁兹甘和(种植面积较小的)戴孔迪和扎布尔。尽管取得了这些成就，但联合国毒品和犯罪问题办公室报告说，2008 年产量实际上有所增加，50 000 公顷铲毒目标只完成了 5 480 公顷。为实现这一目标付出了很大的生命代价：铲毒工作队有 77 人遇害，是前一年的 6 倍。

35. 鸦片种植减少是因为加强了治理，另外气候也不好，出现寒冷和干旱。积极对公众进行宣传也起了重要作用。要巩固无罂粟省份数目有所增加这一进展，就要在向公众进行宣传的同时，执行农业和替代发展方案，开展稽查毒品和反腐败活动。

36. 执行《国家毒品管制战略》是协调和监察联合委员会 2008 年 2 月第七次会议确定的优先事项，但这一工作进展缓慢。目前商定了省一级的办法，正在拟订省级禁毒计划。令人遗憾的是，仍未商定这些省级计划的供资机制。到目前为止，禁毒信托基金核准了总额为 6 100 万美元的 60 多个项目，以协助实施《国家毒品管制战略》和良好业绩举措，良好业绩举措是禁毒信托基金下面的一个单独供资窗口。政府在 2007 年进行审查和广泛协商后，起草了改革和重组禁毒信托基金的提案，获得内阁禁毒小组委员会的批准。禁毒信托基金于 6 月重新启动，共核可了 2 000 多万美元，为 14 个省的发展项目提供支助。然而，有关禁毒信托基金长期重组工作的协议没有进展。真心想打击非法麻醉品的政府高级官员不断受到恐吓，腐败官员和毒贩继续逍遥法外，使打击非法麻醉品的斗争进一步受到阻碍。尤其令人不安的是，中央麻醉品法庭上诉庭庭长 9 月 4 日在喀布尔上班途中被枪杀。

37. 阿富汗境内的国际文职和军事机构最近再次注意阻止化学前体流入非法生产海洛因的人的手中。2008 年 6 月 11 日，安全理事会通过了第 1817(2008)号决议，呼吁会员国加强合作，监察化学前体国际贸易，以阻止其流入非法市场。联合国毒品和犯罪问题办公室和反对贩运前体团伙的主要区域和国际机构之间的协调工作有很大改进。在其他邻近国家中，巴基斯坦和伊朗国家当局查收了大量的乙酸酐，这是自 2001 年以来第一次进行这种查收。由于在阿富汗境内开展这些活动，收到的战略情报有所增加，并在联合国毒品和犯罪问题办公室的推动下，着手做出区域努力，通过行侦调查查明鸦片制剂和前体化学物质情况。

38. 国际麻醉品管制局在对前体进行国际管制方面发挥主导作用。麻管局向阿富汗当局提供了培训，建议政府采取管制前体的具体措施。今年，麻管局采取了一个名为“凝聚项目”举措，交流有关海洛因前体转用的情报，监测化学物质的去向和采取执法行动。由于加强国际阻截活动，改善装运方面的信息交流和收缴海洛因化学物质，因此，被查出的流入阿富汗的前体有所增加。此外，前几年收缴的乙酸酐数量有限，但最近有 20 多次收缴行动或在国际贸易中查出可疑货物。结果，阻止几百吨乙酸酐流入阿富汗。

39. 各国政府须更多地参加国际麻醉品管制局和联合国毒品和犯罪问题办公室主导的活动，以阻止前体从出口国转运和贩运到阿富汗及其邻国。还必须继续支持阿富汗政府，培养缉毒机构和行侦实验室的阻截和调查能力。

六. 治理

40. 改善治理是巴黎会议的一个主要议题。在这方面取得了一些进展。《反腐败败法》的通过、反腐败监督高级办公室的设立以及 2008 年 9 月 5 个部委开始实施薪酬和职等改革的计划都表明阿富汗政府在认真履行巴黎承诺。

41. 这方面的其它迹象包括，2008 年 6 月底，由首席大法官 Azimi 领导的机构间委员会公布了一份反腐败战略报告。在采取这些初始步骤后，还必须制订有效的反腐败工具，并公开统一做出打击腐败的政治承诺。

42. 政府在内阁核准独立地方治理局五年战略计划后，已开始阐明地方政府的职能，提高国家以下一级政府的效力。

43. 为了提高阿富汗官员的能力，公务员培训学院开始培训刚毕业的大学生，为现任公务员开设复习课程。开发署支助的培养公务员领导才能项目正支助公务员培训学院为不同的职能部委的公务员开设领导才能培训课程，协助学院根据自身需要适当调整培养公务员领导才能培训课程，从而确保领导才能培训课程的可持续性。

44. 独立地方治理局与印度和伊朗签署了协议，扩大公务员培训，以满足阿富汗的需求。政府还设立了国家管理和行政学院，接收来自各省的学生，培养未来的管理人员和行政人员。

45. 尽管有上述积极进展，但中央政府的主要挑战是在国家以下一级建立能力；缺少能力和资源以及腐败猖獗继续使国家以下一级的政府处于瘫痪状态。

七. 人权

46. 阿富汗在人权方面仍然有许多缺失，包括不断升级的冲突影响到平民，普遍存在有罪不罚现象，政府不推动过渡司法进程，司法制度虚弱无力以及国家和非国家行为者对媒体进行威胁。其中的许多缺失致使阿富汗的贫穷居高不下，有 42% 的人口处于贫困之中。

47. 有罪不罚的局面令犯罪和滥用权力是可以接受的观念得以延续下去。这削弱了为维护法治，包括为人权遭受侵犯者提供赔偿和人人都可诉诸公正、可靠的司法程序，而做出的努力。

48. 尽管阿富汗人，包括受害人团体，再三呼吁实施《促进和平、和解和公正行动计划》，但实施该计划获得的政治支持非常有限。民间社会组织日益关切这一问题，联阿援助团和阿富汗独立人权委员会关于提高对和解问题认识的倡议得到好评。

49. 已为此采取措施，加强本国的行侦专业人员队伍，以调查和保护乱葬坑。例如，联合国提供了专业技术知识，以协助进行辨认 1978 年同家人和一些工作人员一道遇害的前总统达乌德·汗的遗体的特别行侦工作。这个例子表明正在努力查找和记录查明过去真相所需要的证据。

50. 仍然采取法外措施来压制批评和观点不同的宗教和政治意见。接报的恐吓记者事件有所增加，令人对政府有关言论自由的承诺产生怀疑。一名学新闻的学生因散播从因特网上获取的关于妇女和伊斯兰教的资料，于 2008 年 1 月以亵渎罪被判处死刑，引起轰动，这起案件暴露刑事司法制度的运作有重大的制度缺陷。根据阿富汗法律，所指控的罪行并不是刑事罪，但该名女生仍被关押。这一案件现已递交给上诉法院。

A. 两性平等

51. 内阁于 2008 年 5 月 19 日通过了《阿富汗全国妇女行动计划》。《巴黎宣言》重申了阿富汗政府和国际社会支持计划执行工作的承诺。联阿援助团、开发署和联合国妇女发展基金正在提供支助，以改善妇女事务部有效协调各级政府行动计划执行工作的能力。开发署两性平等项目目前在七个部委积极开展工作，以培养它们两性平等参与方面的能力。

52. 侵害妇女和儿童的性暴力和基于性别的暴力普遍存在。在司法制度中，在适用习惯法时将遭受基于性别的暴力和性别歧视伤害的妇女定罪，仍然引起人们的严重关注。在我的特别代表公开提到的 2005 年 9 月在 Sar-i-Pul 发生的轮奸案中，两名被定罪的罪犯于 2008 年 5 月获释，原因据说是司法制度出现腐败。然而，总统和内务部长 2008 年 8 月谴责了性攻击频发的现象；有关联合国机构和方案以及相关部委和民间社会团体采取举措，使民众进一步了解严重侵犯妇女权利的行为。

B. 保护平民

53. 根据联阿援助团的记录，2008 年前八个月共有 1 445 名平民伤亡，2007 年同期有 1 040 名平民死亡，同比增加 39%。其中，55%的人死于反政府分子的袭击，40%被亲政府部队打死，5%被身份不明者打死。

54. 被反政府分子打死的人大都是在用自杀和简易爆炸装置进行的袭击中死亡。据称，2008 年前八个月共有 551 名平民死于此类袭击。死于反政府分子行动的人之所以增加，其部分原因是更多地进行不对称袭击，而这些袭击往往是在拥挤的平民地区进行的。反叛分子继续有步骤地恫吓和暴力侵害被认为是支持政府、国际社会和军事部队的阿富汗平民。根据联阿援助团的记录，2008 年武装反对派进行了 142 次即决处决，另有数十起威胁、恫吓和骚扰事件。受害人包括医生、教师、学生、部落首领、政府文职雇员、前警察和军事人员以及参与建造公共工程的劳工。

55. 在被亲政府部队打死的人中，空袭造成的平民死亡比例仍然最高。根据联阿援助团的记录，2008 年前八个月有 393 名平民死于空袭。8 月 22 日欣丹德区的空袭是一个最明显的例子。联合国和其他方面报告说，有 90 名平民，包括 60 名儿童，在这次空袭中死亡。这起事件使公众再次围绕平民伤亡和空袭居民区问题展开辩论。在我负责武装冲突与儿童问题特别代表进行视察后，根据安全理事会第 1612(2005)号决议设立了一个监测和报告武装冲突中严重侵害儿童的行为的机制。

八. 人道主义局势。

56. 人道主义局势正在恶化。目前最迫切问题是，当前的干旱使粮食供应岌岌可危，影响到六分之一的人口，而全球粮价居高不下和冲突影响人道主义援助的进出使得问题更加严重。由于干旱，22 个省份中估计有 120 万名五岁以下的儿童、55 万名怀孕和哺乳的妇女很可能出现严重营养不良。

57. 1 月份为应对粮食价格上涨产生的人道主义后果发出了阿富汗联合呼吁，要求提供 8 130 万美元，为 425 000 最弱势家庭提供一个安全网，要求提供的款额几乎全部收到。为了应对迫在眉睫的危机，哈利利副总统和联合国于 7 月 9 日发

出旨在应对高粮价和干旱危机的第二次联合紧急呼吁，要求再提供 4.04 亿美元，以便除前 6 个月援助的 260 万人外，另外再支助近 200 万受目前情况影响的民众。迄今为止，第二次呼吁筹集资源的工作进展缓慢，要求提供的总金额只有 32% 得到满足。对呼吁做出的反应也不足以确保弱势社区获得用水。由于某些地区缺水情况极为严重，因此缺水可能导致人口流离失所。

58. 由于缺乏安全的地区在增加，前往社区开展人道主义活动继续受到限制；联合国无法进入阿富汗 40% 至 50% 的地区开展援助活动，影响到服务的提供。袭击援助车队事件主要发生在南部坎大哈省、西部赫拉特省以及中部加兹尼、瓦尔达克和洛加尔三省之间的环形公路上。在有反叛活动的地区开展消灭小儿麻痹症工作是一个重大挑战。

59. 自年初以来，主要从巴基斯坦遣返了逾 20 万阿富汗难民。巴基斯坦西北边界省份的贾洛宰难民营/安置点已在 2008 年 5 月关闭，那里一度曾收留过大约 10 万名难民。绝大多数人返回阿富汗东部。由于局势普遍不安全，社会经济状况严峻或者有土地所有权的争端，许多回返家庭不能返回家园，因此在回到阿富汗后再度流离失所。这些回返者仍然迫切需要人道主义援助。阿富汗政府和难民署定于 2008 年 11 月 19 日召开回返和重返社会问题国际会议，审查 2009 年后难民回返的时间表。会议旨在按《阿富汗国家发展战略》中有关难民、回返者和流离失所者的部门战略所述，动员人们支助现有的回返和重返社会/发展活动。

60. 阿富汗境内流离失所者的总体情况在恶化。由于南部地区发生武装冲突，Behsud 地区出现族裔对立，北部(法利亚布、Jawzayan 和 Sar-i-Pul)以及西部(Baghdis 和 Ghor)地区的干旱可能产生影响，因此有数千名阿富汗人重新流离失所。

九. 阿富汗国家发展战略和协调和监察联合委员会

61. 正如我 2008 年 7 月 3 日的特别报告(S/2008/434)所述，有 80 多个代表团参加了我与阿富汗总统和法国总统共同主持的巴黎会议。这次会议启动了阿富汗全国发展战略，并筹得捐款 214 亿美元。

62. 协调和监察联合委员会于 2008 年 7 月 6 日和 9 月 9 日举行会议，讨论战略和《巴黎宣言》中作出的承诺的执行情况。尤其重点讨论了施政、援助实效和打击腐败问题。协调和监察联合委员会在巴黎会议后接受了我的特别代表的建议，即用可以体现战略以下三大支柱的三个常设委员会取代为数众多的协商小组，以简化它的决策过程：安保；施政、法治和人权；经济和社会发展。这项改革工作旨在促使委员会更加专注于执行工作，在局势不断变化的情况下拥有更大的灵活性，更注重解决问题。我的特别代表还建议，在 2009 年特派团预算中加强联阿

援助团的能力，以便支助协调和监察联合委员会，提供战略性咨询，改进捐助方的协调工作。

63. 联阿援助团在巴黎会议后开展工作，进一步对捐助方的工作进行协调，加强援助实效。采取的具体步骤包括协助政府编写监测巴黎宣言调查报告中有关阿富汗的章节，和制订加强援助实效的战略。目前正为编写调查报告，从双边捐助方、联合国机构和方案以及私营公司那里收集数据，以便确立明确的指标，根据《阿富汗全国发展战略》加强合作与协调。阿富汗政府还开展一项研究，以查明国际社会在阿富汗提供的发展援助对地方经济产生的影响以及在实现《阿富汗契约》有关利用地方资源促进发展的承诺方面的进展。

十. 特派团业务和支助

64. 特派团正准备开办新的省级办事处，进一步加强特派团现有 17 个外勤办事处的斡旋和外联能力。

65. 正如我在特别报告中谈到的，联阿援助团需要在若干关键领域加强能力才能完成特派团任务规定和巴黎会议确定的优先事项。不久将提交给大会的联阿援助团拟议预算会详细列出人员编制的大幅度增加、某些体制变动以及必要安保设备的增加。

66. 由于特派团目前的安全情况，填补空缺和留住工作人员仍然有困难，但是，为降低空缺率协调作出的努力已取得进展。发放特别津贴对征聘和留住工作人员起到重大促进作用，应考虑将其扩大到在联阿援助团工作的联合国志愿人员。

十一. 意见

67. 从本报告可以看出，阿富汗的局势好坏参半。虽然某些领域有进展，但我总的印象是，在过去六个月中，局势继续恶化。但是，我坚信，不利趋势是可以扭转的。6 月份举行的巴黎会议提出了一个议程和路线图。我们现在共同面临的挑战是履行在会上做出的承诺。

68. 成败将最终取决于我们能否进行“政治增兵”，从政治上下决心解决国际社会和阿富汗未做出充分努力的那些领域中的问题，在已经有进展的领域取得更快的进展。阿富汗全国人民已听说承诺为他们的国家提供援助，但他们必须能看到和体验到更多的援助具体成果和好处。他们必须看到腐败得到惩治，胜任工作者得到奖励。必须保护平民，不仅让他们不受恐怖主义和反叛活动的伤害，而且不受亲政府军事行动的伤害。必须增强他们对国际社会、对国际文职和军事人员、特别是对自己的政府的信任。

69. 我深信，必须改变进度和方向才能做到这一点。在巴黎做出的许多承诺显然不可能在短期内兑现。但是，出席巴黎会议的各方必须竭尽全力，尽快兑现在会

上做出的承诺。必须让阿富汗人民很快清楚地看到，我们已经另辟路径，并将取得成果。

70. 巴黎会议的议程一目了然。它是一个重大承诺，意在执行和支持阿富汗国家发展战略，以落实有关优先事项，例如建立强大和可以信任的机构，增加农业产量和能源产出。最重要的是，它是国际社会和阿富汗政府共同做出的一个加强援助实效和打击腐败的承诺。

71. 联合国和我负责阿富汗问题的特别代表凯·艾德一再呼吁立即采取措施，着手履行这些承诺。他们一再强调这样做的紧迫性。巴黎会议召开已有三个月之久，我们都必须表明我们愿意履行这些承诺。

72. 我的特别代表负责协调国际社会同阿富汗政府的关系。他能否成功完成任务最终取决于所有利益攸关方是否愿意接受协调，确保它们的政策与巴黎承诺一致。如果不明确表明这种意愿，联阿援助团和我的特别代表就无法取得成功。

73. 因此，我认为必须强调指出，尽管巴黎会议是一个重大事件，但它的重要性不应仅限于此。必须利用它来扭转不利趋势，激励阿富汗公众，进而推动阿富汗在国际社会中的朋友建立信心。一些发言者在巴黎强调了问题的紧迫性。现在必须把语言变成行动，体现出这种紧迫性。

74. 我希望感谢我的特别代表，感谢他自 3 月份担任此职以来，一直不知疲倦地开展工作，并感谢援助团的所有人员，因为他们充满献身精神，不屈不挠。我感谢他们在困难的条件下和坚苦的环境中坚韧不拔地开展工作。我还希望感谢包括联合国国家工作队在内的援助团的所有伙伴以及各个人道主义机构、会员国和其他国际组织，感谢它们继续支持联阿援助团的工作。
