联合国 A/65/783–S/2011/120*

大 会
安全理事会

Distr.: General
9 March 2011
Chinese
Original: English

大 会
第六十五届会议
议程项目 38
阿富汗局势

安全理事会
第六十六年

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. 导言

1. 本报告是根据大会第 65/8 号决议和安全理事会第 1917(2010)号决议提交的，安理会在该决议中要我每三个月提交一份关于阿富汗境内事态发展的报告。

2. 本报告提供了联合国阿富汗援助团(联阿援助团)活动的最新情况，回顾了自我 2010 年 12 月 10 日上一份报告(A/65/612-S/2010/630)以来该国的局势。本报告附件载有一份评估，按照安全理事会第 1868(2009)号决议，说明自我 2010 年 3 月 10 日报告(A/64/705-S/2010/127)以来在实现各项基准和指标方面的进展情况。与我 2009 年 9 月 27 日提交安理会的报告(A/64/364-S/2009/475)中提出的基准相比，衡量进展情况的各项基准稍有修改。现将这些基准按照 2010 年 1 月 28 日在伦敦以及 2010 年 7 月 20 日在喀布尔举行的阿富汗问题国际会议(称之为喀布尔进程)商定的目标和指标以及联阿援助团的任务规定加以组织。

二. 安全局势和政治局势发展

A. 安全局势

3. 和过去数年一样，安全事件的数量仍相当巨大，2011 年 1 月安全事件的数量

* 由于技术原因于 2011 年 3 月 16 日重新印发。

请回收

为 1 664 起，而 2010 年平均每月为 1 620 起，2009 年平均每月为 960 起。武装冲突和简易爆炸装置的使用占事件的绝大多数。截至 2010 年年底，自杀袭击平均每周为 2.8 起，而截至 2009 年，此类袭击平均每周为 2.6 起。2010 年最后两个月和 2011 年 1 月，绑架和暗杀事件继续发生。在本报告所述期间，南部的坎大哈市及其周边地区始终是发生此类事件的中心地区，共发生 20 起自杀式袭击和 33 起暗杀事件。该市也是阿富汗国家安全部队和国际安全援助部队(安援部队)活动的中心地区。

4. 阿富汗国家安全部队和国际部队强化了行动。据报亲政府部队给反政府分子网络的中层指挥官造成损失。叛乱分子所控制县的数目下降，在昆都士省和巴尔赫省，阿富汗国家安全部队和安援部队的联合行动赶走了反政府分子。反政府分子的对策是将行动扩展到先前无争议地区。2010 年 11 月，另有 11 个县被指定为对联合国行动而言的高风险县，3 个县被指定为极高风险县。这不仅包括与反叛活动中心所在县毗邻的各县，还越来越包括北方地区。

5. 由于北部和西部省份的安全行动节奏加快，越来越多的反政府分子正寻求参加当地的重返社会方案。反叛分子的反应是增加了对选择与政府和解并重返社会者的攻击。根据评估，阿富汗北部的军事胜利可以持续，与此同时，由于剩余的小股反政府分子采取了不对称战略，包括联合国在内的非军事组织在这些地区的外联工作将继续受到限制。

6. 在南部省份，阿富汗国家安全部队和国际部队继续报告在稳定前反叛分子控制地区方面取得进展。反叛分子针对地盘损失的反应是发动暴力和恐吓非对称战役。由于简易爆炸装置的探测率提高，社区合作增加，反叛分子更多地使用自杀式袭击，而此种袭击对平民和援助组织具有更强的滥杀滥伤作用。与此同时，反叛分子继续袭击政府机构和安全机构。尤其是，反叛分子 1 月份发动自杀式袭击，杀死坎大哈省副省长，2 月份在同一城市对两个警察局发动两次大规模协调一致的袭击，并且还于 2 月份的公务员发薪日在贾拉拉巴德对一家银行发动自杀式袭击。

7. 在喀布尔，日益有效的阿富汗国家安全部队继续限制反叛分子的袭击。虽然 2010 年在首都发生 13 起自杀式袭击(2009 年为 12 起)，但是 2010 年 3 月至 12 月期间，市中心没有发生任何自杀式袭击。不过 2011 年 1 月 28 日和 2 月 14 日发生了针对高级场所的自杀式袭击，阿富汗人和国际人员都常去这些地方。第一次袭击造成 10 名平民死亡，17 人受伤，第二次袭击造成两名试图制止袭击者的武装警卫死亡。这两次事件表明反叛分子企图在首都发动攻击，但是这两次事件同时也显示反叛分子的计划和执行能力下降。

8. 协调和监察联合委员会的下一届常设安保委员会 1 月 16 日筹备会议建议在 2012 年 11 月底之前，将阿富汗国家警察的人数从 134 000 人增加到 170 000 人，

将阿富汗国民军的人数从 171 600 人增加到 195 000 人。截至 2011 年 1 月，阿富汗国家安全部队的实际兵力如下：国民军 152 000 人，国家警察 118 000 人。联阿援助团继续强调，征聘必须基于能力并顾及全国族裔平衡，并且必须通过北大西洋公约组织(北约)阿富汗培训特派团和阿富汗联合安全过渡指挥部以及欧洲联盟驻阿富汗警察特派团提供培训。

9. 2011 年 1 月，内政部长签署了新的国家警察战略，以后还将制订国家警察计划。该战略指导内政部根据其五年战略优先事项继续发展和增加行动能力。优先事项包括训练和教育、警察领导层培养、反腐败、提高警察的生活水平和工作条件、审查组织机构、建立奖励和纪律措施制度。

10. 联阿援助团继续向阿富汗政府和安援部队提供同社区警务计划、包括阿富汗地方警察有关的咨询意见，确保在设立新的社区警察机构之前采取适当的社区外联措施并作出指挥控制安排。2011 年 2 月，内政部批准了阿富汗地方警察行动第七阶段方案，根据该方案可以征聘多达 15 700 人。

11. 阿富汗政府曾决定解散私营安保公司，在 2010 年年底之前将安保责任移交给内政部的阿富汗治安部队。但是在设立逐步停止利用私营安保公司的过渡机制方面遇到困难，该项决定的落实因此耽搁下来。我的特别代表、国际社会和北约表示支持最终解散所有私营安保公司的原则，并支持由阿富汗机构接管安保工作。各方继续致力于设计一个不会对国际组织的安全或对国际捐助方提供必要援助的能力产生负面影响的运作机制。

B. 选举结果

12. 2010 年 9 月 18 日选举的结果经过核证显示，一些强有力的候选人没有获得议会席位，原因或者是独立选举委员会的点票证明他们败选，或者他们因被证明舞弊而失去资格。

13. 一些落选候选人对舞弊以及他们所在选区因为不安全而取消选举提出投诉，这些不安全选区多数位于普什图人占绝大多数的各县。虽然独立选举委员会对选举进行了核证，总检察长办公室仍启动调查进程，收集了包括数百项申诉的档案材料。结果是，总检察长点名 14 名选举官员参与舞弊，12 月 13 日将这些人的档案呈送最高法院。12 月 21 日，最高法院宣布设立专门的特别法庭，明确授权其审理有关选举的申诉，包括总检察长收集到的申诉。独立选举委员会和选举投诉委员会不同意最高法院对选举的管辖权，提出的理由是，根据《宪法》和选举法，这两个机构有关选举事务的决定是最后决定。12 月 22 日，安全理事会发表新闻谈话，欢迎宣布最后结果并期待所有阿富汗机构继续根据相关法律和《阿富汗宪法》，在其明确界定的主管领域内行事。

14. 1 月 19 日，卡尔扎伊总统根据特别法庭的咨询意见，寻求将定于 1 月 23 日举行的议会就职仪式推迟一个月，因为特别法庭要求有更多的时间完成工作。多数新当选议员展示了跨族裔和跨地区界限的团结，要求按计划举行就职仪式。联阿援助团和国际社会强调必须及时举行议会就职仪式，以便行政、立法和司法部门能够继续履行职能。

15. 在总统、当选议员和落选候选人举行的一系列会议期间，我的特别代表进行了斡旋，结果达成了谅解，卡尔扎伊总统得以于 1 月 26 日主持国民议会就职仪式。然而，行政部门和立法部门对于特别法庭作用的解释继续存在分歧，加剧了他们之间不断升高的紧张关系。

16. 1 月 26 日举行了新当选的下院(人民院)和上院(长老院)联席就职仪式，不过占长老院三分之一、由总统任命的 34 名参议员尚有待提名。卡尔扎伊总统在就职仪式演说中强调民族团结和增加自给自足的重要性，演说受到议员们的欢迎。总统敦促议员们重视处理所有族裔公民关切的问题。

17. 1 月 31 日，选举结果核证之后 60 天，选举投诉委员会依法解散。该委员会在最后一次新闻稿中告诫须预防企图非法干预最后选举结果的后果。根据选举法，选举投诉委员会的资产和权限移交给了独立选举委员会。1 月最后一个星期，两个机构进行了经验总结，这项工作应有助于进行民族对话，探索如何加强选举机构并开展对话，以提高阿富汗选举的成本效益和可持续性。

18. 2 月 14 日，总检察长办公室的调查人员在数十名警察陪同下进入独立选举委员会的喀布尔总部，命令查封存放投票箱的所有仓库和独立选举委员会的数据中心。独立选举委员会在该国其他一些省存放投票箱的仓库也被查封。同一天，独立选举委员会发表声明，表示准备与司法当局合作，同时表示对检察官办公室最近各项行动的关切。2 月 15 日，联阿援助团发表声明，表示关切前一天的事件，该事件可能损害阿富汗选举机构的独立。2 月 20 日，总检察长书面通知独立选举委员会，总检察长办公室已经因独立选举委员会未能与特别法庭充分合作而命令选举委员会首席执行官和一名专员“暂停职务”。独立选举委员会的回应是，依照任命这两名个人的法律，只有总统办公厅才能开除他们或暂停其职务。检察长的行动应理解为特别法庭试图在若干省份重新计算选票，独立选举委员会因为法律和实际理由拒绝重计选票程序。

19. 国民议会就职之后，重点是选举上下两院的领导人。1 月 27 日，各省议会任命的 68 名参议员当中的 65 名参议员，在总统任命的 34 名参议员缺席的情况下，开会提名前任副议长穆斯林·亚尔担任长老院议长。下院领导人通过投票而不是协商一致方式选出。在选举人民院议长时进行了长时间的讨论。经过 16

次共涉及 18 名候选人的投票，2 月 27 日，北方昆都士省乌兹别克族人哈吉·阿卜杜勒·拉乌夫·易卜拉希米当选议长。

20. 2 月 19 日，卡尔扎伊总统向长老院提交了 34 名总统任命人员名单，其中包括 18 名前参议员和 16 名新参议员。

21. 提供选举援助的联合国开发计划署(开发署)项目现在的重点是巩固选举机构的能力，维持其机构记忆和可持续性，并加强其独立性。该项目致力于加强这些机构的技术和行动能力，建立可持续程度更高的选举行政管理，减少对国际支助的依赖。捐助方表示支持将开发署的该项目无成本延长至 2011 年 6 月 30 日，作为开发署新选举支助项目设立之前的过渡。

C. 重返社会/和解

22. 阿富汗政府的和平与重返社会努力，包括高级和平委员会和阿富汗和平与重返社会方案，势头日增。在本报告所述期间，高级和平委员会对坎大哈、赫拉特、贾拉拉巴德、伊斯兰堡进行了令人瞩目的高调访问，增加了各方的认识，为和平进程争取支持。联阿援助团通过其赛俩目支持组，为这些访问团提供后勤支持。2011 年 1 月 4 日至 8 日高级和平委员会对巴基斯坦的访问突出表明，阿富汗当局重视吸引所在区域参与阿富汗的重返社会与和解努力。在访问期间，商定巴基斯坦和阿富汗将设立一个联合和平委员会，推动阿富汗的重返社会与和解努力。2 月 22 日至 25 日，高级和平委员会访问了土耳其，以进一步推动有关与该区域各国和解的讨论。阿富汗和平与重返社会方案和高级和平委员会联合秘书处也访问了阿富汗一些省份，以提供信息，支持具体重返社会活动的管理工作。

23. 现已在 27 个省设立了省级和平与重返社会委员会，其中包括公职人员及社区和宗教代表。该委员会的初期目标是外联、开展建立信任活动、谈判和解决冤情。委员会获得了必要经费，现已开始工作。2 月 9 日，楠格哈尔省、库纳尔省、努里斯坦省和卢格尔省的和平与重返社会委员会成员访问了帕尔旺拘留设施，视察已被定罪的反政府分子的拘留条件。巴尔赫省和平与重返社会委员会开始在巴尔赫和 Chahar Bolak 县的两个受反叛运动影响的地区开展外联活动，与各社区和前指挥官举行会议，敦促他们支持和平进程。

24. 武装团体(有时十几个人或更少)继续参加重返社会进程，尤其是在较少受冲突影响的北方各省。根据联合秘书处的资料，迄今已有 960 人参加了该进程。该项进展归功于安全部队的努力和各省当局的外联活动，令人鼓舞地显示阿富汗当局的自主性和领导能力。不过在一些地区，这方面的成功导致叛乱分子升高了对选择与政府和解的社区和个人的恐吓。

25. 在国家一级，财政监督委员会(向联合秘书处报告，其成员包括财政部长、和平与重返社会方案的首席执行官和两名轮值捐助者)迄今批准了七个项目。六个项目是在各部委设立支持方案发展小组。已经批准在巴德吉斯开展一个排雷项目，其部分人员为重返社会的个人。

26. 开发署正在向联合秘书处提供执行和平与重返社会方案的技术援助，管理提供总数为 7 200 万美元国际财政援助的三个主要窗口中的一个窗口。由于获得国际和国家在政策、方案拟订和业务服务领域专门知识的支持，联合秘书处的能力得到加强。开发署还支持联合秘书处落实为八个省提供的财政援助，援助另外 13 个省的工作正在进行之中。由政府和开发署专家组成的一个小组正在启动一些短期项目和长期可持续项目，支持政府成功执行和平与重返社会方案。

27. 1 月 22 日，协调和监察联合委员会常设安保委员会的和平与重返社会特别小组委员会举行第一次会议，高级和平委员会主席布尔汉努丁·拉巴尼及和平与重返社会方案的斯塔内克扎伊部长到场。他们在会上指出，武装反政府力量对最近的和平倡议表示有兴趣，他们还说，需要进一步努力建立信任。他们着重指出，重要的指标是治安情况的显著改善，而不是有多少战斗人员重返社会。他们还承认，在建立政治进程共识和执行方案方面，情况错综复杂。

D. 区域合作

28. 在本报告所述期间，阿富汗政府继续努力在安保、经济发展和贸易领域与该区域各国合作。2010 年 12 月 11 日卡尔扎伊总统在阿什哈巴德出席了关于土库曼斯坦-阿富汗-巴基斯坦-印度天然气管道的政府间协定和天然气管道框架协定的签字仪式，该管道将通过阿富汗、巴基斯坦和印度输送土库曼斯坦生产的天然气。在本报告所述期间，《阿富汗-巴基斯坦过境贸易协定》正式获得批准。

29. 12 月 23 日，卡尔扎伊总统在伊斯坦布尔出席了经济合作组织第十一次首脑会议。他表示，阿富汗已准备好执行设想在该区域建立自由贸易区的经济合作组织《2015 年远景计划》，并要求加强经济合作组织的投资促进工作和私营部门发展。总统宣布阿富汗准备加入经济合作组织的贸易和开发银行。

30. 2010 年 12 月 24 日，第五次阿富汗、巴基斯坦和土耳其总统三边首脑会议在伊斯坦布尔举行。土耳其和巴基斯坦两国总统在会上表示他们支持喀布尔进程。总统们同意在发展、培训、教育、机构能力建设和安全合作领域继续开展三边交往。他们宣布，计划于 2011 年 3 月 19 日至 27 日在伊斯坦布尔进行首次三边城市战实弹军事演习。卡尔扎伊总统还于 2 月 2 日和 3 日访问了印度，出席了德里可持续发展峰会。

31. 1 月 27 日和 28 日，外交部长扎勒迈·拉苏尔访问了巴基斯坦。在一次联合新闻发布会上宣布设立一个联合委员会，作为反恐相互协商进程的一部分。该委员会将由两国外交部长领导，包括两国的高级外交官、军官、情报官和高级和平委员会副主席。在访问期间，双方还商定成立巴基斯坦计划委员会和阿富汗经济部协商进程，探讨互利项目。

32. 阿富汗和伊朗继续进行对话，讨论双边合作，尤其是在禁毒、移徙工人和铁路建设方面的合作。在报告所述期间还进行了定于 3 月份在德黑兰举行首次伊朗和阿富汗贸易展览会的规划工作。

33. 1 月 18 日和 19 日，我的特别代表访问了德黑兰，与伊朗高级官员讨论了从伊朗向阿富汗转运燃料、伊朗境内估计 120 万至 200 万的阿富汗无证移民和毒品管制问题。2 月 8 日至 11 日，我的特别代表第三次访问巴基斯坦，与对话者讨论了在支持阿富汗主导的包容性和平进程方面联阿援助团的作用。

三. 人权

34. 联阿援助团记录到，2010 年有 7 120 名平民因冲突而伤亡(2 777 人死亡，4 343 人受伤)，比 2009 年增加 19%。5 446 名平民的伤亡(占总数的 76%)同反政府分子有关，亲政府部队则造成 840 名平民伤亡(占总数的 12%)。其余 12%的伤亡原因不明。2010 年平民伤亡人数总体上升的原因是，反政府分子更多地使用简易爆炸装置和定点暗杀，军事行动、尤其在南部各省的军事行动加剧。虽然 2010 年国际部队的人数增加，但是与这些部队有关的平民伤亡比 2009 年降低 21%。

35. 平民伤亡绝大多数发生在南部和东南部地区。反政府分子在繁忙道路边上放置的简易爆炸装置和对平民区的自杀式袭击造成的平民伤亡人数最多。针对亲政府部队的车队、建筑和人员的自杀式袭击也造成平民伤亡。反政府分子还针对平民地点发动自杀式袭击，例如 1 月 28 日对喀布尔超级市场的袭击(见上文第 7 段)。亲政府部队使用空袭和夜袭对付反政府分子，有时造成平民伤亡和财产损失。安援部队和政府当局继续考虑各项索偿，并对大多数平民伤亡事件进行联合调查。

36. 2010 年 12 月，联阿援助团发表了同有害传统习俗和《消除暴力侵害妇女行为法》执行情况有关的报告，此后，援助团向政府代表、民间社会和其他方面的对话者强调必须结束此种习俗并改进保护机制。联合国人口基金(人口基金)同内政部和欧盟驻阿富汗警察特派团合作，编写并公布了《预防暴力侵害妇女行为培训手册》。阿富汗警察学校现已将该手册列入培训大纲。

37. 1 月，阿富汗政府印发了妇女保护中心条例草案，其中要求政府完全控制妇女庇护所。妇女保护中心和庇护所为面临暴力和虐待的阿富汗易受伤害妇女和女孩提供了关键的服务。对于确认保护妇女中心的重要性并为其制订标准，该条例草案是一个积极步骤，草案列入了一些对性别问题有敏感认识的规定，同时还列入了人权组织和妇女权利组织关切的一些规定。为了便于阿富汗和国际专家对刑法和条例展开评论，司法部设立了刑法改革工作组，其中包括总检察长办公室、内政部、司法部和阿富汗独立人权委员会的代表。该工作组针对条例草案提出了处理这些关切事项的修改意见，供政府审议。

38. 阿富汗政府正在最后敲定提交消除对妇女歧视委员会的报告。联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)正在协助外交部协调和管理该报告的起草工作，举行同草稿有关的培训和部委间协商。

39. 阿富汗的监狱服刑人口继续增加。2001 年，全国仅有 600 名囚犯。到 2007 年 10 月，这一数字增加到 10 604 人。2011 年的官方数字显示，中央监狱署共关押 18 970 名已判刑囚犯和未判刑的被拘留者，包括 597 名妇女和 281 名儿童。监狱系统是按照关押 10 000 名左右囚犯设计的，监狱服刑人口的增加使已经拥挤不堪的监狱更加人满为患。

40. 阿富汗执法和安全部队任意拘留人员的做法仍是一个令人关切的问题，对法治以及公众对司法和安全机构的信任都产生消极影响。联阿援助团继续收到关于在国家安全局和司法部设施中存在虐待、不经指控或审判而长期关押、禁止与外界接触的羁押、以及不准与辩护律师联系等指控。在一些设施中，尤其是开展扩容和基础建设项目的地方，已经观察到条件和待遇的改善。2010 年下半年，国家安全局设立了监督委员会，审查全国各地设施的条件和被拘留者受虐待的指控。

41. 作出了更多的努力，促进民间社会参与和平、重返社会与和解进程。联阿援助团推动民间社会参与处理同和平与重返社会方案有关的过渡时期司法问题。民间社会团体主张落实它们在 2010 年 11 月联阿援助团赞助的和平、司法与和解会议上提出的各项建议。向高级和平委员会及其联合秘书处提出了定期举行对话的请求。联阿援助团还支持民间社会努力协助省级和平与重返社会委员会。共同目标是确保和平与重返社会方案机制现在和今后都不会阻止严重侵犯人权行为的受害者寻求正义。

42. 联阿援助团和国际捐助者与政府合作，以履行喀布尔进程承诺，即在国家预算中为阿富汗独立人权委员会设立供资机制。设立该机制是为了保证人权委员会的财政和运作独立。2010 年 12 月 13 日，财政部宣布，政府已为阿富汗独立人权委员会拨款 100 万美元，前提是议会批准 2011/2012 年度预算。

43. 2011 年 1 月 30 日，外交部长和我的特别代表签署了防止招募未成年者参加阿富汗国家安全部队的《行动计划》，我的儿童与武装冲突问题特别代表拉迪卡·库马拉斯瓦米女士见证了签字仪式。政府致力于防止招募未成年者参加军队、警察、情报机构和地方警察部队。政府还致力于处理安全部队对儿童进行性暴力侵害以及违反人道主义法杀害或残害民众的问题。我的儿童与武装冲突问题特别代表从乌里玛舒拉(教士委员会)、高级和平委员会、安援部队、北约高级民事代表、捐助者和人权行动者那里获得他们将支持《行动计划》的承诺。高级和平委员会认识到，必须将儿童重返社会纳入和平与重返社会方案，并且必须与非国家行为者对话，讨论立即让儿童离开其队伍的问题。

44. 2011 年 1 月 18 日，儿童权利委员会审议了阿富汗关于《儿童权利公约》执行情况的初次报告。司法部副部长率领一个政府高级代表团前往日内瓦出席相关会议。讨论的重点是一些方面认为许多有关儿童的法律、政策、战略和方案缺乏协调和政府自主性。

45. 在 1 月 28 日对喀布尔的袭击中，阿富汗独立人权委员会失去了儿童权利专员哈米达·巴马吉。巴马吉女士在推动政府与联合国达成关于预防对儿童的性虐待和预防招募未成年者参加阿富汗国家安全部队的协议方面发挥了重大作用。

46. 教育部与联合国儿童基金会(儿童基金会)合作，正在支持不安全地区的 4 000 个学校管理委员会，在这些不安全地区反叛分子近年来关闭了大约 300 至 670 所学校，这些学校已经重新开学。教育部认为，与过去相比，这是一个重大变化，武装反对派看来正在改变对女孩教育问题的立场。

47. 应阿富汗政府的要求，联合国项目事务厅(项目厅)在 2011 年 1 月设立了联合国阿富汗残疾人支助方案。这一多年方案的实施是为了支持劳工部、社会事务部、烈士和残疾人事务部、教育部以及公共卫生部执行阿富汗国家残疾人行动计划。该方案协助政府发展其能力和所需结构，以促进在阿富汗全国各地获得和落实残疾服务。

四. 喀布尔进程的实施情况和援助的一致性

48. 在本报告所述期间，阿富汗政府继续实施喀布尔进程。这一进程的一个要素是制订 22 项国家重点工作方案，这是阿富汗优先发展议程的框架。这些方案借鉴了当前确能获得切实成果的各项活动和国家方案，如全国团结方案。也包含了新的活动领域，如制订一个政策和法律框架，以支持阿富汗采掘业的发展。每个国家重点工作方案均拟订了一项三年战略，包括计划成果、时限和所要求的资助。阿富汗政府认为，要在 2010 年 7 月喀布尔会议规定的雄心勃勃的时限内制定各项国家方案，面临的挑战之一是该政府的技术能力有限。

49. 有六项国家重点工作方案已拟定完毕并进行了成本核算，并已开始与捐助方进行协商。其中二项重点工作方案(公共财政管理和经济改革方案以及阿富汗和平与重返社会方案)已获得认可并开始执行。政府和国际社会认为公共财政管理方案是成功实施所有其他方案的关键；如果没有有效的规划和预算执行能力，政府各部为人民实施和提供优先服务的能力将面临严重的制约。有效的公共财政管理也是捐助方向政府核心预算提供资金的先决条件。这一优先方案迄今为止的经验表明了相关部委与捐助伙伴及早开展协商，确保就政府优先事项达成共识和承诺财政支持的重要价值。

50. 今年 2 月，卡尔扎伊总统呼吁国际捐助方作为一个优先事项支持公务员制度改革，以确保良好治理和提供基本服务。要在实施喀布尔进程方面获得进展，就必须在 2011 年期间作出新的协调一致努力，以支持各级政府的公共财政和行政能力。

51. 政府和捐助方仍然面临的共同关键问题，是国际合作伙伴承诺逐步通过阿富汗预算提供 50%的发展援助，并按照政府重点工作方案调配 80%的援助。在准备敲定 2 月 8 日提交给议会的阿富汗纪元 1390 年(2011 年 3 月 21 日至 2012 年 3 月 19 日)国家预算时，政府就现有和计划的融资承诺与所有发展伙伴进行了双边讨论。国际伙伴对始终没有国际货币基金组织(基金组织)的国家方案表达了关切，这有可能妨碍发展筹资和实现调配承诺。新方案的制订仍然取决于政府与基金组织能否就如何处理已宣告破产的喀布尔银行达成协议。基金组织的一个代表团在 2 月中旬访问了喀布尔，继续与政府谈判。虽然双方就原则问题达成了共识，即解决危机的最快方式是将该银行出售，但对出售应如何融资并没有达成协议。在缺乏基金组织方案的情况下，可能会不支付阿富汗重建信托基金激励方案项下的大约 7 千万美元的付款，该款项直接为政府活动提供资金，支持经济管理和政策改革。阿富汗重建信托基金经常开支筹资窗口的未来支付也正在讨论中。如果不能就喀布尔银行和基金组织新国家方案的条款达成协议，双边捐助方可能将不得不暂停援助或重新确定援助方向。

52. 在面临各项安全、政治和治理挑战的情况下保持政府优先发展议程背后的政治势头十分重要，这是政府于 2 月 10 日至 12 日在贾拉拉巴德举行部长级务虚会的原因之一。务虚会汇集了 22 位内阁部长和高级官员，审查各项国家方案和预算执行的进展情况，并讨论过渡进程。政府审查和讨论的依据，是财政部在每项国家重点工作方案 100 天滚动行动计划的基础上维持的监测框架。这一监测框架包括政府在 2010 年伦敦会议和喀布尔会议上作出的各项承诺的进展情况，也是协调和监察联合委员会审查的依据。

53. 安全责任过渡到由阿富汗领导这一进程(过渡进程)在 2011 年的头几个月里出现了发展势头，这是更广泛的喀布尔进程的要素之一。正在根据北约/安援部

队以及阿富汗政府每月对各省、县的评估结果遴选过渡工作的第一组候选人，这项工作由过渡协调委员会负责人阿什拉夫·加尼博士领导。在联阿援助团的支持下，加尼博士视察了巴米扬、赫拉特、巴德吉斯和巴达赫尚，评估政治、安全、发展和治理情况，并确定各省面临的威胁、风险和机遇。北约/安援部队及其阿富汗同行强调了他们的积极合作以及对各县、省、市是否已可开始过渡达成相近共识。

54. 大家公认，过渡进程能否维持下去取决于在发展、法治和治理方面能同时获得多大的进展。阿富汗政府强调，过渡进程是向一个有效运作的阿富汗国家转变的更广泛进程的一个步骤，得到国际社会长期合作伙伴关系的支持。在上述政府部长务虚会期间，与会者对过渡进程和阿富汗国家发展优先事项之间的联系进行了讨论，达成了一个共识：未来 3 年是将政府和国际社会的努力集中在一系列明确的优先事项上的一个关键机会，这些优先事项通过各项国家方案来实现，为阿富汗城市中心和农村社区带来实实在在的好处。有必要更专注并进行更协调的努力支持基础设施的发展，这一点也得到了强调。政府强调的另一个主题是要避免在过渡时期设立平行近似的结构和进程，特别是在国家以下各级。过渡期规划的一个关键重要因素是，省级重建队如何支持地方当局以及在省、县一级按照政府优先事项和预算机制调整其活动和资金，并逐步向阿富汗机构转移任何剩余职能。

55. 联阿援助团正在为落实政府的各项决定和北约/安援部队—阿富汗政府联合规划过程提供支助。联阿援助团开展过渡工作的方法是基于三项原则：阿富汗的自主权和领导作用；作为规划和执行工作基础的可持续性；所涉主要行为者之间的互补性。联合国在阿富汗的各机构、基金和方案正在审查其部门活动和省级驻留情况，以确定自己具有比较优势的领域，审查的依据是交通便利情况和相对需求，并重点审查得不到充分服务但较为稳定的省份。在这些领域，联合国将加强努力，支持地方当局确定当地的优先事项和需求并为之作出规划，同时有效协调当地的发展领域行为者。

56. 根据阿富汗在援助协调方面拥有自主权和发挥领导作用的原则，联阿援助团继续推动协调一致地进行规划和提供援助。联阿援助团与财政部轮流负责组织捐助机构负责人每周例会，并为政府主导的与捐助伙伴就国家重点工作方案进行的协商提供支持，包括任命一些捐助方协调人来协调国际合作伙伴的投入。喀布尔的正式和非正式援助协调机制非常多，这是一项挑战。联阿援助团正在与设在财政部的协调和监察联合委员会秘书处以及各捐助方合作，建立一个更精简的协调制度，以便可以与有关部委和捐助伙伴进行定期对话，促进喀布尔进程所设想的协调和监察联合委员会发挥更强的监测和监督作用。

57. 修订后的协调和监察联合委员会职权范围允许民间社会和私营部门的代表参加。联阿援助团支持阿富汗民间社会网络建立一个定期参加协调和监察联合委员会的机制。在制订国家重点工作方案时，财政部在联阿援助团的支持下成立了一个工作队，与民间社会组织开展协商，其中许多组织将是地方一级的关键实施伙伴。目前正在为私营部门网络展开一个类似的进程。

58. 在国家以下一级，联阿援助团各办事处继续与省级发展委员会、经济部和有关部委领导的工作组密切合作，支持协调省级发展规划以及省级重建队和捐助方的配套支助。联阿援助团外地办事处与省级发展委员会和各部门工作组在卡比萨省、帕尔万省和瓦尔达克省举行了研讨会，以加强对各自职能以及在协调规划和提供发展援助方面的关系的认识。在帕克蒂亚省，联阿援助团外地办事处与地方当局和省级重建队合作，制订大家都同意的落实项目的程序，这一程序现在将扩展到东南部的其他省份。在赫拉特省，联阿援助团外地办事处为省长和有关部委代表审查省级援助协调机制提供了支持。

59. 支持政府主导的援助协调工作的一个关键步骤是按照卡尔扎伊总统在喀布尔会议上向我提出的要求，加强联合国自身的协调一致。这方面的第一个步骤，是制订一个综合战略框架。综合战略框架进程借鉴了通过联合国发展援助框架和联阿援助团的任务规定而规划的行动，并考虑到联合国发展和人道主义行动的核心原则。确定综合战略框架在阿富汗工作重点的标准是与喀布尔进程的符合情况、本组织的比较优势以及进一步加强组织内协同作用的空间。已确定了五个优先领域：和平、和解和重返社会；治理和法治；人权；可持续生计；孕产妇和新生儿保健。此外，联合国国家工作队还在妇女署的领导下，开始按照联合国“一体行动”的办法，在戴孔迪省试行阿富汗妇女国家行动计划。16 个联合国机构通过了干预措施共享平台，并正在为此制订一项共同执行计划。对紧急医疗和福利需求的快速反应由儿基会、世界卫生组织(世卫组织)和人口基金作出。按照阿富汗领导和自主权的原则，妇女事务部得到了协助，以动员 12 个部委和政府部门与戴孔迪的地方官员接洽，确定解决地方需求的具体措施。

五. 人道主义援助

60. 在本报告所述期间，阿富汗的人道主义需求仍然很强烈。不断恶化的安全局势一直阻碍着安全地接触需要帮助的人。人道主义组织只能到达该国的一半地区。我最近关于阿富汗儿童和武装冲突问题的报告(S/2011/55)重点述及的严重的保护问题依然存在。由于今冬降雪量较低，干旱并伴随山洪暴发的危险增加。流离失所以及回归者重返社会面临的各种障碍仍然令人关切。目前，估计有 800 万人需要粮食援助，另有 100 万人需要紧急农业援助。为解决日益增长的人道主义需求，人道主义国家工作队将 2011 年联合呼吁的重点改放在拯救生命和挽救

生计的活动、应急准备和应急计划上。为阿富汗提供援助的联合呼吁需要 6.57 亿美元，目前已获得 31%的资金。

61. 阿富汗的孕产妇死亡率在世界上最高，每 11 位妇女就有 1 位面临死于怀孕和分娩相关原因的风险。每 5 名阿富汗儿童就有 1 名在五岁以前死亡。人口基金、儿基会、世卫组织、世行和联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)在阿富汗的机构正在制订一项 2011-2013 年联合行动计划，以支持公共卫生部改善孕产妇和新生儿健康，这也是综合战略框架的一个关键主题。

62. 粮食署在 2010 年 12 月至 2011 年 2 月期间继续提供有针对性的粮食援助。大约有 260 000 名学童收到了高能饼干；300 000 名妇女和边缘群体通过培训换粮食活动获得支助；600 000 名受益人通过工作换粮食方案获得支助；近 25 000 名结核病人得到了援助。作为“采购促进进步”倡议的一部分，粮食署购买了小农户的小麦，并正在支持当地生产高能饼干。粮食署从农牧水利部采购了 13 000 吨当地出产的小麦，以支持阿富汗的战略储备粮建设。

63. 在过去九年里，共有 550 万名难民回到了阿富汗，超过整个人口的 20%。联合国难民事务高级专员办事处(难民署)估计，在所有回归者中仍有大量的人(可能在 40%左右)需要得到安置支持，而且许多人(可能在 28%左右)急需人道主义援助。难民署已启动试点监测项目，以确定需求量和在安置回归者方面已取得的进展。在本报告所述期间，难民署协助了 351 名阿富汗人自愿遣返，在整个 2010 年期间，难民署还向 35 369 个回归难民和境内流离失所者家庭(超过 212 000 人)分发了粮食以外基本物品和御寒用品。截至 2010 年 12 月中旬，难民署还完成了 3 687 间收容所的建设，使 2010 年 1 月以来建成的收容所总数超过了 17 000 间。

64. 冲突导致的流离失所 2010 年一直在增加，2011 年 1 月这一趋势仍在继续。目前阿富汗境内估计有 360 000 名境内流离失所者，其中估计有 102 000 名是冲突造成的。仅在 2011 年 1 月，据报就有 12 122 人由于冲突而流离失所。难民署负责协调对这些境内流离失所群体的保护和援助，包括尽可能为自愿返回原籍地提供便利。为更好地了解城市流离失所情况并响应境内流离失所者的保护需求，难民署和阿富汗独立人权委员会及有关部委目前正在喀布尔非正规住区对保护需求情况进行摸底。

65. 联合国支持的阿富汗地雷行动协调中心进行了一次生计调查和一次排雷后影响调查，以评估扫雷的社会经济影响。地雷行动协调中心正在支持扫雷部对已扫雷区进行审计。地雷受害者的人数已大幅下降，而且 2010 年的伤亡者大部分(74%)是未爆弹药和地雷以外的其他战争遗留爆炸物造成的。地雷行动协调中心正在同实施伙伴合作，根据这一趋势调整其方案。

六. 禁毒

66. 今年 1 月，联合国毒品和犯罪问题办公室(禁毒办)发布了 2010 年阿富汗鸦片情况调查报告，警告说，潜在的鸦片价格上涨可能会鼓励农民种植更多的罂粟。2010 年，干鸦片在收获季节的平均农场交货价为每公斤 169 美元，与 2009 年相比上涨了 164%，2009 年的价格为每公斤 64 美元。当地价格的这一大幅提高并没有导致在邻国出现类似的价格上涨。跨界价格仍保持相对稳定。因此，鸦片经济为阿富汗犯罪团伙产生的收入在 2010 年减少了一半。出口的鸦片和海洛因总值为 14 亿美元，与 2009 年的 29 亿美元相比，减少了 50%。

67. 同月，禁毒部和禁毒办共同组织了一次 2011 年关于中、东、南和西部各省鸦片冬季快速评估调查的新闻发布会。调查的主要结论是，尽管价格很高，但可以预计这些地区 2011 年的鸦片种植将略有减少。似乎有多种因素促成了这一局面，包括干旱的气候、反罂粟种植工作以及合法选项。然而，西部省份法拉、赫拉特、古尔和尼姆鲁兹的调查结果表明，罂粟种植预计将有所增加。东部和中部的省份楠格哈尔、库纳尔、拉格曼、喀布尔和卡比萨的情况相同。卡比萨和古尔可能会重现鸦片种植，这也许会导致它们丧失无罂粟地位。2010 年无罂粟种植的阿富汗中部和东部其余省份预计将保留这一地位。鸦片目前的高价并未导致赫尔曼德省和坎大哈省的鸦片种植增加，这两省是鸦片种植最多的省份。实际上 2011 年两省的鸦片种植预计会有所减少。

68. 2010 年 12 月，举办了阿富汗人培训阿富汗人课程，以提高广大阿富汗执法机构的认识和侦测能力，重点是拦截用于制造海洛因和其他麻醉品以及简易爆炸装置的化学品。同月，禁毒办阿富汗国家办事处为设在阿富汗和巴基斯坦之间托尔哈姆口岸的第一个边境联络处举行了揭牌仪式，以支持打击跨国有组织犯罪。

69. 禁毒办最近关于监狱的调查估计，在目前的囚犯中，有 30%的人是由于使用或提供毒品而被判刑。禁毒办除了倡导工作之外，还正在支持阿富汗政府制定一系列基于社区的替代办法，例如戒毒中心、救助中心、夜间收容所和流动宣传队。

七. 特派团支助

70. 感谢会员国核准联阿援助团 2011 年的预算需求，使该特派团得以继续执行其任务规定。联阿援助团继续在一个艰难的安全环境中工作。联合国在阿富汗所面临的风险在性质上不断产生变化，这可以而且应当尽可能通过运用保持活动所必需的适当资源来予以减轻。按照安全和安保部的建议，联阿援助团在加强和扩大其运作范围的同时，继续在全国各地执行安全强化项目。

71. 上文提到的喀布尔最近的几次自杀式袭击以及前一份报告提到的 2010 年 10 月 23 日对赫拉特联合国大院的攻击提醒我们注意，有必要通过对该国各地所有联合国办事处实施安保强化方案来采取适当的减少风险措施。目前正在坎大哈一处阿富汗政府免费提供的土地上建造一座安全的大院。正在制订为巴米扬和马扎里沙里夫联阿援助团地区办事处建造类似建筑的计划。喀布尔新的阿尔法大院现已全面投入使用，加强喀布尔其他联阿援助团设施和其他房地减少安全风险措施的工程正按计划进行。

72. 我还高兴地报告，截至 2011 年 1 月 31 日联阿援助团国际工作人员的空缺率是 32%，低于 2010 年 10 月的 35%，特派团的整体空缺率为 20%。在这方面，我还要感谢各会员国支持统一联合国系统在阿富汗等艰苦地点工作的工作人员的服务条款和条件，因为留住经验丰富的工作人员仍然与征聘一样是一个优先事项。

73. 联阿援助团在科威特的支助办公室正式成立。联阿援助团在科威特的人员为任务区工作人员提供行政支助。通信和信息技术灾后恢复和业务连续性系统已经到位并投入使用。特派团正在与联合国伊拉克援助团(联伊援助团)和外勤支助部紧密合作，探讨如何通过在科威特的两个特派团办公室合署办公提高效率。同一批卫星技术设备和服务器在科威特为两个特派团提供支助，能力建设和训练方案也实行了共享。

八. 意见

74. 就在 5 个月前，阿富汗和安援部队派遣国在里斯本举行的北约首脑会议上商定了一个让阿富汗机构完全担负起全国安全责任的路线图。这一过渡进程纳入了一个全面的安全构想，确认如果没有善治和支持经济发展的长期承诺，安全方面取得的成果将不可持续。这符合伦敦会议和喀布尔会议达成的协议以及履行会议所作共同承诺的进程，既所谓的喀布尔进程。所有各方都采取了一系列措施来推动这一进程。3 月 21 日阿富汗新年之际，预计卡尔扎伊总统将宣布第一批过渡到由阿富汗承担全面安全责任的县份和省份。

75. 过渡进程的最初举措表明，阿富汗人有能力决定自己的未来发展道路。过渡的目标是在阿富汗建立这样的未来：超越以往的冲突并汲取该国丰富的文化、历史和传统。国际社会的慷慨援助依然对实现过渡至关重要。同等重要的是，国际社会要明白，有时其善意可能会损害阿富汗自身的能力，国际社会要有意愿让阿富汗人自己解决阿富汗问题。阿富汗充分行使其主权不仅是一项权利，也是对阿富汗人民的责任。尤其是后者，将是过渡成功与否的衡量标准。

76. 尽管采取了这些积极步骤，过渡进程仍面临许多障碍，包括两个必须克服的紧迫挑战。一方面，议会地位问题导致行政、立法和司法部门之间关系紧张。如果这种状况持续下去，或者导致根深蒂固的政治危机，它将对阿富汗政府领导过

渡进程所必需的信誉、效能和包容性产生不利影响。毫无疑问，选举过程存在明显瑕疵，但这些既在意料之中，也是曾经存在过的。联合国认为，选举机构在困难情况下的表现值得称赞。同样可以确定的是，反映了该国不稳定状况的选举结果导致某些地区的普什图人在本届议会中的人数与前一届议会相比明显偏低。这显然是一个需要解决的问题，但该问题的解决方式会整体影响阿富汗未来的稳定，尤其是影响到过渡进程。我的特别代表一直与各方密切合作，以便找到一个适当的解决办法，同时强调，解决办法不应以选举机构、宪政分权以及国际社会或者实际上是阿富汗人民的信心为代价。

77. 落实喀布尔进程面临的第二个紧迫挑战，是目前有关喀布尔银行问题的僵局。这对按照阿富汗国家优先方案来调整其援助的国际合作伙伴也产生了影响。在解决这一问题方面长期拖延，很有可能破坏政府的经济增长远景和在制订国家优先方案方面取得的进展。这些延误削弱了对该国金融体系的信心，而且至关重要的是，阻止最终就基金组织新国家方案达成协议。如果没有基金组织方案，国际伙伴难以实现喀布尔会议通过阿富汗政府预算来拨款的承诺。这一点，加上在执行有关私人安保公司的第 62 号总统令期间，为开发项目提供适当安保方面存在不确定性（尽管曾尝试找到满意的解决方案），会危及以下方面：落实政府优先发展议程所需的关键筹资和通过政府预算来更多地提供捐助方资金的现有承诺。

78. 既不能低估这两个问题的复杂性，也不能低估问题的解决对阿富汗未来的重要性。

79. 联合国致力于继续支持喀布尔过程，与包括从阿富汗政府和人民到所有国际和发展事务行为体在内的所有相关利益攸关方建立建设性、全面、透明、注重实际和互补的伙伴关系。我们在喀布尔进程和过渡进程中的方针基于以下三个主要原则：阿富汗人必须掌握过渡的自主权；必须以可持续的方式进行规划和落实；必须切实保护和促进所有阿富汗人的权利。在阿富汗的联合国系统可以补充阿富汗和北约/安援部队在具体领域的工作，并增加其价值，例如支持当地调解和冲突解决；宣传和监测人权；在联合国国家工作队成员所获资金和资源的范围内，为阿富汗在提供基本服务和自然灾害管理方面的能力建设提供技术援助；支持在阿富汗人领导下，协调对各级政府的国际发展援助。重点关注的是具备以下条件的地方：有需要并且该地的安全和便利条件使本组织能够最大限度地作出努力，并在必要的情况下加强本组织的存在。联合国还将继续奉行“一个联合国”的方针，按照我对卡尔扎伊总统的承诺，加强联合国在阿富汗的努力的一致性。

80. 目前过渡进程的主要重点为安全问题，随着过渡进程向前推进，只有同时开展包容性政治进程，过渡进程才具有可持续性。这一进程将确保所有阿富汗人获益于喀布尔进程所设置议程的推进。随着协商和平支尔格的召开，高级和平委员会的成立，以及阿富汗和平和重返社会方案的通过和逐步实施，阿富汗政府已表

现出在推动阿富汗内部对话方面的领导能力。卡尔扎伊总统在第二次就职时发动的这一势头应维持下去。所有各方均对阿富汗人民负有责任，应在阿富汗社会所有阶层和平共存的目标之下增强团结并为此大声疾呼。

81. 冲突造成的人力损失不断增加，我们日益深感震惊。这种损失与军事行动剧增、简易爆炸装置使用增加、以及自杀式袭击事件不断发生密切相关。冲突的主要受害者是阿富汗平民，他们的困境，不仅必须作为加强保护平民和确保所有各方尊重国际法律规范的努力的根本出发点，而且必须作为寻求政治解决方案的根本出发点。通过这一政治解决方案，让所有阿富汗人——男子和妇女，男童和女童——都能在没有暴力的情况下参与自己国家向稳定局势过渡的进程并享有基本人权。

82. 随着重返社会举措继续开展，建立信任措施有助于推进和发展阿富汗内部的对话。因此，我鼓励安全理事会成员在其今后的审议中铭记对于阿富汗而言，安理会第 1267(1999)号决议及各项有关决议设立的制裁制度的政治含义和重要性。

83. 联阿援助团可通过本报告所述赛俩目支助小组进行斡旋并执行其政治外联任务，提出并推动建立信任措施，以支持高级和平委员会、执行阿富汗和平与重返社会方案、并最终制定和执行阿富汗人领导的和解进程。

84. 一个稳定繁荣的阿富汗将为其邻国和更广泛地区带来进步的希望，其意义怎样强调都不过分。必须支持阿富汗与其区域伙伴继续在贸易、经济发展和基础设施发展领域进行合作。同样，必须支持这一区域国家参与阿富汗主导的和解进程。在这方面，我的特别代表将继续发挥区域协调作用，并前往该区域各国和周边国家促进和帮助维持这方面的努力。

85. 鉴于上述情况，2011 年 3 月 23 日到期的联阿援助团的任务期限应再延长 12 个月。安全理事会第 1917(2010 年)号决议所述任务内容应继续指导特派团在阿富汗的工作，同时应适当考虑到过去一年的形势发展以及前述特派团 2011 年优先事项。

86. 在阿富汗的联合国组织与其他国际实体开展了广泛的建设性合作。我尤其要感谢北约高级文职代表和欧洲联盟特别代表与我的特别代表及其团队的密切合作。

87. 最后，我对我的特别代表兼联阿援助团团长斯塔凡·德米斯图拉作出的奉献和发挥的领导作用表示赞赏和感谢。我还要继续表彰在阿富汗为联合国服务的男女工作人员，他们为推动在阿富汗实现和平、繁荣和稳定的目标，继续在严峻环境下不知疲倦地工作着。

附件

对照基准取得的进展

一. 安全

基准：建立能够确保和平与稳定及保护阿富汗人民的可持续阿富汗安全机制和进程

进展指标	标尺
受过指导、培训和按照商定结构运作的国家警察和国民军人员数增加	• 国民军和国家警察正在按部就班分别达到2010年171 600人和134 000人的增长数字。截至2011年1月，阿富汗国家安全部队兵力如下：国民军 152 000人，国家警察 118 000人。 • 开发署2011年2月的警察印象调查表明，公众对警察部队的信心比2009年提高了34%(尽管南部地区的公众信心水平有所下降)。
为分阶段、有条件地过渡至阿富汗人主导安全工作制定计划并逐步执行计划	• 2010年11月20日，为联合国授权、北约领导的安援部队提供支持的各国国家元首和政府首脑通过一项宣言，其中指出，一些省和县的过渡进程将按计划在2011 年年初开始。宣言重申支持卡尔扎伊总统的目标，即到2014年年底，阿富汗国家安全部队将在所有省份领导和开展安全行动。 • 2月6日，卡尔扎伊总统指出，他将在2011年3月21日阿富汗新年那一天宣布过渡的第一阶段。

二. 和平、重返社会与和解

基准：通过国家对话和区域参与，推动建设性和包容性进程，营造有利于和平的政治环境

进展指标	标尺
制定并落实包容性的国家和区域进程，加强和平、重返社会和和解工作	• 2010年6月2日至4日举行了协商和平支尔格大会，共有1 600名代表参加。 • 300 多妇女(将近占与会代表总数的 25%)成功参加了支尔格大会。 • 2010年6月29日，卡尔扎伊总统颁布法令，正式启动阿富汗和平与重返社会方案。 • 900 多反政府分子加入了阿富汗和平与重返社会方案进程。

	• 阿富汗和平与重返社会方案获得承付款超过 2.34 亿美元，其中已收到 1.34 亿美元。
阿富汗当局收集并向给安全理事会第 1267(1999)号决议所设委员会提供具体的最新准确消息的能力提高	• 阿富汗政府成立了一个高级工作组，负责汇编和汇总提供给安全理事会第 1267(1999)号决议所设联合国委员会的信息，以支持处理复审请求。
通过社区一级和民间社会的参与，使公众更加支持和平进程	• 2010 年 9 月成立了高级和平委员会。278 个省成立了省级和平与重返社会委员会。联合秘书处正在考虑改变省级和平与重返社会委员会的结构和组成，增加社区、部落长者和民间社会的代表性，并将每个省级和平与重返社会委员会的委员数限定为 25 人。
	• 高级和平委员会对赫拉特、坎大哈、贾拉拉巴德、昆都士进行了高规格访问，介绍和平进程并寻求更多支持。
	• 高级和平委员会访问了伊朗、巴基斯坦和土耳其，讨论区域支持和平与和解努力问题。

三. 治理和机构建设

基准：通过建立有能力执行政策和越来越能够自我维持的民主、合法、负责任的机构(低至地方一级)，将政府权力扩大至整个国家

进展指标	标尺
阿富汗当局和独立选举机构管理和开展真正的定期选举能力得到提高，同时适当考虑妇女的参与宪法保障的配额	• 2010 年，选举投诉委员会中有 3 名阿富汗委员，2 名国际委员会(而在 2009 年共有 3 名国际委员，2 名国内委员)。
	• 与 2009 年相比，向独立选举委员会提供技术支持所需的国际工作人员数目减少。
	• 独立选举委员会根据 2010 年 9 月 18 日议会选举的时间表及时履行了职能。
	• 达到了女议员占 68 席的配额，共选出 69 名女议员。
成立一个监督和评价委员会并制定反腐基准	• 根据总统法令依法成立了监督和评价委员会。总统任命了 3 名阿富汗委员，国际社会任命了 3 名国际委员。因 1 名国际委员意外退出，致使该委员会推迟成立。
	• 就设立监督和评价委员会秘书处达成共识，由国际捐助方通过开发署的一个项目提供资助。
增强反腐机制的力量，监督整个政府的反腐	• 得到总统支持的高级监督办公室正在协调最终确定政府反腐行动计划(例如，每个部委都通过了 3 个反腐行动点)。

每年公布公职人员的资产申报情况	• 包括总统、副总统和内阁成员在内的 1 995 名高级政府官员登记了资产，并通过全国性媒体公布了调查结果。
中央、省以及县一级的公务员履职和提供服务的能力提高	• 自 2010 年 1 月以来，阿富汗公务员学院针对全国共计 12 358 名公务员开展了核心职能培训，并针对 4 814 名公务员开展了额外的能力发展培训举措。 • 阿富汗公务员学院招收了喀布尔的 1 100 名大学毕业生和地方的 2 000 名毕业生参加实习方案，以吸引受过教育的年轻人加入公务员队伍。
提高公务员任命的透明度和实效	• 阿富汗政府通过总统法令，建立了择优任命县长和副省长的新制度。官员将不再是政治任命，而是作为高级公务员进行征聘。 • 通过新机制征聘了 25 个县长。 • 公布了 45 个县长和 17 个副省长空缺，目前正在处理中。
在能力建设综合方法支持下，加上捐助方出资的技术援助，公务员制度改革工作得到加强	• 2010 年，在国际资助下，为落实和推动部级机制改革和司法改革，又成立了 6 个改革执行管理单位。
落实地方治理政策，制定地方管理、财务和预算框架	• 2010 年 3 月 22 日，部长理事会核准了地方治理政策。 • 地方治理独立局完成了政策执行框架，即地方规划和财务框架工作。 • 地方治理独立局成立了地方立法委员会，制定了一项发展计划，促进将社区发展理事会转为村议会。 • 地方治理独立局还起草了地方政府、省议会、县议会、村议会和市政法律，政策部门的法律专家正在审核这些法律。经司法部审核后，将把这些法律提交部长理事会和议会核准。
制定并印发行政管辖范围标准	• 在这一问题上未取得重大进展。
为政府机构，特别是地方政府机构履行职责建立适当的基础设施	• 阿富汗政府在国际伙伴方的支持下共建造了 179 个县政府办公楼。2009 年 1 月以来增加了 10 个办公楼。
建立尊重和维护所有公民人权的具有公信力并对人民开放的司法和刑法系统	• 关于司法部草拟的刑事诉讼法草案的协商工作预计将于 2011 年 3 月完成，以便最终定稿并提交立法程序。 • 将司法部的司法援助办公室从 2009 年覆盖 1 个省扩大至覆盖 19 个省，聘用的法律援助律师从 2009 年的 15 个增加至约 65 个。

	• 非政府组织提供的法律援助服务基本与2009年持平。目前共有约 190 个法律援助律师(2009 年底为 183 个)。 • 随着设立改革执行管理单位，在最高法院和总检察长办公室薪金和级别改革问题上取得了一些进展。 • 供所有方案使用、为期三年的法律与人人享有正义方案第一稿已经定稿，目前正在翻译。

四. 人权

基准：根据《阿富汗宪法》和国际法，更加尊重阿富汗人权，特别强调对平民的保护、妇女和女孩的处境、言论自由和以法治为基础的问责制

进展指标	标尺
通过相关行动者遵守国际法，减少对平民非法使用武力和恫吓手段的事件发生数	• 2010 年，7 120 名阿富汗平民被杀和受伤，比 2009 年上升 19%。5 446 名平民(76%)的死伤与反政府武装分子有关。840 名平民(12%)的死伤与亲政府武装部队有关。余下的 12%原因不明。 • 国际安全援助部队 2010 年实行的战术指示和标准作业程序促使减少了亲政府武装部队造成的平民伤亡。 • 联阿援助团的监督和宣传工作提高了对有必要更加尊重国际人权法和国际人道主义法的认识，并推动亲政府武装部队为减少平民伤亡事件通过各项政策。
提高阿富汗人对其权利和政府对其义务的认识	• 印发联阿援助团/人权高专办同有害传统习俗和《消除暴力侵害妇女行为法》执行情况有关的报告，以及开展相关宣传/培训活动，提高人们对 2009 年 8 月《消除暴力侵害妇女行为法》的认识。 • 联阿援助团的外联活动促进了妇女在 2010 年议会选举期间的政治参与权。
提高打击暴力侵害妇女和女孩行为的法律和政策措施的影响，加强对这些措施的支持	• 政府在颁布《消除暴力侵害妇女行为法》之后成立了一个消除暴力侵害妇女行为全国委员会，到目前为止已成立了 22 个省委员会。 • 联阿援助团/人权高专办同有害传统习俗和《消除暴力侵害妇女行为法》执行情况有关的 2010 年报告指出，此类习俗依然很普遍，而且，尽管国家在应对有害习俗和暴力侵害妇女行为方面取得了一些进展，但是警察和司法部门往往不能公正执法，而且也不愿或无力执行保护妇女权利的法律。为本报告进行的研究发

	现，执行该法律的人员缺乏对该项法律的意识以及不了解其条款依然是一个普遍问题。
	• 妇女署管理多个消除暴力侵害妇女行为问题捐助方信托基金，为打击暴力侵害妇女行为的国内组织提供赠款，2008 至 2010 年期间共拨款 470 万美元。
提高对旨在制止有罪不罚和推动过渡时期司法的法律和政策措施的认识，加强对这些措施的支持	• 2010 年 5 月，举行了“被害人的支尔格司法大会”，为讨论有罪不罚等问题提供一个平台，在 6 月举行协商和平支尔格大会之前提请政府注意这些问题。
	• 政府在喀布尔会议上承诺修订《和平、和解与司法行动计划》。
	• 启动阿富汗和平与重返社会方案引起了人权团体和民间社会的关注，特别是该方案提及可能的政治大赦和伸冤程序。
	• 阿富汗民间社会在 10 月 4 日的新闻发布会上发表声明，呼吁总统审查高级和平委员会的组成，特别是民间社会和妇女的任职情况。之后，11 月份在喀布尔举行了为期一天的司法与和解问题会议。
政府履行各国际人权条约和公约的报告要求，并执行人权理事会阿富汗普遍定期审议的各项建议	• 联合国经济、社会和文化权利委员会在收到缔约国提交的第二次定期报告后于 2010 年 5 月审查了政府在确保其人民的经济、社会和文化权利方面取得的进展。
	• 联阿援助团组织了一个研讨会，支持司法部人权支助股、外交部以及其他利益攸关方为落实普遍定期审议机制提出的各项建议拟订行动计划。
	• 阿富汗政府在联合国妇女署的支持下完成了提交消除对妇女歧视委员会的第一次定期报告。
提高阿富汗政府和阿富汗独立人权委员会作为阿富汗国家人权机构尊重、保护、实现和促进人权的能力和对人权问题的重视	• 2010 年 9 月，司法部人权支助股正式开始办公。
	• 阿富汗独立人权委员会是协调相关部委和民间社会团体开展各项活动，执行国家促进人权和公民责任优先方案的牵头部门。联阿援助团作为该方案工作组成员发挥支持作用。
	• 政府在喀布尔会议上承诺将通过刑事诉讼法草案作为优先事项，并将建立和落实“囚犯数据库”。
	• 刑事司法和刑法系统管理能力薄弱导致任意拘留，无法确保进行公正审判。
	• 2010 年 10 月 8 日，政府决定国家出资资助阿富汗独立人权委员会的运作。2010 年 12 月 13 日，财政部证实，为阿富汗独立人权委员会 2010 年 3 月至 2012 年 2 月期间编列了 100 万美元的预算。

五. 经济和社会发展

基准：国际社会支持的政府政策推动经济可持续增长，促进总体稳定

进展指标	标尺
在国际社会支持和核准下拟定并执行国家优先方案	• 通过2010年7月喀布尔会议上提交的22个国家优先方案明确了阿富汗国家发展战略的优先要求。 • 2个国家优先方案已得到完全批准：阿富汗和平与重返社会方案和财政和经济改革方案。 • 阿富汗政府为国家优先方案制定了一个问责和监督框架并已提交给2010年11月的协调和监察联合委员会会议。 • 与国际社会协商制订了针对所有国家优先方案的6个月行动计划。正在计算每个国家优先方案的全部成本并拟订3年期提案。
在阿富汗全国更公平地分配发展援助和政府开支	• 正在最终确定 7 个相关部委(约占发展资源和开支的90%)的公共财政管理评估合同安排。
在阿富汗资源的基础上增加税收和可持续增长	• 阿富汗政府预计税收占国内生产总值的份额将从8.9%提高至2011年的9.6%。 • 政府正在制订国家区域资源通道举措方案并计算成本。当前的工作重点是制定区域铁路交通计划、完成国家环形公路及制定区域管道战略。 • 政府拟订了国家采掘工业5年杰出方案，其中侧重5大战略领域，包括政策和立法改革、加强行业规范、机构改革实现现代化、完善商业环境、加强信息管理，以便吸引更多投资。 • 为支持国家采掘工业杰出方案，阿富汗政府草拟了矿产开采、石油和天然气的新政策并订正了主要的采矿和碳氢化合物立法。 • 政府是采掘工业透明度倡议秘书处成员，目前正在按照程序在2012年成为采掘工业透明度倡议成员。

六. 区域合作

基准：进行持续有效的区域协作，支持繁荣、和平与稳定

进展指标	标尺
加强区域机构间的协调并增加区域投资	• 2010年10月28日签署了阿富汗-巴基斯坦过境贸易协定，该协定于2011年2月12日生效。阿富汗提出免除阿富汗卡车司机的过境费，一旦这一问题得到解决，便开始执行该协定。

	• 2010年12月11日在阿什哈巴德签订了《土库曼斯坦-阿富汗-巴基斯坦－印度天然气管道框架协定》。 • 哈尔拉顿至马扎里沙里夫的铁路修建完成。 • 阿富汗总统和巴基斯坦总统2010年9月16日承诺优先开始白沙瓦至贾拉拉巴德和奎达至坎大哈的铁路项目。 • 2010年11月2日巴基斯坦和土库曼斯坦获准参与中亚区域经济合作方案。 • 联阿援助团2010年5月8日启动喀布尔丝绸之路倡议。 • 阿富汗经济部长参加了上海合作组织11月25日的会议并请求准许阿富汗成为该组织正式成员。 • 11月2日至4日在伊斯坦布尔举行了关于阿富汗的第四次区域经济合作会议。会议建议侧重于发展区域公路和铁路、矿产开采行业、捐助方支持执行过境贸易协定以及统一和升级海关和运输基础设施。 • 阿富汗、伊朗和塔吉克斯坦三国总统8月5日在德黑兰举行第四次三边首脑会议，商定推动铁路和公路、发电站、以及塔吉克斯坦和伊朗之间经由阿富汗的输电线路方面的联合战略项目。 • 阿富汗、巴基斯坦和土耳其三国总统2010年12月24日在伊斯坦布尔举行第五次三边首脑会议。 • 8月18日，在俄罗斯联邦索契举行俄罗斯联邦-阿富汗-巴基斯坦-塔吉克斯坦四边首脑会议，讨论合作领域，推动该区域的经济发展与稳定。

七. 阿富汗政府和国际社会间的伙伴关系

基准：国际社会在阿富汗牵头的协调框架内向阿富汗优先事项提供协调一致的支持

进展指标	标尺
符合阿富汗国家发展战略和政府优先事项的援助比例提高	• 阿富汗政府正在最终确定捐助方财务审查机制，并利用这一机制衡量和评估援助调整情况。 • 政府和捐助方继续就标准进行谈判，以确定并监督伦敦会议和喀布尔会议承诺，实现80%的援助符合国家优先方案，而且50%的发展援助通过政府提供。 • 政府已经与国际社会就预算外融资框架进行了磋商。仍在继续讨论，以最终确定预算外发展融资的操作指南。

加强代表政府和国际社会进行采购和签订合同的问责	• 成立了一个外国合同工作组。 • 成立了一个技术工作组，负责审查合同签署过程，找出容易腐败环节。
加强协调和监察联合委员会，支持喀布尔进程，同时将此作为定期审查在阿富汗优先事项和共同承诺方面取得进展的一个手段	• 协调和监察联合委员会成员 2010 年 11 月 15 日通过了经修订的职权范围。

八. 缉毒

基准：持续减少罂粟种植、毒品生产和吸毒上瘾的趋势

进展指标	标尺
减少罂粟种植、毒品生产以及降低吸毒上瘾率	• 2010 年罂粟种植面积稳定在 123 000 公顷，低于 2007 年 193 000 公顷的峰值，而阿富汗南部和西部 9 个省的种植面积占总面积的 98%。 • 据估计，2010 年的鸦片总产量为 3 600 公吨，比 2009 年下降 48%。产量下降的原因是罂粟主产区赫尔曼德省和坎大哈省受到了植物疾病感染。 • 阿富汗 2010 年的调查显示，长期吸食鸦片的人数自 2005 年以来从 150 000 人增至 230 000 人，上升了 53%，而吸食海洛因的人数从 50 000 人增至 120 000 人，上升了 140%。
增加有效制止和打击贩运的努力	• 2010 年，阿富汗禁毒警察开展了 1 277 次行动，共收缴 51 994 公斤鸦片、近 7 000 公斤海洛因、65 000 公斤印度大麻脂、3 400 公斤吗啡和 179 895 公斤前体化学品，捣毁了 64 个制毒实验室。共逮捕了 1 186 名嫌疑犯，其中包括 10 名外国公民。 • 2010 年，在“定向打击贩运活动区域交流、知识专长和培训倡议”第二期行动下开展的全部阻截活动共在阿富汗收缴 1 630 公斤乙酸酐，在伊朗收缴 383 公斤，在巴基斯坦收缴 21 000 公斤)。“定向打击贩运活动区域交流、知识专长和培训倡议”第三期行动于 2010 年 9 月开始。
在以前用来种植罂粟的地区，增加合法农业和相关私人资本投资	• 由于过去两年罂粟种植稳定，因此目前无法提供这一指标方面的数字。