



大会
第六十四届会议
议程项目 17
阿富汗局势

安全理事会
第六十五年

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. 本报告根据大会第 64/11 号决议以及安全理事会第 1917(2010)号决议提交。安理会在该决议中决定将联合国阿富汗援助团(联阿援助团)的任务期限延长至 2011 年 3 月 23 日,并请秘书长每三个月报告阿富汗境内的事态发展。本报告审查 2010 年 3 月 10 日上一次报告(A/64/705-S/2010/127)以来的阿富汗局势和联阿援助团的活动。

2. 本报告概述审查期间的政治与安全重要动态,包括全国协商和平大国民会议、全国立法选举的筹备工作、制订国家警察战略以及与阿富汗有关的区域和国际事件。

二. 阿富汗政治与安全重要动态概述

3. 阿富汗政府按照其在 2010 年 1 月 28 日伦敦阿富汗问题会议上作出的承诺,继续以新的决心努力改善安保状况、重返社会及和解、为议会选举开展筹备工作并进一步加强区域合作。2010 年 7 月 20 日将在喀布尔举行的会议筹备工作正在进行之中,包括在 4 月底公布的一份“和平与重返社会方案”高级草案;其他领域仍需获得进一步的重视方能出现实质性的进展,方能及时实施阿富汗政府所致

* 由于技术原因于 2010 年 7 月 23 日重新印发。



力的雄心勃勃的改革议程。

4. 为了争取各方广泛认可其和平计划，阿富汗政府在6月2日至4日期间召集了协商和平大国民会议，来自阿富汗社会各行各业和各机构的1600名代表参加了这次会议。国际组织和外国使馆也受邀观察开幕和闭幕会议。这一由阿富汗人领导的活动旨在帮助确定阿富汗内部对话的框架，并推动各方就和平进程的各种机制开展讨论，包括和平与重返社会方案。

5. 教育部长 Farooq Wardak 牵头就大国民会议的代表性展开了密集的磋商。与会代表包括议会议员、省长、省议会成员和地区代表，以及妇女团体、民间社会、学术和文化机构、神职人员、包括库奇人(游牧族群)和哈扎拉人在内的少数民族团体与来自巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国的难民团体。卡尔扎伊总统将女性与会者的配额从13%增加到20%(最后共有347名妇女与会)。

6. 尽管在开幕会议上遭到火箭弹袭击和未成功的自杀式袭击，大国民会议仍如期举行。与会者达成了16个要点的最后公报，认可卡尔扎伊总统的倡议，就如何恢复和平举行一次全国性对话，并建议阿富汗政府制定多边和平方案作为实现可持续和平的国家战略。决议还要求阿富汗政府和国际部队释放“基于不可靠的报告和未经证实的指控”而遭拘禁的阿富汗人；从安全理事会第1267(1999)号决议所设制裁名单中移除阿富汗反对派的名字；并保证和平进程参与者的安全与保障。大国民会议感谢国际社会在阿富汗重建中的合作，并欢迎国际社会继续为阿富汗人主导的和平与和解进程提供支持。

7. 和平与重返社会方案草案包含多种方法，包括审查根据安理会第1267(1999)号决议拟定的名单、政治和解、流放到第三国、向单独投诚的叛乱分子提供过渡性援助、社区发展项目、创建农业与环境保护队、职业培训和去除激进狂热的方案等。

8. 总体而言，塔利班对于和平与和解建议反应消极。3月18日，由 Qutbuddin Helal 领导的阿富汗伊斯兰党代表团与卡尔扎伊总统、议会和前塔利班成员以及国际社会的一些代表举行了会谈。

9. 阿富汗政府将喀布尔会议构想为与阿富汗人民签订的契约，打算提出一个由阿富汗人主导的改进发展、治理和安全的计划，包括优先方案以加强服务的投送。虽然这次会议不会是一次认捐会议，但预计捐助方的捐助方案将为这些计划提供支持，并致力于援助实效的原则。将通过协调和监察联合委员会(协监委)及其常设委员会筹备这些计划和会议的具体成果。

10. 4月17日，由联阿援助团斡旋的“实施指导原则”正式发布，作为2月17日关于选举法的总统令的附件之一(亦见下文第三节)，为9月份的立法选举开展的筹备工作就此启动。这些筹备工作有助于缓和国民议会下院(人民院)和前总统之间因前者否决3月31日总统令而引发的长达数月的宪法辩论，后者就这一否决行为是否合乎宪法规定提出了反驳。

11. 在报告所述期间，独立选举委员会顺利开展了人民院选举(4月20日至5月6日)的候选人登记工作，没有发生任何意外事件，在初步登记的2635名候选人中，有400人是妇女。这一数字确保女性候选人将至少填补全部68个分配的席位，并有可能赢得额外的席位。在最后一周里，由于独立选举委员会开展了有效的公共宣传运动，女性候选人的数目显著上升。与2005年的议会选举相比，女性候选人的比例有所增加，当时在2707名候选人中仅有328名女性。
12. 选举投诉委员会在5月24日的第一项决定中，要求独立选举委员会向226名被排除在外的候选人解释其竞选申请的不足之处，并为他们提供纠正不足之处的机会。有一百八十八名候选人修正了他们的竞选申请并列入了第二份初选名单。
13. 选举投诉委员会已确定设在所有34个省份的选举投诉委员会的未来委员和支助人员。5月29日，总统批准了113名各省选举投诉委员会委员的任命，其中有6名委员是女性。与此同时，从5月12日开始，选举投诉委员会将审理对候选人名单的质疑意见，预计于6月10日结束。由独立选举委员会主席领导的评审委员会(成员包括内政部和国防部以及国家安保局的代表)向选举投诉委员会提交了85名候选人的名单，建议从初选名单上删除他们的名字，因为他们与非法武装团体有联系。这些候选人获得了在6月4日之前向选举投诉委员会上诉的机会。此外，还有126项对初步候选人名单的质疑意见已提交选举投诉委员会裁决，其中包括24项对与非法武装团体有联系的候选人提出的质疑意见。
14. 在国民议会立法议程的其他领域，在经过深入的讨论之后，人民院于4月24日批准了1389财政年度订正国家预算(2010年3月至2011年3月)。6月9日人民院核可了卡尔扎伊总统为宪法监督委员会提名的候选人。该委员会是阿富汗宪章第157条要求的，由7名成员组成，需要有5名成员形成法定人数。有了5名核可成员后，委员会便可开始工作。总统尚未提出内阁空缺职位的候选人姓名。内政部长辞职后，内阁现有12个空缺职位。与此同时，长老院对全国各地造成平民死亡的安全事件给予谴责，促使各方就外国军队的法律地位问题进行了讨论。
15. 为了发展阿富汗的安全部门，必须制定一个涵盖范围广泛的政策框架，并在其中纳入一项国家风险评估。这是阿富汗国家安全政策和伴随战略的基础。联阿援助团与负责协调拟定阿富汗政府安全部门政策框架的阿富汗国家安全委员会携手合作，为起草国家风险评估提供了反馈意见和建议。
16. 联阿援助团还为内政部制订国家警察战略和国家警察计划作出了贡献。内政部还核准了该部和阿富汗国家警察的人员配置图(Tashkil)。阿富汗在伦敦会议上作出承诺，将核准国家警察战略，从而在建立一支能够同时履行民事警察和反叛乱职能的国家警察部队方面迈出了重要的一步。国家警察计划和Tashkil反映出有必要平衡内政部和阿富汗国家警察因行政改革而增聘的人员。预计北大西洋公约组织(北约)培训团、阿富汗联合安全过渡指挥部和欧洲联盟警察特派团将提供充足的资源，以协助内政部应对这一双重挑战。

17. 阿富汗政府发展阿富汗国家安全部队的增长与改革计划仍然是国际军事部队和捐助者所支持的战略目标。阿富汗国家警察和阿富汗国民军的进展稍走在中期目标的前面，目前正在朝着伦敦会议上商定的目标顺利进展，即在 2010 年 10 月之前建立 109 000 人的阿富汗国家警察和 134 000 人的阿富汗国民军，在 2011 年 10 月之前建立 134 000 人的阿富汗国家警察和 171 600 人的阿富汗国民军。

18. 今年发生的安全事件总数明显高于往年，与季节性趋势背道而驰。出现这种情况的原因是 2010 年第一季度在南部地区开展的军事行动增多，以及反政府分子在阿富汗东南部和东部地区开展的重大活动增多。军队仍然把重点放在南部地区以及赫尔曼德中部和坎大哈的行动上。扩大阿富汗政府的控制地区仍然是首要目标。这一方法成功的前提是及时进行加强治理的努力和提供与长期发展有关的服务。这就需要加强阿富汗国家安全部队和非安全部委之间的系统性合作，以及国际安全援助部队和国际社会提供的协调、连贯和包容性的支持。

19. 大多数事件仍然涉及到武装冲突和简易爆炸装置，两者各占报告事件的三分之一。简易爆炸装置事件的增长是一个令人担忧的趋势，2010 年头 4 个月期间记录的此类事件与 2009 年同期相比增长了 94%。自杀式袭击的发生频率约为每周 3 起左右，其中半数发生在南部地区。据记录，复杂的自杀式袭击事件每月约发生两次，超出了 2009 年期间每月一次的平均水平。在喀布尔和赫尔曼德省开展的两次自杀式袭击针对国际平民居住的宾馆。向更为复杂的自杀式袭击的转变表明，与基地组织有关的当地恐怖主义网络的能力有所增强。叛乱分子在对平民百姓构成的威胁方面紧随其后，平均每周开展 7 次暗杀，其中大部分在南部和东南部地区。与 2009 年同期，暗杀行动增加了 45%。在南方，叛乱分子在坎大哈市开展了针对公务员、神职人员和长老(包括副市长和农业合作部部长)的高调暗杀行动，旨在确立对城市居民的控制。

20. 在 4 月 22 日至 23 日的塔林会议上，北约成员国的外长们商定了一个将安保责任从国际军事部队逐步移交给阿富汗国家安全部队的框架，移交工作将建立在安全方面的可持续进展和阿富汗国家安全部队能力的持续进步基础上，同时考虑到其它因素，包括发展、治理、法治的状况以及部落和种族群体之间的代表平衡性。国际安全援助部队指挥官和北约高级文职代表将负责制订一项过渡计划和阿富汗-国际安全援助部队联合过渡规划，并将其提交喀布尔会议审议。在 2010 年 11 月底召开的里斯本北约首脑会议上，还将提出明确界定的过渡条件。在国际伙伴继续依照伦敦会议的承诺与阿富汗政府携手合作的同时，过渡安排显然还必须考虑到并适应当地需求和状况的多样性。同样重要的是必须确保过渡计划的非安全部分反映阿富汗的治理和发展优先事项并与其保持相一致。联阿援助团将与阿富汗和国际安全援助部队合作伙伴开展紧密合作，为这一努力提供支助。

21. 阿富汗政府和主要利益攸关方继续努力推动开展更广泛的区域合作，以期对阿富汗的安全与发展产生积极影响。阿富汗和该区域各国的外交接触大大增加，

与印度和中国就双边和区域合作开展了高级别政治对话，并增加了与伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦互访的频率。卡尔扎伊总统在 3 月 23 日至 25 日访华期间与中国领导人讨论了反恐斗争，并签订了经济合作领域的大量协议，包括技术培训和阿富汗对华出口优惠关税等。卡尔扎伊总统于 4 月 26 日至 27 日期间访问印度，与印度总理曼莫汉·辛格进行了讨论，重点放在阿富汗政府的建设和和平战略上。

22. 4 月 21 日至 22 日，由加拿大赞助的迪拜进程的后续会议在迪拜举行。阿富汗和巴基斯坦政府官员审查了主要边境过境点的现代化状况，讨论了建设新的海关货场和绕行道路以及制订边界综合管理战略等问题，以期达到国际货币基金组织关于确定政府在边界控制上的作用和责任的基准。

三. 联合国阿富汗援助团和联合国国家工作队的活动

A. 政治活动

23. 我的新任特别代表斯塔凡·德米斯图拉于 3 月 13 日抵达喀布尔，并立即与阿富汗政府开展讨论，了解他们有关联阿援助团开展活动支持阿富汗的自主权和领导权的观点。鉴于第 1917(2010)号决议中所规定的优先任务和即将到来的由阿富汗人领导的重大活动(即协商和平大国民会议、喀布尔会议和全国立法选举)，联阿援助团确定了 4 个优先事项(“3+1”优先事项)，为联合国协助阿富汗政府和人民奠定可持续和平与发展的基础的整体作用提供支助，同时继续开展有关人权和人道主义事务的现行努力。三个政治优先事项包括选举支助、和解和重返社会以及区域合作；第四个优先事项是援助的一致性。

24. 为确保联阿援助团的实地部署在配置、资源和支助方面获得必要的指导，推动特派团优先任务的实施，我的特别代表开始在各个地区开展外联工作。他在访问加德兹、霍斯特、马扎里沙里夫、坎大哈和赫拉特时会见了联合国工作人员、当地社区和当局，重申联合国致力于通过扩大实地部署和建立同阿富汗人民的长期关系来加强在这些领域的推动和外联作用。

选举援助

25. 3 月 6 日，卡尔扎伊总统要求联阿援助团按照安全理事会第 1917(2010)号决议，为人民院选举提供技术和后勤支助。安理会在该决议中重申，联阿援助团在总体协调为选举进程提供的国际支助方面应发挥主导作用。但是，由于人民院在 3 月 31 日否决了 2 月 17 日的总统选举令，此后在选举法的地位方面又一直含混不清，国际社会推迟了为这些选举提供资助的决定。

26. 通过我的特别代表的斡旋，联阿援助团促成了行政和立法部门解决彼此之间的争端。在与总统、总统办公室、议员和民间社会行动者协商之后，联阿援助团于 4 月 17 日宣布了一项应结合 2010 年 2 月 17 日的法令理解的有关“实施指导

原则”的协定，从而缩小了 2005 年和 2010 年两项法令之间的关键差别。这些指导原则涉及以下方面：(a) 加强独立选举委员会；(b) 选举投诉委员会的构成和表决程序；(c) 有关人民院的妇女代表比例的规定。

27. 4 月 5 日，卡尔扎伊总统任命 Fazel Ahmad Manawi 担任为新的独立选举委员会的主席，随后于 5 月 4 日任命 Abdullah Ahmadzai 为选举事务主任。这些任命受到了阿富汗选举利益攸关方的好评。此外，阿富汗总统还确认了由我的特别代表提名的两名国际委员被任命为选举投诉委员会的成员（该委员会共有 5 名委员），这两名国际委员是南非宪法法院前成员 Johann Kriegler 法官（南非）和伊拉克独立选举委员会前成员 Safwat Sidqi。选举投诉委员会是根据总统令于 4 月 18 日成立的，两名国际委员于 5 月 20 日抵达后，该委员会已全面开展运作。

28. 有关议会中的妇女席位的一项规定已获得澄清，以确保至少为妇女保留宪法中预留的 68 个议会席位，但不对妇女比例设上限。此外还已经获得保证，如果一名女性候选人赢得了非预留席位但无法就任民选公职，有关的席位将分配给获得最高票数的下一位女性候选人。

29. 根据这一谅解，我的特别代表建议国际社会发放所筹资金，以便启动所要求的技术和后勤援助。5 月 11 日，捐助界和独立选举委员会主席出席了项目最后文件的核准仪式，该文件规定，联合国开发计划署（开发署）应提供重点更加突出的援助。目前在资源方面仍然存在 5 000 万美元左右的缺口（预计的预算总额为 1.5 亿美元），但预计将由捐助者全部填补。

30. 联合国认可独立选举委员会在选举过程中的领导作用，并将推动和协助阿富汗提高现有能力。联合国将进一步协调为独立选举委员会提供支助的国际选举援助，确保提供选举援助的业务连贯性和有效性。开发署将牵头协调筹备和开展选举工作所必需的各类活动，包括但不限于业务规划、采购、开发程序、培训和后勤工作。联合国还将为针对其它重要利益攸关方的辅助性支助活动提供协调，如选举观察员、政党和媒体。在安全许可的情况下，开发署还将向 8 个区域中心部署国际工作人员。

31. 联合国将按照安全理事会第 1917(2010)号决议，继续与阿富汗各机构一起，从 2009 年和 2010 年的选举中汲取经验教训，开展更长期的选举改革。这对于加强未来选举的基础和在涵盖范围广泛的国家建设议程中实现民主进程的制度化而言至关重要。

32. 开发署正在为所有 34 个省份全部建立选举投诉委员会及其人员配置工作提供援助。尽管面临安保方面的挑战，有 4 个南部省份正在开展支助工作人员的招聘工作。还有 12 个省份尚未成立省选举投诉委员会的办事处。

重返社会与和解

33. 联阿援助团继续支持由阿富汗人领导的和解和重返社会进程。在与 Stanekzai 部长、总统特别顾问以及和平与重返社会方案主任初次会晤时，我的特别代表同意支持推出该方案。应阿富汗当局与协商和平大国民会议筹备工作领导人 Farooq Wardak(教育部长)的要求，联阿援助团为大国民会议的工作活动提供了技术援助。

34. 4月22日，阿富汗政府向相关利益攸关方提供了一份和平与重返社会方案的项目文件执行摘要。执行摘要建议联阿援助团为联合秘书处提供支助，该秘书处将开展该方案的日常业务工作，并出席各省和平、和解和重返社会委员会的会议。执行摘要还提议，目前由阿富汗政府和联阿援助团担任共同主席的常设安保委员会应向该方案提供战略建议。联阿援助团为方案的设计提供了政策投入，并主办了非正式捐助者协调会议，以促成阿富汗政府和捐助伙伴之间达成共识。

35. 联阿援助团担负着协助阿富汗人民寻求开展建设性和包容性对话的适当途径、建设有利的政治环境的使命，与此相应，我的特别代表与阿富汗政府一起，接见了3月初来访的伊斯兰党代表团。与此同时，联阿援助团随时准备应请求促成各民族社区代表之间的对话，以帮助平息往日的的不满、消除冲突或紧张的现有根源。

区域合作

36. 根据联阿援助团优先支持区域进程的任务规定以及《伦敦公报》的精神，5月8日，我的特别代表发起了喀布尔丝绸之路倡议，为阿富汗的邻国和近邻国家的大使提供了一个非正式论坛，讨论他们在阿富汗长期稳定领域的共同利益。联阿援助团和阿富汗合作与外交事务部担任论坛的共同主席。论坛与5月27日成立的区域合作中心合作(该中心充当着迪拜进程、中亚区域经济合作计划和区域经济合作会议等区域合作倡议的秘书处)，及时传播来自喀布尔的观点，促进了区域经济合作会议等现有机制的作用，其目的在于推动各种具体倡议以促进区域政治、安全和经济合作，包括建立信任的措施。

37. 我的特别代表继续与邻国和区域各国的大使和使节会晤，就影响到这些国家与阿富汗双边关系的事项开展讨论，为阿富汗的进一步稳定和发展提供支持。他在首次正式出访时访问了巴基斯坦、伊朗伊斯兰共和国和俄罗斯联邦，这些国家都是与阿富汗有着长期紧密关系的重要区域邻国和接壤国，都对阿富汗的稳定感兴趣。在这三个国家的首都所开展的讨论，重点都放在联合国的作用和活动、区域参与的重要性和在阿富汗过渡期间确保阿富汗主权和领导作用的重要性。这些访问进一步探讨了双方有实际可能采取联合行动和加强合作(包括毒品管制)的共同关心领域。

38. 我的特别代表赞赏地注意到伊朗伊斯兰共和国在处理贩毒问题方面采取的积极步骤，这与伊朗振兴“三角倡议”的意愿不谋而合，而该倡议展现出了进一

步合作的潜力。他还赞赏巴基斯坦在联合国毒品和犯罪问题办公室推动的“彩虹战略”框架内持续开展积极合作，并注意到缉毒部队 2010 年 3 月 21 日在卡拉奇缴获 15 800 公斤乙酸酐的卓越战绩。我的特别代表还欢迎俄罗斯联邦在这一问题上与该地区开展进一步接触的积极立场。

援助一致性

39. 作为协调和监察联合委员会的共同主席，我的特别代表要促进国际社会更一致地支持阿富汗政府的发展和管理优先事项，同时支持努力增加通过阿富汗政府提供的发展援助的比例，以及努力提高阿富汗政府使用这些资源的效益和透明度。援助协调是阿富汗政府的功能和责任，联阿援助团的作用是支持政府承担具有挑战性的任务，特别是确定轻重缓急，建立一个阿富汗领导的协调框架，迎接这些挑战。联阿援助团力求推动和促进让捐助者的活动同阿富汗的优先事项配合起来，并在必要时促请注意工作的差距和重复。援助团与联合国各机构，基金和方案一起，支持提供援助，特别支助阿富汗机构在国家 and 地区级别上的提供能力。

40. 在本报告期间，政府在优先重视阿富汗国家发展战略方面取得重大进展，在喀布尔会议之前，落实了公共财政管理和实施行政能力。三个发展集群的设立，是侧重政府努力，专心于重建和发展的优先目标，支助经济增长和创造就业机会，特别是协助生活在城市中心外的人口。18 个部委超出了伦敦会议上的最初预期，正从事农业和农村发展集群(由农业部长领导)，人力资源开发集群(由教育部长领导)，以及基础设施和经济发展集群(由矿业部长领导)。第四个集群，治理，也已建立，但还没有制定一项战略和优先领域；截至 6 月 1 日，集群领导还有待明确。集群办法展示出国家领导和拥有拟定协调一致的反应，满足阿富汗发展需要的工作。它还使各个部委进行协作，确定共同目标，同时开展重点活动和编有经费的国家方案。联阿援助团在支持发展集群方法和优先事项方面发挥积极作用。

41. 伦敦会议承诺逐步把发展筹资转至中央预算，这对于一个几乎 80%的发展援助流量不在政府预算内的国家而言，仍然十分关键。财政部提出了一系列雄心勃勃的改革举措，更好地管理编入预算的援助，包括方案设计，预算执行，根据明确的结果测量业绩。同时，它继续力主让捐助者提供“预算外”发展活动的详细资料，否则，就不能有效和可预测地计划和管理国家发展战略。

42. 改进信息交流只是发展相互负责的伙伴关系的第一步。还必须让捐助活动更多地配合政府的优先事项，把短期稳定项目转为中期可持续性方案。总之，我们关注我们的共同活动给普通阿富汗人的生活带来的影响，正待此时。在喀布尔会议上，政府将提出一套援助效益原则，用于预算外的援助；还有具体措施，协助建立合作伙伴关系，规划、实施和监测捐助者主导的活动。联阿援助团将重点支持国家和省两级的努力，包括在治安责任从国际安全援助部队的逐步过渡到阿富汗安全部队的情况下。

B. 治理和司法

43. 2010年3月22日，阿富汗内阁批准了国家以下各级施政政策草案。它成了省和县两级政府方案活动的总体框架，是建立当地机构能力，负责任地规划和交付国家优先事项的关键手段。联阿援助团正与地方治理独立局一道最后确定一个执行框架，促进捐助者的参与。联阿援助团和开发署将向所有省长和议会以及部委提供关于该框架实施的技术支持。

44. 政府在国家以下级别准确规划、监测和评价发展的能力，面临着能力和资源限制。联阿援助团与实地的联合国各机构合作，从速调查了省级部门工作组提供服务 and 协调发展活动的的能力。联阿援助团的调查确定了国家以下级别发展的4个趋势。首先，国家以下级别政府的协调能力在许多地方是有限的，因为各机制的运行低于预期。第二，部门战略的协调和实施在保健和教育部门最强，在私营部门发展中相对薄弱。第三，在具有重大安全挑战的几个省，还没有部门工作组或类似的协调机构。最后，在能力建设方案已经实施的地方，无论是联合国机构或其他合作伙伴实施，部门工作组都显示提高了计划、协调和监督部门活动的的能力。

45. 联阿援助团继续努力，在司法部门协调捐助者的援助。喀布尔会议的筹备工作是主要重点。法治是施政集群下4个集群之一，要求三个司法机构起草联合文件，作为集群筹备工作的一部分。没有预期司法部门的项目将在会议举行之前得到充分开发，但联阿援助团将继续与司法机构和捐助社区一道工作，以确定国家司法部门战略内司法改革的共同的优先事项。

C. 人道主义援助，重建和发展

46. 2010年阿富汗人道主义行动计划在2月份推出，要求提供8.70亿美元，以帮助受自然灾害和冲突影响的700多万人。截至6月中旬，行动计划资金达到45.1%。应急基金旨在迅速资助地方应急工作，加强国家和地方非政府组织的反应能力，目前有资金350万美元，由人道主义事务协调厅管理。应急基金资助的三个项目，价值498 000美元，帮助受洪水影响的人口。

47. 在2月，赫尔曼德省开展军事行动，27 700人流离失所。各部委和联合国执行伙伴登记了流离失所者，向88%流离失所的家庭提供粮食和非粮食援助。世界粮食计划署提供了494 912公吨的家庭口粮，给流离失所的家庭。到4月，流离失所者回返的步伐缓慢，因为该地区持续的军事行动，大量简易爆炸装置，以及人们关注新的权力结构。联合国和非政府组织伙伴继续密切留意局势，更新应急计划和补充预先存放的物资。审查了赫尔曼德省的人道主义工作，结果显示三个主要的优势：各机构间改善了协调和信息共享，预先存放的物资充足，成功实施了登记和核实的联合系统。这促成了援助更为迅速和有效的分配。

48. 坎大哈的军事行动即将开展，成立了由政府各部委和人道主义团体组成的应急委员会，应对人口流离失所和人道主义需求。准备工作包括预先存放物资，更新应急计划，并与社区领导人增加接触。

49. 在本报告所述期间，48 000 名阿富汗难民通过联合国难民事务高级专员办事处(难民署)自愿遣返计划从巴基斯坦返回。此外，2 000 人已经从伊朗伊斯兰共和国返回。经难民署援助返回的每一名阿富汗人，都收到平均 100 美元的现金津贴，数额取决于其原籍地有多远。目前仍有大约 270 万注册的阿富汗人在巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国，其中许多人在两个国家已经生活了 20 多年。5 月期间，难民署、阿富汗政府和巴基斯坦同意延长关于在巴基斯坦登记的阿富汗难民自愿遣返的三方协议，延至 2012 年 12 月 31 日。根据协议，三方再次重申致力于阿富汗难民自愿，循序渐进和有尊严地返回家园。

50. 5 月 9 日至 17 日期间，瓦尔达克省哈扎拉人和库奇人之间发生暴力事件，造成 4 人死亡，还烧毁房屋，致使人员流离失所。5 月 18 日，政府代表团访问了该地区。与当事各方达成协议，并经 5 月 19 日总统法令，加以正式确定，呼吁停火，下令库奇人离开有争议的地区，并安排赔偿双方村民和遭受损失的库奇人。截至 5 月 25 日，阿富汗国家灾害管理局向 1 200 个家庭提供了粮食援助。难民署提供非食品项目，自冲突发生后援助了约 250 个家庭。联阿援助团正在与省和县一级的所有利益相关者接触，促进法令的执行。

51. 4 月 20 日萨曼甘省发生了 5.3 级地震，损坏或毁坏了 3 000 栋房屋。在与地方当局合作，人道主义方面迅速调集食品、住房、非食品物资和医疗援助。粮食计划署提供人道主义向 1 700 个房屋被摧毁的人家提供粮食援助。大雨和洪水加剧了地震造成的人道主义需求。粮食计划署应对该国许多地区的水灾，开始向 11 个受灾省份约 12 000 个受洪水影响的(7 万人)提供紧急粮食援助。

52. 自 2010 年 1 月，粮食计划署向 576 660 名儿童提供高能量饼干和学校膳食，提高入学率和稳定上课率。以工换粮活动雇用了近 56 580 人(339 471 受益人)恢复灌溉水渠，水道和支线道路，并种植树苗。此外，1 万人，其中大部分是妇女，接受了技能培训。

53. 4 月 4 日，纪念了国际防雷宣传日，我的特别代表出席了活动。2010 年 1 月至 4 月，联合国支持的阿富汗排雷行动协调中心及其合作伙伴，销毁 7 279 枚杀伤人员地雷，292 枚反坦克地雷和 272 081 件战争遗留爆炸物；为 33 个社区清除了战争遗留爆炸物，并向阿富汗 135 462 名妇女和女童，180 604 名男子和男孩提供了地雷风险教育。到 5 月 31 日，中心及其合作伙伴清理了 11 736 个已知的阿富汗危险区的 43%。

54. 4月7日世界卫生日,4月24日开始的预防接种周,4月25日的世界防治疟疾日都突出表明,阿富汗政府为确保全国儿童不感染致命疾病取得了进展。通过联合国儿童基金会(儿童基金会)和世界卫生组织(卫生组织)的援助,2700多个接种人员通过固定保健站提供常规免疫服务,在全国开展外展活动和流动活动。2010年2月开始脊髓灰质炎疫苗接种,总共6轮,今年计划接种770万个儿童,比2009年超过20万名。

55. 联合国毒品和犯罪问题办公室(禁毒办)正在监测影响该国南部罂粟收成的疾病,早期的结果表明,疾病没有影响其他(合法)作物。禁毒部长、禁毒办和合作伙伴正在进行调查,评估疫病的程度及其对收获和鸦片价格的影响。一个令人担忧的因素可能影响2011年的收成:因情况不明,加上鸦片病虫害,出现了投机价格。阿富汗首次大麻调查结果于2010年3月30日公布。阿富汗的大麻种植面积估计为10000至24000公顷,说明每年大麻树脂生产能力为1500至3500吨。结果表明,阿富汗的34个省中,有17个省大规模种植大麻。缉毒积极的趋势仍在继续,阿富汗西部边境缉获的数量大幅增加。同时,阿富汗化进程已经深化,阿富汗缉毒警察首次积极参与协调国际缉毒会议,从而加强了区域协调,开展了几个活动。禁毒培训学院完成了“培训教官方案”,阿富汗今后将拥有禁毒培训学院。禁毒部第一次向国际社会做了简报,今后将定期提供简报。

D. 人权

56. 联阿援助团的任务是监测和协调努力,保护平民和支持更广泛的人权,特别是妇女的权利,这符合安理会第1325(2000)号决议,儿童仍然是一个优先事项。我的特别代表已委托阿富汗独立人权委员会、妇女网络、非政府组织、民间社会代表、社区和宗教领袖,以确保阿富汗人民的声音在正在进行的阿富汗领导的进程中得到聆听。联阿援助团一直支持宣传活动,促进妇女参与决策,确保妇女权利问题仍然是当务之急。

57. 2010年4月至6月,联阿援助团记录了395起冲突造成平民伤亡,比2009年同期下降1%。反政府分子仍然是造成平民伤亡的最大杀手,从上次报告期间的67%,上升到70%。在大多数事件中,反政府分子对平民广泛进行暗杀,绑架和处决。亲政府部队的行动造成平民伤亡,因为“武力升级”,平民在军事检查站或在军车队附近被打死打伤。国际安全援助部队指挥官下令采取多项措施,以尽量减少人员伤亡,其中包括加强公共宣传,让人们了解军事车队给予的警告信号,加快执行非致命警告方法,以及重申2009年7月战术指令,限制使用武力。

58. 几个国际安全援助部队派遣国已实行了国家各项警示，执行“2006 年国际安全援助部队关于扣留非国际安全援助部队人员的标准作业程序”，其中规定军事行动期间扣留人员最长时间为 96 小时，届时，国际安全援助部队要么释放人员，要么移交给阿富汗当局。在这方面必须对阿富汗当局长时间拘留人员的行动进行适当的司法/法律监督。

59. 5 月 9 日，过渡时期司法协调小组举办了“被害人的尔格司法大会”，以提供一个论坛，让受害者讲述遭受侵犯的痛苦经历，确定在和平与和解进程中如何处理暴力遗留的问题。在总结发言中，与会者呼吁政府执行“和平，正义与和解行动计划”，采取具体措施结束有罪不罚，废除大赦法，在和平与和解进程中听取受害者的声音。

E. 保护儿童

60. 国家工作队记录核对了 420 多起严重侵犯儿童权利的事件。在与冲突有关的暴力中，332 名儿童被打死或致残，比上次报告期有所增加，主要原因是赫尔曼德省、东部省和东北省份增加了军事活动。反政府分子更多使用简易爆炸装置和开展自杀式袭击，造成几乎 60% 的儿童伤亡。24 名儿童在反政府分子和亲政府部队交火中丧生。

61. 全国各地对学校的袭击一直增加，北部、东北、南部以及中部地区最多。72% 的事件是反政府分子造成的，其中包括恐吓学生和教师，在学校放置简易爆炸装置，绑架、殴打和杀害学校工作人员，纵火以及暴力袭击学校等。

62. 阿富汗安全部队和地方自卫队招募儿童一事是个问题。从积极的方面看，内政部长 4 月 25 日发出行政命令，禁止国家警察招募儿童，并对招募儿童的指挥官采取惩罚措施。

F. 特派团的行动、支持和安全问题

63. 联阿援助团审查了其组织结构调整工作，以更有效地落实确定的优先事项和确保交付方案的能力，同时采取一切措施，尽量减少人员接触更多的安全风险。卓有成效地完成工作，提供支助服务，仍然是个挑战，因为 2009 年 10 月 28 日喀布尔巴赫塔宾馆遭袭击后，迫切需要应急措施，而且经常限制流动和人员不足也限制了工作。

64. 反政府分子继续威胁可能袭击全国各地的联合国目标，这一威胁很可信。正在直接恐吓和绑架参与援助工作的国家工作人员，这继续阻碍方案在实地的执行。内政部和当地社区长老密切合作，4 月 15 日在巴格兰省被绑架的 5 名阿富汗籍联合国工作人员获得释放，5 月 18 日安全地回家。

65. 安全环境动荡不安，意味着联合国人员、资产和业务面临高安全风险。应总部要求，联阿援助团和联合国国家工作队进行了审查，以确定哪些活动十分关键，以保证国际工作人员的存在，并考虑到现有的安全威胁。许多工作人员在巴赫塔宾馆遭袭击后已搬迁，并返回本国，联阿援助团审查了其工作人员人数，以确保留在阿富汗的人员安全有保障。这次审查认为，在任何特定时间内，在阿富汗的实质性工作人员实际人数不会大幅减少。

66. 联阿援助团正在努力让外地办事处支助“3+1”的重点，特别是促进和便利省级的援助协调，支助地方当局的治理和开发活动，包括能力建设，增强执行(如条件许可)“一个联合国”的做法，协助捐助者与政府实地优先事项的协调。

67. 特派团支助落实任务的最大的一个挑战是，特别是在外地工作地点，需要达到新的“驻地最低运作安保标准”。许多地方不符合这些标准，因此，联阿援助团正在大力推行强化计划。工作进行同时，招聘空缺职位，特别是国际职位，必须小心谨慎，以确保安全办公室和住宅住宿，并遵守关于每个特定方案关键方面不断变化的建议。办公室和住宅安全需要优化增强的安全性风险缓解措施，这不仅包括增加 T-墙，还有更大的考虑，如改善通讯和信息技术，有针对性的航空服务，以及在居住地配备国际武装警卫。

68. 会员国记得，2010 年联阿援助团的预算是在 2009 年 10 月 28 日喀布尔巴赫塔宾馆遭袭击后不久提出的，预算是在袭击之前的安全风险评估范围内制定的。预算资金足以应付未来数月的不测事件，同时进行审查，以确定需要哪些额外的安全改进。秘书处感谢会员国积极考虑增加安全产品，设备和服务的所需资源。

69. 自从联阿援助团有权在中央审查委员会完成进程期间发出限于联阿援助团事务的聘用服务书以来，招聘活动有所改善。3 月 30 日，国际工作人员的空缺率是 42%，本国工作人员的空缺率是 38%，截至 5 月 16 日，分别减至 39%和 30%。然而，招聘仍然是一个令人关注的问题，部分因为候选人不愿承诺在高度安全风险地区服务，缺少统一的服务条件；部分原因是需要先有住处，才能最后发出聘书并前来应聘。招聘和留住足够的工作人员履行职责是个挑战，2010 年 1 月至 4 月间的数字便能说明此点。此期间 28 名新聘人员抵达，但之前却有 21 人拒绝应聘，24 人离职。因此需要进一步努力改善服务条件，加快招聘。在这方面，我也期待着大会即将讨论人力资源管理能够得出积极成果，特别是在服务条件问题上。

70. 目前正在制订一项计划，把一些支助行动转至科威特，与联合国伊拉克援助团设在一处，可能的话在下一季度实施。其目的是在不影响支助执行任务的同时，减少联阿援助团工作人员在阿富汗的总数。该计划还设想改进和扩大通信容量，以及任务区外的灾难恢复和业务连续性的基础。最重要的是，这个后备办公室，

一方面腾出在阿富汗的宝贵住宿空间，一方面提供一个现成业务基础，以供工作人员从阿富汗出于安全原因临时搬出之需。

四. 意见

71. 自从我的上一次报告以来(A/64/705-S/2010/127)，总体安全局势并没有改善。反政府分子继续不分青红皂白地攻击平民目标、政府代表和国际军事部队。简易爆炸装置事件也越来越多，其趋势令人震惊；精心策划的自杀攻击继续发生。军事行动也变本加厉。

72. 尽管安全环境很不稳定，但在本报告所述期间，文职部门仍有一些积极的动态。阿富汗政府发挥领导作用推进政治进程，并逐步实施改革议程，实现由阿富汗人领导的安全、治理和发展。这些是伦敦会议上制定的《阿富汗暂订国家发展战略》中的三大支柱。

73. 阿富汗选举机构已经为仍定于9月18日举行的阿富汗国民议会做好准备。对此我感到鼓舞。独立选举委员会在新人领导下，以新的活力和独立精神开展工作。选举投诉委员会已经在其阿富汗成员和国际成员之间建立良好的工作关系。独立选举委员会和选举投诉委员会彼此合作，平安无事地完成了候选人提名阶段。阿富汗选举机构的加强将使民众对选举进程更有信心，并有助于改善选举，使之更有公信力。特别令我感到高兴的是，候选人的初步名单中有400多位妇女的名字。必须为她们提供足够的安全保护，使其能够平等地参加选举。选举的安全工作依然是一个重要问题，独立选举委员会必须既保护投票中心的安全，又使所有阿富汗人都能参加选举。与此同时，我们必须看到，选举进程一直继续到2010年投票之后。过去几个月虽然对选举进程进行了一些改良，但仍需要进行全面和长期的选举改革。我希望这一工作将列入总统和新议会的议事日程。

74. 我对和平大国民会议磋商会议取得的成果感到鼓舞。这是争取所有阿富汗人共同促进包容各方的对话以实现阿富汗稳定与和平的一个步骤。联合国支持这种国家推动的旨在结束阿富汗冲突的努力，并将在阿富汗当局和人民为和平和包容各方的社会而奋斗的过程中，继续坚定地与他们合作。和平与重返社会方案得到广泛支持和建立和平理事会在阿富汗人中间进行对话是一个良好的开端，需将这两件事进行到底，并纳入更广泛的和解进程。我的特别代表和联阿援助团随时准备应阿富汗政府的请求，进行斡旋和政治外联，支持阿富汗领导的这些进程。目前的普遍共识是，需要从区域着手并在邻国的支持下解决阿富汗的冲突。一个稳定、和平和繁荣的阿富汗符合所有邻国和该区域的利益。我的特别代表和联阿援助团随时准备提供机会，让区域的主要利益攸关方开展对话，并推动有助于阿富汗和平进程的讨论。

75. 如今，阿富汗政府提出了它对请联合国共同主持的喀布尔会议的构想。联阿援助团将帮助阿富汗政府增加流入预算的援助，改善预算外的援助效果，并成功地使阿富汗人进一步领导安全、治理和发展，从而支持阿富汗政府实现其在喀布尔会议上打算对阿富汗人民作出的承诺。

76. 协调一致地提供援助是衡量集体效率的一个标准。只有支持政府工作，争取所有伙伴的参与，才能营造一个真正同心协力提供援助的气氛，彼此都致力于改善向所有阿富汗人提供的服务。国际社会必须作出明确和长期的承诺，将捐助的资源用于可以实现、可信、并由阿富汗人自主的国家优先方案。

77. 阿富汗政府打算拟定贯彻优良捐助原则的机制。为了使阿富汗政府能够实施其优先议程，必须强调在国家和国家以下各级持续和一致地提供建设能力方面的支助。这两个先决条件对加强彼此信任，相信在 7 月 20 日喀布尔会议之后能够进一步加强伙伴关系，支持阿富汗制定的逐步取得进展的路线图至关重要。

78. 虽然阿富汗安全部队有了很大的发展，并且为其发展制定了改革计划，但阿富汗的安全环境依然不稳定。为了配合对安全部门进行全面改革，必须有效治理，并且逐步推进政治进程，与着力军事的做法相对应。联阿援助团继续呼吁有关各方将平民的安全放在首位。

79. 联阿援助团在总部和外地展开的同时致力于与阿富汗政府和安援部队在过渡进程中进行合作。为此，联阿援助团将继续主张作出考虑当地各种需要和条件的安排，将能力建设原则与阿富汗的优先事项和国家进程联系在一起，并且以公平的方式建设一个正常运作的国家。今年是阿富汗过渡期间的重要一年。联阿援助团有责任集中精力做好能够作出最大贡献而且能有效完成的少量优先事项。联合国承诺继续在阿富汗长期存在。但要保持有效存在，就要大量而持续地追加资源，保障我的工作安全。我为特派团领导人积极主动地采取措施减少联合国工作人员的安全风险感到鼓舞。

80. 在每年 3 月延长联阿援助团任务期限的同时，将根据衡量和跟踪进展的基准，提供一份联阿援助团执行任务的进展评价报告。

81. 我愿借此机会，欢迎我的新任特别代表斯塔凡·德米斯图拉和我的政治事务副特别代表马丁·克布勒抵达援助团。我也要在感谢联阿援助团的男女成员和在阿富汗的联合国大家庭的献身精神和坚定态度。