



大会 安全理事会

Distr.: General
6 September 2013
Chinese
Original: English

大会
第六十八届会议
议程项目 37
阿富汗局势

安全理事会
第六十八年

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. 本报告是根据大会第 [67/16](#) 号决议和安全理事会第 [2096\(2013\)](#) 号决议提交的；安理会在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. 本报告介绍了自我于 2013 年 6 月 13 日提交上一次报告 ([A/67/889-S/2013/350](#)) 以来，联合国在阿富汗的活动、包括重要的人道主义、发展和人权工作的最新情况。报告还概述了政治和安全方面的主要事态发展以及与阿富汗有关的区域和国际事件。

二. 相关的事态发展

A. 政治方面的事态发展

3. 在本报告所述期间，尽管向和平进程迈出步伐面临困难，但在 2014 年选举的筹备工作方面出现了重大的积极势头。我的副手扬·埃利亚松于 2013 年 6 月 28 日至 7 月 2 日访问了喀布尔和坎大哈，并与政府、政治方面的利益攸关者和民间社会、包括妇女权利积极分子进行了接触。7 月 3 日，在商定《相互问责框架》（见 [A/66/867-S/2012/532](#)，附件二）一年之后，在喀布尔举行的高级官员会议使国际社会和阿富汗政府的代表会聚在一起，以评估承诺状况，进一步集中努力向



前推进。随着过渡进程在明年达到顶峰，有关局势依然不确定，但各项工作总的来说按计划进行。

4. 6月18日，塔利班和卡塔尔外交部的代表宣布在多哈开设阿富汗伊斯兰酋长国政治办事处。塔利班在新闻稿中说，办事处将“支持政治解决”阿富汗的未来，该运动不会允许“阿富汗领土被用来威胁其他国家的安全”。不过，塔利班在举行仪式期间使用前政权的名称和徽记，引起了阿富汗政府和广大社会的强烈负面反应。阿富汗政府长期坚持认为，办事处仅仅是得到授权的塔利班代表与高级和平委员会谈判的一个地址，并不意味着存在一个流亡政府或使之合法化。令人进一步感到惊愕的是，塔利班在新闻稿中强调与第三国和国际组织建立关系，仅指出将在以后的一个未具体确定的日期与阿富汗当局对话。6月19日，阿富汗政府宣布，将对话推迟，等得到进程将完全由阿富汗人领导的保证之后才进行。6月24日，国家安全委员会获悉，有争议的招牌和旗帜已被多哈官员移走。塔利班随后宣布，该办事处将临时关闭。其未来尚不确定，阿富汗外交部发言人8月12日说，阿富汗政府随时愿意与在沙特阿拉伯或土耳其的塔利班代表开展对话。

5. 阿富汗和平与重返社会方案联合秘书处报告说，截至8月24日，已有7220名前反叛分子加入了该方案，160个职能部委项目和164个小额赠款已经完成或正在执行中。另外，联合国阿富汗援助团(联阿援助团)继续支持阿富汗人民和平对话。在4月至6月期间，在全国各地共举行了已规划的200个重点小组讨论中的100个讨论，有1733名阿富汗人参与，其中有429名妇女。该倡议第二阶段力求根据参与者的建议制订省一级和平路线图。有人强调指出，根深蒂固的有罪不罚现象、普遍存在的腐败和滥用职权、失业以及在一些情况下缺乏公平的发展，是不满和反叛的原因。有人对阿富汗和平与重返社会方案以及所视作的审查和问责的缺乏表示关切。

6. 针对多哈的情况，哈米德·卡尔扎伊总统于6月19日下令中止关于与美利坚合众国的双边安全协议的高级别谈判。阿富汗政治方面的若干利益攸关者，包括议会和反对派领袖，对这项决定表示反对，认为这可能导致国际社会在这一重大关头完全退出。7月14日，总统发言人证实了举行全国支尔格大会以便就协议进行咨商的计划。阿富汗政党和政治联盟合作理事会认为，如果这意味着支尔格具有法律权力，则它不接受这样一个支尔格，认为这是不符合宪法的，具有政治分裂性的。有人表示关切的是，这一会议有可能被转用于其他目的，包括寻求推迟2014年选举，或修改《宪法》。7月22日，美国参谋长联席会议主席马丁·登普西将军在访问喀布尔时，敦促在10月之前最后拟订完成陷入僵局的协议。8月21日，阿富汗国家安全顾问兼安全过渡委员会主任和外交部长一道被任命领导就此问题进行战略互动协作的新阶段。8月24日，卡尔扎伊总统说，如果现任政府不能与美国达成协议，则美国就得与下一届政府谈判。

7. 在 2014 年总统选举和省议会选举之前已商定了主要立法。独立选举委员会和独立选举投诉委员会的结构和职责法(“结构法”)及选举法在得到国民议会通过之后,紧接着分别于 7 月 17 日和 20 日得到卡尔扎伊总统批准。新的法律保留了独立选举投诉委员会,并规定将其设为就选举争端进行仲裁的永久性机构。还保留了单记非让渡投票制,据此代表机构的所有候选人作为个人参与多名成员的省级选举。在激烈辩论之后,保留了为游牧民族库奇人设定的 10 个席位的配额,不过现在将会有 7 个地区选区,而不是一个全国性选区。为妇女保留的席位现已减少,在省议会中的现行配额为 20%,而不是之前的 25%。

8. 为新的结构法所列两个选举管理机构专员的任命咨商进程已迅速展开。7 月 28 日,由国民议会两院院长、宪法执行情况独立监督委员会主任和阿富汗独立人权委员会主任组成的甄选委员会加上大法官,向总统提出了从 200 多名申请人中选出的 27 名被提名人短名单。但令人遗憾的是,与选举有关的民间组织没有达成协议,在独立选举委员会甄选进程中没有推出新的法律所要求的正式代表。7 月 30 日,总统宣布了他的最终 9 名人选,这些人选于次日宣誓就职。新的成员广泛代表阿富汗各地区和各族裔多样性,9 人中有 3 人为女性,男性中有 2 人曾担任过专员。8 月 3 日,新被任命者选举赫拉特省前省长艾哈迈德·优素福·努里斯坦尼担任主席。8 月 5 日,总统批准首席选举官获再次任命。8 月 24 日,独立选举投诉委员会的甄选进程展开。

9. 选举的技术筹备工作按计划进行。7 月 27 日,选民充分登记工作第二阶段在区一级展开。这项活动仅限于截至 8 月 21 日新符合资格的选民或回归的选民,发出了 435 775 个新的选民证,其中 96 924 个发给了妇女。迄今为止尚未发生与这一进程直接相关的重大安全事件,但四个区已证明由于安全原因无法进出,而另外五个区的中心则因后勤和人员配置问题尚未开放。电子版的公民身份证也可作为一种形式的选民身份辨识,但这一电子身份证的发放现被搁置,要等登记与人口记录法获得通过。7 月 31 日,委员会核准了其 2014 年选举行动计划,8 月 27 日,通过了联合国选举支持项目,即将来加强法律和选举能力项目二。委员会与财政部目前正在进行谈判,以确保 1.29 亿美元的选举供资中有更大的比例通过国家预算进程发放。

10. 举行选举的安保问题是一个主要的关切来源。7 月 29 日,内政部向委员会提供了初步安保威胁评估,估计委员会提出的 6 845 个投票中心中有 6 586 个可获得保障(3 435 个被评估为安全,945 个被评估为威胁程度较低,1 074 个被评估为威胁程度中等,1 132 个被评估为威胁程度较高)。鉴于对保护儿童的关切,首席选举官同意与阿富汗安全机构商讨将学校影响评估纳入目前正在进行的潜在投票站的安全评估中。8 月 13 日,选举委员会前主席 Fazel Ahmad Manawi 在媒体中称,他认为安全官员的看法不切实际,在选举准备状态上夸大其词。次日,

新任主席努里斯坦尼回应说，固然存在许多挑战，但他认为安全部队有能力予以应对。

11. 阿富汗利益攸关者间的政治活动在 9 月 16 日至 10 月 6 日的候选人提名期之前加快了速度。政党联盟内部和之间一直变化不定，在建立范围广泛的联盟方面出现了多种重叠努力。一个主要由塔吉克族裔组成的政党阿富汗伊斯兰促进会似已搁置了举行党大会的计划，6 月 30 日进行了内部改组，党的临时负责人 Salahuddin Rabbani 的头衔更改为党的代理人，巴尔赫省省长 Atta Mohammad Noor 被任命为首席执行官。8 月 16 日，历史上主要由普什图人组成的圣战者伊斯兰联盟(阿富汗)发言人以及由副总统穆罕默德·卡里姆·哈利利领导的主要由哈扎拉人组成的阿富汗伊斯兰统一党发言人告诉媒体说，已计划建立选举联盟。阿富汗政党和政治联盟合作理事会继续强调有必要及时举行选举。不过，在普什图人占多数的南方，若干集会以安全局势为由，要求推迟选举，或以其他解决办法或机制来替代。8 月 1 日，据报告坎大哈省省长说，鉴于 2014 年的军事缩编，届时并非举行选举的良好时机，总统任期应延长。以据称是塔利班领导人奥马尔毛拉为庆祝开斋节而发表的谈话来看，塔利班将即将举行的投票嘲弄为“浪费时间”，强调在以往选举中的舞弊和腐败指控。据报告，塔利班计划开展一项运动，以阻止对选举的参与。

12. 7 月 22 日，在国民议会下院、即人民院，内政部长吴拉姆·穆杰塔巴·帕唐在大多数议员拒不接受他对关于安全局势提问的答复后，未赢得质询投票。此后，卡尔扎伊总统请最高法院就投票的法律依据发表意见，并任命帕唐先生担任代理部长。

13. 对省长作了若干变动。7 月 1 日，库纳尔省省长被调到赫拉特省，当地的权力经纪人出现了激烈的角逐。同一日，法拉省省长被任命担任部落和边界事务部代理部长。在塔哈尔省，由于乌兹别克族裔派与塔吉克族裔派之间的紧张关系，发生了大规模抗议活动，导致该省省长于 7 月 15 日被更换。此举被视为旨在以阿富汗伊斯兰促进会为代价恢复乌兹别克族占多数的全国伊斯兰运动和伊斯兰党(阿富汗)之间的联盟。在朱兹詹省，由于全国伊斯兰运动持续的党内紧张关系而爆发了抗议活动，7 月 20 日该省省长被更换。

B. 安全方面的事态发展

14. 6 月 18 日宣布了向阿富汗安全部队移交安保责任的最后一期，但因为在多哈的活动，此事没有得到太多注意。不过这是一个具有里程碑意义的活动，标志着阿富汗各机构将在夏天全面承担起该国的安保责任。值此之际，卡尔扎伊总统呼吁国际社会“依照该区域的现实情况并根据现存的安全威胁使阿富汗部队具备相关能力”。国际安全援助部队(安援部队)指挥官约瑟夫·邓福德将军公开强调，2014 年之后的支持存在对于努力的可持续性至关重要。

15. 截至 7 月 29 日, 阿富汗国家军队约有 183 000 名官兵(目标为 187 000 人), 阿富汗空军约有 6 700 人(目标为 8 000 人)。其中约 630 人为女性, 包括一名将军和约 100 名与特种部队一道行动以解决夜间突袭行动中的性别敏感事项的女性。联合国管理的阿富汗法律和秩序信托基金截至 6 月共支持着 139 631 名警察, 目标是 157 000 名警察。其中 1 974 人为女性。仍在继续努力加强阿富汗安保部队的能力, 不过后勤能力、空中支持和医疗后送设施以及对付简易爆炸装置的资产仍明显短缺。

16. 随着大部分行动由阿富汗安全部队负责开展, 他们的伤亡人数大大增加。据报告, 在 2013 年第二季度, 有 3 500 多名阿富汗军警人员在行动中受伤或死亡。7 月 1 日, 内政部报告说, 在阿富汗历三月(公历 5 月中至 6 月中), 有 299 名警察被打死, 与 2012 年同期相比增加了 22%。大量未经批准的缺勤, 尤其是在军队中的缺勤, 仍然是个问题。各种原因的减员每月高达 2.4%。“内部人攻击行为”还在持续。5 月 16 日至 8 月 15 日之间, 在坎大哈省和帕克蒂卡省就发生了两起针对国际军事人员的攻击事件, 而塔利班宣称对此负责, 另外在赫拉特省、赫尔曼德省和库纳尔省也发生了涉及阿富汗军队的五起攻击事件。

17. 在将阿富汗国家警察从一支安全部队改建成执法和社区警务部队方面, 6 月 25 日, 内政部长召集了阿富汗第一次社区警务会议, 讨论如何加强警察与社区之间的关系。计划于 2014 年初设立一个新的阿富汗司法和法治信托基金。阿富汗法律和秩序信托基金将设在该基金之下, 以支持采取综合性司法和法治方式。

18. 另外, 阿富汗地方警察方案也在继续扩展。截至 8 月 14 日, 这一方案共有 23 550 人。该方案最初以该国北部和东北部为重点, 现在在东南部也进行了重大扩展, 而尼姆鲁兹省、潘杰希尔省、萨曼甘省和努尔斯坦省是少数几个没有开办这一方案的省份。阿富汗地方警察在反政府分子的攻击中越来越不成比例地首当其冲。与此同时, 尽管继续努力, 仍然对缺乏审查和问责机制存在关切, 有报告说阿富汗地方警察存在着严重的滥用权力和恐吓行为。

19. 联合国继续监测与平民行为人的工作、流动和安全相关的安保事件, 尤其是影响到开展联合国规定的活动和方案的事件。在神圣的斋月安保事件也没有出现间歇。自 5 月 16 日至 8 月 15 日, 共录有 5 922 起事件, 与 2012 年同期(5 317 起事件)相比增加了 11%, 但与 2011 年(7 482 起事件)相比仍然减少 21%。从战术上讲, 武装冲突和简易爆炸装置构成事件的大多数(总数中的 4 534 起)。而反叛分子还侧重于攻击国际部队已移交阿富汗部队的安全检查站和基地。从总体来讲, 阿富汗安全部队的有效抵御侧重于保护主要的城市和地区行政中心以及战略交通要道。

20. 从地理上讲, 安全事件仍大多发生在南部、东南部和东部省份——5 月 16 日至 8 月 15 日间安全事件中的 69%发生在这些省份。赫尔曼德省 Sangin 区依然

是该国争夺最为激烈的地区之一。巴达赫尚省 Wardoj 区在本年度早些时候发生武装冲突后仍然较为脆弱。6 月 28 日，据报告外国分子卷入并直接参加了反政府分子与阿富汗国家边界警察间的冲突。该区的公路交通受到影响，四个边界区的出入更为不便。在整个北方地区，据报告与基地组织有关联的乌兹别克斯坦伊斯兰运动已在若干省份建立了实地存在。

21. 反政府分子在城市地区发动了若干“惊人”的攻击。5 月 16 日至 8 月 15 日期间发生了 33 起自杀式攻击事件，其中 7 起发生在有重兵保护的首都，而 2012 年全年仅有 7 起，2011 年有 16 起。7 月 2 日，一个卡车炸弹爆炸，其针对的目标是由国际部队在阿富汗最大的联合国设施附近订约租用的一个后勤基地，爆炸造成 6 人死亡，据信炸弹装药是喀布尔迄今最大的装药。8 月 3 日，在贾拉拉巴德，印度领事馆遭到一连串的自杀式攻击，其中所有的伤亡人员均是阿富汗安保人员和平民。

22. 联合国、其执行伙伴和其他人道主义实体遭到各种直接的和附带攻击。6 月 22 日，在法拉市，一枚土制简易爆炸装置以联合国院落为目标爆炸，不过爆炸没有造成伤亡或任何破坏。8 月 1 日，一辆前往塔卢坎(塔哈尔省)的联阿援助团车辆在躲避一个非法检查站时遭到小武器射击。联合国获悉对位于昆都士、赫拉特、加德兹、霍斯特、贾拉拉巴德和喀布尔的各机构的具体威胁，并在一些情况下将工作人员临时撤出有关房地。

C. 区域合作

23. 伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦两国的新政府为阿富汗提供了推进和巩固与邻国关系的机会。8 月 26 日和 27 日，卡尔扎伊总统对伊斯兰堡进行了正式访问，他强调对两国而言，“首要的关切”是缺乏安保以及恐怖主义威胁。纳瓦兹·谢里夫总理指出巴基斯坦“对阿富汗的和平与和解的强有力的真诚支持”，并强调与所有邻国的合作关系政策对于稳定的外部关系和注重国内优先事项至关重要。访问时还商定了若干经济和连通项目。

24. 8 月 4 日，卡尔扎伊总统在德黑兰出席了哈桑·鲁哈尼担任伊朗伊斯兰共和国总统的就职仪式。在访问期间，签署了阿富汗国家安全委员会与伊朗伊斯兰共和国最高国家安全委员会之间的战略合作谅解备忘录。彼此感兴趣的领域包括在消除恐怖主义、毒品和有组织犯罪等安全威胁方面分享情报。8 月 1 日，阿富汗和阿拉伯联合酋长国两国外交部长签署了一项长期战略伙伴关系协定以及安全合作协定和囚犯移交协定。

25. 7 月 7 日，阿富汗成为《能源宪章条约》第 54 个成员。7 月 9 日，土库曼斯坦-阿富汗-巴基斯坦-印度四国天然气管道项目取得进展，阿富汗与土库曼斯坦就天然气的出售和采购在阿什哈巴德签署了一项合约。7 月 13 日，上海合作组织外交部长理事会在吉尔吉斯斯坦举行会议，重申支持阿富汗作为一个“独立、和

平、中立、繁荣、没有恐怖主义和与毒品有关的犯罪的国家。”会议还重申了联合国在改善阿富汗局势的国际努力中所发挥的中心作用。在伊斯坦布尔进程下，关于所有六项已商定的建立信任措施的区域技术小组举行了会议。区域专家和外交官坐在一起讨论六个国家中的这些问题具有政治价值，其本身就是一项重大的成就。

26. 应巴基斯坦政府邀请，我于8月12日至14日访问了伊斯兰堡，会晤了该国总统、总理和高级官员。我对巴基斯坦继续对阿富汗难民的接待表示赞赏，并得到新的行政当局保证说，它将继续与阿富汗合作。我的特别代表陪同我进行了此次访问，并代表我参加了在德黑兰举行的鲁哈尼总统的就职仪式。在于此期间的一连串双边会议中，伊朗新的行政当局成员强调希望就彼此共同关心的问题、包括阿富汗问题与国际社会进行建设性的互动协作。作为特派团区域外联任务的一部分，我的特别代表进行了其他若干区域访问，包括访问莫斯科、北京、新德里和杜尚别。在所有各国首都，都强调了对开展双边和区域互动协作以支持由阿富汗人领导的选举及和平与和解进程、以及对发展和经济问题的更强有力的承诺。确认了各种挑战的相互关联性，而对2014年之后的阿富汗的考虑则侧重于需要通过选举及和平与和解工作顺利移交政治权力，并排除对极端主义团伙越来越强的流动性的影响、国家安全部队的准备状态以及不断增加的毒品生产和贩运的恐惧。

三. 人权

27. 6月15日，卡尔扎伊总统任命了阿富汗独立人权委员会的五名新成员，并保留了这一九人机构的四名成员，包括主席Sima Simar。主席、民间社会、若干捐助者和联合国对任命进程以及新成员的资格表示关切。6月28日，联合国人权事务高级专员发表公开声明，确认了这些关切。7月3日的高级官员会议注意到阿富汗政府承诺维护委员会的廉正并确保在即将由国家人权机构国际协调委员会进行的国际认证进程中保住委员会的“A”级地位，而能否保住也会影响到国际社会今后对委员会和更广泛的方面的财政支持。

28. 联阿支助团关于在武装冲突中保护平民的2013年年中报告于7月31日发布，其中记录有3 852名平民伤亡(1 319人死亡，2 533人受伤)。与2012年头六个月相比，平民死亡人数上升了14%，平民受伤人数增加了28%，总起来说平民伤亡人数增加了23%。在2013年头半年，平民伤亡人数与2011年全年持平，扭转了2012年录得的下降势头。在平民伤亡中，74%归因于反政府分子，9%归因于亲政府部队，12%是由于双方的地面交火。反政府分子使用的简易爆炸装置仍然是平民伤亡的主因。更多的地面交火加重了对平民的威胁，现已成为第二大伤亡原因。妇女在被打死者中占了106人，在受伤者中占了247人，与2012年上半年相比增加了61%。儿童在死亡者中占了231人，在受伤者中占了529人，增加了

30%。塔利班在其官方网站发表声明，将这些调查结果斥之为存在偏见，并重申了它的立场，即政府的文职雇员和被视为支持政府者是正当的目标，而这继续直接违反了国际人道主义法。

29. 包括国际部队撤离地区在内的战争遗留爆炸物所引起的事故，造成了伤亡的上升趋势。在报告所述期间有 29 人死亡，37 人受伤，很多情况缘于儿童搜寻废金属。联合国呼吁所有方面处理这一问题并已与安援部队进行接触，后者正与其部队派遣国努力审查各项程序。

30. 根据由联合国领导的儿童与武装冲突问题国家监测和报告任务组的记录，5 月 1 日至 7 月 31 日期间发生了 58 起经核实的事件，造成 78 名儿童死亡，195 名儿童受伤。在讨论阿富汗在未成年人招募问题行动计划方面取得的进展时，政府强调了在军队和警察招募做法方面取得的进展以及需要改进的地方。联合国欢迎迄今取得的进展，但强调必须继续努力，以防止阿富汗安全部队、特别是阿富汗国家警察和阿富汗地方警察招募和使用儿童。8 月 10 日，我的儿童与武装冲突问题特别代表办公室和联合国儿童基金会(儿基会)对喀布尔进行了联合访问，以支持政府为执行行动计划提供便利，包括拟订遵守路线图。8 月 14 日，部际指导委员会举行会议，当时联合国派人在场。会议讨论了路线图，并强调它对路线图的执行工作以及从我的儿童招募和使用方名单上除名极为重视。

31. 在监测关于防止虐待与冲突有关的被拘留者的第 129 号总统令的执行情况方面，联阿援助团视察了 19 个省的 55 个拘留设施。对以与冲突有关罪名逮捕的 144 名成年人和 26 名儿童进行了访谈。在五个国家安全局拘留设施和六个阿富汗国家警察拘留设施内发现了可信、可靠的酷刑和虐待事件。7 月 10 日，联阿援助团对于 3 月移交阿富汗政府控制、目前关有 2 440 名被拘留者的帕尔旺拘留设施进行了第一次视察。该设施主任告诉说，自移交以来，经对案件进行复核，已将 2 330 名被拘留者释放。另有 70 名被拘留者处于美国部队的控制之下。

32. 7 月 10 日，政府提交了阿富汗关于《消除对妇女一切形式歧视公约》执行情况第一次进度报告。7 月 28 日，消除对妇女歧视委员会作了回复，确认阿富汗在过去十年中取得的进展。不过，委员会指出，妇女对主要国家决策进程的参与程度仍然较低，70 名成员的高级和平委员会中仅有九名妇女。委员会对地方选举机构中的妇女配额最近减少以及司法机构、包括最高法院没有妇女参与表示关切。

33. 在确保宪法对性别平等的承诺方面出现了令人不安的事态发展，6 月 20 日，人民院通过了新的《刑事诉讼法》，其中禁止审问被告亲属，并规定一旦受害者撤告，则案件就宣告结案。这可能不成比例地影响到家庭暴力案件，因为在家庭暴力案件中，目击者通常是家庭成员，而且受害者面临着撤案的巨大压力。该法案已提交长老院审议。7 月 2 日，上诉法院推翻了对一位年轻妇女的三名亲属以试图谋杀罪名作出的十年监禁的判决；在 2010 年的这起案子中，该名妇女遭受

到严厉的酷刑，引起了全球瞩目。施害者仅被以伤害身体罪名判处入狱三个月，而因为他们已经服刑一年多，所以就被立即释放。这一裁决被上诉到最高法院。同时，联阿援助团的监测显示，尽管最高法院和检察长办公室里发布了三项指示，规定逃离家庭不是犯罪，但妇女和女孩儿因道德罪受处罚的人数已经增加。似乎这一行为的刑罪化仍在发生，或者检控人员利用试图通奸罪名，2012 年有 450 名妇女和女孩儿为此入狱，而 2013 年迄今就已有 600 名妇女和女孩儿入狱。

34. 联阿援助团和在阿富汗的联合国系统努力增进人们对联合国安全理事会关于妇女、和平与安全决议的认识。已在下列地方举办了民间社会讲习班：马扎里沙里夫、赫拉特、楠格哈尔(两次)、巴米扬和喀布尔。

四. 喀布尔进程的执行和发展援助的协调

35. 6 月 29 日，政府的国家优先方案“法律和司法为人人”获得通过，意味着现已商定了 22 项方案中的 21 项。鉴于最近反叛分子对司法机构的大规模攻击，方案确认法官和检察官的安保需要得到加强。

36. 7 月 3 日在喀布尔举行的东京相互问责框架高级官员会议由财政部长、外交部长和我的特别代表共同主持。出席会议的有 40 个国家和 8 个国际组织的代表团以及阿富汗高级官员和民间社会代表。全体会议讨论了选举和援助实效问题，而工作组则侧重于：人权；法治和治理；公共财政的健全、国家以下各级的治理以及持久的包容各方的增长。有人指出，政府和国际社会在履行承诺方面都取得了进展，但需要就悬而未决的问题作出更大努力。财政部长重申，国际社会应通过注重机构建设和成本效益确认阿富汗人的当家作主和领导权。

37. 会议也讨论了经济增长和基础设施发展，强调在公共财政管理和区域合作方面取得的成就。会议对过去十年里收入出现增长表示欢迎，认为这是一项重大成就。世界银行提出了一种经济预测，估计阿富汗 2012/13 年的国内生产总值实际增长率为 11.8%，高于 2011/12 年的 7.3%。不过，预期这一增长将在 2013/14 年放缓，并在未来五年里下跌至年均 4.8%，而总体的经济预测依然具有挑战性。出口下滑，而进口持续增加，导致贸易逆差不断扩大。税收在 2013 年第一季度下跌了 19.6%，不过通过政府采取措施，这一下滑已在第二季度减缓至 3.9%。据报告，政府管理公共财政的能力已得到改善，预算的执行率达 50%，而 2010/11 年为 39%，但需要进一步取得进步才能持续获得捐助方的供资。

38. 为保证目前的势头，在临近高级官员会议时设立的政府与国际社会之间的高级别对话机制将继续保留下去。战略性的指导委员会和工作层面的技术委员会已得到每月一次的五十三(五个主要捐助国和三个轮任成员)部长和大使级会议以及每周一次的捐助方机构负责人会议的加强。三个技术小组还支持进一步取得进步；这三个小组分别涉及：规划；国家优先方案的执行；消除暴力侵害妇女行为

和人权。政府还继续就其援助管理政策的执行、包括对在预算内的供资、发展框架协议、供资协议以及联合分析、研究和评估与捐助伙伴进行互动协作。讨论力求促进对援助实效日程的共同理解以及对“在预算内的”和“协调”定义的共识。

39. 7月7日，地方治理独立局与农村恢复与发展部最后确定了设立地区协调理事会的政策和该理事会的职权范围。这些理事会旨在一直设到宪法规定的地区理事会选举举行之时。省一级委员会将根据政府标准确定成员人选。这项提议已提交部长理事会审批，而联阿援助团主持了政府和国际社会间就供资方式进行的协商。

40. 7月8日，联合国发起了阿富汗廉正倡议，以支持政府执行反腐优先事项。该倡议旨在为全政府方式提供一个分析基础，包括简化行政程序，确保各种系统报告行政工作不当、行为不端和腐败情况并就其进行补救。政府的透明和问责国家优先方案仍然是唯一尚未通过的方案。阿富汗联合协调监测委员会常设委员会注意到已就捐助方设定的四条红线中的两条取得了进展，即批准获得信息法和简化喀布尔市的建筑许可，而公共官员资产的核查和财务审计制度仍然滞后。

五. 人道主义援助

41. 近 160 万阿富汗难民留在巴基斯坦的法律许可定于 6 月 30 日到期。6 月 28 日，阿富汗和巴基斯坦两国政府与联合国在喀布尔举行特别协商会议之后，巴基斯坦政府将难民登记证的证明及关于自愿遣返的三方协议期限延至 2015 年 12 月 31 日。这样做留出了更多时间，通过关于阿富汗难民的区域解决战略为让阿富汗的回归难民可持续地重返社会创造有利条件，而这一点对于加强自愿遣返、减少次级流离失所或重返收容国的可能性至关重要。巴基斯坦政府在会上介绍了其基于解决办法战略方式拟订的关于阿富汗难民的新的国家政策。在执行所商定的支柱——自愿遣返、在阿富汗可持续重返社会和支持收容难民的社区——方面，新的政策强调需要制定政治和外交战略，促进技术教育和掌握谋生技能，开展媒体宣传活动，并在联邦一级和省一级设立新的机构。所有这一切需要持续不断的国际支持。在 1 月 1 日至 6 月 30 日期间，共有 26 000 名难民从巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国自愿返回阿富汗，与 2012 年相比减少了 35%。

42. 阿富汗境内增多的地面交战造成农村地区、尤其是巴达赫尚省、法里亚布省和古尔省的短期流离失所现象不断增加，其中许多人是在人道主义行为体无法进入的地区。截至 7 月 31 日，该国有 584 000 人(91 000 个家庭)因冲突而在境内流离失所，其中 64 000 人是在 2013 年流离失所的。

43. 截至 8 月 15 日，报告出现了三个脊灰炎病毒案例，而 2012 年同期出现了 15 例。所有三例均出现在越来越难以进入的东部地区，而在巴基斯坦边境地区病毒在持续传播。南部地区虽然以前从未成功地遏阻病毒的传播，但自 2012 年 11 月

以来没有报告任何此类病例。南部地区免疫接种运动因无法进入而没有为其接种疫苗的儿童人数已减少了近 30%，所有方面越来越认可脊灰炎防疫的重要性。在塔利班正式网站上发表的据称是穆罕默德·奥马尔毛拉庆祝开斋节的谈话允许在塔利班控制区不偏不倚地从事保健、难民或食物分发工作的组织开展“无私的活动”，但须要遵守有关条件。

44. 在本报告所述期间，由联合国支持的地雷行动部门已清除了 137 个社区中的 306 个雷场。7 月 3 日，巴达赫尚省省长和联合国共同主办了一次活动，在活动中宣布已经完全清除了 10 个区的地雷和战争遗留爆炸物。据估计，33 个省中仍有 4 730 个雷场，影响到 1 655 个社区。在 2023 年 3 月前清除全部危险十年计划的头六个月的工作如期进行。估计将耗资 6.18 亿美元，在 7 月底之前已承付 6 600 万美元。

45. 8 月 3 日，若干次暴涨的洪水中的第一次袭击了该国中部和东南部。截至 8 月 15 日，估计已有 65 人死亡，53 人受伤，另有多人下落不明。总体而言，有 759 个家庭受灾，其中 550 个家庭位于喀布尔省。与此同时，古尔省和戴孔迪省的干旱条件预期将造成许多作物歉收。联合国 7 月份进行了一次评估，建议提供粮食援助、种子和饲料。初步估计预测从 10 月起将有多达 135 000 人可能需要支助。

六. 禁毒

46. 6 月 26 日发表了《2013 年世界毒品问题报告》。报告强调指出，在 2012 年世界非法鸦片生产中，阿富汗占了 74%。2012 年全球种植罂粟的地区增加了 15%，主要是由于阿富汗的增加造成的。不过，全球产量下降了近 30%，原因是阿富汗因气候条件不利而导致收成欠佳。报告进一步评估认为，近 100 万阿富汗人受到吸毒之害，属于全世界最高的吸毒成瘾率之列，而仅有 10%接受任何形式的治疗。

47. 对 2013 年的早期评估估计，12 个省的鸦片种植出现增加。在本报告所述期间由省长领导的铲除活动旨在减少产量数字。截至 7 月 13 日，估计已铲除了多达 8 262 公顷的罂粟。在开展这一工作时，有 132 人丧生，89 人受伤。

48. 6 月 30 日至 7 月 3 日，在德黑兰举行了一次关于反洗钱、非法资金流动和可疑的现金交易的区域培训，培训使阿富汗、伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦、吉尔吉斯斯坦、哈萨克斯坦和塔吉克斯坦的高级专家会聚在一起。7 月 3 日，伊朗伊斯兰共和国主办了第七次区域金融情报组会议，以加强在处理洗钱和可疑金融交易方面的区域合作。其目的是推动拟订一项共同的文书，以改善关于可疑交易的情报交流，处理包括贩毒的获利。

49. 在由联合国领导下的阿富汗与邻国区域方案下继续开展努力，7 月 1 日至 4 日在伊斯兰堡举行了关于毒品收缴和分析能力的第二次区域讲习班。与会者来自

区域方案的八个国家以及斯里兰卡、马尔代夫、尼泊尔和孟加拉国，他们就吸毒问题和吸毒问题调查经验交流了信息。在讲习班末尾举办了区域方案的趋势和影响次级方案第一次工作队会议。会议强调指出，文化敏感性和吸毒所伴有的污名是在该区域以访谈形式进行调查的一个主要挑战。8月27日和28日，在德黑兰举行了前体控制问题区域情报工作组第四次会议，使西亚和中亚从事前体控制和阻截工作的执法官员汇聚在一起。与会者分享了关于前体控制状况的信息，包括最近截获控制物质的情况。

50. 根据三方举措，8月19日和21日在喀布尔举行了一系列会议，阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦的高级官员共同努力加深在禁毒方面的合作。会议讨论了联合行动、边界联络办公室、通信和信息交流。

七. 特派团支持

51. 在2013年将联阿援助团的经费减少18.7%之后，有必要避免在2014年进行进一步的大规模组织变革，这样做会进一步影响联阿援助团在实地的存在和活动。效率的提高是通过注重执行多重任务、员额的调整和外包来实现的。提供喀布尔与迪拜之间定期航班的联阿援助团区域专机已退出运行。

52. 随着过渡进程的推进而减少足迹，并鉴于预算局限和安全问题，联阿援助团将于10月关闭霍斯特办事处。还提议将联阿援助团巴米扬地区办事处转变职能，使其在2014年初之前成为一个多机构办事处，在这一大体上平静的省份更多地注重发展问题上的互动协作。视预算批准情况，截至2014年1月，将会有13个外地办事处，与2012年的23个相比大大减少。在昆都士，尚未为办事处找到房地，该办事处因安全原因必须迁移，甚至关闭。联阿援助团已在马扎里沙里夫、坎大哈和加德兹就费用分摊和进一步减少安保、辅助人员和租金支付方面的业务费用与开发署订立了谅解备忘录。

53. 科威特联合支助办事处继续整合对联阿援助团和联合国伊拉克援助团(联伊援助团)的支持。主管外勤事务副秘书长阿米拉赫·哈吉于7月访问了该办事处，亲眼目睹了全球外勤支助战略在这种特派团间合作举措中的实施。办事处开始进行人员配置审查，以分析与将人力资源和财务职能转到科威特有关的效率问题。

八. 意见

54. 我的副手的访问凸显了联合国对协助阿富汗当局和人民实现其和平、正义和发展愿望的长期承诺。我的副手听到的主要主题是需要保护过去十年所取得的成果。即将举行的选举意义重大，必须开展和解以确保过渡的成功和该国的长期前景，这些都明确无误。他听到人们广泛要求联合国在支持由阿富汗人领导的这些

政治进程方面发挥作用。还强调了需要确保作为在芝加哥峰会和东京作出的相互承诺的一部分而提供的国际援助的长期可预测性。

55. 有成效的、具有代表性的机构是平稳过渡进程的基石。2014 年的总统选举以及在何种程度上以包容各方的形式举行，将是内部正当性最可靠的基础。它们将标志着阿富汗第一次和平、民主的权力移交，对于持续的国际承诺至关重要。我对通过选举立法表示欢迎。一个证实独立选举委员会和独立选举投诉委员会独立性的健全的法律框架是有活力的选举构架和相互议定规则的根基，可以利用这些构架和规则对即将举行的投票结果提出质疑。委员会新的成员对于他们国家的未来肩负着重大责任。行动规划、包括安保规划已比以前的选举期间更为完善。我欢迎明确的阿富汗人的领导，显示阿富汗——阿富汗人民、机构、政治和社会力量——的确为 2014-2015 年选举周期负责。关于供资方式的最后协议目前对确保资源调动顺利进行不可或缺。

56. 我注意到阿富汗当局、阿富汗社会以及国际社会就塔利班办事处在多哈开设的方式所提出的正当关切。任何谈判都应当是包容各方的，而且同时应及早采取建立信任步骤，以降低暴力程度，尤其是围绕选举的暴力程度，并增强已受冲突之害太久的阿富汗平民的安全和安保。即将举行的总统选举以及阿富汗利益攸关者目前就达成全国共识而进行的讨论可能使候选人的立场更为清晰，包括对于和平进程的立场，以及对于如何实现和解而又不损害过去 12 年成果的立场。联合国支持由阿富汗人领导的、由阿富汗人当家作主的包容各方的和平进程，我鼓励确保其早日开始的所有努力。

57. 高级官员会议是审查在《东京相互问责框架》下取得的进展的一个重要机会，也是证实有必要开展积极的高层互动协作以加快履行承诺努力的一个重要机会。确保国际社会承诺以利用和加强阿富汗机构和预算系统的方式提供援助是过渡的至关重要的因素。对阿富汗人的治理能力和财政管理系统的信任也是至关重要的。增加国内税收以及通过反洗钱法在这方面意义重大。随着阿富汗的过渡取得进展，捐助方将继续强调必须维持在人权、包括妇女权利方面取得的进步，以确保发展成果最造福阿富汗人民，并维持捐助方国内民众的支持。在执行《消除暴力侵害妇女行为法》方面取得更大进步将继续是一个明确的优先目标，而努力确保在即将进行的国际认证进程中保住阿富汗独立人权委员会的“A”级地位同样如此。

58. 在本季度期间发起了安保过渡的第五阶段、也就是最后阶段，由阿富汗安全部队在全国各地负责发挥领导作用，证实了国际安全援助部队在明年终止行动的决心。阿富汗安全部队已经显示了他们在履行安保责任上的更强的能力和更大的决心，同时随着清晰度的增加也暴露出各种空白和欠缺。安全在若干主要是农村地区、包括该国北部地区依然很成问题。平民伤亡人数增加令人关切，因为伤亡

的增加已经使死伤人数回到了 2001 年后所记录的最高水平。反叛分子继续把政府文职官员和公务员当做打击目标。我呼吁所有各方尊重平民并履行国际义务。

59. 混乱和冲突并非全可归咎于塔利班、与基地组织有关联的跨国恐怖主义团伙和其他反政府武装团伙。值此动荡和不可预测之际，参与贩毒的有组织犯罪团伙以及急剧增加的非法武装团伙都在寻求发挥影响力。也正是由于这一原因，通过总统选举顺利移交政治权力以及对阿富汗的长期国际援助保持连续性和可预测性，对于确保不会造成出现安全或治理真空的印象至关重要。

60. 我为卡尔扎伊总统与谢里夫总理在伊斯兰堡进行的富有成果的会谈感到鼓舞。访问延长一天，表明双方准备好就共同关心的问题一道努力，值得欢迎。这与我本人对巴基斯坦访问的结论相吻合，我认为新任总理强调改善与邻国的关系。经过持续努力后作了延期，以让阿富汗难民继续留在巴基斯坦，确保可持续地解决回归者问题，此举令人高度赞赏。该区域各国的建设性参与以及它们彼此之间的合作对于建立和加强长期稳定不可或缺。伊斯坦布尔进程就是这方面的一个重要组成部分；而阿富汗在其中发挥了关键作用。我们鼓励建立信任措施的所有主导国家确保在 2013 年年底之前展开各种务实活动。我欢迎中国提出在明年夏天承办伊斯坦布尔进程的部长级会议，认为这是对区域解决办法重要性的确认。

61. 联合国与一个享有主权的阿富汗的伙伴关系将继续演变，以支持阿富汗的优先目标和阿富汗人民的需求。随着阿富汗机构承担了更多的领导责任，我确认联合国的作用必须从提供服务转向加强阿富汗能力和复原力，转向对阿富汗人领导的进程的一种支助作用。我欢迎该国政府与联合国机构、基金和方案加强协调，共同推进“一个联合国”议程。这将把我们的活动与国家优先目标协调起来，包括通过开展各种努力，降低方案和财务交易费用，以处理“第二个公务员系统”的问题，并在开展努力时不使联合国被人视为在提供服务和取得国际供资方面与该国政府竞争。

62. 2013 年的共同人道主义行动计划目前已经获得约 63% 的供资，积极扭转了最近数年来人道主义供资下降的局面。我欢迎人道主义协调员提出的关于设立一个共同人道主义基金的建议，该基金除了提供新的供资外，将把更多资源转给供资不足的人道主义行为体，包括作为该国反应主体的阿富汗非政府组织。冲突造成更为严重的流离失所，尤其是偏远地区的流离失所，令人关切。必须作出努力，制订各种机制来确保流离失所者能找到安全的避难所，并且获得人道主义援助。我呼吁所有各方努力为目前的冲突地区的出入提供更多便利。

63. 我谨此向联合国阿富汗援助团全体本国和国际工作人员以及我的特别代表扬·库比什表示感谢，感谢他们在往往是艰难的条件下持续全心全意地努力，以履行我们支持阿富汗人民的承诺。