



大会  
第六十六届会议  
议程项目 38  
阿富汗局势

安全理事会  
第六十七年

## 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. 本报告根据大会第 66/13 号决议和安全理事会第 2041(2012)号决议提交。安理会在该决议中要求我每三个月报告阿富汗境内的事态发展。

2. 本报告提供自 2012 年 3 月 5 日我上次报告(A/66/728-S/2012/133)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活动、发展和人权努力。报告还摘要叙述了政治和安全领域的重大事态发展以及与阿富汗有关的区域和国际事件。

#### 二. 有关事态发展

##### A. 政治事态发展

3. 在本报告所述期间,阿富汗刚开始的和平与和解努力遇到了一系列挑战。3 月 15 日,塔利班单方面终止了就拟议在卡塔尔建立一个办事处的事宜开展的谈判,显然是因为在办事处的地位和移交囚犯的先决条件上与美利坚合众国的谈判陷入僵局。但为卡塔尔办事处奠定基础的外交努力仍在继续。4 月 3 日,阿富汗外交部长扎尔枚·拉苏尔访问多哈,讨论两国之间订立一个广泛的双边协议,同时讨论了在喀布尔建立卡塔尔使馆的提议。与此同时,一个代表吉尔布丁·希克马蒂亚尔的武装伊斯兰派别的 5 人代表团于 4 月 13 日与高级和平委员会开会,



并于4月16日与卡尔扎伊总统开会，围绕外国部队的存在、政府合法性、未来选举和宪章问题提出了一个17点计划。但在5月12日，该伊斯兰派别停止了接触，表示关切阿富汗和美国之间的新《战略伙伴关系协定》。塔利班也谴责这一协定。但在5月20日的声明中强调此举“开放了所有的军事和政治渠道”，因此有可能出现新的机会。

4. 4月14日，于2011年9月遇害的高级和平委员会前主席布尔汉努丁·拉巴尼之子萨拉赫丁·拉巴尼被任命为该委员会的新主席。这将有助于振兴委员会的工作。新主席力求沿着父亲的足迹前进，同时强调需要加强委员会的包容性。5月13日，委员会资深成员 Mawlawi Arsala Rahmani 在喀布尔被打死。他是塔利班政权的一位部长，争取过来后于2011年从安全理事会第1988(2011)号决议所设委员会的制裁名单上除名。虽然对此谋杀依然众说纷纭，但萨拉赫丁·拉巴尼表示，这一事件不应使调解人却步。塔利班否认对谋杀负有责任。一个自称为姆拉赫达布拉赫前线的团体声称对此事负责。该团体以2007年被打死的塔利班一名臭名昭著的指挥官名字命名。这个我行我素的分化团体，加上最近据说内部拘留甚至处决塔利班指挥官的报道，似乎显示塔利班内部的分歧越来越严重。

5. 联合国阿富汗援助团(联阿援助团)继续支持高级和平委员会的工作，主要是从后勤上支持外联努力。各省的和平委员会和地方当局依然着重致力于针对低级别战斗员的各项举措。据阿富汗和平与重返社会方案联合秘书处的统计，截至5月中旬，已有4 641名前反政府人员正式参加方案。此外，还与1 339名可能重返社会的人员进行了讨论。联合国开发计划署(开发署)为该方案提供技术支助，而联阿援助团则作为技术委员会的成员，继续要求解决审查、社区参与和有罪不罚的问题。这些问题是使该进程具有公信力的关键，也是阿富汗社区大力要求解决的问题。在本报告所述期间，安全理事会第1988(2011)号决议所设委员会核准了阿富汗政府提出的3个除名请求。

6. 人民院(国民议会下院)前所未有地支持总统提名的全部9个部长人选。之后，立法部门核准了整个内阁。6月2日，人民院对最高法院的两名候选人进行表决：认可了法院的一名资深官员 Abdul Malek Kamawi，但否决了原司法部长兼高教代理部长 Mohammed Sarwar Danesh。新的首席大法官尚待任命。

7. 立法方面的进展虽然缓慢，但还是存在。人民院通过了关于民用航空、司法机构和警察人事的法律。长老院(上院)批准了民用航空法，印度和阿富汗之间的战略伙伴关系协定，阿富汗、印度、巴基斯坦和土库曼斯坦之间的2010年天然气管道框架协议协定。4月21日，阿富汗历1391年的国家预算(2012年3月至2012年12月，因预算周期改变而缩短)在遭人民院两度否决后获得通过。修订内容包括减少喀布尔银行每年的偿还数额，从8 000万美元减少到6 500万美元，并且为保健和教育预算以及环路项目增加500万美元。

8. 地方已对下届选举(尤其是宪法规定于2014年举行的总统选举)倾注强烈的政治兴趣。5月21日,卡尔扎伊总统在芝加哥举行的北大西洋公约组织(北约)第25次首脑会议期间的阿富汗会议上发言时承认,2014年的选举是一个重要的里程碑,并一再表示他将根据宪章关于任何人不得连任两届以上的规定,不再参选。因此,下届总统选举将是塔利班之后举行的他不当候选人的第一次选举。为加强选举法律框架所作的努力包括:向人民院的立法委员会提交关于独立选举委员会的结构和职责的法律,并由司法部对更广泛的选举法进行修订。4月4日,选举委员会委员与总统开会,讨论其选举法提案。之后于4月21日在喀布尔大学举行磋商会,并在6个省的省会举行外联活动。开发署的技术援助项目ELECT II(加强今后的法律和选举能力,第2阶段)继续向独立选举委员会提供能力建设支持,目前特别注重的工作是选民登记。开发署领导的可行性研究团正在(6月2日至20日)帮助开发一个可持续机制,以改善选民登记工作。

9. 4月30日,该国的两大反对派联盟阿富汗民族阵线和阿富汗全国联盟发表联合声明,要求立即通过选举法,扩大联合国的参与,并且按照宪法规定举行总统选举。之所以提出后一项要求是因为总统在4月12日的新闻发布会上表示,鉴于向阿富汗领导层全部转交安保责任的工作将于2014年完成,他在考虑将选举提前到2013年举行的问题。权利和正义党也在5月9日发表的有13点内容的文件中,提出改善选举框架和举行选举的类似要求。该党于2011年11月成立,由包括前内政部长哈尼夫·阿特马尔在内的知名政治家和民间社会活动家组成的理事会领导。自那以后,民族阵线在阿富汗北部发起一系列集会。联盟领导人齐亚·马苏德以及其中的两个主要政党的创始人Abdul Rashid Dostum将军和Haji Mohammad Mohaqqueq分别于5月9日和16日向集结在Jawzjan和Faryab的数千人讲话。提出的问题包括政府对和平进程和选举的方针,对过渡速度的恐惧和政府军的准备情况,并继续要求下放权力。

10. 我的特别代表扬·库比什和联阿援助团继续就选举问题与阿富汗当局和利益攸关方积极接触,以支持公正、透明和包容各方的选举进程,并使其不受内外干涉。他们与政府当局、独立选举委员会、阿富汗政党和民间社会的代表讨论了联阿援助团执行其选举任务的问题。我在上个月举行的北约首脑会议期间,会晤了卡尔扎伊总统,也提出了选举问题。

11. 经过一年多的谈判,阿富汗总统和美国总统于5月1日签署了两国之间的战略伙伴关系协定。这一协定是在两国商定的关于拘留的谅解备忘录(3月9日商定)和关于特殊行动的谅解备忘录(4月8日商定)基础上拟定的,其中根据过渡原则,加强了阿富汗的领导和监督作用。这项协定分别在5月26日和6月3日稳当获得人民院和长老院的核准,其中有力显示了各方对种种这些问题继续作出的承诺,受到阿富汗各利益攸关方的广泛欢迎。关于所维持的国际军事存在具有的地位和确切性质这些敏感问题还有待谈判。也是在5月,卡尔扎伊总统代表阿富汗,

签署了与德国和澳大利亚的伙伴关系协定。6月8日，阿富汗和中国宣布打算缔结一个战略与合作伙伴关系协定。

12. 4月19日，在布鲁塞尔举行的北约部长级会议上，我的特别代表强调，缩减国际军事力量的设想不应意味着收回对阿富汗安全部队的长期支持，或收回对阿富汗经济和社会发展计划的长期支持。他还强调，必须将保护平民与安保经费承诺挂钩。4月17日，他在布鲁塞尔与欧洲联盟磋商时，表达了类似的意见。5月21日，我与60多个国家领导人一起，出席了在芝加哥举行的北约第25次首脑会议期间的阿富汗会议。与会者重申缩减国际部队的时间表，并重申支持阿富汗国家安全部队。据估计，维持阿富汗国家安全部队的费用将是每年41亿美元。鉴于迄今收到的可观认捐，会议对能够筹集这笔资金的信心增强了。联合国继续主张关注阿富汗安全部队中的问责机制，确保在冲突中保护平民和儿童，以及妇女和女童的特殊需要，将此作为过渡和过渡后安全框架的核心组成部分。联合国还主张不要脱离政治过渡(包括选举进程以及和平与和解)孤立地看待安全问题，也不要脱离经济和社会发展看待安全问题。

## B. 安全动态

13. 在5月10日的会议上，阿富汗-北约过渡进程联合委员会核准了过渡进程第三阶段，同时也承认，随着更多的容易发生冲突的地区进入由阿富汗全面承担安全责任的过渡进程，挑战可能会增加。5月13日，卡尔扎伊总统启动第三阶段，现在所有省会城市都已经参与该进程。在卡比萨、帕尔旺和乌鲁兹甘省的其余地区参与这一进程后，已有11个省完全进入分阶段移交安全责任的进程，现有75%的人口居住在实施这一过渡的地区。据认为，最初两轮过渡进程大致是按计划进行的。公共秩序没有出现显著恶化，过渡地区的季节性安全趋势也没有出现显著差异。

14. 联合国继续监测与民间行为体的工作、流动和安全有关的事件，特别是那些影响到联合国授权活动和方案交付的事件。2012年2月1日至4月30日期间报告的安全事件比2011年同期明显减少。这些数字与2010年更具有可比性。今年4月，共记录了1412起安全事件，与2011年4月(1969起)相比减少28%；3月份共记录了1099起事件，而2011年3月发生了1964起；2月份共记录了1032起事件，少于2011年2月发生的1394起。据评估，下降的原因可归结于多种因素，包括恶劣的天气条件、阿富汗和国际部队开展的成功努力，诸如加大逮捕和收缴藏匿武器的力度，一些塔利班领导人采取的在政治上更娴熟的态度，战斗人员对和平谈判和国际部队即将缩编的相关报导不知所措等。

15. 阿富汗70%以上的安全事故上发生在南部、东南部和东部省份，其中武装冲突和简易爆炸装置占大多数。自杀式袭击比去年减少，部分原因是阿富汗和国际安全部队开展的行动数次缉获自杀设备和炸药。2月共记录4起自杀式袭击，3月为5起，而2011年同期分别为9起和13起。4月份增至14起，但比起2011

年 4 月的 17 起仍有减少。然而，2012 年 4 月却在 1 个月之内发生了第一次的连环袭击，阿富汗全国仅有中部高地区域幸免。2012 年 5 月，据报告发生了 10 起自杀式袭击，而 2011 年 5 月则有 15 起。自杀式袭击正越来越多地为叛乱分子所使用。他们基本不抱存活希望，配备轻型和重型武器，围攻高级别目标。

16. 4 月 15 日在喀布尔、卢格尔、帕克蒂亚、楠格哈尔四个省协调发起的大规模的叛乱分子袭击就属于这种情况。这次袭击的目标包括国民议会、阿富汗安全部队的设施和政府大楼。几个国家的使馆也直接受到影响。据阿富汗当局提供的数据，共有 4 名平民被打死，32 人受伤；11 名阿富汗军人丧生，42 人受伤；叛乱分子则有 36 人死亡，1 人被捕。人们认为阿富汗安全部队已能越来越有效地应对此类事件。5 月 2 日，塔利班宣布发起代号为“阿尔法拉克”的春季攻势。声明敦促战斗人员尽量避免平民伤亡，将此作为“头等大事”，但随后列出袭击目标，包括高级政府官员、国民议会和高级和平委员会的成员，而根据国际法，这些人均为非战斗人员。5 月 2 日凌晨，在喀布尔一国际住宅区外发生自杀式汽车炸弹爆炸，塔利班声称对此负责。包括妇女和儿童在内的 8 名平民死亡，另有 11 人受伤。6 月 6 日，叛乱分子在坎大哈、法利亚布、巴尔赫和帕克蒂卡四省的民用区发动的袭击。其间共有 26 名平民死亡，67 人受伤。

17. 恐吓活动非常残酷无情，有影响力的政治和宗教领袖都成了暗杀目标。如 Mawlawi Rahmani 暗杀案一样，在各方的权力争斗中，犯罪分子的身份往往不明晰。约有一半以上的此类事件发生在南部省份，大部分在坎大哈，包括 4 月 28 日针对省长的袭击。当时那两名闯入省长办公楼的武装分子在枪战中丧生而使这起袭击败北。5 月 17 日，4 名武装人员对法拉省的省长办公楼发起袭击，但同样遭到失败。

18. 阿富汗安全部队，特别是阿富汗国家警察，也是袭击活动的对象。在针对安全部队发起的所有袭击中，约 70% 针对阿富汗国家警察。伤亡人数约 875 人，占安全部队人员伤亡事件总数的 70%，也是定点暗杀的最大受害者。

19. 在 2012 年底之前将阿富汗国家警察和阿富汗国民军的人数分别增至 157 000 和 195 000 的目标完成得比预定时间快。截至 5 月中旬，已有约 149 600 名警察和 194 500 名军人到位。为迎接在芝加哥召开的北约首脑峰会，协调和监察联合委员会安全常设委员会会议于 4 月 7 日核准了 2014 年后阿富汗安全部队的概念模型，设定了在 2017 年年底之前将警察和军事人员增至 228 500 人的目标。预计这个概念框架的进一步发展将考虑到不断变化的安全条件和要求。

20. 除了人数之外，不同安全部队的方向问题也一直是激烈辩论的主题，特别是警察是否需要明确的民事作用，进一步实现专业化，加强内政部的监督机制和机构改革等。4 月，该部推出了一项国家警察计划，其优先事项包括以社区为基础的警务工作，加强侦测和预防犯罪，保障人权，打击暴力侵害妇女和儿童的行

为等。该计划绘制了在 2014 年之前征聘 5 000 名女警的雄伟蓝图——而目前的女警人数仅有 1 370。4 月 10 日，内政部还推出了民主警务秘书处，负责协调社区警务倡议和与民间社会的联络，以改善警方的问责和应对能力。联阿援助团作为协调和监察联合委员会安全常务委员会的联合主席，继续大力支持这些努力。

21. 截至 5 月中旬，阿富汗地方警察继续扩编，在 65 个核实地点部署了 13 000 名人员。这些地方警力的重点都将放在防守上，并在诸多领域为稳定作出了贡献。对有种族或政治偏见的民兵的有罪不罚、审查、指挥和控制以及可能重新抬头的问题仍然存在强烈的担忧。联阿援助团继续就这些问题和侵犯人权的具体指控与内政部和美国军方接触。据记录，出现了几起显然涉及阿富汗地方警察人员的严重事件。3 月 26 日，据报告有一名美国士兵在帕克蒂亚被阿富汗地方警察成员打死；在 3 月 30 日一起类似事件中，有 9 名阿富汗地方警察人员被一名同事杀害；4 月，几名阿富汗地方警察成员被逮捕，据称他们有自杀式炸药背心。据报告，3 月 7 日，乌鲁兹甘省的阿富汗地方警察也发生了一起自相残杀事件；3 月 31 日，11 名阿富汗地方警察人员据说携带大量装备和武器投奔叛乱分子。

22. 更广泛而言，在所有安全部队，军事人员或穿制服的人杀害同事和国际同行的事件已经开始形成一种令人担忧的趋势。这包括 5 月 12 日一名阿富汗国家警察人员在赫尔曼德省杀害两名英国军人的事件和 3 月 26 日一名阿富汗国民军军官也在赫尔曼德省杀害两名英国士兵的事件。

23. 除负责守卫国际安全援助部队(安援部队)或外交设施的私人保安公司之外，其他这类公司应在 3 月 21 日将安保责任转交给由内政部控制的新成立的阿富汗公共保护部队。随着这一日期的临近，遂决定转向滚动实施，定于 6 月 21 日之前完成。这一过程进展比较顺利，虽然一些面临失去私人保护的私人公司和发展机构倾向于关闭。迄今已成立一批风险管理公司，以管理客户和新成立的公共保护部队之间的关系。

## 区域合作

24. 阿富汗和区域国家之间的政治对话和合作继续取得进展，2011 年 11 月在关于阿富汗问题的伊斯坦布尔会议“在亚洲心脏的安全与合作”上发起的进程为此奠定了基础。4 月 18 日，土库曼斯坦在阿什哈巴德主办了第二次高级官员会议。14 个参与国和联阿援助团派出的代表团审查了实施 7 项建立信任优先措施的实际步骤。5 月 26 日，一个事实上的驻喀布尔大使核心小组开会讨论 6 月 14 日喀布尔部长级会议的筹备问题。根据设想，联合国有关机构、基金和方案将参与这些建立信任措施。

25. 3 月 26 日至 27 日在杜尚别举行的第五次阿富汗问题区域合作会议重点确定各种区域需求的优先次序。与会者承诺采取“严肃认真和可衡量的步骤”，实施将于 7 月提交将在东京举行的阿富汗问题国际会议审查筹资的 17 个项目。

26. 3月30日,第五次上海合作组织地区安全问题副外长级磋商在北京举行。阿富汗是讨论的焦点,与会国就地区安全形势进行了深入交流。与会者一致指出,所有区域国家都需要加强合作,维护区域安全、稳定和发展。6月7日,上海合作组织宣布决定给予阿富汗观察员地位。

27. 4月27日在伊斯兰堡举行了阿富汗、巴基斯坦和美国高级官员核心小组第六次会议。会议成立了两个工作组,以促进和平努力:一个工作组将在常驻联合国代表团的层次上就安全理事会的作用开展合作;另一个工作组将为愿意与阿富汗政府开展谈判的塔利班高级官员提供可能的安全通道。

28. 我的特别代表继续把重点放在区域外联工作上,对印度、伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦、塔吉克斯坦、土耳其和乌兹别克斯坦进行了正式访问。他在第五次阿富汗问题区域合作会议期间会见了伊朗伊斯兰共和国和塔吉克斯坦总统,并出席了4月16日和17日在维也纳举行的中亚边境安全倡议会议部长级会议。这次会议的重点是边境安全对打击贩运、有组织犯罪和非法移民的重要性。5月14日,他还与欧洲安全与合作组织政治事务和安全委员会举行了讨论。在所有会议上,他都强调指出了区域合作对于加强阿富汗稳定的重要性,并反复提及阿富汗境内非法种植的毒品所构成的威胁。

29. 为寻求具体的解决方案,在联合国毒品和犯罪问题办公室的支持下,阿富汗及其邻国区域禁毒方案于3月14日在维也纳举行了第一次指导委员会会议。阿富汗、伊朗伊斯兰共和国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、巴基斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦的代表赞同优先行动,包括有针对性的跨界行动,并加强其执法部门和司法机构之间的业务网络。该区域方案还支持阿富汗、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦于6月1日在杜尚别举行第一次三方部长级会议。这一新的次区域合作框架效仿阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦的三角合作举措。

### 三. 人权

30. 根据联阿援助团的记录,2月1日至4月30日的平民伤亡人数为1322人(396人死亡和926人受伤),比2011年同期记录的伤亡人数1797人(678人死亡和1119人受伤)减少。大部分平民伤亡(1029人(78%))仍归咎于反政府分子。亲政府部队造成的记录伤亡人数为136人(10%)。157人(12%)的伤亡无法归咎责任。反政府分子造成的平民伤亡总数为286人死亡和743人受伤,与2011年同期(395人死亡和706人受伤)相比下降了7%。亲政府部队造成66名平民死亡和70名平民受伤,与2011年同期(209人死亡和252人受伤)相比减少了70%。

31. 虽然平民伤亡总数下降,但包括专门针对平民手段在内的一些手段增多,特别是反政府分子使用简易爆炸装置。根据联阿援助团的记录,从2月1日至4月30日,此类装置造成的平民伤亡人数为417人(122人死亡和295人受伤),与2011

年同期相比增加了 6%，2011 年的伤亡人数为 392 人(130 人死亡和 262 人受伤)。造成平民伤亡的第二大主要原因是，反政府分子认为支持政府或国际军事部队的非战斗人员遭到定点杀害。根据联阿援助团的记录，定点攻击导致 91 人死亡和 30 人受伤，与 2011 年同期相比增加了 63%，2011 年的伤亡人数为 74 人(58 人死亡和 16 人受伤)。

32. 尽管亲政府部队的行动造成的平民伤亡人数减少，但空袭导致平民死亡继续引起关注。在 6 月 6 日的一起此类事件中，包括 9 名儿童在内的 18 名平民在洛加尔省的一次空袭中丧生，当时，一架国际军事部队的直升机向反政府分子藏身的一处民宅开火。此外，3 月 23 日，一名美国军人因该月早些时候在坎大哈省的两个小村庄枪杀主要为妇女和儿童的平民，被一美国法庭指控犯有 17 项谋杀罪。随着安全过渡以及阿富汗部队发挥越来越大的主导作用，当地安全机构需要在国际支持下，通过采取设立减少平民伤亡中心等举措，在其业务活动中形成平民保护和问责机制的制度。

33. 阿富汗的监狱服刑人口继续大量增加，给设施和工作人员带来压力。1 月，中央监狱局从司法部转入内政部，引起关注，主要是因为省一级的监狱长被认为向当地警察局长负责。3 月，内政部长发布了一道内部命令，重申该机构在业务方面的独立性。在报告所述期间，联阿援助团在 16 个省向国家安全局人员以及警察提供人权培训。联阿援助团还继续开展羁押观察方案，视察了国家安全局、警察和中央监狱局管理的 80 多个设施，以重新评估与冲突有关的被拘留者的待遇。3 月 19 日，安援部队宣布已重新认证了阿富汗的 13 个拘留设施，并在当局采取了防止虐待的补救行动后，恢复了移交活动。联阿援助团 2011 年 10 月发表了题为“在阿富汗羁押的与冲突有关被拘留者所受待遇”的报告，此后停止了向 16 个设施的移交活动。

34. 3 月 26 日，阿富汗向负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表提交了年度进展情况报告，说明了执行防止招募未成年人行动计划及其关于性暴力问题和杀害与残害儿童问题的各附件的情况。政府在防止招募儿童和其他严重侵犯人权行为方面取得了进展，但反政府分子继续利用儿童。报告的绑架、性暴力和拒绝人道主义援助准入事件出现了下降。但在另一方面，反政府分子越来越多地针对教育机构发动攻击，这日益令人关注。5 月 7 日，反政府分子在楠格哈尔省放火焚烧了一所女子中学。5 月 1 日和 8 日，叛乱分子袭击了帕克蒂卡省教育局长的车队。在第二起袭击事件中，5 名平民死亡，7 人受伤。近来，由于叛乱分子的恐吓，加兹尼省 20 多所学校被迫关闭。

35. 联阿援助团继续注意到，促进和保护妇女权利方面的问题日益令人关注。暴力侵害妇女事件依然盛行，妇女在充分享受其经济、社会及文化权利方面继续面临挑战。联阿援助团注意到，司法官员把离家出走作为犯罪处理，暗示意图与人通奸，尽管刑法典中没有规定这样的罪行。卡尔扎伊总统在 3 月 11 日庆祝国际



妇女节的活动中，重申政府致力于促进宪法保障的性别平等和基本自由，特别值得欢迎。为这一节日发布的一道政令赦免了离家出走的一些女性囚犯。政府为增强践行关于妇女与和平与安全的安全理事会第 1325(2000)号决议各项原则的承诺，在联合国和国际伙伴支持下，通过技术工作组和多部门协商，加强了国家一级的对话，预计终将制定执行决议的行动计划。

36. 联合国就《消除暴力侵害妇女行为法》与人民院妇女委员会以及民间社会举行了协商，并依照该法的规定，为在中央和地方各级建立消除暴力侵害妇女委员会继续与妇女事务部合作。

#### 四. 喀布尔进程的 implementation 情况和援助的协调一致性

37. 国际社会和阿富汗政府集中关注实质性参与 7 月 8 日将在东京召开的阿富汗问题国际会议的筹备工作。东京会议应使 2011 年 12 月波恩会议明确表达的各项喀布尔进程承诺、政治声明和支援保证具体化，还应重申国际社会和阿富汗在过渡期后的转变十年(2015–2024 年)中的伙伴关系。东京会议旨在谋求长期和可预测的国际经济、发展和治理援助，以及区域经济合作。相互问责将得到强调，包括商定一个后续机制，以便作为合作与支援的先决条件定期审查阿富汗和捐助方的长期承诺。

38. 阿富汗政府编写了题为“支持阿富汗实现自力更生”的文件，世界银行编写了另一份题为“过渡期经济”的文件，这两份文件将一起提出阿富汗至 2024 年提高自力更生能力的经济战略。阿富汗政府打算在东京会议前的协调和监察联合委员会会议上使其文件得到认可。

39. 5 月 29 日，16 个民间社会伞式组织在喀布尔召开会议，讨论民间社会在东京会议上的立场。来自所有 34 个省的代表讨论了过渡时期的可持续发展、加强妇女权利和司法救助以及民间社会参与发展进程的形势。30 名代表当选参加在东京会议前一天举行的会外活动；2 名代表将在主要会议上发言。民间社会联合工作组为这些活动提供了便利。

40. 同时，联合国难民事务高级专员办事处(难民署)和日本政府正筹备在 7 月 7 日举行一个平行活动，重点关注阿富汗的国家重返社会战略。它是阿富汗难民问题区域解决方案战略的阿富汗部分。在 48 个回返人口密集的地点试行的这一社区办法将为今后的可持续重返社会与发展活动提供一个模式。

41. 阿富汗外交部长扎尔枚·拉苏尔 5 月 6 日在外交部主持了一次联合国在阿富汗各机构的负责人与阿富汗政府之间的会议，会议重点是联合国在阿富汗的一致性问题。这是政府与所有 27 个联合国机构、基金和方案的代表讨论这一伙伴关系的第一个会议。我的特别代表强调，在阿富汗当局对安全、治理和发展议程掌

握更大自主权的同时，联合国致力于支持实现国家的优先事项。大家商定定期召集这一会议，作为持续对话的论坛。

## 五. 治理和法治

42. 在东京会议前制定的一系列治理指标以先前在喀布尔会议和伦敦会议确定的基准为基础，重点关注对交付国家优先方案至关重要的具体步骤。这 17 项指标着重地方代表权、反腐败、经济治理、司法、预算规划与执行以及能力建设方面的挑战。国际社会和阿富汗政府正在联阿援助团的推动下，讨论如何最好地支持实现这些极其重要的改革。采用国际货币基金组织关于喀布尔银行的基准也依然是捐助方的一项关键要求。

43. 在 5 月 13 日召开国际社会透明度和问责制工作组会议期间，监测和评价委员会报告其 40% 的问责制与透明度基准得到执行，另有 40% 的基准取得了重要进展。虽然报告表明该机构有能力交付成果，但成功将取决于处理有罪不罚所需的坚定政治意愿。6 月 3 日，提名委员会推荐法国的埃娃·若利和孟加拉国的哈桑·乔杜里取代监测和评价委员会已辞职的两名国际成员。总统办公室正在审查该提议。

44. 考虑到国际社会关切的问题，修改关于法律和司法的国家优先方案的工作在继续进行，重点是管理结构和司法救助。联阿援助团将与各利益攸关方紧密合作，制订加强警察与司法部门特别是检察长办公室合作的战略。

45. 被喀布尔会议确定为立法优先事项的《刑事诉讼法》草案现已提交给国民议会。4 月启动了对《刑法典》的修订与合并。审查需求已至少强烈呼吁了两年。为与《联合国反腐败公约》保持一致，需要做出若干修正。

## 六. 发展和人道主义援助

46. 经过一个严冬，通常在 3 月至 6 月间出现的骤发洪水 2 月就已开始，126 个县三个月内发生山洪 173 起，给居民带来严重影响，共有大约 206 人死亡，82 人受伤，超过 11 万人流离失所，1.25 万户住家被摧毁或损坏。受灾社区的基础设施和经济活动更是大受影响。在国家灾害管理委员会的框架内进行的人道主义应急工作，重点放在经评估存在最大风险的 20 个省。与此同时，对 2011 年缓发干旱的响应工作仍在继续，将一直持续到 9 月小麦收获时。

47. 根据收成预估，阿富汗大部分地区的收获预计都属正常，但受灾地区的农村社区由于资产被干旱、严冬和春涝消耗殆尽，可能面临粮食短缺。4 月，世界粮食计划署完成了在阿富汗的第一个粮食换资产战略，重点是减少灾害风险。主要

目标是通过应对突发事件，不仅满足紧急需求，而且恢复生计、改善生产性资产和加强社区复原力。

48. 负责人道主义事务的副秘书长兼紧急救济协调员瓦莱丽·阿莫斯于5月8日至11日访问阿富汗，在喀布尔和巴尔赫会见了阿富汗不同对话方，包括因为冲突和自然灾害而流离失所者。她被广泛的人道主义需求所震撼，并强调不论现在还是在越来越不确定的未来，人道主义援助准入和公正交付都是冲突期间的一项义务。2012年联合呼吁所寻求的4.37亿美元，在近年中时只有25%到位，与2011年5月相比大幅减少，当时联合呼吁寻求的6.79亿美元有52%到位。应急基金迄今未收到供资。

49. 5月2日和3日，关于阿富汗流离失所情况的会议(支持自愿回返、可持续重返社会和援助东道国的阿富汗难民解决方案战略国际会议)在日内瓦举行。会议由瑞士政府和难民署共同主办，约有47个国家的代表出席，正式推出了阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦三国政府与难民署商定的多边合作和协调综合框架。这一战略于2月得到总统背书，3月又获第一副总统穆罕默德·法希姆和各大部长支持，着重在三个支柱领域开展协调式参与，即(a)支持自愿遣返、(b)可持续地重返社会和(c)援助东道国，国际社会必须通过持久和实际的支持承诺给予支撑。会议联合公报确认了缩小人道主义援助与可持续发展之间的差距的重要性。

50. 冲突所致境内流离失所者继续增加，2012年前四个月共有超过8.7万阿富汗人流离失所，比2011年同期增加17%，比2010年同期增加60%。截至4月30日，阿富汗境内流离失所者估计超过40.8万人。难民署和阿富汗当局正在开展流动分析和数据清理工作，以提高报告和应对方案的准确性。

51. 3月29日在喀布尔，难民和遣返部长与国际移徙组织总干事签署了关于建立合作框架、增强该部能力的谅解备忘录，内容包括重点关注移民权利，以及向回返者、境内流离失所者和弱势群体提供服务 and 援助。

52. 继阿富汗工作人员成功进行能力建设之后，随着阿富汗地雷行动协调中心最后一批国际技术顾问于4月离职，地雷行动的协调工作已转交给清一色的阿富汗人。如果有要求，留下的一个小型联合国地雷行动服务处仍可监测和评估捐助方供资情况并向阿富汗地雷行动协调中心提供支持。政府于3月请求《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》缔约国延长其拆除境内所有杀伤人员地雷的2013年最后期限(即加入《公约》后的第十年)，并连同请求提交了确保阿富汗到2023年无地雷的工作计划；延迟的原因包括供资问题、不安全局势、报告发现以前未知的雷区、以及缺乏雷区地图和文献资料。目

前仍有 100 多万阿富汗人生活在地雷污染区 500 米内，33 个省有近 6 000 个地雷污染场所，只有代昆迪省无地雷。

## 七. 禁毒

53. 联合国毒品和犯罪问题办公室于 2012 年 4 月发布鸦片风险评估，预测 2012 年阿富汗鸦片种植将有增加，主要位于该国西部和东部的九个省，即古尔、赫拉特、卡比萨、巴德吉斯、法拉、库纳尔、楠格哈尔、乌鲁兹甘和巴达赫尚。主要位于中部、北部和东南部的 15 个省可能会保持无罂粟状态。古尔 2011 年无罂粟，但能否延续取决于根除努力。南部的坎大哈和赫尔曼德仍是种植量占多数的两个大省；虽然预计坎大哈会有所减少(2011 年种植罂粟 27 213 公顷)，但赫尔曼德没有预见的重大变化，去年种植 63 307 公顷，几乎占全国总种植面积的一半。

54. 自 3 月以来，政府牵头在许多省份继续开展行动。因此，最终产量数字将取决于根除努力。初步数据显示，已有 1 万多公顷罂粟被铲除，比 2011 年同期增加 165%。最终评估将利用卫星图像和航拍数据进行。

55. 5 月 28 日至 30 日，毒品和犯罪问题办公室执行主任尤里·费多托夫访问阿富汗，与禁毒部一道推出 2012-2014 年毒品和犯罪问题办公室阿富汗国家方案。该方案估计预算为 1.17 亿美元，目的是通过加强刑事司法系统和政府禁毒努力，为稳定和发展作贡献。四个次级方案的重点分别是研究、政策和宣传，执法，刑事司法，以及健康和生计。毒品和犯罪问题办公室侧重于在所有国家优先项目中建立禁毒监测机制，以确保这个问题成为政府各部门的主流，不仅包括安全和农业，还包括健康和教育。相关职权范围已经商定，将列入协调和监察联合委员会下一次会议议程。

## 八. 特派团支助

56. 考虑到过渡期间的要求，联阿援助团目前正在审查其活动和态势，以便优化资源，更集中地在优先核心任务领域开展活动，同时力求继续在足够广泛的地域范围内努力交付任务，因为总部要求大幅削减 2013 年预算，以符合大会核准的 2012-2013 两年期拨款总额。这一过程还将借鉴我 2012 年 3 月的报告(A/66/728-S/2012/133)中列出的联合国、阿富汗政府和会员国在 2011 年全面审查期间提出的建议和相关讨论。

57. 到 2013 年 1 月，联阿援助团将关闭八个省级办事处，并尽可能地从区域基地开展活动。在作出这一决定之前，已与联合国各机构、基金和方案就未来联合国在阿富汗的存在进行磋商。其结果是，目前位于扎布尔和古尔的联阿援助团房舍将在 6 月 30 日前分别移交给阿富汗政府和联合国项目事务厅。位于巴德吉斯和尼姆鲁兹的房舍将予关闭。关于代昆迪、乌鲁兹甘、塔哈尔和萨尔普勒这其他

四个办事处的最后安排，目前正在继续与合作伙伴讨论，将于年底前搞定。关闭办事处将带来大量节余，但还需要查明更多的节余，才能满足预计的削减。

58. 联阿援助团继续努力完成先前计划的对核心基础设施的投资，以确保维持联合国对工作人员的安保和安全业务标准。巴尔赫和巴米扬区域办事处的建造工作预计于秋天完成，升级后的朱兹詹办事处已于4月1日重新开放。昆都士办事处在2月房舍遇袭后，目前正采取初步措施，逐步将国际工作人员临时调往那里，以期稍后搬去另一个合适地点。

59. 考虑到所需人员配置的态势和分布，我的特别代表还计划以战略性的方式进行人员裁减。艰苦工作地点的征聘和留用仍具挑战，对于实务人员尤其如此。

## 九. 意见

60. 鉴于安全局势、人类发展、民间社会和阿富汗体制框架方面的情况，允许在一定程度上持谨慎乐观的态度，但绝不能轻视挑战的严重性。由于部队缩编，而且发展援助预期会减少，因此令人无法肯定取得的进展能否持续。阿富汗的有些人类发展指标是全世界最差的。在这样一个国家中，可以预料会出现严重的经济影响、失业甚或更巨大的人道主义需要，至少在短期和中期会如此。威胁稳定的挑战依然是多方面的：叛乱、有罪不罚、腐败、犯罪、越来越严重的麻醉品生产和贩运。过渡可以是调整和安排轻重缓急的一个机会，但也可能非常棘手，或许导致昔日给这一国家带来混乱的不稳定趋势再度卷土重来，特别是在与族裔分裂交织在一起的情况下。因此，当今的优先事项是在国内形成政治上的共识，并且对相互承诺以及长期的国际参与和支持抱有信心并做到可以预测。

61. 2012年在芝加哥举行的北约首脑会议支持国际部队缩编的时间表，同时为阿富汗机构在保护民众方面发挥主导作用持续提供支持。会议还确认，北约-安援部队的任务将从作战转为培训和援助。越来越多的战略伙伴关系协议加强了这一战略，而且双方作出了承诺。在规划时，必须以保护平民和安全部队的问责制为核心。这既是国际义务，也是在阿富汗境内加强政府合法性的重要因素。更广泛地说，目前迫切需要建立长期的治理和发展援助框架。除了6月将在喀布尔举行部长级会议和加强协调区域合作努力之外，我还期待7月将在东京举行的国际会议和关于2014年后的社会经济承诺的讨论。

62. 2月1日至4月30日期间，安全事件和平民伤亡减少，令人欣慰。但6月6日，在法利亚布、坎大哈、帕克蒂卡和卢格尔发生自杀式袭击、简易爆炸装置和空袭，造成44位平民死亡，其中包括10名儿童，另有69位平民受伤，成为2012年以来平民死亡人数最多的一天。

63. 我再次要求反政府分子停止使用不人道并且滥杀滥伤的人控简易爆炸装置。此外，我深感不安地注意到蓄意杀害平民以及不断对学校 and 教师采取暴力行动的

事件在增加。这种行为无视保护平民(特别是儿童)和民事机构的义务,违反国际人道主义法和人权法。

64. 自从开始目前的武装冲突以来,支持政府的部队用空袭炸死的平民人数超过其使用的任何其他手段,联阿援助团对此表示关切。我在5月举行的北约首脑会议上指出,需要加强保护平民的努力,并赞赏地注意到政府和安援部队在继续审查程序,以便更有效地避免平民伤亡,包括在空袭时避免平民伤亡。

65. 政府应该在国际支持下,继续努力加强合法性,注重安全成果的可持续性,包括为此支持建立一个关于拘留问题的有力法律框架,并建立行政拘留或关押的法律制度,同时明确规范阿富汗部队进行特别行动、审问和拘留的法律框架。要对地方安全举措进行认真的监督和检查。我赞扬为指导警察正确履行执法职能所作的努力。

66. 和平进程的步伐总是缓慢和不那么整齐划一的。尽管会有曲折,但各方必须保持接触,建立信任。我欢迎任命 Salahuddin Rabbani 担任高级和平委员会的主席,支持他在中央和地方各级强调基础广泛和包容各方的和平进程。妇女必须在争取和平与和解的过程中发出更响亮的声音,具有更突出的作用和地位,并能够真正影响这些努力取得的成果。联阿援助团随时准备根据要求支持并促进阿富汗内部包容各方的建设性政治对话。

67. 区域为建立信任、营造稳定和经济繁荣采取了广泛的双边和多边举措,我对出现的这种积极势头感到鼓舞。我欢迎伊斯坦布尔进程取得的进展,并欢迎努力根据轻重缓急采取能够建立信任并对民众生活和繁荣产生真正影响的具体行动。我注意到阿富汗政府发挥领导作用,切实筹备在喀布尔举行的部长级会议。联合国和我的特别代表将继续参与并提供必要支持。第五次阿富汗问题区域合作会议对17个项目作出了轻重缓急的安排。这是一个积极的情况,应该在东京举行的会议上给予应有的关注。

68. 下一轮选举对促进和平的政治过渡非同小可。人们已在这一问题上给予很多的关注。阿富汗当局和阿富汗人民在进行选举和确定选举框架(这要求各政党都同意)方面都具有主导作用。我欢迎独立选举委员会开展的磋商工作,并希望能够随着新立法的通过建立共识。联合国将以其广泛的国际经验,在建设地方的技术能力、建立可持续制度、协调国际援助和提供咨询意见方面充当积极伙伴。为了帮助选民作出知情的政治选择,应该而且欢迎对关系到阿富汗未来的重要问题开展热烈讨论。

69. 过渡为进行重大调整提供了机会,民事机构发挥的作用越来越突出。但是,必须细致规划和筹备这项工作。例如,省重建小组在国以下各级提供了重要的后勤和财政援助,绝不能因它们的演变而使地方政府的资助和援助消失。国际部队大规模撤离后产生的巨大影响可能会使非法经济(特别是以麻醉品为基础的非法

经济)对那些有庞大客户体系要维持的人更有吸引力。处理这一对国家政体具有如此腐蚀力的问题不仅需要地方当局的政治意愿,而且需要国际社会的政治意愿。

70. 有效的相互问责对长期支助至关重要。捐助方必须避免提出不现实的要求,承认机构现有的能力限制。但是,要使捐助方不退却,就必须作出真正的努力,惩治犯罪,处理有可能败坏政府机构和框架的腐败盛行问题。监测和评价委员会正处于重要关头,需要国家和国际予以支持和关注。

71. 目前正在开始对联合国今后在阿富汗的作用进行非正式讨论。虽然联合国将尽其所能支持阿富汗,但很难满足所有预料的需求。必须认识到联合国的独特作用及其专门知识和经验领域。需要对国际支持阿富汗的总框架以及联合国在预算允许的范围内在其中发挥的作用取得广泛的共识。

72. 将在东京举行的会议必须明确指出阿富汗的发展和社会需要不会被抛弃。在阿富汗力求于 2014 年后实现财政和经济可持续之时,必须对长期支持阿富汗、阿富汗的自力更生战略及其国家优先方案作出具体承诺。迄今为止,筹备工作主要关注的是有效、问责和可持续的治理。此刻,联合国正在协助在东京会议期间,举办一个大型的民间社会活动。我强调必须在大会上听取阿富汗男女民众的不同声音,将有关妇女和国家性别平等的问题包括在内。过去十年中,一个有活力的民间社会是取得进展的重要标志之一。必须铭记以往因缺乏对阿富汗的持续支持而付出的沉重代价。突然减少援助会危及取得的成就,而且有可能增加人道主义需求。可预测性和广泛参与对今后有效规划和建立信心至关重要。

73. 我要感谢我的特别代表扬·库比什及其两名副手,并感谢联阿援助团的所有成员和联合国在阿富汗的所有本国人员和国际人员。感谢他们在非常艰苦的条件下忠于职守的献身精神。