



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. 本报告系根据大会第 68/11 号决议和安全理事会第 2274(2016)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. 本报告提供了自我发布 2016 年 6 月 10 日的报告(A/70/924-S/2016/532)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·加尼与首席执行官阿卜杜拉·阿卜杜拉之间加剧的紧张关系、持续存在的安全挑战和政治反对派团体施加的越来越大的压力，都造成日益严重的动荡。议会批准了国防部长和国家安全局局长这两项重大任命，确保内阁自近 2 年前成立以来与安保有关的内阁成员第一次人员齐整，而且阿富汗为本国国防和安全部队取得了直到 2020 年的国际资助。阿富汗安全部队在全国各地与塔利班发生了持续不断的冲突，并受到了重大考验。这些冲突造成自联合国于 2009 年开始有系统的记录以来数量最多的平民伤亡，并造成新的流离失所现象。与此同时，与塔利班可能谋和的进程前景仍然暗淡。政府继续为阿富汗问题

* 由于技术原因第二次重发(2016 年 12 月 7 日)；以前曾以 A/70/1033-S/2016/768 的文号发布。



布鲁塞尔会议、包括阿富汗国家和平与发展框架进行筹备工作。在实施反腐议程方面已取得了实际成果。

A. 政治发展

4. 在本报告所述期间，阿富汗政府内部的紧张关系显著升温。8月11日，首席执行官就他所认为的总统在重大任命问题上没有进行充分协商以及关于建立民族团结政府的协议没有得到完全执行发表了公开批评。这些任命包括前独立选举委员会主席艾哈迈德·优素福·努里斯坦尼被任命为驻西班牙大使，战略传播问题总统高级顾问纳迪尔·纳代里被任命为行政改革和公务员制度独立委员会主管，这两项任命分别于7月9日和8月9日宣布。两位领导人于8月17日举行了会议，以便倾听首席执行官就其所关切的问题发表意见。预期将举行更多会议。

5. 在总统与首席执行官之间发生政治分歧之前，政府即已面临政治反对派领袖日益公开的挑战，他们称关于成立民族团结政府的协议在没有进行选举改革、没有进行议会选举和县委员会选举、没有召开支尔格大会以通过宪法修正案的情况下，将于2016年9月、即于2014年9月21日签署两年后失效。这些反对派领袖包括前总统哈米德·卡尔扎伊和阿富汗保护与稳定理事会中引人注目的反对派成员 Omar Daudzai，两人都强调需要召开支尔格大会。

6. 在本报告所述期间发生了有反对派人士参加的一些公众抗议活动。7月22日，霍斯特省出现了一次示威，据报告有7 000人参与抗议，他们呼吁解散政府，并召开一次支尔格大会来任命新的政府。7月23日，哈扎拉族在喀布尔市示威，对一个电力基础设施项目的路线安排表示抗议。游行示威遭到两名自杀炸弹手袭击，造成73名平民死亡，293人受伤，其后于7月25日举行的哀悼仪式得到前总统卡尔扎伊和若干名前政府官员出席。该地点成为抗议政府的集结地。7月29日，示威领袖发表声明，表示如果他们的要求得不到政府满足，将举行进一步抗议。

7. 7月27日至8月6日，法里亚布省、坎大哈省和楠格哈尔省都爆发了抗议活动，所涉的问题包括政府的执政表现、缺乏安全和政府人事任命。8月1日，塔吉克族的活动分子威胁要举行抗议活动，并于9月1日为一位曾在1929年短暂执政的塔吉克族领袖举行了象征性的重新安葬活动。活动人士得到了下列人士的支持：首席执行官；前内务部长 Zarar Ahmad Moqbel Osmani；巴尔赫省代理省长穆罕默德·阿塔·努尔。

8. 声称与在北方有强有力权力基础的政府官员有关联的武装团体，特别是附属阿富汗伊斯兰民族运动和伊斯兰促进会的武装团体，继续使不安全加剧。6月26日，在传出有关宣布效忠阿富汗伊斯兰民族运动的民兵在法里亚布省践踏人权的指控后，加尼总统下令进行调查，并指示阿富汗伊斯兰民族运动领导人、第一副总统阿卜杜勒·拉希德·杜斯塔姆停止其军事行动并返回喀布尔。

9. 在高级官员的任命方面取得了进展。6月20日，国民议会下院批准 Masoom Stanekzai 担任国家安全局局长，批准阿卜杜拉·汗·哈比比担任国防部长，使现任政府负责安全事务的内阁官员第一次人员齐整。一些重要职位仍由官员临时代理，其中包括矿业和石油部部长、独立地方治理局局长以及巴尔赫省和努尔斯坦省省长。

10. 针对任命应更具包容性的呼吁，加尼总统任命了若干人担任总统顾问。6月23日，加尼总统任命前总统卡尔扎伊执政时期的教育部长 Farooq Wardak 担任省级事务高级顾问，7月28日，任命帕尔旺省议员 Mohammad Almas Zahid 担任民族团结事务高级顾问。8月2日，一个主要为什叶派团体的阿富汗人民伊斯兰运动领袖阿布·侯赛因·亚西尔被任命担任安全问题总统顾问，8月9日，前总统卡尔扎伊执政时期的运输和民航部部长 Hamidullah Farooqi 被任命担任喀布尔大学校长。8月14日，隶属由 Abdul Rasul Sayyaf 领导的保护与稳定理事会的 Ustad Abdul Halim 被任命担任部落事务总统顾问。

11. 关于成立民族团结政府的协议规定，在今后举行选举之前应进行选举改革，在选举改革方面已逐步取得进展。有一项关于选举管理机构的法令于6月13日被国民议会下院驳回，6月28日却被上院批准，国民议会成立了一个联合委员会，但未能解决分歧，随后立法机构于7月21日开始夏季休会。鉴于有关法令的现行状况，总统和首席执行官于7月14日会晤了国际社会成员，并重申他们致力于推行选举改革并举行议会和县委员会选举。负责监督《宪法》执行工作的独立委员会在7月31日的一封信中向政府进言说，政府可发布新的法令，不必在现一届国民议会任期的最后一年里将之送交国民议会批准。政府继续在拟订一项法令草案，其颁布将使一些选举改革和筹备工作得以向前迈进。

12. 在本报告所述期间，政府与塔利班谈判的前景依然非常暗淡，因为新任的塔利班领导人海巴图拉·阿洪扎达毛拉将精力集中在巩固自身的权力和作战行动上。在塔利班运动领导层变动之后，没有报告称该运动内出现重大异议。7月6日，加尼总统在为庆祝斋月结束而发表讲话时，呼吁塔利班加入和平与和解进程。7月14日，阿富汗总统发言人说，没有计划举行包括阿富汗、中国、巴基斯坦和美利坚合众国在内的阿富汗和平与和解进程四方协调小组第六次会议。与此同时，塔利班的一个代表团于7月21日和22日访问了中国成都。

13. 阿富汗政府与古勒卜丁伊斯兰党之间的和平会谈停滞不前，所涉的问题据报告为外国军队的撤出时间表以及保障该党派的安全及保证该党派的政治代表权等。古勒卜丁伊斯兰党领导人古勒卜丁·希克马蒂亚尔在7月3日其尔德献词中称，他的作战人员已接到指示，仅为自卫目的才可与阿富汗安全部队作战。

14. 高级和平委员会在拟订新的结构和战略方面取得了进展，并已于8月1日向国际社会提出了新的结构和战略。已就阿富汗和平与和解战略草案与民间社会代表、包括妇女组织进行了协商，以推动政府执行关于安全理事会第 1325(2000)号

决议的阿富汗妇女、和平与安全国家行动计划。捐助方同意将对委员会的临时供资延长至 9 月底。

15. 在本报告所述期间，联合国阿富汗援助团(联阿援助团)为支持当地的和平举措，协助开展了若干活动。7 月 20 日在巴格兰省普勒胡姆里市，省政府和民间社会的约 225 名代表以及各县的宗教学者参加了由省当局召开的和平支尔格，联阿援助团向这次活动提供了支持。与会者通过了一项决议，承诺将努力在本县实现和平。8 月 9 日，联阿援助团就青年在和平进程中的作用问题主办了一次地区会议，萨曼甘省、巴尔赫省、萨尔普勒省和朱兹詹省的 40 名县青年代表出席了会议。与会者通过了一项宣言，呼吁政府和国际社会让青年参与和平进程，并举行一次全国青年会议，讨论各项和平倡议。

B. 安全

16. 安全形势仍然极为动荡，因塔利班依然在大力开展行动。自该运动于 4 月 12 日发起春季攻势以来，一直在大量发生武装冲突。在本报告所述期间，塔利班将作战行动的重点放在在东北部的巴格兰省、昆都士省和塔哈尔省、北部的法利亚布省和朱兹詹省、南部的赫尔曼德省、坎大哈省和乌鲁兹甘省的主要县与政府争夺控制权，包括试图占领县行政中心，切断主要的补给线。

17. 在 5 月至 7 月期间，武装冲突与前三个月相比增加了 14.7%，与去年同期相比增加了 24%。在 6 月 7 日至 7 月 6 日斋月前后期间，塔利班的攻势稍有减缓，之后在 7 月 19 日之后恢复了原有的势头，并一度占领了 Kaneshin 和 Sangin(赫尔曼德省)、Qush Tepa(朱兹詹省)、Dahana-e Ghor(巴格兰省)、Dasht-e Archi、Khanabad 和 Qala-i-Zal(昆都士省)、Khwaja Ghar(塔哈尔省)等县行政中心，并持续对赫尔曼德省首府拉什卡尔加施压。尽管阿富汗国防和安全部队重新取得了对大多数县中心的控制，但这些地点仍然受到很大压力，尤其是在南部和东北部。

18. 在 5 月 20 日至 8 月 15 日期间，根据联合国记录，全国各地发生了 5 996 次安全事件，与 2015 年同期相比增加了 4.7%，但与 2014 年同期相比减少了 3.6%。武装冲突仍占安全事件的多数(62.6%)，其次是简易爆炸装置(17.3%)，这与以前的趋势相一致。在全国的安全事件中，南部、东南部和东部地区依然占多数，在本报告所述期间所录得事件总数中占 68.1%。反政府分子还继续实施不对称攻击，通过绑架、恐吓和暗杀施加影响。5 月 20 日至 8 月 15 日期间，共录得 268 次暗杀，其中包括 40 次未遂暗杀，与 2015 年同期减少 6.2%。此外，在本报告所述期间录得全国各地发生了 109 起绑架事件，包括 15 起大规模绑架事件。与 2015 年同期相比，自杀式袭击从 26 起减少到 17 起。在喀布尔实施的高调袭击仍继续发生，包括 7 月 23 日对哈扎拉族抗议者的袭击，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)声称对此负责。塔利班对此次袭击表示谴责。8 月 1 日，塔利班声称对针对外国承包商居住的国际院落发动的一次复杂袭击负责。袭击中有 3 名袭击者和 1 名警察身亡。

19. 7月8日和9日，北大西洋公约组织(北约)在波兰华沙举行了峰会，会上北约成员和坚定支持特派团派遣国正式签署了在现有框架下将坚定支持特派团在阿富汗的存在保持在2016年以后的协议。在峰会上，总统和首席执行官承诺，政府将在2024年之前承担其安全部队的财务责任，并将继续实施改革议程，包括打击腐败和保护平民。北约成员以及日本和大韩民国申明，它们承诺继续向阿富汗国防和安全部队提供捐款，直到2020年年底为止。阿富汗政治领导人对峰会的成果表示欢迎。7月6日，美国总统巴拉克·奥巴马宣布，他决定让在阿富汗境内的8400人的美国部队继续驻扎到2017年1月。这一决定取代了先前关于在2016年年底之前将美国部队人数减至5500人的计划。6月，奥巴马总统批准了经修订的交战规则，允许美国部队向阿富汗安全部队提供更直接的支持，并允许扩大空袭的使用，包括对塔利班实施空袭。

20. 阿富汗安全部队在进一步增强其空中能力方面取得了一些进展，在昆都士开展的行动表现出更大的战术灵活性，不过在指挥和控制、领导力和后勤方面持续存在重大缺陷。有报告指出，自6月以来，安全部队的伤亡人数、特别是在行动中阵亡的人数不断增加。鉴于自然减员率较高，继续对可持续性产生疑虑。征募新兵的工作依然达到了目标，但重新征募率和留住率仍然很低，需要予以提高，以弥补因伤亡和开小差而造成的损失。7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86.6%和94%。尽管一直在努力加强阿富汗安全部队的作战能力，阿富汗安全部队继续靠依赖特种部队和国际军队的增援。

21. 除了阿富汗安全部队与塔利班之间的冲突外，与阿富汗境内其他反政府武装团体、包括伊黎伊斯兰国-霍拉桑省的暴力活动也在持续。自我上一次报告发布以来，阿富汗安全部队在国际军事资产支援下，增强了对楠格哈尔省的伊黎伊斯兰国-霍拉桑省作战人员的地面和空中行动。据报告，这些行动导致伊黎伊斯兰国-霍拉桑省大量人员伤亡，其领导人Hafiz Saeed Khan于7月26日被打死，这一团体在该省的规模进一步缩减。被打跑的一些伊黎伊斯兰国-霍拉桑省作战人员据报告流窜到了库纳尔省。

22. 尽管塔利班海巴图拉·阿洪扎达领导层在巩固权力，隶属于海巴图拉·阿洪扎达和拉苏尔毛拉的两名地方指挥官于7月初在赫拉特省欣丹德县恢复了武装冲突，据报告冲突造成塔利班若干名成员被打死，而且这一冲突一直持续到整个8月初。

23. 在本报告所述期间，有14次所记录的事件是直接或间接针对联合国的。这些事件包括6起恐吓案和7起影响到主要是阿富汗工作人员的与犯罪相关的事件。

C. 区域合作

24. 自我上一次报告发布以来，与塔利班和谈的暗淡前景、巴基斯坦境内的阿富汗难民的地位以及边界的紧张关系，持续影响着阿富汗与巴基斯坦两国的关系。截止6月1日，巴基斯坦当局仍致力于在托克汗过境点实施其本国程序，仅允许持有签证的阿富汗人过境。6月12日至14日，在巴基斯坦开始在两国均认为属

于本国国土的地方安装大门后，边防部队在托克汗交火。共有 4 名边防部队人员被打死，40 人受伤，过境点被关闭。经过外交交涉，两国于 6 月 15 日宣布停火，于 6 月 24 日商定设立一个高级别协调机制，以防止跨界冲突。该机制随后于 7 月 26 日在喀布尔举行了会议。在巴基斯坦于 8 月 1 日完成了托克汗过境点的施工后，阿富汗政府对该工程表示谴责。8 月 19 日，紧张关系再次升温，当时巴基斯坦当局关闭了坎大哈省杰曼的过境点，理由是阿富汗边防部队未能防止阿富汗抗议者攻击大门。同时，政治反对派人物和抗议者就阿富汗政府对巴基斯坦的政策对阿富汗政府施加了更大压力。

25. 在本报告所述期间，就基础设施和连通项目开展的区域互动协作继续进行。6 月 4 日，加尼总统和印度总理纳兰德拉·莫迪为印度供资的萨勒马水坝揭幕，并承诺将黑拉特市转变成区域交通运输枢纽。土库曼斯坦外交部长拉希德·梅列多夫对阿富汗进行了访问，以讨论所规划的黑拉特——Torghundi 铁路，并宣布为 Aqina-Andkhoy 铁路供资。7 月 2 日和 3 日，阿富汗总统访问了沙特阿拉伯王国，会见了国王萨勒曼·本·阿卜杜勒·阿齐兹·阿勒沙特和副王储兼国防大臣穆罕默德·本·萨勒曼·阿勒沙特。

26. 在本报告所述期间，阿富汗增加了与伊朗伊斯兰共和国的接触，之前两国就伊朗查巴哈港于 5 月 23 日同印度签署了三方协议。7 月 25 日和 26 日，伊朗伊斯兰共和国在马什哈德省主办了一次阿富汗和伊朗伊斯兰共和国边界省份省长会议，讨论有关港口的安全和新的贸易机会。8 月 3 日，外交部副部长希克马特·卡尔扎伊访问了德黑兰，以讨论贸易、基础设施以及伊朗伊斯兰共和国境内的阿富汗国民问题。8 月 6 日和 7 日，国家安全顾问哈尼夫·阿特马尔访问了伊朗，以讨论边界安全和打击暴力极端主义问题。8 月 10 日，在时隔四年后，第五次阿富汗-伊朗伊斯兰共和国联合经济委员会再次在德黑兰举行。

27. 阿富汗、中亚国家、中国和俄罗斯联邦在彼此的讨论中探讨了安全和经济合作。在 6 月 23 日和 24 日于塔什干举行的上海合作组织峰会上，国家元首们强调了阿富汗实现和平与稳定对该区域的重要性。加尼总统呼吁区域各国同阿富汗一道打击恐怖主义，并商定区域合作机制。7 月 25 日至 27 日，国家安全顾问访问了俄罗斯联邦，以讨论合作打击恐怖主义威胁和安全援助问题。他还于 8 月 10 日至 12 日访问了塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦，以讨论安全问题。

28. 中国发起了一个由阿富汗、巴基斯坦和塔吉克斯坦参加的四方反恐合作协调机制。在 8 月 3 日由中国主办的首次会议上，四国同意加强协调和信息共享，包括就边界管理加强协调和信息共享。

三. 人权

29. 7 月 25 日，联阿援助团发布了 1 月 1 日至 6 月 30 日期间关于在阿富汗武装冲突中保护平民的年中报告。联阿援助团的记录显示有 5 166 名平民伤亡(1 601

人死亡、3 565 人受伤)，与 2015 年同期相比增加 4%。这是自 2009 年以来，联阿援助团在年中报告中记录的平民伤亡人数最多的一年。伤亡数字中包括 507 名妇女(130 人死亡，377 人受伤)，与 2015 年同期相比减少了 11%。儿童伤亡人数大幅增加 18%，增至 1 509 人(388 人死亡，1 121 人受伤)，地面作战和未爆弹药是造成儿童伤亡的主要原因。援助团判定，60%的平民伤亡是由反政府分子造成的，23%由亲政府部队造成(20%由阿富汗国防和安全部队造成，2%由亲政府武装团体造成，1%由国际军事部队造成)，13%由反政府分子和亲政府部队之间的交火造成而不能归咎于任何一方。4%的平民伤亡是战争遗留爆炸物造成的。地面交战仍是造成平民伤亡的主要原因，共造成 1 972 名平民伤亡(459 人死亡、1 423 人受伤)，其次是自杀性袭击和简易爆炸装置所致。总统办公室针对这份报告作出回应，发表声明强调致力于保护平民，并表示政府已制定减少平民伤亡的国家政策，不久即将生效。

30. 塔利班和反政府分子在平民居住区发动的大规模袭击以及针对平民的袭击仍有发生。6 月 20 日在喀布尔发生了一起针对运载私人安保承包商的车辆的自杀式袭击，造成 15 名平民死亡，7 人受伤。塔利班声称对此负责。6 月 30 日在喀布尔发生了一起针对阿富汗国家警察学员车队的自杀式袭击，造成 34 名平民死亡，79 人受伤。塔利班也声称对这起事件负责。

31. 4 月 1 日至 6 月 30 日，国家监测和报告任务组记录并核对了 399 起事件，这些事件共造成 213 名儿童死亡(150 名男童，60 名女童，3 名身份不明)，600 人受伤(395 名男童，203 名女童，2 名身份不明)。地面交战是导致儿童伤亡的主要原因，共造成 436 人伤亡(占儿童伤亡总数的 54%)，其次是简易爆炸装置，共造成 123 名儿童伤亡(占 15%)。战争遗留爆炸物是造成儿童伤亡的第三大原因，共造成 95 人伤亡(占儿童伤亡总人数的 12%)。空袭导致 51 名儿童伤亡(占伤亡总人数的 6%)，其中 42 人在阿富汗国民军的空袭中伤亡，9 人在国际军事部队的空袭中伤亡。任务组认定，其余 108 名儿童伤亡是由多种策略造成的，包括有针对性的杀戮、自杀式袭击和复合式袭击。

32. 任务组认定，造成儿童伤亡人数最多的是反政府分子(39%)，包括由塔利班造成的 212 人伤亡，其次是亲政府部队(儿童伤亡人数的 36%)。巴基斯坦军事部队的跨界炮击也造成了 4 名儿童伤亡。其余 203 人的伤亡不能归咎于冲突任何一方。在其余的违规行为中，联合国核对了 7 起针对教育设施的袭击；8 起针对卫生设施的袭击；1 起涉及绑架一名男孩的事件；4 起拒绝人道主义援助准入的事件。在本报告所述期间，联合国收到报告称，塔利班在巴达赫尚省的战斗中广泛使用儿童兵。因此，据报告，共有 100 至 120 户居民的家庭成员离开这些地区。这些人表示，背井离乡的原因之一是担心塔利班招募其子女入伍。6 月至 8 月，内政部在巴米扬、萨尔普勒、朱兹詹、萨曼甘、库纳尔和拉格曼等省的警察招募中心新开设了 6 个儿童保护股，至此，阿富汗全国已开设了 13 个儿童保护股。

33. 在本报告所述期间，内政部、教育部和国家安全局发出指示，要求加强对儿童的保护。6月18日，内政部发布了一项指令，禁止媒体报道因国家安全罪名被逮捕的儿童。6月4日和7月4日，教育部向所有与安全相关的部委发布了两份指令，强调阿富汗承诺实施《安全学校宣言》，并要求安全部队停止将学校用于军事目的。7月2日，国家安全局发布了一项指令，规定不得将儿童送进成年人拘留设施，并要求协助将儿童从这些设施、包括喀布尔市附近的帕尔旺省最高警戒拘留设施中释放出来。

34. 政府继续努力消除暴力侵害妇女和女孩的行为。6月11日，政府批准了《2016-2020年消除暴力侵害妇女行为战略和行动计划》。7月26日，加兹尼市妇女事务部部长受到身份不明的攻击者袭击。

35. 7月17日，阿富汗独立人权委员会发布了关于童婚的年度报告，其中录得2015年3月至2016年3月期间235起女孩结婚案件。这一数字比上一年增加了4%。报告提议根据现有法律框架采取一系列纠正行动，以保护女童。

36. 在本报告所述期间，联阿援助团录得反政府分子分别于7月16日和8月1日在阿富汗北部的萨曼甘和萨尔普勒省处决了两名被控犯有“道德罪”的妇女的行径。6月，塔哈尔省的反政府分子企图对一名妇女执行石刑判决，但在长者的干预下取消。自2016年年初以来，联阿援助团共记录了7次平行司法惩罚的实例，其中4名妇女被反政府分子处决，3名妇女遭到体罚。

37. 联合国继续努力提高人们对妇女权利的认识，并向妇女提供直接支助服务。7月20日至8月10日，联合国在巴格兰、赫拉特、霍斯特、帕克蒂卡和扎布尔等省举办了关于妇女权利的圆桌会议，共有300多名阿富汗人(包括180名妇女)参与其中，此外还举行了电视辩论。联合国继续支持13个省为家庭暴力幸存者提供帮助的11个妇女保护中心和5个家庭指导中心。7月18日至21日，副秘书长/联合国促进性别平等和增强妇女权能署执行主任菲姆齐莱·姆兰博-努卡访问了喀布尔，并会见了总统和首席执行官。

38. 6月15日，国民议会上院援引《宪法》保障的适当法律程序权和自由权，认可下院较早时否决2015年9月2日关于预防性拘留的总统令的决定。总统令的其他部分获得了批准，包括延长因安全相关罪行被捕的个人的审前羁押期的规定。

39. 联阿援助团对司法部提出的一项请求作出回应，完成了根据联合国保护被剥夺自由少年规则(“哈瓦那规则”)对全国少管所进行评估的工作。虽然过去十年中取得了进展，但报告认为仍需作出进一步改进，例如增加国家少管所的数量等。

四. 喀布尔进程的执行和发展援助的协调

40. 阿富汗继续面临因2014年的转轨和缓慢的经济增长等而造成的各种挑战。在上文所述7月华沙北约峰会上，捐助者再次承诺加强安全部门，但世界银行和国际货币基金组织的分析自2012年以来一直强调，如果缺乏经济增长产生的收

入增加，如果不进行支出合并，尤其是在安全部门进行支出合并，阿富汗的安全开支将逐渐变得不可持续。

41. 7月20日，国际货币基金组织执行董事会批准了一项为期三年的阿富汗中期信贷安排，总值4 500万美元。中期信贷的经济方案旨在帮助推动更多的捐助者支助，为促进经济增长的国家政策提供支持。6月22日议会批准了《加入条约》之后，阿富汗从7月29日起获得世界贸易组织的正式成员资格。

42. 政府仍在继续为阿富汗问题布鲁塞尔会议开展筹备工作，并于7月30日向发展伙伴发布了《阿富汗国家和平与发展框架》第二稿，以征求它们的意见。发展伙伴的反馈意见主要集中在宏观经济预测、部门优先事项、解决人口流离失所问题在政府发展规划中的重要性等事项上。政府承诺将在9月4日联合协调监测委员会(协监委)特别会议上提交《框架》定稿。

43. 8月，政府在布鲁塞尔会议之前开始预先向捐助方代表初步陈述部门发展计划，包括有关服务交付、农业、城市发展、增强妇女经济权能和基础设施的公民宪章模式。政府和发展伙伴还已经开始讨论阿富汗政府关于根据《2017-2018年通过相互问责框架实现自力更生计划》恢复交付成果的提议，双方均希望确保交付成果与《阿富汗国家和平与发展框架》明确挂钩。7月31日，民间社会网络开展了一系列国家和国家以下级别的协商，以摸清主要关切点，为提交布鲁塞尔会议的立场文件提供参考。

44. 政府加大努力实施反腐败议程。6月30日，政府发布了一项总统令，宣布成立一个专门处理腐败案件的法院，即反腐败刑事司法中心。7月28日，总统主持召开治理、司法和反腐败高级理事会第一次会议。在这次会议上，高级理事会核准了最高法院关于反腐败司法中心法院的国家管辖权问题的相关建议，决定该法院有权管辖发生在所有省份的涉及高级官员的重大腐败案件，或造成至少500万阿富汗尼(约73 000美元)实质性损失的重大腐败案件。

45. 据报告，土地改革进程出现了进展。7月12日，阿富汗土地管理局首席执行官宣布，私人投资者租赁国有土地的审批程序已经从52个行政步骤简化为9个。因此，申请处理时间从几个月缩短至几个星期，土地租赁收入从14万美元增加至340万美元。联阿援助团与阿富汗能源和水资源部以及农业、灌溉和畜牧部分享了援助团题为《水权：阿富汗农业用水管理的法律框架评估》的报告，其中含有有关争端解决机制的建议。

46. 阿富汗继续修正国家以下各级的治理政策，这是政府根据《通过相互问责框架实现自力更生计划》作出的短期承诺之一。在本报告所述期间，独立地方治理局就国家以下各级的治理政策的订正草案在34个省中的30个组织了一系列省级协商。随后，政府还与职能部委、民间社会和国际合作伙伴进行了讨论，然后将订正草案提交总统和内阁批准。政府还继续执行其公共服务改革议程。总统任命了6名通过竞争程序选出的新市长，使2016年共33名市长中通过竞争获得任命的市长人数增加到21人，总人数为154人。

47. 政府继续努力实现阿富汗国家警察的专业化。在本报告所述期间，内政部官员在包括联阿援助团在内的国际支持下，努力加强该部的战略计划。7月31日，国际警察协调局核准了一项详细的行动计划纲要，以弥合在警察的领导力、培训、指挥和控制联接以及方案执行情况监测和评价等领域的重大差距。联合国继续提供技术支助，以促进对性别问题有敏感认识的安全部门改革。5月和6月，联阿援助团会见了阿富汗国家警察的314名女警察(她们占女警察人数的10%左右)，并会见了34个省中的19个省的阿富汗国家警察官员，以评估进展情况。援助团确定，在保护女警官、特别是保护女警察免受工作场所骚扰方面以及在县一级执行性别平等政策方面存在不足之处。7月11日，内政部设立了一个投诉机制，以防止和应对女警察遭受性骚扰的事件发生。为增加女警官人数，内政部在土耳其为91名阿富汗国家警察的女警察提供了培训。

五. 人道主义援助

48. 阿富汗的人道主义局势依然令人关切，冲突造成新的境内流离失所事例大幅增加，而由于人道主义准入仍然面临困难，这一状况更趋恶化。持续的流离失所现象、长期居高不下的营养不良率和获得医疗保健的有限机会，进一步加剧了农村社区的脆弱性。

49. 根据联合国的记录，截至8月14日，阿富汗34个省中的29个省自2016年1月以来出现了211 246名新的境内流离失所者，与2015年同期相比增加了6.6%。自6月初以来，至少有48 068人成为新的流离失所者。据报告，新的流离失所者有一半以上出现在巴达赫尚省、赫尔曼德省和塔哈尔省这三个省。过去两个月中，由于政府部队和国际部队不断升级打击伊黎伊斯兰国-霍拉桑省的空袭行动，楠格哈尔省共有3 306人流离失所。在赫尔曼德省，省会城市拉什卡尔加周边的冲突加剧，迄今已导致15 000多人流离失所。联合国和非政府组织向流离失所者提供人道主义援助，包括现金、粮食和非粮食物品。由于面临出入限制，且难以确定准确的流离失所人数，人道主义应急行动继续面临阻碍。

50. 流离失所者仍然极为脆弱，特别是长期或一再陷入流离失所境地的社区。粮食不安全，再加上获得基本服务的机会有限，特别是获得医疗保健及适当的供水和卫生设施的机会有限，进一步加剧了健康问题和营养不良状况。最近对阿富汗各地流离失所者进行的评估发现，5岁以下儿童的重度急性营养不良状况十分紧急。包括赫尔曼德省和乌鲁兹甘省在内的一些省份报告的流离失所状况已经达到历史最高水平，由于服务的覆盖范围有限，它们难以满足已被确定为需要治疗营养不良状况的170 000名儿童的现有需求。

51. 自7月以来，通过联合国自愿遣返方案重返家园的难民人数大幅度增加，而这一数字在1月至6月期间一直很低。截至6月30日，被遣返难民共有7 804人，其中6 875人来自巴基斯坦，852人来自伊朗伊斯兰共和国。7月1日以来的头六个星期中，回返者、特别是来自巴基斯坦的回返者人数猛增450%。截至8

月 15 日,2002 年以来共有 42 472 名阿富汗人根据自愿遣返方案从巴基斯坦回返,还有 1 560 人从伊朗伊斯兰共和国回返,另有 100 人从其他国家回返。回返者增加的原因联合国加强了对重返社会的支助,包括:将每个人回国的补助金从 150 美元增加至 350 美元;2016 年年底后阿富汗难民在巴基斯坦的地位面临不确定性;收容社区和地方当局对阿富汗难民的接纳意愿降低等。

52. 自 7 月以来,被巴基斯坦递解出境和从巴基斯坦返回的无证阿富汗人与前 6 个月相比也大幅增加,而从伊朗返回的人数则保持稳定。1 月至 6 月期间,巴基斯坦与伊朗递解出境和从这两个国家返回的无证阿富汗人比 2015 年同期减少了 25%。253 041 名无证阿富汗人中有 138 768 人是自发回归(116 123 人从伊朗返回家园,22 645 人从巴基斯坦返回家园),114 273 人是被递解出境(99 649 从伊朗遣返,14 624 人从巴基斯坦遣返)。自 7 月以来,这一数字达到峰值,7 月共有 29 135 名阿富汗人从巴基斯坦回返或被递解出境,8 月的头两周里则有 35 000 人。回返者列举的主要回归原因包括巴基斯坦警方维持治安的力度加大和自身地位的不确定性,包括担心被巴基斯坦驱逐出境。

53. 6 月 29 日,巴基斯坦政府在阿富汗难民的登记证明卡只剩一天就要过期时,将其有效期延长至 2016 年底。在 7 月 19 日在伊斯兰堡举行的三方委员会会议上,阿富汗政府、巴基斯坦政府和联合国将关于遣返滞留在巴基斯坦的阿富汗公民的三方协议延期。三方重申致力于为居住在巴基斯坦的阿富汗难民寻找可持续的解决办法,并支持在安全和尊严得到保障的条件下自愿遣返。

54. 与 2015 年相比,阿富汗人向欧洲移徙的速度放缓。今年年初以来,共有 44 699 名阿富汗人从海路抵达欧洲(占到达总人数的 17%),与自 6 月份 21%的数字相比有所降低。1 月至 7 月期间,国际移徙组织共协助 4 527 名自愿回返者(男性占 79%)从欧洲重返家园,而 2015 年同期这一数字为 764。几乎有一半的回返者来自德国,但据报告,越来越多的人来自希腊和土耳其。大多数回返者回到赫拉特省、巴尔赫省和喀布尔市。今年第二季度,回返者人数继续增加,共有 2 639 名回返者获得协助,而第一季度的回返者人数为 1 400 人。

55. 小儿麻痹症仍在阿富汗蔓延,消除小儿麻痹症的努力继续面临准入和安全方面的挑战。在本报告所述期间,库纳尔省又确诊了一宗新的小儿麻痹症病例,至此,阿富汗 2016 年的新发小儿麻痹症病例总数达到 6 宗。在本报告所述期间,无法接种的儿童人数从上一期间的 20 万增加至 32 万人。这包括正在进行战斗的昆都士省的 157 857 名儿童和反政府分子阻止外部人员进入的楠格哈尔省的 76 284 名儿童。由于当地局势不安全,法拉、赫尔曼德和坎大哈省疫苗接种运动的质量监测工作仍然受限,同时包括坎大哈和赫尔曼德省在内的几个重要省份仍有人威胁要禁止疫苗接种运动。

56. 联合国全球监测框架继续记录人道主义援助准入方面的限制,这些限制主要与阿富汗东部、南部和北部地区的不安全局势相关。2016 年头 4 个月共登记了

75 起攻击非政府组织、联合国和其他国际组织的事件，5 月 1 日至 7 月 31 日期间则登记了 45 起。这一起期间共有 5 名援助人员丧生，5 人受伤，而上一期间则有 5 人丧生，10 人受伤。迄今为止，2016 年期间被绑架的援助人员一共为 93 人，与 2015 年的趋势保持一致。5 月 1 日至 7 月 31 日期间仅有 12 名援助人员被绑架，与 2016 年头 4 个月被绑架的 81 人相比，数量大幅减少。

57. 5 月 1 日至 7 月 31 日期间，在联合国的协调下，地雷行动伙伴清理了 39 个雷场、1 个战场和 3 个靶场，从而使 12 个社区被宣布为无雷区。据估计，目前仍有 4 005 个雷场、330 个战场和 62 个靶场，共影响到 1 589 个社区，而且压盖简易爆炸装置仍在构成威胁。

58. 截至 8 月 10 日，援助阿富汗的人道主义资金总额达 2.77 亿美元，其中 1.22 亿美元被指定用于 2016 年阿富汗人道主义应急计划中的预定活动，1.57 亿美元用于国际红十字与红新月运动。截至 8 月 10 日，2016 年人道主义应急计划的资金已有 31% 到位。阿富汗共同人道主义基金 2016 年到目前为止收到 4 420 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。7 月 30 日，联合国人道主义国家工作队核可了人道主义行动中的性别平等问题工作队制订的关于将性别平等观念纳入主流的最低标准的战略目标。

六. 禁毒

59. 在本报告所述期间，罂粟作物的夏收结束。初步迹象表明，种植和生产鸦片的地区均有所增加。在赫尔曼德省，罂粟收获后，塔利班发起的攻势大大增强。鸦片仍然是叛乱分子供资的重要来源。由于现有的不安全状况(特别是在赫尔曼德省)，报告显示阿富汗在生长季节铲除鸦片的努力处于过去十年中最低的水平。在铲除鸦片行动中，共有 8 名阿富汗安全部队成员殉职，7 人受伤。

60. 5 月 24 日至 8 月 17 日，阿富汗执法当局进行了 325 次禁毒行动，缉获了 375 千克海洛因、267 千克吗啡、2 163 千克鸦片、6.41 千克甲基苯丙胺、487 千克大麻叶，并缉获了 2 341 千克固态前体化学品和 1 628 公升液态前体化学品。此外，还有 403 名嫌疑人被逮捕，并缴获 63 辆车、53 件武器和 56 部移动电话。在这些行动中，有 1 名阿富汗国防和安全部队成员殉职，1 人受伤。

61. 7 月 19 日至 20 日，来自阿富汗、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦、中亚区域信息和协调中心(中亚信息中心)、国际麻醉品管制局、联合国毒品和犯罪问题办公室的执法官员在乌兹别克斯坦塔什干举行了前体问题区域情报工作组第九次会议，审查前体贩运领域的最新事态发展，并确定今后的步骤。与会者强调，必须通过中亚区域信息和协调中心等区域机构加强信息共享。与会者还讨论了允许集体安全条约组织和上海合作组织等其他区域机构加入成为成员的事项。与会者还商定采取进一步的措施，以查明和截获通过走私进入该区域用于非法制造海洛因的化学品货运。

七. 特派团支助

62. 联阿援助团为确保遵守最低运作安保标准，已完成了在昆都士市的新房地、包括居住设施和工程的施工。向昆都士市调动国际工作人员的工作于 8 月 8 日开始启动。6 月 1 日至 7 月 31 日期间，联阿援助团共执行了 180 次陆路任务和 140 次空中任务，并安排了 350 次逆向外联任务，期间让县代表访问联阿援助团外地办事处。

八. 意见

63. 在过去几个月中，政府注重解决安全和经济挑战，包括采取措施打击腐败，并为即将举行的极为重要的阿富汗问题布鲁塞尔会议进行筹备工作。不过，最近几个星期政治上的失和使政府的团结受到压力。团结一致的强有力的领导层对处理国家面临的复杂的安全、经济和发展挑战至关重要。我呼吁该国领导人从阿富汗人民的利益出发，展现出合作精神，就前进的道路达成有意义的一致意见。

64. 一些知名的阿富汗人已就政府正在采取的行动方向公开表示关切。我鼓励他们在这方面进行更具建设性的互动协作，加强政府的能力，支持政府实施有效的改革。我呼吁所有领导人超越其政治分歧，着眼于国家的利益行事。

65. 面对不断加剧的冲突，这种建设性办法至关重要。阿富汗的安全局势依然非常复杂，武装冲突和自杀式袭击数量居高不下，包括 7 月 23 日发生的、伊黎伊斯兰国-霍拉桑省宣称负责的对哈扎拉人的示威活动的袭击，这是自 2001 年以来联合国在阿富汗录得的死亡人数最多的单一的一次事件。平民死伤率日益升高，流离失所现象持续发生，意味着妇女、男子和儿童的人权，尤其是生命权和享有人身安全的权利、获得教育的机会和行动自由，持续遭到削弱。我再次敦促所有各方采取行动，以减轻冲突对民众的影响。塔利班必须维护国际人道主义法。政府在宣布国家减少平民伤亡政策和所伴随的国家行动计划之后，必须推动其得到实施。

66. 尽管在制定一个规范性框架方面取得了进展，不安全和根深蒂固的歧视继续阻碍充分享有人权，特别是阻碍妇女充分享有人权，导致了暴力的发生和对其在公共生活中作用的限制。7 月 26 日在加兹尼市发生的身份不明的袭击者对妇女事务局主管的定向攻击，表明了公共生活中开展工作的知名妇女所面临的重大威胁。

67. 上述北约峰会在作出延长坚定支持特派团的派驻期限以及为阿富汗国防和安全部队供资的决定时，确认了冲突的范围和强度，以及为阿富汗安全部队提供重要的增强军力手段的必要性。对所有与安全有关的部委的人事任命最后完成，是一个受人欢迎的事态发展。将继续作出努力，以实现安全部门的可持续性，处理能力、士气和内部凝聚力等主要问题。我继续对利用非正规武装的任何举动感到关切。缺乏问责和监督弊大于利，并可能损害政府的合法性和法治。

68. 在布鲁塞尔会议举行之前，政府已采取步骤加强反腐败机构，这对阿富汗人民和捐助者保持信心至关重要。治理、司法和反腐败问题高级理事会第一次会议的举行以及反腐败司法中心的设立，是朝向加强问责制和增强公众的信任迈出的重要的头几步。这是一种系统的复杂的任务，必须遵循正当程序。在选举领域，需要加快改革步伐，加快为即将到来的选举周期开展筹备工作。

69. 国民议会上院决定不接受 2015 年 9 月 2 日总统令中的防范性羁押条款，这是一个值得欢迎的事态发展。希望政府还将修订法令中关于延长审前羁押期限的规定，以确保遵守《宪法》和《公民权利和政治权利国际公约》。

70. 安全和政治稳定将是经济增长的先决条件，特别是就扩大农业部门的机会而言。经济增长还将取决于法律和监管框架的实施，这一框架应鼓励投资、私营部门参与和拥有获得基本服务的机会。在布鲁塞尔会议举行之前与民间社会进行协商并制定有关公民宪章模式计划令人鼓舞，这确认了社区在取得发展成果方面发挥的至关重要的作用。阿富汗妇女有意义地参与制定和执行布鲁塞尔议程对于充分实现议程不可或缺。

71. 2016 年有大量人因冲突流离失所。我对阿富汗政府是否有能力确保他们的安全和福祉仍然感到关切。如果要充分评估和满足他们的需要，就势必需要更多的获取机会、安全和资金。我敦促该区域所有国家以及其他国家在考虑到阿富汗当前局势的情况下，确保阿富汗难民的回返进程是自愿的、安全的和有尊严的。

72. 从长远来讲，该区域各国的支持对阿富汗的经济增长以及对处理和平与安全问题的不可或缺。正在进行的多种基础设施举措增强了贸易和交流的前景，反映了在未来繁荣方面的共同利益。确保稳定和推进对话的区域框架可发挥重要作用。在本报告所述期间，巴基斯坦与阿富汗之间的关系遇到了特殊挑战。我敦促两国领导人共同努力，以克服困难和重建信任。我支持在亚洲心脏地带—伊斯坦布尔进程下开展的外联活动，以在打击跨国恐怖主义威胁方面进行协作，因为要消除这一威胁，就要采取协调一致的区域办法。

73. 最最重要的目标仍然是和平。我感到遗憾的是，塔利班不接受总统在斋月声明提出的加入和平进程的呼吁。联合国继续期待着与所有各方进行接触，并随时准备提供支持。创造对和平有利的条件将要求有一个坚定的、团结的阿富汗领导层。我鼓励会员国促进阿富汗的稳定，包括对塔利班施加可能的影响，帮助为与阿富汗政府直接谈判奠定进程。

74. 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。