



大会
第六十七届会议
议程项目 38
阿富汗局势

安全理事会
第六十八年

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 67/16 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一次阿富汗境内的事态发展。

2. 本报告提供自 2012 年 12 月 6 日我上次报告(A/67/619-S/2012/907)印发以来,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。根据安全理事会第 1868(2009)号决议的规定,附件载列了自 2012 年 3 月 5 日我的报告(A/66/728-S/2012/133)以来实现各项基准和指标方面的进展情况评估。

二. 相关事态发展

A. 政治事态发展

3. 在本报告所述期间,备受阿富汗当局、政治党派和民间社会关注的重点是安全和政治过渡,这种过渡将于 2014 年在国际安全援助部队(安援部队)任务和总统选举结束时达到高潮。旨在界定和塑造一个潜在和解进程的活动与这些里程碑有关联,对此阿富汗政府越来越多地承担了自主权。



4. 12月24日,阿富汗外交部发表一项声明说,“和平协商会议必须得到阿富汗政府同意并在阿富汗境内举行”。12月26日,哈米德·卡尔扎伊总统重申,任何和平进程都必须“在阿富汗政府和高级和平委员会的领导下”。阿富汗总统于1月8日至11日对美利坚合众国进行了正式访问,结束后发表一份联合声明,重申两国致力于建立一个由阿富汗领导的政治进程,并支持在多哈设立一个办事处,供寻求与委员会进行对话的塔利班授权代表使用。2月3日和4日,在大不列颠及北爱尔兰联合王国首相乡间别墅契克斯举行的峰会上,阿富汗、巴基斯坦和联合王国三国政府同样表示支持在多哈设立一个办事处。这三个国家承诺采取一切必要措施,在今后六个月内达成一项和平解决办法。

5. 高级和平委员会继续努力建设有利于和解的条件。这包括乌里玛和平会议的筹备工作,其特点是阿富汗和巴基斯坦的乌里玛理事会采取了不同的办法。联合国阿富汗援助团(联阿援助团)继续支持委员会并进行政治外联,以帮助建立进行更为正式谈判所需要的条件。12月8日和9日特派团与民间社会和妇女团体、宗教人士代表和政治领导人包括委员会成员举行了两次圆桌会议,探讨了联阿援助团协助阿富汗内部对话的方式方法。联阿援助团还在秘书处政治事务部支持下举办了三次调解讲习班,让赫拉特、马扎里沙里夫和喀布尔的社区领袖参与解决冲突。在联合国开发计划署(开发署)和联阿援助团支持下,阿富汗和平与重返社会方案继续对较低级别前战斗人员开展工作。根据该方案联合秘书处提供的资料,截至12月底,有6 193名前战斗人员已正式加入该方案。

6. 12月17日,安全理事会通过了第2082(2012)号决议,对第1988(2011)号决议以往规定的对塔利班制裁措施进行了一些调整。值得注意的是,安理会强烈促请会员国与阿富汗政府协商之后再向安全理事会第1988(2011)号决议所设委员会提出列名和除名请求。安理会还表示愿意尽快审议经政府证实的旅行禁令豁免请求。

7. 2014/15年度选举周期问题继续主导政治格局。1月23日,一项总统令指示,电子化国民身份登记项目(e-taskira)应在阿富汗新年之前开始发放身份证(3月21日)。由内政部负责提供数据收集并发放身份证,通信和信息技术部负责提供技术合作。e-taskira项目旨在至迟于2014年3月发放1 400万个身份证,财政部代表指出,将通过双边筹资安排筹集约1.2亿美元。预计这些证件可作为2014年选举投票中确认选民身份的一种方式,从较长期来讲可作为编制带有针对具体投票中心名单的选民登记册的长期进程。1月23日,在政府继续坚持e-taskira工作至关重要之后,独立选举委员会宣布了一项较为有限的选民登记计划,该计划将依靠旧选民证和选民充分登记计划的做法。该计划定于4月22日开始实施,将向那些已经成年、返回该国并遗失或损坏其身份证的人发放新选民证。

8. 开发署的第二期为将来加强法律和选举能力项目(ELECT II)继续向独立选举委员会提供技术支助,联阿援助团则促成了信息分享活动,以帮助确保国际利益

攸关方随着阿富汗选举框架的演变保持协调一致。应委员会的请求，分别于 11 月 27 日至 12 月 5 日和 1 月 18 日至 28 日分两个阶段派出了联合国选举需求评估团。政治部选举援助司司长领导这个团队并会见了阿富汗和国际利益攸关方，以向我提供有关联合国可能援助即将举行的阿富汗主导选举的适当方式方法的建议。

9. 各政党和民间社会继续积极参与选举发展。阿富汗政党和联盟合作委员会于 9 月推出《民主宪章》后现有 22 个不同党派成员，并表现得越来越团结一致。在 12 月 1 日的新闻发布会上，合作委员会表示支持将一个永久性选举投诉委员会作为选举争端解决机制。1 月 22 日，委员会对规模缩减的选民充分登记计划的选民登记计划提出批评。他们认为政府未能支持原先的全面选民登记活动计划，干扰了选举管理机构的工作，因此表示反对。1 月 27 日，两个主要反对党集团之一的民族阵线领导人以及其他一些政治人物发表了一份该国“圣战领导人和政治领导人联合声明”，要求透明、公平和自由的选举和包容各方的和平进程。签署方谴责使用旧选民证的计划，并要求发放电子身份证和新选民证。他们警告说，选举进程缺少改革加之国际部队缩编，可能导致政治危机。

10. 国民议会继续开展选举立法框架工作。12 月 19 日成立了一个联合委员会，以解决国民议会上院(长老院)和下院(人民院)之间关于选举管理机构结构法的僵局。人民院要求具有包容性的独立选举委员会和选举投诉委员会任命机制，后者应包括两名国际成员，这些要求均遭到长老院拒绝。另一项关键立法——选举法——于 12 月 29 日提交给人民院。由于该法案将用一个司法机构取代关于选举委员会结构、责任和管辖权的法律草案所立选举投诉委员会，作为选举争端的最终仲裁人，故引起了争议。其他拟议修正所涉事项包括候选人资格、选举制度，以及推迟/中止选举的权力。

11. 人民院继续对预算执行率偏低感到不满，并于 12 月 11 日拒绝了 1390 财政年度(2011 年 3 月 21 日至 2012 年 3 月 20 日)的支出报告。1 月 14 日，能源与水利部长、教育部长、城市发展部长、内政部长、经济部长、矿产部长、高等教育部长、禁毒部长、商工部长、信息文化部长和国防部长被召见并接受质询，原因是其机构支出不足分配资金的 50%。11 名部长中只有 7 名到场，政府指出其他部长在相关时期不在任。人民院拒绝继续，并决定在其结束冬季休会后于 3 月再次召见全部 11 名部长。1 月 20 日，人民院两次拒绝后核准了 1392 财政年度(2012 年 12 月 21 日至 2013 年 12 月 20 日)国家预算。

12. 安援部队继续分阶段将主要安全责任移交阿富汗安全机构。12 月 31 日，总统宣布第四阶段过渡定于 3 月开始，其中包括主要分布在该国北部和中部的 52 个县。在作出这一宣布时，23 个省已开始或完成了安全过渡。第四阶段包括 11% 人口居住的地区。因此，加上以前的三个阶段，现在 87% 的人口由阿富汗负主要安全责任。总统 1 月访问美国期间达成协议，第五阶段即最后一个阶段将于 2013 年第一季度宣布，但于年度中期执行。

13. 阿富汗和国际利益攸关方继续就 2014 年之后国际政治和军事参与的形式和范围进行谈判。美国部队的法律特权和豁免仍然是一个微妙的问题。1 月 14 日，总统表示，这种特权和豁免只能通过协商会议或支尔格大会由阿富汗人民批准。1 月 29 日，阿富汗和美国启动了关于双边安全协定的第三轮会谈。2 月 6 日，在一次正式访问奥斯陆期间，卡尔扎伊总统与挪威签署了一项战略伙伴关系协定。该协定规定两国合作至 2017 年，重点是教育、善政、农村发展、妇女权利和反腐败努力。

B. 安全方面的事态发展

14. 截至 12 月 25 日，阿富汗国家警察人数为 148 983 人，目标则为增至 152 000 人。阿富汗国民军的人数为 181 950 人，目标是 195 000 人。美国和阿富汗两国总统 1 月 12 日的联合声明重申加强阿富汗的能力，包括作为一个重要优先事项加快提供适当的设备和增援手段。阿富汗公共保护部队目前兵力为 13 407 人。

15. 2 月 5 日，内政部长向国际警察协调局提交了一项该部和阿富汗国家警察的 10 年愿景草案。该战略旨在把警察从一支安全部队转变为一项重在执法和社区警务的服务。根据这项战略，1 月 28 日，联阿援助团和联合国项目事务厅启动了民主方式维持治安项目，资金来自荷兰政府。这个为期三年的项目应当有助于赋予公民在警察问责和社区参与方面发挥积极作用的能力，并强调在该部更广泛的 Police-e-Mardumi (民主方式维持治安) 方案中联系妇女和儿童。活动包括：加强家庭问题应对单位和保健提供者之间的关系；一个大学外联项目；支助妇女警察理事会和一个女警察扫盲方案。2 月 20 日至 29 日，在开发署经管的阿富汗法律和秩序信托基金支持下，11 名高级内政部官员对土耳其进行了一次为期 10 天的考察旅行，以观察社区警务举措。该信托基金继续向 138 216 名警察和 7 430 名监狱工作人员支付工资和薪酬。开发署审计和调查处完成了对该信托基金的一次调查，并将根据其调查结果采取行政行动。报告摘要已分发给捐助方。

16. 截至 2 月 4 日，阿富汗地方警察方案工作人员超过 20 105 人，部署在 95 个核实地点，并继续扩大。尽管这一地方安全举措有助于增加一些地区的稳定和促进问责制进步，但对甄别、指挥与控制 and 地方一级监督方面的政策得不到充分执行的担心仍然存在。2012 年，联阿援助团记录了阿富汗地方警察造成的 55 起事件，这些事件导致 62 名平民伤亡 (24 人死亡、38 人受伤)。

17. 联合国继续监测与民间行为体的工作、流动和安保有关的安全事件，特别是那些影响联合国开展各项活动和方案的事件。11 月 16 日至 2 月 15 日记录到 3 783 宗安全事件，比 2011/12 年同期 (3 940 宗) 减少 4%。2012 年前 8 个月的事件比 2011 年同期减少 30%。最后一个季度减幅放缓，比 2011 年的水平减少 10%。降雪比 2011/12 年显著减少，导致冬季期间暴力事件程度更为一致，而不是像通常一样事件急剧减少。自 2013 年初至 2 月 15 日，记录到的事件比 2012 年同期增长 6%。

18. 大多数安全事件继续发生在南部、东南部和东部省份，其中记录数量最多的是东部的楠格哈尔省。这其中包括 12 月 2 日对贾拉拉巴德机场进行的一次复杂攻击。从战术上，武装冲突和简易爆炸装置继续占袭击事件中的多数；叛乱分子和阿富汗及国际部队之间的武装冲突在事件中所占比例高于 2011 年同期。

19. 对喀布尔中部的袭击——导致国家安全局局长身负重伤的 12 月 6 日自杀式袭击事件，以及 1 月 16 日和 1 月 21 日对国家安全局总部和交警的复杂袭击事件——引起了重大关注。不过总体而言，从 11 月 16 日至 2 月 15 日，自杀式袭击和重大袭击事件比 2011/12 年同期减少了，主要原因是阿富汗和国际安全部队采取了成功的行动。2 月 3 日，阿富汗安全部队在喀布尔逮捕了 6 名被指称自杀式袭击者的人。除了与叛乱有关的暴力事件，人民仍然面临着包括犯罪活动在内的各种不安全问题。针对城市商人的绑架案不断增加，此间赫拉特市一位著名商人的孩子被绑架并杀害，其尸体于 1 月 31 日被发现，对此事的愤怒导致人们罢工和示威，要求对罪犯实行死刑。

20. 联合国房地在两起事件中遭受附带损害，其中包括，在 1 月 16 日附近的国家安全局遭袭事件中，在喀布尔的联合国地雷行动处主要设施窗户遭到破坏。12 月 13 日，法里亚布省一个联合国项目现场发现了一个简易爆炸装置。12 月 17 日在喀布尔，一名自杀炸弹手针对一家外国承包商营地发动袭击时，一辆联合国汽车遭受附带损害。1 月 29 日，一支联合国车队在前往贾拉拉巴德省途中在喀布尔遭到小武器射击。

C. 区域合作

21. 2 月 6 日，第四次关于加强区域安全与合作实现阿富汗安全稳定的伊斯坦布尔进程高级官员会议在巴库举行。通过了该进程规定的六项建立信任措施的执行计划——禁毒；反恐怖主义；贸易、商业和投资机会（2012 年 11 月由两项措施合并）；区域基础设施；教育；以及灾害管理——但仍需作一些微调。参与者还强调必须保持伊斯坦布尔进程的政治层面，并将下一次部长级会议定于 4 月 26 日在阿拉木图举行。

22. 12 月 11 日和 12 日，阿富汗、巴基斯坦和土耳其在安卡拉举行第七次三边峰会。与会者重申致力于加强这三个国家为支持阿富汗领导并由阿富汗作主的和平与和解努力而进行的合作，并重申需要解决区域安全挑战。2 月 6 日和 7 日，阿富汗总统参加了伊斯兰合作组织在开罗举行的第十二次首脑会议。他敦促该组织成员谴责以宗教名义进行恐怖行为，并谴责利用清真寺和穆斯林学校传播极端主义。该组织在最后公报中表示支持阿富汗自主领导的和平进程。

23. 巴基斯坦政府为阿富汗的和平与和解努力提供了具体帮助。1 月 18 日，在阿富汗、巴基斯坦和美国之间的三方会议后，宣布作为一项建立信任措施，将很快释放所有被羁押在巴基斯坦的阿富汗塔利班人员。2 月 14 日，一名巴基斯坦外交

部发言人说，巴基斯坦已释放了 26 名阿富汗塔利班人员没有关于释放更多人员的资讯。释放囚犯虽然得到阿富汗政府的支持，但由于缺乏关于原受羁押者地点和活动的后续信息，在民间社会行为体中有一些争议。在 2 月阿富汗、巴基斯坦和联合王国的三边会议上，大家达成共识，以后的释放应先商高级和平委员会。

24. 我的特别代表继续强调支持区域合作。1 月 18 日和 19 日，他参加了在挪威支助下由阿富汗政府和阿拉伯联合酋长国在阿布扎比举办的区域政治对话。与会者从区域角度就阿富汗的稳定交换了看法，重点是过渡、和平与和解、选举和反恐工作。

三. 人权

25. 12 月 9 日，联阿援助团发表了题为“仍需继续努力：阿富汗消除对妇女暴力法律执行情况”的报告，其基础是 2011 年 10 月至 2012 年 9 月期间从 22 个省收集的资料。报告看到了执行方面的进展和差距。虽然检察官和法院求助于该法律的情况越来越多，但该法的实施程度总体上仍然较低。在 16 个省，警察和检察官收到 479 起暴力侵害妇女行为的报告，其中 163 起导致起诉，72 起在起诉书中援引了该法。在 52 个案件(72%)中作了定罪，而上一年则为 34%。

26. 维护妇女权力积极分子的保护仍是一个令人严重关切的问题。12 月 9 日，拉格曼省妇女事务部代理主任在一次有目标的袭击中被打死，这是在五个月中第二位担任该职务者遇害。1 月 15 日，联合国人口基金、联合国促进性别平等和增强妇女权能署和世界卫生组织(世卫组织)签署了一项谅解备忘录，以建立一个转诊制度，帮助性别暴力受害者接受治疗和护理。阿富汗第一个这类方案的活动包括在六个省份进行一项妥善管理案件和治疗程序研究、在 2014 年年底对所有 34 个省的保健人员进行培训以及将在喀布尔、巴米扬和楠格哈尔几省的医院进行试点的一站式救助。

27. 1 月 20 日，联阿援助团发表了题为“在阿富汗羁押的与冲突有关被拘留者所受待遇：一年之后”的报告。根据对阿富汗 30 个省 89 个设施的 635 名与冲突有关的被拘留者的采访，发现在许多拘留设施依然存在酷刑，尽管政府和国际伙伴，特别是国际安全援助部队作出了努力。受访的一半以上与冲突有关的被拘留者受过虐待和酷刑，特别是在 34 个警察和国家安全局控制的设施。1 月 22 日，总统设立了一个事实调查团，以查清提出的这些问题。2 月 11 日，该调查团宣布，发现被采访的 48%的被拘留者在受警察和国家安全官员逮捕和调查时受到酷刑和虐待，同时三分之二的人没有辩护律师。2 月 16 日，总统颁布了一项法令，以执行该调查团关于防止拘留中心酷刑和虐待的 11 项建议。

28. 2 月 19 日，联阿援助团发表了其 2012 年武装冲突中保护平民年度的报告。该报告记录了在 2012 年平民死亡数为 2 754 名，平民受伤数为 4 805，与 2011

年相比平民伤亡减少了 4%，这是六年来第一次下降。上述数字包括被杀平民人数下降了 12%。平民 2 179 人死亡和 3 952 人受伤的责任在于反政府份子，比 2011 年增加了 9%。亲政府部队造成 316 人死亡和 271 人受伤，比上一年减少了 46%。总体而言，81%的伤亡是反政府分子造成的，8%由亲政府部队造成，11%的平民伤亡未归属责任。2012 年被杀和受伤妇女和女孩增加 20%，死伤共计 864 人(301 人死亡，563 人受伤)。影响平民保护的其他趋势包括反政府力量日益以平民地点作为袭击目标，包括亲政府民兵在内的非法武装团体明显扩散，特别是在该国北部和东北部。

29. 从 11 月 1 日至 1 月 31 日，联阿援助团记录的平民死亡为 472 人，平民受伤为 1 063 人，比上一年同季的平民伤亡减少 7%。这其中死亡减少 17%，受伤数无变化。81%平民被杀的责任在于反政府分子，7%在于亲政府部队。其余 12%的平民伤亡不能归咎于任何一方，主要是由地面作战交火、边界轰炸或战争遗留爆炸物造成。

30. 联合国领导的国家监察和报告任务组在 11 月 1 日至 1 月 31 日期间收到 166 次严重侵犯儿童权利事件的报告，共核实了其中的 79 名儿童死亡和 192 名儿童受伤事件。大多数事件发生在南部和东部地区。外交部表示强烈支持《防止招募未成年者行动计划》及其关于杀伤儿童及对儿童性暴力的附件，包括承诺将举行部际指导委员会和儿童与武装冲突技术工作组会议。

31. 2 月 13 日，发起了第二阶段阿富汗人民和平对话，这是一项得到联阿援助团支持的民间社会主导的倡议，其目的是征求各界公民对冲突的地方推动因素的看法，并查明可能存在的持久和平的地方推动力。预期在今后 10 个月内将举行 200 多次焦点小组讨论，将会有全部 34 个省份的近 4 000 名阿富汗人参加。

四. 喀布尔进程的执行情况和 development 工作的协调一致

32. 政府及其国际伙伴继续致力于执行和监测 2012 年 7 月 8 日举行的阿富汗问题东京会议上所作的承诺。为确保继续取得进展，讨论重点是就定于 7 月高级官员会议之前执行的《东京相互问责框架》的核心要素最后确定可交付的具体成果。

33. 2 月 12 日，联合协调监测委员会批准了另外四个国家优先方案：高效率和有效的治理；水和自然资源；国家综合农业生产和市场发展；以及国家能源供应。这使核可的方案达到 20(方案总数为 22)。

34. 经过紧张的接触，委员会还核可了援助管理政策，这是国际社会在东京作出的一项关键承诺。该政策提供一个为期五年的框架，以确保根据 2011 年 11 月 29 日至 12 月 1 日在大韩民国釜山举行的第四次援助实效问题高级别论坛商定的《参与脆弱国家新政》实现援助效益议程，并使之与预算供资和公务员对应薪金等级方面的政府优先事项保持一致。联合国和世界银行将使目前通过其资金获得薪水

的政府工作人员薪金等级与商定的国家技术援助政府薪金等级统一。将在今后两三年内进行的这一逐步薪金调整统一将影响到 6 000 至 7 000 名工作人员，并作为能力建设出成果方案一个部分，目的是在长期可持续的基础上加强政府能力。

35. 为确保更大的透明度和问责，《东京相互问责框架》技术和指导委员会吸收了民间社会组织的代表。联阿援助团继续支助民间社会，为此目的在坎大哈、贾拉拉巴德就参与政策讨论、发展规划和实施等主题举办了一系列讲习班。针对过渡进程对妇女的潜在影响的关注，联合国国家工作队也在考虑如何最好地支持对《东京宣言》和《东京相互问责框架》中两性平等承诺进行有系统的监测和报告。

36. 12 月，联合国国家工作队核可了一项政策框架，说明如何处理请联合国承担以前由省级重建队开展的活动的要求。该政策强调阿富汗人的领导作用——这是过渡的一项核心原则，并仅在个案处理的基础上考虑上述要求。有关准则包括，请求来自阿富汗政府，所涉活动体现并加强阿富汗的国家优先事项和方案，包括援助管理政策，并且符合并有助于联合国的任务和优先事项以及实现千年发展目标。联合国各机构必须保持根据既定的发展和人道主义原则提供援助的能力。

37. 2 月 13 日，外交部长和我的特别代表共同主持了联合国各机构、基金和方案驻阿富汗首席官员同阿富汗相关职能部委的第二次年会。会议确认了通过过渡和转变的十年(2015–2024 年)重新定向关系。扎勒迈·拉苏勒外长指出，阿富汗期望的不是更少、而是一种不同的联合国的参与。联合国的斡旋应从其传统作用转向更多地从技术上帮助阿富汗主导的政治进程和阿富汗机构的能力建设。联合国注重发展的一致性、加强融合，并加强一体行动，这仍然是至关重要的。

38. 1 月 22 日至 2 月 2 日，国际货币基金组织派团前往喀布尔进行审查工作。这次审查的一些事项，特别是加强金融监督和改革，是《东京相互问责框架》的中心内容。所明确的政府在货币基金组织 4 月份理事会之前应落实的关键行动包括向立法机构提交关于金融、反洗钱和增值税的各项法律。增值税占国内生产总值 2%至 3%，预计将对政府预算作出很大贡献。

五. 治理和法治

39. 1 月 8 日宣布了 60 名县长和 17 名副省长的任命。364 名县长中一半以上和 34 名副省长中的 32 名经历了择优征聘的甄选程序。最新一轮任命中包括该国第一位女性县长，她就是朱兹詹省费扎巴德县的 Sayara Shakeeb Sadat。

40. 12 月 11 日，国家以下各级治理协调论坛讨论了地方治理国家优先方案的执行，由地方治理独立局和联阿援助团共同主持，财政部、经济部、城市规划部、农村复兴与发展部以及捐助方出席，论坛讨论了因省级重建队关闭而可能存在的援助差距等问题。独立局推出了一件资源工具，可显示信息说明优先级方案的可交付成果、所需资源和能力，目前正在对其进行微调并输入数据。在两个仍待确

定的国家优先方案中，新的人人享有法律和司法正义方案草案于1月9日分发，而透明度和问责制方案则被证明问题更大，因为捐助方对打击腐败的进展感到关切。商定了认可前的四项促进落实行动：高级官员资产核查；通过关于审计的法律；通过关于提供公共信息的法律；简化施工许可。

41. 2月7日，反腐败监督高级办公室与联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)公布了一份关于阿富汗国内腐败最近模式和趋势的调查报告。2012年向公职人员行贿总额估计达39亿美元，自2009年上次调查以来实际增长40%。在阿富汗6700名受访者(其中42%为妇女)中，有半数曾向公职人员行贿。

42. 2月5日，中央监狱局负责人签署了旨在保证监狱良好行政和管理的99项监狱业务指令。2月20日和21日，刑法改革工作组妇女核心小组在妇女署和联阿援助团支持下举办了一个为期两天的讲习班，重点是《刑法典》改革中的妇女问题和增加该工作组中女性代表的问题。在联阿援助团帮助支持的监狱工作组主持下，内政部和公共卫生部拟订了一份谅解备忘录，把在监狱提供医疗的责任移交给后者，以更好地确保按规定向囚犯提供专业水平的保健。

六. 发展和人道主义援助

43. 1月23日，阿富汗政府、伊朗伊斯兰共和国政府和巴基斯坦政府与联合国难民事务高级专员公署(难民署)一道在阿布扎比举行了四方部长级会议，以监督支持自愿回返、可持续重返社会和援助收容国的阿富汗难民解决战略的执行情况。对解决战略进行讨论的背景是在阿富汗试点的我的终止冲突后流离失所现象的框架。还商定了一个政府——联合国资源共同调动战略。2012年约95000名阿富汗回归者自愿返回，比2011年增加了39%。解决战略的阿富汗支柱重点是加强人道主义援助与发展援助之间的联系。阿富汗政府在难民署支持下决定优先确定关于境内流离失所者问题的国家政策，以期保护和援助流离失所者、找到持久解决办法并防止出现更多的流离失所者。

44. 近300万阿富汗难民继续生活在伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦，这是世界上最大规模旷日持久的难民局势之一。可持续回归的障碍包括不安全和缺乏基本服务、保健、教育和生计。12月7日和8日，阿富汗政府和巴基斯坦政府在拉合尔商定把已登记难民的登记卡证明延期六个月。1月15日和16日，在德黑兰同阿富汗政府和难民署举行的三方会议中，伊朗伊斯兰共和国政府提出了一些创新方法鼓励更多难民回归。内部冲突造成的流离失所者仍有50万人，其中85%是在2010年和2012年之间流离失所，而2012年又有超过94000人流离失所。

45. 人道主义合作伙伴在卫生部支持下于2012年12月完成了大规模的第二阶段疫苗接种运动。该行动迄今预防了40000例麻疹和避免了约2000人死亡。这

次运动的通道基本畅通，覆盖了 94% 的目标儿童。不过，由于不安全，有 86 个县的覆盖率低于 80%。

46. 12 月 14 日发布的 2013 年共同人道主义行动计划确定保护平民为最高优先事项，其次是：降低死亡率和发病率；协助流离失所者、回归者和收容社区；为最弱势群体恢复生计。一个需求和脆弱性指数评估出坎大哈、赫尔曼德、楠格哈尔、加兹尼和库纳尔为正在经历最大需求的省份。扩大在南部和东部的人道主义通道和交付一直是而且将继续是 2013 年的一大重点。2011 年至 2012 年，向阿富汗提供的人道主义资金总额下降了 50%，而 2012 年的联合呼吁只获得了评估得出所需资源的 48%。中央应急准备基金在 2013 年初重新激活，以向能将援助送抵受冲突影响有紧急需要的民众的各行体输送资源。2013 年的筹资目标是 1 000 万到 1 500 万美元，而 1 月的期初结余为 590 万美元。

47. 本报告所述期间，由联合国地雷行动处协调的扫雷行动清理了 235 个雷区，使 20 平方公里土地可用于生产。另有 21 个社区已经无雷，对 46 000 名阿富汗平民产生了积极影响。1 月，地雷行动处和其他地雷行动利益攸关方开始与政府一道就地雷行动立法开展工作。

48. 未来 6 个月对于根除脊灰炎至关重要。全球消除脊灰炎倡议所涉方面相信，只要国家紧急行动计划付诸行动，就可阻断病毒的传播。与各社区更密切的互动协作、数据收集的改善和对因无通道而错过的儿童的追踪使未接种疫苗儿童的人数稳步下降。2012 年期间，阿富汗报告了 37 宗脊灰炎病例，比 2011 年的 80 宗减少。12 月份发现了两宗病例，加上在东部和东南部检测到脊灰炎病毒和在南部检测到疫苗衍生的脊灰炎病毒，这些情况促使公共卫生部在联合国儿童基金会和世卫组织支持下于 12 月和 1 月开展了一场病例应对运动。12 月 11 日举行了第一次部际工作组会议，这是计划中建议的关键监督机制之一；2 月 10 日至 12 日实施了今年第一次国家以下各级免疫接种日。

49. 1 月 1 日，阿富汗国家环境保护局和联合国环境规划署提出了一个适应气候变化项目概念，这是将得到最不发达国家基金支持的最大举措之一，其重点是通过适应气候变化、生计和减少灾害风险之间的相互关联加强潘杰希尔省、巴尔赫省、乌鲁兹甘省和赫拉特省各社区的抗灾能力。在国家一级为国家环保局拟订应对气候变化的战略框架提供了支持。目前还在阿富汗开发一个国家保护区系统，以在生态重要地区确保生物多样性和增强生态系统的功能和复原力。

七. 禁毒

50. 禁毒部与毒品和犯罪问题办公室进行的 2013 年南、西、中和东部鸦片风险评估的初步结果显示，罂粟种植连续第三年增加。占种植一大部分的赫尔曼德、坎大哈、法拉、乌鲁兹甘、楠格哈尔、古尔、查布尔和卡比萨省均有所增加，赫

拉特预计有所减少，而戴孔迪、尼姆鲁兹、巴德吉斯、拉格曼、库纳尔和喀布尔预计没有大的变化。加兹尼、霍斯特、洛加尔、帕克蒂卡、帕克蒂亚、潘杰希尔、帕尔旺、瓦尔达克和努里斯坦则仍无罂粟。由于种植和收获季节不同，对北方各省的评估将稍后发布。

51. 为解决前体化学品贩运问题，新设了一个区域情报工作组，以审查贩运案件、辨明趋势和建议补救行动。1月21日至23日，位于阿拉木图的中亚区域信息和协调中心主办了一次有国际麻醉品管制局以及毒品和犯罪问题办事处专家出席的会议。会议具体重点关注了2012年在阿富汗缴获的11吨乙酸酐，并为查明网络和路径，与来自目标国家的办案人员一道开展了工作。

52. 1月25日在巴库举行了伊斯坦布尔进程禁毒建立信任措施会议，此后的高级官员会议认可了其执行计划。1月30日，联合协调监测委员会的禁毒监测机制开会并认可了对一批国家优先方案的审查和分析。会议商定，该机制将与各方案群组负责人密切合作，以完善拟议的禁毒基准并确保主流化。

八. 特派团支助

53. 12月24日，大会第五委员会核准2013年预算196 231 400美元，比2012年的数字减少了18.7%。涵盖1月1日至12月31日的拨款191 815 700美元已发放。本组织将全年进行评估，以确定在何种程度上释出余额。截至2012年12月底，已根据预算削减情况裁撤了631个员额(81个国际和550个本国)，其中许多是由于关闭9个省级办事处而撤裁。将进行第二次特派团支助全面审查，以审视全国各地的人员配置情况和支助结构。目前的空缺率为5%(国际工作人员14%；本国工作人员2%)。

54. 12月11日，根据全球外勤支助战略，科威特联合支助办事处启动，重点是加强地理上接近的特派团之间的合作。位于科威特的房地被联阿援助团和联合国伊拉克援助团用于提供财务和人力资源管理方面的远程技术支持。此外，在地方一级，联阿援助团与一批机构、基金和方案签署了费用分摊协议，金额近900万美元，以整合联合国在阿富汗的一些行动，其中最重要的是与开发署、联合国儿童基金会、联合国促进性别平等和增强妇女权能署、联合国项目事务厅、联合国人口基金和世卫组织签署的一份700万美元的共同服务协议。上述机构在喀布尔合用联合国驻阿富汗行动中心的设施。

55. 1月30日，联阿援助团启用了其巴米扬地区办事处的新大院。联阿援助团所有国际人员现居住的特派团所供宿舍院落都符合联合国最低运作安保标准。为加强昆都士地区办事处的安保，联阿援助团正与荷兰、德国和阿富汗的代表就使用现有安全房地的问题进行初步谈判。

九. 意见

56. 本报告所述期间对 2014 年之前安全、政治和经济过渡的准备阶段十分重要。这些努力将有助于加强未来的稳定，其关键因素是当选的阿富汗领导层和强有力的机构能够向民众提供服务。有必要调整阿富汗政府同国际社会之间的关系，及时遵守继续存在的共同承诺对确保信任和一致至关重要。联合国也已开始思考其支持民政过渡的作用，并协助 2014 年之后的稳定和发展努力。

57. 有了和平，阿富汗才能实现其人民渴望并应得到的稳定、增长和繁荣。但对和解的期望应该现实。经过三十多年的冲突，挫折和误解是会出现的。为确保取得成功，总体的进程需要由阿富汗人领导和作主；并且需要加强一致和协调。过去几个月来政府的关注重点出现了很大变化，走上了更为正式的轨道，并以高级和平委员会和有授权的塔利班对话者为中心。联阿援助团继续促进建立信心和信任的措施，以进一步推动政府的努力，其途径包括支持该委员会和区域合作、参与制裁制度以及促进全国各地的包容性阿富汗内部对话，讨论未来的愿景。

58. 欢迎巴基斯坦支持和平的努力，并欢迎更大范围的区域合作，其对长期可持续性和稳定至关重要。随着其他国际行为体缩减活动规模，阿富汗与其邻国的关系将变得日益重要。伊斯坦布尔进程势头仍在继续，六项建立信任措施的执行计划已获批准。联合国参与了其中每一项，并参加了相应的技术小组。

59. 阿富汗政治领导人在不久的将来需要作出若干重要决定，以此为即将举行的选举定下基调和框架。通过一个透明和参与性进程，及时制定具有公信力的选举框架，这是政府在东京相互问责框架下的一项关键承诺。这应以通过与选举相关的立法为中心。我担心目前可能会出现立法僵局，而政治上的确定性和及时的业务规划和筹备工作又十分迫切。在投票前大家都接受姑且称之的“游戏规则”是这项进程取得合法性的一个重要因素，我鼓励阿富汗所有利益攸关方的建设性参与。选举管理和解决争端机构真正和公认的独立、有能力和中立，这将是一项政治检验，有助于确保人们接受最终结果。眼下至关重要的是，在现任者届满时任命一名独立选举委员会主席，并且协商进程就此达成一项决定。阿富汗人有宪法义务和国际义务确保妇女作为选民和候选人参加选举，这也是重要的。

60. 电子化国民身份登记项目是国家的一项重要工作，可有助于选举筹备工作，必须得到国际社会的支持。将使用旧的选民登记卡并预计会在此之上加上更多的卡，该项目可能在 2014 年选举前不能完成，所以在选举中选民身份查验不大会有重大改进。为了确保选举的应有质量和可接受，现在必须更加注重纳入其他重要的技术筹备工作，包括改进选举管理和加强威慑和防止欺诈，同时又不忽视需要有包容性和广泛参与。在政治方面，选民登记决策过程损害了对独立选举委员会独立性的看法。承认和尊重分权以及各机构授权机关的独立至关重要。

61. 东京相互问责框架是政府和国际社会之间协调和一致性的中心框架。这些承诺的核心不仅仅是进行包容各方和透明的选举，还要实现所有阿富汗人、特别是妇女和儿童的人权，实现善政和打击腐败，包括加强各方面的财务透明和问责。联合国仍然致力于在阿富汗加强体制能力，以实现这些目标和义务。我欢迎共同援助管理政策和四个新的国家优先方案得到认可，这使包括联合国提供的捐助资源和方案的分配更加合理，并符合政府的优先事项。各项国家优先方案的禁毒监测机制方面的工作对确保以更加统贯全局方式应对毒品祸害十分重要。需要保护和增进阿富汗妇女在过去十年中取得的权益，以促进持续的政治、经济和社会发展。因此，我支持作出努力，确保有系统地监测执行《框架》对妇女地位的影响。

62. 我高兴地宣布，将于7月3日在喀布尔举行高级官员会议，审查东京承诺的执行情况。取得进展需要深化政府和国际社会的参与，它们正从一种进程取向转到实质性问题，并定出可交付的成果来显示就实现这些承诺取得的进展。我期待着它们在7月作出交付，作为实现《东京相互问责框架》宏大目标的第一步。确保国际货币基金组织的改革方案按计划进行，这是需要整个政府作出努力的一个方面。需要完成其余两个国家优先方案(正义和透明及问责)的执行工作，以显示着力解决威胁该国政治、体制和社会结构的普遍的腐败问题。采取坚决行动以加强司法部门，这是《框架》总治理议程的基石。

63. 平民伤亡数六年来首次减少，这是受欢迎的消息。但冲突造成的人生代价仍然是不可接受的。反政府分子蓄意把被认为支持政府的平民作为攻击目标、在公共场所不分青红皂白的袭击和使用儿童作为自杀炸弹手的情况大幅度增加，这些都是严重违反国际法的行为。政府对联阿援助团关于被拘留者受到酷刑和虐待的报告作出了迅速和建设性的反应。现在必须落实关于执行总统实况调查团各项建议的法令，以确保停止这些做法。消除暴力侵害妇女行为法律的执行工作也取得了一些进展，但严重的挑战仍然存在。

64. 阿富汗处在旷日持久的人道主义危机中。冲突、自然灾害、长期贫穷和不发达继续构成重大威胁。冲突造成的境内流离失所者越来越多，而许多返回的难民继续需要人道主义援助，每年还有成千上万的阿富汗人受自然灾害的影响。人道主义援助准入方面困难重重。过渡造成的经济影响可能会给不堪一击的人口造成进一步的压力，同时人道主义资金援助又在迅速减少。确保获得更多援助和服务以及捐助者继续提供支助，以满足当前和未来的人道主义需要，这些仍然是关键的优先事项。

65. 过去一年的预算削减大大影响了特派团的结构及其对所有授权任务和活动同等水平的交付能力。继续在制定新的更灵活的工作方法，以保持某种程度的外联活动，即使联阿援助团已不再有外地常设机构。这包括联阿援助团与其他联合国机构联合开展活动以及筹集外联资金用于在地方一级组织和和平与和解方面的活动。其他可能的措施包括，将联阿援助团的工作人员安置在其他机构或地方当

局的同一地点，安全条件允许的话增加公路执勤，并利用与联合国签约的承包商。然而，必须看到，联阿援助团的国家以下一级的网络和政治外联是其独特的相对优势。关闭九个省级办事处给同地方当局和民间社会保持经常联系带来了挑战，这影响了特派团在已获授权的优先领域进行交付。具体而言，这包括特派团应要求支持中央和地方各级之间互动的能力，迅速核实人权事件，协助解决地方冲突，建设地方政府行为体的能力以及发挥人道主义早期预警作用。

66. 我建议将 2013 年 3 月 23 日到期的联阿援助团的任务期限再延长 12 个月。援助团继续在国际社会对阿富汗的支持中发挥重要作用，其业务活动以过渡进程的各项责任及其已获授权的核心作用为指导和基础。关键的优先事项仍然是开展斡旋和政治外联，包括在区域一级，以支持阿富汗主导的政治进程；人权；以及协调一致的发展，大力提倡遵守相互承诺。随着关于 2014 年之后未来联合国的存在和工作安排的初期对话的开始，上述各优先事项也可能成为通过转变的十年（2015-2024）帮助实现稳定和可持续性的核心内容。该国长期贫困并易受自然灾害影响，再加上安全局势的不稳和动荡，这意味着在可预见的将来联合国的人道主义工作仍然至关重要。虽然这些都是联合国可设想继续参与的优先领域，但在这些领域开展工作将需要保持足够的资源以及在该国各地有实际影响的存在。

67. 在过渡进程中，特派团的工作方式必然会改变，将会加强阿富汗的领导作用，强调提高阿富汗的体制能力，并会看到其他国际行动者的减少。这一调整将包括加强综合特派团与各机构、基金和方案之间的联系。我谨强调，联合国不寻求目前由国际部队、包括省级重建队承担的民政任务，并且如果没有政府明确的请求，而且完全符合商定的阿富汗国家优先事项以及联合国的任务规定和原则，当然不会考虑这样做。联合国在阿富汗的目标必须是加强政治进程、机构和提供其人民需要且应得服务的能力。在大变化的整个时期，联合国必须保持其声明的对阿富汗人民、机构和经民主选举产生的当局的长期承诺。

68. 我谨对联合国在阿富汗的所有本国和国际工作人员以及我的特别代表扬·库比什先生表示感谢，感谢他们经常是在艰苦条件下继续献身于履行我们的承诺，支持阿富汗人民。

附件

对照基准取得的进展

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	标尺
受过指导、培训和按照商定结构运作的国家警察和国民军人员数增加	<ul style="list-style-type: none"> 军队和警察数目已分别达 182 000 人(比 2012 年 12 月的最终目标少 12 355 人)和 149 000 人。 2012 年 5 月 21 日, 在芝加哥举行的北大西洋公约组织首脑会议与会者重申支持阿富汗国家安全部队。此前, 通过联合协调监测委员会进程认可了阿富汗国家安全部队今后规模的一个模型。由国际社会和阿富汗政府界定的这一初步模型构想的兵力为 228 500 人, 估计年度预算 41 亿美元, 并将根据不断发展的安全环境予以审查。其生效日期尚未最后确定。
为分阶段、有条件地过渡至阿富汗人主导安全工作制定计划并逐步执行计划	<ul style="list-style-type: none"> 2012 年 5 月 13 日和 2012 年 12 月 31 日, 总统批准了第三和第四批过渡地区, 过渡实施计划已启动。第四批完成后, 87%人口的安全都将由阿富汗主导。

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	标尺
制定并落实包容性的国家和区域进程, 加强和平、重返社会及和解努力	<ul style="list-style-type: none"> 2012 年 12 月底, 6 193 名反政府人员加入了阿富汗和平与重返社会方案。这一数字包括登记的指挥人员或领导人员 549 名和收缴的武器 5 195 件。 2012 年 7 月 19 日, 总统在喀布尔会见了巴基斯坦总理和外交部长, 以讨论和平进程及促进阿富汗国内对话的步骤。 2012 年 11 月 12 日至 15 日, 高级和平委员会一个代表团访问了伊斯兰堡。值得一提的成果包括根据委员会请求释放了巴基斯坦关押的 12 名塔利班囚犯, 并商定巴基斯坦、阿富汗和美国将协助为潜在的谈判者提供安全通道。 2013 年 1 月 11 日, 卡尔扎伊总统在访问美国期间重申支

进展指标	标尺
	<p>持在多哈开设一个塔利班办事处，塔利班将从那里与高级和平委员会的代表直接进行谈判。</p> <ul style="list-style-type: none">阿富汗和平与重返社会方案继续执行各项重返社会举措，其中包括：(a) 在 22 个省 69 个县核准 136 个小额赠款项目；(b) 覆盖巴德吉斯省、巴格兰省、萨曼甘省和塔哈尔省的两个排雷项目；(c) 通过国家地区发展方案、国家农村普惠方案和农村供水、卫生和灌溉方案在 17 个省执行项目 47 个；(d) 劳工、社会事务、烈士和残疾人部为超过 1 300 名前战斗人员和 1 700 名社区成员提供了职业培训；(e) 公共工程部设立了公共工程团，雇佣 595 名前战斗人员和 592 名社区成员在六个省进行道路例行保养。2013 年 2 月，联合国难民事务高级专员公署、开发计划署和国际劳工组织签署了一份意向书，在回归社区改善基本服务的提供并促进谋生机会，以帮助弥补人道主义——发展差距。
阿富汗当局收集和向安全理事会第 1988 (2011) 号决议所设委员会提供具体最新准确信息的能力提高	<ul style="list-style-type: none">在整个 2012 年，阿富汗政府都向安全理事会第 1988(2011) 号决议所设委员会提供了具体最新准确的信息。2012 年 3 月 1 日至 2013 年 2 月 28 日期间，根据政府所提供资料详实的除名请求，八名个人从被制裁塔利班成员名单上除名。
通过社区一级和民间社会的参与，使公众更加支持和平进程	<ul style="list-style-type: none">设立了两个省级和平委员会，使总数达到 32 个。执行阿富汗和平与重返社会方案的省级联合秘书处工作队数目增至 32 个。高级和平委员会与乌里玛理事会一道继续向有影响力的宗教行为者开展外联工作，有 3 014 名宗教领导人被确定为与和平有关活动的协调人。2012 年 6 月 19 日至 21 日在喀布尔，超过 150 名知名学者、民间社会活动家和宗教领袖举行了伊斯兰合作促进未来阿富汗和平第二次国际会议。与会者发表了一份声明谴责自杀爆炸和其他残害平民的暴力行为。高级和平委员会的妇女委员会在 2012 年 4 月为代表所有省份的 350 名妇女举办了讲习班，在 2012 年 12 月举办了关于妇女在和平与安全中的作用问题讲习班，并与阿富汗妇女网络一道举办了关于安全理事会第 1325(2000) 号决议的讲习班。2012 年 11 月 29 日至 12 月 2 日，女性成员与总统国家安全顾问兼高级和平委员会秘书长 Mohammad Masoom Staniekzai 一道参加了在阿曼举行的南亚安全问题会议。

进展指标	标尺
	<ul style="list-style-type: none"> 在 2012 年 9 月的和平周期间，高级和平委员会在全国各地组办了 195 场外联活动和通过媒体传播了信息，以提高认识并为和平努力动员支持。约 20 000 人参加。

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	标尺
阿富汗当局和独立选举机构管理和开展真正的定期选举的能力得到提高，同时适当考虑妇女的参与和宪法保障的配额	<ul style="list-style-type: none"> 2012 年 5 月，独立选举委员会确定了其五年战略计划（2012-2016 年），这是执行其宪法任务、加强各利益攸关方对选举进程的信任、保障妇女配额和确保增加妇女参与以及加强其自身能力和可持续性的路线图。 委员会审查了现行的《选举法》并于 2012 年 6 月 11 日向司法部递送了其拟议的草案。该委员会在国家一级和国家以下各级同阿富汗各利益攸关方举行了协商。 2012 年，独立选举委员会制定了其 2014-2015 年选举选民登记计划。在广泛协商后，该委员会核准了一项仅限于新选民、在先前登记基础上进一步开展的充分登记工作。
成立一个监督和评价委员会并制定反腐基准	<ul style="list-style-type: none"> 2012 年 11 月/12 月，独立联合反腐败监督和评价委员会的第七次访问产生了处理腐败问题的进一步建议和基准；共计建议 57 项（原有 74 项），基准 58 个（原有 75 个）。 2012 年 11 月，委员会完成了关于喀布尔银行事务的一次公开调查并将其报告提交给了总统和公布于众。
增强反腐机构的力量，以监督整个政府的反腐	<ul style="list-style-type: none"> 政府继续致力于：通过《获取信息法》和《国家审计法》；资产登记、核查和公布；精简建筑许可程序。
每年公布公职人员的资产申报情况	<ul style="list-style-type: none"> 政府反腐败监督高级办公室领导了高级公职人员资产登记、核查和公布的工作。预计登记名单中至少 10% 不迟于 2013 年 6 月得到核查。
中央、省以及县级公务员履职和提供服务的能力提高	<ul style="list-style-type: none"> 地方治理独立局对几乎所有各省的优先能力需求进行了评估。正与公务员制度委员会一道制定培训手册和导则。 地方治理独立局能力建设司为培训制定了行动计划和预算提案。
提高公务员任命的透明度和实效	<ul style="list-style-type: none"> 择优征聘县长和副省长的工作继续进行，2013 年 1 月任命了 60 名新县长和 17 名副省长，包括在朱兹詹省费扎巴

进展指标	标尺
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	<p>德县任命了该国第一位女性县长。通过这一进程总共征聘了 189 名县长和 32 名副省长。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 为提高认识，地方治理独立局为省长和县长开办了就职须知方案，重点介绍了国家以下各级治理政策。 • 能力建设出成果方案是一个五年方案，有 3.5 亿美元的资金，其目的是增加阿富汗政府通过各关键部委提供基本服务的能力。主要工具是：创设一批共同职能小组；公务员制度管理体制化；设立一批职业团体；定向技术援助；关键部委参与捐助方方案。它将促进公务员制度中的薪金统一。政府已设立了一个国家技术顾问委员会。 • 2013 年 2 月 12 日，联合协调监测委员会认可了关于高效率和有成效治理的国家优先方案。
落实国家以下各级的治理政策，制定国家以下各级的管理、财务和预算框架	<ul style="list-style-type: none"> • 地方治理独立局核准了一个按优先事项排列轻重缓急的国家以下各级治理政策执行框架，以改善国家一级与省级政策和方案执行的关联。 • 数项法律正待提交到国民议会：《地方政府法》于 1 月提交到部长理事会审查；与各城市广泛协商后修订的《市政法》目前已交到司法部立法司执行委员会；《省议会法》目前正由司法部部际立法委员会审查。 • 2012 年完成了 34 个省级发展计划中的 33 个，更加注重了与国家发展战略保持一致。
制定并公布行政管辖范围标准	<ul style="list-style-type: none"> • 6 月，地方治理独立局与阿富汗大地测量和制图总局发表了一份联合声明，通知各国家和国际机构接受 2009 年国内边界数据集，将其作为在阿富汗使用的正式版本。
为政府机构特别是国家以下各级政府机构履行职责建立适当的基础设施	<ul style="list-style-type: none"> • 地方治理独立局完成了省级行政楼建造需求评估和计划并得到经济部核准。预算已送交财政部。
建立尊重和维护所有公民人权的具有公信力并对人民开放的司法和刑法系统	<ul style="list-style-type: none"> • 2012 年 3 月，部长理事会核准了《刑事诉讼法》草案并将其提交到国民议会。2012 年 10 月，国民议会还开始了对《总检察长办公室法》的审查。 • 2013 年 2 月 5 日，中央监狱局负责人签署了旨在保障监狱良好行政和管理的 99 项监狱业务指令。 • 2012 年 5 月，由司法部主持的刑法改革工作组开始审查《刑法典》。 • 2013 年 1 月，政府发布了人人享有法律和司法正义国家优先方案草案第三稿以征求意见，在修订该稿时考虑到了

进展指标	标尺
	捐助方的关切。
	<ul style="list-style-type: none"> 2012 年,司法部把法律援助办事处的数目增至 29 个(2009 年 1 个, 2011 年 16 个), 总共有 84 名法律援助律师, 另有通过阿富汗重建信托基金司法部门发展方案提供的 25 名律师。 2012 年, 非政府组织提供的法律援助服务从高峰期的 250 名辩护律师减少到年底的估计约 236 名律师。 在阿富汗独立律师协会注册的律师数目从 2011 年 12 月的 1 150 人增至 2013 年 1 月的约 1 500 人。 2012 年 3 月实施的总检察长办公室工资和叙级改革一揽子方案为所有检察官都增加了薪金。 阿富汗政府在联合国儿童基金会支持下起草了正式司法程序外变通处理触犯法律儿童办法导则, 例如职业培训或社区服务, 以减少系统中儿童的数目。导则现正由各主要司法机构审查。 为改善行政和管理, 中央监狱局正在审查 178 项业务指令, 包括关于囚犯分类、探视、搜查和扣押标准、武力使用、收监和释放程序的指令。

四. 人权

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

进展指标	标尺
通过相关行动者遵守国际法, 减少对平民非法使用武力和恫吓手段的事件发生数	<ul style="list-style-type: none"> 2012 年, 在与冲突有关的暴力事件中 2 754 名平民被杀, 4 805 人受伤, 与 2011 年相比平民伤亡总数减少 4%。反政府武装分子对平民 2 179 人死亡、3 952 人受伤负责, 与 2011 年相比增加 9%。亲政府武装部队对 316 人死亡、271 人受伤负责, 与 2011 年相比减少 46%。 2012 年 5 月, 政府在总统信息协调中心设立了一个平民伤亡跟踪工作队, 并在 2012 年 11 月任命了一名保护平民问题总统顾问。 为减少平民伤亡, 2012 年 6 月, 国际安全援助部队修订了其行动程序, 进一步限制对平民住所使用空中力量。

进展指标	标尺
提高阿富汗人对其权利和政府对其义务的认识	<ul style="list-style-type: none">• 塔利班在其公开网站上发表 53 份声明，其中 25 份涉及平民伤亡和人权保护。• 联合国继续开展广泛的监测和宣传工作，以提高冲突各方对国际人权法和国际人道主义法的认识并改进遵守情况。• 在国际妇女节，总统重申该国承诺维护性别平等的宪法保障，并赦免了一些因离家出走被监禁的妇女。9 月 16 日，在人民院妇女委员会的一次会议上，妇女事务部和司法部的部长谴责囚禁逃离暴力行为的妇女，并指出这种做法没有法律依据。• 联阿援助团发布了 4 份报告：保护平民 2 份；消除对妇女的暴力行为法律的执行情况 1 份；政府关押的与冲突有关的被拘留者的待遇 1 份。除这些报告外，特派团还与利益攸关方和媒体开展宣传活动，提高公众的认识。• 2013 年 1 月，总统成立了一个代表团，调查酷刑和虐待指控，回应关于冲突相关被拘留者的报告。2 月 11 日，代表团报告说，近 48% 的受访者遭遇警察和国家安全人员逮捕和调查时对被拘留者施以酷刑和虐待的情况，三分之二的人无法获得辩护律师。2 月 16 日，总统颁布了执行该代表团 11 项建议的法令。• 2012 年 3 月，政府提交了年度进展报告，说明防止招募未成年人行动计划执行情况，其中着重指出处理招募未成年人加入阿富汗国家安全部队的提高认识举措、经改进的审查程序以及对招募未成年人和年龄核查程序的强化监测。
提高打击暴力侵害妇女和女孩行为的法律和政策措施的影响，加强对这些措施的支持	<ul style="list-style-type: none">• 2012 年在喀布尔设立一个消除暴力侵害妇女行为高级委员会以及 9 个省级委员会，由联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)通过提供培训和设备给予支持。妇女署还支持妇女事务部开发一个暴力侵害妇女行为数据库和制作一份全国统计报告。• 阿富汗国家警察和检察官至少收到 2 300 项暴力侵害妇女事件举报，其中 1 100 多项导致刑事调查。• 政府各部委、联合国与非政府组织商定了一项谅解备忘录，以制定一项关于基于性别的暴力移交框架的国家政策，并实施一个连接健康、保护和司法部门的转介系统。

进展指标	标尺
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	<ul style="list-style-type: none"> • 妇女署继续管理联合国支持采取行动消除暴力侵害妇女行为信托基金。该基金为阿富汗 28 个妇女保护中心中的 6 个提供资金。2012 年为避难所总共付款 450 000 美元，支持大约 800 名暴力行为幸存者。 • 高级和平委员会设立了一个民间社会股来促进民间社会参与和平进程，尽管特派团和民间社会团体注意到，许多省级和平委员会仍没有民间社会、妇女和受害者团体的公平代表性。 • 阿富汗人民和平对话指导委员会采取了 30 多个宣传举措，宣传第一阶段对话的结果。第二阶段的试点已于 2013 年 2 月开始。 • 为支持执行安全理事会第 1325(2000)号决议，政府在联合国和国际伙伴的帮助下，通过技术工作组和协商加强了对话。
政府履行各国际人权条约和公约的报告要求，并执行人权理事会阿富汗普遍定期审议的各项建议	<ul style="list-style-type: none"> • 民间社会在联合国的支持下，为消除对妇女歧视委员会编写了影子报告，以配合政府在审查过程中提交的呈件。9 月，阿富汗妇女网络向委员会提交了一份经阿富汗各地协商确定的问题清单。 • 为执行儿童权利委员会结论性意见的建议，政府本身承诺起草一项全面的儿童法。 • 6 月，政府在联合国儿童基金会的支持下，最后确定了一次儿童权利国家法律、战略和政策审查，以找出与《儿童权利公约》的差距和一致领域。 • 9 月，政府在联合国地雷行动处的技术支持下，批准了《残疾人权利公约》。
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	<ul style="list-style-type: none"> • 2012 年 3 月，阿富汗独立人权委员会发表了一份关于阿富汗境内与冲突有关被拘留者的报告。 • 该委员会儿童权利股在联合国儿童基金会的支持下，加强对儿童权利监测和报告。所采取的行动包括对监测问卷、知识管理系统和委员会内部协调政策的审查及工作人员培训。 • 2012 年，司法部人权支助股为国家安全局 326 名官员和阿富汗国家警察 36 名警员开办了 12 次培训班，重点讨论核心人权问题，包括《禁止酷刑公约》和《公民及政治权利国际盟约》。

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	标尺
在国际社会支持和核准下拟定并执行国家优先方案	<ul style="list-style-type: none">2012年6月，联合协调和监察委员会核准5个国家优先方案。加上2013年2月核准的5个方案，现已核准22个方案中的20个。在2012年7月举行的阿富汗问题东京会议上，国际社会承诺在2015年之前提供可达160亿美元的发展援助，继续以过去十年的水平或接近这个水平提供支持，直至2017年。作为《东京相互问责框架》承诺的一部分，政府正在与国际社会合作，最后确定供资方式，并促进资金流向国家优先方案。难民和遣返部与12个关键部委，包括农村恢复和发展、教育、公共保健、农业和水利各部签署了谅解备忘录，在执行国家优先方案时优先考虑阿富汗难民返回人数多的地区。8月，在日本政府的资助和联合国人口基金的支持下，中央统计组织开始在古尔省和戴孔迪省开展社会人口和经济调查工作，预计将于2013年4月之前完成。信息和文化部青年事务副部长在联合国人口基金的技术支持下，开始制订一项国家青年政策，配合人口基金正在编制的阿富汗青年发展地位问题报告。
在阿富汗全国更公平地分配发展援助和政府开支	<ul style="list-style-type: none">财政部启动了一项省级预算编制试点，重点是四个部委（教育、公共保健、农村复兴与发展和农业）和地方治理独立局。34个省中的每一个都应得到50万美元用于相关职能部委的方案，另有100万美元通过独立局使用。这个试点已列入2012年预算。但是，到目前为止，只有教育部获得1700万美元，那里的试点已经开始。根据财政部的一项公共财政管理评估，正在拟订行动计划，建设职能部委的能力，以改善其预算执行情况和吸收力。
在阿富汗资源的基础上增加收入，实现可持续增长	<ul style="list-style-type: none">财政部初步估计数显示，2013年国内收入为24亿美元，比2012年17亿美元的数字增加了41%。收入征收有所改善，特别是收入税和货物服务销售税。不过，这些估计数显示，政府与其2013年内部目标相差7%，与国际货币基金组织的目标相差11%。

六. 区域合作

基准：进行持续有效的区域协作，支持繁荣、和平与稳定

进展指标	标尺
加强区域机构间的协调并增加区域投资	<ul style="list-style-type: none"> • 2012年3月14日，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在维也纳举行了第一次指导委员会会议。该方案还支持阿富汗、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦之间新的次区域合作框架于2012年6月1日在杜尚别举行了第一次三方部长级会议。 • 2012年3月26日至27日在杜尚别举行了关于阿富汗的第五次区域经济合作会议，重点确定各项区域需求的优先次序。与会者承诺采取“严肃、可衡量的步骤”，实施将于2012年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。 • 2012年6月6日至7日在北京举行的上海合作组织首脑会议给予阿富汗观察员身份。 • 11月，地雷行动处支持阿富汗地雷行动中心对塔吉克斯坦地雷行动中心进行交流访问，以促进更好的排雷行动。 • 2012年6月14日，在喀布尔举行了《关于加强区域安全与合作实现阿富汗安全稳定的伊斯坦布尔进程》首次部长级会议。与会者包括14个“亚洲心脏地带”国家、14个国家提供支助国家和11个区域和国际组织的高级别代表团。与会者决定实施区域技术小组支持的7个建立信任优先措施。这些措施之后被合并成6个，将商会和商业机会建立信任措施并入了贸易、商业和投资机会。尽管还有一些工作需要做，但2月6日在巴库举行的高级官员会议核准了禁毒、反恐和贸易、商业和投资机会等方面的所有6项措施。 • 2012年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。

进展指标	标尺
	<ul style="list-style-type: none">• 2012年11月9日至13日，总统正式访问印度。签署了四项合作协定，以加强在地方政府和社区组织、农业、青年事务以及开发煤炭和矿物资源方面的合作。• 2012年11月29日，阿富汗参加了巴基斯坦-阿富汗-中国第二次三边对话会议，会上强调了禁毒活动的重要性。各方表示支持联合国在国际禁毒合作方面发挥领导作用。• 2012年12月11日和12日，阿富汗、巴基斯坦和土耳其三国总统在安卡拉举行了第七次三边首脑会议。与会者重申，他们决心在阿富汗领导和阿富汗主导的和平与和解努力方面加强合作，并解决影响该区域的安全挑战。• 2013年2月4日，阿富汗和巴基斯坦两国总统和英国首相在联合王国契克斯举行三边会议。会议成果包括：制定安排，在释放巴基斯坦拘留的塔利班被拘留者方面加强协调；赋予高级和平委员会释放更多塔利班被拘留者的正式作用；以及采取步骤，加强阿富汗和巴基斯坦军事和安保部门之间的合作。

七. 阿富汗政府和国际社会间的伙伴关系

基准：国际社会在阿富汗牵头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	标尺
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	<ul style="list-style-type: none">• 被视为对于《东京相互问责框架》至关重要的援助管理政策于2012年12月最终确定，并于2013年2月获得了联合协调监测委员会的批准。该政策规定在阿富汗执行新政，并制定了一系列重点干预措施。• 国际社会在7月份的东京会议上重申，承诺通过国家预算提供50%的发展援助，并使80%的援助符合国家优先方案。

<p>加强代表政府和国际社会进行采购和签订合同 的问责</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 财政部继续定期与伙伴方开展发展合作对话讨论,以便根据援助管理政策指南评估使支助符合国家优先方案方面的取得的进展。 • 联合协调监测委员会 2013 年 2 月举行的会议核准了援助管理政策。这依据的是阿富汗在预算公开指数倡议方面的得分,阿富汗的得分从 2010 年的 21 分提高到 2012 年的 59 分,超过了《东京相互问责框架》承诺的 40 分的目标。
<p>加强联合协调监测委员会,支持喀布尔进程,同时将此作为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</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 2012 年下半年,阿富汗政府和国际社会商定了一套订正的协调结构,以支持通过联合协调监测委员会实施《东京相互问责框架》。经修订的结构包括一个由财政部主持的指导委员会,以促进部长级和大使级的战略对话,以及一个由副部长和主要捐助方组成的技术委员会。

八. 禁毒

基准: 保持罂粟种植、毒品生产和毒瘾减少的趋势

进展指标	标尺
<p>减少罂粟种植、毒品生产以及降低毒瘾率</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 2012 年,阿富汗的罂粟种植面积达到 154 000 公顷,比 2011 年的 131 000 公顷高出 18%。总共 95%的种植分别集中在南部和西部省份:72%集中在赫尔曼德、坎大哈、乌鲁兹甘、戴孔迪和扎布尔等省,23%集中在法拉、赫拉特、尼姆鲁兹等省。库纳尔(121%)、卡比萨(60%)和拉格曼(41%)等省的种植面积大幅增加。 • 作物疾病和天气恶劣导致 2012 年的鸦片生产潜能下降了 36%,即从 5 800 吨降至 3 700 吨。 • 美国国务院国际麻醉品和执法事务局对阿富汗吸毒问题的最新调查表明,成人吸毒者人数可能超过 130 万人,将近 30 万名儿童受影响。90 多个戒毒中心增加了戒毒治疗,以便向约 15 974 人提供支持。
<p>增加有效制止和打击贩运的努力</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 2012 年,禁毒警察开展了 2 928 次行动,比 2011 年增加了 62%。这些行动共收缴 126

吨鸦片、54 吨吗啡、8 吨海洛因、132 吨印度大麻脂和 179 吨前体化学品。禁毒警察协助销毁了 20 530 公顷的罂粟田，拆除了 72 个海洛因加工所。在这些活动中 2 760 名嫌疑人被捕。

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

- 前体物质区域情报工作组报告称，7 月份，在 Islam Qala 过境点(赫拉特省)收缴了 11 吨乙酸酐。根据阿富汗-吉尔吉斯斯坦-塔吉克斯坦倡议，11 月份，阿富汗禁毒警察与塔吉克斯坦药物管制署开展了一次联合/同时行动，收缴了约 500 公斤麻醉品，并逮捕了一些人。
 - 2012 年 2 月，国家禁毒部起草的国家替代生计政策获得批准。该政策通过解决依赖鸦片种植的根本原因和驱动力，使阿富汗政府能够加强和丰富农村合法的谋生手段。
-