



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 (A/RES/65/8) 和安全理事会第 1974 (2011) 号决议 (S/RES1974 (2011)) 提交, 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. 本报告提供了自我 2011 年 6 月 23 日上次报告 (A/65/873-S/2011/381) 以来联合国在阿富汗活动的最新情况, 并摘要说明了主要政治和安全事态发展以及与阿富汗有关的区域和国际事件。

二. 主要政治和安全事态发展概述

A. 安全局势

3. 7 月和 8 月的安全事件总数比 6 月有所下降。6 月发生了 2 626 起事件, 7 月发生了 2 605 起, 8 月发生了 2 306 起。截至 8 月底, 2011 年平均每个月发生 2 108 起事件, 比 2010 年同期增加了 39%。武装冲突和简易爆炸装置袭击仍占事件的大多数。阿富汗南部和东南部, 尤其是坎大哈市周围地区, 仍是军事活动集中地区, 占有安全事件的大约三分之二。

* 2011 年 9 月 29 日由于技术原因重新印发。



4. 7月发生了9次自杀式袭击，自从4月发生17次自杀式袭击，达到最高峰以来，这是连续第三个月下降。8月发生了11次自杀式袭击。截至8月底，2011年平均每月的自杀式袭击次数为12次，与2010年同期相比没有变化。复杂的自杀式袭击在自杀式袭击总数中所占比重上升，2011年平均每月3次，比2010年同期增加50%。最近的事件表明，叛乱分子继续在城市中心发动复杂的自杀式袭击，包括6月28日袭击喀布尔洲际饭店、8月19日袭击喀布尔的英国文化委员会、9月13日袭击喀布尔的美国使馆毗邻地区以及袭击各省省会，例如7月28日袭击乌鲁兹甘省的塔林科特。自杀式袭击不再集中于阿富汗南部，中部地区已占这些袭击的21%。

5. 与上次报告所述期间一样，叛乱分子继续开展恐吓运动，包括定点暗杀高级政府官员、安全部队成员以及有影响力的地方政治和宗教领袖。7月发生了54次暗杀事件，8月发生72次，杀害总人数分别为89人和93人。阿富汗南部有4名高层人士在7月被杀，他们是：坎大哈省议会议长 Ahmad Wali Karzai；坎大哈乌里玛委员会首脑 Hikmatullah Hikmat；总统高级顾问 Jan Muhammad Khan；坎大哈市市长 Ghulam Haydar Hamidi。考虑到被杀害人士的影响力和与喀布尔政府的关系，这些暗杀在全国引起震动，使人担心南部的政治稳定。

6. 7月17日，把安全保卫责任移交阿富汗国家安全部队(阿富汗安全部队)的过程在巴米扬、喀布尔(萨罗比县除外)、潘杰希尔、赫拉特省各市镇(和相应的县)、马扎里沙里夫、米特拉姆和拉什卡尔加正式启动。这些地区继续面临着难以压制的叛乱，叛乱分子试图挑战阿富汗部队维护治安的能力。

7. 在6月28日的安全常设委员会会议上，协调和监察联合委员会(协监委)成员们商定，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。此外，他们商定加快努力，使警察队伍专业化，并在内政部推行体制和行政改革。阿富汗安全部队独立行动的能力受到越来越大的重视，国际社会更多地集中于向安全部队提供核心领域的培训，包括关于后勤和支援基本要素的培训。考虑到有罪不罚、指挥和控制、甄别以及抱有族裔或政治偏见的民兵死灰复燃的风险等问题可能带来的相关影响，联合国阿富汗援助团(联阿援助团)继续监测基于社区的安全举措，包括监测阿富汗地方警察，并同时向政府和国际安全援助部队(安援部队)提供有关咨询。

B. 政治事态发展

8. 8月21日，独立选举委员会宣布改变人民院(国民议会下院)9个席位的当选人。在此之前，最高法院设立的特别法庭在进行了特别重新数票后，于6月23日命令在共有249个席位的人民院中改变62个席位的当选人。8月3日，上诉法庭据报告作出裁决，确认特别法庭的结论，并提请总统注意这个问题。8月10日，卡尔扎伊总统发布政令，指示独立选举委员会立即最后解决这个问题。独立选举委员会重新检查了特别法庭着重指出的62个案件，并于8月21日宣布改变

9 个席位的当选人。9 月 3 日, 9 个人中的 8 个人(另外一个人不在喀布尔)在警卫森严的人民院宣誓就职。第九个当选人在返回喀布尔后于 9 月 10 日宣誓就职。

9. 关于选举结果以及谁是最后仲裁者的争议既是政府不同分支之间关系持续紧张的根源, 也是这种紧张关系的反映。人民院在整个夏季休会期间继续开会, 以显示团结一致反对特别法庭, 坚持认为选举结果是最后结果, 只有独立选举委员会才拥有处理这个问题的权力。8 月 10 日, 人民院通过一项决议, 再次要求把总检察长和 6 个设立特别法庭的最高法院法官撤职。另一方面, 最高法院继续坚称自己在司法方面享有至高无上的地位, 并于 8 月 16 日发出通告, 要求独立选举委员会实施所有 62 个席位变动, 重申在实施变动之前, 将认为人民院非法。在整个这段期间, 特别法庭支持的那些候选人继续要求实行所有 62 个变动, 为此在喀布尔举行了一系列示威, 而一个主要由反对党议会成员及其支持者组成的联盟反对哪怕一个变动, 在国民议会所在地举行了几个星期的静坐示威, 以表示自己的不满。自从独立选举委员会宣布其决定以来, 人民院即发生分裂, 上述联盟继续不承认新的议会成员, 并在其 9 个前同事被排斥的情况下拒绝参加会议。与此同时, 一个新出现的集团支持独立选举委员会的决定, 提出这是一个结束僵局的机会。

10. 本报告所述期间, 尽管议员们大声抗议, 但行政部门没有宣布高级任命的人选, 包括内阁部长和最高法院法官的人选。然而, 国民议会继续行使其监督职责。人民院传唤了国防部长、内政部长、外交部长和部落事务部长, 以讨论库纳尔的跨界事件。人民院还传唤了商业部长, 要求其回答关于食品价格的问题; 传唤了外交部长和国家安全顾问, 询问与美国就可能的战略伙伴关系进行讨论的情况。长老院(国民议会上院)同样对高级政府官员提出质询, 包括质询全国灾害管理局的成员, 要求回答向水灾和旱灾受害者提供救济物资的问题, 以及就安全局势质询内政部长。由于注意力集中于就人民院的组成和特别法庭的活动举行辩论, 立法议程的落实速度放慢, 但两院通过了 3 项法案, 即《森林法》、《阿富汗国民军人事法》和《引渡法》。

11. 高级和平委员会及其联合秘书处继续开展外联活动, 包括实地访问赫拉特、帕克蒂亚、帕克蒂卡、坎大哈、塔哈尔和巴达赫尚, 以主持省和平委员会的启动仪式。他们还访问了挪威、德国、印度尼西亚和印度, 以争取对阿富汗牵头的和平进程的支持和参加各种支持政治对话的举措。联阿援助团继续通过其萨拉姆支持小组对高级和平委员会提供协助。我的特别代表经常与高级和平委员会领导人接触, 讨论各种促进和解的观点和意见, 将和解作为一个更广泛和包容性的和平进程的一部分。7 月 28 日, 塔利班发表了一项公开声明, 要求承认它为一个政治和军事力量, 以便在阿富汗和该区域的和平与稳定进程中发挥作用。他们还呼吁该区域各国根据国家利益的共同立场创造一个合作与信任的环境。

12. 安全理事会于 6 月 17 日通过第 1988(2011) 号和第 1989(2011) 号决议, 决定把第 1267(1999) 号决议设立的制裁名单分开, 设立两个分开的制裁委员会, 分别

以“与塔利班有关联的个人、团体、企业和实体”和“基地组织以及与之有关联的其他个人、团体、企业和实体”为对象。7月18日，安全理事会核准将15名前塔利班成员从安理会第1988(2011)号决议设立的制裁名单上除名。政府和高级和平委员会官员欢迎这一除名措施和设立两个分开的委员会，确认它们是在和解与建立信任方面采取的重要步骤。

13. 联合秘书处表示，截至7月底，参加阿富汗和平和重返社会方案的重返社会者达到2374人，比上个月增加431人。23个省级和平委员会已经组建、获得批准并正在运作，联合秘书处省级工作队已开始在这25个省开展工作。于6月和7月为这些机构的领导人和工作人员举办了两个培训讲习班，以进一步加强其执行方案的能力。已批准关于甄别、过渡援助、省账户和小额赠款的标准操作程序，将其分发给各省当局。

C. 区域合作

14. 阿富汗政府继续加强与邻国的对话与合作。6月29日，最近建立的阿富汗和巴基斯坦和解与和平联合委员会在喀布尔举行了业务会议。巴基斯坦代表重申，支持阿富汗牵头的和平与和解努力，并随时准备鼓励和帮助开展包容性的进程。7月20日，巴基斯坦总统阿西夫·阿里·扎尔达里在喀布尔会晤卡尔扎伊总统，讨论区域和国际问题、政治、经济和贸易方面的双边关系以及联合反恐努力。双方决定，阿富汗商业部长将访问伊斯兰堡，以处理阿富汗与巴基斯坦之间的过境运输所面临的挑战。

15. 《阿富汗-巴基斯坦过境贸易协定》于6月12日投入运作，可以成为一个促进区域贸易的重要里程碑。现在，提供实际经济效益的关键在于《协定》的充分执行。

16. 巴基斯坦、美国和阿富汗的三方核心小组于6月28日在喀布尔和8月2日在伊斯兰堡举行会议。这些会议集中讨论了边境安全、和解和经济问题。

17. 国际联络小组于6月27日在喀布尔举行了第一次会议。此外，国际联络小组的区域合作工作组于6月3日在伊斯坦布尔和6月26日在喀布尔举行了会议。阿富汗外交部副部长与土耳其阿富汗和巴基斯坦问题特别代表以及我的特别代表一道担任这些会议的共同主席。会议集中于把区域合作和11月2日伊斯坦布尔会议的筹备工作列为优先事项。联阿援助团和我的特别代表应阿富汗政府请求，正在与土耳其合作，支持阿富汗政府筹备伊斯坦布尔会议，该政府将担任这次活动的主席。

18. 巴基斯坦、伊朗和阿富汗于6月25日在德黑兰举行了一次三方首脑会议。三国总统签署了关于加强联合禁毒和反恐努力以及扩大政治、安全、经济和文化合作的联合宣言。

19. 2011年6月25日至26日在德黑兰举行了一次打击恐怖主义的国际会议。该区域各国，包括伊朗、阿富汗、巴基斯坦和塔吉克斯坦的元首参加了这次会议。联合国也派代表参加了会议。

20. 2011年9月2日在杜尚别举行了第三次阿富汗、巴基斯坦、俄国和塔吉克斯坦总统四方会议。四个国家的领导人讨论了区域贸易及合作问题，重点是能源、农业、贸易和过境运输方面的联合项目。各方强调中亚和南亚电力贸易和输送(CASA-1000)项目的执行，该项目包括建设从吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦通往阿富汗和巴基斯坦的输电线。各方还强调建造横穿阿富汗的天然气管道。会议的政治议程包括合作防止恐怖主义和极端主义以及打击贩毒。四国总统特别注意与阿富汗有关的问题，包括和解、过渡和喀布尔进程。

三. 人权

21. 随着平民伤亡人数的上升，对保护平民的关注随之增加。在关于2011年头六个月保护平民情况的2011年中期报告中，联阿援助团记录的平民死亡人数是1462人，比2010年同期增加了15%，其中80%是反政府分子造成，比2010年同期增加了28%。平民死亡人数的14%是支持政府的部队造成，比2010年同期下降9%。平民死亡人数的6%无法归因于冲突任何一方。

22. 从6月到8月，联阿援助团记录到971个平民死亡和1411个平民受伤，比2010年同期平民伤亡人数增加5%。反政府分子与1841个平民的伤亡有关(总数的77%)，支持政府的部队与282人的伤亡有关(总数的12%)。其余伤亡人数无法归因于冲突任何一方。在战斗全面加剧的情况下，可以把伤亡人数的增加主要归因于反政府分子违反国际人道主义法之下的义务，使用类似地雷的压盘式简易爆炸装置和自杀式袭击。简易爆炸装置和自杀式袭击占平民伤亡的45%，比2010年同期增加177%。一个令人不安的事态发展是，反政府分子袭击了两家医院和几个清真寺，这些都是受国际法保护的场所。6月25日，对洛加尔省一家医院的自杀式袭击造成25个平民死亡，包括13个儿童，并造成25人受伤。全国各地都发生了专门针对与政府有关联或被视为与政府有关联的重要官员和要人的刺杀行动(见上文第5段)。

23. 空袭是支持政府的部队造成平民死亡的最主要原因，于7月造成38个平民死亡，是2010年2月以来记录的最高单月数字。地面战斗和武装冲突造成的平民死亡人数与去年同期相比增加了84%。在本季度，根据联阿援助团的记录，38个平民的死亡(占总数的7%)归因于军事搜索行动，比2010年同期增加15%。空袭和夜袭造成的平民伤亡继续在阿富汗社区引起针对国际军事部队的愤怒和怨恨。

24. 联阿援助团增加了对《消除暴力侵害妇女行为法》的宣传，并增加了对警察、检察官和法官执行该项法律的情况的监测。司法当局越来越多地注意到这项法

律。去年，有 28 个省的检察官登记了根据该项法律提出的投诉，尽管其中只有不到四分之一诉诸法院。暴力侵害妇女行为和侵害者逍遥法外的情况仍然普遍，很多暴力是基于有害的传统习俗，例如强迫婚姻和未成年人婚姻。当局往往不调查和逮捕被法律定为犯罪的行为的实施者，却继续逮捕那些试图逃避强迫婚姻或家庭虐待的妇女和女孩，指控她们试图犯下通奸罪。联阿援助团协助各省省长和妇女事务署建立和加强了防止暴力侵害妇女行为的省级委员会，并为 13 个省的民间社会和官员举办了宣传教育方案。

25. 联阿援助团倡导使民间社会，尤其是使妇女和受害者及其家属参加和平与和解进程，包括参加阿富汗和平和重返社会方案，强调必须在当地民众与和平谈判代表之间举行社区对话，并在所有决策论坛上实现包容各方的代表性。联阿援助团促使关注司法正义和追究责任问题，包括对前战斗人员进行甄别，以保证不让众所周知的侵犯人权的人得益于阿富汗和平和重返社会方案，并主张任何投诉解决过程都应该透明，在社区一级进行，而且不取代刑事起诉。

26. 6 月，通过联合国性别平等问题工作组在戴孔迪采取的举措，对高级司法官员进行了运用保护机制来保障妇女权利的培训。迄今为止，共有 6 个法官 22 个检察官、28 个法警以及 89 个社区和宗教领袖接受了关于土地和家庭法以及在刑事诉讼方面保护妇女和儿童的培训。

27. 联阿援助团继续观察阿富汗各地的拘留设施，包括视察国家安全和阿富汗国家警察在喀布尔、坎大哈、霍斯特、卡比萨、拉格曼和塔哈尔的拘留设施，以监测任意拘留、虐待囚犯和保障公正审判的情况。联阿援助团调查了关于拘留中心内与冲突有关的被拘留者，包括儿童，受到虐待、未经起诉或审判被长期拘留以及无法接触辩护律师的指控。联阿援助团与政府讨论了它在国家安全和阿富汗国家警察管理的若干设施内发现的严重虐待被拘留者的情况。

28. 2011 年 5 月和 7 月，联阿援助团与亚太国家人权研究所论坛和联合国开发计划署(开发署)合作，帮助对阿富汗独立人权委员会进行了一次能力评估。通过评估确定，为了保证该委员会的长期可持续性和独立性，需要建立一个强有力的立法框架，提供更多的国家经费，并与政府进行更密切合作。联阿援助团与国际伙伴一道，继续协助该委员会进行能力建设，以执行其任务。联阿援助团还向司法部的人权支助小组提供了技术援助，以协助制定行动计划，用以执行人权理事会在 2009 年普遍定期审议中提出的各项建议。

29. 在儿童权利方面，联阿援助团在五个省进行的调研表明，反政府分子招募儿童进行自杀式袭击，安设简易爆炸装置以及走私武器和军装，而阿富汗国家安全部队也有招募儿童行为，动机之一是进行性剥削。7 月 6 日，内政部长发布一项政令，重申政府将致力于防止其安全部队成员违反国家和国际法律招募未成年人，进行性剥削以及杀害和伤残儿童。我的特别代表致函外交部副部长 Jaweed

Ludin, 代表联合国欢迎这项政令。必须刻不容缓地执行行动计划, 其中开列了将对犯罪者采取的措施。

四. 治理与法制

30. 在解决阿富汗国内腐败问题的更广泛努力中, 并为落实伦敦会议和喀布尔会议关于建立监测和评价委员会的建议, 联阿援助团和开发署进行了共同努力, 支持该委员会举行第二次全国和国际联席会议, 开发署并担任该机构的临时秘书处。委员会当前正在敲定一项秘书处工作计划, 并确定反腐斗争的基准。捐助者正在协调彼此的努力, 以通过国际问责制和透明度工作组处理腐败问题, 该工作组已同意支持委员会执行敲定的工作计划。

31. 关于法律和司法的全国优先方案草案于 7 月发表; 这个方案一旦敲定, 在运作时将成为今后三年的司法部门改革战略, 把很大注意力集中于把正式司法系统的范围扩大到各省和县。有迹象显示, 司法系统的某些部分出现改进, 例如增加了提供的法律援助, 举行公开审判, 使用证据而不是口供作为定罪依据。尽管如此, 司法制度继续面临问题, 其中一个主要问题是安保, 这是把中央监狱管理局从司法部转到内政部的主要原因之一。我仍然担心, 这一变动将会削弱近年来在该部门取得的成果, 而且除非在内政部中规定适当的结构性保证措施, 否则监狱内侵犯人权的风险将会上升。

五. 喀布尔进程的推行情况和援助的一致性

32. 本报告所述期间, 阿富汗政府和国际社会继续推行喀布尔进程(这是一个逐步把领导权和责任移交给阿富汗的进程, 在 2010 年喀布尔会议上得到重申), 包括最近经过八个月的间歇, 分别于 6 月 28 日以及 7 月 25 和 26 日召开协监委关于安全、治理和社会-经济发展的三个常设委员会的会议。已商定于 2011 年最后一个季度再次召开各常设委员会的会议, 从而确保喀布尔进程不断保持完整性。

33. 三个常设委员会总共建议提出七项全国优先方案供协监委批准, 并在原则上商定增加六个方案。政府已开始就关于治理问题的主要全国优先方案举行协商, 并明确承诺, 将敲定集中于地方治理和公共行政改革的方案。此外, 已商定阿富汗和国际社会将建立一个工作队, 以开始就修改伦敦会议和喀布尔会议商定的各项治理基准当中的四项基准进行协商。

34. 各常设委员会商定执行政府的“预算外支助操作指南”。推动实施这项重要政策文件是喀布尔会议的一项主要承诺, 对于继续讨论提高援助的效力具有关键意义。通过一个认证程序, 捐助者将有可能把自己提供的预算外援助列入经过扩

大的国家预算，该预算将提供运用多种筹资模式的能力，同时确保阿富汗对于发展和治理资源的领导权。

35. 6月29日和30日，阿富汗政府举行了一次为期两天的会议，以审查和讨论与当前逐步向阿富汗当局移交安全保卫责任的过程有关的问题。在会议的第一天，阿富汗各利益攸关方，包括各省省长、各部委代表和民间社会代表齐聚一堂，讨论如何提高政府结构和政策内部的一致性，特别是地方一级的一致性。在会议的第二天，国际社会成员，包括我的特别代表，与阿富汗政府官员在一起讨论了如何使国际支持与阿富汗领导权和自主权原则相一致的问题。总的来讲，大多数参与过渡进程的行为者越来越意识到，必须确保把治理和发展战略纳入过渡领域。联阿援助团作为这个进程的一个观察员，继续同政府和安援部队对话者接触，并同各省发展委员会和职能部委领导的部门工作组密切合作。

36. 关于国际货币基金组织(基金组织)规划的谈判仍在继续。关于在能够批准基金组织规划之前必须采取的下一阶段步骤，现在已更为明确，并在阿富汗政府与基金组织之间有更多的谅解。最近几个星期，阿富汗政府在实现举办这样一个规划的若干必要先决条件方面取得了进展，国际社会应该对此予以确认和表扬，将其作为一个积极的事态发展。当前正在讨论不久向喀布尔派遣一个基金组织访问团的问题。如果无法商定一项基金组织规划，会给若干捐助者为阿富汗重建信托基金提供资金的能力和必要方案的执行带来严重不利后果。

六. 发展与人道主义援助

37. 阿富汗国内的人道主义和发展需求无论用规模还是用范围衡量都仍然很大。不断恶化的安全局势妨碍安全地接触需要帮助的人，降水量低导致的近乎旱灾的状况产生越来越大的影响，从而引起更大的需求，在北部尤其如此。在巴尔赫、朱兹詹、法利亚布、萨尔普勒和萨曼甘几个省的部分地区，所有雨灌作物都已损失，据估计，由于缺乏水和牲畜饲料，很多家庭的牲畜有50%死亡。食物无保障和得不到清洁水的情况导致疾病爆发。

38. 当前的需求评估估计数显示，今后10个月内，可能有多达130万阿富汗人需要某种食物援助，具体方法可以是以现金支付工资方案，也可以是直接的食品分配计划。今后几个星期，政府和人道主义组织在捐助者的支持下将采取必要的紧急干预措施，以遏制在今年晚些时候爆发重大危机的可能性。由于没有切实有效的恢复和发展方案，包括减少灾害风险的方案，人道主义援助界继续提供援助，以消除一再发生的季节性灾害，例如洪水暴涨，所造成的威胁生命的后果。本报告所述期间，各人道主义机构采取对应措施，向尼姆鲁兹、洛加尔、巴尔赫、巴米扬、戴孔迪、巴德吉斯和赫拉特几个省大约9 000个受这些灾害影响最重的家庭提供了食品和非食品救济援助。

39. 尽管发生旱灾，一些粮食和农业举措仍在继续。联合国支持的种子企业将达到生产 30 000 公吨经过认证的小麦种子的目标。奶制品协会生产了 2 500 公吨浓缩牲畜饲料，以供紧急分发。在家庭一级采取的其他干预措施包括“后院发展家禽业”项目，这个项目在今年是以 13 个县 13 000 名妇女为帮助对象。

40. 当前的冲突据估计从 2011 年 1 月 1 日至 7 月底导致 130 000 人流离失所，比 2010 年同期增长 64%。联合国通过保护、紧急住所和非食品项目组群以及境内流离失所者工作队协调针对流离失所人数不断增加所采取的对应措施。一个主要的挑战是缺雨情况和旱灾在北部和东部的很多地区蔓延，增加了脆弱性，而且预计将导致更多的流离失所者。

41. 联合国各机构支持政府完成生殖保健战略和行动计划、改善阿富汗国内孕产妇和新生儿健康行动计划以及第一项全国哺育和助产服务政策和战略。成立了全国妇幼生存委员会和 8 个省级委员会，这些委员会现已开始工作。为了继续支持消除脊灰炎举措，于 5 月至 7 月为 1 080 万个不到五周岁的儿童接种了疫苗。

42. 通过在联合国的支持下提供经过改进的环境卫生和个人卫生设施，授予 357 所学校“造福儿童学校”的地位。本报告所述期间，向农村地区的另外 68 000 人提供了可持续的安全饮水，有 144 000 个家庭受益于由水、环境卫生和保健组群的机构牵头，针对干旱在北部导致的急性水样腹泻病例开展的应急努力。在阿富汗首次建立了两个全国水质检验实验室，从而能够在全国范围检验水质，这将有助于增进当局监测和应付传染疾病爆发的能力。

43. 联合国进行了培训，以加强推广工作人员、合作社领导人、生产者团体成员、青年和妇女协会、社区发展委员会和县发展会议在农业技术、食品加工和保存方面的能力。为了支持全国技能发展方案，联合国向 20 个省的 48 000 个人提供了职业培训，其中 55%是妇女。在 20 个省建立了社区管理的储蓄和信贷机制，以增强微型企业获得金融服务的机会。迄今为止，社区资助团体已经收集了 110 万美元的储蓄，并向 9 个省的社区发展委员会支付了 700 万美元，用以提供贷款。

44. 在促进可持续生计方面，排除了 26.8 平方公里农田的地雷，从 268 个雷区排除了 7 435 枚地雷，使 73 000 个阿富汗人受益。此外，14 000 个阿富汗人继续在 24 个基于社区的排雷项目中就业；他们的薪金再加上职业培训，将使其有机会在其村庄的排雷完成后改善生计。利用联合国提供的支助，《阿富汗森林法》在议会下院得到核准。这项法律将推动制定准则和建立机制，使社区得以参加和受益于自然资源管理。

45. 在 2010 年的喀布尔会议上，联合国承诺争取制定出“一体行动”方案执行方法。正在努力调动联合国系统内部的联合优势，并在专题基础上为取得具体效果开展协作。包括联阿援助团和联合国各机构、基金和方案在内的综合战略框架于 2010 年 7 月 1 日生效。关于综合战略框架的监测和报告工作将每季度通过以

下五个联合国工作组进行：和平、和解与重返社会；地方治理和法治；人权；可持续生计；孕产妇和新生儿保健。

七. 禁毒

46. 经禁毒部和联合国药物管制和预防犯罪办事处核实，2011年铲除的罂粟田面积比2010年的铲除数增加65%。2011年，在18个省铲除的总面积为3810公顷，相比之下，2010年在11个省总共铲除2316公顷。2011年铲除的大部分罂粟田在南部、西部和东北部地区，在东部和北部地区铲除的面积比去年少。2011年，在铲除罂粟田期间发生的安全事件大大多于2010年。政府领导的铲除队在2011年受到48次袭击，相比之下，2010年为12次。

47. 2011年6月底，全国干鸦片平均价格为274美元/公斤，比2010年6月上升104%。2010年的鸦片产量减少了一半，主要原因是鸦片枯萎病。这些历史上的高价格导致北部、东北部、南部和西部各省的种植面积大幅度增加。

48. 禁毒部根据喀布尔会议作出的承诺，开始了国家毒品控制战略的审查工作。将同参与禁毒的主要国家和国际利益攸关方协商审查该项战略。

八. 特派团支助

49. 提升外地办公室的实体安全保障的工作继续进行，包括在马扎里沙里夫建立一个新的大院。与此同时，大幅度提升了各省办事处的安保措施，包括在大院内为所有国际工作人员提供宿舍。尽管在2011年4月1日发生袭击马扎里沙里夫联阿援助团办事处的事件后，最低运作安保标准下的新要求规定了更高的标准，但预计国际工作人员将能够在9月底之前返回六个省的安保措施经过提升的办事处。

50. 2011年7月，国际工作人员的总体空缺率为20.2%，本国工作人员的空缺率为9.7%。从2011年7月1日开始，根据关于联合国共同制度统一服务条件的大会第65/248(2010)号决议，科威特联合支助办事处的工作地点被定为带家属工作地点。

九. 意见

51. 本报告所述期间，在把安全事务的领导权和责任逐步移交阿富汗的过程中，政治非常动荡，阿富汗人民的不安全达到令人不安的程度。我深为关切平民伤亡人数的不断增加和武装冲突对陷入其中的平民造成的影响。全面动荡的安全局势使国家和国际文职人员，包括联合国和联阿援助团人员，不得不在艰难的环境中行动和执行任务。我敦促所有方面严格遵守国际人道主义法，大力鼓励所有有关方面采取具体步骤保护平民，包括不再使用滥杀滥伤平民的装置和战术。如果要

使阿富汗摆脱当前的冲突，政府和非政府行为体都必须把尊重普遍人权摆在其政策和做法的中心位置。

52. 为了成功地逐步把安全职责移交阿富汗人，阿富汗国家安全部队必须继续显示出真正的独立能力和专业素质，以承担越来越大的职责和责任。扩大安全部队规模的正式协定是沿着加强阿富汗主权和长期稳定的道路取得的一项积极发展。

53. 总的来说，我仍对新出现的对话迹象感到审慎的乐观，将对话视为实现一个基础广泛的和平与和解进程的先决条件。我因此敦促所有阿富汗人不屈服于玩弄猜疑、恐吓、恐惧或报复的政治手段，而是齐心协力，开展建设性对话和建立一个持久和平框架，从而调和彼此的分歧。对话与和解的势头可能正在增加，我们必须刻不容缓地抓住这一机遇。联阿援助团将利用我的特别代表进行的斡旋，继续应阿富汗政府的请求，并与该政府协调，通过萨拉姆支持小组推动和协助这一进程。

54. 自从在 6 月通过了方案预算之后，阿富汗和平和重返社会方案一直在整合当中。仍然存在业务上的挑战，例如资金划拨出现拖延，发展项目随后也出现相关的拖延，但各利益攸关方正在努力解决这些问题。联阿援助团认识到，该方案的真正潜力取决于争取和平的政治进程取得成功，正在继续监测国家和区域一级的有关事态发展，并应请求提供咨询和协助，以保证方案得到执行。我们期待开始一个进程来解决地方上的不满，以确保处理其背后的地方性问题。

55. 自从国民议会于 2011 年 1 月就职以来，联阿援助团便敦促政府的不同分支共同努力，根据《宪法》打破选举后的僵局。7 月 1 日，我在给人民院议员的回信中强调，必须以符合阿富汗民主制度基本原则的方式解决问题，而且不对和平与稳定造成不利影响。联阿援助团继续支持独立选举委员会在选举问题上的最后决定权，并于 8 月 23 日发表声明，欢迎该委员会的通告，认为其可望打破僵局，使政府的不同分支得以集中精力开展今后的工作。体制僵局持续了几个月，为此必须在政治进行通融，这显示，今后的选举框架需要得到阿富汗各方的更广泛认可。

56. 阿富汗和巴基斯坦和解与和平联合委员会的组成是一项积极的发展，为两国就和解问题进行讨论和交换意见提供了一个正规的结构机制。应该由这两个国家确保联合委员会有效地促进与反政府分子的和解，并解决叛乱涉及的跨界问题。应继续举行会议。同样，我希望阿富汗、巴基斯坦和美国之间的三方会议事件产生积极成果，以缓和边界两边的紧张局势和增加信任。我还希望，将以合作方式促使《阿富汗-巴基斯坦过境贸易协定》的执行工作取得进展，因为该协定是促进区域内商品流动的重要文书。

57. 区域合作对于加强阿富汗稳定与繁荣的重要性无论怎样强调也不过份。我鼓励所有国家积极和建设性地参与支持这一进程，以推动定于 2011 年晚些时候在伊斯坦布尔和波恩举行的会议所取得进展。

58. 联合国将继续支持开展努力，不仅确保多种多样的国际行为体在实地工作中协调一致，而且宣传有必要确保这些实体提供长期支持，特别是提供官方发展援助。如果要使阿富汗满足眼下的社会经济需求，并加强向民众提供基本服务的机构，就必须提供协调一致的支持，尤其是安全、司法、社会服务以及自然资源和灾害管理方面的支持，从而为在 2020 年(这是阿富汗人商定的目标日期)实现千年发展目标取得进展。这个进程的基础，应该是一个支持阿富汗的中期和长期发展以及妥善治理的综合过渡方针。这个方针如果奏效，可以纠正当前在强调安全与强调治理和发展之间的失衡。从发展角度来看，当前的过渡进程提出了一些核心问题。第一，必须认识到，如果要使过渡成为可持续的和不可逆转，就必须促进发展、治理和法治。成功的体制建设具有重要意义，地方一级的体制建设尤其如此。同样具有重要意义的还有创造就业机会和经济机会、以及使人有机会获得基本司法服务和提供这些服务。第二，虽然无法在为移交安全职责所确定的 2014 年之前的三年时限内实现发展、治理和法治，但是有可能保持当前在政治和财政方面对过渡进程的关注，以加快可以有助于阿富汗走上可持续发展之路的活动。第三，由于发展项目引起的大量业务和支助费用尚未得到充分评估，当前构想的过渡不易于持续。第四，因此，阿富汗政府需要长期的国际支持和私人部门投资，以推动创收。联阿援助团将继续提请关注与过渡有关的更广泛问题，其中一个主要问题是其对阿富汗平民的影响，通过把安全责任移交阿富汗政府，必须导致增加平民的安全、人权和经济机会。

59. 决定在过渡期间优先举办的治理和发展方案应该与喀布尔进程确定的目标和国家重点方案相一致。因此，援助应该通过阿富汗现有的进行有效治理和向民众提供服务的结构进行，并加强这些结构。推动移交安全职责的势头不应损害或超越投资于治理和发展进程的努力，在其他方面的资源减少时尤其如此。联阿援助团欢迎政府采取举措，加强地方一级相互一致的治理安排、管理和预算能力，并寻求采取进一步的系统性方式来进行能力建设和规划。我希望以坚持原则和问责的方式解决喀布尔银行问题，不损害那些由于未能商定一项基金组织规划而被危及的方案的受益人。

60. 由于冲突和自然灾害结合在一起，使长期贫穷和脆弱性给民众造成的影响更为恶化，人道主义局势继续引起关注。然而，政府和人道主义援助界针对当前的旱灾所进行的努力使我感到鼓舞。一个持续的挑战，是确保对人道主义局势形成高度的共同认识，其所涉范围既包括由于不安全局势和冲突而受影响和流离失所的人口，也包括作物歉收或自然灾害导致的迫切需要。联合国正在与国家 and 地方当局以及所有人道主义行为体合作，改进分析工具以及加强灾害管理和备灾工作，并鼓励分享关于如何更好地向需要援助的人运送援助方面的实际经验。我支持关于在阿富汗纪念世界人道主义日的呼吁：我们一定不能忽视陷入冲突的阿富汗人的需要。所有方面在提供援助时都必须尊重人道主义行动原则，确认亟需保护平民并保障人道主义人员的安全，使他们更够帮助受影响的民众。

61. 阿富汗仍然是全球非法鸦片和海洛因贸易的最大货源，远远超过其他地区。非法毒品继续在国家、区域和全球各级造成有害影响。2010年7月的一份联合国报告估计，参与跨国有组织犯罪的集团是这种贸易的最大获利者，其利润达680亿美元，而阿富汗农民只在这个总数中分得4.4亿美元，并破坏了为改善治理和法治所进行的努力。此外，毒品对健康和安全的影响继续给社会的基本结构带来深刻后果，不仅在阿富汗如此，而且在许多其他国家也是如此。尽管我高兴地注意到阿富汗当局为减少毒品生产所作出的努力，但这么大规模的全球性问题需要全球努力才能解决，我因此鼓励所有会员国继续合作应对这一局势。

62. 我感谢我的特别代表斯塔凡·德米斯图拉以及驻阿富汗的联阿援助团和联合国本国和国际工作人员，他们在非常艰巨的条件下进行了不懈的努力。我还感谢副特别代表马丁·克布勒在为阿富汗人民服务时的献身精神和热情，我已任命他担任我的伊拉克问题特别代表。
