



大会
第六十六届会议
议程项目 38
阿富汗局势

安全理事会
第六十七年

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 66/13 号决议和安全理事会第 1974(2011)号决议提交。安理会在该决议中要求我每三个月报告一次阿富汗境内的事态发展。

2. 本报告提供自 2011 年 12 月 13 日我上次报告(A/66/604-S/2011/772)以来,联合国在阿富汗活动的最新情况,包括重要的人道主义活动、发展和人权努力。报告还摘要叙述了政治和安全领域的重大事态发展以及与阿富汗有关的区域和国际事件。报告第九节(意见)按照安全理事会第 1974(2011)号决议的要求,对联合国阿富汗援助团(联阿援助团)的各项活动以及联合国在阿富汗的支助工作进行全面审查。根据安全理事会第 1868(2009)号决议的规定,附件载列自 2011 年 3 月 9 日我的报告(A/65/783-S/2011/120)以来实现各项基准和指标方面的进展情况评估。

二. 有关事态发展

A. 政治事态发展

3. 在 2011 年 12 月 5 日波恩会议之后的整个时期,阿富汗内部政治辩论的主要议题是如何才能最好地开展潜在的和平进程。阿富汗内外的讨论日益集中在如何

* 由于技术原因于 2012 年 3 月 15 日重新印发。



重振以前零零碎碎或已停滞的各项努力上。更具体地说，讨论的主题是可能成立一个塔利班办事处以促进对话的问题，以及该办事处的地点，即可能设在卡塔尔。

4. 12月15日，卡尔扎伊总统同本国知名人物举行会议之后商定，需要建立一个切实可行的机制同拥有武装的反对派接触；会议还强调任何和平进程都必须由阿富汗牵头和主导。他们支持设立一个塔利班办事处的提议，但表示该办事处最好设在阿富汗、沙特阿拉伯或土耳其。2011年12月20日，阿富汗政府向外交使团分发一份11点声明，提出了进行此类互动的条件，并强调过去10年取得的结果决不能失去。

5. 2012年1月3日，一份可认定由塔利班发布的书面声明宣布，该集团准备设立一个政治办事处，以便“与其他国家达成谅解”；该声明还指出，已经“与卡塔尔和其他有关方面达成初步协议”。1月21日，卡尔扎伊总统在向国民议会两院发表讲话，呼吁同政府作战的阿富汗人放下武器。他表示支持把卡塔尔作为设立塔利班办事处的地点，同时指出，他这样做是为了避免可能延长战争的任何借口。他再次重申，政府必须领导和平进程，并宣布他最近会见了代表吉尔布丁·希克马蒂亚尔领导的伊斯兰党的一个代表团，并希望这类讨论继续下去。2月15日，卡尔扎伊总统向新闻媒体证实，阿富汗政府已经与塔利班举行过会谈，而一份可认为是塔利班发表的声明否认这种说法。2月21日，他赞同在卡塔尔设立一个塔利班办事处，同时申明，和平进程是阿富汗政府的首要任务。

6. 2月17日，卡尔扎伊总统、艾哈迈迪-内贾德总统和扎尔达里总统之间的第三次三方首脑会议在伊斯兰堡举行。会议以后发表的联合声明强调，伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦全力支持由阿富汗牵头并由阿富汗主导的包容各方的和平进程。

7. 在联合国开发计划署(开发署)技术支持下实施阿富汗和平与重返社会方案的工作继续取得进展。报告显示，2011年11月举行的传统支尔格大会重振了这类努力，之后省级和平委员会和地方当局增加了宣传活动。根据阿富汗和平与重返社会方案联合秘书处提供的资料，截至2月中旬，有3825名前战斗人员已正式加入该方案。根据报告，同据认为代表另外825名战斗人员的武装团体进行了讨论，这些战斗人员已表示有意接受调停，但尚未加入这一进程。联合秘书处还报告，没有准备好向该方案登记的团体已经做出停止战斗的非正式许诺。来自于喀布尔和扎布尔两省的第一批战斗人员以及来自于巴德吉斯、巴格兰和坎大哈三省的大批战斗人员的重返社会问题特别值得注意。初步评估表明，一些地区的安全局势有所改善，重返社会的程度较高，只是在已经为该方案接受的一些团体的资格问题上仍然存有疑虑。

8. 2011年12月19日，独立选举委员会的5名成员在获得卡尔扎伊总统任命后宣誓就职。现任成员 Momina Yari 和 Muhammad Gurziwani 的任期得到延续，下

列 3 名新成员得到任命：尼姆鲁兹省前省长 Dastagir Azad；楠格哈尔省议会前议员 Hashem folad；以及来自于 Parwan 省的前参议员 Rida Azimi。主席 Fazal Manawi 和 Abdul Pashaye 的任期一直延续到 2013 年初。主席在委员会成员的任命问题上拥有独有的自由裁量权，这引起了一些反对派对未来选举的公正性的担忧。委员会和开发署也在 12 月签署了 ELECT II (加强今后法律和选举能力项目第二期)。这是一项为期两年的选举援助项目，主要侧重点是继续进行能力建设和加强委员会。

9. 卡尔扎伊总统 2012 年 1 月 21 日在国民议会第十六届会议上致开幕词，概述了政府在过去取得的成就，同时强调在卫生和教育两个部门取得的进展。议会缅怀了去年遇害的两名议员 Hashim Watanwal (乌鲁兹甘省) 和 Mutaleb BEK (塔克哈尔省)，以及在同一时期因暴力而受害的其他 47 名阿富汗高级官员和社区领袖。总统强调，阿富汗人必须在 2004 年《宪法》商定的统一国家制度下掌管自己的命运，指出阿富汗不是外人的政治实验室。他呼吁国民议会成员开展建设性合作，并向他们保证，政府政策的基本路线和部长提名人将很快提交给议会核准。议会上下两院的其它工作包括通过 2 月 5 日提交长老院(上院)的预算，以及审查有待议会各委员会审议的积压法律议案。

10. 2011 年 12 月 22 日，在反对派人物和前总统候选人阿卜杜拉·阿卜杜拉领导下，10 个政党在喀布尔举行集会，发起阿富汗全国联盟。关键的政策平台包括议会制政府和更大程度的权力下放。另外一个主要反对派阵营，即由齐亚·马苏德领导的阿富汗民族阵线，也支持对施政制度进行这类改革。这一经常按族裔划线的有争议辩论的主题可以追溯到 2004 年的制宪支尔格大会，那次大会提出了一个中央集权制国家结构。最近要求提高国家以下一级自治程度的口头愿望在公众间引发了激烈的争论。

B. 安全方面的事态发展

11. 联合国继续监测同该国各地文职行动者的工作、流动性和安全有关的安全相关事件，特别是那些对联合国授权活动和方案的交付产生影响的事件。同前两个报告期间相比，安全相关事件在 2011 年 12 月(1 296 起)和 2012 年 1 月(1 286 起)均有所下降。事件数量也低于上一年同期，即 2010 年 12 月(1 581 起)和 2011 年 1 月(1 636 起)。这反映了多个因素，其中包括季节性趋势(严冬很可能大大阻碍了叛乱分子的活动)，以及整个夏天和秋天特别是在南方针对叛乱分子网络的阿富汗和国际军事行动给叛乱活动造成的扰乱。武装冲突和简易爆炸装置在此类事件中占多数，占本报告所述期间事件总数的将近 60%。军事活动的重点仍然是东南各省以及东部的库纳尔和楠格哈尔两省。

12. 反政府分子在 2011 年 12 月发动了 9 次自杀式袭击，在 2012 年 1 月发动了 12 次，其中 2 次是精心策划的袭击行动。恐吓运动继续开展，对高级政府官员、安全部队成员以及有影响力的地方政治和宗教领袖实施定点暗杀。这些袭击行动

的重点已经转回到南部省份，在这些省份发生的事件占全国事件总数的大约 50%。并非所有此类暗杀都同叛乱活动有直接联系；地方权力斗争也产生了暴力，并加剧了恐惧和不信任的气氛。

13. 2月21日在 Parwan 省的 Bagram 空军基地令人遗憾地焚烧《古兰经》之后发生的大规模示威活动，令人想起 2011 年春季的抗议事件，其中一次事件在马扎里沙里夫造成联合国 3 名国际工作人员、4 名国际警卫和 5 名阿富汗平民死亡。截至 2 月 23 日，至少有 9 名平民因这一最新事件而死亡。

14. 总体而言，过渡期第二阶段按计划进行。政府同北大西洋公约组织(北约)领导的国际安全援助部队(安援部队)商定了 18 个“第二阶段”地区的过渡实施计划(其中提出了有关安全、战略通信、治理和发展等问题的进程)及省级重建队的演变问题。财政部正在制定省级过渡一揽子方案，支持按地理区域实施国家优先方案。

15. 联阿援助团继续同省级发展委员会和各部委共同努力，以加强对省级发展规划的协调，提高政府和安援部队之间的协调一致性。这包括向政府的过渡协调委员会提供后勤支持，在就第三阶段做出决定的同时对过渡地区的进展情况进行评估。联合国驻阿富汗各机构、基金和方案已经开始确定同政府优先事项之间的联系以及是否有可能加强同这些事项的配合。

16. 2012 年 1 月 31 日，内政部公布了开发署 2011 年度警察印象调查的结果。结果显示，在对警察的信心和女警官的角色两个方面出现了一些积极趋势。尽管对警察腐败的印象在过去一年里据报告有所减少，但结果突出显示这个问题以及问责制是两个突出的挑战。通过社区维持治安举措努力改善安全状况，57 个经认证地点的阿富汗当地警察人数已经发展到大约 11 000 名成员。2011 年 12 月 25 日，内政部长在阿富汗国家安全委员会宣布另外一个社区治安举措(关键基础设施保护计划)将停止，同时确定该计划的未来。

17. 在本报告所述期间，卡尔扎伊总统与国际社会成员签署的双边战略合作协议确定了长期合作伙伴关系，这种关系除了安全援助以外还包括经济和文化等方面。

C. 区域合作

18. 在本报告所述期间，阿富汗和该区域各国之间政治对话与合作的势头，在 2011 年 11 月“伊斯坦布尔关于阿富汗的会议：亚洲心脏的安全与合作”启动的进程基础上开始增强。在 2012 年 2 月 5 日同有关国家大使在喀布尔召开的会议上，阿富汗政府分发了一份概念文件，作为目前暂定于 6 月 11 日在喀布尔举行的后续部长级会议的“路线图”。该文件的重点是 12 项建立信任措施(来自于在伊斯坦布尔会议上提出的 43 项措施)，目的是在下列三大领域内扩大区域合作：政治和安全；经济；以及教育、文化和法律问题。

19. 2月1日，巴基斯坦外交国务部长希娜·拉巴尼·卡尔在喀布尔会见了卡尔扎伊总统，他们在会上讨论了就包括安全、发展和贸易在内的一系列议题加强双边合作的问题。巴基斯坦在一份联合公报中重申全力支持阿富汗，并且也认为由阿富汗牵头和由阿富汗主导的和解进程对于实现长期和平至关重要。

20. 2011年12月21日，一个由阿富汗国民议会两院24名成员组成的代表团访问了伊斯兰堡，并会见了巴基斯坦总理优素福·吉拉尼、国会议员和民间社会组织。这次访问巴基斯坦-阿富汗议员对话的一部分。他们建议改善在反恐问题上的协调，并解决恐怖分子庇护所的问题。2012年1月31日，一批阿富汗参议员也在伊斯兰堡会见了巴基斯坦总理，这是两国国会议员一系列跨境互访活动的一部分。

21. 在三方首脑会议上，阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦三国总统商定不允许利用本国领土对另外一个国家实施威胁，并商定加强在禁毒和经济问题上的合作，包括促进贸易以及联合开展基础设施和能源项目。

22. 阿富汗和邻国之间双边关系的特点是经济合作稳步发展。1月16日，卡尔扎伊总统办公室表示，阿富汗政府已经批准巴基斯坦提出的穿过阿富汗领土架设一条电线，以便从乌兹别克斯坦向巴基斯坦输送电力的要求。根据阿富汗水和能源部副部长 Ghulam Faruq QaziZada 提供的信息，这条输电线路的经行路线和条件将由巴基斯坦和阿富汗两国的技术队伍谈判确定。

23. 另外也是在1月16日，阿富汗-巴基斯坦联合经济委员会第八次会议在伊斯兰堡开幕，阿富汗财政部长 Omar Zakhilwal 和巴基斯坦财政部长 Abdul Hafeez Shaikh 担任共同主席。联合委员会商定提出一个有规定时限的路线图，以加强双边合作，特别是确保经阿富汗从中亚各共和国向巴基斯坦进口 1 000 兆瓦电力 (CASA 1000 项目) 和天然气，以及通过阿富汗建立巴基斯坦和塔吉克斯坦之间的道路联系两方面的双边合作。

24. 在卡尔扎伊总统访问土库曼斯坦总统别尔德穆哈梅多夫期间，阿富汗和土库曼斯坦两国于1月26日在土库曼斯坦就经济合作举行了双边会谈。讨论的中心议题是应采取哪些措施，最终全面实施穿过阿富汗通往巴基斯坦和印度的跨阿富汗天然气管道项目，以及阿富汗-土库曼斯坦铁路和向阿富汗出口电力的项目。

25. 也有一些值得注意的该区域的国家在阿富汗投资的实例。2011年12月26日，阿富汗贸易和工业部长 Anwar ul-Haa Ahady 同伊朗伊斯兰共和国石油部副部长 Ali Reza Zeighami 在德黑兰举行会议时，伊朗伊斯兰共和国同意每年可向阿富汗提供多达 100 万吨石油产品。Ahady 先生还参观了伊朗伊斯兰共和国南部可用于运送阿富汗进出口产品的港口设施。12月28日，阿富汗与一家中国公司签定了第一个主要石油勘探合同，在北部省份 Sari Pul 和法利亚布开发三个油田。这三个油田据估计蕴藏有至少 8 700 万桶原油，可在未来 25 年内为阿富汗

带来 70 亿美元收入。2012 年 1 月 16 日，同一家伊朗公司达成协议，每年在赫拉特省生产 100 万吨水泥，价值 1.5 亿美元，并开发赫拉特省的 Pahlawan 煤矿。

26. 在联合国难民事务高级专员办事处(难民署)和开发署支持下，阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦三国代表于 1 月 29-31 日在迪拜举行会议，讨论阿富汗难民问题四方解决战略。巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国接纳了 300 万难民，而难民署最近的研究表明，多达 60% 回归者的生活条件被认为更加恶劣，并且在阿富汗重建生活方面面临重大问题。根据《关于加强区域安全与合作实现阿富汗安全稳定的伊斯坦布尔进程》的原则，该战略旨在：通过社区投资创造有利于自愿返回的条件；增加谋生机会；以及向接纳社区提供援助。该战略已经由所有三个国家的政府签署，并将于 5 月份在瑞士正式启动。迪拜会议还讨论了多方捐助者信托基金的模式。

三. 人权

27. 2 月 4 日，联阿援助团公布了《2011 年在武装冲突中保护平民问题年度报告》，其中指出，平民伤亡人数连续五年持续增加。根据联阿援助团的记录，2011 年有 3 021 名平民死亡，比 2010 年增加 8%，反政府分子造成的平民死亡占总数的 77%，与 2010 年同期相比增加 14%。亲政府部队造成了 410 名平民死亡，与 2010 年同期相比下降 4%。在 9% 的情况下，无法把平民死亡的责任归咎于任何一方。

28. 塔利班一个下属网站发表的声明批评《2011 年年度报告》有失偏颇。该网站质疑省长和警察局长是否应象报告在讨论定点杀害文职政府官员问题时所指出的那样被列为平民。声明还列举了几起亲政府部队曾杀害平民而塔利班相信联阿援助团没有列入报告的事件。联阿援助团就这些说法采取了一些后续行动，并且能够证实所有列举事件都已纳入报告。尽管塔利班最近的声明日益提高减少平民伤亡的重要性，但这些声明并没有明显减少其战术造成的平民伤亡。停止使用由受害者引爆的压力板简易爆炸装置和自杀性炸弹袭击，因为这些做法不分青红皂白并且对阿富汗平民造成的影响过大，才是可信的表明这种意图的行为。

29. 在 2011 年 12 月和 2012 年 1 月两个月里，联阿援助团记录有 383 名平民死亡和 820 平民受伤，平民伤亡人数同 2010/11 年度同期相比增加 39%。虽然平民死亡人数下降了 5%，平民受伤人数却增加了 77%。反政府分子造成 1 047 名平民伤亡，占 87%，亲政府部队造成 54 名平民伤亡，占 4%。在 2011 年 12 月和 2012 年 1 月的平民伤亡总数中，15% 是儿童(53 人死亡，123 人受伤)，与上一年同期相比增加 9%。

30. 反政府分子在去年 12 月和今年 1 月用自杀式袭击造成的伤亡人数增加。15 起自杀式袭击造成了更多平民伤亡，主要是在南部地区。这些袭击共造成 124 名平民死亡(占平民死亡总数的 32%)，442 人受伤(占平民受伤总数的 54%)，自杀式

袭击造成的伤亡同 2010-2011 年度同期相比有大幅度增加。反政府分子利用简易爆炸装置在去年 12 月和今年 1 月造成 111 名平民死亡，同 2010-2011 年度同期相比下降 17%。

31. 空袭仍然是亲政府部队造成平民死亡的首要原因，共造成 12 名平民死亡，同上一年同期相比减少 37%。有争议的夜间搜查行动造成的平民伤亡减少到 13 人(9 人死亡，4 人受伤)，同上一年同期相比减少 48%。地面交战造成 16 名平民伤亡(9 人死亡，7 人受伤)，同上一年同期相比减少 70%。

32. 联阿援助团同国家监察和报告任务组其他成员一起，继续实施关于阿富汗儿童境况的监测和报告机制。关于 2011 年 2 月签署的行动计划，阿富汗政府报告在防止招募儿童和其他严重侵权行为方面取得了进展，其中包括发布法令，开展提高认识运动以及阿富汗安全部队关于儿童权利的能力建设。西部省份赫拉特和古尔采取了具体步骤，在军队和警察招募科建立了儿童保护单位。

33. 针对 2011 年 10 月联阿援助团关于在阿富汗关押的被拘留者待遇的报告，阿富汗政府和安援部队已采取措施，落实报告提出的关键建议。安援部队已经暂停向联阿援助团认定曾系统实施过酷刑的 16 处拘留设施移送被拘留者，并实施了一个现场检查计划，同时对所有 16 个拘留设施的国家安全局和阿富汗国家警察局调查人员进行补救培训。初步的现场检查和补救培训完成以后，2 月 15 日，安援部队宣布已对其中 8 个拘留设施进行重新认证，对正在等待进一步现场检查的 4 个设施进行了有条件认证。对包括坎大哈和喀布尔的国家安全局设施在内的 4 个其它设施尚未进行认证。安援部队已恢复将自己关押的被拘留者转移到 8 个经过全面认证的设施，并计划开始对自己转移的被拘留者从关押到审讯的整个过程实施监测方案，同时在所有地区指挥部成立培训和监测小组。国家安全局成立了一个人权部门，对所有虐待和酷刑指控进行调查，并发出指示，提醒工作人员有责任遵守国家和国际标准。联阿援助团继续开展自己的后续行动，视察了国家安全局、阿富汗国家警察和中央监狱局管理的 78 个拘留设施，重新评估自该报告发布以来与冲突有关的被拘留者的待遇。

34. 2011 年 12 月的总统令于 1 月 10 日正式生效，该法令将中央监狱局从司法部划归内政部。内政部申明承诺保证监狱局在内政部的独立性，同时确保治安和惩教工作分离。联阿援助团正在监测这一情况，以确保这种分离得到理解和落实，特别是在国家以下各级。

35. 阿富汗独立人权委员会所有 9 名专员的任务期限于 2011 年 12 月 16 日到期。卡尔扎伊总统重新任命了 6 名专员，另外 3 个职位仍然空缺。阿富汗民间社会组织对这一过程的不透明以及不适当的任命可能会影响委员会的有效性两个问题表示关切。联合国人权事务高级专员纳维·皮莱和联阿援助团欢迎政府和民间社会随后就任命过程展开对话表示欢迎，强调应该通过一个包容、透明、真正协商

的进程任命代表社会各阶层(包括妇女和少数族裔)的符合资格的委员,以达到国家标准和国际标准。

36. 联阿援助团继续同阿富汗独立人权委员会和民间社会组织合作,倡导保护妇女权利并进行监测。2011年12月18日至20日,联阿援助团在发布2011年12月题为“任重道远:实施《消除暴力侵害妇女行为法》”的同时,还为执法人员和政府官员主办了一次关于强迫婚姻和未成年婚姻问题的国家级专家研讨会。特派团还在东南部、中部和中部高原地区赞助开展一些能力建设方案,以提高当地社区的法律意识,为同宗教领袖、执法人员、政府官员和民间社会团体讨论妇女权利问题创造机会。

四. 喀布尔进程的 implementation 情况和援助的协调一致性

37. 在本报告所述期间,国际社会和阿富汗政府努力履行2011年12月在波恩会议上做出的关于相互问责和排定国家优先方案的次序的承诺。具体而言,重点一直是推进国家优先方案以及与治理和法治有关的倡议。

38. 12月,阿富汗重建信托基金管理委员会核准了首期付款1亿美元(总额为3.5亿美元),用于执行五年期“能力建设出成果”方案。该方案同财政部及行政改革和公务员制度独立委员会协调,为职能部委和职能部门创建了一个机制,以制定能力建设计划,从而改善负责国家优先方案的职能部委的预算执行情况、业务程序和服务提供情况。根据该方案,2400名工作人员将在经过任命和培训后担任关键的公务员职位。

39. 1月22日,在财政部领导的援助实效问题高级别委员会第九次会议上,委员会根据2011年12月在大韩民国釜山举行的第四次援助实效问题高级别论坛上通过的《参与脆弱国家事务新办法》,提出了该国政府同国际社会接触的新框架。鉴于阿富汗的战略将从稳定转向长期发展合作,阿富汗被选为实施这一方法的优先国家,重点是开展长期努力和采取渐进办法,推动实现重要的建设和平及建设国家目标,诸如合法和包容各方的政治、安全与司法、经济基础以及创收以促进可问责的服务交付。

40. 在本报告所述期间,该国政府和国际社会日益达成共识,即能够带来经济增长和更好的服务交付的治理改革,对于过渡和国家优先方案的执行至关重要。为此已开始规划一系列活动,以便在2012年7月阿富汗问题东京国际会议之前交付切实的成果。3月中旬的部际治理务虚会预期将制定一系列目标和基准;随后将召开联合协调监测委员会会议。所有这些活动应确保对改革进程做出承诺,以加强核心政府职能,弥补预计将出现的资金缺口。

五. 治理和法治

41. 在本报告所述期间，地方治理独立局、高级监督办公室以及独立行政改革和公务员制度委员会在联阿援助团支持下，与捐助界举办了一系列正式磋商，以就支持 3 个与治理有关的国家优先方案(透明度和问责制、高效和有效的政府及地方治理)的问题达成共识。各方确定了共同的优先事项，并将在联合协调监测委员会会议之前把这些优先事项提交治理问题常设委员会核准。与此类似，为最后确定有关人人享有司法公正的国家优先方案继续努力，以使该方案也可提交给下一次协监委会议。阿富汗政府在联阿援助团支持下，同政府机构和捐助方一道设立了一系列重点小组，以审议该方案的不同方面问题。

42. 政府和国际社会联合监测和评估委员会继续开展反腐败工作。2 月份，国际社会透明度和问责制工作组在一系列会议中的第二次会议上，讨论了为 64 项反腐败基准的优先次序确定和执行提供支持的问题。这些支持包括对反腐败法草案的拟议改进、对人员结构进行合理化以减少腐败机会以及国际组织处理内部的问责制和透明度问题。

43. 为支持实施关于国家以下一级的治理政策和地方治理的国家优先方案，联阿援助团与该政府合作设立了一个新的国家以下一级治理协调季度论坛，成员包括独立行政改革和公务员制度委员会以及财政部、农村复兴和发展部及经济事务部的代表。联阿援助团继续同民选和非民选机构和民间社会组织一起努力，促进可问责的国家以下一级治理。马扎里沙里夫省举行了一次会议，促进民间社会对地方治理独立局的国家以下一级治理政策的认识，并与省议会进行更加有效的互动。与此类似，在法拉、巴德吉斯和古尔三省，联阿援助团与独立行政改革和公务员制度委员会合作，成功举办了一个为期四天的公共行政改革认识培训讲习班，160 多名公务员参加了该讲习班。参与者根据该委员会的公共行政改革政策，获得了可以满足工作需要的有关公务员制度法的知识。

44. 在 1 月和 2 月的几个星期里，34 个省议会举行了年度行政委员会选举(主席、副主席、秘书)。联阿援助团虽然没有积极参与该工作，但如果地方当局提出请求，则对投票进行监测。总体而言，选举过程中没有发生争议，只是一些地区对法定人数的解释存在分歧，这突出表明需要在投票前有得到广泛接受和理解的明确商定的规则。地方治理独立局和独立选举委员会正努力解决这类挑战。

45. 通过《刑事诉讼法》已经被确定为自 2010 年喀布尔会议以来的一个优先事项。司法部于 2011 年 12 月 18-21 日牵头组织了一个讲习班，审议了《刑事诉讼法》草案以及《总检察长办公室结构和司法管辖权法》、《反腐败法》和《重罪工作队法》。代表总检察长办公室、内政部和地方治理独立局的参与者集中力量修订了各项法律草案。随后，司法部将《刑事诉讼法》草案提交部长理事会审查。

六. 发展和人道主义援助

46. 为回应政府提出的驻阿富汗联合国系统在行动上更加协调一致的要求，秘书长特别代表牵头开展多项工作，以确保提高系统一致性。虽然为方案交付目的，有时人道主义和发展行为体需要保留不同于特派团的特征，但联合国所有机构、基金和方案的工作应该相辅相成。在联合国发展集团的“联合国协调一致使命”和开发署支持下，制定了一些备选办法。在联合国国家工作队 1 月 24 日和 25 日的年度务虚会上，赞同在下列四个领域立即开展加强一体化的工作：统一年度工作计划；统一预算框架；沟通和宣传；和业务行动。以后还将进行关于统一方案拟订和预算框架的进一步讨论。确保在下一年提高一致性的内部工作将包括对联合国发展援助框架的中期审查和编制共同国家评估。2012 年的优先事项包括配合国家优先方案和其他治理框架、预算内支持和力量发展。

47. 在本报告所述期间，开发署对其在阿富汗的参与工作进行了战略审查，该审查建议采取几个步骤，增加开发署作为综合特派团一部分在过渡时期和之后向阿富汗政府提供援助的作用，包括设立一个向该国政府和驻阿富汗联合国系统提供政策咨询服务的政策股。此外，根据伦敦和喀布尔会议有关预算内支持的承诺，开发署于 2011 年 12 月同阿富汗政府签署了一份意向书，计划越来越多的援助以预算内支持的形式提供。预计大约 80% 的开发署支持将以这种方式输送。

48. 联合国儿童基金(儿基会)国家方案中期审查于 1 月 24 日结束。该工作的许多方面由政府主导，并在中央、省和地区三级与社区、捐助方和官员进行了广泛协商。该方案将进行精简，并在五个关键领域(司法、常规免疫接种和消除脊灰炎、营养、提高女孩入学率和紧急产科护理)进行一些调整。在交付方面，将注重以社区为基础的规划、方案拟订和主导；应对社会规范和社会变革；沟通以及改进监测和评价。同时，联合国孕产妇和新生儿健康问题工作组，其中包括世界卫生组织(世卫组织)、儿基会、联合国人口基金、世界粮食计划署一直在与阿富汗相关职能部委联络，以将有关这一问题的关切纳入所有尚未通过的国家优先方案的主流，并在可能情况下纳入已获认可方案的行动计划的主流。1 月 20 日至 23 日，来自国际劳工组织(劳工组织)的访问专家小组在最后确定关于通过技能发展和有利市场发展的劳工法规促进可持续体面工作的国家优先方案方面提供了技术援助。劳工组织将继续在探讨这一国家优先方案和其他重要国家优先方案，尤其是那些侧重于农业和农村基础设施的国家优先方案之间的联系方面提供咨询意见。

49. 机构能力发展和人道主义——发展统一体是联合国用于协助确保顺利过渡的主要优先事项。2011 年 12 月，能源和水资源部与联合国粮食及农业组织签署了价值 2 770 万美元的协议，为恢复灌溉和发展项目的实施提供技术援助。该六年期项目的总预算为 1.487 亿美元，其中 9 780 万美元由世界银行赠款提供，目

的是加强国家消除干旱根本原因的能力。该项目的基础是在紧急恢复灌溉项目下已经开展的活动和已经建立的能力。计划成果包括提高农业生产率，以使约 23 万个家庭受益，在阿富汗北部修建两到三个小水坝和灌溉系统，以及发展该部的水文气象网络和系统。

50. 人道主义界继续侧重于回应冲突和自然灾害产生的需求，以及为境内流离失所者和回返难民提供初步援助。其它优先事项还包括重点宣传促进实现千年发展目标所需的公平和可持续发展。

51. 全国各地的冲突在 2011 年 12 月和 2012 年 1 月导致大约 19 300 人流离失所，这进一步加剧了阿富汗不断深化的流离失所危机，并使 2011 年境内流离失所者总人数达到近 50 万，同 2010 年因冲突而造成的境内流离失所者人数相比增加了 45%。

52. 极度的脆弱性以及收容所选择、获得基本服务和创收途径有限等问题，再加上异常恶劣的冬季气候条件，导致居住在喀布尔非正规住区的儿童在 1 月和 2 月期间悲惨地死亡，此事已经广为人知。超过 30 000 人目前居住在首都和周围的 45 个非正式住区。2011 年 11 月至 2012 年 1 月间，大多数住区收到了非食品物资和/或燃料。目前正在努力弥补剩余的缺口。非正式住区的极度脆弱性是全国各地流离失所的阿富汗人面对的严酷现实的缩影，其中许多人是人道主义界无法施以援手的。阿富汗的流离失所危机的持久解决办法需要政府和发展行为体采取立即、有效的协调行动，以确保农村发展、城市规划和住房以及财产权利等问题得到充分解决。

七. 禁毒

53. 加强区域合作是本报告所述期间的原则重点，联合国毒品和犯罪问题办公室于 2011 年 12 月启动了关于阿富汗与其邻国的区域方案。来自阿富汗、伊朗伊斯兰共和国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、巴基斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦等国政府的部长、副部长和高级别代表出席了在维也纳举行的启动仪式。该区域方案是禁毒办和多边合作伙伴开展工作的战略框架，侧重于禁毒和法治，以有效应对贩毒和有组织犯罪。该方案将包括对禁毒执法官员的培训、联合突袭、缉获毒品、边境巡逻以及打击跨境非法资金流动的活动。

54. 在这个区域方案的框架内，阿富汗、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦三国的禁毒执法机构于 1 月 20 日在杜尚别举行了三方会谈。会谈的目的是确保针对有组织犯罪团伙开展联合努力、及时进行信息交流和对专业人员进行培训。三方签署了一项联合议定书，其中包括有关三个国家禁毒处的负责人每半年举行一次会议的规定。此外，1 月 25 日至 27 日在杜尚别举行了第一个有关预防和打击跨境现金走私战略的区域讲习班，八个国家(阿富汗、伊朗伊斯兰共和国、哈萨克斯坦、

吉尔吉斯斯坦、巴基斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦)的金融调查单位主管参加了该讲习班。

55. 现有次区域信息分享机制(中亚区域信息和协调中心及三角倡议的联合规划小组)的代表于2月6日至8日在哈萨克斯坦阿拉木图召开了会议。在上述区域方案的主持下,来自阿富汗、伊朗伊斯兰共和国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、巴基斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦的禁毒执法专家及国际观察员确定了2012年加强缉毒工作的具体行动,重点为前体控制。

56. 2月16日,我参加了在维也纳召开的巴黎公约第三次部长级会议,这次会议是阻止来自阿富汗的鸦片和海洛因流动的全面和协调一致国际行动的一部分。各国部长强调必须减少毒品种植和生产以及贩毒和吸毒,并建立一个打击贩卖鸦片制剂的广泛国际联盟。《巴黎公约》合作伙伴申明他们的共同分担的责任,通过了《维也纳宣言》,这是以平衡和全面的方式应对阿富汗非法鸦片制剂威胁的国际承诺声明,需要全球作出反应并采取行动,解决供需两方面的问题。

八. 特派团支持

57. 大会第66/247号决议第九节核准了特别政治特派团2012年预算,包括联阿援助团的2.41亿美元(2011年为2.707亿美元)。预计2012年将没有新的重大资本投资项目。

58. 联阿援助团继续努力提高其能力和行动效率。2011年12月底,国际工作人员的整体空缺率为19%,本国工作人员为9%。培训中心继续同本地和区域机构合作加强能力,1138名本国工作人员和304名国际工作人员从2011年提高他们开展任务活动技能的教育机会中获益。联阿援助团继续在联阿援助团/联伊援助团驻科威特的支持办公室与联合国伊拉克援助团(联伊援助团)开展协调。

59. 阿富汗政府决定在2012年3月前用阿富汗公共保护部队取代所有私营保安公司,这遇到了法律和运作两个方面的困难。联合国和外交使团获悉,他们可能会继续采用当前的大院安保安排。目前正在请该国政府说明未来的项目安保安排。联阿援助团还注意到,该国政府的决定要求清除喀布尔的道路和人行道上的安全路障。无论执行哪一个决定,都将不可避免地损害执行联合国强制性最低运作安保标准的水平。

九. 意见

60. 宏伟的2014年过渡时间表正在为阿富汗正实施的所有进程和政策提供依据。我完全支持阿富汗政府的立场,即治理、发展和法治等方面的进展对于可持续的安全过渡至关重要。所有方面在根本上都相互联系:对国家机构的信任和更加繁

荣对于建立和巩固稳定必不可少；采取全面办法可以为能够保障所有阿富汗人的权利并满足他们愿望的和平进程创造条件。不过，这些进程目前呈现出不同的轨迹。

61. 2011 年波恩会议为 2014 年以前甚至之后十年阿富汗同国际合作伙伴之间的持久伙伴关系提供了保证。最近签署的双边战略伙伴关系协议是朝着这个方向迈出的重要开端。作出明确界定、实实在在的承诺，现在对于为规划提供依据以及加强公众的信心都至关重要。不可预测性会带来不稳定和不信任的风险，新闻媒体的最近评论得到的反应就证明了这一点，因为这种评论被解释为表明将加快实施国际撤军时间表。

62. 即将于 2012 年 5 月举行的阿富汗问题北约芝加哥首脑会议将讨论阿富汗安全机构的未来形态和对这些机构的支持。必须为共同商定的所需部队提供相匹配的资源。尽管有报告显示阿富汗当地警察开展行动的地区的安全局势有所改善，但也记录有平民的人权遭到侵犯的案例。我同意阿富汗政府的意见，即此类安全举措应该有明确的问责、指挥和控制关系，将这些举措同阿富汗国民军和阿富汗国家警察等正规的国家安全部队和机构挂钩。

63. 特别考虑到国际经济环境，预期将出现财政困难。需要解决可能出现的资金缺口的问题，促使政府在改革问题上再次同各方接触，以加强其核心职能，确保更可持续的发展道路。喀布尔进程的承诺和国家优先方案仍然国际参与的指导性政策，其中强调相互问责、预算内支持以及提高日益由阿富汗主导的治理和发展议程的一致性。2012 年 7 月阿富汗问题东京会议的筹备情况表明，重点是确定 22 个国家优先方案的次序和推动这些方案的分阶段实施，以及确保把禁毒更多地纳入主流。鉴于人们日益担心财政可持续性和潜在的资金缺口，政府正确地日益强调经济增长是一个核心优先事项。在这类讨论过程中，联合国主张政府和捐助者要确保继续投资于基本社会服务和人的发展方面，这些对于社会公平和加强稳定至关重要。此外，省级重建队要实现发展，要求援助不能有缺口，向阿富汗政府及其机构移交的职能要清晰。

64. 阿富汗仍然面临着巨大的发展亏空和不足问题，这一问题又因旷日持久的冲突以及干旱、极端冬季条件、地震和洪水等经常性自然灾害而加剧。要打破依赖人道主义援助这一循环，必须重点防止出现进一步的苦难，同时还要找到持久解决办法以帮助回归者成功融入社会，并解决流离失所者的困境。这需要确保政府和发展行为体有效地交付以及人们能够获得经过协调的基本、有效援助，同时确保农村发展、城市规划和住房以及产权等问题也能得到妥善处理。

65. 为了充分处理人道主义局势，我的特别代表通过副特别代表/驻地协调员/人道主义协调员和人道主义国家工作队，将继续同阿富汗当局和人道主义行为体共

同努力，以便更好地访查有需要的人，解决他们的需要，并倡导所有各方在提供援助过程中尊重人道主义行动原则。

66. 根据伊斯坦布尔进程的原则，阿富汗努力就区域建立信任措施达成协议，他们在此过程中表现出的有活力的牵头作用令人欣慰。将于 2012 年 6 月在喀布尔召开的后续部长级会议，是确保在现有区域机制内提高一致性的持续努力的重点。加强区域安全与合作，可以极大地促进有利于稳定努力的大环境。

67. 国民议会第十六届会议开幕式的亲切友好的气氛值得我们加以注意。卡尔扎伊总统公开承诺在近期内提出政府的基本政策路线，并于 2 月 25 日提出了 9 名内阁部长人选，这些都令人欣慰地表明已经认可宪法赋予不同国家机构的权限。经过改善的行政-立法机构关系，可以帮助确保这届国民议会是一届实质性会议，致力于完成内容繁杂的立法议程，给阿富汗人民的生活带来真正变化。

68. 在阿富汗主导的和平进程的可能模式和潜在后果问题上正在兴起的全国辩论总体上具有建设性，但各政治派别对这一领域的各项努力不透明以及这一进程缺乏包容性等问题一直表示关切。官方曾经就人们所认为的在第三国开设一个塔利班办事处的计划协商不够一事表示过不安；民间社会组织担心，和平协议可能会危及过去 10 年取得的成就。关于高级和平委员会未来职能和领导作用的持续讨论可能提出一个前进的方向，同时确保撤出过程有更大的包容性。

69. 联合国和阿富汗许多国际合作伙伴继续强调支持开展一个基础广泛、包容各方的和平进程，该进程要尊重过去几十年里取得的成就，并最终能够实现持久的和平，增强民族团结。包括妇女和儿童权利在内的人权以及国际义务不得被视为障碍，而是应视为这一进程的关键要素。在这一点上，所有各方可以通过采取有效行动，减少平民伤亡和遭到虐待的现象，从而巩固实现和平方面的进展。

70. 安全理事会第 1974(2011)号决议请我对联阿援助团的规定活动以及联合国在阿富汗的支助工作进行一次全面审查，以期为安理会 2012 年 3 月审查联阿援助团的任务规定提供资料。阿富汗外交部长扎勒迈·拉苏勒的信中也要求进行审查，而我则回信表示坚信这种行动使本组织有机会进一步简化和统一驻阿富汗联合国系统的各项活动，并在联阿援助团创建 10 年之后澄清其任务及其适应当前现实的情况。

71. 随着阿富汗的主权得到充分承认以及在过去 10 年取得进展，开展斡旋和政治宣传以支持由阿富汗主导的进程，应该成为联阿援助团在国家和国家以下一级政治任务的核心。这应该继续包括区域建立共识举措与和解努力，并可以扩展到其他由阿富汗主导的政治进程，同时支持他们的包容性和阿富汗机构的包容性。阿富汗和国际对话者还强调，必须继续提高阿富汗选举机构的能力和未来选举进程的完整性。就象对所有由阿富汗主导的进程一样，联阿援助团随时准备应阿富汗政府的请求，着手加强地方机构有效履行《宪法》赋予的权限的能力。

72. 保护、促进和实现所有阿富汗人的人权已经是联阿援助团和联合国工作的一个重点，在下一年甚至以后应该日益成为特派团任务的核心，其原因包括目前与保护平民有关的问题、对当地安全安排有关的关切、中长期内就社会和经济权利取得进展的可能性以及在和平进程中保护和实现阿富汗男子、妇女和儿童的利益和愿望的问题。

73. 促使国际社会在政府的发展议程和方案背后进行协调一致的文职参与，依然是特派团的一个优先事项。芝加哥和东京会议把阿富汗政府及其国际合作伙伴在 2011 年波恩会议上规定的相互承诺具体化，对于保证过渡进程和喀布尔进程的成功和可持续性非常必要。联阿援助团应该通过所担任的协调和监察联合委员会共同主席这一角色及其它渠道，继续支持政府为此做出的努力。

74. 在审查过程中举行了广泛磋商(首先并且最重要的是同阿富汗政府代表和安理会成员的磋商)，并根据磋商期间出现的这些考虑因素，我建议把将于 2012 年 3 月 23 日到期的联阿援助团任务期限再延长 12 个月。联阿援助团在向阿富汗提供国际支持方面继续发挥重要作用。过渡进程的各项紧急事务、过去一年发生的各种情况以及阿富汗 2012 年的政治和发展议程，都应用于指导特派团以及上文概述的各项业务活动。

75. 安全理事会第 1974(2011)号决议和以往各项决议规定的其它方面任务应继续指导联阿援助团的工作。在这方面，并忆及联阿援助团是一个综合特派团，联合国系统相关机构的任务和技术能力应做调整，并且只要有关，重点应该是以协调一致的方式扶持和加强阿富汗机构的作用，以履行他们对阿富汗人民承担的职责。

76. 应该通过在国家以下一级的持续存在来实际执行任务，存在的规模和配置应由我的特别代表根据对授权活动和当地需求的评估、开展那些活动及应对那些需求的能力和权限以及安全和支持所需资源等情况加以确定。

77. 最后，我欢迎我的新任特别代表扬·库比什于 1 月 17 日抵达喀布尔。在抵达阿富汗的第二天，库比什先生受到了卡尔扎伊总统的热烈欢迎。库比什先生正在为他同阿富汗和国际对应方之间强有力的伙伴关系奠定基础。我也要再次感谢联合国所有本国和国际工作人员在困难条件下继续奉献，履行我们对阿富汗人民的承诺。

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	<ul style="list-style-type: none">• 国民军和国家警察正在按部就班，分别达到 2012 年 195 000 人和 152 000 人的增长数字。• 开发署的警察印象调查表明，公众对警察部队的信心比 2010 年提高了 46%，2009 年提高了 34%。
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	<ul style="list-style-type: none">• 2011 年 3 月 22 日和 11 月 27 日，卡尔扎伊总统批准了过渡区的第一阶段和第二阶段；过渡执行计划启动。

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	<ul style="list-style-type: none">• 2011 年 11 月过渡支尔格大会商定继续对话。• 截至 2012 年 1 月底，有 3 354 名反政府分子加入阿富汗和平与重返社会方案进程。另有 442 人正在加入。• 截至 2012 年 1 月底，已有 1.575 亿美元存入阿富汗和平与重返社会方案信托基金。• 阿富汗和平与重返社会方案正在进行，其中包括：(a) 在四个职能部委设立了协调单位；(b) 涵盖巴格兰、昆都士和赫拉特三省的两个排雷项目，以及巴德吉斯的一个职业培训方案，都已开始实施；(c) 制定了小额赠款方案，27 个项目获得批准；(d) 通过国家团结计划正在实施 160 个项目。
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	<ul style="list-style-type: none">• 2011 年，阿富汗政府给委员会提供信息，协助把 15 个人名从受到制裁的塔利班人员名单上删除。
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	<ul style="list-style-type: none">• 又成立了 2 个省级和平委员会，从而使总数达到 30 个。成立了 29 个省级联合秘书处工作队，负责执行和平与重返社会方案。• 重返社会方案活动，包括关于阿富汗南部和平与重返社会方案的一次高级别会议，在国家和省级开展。高级和平委员会以及和平与重返社会方案联合秘书处参加。

- 高级和平委员会正式访问阿富汗全境，并访问德国、印度、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、挪威、巴基斯坦、土耳其和土库曼斯坦以及阿拉伯联合酋长国。
- 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)就通过“阿富汗和平与和解进程性别政策”以及制定 2012 年工作计划向高级和平委员会提供技术支持。

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的能力得到提高，同时适当考虑妇女的参与宪法保障的配额	<ul style="list-style-type: none"> • 独立选举委员会开展了汲取经验教训工作，起草一份战略计划以及一份能力建设和培训计划，并开始澄清和加强内部规章制度。 • ELECT II 项目在 2011 年 12 月推出。该项目与独立选举委员会合作，除其他外将侧重于在选举期间内建设选举机构的能力，列入技术和基础设施能力；考虑未来选民登记册备选办法；以及开展宣传以扩大参与范围。
成立一个监督和评价委员会并制定反腐基准	<ul style="list-style-type: none"> • 成立监督和评价委员会；选出国际和国内代表；目前正在按优先顺序列出和推动 60 多个基准，在国家一级处理腐败问题。
增强反腐机制的力量，监督整个政府的反腐	<ul style="list-style-type: none"> • 高级监督办公室对政府反腐行动计划的制定和执行进行协调。2011 年，54 个部委和独立局拟定了反腐行动计划，其中 48 个已得到该办公室批准。 • 国民议会审议了确保管制和审计厅独立性的《审计法》。
每年公布公职人员的资产申报情况	<ul style="list-style-type: none"> • 来自 38 个政府机构的大约 2 500 名高级官员登记了资产(增加了 505 人)。调查结果由全国媒体公布。
中央、省以及县一级的公务员履职和提供服务的能力提高	<ul style="list-style-type: none"> • 阿富汗公务员学院针对 2 900 名公务员开展职能培训，喀布尔 200 名大学毕业生和地方 400 名毕业生参加实习方案。
提高公务员任命的透明度和实效	<ul style="list-style-type: none"> • 地方治理独立局为省长和县长拟定了职责范围。 • 根据公共行政改革进程，公布了 17 个副省长和 243 个县长空缺，正式招聘了 16 个副省长和 86 个县长。
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	<ul style="list-style-type: none"> • 世界银行、独立行政改革和公务员制度委员会和财政部商定了五年期“能力建设出成果”机制，促进中级和高级管理公务员的能力建设。 • 已经开始筹备建立公务员过渡信托基金，以发展可持续的公务员制度，补充由捐助者资助的其它方案。

- | | |
|-----------------------------------|--|
| 落实国家以下一级的治理政策，制定国家以下一级的管理、财务和预算框架 | <ul style="list-style-type: none">• 地方治理独立局和财政部制定了省级预算编制政策，供各职能部门编制省级预算，并通过所有 34 个省的职能部门在 5 个试点部委试行。• 地方治理独立局最后敲定并向司法部提交《地方行政法》。• 地方治理独立局起草的《信息权利法》提交到文化和信息部。• 省理事会的基本职能列入了新的《省理事会法》草案。• 完成 22 项省级发展计划，拟定并执行 31 项增加税收行动计划，这些计划理论上将增强地方一级的规划和预算编制。 |
| 制定并印发行政管辖范围标准 | <ul style="list-style-type: none">• 地方治理独立局和阿富汗政府大地测量和制图部请各县主管部门提交有关各县管辖范围的信息。2011 年，4 个省提交了完整的相关数据。 |
| 为政府机构特别是国家以下一级的政府机构履行职责建立适当的基础设施 | <ul style="list-style-type: none">• 29 个省重建行政大楼• 5 个省兴建省理事会办公室• 46 个县兴建县理事会办公室• 5 个省的 10 个县兴建或修复初级法院 |
| 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 | <ul style="list-style-type: none">• 部长理事会审议了刑事诉讼法草案。• 三年期“人人享有司法公正”国家优先方案进行广泛协商，以便于 2012 年提交到联合协调监测委员会。• 司法部的司法协助办公室从 2010 年的 19 个增加到 2011 年的 26 个。司法部的法律援助律师总数到 2011 年 11 月达到 97 名。通过阿富汗重建信托基金的司法部门改革方案，向司法部的法律援助股增派 35 名律师。• 非政府组织提供的法律援助服务增加；2010 年估计共有约 190 个法律援助律师，目前估计共有 250 名。• 阿富汗独立律师协会注册律师人数从 2010 年底的约 928 人增至 2011 年 12 月的约 1 150 人。• 2011 年 12 月，部长理事会批准了总检察长办公室的工资和叙级改革一揽子方案。• 1 月 10 日，根据 2011 年 12 月 17 日总统令，司法部正式把中央监狱局移交给内政部。联阿援助团与联合国合作伙伴和其他利益攸关方一道，提倡中央监狱局仍然自行向内政部长报告工作，独立于阿富汗国家警察和其他部门之外。内政部长在这方面重申自己的承诺。 |
-

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	<ul style="list-style-type: none"> 2011年，3 021名平民在与冲突有关的事件中被杀，与2010年相比上升8%。反政府武装分子对2 332名平民死亡负责，与2010年相比增加14%。亲政府武装部队对14%的平民死亡负责，与2010年相比减少4%。 国际安全援助部队发布2项公开战术指示以减少平民伤亡，包括关于夜间搜索行动的指示，还有2项关于保护车队和进入医疗设施的内部战术指示，这些都有助于国际安全援助部队更好地保护平民以及减少平民伤亡。 塔利班发表了一些公开声明，承诺在行动中确保保护平民。 联阿援助团继续开展监督和宣传工作，提高对国际人权法和国际人道主义法的认识。
提高阿富汗人对其权利和政府对其义务的认识	<ul style="list-style-type: none"> 联阿援助团印发5份报告，涉及保护平民、实施《消除暴力侵害妇女行为法》、政府设施内被拘留者的待遇、协助阿富汗人民的和平对话以及同各利益攸关方和媒体开展相关宣传活动，以提高公众对人权关切的认识。 政府/联合国关于防止招募未成年人、性暴力以及杀害和残害儿童的行动计划于2011年1月30日签署，关于儿童与武装冲突问题的部际技术工作组成立。 内政部和国防部发布三项法令，防止招募未成年人，加强阿富汗国家安全部队内的惩戒措施。 神学委员会发布两项命令，提高人们对禁止招募儿童、酷刑以及攻击学校和医院等问题的认识。
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	<ul style="list-style-type: none"> 旨在对妇女保护中心的运作进行规范的一个规章获得批准。妇女署正在向妇女事务部、省级办事处和民间社会提供技术支持，以落实这些规章；还对来自24个省的妇女事务主管进行培训。 检察官对《消除暴力侵害妇女行为法》利用不够。暴力侵害妇女行为的案件经常由地方传统争端解决机制调停，违反了该法（见联阿援助团2011年关于《消除暴力侵害妇女行为法》的报告）。 妇女署国家办事处继续经营消除暴力侵害妇女问题

- 特别基金。阿富汗的 17 个妇女保护中心中，7 个得到特别基金资助。2011 年发放的收容所经费共计 742 246 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
- 阿富汗独立人权委员会完成了关于 1978-2001 年阿富汗境内侵犯人权情况的冲突—全景介绍报告。
 - 尽管喀布尔会议已做出承诺，但和平、和解与正义行动计划未修改。
 - 民间社会组织和独立人权委员会在联阿援助团支持下，开展阿富汗人民和平对话，征求 1 500 多名当地阿富汗人对和平、安全、过渡、法治和有罪不罚现象的意见。
 - 大部分省级和平理事会据报告没有纳入民间社会、妇女和受害者团体的公平代表性。
 - 阿富汗和平与重返社会方案秘书处通过了关于审批的标准作业程序，但据报告，当地和平委员会承诺如果战斗人员加入该方案，则赦免其罪行。
- 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
- 儿童权利委员会审议了关于阿富汗执行《儿童权利公约》情况的初步报告。
 - 妇女署支持政府编写首次初步定期报告，并提交给消除对妇女一切形式歧视委员会，供其在 2012 年审议。
 - 在联阿援助团技术支持下，司法部人权支助股制订行动计划，执行 2009 年人权理事会阿富汗普遍定期审议提出的建议。
- 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
- 司法部人权支助股正式开始办公，审查了阿富汗立法是否遵守《儿童权利公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》。该股还对政府所有部委进行了性别平等问题评估。
 - 协调和监察联合委员会赞同关于人权与公民责任的国家优先方案。目前正在制定三年期执行计划。
 - 尽管政府承诺向阿富汗独立人权委员会提供 1 百万美元，但 2011/2012 年预算最后提交国会时，只分配承诺金额的一半，未能确认委员会在预算总框架内的法律地位。
 - 阿富汗独立人权委员会自行评估了组织和业务能力，以加强今后的能力发展。
 - 国家安全局成立了人权股，调查被拘留者受虐待和酷刑的指控。
-

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	<ul style="list-style-type: none"> 22 个国家优先方案中，11 个已经得到协调和监察联合委员会的核准。 全年测试政府的百日报告系统，让捐助者了解国家优先方案行动计划的进展。 阿富汗重建信托基金在国际货币基金方案批准后得到捐助者资助，包括对国家优先方案的预算内支持。 妇女署正在支持复兴和农村发展部制订全国妇女经济安全和权利战略；还为该部高级官员举办了性别平等和增强经济权能问题讲习班。
在阿富汗全国更公平地分配发展援助和政府开支	<ul style="list-style-type: none"> 省级预算编制试点在 2010 年推出，在国家预算中纳入省一级经过评估后确定的需要。每个省可在即将到来的 2012/2013 年度预算中得到至多 250 万美元。 财政部独立审查了 14 个部的公共财务管理力量，研究改进预算执行情况的选项。
在阿富汗资源的基础上增加收入，实现可持续增长	<ul style="list-style-type: none"> 过去 12 个月，国内收入超过其 2011/2012 年度目标的 11.8%。税收收入超过上一年，但未达到目标。关税超过 2010/2011 年度收缴的实际数和目标。非税收入高于 2010/2011 年度同期，高于目标，这主要是由于从艾娜克铜矿得到第一笔税收。初步数据表明，2012 年度的增长率将低于上一年(8.4%)，但仍然强劲。 采掘业透明度倡议多个利益攸关方小组会于 2011 年召开 8 次会议，阿富汗政府挑选了一个独立审计公司，验证定期合规报告。 民间社会团体是采掘业透明度倡议多个利益攸关方小组的成员，《获取信息法》草案中有公众获得采掘数据的规定。

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	<ul style="list-style-type: none"> 国际联络小组成立的区域合作工作组于 2011 年 6 月 3 日召开会议，重申致力于阿富汗的稳定和经济繁荣。 “伊斯坦布尔关于阿富汗的会议：亚洲心脏的安全与合作”于 2011 年 11 月 2 日举行，之后阿富汗外交部副部长分发了一份概念文件，其中提出了 12 项建立

信心措施(伊斯坦布尔会议提出了 43 项措施)，以深化区域合作。

- 2011 年 6 月 12 日，“阿富汗和巴基斯坦过境贸易协定”开始实行。
- 阿富汗、巴基斯坦和美利坚合众国三方会议于 2011 年 5 月 3 日恢复，但 Burhanuddin Rabbani 博士被杀后再次暂停。
- 阿富汗和印度签署一项伙伴关系协议，内容涉及：政治和安全合作；贸易和经济合作；力量发展和教育；社会、文化和民间社会关系。
- 在上海合作组织政府首脑理事会第十次会议上，俄罗斯联邦承诺提供 5 亿美元，用于中亚-南亚电力贸易和输送项目。
- 在阿富汗和巴基斯坦联合经济委员会 2012 年 1 月会议上，双方商定提出一个各项步骤的时限路线图，以加强中亚、阿富汗和巴基斯坦之间的能源转让合作和道路连接。
- 在 2011 年 6 月德黑兰首脑会议上，阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦三国总统签署了一项关于加强联合缉毒和反恐怖主义努力以及扩大政治、安全、经济和文化合作的宣言。
- 2012 年 1 月，阿富汗和伊朗伊斯兰共和国签署了一项谅解备忘录，增加在海关、银行、保险业和反走私措施等方面的合作。
- 2011 年 9 月，阿富汗和哈萨克斯坦签署了一项关于扩大两国间贸易的协议。
- 阿富汗-塔吉克斯坦“能源桥梁”，即连接塔吉克斯坦 Sangtuda 水力发电厂和阿富汗 Baghlan 的输电线路，于 10 月落成启用。
- 2012 年 1 月，在塔吉克斯坦杜尚别举行了阿富汗、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦三方会谈，以便对缉毒努力、及时交流信息和培训专业专门人员等事务进行组织。

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

- 政府宣布通过《参与脆弱国家事务新办法》，并得到了第四次援助实效问题高级别论坛的认可，作为援助管理新框架。

- 政府的援助管理政策正在进行修订,以便更好地配合波恩和釜山会议的成果以及目前的发展背景和援助环境。
 - 发展合作对话是财政部和捐助者每年讨论筹资一揽子问题并商定与关键优先事项的配合的活动,该活动将在 2012 年 3 月开始,评估与国家优先方案的配合情况。
 - 全国安全理事会合同事项工作组办公室的建议已经提交给总统办公厅。
 - 在认可国家优先方案等举措获得商定以后,重申协调和监察联合委员会是阿富汗关键的高级别协调机制。
- 加强代表政府和国际社会进行采购和签订合同的问题
- 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

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	<ul style="list-style-type: none"> • 阿富汗的罂粟种植面积达到 131 000 公顷,比 2010 年高出 7%。78%集中在南方的戴孔迪、赫尔曼德、坎大哈、乌鲁兹甘和扎布尔等省,17%集中在西部的巴德吉斯、法拉和尼姆鲁兹等省。 • 无罂粟省份从 2010 年的 20 个减少到 2011 年的 17 个。巴格兰、法里亚布和卡皮萨等省失去了无罂粟省的地位 • 2011 年的鸦片总产量预期达到 5 800 吨,比 2010 年的 3 600 吨增加 61%。 • 戒毒治疗的提供略有上升,有了更多的戒毒办法可供选择,包括社区门诊和善后护理。 • 政府新的减少药物需求政策及艾滋病毒/艾滋病预防和保健政策已经完成,以解决国内日益增加的吸毒上瘾率及其造成的相关伤害。
增加有效制止和打击贩运的努力	<ul style="list-style-type: none"> • 2011 年,禁毒警察开展了 1 807 次行动,共收缴 52 839 公斤鸦片、32 793 公斤海洛因、57 968 公斤印度大麻脂、29 374 公斤吗啡和 112 237 公斤前体化学品。共逮捕了 963 名嫌犯,其中包括 7 名外国国民。 • 在“定向打击贩运活动区域交流、知识专长和培训倡议”第三期行动中,阿富汗当局在该区域参与行动的国家中收缴的前体最多。其中包括 23 000 公斤乙酸酐(3 箱)。这是一个重要突破,因为是在跨过国际边界进入阿富汗时收缴的,因此能够开展追踪调查。伊朗伊斯兰共和国和塔吉克斯坦也报告收缴了乙酸酐

(分别为 1 330 公斤和 404 公斤)。行动中另收缴 19 000 公斤其他化学品。

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

- 协调和监察联合委员会内的禁毒监测机制正在进一步完善，以便在国家优先方案框架内衡量合法农业及相关私人资本投资的增加情况。
-