



大会
第七十二届会议
临时议程* 项目 39
阿富汗局势

安全理事会
第七十二年

关于联合国阿富汗援助团战略审查的特别报告

秘书长的报告

一. 导言

1. 本报告是按照安全理事会第 2344(2017)号决议第 7 段提交的,安理会在该决议中请我对联合国阿富汗援助团(联阿援助团)进行战略审查,旨在评估援助团的效率和效力,以便在联合国有关组织之间优化分工并确保改善合作。报告载有对联阿援助团深入审查后的战略审查结果以及我就援助团规定任务、优先事项和组合所提建议。

2. 战略审查小组由我的伊拉克问题特别代表牵头,于 2017 年 5 月和 6 月初间在阿富汗和纽约会见了众多利益攸关方,其中包括总统、首席执行官、内阁成员、议会和各政党主要成员、民间社会组织、妇女团体以及外交界和捐助界、联合国各机构、基金和方案及非政府组织的代表。审查还审议了 2012 年进行的全面审查(见 A/66/728-S/2012/133*)、中间这些年的内部评估以及关于联合国驻阿富汗机构的三方审查委员会 2015 年 9 月提交给安全理事会的最后报告(见 S/2015/713)。最后,本报告载有我 2017 年 6 月 14 日访问喀布尔情况,我在喀布尔会见了阿富汗总统阿什拉夫·加尼和首席执行官阿卜杜拉·阿卜杜拉及联阿援助团高层领导和因冲突而流离失所的阿富汗人。

3. 战略审查所提建议要调整,以便为联合国到 2020 年底的介入做准备,这个时限与 2016 年布鲁塞尔和华沙首脑会议上所做财政和军事援助承诺的时限一样,

* A/72/150。



从而有助于国际社会协调一致地介入阿富汗。我应当指出，虽然建议是针对阿富汗，是在深入审查局势和联阿援助团的作用后制定的，但这些建议也符合我在当前全球背景下对联合国的宽泛愿景。尤其是，建议强调把预防冲突和维继和平放在优先地位，这是基于对建设和平的广泛认识，建设和平要强调政治因素，还要纳入经济、社会和体制因素。建议也符合和平行动问题高级别独立小组的建议(见 [A/70/95-S/2015/446](#))和我前任的后继执行报告([A/70/357-S/2015/682](#))，其中强调联合国大家庭团结一致，而且，建议与我要使联合国系统更协调一致地切实为会员国交付成果的决心一致。

二. 背景

4. 自 2002 年设立联阿援助团以来，援助团的作用就被界定为支持 2001 年 12 月在德国波恩签署的《关于在阿富汗重建永久政府机构之前的临时安排的协定》(也称为《波恩协定》)中概述的过渡进程。执行该协定的前提是过渡到冲突后环境，武装反对派的行动不利于、而非严重阻碍实现和平与繁荣。随后几年通过了宪法，扩大了保护人权和公民自由，总统和议会施行了民主选举，并建立了政府和机构且政府和机构效力日增。所有这些进程都得到了联阿援助团的密切支持。尽管在这些领域取得了进展，然而，特别是在 2006 年后，塔利班领导的叛乱活动开始得势。在此背景下，阿富汗于 2014 年进入了新阶段，从一位当选总统和平过渡到另一位，而且，安保责任从北大西洋公约组织(北约)领导的国际安全援助部队移交给阿富汗国防和安全部队。

5. 联阿援助团的作用随着阿富汗局势的变化而演变，援助团的任务和活动范围也有所扩大。继任务和活动范围扩大后，援助团的兵力自 2011 年以来一直在收缩。联阿援助团承认阿富汗的主权，随着阿富汗国家机构继续扩展能力，联阿援助团根据国家机构的优先事项日益发挥支助作用。然而，阿富汗尽管取得了有意义的真正进展，但在资金和安保支助方面仍然严重依赖国际社会。60% 以上的政府预算是由外国捐助者资助的；尽管在机构建设上花费了大量资源，但发生危机时，阿富汗机构有时被认定不能在保留自主应对暴力能力的强大利益集团和派别之间进行有效协调。

6. 这些内部政治争斗适逢国家合法性受到塔利班叛乱挑战之际。在实施《波恩协定》的最初几年，有人预测，叛乱活动可能会受到遏制或减少。随后的事态发展证明与这一假设相反。因此，需要采用政治解决办法。为此过去几年开始了谈判，但迄今几乎没有什么推动。

7. 承认宪法秩序者的政治共识是脆弱的，抵制宪法秩序者的持续暴力叛乱日增，联合国现在正是在这样的大环境下开展业务。开展业务需要调整活动。我强烈建议，援助团今后几年的最终目标是支持在阿富汗实现可持续和平和自力更生的一切努力。

8. 战略审查分析了情势，对联阿援助团和广大联合国系统如何应对提出了建议，以实现总体目标：与邻居和睦的、稳定繁荣的阿富汗，而且，人权得到维护，所有人都可享有基本服务。

三. 战略审查的主要结果

9. 关于阿富汗现况的主要意见是，阿富汗现在不是冲突后局势，冲突后局势有充分的稳定性，可以侧重于机构建设和面向发展的活动，而阿富汗现在还在冲突中，冲突没有减弱迹象，这一点对以后所有建议都有指导意义。这并不是说未取得进展，只是阿富汗继续受到持续不断的冲突的影响，这也危及这些成就的可持续性。必须强调的是，在冲突中仍能进行体制建设和发展，但联合国现在必须把重点放在本报告后面部分概述的内容。

10. 阿富汗在政治、安保、社会经济、人道主义和人权方面仍面临重大挑战。尽管包括税收在内的宏观经济指标有所改善，但农村和城市人口的贫困情况有所增加。高人口增长和加速城市化使得多为被疏离的城市失业青年暴增，随之可能滋生激进化。一些社会指标依然不尽人意，包括失业率上升，获取初等教育、保健服务和司法的机会不均。需要人道主义援助的人口有所增加。在促进妇女权利和参与方面取得了重大进展，但阿富汗妇女在阿富汗的政治、社会和经济领域仍然是不平等的伙伴。腐败被广泛认为是继续破坏公众对国家机构的信心和信任的一个关键因素，从而进一步助长了冲突。另一方面，改善问责和善治可促进稳定和建设和平。

11. 早日实施波恩进程的一项重大成就是，商定了阿富汗前瞻性宪法及举行了选举将行政和立法权力合法化。尽管由于前几次选举的大量舞弊指控削弱了信任，但阿富汗人民如今仍然强烈希望宪政秩序得到遵守。为国内政治团结故，必须如期于 2018 年举行议会选举并于 2019 年举行总统选举，而且，这两个进程都要被阿富汗选民视为是可信的。

12. 民族团结政府是在选举结果受到质疑后于 2014 年根据一项政治协定建立的，目前仍有压力。诸如 2017 年 5 月 31 日造成大规模伤亡的恐怖袭击以及随后示威者和安全部队之间发生暴力冲突等安保和政治事态，加剧了政治精英之间的摩擦，激起了人民的不满。袭击还导致大大减少了国际外交和发展行为者的存在。民众日益通过大规模街头抗议表达不满，这可能会导致进一步不稳定。尽管总统和首席执行官表示致力于民族团结政府，但政治姿态和派别效忠往往是按族裔划分的，在即将举行的议会选举和总统选举前这种姿态和效忠有所扩大。

13. 阿富汗政府同先前暴力对抗国家的古勒卜丁·希克马蒂亚尔领导的古勒卜丁伊斯兰党谈判和部分执行和平协定是一项重大成就。虽然希克马蒂亚尔先生重返政治舞台引起了一些阿富汗政治行为者以及民间社会代表对人权和族裔等方面的关切，但该协定表明阿富汗领导人有能力作出和平所需的艰难选择。

14. 过去几年来，整个安全局势有所恶化，因为塔利班已经能够影响并在一定程度上控制阿富汗更广大地区。虽然塔利班一些代表可能承认需要政治解决，但还有一些人则认为他们有军事优势。此种情势是僵局，有破坏性，塔利班在此情势中扩大了他们能够竞夺的领土，并且在一些地区开始巩固所控制的领土。伊拉克和黎凡特伊斯兰国 - 霍拉桑省尽管在数目上仍相对较小，但其出现使本已复杂的局面又多了一个新的危险层面。多个恐怖团体，其中许多都有区域和国际野心且

往往是外来的，与跨界传播极端主义、麻醉品、武器和资助恐怖的地方和跨国犯罪网络有不固定的联系。2016 年阿片剂生产估计收入 30 多亿美元，大多支持了叛乱活动。

15. 阿富汗国防和安全部队在北约坚定支持特派团顾问的支助下，目前控制了主要人口中心，但在农村地区则是塔利班控制了大部分地区。国防部队内的减员率很高，不可持续，士气受到影响。国防部队和坚定支持特派团目前设想的一个四年计划旨在扭转这一局面，办法是让国防部队在今后两年能够自我维继，以发动决定性反攻。这将需要国际社会的持续支持和阿富汗政府的坚定意愿。

16. 冲突给阿富汗人、特别是平民造成了大量伤亡。2016 年，联阿援助团记录了 11 000 多名平民伤亡(3 498 人死亡)，与前几年相比是创纪录的，而且，儿童伤亡人数增加了 24%。2016 年有 6 000 多人死亡，15 000 人受伤，是阿富汗安全部队最糟糕的一年，塔利班可能有同样高的伤亡人数。2016 年，约 650 000 人因冲突境内流离失所，而 620 000 多名难民和无证件者从巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国返回阿富汗。2017 年迄今，阿富汗许多地方的战事进一步加剧，平民伤亡、特别是妇女和儿童伤亡人数一直很高，很多人流离失所。

17. 政府与武装反对派之间的和平谈判，包括与塔利班直接和谈，是结束阿富汗旷日持久的血腥武装冲突的唯一选择。2017 年早些时候，总统在喀布尔向国际捐助者提出了他的和平愿景，6 月 6 日，政府召集了喀布尔和平与安全合作进程会议以汇集各种区域和国际举措由自己领导。

18. 然而，就阿富汗达成国际共识是早期成功的一个重要因素，但现在这种共识在瓦解。喀布尔会议表明政府决心汇集现有的多个并行和平倡议由阿富汗人领导。然而，区域态势需要改善。区域行动者尽管多次公开声明必须进行区域合作，但他们是代表自己的特殊利益介入阿富汗，而不会作出必要妥协、代表区域稳定的共同利益介入阿富汗。

19. 转为通过谈判实现和平进程要求同时调整联阿援助团和广大联合国系统的作用，从支持波恩后冲突后建设和平议程转向支持阿富汗自主的和平进程，最终与塔利班直接谈判。

20. 对话者对战略审查最一致的结果是，承认联合国是公正行为者的增值作用，特别是确认联阿援助团有召集力且可接触所有政治利益攸关方。过去，这特别有益于诸如调解选举争端、报告保护问题和侵犯人权行为并就此与冲突各方接触及促进法治和国际准则等。从报告时到 2020 年，联阿援助团可能会被要求充当公正的调解方，在政府内部、政府与武装反对派之间以及在区域内等各种争夺利益之间进行调解。

四. 战略优先事项：和平的首要地位

21. 根据阿富汗主权原则和联合国推动稳定、繁荣的阿富汗的总体目标，特别政治任务 and 广大联合国系统在阿富汗的战略优先事项是：

(一) 与所有行为者合作，提升政府内的凝聚力并支持发展特别是能够调解政治分歧的机构；

(二) 支持一切努力，创造能够达成政治解决以结束冲突的条件，包括为此与冲突各方保持联系；

(三) 根据捐助者 2016 年在布鲁塞尔举行的会议上核可的政府优先事项，支持向阿富汗民众提供基本服务，努力创造经济和社会条件以促使自力更生并最终通过谈判实现和平。

22. 为实现这些优先事项，联合国应发挥其规范作用并利用其召集力，就保护所有阿富汗人人权和基本自由的政治和宪政安排建立共识，促进阿富汗机构的问责和包容。强调和平与预防冲突将需要对援助团的组合做出一些变动。

23. 我的阿富汗问题特别代表兼联阿援助团团长在政治、人权和发展领域的战略领导作用必不可少。特别代表在总体领导援助团时，将继续负责监督政治和发展两大支柱的工作，并确保协调一致地实施本报告拟议的战略优先事项。特别代表还将向我报告本组织资源如何最佳用于履行授权任务。这将要求广大联合国系统及系统各机构、基金和方案的理事机构和捐助者提高一致性和透明度。

五. 强化的政治作用

24. 确定的战略优先事项要求重新突出支持援助团所有实务职能的和平努力，与我强调的将预防冲突、解决冲突和建设和平纳入联合国工作三大支柱保持一致。这还需要一种体制结构来加强援助团的政治能力，促使联阿援助团和联合国的发展活动以及在恪守人道主义原则的同时尽可能促使联合国的人道主义活动全面促进我的特别代表领导的和平努力。

25. 政治支柱以一名副特别代表为首，该人将担任特别代表的政治问题原则顾问。副特别代表(政治)将与特别代表协商并在特别代表直接指导下，监督支柱内的各种活动。需要整合入政治支柱的主要职能有(其中一些职能目前分布在整个援助团)：(a) 支持内部政治稳定；(b) 支持 2018 和 2019 年的可信选举；(c) 支持阿富汗自主的最终和平进程与和解；(d) 改进围绕阿富汗的区域合作，目标是确保阿富汗和平。所有这些职能直接影响到实现前两个战略优先事项，间接影响到实现第三个优先事项。

26. 关于内部政治稳定，联阿援助团应加大努力，应对内部政治分裂，因为分裂威胁政府稳定、助长加深政治和族裔分歧、使得更难达成和平谈判所需共识。为确保阿富汗机构的代表性和可持续性，联阿援助团应特别重视妇女和青年参与政治进程。援助团应促进稳定和包容的政治环境，尊重法治和宪法规范，向不同利益攸关方开展广泛的外联活动，重点是支持政府的改革议程和政府机构的公信力，提高透明度和问责。

27. 援助团应该应政府请求支持组织广为接受的可信选举，包括努力加强选举进程的可持续性、完整性和包容性。一个重要组成部分是，在选举管理机构、特别

是独立选举委员会和独立选举投诉委员会履行独立职责时向其提供能力建设支助和技术咨询。援助团还应支持选举机构寻求围绕改善选举进程达成政治共识和谅解时开展外联活动。这种努力需要联合国各实体和广大国际社会强有力的协调一致性。目前，联合国通过由联阿援助团和联合国开发计划署人员组成的选举支助小组支助选举，举行议会和县议会选举的日期最近定在了 2018 年 7 月 7 日。我赞同这个综合办法，该办法汇集了政治和技术要素，且可能纳入其他联合国机构；方案执行仍完全由捐助者支助供资。

28. 阿富汗和平进程、包括与塔利班谈判，必须由阿富汗自主进行；尽管如此，这个地区和广大国际社会也有利害关系，可施加影响，帮助创造和平条件。总统在 6 月 6 日喀布尔进程会议上确认“强化的联阿援助团将作为这一进程主要对对方”。同样，国际和国家利益攸关方表示，需要联合国这样不偏不倚的行为者的参与，让这种进程有可信性和合法性。因此，若接到请求，联阿援助团应支持阿富汗主导的进程，就调解、建立信任措施、过渡时期司法、保护人权和平民、促进国际价值和规范以及接触武装反对派提供咨询意见。公众参与也是一个关键方面，全国对话倡议、如阿富汗人民和平对话将作为重要工具，以此努力确保将农村和偏远地区的居民、妇女和青年等传统上被边缘化者的意见馈入高级别政治进程。

29. 为努力创造有利于和平进程的环境，联阿援助团应当继续支持和平高级委员会为建立全国共识调整各项活动的工作和能力。当然，这可能包括为执行和平协定培训高级和平委员会的工作人员和成员、协助设计进程及提供政治和技术专门知识。援助团还可以在建设和平活动中努力加强政府与民间社会、社区领袖、妇女团体和宗教长老的接触。同时，援助团可协助地方合作伙伴促进全政府推动和平办法。最后，联阿援助团外地办事处可以扩大地方一级的工作，为此促进社会融合以筹备高级别和平进程，并借鉴从现行和平倡议中得来的知识。这将需要保留广大实地存在(见下文第八节)，促进把外地工作人员纳入援助团优先活动。从中期看，如果政府提出要求，则联阿援助团可以侧重于促进调解努力。

30. 关于区域合作和对话，阿富汗和平进程要求加大国际支助和协调一致性。为实现这一目标，联合国要发挥更大作用，以支持和促进双边和多边合作。有人建议，联阿援助团与政府密切合作，酌情大力支持区域对话和区域倡议，特别是关于加强区域安全与合作实现阿富汗安全稳定的亚洲心脏地带/伊斯坦布尔进程和喀布尔和平与安全合作进程。根据政府优先事项，这将需要作出新的努力，包括加大与联合国中亚地区预防外交中心的协作，促进区域协调一致反恐，同时继续全面注重支持和平谈判。援助团还将更多地依赖其驻伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦两个联络处。

31. 除了这些既定区域进程外，联阿援助团应努力利用其召集能力，重新加强对阿富汗的区域共识。这一进程应与联阿援助团更注重促进和平齐头并进。政府的和平与和解战略应提供机会，促进建立阿富汗及其邻国之间的信任，并为在区域一级加强合作创造空间。

32. 根据扩大协同作用和更有效利用联合国资源的要求，联阿援助团应如上文所述，与位于阿什哈巴德的联合国中亚地区预防外交中心更密切合作。区域中心根

据区域任务规定可召集五个中亚国家及相关区域组织和其他关键利益攸关方，讨论并鼓励采用更协调一致的区域办法，为最终和平进程提供支助。

33. 为了支持早些时候概述的三个战略优先事项，联阿援助团政治事务司可能在诸如调解、和解、法治(宪法)、民间社会外联、过渡时期司法问题以及武装团体/安保等领域需要专门能力。若可以的话，政治支柱将利用联合国在调解、和解、过渡时期司法、反恐和制裁制度等方面的广大专门知识。额外支助可辅以更积极主动地利用现有待命机制，例如秘书处政治事务部资深调解顾问待命小组，并利用广大联合国系统的专门知识。

34. 要履行这些职能，则援助团需要强有力的分析能力。预防冲突、冲突管理及制定和实施有效的和平战略都有赖于准确和及时分析不断变化的紧张局势和主要冲突行为者，了解他们的立场和影响因素。这包括从各方面了解围绕冲突出现的政治经济情况，这使得解决冲突更加艰巨。在这方面，我建议将政治支柱中纳入综合分析能力及贯穿各领域办法。

35. 由于减少了国际军事存在并将国际军事存在的职责改为咨询、培训和协助，我建议裁撤军事咨询股。政治事务司内应当保留高级军事顾问一职，与国际军事部队联络，促进总体上综合分析该司和援助团，并就军事事务向援助团领导提供战略层面的咨询意见。我还建议裁撤警察咨询股和法治股。政治事务司应有少量法治能力，就规范问题、包括司法和反腐败措施提供咨询意见。

36. 在战略审查中一些阿富汗高级官员和国际对话者提出的、遭到另外一些人质疑的一项建议是，有无可能设立一个联合国高级别区域特使。我认为，这一倡议的时机和条件当前看来不成熟。在国内政治和选举事态方面对我的喀布尔特别代表的要求不断增加，这可能预示着稍后阶段会进行此种分工。

六. 联合国阿富汗援助团和联合国国家工作队：实施发展促进和平

37. 第三项战略优先事项对促进和维继保障和平的政治努力至关重要。这要确保根据政府的优先事项协调一致地提供支助，并促进制定符合 2030 年可持续发展议程的长期社会经济发展所需的基础结构。

38. 阿富汗总统表示关切联合国各机构的工作及有必要与政府优先事项更加协调一致。阿富汗另一些对话者也有此关切。他们还强调需要降低他们认为很高的交易成本，提高透明度，加强注重建设国家能力，并减少政府的对话者数目。其他政府代表、特别是与各机构有核心协定的各部委代表，高度评价了不同机构的工作。此外，若干国际捐助者指出，联合国各机构仍然是一个重要和值得信赖的发展合作工具。因此，我的建议是，援助团协调国际发展工作和促进加大协调一致性的职能必须更加注重根据捐助方在 2016 年布鲁塞尔会议上核准的国家优先事项有效交付成果，如下文所述。

39. 第二个支柱以副特别代表/驻地协调员/人道主义协调员为首，该人与我的特别代表协商并在我的特别代表的领导下，负责该支柱的工作并领导和监督联合国

国家工作队。任职者将负责确保联合国交付第三个战略优先事项。在这方面，有人建议授权副特别代表/驻地协调员/人道主义协调员代表国家工作队并另外以人道主义协调员的身份代表人道主义界充当与政府和国际捐助者对话的主要对话者和协调人。然而，这一建议的落实将有赖于联合国各机构、基金和方案及其理事机构和捐助者的承诺。

40. 该支柱不是开展数量有限的方案活动(包括现已完成的、捐助者资助的妇女社区警务项目)，而是注重战略协调。需要并入第二个支柱的主要职能是：继续加强能力，协调国际社会在阿富汗的民事努力，包括促进更加协调一致地支持政府优先事项；联合国国家工作队发挥领导作用，同时在人们有需要的地方继续开展有原则的人道主义行动。这两个职能直接影响到实现第三个战略优先事项，间接影响到实现第一和第二个优先事项。

41. 战略审查小组的对话者重视联阿援助团在协调国际援助、包括加强捐助方协调方面的作用。随着副特别代表/驻地协调员/人道主义协调员职责的提升，联阿援助团应当采用各种办法更有效促进自己作为联合协调监测委员会共同主席的作用。

42. 为了确保最大限度地发挥影响力和促进一致性而制定一个重点突出的发展办法，联合国发展活动要与阿富汗国家和平与发展框架保持一致，同时体现联合国全球目标，特别是 2030 年可持续发展议程。2016 年，联合国各机构在阿富汗花费了 13 亿美元，其中包括发展和人道主义供资。这笔资金 90% 以上用在了各个机构进行的六个专题领域(农业、教育、卫生、回返和重返社会、法治和规范职能)。然而，这有点不同于联合国发展援助框架，联发援框架是现政府成立之前制定的，以五大支柱为基础：公平的经济增长；基本社会服务；社会公平和人力资本；司法和法治；负责任的治理。

43. 为确保全系统应对国家优先事项，根据我关于重新定位联合国发展系统的报告(2017)，联合国发展援助框架目前正同政府协商予以修订，以期获得政府核可。计划每个专题领域都有一个牵头机构，负责与责任界定明确和促进各个成果的其他机构协调。各机构应更多地考虑把联合方案作为首选交付办法。这种做法可以大大减少并行方案执行机制，以此加强国家能力，降低交易费用。这种做法还可有助于确保提高阿富汗发展和人道主义活动之间的协同增效作用，同时充分尊重人道主义协调员的人道主义空间、原则和职责。

44. 为了加强战略协调，可进一步审查为捐助方协调工作配备建设和平专门知识的可能绩效。这种工作密切配合政治支柱和人权部分，还可在国家和国家以下一级对联合国方案拟定中的适当建设和平办法提供咨询并予以支持，特别是侧重于协调一致，尤其是为未来最终和平协定提供支助。这种建设和平部分还可加强援助团支持联合协调监测委员会的能力。

45. 还有人建议中止治理股及其在喀布尔和外地办事处的存在。政府促进国家以下各级负责任的有效治理的工作可受益于联阿援助团总部一小组专门专家的规

范性咨询意见(第二个支柱)。即使没有专门的外地工作人员,这几个专家仍可通过援助团外地办事处的报告获取消息。

46. 虽然副特别代表/驻地协调员/人道主义协调员和联合国国家工作队就业绩相互问责且共同促进阿富汗的优先事项,但联合国系统各机构、基金和方案仍负责执行方案各个部分,并向各自机构负责人和各捐助方负责。尽管如此,国家工作队应向政府表明,工作队整体上如何促进了阿富汗的经济和社会进步,包括要能说明如何根据部门和地域情况使用了资金。

47. 人们认识到,协调联合国系统各机构、基金和方案因每个实体都有自己的权力线、预算和时限而困难重重。此外,各机构依赖捐助方供资开展活动,并经常要对捐助者优先事项作出回应,而捐助方优先事项可能并不总是与阿富汗国家和平与发展框架所述优先事项完全一致。在这方面,这一支柱各部分加强融合、特别是强有力的捐助方协调和驻地协调员小组可促进协同作用(包括调动捐助者),并与国家优先事项保持一致。在这方面,我欢迎总统最近承诺定期参加联合国国家工作队会议。

七. 人权: 公正性和公信力

48. 联阿援助团人权股是联合国系统的第三个支柱,特别是其报告一直是援助团作为在阿富汗不偏不倚的一个行为体总体上可信的一个主要因素。前后一致的无偏见高质量报告和接触冲突各方使联阿援助团成为了一个不偏不倚的对话者。与武装分子、特别是塔利班就保护平民进行对话业已证明是有价值的,在将来仍有重要意义,可为更具实质性的政治谈判提供切入点。关于人道主义行为体准入的人道主义对话和谈判今后也仍有重要意义。因此,人权股要继续优先监测、报告和倡导: 武装冲突中保护平民; 保护受武装冲突影响的儿童; 促进性别平等,消除暴力侵害妇女行为和冲突中的性暴力; 防止酷刑。该股还有责任促进将人权纳入联合国国家工作队/人道主义国家工作队方案规划,包括遵守联合国人权尽职政策。

49. 与此同时,根据政府优先事项,联阿援助团应加大努力,建设国家机构、特别是阿富汗独立人权委员会的能力,促进将人权保护纳入阿富汗安保实体。联阿援助团还应加强与阿富汗和其他机构的接触,贯彻落实人权报告各项建议。这不需要额外资源,只需在人权股内重新调整资源即可。

50. 我打算按照安全理事会关于妇女、和平与安全的第 2242(2015)号决议以及联合国和平行动问题高级别独立小组的建议,将高级性别平等顾问员额从人权股调至我的特别代表办公室。这个结构可以让联阿援助团与世界各地的特别政治任务保持一致,促使性别平等高级顾问在援助团领导人和各单位努力促进妇女有意义地参与预防冲突、解决冲突和政治进程并提高妇女在治理结构的代表人数时,更有效地向其提供战略和政治咨询。整个援助团要进一步在工作人员中加强性别平等主流化的能力,让高级性别平等顾问的工作得到所有职能单位性别平等专门知识的有效支持。

八. 联合国阿富汗援助团的外地存在

51. 联阿援助团目前有六个区域办事处(涵盖几个省)和六个省级办事处(涵盖某些被认为有特殊战略意义的省份)。联阿援助团的外地存在是本组织在阿富汗全国各地支持阿富汗人的持久承诺和约定的最突出证明之一。这些办事处在全国开展外联活动,支持执行任务,并向援助团总部提交报告。战略审查小组认定,国际捐助者和合作伙伴大力支持这些办事处的工作,国家以下利益攸关方也如此,而总统则对其绩效、特别是援助团协助促进国家以下治理事宜表示怀疑。

52. 在全国各地继续广泛派驻人员且考虑到成本和安全因素的绩效是确信无疑的。随着国际存在 2014 年开始普遍缩编,从地方长官到社区成员的地方一级对话者多次表示深切希望联阿援助团驻留;联合国的存在是国际对阿富汗众多持续承诺的最后一个指标。这一因素在少数族裔为主的地区尤其重要,在这些地区,联合国往往是唯一一个派驻人员的国际组织,并被视为是向有时被认为是遥不可及或无动于衷的中央政府传递关切事项的一个工具。此时,在政府自身对国家领土的影响力不均衡且影响可及范围受到挑战之际,联合国的存在也有重要意义。

53. 地方一级对话者还提到联阿援助团通过地方和平举措在外地发挥了调解支助作用,这是根本无法从远处实施的。此外,联阿援助团能够让地方领导人注意他们可能忽视的领域,而且,援助团可独一无二地充当地方社区/当局和相关部委在喀布尔之间的联系方。这个工作有重要意义但不可见,即使难以量化,却有真实的影响力。

54. 随着各地区清除叛乱分子,或者是若由于和平进程令人信服或地方一级停火而扩大了准入,则要支持恢复正常。联阿援助团在尽可能切实恢复正常方面可发挥重要作用。这也无法从远处办到,表明有必要促进与联合国系统各机构、基金和方案共处一地。

55. 考虑到外联、费用和潜在的安全影响,战略审查小组审议了若干设想,同时考虑到效率、成本效益和安全因素。根据这些标准,我建议联阿援助团关闭一个省级办事处(法拉省);对该省的外联活动,如条件许可,将从赫拉特区域办事处进行。此外,联合国总部和援助团将探讨是否可以在其余五个省级办事处进一步将职能本国化,但不影响任务执行或工作人员的人身安全。虽然将省级办事处国有化可能会促进与联合国系统其他机构合用同一地点,但诸如政治和人权监测以及信息和通信技术等某些职能可能容易受到影响。最后,有人建议援助团评估一个方案,即,今后几年减少六个区域办事处的国际员额,组建规模较小的多学科小组,小组工作人员每人都具备广泛的技能,但需要保持独特的业务独立性的人权工作人员除外。

56. 如果会员国决心立即大规模减少联阿援助团的外地存在,则有几个意见和考虑因素。首先,大幅减少办事处需要分阶段进行,这不仅是因为援助团有行政和后勤重负,还主要是由于需要考虑到人们的看法并传递相关信息。同时关闭几个办事处可能会被解读为国际社会减少了对阿富汗的承诺。关于做出这一决定的时机,还应适当考虑到政治环境,特别是即将到来的 2018-2019 年选举周期。还

必须确保只要安保情况还可以，则联阿援助团的剩余存在要涵盖所有阿富汗不同族裔社区所在地区。第二，关闭办事处的决定基本上是不可撤销的。第三，鉴于合同终止，关闭办事处会有一次性费用，还要视情况给予离职津贴且需要运输可重复使用的资产及其他费用。关闭办事处可能不会立即产生预期的费用节省。

九. 援助团支助和安保

57. 提供适足安保仍然是联合国在阿富汗存在的一个先决条件。阿富汗的安保局势仍然困难重重，给联合国开展规定任务和活动带来了相应挑战。最近，联合国在喀布尔的几个大院遭到影响国际社会的2017年5月31日自杀卡车炸弹的破坏。若干使馆因设施受到广泛破坏而被迫撤离工作人员。迄今为止，联阿援助团尚未被迫减少工作人员人数，继续像以前一样运作。然而，不断变化的威胁情况可能需要进一步调整联合国的安保姿态，包括加强设施，以防反叛分子可能采用极有破坏力的爆炸物。

58. 确保适当执行授权任务和活动所需的安保安排会产生很大费用。2017年，24%的联阿援助团预算分配给了与安保有关的费用。因此，需要进一步探讨包括与联合国系统各机构、基金和方案增加协同增效、分担费用和回收费用的机会。这种机会包括使用诸如警卫部队等联合服务并分享资源，包括为此扩大合用同一地点。在安保培训、业务中心、喀布尔机场航站楼以及全国各地的无线电室领域已经实现了一些协同增效。建立联合医疗服务也应考虑作为一项优先事项，以确保所有联合国工作人员享有更合理的、相同的医疗服务。

59. 联阿援助团发起了若干节省费用措施，包括重新配置航空资产和进一步与联合国人道主义空运服务整合，以避免重复工作；精简支助服务，包括医疗和陆运服务，改善回收对联合国系统各机构、基金和方案所提供服务的费用。需要从资金和安保原因方面探讨联阿援助团与联合国系统各机构、基金和方案合用同一地点的更多机会。

十. 结论

60. 我欢迎安全理事会要求对联阿援助团进行战略审查所提供的机会。超过15年来，建立稳定和繁荣的阿富汗的努力一直是国际社会的主要目标，为此耗费了巨大努力和资源，而且，联合国在这方面发挥了至关重要的作用。然而，随着情势的演变，这一作用不得不随着时间的推移发生变化。正如战略审查所表明的那样，又到了改变联合国在阿富汗运作方式的时候了。

61. 阿富汗再次陷于不安全和脆弱性日增之时。除了眼下阿富汗人民因武装冲突正在遭受的苦难外，武装冲突也在妨碍实现政治和经济进步、最终带来稳定的努力。这种情况不能无限期地持续下去；阿富汗人民需要一个可以展望的未来。没有和平进程，则我们实现阿富汗稳定和繁荣的所有共同努力的可持续性和可行性都将受到质疑。

62. 我建议，将本报告所列战略审查结果纳入联阿援助团接下来的任务。我还要感谢我的伊拉克问题特别代表兼联合国伊拉克援助团团长扬·库比什领导了战略审查，感谢我的阿富汗问题特别代表兼联阿援助团团长山本忠通领导了援助团，感谢在阿富汗的所有联合国工作人员支持和参与了战略审查。我还要感谢所有对话者，特别是阿富汗方面的对话者，他们为这次审查提出了关于联阿援助团作用的大量意见。我对援助团和联合国相关实体今后侧重和组成的建议考虑到了许多对话者的意见，即，尽管存在不可避免的阻碍，但联阿援助团在支持阿富汗取得和平、稳定和繁荣进展中起了重要作用。今后，特别是加强政府和联阿援助团之间的战略伙伴关系，是确保有效落实国际社会支持阿富汗持久和平与发展的关键。
