



大会  
第七十二届会议  
议程项目 39  
阿富汗局势

安全理事会  
第七十二年

## 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. 导言

1. 本报告系根据大会第 68/11 号决议和安全理事会第 2344(2017)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. 报告介绍了自我 2017 年 6 月 15 日的报告(A/71/932-S/2017/508)发布以来联合国在阿富汗活动的最新情况，包括政治、人道主义、发展和人权工作情况。本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。在此之前，2017 年 8 月 10 日印发了一份关于联合国阿富汗援助团(联阿援助团)战略审查的报告(A/72/312-S/2017/696)。

#### 二. 相关事态发展

3. 各方政治人物日益激烈地反对民族团结政府，他们在 2018 年选举日期公布之后更加积极地动员支持者。“拯救阿富汗理事会”团结了来自三个主要政党的主要人物，该理事会组建后，形成了一个反对派集团，其支持者主要在阿富汗北部，在该国其他地区也有附属分支。尽管持续遭到公众怀疑，独立选举委员会宣布 2018 年 7 月 7 日为议会选举和县议会选举的日期，并在选举筹备工作方面取得了进展，包括采取步骤改善选举进程的公信力。安全局势仍然极为动荡，在本报告所述期间政府和塔利班控制下的几个县易手，双方互有伤亡。发生了一些广为人知的安全事件，包括 8 月 1 日黑拉特省一个什叶派清真寺遭到一次自杀式袭击，8 月 3 日至 5 日萨尔普勒省发生杀戮事件，8 月 25 日喀布尔一个什叶派清真



寺遭到一次自杀式袭击。这些事件受到广泛谴责，同时也促使人们担心宗派紧张关系不断升级，公众加大对政府未能提供安全保障的批评力度。平民因冲突遭受苦难的比例仍然过高，大量平民伤亡和流离失所。阿富汗和巴基斯坦之间在一些领域的关系出现了改善迹象。阿富汗继续通过双边和多边论坛参与区域协作，特别是与中亚五国的区域协作。政府和塔利班之间没有通往和平进程的任何明显进展。

## A. 政治进展

4. 5月31日喀布尔市中心发生了一起大规模自杀式卡车爆炸袭击，引发了长达一个月的政治危机。我的上一次定期报告就是在此期间发布的。这次袭击导致反政府示威，抗议者指责政府未能保护其公民。抗议期间几名示威者被打死，据称施暴者是安全官员，这更强化了人们对政府的这一看法。随后，一名抗议者的葬礼遭到袭击，这本来可能导致伊斯兰促进会这一政党的一些主要成员被杀，其中包括首席执行官阿卜杜拉·阿卜杜拉和外交部长萨拉胡丁·拉巴尼。这导致与促进会有关联的重要政治人物公开指责政府有阴谋，并导致喀布尔出现长期公众示威和街道路障。首席执行官阿卜杜拉拒绝应一些重要伊斯兰促进会成员的要求辞职。6月20日，政府强行清除了喀布尔街头最后的路障，其间阿富汗安全部队打死一名抗议者，打伤5人，令人忧虑暴力升级。人们的担忧并未成为现实，标志着斋月结束的开斋节后，局势相对平静了一段时期。然而，该月发生的事件造成了政治气氛的重大转变，阿什拉夫·加尼总统和伊斯兰促进会主要成员之间的关系出现明显裂痕。

5. 在这种政治和安全背景下，出现了一种新的政治动向，其特点是民族团结政府内的权力巩固在加尼总统周围。加尼总统和阿卜杜拉先生就任命高层人员达成共识，这两位领导人以前曾为此产生过争议。在本报告所述期间，总统提名了几名新部长，包括一个新任内政部长和一个新任独立地方治理局局长，并更换了行政改革和公务员制度独立委员会的全部9名委员。然而，由于立法机关继续申明其对行政机关的特权，几位部长的议会核准程序仍是个难题，目前几名部长行使代理职能。

6. 8月14日，省议会一名议员 Asif Momand 和忠于巴尔赫省省长 Atta Noor 的部队之间在马扎里沙里夫紧张对峙，其后总统和伊斯兰促进会之间的关系进一步恶化。Atta Noor 也是伊斯兰促进会的首席执行官。这一事件最终导致省长的部队和支持 Momand 先生的伊斯兰党武装力量之间发生枪战。随后，Momand 先生被移交给国家安全局拘押，直至8月17日获释。

7. 总统和伊斯兰民族运动党之间的关系仍然紧张，该党领导人第一副总统阿卜杜勒·拉希德·杜斯塔姆仍因被控于2016年11月任意拘留并性侵犯一名政治对手而受到起诉。尽管持续谣传他即将返回，7月17日还曾有一次中途放弃的努力，但杜斯塔姆先生仍然在安卡拉，官方说法是他自5月19日起一直在那里接受治疗。7月9日对第一副总统和9名共同被告的审前程序开始，但他们之中没有一人出庭。

8. 6月22日，独立选举委员会宣布2018年7月7日为议会选举和县议会选举的日期。这一公告对政治行为者起到了激励作用，并为政治活动提供了新的渠道，包括各群体之间的政治活动，以往这些群体曾呼吁实行非宪法措施取代民族团结政府。在随后的几周内，一些反对派人士和团体开始建立联盟，以参加竞选。这些新出现的反对派联盟一致批评政府、不断恶化的安全经济形势，并一致认为权力越来越集中在总统府。

9. 6月29日最大的一个新团体在安卡拉宣布成立，杜斯塔姆先生、Noor先生和第二副首席执行官穆罕默德·穆哈齐克宣布成立一个联盟，名为“拯救阿富汗联盟”，该联盟团结了来自伊斯兰促进会、阿富汗伊斯兰统一党和伊斯兰民族运动党的人士，并在塔吉克、乌兹别克和哈扎拉族社区内吸引了大量选民。伊斯兰促进会和伊斯兰民族运动之间的合作是一个特别值得注意的事态发展，因为两党之间长期对立，并偶有暴力对抗。迄今为止，该联盟已动员其北部的支持基础，同时试图与其他反对派人士建立联系。Noor先生于8月1日在马扎里沙里夫牵头举办了一次联盟集会，约3000人参加；阿卜杜拉先生和拉巴尼先生等伊斯兰促进会人士缺席。同一天在贾拉拉巴德举行了另一次“东部理事会”成立集会，该理事会由来自东部省份的议员组成，他们随后前往马扎里沙里夫与Noor先生会晤。还有一群反对派人士宣布组建Mehwar-e Mardom-e Afghanistan(“阿富汗人民轴心联盟”)，其中包括一些前卡尔扎伊政府内阁官员。

10. 其他团体似乎也因宣布选举日期而感到振奋。阿富汗保护和稳定理事会中包括前内政部长Umar Daudzai和前圣战领导人Abdul Rasul Sayyaf，该理事会发表了公开声明并开始寻找盟友。同样，新民族阵线领导人Anwar ul-Haq Ahady数次会晤其他反对派人士，包括杜斯塔姆先生和阿富汗保护和稳定理事会的代表。伊斯兰党的政治团体也为筹备选举采取了措施。在7月6日的一次新闻发布会上，其创始人古勒卜丁·希克马蒂亚尔宣布已注册的阿富汗伊斯兰党与他自己的伊斯兰党古勒卜丁派统一。他还说，新的党将继续支持政治制度。然而，该党的两个派别在许多省份中继续保留独立的政党结构。

11. 在本报告所述期间街头示威的规模和强度有所下降。6月下旬变革起义运动的抗议帐篷被从喀布尔街头清除后，塔吉克人为主的变革起义运动将重点转向与政治机构的各个部分建立合作。7月23日，总统会见了哈扎拉人为主的启蒙运动活动分子，承诺建立一个联合委员会，以探讨哈扎拉族占多数人口的中部高原发展机会。

12. 宣布选举日期后，就开始了技术和业务准备。8月7日，独立选举委员会启动了一项评估，以确保投票站设在公共建筑里的最佳位置，为所有社区服务。在联合国的协助下，委员会于8月14日向国家采购局提交了选民登记生物鉴别技术的技术规格，采购局于8月17日启动了一个有限的技术招标程序。符合资格的阿富汗选民使用生物鉴别技术重新登记，将使委员会首次得以编制具体投票站选民名单。

13. 关于选举的关键政治决定仍未作出。根据独立选举委员会7月5日提出的路线图，这包括关于选区、利用技术核实选举人、投票和结果管理以及选举进程供

资方式的决定。同时，许多政党和民间社会组织对政府组织有公信力的选举的意愿和能力表示怀疑，并提出了对独立选举委员会的安全关切及对其独立性的怀疑。

14. 在促成政府和塔利班之间的谈判方面没有取得任何明显进展。和平高级委员会在新主席卡里姆·哈利利领导下，在4月向国际捐助方概述的总统的和平愿景总体框架内，继续修订其战略和工作计划。联阿援助团继续与塔利班开展正式对话，努力寻求政治解决持续冲突。负责执行政府与古勒卜丁伊斯兰党之间和平协议的联合执行委员会已并入和平高级委员会。作为其支持地方一级和平建设努力的一部分，在本报告所述期间联阿援助团协助开展了3项地方和平举措，覆盖6个省份，其中包括坎大哈省两个县的长老之间进行对话，以及与霍斯特省独立宗教人士进行一系列协商。

## B. 安保

15. 全国各地的冲突继续有增无减。联合国记录了从2017年6月15日至8月31日发生的5532起与安全有关的事件，比2016年同期增加了3%。2017年8月底，联合国记录了该年前8个月发生16290多起与安全有关的事件。数字持续高企的主要原因是占安全事件总数64%的武装冲突，自2016年以来武装冲突增加了5%。2017年期间武装冲突次数创了新高，这强化了今年早些时候开始的冲突模式的转变，即从不对称攻击转向更传统的冲突模式，其特点是政府与反政府部队之间往往旷日持久的武装冲突。简易爆炸装置爆炸、自杀式袭击、暗杀和绑架等不对称攻击与2016年同期相比减少3%，但仍是平民伤亡的主要原因。东部地区发生的事件数量最多，其次是南部地区。

16. 由于塔利班在农村地区地盘扩大，政府作出战略决定，将资源集中用于保护人口中心和扰乱塔利班巩固对战略地区的控制，因而冲突进一步演变。这一变化导致为争夺对交通线和重要基础设施的控制权发生了越来越多的冲突。此外，塔利班对一些农村地区的控制更加稳固，使得该团体得以更频繁地袭击阿富汗北部。

17. 塔利班保持了在整个国家内争夺领土的能力，迫使政府投入大量资源维持现状。与2016年相比，塔利班自4月宣布了其曼苏尔进攻行动后，没有发起任何夺取一个省会的重大行动。然而，塔利班得以推翻并短暂占领了几个县中心，包括古尔省西部的Taywara、北部法利亚布省的Kohistan和Ghormach、东部帕克蒂亚省的Jani Khel。阿富汗国防和安全部队在一周内收复Taywara和Kohistan，但Jani Khel在本报告所述期间三度易手。在东北部，塔利班对法利亚布省Maimana-Andkhoy公路沿线的Qaramol、Dawlat Abad、Shirin Tagab和Khwajah Sabz Posh县施加巨大压力。在南部，塔利班加紧攻击省会坎大哈和拉什卡尔加邻近县以及喀布尔-坎大哈高速公路。7月17日，阿富汗部队收复赫尔曼德省Nawah-ye-Barakzai县，该县自2016年10月以来一直在塔利班控制下。

18. 政府继续执行其四年安全部门改革计划，目的是提高政府部队能力、打击腐败、改善安全领导，并使行动与总体政策目标一致。2017年5月的总统令批准了该计划。作为这项计划的一部分，已授权将阿富汗边境警察管理权从内政部移交国防部。8月20日，阿富汗国家军队特种部队被从师级升格为军级，目标是至

2017 年底增加一倍人员，至 30 000 人。然而，由于伤亡和逃兵，以及难以确保征募新兵、特别是初始职级的军官，阿富汗国家军队和阿富汗国家警察减员很多，政府因此继续面临越来越大的挑战。

19. 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)的行动仍主要局限在阿富汗东部，但该团体声称对本报告所述期间全国发生的 8 起重大攻击负责。该团体巩固了其在库纳尔省的存在，并成功地在阿富汗安全部队以往曾清除过的楠格哈尔省一些地区重新建立了行动能力。在其他地方，据报告伊黎伊斯兰国-霍拉桑省在北部朱兹詹省和萨尔普勒省以及西部黑拉特省和古尔省有活动，表明该团体吸引了其东部据点以外地区的支持者。

20. 在本报告所述期间发生了若干引人注目的安全事件，导致民众对政府安全安排的信心进一步下滑。8 月 1 日对黑拉特省一个什叶派清真寺的袭击致 90 多人死亡，并引起了阿富汗公众和国际社会普遍谴责。塔利班和自封的伊斯兰国霍拉桑省分支对萨尔普勒省 Sayyad 县 Mirza Olang 区发动攻击，导致 8 月 3 日至 5 日与当地亲政府民兵发生冲突，并被指称大规模杀害平民。联阿援助团随后进行的调查包括派出一个实况调查团访问受影响地区。调查表明，至少 36 人在袭击中丧生，其中许多是平民和丧失战斗能力的人员。在黑拉特省，多数记录在案的伤亡者是什叶派人员。8 月 25 日喀布尔另一个什叶派清真寺遭到袭击，28 名平民死亡，伊黎伊斯兰国-霍拉桑省宣称对此负责。

21. 在 6 月 29 日在布鲁塞尔举行的北大西洋公约组织(北约)国防部长峰会上，北约盟国和伙伴重申它们直至 2020 年底对阿富汗的承诺，几个盟国宣布增加派遣至北约坚定支持特派团的部队。不过，部队部署人数仍然大大低于核定人数。8 月 21 日，美国对南亚进行的政策审查结束之后，美国总统唐纳德·特朗普宣布了一项新阿富汗战略，美国部队将根据实地状况留在阿富汗。

22. 在 5 月 31 日喀布尔外交“绿区”附近发生自杀式袭击后，政府升级了市中心的安全安排。若干外交使团在袭击后缩减了其在首都的人员配置，导致国际存在总体上大量减少。联阿援助团人员继续满员。在本报告所述期间，有 5 起涉及联合国人员的事件，包括 3 起恐吓事件、一起犯罪案件和一起绑架案。8 月 13 日，6 月 8 日在帕克蒂亚省遭绑架的两名联合国工作人员获释。

### C. 区域合作

23. 阿富汗与巴基斯坦双边关系表现出一些加强合作的迹象，两国均采取了步骤改善关系。在 6 月 24 日和 25 日中国外交部长王毅访问期间，阿富汗和巴基斯坦商定设立一个危机控制应急通信机制，三国因而设立了一个部长级三方对话机制。7 月 2 日，巴基斯坦任命了一名驻阿富汗新大使，这个职位已经空缺了几个月。美国参议院代表团于 7 月 2 日至 4 日访问伊斯兰堡和喀布尔之后，阿富汗和巴基斯坦商定开展协调一致的安全行动，打击边界沿线恐怖团体，并由美国进行监测和核查。巴基斯坦外交秘书特赫米娜·扬尤亚在最早几次外访期间，于 8 月 15 日访问了喀布尔并会晤阿富汗总统，讨论如何建立相互信任。

24. 阿富汗政府继续通过亚洲心脏地带-伊斯坦布尔进程等各种机制进行多边参与。关于贸易、商业和投资机会的亚洲心脏地带进程专家会议于 8 月 6 日至 8 日在德里举行，与会者重申他们承诺提高经济和连通性方面的合作。阿富汗政府日益注重其与五个中亚国家的关系，总统对该地区进行了多次访问。总统于 7 月 3 日访问了土库曼斯坦，签署了几项双边运输协定，并于 7 月 6 日访问了杜尚别，以进行阿富汗、巴基斯坦和塔吉克斯坦之间的三边对话。

25. 阿富汗和伊朗伊斯兰共和国重新开始了关于双边全面战略合作协定的谈判，其目的是改善安全、经济、难民、文化和教育领域的合作。6 月 17 日和 18 日，在德黑兰召开了五个技术委员会的第一次会议。然而，水资源仍然是两国之间的一个争议问题。7 月 3 日，在防治沙尘暴问题国际会议上，伊朗伊斯兰共和国总统哈桑·鲁哈尼批评阿富汗建造大坝。这些话引起了阿富汗公众强烈反弹，黑拉特、喀布尔、坎大哈和贾拉拉巴德等城市发生了街头示威。这些话被理解为削弱了阿富汗管理本国水资源的权利。7 月 24 日，国家安全顾问哈尼夫·阿特马尔访问了德黑兰，与其对应方就反恐问题进行了磋商。8 月 5 日，加尼总统在德黑兰出席了鲁哈尼总统的就职典礼。

### 三. 人权

26. 7 月 17 日，联阿援助团发布了关于武装冲突中保护平民的年中报告。从 1 月 1 日至 6 月 30 日，联阿援助团记录了 5 243 名平民伤亡(1 662 人死亡，3 581 人受伤)，与 2016 年同期记录的平民死伤数字相仿。与冲突有关的暴力还毁坏生计、家园和财产，造成数千家庭流离失所，限制人们获得教育、保健和其他服务。联阿援助团认为，所有平民伤亡中 67% 由反政府分子造成(43% 由塔利班造成，19% 由身份不明的反政府分子造成，5% 由伊黎伊斯兰国-霍拉桑省造成)，18% 由亲政府部队造成(15% 由阿富汗国家安全部队造成，2% 由国际军事部队造成，1% 由亲政府武装团体造成)，10% 由反政府分子和亲政府部队地面交战期间不知何方造成，4% 由无法确定何方的战争遗留爆炸物造成，1% 由跨界炮击造成。

27. 反政府分子在平民居住区不加区分地非法使用简易爆炸装置战术，特别是自杀炸弹和压力板装置，造成 2 079 名平民伤亡(596 人死亡，1 483 人受伤)，占所有平民伤亡人数的 40%。亲政府部队和反政府分子之间的地面交战是造成平民伤亡的第二大原因(434 人死亡，1 375 人受伤)。与 2016 年同期相比，妇女伤亡增加了 23%。特派团记录了 1 557 名儿童伤亡(436 人死亡，1 141 人受伤)，占平民伤亡总数的 30%。

28. 在 2017 年前 6 个月期间，联阿援助团记录了 32 起针对或影响保健服务或保健工作者的与冲突有关的事件，这些事件造成 58 名平民伤亡(27 人死亡，31 人受伤)，18 名平民被绑架。大多数伤亡发生在 3 月 8 日喀布尔 Sardar Mohammad Daud Khan 医院遭到袭击期间。联阿援助团记录的影响到教育设施和教育相关人员的袭击和事件增多，其中 24 起事件得到核实，而 2017 年第一季度则为 14 起。6 起事件直接针对女童学校。2017 年第二季度期间，联阿援助团记录了 7 起拒绝

人道主义援助准入事件；所有事件都是武装反对派团体所为，6起是塔利班所为，1起是伊黎伊斯兰国-霍拉桑省所为。

29. 联阿援助团核实 21 名男童被招募和使用，其中 15 人被反政府分子招募和使用(伊黎伊斯兰国-霍拉桑省 11 人、塔利班 3 人、阿富汗国防和安全部队 6 人、一个身份不明的武装团体 3 人)。特派团收到的报告称，多达 50 名男童(迄今 10 名得到核实)被伊黎伊斯兰国-霍拉桑省招募，在古尔省接受宗教和军事训练。联阿援助团继续提高阿富汗国家安全部队对武装冲突中保护儿童的认识并就此进行培训。8 月 27 日，联阿援助团和联合国儿童基金会在喀布尔市为 17 个县警察局长联合举办了为期一天的儿童权利培训课程。

30. 暴力侵害妇女事件依然普遍存在，妇女诉诸司法和获得补救的机会仍然很少。尽管工作重点被放在了法律改革和围绕暴力侵害妇女行为和骚扰行为开展宣传，并加强检察官办公室以处理暴力侵害妇女案件，但阿富汗妇女、和平与安全国家行动计划执行速度仍然缓慢。执行国家行动计划所需经费订正估计数为 8 300 万美元，已有 3 120 万美元可用，剩余数额尚待捐助方确定。现已在所有 34 个省中设立消除暴力侵害妇女行为起诉股，其中 27 个起诉股配置了至少一名女检察官。内政部继续努力促进妇女参与安全部门，特别是招聘妇女和提拔妇女担任领导角色。在妇女参与和平与和解进程方面，又有 6 名妇女加入和平高级委员会，使总数达到 52 个成员中的 13 个。

31. 8 月 16 日，阿富汗独立人权委员会发起了一项关于保护武装冲突和恐怖主义受害者权利的全国调查。联阿援助团将为规范框架和收集平民伤亡数据提供技术支持。8 月 22 日，司法部长主持了一个部际工作组，该工作组负责审查禁止酷刑委员会在其关于阿富汗第二次定期报告的结论意见中提出的建议，并编写一份后续报告和行动计划，供于 2018 年 5 月提交给该委员会。民间社会行为者继续遭到反政府分子恐吓和威胁，地方当局也缺乏针对这些威胁进行的合作。联阿援助团记录了巴德吉斯省一名人权维护者遭到恐吓的一次事件，以及和一名黑拉特省民间社会行为者遭到恐吓的一次事件。联阿援助团还记录了法拉省一名当地记者受到反政府分子威胁的事件。7 月，民间社会行为体表示关切关于集会、罢工和抗议的新法律草案，该草案规定了在某些地区组织抗议的期限和条件，并规定了处理抗议活动的安全部队的主管机构。

#### 四. 喀布尔进程的执行和发展援助的协调

32. 7 月 9 日，民族团结政府在喀布尔举行联合协调监测委员会第 20 次会议，会议由我的特别代表和财政部长埃克利勒·哈基米共同主持，重点是在定于 2017 年早些时候举行的高级官员会议召开之前做出改革和发展承诺。在建设民主、透明和负责任的政府方面，部长级发言者讨论了选举筹备工作、公务员制度改革、国家以下各级治理、司法改革、安全、民间社会的参与和反腐败等问题。在关于服务提供的会议期间，发言者谈及机构改革的重要性，并讨论了政府向回返者和境内流离失所者提供基本服务的承诺。关于私营部门发展和基础设施问题，与会者确定了改善商业环境的措施，政府承诺在今后几个月中优先考虑私营部门的需求。

33. 为了改善包容性，政府采取措施，吸引民间社会参与发展和改革进程。在开放式政府伙伴关系下，民间社会的代表开始制定全国行动计划，以促进善治、反对腐败和提高透明度。联阿援助团在联合协调监测委员会会议上推动民间社会的参与，与会者强调民间社会应在监测政府和国际社会的相互承诺方面发挥更大作用。8月13日启动的获取信息国家战略也要求民间社会和媒体发挥作用，提高公众对公民知情权的认识，并监测信息获取法的执行情况。

34. 面对持续的安全和治理挑战，经济增长仍然缓慢。国际货币基金组织在7月11日通报会上做了报告，将2017年和2018年的估计经济增长率略微下调为2.5%和3%。但是，国际货币基金组织认为这些调整不会影响到阿富汗政府实现据报道进展顺利的其他定量目标。尽管增长持续低迷，但据报道国内税收已超额完成目标，而来自捐助方的一些业务赠款的收款速度则在放缓。今后几个月，阿富汗政府与国际货币基金组织共同开展的方案的主要优先事项将需要议会采取行动。

35. 阿富汗政府继续优先开展反腐败工作，特别是在政策层面上。国家法治和反腐败高级委员会在2017年上半年一直处于休眠状态，但在6月22日至8月16日期间召开了四次会议。委员会由总统担任主席，已通过了最高法院、总检察长办公室、司法部和阿富汗独立律师协会的体制改革计划。8月底，阿富汗政府分发了其反腐败战略草案，这是2016年10月布鲁塞尔会议做出的承诺，该草案应在2017年6月之前通过。8月6日至8日，召开了为期三天的阿富汗国防和安全部门打击腐败联合会议，会上总检察长与国防部、国家安全局和内政部签署了一份谅解备忘录，目的是在安全机构之间建立打击腐败的联合机制。

36. 反腐败司法中心已针对86名被告，完成了21起案件的审判和上诉工作。取得的成果包括认定一名将军犯有燃料欺诈和盗窃设备罪并判处其20年监禁。该中心人员的安全仍然是一个令人关切的问题，6月6日的总统令责成内政部和城市发展部、总检察长办公室和国家安全局协助保护该中心人员免受安全威胁，该总统令尚待落实。

37. 在地方政府问责制方面，阿富汗政府在7月30日发布了省议会监督条例，其中规定省议会在监测职能部门和其他政府实体方面须发挥更大的作用。总统同意通过定期举行区域会议和邀请各省议会派一名代表参加内阁会议，改善与省议会的协调。

## 五. 人道主义援助

38. 在目前的冲突中，平民继续首当其冲。6月中旬至8月15日，32 300多人因战斗被迫逃离家园，2017年流离失所者的总人数因此超过了202 000万。34个省中有30个受到境内流离失所问题的影响，北部巴格兰省和昆都士省、东部楠格哈尔省以及南部乌鲁兹甘省和坎大哈省的流离失所人数最多。虽然与2016年同期相比，流离失所的人数在总体上有减少，但不断恶化的安全局势已使许多流离失所群体的处境日益岌岌可危，近期没有希望返回其原籍地。截至8月31日，阿富汗人道主义行动的资金总额为2.35亿美元，其中1.81亿美元用于人道主义应急计划中列出的各项活动。

39. 在本报告所述期间返回阿富汗的 14 000 多名已登记阿富汗难民在联合国难民事务高级专员公署的自愿遣返方案下得到援助，其中 98% 以上是从巴基斯坦返回。回返者平均每人实际收到 200 美元，用以支付交通和紧迫的人道主义需求。

40. 巴基斯坦继续驱逐无证阿富汗人，同时这些阿富汗人也在自发返国。6 月 15 日至 8 月 31 日，共有 15 567 人返回阿富汗(14 653 人自发返国，914 人被递解出境)，占 2017 年从巴基斯坦返国总人数的 19%。1 月 1 日以来，从巴基斯坦返国的无证阿富汗人总人数达到 83 505 人，比 2016 年同期的 131 033 人有下降。记录表明，在本报告所述期间，从伊朗伊斯兰共和国返国 86 906 人(29 044 人自发返国，57 862 人被递解出境)。在此期间，在全部回返人口中，国际移民组织为从巴基斯坦返回的 18 818 人(93%)和从伊朗伊斯兰共和国返回的 4 295 人(5%)提供了援助。6 月 15 日至 8 月 31 日，国际移民组织还协助 479 人从欧洲返国(2016 年同期协助了 995 人返国)。另外，6 月中旬至 8 月，世界粮食计划署协助了 117 940 名回返者和因阿富汗各地的冲突而流离失所的境内流离失所者；正在进行政府-联合国联合核查评估，以查明该国还有多少境内流离失所者需要获得援助。

41. 6 月 15 日至 8 月 15 日，联合国各机构和人道主义合作伙伴向 67 527 名流离失所者提供了援助。1 月至 6 月底，计划内的 570 万援助对象中有 220 万在全国各地获得了所有领域的人道主义援助。但是，记录显示，人道主义准入继续受限，在本报告所述期间共记录 40 起影响联合国和人道主义合作伙伴的事件，从 1 月份算起则有 214 起这样的事件。8 月 14 日，非政府组织天主教救济会的车辆在古尔省遇袭，为救济会工作的三名援助人员被打死，两人受伤。2017 年初以来，有 12 名援助工作者被杀害，12 人受伤。医务工作者和医疗设施继续受到严重影响，本报告所述期间记录了 26 起事件，截止目前 2017 年事件总数已达到 88 起。6 月至 8 月，武装团体在喀布尔以北的拉格曼省逼迫数十个医疗设施暂时关闭，在西部的法拉省和巴德吉斯省则企图恐吓运营这些设施的非政府组织为其战斗人员提供更好的服务。总体而言，在 2017 年，由于武装团体的这些做法，估计有五十万人在某些时段被剥夺获得医疗服务的机会。无论局势被哪个冲突方控制，人道主义合作伙伴都继续开发不同模式、为有需要的群体提供人道主义援助，并加紧努力、宣传人道主义原则，特别是中立和独立运作原则。

42. 消灭脊髓灰质炎方案取得重大进展，特别是在北部的昆都士省，自 2017 年 2 月以来，该省已成功遏制新输入病例。然而，在南部地区，频繁的跨界流动导致了局部传播，在赫尔曼德省、坎大哈省和查布尔省发生了 5 例脊灰炎病例。接种人员进入南部地区的通道仍然脆弱。7 月，疫苗接种运动“地方免疫接种日”在坎大哈四个县受到禁止，结果是接种人员仍然无法接触到这些地区的 64 000 名儿童以及东部、东南部和东北部地区的另外 60 000 名儿童。

43. 联合国地雷行动处继续向阿富汗排雷行动协调局和阿富汗国家灾害管理局移交管理阿富汗排雷行动方案的责任。该处将继续支持这两个机构进行能力建设。联合国地雷行动处及其合作伙伴继续在兑现中心和过境中心提供风险教育，提醒回返者认识到地雷、战争遗留爆炸物和废弃压板简易爆炸物带来的危险。6 月 1 日至 7 月 31 日，40 444 名回返者接受了此类教育。另外，经联合国地雷行动处

和阿富汗排雷行动协调局协调，排雷行动合作伙伴宣布 20 个社区已完全排除地雷，使大约 20 000 人可以在 15.34 平方公里的社区内自由活动。然而，据估计，3 378 个雷场、301 个战场和 42 个受污染的射击场仍然存在，影响到 1 464 个社区。2017 年 1 月至 6 月，平均每月受害者为 182 人，与 2016 年同期平均每月 164 名受害者相比有所增加。其中绝大多数(97%)受害者是被战争遗留爆炸物和压板简易爆炸装置而不是地雷所伤。联合国地雷行动处是阿富汗民事援助方案的一部分，在本报告所述期间，该处为大型简易爆炸物袭击的受害者，包括 5 月 31 日喀布尔车载自杀式袭击事件的受害者提供援助，当时有大约 550 个家庭收到了急救包。

## 六. 禁毒

44. 6 月 1 日至 8 月 26 日，阿富汗执法当局共开展了 629 次禁毒行动，共查获 569 公斤海洛因、9 644 公斤吗啡、4 841 公斤鸦片、25.4 公斤甲基苯丙胺、2 867 公斤大麻、7 868 公斤固态前体化学品、20 338 升液态前体化学品和 722 张 K 片(合成药物)。另外，还有 3 个海洛因加工实验室被拆除，103 辆车、34 件武器和 177 部移动电话被查获。在禁毒行动中，共逮捕了 708 名嫌疑人，阿富汗国防和安全部队一名军官受伤。

45. 在报告所述期间继续开展区域禁毒合作。8 月 30 日，在前体问题区域情报工作组框架内在哈萨克斯坦阿拉木图举行了关于前体案件的会议。会议审查了四起案件，并启动了区域一级的回溯跟踪调查。阿富汗公共卫生部在联合国毒品和犯罪问题办公室的支持下，继续努力在全国采用该办公室和世界卫生组织制定的治疗吸毒病症国际标准。作为该进程的一部分，该部启动了质量保证机制的一项试点工作，以改善对吸毒病症的治疗。

## 七. 特派团支助

46. 特派团国际工作人员核定空缺率为 14%，截止 2017 年 7 月 31 日实际空缺率为 11%，本国工作人员核定综合平均空缺率为 7.5%，截止 2017 年 7 月 31 日实际空缺率为 4%。尽管特派团已采取特别措施征聘和留住更多的女性本国工作人员，但女性本国工作人员所占比例仍然很低，虽然比上一个报告所述期间总体增加了 3%。截至 2017 年 7 月 31 日，每类工作人员中女性所占比例分别为：30%(国际)；36%(联合国志愿人员)；8%(本国专业干事)和 7%(当地雇员)。6 月 15 日至 8 月 15 日，联阿援助团开展了 155 次陆上任务和 22 次空中任务以及 417 次反向外联任务，在此期间，县代表访问了联阿援助团外地办事处。

47. 特派团开始规划调整其结构和人员配置，以使其 2018 年预算符合我的关于战略审查联阿援助团的特别报告所提建议。联阿援助团继续探索新的机会，以便与联合国系统各机构、基金和方案合用同一地点，并改善成本回收程序。特派团还继续精简支助服务(包括医疗和陆运服务)以及航空资产。

## 八. 意见

48. 我仍然深为关切阿富汗的安全局势。西部黑拉特省、北部萨尔普勒省、南部赫尔曼德省和首都喀布尔发生的袭击造成数十人死亡、更多人受伤，这些袭击如同当头棒喝，提示我们冲突给阿富汗平民造成的重大损失。每月数千名阿富汗人流离失所，他们在逃离暴力时失去生计、与社区分离。尽管阿富汗人民继续在逆境面前表现出巨大的勇气和韧性，但他们的困境始终提醒我们，实现持久和平必须成为所有努力的首要目标。

49. 在这方面，我还感到关切的是，和平进程未取得明显进展，这仍然是阿富汗所面临的最紧迫的问题。正如我过去指出的那样，这场冲突没有军事解决办法：和平只能通过政府与塔利班之间的直接谈判来实现，这必须成为包容各方、由阿富汗人主导、阿富汗人自主的和平进程的一部分。我吁请所有各方创造一种环境，使这种对话成为可能。注意到该区域各国对推进和平进程至关重要，阿富汗政府继续致力于喀布尔和平与安全合作进程、阿富汗合作伙伴对继续此倡议表示出兴趣，这两点都值得支持。就联合国而言，在 2017 年授权对联阿援助团进行战略审查之后，它正以新的决心，在充分尊重阿富汗主权的基础上，支持阿富汗人民寻求和平的努力。只有所有各方致力于互动参与才能结束这一代价高昂的漫长冲突。

50. 在动荡的安全环境中，教派袭击的增多尤其令人不安。8 月 1 日在黑拉特市和 8 月 25 日在喀布尔发生的针对什叶派清真寺的恐怖袭击杀害了数十名正在祈祷的平民，这是针对宗教少数群体的丧尽天良的暴力行为。此类袭击不仅给人类造成巨大痛苦，而且有可能导致宗教群体之间的紧张局势升级。这些事件发生后，阿富汗各教派宗教领袖的团结表示令人振奋，为其他群体成员提供了可以仿效的榜样。当前，面对共同的威胁和进一步分裂的卑鄙企图，阿富汗比以往任何时候都更需要展示民族团结。

51. 独立选举委员会宣布在 2018 年 7 月择日举行议会和县议会选举，这为协助阿富汗巩固民主树立了一个重要目标。虽然时间安排有点紧张，但通过协调一致和持续不断的关注，在所选日期进行选举仍然是可以实现的，而且选举委员会和政府都表现出了通过实施若干关键改革措施，致力于提高选举进程公信力的决心。如果生物识别选民卡和按投票站确定的选民名单能够得到采用，阿富汗选举制度将得到重大改进。在 2018 年举行具有公信力的选举，将为政治反对派在日益动荡的政治环境中和平表达意见提供渠道。我鼓励选举机构面向所有利益攸关方扩大外联，为选举和选举改革进程建立公众支持。

52. 由于选举正在成为更加具体的现实，反对派团体已开始加强政治活动，并在许多情况下日益激烈地批评政府。新的政治联盟已出现，青年抗议活动在持续，这些都表明阿富汗仍然年轻的民主文化在不断增添活力。然而，一些政治人物的煽动性言论加剧了社会紧张关系，并可能破坏宪法所代表的脆弱政治共识。如果不加以制止，这些言论可能破坏政治制度的稳定。因此，我强调，所有利益攸关方必须采取负责任的行为，确保继续在阿富汗宪法和民主进程框架内以和平方式表达不同政见。

53. 尽管面临巨大的挑战，阿富汗政府已推进其改革议程，特别是在反腐败领域。这方面的一个关键组成部分是反腐败司法中心的工作。自 2016 年末成立以来，该中心已经成为打击有罪不罚现象总体努力的一个重要支柱。最近对高级官员定罪的情况表明，该中心正在越来越多地处理复杂案件。我赞扬阿富汗政府继续优先开展反腐败活动，这是政府努力在民众中建立信誉的一个关键要素。政府还继续建设性地与发展伙伴进行定期互动，如最近在联合协调监测委员会 7 月会议上的互动。就联合国而言，它将加倍努力，与捐助者开展协调，以提高其发展活动的一致性，确保发展活动与政府自身的优先事项对接并更有效地交付成果。

54. 继续有创纪录数量的平民在反政府分子太多次不加区分地袭击中遭到杀害和受伤。不过，我也关切地注意到，亲政府部队空袭所造成的平民伤亡人数已大幅增加。我提醒冲突各方，它们有责任在军事行动期间保护平民，并强调需要对违反国际人权法和人道主义法的行为追究责任。在这方面，我鼓励政府正式认可关于预防和减轻平民伤亡的国家政策。我欢迎阿富汗政府批准了《禁止或限制使用某些可被认为具有过分伤害力或滥杀滥伤作用的常规武器公约》及其所有议定书，其中包括关于战争遗留爆炸物的第五号议定书。

55. 在阿富汗政府考虑如何落实禁止酷刑委员会在对阿富汗定期审查的结论性意见中提出的建议时，我也鼓励该国政府履行其公开承诺，批准《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约任择议定书》，并撤销其对该公约的保留意见，同时鼓励所有国家机构根据阿富汗宪法和国际法律义务实行有效的执行措施。

56. 面对重大挑战，阿富汗妇女继续坚定地决心努力实现全面平等地参与公共生活。在这种努力中，阿富汗政府已证明自己是妇女真诚和坚定的合作伙伴。妇女在和平高级委员会的代表比例已有提高，政府及其合作伙伴为解决暴力侵害妇女和女童的行为开展了协调一致的努力，这些都是积极的事态发展。我敦促该国政府采取具体措施，加强消除暴力侵害妇女行为公诉办公室和各省级单位，加强执行妇女、和平与安全全国行动计划，包括为此划拨适足的资源，以确保有效地为幸存者伸张正义和提供补救，确保妇女参与和平与和解进程。

57. 阿富汗人及其国际合作伙伴继续感受到 5 月 31 日喀布尔自杀性爆炸事件的影响。那次袭击发生在市中心的外交飞地附近，此后，许多外交使团缩减其人员，负责发展问题的工作人员人数受到的影响尤其严重。在这种环境下，联合国在实地发挥的作用已变得更加重要。我感谢阿富汗政府努力加强外交界的安全，目前正在调整这些努力，以使联阿援助团和联合国系统各机构、基金和方案能够继续满负荷运作。

58. 我的关于联阿援助团战略审查的特别报告所提出的建议正在得到执行，特派团正在考虑重新调整其当前的态势。关于阿富汗政府所表示的保留意见，我个人谨保证，界定了特派团工作的阿富汗国家主权、国家主导权和国家自主权等基本原则保持不变。我要感谢特派团及其工作人员对审查工作的支持，感谢阿富汗政府在审查期间提供的合作。

59. 我感谢在阿富汗的联合国全体工作人员以及我的特别代表山本忠通在极其恶劣的条件下为支持阿富汗人民继续全心全意履行我们的承诺。