



大会
第六十八届会议
议程项目 17
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 68/11 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9月6日提交上一次报告(A/68/609-S/2013/535)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

3. 在政治、安全 and 经济过渡中，阿富汗局势仍不确定，但有些地区已取得进展，可预测性提高。在本报告所述期间，2014年阿富汗总统选举和省议会选举的技术筹备势头增大，最后候选人名单更明确地说明了继续演变的政治竞争状况。支尔格大会经协商后核可一项与美利坚合众国的双边安全协定，这加大了对国民议会批准一个重要和持续伙伴关系框架的期望，并通过予以延长，持续扩大国际参与。
4. 在9月16日至10月6日候选人提名期间，27人进入总统选举提名，每人有2名副总统候选人；3 057人竞选省议会34个席位。1名总统候选人和324名省



议会候选人是女性。独立选举委员会 9 月 27 日宣布将退还未成功女性候选人押金，并将支持她们准备竞选材料，旨在鼓励她们进行登记。10 月 22 日，选举委员会进行核查之后，公布被视为符合宪法和法律规定的 10 名总统候选人初步名单。16 名被提名人不合格，包括唯一一名女性；在正式进程开始之前，取消另一人资格，显然是因为呈件不完整。不言而喻，关于不合格的决定主要涉及宪法禁止持有双重国籍的规定，以及至少获得 20 个省 10 万选民支持的新法律要求。省议会候选人减至 2 704 人(其中 309 名女性)，不合格的主要原因包括不符合年龄和教育需求。候选人和民间社会反对推迟三天宣布取消资格决定，指称这一进程缺乏透明度，包括选举委员会在核实选民支持人数时实行的“容忍”度，因为选民数据不完整，以及未单独通知有关候选人其被取消资格的原因。10 月 28 日，选举委员会书面通知有关候选人其被取消资格的原因。

5. 9 月 15 日，哈米德·卡尔扎伊总统任命五名独立选举投诉委员会委员——4 男 1 女。新委员推选政治分析员和前总统法律顾问 Abdul Satar Sadaat 担任主席。该委员会法律上现在是一个常设机构，一直努力确定新办公地点、政策和程序，并征聘人员。9 月 23 日，卡尔扎伊总统命令政府向该委员会提供 2 000 万阿富汗尼(约 350 000 美元)初始经费和喀布尔办公地点，并为其成员提供车辆和保护。10 月 9 日，捐助方核准向该机构提供国际援助的资金结构。投诉委员会于 10 月 22 日开始接收对初步名单候选人资格提出的反对意见和投诉，并决定将在喀布尔作出裁定，并将及时在各省建立其存在，以接收涉及选举进程其他步骤的投诉。该委员会共收到 1 056 个反对意见和投诉。继作出裁定之后，11 月 19 日投诉委员会向选举委员会提出其裁定结果。第二天公布了最后名单，其中包括增加的 1 名总统候选人及增加的 9 名省议会候选人(308 名妇女)。

6. 依次列入选票的 11 名总统候选人是：Abdullah Abdullah，Daud Sultanzoy(恢复资格列入最后名单)、Abdul Rahim Wardak、Abdul Qayum Karzai、Mohammad Ashraf Ghani Ahmadzai、Sardar Mohammad Nader Naim、Zalmay Rassul、Qutbudin Hilal、Mohammad Sahfiq Gul Agha Sherzai、Abdul Rab Rasul Sayyaf 和 Hedayat Amin Arsala。3 名候选人的副总统提名人是女性。

7. 为最大限度地给予选民选举权，9 月 17 日选举委员会决定将县一级选民登记更新工作延长 45 天，至 11 月 10 日为止，由流动登记工作队扩大选民登记范围。在这一阶段结束时，签发了 300 多万新选民卡，大约三分之一发给妇女。为了促进选举进程的包容性，联合国在阿富汗将“政治参与是每个人的权利——女选民和女候选人”作为其关于妇女、和平与安全问题的年度开放日主题。10 月 2 日，民间社会参加人确定了妇女充分参与的主要挑战——男性态度占主导、不安全、投票站地点、女性投票和安保人员不足及妇女认识水平不高。11 月 3 日，联合国阿富汗援助团(联阿援助团)与当地合作伙伴共同在全国启动 14 项互动活动和小组讨论会，协助提高对投票问题的认识，并提供进行公开辩论的空间。

8. 确认选举工作人员、候选人及其支持者、选民和选举物资的安全对于积极参与和加强对这一进程的信心至关重要。塔利班和吉尔布丁·希克马蒂亚尔领导的阿富汗伊斯兰党武装派已公开呼吁阿富汗人不参加选举；据报，阿富汗东部一些地区出现威胁传单。出于安全原因，查布尔省、加兹尼省和赫尔曼德省四个地区（赫尔曼德省二个地区）未列入选举委员会选民登记更新工作内。9月份以来，已四次袭击选民登记办事处和10名选举工作人员，包括9月18日杀害一名昆都士省选举干事。这一事件的情况仍不明朗，但尚无任何证据表明对选举的战略威胁。10月3日，在一项总统法令中规定了选举进程中安全机构行为守则，强调必须在履行职责中秉持公正和尊重人权。10月29日，由内政部长担任主席并由联合国管理的阿富汗法律和秩序信托基金指导委员会批准一项建议，征聘和培训13000名女检查官，加强女选民安全。

9. 法律禁止担任公职者参选意味着5位部长和7名国民议会议员在候选人提名期间辞职。此前，9月25日，继早先一次改组后，人民院（国民议会下议院）确认 **Mohammed Umar Daudzai** 担任内政部长，**Mohammed Akram Khpalwak** 担任边界与部落事务部长。鉴于因选举辞职，10月19日向人民院介绍了7名新议员，以及取代逝世议员的另一名议员。10月27日，卡尔扎伊总统任命 **Zarar Ahmad Moqbel Osmani** 为代理外交部长、**Mohammad Akbar Barakzai** 为代理矿产与石油部长、**Shakar Kargar** 为代理商业与工业部长、**Arif Noorzai** 为代理水与能源部长及 **Din Mohammad Mubarez** 为代理禁毒部长。

10. 建立正式和平进程的努力仍然停滞不前。9月20日，巴基斯坦外交部长宣布，应阿富汗政府请求，释放曾为塔利班二号领导人的 **Mullah Abdullah Ghani Baradar**。阿富汗政府认为 **Baradar** 有可能发挥建设性作用，并对此举表示欢迎，认为这是一种善意。10月9日，塔利班发表一份声明，其中称 **Baradar** 仍被关押，呼吁巴基斯坦官员说明他的状况。阿富汗高级和平委员会主席于11月19日和21日率团前往伊斯兰堡，与总理纳瓦兹·谢里夫和其他巴基斯坦官员（据报还包括 **Baradar**）举行会晤。该委员会国际和平日活动包括9月24日在喀布尔与伊斯兰合作组织共同举办伊斯兰与和平国际乌里玛会议。该活动吸引来自13个国家的200宗教学者参加。他们发表联合声明，谴责暴力和极端主义。9月26日，该委员会与民间社会代表在喀布尔举行会议，制定了今后协调与合作联合框架。妇女参加和平进程是高级和平委员会9月22日在贾拉拉巴德举行的会议重点，得到了联阿援助团的支持。与会者注意到妇女在减小不同社会阶层差异方面的特殊作用。10月5日，外交部主持召开关于妇女、和平与安全的国际会议，强调应加强妇女在阿富汗政治生活中的作用。

11. 截至11月19日，阿富汗和平与重返社会方案联合秘书处报告称，7 532人加入该方案，168个职能部委项目和170个小额赠款项目已经完成或已经开始。从10月1日起，联阿援助团发起了一系列地方对话，以缓解族裔和部落间紧张

局势，在戴孔迪省、卡比萨省、努尔斯坦省、昆都士省、加德兹省、塔哈尔省和朱兹詹省社区之间建立信任。联阿援助团还继续支持阿富汗人民和平对话，这是一项民间社会倡议，旨在制订省级支持和平路线图。9月至11月，举行了44个重点小组讨论会，计划共举行200个，1 093阿富汗人参加，其中包括486名妇女。与会者建议采取的措施包括确保撤销腐败官员职务，确保量才任命和公共监督机制。

12. 鉴于美国和其他国家，包括北大西洋公约组织(北约)成员国今后军事承诺的规划时间表，喀布尔与华盛顿之间关于双边安全协定的谈判继续日益紧迫地进行。10月11日和12日，美国国务卿约翰·克里与卡尔扎伊总统在喀布尔会晤，商定了一些悬而未决的问题。卡尔扎伊总统强调必须就国家主权事项进行广泛协商，在向国民议会提交该协定之前，于11月21日至24日召开了一次支尔格大会(大国民议会)协商会议，会议前夕分发了该协定案文和美国总统巴拉克·奥巴马的一封信。卡尔扎伊总统向支持该协定的2 000多名与会代表说，该协定有效期至2024年和以后，提供了向“稳定”过渡的机会。同时，他坚持认为在签署该协定之前，应表明其好处，包括在2014年选举之前实现和平。绝大多数与会者支持该协定，敦促在数周内最后确定该协定，但总统重申了他的先决条件。此前，北约国防部长于10月23日在布鲁塞尔核准一项战略规划评估，对2014年国际安全援助部队(安援部队)结束任务后指挥和控制安排及潜在的培训和咨询团能力进行评估。这项任务的进一步发展将取决于关于北约部队在阿富汗地位的法律框架。

B. 安全

13. 传统上夏季战斗的特点是反政府分子发动侵略，阿富汗安全部队进行反击。当地安全机构、尤其是阿富汗国家警察和阿富汗地方警察一直是反政府分子的主要目标。在8月16日至11月15日发生的安全事件中，74%针对他们的基地、车队、检查站和人员；同期2%的反政府目标是安援部队，而且大多数安全事件(根据记录70%)发生在阿富汗南部、东南部和东部。在南部赫尔曼德省，对桑金地区的争议特别大，而且出现一个明显的模式，即反政府分子企图控制努尔斯坦、库纳尔和楠格哈尔省边境地区。反政府分子继续袭击公路和运输网络，而且在农村地区的影响力相当大，包括在西部、北部和东北部的影响力日益增大，因为通常政府对农村地区的管辖力度和服务很少。针对特定目标的武装团体规模也有所增加，包括9月28日迅速接管巴达赫尚省南部一个地区的行政中心。然而，反政府分子未成功占领人口众多的中心。

14. 阿富汗安全机构的能力继续增强。当地部队规划和实施日新增多的行动，同时安援部队提供空中支持并协助消除简易爆炸装置。截至10月31日，阿富汗国民军约185 300人(目标是187 000人)，阿富汗空军6 800人(目标是在2016年以前达到8 000人)。9月，国防部设立性别平等与人权司，并启动部队妇女招募

方案，截至 11 月 1 日部队女雇员为 458 人。截至 11 月 18 日，法律和秩序信托基金为 141 660 名警务人员和 4 901 名中央监狱司警卫提供支助。为支持根据民主警务方案开展的阿富汗社区外联工作，联合国民警项目协助在七个省通报警察安全情况，并在乌鲁兹甘，巴格兰，赫尔曼德、古尔和巴尔赫省 15 个地区每月进行警察与社区领导人、包括妇女的协商。新内政部长重申致力于遵循传统执法，并保证在 2014 年底以前雇用 10 000 名女警察，同时设立保护妇女免遭虐待和骚扰的机制。目前，内政部和阿富汗国家警察雇用了 1 999 名妇女。

15. 阿富汗地方警察安全举措继续推广，主要侧重于东南部。截至 11 月 19 日，29 个省 122 个地区的人数约为 24 500 人。反政府分子继续发动大量袭击。尼姆鲁兹、潘杰希尔、萨曼甘和努尔斯坦省是尚未实施该方案的仅有省份。联阿援助团继续记录虐待指控——大多数情况下有罪不罚，涉及阿富汗当地警察，特别是在东北部和东部。在其他地方，当地居民对该部队的表现感到满意。

16. 随着阿富汗安全部队率先上战场，伤亡继续升高，自然减员率仍然很高。这些数字往往有争议。10 月 29 日，媒体援引一名内政部高级官员的话说，自 4 月以来，1 273 名阿富汗国家警察和 779 名阿富汗地方警察丧生。10 月 21 日，据报 1 名阿富汗特种部队指挥官在库纳尔省叛变。8 月 16 日至 11 月 15 日，在坎大哈、帕克蒂亚、帕克蒂卡、扎布尔和喀布尔各省，发生五起内部知情人袭击国际军事部队事件，比 2012 年同期减少 14 起。反政府分子也遭受了损失。安全理事会制裁名单中的一些高级指挥官被打死，其中包括：**Hakeemullah Mehsud**，11 月 1 日在一架无人驾驶飞机袭击中丧生；**Nasiruddin Haqqani**，11 月 10 日被身份不明者暗杀；**Mawlawi Ahmed Jan**，11 月 21 日被杀害。

17. 联合国继续监测与安全有关的事件，涉及民间行为体的工作、流动性和安全，特别是影响交付已获授权活动和方案的事件。8 月 16 日至 11 月 15 日，记录了 5 284 起事件，与 2012 年同期相比增加了 13.9%。今年前十个月，事件发生率比 2012 年平均高 13.2%，但比 2011 年低 16%；自杀式袭击事件 89 起，与 2012 年相同，其中 45 起发生在坎大哈省、赫尔曼德省、帕克蒂卡省和喀布尔。引人注目的复杂袭击事件包括：9 月 13 日袭击美国驻赫拉特省领事馆，至少 8 人丧生；10 月 15 日在省清真寺宰牲节纪念仪式中发生爆炸，卢格尔省长和另外 3 人丧生。10 月 18 日，首都发生 7 月以来第一起自杀式袭击事件，在喀布尔郊外联合国工作人员居住的商业大院外，一支国际军事车队遇袭，2 名平民和袭击者丧生。11 月 16 日，在准备进行支尔格大会协商会议的设施附近发生爆炸，炸死 8 名平民，炸伤另外 23 人。特别引人注目的是爆炸装置规模不断增大，包括 10 月 14 日发现尚未在阿富汗发现的最大潜在卡车炸弹——携带 27 吨爆炸物和 68 个反坦克地雷。

18. 联合国、其执行伙伴和其他人道主义实体遭遇了各种直接和间接事件，包括威胁和对设施的敌对监测。联合国在阿富汗的安全管理系统经常审查不稳定、风

险高的安全状况，10月被安全和安保部合规检查和评价团评为“很好”。由于联合国依靠东道国保护其房地和人员的安全，对内政部国际机构保护局的未来感到一定关切。该局警察部队一直在三个地区开展行动，并护送联合国车队。这些警察部队证明了其重要性，特别是在5月国际移徙组织大院遇袭期间。该方案预期在2014年6月之前推广，但捐助方援助已经用完。

19. 地雷行动部门在联合国的支持下在100个社区清除了约300个雷场，并宣布另外7个地区为无雷区。据估计，目前仍有4536个雷区，33个省1628个社区受到影响。根据1月1日至10月31日的记录，与2012年相比，涉及地雷和战争遗留爆炸物的事件有所增加，包括在国际军事部队最近撤离的地区，344人受伤，其中99人死亡。联合国一直与安援部队共同努力，帮助确保关闭或移交的房地没有地雷和未爆弹药。

C. 区域合作

20. 巴基斯坦和阿富汗继续努力建设性地参与经济合作与安全事务及阿富汗领导的和平进程。9月10日和11日，巴基斯坦参议院国防问题常设委员会代表团与阿富汗对应方举行会议，审查安全与合作问题。随后，第七轮巴基斯坦-阿富汗议会对话于9月26日在伊斯兰堡举行。10月8日和9日，在长期间断之后，阿富汗-巴基斯坦过境贸易协调机构第四次会议在喀布尔举行，努力营造双边协定势头。10月29日，第四次阿富汗-巴基斯坦-大不列颠及北爱尔兰联合王国三边会议在伦敦举行，重点是区域稳定、经济合作和和平进程。

21. 阿富汗继续通过双边渠道和在区域论坛让其他邻国参与。9月12日至13日，卡尔扎伊总统率领高级代表团前往比什凯克，出席上海合作组织第十三次峰会。会上，他承诺进一步加强与该组织的关系。9月16日和17日，中亚-南亚电力输送和贸易项目政府间理事会第四届会议与会者在伊斯兰堡通过关于成立合同结构、采购和财务委员会的三项决议。9月27日，卡尔扎伊总统正式访问中国，与习近平主席举行会晤，后者确认北京致力于实现阿富汗和该区域稳定 and 经济发展。10月21日，卡尔扎伊总统和塔吉克斯坦共和国总统埃莫马利·拉赫蒙在杜尚别签署一项关于排雷、过境协议和保险合作的协定。他们特别关注中亚-南亚电力输送和贸易项目的实施，以及拟建连接塔吉克斯坦，阿富汗和土库曼斯坦的铁路。10月30日，俄罗斯、塔吉克斯坦和阿富汗边防警察负责人在 **Sherkhan Bandar** 过境地点举行会议。塔吉克和阿富汗边境部队指挥官对犯罪和极端分子沿阿富汗-塔吉克边境渗透表示关切，要求俄罗斯联邦提供技术和后勤支持。三国签署一项边界合作议定书，并商定建立一个联合委员会。11月10日，在其第十二次年度三方会议上，俄罗斯联邦，印度和中国外交部长强调，国际社会应继续支持阿富汗，并与阿富汗共同促进区域一体化。在11月20日举行的阿富汗问题高级别三方协商会议上，巴基斯坦、俄罗斯和中国强调指出，国际社会应更深入地参与阿富汗经济发展。

22. 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继续表明其对该区域的潜力。9月23日，在纽约举行的一次伊斯坦布尔进程高级官员会议上，阿富汗介绍自4月举行阿拉木图伊斯坦布尔进程部长级会议以来，在六项建立信任措施方面取得的进展。为筹备现定于2014年1月18日在新德里举行的高级官员会议，正在就伊斯坦布尔进程备选供资方式及其六项建立信任措施进行专家研究。

三. 人权

23. 9月15日至17日，联合国人权事务高级专员纳维·皮莱访问阿富汗。她会晤了政府高级官员和安全官员，包括卡尔扎伊总统，并与阿富汗独立人权委员会主席及民间社会、外交界和安援部队的代表举行会谈。她极力主张，不应为满足过渡进程的种种要求实施政治上的权宜之计，从而牺牲过去12年取得的人权成果。她着重指出，尤其应保护和加强妇女和儿童权利及阿富汗安全机构的问责制。鉴于国家人权机构国际协调委员会11月进行其五年一次的核证审查，她对不经协商任命阿富汗独立人权委员会五名新成员及其对该委员会常设地位的潜在影响表示关切。11月18日，该委员会进行了审查，稍后将提出正式建议。

24. 冲突继续造成平民伤亡。8月1日至10月31日，根据联阿援助团记录，2 572平民伤亡(846人死亡，1 726人受伤)。这使2013年前10个月的总数达到7 394人(2 568人死亡，4 826人受伤)，与2012年同期相比增加13%。四分之三的伤亡是反政府分子造成的。他们使用简易爆炸装置，包括在复杂袭击和自杀式袭击中，占这些伤亡的49%，而且仍然是对平民的最大威胁。联阿援助团将10%的平民伤亡归咎于亲政府部队，另外11%是不能归咎于任何一方的地面行动和攻击造成的，其余4%主要是战争遗留爆炸物和跨境炮击造成的。今年前十个月，最令人震惊的是在亲政府部队与反政府分子地面交战中，大量平民伤亡——456人死亡，1 454人受伤，比2012年同期增加了36%。东部地区尤其令人关切，地面交战造成的平民伤亡增加52%。

25. 阿富汗儿童继续受到武装冲突的影响。8月1日至10月31日，根据联阿援助团记录，与冲突有关的暴力造成444名儿童死亡和伤残，其中138人死亡，306人受伤。这表明，死亡率下降6%，受伤率上升23%。在地面交战中，火炮、火箭炮击及交火枪击导致42名儿童死亡，145名儿童受伤，与2012年同期相比上升67%。未爆弹药和地雷爆炸造成另外13名儿童死亡，27人受伤，与2012年同期相似。大多数儿童伤亡(62%)由武装反政府团体造成，14%由亲政府部队造成，其余伤亡的肇事者不明。联阿援助团还记录了23起袭击教育设施事件，包括10月26日反政府分子向坎大哈省Maiwand一所学校射击，造成1名8岁男童死亡。据报，发生七起招募儿童事件，阿富汗地方警察招募2名，反政府分子招募5名。9月24日，政府儿童与武装冲突问题技术工作组召开会议，以加快执行防止招募

未成年人行动计划。同时，要求各相关部委提供关于遵守该计划路线图的反馈意见。10月20日至22日，联合国儿童基金会执行主任访问了喀布尔。在与政府官员、民间社会、私营部门及联合国合作伙伴举行的会晤中，他重申儿基会对阿富汗妇女和儿童的长期承诺，并呼吁增加对最弱势者。

26. 联阿援助团继续监测消除对妇女的暴力行为法的执行情况，并努力杜绝有害做法，如逼婚和童婚等。根据东京相互问责框架，阿富汗政府承诺编写一份关于该法执行的报告。10月，政府代表称该报告将在今年晚些时候完成。联合国应妇女事务部的要求为编写该报告提供技术援助。11月25日，本组织支持阿富汗全国开展消除对妇女的暴力行为国际日活动，并启动每年16天全球积极行动消除性别暴力运动。在整个运动期间，继续与青年团体、宗教领袖、政府官员和民间社会举办重点小组讨论会、辩论和讲习班，以提高认识，更加迫切地采取进一步行动，消除对阿富汗妇女和女孩的暴力行为，促进妇女权利。

27. 联阿援助团继续走访阿富汗在全国各地经营的拘留设施，以评估与冲突有关的被拘留者待遇和关于防止酷刑和虐待的第129号总统令执行情况。8月至10月，联阿援助团工作人员走访了13个省27个地点，包括阿富汗国家安全局、阿富汗国家警察、中央监狱局和阿富汗国民军经营的设施。令人关切的是，向新任内政部长和国家安全主任提出的酷刑和虐待指控事件增多，而他们已承诺解决各自机构中的虐待问题。联阿援助团还继续与安援部队共同努力审查选定的阿富汗拘留设施拘留做法。安援部队进行了第二次核证审查，以确定国际军事部队能够在没有酷刑风险的情况下向阿富汗安全机构移交被拘留者的地点。

28. 联阿援助团与关键利益攸关方共同支持重新起草173个监狱业务指令，将在今年年底前完成。迄今，已经颁布其中114项指令。联阿援助团还继续与法律和秩序信托基金和有关伙伴共同努力改善阿富汗监狱基础设施。

四. 喀布尔进程的执行和发展援助的协调

29. 为确保履行东京相互问责框架承诺的势头持续下去，联阿援助团协助财政部与捐助方进行讨论，为2014年初联合协调监测委员会会议作准备。该会议将在阿富汗政府和联合王国政府将于2014年晚些时候共同主持发展会议之前，评估取得的进展，并确定阿富汗政府和国际捐助方的主要关注领域。现已设立一个审查会议指导委员会，成员包括主要捐助方、财政部、世界银行、亚洲开发银行和联阿援助团的代表。9月19日，民间社会成员选出东京相互问责框架三个技术工作组(规划、国家优先方案的执行及消除暴力侵害妇女行为法和人权)的代表。

30. 在选举进程和移交权力期间，拟订发展议程的进展缓慢，这在所难免，也令人不安，特别是鉴于当前艰难的经济条件。部长和高级官员辞职和更换对规划和执行速度造成影响。例如，在继续努力完成22个国家优先方案中的最后一项方

案(透明度与问责制)时,有关资深部长和反腐败监督高级办公室主任离职参加竞选。

31. 10月7日,阿富汗政府按照东京相互问责制框架要求,分发省级预算政策初稿。该政策力求平衡中央政府的作用,同时加强省和地区当局的能力,以改进直接提供服务。10月23日,向人民院提交政府1391财年支出报告(2011年3月21日至2012年12月20日,因财年变化缩短),此前在人民院技术委员会进行了讨论。人民院财政和预算委员会指出,在55个政府预算单位中,25个单位的支出不及其预算拨款的40%。虽然有人批评预算执行率并对一些预算项目表示关切,但因未达到法定人数而无法表决。11月3日,财政部长向长老院介绍1393财年(2013年12月21日至2014年12月20日)国家预算。预算数额为790亿美元,其中490亿美元为业务预算,30亿美元为发展预算。该部长表示,大部分支出必须用于军队和警察。上院表达意见后,该预算将提交人民院。

32. 在经济活动主要依赖波动不定的农业部门的国家,政治和安全过渡不确定,促使经济增长放缓。世界银行10月最新经济报告指出,在大丰收后,预计2012年14.4%的强劲增长将在2013年降至3.1%。2013年前6个月收入比2012年减少11%。机构薄弱和增长放缓范围扩大被视为主要诱因。财政部推出若干稳定收入的措施,包括更换海关署领导人。然而,仍有可能达不到国际货币基金组织的目标,因而得不到阿富汗重建信托基金奖励款项。

33. 在制订2015-2020年联合国发展援助框架方面继续取得进展。商定的五个优先领域是公平经济发展、基本社会服务、社会公正和对人力资本的投资、司法和法治及负责任的治理。作为法治支柱的一部分,联合国有关伙伴商定了共同目标,而且正在制订一项合作方案。目前,正在探讨设立司法和法治多伙伴信托基金,以帮助确保更加协调一致地向该部门提供支持。

五. 人道主义援助

34. 8月1日至10月31日,7097名难民分别从巴基斯坦(5108人)、伊朗(1957人)和其他邻国(其余人)自愿返回阿富汗。因此,2013年前10个月联合国协助返回的难民总数为36194,比2012年减少51%。9月18日和19日,四方指导委员会第三次会议在伊斯兰堡举行,阿富汗、伊朗和巴基斯坦政府及联合国的代表参加了会议。各方商定制订一项联合资源调动战略。

35. 难民和遣返事务部和联合国共同领导的境内流离失所者工作队记录,8月1日至10月31日,18500人因冲突而流离失所。因此,2013年前10个月共112998人流离失所,总数为620000人。在这一季度,流离失所人数最多的省是瓦尔达克、帕克提卡、古尔、法利亚布、巴德吉斯、法拉和昆都士,特别是赫尔曼德。

36. 自 2013 年初以来，在九轮小儿麻痹症免疫接种中，对 830 万名 5 岁以下儿童进行了多剂量接种。截至 10 月 25 日，据报 2013 年在阿富汗发生 8 个小儿麻痹症确诊病例，比 2012 年同期减少 80%。这些病例仅限于库纳尔和楠格哈尔省，因为这二个省不安全，特别难进行消除小儿麻痹病毒传播的工作。据报，2012 年 11 月以来在阿富汗南部没有发生小儿麻痹症病例；据评估，90%的人口生活在无小儿麻痹症地区。

37. 10 月，西部和中部高原地区收成不佳，导致粮食短缺，人民流离失所。在联合国的支持下、非政府组织向被确定为极不安全的 8 600 个家庭分发了 1 800 吨粮食和非粮食物品。预计这个冬季温和，但由于长期贫穷和缺乏基本服务加大了季节影响，目前 22 个省 100 个弱势社区正在执行过冬计划。

38. 1 月 1 日至 10 月 31 日，联合国人道主义事务协调厅记录了 235 起针对人道主义工作者的事件，其中 27 人死亡、24 人被拘留、45 人受伤、72 人被绑架。10 月 24 日，据报在 15 个省发生 24 起定向和间接暴力事件，包括 1 名援助人员在努里斯坦被一个目标不准的火箭炸死，以及 1 名当地保健人员在试图逃脱绑架者时丧生。在赫拉特、帕克蒂亚、瓦尔达克和库纳尔省的主要公路上，绑架和劫持事件最为常见。在有争议地区，平民伤亡人数上升，这对应急人员造成压力。由于需求不断增加，很难获得创伤护理，因为能力有限，而且冲突各方不遵守人道主义原则。

39. 在 10 月 31 日之前，为共同人道主义行动计划提供资金 3.26 亿美元，其中 69%已到位。2014 年将启动一个由人道主义协调员领导的共同人道主义基金，旨在确保进一步在战略和地理上确定需求的轻重缓急。

六. 禁毒

40. 11 月 13 日发布 2013 年《阿富汗鸦片情况调查》，其中记录阿富汗罂粟种植达到历史新高。种植总面积为 209 000 公顷，比 2012 年多三分之一以上；产量为 5 500 吨鸦片，年同比增加 49%。禁毒部和联合国共同编写这份调查报告，认为增产的原因是鸦片价格高，以及鉴于 2014 年事件的不确定性而进行的投机。89%的罂粟习惯上种在阿富汗最不安全的南部和西部罂粟种植区。仅在赫尔曼德，种植面积增加了 34%，种植了 100 693 公顷罂粟。“无罂粟省”从 17 个减少到 15 个，北部法里亚布和巴尔赫省失去这种地位。

41. 11 月 9 日，禁毒部在联合国的技术支持下发表 2012 年阿富汗毒品问题报告。这是按计划提出的第一份年度报告，其中概述了国家毒品管制战略各方面的进展情况。该报告强调指出，2012 年 9 672 公顷罂粟田被毁，比 2011 年增加 154%。该报告估计，阿富汗约 100 万成人吸毒。虽然医疗能力增加——据估计 2012 年有 102 个医疗中心，而 2009 年为 43 个，但只涵盖阿富汗 5.9%的鸦片和海洛因使

用者。与此同时，刑事司法工作队在阿富汗审理的案件数目从 1 388 阿富汗年(2009 年 3 月至 2010 年 3 月)的 395 宗增至 1391 年(2012 年 3 月至 2013 年 3 月)的 588 宗。在本报告所述期间，最重大案件是审判尼姆鲁兹省前警察局长，9 月 18 日他被判犯有多个与毒品有关的罪行，并被判处 10 年徒刑；此案目前正在上诉。

42. 联合国阿富汗和邻国区域方案继续与该区域毒品管制机构和利益攸关方共同努力，支持司法和执法机构就防治药物依赖、政策和宣传进行合作。10 月 9 日，在该方案的主持下，阿富汗-吉尔吉斯斯坦-塔吉克斯坦倡议第二次部长级会议在比什凯克举行。三国通过一项正式声明，在打击毒品犯罪方面加强共同合作。11 月 29 日，与阿富汗、伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦、俄罗斯联邦、中国、美国和土耳其的部长和禁毒机构负责人在杜尚别举行一次会议。

七. 特派团支助

43. 10 月 28 日，向行政和预算问题咨询委员会提交联阿援助团 2014 年拟议预算(A/68/327/Add. 4)。1.91 亿美元的拟议预算比 2013 年预算减少 2.5%，即 500 万美元。实现节余的途径是进一步减少办事处、工作人员和航空资产。2012-2013 两年期的主要成就包括预测 100% 预算执行率，以及高效、透明的缩编工作。截至 2013 年，除了资本投资，还完成了在坎大哈，马扎里沙里夫和巴米扬的新综合大院，包括办事处和住所。

44. 联阿援助团外地办事处使该特派团具备向全国拓展的独特能力，以执行法定任务和活动。目前，经常审查进出情况，最近进出坎大哈省的活动明显增加，使工作能够扩展到城外。为满足不同需要，应对财政拮据和安全状况，联阿援助团将逐步摒弃“一刀切”办法，各办事处更具体地适应当地条件。最直接的计划是将巴米扬办事处转为多机构大院。在昆都士，联阿援助团一直探讨与联合国合作伙伴同地办公的办法。此外，继续评估国际军事部队缩编可能对联合国产生的影响，特别是空中枢纽的安全、医疗支助(包括应对大规模伤亡的能力)和国内安全区，这些将回到 2005 年前的水平。

八. 意见

45. 阿富汗即将在不稳定环境中进行最后一年的政治和安保过渡。现在已有一些积极迹象。阿富汗安全部队带头促进国家安全和建立坚实的体制基础。支尔格大会经协商核可与美国的双边安全协定表明，阿富汗普遍认识到今后若干年国际安全、推而广之发展支持不可或缺。通过巩固和加强阿富汗机构和主权确保持续提供这种援助至关重要。联合国在促进国际社会继续提供支持和协助阿富汗人领导的政治进程方面起着重要作用，这是今后和平、稳定和发展的基础。

46. 2014年阿富汗总统和省议会选举标志着一个具有历史意义的政治过渡，是阿富汗、联合国和国际社会当前关注的焦点。更加重要的是，在激烈的政治竞争中根据阿富汗法律和宪法框架及时举行包容性选举。这是国内和国际合法性和持续支持的最可靠基础。选举的技术筹备工作已取得进展，并建立了法律框架和选举管理机构。以下事实是深切政治和公共利益的证明：候选人人数——11人竞选总统，2 713人竞选省议员；签发300多万份新选民证。我欢迎总统团队跨宗派和族裔的多样性。妇女作为选民、候选人和选举工作人员的参与加强了公共领域中的一个重要声音。我赞扬已采取若干措施，鼓励妇女参与并确保女选民的机会。国家和国际社会积极观察选举进程的所有阶段还将有助于加强信任。我敦促会员国和国际及区域组织考虑阿富汗政府的请求，在观察方面提供支持。

47. 我的特别代表协助在国际社会内明确传达信息并进行斡旋。他向选举管理机构着重指出，必须根据阿富汗法律开展一个包容、透明和明确传达信息的进程。他继续与总统候选人会晤，强调合法和具有公信力的进程也符合他们的利益。我敦促所有政治行为体致力于和平、合乎道德的竞选，以确保选举推动国家统一。候选人就包容性新行政当局的讨论——无论谁当选为领导人——可有助于防止“赢家通吃”的情况。

48. 应积极主动地应对选举进程方面的真正安全挑战。与此同时，不应将这些挑战用作借口，剥夺部分选民的选举权，或避免在宪法框架内举行选举。必须加强阿富汗安全机构之间的合作，包括进行强有力的安全评估，采取适当的减缓风险措施，以及提高公众认识运动，以增强他们的信心。我敦促所有各方尊重选举的平民性质和阿富汗人民行使投票的权利。

49. 最近几个月，和平进程的进展情况一直令人失望。继在多哈为经塔利班授权的代表开设一个办事处的倡议失败后，关于确定由阿富汗人主导的对话重点从确定一个实际地址转为确定适当的对话者、方式和主持人。政治竞争和焦点集中在2014年投票选举上，在短期内不可能全面解决这一冲突。然而，能够而且应该继续采取初步步骤，达成必要的谅解，为阿富汗政府和武装反对派今后进行直接会谈提供支持。此外，通过处理不相关的具体问题，还可能形成今后提出倡议的势头。这应包括通过提高认识和遵守国际人道主义法和战争规则，努力减轻冲突对平民的影响。适当定向和得到充分执行的制裁制度也可发挥重要作用，配合以综合办法打击暴力和促进和解。

50. 令人鼓舞的是，阿富汗与巴基斯坦增加了稳定与和平对话，经济合作着重强调这一对话。人们日益认识到共享的相互利益，我希望相互利益将会继续增加。更广泛地说，通过双边、区域和多边论坛加强区域参与值得欢迎，对整个地区的繁荣与安全至关重要。联合国将继续支持在和平与和解和连通与贸易方面的区域合作，处理非法经济，可持续地解决难民问题。本组织特别善长处理这些问题，例如，对伊斯坦布尔进程的支持。虽然这是一个政治进程，但“亚洲心脏”机制

也有实际层面，体现在六项建立信任措施中。然而，这需要加强势头，以产生新的关系和办法。联合国随时准备为这一区域主导的倡议增加切实可行的方案规划和斡旋支持。

51. 令人深感不安的是，最近宣布罂粟种植和鸦片生产达到创记录水平。这是不稳定时期的一种征兆和不稳定根源，严重危及阿富汗和更广大地区的安全、福祉和发展。要成功和可持续地努力禁毒，就必须采取综合、全面对策，在阿富汗政府与捐助伙伴之间进行最高政治级别的协调。只有通过行使真正的国内和国际政治意愿，才能解决非法经济及随之而来的犯罪和腐败问题。联合国致力于支持这一领域的协调努力。目前正在拟订的联合国发展援助框架确定了综合解决非法经济的优先次序。

52. 大规模军事驱动的稳定活动减少，因此可能有机会根据商定的阿富汗国家优先事项采取更可持续的发展办法。然而，在仍然严重依赖外部援助的国家实现自给自足绝非易事。政府开支增加，包括日益难以承担的安保费用，同时创收正在下降。商业信心指数也在下降。在这种不确定的情况下，需要可预测的捐助者支助。阿富汗当局真正致力于结构改革对于阿富汗长期可持续性和捐助者信心至关重要。这包括调动收入、创造就业和加强监管环境。联阿援助团继续利用斡旋促进和推动阿富汗政府和捐助者信守在东京相互问责框架中所作的相互承诺。为帮助更好地确保政治过渡期间的连续性，联合国还在探讨总统候选人、国际金融机构和捐助者之间就阿富汗经济和发展议程及框架进行对话。

53. 在东京所作的承诺认识到必须保护和加强人权过去十年取得的人权成果，促进阿富汗未来发展。保护妇女和儿童权利仍然是联合国优先事项，联阿援助团的一个独特强项防止平民伤亡，包括利用其在阿富汗各地的存在，核查和促进冲突各方遵守国际人道主义法和人权法。联合国跟踪平民伤亡的具体事件，并更广泛地宣传简易爆炸装置的影响和清除战争遗留爆炸物等问题，这产生了明显的影响。在阿富汗继续过渡的同时，联合国人权工作将日益集中在对国家能力、知识和人权问责制的支持，包括在阿富汗安全机构之间。要确立国家合法性和提高效率，就必须在伸张正义及法治和执法方面取得进展，包括在民警维持治安和两性平等问题领域。这些是联合国发展活动优先领域。

54. 不安全、经济挑战和政府管制能力有限导致更加需要人道主义援助，这是联合国活动的另一个关键领域。目前，正通过《共同人道主义行动计划》拟订明确和有原则的人道主义援助定义，以确保根据国际人道主义法公正、独立地提供援助。集中使用共同人道主义基金将在战略、专题和地理上加强该计划的优先次序。在长期贫困、历经几十年暴力和易遭受自然灾害的国家，必须更加关注和促进人道主义-发展之间的联系，以确定可持续的解决办法，提高复原能力。

55. 建立一个安全、包容和可持续的国家是履行联合国对阿富汗人民福祉的长期承诺的最佳途径。我认识到，如果更清楚地说明政治和安全过渡的影响，安全理事会可以更详细地讨论联合国在阿富汗的作用。在这些微妙进程中，会员国继续提供支持和资源能够提供一定程度的稳定、可预测性和连续性。在全国各地的存在仍然至关重要，同时联阿援助团和联合国各机构、基金和方案探讨适当的同地办公和费用分担安排，以提高效率，促进协调一致。联合国人员的安全至关重要，以便能够执行授权的任务和活动，这需要东道国和捐助者提供有效支持。在不取代安理会讨论的情况下，我认为更加关注联合国综合政治努力能够带来附加值的领域对于支持 2014 年后阿富汗转变至关重要，即通过斡旋支持阿富汗主导的政治进程；监测和宣传人权问题，尤其注意妇女和儿童的权利；促进以协调一致的办法进行公平和可持续发展；解决非法经济问题。

56. 我谨对联阿援助团所有本国和国际工作人员及我的特别代表扬·库比什表示感谢，感谢他们经常在艰苦条件下继续全心全意地履行我们的承诺，支持阿富汗人民。