



大会 安全理事会

Distr.: General
10 March 2009
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

第六十四年

阿富汗局势及其对国际和平与安全的影响

秘书长的报告

一. 引言

1. 本报告依照大会第 63/18 号决议和安全理事会第 1806(2008)号决议提交,安理会在其决议中决定将联合国阿富汗援助团(联阿援助团)的任务期限延至 2009 年 3 月 23 日。本报告审查了自我 2008 年 9 月 23 日的报告(A/63/372-S/2008/617)以来的阿富汗局势和联阿援助团的活动。

二. 概况

2. 2009 年,阿富汗政府、安全部队和人民以及国际合作伙伴均面临严峻考验。安全状况继续恶化。政府和国际援助努力的结果没有达到人民的期望,阿富汗人遭受着旱灾和全球粮食价格上升的影响。法治仍然不够制度化,对国际人道主义法和人权的尊重以及追究过去虐待行为的责任仍然被视为次要问题。据透明国际《2008 年全球腐败情况报告》所述,阿富汗是政府腐败最严重的国家之一。

3. 在未来 6 个月中,关键是通过可信的选举,使政府权力重新合法化,同时维护波恩进程形成的宪政秩序。

4. 总统和省议会选举计划在 2009 年夏天举行。由于后勤、财政和安保方面的原因,独立选举委员会(独立选委)将选举日期定在 2009 年 8 月 20 日,即总统任



期于 2009 年 5 月 22 日期满后三个月，但是这一日期造成了 5 月 22 日之后总统合法性在宪法上的不确定性。

5. 有一项基本共识是，政府反对派所造成的不安全不能单靠军事手段解决。和解必须是在选举以外一个包容各方的政治进程的一部分。这一进程应由阿富汗牵头，阿富汗和国际上主要利益攸关方之间应有广泛的共识，应尊重《宪法》，并应以军事和政治力量作为后盾。目前的宪政辩论造成难以在这些先决条件方面以及在制订全面和解战略上取得进展。

6. 政治和军事努力必须辅之以一个更强有力的承诺，即以更加协调的方式支持阿富汗的发展战略。阿富汗在近几个月中所获得的关注和资源激增值得欢迎。不过，我们在过去七年中所了解到的是，仅有关心和资源还不够。资源必须根据协调和全面的计划明智地加以利用，该计划的目标是使所有阿富汗人为其未来负起责任。这一计划的实质内容是在 2008 年 6 月的巴黎会议上商定的，并正在通过一系列努力在实地得到体现，这些努力包括提高援助实效，建设阿富汗的能力和机构，重点满足优先确定的阿富汗发展需要，改进对各省的援助交付，促进区域合作。

7. 我的特别代表凯·艾德和联阿援助团工作人员在督促执行特派团的任务。在一些关键问题上，国际行动者和阿富汗政府积极响应这些努力。因此，一些长期存在的问题正得到解决。这方面例子包括阿富汗国防部和国际安全援助部队(安援部队)之间就对平民军事行动的不良后果达成的协议，加强关键部门，精简协调机制，禁毒方面的进展，以及改善区域经济合作所产生的一些切实利益。尽管如此，联阿援助团的作用能否有效发挥仍然取决于其他各方是否愿意接受协调。绝大多数国际资金仍然是在阿富汗政府或联合国渠道以外使用。同样，联阿援助团的军民协调任务的执行情况取决于 41 个安援部队的部队派遣国是否愿意与联合国合作。

三. 重要的政治动态

A. 选举

8. 即将举行的选举决定和主宰着阿富汗的政治环境。2009 年 1 月 28 日，独立选委宣布，总统和省议会选举将于 8 月 20 日举行。独立选委提到必须确保“普遍性、公正性和透明度”，而在春天举行选举将危及这一点，因为在这个时间，由于地理和气候原因，相当一部分选民将无法投票。

9. 针对独立选委的决定，一些议员认为，根据《宪法》，总统任期将于 5 月 22 日结束，因此将选举日期定在 8 月 20 日，将造成一个为期 3 个月的行政权力真空。2 月 28 日，卡尔扎伊总统颁布了一项法令，要求独立选委确保选举根据《宪

法》所有有关条款进行。媒体的解释是这意味着选举应当在 5 月之前举行。3 月 4 日，独立选委发表声明，重申其原先作出的关于将选举日期定在 8 月 20 日的决定。

10. 独立选委在技术上由联合国(通过开发计划署“为明天加强立法和选举能力”(开发署选举)项目)提供支持，在资金上由国际捐助者提供支持。选民登记于 11 月初开始，于 2 月 20 日结束。选民登记过程中没有出现安全事件，根据独立选委的数字，共登记选民 4 419 275 人(其中妇女占 38%)，包括最动荡的省份的 546 533 人。登记程序是为了给丢失登记卡、在该国境内流动或在 2005 年以后获得选民资格的选民更新登记。在 2004 年和 2005 年的选举中登记并仍然保留其登记卡的选民，将可以在即将举行的选举中使用登记卡。在 2003 年至 2004 年期间的首次登记中，大约 1 100 万人进行了登记，而 2005 年发放了 170 万选民登记卡。鉴于阿富汗尚未进行人口普查，有资格的选民人数没有准确的基线，使评估选民登记册的准确性十分困难，因而评估投票率也十分困难。

11. 在选民登记完成后，加快了选举进程规划。1 月 19 日，独立选委向国际捐助者提交了约 2.2 亿美元的预算，包括 2009 年的选举费用。除了开发署选举项目提供的技术支持以外，联阿援助团还正在其政治支柱内建立一个股，以便同各政党、观察员、民间社会组织以及其他团体和机构开展合作，尽可能推动一个有利于自由和公正的选举的政治气候。

12. 在本报告所述期间，国民议会讨论了一些紧迫的国内问题，如持续的不安全、人道主义问题和选举日期。国民议会还继续行使其监督作用，基本支持改革进程和重视改革的各部部长。国民议会批准了卡尔扎伊总统提名的新的农业部长、教育部长和内政部长，但对被指控与据称控制食品和燃料价格的卡特尔有联系的前商业和工业部长行使了不信任权力。

B. 区域环境

13. 区域经济合作获得了更多的关注。2008 年 12 月 14 日在巴黎，在一次非正式部长级会议上，阿富汗及其邻国和重要的国际利益攸关方同意及时为 2009 年 4 月在伊斯兰堡举行的区域经济合作会议确定具体的优先项目。在完成该国北部输电线路的铺设后，就电力供应与乌兹别克斯坦达成的协议，几乎完全恢复了喀布尔部分地区的电力供应。正在与阿富汗的北方邻国一道制订其他能源和水管理项目。

14. 区域内的政治合作，特别是与巴基斯坦的政治合作取得了一些进展。2009 年 1 月 9 日，巴基斯坦总统阿西夫·阿里·扎尔达里首次访问阿富汗，并会见了卡尔扎伊总统，不过两位总统之前曾多次会面。两国外长发表了一项联合声明，呼吁两国关系翻开“有远见的新篇章”，并承诺在国际支持下，“制止和彻底消除该区域的尚武、极端主义和恐怖主义的威胁。”

15. 这种重新建立的关系使得诸如支尔格和平进程等倡议得以恢复。巴基斯坦指定了其负责推动这一进程的阿富汗-巴基斯坦联合小组委员会——联合和平支尔格委员会的 25 个成员，联合和平支尔格委员会于 2008 年 10 月 27 日和 28 日在伊斯兰堡举行了会议，承认尚武和恐怖主义是共同的威胁，需要采取协调一致的反应，并强调有必要与两国的反对派团体进行对话。

16. 1 月 2 日，巴基斯坦陆军参谋长 Pervez Kayani 将军出席了三方委员会第二十六次会议，该委员会是由阿富汗、巴基斯坦和安援部队代表参加的区域军事合作论坛。

C. 综合办法

17. 国际社会和阿富汗政府目前正在制订和试验一种综合办法，以确保更连贯和有效地利用民用和军事资源。该办法的基本思路是，全国各地不同的安全和管理条件需要不同的援助对策。在相对稳定的阿富汗北部和西部地区，无罂粟地区越来越多，但十分贫穷，那里主要重点必须放在经济发展上。在不安全的南部和东部地区，政府机构十分脆弱，面临的挑战是建设阿富汗安全部队的能力，将社区与政府联系起来。介于二者之间的还有一些地区安全已恶化，但在警务、司法和治理方面采取协调一致的干预行动，可以扭转这种恶化趋势。在所有领域，综合办法的基础是以下共同原则：必须真正由阿富汗政府来领导；阿富汗的不稳定不能单靠军事手段来解决；民用和军事资源必须用到其可以产生最大影响的地方。在军事资源用于人道主义援助时，必须以人道主义原则和商定准则为指导。

18. 2008 年 11 月成立的综合办法工作组，将独立地方治理执行局、联阿援助团、安援部队和主要捐助者召集在一起，工作组已开始确定优先事项，并排定活动顺序。工作组确定了 51 个关键区，其中 5 个已被快速确定进行政治概况评估和联合评估。经与有关发展行为体协商，这些评估将有助于协调拟订方案和提供援助。

四. 安保

19. 根据联合国的统计资料，2008 年是阿富汗自 2001 年以来暴力最严重的一年，暴力事件比 2007 年多 31%。2008 年下半年平均每月发生 857 起，而上半年每月平均 625 起。传统上冬季的敌对行动会减少，但温和的冬季提供了一个暴力行为频发的环境。具体来说，2008 年 12 月发生的暴力事件比 2007 年 12 月多 42%，2009 年 1 月比 2008 年 1 月多 75%。

20. 上次报告中确定的两种趋势中有所恶化：叛乱分子企图动摇原先稳定的地区；他们更多使用了更复杂的不对称攻击，并且越来越无视平民。

21. 这些袭击包括暗杀、恐吓、绑架、远程攻击、简易爆炸装置和自杀性袭击事件，越来越多地针对公务员、宗教学者、援助界和公路建设项目。去年下半年，这类事件的数目有所增加，并持续到 2009 年，包括 2 月 11 日在喀布尔发生针对多个政府部门的协调的武装袭击和自杀性袭击事件。

22. 叛乱分子继续直接以国际援助组织为目标，10 月，一名女国际援助人员在喀布尔被暗杀，11 月，也是在喀布尔，另一名国际援助人员被绑架。联合国也不能幸免这种情况，联合国在这一年里遭遇了一系列各类事件。

23. 叛乱分子继续扩大其在以前稳定的地区的存在。西北部的巴德吉斯省和相邻的法利亚布省在整个冬季都成为了战场，叛乱行动显著增加，如 11 月在巴德吉斯省 Bala Murghab 县的伏击几乎完全摧毁了阿富汗一支军队和警察车队，其中 40 名阿富汗安全部队人员被打死，十几人被绑架。叛乱分子存在的增加严重阻碍了在以往可以通行地区的人道主义援助和发展项目。

24. 在整个报告所述期间，战斗的频发以及恐吓和暗杀行动的增加降低了非武装公务员的行动自由。截至 2008 年 12 月，阿富汗大约 400 个县中，有 231 个继续报告几乎完全可以通行无阻，10 个被认为完全在政府控制以外，165 个县的通行仍然很困难或有问题。尽管自 2007 年以来公务员几乎或完全无法进入的县的数目没有大的变化，但是有大约 30 个县有丧失通行的危险。联阿援助团正在与政府和安援部队一道在这些县推行综合办法。

25. 目前没有任何迹象表明，2009 年夏季之前安全状况将会有所改善，随着非对称攻击事件的增加，不安全状况可能继续增加。再加上武装冲突，援助人员的安全将会进一步恶化。导致这种情况的因素包括即将举行的选举，国际军事部队增加有可能增加袭击事件，据报告阿富汗的外国圣战战士增加，以及叛乱分子明确声明其目标是在全国各地继续拦截人道主义和发展方案同样在使用的政府和军队的后勤供应线。

五. 安全部门与法治

A. 阿富汗安全部队

26. 阿富汗国民军目前由 5 支部队组成，每支部队有 2 至 4 个旅，都是地区指挥部，其指挥结构与安援部队的地区指挥结构相同。有 10 个省仍然没有常设驻军。2008 年 9 月，协调和监察联合委员会批准，到 2011 年，军队从 84 000 人扩大到 134 000 人。阿富汗国民军已经改进了其规划、执行和领导战术作战行动的能力。在选民登记阶段，阿富汗国民军成功地进行了联合混成行动，自 2008 年 8 月 28 日以来，该部队已开始承担起喀布尔安全的领导责任，并越来越多地在各省承担起这一责任。

27. 重点县发展项目是加强阿富汗国家警察的基石，该项目将县警察部队召集到喀布尔进行强化培训，然后重新派往所在县。自 2008 年 10 月以来，该项目涉及 21 个县，使警察部队已经过培训的县的总数达到 52 个。重点县发展项目受到缺少国际警察培训员和顾问的限制。

28. 警务改革需要在内政部制定反腐败措施，并加强阿富汗国家警察的情报收集和调查能力。改善主要城市和公路沿线的安全，以及确保 2009 年选举以自由、公正和透明的方式进行，是新任内政部长的短期优先事项。国际警察协调局将监测各项目标的进展情况。普遍加薪和为在动荡地区服务的警察提供危险津贴的试点方案提高了对警官的金钱奖励。

B. 国际部队和军民协调

29. 安援部队目前有来自 26 个北大西洋公约组织(北约组织)和 15 个非北约国家的大约 55 000 名士兵。由美国指挥的盟军相信约有 14 000 人。阿富汗安全部队过渡联合指挥部据报有包括平民合同培训员和顾问在内的 7 000 多成员，负责协助发展阿富汗国民军和阿富汗国家警察。

30. 2008 年 9 月设立了一个美国驻阿富汗部队的指挥和控制总部——美国驻阿富汗部队总部，由安援部队麦基尔南将军指挥。有了这个统一指挥，安援部队内外的美国部队的协调预计将有所改善。

31. 除上文所述综合办法以外，在本报告所述期间，军民协调得到进一步改善。阿富汗政府担任省级重建队工作组及其执行指导委员会的主席。2007 年 6 月以来的第一次指导委员会会议于 2009 年 1 月 29 日举行。联阿援助团被邀请参加北约军事人员部署前训练。我的特别代表及其工作人员以及联阿援助团的军事对口单位之间的定期会议继续提供一个高层次的沟通渠道。专门针对阿富汗拟订了人道主义行为体和军事行为体协调准则，但需要更好地传播和执行。

32. 另一个积极的事态发展是麦基尔南将军于 2008 年 9 月和 12 月签发了两项命令，以减少平民伤亡，并建立了一个平民伤亡跟踪单元，加强收集有关数据。此外，2009 年 2 月 13 日，阿富汗国防部长阿卜杜勒·拉希姆·瓦尔达克和麦基尔南将军共同宣布了一项协调协议，根据协议，将在规划和执行行动，包括住宅搜查和逮捕方面赋予阿富汗安全部队更大的职责。

33. 尽管如此，进一步加强军民协调仍有一些障碍。对联合国来说，所面临的挑战是全面统筹的办法必须囊括其全部议程，包括人权、政治、发展、军事顾问和人道主义努力。在安援部队方面，军事人员的频繁更换、信息共享的保密限制、安援部队营地的限制进入和不同的规划方式等因素使问题变得复杂。

C. 法治

34. 司法部门改革的设计包含在国家司法部门战略中，拟通过国家司法方案予以实施，该方案建立了协助政府和捐助者在这些领域开展努力的机制。其中一个机制是方案监督委员会，负责监督由政府牵头并由世界银行经管的司法部门改革项目的执行。另一个机制是捐助者理事会，成立于 2009 年 1 月，协助政府将捐助者支助与国家司法方案联系起来，并向方案监督委员会提供战略咨询。

35. 在省一级，联合国牵头的省级司法协调机制完成了对阿富汗刑事司法系统的第一次法律评估，涵盖 27 个省。评估结果将有助于捐助资源的协调分配。

36. 最近成立的反腐败战略执行情况高级监督办公室开设了喀布尔总部，并开始与总统、最高法院院长、总检察长和司法部定期举行会议。为了有效地起诉贪污案件，总检察长办公室设立了一个反腐败股，并开始了反腐败运动。

37. 由于最高法院、总检察长办公室和司法部缺少资源，司法部门的进展受到阻碍。这些机构缺少合格和有经验的法官和检察官以及足够的基础设施。阿富汗的拘留中心和监狱严重失修。不过，这些机构的公务员制度改革已经开始，特别是司法部已经完成了行政改革的优先改革和改组阶段。

D. 地雷行动

38. 在政府和联合国的支持下，阿富汗地雷行动方案在实现《阿富汗契约》规定的目标方面继续取得进展。2008 年下半年，销毁了超过 4.2 万枚杀伤人员地雷、500 枚反坦克地雷和 150 万枚战争遗留爆炸物，数百个社区的土地已经摆脱了地雷的威胁。有 800 000 阿富汗人接受了地雷风险教育。有关地雷幸存者和其他残疾人士权利的宣传在继续进行。

39. 在赫尔曼德省、库纳尔省和乌鲁兹甘省开展社区排雷项目特别值得一提。这些针对基础设施或支持有限的边缘化社区的活动，目的是为该国南部和东部地区带来直接的社会经济和稳定红利。原先在从乌兹别克斯坦延伸过来的输电线路沿线完成的排雷活动，促进了 2009 年 2 月对喀布尔电力供应的大幅增加。

40. 尽管取得了这些成就，地雷仍然是对该国人民生命及和平与安全的重大威胁，估计阿富汗仍然有 2 082 个受污染的社区。这方面的进展继续受到资金短缺的制约，估计 2009 年需要 5 300 万美元的新增资金，以确保达到《阿富汗契约》基准。

E. 禁毒

41. 禁毒部和联合国毒品和犯罪问题办事处于 2009 年 2 月 1 日联合发布了《阿富汗鸦片冬季快速评估报告》。该调查预计 2009 年鸦片种植有可能进一步减少，原因是西南部和南部的罂粟种植区面积有所减少，并且无罂粟省有可能增至

22 个。鸦片种植主要限于南部和西南部最不稳定的省份：法拉省，赫尔曼德省，坎大哈省，尼姆鲁兹省，乌鲁兹甘省，戴孔迪省和扎布尔省。

42. 预计罂粟种植将减少，这是因为省级政府的有效行动，以及食品价格上升和累积库存造成鸦片价格有所下降这两方面因素共同作用的结果。为继续减少罂粟种植，有效的根除措施必须伴有替代生计方案、增加对无罂粟省份的良好治理的奖励、捣毁工场、制止官员和执法人员中的腐败行为以及起诉毒贩。

43. 2008 年 9 月 4 日，中央反毒品法庭上诉庭庭长阿利姆·哈尼夫法官在喀布尔被暗杀。有明显迹象表明，哈尼夫法官被谋杀与他的禁毒职责有关。

44. 已经以区域办法完成了阿富汗境内的缉毒努力。联合国毒品和犯罪问题办事处的“彩虹战略”促进了一系列旨在减少区域内鸦片的供应、贩运和消费的措施。这一战略促成在伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦和吉尔吉斯斯坦大量缴获前体化学品，以支持联合国安全理事会第 1817(2008)号决议。2008 年底在德黑兰成立的联合规划小组，为阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦提供了一个在打击非法麻醉品的工作中制订联合行动和交换情报的机会。

六. 治理

45. 联合国的治理活动旨在巩固政府进程和机构，以满足社会需要。这些活动的重点是使高级任命透明化、廉正和前后一致，以打击腐败，改善政府机构的运作。去年 10 月，卡尔扎伊总统任命了领导主要部委的新部长，强化了目前为加强阿富汗政府机构作出的努力。这些人员于 2008 年年底开始有效地履行职责。总统办公厅在过去的 4 个月中，对新任命的高级官员予以全力支持。

46. 为了促进改善政府提供服务的能力，目前在 5 个部委(农业、农村复兴与发展、财政、教育和司法)以工资和评级为手段进行的改革正在取得进展。目前正在制定计划，于 2009 年 3 月开始对其他 5 个部委进行改革。

47. 国家以下一级尤其需要改善治理，因为提供服务和援助是影响地方对政府效率和合法性看法的一个因素。在该国的一些地方，限制准入是提供服务的一大障碍，另一个障碍是中央政府难以按照省级发展规划正常分配资金。

七. 阿富汗国家发展战略及协调和监察联合委员会

A. 援助协调和实效

48. 阿富汗国家发展战略和巴黎会议确定的优先事项依然是阿富汗和平建设和发展总纲领的蓝图。自从我提交上一次报告以来，联合国与阿富汗政府密切合作，加强协调和监察联合委员会，建立了分别负责安全，治理、法治和人权；经济和

社会发展的 3 个常设委员会。这一新结构理顺了原先一连串复杂的常设咨询小组。阿富汗政府建立了计划建立的 16 个部际委员会中的 12 个，今后可在部际委员会开展各部门的技术协调。

49. 2008 年 11 月 30 日，协调和监察联合委员会开会，重点讨论禁毒、阿富汗安全部队改革和治理问题。委员会还决定共同致力于阿富汗国家发展战略的 5 个关键部门：能源；农业；高等教育和职业培训；能力建设；私营部门发展。

50. 根据阿富汗国家发展战略和巴黎会议确定的优先事项制定外部预算和核心预算依然是一大挑战。在 2009 年 3 月 21 日开始的第 1 388 个财政年度的预算中，农业、基础设施和能源这些优先事项的资金严重不足。

51. 对农业的投资依然严重不足。全国可耕地总共为 790 万公顷，但耕作面积不到一半，主要是因为缺乏灌溉条件。战前的灌溉系统已被破坏，使用效率只有 25% 左右，灌溉的面积只有战前的三分之一。如此糟糕的灌溉条件阻碍了发展阿富汗农业出口的可能性。

52. 尽管存在这些挑战，仍有值得注意的新发展，尤其是在区域技术合作领域。其中最可喜的发展是，2009 年 2 月，喀布尔西北部一些地区的电力供应几乎已经全部恢复，其他一些地区的供电已达到 12-15 小时，极大地改善了生活品质。最近与塔吉克斯坦签订的协定可望在 2010 年夏季之前进一步改善输电情况。

53. 国际社会对农村部门的投资大多通过全国团结方案进行，为当地社区确认和执行的项目提供财政支助。农业部新部长的任命为将社区项目与阿富汗国家发展战略的目标联系在一起创造了机会，包括建设规模更大的灌溉系统和其他旨在增加阿富汗农业产出的项目。新任部长已承诺在春种季节到来之前，在协调和监察联合委员会的下次会议上，提出一揽子提案。

54. 此外还完成了许多大规模的基础设施项目。其中包括在赫尔曼德的卡贾基大坝安装了一个新的涡轮机，并完成了长达 218 公里的公路，将位于伊朗边界的扎兰季与阿富汗环路连接起来。在东南部，从加德兹到霍斯特的 117 公里长的公路可望在今年完成，连通巴基斯坦边界。这些项目是在叛乱分子激烈抵抗以及工程师、工人和安保人员牺牲生命的情况下进行的。其他重要的基础设施项目也是在存在类似威胁的情况下进行的，其中包括恢复卢格尔的一个铜矿、赫拉特的萨尔马大坝，以及铺筑法利亚布和巴德吉斯的环路路段。

55. 联阿援助团评估了阿富汗 34 个省的发展援助分配情况，并与捐助者一起，开发了一个单独的政府数据库，收集关于捐助者捐助情况的资料。在协调和监察联合委员会下次会议上将提出提案。

B. 联合国国家工作队

56. 联合国国家工作队在必须同时执行发展和人道主义方案的环境下工作。尽管安保挑战越来越严重，国家工作队依然在这两条战线上取得了进展。国家工作队的 31 名成员在工作中配合阿富汗国家发展战略。联合国发展援助框架草案的优先领域(即治理、生计和基本服务)，与巴黎议程的优先事项(即农业、能力建设、教育、创收和改善为所有阿富汗人提供的服务)密切相关。

57. 国家工作队决定在三方面改变其提供的服务。国家工作队将更加注重在国以下一级提供服务；更加注重农业和收入机会；在需求与提供的援助特别不均衡的 5 或 6 个较为稳定的省份改善方案的连贯性。

58. 驻地协调员办公室根据巴黎议程，对联合国 18 个机构的方案进行了一次审查。审查发现，联合国机构目前在阿富汗的方案总值达 35 亿美元，其中包括 11 亿美元用于加强体制和治理；3.5 亿美元用于加强民主和支助选举；8.5 亿美元用于粮食保障；1.5 亿美元用于农业；6 亿美元用于创造经济机会和帮助生计方案；各 2 亿美元用于教育和卫生部门，尤其注重能力建设。

八. 人权

59. 阿富汗继续面临严重的人权挑战。这些挑战与长期存在的问题相关，诸如治理不力、根深蒂固的逍遥法外现象、不注意过渡时期的司法工作、极端贫穷，以及尤其针对妇女和女孩的歧视性法律和习俗等。武装冲突的加剧，使这些问题变得更为复杂。对言论自由的限制加剧，威胁着将阿富汗改造成一个和平、多元化的社会前景。

60. 有权势者滥用权力的现象非常普遍，加上任意拘留和司法部门依然不尊重公正审判保障，也不以公正和独立的方式行事，使得逍遥法外的现象得以持续存在。

61. 和平、和解与正义行动计划未能在其最初设想的时限内实现目标。振兴过渡时期的司法议程是迫在眉睫的挑战。政府和国际社会尤其有责任解决绝大多数阿富汗人关切的问题，阿富汗人民一再强调他们渴望得到公正和持久的和平。联合国正在审查保护指控罪行所涉物证的必要措施，包括关于破坏乱葬坑的指控。

62. 言论自由依然得不到保障，关于记者受到国家和非国家行为体恐吓的报告继续不断。法院未能捍卫言论自由的权利。最高法院对上诉的两个令人瞩目的亵渎案件判以重刑就证明了这一点。2008 年 9 月议会通过《媒体法》，其中包括可以用来阻止政治讨论的条文。在即将举行的总统选举和议会选举之前确保言论自由是一大挑战。

63. 鉴于阿富汗显然缺乏适当法律程序和公正审判保障，因此恢复执行死刑令人不安。2008 年 11 月和 12 月期间，至少有 16 名被判有罪的犯人由国家处决。据

估计，死刑犯名单上还有 110 名犯人。目前没有适当的程序保障可以保护这些被指控犯有死罪的犯人的权利。因此，执行死刑有可能造成永久的冤案，而不能解决国家和公众安全方面的合理问题。

A. 性别问题

64. 参与公共生活的妇女越来越频繁地受到威胁和恐吓。2008 年 9 月，一名最著名的高级女警官在坎大哈遇害，表明了她们面临的巨大风险。妇女，得不到法律、医疗或心理社会等补救机制的帮助，尤其是受性暴力侵害的妇女。这种情况依然是解决这一问题的严重障碍。被强奸的妇女继续面临社会谴责，而且可能因所谓的非法性活动而受到起诉。因此，性暴力被掩盖了，得不到如实报告。

65. 阿富汗政府在执行政策方面更为关注性别问题。其表现是，阿富汗政府按照阿富汗国家发展战略和阿富汗妇女问题国家行动计划，采取了若干主动行动，制定对性别问题有敏感认识的方案。但是，阿富汗依然是世界上妇女地位最低的一个国家，孕产妇死亡率是最高的国家之一，在农村一些地区，估计每 100 000 活产就有 6 500 多人死亡。2007 年，上完小学的学生中只有 25.7% 是女孩，而且趋势表明，在校的女生比例在下降。就业的妇女，特别是女公务员人数，从 2005 年的 25.9% 减少到 2007 年的 22%。阿富汗有可能在改善妇女和女孩福利与地位方面失去已经取得的进展。

B. 保护平民

66. 2008 年 9 月至 12 月期间，联阿援助团记录到的伤亡平民为 626 人，当年的平民伤亡总人数达到 2 118 人，其中大多数在该国的南部、东南部和东部。2008 年联阿援助团记录到的平民死亡人数比 2007 年增加 40%。其中，55% 的平民死亡人数是叛乱分子造成的，39% 是国际和本国的阿富汗部队造成的（其余的 6% 不能归咎于任何冲突方）。自杀式袭击占 2008 年平民伤亡人数的 34%。

67. 反政府分子依然是造成平民最大伤亡的罪魁祸首，其战略战术表明他们根本无视平民的安全。反政府分子造成的平民死亡从 2007 年的 700 人增加到 2008 年的 1 160 人，增加了 65%。在亲政府的部队方面，为了尽量减少安全行动对非战斗人员的影响而命令改变战术和采取其他措施的做法令人欢迎，但继续有平民伤亡的报告，据称是因亲政府部队的行动而死亡。2008 年，在亲政府部队的行动造成的死亡中，仅空袭就占了 68%。

68. 除了武装敌对行动直接造成的死亡外，平民还受到伤害、威胁和恐吓，并失去生计，被迫流离失所，而且财产遭到破坏。

69. 联阿援助团继续按照安全理事会第 1612(2005) 号决议，在监测和报告严重侵犯儿童权利方面发挥核心作用。儿童继续是冲突加剧的受害者。据称，武装团体

在南部、东南部和东部招募儿童。阿富汗执法机构和国际军事部队也在抓获、逮捕和拘留儿童，因指控他们与武装团体有关联。

70. 与前几年相比，攻击学校的事件增加，包括 2008 年 11 月发生的令人不安的事件。当时，塔利班好战分子对前去上学的一群儿童进行袭击，在他们脸上泼硫酸。2008 年 1 月至 11 月期间，报告发生的袭击学校事件有 275 起，造成 66 人死亡，64 人受伤，其中多数为儿童。

九. 人道主义局势

71. 冲突的影响使人们更难得到基本服务，并且也影响了生计和应对机制；冲突也使人道主义机构更难满足民众的需要。原先可以到达的地区，现在基本上已不对多数人道主义组织开放。2008 年 9 月，我决定在阿富汗建立联合国人道主义事务协调厅办事处，以处理人道主义局势恶化的问题。新的办事处是联合国国家工作队的一部分，通过秘书长副特别代表兼人道主义协调员向秘书长特别代表报告。为人道协调厅办事处配备专门的人道主义协调能力，将有助于联合国应对该国的人道主义挑战，发展现有的人道主义协调结构。

72. 人道协调厅办事处的当务之急是协助制定人道主义行动计划。这是 2002 年以来的第一个计划，已在 1 月完成并提交捐助者。计划所包括的提交项目价值 6.04 亿美元，其中很大一部分来自非联合国伙伴。2008 年 7 月，阿富汗政府和联合国发起应对高粮价和干旱危机的阿富汗联合紧急呼吁，以筹款 4.04 亿美元，援助将近 200 万人民。遗憾的是，呼吁只得到 50% 的款项，现已由人道主义行动计划所取代。

73. 由于雨量不足，今年的谷物收成是 2002 年来最糟糕的，有 500 多万人需要立即得到粮食援助。在 22 个省份中，大约有 120 万 5 岁以下的儿童，以及 550 000 名孕妇和哺乳妇女仍有严重营养不良的风险。缺水也会导致弱势人口流离失所。联合国机构在回归者地区和干旱地区建造了 800 多处供水点，并继续通过预先部署和运送食品和非食品物品进行御寒工作。到 2009 年 1 月，粮食计划署已经预先部署了 98% 的计划援助物资，可以让 24 个省份的 963 000 人受惠；难民署向 212 000 名易受伤害的回归者和境内流离失所者提供了非粮食物品。

74. 到 2008 年年底，大约有 278 000 名登记难民返回阿富汗，并得到难民署的帮助。其中有 98.5% 的难民是从巴基斯坦返回的。由于不安全、社会经济困难和土地纠纷，约有 10% 的难民无法返回家乡。阿富汗政府和难民署 2008 年 11 月联合推出的阿富汗国家发展战略难民回归和境内流离失所者部门战略要求增加投资，支助回归者在今后 5 年内重新融入社会，稳定人口流动。

75. 2008 年 12 月完成了境内流离失所者第一个国家概况的编写。之后，将需要制定一项国家战略，以支助解决已确认的 230 000 余名境内流离失所者的问题。

2008 年，大约有 600 个家庭返回家乡。2009 年的一项重要工作是制定机构间应急计划，应付安全局势恶化造成的越来越多的流离失所问题。

76. 世界卫生组织(世卫组织)支助的疾病预警系统确认并应对严重疾病，包括克里米亚-刚果出血热和霍乱，该病的死亡率因此非常低。儿童基金会得以扩大儿童生存和保健领域的方案，并通过当地伙伴和政府对应机构，帮助数百万儿童。免疫接种运动仍在继续开展，但是，由于缺乏安全，一些社区的准入有限，因此，尽管举办了几次小儿麻痹症全国免疫日和国以下各级免疫日，小儿麻痹症依然在全国流行。为了在不安全的地区进行免疫接种，世卫组织采取了一些富有创意的做法，与国际安全援助部队协调，已经在相对平静时期为冲突地区的儿童进行免疫接种。世卫组织还越来越多地使用当地伙伴开展免疫接种运动。

77. 在南部和东部地区，儿童经常夹在现有冲突敌对双方的中间，在东北部、西部和中部则夹在不对称攻击的中间。塔利班将儿童教育，尤其是女孩的教育，视为反伊斯兰教的行为，因此将其作为攻击对象。2008 年 9 月，叛乱分子烧毁了运往坎大哈的 100 000 本教科书。教育界还继续受到极端暴力的攻击。2008 年 6 月至 12 月期间，发生了 202 起事件，造成 83 人死亡，164 人受伤。

十. 特派团行动和支助

78. 联阿援助团扩大和加强了任务规定，因此，大会同意援助团 2009 年的预算增加 91.5%，包括增加国际工作人员 115 名，本国专业人员 57 名，本国支助人员 249 名，联合国志愿人员 16 名。预算还提供经费，在 2009 年增设 4 个省办事处(加兹尼省、萨尔普勒省、赫尔曼德省和法拉省)。巴格兰的一个新的省办事处已于 2008 年开办。原先预告在 2008 年开办的乌鲁兹甘省办事处定于不久开办。因此，到 2009 年年底，除了 8 个区域办事处之外，联阿援助团将有 15 个省办事处。援助团将继续使用在伊斯兰堡和德黑兰的联络处，支助带有区域性质的活动；2009 年的预算提供了加强联阿援助团联络处的经费。

79. 所有的区域办事处和省办事处都必须自给自足，尤其是在发电、用水、通信和信息技术、车辆和燃料提供方面。2009 年上半年，联阿援助团支助事务的主要重点将是建立这些新办事处。扩大援助团的地域覆盖面还将要求部署更多的行政和技术人员，就地提供工程、运输、安保、通信、信息技术和现金流动等领域的支助。

80. 由于计划进行扩大，援助团在 2009 年将需要更多的航空资产，以帮助满足外地办事处越来越多的空中支援要求，因为安全局势的原因，将不得不减少陆路运输；而且在医疗后送和(或)调动工作人员时，需要迅速进入某些地方。

81. 最后，需要增加工作人员给联阿援助团的招聘能力带来很大负担。2008 年下半年，外勤支助部派遣了一个小组前往联阿援助团，协助招聘工作 3 个月。2008

年 4 月至 12 月期间，联阿援助团将招聘工作作为优先事项，并得到上级授权，因此得以将其工作人员的空缺率从 30%左右减少到将近 10%。年终的损耗率似乎也低于上一年，部分原因是 2008 年 6 月得到了一笔给在阿富汗工作的国际工作人员的阿富汗特别津贴。

十一. 意见

82. 正如我在 6 月举行的援助阿富汗巴黎会议之后分发的报告(S/2008/434)所述，我认为，联阿援助团任务规定包含了该特派团能够在阿富汗发挥关键协调作用所需的所有正规的因素。大会通过的 2009 年预算加强了该特派团执行其任务规定的的能力。因此，我建议，将安全理事会第 1806(2008)号决议延长该特派团到 2009 年 3 月 23 日的现有任务期限再延长 12 个月。显然，对选举进程的援助在未来几个月里尤其重要。除了提供技术支助和协调捐助者之外，联阿援助团 2009 年预算规定成立一个政治选举股与各政党、民间社会团体、候选人及其他政治行为体合作，核查行使政治权利的情况，为选举问题提供调解和斡旋，并为各政党领袖与候选人之间的协调组织各种论坛。在开展这些活动时，联阿援助团将继续以公正的方式采取行动，在国际社会的努力中发挥主导作用，以便确保公正、透明和可信的进程。

83. 当我于 2 月份访问喀布尔时，曾经指出 2009 年对于阿富汗来说是一个关键的年份。政治选举将考验阿富汗在政治上所达成的仍然脆弱的共识。几乎所有的专家都认为，阿富汗的安全状况将会在好转之前恶化。这仍然是我的观点。我向卡尔扎伊总统保证，国际社会将提供支助，与阿富汗人民一道改善该国的安全状况，并且能够更充分地发展其经济和政治体制。

84. 我对于阿富汗与其国际合作伙伴制定的总体战略具有信心，2008 年 6 月，阿富汗政府和将近 90 个捐助者在巴黎支持这项战略。该战略可以用几个字加以概括：确定优先顺序、合理化和阿富汗化。农业、能源和基础设施部门被确定为优先事项。援助实效的原则，包括报告如何使用款项以及更有力度的反腐措施，均有助于确保合理使用援助资源。最后，强调能力建设，以及将阿富汗预算作为一个拟定方案的机制，将能够确保阿富汗自己掌握该进程。该战略也正通过我的特别代表提出的新的综合方针加以实施，这项方针基于的现实情况是，阿富汗不同地区具有不同的治理、吸收援助和进入的条件，因此，需要不同行为体采取不同的方针。

85. 我感到高兴的是，一些会员国和机构正在进行的各种战略审查，越来越多地能够产生符合上述总体战略的政策和资源分配做法。

86. 我们应能估计到，这次选举将会竞争激烈。这本身是一种进步的表现，即使该选举是对阿富汗宪政秩序的考验。这种考验在关于选举日期对宪政影响的辩论

中最为明显，在这场辩论中，各方都提出了强有力的论据。每一个宪政秩序最终都将面临这种两难状况，通过克服这种状况能够加强《宪法》。目前，阿富汗政府的三个分支机构最重要的责任是，要以某种方式需找到解决宪政问题的办法，以确保在 5 月 22 日与下一位总统任期开始之间，政府能够正常运作。正如阿富汗领导人在过去 7 年里的关键时刻已经做到一样，他们必须将该国的政治稳定作为其考量的关键因素。

87. 为 2009 年 8 月 20 日选举开展的筹备工作很可能将在战斗更加激烈的时期内进行。在国际社会的财政和技术的援助下，独立选举委员会首次担负着组织这次选举的首要责任。选民登记已圆满结束，甚至在阿富汗最为动荡的地区均没有发生重大事故，这是一个积极的动态，必须在该动态的基础之上继续努力。决不当让任何阿富汗人怀疑该选举是否能如期举行。选举必须在一个尽可能安全的环境中举行，民主所需要的言论、媒体和集会自由应尽可能得到保障。

88. 尽管有许多理由能够认为，阿富汗的安全局势在 2009 年将会恶化，也有不少理由能够使我们不久将来抱有乐观的态度。为了阿富汗人民的安全审慎地部署更多国际部队，将是令人欢迎的动态。这些部队能够增加阿富汗安全部队培训人员，协助确保选举环境的安全，并加强政府的力量，以便它有信心进行对话，使政府的反对派能进入政治和解进程，阻止暴力行为。我已注意到并欣见，阿富汗国防部长与国际安全援助部队指挥官达成的旨在尽可能减少平民伤亡的协议。这种切实的步骤表明，他们深刻地认识到，平民的伤亡已经严重到了不容忽视的程度。我的特别代表在提出这项问题和寻找解决办法方面发挥了积极作用，并将继续发挥这种作用。另一方面，大部分平民伤亡显然是叛乱分子造成的结果，他们的袭击越来越忽视平民的生命。

89. 在关于暴力和不稳定的报告中，很容易忽视阿富汗境内已在一些关键领域取得进展，这种进展所提供的些微机会决不能丧失。在过去半年里的这些动态是阿富汗政府和国际社会致力于实现共同目标所作的一致努力的结果。从许多方面来看，这些动态也是更加积极实施上述战略的结果。

90. 首先，在安保部门，新的内政部长已开始积极改革该部门及各级警察部门。阿富汗安保执行人员目前正更有效地相互合作，而且已成功地发现一些恐怖主义网络和计划，使这些计划无法实施。必须在这些进展的基础上继续作出努力，尤其是通过为警察提供更多的辅导小组。

91. 其次，2009 年的预报表明，罂粟生产可能进一步减少 20%到 30%，而且无罂粟省份有可能增加。在许多省份，省长所采取的行动在促成这些事态发展方面发挥决定性作用。促进省长取得良好绩效倡议是一个在这些成功基础上建立的机制，它是最有可能减少罂粟生产的办法之一。不幸的是，只有少数捐助者资助这项倡议，因此需要其他捐助者更多的支助。假如上述预报能够成为现实，2009

年将是罂粟生产连续两年总体下降的年份，在此之前，罂粟生产曾经连续增长五年。

92. 新的农业部长决心扩大农业生产，并为这个被忽略的部门注入活力。我们已经看到卫生和教育部长在国际社会支助下，如何下决心在阿富汗的这两个部门取得的结果。在新的农业、商业和财政部长的努力下，我也深信，阿富汗政府的经济团队能够更有效地协作。这能够更有效地实施阿富汗的各项战略，并能够促进经济增长。

93. 人们必须从许多关于阿富汗南部不稳定状况的报告中看到这些积极的动态，这些动态既不是偶然的，也不是微不足道的。相反的，这是在巴黎会议上大家关于阿富汗的具体共识所产生的结果，也是后来积极施加常常是暗中的压力来履行巴黎的承诺所产生的结果。这些不显眼却是确凿的结果是我对上述战略具有信心的原因。

94. 就联合国来说，在过去一年里，联阿援助团不断改进，以便更好地满足对该特派团所抱有的期望。作为联阿援助团的团长，我的特别代表已经重新改组该特派团，以满足 2009 年的需求。我感谢大会理解这种改组需要大量增加资源。

95. 联阿援助团的工作人员仍然是该特派团的关键资源。我赞扬他们的决心和辛勤的工作，我也感谢援助团的所有合作伙伴，包括联合国国家工作队及其他人道主义机构。最后，我特别感谢我的特别代表凯·艾德的献身精神、不屈不挠和睿智敏锐。感谢会员国及其他国际组织向他及援助团的工作继续提供的支助。