

大会
安全理事会Distr.: General
7 March 2016
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. 本报告系根据大会第 68/11 号决议和安全理事会第 2210(2015)号决议提交，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 2015 年 12 月 10 日我发布上份报告(A/70/601-S/2015/942)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。报告还概述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。附件根据安全理事会第 1868(2009)号决议，评估了自 2015 年 3 月 10 日我的报告(A/69/801-S/2015/151)发表以来对照有关基准和指标取得进展的情况。

二. 相关事态发展

3. 尽管为实现可能的和平进程采取步骤，但由于在本报告所述期间安全局势不断恶化以及政治反对派声势日益强大，阿富汗政府面临的压力增加。通过四方协调小组，政府的和平努力在区域一级形成势头，但在塔利班能否承诺参与可能的和平进程问题上，情况仍不明朗。虽然特别选举改革委员会提出了选举改革建议，但实施工作停滞不前，尽管在宣布 2016 年 10 月 15 日为议会和县议会选举日期后，各方又提出进行改革的新诉求。在本报告所述期间，安全局势日益动荡，因

* 由于技术原因于 2016 年 3 月 11 日重发。



为冲突范围和强度增加，造成阿富汗平民严重伤亡和流离失所。阿富汗国防和安全部队在有效应对全国各地叛乱团体造成的威胁方面，继续面临着重大挑战。针对经济增长持续低迷，人口外移的情况，阿富汗政府采取步骤，加强其经济改革议程，并着手筹备布鲁塞尔部长级发展会议。

A. 政治发展

4. 自我上次报告印发以来，阿富汗政府作出努力，以求重振和平进程。2015 年 12 月 9 日，阿富汗与中国、巴基斯坦和美利坚合众国商定了四方和平会谈的模式。阿富汗和平与和解进程四方协调小组分别于 1 月 11 日、1 月 18 日、2 月 6 日以及 2 月 23 日举行会议，其中两次在喀布尔，两次在伊斯兰堡。在 2 月 6 日的会议上，四方协调小组的成员国通过了一项路线图，其中概述迈向和平进程的若干步骤。在 2 月 23 日的会议上，四方协调小组成员国请塔利班和所有其他团体参加预计于 2016 年 3 月第一个星期结束前举行的、第一轮与政府的直接和平会谈。巴基斯坦表示愿意作为东道主主持此轮会谈。此外，阿富汗和巴基斯坦商定成立一个工作组，负责促成两国乌里玛之间的合作，以努力结束暴力。同时，帕格沃什科学和世界事务会议于 1 月 23 日和 24 日在卡塔尔多哈举行了一次“第二轨道”对话，阿富汗政治家以个人身份参加，也有塔利班代表参加。阿富汗总统阿什拉夫·加尼表示反对第二轨道的努力，因为这是在促进官方进程之外的对话。阿富汗和平与重返社会方案联合秘书处报告说，2015 年共有 1 462 人加入了该方案，而 2014 年有 1 716 人加入。

5. 关于塔利班运动内部发生分裂的报告增加。2015 年 12 月初，有未经证实的报告表明，由于内斗，毛拉·曼苏尔在巴基斯坦奎达附近被打死或打伤。塔利班否认他的死亡，并于 12 月 5 日发布了一段据称是毛拉·曼苏尔的人的录音。与此同时，在赫拉特省的欣丹德县，分别归属于毛拉·曼苏尔和毛拉·穆罕默德·拉苏尔·阿洪德(反对毛拉·曼苏尔领导地位的一个派别的领导人)的两个地方指挥官之间发生冲突，导致数十名塔利班成员据报被打死。

6. 在本报告所述期间，政府内部的紧张关系继续造成在关键职位任命方面进展缓慢，包括对于执行政府改革议程而言以及对于应对安全、法治和治理等领域的挑战而言至关重要的职位的任命。12 月 11 日，Massoud Andarabi 被任命为国家安全局代理司长，此前，他的前任 Nabil Ramatullah 因在加尼总统与巴基斯坦打交道这一问题上持不同意见而辞职。2 月 21 日，政府任命 Pir Sayyed Gailani 为新的高级和平理事会主席。2 月 24 日，政府任命 Mohammad Farid Hamidi 为司法部长，任命 Taj Mohammad Jahid 为内政部长。国防部长和国家安全局长的职位继续由一名代部(局)长履职。总统为最高法院高级理事会剩下的，即第九个空缺提名的候选人是 Abdul Haseeb Ahadi，该提名于 12 月 28 日获得国民议会下院核准。1 月初，加兹尼省和赫尔曼德省的副省长因其公开对政府的批评而被罢免。2 月 9 日，加尼总统任命了昆都士省新的省长。34 位省长中有 2 位的职位仍由一名代省长履职，而该国省长中女性的人数两位减至一位，因为古尔省省长被任命为喀布尔省副省长。

7. 随着政治反对派团体的组建,政治格局变得更为你争我夺,这也是自上次报告所述期间延续而来的一个趋势。12月18日,前总统候选人 Abdul Rasul Sayyaf 宣布成立阿富汗保护和稳定理事会,成员主要包括前圣战领导人和前总统哈米德·卡尔扎伊政府中的人物。该团体要求迅速执行 2014 年 9 月 21 日关于建立民族团结政府的协议,尤其是要举行议会和县议会选举以及召开制宪支尔格大会。1月14日,前财政部长 Anwar ul-Haq Ahady 发起了“新民族阵线”。其成员包括阿富汗成立最早的政党之一——阿富汗民族党的人物。该团体呼吁早日与议会和县议会选举同时举行总统选举,并质疑民族团结政府下设的某些职位是否符合宪法,包括首席执行官兼改革和善治问题特别代表(总统于 2015 年 10 月赋予该职位副总统的地位)。尽管纲领各不相同,但反对派团体大多数理解认为,2014 年 9 月 21 日协议规定民族团结政府的任期在两年后届满,因而必须通过及早举行总统选举或通过支尔格大会重新审议政府结构来换届。

8. 面对政治反对派团体的要求和国民议会关于选举日历的决定,加尼总统 12 月 29 日宣布政府打算在 2016 年年中或下半年举行被延误的议会和县议会选举。1月18日,阿富汗独立选举委员会宣布选举日期为 2016 年 10 月 15 日。这项宣布遭到政治反对派、观察员小组和首席执行官办公室近乎一致的批评,后者的发言人称,目前的选委会“没有合法性”,改革是选举的一个先决条件,而且应由一个新的独立选举委员会来管理选举。

9. 虽然采取步骤建议进行选举改革,但实施工作停滞不前。特别选举改革委员会于 12 月下旬向政府提出其最后建议,包括建议减少选举舞弊、改革选举机构、加强争端解决机制和选民登记、降低费用、以及修订 2004 年《宪法》,并提出两个不同的选举制度备选办法。政府对建议表示欢迎,特别选举改革委员会于 2015 年 12 月 31 日结束其任期。

10. 12 月 21 日和 26 日,国民议会下院驳回了加尼总统为特别选举改革委员会一系列建议而发布的两项法令,具体而言是《选举法》和《独立选举委员会和独立选举投诉委员会结构、职责和权力法》方面。议会上院也驳回了关于《结构法》的法令。因此,负责任命一个新的独立选举委员会的甄选委员会的法律依据受到质疑,也因而暂停了其工作。2月10日,内阁核准了对《结构法》的新修正案,预计这将使甄选委员会得以继续工作。联合国继续为选举改革提供咨询和技术援助。

11. 1月8日,加尼总统延长国民议会上院 34 名参议员的任期,直至下次议会选举之后。1月18日,国民议会下院批准了第 1395(2016)财政年度国家预算,此前曾驳回了其前一版本,理由是缺乏新的发展项目,省级拨款不平衡,以及预算没有为计划进行的议会选举分配款项。1月21日国民议会开始冬季休会,并定于 3 月 5 日恢复工作。休会延迟了下院对总统拟议的《代理部长法》修正案的审议,这些修正案使总统有权无限期持续让国防部长、内政部长以及国家安全局局长的职位由代理部(局)长履职。

B. 安保

12. 2015 年，安全局势进一步恶化。据联合国记录，2015 年共发生了 22 634 起安全事件，这一数字高居自 2001 年以来的第二位，比 2014 年上升了 3%。自我上次报告印发以来，赫尔曼德和巴格兰省战事加剧，昆都士省依然局势动荡。

13. 2015 年发生的安全事件的 70%发生在南部、东部和东南部地区。49%发生在加兹尼、赫尔曼德、坎大哈、库纳尔和楠格哈尔省这些最动荡的省份。79%的事件涉及武装冲突和简易爆炸装置，比 2014 年增加了 3%，可见 2015 年叛乱活动总体上更加频繁。尽管塔利班宣布从 2015 年 4 月 24 日起发动春季攻势，但与前几年不同，2015 年春季的事件模式并无明显变化，甚至 2015 年全年无明显变化，因为战斗一直持续，并无消减。

14. 2015 年，塔利班扩大了领土范围，暂时占领了北部(巴达赫尚、巴格兰、法利亚布、朱兹詹、昆都士、萨尔普勒、塔哈尔省)、西部(巴德吉斯和法拉省)、东部(努尔斯坦省)和南部(赫尔曼德和坎大哈省)的 24 个县城，此外，暂时占领了昆都士省省会。这一数字大大高于 2014 年塔利班仅占领的 3 个县城。尽管多数地区中心随后被亲政府部队迅速夺回，但昆都士、赫尔曼德、法利亚布、萨尔普勒和塔哈尔省等的多个县城被塔利班控制长达数个星期。毛拉·奥马尔死后，毛拉·曼苏尔继任为塔利班新领导人，而塔利班的反政府行动并未因这一变动而放缓。

15. 2015 年是阿富汗国防和安全部队在国际军事援助大量减少的情况下打击反政府分子的头一年，据报，阿富汗国防和安全部队伤亡大幅增加。继续阻碍阿富汗国防和安全部队有效打击反政府分子的关键困难包括招募不足、减员率高、后勤和规划欠缺、空中支助和协调不力。招募不足和减员率高的问题尤其威胁着阿富汗国防和安全部队的可持续性。2016 年 1 月，阿富汗国民军兵力和阿富汗国家警察人数分别占预计 2016 年 8 月目标的 88%和 77%。按照目前速度，征聘工作无法填补缺勤和伤亡造成的人数空缺，阿富汗国民军和阿富汗国家警察队伍尤其如此。

16. 在本报告所述期间，塔利班的活动依然频繁，特别是在赫尔曼德省。2015 年 12 月和 2016 年 1 月，塔利班集结力量，企图占领赫尔曼德省具有重要战略意义的县，包括 Garmsir、Khanashin、Marjah、Sangin 和 Washer 各县，以打通鸦片走私和武器供应路线。继有关方面报告阿富汗国防和安全部队领导不力、士气低落和大量逃跑的情况后，阿富汗政府努力整顿了驻赫尔曼德省的阿富汗国民军部队。此外，一些国际军事人员被调往赫尔曼德省，以帮助阿富汗国防和安全部队防止塔利班占领省会 Laskhar Gah。2 月下半月，阿富汗国防和安全部队暂时撤出 Musa Qala 和 Nawzad 两县，以增援赫尔曼德省其他重要地区的安全部队。1 月 19 日，加尼总统任命国民议会下院代表赫尔曼德省的成员 Abdul Jabar Qahraman 担任特别代表，负责协调阿富汗国防和安全部队在赫尔曼德省的行动。

17. 阿富汗国防和安全部队还在巴格兰、昆都士省和楠格哈尔省开展了清除行动。尽管如此，东北地区安全局势仍然动荡，特别是在昆都士地区，反政府分子继续占据昆都士市附近地区。2月16日，一架联合国飞机在接近昆都士机场时遭到射击，受轻微损坏。1月下旬，据报塔利班违反了2015年9月7日当地长老和政府达成的停火协议，随后阿富汗国防和安全部队开始对巴格兰省的 Dand-e Ghorī、Pul-i-Khumri 和 Baghlan-e Jadid 各县开展军事行动。联合国继续收到的报告称多个县设立了更多亲政府民兵团体，尤其是在东部地区。喀布尔和地方一级主要政治人物提议组建地方武装民兵以支持阿富汗国防和安全部队，并进一步向政府施压，要求政府批准这一提议。

18. 阿富汗境内除了政府部队与反政府分子之间的冲突之外，乌兹别克斯坦伊斯兰运动以及伊拉克和黎凡特伊斯兰国-霍拉桑省分支等其他武装团体之间也有暴力发生。伊黎伊斯兰国-霍拉桑省团体主要由前塔利班成员组成，分布仍限于楠格哈尔省的 Achin、Deh Bala 和 Chaparhar 各县。由于最近阿富汗国防和安全部队在国际军事空袭掩护下开展的行动以及塔利班的袭击，伊黎伊斯兰国-霍拉桑省团体被迫集中在与巴基斯坦接壤的边界附近偏远地点。

19. 2015年12月1日至2016年2月15日，联合国记录了该国各地4 014起与安全有关的事件。比2014年和2015年同期减少了8.3%，但值得注意的是，2015年1月和2月的案件数量是自2001年以来同期的最高数量。与以往趋势相同的是，大多数安全事件涉及武装冲突，占57.4%，其次是简易爆炸装置，占19.2%。定点击杀事件继续居高不下。2015年12月1日至2016年2月15日，记录在案的暗杀(包括暗杀未遂)案件共有154起，比2014年和2015年同期下降了27%。在本报告所述期间，据报发生了20起自杀式袭击，低于2014年和2015年同期的30起。

20. 在本报告所述期间，记录显示，共发生了12起直接或间接针对联合国的事件。其中包括3起恐吓事件、1起简易爆炸装置事件和8起罪犯事件，主要涉及本国工作人员。2月3日，在楠格哈尔省 Bihsud 县，有人对联合国车队引爆了简易爆炸装置，外交保护部门的2名阿富汗国家警察受伤。

C. 区域合作

21. 阿富汗和巴基斯坦致力于加强双边关系。12月9日，加尼总统和巴基斯坦总理纳瓦兹·谢里夫在伊斯兰堡共同启动第五次亚洲心脏地带部长级会议，与会者包括区域各国的高级别代表。在会议宣言中，与会各国强调必须打击安全威胁，促进经济联系，加强建立信任措施，敦促塔利班和反对派武装团伙与阿富汗政府进行和平谈判，并呼吁各方携手执行区域安全和反恐举措。印度同意联合主持2016年会议。在伊斯兰堡，阿富汗和巴基斯坦承诺加强在边界安全、情报交流和打击恐怖主义领域的合作。随后，巴基斯坦陆军参谋长 Raheel Sharif 将军和阿富

汗国家安全局代理局长 Masoud Andarabi 分别于 12 月 27 日和 2 月 5 日访问了喀布尔和伊斯兰堡。他们商定设立军事热线，并进一步讨论了情报交流和反恐怖主义措施。

22. 阿富汗继续与区域各国协作。12 月 25 日，印度总理纳兰德拉·莫迪访问喀布尔，与加尼总统共同出席了阿富汗新议会大楼启用仪式，并讨论了扩大区域连通性问题。1 月 31 日至 2 月 4 日，阿富汗首席执行官阿卜杜拉·阿卜杜拉访问印度并会见了莫迪总理。1 月 4 日至 6 日，首席执行官阿卜杜拉访问伊朗伊斯兰共和国，会见了最高领袖阿里·哈梅内伊和哈桑·鲁哈尼总统，并前往 Chabahar 港。在联合宣言中，阿富汗和伊朗伊斯兰共和国承诺促进连通性，尤其是要修建 Khaf-Herat 铁路和计划的阿富汗-印度-伊朗伊斯兰共和国三边过境通道。在宣言中，双方重申了德黑兰对由阿富汗主导的和平进程的支持，并重申必须加快在双边合作协定方面的进展并组建联合工作组研究 Harirud 河的跨界水问题。2 月 3 日，阿富汗参加了在柏林召开的第 17 次国际联络小组会议，会议主要讨论安全局势以及确保可持续、可行的国际支持的必要性。

23. 在本报告所述期间，阿富汗和区域其他各国继续承诺加强贸易、运输和能源连通性。12 月 13 日，土库曼斯坦主办了土库曼斯坦-阿富汗-巴基斯坦-印度四国管道项目的破土动工仪式，加尼总统出席了仪式。随后，加尼总统于 12 月 22 日访问了阿塞拜疆，于 12 月 23 和 24 日访问了土耳其，参加关于连接阿富汗和欧洲的运输路线以及双边经济合作问题的讨论。12 月 30 日，巴基斯坦境内开始建造中国-巴基斯坦经济走廊西部路线，这一路线将联通阿富汗坎大哈市和海洋。12 月 14 日和 15 日，阿富汗首席执行官阿卜杜拉出席了在中国郑州召开的上海合作组织成员国元首理事会会议，讨论了加强区域经济合作以及反恐怖主义措施的问题。在 12 月 21 日于莫斯科召开的集体安全条约组织的安全理事会会议上，成员国通过了一项宣言，其中提到来自阿富汗的“恐怖主义威胁日益增加”。俄罗斯联邦强调必须加强集体安全条约组织与阿富汗之间的合作，响应阿富汗的呼吁，加强区域反恐合作。1 月 13 日，塔吉克斯坦以安全考虑为由，正式暂停在昆都士和法扎巴德市的领事服务。

三. 人权

24. 2016 年 2 月 14 日，联合国阿富汗援助团(联阿援助团)发布了 2015 年关于在阿富汗境内武装冲突中保护平民的年度报告。该报告记录，2015 年 1 月 1 日至 12 月 31 日，有 11 002 名平民伤亡(其中 3 545 人死亡，7 457 人受伤)。这是自 2009 年以来，联阿援助团记录的平民伤亡人数最多的一年。联阿援助团认为，2015 年，62%的平民伤亡由反政府分子造成，17%由亲政府部队造成(其中 14%是阿富汗国防和安全部队、2%是国际军事部队、1%是亲政府武装团体造成的)。联阿援助团记录，10 月 3 日，美国对坎杜兹市的一家无国界医生组织医院的军事空袭造

成 85 人伤亡(42 人死亡, 43 人受伤), 其中包括 49 名医务人员。平民伤亡总人数的 17%是反政府分子与阿富汗国防和安全部队交火造成的, 无法分清应归咎于谁。4%的平民伤亡是无法确定何方的战争遗留爆炸物造成的。亲政府部队和反政府分子之间的地面交战仍是造成平民伤亡的主要原因, 共造成 4 137 人伤亡(其中 1 116 人死亡, 3 021 人受伤); 其次是简易爆炸装置、自杀式袭击以及定点击杀和故意杀害。

25. 2015 年 12 月至 2016 年 1 月期间, 发生了一系列主要是针对平民的高调袭击。在 12 月 8 日和 9 日对坎大哈机场的一次袭击中, 塔利班蓄意针对平民区, 造成包括 4 名儿童在内的 38 名平民死亡, 还有 19 人受伤。12 月 11 日, 西班牙驻喀布尔使馆附近发生一次袭击, 造成 3 名平民丧生, 另有 8 名平民受伤。1 月 1 日, 塔利班对喀布尔一家餐馆发动综合袭击, 导致 2 名平民死亡, 包括 5 名妇女和 4 名儿童在内的 18 人受伤。1 月 3 日, 反政府分子对巴尔赫省马扎里沙里夫市的印度领事馆发动袭击, 造成 3 名平民受伤。1 月 4 日, 1 名塔利班自杀袭击者以喀布尔居民区附近的一个国际军营为目标, 将装满爆炸物的一辆卡车引爆。这次袭击造成 3 名平民死亡, 包括 9 名儿童、7 名妇女和 4 名联合国工作人员在内的 38 人受伤。1 月 13 日, 伊拉克和黎凡特伊斯兰国-霍拉桑省分支声称对楠格哈尔省贾拉拉巴德市巴基斯坦领事馆的一次综合袭击负责; 此次袭击造成 6 名平民死亡, 另有 10 人受伤。1 月 17 日, 一名自杀炸弹手在贾拉拉巴德市部落长老集会上引爆炸药, 造成 13 名平民死亡, 14 人受伤。

26. 2016 年 1 月, 反政府分子向媒体组织的记者和其他雇员发起 2 次蓄意攻击。1 月 20 日, 一名塔利班自杀炸弹手引爆了一枚车载简易爆炸装置, 目标是“黎明”媒体组织的 1 名微型巴士运输人员, 造成 8 名平民死亡, 其中包括“黎明”的 7 名工作人员, 另有 24 人受伤。此次袭击之前, 塔利班曾向“黎明”和其他指名的阿富汗新闻组织发出有针对性的威胁, 将它们定为军事目标。1 月 29 日, 贾拉拉巴德市一个国家电台和电视台机构的 1 名记者被反政府分子杀害。1 月 31 日, 加尼总统发布一项法令, 申明其致力于媒体言论自由, 指示相关机构开展调查, 公开报告记者遭受恐吓或暴力的案件。

27. 在本报告所述期间, 儿童继续因冲突遭受极大伤害, 约占阿富汗境内平民伤亡总数的三分之一。2015 年 11 月 1 日至 2016 年 1 月 31 日, 国家监测和报告任务组核实了造成 562 名儿童伤亡(144 名儿童死亡、418 名儿童受伤)的 264 起事件。冲突各方之间的地面交火造成的儿童伤亡人数最多, 有 262 人; 战争遗留爆炸物造成 158 名儿童伤亡, 位居第二。12 月 1 日, 在巴格兰省发生的一起事件中, 战争遗留爆炸物的引爆造成 6 名儿童和 1 名成年人死亡, 11 名儿童受伤。综合袭击和自杀式袭击是导致儿童伤亡的第三个最常见的原因, 造成 47 人伤亡; 其次是简易爆炸装置, 导致 31 名儿童伤亡。在本报告所述期间, 收到了反政府分子招募儿童的报告。2015 年 12 月, 国家监测和报告任务组核实, 巴达赫尚省的反政

府分子在两起儿童招募活动中招募了 13 名儿童在部队服役。该数字占 2015 年核实的所有儿童招募案件的三分之一。

28. 政府继续执行“合规路线图”，旨在加速执行终止和防止阿富汗国家安全部队招募儿童的行动计划，该计划是 2011 年与联合国签署的。12 月 21 日，由政府牵头的儿童与武装冲突问题部际指导委员会核准了年龄评估国家准则，以防止和应对阿富汗国家安全部队招募儿童，这是根据行动计划迈出的重要一步。12 月 22 日和 2 月 8 日，内政部分别在马扎里沙里夫和贾拉拉巴德开设了第五个和第六个儿童保护单位，此前在 2011 年设立了四个单位。2 月 13 日至 17 日，我的儿童与武装冲突问题特别代表访问阿富汗，会见了加尼总统和首席执行官阿卜杜拉，倡导加快执行 2011 年《行动计划》，保护学校和医院的民用性质。

29. 政府最后确定了推动安全理事会第 1325(2000)号决议的国家行动计划的执行、监测和评价计划，旨在让省级执行机构在 6 月中旬之前熟悉该计划；这是其通过相互问责框架在自力更生计划中所作短期承诺之一。2015 年，联合国培训了共计 1 527 人(包括 901 名女性)，其中包括学生、地方领导、省级官员和青年小组成员，内容涉及《消除对妇女一切形式歧视公约》(《消除对妇女歧视公约》)以及安全理事会第 1325(2000)号决议。1 月 16 日，政府《公约》工作队在联合国支持下就 2013 年 7 月第一份定期报告印发以来所采取的步骤向外交部提交了临时报告。

30. 政府采取了步骤，加强保护妇女的服务。1 月 31 日，加尼总统启动了由妇女事务部设计的暴力侵害行为妇女受害者医疗应急基金。1 月 18 日，政府报告说，伊朗历第 1395 年(即 2016 年)国家预算包括向增设的 6 个暴力侵害妇女行为起诉单位供资；增设这些单位之后，全国此类单位的总数将达到 26 个。同时，联合国继续支持服务提供者，支持有关结束暴力侵害和歧视妇女行为的政策对话。12 月 9 日，联合国为在喀布尔举行的促进性别平等法律改革会议提供了技术支持。截至 12 月 31 日，阿富汗有 23 个妇女保护中心运作，低于 2014 年 24 个中心的数目。在这里，家庭暴力幸存者获得保护、保健、法律援助、调解和其他服务。其中，位于 9 个省的 11 个中心得到联合国的支持。

31. 在 11 月 25 日至 12 月 10 日举行的消除性别暴力 16 日年度运动期间，联合国与国家机构和民间社会合作，支持全国各地的外联活动。活动包括电台节目、讲习班和问答比赛，旨在动员村长老、学生、政府官员和宗教领袖消除暴力侵害妇女和女童行为。

32. 9 月 2 日，有关防范性拘留的总统法令颁布，其规定违反阿富汗为缔约国的《公民权利和政治权利国际公约》；此后，联合国继续提供对该法令的法律分析，倡导修订该法令，以便在其中纳入《阿富汗宪法》规定的程序性保护，纳入该国按国际法规定应承担的义务，以防止使用不当资料来证明任意拘留的合法性，并且允许正在进行的上诉审查，减少虐待被拘留者和对其实施酷刑的可能。联合国向中央监狱局提供技术援助，以确保监狱和拘留所看守、工作人员和医疗人员在

有合理理由认为所发现的囚犯所受伤害或其他身体痕迹是酷刑或不人道待遇导致时予以报告。联合国还支持拟订标准作业程序，以确保根据国家禁止酷刑行动计划和适用的刑事诉讼规定，提请侦查、调查和监测机构注意相关信息。

四. 喀布尔进程的执行和发展援助的协调

33. 2014 年安全、政治和经济过渡期之后，经济增长依然缓慢。1 月，国际货币基金组织宣布，该组织再次修订了 2015 年的增长预测，下调至 1.5%，并强调需要立即进行透明的改革以刺激经济信心。中央统计组织 2015 年 12 月公布的阿富汗生活状况调查报告指出，贫困率从 2011 和 2012 年的 36% 上升到了 2013 和 2014 年的 39.1%，进一步证明了过渡对阿富汗经济的不利影响。不过，缓解经济下行的措施已经开始，首先是实施加尼总统 11 月 17 日宣布的刺激举措。12 月 17 日在内罗毕举行的世界贸易组织部长级会议核准阿富汗加入，待阿富汗至迟于 2016 年 6 月 30 日批准后即可生效。

34. 国际货币基金组织与阿富汗政府继续讨论目前由工作人员负责监测的方案进展(该方案定于 2 月底结束)，以及未来基金组织参与的可能选项。据报，该方案的所有量化指标包括国内税收指标均符合预期，不过，为反映订正后的增长预测以及新税收措施执行工作的延误，已降低了各项指标。基金组织继续与财政部讨论 2016 年预算所列 2016 年收入指标。基金组织报告指出各项结构改革基准方面的进展参差不齐，包括银行系统的脆弱性问题仍令人关切，有重大的财政风险。

35. 1 月 18 日，政府发布了一份关于《通过相互问责实现自力更生框架》附件(其中列明到 2016 年应实现的短期可交付成果)中所作承诺的进展报告。政府与发展伙伴继续讨论重点改革的进展，为定于 10 月 4 日和 5 日在布鲁塞尔召开的部长级发展会议做准备。还开始讨论 7 月 8 日和 9 日将在波兰华沙召开的北大西洋公约组织(北约)首脑会议与布鲁塞尔会议之间的联系，重点是安全部门支出的财政影响以及尽可能扩大其对发展成果的贡献。1 月，政府开始起草一项新的《国家发展战略》，打算取代《阿富汗国家发展战略(2008-2013 年)》。

36. 政府继续努力在阿富汗国家警察中推行以社区为导向的治安做法。2015 年 12 月，内政部在几个省成立了 12 个新的社区治安队，使 2013 年 12 月成立第一个社区治安队以来全国社区治安队的总数达到了 20 个。2015 年 12 月 28 日，内政部核准了警察-社区协商手册，该手册已提交专业发展局，以纳入全国培训中心的课程。

37. 政府继续加强中央机关和国家以下各级机关之间的联系，以改善职能部委与各省县当局之间的协调，改进服务提供工作。加尼总统邀请了一些省长出席内阁特别会议，讨论各自省份的安全、治理和发展。第三和第四轮省长与内阁和国家安全委员会会议分别于 1 月 6 日和 27 日举行。与此同时，地方治理独立局 2016

年的预算比 2015 年增加了 20%，达到 3 900 万美元，主要是为了支持省级主管当局的后勤需求，以及基础设施项目。各职能部门通过的百日计划等其他主要政府举措的年度进展依然有限。公职人员仍然面临着通行困难，因为该国许多县的安全局势不断恶化，这对提供服务产生了负面影响。

38. 在本报告所述期间，高级监督和反腐败办公室依照《宪法》和《反行政腐败战略执行监督法》的规定，完成了对所有国家高级官员的资产登记。高级代表办公室还启动了对 16 位官员所登记资产的核查进程。2 月 26 日，独立联合反腐败监测和评价委员会的国际成员结束了对阿富汗的访问。在访问期间，委员会成员会见了政府高级官员、捐助伙伴和民间社会代表，评估反腐败措施的执行情况。1 月，巴尔赫省、赫拉特省和坎大哈省成立了反腐工作组，由省政府、省议会和民间社会代表组成，为易腐败性评估和委员会解决全国各地腐败的建议提供支持。2 月 16 日，加尼总统解除了一名法律顾问的职务，该顾问据称参与促成了城市发展部与一名因卷入喀布尔银行丑闻而被定罪者之间的房地产交易。

39. 政府报告称税收有所改善。1 月 18 日，政府报告称，自 2015 年 2 月成立国家采购委员会以来，在采购合同方面节约了 1.32 亿美元。阿富汗海关部的改革包括推行新的人力资源政策和成立一个执法部门。2015 年，联合国为阿富汗 15 个海关的现代化及其与邻国海关部门的合作提供了支持。这些措施帮助增加了阿富汗年度海关税收，从 2014 年的 7.5 亿美元增加到 2015 年的 9 亿美元。

40. 采取了若干举措提高征聘工作的透明度和公务员制度的长期可持续性。1 月 2 日，国民议会批准总统令，将高级公务员的征聘权从独立行政改革和公务员制度委员会移交给各相关部委，以便下放征聘权力，加快征聘进程。该委员会保留监督职责，以防止违反规章程序。1 月 4 日，内阁批准了新的统一薪金表，统一了预算内和预算外的技术协助。政府还决定简化所有职能部门和独立实体利用预算内“能力建设促成果方案”的手续，以支持进行更全面的改革。

五. 人道主义援助

41. 2015 年人道主义状况恶化，原因是冲突加剧了更大地理范围的流离失所，人道主义行为体面临的运作环境越来越困难。2015 年，根据难民和遣返事务部与联合国共同主持的全国境内流离失所者问题工作队的记录，由于该国 34 个省份中有 31 个爆发冲突，阿富汗境内有 335 000 人流离失所。这是 2002 年以来记录的最高境内流离失所数字之一，比 2014 年增加了 78%，使阿富汗流离失所者估计数超过了 100 万。2015 年 10 月至 12 月间，阿富汗全国估计有 73 400 名新流离失所者，特别是在南部和东部地区。2016 年，类似的趋势还在继续。大多数流离失所的原因是不安全。

42. 通过联合国自愿遣返方案返回的阿富汗难民的比率在 2015 年大幅提高，58 463 人在这一年遣返，主要是从巴基斯坦。这与 2014 年相比翻了两番，2014 年返回

率非常低，原因是政治和安全过渡造成了很多不确定因素。此外，119 279 名无证阿富汗人从巴基斯坦返回，包括 100 042 名自发返回者和 19 237 名被驱逐者，比 2014 年增加了 436%。2015 年，伊朗伊斯兰共和国驱逐了 143 154 名无证阿富汗人，包括少数难民卡持有者。也有 269 596 名自发回返者从伊朗伊斯兰共和国返回，几乎全部是无证者。虽然收容社区为许多回返者提供了支持，但获取证件和服务方面的障碍以及其他问题对他们重返社会的前景产生了不利影响。大多数回返者倾向于在城市中心寻求谋生机会，但在受冲突影响的地区未能实现。为帮助回返者克服所面临的重返社会的主要挑战，联合国协助政府制定了一项全面的自愿遣返和重返社会战略，并成立了一个重返社会工作组。

43. 2015 年，阿富汗继续收容大量从巴基斯坦来的难民。总数估计达 200 000 万难民(待进行身份再核证)中有约 74%在霍斯特省登记，其余难民在帕克蒂卡省登记。这些难民中的大多数是由于巴基斯坦北瓦济里斯坦专区的军事行动而抵达阿富汗的。在此过程中，由于获得部落姻亲关系的帮助，大部分人在收容社区安顿下来。尽管有限的资源限制了人道主义工作，人道主义合作伙伴还是提供了紧急援助和较长期的保护。

44. 在本报告所述期间，阿富汗政府与合作伙伴讨论了减缓阿富汗出国人流的措施。2015 年，213 000 名阿富汗人从海路抵达欧洲，占抵达者总数的 21%，是仅次于叙利亚人的第二大人口群。大约有 13%是孤身未成年人或失散儿童，比 2014 年登记的人数几乎增加了一倍。截至 2016 年 2 月中旬，经地中海抵达欧洲的阿富汗人比例上升到了新抵达者总数的 26%。为了应对不断增加的抵达欧洲的阿富汗人数，一些欧洲国家开始遣返寻求庇护被拒的阿富汗人。难民和遣返事务部报告说，2015 年在喀布尔机场登记了从伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦以外其他国家返回的 686 名自愿回返者和 256 名被迫回返者。

45. 2015 年第四季度，在联合国的协调下，地雷行动伙伴清理了 94 个雷场和 11 个战场，从而使 10 个县的 31 个社区被宣布为无雷区。该季度末，阿富汗境内估计还有 4 305 个雷场和战场，影响 260 个县的 1 615 个社区。为了应对 2015 年阿富汗北部和东北部地区使用爆炸性武器的情况，向这些地区部署了风险教育和处置小组。

46. 联合国全球监测框架继续记录到人道主义准入方面的各种制约情况。2015 年共登记了 255 起攻击非政府组织、联合国和其他国际组织的事件，而 2014 年为 294 起。共有 66 名援助人员丧生，91 人受伤，而上一年有 57 人丧生，47 人受伤。这一年共有 152 名援助工作者遭到绑架。2015 年，阿富汗报告了 20 起脊灰炎病例，而 2014 年为 28 起。然而，安全和准入挑战仍然是脊灰炎免疫接种运动一个特别令人关切的问题。2015 年 12 月，有 89 873 名儿童无法接种疫苗。由于不断交战，赫尔曼德省有 13 493 名儿童无法接种，库纳尔省和楠格哈尔省各县

由于反政府分子阻碍通行，有 72 288 名儿童未接种疫苗。2016 年 1 月与反政府分子重新谈判之后，免疫接种运动在坎大哈省和查布尔省恢复。

47. 2015 年，人道主义战略应急计划有 70%的资金到位。2015 年，援助阿富汗的人道主义资金总额达 4.25 亿美元，其中 2.922 亿美元指定用于人道主义战略应对计划中预期的活动，6 660 万美元指定用于国际红十字与红新月运动。中央应急基金在 12 月中旬共核批了 580 万美元，用于支持人道主义行为体响应与 2015 年 10 月 26 日地震及阿富汗东北部地区冲突后环境有关的需求，包括创伤护理、紧急口粮，以及为 227 000 多人恢复农业和畜牧业而需要的紧急投入。1 月 27 日，政府和联合国开始为 2016 年人道主义应急计划呼吁捐助 3.93 亿美元，以满足 350 万人的最紧迫人道主义需要。

六. 禁毒

48. 2015 年 12 月 9 日，在联合国的技术支持下，禁毒部发布了 2015 年阿富汗禁毒报告，全面分析了阿富汗的毒品状况。该报告突出强调了罂粟种植和生产大量减少以及毒品缉获量从 2013 年和 2014 年的 119 960 公斤逐步增加到 2014 年和 2015 年的 128 079 公斤的情况。印度大麻脂缉获量增加了 81%，而缉获的海洛因、吗啡和鸦片分别减少了 32%、25%和 14%。该报告指出，估计有 190 万到 240 万名阿富汗成年人使用毒品，相当于该国成年人口有 12.6%使用毒品，是全球吸毒率的两倍以上。该报告还强调了阿富汗有限的治疗能力，只有 123 个戒毒中心有治疗能力，而且只能治疗 10.7%的鸦片和海洛因使用者。报告最后建议采取措施，包括在各国家禁毒机构之间进行更好的协调，持续支持执法、铲除、缉获和逮捕行动，并加强治疗吸毒者的能力建设。为了增强治疗能力，2015 年 12 月，卫生部与禁毒部协作，在联合国的技术支持下，在喀布尔开设了该国第一家大型戒毒治疗和康复中心。

49. 2015 年 11 月 15 日至 2016 年 2 月 9 日，阿富汗执法当局开展了 571 次禁毒行动，没收了约 194 607 公斤麻醉品，其中包括 2 193 公斤海洛因、8 749 公斤鸦片、1 977 公斤吗啡、15.7 公斤甲基苯丙胺和 181 672 公斤印度大麻脂；没收了 27 719 公斤固态前体化学品和 1 327 升液体前体化学品；逮捕了 629 名嫌疑人并没收了 127 辆车、78 件武器和 78 部移动电话。在这些行动中 3 名阿富汗国防和安全部队成员被打死，9 人受伤。

50. 12 月 14 日，阿富汗政府和联合国共同在维也纳主持了阿富汗及其邻国问题高级别伙伴会议，会议期间，阿富汗禁毒部长介绍了旨在打击非法毒品威胁的阿富汗国家禁毒行动计划，与会者们表示愿意支持该行动计划以及联合国毒品和犯罪问题办公室 2016-2019 年期间阿富汗国别方案，阿富汗禁毒部长和毒品和犯罪问题办公室已于 2015 年 12 月 16 日签署该方案。

七. 特派团支助

51. 根据一项安全威胁分析,已暂时从法里亚布省撤离的联合国工作人员于 12 月 7 日返回工作地点。在以前的房地被摧毁后,联阿援助团开始在位于昆都士的新办公场地开展所需的工作,以确保全面遵守最低运作安保标准。联阿援助团驻朱兹詹省希比尔甘的办事处于 12 月 31 日如期关闭;其工作事项纳入马扎里沙里夫办事处。

八. 意见

52. 阿富汗已完成了“转型十年”的第一年。在这一充满重大和复杂挑战的时期,该国政府提出了改革议程,努力加强区域经济一体化,并设法启动和平进程,同时加强了对叛乱活动的打击。尽管做出了这些努力,但并行的政治、经济和安全过渡所造成的影响难以减除。持续的低经济增长率、高失业率和不断增加的与冲突有关的流离失所及平民伤亡都给民众造成了沉重的代价,并助长了日益强烈的政治反对势力。2016 年,政府迫切需要维持其目标的统一,使阿富汗继续走向稳定、问责且更加自力更生。在这方面,我要鼓励政府向前迈进,作出若干尚待作出的关键任命。

53. 我欢迎阿富汗与中国、巴基斯坦和美国就设立阿富汗和平与和解进程四方协调小组达成的协议。这一协议重振了和平进程的前景,而实现和平是阿富汗持久政治和经济进步的一个基本组成部分。为了推动这项重要工作,阿富汗政府和塔利班必须开始直接会谈。我欢迎政府为此核可了一份路线图,并呼吁会员国协助创造有利环境,以便进行富有成果的谈判。

54. 冲突对平民人口的影响继续恶化。2015 年,冲突造成超过 3 500 名平民死亡,其中包括前所未有的儿童死亡人数,也导致了自联合国于 2009 年开始系统记录以来最多的平民伤亡(死亡和受伤)人数。我敦促所有各方遵守其根据国际人权法和国际人道主义法应负的义务,即防止攻击平民和民用基础设施,以及保护医疗和人道主义工作人员和设施。除公开表示关切外,冲突各方现在还应表明,他们真正致力于尽量减少平民伤亡。他们必须为此采取可展现的行动。我要赞扬阿富汗国防和安全部队人员在面临日益严重的攻击时表现出的决心和勇气,并欢迎国际社会继续提供支助。加强减少平民伤亡机制及问责,是阿富汗安全机构体制发展中的一个优先事项。

55. 我鼓励政府考虑根据阿富汗已加入的《公民权利和政治权利国际公约》,修订关于预防性拘留的法令。

56. 若不能达成和平协议,今后几个月武装冲突可能会加剧。有报告表明塔利班叛乱分子越来越分散,这增加了安全局势的动荡不安。我尤其关切的是,塔利班

发表具体声明称，将阿富汗媒体机构及其工作人员定为军事目标，这表明冲突已转入了信息领域。1月20日塔利班在喀布尔杀害七名媒体专业人员，这是对言论自由的一次直接攻击，其目的是打压想法、意见和消息的流通。我敦促冲突所有各方尊重言论自由权，并保护记者和媒体机构。政府、人道主义行为体和社区应对危机的能力继续受到冲突的影响。令我不安的是，人道主义工作人员成为蓄意攻击的目标，2015年被杀和受伤的人数增加。人道主义准入面临的制约因素对最弱势的社会成员影响尤为严重，也使援助工作更具挑战性。

57. 在本报告所述期间，选举问题，包括议会和县议会选举引起了密切关注。我感到鼓舞的是，选举改革特别委员会提交了建议，这些建议有助于推动这一重要议题的讨论。政府和政治利益攸关方达成广泛一致，对于确保阿富汗民主化进程需要的广泛支持，具有重要作用。

58. 经济增长速度持续下降是一个令人严重关切的问题。虽然令人鼓舞的是，政府采取的增加税收调动措施已见成效，但预计财政压力将继续存在。随着分别将于7月和10月举行的北约首脑会议和布鲁塞尔部长级发展会议筹备工作启动，有关讨论须反映安全部门开支对政府为发展成果所作贡献的财政影响。至关重要是，会员国须履行其通过“转型十年”提供财政和安全援助的承诺，以使阿富汗政府能够实施其改革方案。若缺乏持续和可预测的中期捐助者支助，则冲突、贫穷和非法毒品贸易的破坏性影响可能会形成更大势头，并影响到整个区域。

59. 区域各国的支持对阿富汗的经济增长，以及对处理共同面临的和平与安全问题至关重要。在伊斯兰堡第五次亚洲心脏地带部长级会议上通过的《伊斯兰堡宣言》反映了对在这方面确保有一个相互信任和信心的环境的承诺，并为推进区域关系作出了积极贡献。我感到鼓舞的是，阿富汗与邻国的双边接触质量很高，频率很快，而且还有一些具体项目，其中包括管道、港口、公路和铁路联系、以及经济走廊等项目。该区域各国可从加强合作中大受裨益。

60. 我深感关切的是，内部流离失所人数2015年急剧增加，比2014增加了78%，而且有更多无证件的人从巴基斯坦返回。这两个问题都凸显出迫切需要确保找到可持续的解决办法，包括在执行关于国内流离失所者问题的国家政策以及自愿遣返和重返社会综合战略方面取得进展。不确定的未来前景、不断削弱的经济以及安全方面的担忧使20多万阿富汗人在2015年离开自己的国家到欧洲寻求庇护，寻找新的机会。在阿富汗与其公民迁往的国家的关系中，这一问题必须得到重视。

61. 我注意到必须继续支持阿富汗和监测安全局势，我谨请求安全理事会将定于2016年3月17日到期的联阿援助团的任期再延长12个月。在这方面，我重申联合国承诺维持与阿富汗的长期伙伴关系，这是在关于联合国驻阿富汗机构的三方审查委员会2015年9月向安全理事会提交的最后报告中提出的。我注意到现有任务期限在2015年全年中得到了有效的利用，特别是其斡旋职能、在关键的人

权问题和捐助者协调方面进行的参与，以及应政府的请求支持加强优先领域中的国家机构和能力。我还呼吁会员国继续提供必要支助，以维持我们在全国各地的参与和活动。

62. 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坚持不懈地全心全意履行我们的承诺，支持阿富汗人民。

附件

对照基准相的进展情况

一. 安全

基准：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构和进程

进展指标	计量
受过指导和培训并按商定结构运作的国家警察和国民军人数增加	- 截至 2015 年 11 月 15 日，有 162 694 人在阿富汗国民军服役，6 907 人在阿富汗空军服役，共计 169 601 人，比 2016 年 1 月最终目标少 32 306 人。截至 11 月 15 日，有 144 591 人在阿富汗国家警察服役，比最终目标少 43 409 人。 2015 年 1 月 1 日以来，北大西洋公约组织(北约)坚定支持特派团为阿富汗国防和安全部队提供培训、咨询和援助。 2015 年 12 月，内政部核准了警察-社区协商手册，该手册已提交专业发展局，以融入全国培训中心的课程。在全国各地共设立了 82 个女警察理事会，以辅导和支持女警察的教育和培训需要。

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	计量
制定和实施包容性国家和区域进程，加强和平、重返社会与和解努力	2015 年 1 月以来，已举行一系列旨在加强和平与和解的正式和非正式会谈。2015 年 2 月，巴基斯坦陆军参谋长率领的一个巴基斯坦代表团访问喀布尔，代表团告诉阿富汗领导人，塔利班似乎愿意进行会晤，举行和平谈判。 5 月 2 日和 3 日，塔利班驻卡塔尔政治代表处的代表参加了在卡塔尔多哈举行的“第二轨道”会议，该次会议由国际非政府网络“帕格沃希科学与世界事务会议”承办。阿富汗高级和平理事会成员、阿富汗前政府官员和前圣战者组

进展指标	计量
	织的代表以个人身份出席了会议，讨论阿富汗的民族对话和冲突解决等问题。
	7月7日和8日，阿富汗政府和塔利班的代表在巴基斯坦的 Murree 会晤，开展第一次正式讨论。这次会晤的东道主是巴基斯坦政府，美利坚合众国和中国的观察员也参加了会晤。7月29日塔利班宣布其领导人奥马尔毛拉去世，此后，原定7月31日在 Murree 举行的后续会议被取消。 12月8日和9日，在巴基斯坦伊斯兰堡召开的第五次亚洲心脏地带部长级会议的边会上，阿富汗总统阿什拉夫·加尼参加了若干旨在恢复阿富汗和平进程的会议。亚洲心脏地带伙伴们确认，他们支持恢复阿富汗自主和主导的和平进程，决定将从2016年1月开始举行一系列四方会议，参会代表将来自阿富汗政府、中国、巴基斯坦和美利坚合众国。
阿富汗当局收集和向安理会第1988(2011)号决议所设委员会提供经证实、最新和准确信息的能力有所提高	2015年，阿富汗政府继续向安理会第1988(2011)号决议所设委员会提供经证实、最新和准确的信息。 2015年3月27日，安理会第1988(2011)号决议所设委员会核准增加一名个人和两个实体到个人和实体清单上，须对这些个人和实体实施安理会第2160(2014)决议第1段所规定的资产冻结、旅行禁令和武器禁运。2015年11月2日，上述委员会依照安理会第2082(2012)决议第1段，核准增加一名个人到个人和实体清单上。
通过社区一级的参与以及与民间社会的互动协作，使公众更加支持和平进程	6月15日，阿富汗乌里玛伊斯兰上诉基金会携手昆都士独立乌里玛举行集会，支持阿富汗的和平与和解。约400名独立乌里玛参加了这次活动，活动得到联合国阿富汗援助团(联阿援助团)的支持。 10月28日，在喀布尔举行的“阿富汗和平会谈的未来”的和平集会上，高级和平理事会代理负责人 Abdul Hakim Mujahid 呼吁该国政府和国际社会尽快恢复与各武装反对派团体的和平会谈。

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、负责任的机构(低至地方一级)，将政府权力扩大至整个国家

进展指标	计量
阿富汗当局和独立选举机构适当考虑到妇女的参与和宪法保障的配额，管理和开展真正定期选举的能力得到提高	• 2015 年 8 月 30 日和 12 月 21 日，7 月 16 日设立的特别选举改革委员会经广泛协商后向政府提交两份全面的一揽子改革建议。政府欢迎这些涉及到可提高选举进程和机构的可持续性、完整性和包容和透明等根本问题的改革建议。委员会于 12 月 31 日正式完成其任务。 • 2015 年 9 月 6 日，政府批准了除特别选举改革委员会第一套短期建议中除三项外的其他所有建议，并发布了两项关于修订选举法律框架的法令，以便采纳修改内容。两项法令于 10 月 7 日提交给议会，下院予以否决并转交上院。 • 特别选举改革委员会建议在省和县议会中为妇女保留 25%的席位，加尼先生 2015 年 9 月 6 日批准了建议，从而纠正了 2013 年导致省县配额分别减少到 20%和零的变动。 • 按照该委员会的短期建议，通过建立甄选委员会负责任命由总统提名的专员，于 12 月启动了任命新的选举委员会的工作。 • 从 2015 年 6 月起，两个选举管理机构——独立选举委员会和选举投诉独立委员会——的管理费用已列入国家预算框架。联合国开发计划署(开发署)继续包括选举改革进程的选举机构提供技术支持。开发署协助为独立选举委员会提供采购、人力资源和财务管理方面的培训。 • 12 月 29 日，政府宣布它愿意将议会和县议会选举推迟到 2016 年下半年举行。
成立一个独立联合反腐败监测和评价委员会并制定反腐基准	• 政府继续保留独立联合反腐败监测和评价委员会的监督作用，包括后者监测政府机构内的反腐措施。2015 年 6 月和 8 月，独立联合监测和评价委员会发布了 3 份“易受腐败性”评估报告，内容涉及冲突中烈士和伤残人员津贴支付

进展指标

计量

系统、与《消除暴力侵害妇女行为法》有关的调查程序以及司法系统正式文件的登记。

- 2015 年 9 月 17 日，监测和评价委员会发布了第八次六个月的全面报告。该报告评估了自独立联合监测和评价委员会于 2010 年成立以来所提出所有 380 项建议的实施情况，包括 30 多个机构的案例。评估表明，在 76 个案例(20%)中，完全没有考虑建议，在 176 个案例(46%)中建议得到部分执行，在 128 个案例(42.66%)中完全执行了建议。该委员会指出，评估结果清楚地表明该国政府亟需改进关于该委员会建议的执行情况。
- 10 月 21 日，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。根据加尼先生的要求，这项评估是针对国民议会成员和民间社会提出的各项关注问题做出的。
- 2015 年 11 月 8 日，监测和评价委员会发布了关于阿富汗选定外国援助方案的审查报告。该报告审查了由四、五个不同捐助方供资并涵盖多个部门的项目，从公路建筑和监狱改革到保健服务和人道主义援助，以期就各种援助的实效提供案例。
- 联阿援助团与捐助方代表继续通过每月举行定期会议，促进透明度和问责制工作组这方面的努力，以支持政府采取的反腐败措施。
- 为支持加强反腐活动，政府发布了一项行政命令，旨在消除包括高级监督办公室、最高审计办公室和总检察长办公室等在内的反腐机构之间的职能重叠问题，将政策支助职能与监测和监督职责分离，其意图是建立具有起诉权的独立反腐委员会。然而，由于技术方面原因政府被迫放弃这些工作，因此，在腐败案件调查当局现在是只有总检察长。检察长的职位仍然空缺。
- 2015 年，反腐败监督高级办公室致力于与相关利益攸关方协商并根据政府的反腐败议程修订国家反腐败战略。

增强反腐败机构的力量，以便它们监督整体政府的反腐败做法

进展指标	计量
	- 阿富汗政府继续寻求发展采掘业，将此作为一个经济机遇。应政府 2 月 8 日的请求，联合国在政策制订、监管能力和公共协商等方面提供了支助。在布拉柴维尔举行的《采掘业透明度倡议》会议将阿富汗具备加入该倡议的候选资格期限延长了 18 个月。 6 月 1 日至 5 日，阿富汗政府和两个审查国的反腐败专家召开会议，对阿富汗执行《联合国反腐败公约》情况进行一次强制性审查。 - 政府将其反腐败努力纳入工作主流。基于收入的五个部委(财政部、矿产和石油、工商业、运输和民用航空以及通信和信息技术)制定了反腐败计划。该计划已在 2015 年下半年提交给财政部，目前正在等待总统办公室的批准。一旦计划经批准开始执行，预计将提出季度报告。其他部委预计在未来一年将提交类似计划。
每年公布公职人员的资产申报	按照《阿富汗宪法》第 154 条，政府于 2015 年 6 月 20 日向总统和两位副总统、各位部长、最高法院法官和政府的首席执行官及其两名副手分发了资产登记表。在编写本报告之时，除一人之外，所有高级官员都遵守了这项规定，在高级监督办公室作了资产登记。资产核实于 12 月开始。由于机制较为复杂，其余官员的资产核实将于日后启动。
中央、省级和县级公务员履行职责和提供服务的能力得到提高	2015 年，公务员学院就五项共同职能(管理、计算机、语言、人力资源和行政/财务)举办了若干次能力建设培训研讨会，以改善向公众提供服务的质量。接受培训的总共为 4 023 名公务员，其中女性为 1 118 人。2 083 人在中央一级接受了培训，而 1 940 人在国家以下各级接受了培训。还有 702 名高级和中级公务员在印度、马来西亚、大韩民国、新加坡和泰国接受了地方治理和公共管理方面的培训。
提高公务员任命的透明度和实效	总统于 2015 年 9 月发布一项行政法令，取消了独立行政改革和公务员制度委员会的征聘职权。该法令授权各部委进行高级公务员职位的征聘工作。自从该法令颁布之后，相关部委进

进展指标	计量
	行其征聘工作，而该委员会则仍然监测和观察征聘过程，并在出现违规情况下可以提出异议或停止整个过程。 在 2015 年确保择优征聘各级公务员的工作得以继续。通过这一进程又任命 58 个县长、30 名主任(2 级)和 800 名公务员(1-8 级)。在所有各级都有任命，包括地方治理独立局在喀布尔的主要办公室及其省和县办事处。
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	6 月 28 日，总统改革和善治问题特别代表 Ahmad Zia Masoud 介绍了他关于拟议的行政改革的报告并提出促进反腐败、政治参与和公务员制度领域的能力建设的建议。 2015 年 11 月，独立行政改革和公务员制度委员会推动政府最终拟定出“公务员法”，这是两年前起草并提交给司法部审查的。由于自那时以来没有取得进展，总统一于 2015 年 12 月 16 日为第二副总统一项任务，即组建一个委员会，负责审查法律草案并为内阁和议会的核准采取必要行动。委员会目前正在审查这项法律。 - 财政部制定了《能力建设成果项目新作业手册》，于 2015 年 12 月最终敲定。制定新手册的目的是要重新推动能力建设和捐助方出资的技术援助，并加强政府的公务员制度改革议程。
落实国家以下各级的治理政策，制定国家以下各级的管理、供资和预算框架	- 在本报告所述期间，司法部和城市发展部以及喀布尔市就市政法举行了若干次会议。所有相关机构商定了分工、作用和职任。该法已送交回内阁，作进一步处理。 3 月 4 日，加尼先生颁布一项法令，恢复了省议会对地方政府部门的监督权力。通过这一行动，省议会结束了自 1 月 28 日国民议会下院投票取消这一监督权便开始的罢工。 2015 年 10 月 5 日，内阁核准了经过漫长等待的省级预算编制政策。该政策旨在确保透明、可预测和公平的省级预算编制进程，而在国家规划和预算编制过程中省级实体可参与协商。

进展指标	计量
制定和公布行政边界标准	2015 年 11 月，地方治理独立局向国民议会提交了对《地方行政管理法》的修订。 - 国家以下各级治理政策已于 2010 年经新政府通过，新政府于 2015 年 12 月对该政策进行了审查。经修订的政策订正草案然后被提交给总统和首席执行官，供其审查并核准。 - 国家和国际机构继续采用地方治理独立局和大地测量制图总局制订的 2009 年国内边界数据集。
为政府机构特别是国家以下一级政府机构履行职责建立适当的基础设施	在地方治理独立局总部和 12 个省的省长办公室已安装视频会议系统。地方治理独立局计划在其余各省安装。
建立尊重和维护所有公民人权的可信和开放的司法和刑法制度	- 由司法部主持的刑法工作组每周继续举行定期会议，审查《刑法典》的实质性规定，以增进其明确性并将现行国际司法和人权标准纳入阿富汗的实质性刑法。 - 由司法部主持的刑事诉讼法典工作组继续定期每周举行会议，以编制协助实施刑事诉讼规则和做法的评注和指导说明。 - 最高法院护理和控制部于 2015 年期间完成了对 61 起腐败案件的调查，其中包括 6 名法官、11 名司法人员和其他机构企图贿赂或伪造司法文件的 44 名雇员。所有 61 人均被逮捕并送交给总检察长办公室予以起诉。 - 在阿富汗独立律师协会注册的律师人数从 2014 年的 2 167 人增至 2015 年的 2 645 人。 - 联阿援助团在 2016 年 1 月关于监狱保健服务的报告中提出，在按普通社区相应水平为囚犯提供保健服务方面执行《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》(曼德拉规则)情况，已经取得了一些进展，但仍需要做出进一步努力，充分落实各项标准，特别是对女性囚犯。 - 在 2015 年 12 月，司法部长要求对现有少年康复中心进行一次全面评价，以确保遵守了待遇最低限度标准规则并为今后改革奠定基础。

四. 人权

基准：根据《阿富汗宪法》和国际法，更加尊重阿富汗人的人权，特别强调对平民的保护、妇女和女童的处境、言论自由和以法治为基础的问责制

进展指标	计量
通过相关行为者遵守国际法，减少对平民非法使用武力和恫吓平民事件的次数	- 联阿援助团的记录显示，2015 年的平民伤亡人数为 11 002 人(3 545 人死亡，7 457 人受伤)，与 2014 年相比伤亡总数增加了 4%。约 62%的平民伤亡系反政府分子所为，17%系亲政府部队所为(14%系阿富汗国家安全部队所为、2%系国际军事部队所为，1%系亲政府武装团体所为)，17%系亲政府部队和反政府分子之间的交火所致，无法分清应归咎于谁。其余 4%的伤亡系无法确定归属的战争遗留爆炸物所致，到目前为止，儿童受害者人数最多。反政府分子和亲政府部队之间的地面交战仍是造成平民伤亡的主要原因，已造成 4 137 名平民伤亡(1 116 人死亡，3 021 人受伤)；其次是简易爆炸装置，已造成 2 368 名平民伤亡(713 人死亡，1 655 人受伤)。 - 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显示，2015 年的儿童伤亡人数为 2 829 人(733 人遇害身亡，2 096 人受伤)，与 2014 年相比增加了 14%。 - 政府继续通过 Tawheed(前总统信息协调中心)的平民伤亡追踪小组跟踪平民伤亡情况，并开始制订“国家预防和减少平民伤亡政策”。 2015 年 12 月，保护儿童权利部际指导委员会核准了国家年龄评定准则。这些准则反映了政府对《行动计划》及《合规路线图》承担的义务的一个方面。通过这些准则是为了将阿富汗国家警察(包括阿富汗地方警察)从秘书长关于儿童与武装冲突问题的报告附件中除名而采取的一个重要步骤。
提高阿富汗人对其权利和政府对其义务的认识	按照其《关于消除酷刑的国家计划》，政府承诺批准《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》，并根据《公约任择议定书》的要求建立国家预防酷刑机制。政府还承诺根据《公约》第 28 条撤回其一项声

进展指标	计量
	明，即关于它不承认禁止酷刑委员会有权访问阿富汗拘留设施和听取被拘留者的投诉的声明。政府既没有批准《任择议定书》，也没有根据《公约》第 28 条撤回其声明。 • 2 月，联阿援助团发布了关于与冲突有关的被拘留者待遇问题的第三次公开报告，其中载有一系列建议。政府对报告表示欢迎，赞同报告所载建议，后来在 2 月将这些建议以《关于消除酷刑的国家计划》的形式予以公布。该《国家计划》包括若干立法、预防、教育和能力建设措施，旨在促进问责制，并确保阿富汗更有效地履行国际法和国内法规定的消除酷刑义务。然而，在编写本报告时，该《国家计划》仍然缺乏基准和时间表。 • 塔利班于 9 月 28 日至 10 月 13 日袭击并进而控制了昆都士，此后，10 月 15 日，阿富汗独立人权委员会发布了一份 20 页的报告，介绍这一期间在昆都士发生的侵犯人权以及违反国际人道主义法和国内法的事件。该委员会还呼吁对所有各方的违法行为进行进一步调查。塔利班对调查结果予以否认。 • 包括大学生、地方领导人、省议会和省级和平委员会成员以及民间社会青年团体在内的共 1 527 人(其中有 901 人为女性)参加了联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)提供的培训课程，课上采用了妇女署关于《消除对妇女一切形式歧视公约》和安全理事会第 1325(2000)号决议的培训手册。这 16 次培训涵盖《消除对妇女一切形式歧视公约》、安全理事会第 1325(2000)号决议以及第 1820(2008)号、第 1888(2009)号、第 1889(2009)号和第 1960(2010)号决议等其他决议所考虑的概念，2015 年在以下各省共举办 16 次课程：巴格兰(12 月 5 日至 10 日)、巴尔赫(1 月 24 日至 2 月 2 日)、戴孔迪(10 月 10 日至 15 日)、古尔(10 月 14 日至 16 日和 21 日至 23 日)、喀布尔(1 月 10 日至 19 日)、坎大哈(1 月 10 日至 18 日)、昆都士(2014 年 12 月 31 日至 2015 年 1 月 13

进展指标	计量
提高打击暴力侵害妇女和女童行为的法律和政策措施的影响，加强对这些措施的支持	日)、萨曼甘(1 月 13 日至 22 日)和塔哈尔(12 月 5 日至 10 日)。 • 各省当局、民间社会代表和学术机构参加了妇女署在 6 个省(巴尔赫、巴米扬、赫拉特、喀布尔、坎大哈和楠格哈尔)和 5 个学术机构(喀布尔大学、Gowharshad 大学、Dunya 大学、美国大学和 Marefat 高中)发起的联合国“男性促进女性权利”运动。 • 通过联阿援助团和各行为者的技术支持和宣传活动，2015 年 9 月通过的《通过相互问责框架实现自力更生》得以包括妇女权利方面的稳健的短期和长期交付成果和指标。 • 联阿援助团继续通过提供技术支持与内政部密切合作，以便为性暴力幸存者制定一项全面的保密投诉机制。有关构想草案已提交部长供其核准。 • 在联合国消除暴力侵害妇女行为特别基金的支持下，妇女保护中心协调委员会的部际机制获得总统发放国民身份证办公室的豁免，并使妇女保护中心的客户及其子女获得了护照。提供这种文件须征得男性家庭成员同意，妇女保护中心客户往往获得这种文件。考虑到目前如果未征得男性同意或没有男性监护人，行动就会受到限制，这一成果不仅使暴力侵害妇女行为幸存者立即受益，而且还在法律程序方面开拓了先例，可由此引发根本性变革。 • 在联阿援助团支持下，政府发布了关于《消除暴力侵害妇女行为法》执行情况的第三次连续报告。该报告重申以往报告的结论，并提供最新资料，说明政府采取的行动，比如迄今已将起诉暴力侵害妇女行为的部门扩大到 20 个省，提高宗教领袖的认识，以及拟订一项关于在赫拉特设立一个专门审理暴力侵害妇女案件的试点法院的建议。 • 4 月和 6 月，政府任命 4 名妇女担任部长职位(共有 25 个部长职位)，并任命 2 名妇女担任省

进展指标	计量
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	长。后 2 名妇女中有 1 人后被任命为喀布尔省副省长。而最高法院的拟议女性候选人没有赢得足够的议会选票。 • 2015 年 9 月，政府颁布了关于在公共生活中禁止骚扰的条例。该条例还为妇女提供保护，使其免遭性骚扰，这种骚扰妨碍妇女参与公共生活。这也是阿富汗政府在《通过相互问责框架实现自力更生》中作出的承诺。 • 截至 2015 年，有 23 个正常运作的妇女保护中心，其中 11 个得到妇女署的支持，它们分别设在巴格兰、巴米扬、戴孔迪、朱兹詹、喀布尔、坎大哈、库纳尔、拉格曼、楠格哈尔、帕尔旺、萨曼甘和塔哈尔省。通过这 11 个妇女保护中心和 5 个家庭指导中心，3 500 多名暴力幸存者获得了保护、保健、法律援助、调解和其他救生服务。 • 2015 年 10 月，妇女事务部核可了阿富汗国家妇女行动计划在线数据库，这是联合国倡导的结果。作为阿富汗政府在《通过相互问责框架实现自力更生》中作出的一个承诺，该数据库使人们能够公开获得数据，了解暴力侵害妇女案件的数目，并能够跟踪暴力侵害妇女案件和开展有关后续工作。 • 2015 年，联阿援助团继续支持第三阶段的阿富汗人民和平对话倡议(和平对话倡议)。2015 年 1 月 15 日在喀布尔举行了和平对话倡议全国会议，这次会议为曾参与前两个阶段的和平对话倡议的来自阿富汗全国各地的民间社会活动家提供了一个论坛，供其在政府机构人员在场的情况下讨论各项主要结论、建议和省级和平路线图。这次会议要求政府支持四个优先领域，包括： ○ 促进顺应民需的国家机构、人权和法治，并应对有罪不罚文化和普遍存在的腐败现象； ○ 加强安全机构，解除非法武装团体和其他亲政府民兵的武装并剥夺其权力。

进展指标	计量
政府履行各国际人权条约和公约的报告要求，并执行在人权理事会主持下进行的阿富汗普遍定期审议提出的各项建议	• 2015 年，设立了 32 个省级民间社会委员会，共有 362 名男性成员(74%)和 127 名女性成员(26%)，目的是向当局宣传第二阶段和平对话倡议总结报告所载国家和平路线图和各项建议以及省级和平路线图。 • 2015 年，32 个省的省级宣传委员会举行了 278 次宣传会议，旨在鼓励省级当局、执法机构负责人、安全官员和公共服务提供者实行改革，以促进尊重人权和法治。2016 年初，34 个省级和平路线图已被译成达里语和普什图语，以便于宣传。 • 2015 年 6 月，阿富汗核可了关于安全理事会第 1325(2000)号决议的国家行动计划。在 2015 年 12 月之前制订一项执行计划的工作已经取得重大进展。该国家行动计划涵盖切实推进妇女权利的领域，包括通过加强正式问责机制和修订诉讼政策打击有罪不罚现象。该行动计划如果予以适当执行，就可能成为促进妇女权利和司法救助的工具。
	• 司法部人权支助股继续协调执行阿富汗 2014 年收到的普遍定期审议的各项建议以及人权条约机构的建议。
	• 人权支助股为收到的各项建议编制了详细的总表，并按具体行动和进展或绩效指标进行分类。就拘留设施提供保健等具体问题开展了宣传活动，Pul-i-Charki 监狱的医疗服务因此得到显著改善。
	• 2015 年 3 月 7 日至 11 日，联合国人权事务高级专员办事处与开发署阿富汗司法与人权项目合作，派出一名专家对人权支助股的 9 名专家进行为期五天的培训。培训旨在对人权支助股工作人员进行能力建设，缩小其在执行普遍定期审议所提建议方面的能力差距。
	• 2015 年 9 月，人权支助股开始按照国际人权准则和标准，对阿富汗法律进行审查并提出修改建议，审议的文书包括《劳工法》、《消除暴

进展指标

计量

力侵害妇女行为法》、《少年犯罪法》和《刑事诉讼法》。该股还开始审查各项指标，这些指标旨在衡量普遍定期审议建议和其他联合国条约机构建议的执行情况，特别是司法部、内政部、总检察长办公室、阿富汗独立人权委员会、国家安全局和妇女事务部等部门执行建议的情况。

- 按照 2013 年 7 月消除对妇女歧视委员会第五十五届会议对阿富汗合并的首次和第二次定期报告提出的结论意见，成立了由外交部、妇女事务部、司法部、国防部、最高法院、独立选举委员会和总检察长办公室组成的工作队，在妇女署的支持下起草了一份临时报告，其中阐述了为执行建议 11 和 23 所采取的步骤。报告于 2016 年 1 月 16 日提交财政部，由其进行最后审查并最终提交消除对妇女歧视委员会。
- 在编写本报告时，1996 年以来应提交禁止酷刑委员会的第二次国家报告即将由一个跨部委员会完成。独立人权委员会将提交其单独报告，民间社会也将提交其平行报告。
- 2015 年 12 月 22 日，内政部第五个儿童保护股在马扎里沙里夫投入运作。该股是 2011 年以来设立的第一个儿童保护股，前四个都设在阿富汗西部地区。
- 2015 年，阿富汗独立人权委员会领导的变童流俗宣传委员会与联合国儿童基金会(儿基会)和联阿援助团合作起草了一项法律，禁止变童流俗(对男童进行性虐待的做法)，并将其定为刑事罪。委员会已将法律草案提交司法部供其最后审查，并将由部长会议和议会核可。正在考虑结合大幅修改《刑法》的工作，把这项单独的法律草案纳入《刑法》。
- 9 月 23 日，经总统命令成立了由总检察长办公室、内政部和独立人权委员会组成的委员会，负责对儿童遭受性虐待的指控进行监测和调查。

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承诺

进展指标	计量
	联阿援助团继续对阿富汗国家安全部队开展关于武装冲突期间保护儿童的宣传和培训活动，特别是防止招募未成年者行动计划以及阿富汗政府对《合规路线图》中 15 点计划承担的义务。取得的进展包括阿富汗国家安全部队国家年龄评定准则于 2015 年 12 月得到核可，以实施将招募使用未成年者行为定为刑事罪的法律。

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	计量
在国际社会支持和核准下拟定并执行国家优先方案	2015 年，各部在阿富汗总统领导下拟定了关于切实有效、顺应需求和接受问责的治理的 100 天计划。这些计划已通过新闻发布会启动。此举提高了公众及国内和国际利益攸关方对政府努力改善治理、问责制和透明度的期望。 4 月 7 日，总统宣布按照阿富汗问题伦敦会议上提出的改革议程，订立阿富汗政府与公民之间的社会契约这一举措。在 4 月 23 日内阁第一次会议上，加尼先生指示各部部长拟定就职后第一个 100 天的战略计划。5 月 26 日，在内阁特别会议上，加尼先生宣布各部启动 100 天计划。2015 年 8 月，各部计划实施完毕。 - 政府还正在跟进落实发展管理结构的计划改革。9 月 2 日，内阁设立六个发展委员会(人力资本发展委员会；建设和基础设施委员会；金融和经济管理委员会；区域经济合作委员会；治理和司法委员会；土地和水资源管理委员会)，负责监督 12 个国家优先方案。其中四个委员会，即高级经济委员会、人力资本发展和就业委员会、基础设施和建设委员会以及区域合作委员会，已举行会议。 - 根据 2015 年 9 月 5 日高级官员会议之前由阿富汗安全委员会、司法部和总检察长办公室编写

进展指标	计量
在阿富汗全国更公平地分配发展援助和政府开支	的概念说明草稿，政府于 11 月设立了国家司法方案委员会，由行政事务署主持。该委员会的任务是对各部进行评估。 - 政府跟进落实在伦敦会议上的承诺(在“实现自力更生:致力于改革和重建伙伴关系”议程下)，整合了国家优先方案，将方案数目从 21 个减少到 12 个。在 9 月 5 日高级官员会议上，政府承诺，内阁将把四个国家优先方案(公民宪章、城市发展、农村发展和增强妇女经济权能)的概念说明纳入 2016 年上半年以前审核的发展框架。 10 月 5 日，省级预算编制政策得到部长会议核准。该政策鼓励依照宪法和其他适用法律，将预算规划、拟订、执行和监测各阶段集中在法律框架范围内。该政策的重点是利用国家预算增强地方治理权能，使省级社区能够发挥作用。
在阿富汗资源基础上增加收入，实现可持续增长	- 在世界银行集团 2015 年春季会议之前不久发布的最新分析中，国际货币基金组织(基金组织)和世界银行订正了 2014 年增长估计数，将其降至 1.3%。2016 年 1 月 5 日，基金组织告知捐助方，目前估计 2015 年国内总产值增长率为 1.5%，低于先前预测的 3.5%。2015 年 9 月曾将该数字曾调至 2%。 - 据 2016 年 1 月政府报告，2014 年 12 月以来，海关税收增加了 17%，新登记纳税人数增加了 24.5%。基金组织在通报中告知捐助方，虽然在调整增长预测时降低了目标，当局在执行新的税收措施方面也发生了延迟，但 2015 年国内税收仍然强劲。具体而言，国内税收看来已达到 1 140 亿阿富汗尼的当期目标(按现行汇率约合 16 亿美元)，但必须在收到和审核 12 月财务报告之后才能最后确认。这是由于阿富汗税务局和海关局的改革、新的税收措施以及一次性收讫的拖欠税款。 - 公共财政管理改革正在进行中。2015 年 12 月启动了公共财政管理第二路线图，各局正在提交 5 年展开计划。

六. 区域合作

基准：进行持续有效的区域协调，支持繁荣、和平与稳定

进展指标

计量

加强区域机构间的协调并
增加区域投资

- 2015年1月14日，加尼先生访问阿拉伯联合酋长国(阿联酋)，签署了关于安全、民事保护和反恐怖主义的《持久战略伙伴关系协定》。1月21日和22日，加尼先生访问土库曼斯坦，讨论区域能源和交通运输连通性问题，签署了相关文件，包括一项《关于进一步发展电力领域合作的谅解备忘录》。4月19日和20日，加尼先生访问伊朗伊斯兰共和国，两国商定在打击恐怖主义和贩毒方面开展情报和安全合作，并就伊朗伊斯兰共和国境内所有阿富汗人的登记措施达成协议。4月27日至29日，加尼先生访问印度，签署了五项协议。11月20日，加尼先生访问哈萨克斯坦，讨论双边贸易、区域安全和反恐合作。阿富汗与哈萨克斯坦签署了两项协定和三项谅解备忘录。12月22日，加尼先生访问阿塞拜疆，双方强调加强合作的潜力，包括从中国经阿富汗通往阿塞拜疆的转运路线，并签署了一项谅解备忘录和一项协定。12月23日和24日，加尼先生访问土耳其，土耳其总统承诺继续与阿富汗开展军事、政治、经济、商业和文化合作，签署了三项协定。
- 9月26日，在纽约联合国大会期间，阿富汗、中国和美利坚合众国共同主持阿富汗问题高级别会议。阿富汗首席执行官阿卜杜拉·阿卜杜拉强调，该国实行谋求和平和利用区域经济潜力的“双重战略”。
- 11月30日，在巴黎举行的联合国气候变化框架公约第二十一一次缔约方大会(气候变化问题会议)期间，加尼先生与巴基斯坦总理纳瓦兹·谢里夫会晤，讨论阿富汗和平进程。巴基斯坦承诺与阿富汗以及愿意和解者合作，并采取行动对付那些拒绝和平者。
- 12月27日，巴基斯坦陆军参谋长 Raheel Sharif 访问阿富汗。双方商定努力实现阿富汗政府与

进展指标	计量
	塔利班在阿富汗-巴基斯坦-中国-美国四边框架内的和平谈判。 - 在阿富汗共同主持的亚洲心脏地带-伊斯坦布尔进程中，参与国举行了推动建立信任措施的会议。2月27日，在阿什哈巴德举行了该进程区域基础设施领域建立信任措施的区域技术组会议。3月11日，在安卡拉举行了该进程反恐怖主义领域建立信任措施的区域技术组会议。4月29日，在巴库举行该进程禁毒领域建立信任措施的区域技术组会议，商定了2015年该区域禁毒领域的12项优先活动。9月8日，在伊斯兰堡举行该进程灾害管理领域建立信任措施的区域技术组会议，商定了建立信任措施的路线图。10月1日和11月19日，在德里举行了贸易、商业和投资机会领域建立信任措施的两次区域技术组会议。11月23日，在德黑兰举行了教育领域建立信任措施的区域技术组会议。 9月27日，在纽约联合国大会期间，举行了亚洲心脏地带-伊斯坦布尔进程高级官员会议。12月8日，在伊斯兰堡举行了该进程高级官员会议。 12月9日，在伊斯兰堡举行了亚洲心脏地带-伊斯坦布尔进程第五次部长级会议。加尼先生与巴基斯坦总理联合宣布会议开幕。2015年《伊斯兰堡宣言》呼吁阿富汗塔利班和其他武装反政府团体参加与阿富汗政府的和平会谈，并强调必须采取合作式的区域安全和反恐办法。会议期间，加尼总统与谢里夫总理进行了双边会晤，并与美国和中国进行了三边和四边会议，各方商定共同努力以促成恢复和平会谈。 3月11日，阿富汗、巴基斯坦和联合国难民事务高级专员公署(难民署)代表在伊斯兰堡举行阿富汗难民从巴基斯坦自愿遣返问题三方委员会第25次会议。各方商定支持难民自愿遣返和重新融入社会，同时考虑到阿富汗的吸收能力。巴基斯坦同意登记所有无证件的阿富汗难民。设立了由六名成员组成的双边委员会。

进展指标

计量

- 4月9日和10日，起草《阿富汗-巴基斯坦-塔吉克斯坦三方过境和贸易协定》的工作组在杜尚别进行关于《协定》草案的最后讨论。各方还讨论了《特惠贸易协定》、联合商业理事会以及跨界后勤和行政合作的前景。4月24日，阿富汗、吉尔吉斯斯坦、巴基斯坦和塔吉克斯坦签署了实施中亚-南亚电力传输和贸易项目的最后几份待签文件。5月9日，阿富汗与乌兹别克斯坦签署了商业、电力工程、交通运输和过境领域的双边合作协定议定书。12月12日和13日，加尼先生与土库曼斯坦总统、巴基斯坦总理和印度副总统一同出席了在土库曼斯坦举行的土库曼斯坦-阿富汗-巴基斯坦-印度管道项目奠基仪式。
- 8月27日，土库曼斯坦总统访问喀布尔。阿富汗与哈萨克斯坦签署了两项协定、三项谅解备忘录和一项联合声明。土库曼斯坦同意将向阿富汗输电量增加五倍。
- 11月3日，中国国家副主席访问阿富汗。阿富汗与中国签署了三项协定。在中国增加对区域连通性的投资，特别是5月宣布中巴经济走廊的背景下，副主席表示愿意支持连接阿富汗与邻国的基础设施。
- 9月4日，关于阿富汗的第六次区域经济合作部长级会议在喀布尔举行。加尼先生在讲话中重申，阿富汗的目标是成为一个思想、人员和货物的“流通站”。
- 12月17日，世界贸易组织批准阿富汗成为该组织成员。
- 12月25日，印度总理访问阿富汗。印度和阿富汗强调区域连通的重要性以及与伊朗伊斯兰共和国进行三边合作的前景。
- 11月23日，巴基斯坦与阿富汗联合经济委员会第10次会议在伊斯兰堡举行。
- 5月19日，阿富汗与上海合作组织地区反恐怖机构在喀布尔签署一项合作议定书。7月9日和

进展指标	计量
	10 日, 加尼先生参加在俄罗斯联邦举行的上海合作组织国家元首理事会会议, 在会上呼吁采取区域统一战略打击恐怖主义和贩毒。12 月 14 日和 15 日, 阿卜杜拉先生出席在中国举行的上海合作组织政府首脑理事会会议, 会上讨论了如何鼓励区域经济增长与合作, 包括与阿富汗和其他观察员国的合作。阿富汗申请成为该组织正式成员。

七. 阿富汗政府和国际社会间的伙伴关系

基准: 国际社会在阿富汗主导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	计量
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	政府审查了三年的年度发展合作对话, 以便完成其 2012-2014 年发展合作报告的定稿。报告要点中提出的挑战包括, 相符合性的定义(其中提到, 对捐助者与政府相符合性百分比存在不同估计)以及正在进行的国家人口方案整合进程。根据 2012-2014 年发展合作报告的建议, 制定了 2016 年发展合作对话的计划, 预计将讨论相符合性的定义这一专题。政府正在制定新的国家发展战略, 制定和实施该战略后, 可能会对相符合性评估产生影响。
加强代表政府和国际社会进行采购和签订合同的问题	《实现自力更生》中预见的国家采购委员会于 2015 年 3 月成立。2016 年 1 月 18 日分发的关于完成《通过相互问责实现自力更生框架》交付成果的最新进展证实, 国家采购委员会根据《通过相互问责实现自力更生框架》的交付成果 4, 即“到 2016 年下半年, 国家采购委员会按照 2009 年《采购法》(修正案), 采取和执行服务标准”, 依照 2015 年《采购法》修正案, 采取了 9 项服务标准。 - 政府提供了国家采购委员会 2015 年所取得成就的最新消息, 确定了量化增效。根据 2016 年 1 月的最新消息, 采购改革(包括成立国家采购委员会)节省了约 1.32 亿美元的费用。政府还报告

进展指标	计量
加强联合协调监测委员会，支持喀布尔进程，同时将此作为促进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	说，它最近一次性批准了内政部总额达 12.16 亿阿富汗尼(1 770 万美元)的 15 份合同，节省了约 2.12 亿阿富汗尼(300 万美元)。政府在 2015 年 11 月报告说，2015 年 2 月至 11 月，有 32 家公司被取消资格，正在考虑取消另 22 家公司的资格，此前 42 个月有 35 家公司被取消资格。 • 2015 年，政府和捐助者在若干场合重申了联合协调监测委员会的作用，包括它在 2016 年布鲁塞尔部长级发展会议前巩固共识方面的作用。政府表示打算在 2016 年召集两次联合协调监测委员会，筹备 2016 年的两次阿富汗问题国际会议(7 月的北约华沙首脑会议和布鲁塞尔部长级发展会议)。 • 9 月 5 日，政府及其国际伙伴重申了它们的发展伙伴关系并更新了《东京相互问责框架》(《东京框架》)，该框架现称为《通过相互问责实现自力更生框架》。《通过相互问责实现自力更生框架》依据的是 2014 年伦敦会议提出的题为“实现自力更生”的政府改革议程中的多个领域，其附件提出了到 2016 年年底要完成的 37 个短期交付成果。这些交付成果和整体改革进展将为 2016 年布鲁塞尔部长级发展会议的筹备工作提供参考。 • 在整个 2015 年，捐助机构负责人援助协调组继续定期开会，轮流举行由联阿援助团主办的捐助方单方会议和由财政部主办的捐助方与政府联合会议。这些定期会议加上主要捐助方分组工作会议有助于对发展进展情况以及政府和捐助方的共同承诺进行持续审查。 • 从 2012 年 7 月的阿富汗问题东京会议开始，民间社会联合工作组便代表阿富汗民间社会出席各种高级别发展会议和大会。工作组在 9 月 5 日的高级官员会议上与总统行政办公室共同签署了“相互合作机制”，再次确认了它在监测援助承诺的进展方面的作用。民间社会联合工作组随后开发了监测工具，用于评估《通过相互问责实现自力更生框架》承诺的进展情况。

八. 禁毒

基准：保持罂粟种植、毒品生产和吸毒上瘾下降趋势

进展指标	计量
罂粟种植、毒品生产和吸毒上瘾率下降	• 2015 年，阿富汗的鸦片罂粟种植出现下降，种植总面积估计为 183 000 公顷，比 2014 年的种植面积 224 000 公顷减少了 19%。2015 年的鸦片产量估计为 3 300 吨，比 2014 年 6 400 吨下降了 48%。 • 2015 年，阿富汗所有地区的鸦片价格均出现上涨，原因可能是供应减少。不过，2015 年鸦片产品的农场交货价值为 5.7 亿美元(相当于阿富汗国内总产值估计数的 4%左右)，下降了 33%。这是 2009 年以来的最低水平(未经通货膨胀调整)。 • 2015 年，阿富汗无罂粟省份共有 14 个，数目几乎维持不变，只有巴尔赫省失去了无罂粟省的地位。阿富汗罂粟种植总量的 97%来自该国的南部、东部和西部地区，其中包括该国最不安全的省份。南部地区种植的罂粟占种植总量的 66%，西部地区占 24%，东部地区占 7%，种植集中在卡比萨省、库纳尔省、拉格曼省和楠格哈尔省。其余地区(北部、东北部和中部)共占种植量的 3%。 • 根据 2015 年阿富汗国家药物使用调查(包含城市和农村数据)，阿富汗估计有 290 万至 350 万男性、女性和儿童吸毒者。全国的成人吸毒者估计为 190 万至 240 万人，占成年人口的 12.6%。这一数字相当于全球成年人口吸毒率 5.6%的两倍以上。 • 2015 年，为了应对国内大量吸毒成瘾的情况，阿富汗政府在联合国毒品和犯罪问题办公室及其他国际组织的技术支持下，新建了 5 个戒毒中心并升级了 13 个戒毒中心。 • 2015 年，在实施《过渡计划》后，联合国毒品和犯罪问题办公室及其他国际组织向政府移交了 26 个戒毒中心。这些中心每年能为大约 33 000 人提供医疗服务。但这意味着，全国只有 8%的鸦片和海洛因吸食者能获得某种形式的戒毒治疗服务。

进展指标	计量
加大有效制止和打击贩运的努力	2015 年，阿富汗执法当局共开展了 2 617 次禁毒行动，缉获 5 271 千克海洛因、30 180 千克鸦片、13 千克吗啡、17 千克甲基苯丙胺、162 817 千克印度大麻脂、1 699 千克固态前体化学品和 3 869 升液体前体化学品。此外，禁毒行动捣毁了 3 个海洛因加工点和 1 个甲基苯丙胺工场。其他行动还缉获了 626 辆汽车、417 件武器和 407 部移动电话。在这些禁毒行动中，逮捕了 2 939 名嫌疑人。16 名阿富汗国家安全部队成员在行动中丧生，19 名受伤。 - 联合国毒品和犯罪问题办公室阿富汗及其邻国区域方案为该区域的刑事司法行为体提供了全面的能力建设和业务最佳做法支持以及联络机会，以便解决麻醉品问题。2015 年采取的举措包括，协助举办 5 月在杜尚别举行的阿富汗、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦部长级审查会议。在这次会议上，来自药物管制机构、外交部、检察长办公室和金融情报中心的执法和司法官员就法律和执法合作开展讨论，以便制定战略，协助规划和执行各项行动以及起诉嫌犯。与会者认为，执法和司法当局需要开展合作，共同加强该区域禁毒工作的总体影响力。
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	- 除鸦片罂粟种植面积减少 19%和鸦片产量下降 48%外，合法作物的生产和生产力取得了显著的进步。根据中央统计组织的数据，相比 2013-14 年，2014-15 年的谷物、蔬菜和新鲜水果产量分别增加了 4.9%、5.06%和 12%，干果和地毯出口则增加了 4%和 10.1%。南部的坎大哈省向国外出口了约 40 000 吨石榴，价值超过 1 000 万美元。 - 禁毒部长在联合国毒品和犯罪问题办公室的协助下，出席了第二届替代发展问题国际会议，筹备 2016 年关于世界毒品问题的大会特别会议。来自 27 个国家的全球决策者、专家、发展工作者和民间社会代表参加了会议，在全球发展议程的背景下研究替代发展问题。