

大会
安全理事会Distr.: General
10 December 2015
Chinese
Original: English大会
第七十届会议
议程项目 39
阿富汗局势安全理事会
第七十年

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. 本报告根据大会第 68/11 号决议和安全理事会第 2210(2015)号决议提交，其中要求我每三个月报告阿富汗境内的事态发展。
2. 本报告提供了自 2015 年 9 月 1 日我发布上份报告(A/70/359-S/2015/684)和 2015 年 9 月 15 日我致函安全理事会主席(S/2015/713)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、发展和人权工作情况。本报告还概述了与阿富汗有关的主要的政治和安全事态发展和区域及国际活动。

二. 相关的事态发展

3. 由于安全动态不利，加上经济增长缓慢、政治压力日增、公众表示不满，凸显了阿富汗政府面临的挑战。塔利班短暂攻占昆都士市。这是 2001 年以来第一个陷入叛乱分子之手的省会，标志着冲突有所加剧，其对平民的影响仍是一个令人关注的重大问题。国际安全合作伙伴决定延长承诺期限，受到阿富汗政府欢迎。阿富汗总统阿什拉夫·加尼批准了特别选举改革委员会提出的大多数初步建议，但是选举架构和选举日期尚待确定。阿富汗政府和捐助方开始执行《通过相互问责实现自力更生框架》。据政府报告，在达到税收基准、重组税收机构方面取得了一些进展，但经济状况总体上仍然困难重重。由于公民对前途抱有忧虑，移居他国的人数有所增加。



A. 政治事态发展

4. 塔利班于 2015 年 9 月 28 日至 10 月 13 日占领昆都士市，整个北部安全状况恶化，使政府遭遇重大挫折。自那时以来，政府一直通过确立问责制和补救措施，努力安定民心。10 月 1 日至 16 日，加尼总统将昆都士省省长撤职，为调查该省首府陷落一事任命了实况调查代表团，并为评估局势访问了该市。代表团于 10 月 26 日向总统通报了调查结果，于 10 月 29 日向国家安全委员会提交了报告，但未公开发表调查结果。但国民议会成员继续直言不讳地批评政府对昆都士危机和该国安全局势处理不当。众议院 11 月 2 日进行对内政部长的不信任票表决，但未获通过。政府面临公众压力的突出表现是 11 月 11 日发生示威游行，抗议者悼念在查布尔省遭杀害的 7 名平民，一些被剥夺权利的社会成员也加入其中。他们在喀布尔市内游行至总统府，呼吁改善安全、增强司法。

5. 由于政府在昆都士市遭遇军事挫折，且国内其他地方袭击频发，使政府的批评者更加大胆，还出现了新的反对派团体。前总统卡尔扎伊总统的支持者、前政府官员、一些前圣战领导人以各种不同组合举行会议，要求在决策和重要任命方面发挥更大作用，还有人要求全面改组政府。这方面有人呼吁召开支尔格大会，包括举行 2014 年 9 月 21 日建立民族团结政府协议所提出的制宪支尔格大会，或举行其他形式的支尔格大会。一些国民议会议员也发出了类似呼吁。加尼总统及其顾问与这些党派进行了多次集体或个人接触，但有些人认为这些外联和对话努力在某些情况下是为了内定人选，而不是建立共识。

6. 由于政治和安全方面的事态发展，总统任命人员填补了一系列政府和安保职位空缺。加尼总统为填补省长职位空缺提出了 8 项任命。这些省份包括北部的巴格兰、巴达赫尚、法利亚布、萨尔普勒、塔哈尔。在该国 34 个省长职位中，有四分之三仍由代理省长担任。此外，总统还任命了阿富汗国家警察的 8 名地区指挥官、国家安全局的 4 名新任省级领导人、5 名新任省警察局长。总统还将其改革和善政特别代表艾哈迈德·齐亚·马苏德提升至副总统级别。然而，国防部长职位继续由代理部长担任，总检察长职位仍然空缺。

7. 选举改革进程仍在继续。9 月 6 日，加尼总统颁布法令，核可了特别选举改革委员会 10 项初步建议中的 7 项，内容涉及选民登记、投票中心分配、专员委员会资格要求、选举专员任命程序。关于将省、县两级议会选举中的妇女保留席位配额恢复到 25% 的建议获得核准。此举扭转了 2013 年的变动，当时省议会 will 配额减至 20%，县议会则减至零。总统将 3 项建议退回给委员会作进一步修改。这些建议涉及所有未来选举的选举制度、缩小选区的前景、设立透明度委员会以监督选举机构。特别选举改革委员会预计将在 2015 年 12 月 21 日前提出最终建议。然而，第一套建议提出后，委员会 2 名成员因就关于选举制度类型的建议存在分歧，决定不参与讨论，其后果尚不明确。联合国方面则作为特别选举改革委员会的无表决权成员继续支持改革进程，提供技术援助和咨询意见。

8. 9月6日，加尼总统落实特别选举改革委员会的建议，颁布了两项法令，对《选举法》和《独立选举委员会和独立选举投诉委员会结构、职责、权力法》作出修订。9月中旬，政府还开始一个进程，成立了由7名成员组成的甄选委员会，负责任命新的独立选举委员会和新的独立选举投诉委员会。根据加尼总统的指示，独立选举委员会负责参照特别选举改革委员会的建议编制选举日历，但独立选举委员会尚未公布国会选举和县议会选举的日期。

9. 2015年7月7日在巴基斯坦协助下于穆里举行了会谈，但随后宣布奥马尔毛拉死亡，加上安全局势不断恶化，致使阿富汗和平进程的步伐停滞不前。塔利班内部出现了分裂和紧张状况，但估计军事上的进展将使塔利班新领导人曼苏尔毛拉得以巩固其领导权。9月19日，塔利班内反对领导人曼苏尔毛拉的一个派别发表声明，声称他试图恢复塔利班凝聚力的努力失败。11月初，与曼苏尔毛拉对立的一个派别任命了一名替代曼苏尔的领导人穆罕默德·拉苏尔·阿克洪德。该任命宣布后，据报在查布尔省发生了冲突。阿富汗与巴基斯坦之间的关系进一步紧张，在昆都士市被塔利班攻占后尤其如此。阿富汗一些政治领导人声称，由于巴基斯坦不采取行动，助长了塔利班的军事行动。巴基斯坦否认了这一指控。10月9日，伊斯兰党领导人吉尔布丁·希克马蒂亚尔公开批评塔利班攻占昆都士市，并提出了和平谈判议程。巴基斯坦总理纳瓦兹·谢里夫10月21日至23日访问哥伦比亚特区华盛顿时表示，仍愿意促进塔利班与阿富汗政府举行谈判，但指出当前对同时还要求取缔该团体存在不满。我的阿富汗问题特别代表在与阿富汗政府磋商的同时，继续与包括区域邻国在内的各方接触，以协助其改善关系，从而促进和平进程。

10. 在此背景下，借助国家行为体的支持达成了一项促进稳定的地方倡议。9月7日，部落和边界事务部部长、巴格兰省省长、部落长老就巴格兰省普勒胡姆里县 Dand-e-Ghori 签署了一项地方停火协定。据报这是获阿富汗政府官方认可的第一份停火协定，其中规定塔利班和阿富汗安全部队均不得在该地采取军事行动。停火协定签订后暴力冲突立即有所减少。但是，一些利益攸关方质疑此安排，包括质疑塔利班是真的要维持停火，还是要利用停火在该地增强整体实力。这些利益攸关方还就政府对该县的控制可能削弱表示关切。

11. 10月12日，在阿富汗高级和平委员会协助下，在联合国伊拉克援助团(联阿援助团)支持和援助下，大约500名政府宗教理事会代表、独立神职人员、宗教学者在喀布尔参加了支持建设和平全国乌里玛会议。与会者通过决议，支持政府努力促使冲突各方共同努力实现和平。加尼总统赞同该决议。联阿援助团继续支持在坎大哈省、帕克蒂卡省、帕克蒂亚省开展阿富汗内部包容各方的对话，相关活动内容包括探讨青年、宗教学者、部落领袖如何为支持和平与和解发挥作用。

B. 安保

12. 本报告所述期间与 2014 年同期相比，安全事件总数有所增加，烈度也有所加剧。塔利班短暂占领了昆都士市和主要位于北方的 16 个县城，时间主要在 8 月到 10 月底，突出显示政府和安全部队在保持全国各地的稳定方面遭遇挑战。在这些事态发生后，根据 2015 年 10 月 8 日在北大西洋公约组织(北约)布鲁塞尔总部举行北大西洋理事会国防部长级会议的情况，国际安全合作伙伴承诺修改《美利坚合众国与阿富汗双边安全协定》和《北约坚定支持特派团部队地位协定》规定的部队派遣计划。阿富汗政府对这些承诺表示欢迎。冲突造成的风险增大，城市地区尤甚，因此联合国等民间行为体不得不限制方案活动，暂时撤出了驻昆都士、巴格兰、法利亚布、巴达赫尚等省的工作人员。

13. 美国 2015 年期间与阿富汗政府进行讨论后，修改了在 2016 年年底前除 1 000 人外撤出所有军事人员的决定。10 月 15 日，美国总统巴拉克·奥巴马承诺 2016 年大部分时间将美国兵力保持在目前的 9 800 人，到 2017 年仍保留 5 500 人，继续执行培训阿富汗部队、支持反恐行动的任务。同日，加尼总统欢迎美国的此项决定，认为它加强了两国的伙伴关系。在坚定支持特派团方面，意大利、土耳其、大不列颠及北爱尔兰联合王国等其他北约成员国承诺保持目前兵力，德国则承诺增加兵力。

14. 联合国针对与民间行为者工作、行动、人身安全相关的安保事态进行监测，2015 年 8 月 1 日至 10 月 31 日期间共记录 6 601 起事件，有可能对执行规定的方案和活动产生影响。事件数量与 2014 年同期记录的 5 516 起事件相比增加了 19%。其中大多数事件(即 62%)据报发生在南部、东南部、东部地区。近年来这三个地区占安全事件的比例一直未变，但北部和东北部的不安全状况却明显加剧，包括塔利班昆都士市被短暂占领，这些地区的事件数量也有所增加，其中萨尔普勒、法利亚布、朱兹詹、昆都士、塔哈尔等省最不稳定。

15. 本报告所述期间，塔利班除占领昆都士市外，还占据了 16 座县城，主要位于北部的巴达赫尚、巴格兰、法利亚布、昆都士、萨尔普勒、塔哈尔等省，同时西部的法拉省、南部的赫尔曼德省和坎大哈省也有这种情况。截至 10 月 31 日，阿富汗国家安全部队夺回了对昆都士市以及 13 座县城的控制。塔利班 9 月和 10 月曾企图攻占加兹尼、法拉、法利亚布等省首府，并在本报告所述期间快结束时于赫尔曼德省继续加强攻势。阿富汗安全部队在国际军事支助下将其击退，其中国际空中支援发挥了关键作用。根据目前的评估，全国仍有大约 25% 的县处于双方争夺之中。由于昆都士市的陷落，塔利班夺取了大量物资，还收到了宣传效果。这一事态发展突出显示，阿富汗安全部队的能力存在重大缺陷，所涉领域包括后勤与规划、情报、空中支援。在某些情况下，还有必要加强安全机构与文职当局的工作关系，因为据报双方关系在昆都士市陷落前十分紧张。阿富汗一些知名政治人物提出建立亲政府民兵，即所谓的地方防卫部队，以支援阿富汗安全部队。据报一些省份有此类民兵。

16. 本报告所述期间，除阿富汗安全部队与反政府分子发生冲突外，反政府分子之间也在楠格哈尔、加兹尼、巴米扬等省继续发生暴力事件。与伊拉克和黎凡特伊斯兰国有关联团体的存在仍令人关切，在楠格哈尔省尤甚，因为它们在该省的人数居全国之首。未经证实的报告称，伊黎伊斯兰国关联团体与塔利班在该省发生冲突，同时阿富汗安全部队也在国际军事支助下大幅加强了对这些关联团体的扫荡行动。10月20日，伊黎伊斯兰国的一个关联团体声称对攻击喀布尔一所什叶派清真寺负责。尚未证实该团体是否参与了这次袭击和其他一些袭击。扎布尔省的反叛分子之间发生冲突，7名什叶派平民被杀，再次令人对于在冲突中引入教派色彩感到关切。

17. 本报告所述期间，安全事件仍主要是武装冲突和涉及简易爆炸装置的事件(占事件总数的68%)。记录的武装冲突次数与2014年同期相比增加了20%。反政府分子为了对民众施加影响，继续进行定点击杀和绑架。8月1日至10月31日记录到447起涉及暗杀和绑架的事件，与2014年同期记录的399起相比增加12%。本报告所述期间全国各地记录到22起自杀式袭击，喀布尔省据报发生10起此类袭击。此外，塔利班和反政府分子还继续针对全国各地的刑罚机构采取行动。他们分别于9月14日和28日袭击加兹尼省和昆都士省的省立监狱，据报放走了1 000多名囚犯，包括因被控犯有破坏国家安全罪而被拘留者。报道称，在这些事件中加兹尼省有4名惩教人员被打死，昆都士省有26人下落不明。

18. 共有43起安全事件直接或间接涉及到联合国。大多数事件是针对联合国的本国工作人员。最严重的事件是10月12日1名联合国工作人员在坎大哈遇害。由于局势普遍不安全、威胁严重，9月28日联合国将工作人员撤离昆都士市。之后，联合国大院在塔利班占领该市期间遭到大肆破坏和抢掠。9月30日至10月9日期间，联合国为防不测，将工作人员撤离巴格兰省、巴达赫尚省、法里亚布省，并暂停了这些地点的业务活动。在巴达赫尚省和巴格兰省的业务活动分别于11月8日和10日前恢复。目前仍在审查是否恢复法里亚布省的业务活动，昆都士省的业务活动仍然有限，原因是联合国设施遭受了损失。国家安全局人员在护送联合国人员经公路执行任务时遭到7次袭击。9月10日和10月20日，经公路执行任务人员在贾拉拉巴德市2次遇袭，安全局共4名人员受伤。但是，联合国人员在这些事件中没有受伤。某伊黎伊斯兰国关联团体声称9月10日的袭击是其所为，但并未得到证实。

C. 区域合作

19. 继续将重点放在为推进区域安全和经济发展进行建设性的互动。关于阿富汗的第六次区域经济合作会议9月3日至4日在喀布尔举行。阿富汗总统加尼和首席执行官阿卜杜拉·阿卜杜拉在会上论述了增长、投资和发展支持的潜在领域，着重指出需要为打击恐怖主义开展区域合作。首席执行官在9月26日于纽约举行的阿富汗问题高级别会议上强调，促进和平、经济发展和区域合作是阿富汗的

优先事项。共同主持该活动的美利坚合众国和中国承诺支持加强区域合作。阿富汗还参加了 10 月 2 日在纽约召开的经济合作组织部长理事会特别会议，会上讨论了最近商定的可持续发展目标。

20. 阿富汗和伊朗伊斯兰共和国集中精力开展经济和发展合作。关于《伊朗伊斯兰共和国-印度-阿富汗过境和国际运输合作协定》的第一次专家会议于 9 月 22 日在德黑兰举行，宗旨是扩大三边纽带联系。阿富汗城市发展部长及矿业与石油部长 10 月正式访问伊朗伊斯兰共和国，集中讨论了投资和基础设施问题。

21. 2015 年由阿富汗和巴基斯坦联合主持的亚洲心脏地带伊斯坦布尔进程继续展示良好势头。区域技术小组举行了下列会议，以推进几个方面的建立信心措施：8 月 25 和 26 日在德黑兰举行了关于传染性疾病的会议；9 月 8 日在伊斯兰堡举行了关于促进灾害管理的会议；10 月 1 日和 11 月 19 日在新德里举行了关于贸易、商业和投资机会的会议；11 月 23 日在德黑兰举行了关于教育的会议。9 月 27 日，高级官员们在纽约举行会议，为筹备定于 12 月 9 日在伊斯兰堡召开的部长级会议进行了讨论。

22. 不稳定局势可能蔓延到阿富汗境外，这仍然是中亚各国和俄罗斯联邦关注的问题。10 月 6 日，塔吉克斯坦总统埃莫马利·拉赫蒙在会晤俄罗斯联邦总统弗拉基米尔·普京时呼吁在集体安全条约组织内加强努力，确保边界安全。10 月 13 日，我的特别代表在杜尚别会见了拉赫蒙先生，讨论该区域的恐怖主义威胁。

23. 中国国家副主席李源潮 11 月 3 日访问喀布尔，会见了加尼总统和首席执行官阿卜杜拉先生。中国承诺为连接阿富汗及其邻国的基础设施项目提供援助，重申其对阿富汗政府和塔利班之间和平进程的承诺，并表示愿意支持阿富汗加强反恐和国防能力。

24. 11 月 16 日至 19 日，阿富汗外交部副部长黑克玛特·卡尔扎伊访问印度，与印度政府官员讨论如何就区域安全加强合作，特别是在打击恐怖主义和发展经济联系方面加强合作。

25. 加尼总统 11 月 20 日访问哈萨克斯坦期间，与努纳扎尔·巴耶夫总统和高级官员讨论了如何加强贸易、区域安全和打击恐怖主义方面的努力。两国订立了若干协定和谅解备忘录，包括关于农业贸易和战胜自然灾害的协定和备忘录。

26. 阿富汗和巴基斯坦于 11 月 23 日在伊斯兰堡举行了联合经济委员会第十次会议。由巴基斯坦财政部长 Ishaq Dar 和阿富汗财政部长 Eklil Ahmad Hakimi 率领的两国代表团讨论了贸易协定以及实现区域经济和能源连通的基础设施建设。

27. 11 月 16 日，阿富汗和巴基斯坦两国外交部长就阿富汗帕克蒂卡省和巴基斯坦南瓦济里斯坦之间据称的跨界炮击事件发表声明。

三. 人权

28. 据联阿援助团记录, 8月1日至10月31日期间, 有3 693名平民伤亡(1 138人死亡、2 555人受伤), 比2014年同期的数字增加26%。在本报告所述期间的平民伤亡总数中, 54%由反政府分子造成, 17%由亲政府部队造成(12%是阿富汗国家安全部队所为、1%是亲政府民兵所为、4%是国际军队所为), 另有27%是亲政府部队和反政府分子之间交火所致, 具体由何方造成不明。2%的平民伤亡无法确定由何方造成, 大部分是由战争遗留爆炸物所致。地面交战仍是造成平民伤亡的主要原因, 共造成1 671名平民伤亡(454人死亡、1 217人受伤), 其次是自杀性袭击和简易爆炸装置所致。反政府分子继续将包括人权维护者在内的平民作为攻击目标。一系列重大事件已证明了这一点。这些事件包括9月27日在帕克蒂卡省使用简易爆炸装置袭击一场排球比赛, 导致17名平民死亡、60人受伤。另一次是10月26日在贾拉拉巴德市发生的事件。该次袭击造成阿富汗独立人权委员会2名工作人员死亡、6名工作人员受伤。10月12日, 一名身份不明的枪手在坎大哈市开枪打死联阿援助团工作人员 Toorpaki Ulfat。尚不清楚谋杀她的动机。

29. 塔利班对昆都士市的袭击引发了两个多星期的城市激战, 直到塔利班10月13日正式宣布撤出该市才告结束。联阿援助团从该市及周围地区发生的事件所记录的初步数字是848名平民伤亡(289人死亡、559人受伤)。据报道, 绝大多数平民伤亡是塔利班战士和阿富汗安全部队之间的地面战斗所致, 但联阿援助团也收到了关于定点清除或蓄意杀戮、与平行司法相关的惩罚、空袭导致平民伤亡的报告。其中包括10月3日美国空袭医师无国界协会医院, 初步统计有67名平民伤亡(30人死亡、37人受伤)。目前阿富汗政府、美国政府、北约正在分别调查这一事件。

30. 我强烈谴责这次造成该医院医务人员和病人伤亡的空袭, 因为国际人道主义法明确规定医疗设施应受到保护。我在声明中呼吁彻底公正地调查此次袭击, 务必追究肇事者责任。11月25日, 美国驻阿富汗部队指挥官发布了美国调查结果的摘要, 指出对医院的空袭“是可以避免的人为失误的直接结果, 而流程和设备的故障加剧了这种失误”, 同时指出将采取“适当的行政和纪律行动”。

31. 9月28日, 塔利班在昆都士市开始挨家挨户搜查预先编制名单上的人权维护者, 特别是妇女权利活动家、非政府组织工作者、记者、联阿援助团工作人员、政府雇员和其他平民。这种有计划有预谋的搜查造成恐惧气氛, 导致众多上述人员逃离该市。

32. 大批妇女逃离昆都士市, 一个关键原因是惧怕武装分子或趁火打劫的犯罪分子实施暴力行为。此外, 初期传说塔利班绑架了妇女, 而且有计划有预谋地搜查妇女权利维护者, 更是火上浇油。在媒体广泛报道这些问题之后, 塔利班发表声明宣布若干阿富汗媒体机构及其工作人员因为其报道活动而成为军事目标。阿富

汗北部和东北部的总体安全局势恶劣，迫使若干邻省暂停提供一些保护弱势妇女的服务，包括暂时关闭庇护所。

33. 因昆都士市的法治陷于崩溃，造成了肆意杀人、施暴、犯罪者不受惩罚的环境。联阿援助团正在继续调查据称冲突各方在此期间犯下的严重侵犯人权行为。

34. 与冲突有关的暴力对阿富汗儿童的生活继续造成破坏性影响。8月1日至10月31日，国家监察和报告任务组核实了303起事件，其中至少有159名儿童被杀害、505名儿童受伤。虽然这些数字表明儿童伤亡总数比上一报告所述期间减少10%，但儿童仍然占有所有平民伤亡人数的将近四分之一。冲突各方之间的地面交战仍是儿童伤亡的主要原因，导致365名儿童伤亡；其次是简易爆炸装置，造成136名儿童伤亡。综合袭击和自杀式袭击导致82名儿童伤亡，造成儿童伤亡人数与上一季度相比超过战争遗留爆炸物，成为第三大原因。空袭、流弹、处决共造成81名儿童伤亡。总体而言，352名儿童的伤亡由反政府分子造成(占总数的53%)，174名儿童的伤亡由亲政府部队造成(占总数的26%)。由于某些攻击类型的性质，例如交叉射击和战争遗留爆炸物爆炸，有136人的伤亡无法确定是哪个冲突方所为。虽然袭击学校和教育人员的事件从41起骤减到22起，但塔利班在昆都士市的进攻导致所有497所学校关门，使330 000多名儿童无法上学。塔利班除毁坏21所学校外，还将4所学校用于军事目的。阿富汗安全部队也使用了一所学校。国家工作队认为楠格哈尔省的一些事件是据称的伊黎伊斯兰国关联团体所为，其中包括6所学校被迫关闭、1起绑架教育人员事件、1起威胁和恐吓教育人员事件。这些事件妨碍学生上学，也使学校无人教课，因为教师们据报离开了受影响的地区。

35. 本报告所述期间，阿富汗独立人权委员会领导的变童问题宣传委员会向司法部提交了将变童(一种对男童进行性虐待的做法)定为刑事犯罪的法律草案。9月，媒体对阿富汗安全部队被指控犯下的性虐待行为进行了广泛评论。此后，总统于9月23日命令设立一个由总检察长办公室、内政部和阿富汗独立人权委员会组成的机构，开展调查和监测工作，并建立一个预防对儿童的性虐待和起诉肇事者的监督机制。

36. 6月，为执行安全理事会第1325(2000)号决议正式启动了国家行动计划。此后，政府在马扎里沙里夫省和赫拉特省陆续开始实施该计划，开启了一个为实施计划提供支持的在线资源，并在全国各地开展了11项全球开放日活动。所有这些活动都得到了联合国的支持。在开放日活动时，与会者强调需要确保妇女切实参与政治与和平进程。本报告所述期间，多次发生针对妇女的暴力事件，其中包括10月25日古尔省一名21岁女性因被与塔利班有关联的毛拉指控与人通奸而遭石刑致死。加尼总统谴责该次石刑，并设立了一个总统委员会对此事进行调查。

37. 9月2日，总统颁布一项关于拘留的法令。该法令似乎有违《公民权利和政治权利国际公约》¹的规定。(阿富汗已批准该《公约》。)该法令的规定包括：对

¹ 见大会第2200 (XXI)号决议，附件。

犯有恐怖主义和国家安全罪行者延长拘留时间；要求拘留、调查、审判须在相互分开的专门设施内进行；如有“可靠情报”表明某人未来“可能犯下”罪行，则允许最高法院采取“措施”拘留此人。此外，该法令还将拘留期从 3 天延长至 10 天，将不经司法审查的起诉期从 15 天延长至 60 天。人权捍卫者已就这些措施提出了关切的问题。该立法尚待国民大会审议。

38. 9 月 28 日，首席执行官在大会第 70 届会议上发言，根据《消除酷刑国家行动计划》重申阿富汗承诺签署《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》任择议定书。² 在完成批准程序的同时，阿富汗政府继续努力起草反酷刑法。

四. 实施喀布尔进程和协调发展援助

39. 本报告所述期间，世界银行将其预测的 2015 年阿富汗经济增长率从 2.5% 修订为 1.9%，原因是 2014 年经历安全过渡，且选举期旷日持久，对经济信心产生的影响仍将持续。世界银行 10 月发布一年两度的阿富汗发展状况报告，预计 2016 年、2017 年实际国内总产值增长率分别增至 3.1% 和 3.9%。其前提是安全环境改善、改革势头强劲。该文件还强调，持续实施经济和财政改革，做到可预测，同时提高透明度，对于建立投资者信心和刺激经济增长十分重要。11 月 17 日，加尼总统就一项经济刺激方案宣布了初步细节，目标是促进经济增长和就业。

40. 9 月，国际货币基金组织(基金组织)对由该组织工作人员监测的方案完成了第一次进度审查，并报称在达到结构改革基准方面进展基本上良好。这包括 8 月议会休会期间以总统令方式颁布新税收措施，不过随后国民议会有人根据宪法对使用法令机制颁布税收措施提出反对意见。为解决这方面的问题，政府采取步骤编写了相关的立法建议。11 月 10 日，财政部报告说政府在 2015 年中期实现了与基金组织商定的修订目标。本年税收比 2014 年多 17%，但比原预算编列数少 6%。出现财政缺口的风险已通过增加税收、控制支出来降低。

41. 政府和发展伙伴开始监测高级官员会议于 9 月 5 日通过的《通过相互问责实现自力更生框架》的执行情况。除了长期的承诺，《框架》包括未来 18 个月内将要进行的重点改革。11 月 2 日财政部分发了关于其履行相互问责承诺的第一份进展报告，表示实现了 39 项应交付成果中的 5 项。这些成果包括政府修订发展规划方针，包括在 6 个部委间发展委员会监督下将国家发展方案数从 22 个缩减合并为 12 个。10 月开始进行技术讨论，评估获取捐助方资源用于支持政府优先事项的问题。将根据《框架》设想的发展规划改革和就优先事项所作的承诺，筹备 2016 年 10 月的部长级会议发展会议。会议将由阿富汗政府和欧洲联盟共同主持。

² 联合国，《条约汇编》，第 2375 卷，第 24841 号。

在整个 2015 年至 2024 年这一过渡十年中持续提供发展援助仍然十分重要，政府将努力振兴经济，扩大税基，以实现其发展目标。

42. 联合国开发计划署(开发署)署长海伦·克拉克于 11 月 13 日至 15 日访问喀布尔，会见了加尼总统和首席执行官。她在会见中强调联合国致力于应政府的请求支持阿富汗机构进一步开展能力建设，完成实现可持续发展目标等国家优先事项，并承诺联合国将为此开展一体行动。

43. 本报告所述期内，政府虽然遇到一些挫折，但仍然继续将反腐败措施作为其改革议程的核心承诺加以推进。9 月 6 日，加尼总统为解决裙带关系问题颁布法令，撤销了独立行政改革和公务员制度委员会的人力资源职责。该法令授权职能部委进行高级工作人员的选拔，由总统最终批准。在促进透明度和问责制方面，近 90% 的高层政府官员已按照《宪法》和《监督实施反行政腐败战略法》的规定，在监督和反腐败高级办公室登记财产。但是，截至 10 月 29 日高级办公室尚未核实所申报的财产。10 月 21 日，独立联合反腐败监测和评价委员会发布了对国家电子身份证项目的腐败脆弱性评估，就人员招聘和采购做法提出严重关切。评估是在国民议会成员和民间团体提出关切后，根据加尼总统的要求进行的。联阿援助团继续与捐助方代表共同促进透明度和问责制工作组的工作，协助支持阿富汗政府采取反腐措施。

44. 政府原先宣布有意建立具有起诉权力的独立反腐败委员会，但本报告所述期间被迫打消此意图，因为宪法只允许总检察长办公室正式调查和起诉刑事案件。总检察长的职位仍然空缺。11 月 4 日举行了一个仪式，宣布城市发展部与一位在喀布尔银行丑闻案中因腐败指控被判刑的个人签订房地产合同。此事发生后，公众就政府对反腐败措施的承诺展开了辩论。随后，拟议合同的谅解备忘录被宣布无效，一名总统法律顾问因涉嫌推动该协议被停职。为调查订立该合同的情况任命了一个委员会，11 月第三周开始工作。调查结果预计将在阿富汗和国际社会引起高度关注。

五. 人道主义援助

45. 全国各地的人道主义状况总体上仍不稳定，东北部尤其如此，原因是冲突不断激化以及 10 月 26 日发生地震。由于相关事件数量增加，救援行动继续面临重重挑战。政府认识到应对人道主义挑战的重要性，颁布一项总统令，将阿富汗国家灾害管理局的级别升为部级，同时任命 **Wais Barmak** 担任灾害管理和人道主义事务国务部长。

46. 昆都士市及其周边的战事有所升级，在塔利班占领该市之后尤甚，迫使至少 17 000 个家庭离开昆都士省。昆都士市的卫生设施和学校被关闭，水、电、通信服务被中断，同时安全威胁迫使包括联合国在内的大多数人道主义行为体撤离。

10月5日，我的特别代表应加尼总统请求向内阁通报了昆都士的人权和人道主义状况。联合国向总统建议实施人道主义停火，使本组织能向昆都士平民运送食品和药品，但根据该市被收复后的情况，已不考虑该建议。

47. 在10月底之前，报告显示90%的境内流离失所者已自发返回昆都士市。据10月31日启动的多部门快速评估，估计有90 000人受到紧急情况影响，近7 000个家庭因战事失去收入来源。为了应对北部的冲突，联合国及其合作伙伴迄今已分发5 000多个卫生用品包、6 600个非食物用品包，并向约1.2万个家庭分配了一个月的口粮。

48. 10月26日阿富汗东北部发生7.5级地震，给北部、东北部、东部受冲突影响居民带来更大困难。地震波及全国至少16个省份，超过13.5万人需要人道主义援助。进行联合评估后，发布了截至11月17日的经核实数字，显示地震导致115人死亡，522人受伤，损坏12 259所房屋，摧毁7 299所房屋。库纳尔省和楠格哈尔省伤亡人数最多，但在巴达赫尚省更接近震中的地区，财产损失最为严重。

49. 阿富汗政府正在领导地震评估和应急工作，发放了770 000美元的资金，并启用了联合国共同人道主义基金的300万美元应急储备。这笔资金的用途包括在冬天来临之前为满足受影响社区的迫切需要提供支助，因为灾区的通行本来就由于山区地形和不安全局势而困难重重，冬季大雪更将使通行受到限制。20多个人道主义行为体已经对住房、食品、非食物用品方面的需求作出回应。截至11月17日，近9.5万人接受了援助，其中包括向77 000多人提供非食物用品，向87 500多人提供食品。除紧急住房援助以外，阿富汗境内的库存预计将足够应对救灾需要。

50. 根据联合国9月完成的评估，2015年南部、中部、西部、东部地区均有众多人口流离失所。1月至9月期间，约有235 000人流离失所，其中不包括在昆都士危机期间暂时流离失所的17 000个家庭。这与2014年同期相比增加了近70%。目前估计显示，在今年年底45 000多个家庭即30万人可能因冲突而流离失所，因此2015年可能成为2002年以来阿富汗因冲突导致流离失所情况最糟糕的一年。

51. 在此期间，阿富汗安全部队与反政府分子在赫尔曼德省的冲突加剧，使得约2 054个家庭流离失所，959个家庭随后得到非食物用品包、卫生用品包和现金援助。在楠格哈尔省，报告显示众多人口流离失所，其主要原因是阿富汗安全部队和伊黎伊斯兰国关联团体之间发生冲突。联合国及其合作伙伴进行的初步评估表明，至少4 700个家庭需要援助。除了多个省份发生流离失所情况，喀布尔市也继续涌入大量流离失所者，至少有3 000个家庭需要援助。阿富汗继续接纳约227 000名因北瓦济里斯坦的军事行动而越界进入阿富汗东南部的巴基斯坦难民。阿富汗政府与联合国及其合作伙伴一起，继续为难民和收容难民的社区提供援助。

52. 自 8 月起，根除脊髓灰质炎的工作在阿富汗全境再次面临通行方面的挑战，特别是在东部和南部区域。反政府分子行动使疫苗接种小组在许多县的通行受到影响。尽管在坎大哈省解除了较早时发布的禁令，但因各种原因零星实行了其他规模较小、有地域限制的禁令。11 月 1 日至 5 日，针对约 890 万名儿童举行了全国免疫日活动。尽管开展了这些努力，但 2015 年迄今在阿富汗共确认脊髓灰质炎病例 16 起。本报告所述期内，楠格哈尔省据报又出现病例 8 起，包括阿钦县的 4 起。伊黎伊斯兰国关联团体阻碍在阿钦县以及该省科特县和 Dehbala 县开展人道主义活动，包括开展疫苗接种活动。

53. 本报告所述期间，解决长期难民局势的区域努力势头增强。联合国难民事务高级专员方案执行委员会 10 月 6 日和 7 日举行会议，议题包括阿富汗难民问题，主要讨论了如何根据《解决方案战略》支持难民分阶段自愿回返并以可持续方式重返社会。目前，伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦分别接纳约 90 万和 150 万已登记的阿富汗难民。通过联合国自愿遣返方案返国的阿富汗难民比率仍然显著高于 2014 年，2015 年 1 月 1 日至 10 月 24 日共有 55 843 人返国，其中大部分是从巴基斯坦返国。通过对回返者进行监测反馈，继续发现难民从巴基斯坦回返时面临困难，令人关切。

54. 本报告所述期间，阿富汗国民议会成员讨论了有关阿富汗人持续移居国外问题，因为据报欧盟国家 2015 年 1 月 1 日至 10 月 31 日收到 80 万份庇护申请，其中大约有 146 000 份由阿富汗人提出。

55. 2015 年第三季度，排雷行动合作伙伴在联合国协调下清除了 78 个雷场和 4 个战场。据估计，还有 4 341 个雷场和战场未排雷，影响所有 258 个县的 1 607 个社区。为了应对昆都士被塔利班占领之后在该地使用爆破性武器的问题，联合国从 10 月 15 日起协调其排雷行动合作伙伴向该市部署人员，以开展紧急调查和清除行动，并提供地雷风险教育。数以百计的未爆弹药随后被销毁。

56. 8 月 1 日至 10 月 31 日，联合国全球监测框架记录了 74 起针对人道主义工作人员、资产和设施的事件，包括 42 名援助人员被绑架事件。这些袭击夺去了 21 名人道主义工作人员的生命，并导致 48 名人员受伤。上文所述对昆都士市无国界医生组织医院的空袭是最为致命，造成 30 人死亡，37 人受伤。除生命损失外，因医院被摧毁，对外科治疗造成了严重影响，因为该设施是阿富汗东北部唯一的外科设施。

57. 截至 10 月 31 日，2015 年人道主义战略应急计划获得 59% 的供资。人道主义供资共计达到 3.59 亿美元，其中 2.455 亿美元指定用于人道主义战略应急计划中预见的活动，6 300 万美元供国际红十字与红新月运动使用。11 月 18 日，向联合国中央应急基金提出一项快速反应资金申请，金额约为 700 万美元。该资金将用于支持人道主义行为体回应与阿富汗地震和东北部冲突环境有关的需求，包括在冬季提供应急避难场所。

六. 禁毒

58. 10 月 13 日, 阿富汗禁毒部和联合国毒品和犯罪问题办公室公布了题为“2015 年阿富汗鸦片情况调查”的报告的执行摘要。报告指出, 2015 年罂粟种植面积约为 183 000 公顷, 与 2014 年的 224 000 公顷相比减少 19%。这是自 2009 年以来种植面积首次减少。2015 年迄今潜在的鸦片产量达 3 300 吨, 比 2014 年的 6 400 吨减少 48%。尽管 2015 年鸦片产量减少, 但无罂粟省份的数量也有减少。赫尔曼德省约有 86 400 公顷(占全国总数的 47%), 仍然是该国的主要鸦片种植省份, 其次是法拉省、坎大哈省、巴德吉斯省。生产量减少可归因于种植面积减少, 但更重要的是每公顷鸦片产量有所下降。所有主要罂粟种植区的产量都有所减少, 南部减少最多, 减幅为 45%, 其次是西部(减幅为 20%)和东部(减幅为 8%)。

59. 加尼总统于 10 月 15 日批准 2015 至 2019 年国家禁毒计划。禁毒部制定了《国家禁毒行动计划》, 重点是实现可持续替代发展、振兴农业、铲除毒品作物、阻截毒品贩运、反洗钱、没收资产、开展区域和国际合作。计划概述了阿富汗打算如何寻求平衡、全面、协调、可持续的方法来打击非法毒品的生产、贸易和使用。

60. 8 月 12 日至 11 月 15 日, 阿富汗执法部门开展了 621 次禁毒行动, 缉获了约 10 600 公斤毒品, 包括 673 公斤海洛因、5 083 公斤鸦片、4 848 公斤大麻叶, 还没收了 493 公斤固态前体化学品、873 升液态前体化学品, 并逮捕了 705 名犯罪嫌疑人, 没收了 164 部车辆、158 件武器。在这些行动过程中, 阿富汗安全部队有 8 人丧生, 15 人受伤。

61. 9 月 21 日至 24 日, 联合国为关于非法使用资金和价值转移服务问题的第三次区域研讨会提供支助。在该次活动中, 阿富汗和塔吉克斯坦金融情报单位签署了谅解备忘录, 为分享有关可疑金融交易的信息、打击非法资金流动打下了基础。

七. 特派团支助

62. 因受北部的安全局势影响, 联合国工作人员暂时撤出昆都士省、巴格兰省、法利亚布省、巴达赫尚省的办事处, 为此动用了联合国航空资产。联阿援助团为受搬迁影响的特派团工作人员继续开展工作提供了支持。在昆都士省, 联阿援助团办公室遭到严重破坏。联阿援助团签署了新房地租约。该房地的翻修将需要安装必要的信息技术基础设施和开展加强安保的活动, 以确保遵循本组织的最低运作安保准则。在完成筹备活动后, 11 月 9 日在联阿援助团启动了“团结项目”平台的下一阶段。

八. 意见

63. 阿富汗在安全、经济、政治等方面继续面临严峻挑战，本报告所述期间这些方面的综合影响显而易见。由于塔利班和反政府分子扩大攻势规模，安全局势明显恶化，包括省会昆都士市暂时沦陷。由于这一事件，同时由于经济上继续困难重重，加剧了政治领域的纷争，政治精英和广大公众的辩论更趋激烈。这种种挑战使阿富汗前途未卜，迫使越来越多的阿富汗人移居国外，同时仍亟需国际上持续提供援助。

64. 在这一年中，阿富汗首次失去了前十年所获得的那种数量和形式的国际军事支助。然而，阿富汗安全部队基本上顶住了日益增大的压力，表明其有能力夺回暂时被叛乱分子控制的地区。代价十分沉重，包括自然减员，也包括伤亡，因为所面临的任务也非常艰巨，为此阿富汗获得了一次能够的国际支持。此外，据报反叛分子内部也发生火拼，也使安全局势日益动荡、复杂。我欢迎一些会员国最近申明致力于协助阿富汗国家安全部队努力使本国实现安全与稳定。

65. 2014 年阿富汗经济因政治过渡和安全过渡而受到影响，政府正在寻求加以振兴，包括采取措施增加税收、打击腐败、促进区域贸易。尽管已经提出亟需的促进增长计划，但进展速度仍然缓慢，因为改革措施必须站稳脚跟，财政整顿必须转化为更多就业机会。根据由基金组织工作人员监测的方案，在达到税收和其他结构性改革基准方面取得了令人鼓舞的进展，但政府和国际发展伙伴仍须继续努力使人对阿富汗经济增强信心。在这方面，鉴于 2016 年即将举行认捐会议，双方的共同努力尤为重要。

66. 本报告所述期间，大众再次动员起来，政府内外的讨论日益活跃，反对派发出了更多声音。政府已显示出赞赏对话和包容性，但绝不能因此而不实施关键的改革，包括加强任人唯贤、打击腐败、向阿富汗人民提供服务。我赞扬国际社会团结一致地支持阿富汗政府，避免介入阿富汗的政治空间，并赞扬国际社会宣布各方均须以阿富汗利益为重。

67. 特别选举改革委员会发布建议是一个重要步骤，有利于加强选举机构和选举本身的公信力。我希望该委员会表明其致力于增强选举进程的可持续性、公正性、透明度，在达成共识的基础上解决未决问题。联合国将继续提供咨询和技术支助，以支持这一改革进程。

68. 阿富汗平民仍然在冲突中首当其冲，陷入敌对各方的交叉火力，遭受不分青红皂白的袭击，受到有针对性的杀害。令人深感不安的是，平民伤亡人数日益增多，据报的侵犯人权行为也连番不绝，包括侵害妇女行为。对于包括联阿援助团本国工作人员 Toorpaki Ulfat 女士在内的人权维护者遭到袭击和杀害，我感到痛惜，并谴责肇事者。我提醒各方，至关重要的是他们必须遵守根据国际人权法和国际人道主义法承担的义务，防止攻击平民和民用物体，包括防止攻击医疗设施。

69. 冲突造成了巨大困难和痛苦，包括迫使人民流离失所，也包括造成相关的社会经济影响，从而使人道主义应对机制承担更大压力。另一方面，10月份在阿富汗领导下进行了抗震救灾工作，显示国家在应对灾害方面的能力不断增强。另一个有积极意义的情况是，阿富汗任命了灾害管理和人道主义事务国务部长。然而，为了应对多种危机，包括需要解决昆都士的流离失所问题，消耗了大量人道主义资源。补充该资源对于应对潜在需求至关重要。冬季需求可能会增加。我敦促会员国继续提供支持，包括向共同人道主义基金提供财政资源。

70. 启动和平进程的努力陷入了僵局。塔利班在公开声明中确认必须达成政治解决办法，但该运动尚未显示其致力于同阿富汗政府恢复直接谈判。只有政治解决才能实现阿富汗未来的和平，此外别无他途。因此，我欢迎巴基斯坦、中国等国际社会成员表示愿意支持由阿富汗主导的和平进程。我鼓励会员国促进阿富汗的稳定，并尽可能对塔利班施加影响，使该运动与阿富汗政府恢复直接会谈。我的特别代表继续寻找机会，与阿富汗政府充分协商，努力推动和平进程。

71. 安全局势继续对联合国在该国各地开展工作和执行方案产生不利影响。联合国暂时撤出了若干外地办事处的工作人员，以确保其安全。随后，在安全环境允许的地方，已开始重新部署工作人员并恢复业务活动。此外，伊黎伊斯兰国关联团体的出现令人对联合国的安全和安保产生了严重关切。相关危险包括绑架、综合性袭击、使用简易爆炸装置。

72. 我感谢在阿富汗的所有联合国工作人员，也感谢我的特别代表尼古拉斯·海索姆，因为他们在艰苦条件下不断全心全意地履行我们的承诺，支持阿富汗人民。
