



大会
第六十六届会议
议程项目 38
阿富汗局势

安全理事会
第六十六年

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 65/8 号决议和安全理事会第 1974(2011)号决议提交的，安理会在其决议中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 2011 年 9 月 21 日我上次报告(A/66/369-S/2011/590)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。本报告还摘要说明了政治和安全领域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. 9 月 20 日，高级和平委员会领导人、伊斯兰促进会主席、阿富汗前总统布尔汗努丁·拉巴尼被一名冒充塔利班和平使者的自杀炸弹手所暗杀。这件事具有严重的政治和安全影响。暗杀责任至今不明，没有任何人发表正式声明宣布对此事负责。包括国民大会在内各方均呼吁国际合作以调查这次袭击事件。
4. 拉巴尼先生的身亡，标志着针对以前属于北方联盟的人士或与北方联盟关系密切人士进行一系列高调暗杀活动达到了高潮，加剧了国内政治角力，削弱了派

* 由于技术原因于 2011 年 12 月 16 日重新印发。



系和种族群体之间的信任。该事件引发了对重大问题的辩论，例如和平进程前景、高级和平委员会的工作、与巴基斯坦的关系以及与美国的战略伙伴关系。据观察，伊斯兰促进会里出现了激烈的政治姿态，该党是以塔吉克族为主的网络，拉巴尼作为创始人，对该党具有某种影响力。

5. 在此次袭击中，阿富汗和平与重返社会方案负责人 Mohammad • Masoom Stanekzai 受重伤，但现已恢复行使职责。2011 年 10 月底，2 974 名重返社会者加入 28 个省级建设和平委员会的阿富汗和平与重返社会方案。然而，拉巴尼先生的身亡，对更广泛的和解进程产生了不利影响。

6. 11 月 16 日至 19 日，在喀布尔召开了传统的支尔格大会，来自全国各地约 2 000 名代表出席了会议。会议初步设想讨论拟议的阿富汗和美国之间的战略伙伴关系，但在拉巴尼先生身亡之后，会议重点扩大了，包括审议和平进程的前景。在传统的支尔格大会上，重申了高级和平理事会的任务，要求政府任命一名新的委员会主席。会议还主张只和已知的反叛运动合法代表谈判，并指出，为了和平进程取得成功，需要得到巴基斯坦的真诚合作。

7. 11 月 3 日，在喀布尔成立了新的权利与正义党。该党由领导理事会、而不是一位主席负责，理事会由一些知名的政治家和民间社会活动家组成，包括前内政部长哈尼夫 • 阿特马尔以及阿富汗独立人权事务高级专员西玛 • 萨马尔。11 月 11 日，大多数成员为乌兹别克人的云柏斯党参加了一个新的政治联盟，即民族阵线。其中主要是哈扎拉族人组成的伊斯兰统一党以及促进会几个有影响力的人。促进会在即将举行的党的会议上，将决定是否加入这个新的联盟。

8. 国民议会再度活跃起来，10 月 8 日，国民议会人民院(下院)达到了法定人数，结束了选举后长达一年之久的分歧。支持法治联盟成员在抵制议会会议近 5 个星期之后，重返国民议会。10 月 15 日，下院批准了一笔 51 万美元的补充预算的请求，对喀布尔银行进行资本重组。下院还确认了国家安全局局长、中央银行行长以及监督宪法执行情况独立委员会成员的任命。至少有 7 名代理部长以及最高法院 3 名新法官仍需得到确认。

9. 在传统支尔格大会召开之前，关于其法律地位及其是否符合要求，是否行使《宪法》界定的支尔格大会的权威等问题，一直存在争议。国民议会担心该大会将寻求超越人民院的权威，批准或拒绝某些国际协定，因此通过了一项决议反对召开这次活动。卡尔扎伊总统在致开幕词时，平息了这样的顾虑，他解释说，目的是征求意见，如果有任何建议，可正式提交国民议会审议并供其作出决定。

10. 传统支尔格大会支持政府打算在充分尊重阿富汗主权的基础上与美国缔结战略伙伴关系协定。大会的建议也赞成卡尔扎伊总统在致开幕词时所作的保留，即反对外国军队进行夜袭和挨家挨户搜查，也反对设立不受政府控制的拘留中

心。最后，正如总统已经做出的保证一样，会议向邻国保证，在阿富汗的任何外国军事存在只能在阿富汗境内开展活动。

B. 安全方面的事态发展

11. 联合国继续监测全国范围内与平民的工作、流动和安全有关的安全事态，及其对联合国开展授权活动和方案拟订的影响。受到季节性趋势影响，2011年9月、10月和11月与前三个月相比，涉及安全的事件有所下降，分别为1 754、1 509和1 416起。事件发生率也低于2010年同期，2010年9月有2 284起，数字之所以高得离谱，其部分原因是议会选举；10月为1 790起，11月则为1 591起。本季度的趋势，应结合头11个月的背景看待，时至11月底，2011年与安全有关的事件每月平均数为1 995起，比2010年头11个月增加21%。

12. 武装冲突和涉及简易爆炸装置的事件仍占此类事件的大多数，占本报告所述期间事件总数近65%。军事活动和叛乱活动的重点已从南部转移到东南部，尤其是东部地区省份以及在东部的库纳尔省。其部分原因是赫尔曼德省的叛乱活动被打乱了，另一部分原因是当地叛乱分子在边境地区的举措。

13. 2011年9月发生了13次自杀式袭击，10月14次，11月9次，其中有9次是复杂式袭击。虽然这符合以前的趋势，但所针对的地点和个人却引起公众广泛注意。比较引人注目的包括：袭击国际安全援助部队(安援部队)在潘杰希尔省的省级重建队事件，当时一辆自杀式汽车炸弹袭击了在喀布尔南部的安援部队，炸死了13名军事人员和文职人员；设在赫拉克机场附近的一家与安援部队签约的国际物流公司遭到复杂式自杀袭击，事件发生时，造成机场暂时关闭。这些袭击显示叛乱份子试图证明其在地域有多大范围。12月6日，在喀布尔和马扎里沙里夫发生了袭击事件，造成参加宗教仪式的数十名阿富汗平民的死亡，联合国对此表示强烈的谴责。尽管存在威胁，但针对传统的支尔格大会的安全事件很少：11月9日在帕克蒂亚，当地区管理理事会大院选举代表之时，发生了一起袭击事件；在大会期间，有人发射了两枚火箭弹，对附近邻里造成轻微损害，1人受轻伤。叛乱分子继续开展恐吓运动，包括定点暗杀政府高级官员、安全部队成员以及地方有影响力的政治和宗教领袖，暗杀数量与2010年相同。暗杀的重点已从南部转移到东南部和东部地区，占暗杀总数的65%以上。

14. 直接影响到联合国工作人员的重大事件是10月31日在坎大哈发生的一起复杂式袭击。联合国难民事务高级专员办事处大院有3名联合国本国工作人员身亡，两人受伤。没有其他的工作人员由于为本组织工作的直接后果而遭杀害或受伤。有一名本国工作人员遭到叛乱分子短时间的绑架，后获释并未受到伤害。然而，人道主义和发展工作的业务环境依然不稳，联合国本国工作人员和非政府组织的工作人员仍遭受叛乱分子和犯罪分子的恐吓。

15. 卡尔扎伊总统与在国家以下各级进行认真协商后，并根据阿富汗-北约联合过渡委员会的建议，在 11 月 27 日国家安全委员会会议上批准了将保安责任移交阿富汗控制第二阶段所涵盖地区的名单，并又增加了一个地区。据估计，一旦此一阶段完成，阿富汗一半以上人口会居住在开展过渡进程的地区。在本报告所述期间，从 2011 年 7 月开始的过渡第一阶段所涉地区安保责任已移交阿富汗，在这些地区公共秩序没有明显恶化。这些地区发生的安全事件没有表现出与季节趋势的明显差别。据报，阿富汗国家安全部队(阿富汗安全部队)加强了行动的次数和级别，其中一些行动没有得到任何援助，尽管国际部队提供的后勤支援仍是这些努力的重要组成部分。

16. 在 10 月 29 日举行的阿富汗-北约联合过渡委员会会议上，过渡协调委员会主席指出，里斯本会议作出的承诺仍在落实中：分阶段撤军已开始；喀布尔进程注入了新的活力；为建立战略伙伴关系的筹备工作顺利进行。目前国际社会普遍认识到，安全方面的进展有可能受到脆弱的社会经济发展和薄弱的治理的损害，因此，需要对安全和非安全问题采取平衡办法。联合国阿富汗援助团(联阿援助团)在促进和鼓励安援部队、捐助方和阿富汗政府之间协调一致方面可发挥促进和推动作用，以确保治理、法治与发展的中心位置，这些都是保障安全过渡不可缺少的组成部分。

17. 联阿援助团继续监测以社区为基础的安全举措，并提供咨询，这些举措包括组建阿富汗地方警察、重要的基础设施保护方案以及其他继续增加的地方防卫举措。目前，在内政部批准的 56 个地点部署了 9 000 多名阿富汗地方警察。虽然这些地方防卫部队对一些地区的稳定作出了贡献，但该方案仍有争议，因为有可能产生与以下问题有关的后果：侵犯人权、减少对平民的保护、有罪不罚、甄别、指挥和控制以及抱有族裔或政治偏见的民兵死灰复燃的风险。联阿援助团已就这些关切以及具体指控与有关当局联络，并获悉将加强严格监督的努力。

18. 解散私营保安公司，并代之以政府控制的公共保护部队进程正在进行中。一项进行了 6 个月的调查发现，存在一些与能力相关的问题，尤其包括是否具备财务和法律方面的能力来管理大型安保项目。内政部现已为公共保护部队新设了副部长的职位，得到了安援部队和国际捐助者方的支助，一个特别工作队将在 2012 年 3 月，即建议私人保安公司解散的日期，完成这项工作。公共保护部队的创建是阿富汗政府承担安全领导责任的又一迹象；应当注意确保公共安全保护部队取代私人安保公司的进程不会对阿富汗全国各地的发展和援助项目产生不利影响。

19. 11 月 30 日，协调和监察联合委员会成员们维持了安全常设委员会会议 6 月 28 日达成的协议，即把阿富汗国家警察的人数从 134 000 人增加到 157 000 人，把阿富汗国民军的人数从 171 600 人增加到 195 000 人。也同意关于加快努力，使警察队伍专业化，并在内政部推行体制和行政改革的协议。

C. 区域合作

20. 区域和国际行动者对加强区域合作表现出更大的兴趣，阿富汗政府继续加强了与邻国以及更广泛区域的对话与合作。11月2日，在土耳其和联阿援助团的推动下，阿富汗外交部长扎尔枚·拉苏尔和土耳其外交部长阿赫梅特·达武特奥卢共同主持了“阿富汗问题伊斯坦布尔会议：亚洲心脏地带的安全与合作”，在此之前，即10月9日和22日，分别在奥斯陆和喀布尔举行的筹备会议。在这次会议上，13个与会国通过了“为实现阿富汗的安全与稳定的区域安全与合作伊斯坦布尔进程”这14个国家包括：邻国、近邻国家和盟国本区域的国家，并得到22个作为观察员参加的其他国家、机构和组织的欢迎和支持。“伊斯坦布尔进程”重新肯定了区域合作的一般原则，而且还包括了供该区域各国审议的具体的建立信任措施清单。会议请阿富汗政府在2012年1月分发一份概念文件，概述将于2012年6月在喀布尔举行后续部长级会议的议程。还请阿富汗政府在6月喀布尔会议之前，从技术层面主持筹备会议。

21. 对拉巴尼先生身亡责任的猜测，对阿富汗和巴基斯坦的关系产生了负面影响。伊斯坦布尔会议之前，即11月1日，举行了土耳其、阿富汗和巴基斯坦三方会谈，会议大致讨论了如何解决这一关切以及重建两个邻国之间关系的问题。除其他事项外，会议一致认为，阿富汗和巴基斯坦将建立一个合作机制，调查暗杀拉巴尼先生事件。

22. 为了筹备即将在伊斯兰堡召开的阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦三国总统首脑会议，2011年10月16日，这3个国家的外交部副部长在德黑兰举行会议。2011年11月7日，在圣彼得堡举行了上海合作组织(上合组织)政府首脑理事会第10次会议。会议还包括作为观察员的阿富汗、印度、伊朗伊斯兰共和国以及巴基斯坦等国代表团。取得的积极成果包括俄罗斯承诺为中亚-南亚电力贸易和输电项目支付5亿美元，把土库曼斯坦、塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦输电线连接至巴基斯坦和阿富汗。

23. 10月4日，卡尔扎伊总统签署了阿富汗和印度之间的伙伴关系协议。该协议涵盖政治和安全合作；贸易和经济合作；能力建设和教育；社会、文化和民间社会的关系。该协议将在伙伴关系理事会框架下执行，由两国外长担任主席的理事会每年召开会议。

24. 10月27日，阿富汗-塔吉克斯坦“能源桥梁”正式启用。这包括塔吉克斯坦Sangtuda水力发电电厂与阿富汗巴格兰之间建立一条输电线。根据协议，该输电线将向阿富汗北部省份供电直至2015年。9月29日，阿富汗商业和工业部和哈萨克斯塔紧急情况部签署了关于扩大两国之间贸易关系的协议。

25. 10月21至25日,阿富汗禁毒部长和联合国毒品和犯罪问题办公室(禁毒署)驻阿富汗国家代表访问了土库曼斯坦和塔吉克斯坦,以促进在禁毒署新的阿富汗和邻国区域方案框架内,就禁毒问题进行更大范围的区域合作。

26. 11月15日,国际联络小组在阿斯塔纳召开会议,从阿富汗的视角,制定在波恩举行的阿富汗问题国际会议的议程。12月5日,波恩会议重申,国际社会承诺支持阿富汗的过渡,支持2015到2024年的过渡十年;其中包括经济发展以及根据商定的原则开展和平与和解的进程。阿富汗和国际社会一致同意共同努力,重振喀布尔进程的活力,商定各自对得到更多列入预算的国际合作的承诺,并商定加强阿富汗的透明度和反腐败的力度。这次会议之前,即12月3日,召开了一次民间社会会议,会议重申《阿富汗宪法》所载人权和基本自由的中心位置。

三. 人权

27. 保护平民仍是全国各地的重大关切事项。从8月下旬到11月底,联阿援助团记录的平民死亡人数是795人,有1083名平民受伤。与2010年同期相比,尽管平民死伤人数下降了19%,但在本报告所述期间,平民死亡的总人数增加了5%。反政府分子造成1432名平民伤亡(609名平民死亡,823名平民受伤),占本报告所述期间所有平民死亡人数的77%。与2010年同期反政府分子杀害的平民人数相比,这个数字增加了7%。亲政府部队造成平民伤亡203人(83人死亡,120人受伤,占本报告所述期间平民死亡总数的10%)。这表明,与2010年同期相比,亲政府部队造成的平民死亡减少了25%。有13%的平民死亡不能归因于冲突的任何一方。

28. 大多数平民死亡是由于继续使用了简易爆炸装置和非政府分子的定点清除。简易爆炸装置袭击事件是造成平民死亡的最大原因,有296名平民因此死亡,占所有平民死亡总数的37%。与2010年同期相比,由简易爆炸装置造成的平民死亡人数增加了4%。在全国各地,发生了针对政府官员以及与阿富汗政府或安援部队确实具有联系或感觉有联系者的定点清除事件,造成180人死亡,比2010年同期增加34%。与去年同期相比,造成平民伤亡的自杀式袭击增加了13%。与2010年同样3个月情况相比,空袭造成的平民伤亡减少了26%,而在本报告所述期间,由于夜间搜查行动造成平民伤亡人数增至10人(8人死亡、2人受伤),而与2010年同期相比,有4名平民伤亡(1人死亡,3人受伤)。

29. 10月10日,联阿援助团公开发表了题为“在阿富汗羁押的与冲突有关被拘留者所受待遇”的报告。该报告依据了从2010年10月到2011年8月期间对22个省份的47个监狱设施379名被拘留者的详细访谈,记录了使用构成酷刑和其他形式虐待的审讯手段的情况。一些人同时受到国家安全局和国家警察的拘留。联阿援助团采访了273名被国家安全局拘押、与冲突有关的被拘留者,其中几乎一半(46%)受到酷刑,被阿富汗国家警察拘留的117人中,有35%受到类似的待遇。

尽管联阿援助团没有发现酷刑是政府或机构的政策，但是援助团发现了令人信服的证据，说明在安全局的 5 个设施以及在国家警察的几个设施均大规模实施了酷刑。在视察期间，安全局和警察局准许联阿援助团进入其设施，并启动了一项计划，采取补救措施，解决报告调查结果提出的问题。安援部队立即暂停向联阿援助团查明发生酷刑的 16 个拘留所转送被拘留者，并宣布了一项整治计划，包括人权方面的培训、监督和支持政府的问责行动。

30. 联阿援助团为了促进包容各方的和平与和解进程，促成了阿富汗人民的和平对话，其中包括 12 个民间社会组织和阿富汗独立人权委员会。这一举措包括为来自阿富汗全国各地 1 500 名阿富汗各阶层人士组织了 65 个重点问题小组，他们讨论了各自对和平、安全、过渡、法律、有罪不罚现象和国际社会作用的观点。正如指导委员会关于这些对话活动的报告(报告在 11 月底编写，并在波恩举行的阿富汗问题国际会议上分发)所概述的，与会者强调说，腐败问题十分普遍，几乎影响到他们生活的所有方面，导致局势不安全、缺乏经济发展和机遇并侵犯了他们的权利。他们还指出，国际军事存在和国际发展援助在优先迫切解决腐败问题上应发挥作用。与会者着重指出，有必要邀请中立的对话者，以协助政府和叛乱分子之间的和平谈判。

31. 11 月 23 日，联阿援助团发表了一份名为“漫长的道路”的报告，其中记录了刑事司法系统执行 2009 年《消除对妇女歧视法律》的情况。从 2010 年 3 月到 2011 年 8 月，联阿援助团审查了阿富汗全国各地法官、检察官和警察的业绩，联阿援助团发现，在执法方面取得了一些进展。然而，依法行事在政府处理对妇女暴力案件中只占非常小的比例。该报告发现，在包括谋杀和强奸重案的大多数情况下，仍是通过各种机制调解，而不是按照法律规定进行起诉。在这方面，联合国性别问题工作组编制了共同文件，以促进阿富汗尤其是在过渡时期的两性平等。阿富汗妇女民间社会、倡导团体和联合国将这些信息带到了在波恩举行的阿富汗问题国际会议，为的是突出强调仍有必要支持实现阿富汗妇女的权利并赋予她们权能。

32. 联合国领导的儿童与武装冲突问题国家工作队继续支持阿富汗政府执行 2011 年 2 月签署的关于防止招募儿童并监督冲突各方严重侵害儿童行为的《行动计划》。在本报告所述期间，最常见的侵犯行为仍是继续招募和使用儿童兵，包括让他们充当自杀式炸弹袭击，或埋设炸药(据报，最近塔利班跨界招募现象有所增加)以及参与对学校的袭击。杀害和残害儿童事件仍令人严重关切，特别是伤害或杀害儿童的事件显著增加。

四. 喀布尔进程的执行情况和援助的一致性

33. 在本报告所述期间，喀布尔进程及其以协调和监察联合委员会形式体现的支持架构重新引人注目。联合委员会作为 2011 年 6 月/7 月常设委员会的后续行动，

也在围绕着喀布尔银行状况而中断了 11 个月后，于 10 月 19 日举行了会议。10 月 15 日，议会批准了追加预算，以重新向喀布尔银行注资，满足了核准国际货币基金组织(货币基金组织)国家方案的重要先决条件，而后者通过协调和监察联合委员会为阿富汗政府、联阿援助团以及国际社会三者之间重新进行联络开辟了空间。

34. 在 10 月 19 日举行的协调和监察联合委员会会议上，除了核可 7 项国家优先方案外，还商定了 3 项主要的工作原则：(一) 喀布尔进程与过渡进程相链接的重要性和可持续性；(二) 相互问责；(三) 提高使用发展资源的效率，以支持国家优先方案界定的阿富汗政府发展和治理优先项目。

35. 11 月 14 日，国际货币基金组织执行董事会和阿富汗政府成功完成了关于一项为期三年的国际货币基金组织阿富汗方案的谈判。阿富汗政府坚决致力于执行一项雄心勃勃的提高效率和改革方案，重点是增加国内税收；加强金融部门；实行有利于穷人的累进税制。这些谈判自 2010 年 9 月以来，曾给治理和发展议程笼罩上阴影，如今终于完成，使得有可能重新采取列入预算的筹资方式，例如阿富汗重建信托基金，以及让国际社会通过协调和监察联合委员会正式介入喀布尔进程。

36. 11 月 26 日和 27 日常设委员会就治理、社会经济发展和安全问题举行了第二个系列会议，11 月 30 日又召开了协调和监察联合委员会会议。常设委员会为坦率交流提供了机会，其间，政府和国际社会商定重新确定讨论的重点，以确保建立健全的融资机制，通过国家优先方案，落实政府优先事项。此后，委员会又认可了另外两项国家优先方案，使得 2010 年喀布尔会议原则上同意的 22 项国家优先项目中，获得核准的总数达到 11 个。

37. 协调和监察联合委员会原则上认可了阿富汗政府在一份文件中提出的为解决该国在过渡时期之后，面临财政缺口的进程。该进程包括对货币基金组织作出的各项承诺，即再次承诺将鼓励经济增长、人力资源开发和提供公共服务。这份题为“逐步使阿富汗实现自我维持”的文件介绍了政府与国际社会在波恩举行的阿富汗问题国际会议上进行的讨论。捐助方还商定通过“喀布尔进程”，与政府合作，以可持续方式以及财政上负责的态度执行国家优先方案。

五. 治理和法制

38. 政府继续努力解决由于安全关切、基础设施糟糕以及低薪等原因，地区一级司法部门官员人数有限的问题。具有象征意义的一个事件是，阿富汗独立律师协会召开了第二届大会。该协会成立于 2008 年，成员增加了 3 倍，从 400 人左右增至目前的 1 200 人。尽管还有发展余地，但执法机关、检察官和法院都日益认识到独立的法律职业的作用及其重要性。

39. 联阿援助团为按照善政原则，支持地方治理独立局并协调国际社会对更有效的省议会提供援助，使其执行善政原则，援助团对各省议会的强弱项进行了一项研究。这项在 10 月份其中的研究报告为地方治理独立局和利益攸关者提供了政策建议，以促进建立一个更加有效、包容、透明和具有代表性的治理制度，包括 (一) 再次强调尊重既定的规则和程序；(二) 修订现有的省议会法和议事规则，进一步确定作用和职责的定义；(三) 加大财政支持力度；(四) 继续发展能力；(五) 审议对有关立法的修正案，以促进所有地区和社区机构具有更广泛的代表性。

40. 联阿援助团继续协调对以政府为主导的新的省级预算编制进程提供的财政和技术支持，这项试验性的倡议概述了把财务和采购权力从中央政府下放至各省的机制。一旦付诸实施，该机制可有助于促进更有效、透明和高效的财务报告制度，执行了国家以下各级治理政策的重要规定。

41. 此外，联合国支持的阿富汗国家以下各级治理方案编制了《协议书》，便利向地方治理独立局、32 个省长办公室、省议会和市政府部署技术专家并便利服务和商品的采购。这些《协议书》是朝着建立将财政权力下放至国家以下各级的机制迈出的重要一步。

42. 联合监测和评估委员会自 2011 年 5 月成立以来，对阿富汗进行了第三次为期两个星期的访问。委员会最后确定了向政府各部以及国际社会提出的 31 项在战略、战役和战术层面反腐败倡议。现在该委员会打算与总统、政府各部、捐助者和民间社会讨论这些建议的执行情况，预计将就执行进展提出一份公开报告。

六. 发展和人道主义援助

43. 10 月 16 日，中央统计组织在联合国的技术支持下，提出了第一份省级社会人口和经济调查报告，以及巴米扬省基层单位、机构和家庭情况的全面清单。这项调查为制订规划落后决策和公共管理提供了重要数据。这项调查涵盖 35 000 到 40 000 个家庭，是阿富汗迄今为止最大和最全面的社会经济调查，提供了地区一级的数据。中央统计组织打算在 2012 至 2014 年期间，在阿富汗其余 33 个省份推广这种调查，以提出国家和国家以下各级强有力的数据。为完成这项调查，需要追加 96 万美元。

44. 在未来 6 到 12 个月期间，将讨论如何筹备对联合国发展援助框架(联发援框架)的中期审查以及编写 2014-2018 年联发援框架，为了协助对此加以指导，已在目前的优先事项中将增加 7 个新的领域。考虑到必须符合阿富汗政府的国家优先方案，新增加的优先领域是：(一) 能力发展；(二) 青年；(三) 城市发展；(四) 人口问题；(五) 回返者重返社会；(六) 自然资源管理；(七) 可明确体现实现发展成果进展所需关键数据。

45. 过去这个冬春季，雨雪有限，到 2011 年中，形成慢发性干旱。这影响到阿富汗北部、东北部和西部 14 个省份估计 300 万人的粮食安全、营养、保健和水的获取。人道主义界正与阿富汗政府成立的、由农业、灌溉和畜牧部长穆罕默德·阿瑟夫·拉希米领导的抗旱协调单位合作，努力满足这一紧急情况引起的各种需要。10 月 1 日，由副总统哈利利发起了向阿富汗提供援助联合呼吁，将呼吁的 4.53 亿美元增至 5.82 亿美元。这项呼吁目前资金到位 59%。在世界粮食计划署以及粮食及农业组织共同领导下的粮食安全小组制定了详细的回应措施，以应对受灾省份的旱情直到 2012 年 9 月，办法包括分发牲畜饲料和种子、粮食援助品、粮食和现金购粮项目。

46. 作为该国北部、东北部和中部地区的水、环境卫生和个人卫生应对措施的一部分，联合国通过应急水箱供水和修复水资源的方式，提供了安全饮用水，受益者估计有 100 万人。截至 2011 年 10 月底，执行了严重急性营养不良方案，治疗了 31 385 名严重急性营养不良的儿童，比 2011 年记录的 16 700 例增加了将近一倍。

47. 联合国估计截至 2011 年 9 月底，阿富汗境内有 45 万因冲突引起的境内流离失所者。自上次报告以来，政府和北约/国际安全援助部队与反政府份子之间的冲突造成约 162 000 人在 2011 年 1 月到 10 月期间流离失所，比去年同期增加了 51%。另一项重要挑战是干旱和旱灾已蔓延到阿富汗北部和西部大部分地区，包括境内流离失所者的原居地。这造成进一步的弱势状态和流离失所现象。

48. 阿富汗公共卫生部在联合国支持下，继续加紧努力，特别是在南部地区开展消灭小儿麻痹症的工作，据报大多数病例发生在这一地区。该国作为一个整体正在经历小儿麻痹症病毒爆发情况，据报到目前为止 2011 年有 58 起病例，比 2010 年的 20 例有所上升。11 月底，联合国在一些挪威地区展开了新一轮有针对性的小儿麻痹症疫苗预防接种工作。联合国还向各省卫生局提供了基本药物，促进其应急工作，并提供了紧急医疗用品，以支持应对超出当地应对能力的大规模爆发麻疹、霍乱和伤寒的情况。

49. 联合国支持完成了《阿富汗生殖保健战略和行动计划》，支持制定了第一项《全国哺育和助产服务政策和战略》。为支持执行该战略，成立了全国妇幼生存委员会和 8 个省级委员会。联合国认为健康是一项人权，并支持公共卫生部拟定《保健与人权政策》的初步草案。

50. 鉴于扫盲和妇女赋权也是阿富汗的关键领域，在本报告所述期间，联合国支持了戴孔迪和巴达赫尚两省 322 个妇女扫盲中心，这两个省份还采取了针对产妇和新生儿健康的举措。此外，9 月，全球教育伙伴方案为阿富汗核准了 5 570 万美元的预算。该方案涵盖 3 年，目的是增加平等接受教育的机会，尤其是为 33 个省份 55 个地区的女孩提供机会，这些地区教育和安全指标都偏低。

七. 禁毒

51. 10月11日公布的阿富汗禁毒部和联合国禁毒办进行的2011年阿富汗鸦片调查显示,由于局势不安全以及毒品的高价位,阿富汗罂粟种植面积达131 000公顷,比2010年扩大7%。78%的种植集中在南部的赫尔曼德、坎大哈、乌鲁兹甘、戴孔迪和扎布尔省;17%集中在西部法拉、巴德吉斯、尼姆鲁兹省,这些都是该国最不安全的省份。然而,叛乱活动并不是种植的主要驱动力:社会其他阶层获得了鸦片的大部分利润,包括贪官污吏、地主老财和犯罪分子。预计2011年的产量可能高达5 800吨,比2010年的3 600吨增加61%。干鸦片价格与2010年相比,增加了43%;鸦片生产农场交货价值预定增加133%:从2010年的6.05亿美元增至2011年的14亿美元。

52. 按照预期,阿富汗缉毒警察已降级为普通警察部门,但仍作为内政部内独立的部门,由主管禁毒的副部长领导。该部和执法支持机关(内政部、药管中心以及联合特遣部队)推出一项新的举措,旨在按照《查禁麻醉品、毒品及其管控运动法》所预见的,制裁农场主和承租人。这一举措旨的目的是向民众通报《禁毒法》的规定并发出警告,该法规定,办种植罂粟的土地将受到强行铲除,而土地所有者将面临起诉。

53. 11月22日,阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦的禁毒部长在喀布尔会晤,以按照联合国禁毒办促成的三方倡议框架,加强对区域安全挑战的应对措施。这项在2007年启动的倡议促进了信息交流,并针对主要跨国网络,开展了根据情报主导的行动,同时建立信任。2009年以来,共同规划小组协调了12项药物管制行动,没收了几吨非法毒品,逮捕了很多毒贩。三国签署的《部长级宣言》进一步加强了这种合作。此外,部长们还查明了该地区新出现的威胁,包括海上贩运和洗钱,这些将在今后的三方倡议行动中加以解决。联合国禁毒办执行主任尤里·费多托夫出席了此次会议,会议正好与他11月27日至29日访问喀布尔的时机重合。

八. 特派团支助

54. 按照订正的《最低运作安保标准》,提升全国各地外地办事处安全保障的工作继续进行。鉴于特派团目前处于不利的、与安全有关的活动环境下,我们无法预测这项工程的结束日期,因为安全局势持续不断变化,特派团继续采取了额外的风险缓解措施。然而,除了进一步提升安保外,目前无法预测2012年还需要何种新的重大项目。

55. 所有区域总部仍在运作中。马扎里沙里夫新的区域大院的修建工程取得重大进展,坎大哈新的区域大院的修建正接近尾声。正如上次报告(A/66/369-S/2011/

590)所预测的,根据更新的《最低运作安保标准》的规定完成增强安全工程后,工作人员返回大多数省级办事处。

56. 截止2011年10月,国际工作人员的总空缺率为18%,本国工作人员的空缺率为9%。联阿援助团2012年拟议预算为2.415亿美元(与之相比,2011年是2.707亿美元),维持了联阿援助团目前的外联和活动水平,而联合国立法机构正在对此进行审查。

九. 结论

57. 拉巴尼先生9月初遭到暗杀、区域局势紧张持续,全球经济危机令人不安,过去数月包括上述事件在内的事态发展表明,需要提高阿富汗过渡的可预测性。在这方面,阿富汗必须在其伙伴以及在实地的联合国机构的支持下,采取协同一致的努力,争取对关键问题达成国家共识。其中包括:促使民间社会参与旨在推动和平进程并加强国家机构的广泛对话;保持在伊斯坦布尔商定的区域进程的势头;确保通过充满活力的喀布尔进程,制定统一、可预测、透明和资源充裕的经济和发展议程;支持长期(2014年及以后)的重要伙伴关系。

58. 拉巴尼先生被杀是一个挫折,但不应也不能让这一事件阻止实现阿富汗人主导的和解的努力。相反,这一事件应提供一个契机,使所有阿富汗人在国家团结的时刻走到一起,通过对话,重申对和平的承诺。需要加倍努力,解决信任不足的问题,建立相互信任并推动包容各方的全面和平进程。包括反叛团体在内的所有各方必须承诺和平参与对话进程,并对可能破坏这一进程的行动采取预防措施。妥当调查暗杀事件将有助于恢复信心并防止势头有任何进一步的丧失。支尔格大会重申支持进行谈判,这标志着向继续进行对话迈出了第一步。我向阿富汗总统、高级和平委员会和斯塔内克部长保证我将全力支持他们继续领导这项重要的努力。

59. 伊斯坦布尔会议提出了清晰的愿景和承诺,通过注重成果的进程,努力增强阿富汗和整个区域的稳定与繁荣。伊斯坦布尔进程奠定了基础,使区域各行为体能够以有条不紊的方式、使用明确表达的工具并遵循清晰的原则,努力就安全等一系列问题加强区域合作。现在,区域各成员应展示对此一进程及其各项目标的承诺,为此应确保进程(一)以建设性和务实的方式向前推进;(二)继续由区域掌控,并得到国际社会的支持。鉴于禁毒被纳入建立信任的措施,我鼓励捐助方把禁毒工作纳入国家优先方案的主流,为此制定具体指标并提供充足的预算资金。

60. 阿富汗和巴基斯坦需加强双边关系,这对于促进和平、和解与稳定仍然至关重要。阿富汗、巴基斯坦和土耳其之间的三方会议是最近在这方面采取的一个积极步骤。阿富汗-巴基斯坦和解与和平联合委员会有助于就共同关心的有关重要

问题进行有条不紊的对话。我鼓励阿富汗和巴基斯坦继续利用这些机制处理和解决共同关切的问题。

61. 保护平民仍然是阿富汗人和国际社会重要和紧迫的关切事项。令人遗憾的是，在本报告所述期间平民伤亡人数仍很多。反政府分子继续不分青红皂白地使用压盘式简易爆炸装置和暗杀手段，其造成平民死亡的人数比其他任何方式都多。虽然仍有很长的路要走，但该国政府已日益认识到需采取严厉措施，以确保为妇女和被拘留者提供充分的保护，包括遵守基本的法律保护 and 实行机构问责制。

62. 在努力加强安全的同时，还需改善阿富汗人民的生活条件。《人类发展指数》报告表明，该国政府与国际社会一起在改善社会-经济条件方面正在取得进展，其中有许多方面在 1990 年代内战期间停滞不前。但该指数也指出在贫困和社会不平等方面仍存在挑战。不能因此而自满。如何在更广泛的喀布尔进程中平衡安全过渡的经济层面是长期挑战，必须与阿富汗普通平民生活实现真正和实际的改善相结合。如在推动扫盲和平等获得教育方面进行投资，这将有助于挖掘该国的经济潜力，并实现千年发展目标。国际合作伙伴越来越意识到，治理、社会-经济发展和法治方面的改善与成功和不可逆转的安全过渡之间有着密不可分的联系。由于预期在支持治理和发展议程方面的资源会减少，资金的有效利用、协调和使用变得越来越重要。因此，需更注意平衡中期至长期在安全与非安全方面的投资。2011 年在波恩举行的阿富汗问题国际会议提出了进行这些讨论的路线图。

63. 波恩会议重申国际社会对 2014 年后支持阿富汗的长期承诺。从稳定战略转向长期发展合作，与会者再次承诺根据该国政府的优先事项提供援助，并提高援助资源的效率，包括将越来越多的援助纳入政府预算中。合作伙伴坚持在治理和反腐败部门继续进行改革，以确保透明和负责任地使用资源。虽然阿富汗各职能部委在纵向统合方面取得了一些进展，但还需开展进一步的工作，将国家以下一级的规划和活动(特别是鉴于省级重建队的发展变化)与通过国家优先方案制订的活动联系起来。联合国将继续支持在阿富汗政府的指导和领导下，并在国际合作伙伴的支持和积极参与下，努力实现喀布尔和国家以下一级连贯一致的发展。

64. 阿富汗的过渡与那些对于 2014 年后阿富汗未来作出承诺的战略伙伴关系有着千丝万缕的联系。直到这些协议提供更切实的保证之前，安全过渡进程会将加快推进，但对阿富汗人民的长期发展的承诺仍不明朗。尤其重要的是那些“保证”即关于资助阿富汗政府关键性国家发展方案(安全和非安全方面的)以及验证了的活动和方案的保证。

65. 与此同时，我们绝不能忽视许多阿富汗人每天面对的更为紧迫的人道主义关切。我鼓励在阿富汗境内和这一区域继续合作，以促进可持续地、持久解决该国

的流离失所问题。鉴于邻国有近 300 万阿富汗难民以及 570 多万回返人员，联合国与阿富汗、巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国政府正计划在 2012 年春举行一次国际会议，旨在探讨一项全面的多年期战略，解决这一长期存在的问题。我完全支持这一倡议，期待取得具体的实质性成果，能够真正解决众多阿富汗人仍然流离失所的问题。

66. 在整个 2011 年，阿富汗政府领导处理了许多人道主义问题，最显著的是应对持续干旱。紧急救济协调员发起的 2012 年阿富汗联合呼吁提请人们关注紧急人道主义需要，以及需要在发展和人道主义干预措施之间确保连续性和协调一致以支持政府工作。然而，要实现其目标，须立即使有需要者获得接受援助的权利并能接触到这些人。10 月 31 日，在坎大哈为联合国难民事务高级专员办事处工作的工作人员惨遭伤亡，且人道主义工作者受到例行恐吓和威胁，为此，我再次呼吁所有冲突各方尊重人道主义行动者的公正性和中立，尊重最弱势社区享有接受援助的权利。

67. 联合国在阿富汗通过支持寻求和平解决冲突的办法，保护人权，鼓励提供协调、有效的支持，以应对治理、发展和人道主义方面的各种挑战，一直在为阿富汗和国际社会的努力作出贡献。我谨强调，确保联合国工作人员的安全保障十分重要，因为联合国依然是阿富汗政府和人民的坚定伙伴。

68. 我们现已进入国际社会和阿富汗之间进行长期接触、提供支持和建立伙伴关系的新阶段。显然，随着阿富汗在实现和平及加强治理方面取得进展，将继续评估联合国的作用。

69. 秘书长新的特别代表扬·库比什将于 2012 年 1 月 16 日就职。我谨借此机会向特别代表斯塔凡·德米斯图拉所作的工作表示感谢。通过他的努力确保了联合国与阿富汗政府及国际社会一道支持建立了一个现代的、民主的主权国家。在德米斯图拉先生在其联合国的整个职业生涯中，他一直倡导我们集体体现的价值观和原则。我还要感谢联合国工作人员所作的贡献和无私奉献，尽管他们面临着各种风险，但却每天都在贯彻这些同样的价值观和原则。他们通过这样做确保我们可以兑现对阿富汗人民作出的承诺。