

大会
安全理事会Distr.: General
13 December 2016
Chinese
Original: English大会
第七十一届会议
议程项目 36
阿富汗局势安全理事会
第七十一年

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 2274(2016)号决议提交的，上述决议要求我每三个月报告一次阿富汗境内的事态发展。
2. 本报告提供了自我发布上份报告(A/71/616-S/2016/768)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政治和安全事态发展以及区域和国际事件。

二. 相关事态发展

3. 阿富汗总统阿什拉夫·加尼和首席执行官阿卜杜拉·阿卜杜拉在 10 月 5 日阿富汗问题布鲁塞尔会议上介绍了《阿富汗国家和平与发展框架》，国际伙伴确认它们打算到 2020 年提供 152 亿美元，支助阿富汗的发展优先事项。行政部门内持续不断的紧张关系和国民议会下院投票解除几位内阁部长的职务，导致政治动荡。这是在安全部队和塔利班之间的武装冲突日益加剧的背景下发生的。宣布了即将实行选举改革和筹备选举工作的各选举管理机构的委员们的姓名。政府还推进了其反腐败议程。政府与伊斯兰党(古勒卜丁派)签署了一项和平协定，但与塔利班谈判的前景没有改善。日益升级的暴力造成大量平民伤亡，包括令人不安的儿童伤亡人数和大量新的流离失所现象。阿富汗难民和无证阿富汗人从巴基斯坦的返回率迅速上升，进一步加剧了脆弱的人道主义局势。



A. 政治事态发展

4. 经过一段时期的紧张关系之后，加尼总统和阿卜杜拉先生采取步骤，解决其工作关系问题。两位领导人举行了一系列会议，讨论其分歧，包括权力分享、政府高级官员之间的责任分配以及高级别任用等。
5. 政府内部其他高级政治人物对政府内部的运作也提出了批评。10月24日，第一副总统阿卜杜勒·拉希德·杜斯塔姆公开指责总统和首席执行官在任命中任人唯亲和有族裔偏见。总统办公室和首席执行官办公室谴责了第一副总统的发言。政府的其他人物也公开表达其关切，总统改革和善治问题特别代表艾哈迈德·齐亚·马苏德强调政府需要克服其领导层中的分歧，第二副总统萨尔瓦尔·达尼什和第二副首席执行官穆罕默德·穆哈奇克分别提请注意政府内部需要进行更大的权力分享，和强调需要改善政府的运作。
6. 政府度过第二个周年，没有明显的事件，但尚待建设性地解决背后的紧张关系。保护与稳定理事会早些时候说，2014年设立民族团结政府的政治协定在签署两年后已到期，此后，它表示，在9月21日的周年之后，它将设法帮助政府履行五年任务。11月1日，保护与稳定理事会组建了一个委员会，以协助调解政府内部的争端。其他反对派人物，包括前总统哈米德·卡尔扎伊和他的支持者，持批评立场。
7. 启蒙运动继续强烈反对政府，这是哈扎拉族裔群体的一个运动，他们力求改变一个主要电力基础设施项目的路线，并让年轻一代的哈扎拉人在政府内有更广泛的代表性。与此同时，在9月初塔吉克积极分子仪式性重新埋葬前国王哈比布拉·卡拉卡尼之后，普什图族抗议者在喀布尔和东南部省份举行了若干次反示威游行。登记的政治派别，伊斯兰党(阿尔甘地瓦尔派)在全国各地举行示威，支持9月29日政府和伊斯兰党(古勒卜丁派)之间的和平协定，而巴格兰省则举行了反对该协定的抗议。
8. 11月中旬，国民议会下院投票罢免高级内阁部长，指控他们在使用分配给他们的发展预算时支出不足。11月12日至15日期间，国民议会下院对传唤的16名部长中的7人通过了不信任投票，即外交部长萨拉赫丁·拉巴尼、公共工程部长马哈茂德·巴利格、劳动、社会事务、烈士和残疾人事务部长纳斯林·奥亚克霍尔、教育部长阿萨杜拉·哈尼夫·巴勒齐、运输和民用航空部长穆罕默德·阿卜杜拉·巴塔什、高等教育部长法里达·莫曼德、通信和信息技术部长阿卜杜勒·拉扎克·瓦赫迪。10月19日，部落事务部长古拉卜·曼加勒被任命为楠格哈尔省省长，11月7日，信息和文化部长阿卜杜勒·巴里·贾哈尼辞职。矿业和石油部以及独立地方治理局几个月没有被任命的负责人。随着劳动、社会事务、烈士和残疾人事务部长以及高等教育部长被解职，内阁只有两名女部长了。
9. 政府重申致力于其在阿富汗问题布鲁塞尔会议公报中所作的实行选举改革的承诺。在议会未能于6月份批准一份早些时候的关于选举法的法令之后，9月

25 日，政府颁布了一项法令，将《选举法》和《独立选举委员会和独立选举投诉委员会结构以及职责和权力法》合并成为一个单一立法。该法纳入了 2015 年组建的特别选举改革委员会的一些建议，包括改变负责提名新的选举委员会成员的甄选委员会的人员组成、将独立选举委员会成员从 9 个减至 7 个，并将其任期从 6 年缩短至 5 年，且任期有交错。该法还授权独立选举委员会在获任命后的三个月内，就下一次议会选举和省议会选举的选区向内阁提出建议。

10. 新的选举委员会的征聘进程于 9 月 28 日开始。成立了一个甄选委员会，并在向民间社会、媒体和国际社会开放的会议上审议了选举委员会的候选人。11 月 9 日，向加尼总统提供了独立选举委员会 21 名被提名人和选举投诉委员会 15 名被提名人的两个短名单，第二天甄选委员会宣布了被提名人姓名。11 月 12 日和 17 日，加尼总统和阿卜杜拉先生与政治人物举行联席会议，讨论任命程序。11 月 14 日至 16 日期间，由加尼总统为主席的一个小组与列入短名单的候选人进行了面谈，小组成员还包括阿卜杜拉先生、第二副总统、总检察长、监督执行宪法的独立委员会主席以及最高法院的一名代表。11 月 22 日宣布了选举委员会成员。12 名成员中有 3 名妇女。

11. 政府和塔利班之间没有通往和平进程的任何实质性动向。在 10 月份出现了一些新闻报道之后，塔利班发言人公开承认，设在卡塔尔的政治委员会的一个代表团前往巴基斯坦与该运动的领导人以及巴基斯坦当局讨论了有关阿富汗的诸多问题。

12. 9 月 29 日，政府和伊斯兰党(古勒卜丁派)签署了一项和平协定。根据有 25 条的该协定，伊斯兰党(古勒卜丁派)正式承认《阿富汗宪法》，并承诺停止军事活动，同时政府同意欢迎该团体参与政治，提出将其领导人物从国际制裁中除名的请求，将一些前成员吸纳进入阿富汗安全部队，但没有具体说明用以确定参与任何严重犯罪，包括违反国际人道主义法或国际人权法以及违反国际法的行为的审查进程。此外，该协定还保障对伊斯兰党(古勒卜丁派)成员以前的政治和军事行为实行司法豁免，并让政府承诺将有条件地释放指定的囚犯和被拘留者，以及确保与该团体相关的难民家庭从巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国安全返回。

13. 10 月 20 日，加尼总统颁布了一项法令，设立一个由六名成员组成的联合执行委员会，其中包括来自政府和伊斯兰党(古勒卜丁派)的代表，以监督该协定的执行。11 月 6 日，该委员会举行了第一次会议。第二项法令指示阿富汗安全部队停止与伊斯兰党(古勒卜丁派)有关联的民兵交战，直至其完成重返社会。继续讨论将该团体的领导人古勒卜丁·希克马蒂亚尔从受安全理事会第 1267(1999)号决议制裁的个人名单中去掉(除名)事宜。迄今为止，安全理事会制裁委员会没有收到作为原籍国的阿富汗或作为最初列名国的美利坚合众国提出的将希克马蒂亚尔除名的正式请求。11 月 12 日，希克马蒂亚尔先生发表了一项声明，声称伊斯兰党(古勒卜丁派)与基地组织、伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)，或任何其他恐怖集团没有任何联系，这是除名的一个先决条件。

14. 高级和平委员会在拟订其未来组合、最后敲定一个 52 名成员的名单、完成有关阿富汗国家和平与和解战略的协商以及于 10 月 4 日向捐助方提交一份经修订的结构草案等方面取得了一些进展。省级和平委员会继续以受到消减的形式运作，地方当局、部落长老和回教神学家的外联仍然有限，这是不稳定的安全条件和供资情况造成的，供资仍在讨论中。

B. 安保

15. 在本报告所述期间，安全局势进一步恶化，阿富汗安全部队和塔利班之间的武装冲突加剧。总体而言，2016 年 1 月至 10 月期间发生的武装冲突数量比 2015 年增加了 22%，达到了自 2007 年联合国开始记录事件以来的最高数量，超过了以前创纪录的 2011 年。虽然仍成功掌控着所有省会，但阿富汗安全部队继续在整个阿富汗面临塔利班的挑战。

16. 整个秋季，塔利班保持着较高的行动节奏，加强其对赫尔曼德、乌鲁兹甘、法拉和昆都士等省会的压力，同时继续挑战政府在重点县的控制并试图切断关键的公路和供应路线。在 8 月 16 日至 11 月 17 日期间，根据联合国记录，全国各地发生了 6 261 次安全事件，与 2015 年同期相比增加了 9%，与 2014 年同期相比增加了 18%。

17. 10 月 3 日，塔利班进入昆都士市的中心。仅一周后塔利班人员就被打跑，虽然阿富汗安全部队在国际军事部队的支持下开展了清除行动，但该市郊区仍存在大量塔利班战斗人员。除了向东北、北部、东南和东部地区的县中心发起进攻外，塔利班还占领了 Ghormach(法利亚布省)、Omnah(帕克蒂亚省)和 Nawah-ye Barakzai(赫尔曼德省)等县行政中心。安全部队仅夺回对 Ghormach 的控制。

18. 与以前的趋势相一致，在本报告所述期间，武装冲突仍占安全事件的多数，达 65%，其次是简易爆炸装置，18%。在全国的安全事件中，南部、东南部和东部地区依然占多数，在本报告所述期间记录的事件总数中占 66%。

19. 反政府分子还继续通过绑架、恐吓和暗杀实施不对称攻击。8 月 16 日至 11 月 17 日期间，共录得 183 次暗杀，其中包括 27 次未遂暗杀，与 2015 年同期相比，减少了 32%。此外，在本报告所述期间录得全国各地发生了 80 起绑架事件，包括 11 起大规模绑架事件。与 2015 年同期相比，自杀式袭击的数量从 18 起增至 19 起。喀布尔的高调袭击仍在继续，包括 9 月 5 日对国防部实施的一起复杂的攻击，导致 41 人被杀。塔利班声称对这起事件负责。11 月 12 日，塔利班声称对帕尔万省巴格拉姆机场的一起自杀式袭击负责，这起袭击造成 4 人死亡。

20. 在指挥和控制、领导能力和后勤等领域，阿富汗安全部队的业务能力仍然吃紧。在改善阿富汗空军的准备状态和参战情况方面取得了一些进展。10 月，阿富汗国民军的兵力和阿富汗国家警察人数分别为预计人数的 87%和 95%。

21. 除了阿富汗安全部队和塔利班之间的武装冲突外，与伊拉克和黎凡特伊斯兰国-霍拉桑省(伊黎伊斯兰国-霍拉桑省)的战斗继续着。自我上一次报告以来，阿富汗安全部队在国际军事资产的支持下，在楠格哈尔省和库纳尔省对伊黎伊斯兰国-霍拉桑省进行了定期的空中和地面行动。这些行动限制了该团伙在这两个省的存在。在努里斯坦省，另有小规模伊黎伊斯兰国-霍拉桑省人员的存在。伊黎伊斯兰国-霍拉桑省进行了 4 次自杀式袭击，包括 10 月 11 日(阿舒拉节)在喀布尔和 11 月 21 日在喀布尔对一个什叶派清真寺发动了袭击。伊黎伊斯兰国-霍拉桑省声称负责的其他袭击包括 10 月 31 日对楠格哈尔省 Pachir wa Agam 县社区领袖下榻宾馆的一次自杀式袭击，以及 11 月 16 日在喀布尔对保护总统安全部队车辆发动一起自杀式袭击，造成 8 名平民死亡，13 人受伤。

22. 在本报告所述期间，所记录的事件中有 26 起是直接或间接针对联合国的。其中包括一起杀害案、5 起恐吓案和 8 起罪犯案，主要涉及本国工作人员。10 月 22 日在楠格哈尔省，一起联合国公路任务受到直接攻击，包括火箭榴弹的攻击。没有工作人员受伤。由于安全局势恶化，10 月份，联合国暂时减少了在昆都士和法拉等市的足迹。在这两个地点的行动已恢复。

C. 区域合作

23. 自我的上次报告以来，阿富汗与巴基斯坦的关系一直紧张。然而，两国继续对话，包括就经济合作进行对话。加尼总统在阿富汗问题布鲁塞尔会议期间会晤了巴基斯坦总理外交事务顾问萨尔塔杰·阿齐兹。巴基斯坦承诺向阿富汗提供 5 亿美元的经济援助，阿富汗总统和阿卜杜拉先生公开对此致谢。然而，国民议会下院的几位议员及 10 月 7 日帕克蒂卡省示威者呼吁加尼总统拒绝巴基斯坦的援助，指控巴基斯坦支助恐怖主义，并要求它停止这一做法。10 月 24 日，巴基斯坦奎达发生了造成至少 61 名巴基斯坦警察学员遇害的袭击，加尼总统对此表示谴责，并再次呼吁开展区域反恐合作。

24. 阿富汗与印度继续密切合作。9 月 14 日和 15 日，加尼总统访问了新德里，并与印度总理纳兰德拉·莫迪呼吁有关各方停止向恐怖分子，包括向阿富汗和印度的恐怖分子提供支助和庇护。印度政府承诺向阿富汗再提供 10 亿美元的发展援助，并再次承诺建设穿越伊朗查巴哈港的伊朗伊斯兰共和国-阿富汗-印度三边过境通道。9 月 16 日，巴基斯坦外交部重申对“某邻国”日益利用阿富汗在巴基斯坦境内实施颠覆活动的关切。9 月 21 日，阿富汗、印度和美国在纽约举行了一次三边会议，三国重申推进区域和平与安全及打击恐怖主义符合共同利益。10 月 4 日，欧洲联盟与国际伙伴和相关国家(包括来自该区域的国家)举办了一次晚宴。欧洲联盟表示，存在为实现阿富汗和平与和解提供区域政治支持的基础。

25. 阿富汗努力深化与海湾国家的接触，包括就和平进程和反恐合作进行接触。10 月 17 日至 19 日，阿卜杜拉先生访问了沙特阿拉伯，并得到萨勒曼·本·阿卜杜勒阿齐兹·阿勒沙特国王为支持和平进程、打击资助恐怖主义行为和提供发展

援助而作的认捐。10月25日，加尼总统前往卡塔尔，卡塔尔领导人承诺支持和平进程，并宣布计划在喀布尔开设大使馆。

26. 中亚国家、阿富汗和伊朗伊斯兰共和国继续开展基础设施发展和安全合作。9月7日，连接阿富汗西部黑拉特和伊朗铁路网的阿伊铁路阿富汗路段动工。贸易和连通性问题是10月30日伊朗伊斯兰共和国呼罗珊省省长访问赫拉特的重点。10月30日，土库曼斯坦和阿富汗开始修建连接土库曼斯坦 Atamyrat-Imamnazar 铁路和阿富汗 Aqina 的铁路路段。9月23日，在纽约举行了亚洲心脏地带-伊斯坦布尔进程高级官员会议，讨论的核心是应对安全挑战的区域合作以及加强区域经济合作的举措。10月4日，在阿富汗问题布鲁塞尔会议期间举行了区域经济合作会外活动，活动期间进一步强调了将基础设施发展与区域政策合作挂钩的必要性，区域各国对阿富汗确定为优先事项的关于货物、能源和数据流动的五個区域连通性项目表示欢迎。11月2日和3日，在吉尔吉斯斯坦比什凯克举行的上海合作组织政府首脑理事会会议上，阿卜杜拉先生呼吁支持阿富汗成为上海合作组织正式成员，并表示该组织是一个重要的区域安全合作平台。

27. 在本报告所述期间，阿富汗与乌兹别克斯坦加强了接触。10月4日，加尼总统在布鲁塞尔会议期间与乌兹别克斯坦外交部长阿卜杜勒阿齐兹·卡米洛夫讨论了双边经济合作。10月18日和19日，阿富汗外交部长拉巴尼先生前往塔什干出席伊斯兰合作组织外交部长理事会第四十三届会议。访问期间，他与卡米洛夫先生签署了一项引渡条约，后者重申乌兹别克斯坦承诺加强双边合作，并积极参加关于阿富汗问题的所有国际会议和大会。

三. 人权

28. 10月19日，联合国阿富汗援助团(联阿援助团)发布了关于1月1日至9月30日期间在阿富汗境内保护平民的报告。联阿援助团录得8397名平民伤亡(2562人死亡、5835人受伤)，与2015年同期相比，减少1%。伤亡数字中有877名妇女(240人死亡、637人受伤)，与2015年同期相比，减少了12%。援助团认定，在所有平民伤亡中，61%是反政府分子造成的；23%是亲政府部队造成的；11%是亲政府部队与反政府分子之间的地面战斗造成的，无法确定责任方。5%的平民伤亡是未爆弹药或战争遗留爆炸物造成的。造成平民伤亡的主要原因仍是地面交战(占有平民伤亡的39%)，其次是自杀式和复杂袭击以及简易爆炸装置。虽然联阿援助团录得的自杀式和复杂袭击以及简易爆炸装置所致平民伤亡有所减少，但儿童伤亡与2015年同期相比增加了15%。

29. 联阿援助团还录得，战争遗留爆炸物所致平民伤亡增加了67%，国际部队和阿富汗安全部队空中行动所致平民伤亡增加了72%。这一模式从9月延续至11月，因为针对反政府分子的空袭造成了楠格哈尔省、乌鲁兹甘省和昆都士省的平民伤亡。其中包括11月3日对昆都士市塔利班发动的一次国际军事空袭，此次

空袭造成 32 名平民死亡和 50 人受伤，其中多为妇女和儿童。10 月 2 日，避免和减少平民伤亡委员会所设工作组举行了第一次会议，工作组的任务是起草实施减少平民伤亡国家政策的行动计划。相关部委被要求相应审查各自的接战规则。作为工作组成员以及避免和减少平民伤亡委员会观察员，联阿援助团提供了符合国际法和国际惯例的技术资料。

30. 塔利班袭击昆都士市引发的城市战斗持续至 10 月 13 日。联阿援助团录得的初步数字显示，10 月 3 日至 13 日，昆都士市及周围各县的事件造成了 328 名平民伤亡(10 人死亡、318 人受伤)。据报，大多数平民伤亡是塔利班与阿富汗安全部队的地面战斗造成的。

31. 反政府分子继续直接针对平民或在平民居住区发动袭击。10 月 11 日，伊黎伊斯兰国-霍拉桑省声称对喀布尔阿舒拉节纪念活动期间一个什叶派寺庙遭遇复杂袭击负责，袭击造成 19 名平民死亡，60 人受伤。10 月 12 日，安置在巴尔赫省巴尔赫县一个什叶派寺庙的遥控简易爆炸装置被引爆，造成 18 名平民死亡，47 人受伤。尚无团体声称对此负责。11 月 10 日，一名自杀式袭击者引爆了针对 Mazar-e-Sharif 德国领事馆的一个车载简易爆炸装置，造成 4 名平民死亡，128 人受伤，其中包括 19 名妇女和 38 名儿童。塔利班声称对此负责。11 月 21 日，喀布尔的一个什叶派清真寺遭到自杀式袭击，造成至少 32 名平民死亡，50 人受伤。伊黎伊斯兰国-霍拉桑省声称对此负责。

32. 10 月 18 日，联阿援助团发布了关于哈扎拉族示威者 7 月 23 日在喀布尔遇袭的报告，袭击中 85 名平民死亡，400 多人受伤。报告的结论认为，袭击蓄意针对平民，严重违反国际人道主义法，可构成战争罪。报告还指出，袭击似乎蓄意针对属于特定族裔和宗教群体的人员。伊黎伊斯兰国-霍拉桑省声称对袭击负责，并使用了鼓吹宗教仇恨和暴力行为的语言。

33. 7 月 1 日至 9 月 30 日，国家监测和报告任务组记录并核对了造成 919 名儿童伤亡(245 人死亡、674 人受伤)的 438 起事件。地面交战仍是儿童伤亡的主要原因，造成了 512 人伤亡；其次是简易爆炸装置，造成 149 名儿童伤亡；以及战争遗留爆炸物，造成 135 名儿童伤亡。任务组认定，其余儿童伤亡是空中轰炸、儿童身为旁观者的定点击杀和自杀式袭击等战术所致。

34. 国家任务组认定，411 名儿童伤亡(45%)是反政府分子造成的，数量最大，其中包括塔利班造成的 324 人伤亡，其次是亲政府部队(33%)，其中 82%的伤亡是阿富汗国防和安全部队造成的。跨界炮击造成了 5 人伤亡。其余 200 名儿童的伤亡无法归咎于冲突任何一方。在本报告所述期间，任务组核对了 38 起针对或影响医疗服务及医疗相关人员的事件，而上季度则为 19 起。任务组还核对了 34 起针对或影响教育及教育相关人员的事件、3 起涉及 1 名女童和 10 名男童的绑架事件以及 28 起拒绝人道主义援助准入事件。任务组核对了招募和使用至少 9 名男

童的行为。大多数违法事件是反政府分子所为。内政部继续增加阿富汗国家警察招募中心的儿童保护股数量，并在戴孔迪、帕克蒂亚、塔哈尔和巴达赫尚等省开设了 4 个新股，使全国各地的儿童保护股总数达到 17 个。

35. 阿富汗政府努力解决女雇员的工作场所条件和加强打击骚扰的法律框架。10 月 25 日，妇女事务部发布了一份报告，重点指出妇女在入职政府机构和升职方面的工作场所障碍，包括缺乏担任领导的机会、裙带关系、基础设施不足和骚扰。10 月 20 日，联合国完成了为 39 名女性部长和高级官员举办的第一轮变革型领导角色能力发展方案。培训目标是提高她们的领导能力及对性别平等的影响。在本报告所述期间，根据 2015 年核准的打击骚扰妇女行为条例，建立了至少 9 个消除骚扰妇女行为省级委员会。11 月 9 日，国民议会下院核准了关于消除骚扰妇女和女童行为的一部法律。

36. 联合国继续努力推动阿富汗妇女平等和充分参与和平与安全建设。10 月 25 日，联合国在喀布尔就关于妇女与和平与安全的安全理事会第 1325(2000)号决议举办了每年一度的全球开放日活动，同时在 13 个省举办了侧重于阿富汗妇女和暴力极端主义的活动。400 多名参与者(其中一半以上是来自民间社会的阿富汗妇女)认识到妇女可通过劝阻家庭和社区成员沦为暴力极端分子，在促进和平社会和挑战激进意识形态方面发挥关键作用。为了努力推动执行第 1325(2000)号决议议程，11 月 28 日，联阿援助团向西班牙和大不列颠及北爱尔兰联合王国共同主持的妇女与和平与安全问题非正式专家小组进行了情况通报，这是 2016 年的第二次通报。联阿援助团与国家机构和民间社会合作，在全国各地就妇女权利开展了提高公众认识运动和培训。例如，为了加强安全部门人员防范和应对性别暴力的能力，联阿援助团于 10 月和 11 月在 20 个省培训了 525 名女警理事会成员，重点是人权和保护妇女免遭暴力的国内法律框架。

37. 在 11 月 25 日至 12 月 10 日举行的每年一度的消除性别暴力 16 日运动期间，联合国与国家机构和民间社会一道支持了全国各地的外联活动。活动包括旨在动员更广泛公众以及宗教和社区领袖的广播节目、戏剧表演和辩论，以解决暴力侵害妇女行为和呼吁加强对妇女和女童的投资。

38. 9 月 29 日，部长内阁在联合国支助的四年进程后批准了订正刑法典。订正刑法典纳入了《联合国反腐败公约》的必要刑事条款并将适用死刑的罪行数量减少了 50%以上。刑法典还纳入了一系列其他重要条款，包括《罗马规约》所有与战争罪、危害人类罪和灭绝种族罪有关的条款；追究未能对下属实施上述罪行进行阻止或处罚的文职长官或军事指挥官的刑事责任；禁止掠夺土地的做法，并为流离失所者提供保障；根据《公约》扩大 1976 年的酷刑罪定义。与此同时，6 月份经国民议会修正的订正总统法令于 10 月 6 日正式生效。

四. 喀布尔进程的执行情况和对发展援助的协调

39. 10月5日，阿富汗和欧洲联盟共同主办了阿富汗问题布鲁塞尔会议，75个国家和26个国际组织出席了会议。国际伙伴确认它们打算到2020年提供152亿美元，支助阿富汗的发展优先事项。总统加尼和阿卜杜拉先生在会上重点介绍了阿富汗政府在公共财政、私营部门扶持和反腐败方面的进展。他们强调指出阿富汗主导的和平进程作为促进发展因素的重要性。在会议公报中，与会者重申致力于“转型十年”的三大支柱，包括《阿富汗国家和平与发展框架》及《通过相互问责实现自力更生框架》概述的阿富汗主导的国家和机构建设；到2020年之前一直维持或接近目前水平的国际支助和供资，同时提高援助实效；提供区域和国际支持，制止暴力行为以促进经济发展和改善区域经济合作；推动实现持久和平与和解的政治进程。公报承认必须继续保护和落实宪法规定的权利和国际人权，特别关注妇女和儿童权利，并打击酷刑、虐待和歧视。

40. 举行布鲁塞尔会议的背景是投资大幅减少，经济持续下滑。根据阿富汗投资扶持机构10月15日公布的数据，与2015年同期相比，2016上半年的国内投资减少47.42%，外国直接投资减少55.68%。农业部门受影响最大，投资减少85%。投资减少的主要原因是安全局势不断恶化、政治动荡、回返者的涌入造成经济压力以及短期经济增长速度总体上难以确定。

41. 为了缓解投资骤减的后果，阿富汗政府和世界银行宣布为社区发展举措提供资金。9月25日，阿富汗政府宣布，世界银行将调拨由国际开发协会、世界银行经管的阿富汗重建信托基金和阿富汗政府提供的6.38亿美元，用于支助由社区发展理事会规划和监督的为期四年的社区发展举措。

42. 阿富汗政府继续推行反腐败议程，包括调查和起诉重大腐败案件及加强监管框架和法律框架。10月2日，总统为新的反腐败司法中心揭幕。迄今为止，该中心受理了达到其管辖门槛的8起案件。11月12日举行了第一起审判，将盗用152 500美元的一名银行分行经理定罪。11月19日完成了第二起审判，总检察长办公室的一名高级检察官被判犯有受贿罪，被处以两年半徒刑及罚款。

43. 阿富汗政府优先让创收最多的五个部委拟订了反腐败战略，即财政、矿产和石油、商业和工业、运输和民用航空、通信和信息技术等部。在提交内阁并经治理、司法和反腐败高级理事会审查后，五份战略草案目前正在接受进一步修订。9月份，该高级理事会秘书处与国际社会、民间社会和政府机构就起草国家反腐败战略举行了磋商，以履行在《通过相互问责实现自力更生框架》下所作的承诺。

44. 9月28日，联阿援助团纪念了首个普遍获取信息国际日，在喀布尔和8个省开展了外联活动。10月16日，总统颁布了一项旨在加快执行2014年通过的《获取信息法》的法令，要求所有政府机构将机密信息分类，举行每周媒体通报会和每月新闻发布会，介绍其活动情况，并向行政事务办公室提交月度执行情况报告。

45. 阿富汗政府继续努力修订国家以下各级治理政策，这是政府在《通过相互问责实现自力更生框架》下所作的短期承诺之一。10月27日，向捐助方提交了征求意见的政策草案。在本报告所述期间，通过择优征聘流程任命了4名新县长，从而376名县长中共有83人是民族团结政府经上述流程任命的。

46. 阿富汗政府采取了步骤，执行2015年警察文职化政策。8月28日，内政部长通过择优流程任命了31名省警察局文职副局长。预计这些副局长将在有关采购等行政和后勤问题方面向省警察局局长提供支持，以减少低效程序和腐败行为。联阿援助团继续支持内政部官员完成一项详细行动计划，以解决警察领导才能、培训、指挥和控制、监测和评价等领域存在的重大差距和冗余。

五. 人道主义援助

47. 冲突所致境内流离失所数量迅速增多，又有超过600 000名难民和无证的阿富汗人急速从巴基斯坦回返，使得局势每况愈下，人道主义局势变得更加脆弱。这一情况，再加上阿富汗现有需求，现有450万人需要人道主义援助。

48. 截至11月30日，联合国记录显示，自2016年1月以来，在34个省份中，31个省有515 865名新近在境内流离失所的人员，其中超过240 000人是自8月以来流离失所的。这是所录得的境内流离失所者人数的最高数字，与2015年同比增加15%。10月份，由于塔利班试图控制昆都士市，超过70 000人流离失所。在阿富汗南部地区，由于冲突加剧，过去两个月间，估计有16 500人流离失所，其中主要来自赫尔曼德省和乌鲁兹甘省。联合国和非政府组织向流离失所人口提供了人道主义援助，包括现金、保健服务和用品、住所、食品和非食品项目。由于前往有关地区的通行受到制约，对人道主义需求情况的全面掌握以及相关救助工作都受到限制。截至11月3日，2016年业有63名援助工作者遭到劫持，而2015年则有93人。

49. 境内流离失所者人权问题特别报告员在11月11日至20日访问阿富汗期间，吁请有关方面增加支持，以寻求持久的解决办法，进一步便利境内流离失所者领取国民身分证，并全面执行2014年2月通过的境内流离失所者问题国策。

50. 通过联合国遣返方案返回的难民人数自7月1日以来增加了450%，而1月至6月间，这一数字一直很低。截至11月29日，共有372 282名阿富汗人登记为从巴基斯坦返回的难民，有2 220人从伊朗伊斯兰共和国返回，还有167人从其他国家返回。仅在10月份，就有148 692名阿富汗难民新近从巴基斯坦返回。11月，回返速度相当程度地减缓，因为难民署在冬季临时暂停便利登记工作。11月1日至12日，有52 595名难民返回阿富汗。回返监测工作显示，今年下半年，巴基斯坦好几个地区对阿富汗人的保护环境恶化，阿富汗人是否能长期滞留巴基斯坦方面存在着不确定性，因此，从巴基斯坦回返者人数激增。

51. 无证阿富汗人被巴基斯坦驱逐出境和从巴基斯坦回返的人数也有大幅度增加,自7月1日以来,回返者已超过204 000人,而今年头六个月,这一数字则接近34 000人。从伊朗伊斯兰共和国回返者的人数则保持稳定,从季度趋势来看,每月平均为30 000至40 000人。截至11月30日,有642 737名无证阿富汗人回返者,其中包括444 210名自发回返者(227 921人从伊朗伊斯兰共和国返回,216 289人从巴基斯坦返回)以及198 527名被驱逐者(176 178人被伊朗伊斯兰共和国驱逐,22 349人被巴基斯坦驱逐)。从巴基斯坦回返人员继续称,离开的主要原因是:在巴基斯坦围绕其地位的警察搜查和不确定因素增加,包括大家担心被逐出。巴基斯坦要求其境内的所有无证阿富汗人在11月15日最后期限前获取阿富汗政府发放的证件,否则将来就要下逐客令;这一最后期限已过。

52. 许多新近流离失所并回返的阿富汗人,现在阿富汗境内流动,他们处于弱势地位,很容易面临二度或多次流离失所的情况,原因是安全方面存在问题,加之城市吸纳涌入人口的能力有限。对东部地区超过6 000个回返者家庭所作的评估认定,许多家庭在获得食物、住所和基本服务,特别是医疗保健和适当供水及环境卫生方面面临挑战。

53. 2015年,有209 367名阿富汗人由海路抵达欧洲,与此相比,阿富汗人移徙欧洲的幅度继续放缓。2016年1月1日至10月31日,47 149名阿富汗人经海路抵达欧洲,占抵达人数的14%。2016年9月,这一比例为17%。

54. 在今年第三季度,回返者总人数大幅度下降,有1 439名回返者得到协助,而第二季度此类人员则为2 639人,2016年此类人员共有5 478人。2016年9月1日至10月31日期间,国际移徙组织协助了731人从欧洲自愿回返,其中75%为男性,而2015年同一期间则有188人得到协助,2016年1月1日至7月31日,有4 527人得到协助。几乎一半的回返者是从德国启程的,而据报道越来越多的人从希腊和土耳其回返。10月2日,阿富汗政府和欧洲联盟发表了题为“移民问题的共同前进道路”宣言,以处理并防止“不正规移民”及回返问题。

55. 阿富汗依然是世界上三个出现小儿麻痹症疫情的国家之一。在本报告所述期间,确认了4起新的小儿麻痹症病例,使2016年(截至2016年10月31日)阿富汗境内新的小儿麻痹症病例总数达到12起。有关方面继续努力消除小儿麻痹症,但因安全和某些地区通行方面受到制约,这一努力面临着挑战。在本报告所述期间,不能接种免疫疫苗的儿童人数几乎翻了一番,10月份估计达600 000名儿童,主要原因是不安全、战火正酣以及反政府分子发布禁令。其中包括:昆都士省超过170 000名儿童得不到服务,因为反政府分子禁止挨家挨户开展疫苗接种活动;法拉省和阿富汗南部地区因为战火正酣,估计无法为300 000名儿童接种疫苗。在阿富汗东部地区,有关方面通过社区领导人与反政府分子的代表成功进行了允许通行的对话,通行情况有了改观;那里得不到援助的儿童从8月份的71 000人减至10月份的23 000人。

56. 有记录显示,人道主义通行方面继续存在制约,主要是该国东部、南部和北部地区不安全和与冲突有关的道路关闭引起的。8月1日至10月31日,共登记了67起攻击非政府组织、联合国和其他国际组织的事件,而此前的一个季度则为45起。8月至10月期间,共有4名援助人员丧生,4人受伤,而此前的一个季度里有5人丧生,5人受伤。

57. 排雷行动伙伴在联合国协调下,8月1日至10月30日期间清扫了287个雷场、12个战场和18个射击场,结果,有29个社区被宣布为无雷区,83.8平方公里内的67 493人可以重新自由行动,开展活动。据估计,现在仍有3 795个雷场、323个战场和59个受污染的射击场,影响1 564个社区,而且还继续面临压力板简易爆炸装置的威胁。自1月以来,联合国和排雷行动伙伴在现金发放中心和其他登记点,向466 030名从巴基斯坦回返的人员进行了有关地雷和战争遗留爆炸物的风险教育。

58. 9月5日,联合国发出紧急呼吁,要求为境内流离失所者、无证回返者和登记难民提供1.52亿美元,用于救命援助。到目前为止,在认捐的4 220万美元中,已有4 020万美元到账。截至11月20日,提供给阿富汗的人道主义经费总额为4.01亿美元,其中1.777亿美元指定用于2016年阿富汗人道主义救援计划中所设想的活动,现在该计划52%的经费已有着落。2016年,阿富汗的共同人道主义基金迄今收到4 670万美元,资助的重点是紧急医疗保健服务、援助流离失所家庭和人道主义评估。

六. 禁毒

59. 10月23日,阿富汗禁毒部和联合国毒品和犯罪问题办公室发布了阿富汗鸦片调查报告执行摘要。报告指出,2016年罂粟种植总面积增加了10%,估计达201 000公顷。在阿富汗北部和巴德吉斯省,罂粟种植量大增;34个省中有21个省种植鸦片,2015年则是20个。在朱兹詹省,据称2008年以来第一次出现种植鸦片的情况。赫尔曼德省约有80 273公顷(占全国总数的40%),仍然是该国鸦片种植第一大省,巴德吉斯、坎大哈和乌鲁兹甘等省紧随其后。

60. 该报告载有关于潜在鸦片生产情况的估计数,其中在因安全方面的制约而无法进行产出调查的一些地区,存在一些方法方面的限制。2016年潜在的鸦片产量达4 800吨,比2015年的3 300吨增加43%。产量高可归因于:每公顷鸦片产量和种植面积增加,加之因经费和安全方面的制约,杜绝鸦片种植的工作受到极大限制。尤其重要的是,天公作美,又未发生作物虫害,产量大幅增加。阿富汗西部和南部地区产量分别增加了37%和36%,导致全国产量增加。这两个地区占阿富汗罂粟种植总量的84%。此外,杜绝罂粟种植的努力比2015年减少了91%,导致2016年被捣毁的罂粟种植面积只有355公顷,占种植总面积的1%。

61. 8月18日至10月31日,据报阿富汗执法当局进行了425次禁毒行动,缉获了1 002千克海洛因、29 425千克吗啡、29 922千克鸦片、5千克甲基苯丙胺、1 788千克大麻叶、269粒替甲基苯丙胺片、35 887千克固态前体化学品和10 753公升液态前体化学品。此外,据报捣毁了16个海洛因加工点,逮捕485名嫌疑人,扣缴110辆车、44件武器、74部移动电话和1部电台。在这些行动中,有一名阿富汗国防和安全部队成员被打死,六人受伤。

62. 九月份,阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦及中亚国家禁毒机构部长和负责人在塔吉克斯坦杜尚别参加了由联合国毒品和犯罪问题办公室和联合国中亚地区预防性外交中心组织的会议,讨论阿富汗不法经济带来的挑战并促进阿富汗合法经济。11月8日,阿富汗、中国、伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦、阿拉伯联合酋长国和乌兹别克斯坦的调查人员在哈萨克斯坦阿拉木图开会,审议对没收不法前体行动的调查情况。

七. 特派团支助

63. 在完成筹备活动后,11月1日在联阿援助团启动了“团结项目”平台的下一阶段,将1 100名本国工作人员增列为新用户。8月1日至10月31日,联阿援助团执行了278次公路任务和623次空中任务,以及343次反向外联活动,就是说,由各县代表访问联阿援助团的实地办事处。

八. 意见

64. 7月份举行的北大西洋公约组织(北约)首脑会议和10月份举行的阿富汗问题布鲁塞尔会议结论性地证明了阿富汗和国际社会的共同承诺。在布鲁塞尔会议上,与援助阿富汗的政治意愿相匹配的是,国际社会确认打算到2020年提供152亿美元,支持阿富汗的优先发展事项。这不仅超过最初期望的总额,而且在布鲁塞尔进行的讨论也显示出对阿富汗在实现自力更生过程中面临的各种挑战的高度理解。加上北约首脑会议上作出的认捐,在未来四年中,阿富汗为每年争取到了80亿美元的安全和发展援助。阿富汗政府和人民目前能够抓住这一机会,迎接今后的许多挑战。

65. 利用当前的机遇,需要克服复杂的政治、安全、经济和人道主义挑战。政府内外持续的政治紧张关系,进一步考验了政治领导层的团结和凝聚力。就在阿富汗安全部队为保持对省会城市和县中心的控制权而进行作战时,越来越多的安全事件和袭击使阿富汗安全部队面临沉重的压力。境内流离失所者以及回返难民和无证阿富汗人越来越多,突出显示了阿富汗人民面临的困难,并使人道主义应对机制吃紧。这些因素,加上当前的经济困难,需要政府有坚定的决心。在加尼总统和阿卜杜拉先生在布鲁塞尔会议上作出的令人印象深刻的承诺的基础上,我再次呼吁他们继续积极接触,描绘共同的前进道路,以造福于阿富汗人民。

66. 在最近几个星期，一些主要的阿富汗政治人物采取步骤，发挥更具建设性的作用。希望取代政府的公众要求已经减弱。鼓励所有利益攸关方寻求积极成果，以便政府能够应对国家面临的多重挑战。

67. 北约首脑会议和布鲁塞尔会议作出的这些承诺，为进行必要的改革，包括在减贫、治理、法治和选举以及人权领域的改革，提供了资源和可能性。《阿富汗国家和平与发展框架》和相关的国家优先方案，将充当供资决定的指南。这些方案的实现，将需要就发展、援助政策和改革进展进行建设性对话。

68. 以强有力的后续行动保持布鲁塞尔会议的势头至关重要。即使有了所宣布的民用援助数量，预计今后几年内经济增长将仍然缓慢。为了保障公众的信任并确保有效利用资源，政府十分重视改革，包括加强公共财政管理的改革和制定国家反腐败战略，这令人称道。通过遵循适当程序的起诉，目前业已全面运作的反腐败司法中心，能够增加公众对国家机构和政府打击腐败承诺的信任。

69. 我感到鼓舞的是，如布鲁塞尔会议公报中所述，政府再次承诺促进和保护妇女的权利并增强其经济权能。妇女平等且有意义地参与政治和经济领域，对阿富汗实现其发展目标很重要。在最近在全国各地举行的全球妇女与和平开放日活动上，阿富汗妇女强调了她们在促进和平社会，包括防止暴力极端主义中的作用。这些承诺必须转化为行动，包括继续开展具体工作和国家提供资金，以执行关于安全理事会第 [1325\(2000\)](#) 号决议的国家行动计划以及那些保护妇女的权利，特别是保护妇女免遭暴力侵害的相关法律和政策框架。

70. 我注意到为执行修订后的选举法律框架所采取的步骤和为筹备选举进行的努力。以民间社会代表、媒体和国际社会可以了解的公开程序提名各选举委员会候选人，是一个值得欢迎的事态发展。包容、协商和透明的任命进程提供了一个机会，可以重建公众对选举机构的信任和信心。

71. 正是在冲突激烈，武装冲突次数日益增加和持续发生复杂袭击的背景下，采取了这些令人鼓舞的步骤。虽然 2016 年阿富汗安全部队保住了省会，但国际军事支持有时是至关重要的。在没有全面和可行的和平进程的情况下，需要可预测的国际支助，以便保持安全部门的总体可持续性，同时还需要必要的政治领导力，以确保在面对较高的伤亡率时有足够的能力和士气。

72. 日益加剧的冲突继续以死亡、受伤和流离失所等形式给平民造成重大损失。冲突的模式不断变化，特别是越来越多的地面交战，加剧了平民所面对的非常困难和危险的环境，对儿童尤为明显。冲突各方必须加强努力，确保对平民的保护。政府在 7 月份启动国家预防和减少平民伤亡的政策之后，我希望可以毫不拖延地完成该行动计划，以便能充分执行。

73. 人数日益增加的境内流离失所者极为脆弱。必须要有适当的援助和机制，以满足他们的需要，包括适当地获取文件和土地的机会。境内流离失所者需要得到

政府的保护和援助，国家和国际伙伴要对政府予以支持。我鼓励政府加快全面执行关于境内流离失所者的国家政策，包括创造有利于持久解决办法的条件。如果流离失所者要在本国建立长期的未来，那么，公平和快速的土地分配以及创造生计是不可或缺的组成部分。

74. 在流动中的阿富汗人数量总体上升的背景下，新的流离失所者人数正在增加。目前估计，截至 2016 年底，将有多达 160 万阿富汗人成为境内流离失所者或新近从巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国返回者。他们将需要援助，那些自欧洲遣返者也需要援助。需要将国内流离失所和难民纳入《阿富汗国家和平与发展框架》，布鲁塞尔会议上的许多人认识到，这些问题是使该国发展挑战更加复杂的一个要素。除了紧急人道主义援助之外，政府采取各项举措，制定一个总体战略来解决流离失所者和回返者的共同需要，至关重要。我欢迎有关提议，即加强政府、捐助者和联合国之间的协调，从对流离失所者和返回难民的人道主义支助向让他们融入社区过渡。不制定具体计划来管理融入进程，粮食不安全和贫穷将继续下去。

75. 如果阿富汗要充分发挥自己的潜力，和平依然十分重要。我注意到 9 月 29 政府与伊斯兰党(古勒卜丁派)签署的和平协定以及后者承诺放弃暴力和与恐怖团体的联系的重要性。减少暴力和促进和解的各种协定，包括通过解决冲突受害者的合理关切来减少暴力和促进和解，是阿富汗实现持久和平的重要步骤。就在执行该协定之际，我敦促着重考虑严重违反国际人道主义法行为和严重侵犯人权行为的受害者，以及他们的家人的权利。除了履行国际法规定的义务外，这些进程也有助于和解，让侵犯行为的受害者和幸存者放下他们的不满。

76. 我感到遗憾的是，为实现阿富汗政府和塔利班之间的直接会谈而进行的努力没有取得进一步进展。在海巴图拉·阿洪扎达毛拉的领导下，塔利班运动似乎仍然侧重于作战行动。会员国进行建设性参与，对创造有利条件，促进由阿富汗主导的和平谈判很重要。在这方面，我注意到，巴基斯坦和阿富汗之间的关系仍面临挑战，我敦促两国政府继续对话，意在为其共同利益而促进和平与稳定。

77. 本区域各国可发挥重要作用，支持阿富汗应对复杂的政治、安全、人道主义和经济方面的挑战。我呼吁它们发挥建设性的作用，促进惠及该区域所有国家的稳定和经济增长。应优先关注布鲁塞尔会议上提出的区域基础设施倡议，将其作为走向繁荣与稳定一个重要的途径。我感到鼓舞的是，最近在基础设施领域取得了切实进展，包括在阿富汗和伊朗伊斯兰共和国以及土库曼斯坦之间的运输联系方面取得进展，并加强了与乌兹别克斯坦的接触。

78. 我向在阿富汗的所有联合国工作人员以及我的特别代表山本忠通表示感谢，感谢他们在极其不利的条件下继续全心全意履行我们的承诺，支持阿富汗人民。