



大会 安全理事会

Distr.: General
15 March 2007
Chinese
Original: English

大会
第六十一届会议
议程项目 16
阿富汗局势

安全理事会
第六十二年

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. 引言

1. 本报告是根据 2006 年 11 月 28 日大会第 61/18 号决议和安全理事会第 1662 (2006) 号决议提交的，安理会决议决定将阿富汗援助团（联阿援助团）的任务期限延至 2007 年 3 月 23 日。本报告回顾了联阿援助团自我 2006 年 9 月 11 日提交上一次报告 (A/61/326-S/2006/727) 以来开展的活动。在本报告所述期间，安理会在 2006 年 10 月 9 日和 2007 年 2 月 5 日听取了口头情况通报。

二. 目前的安全局势

2. 与叛乱有关的暴力在 2006 年 9 月达到高峰，其后因安全工作的加强和冬季的来临而减少。不过，冬季几个月中的暴力事件数目比过去几年要多得多。例如，2007 年 1 月的数字比 2006 年 1 月多了一倍多。2006 年 9 月 1 日至 2007 年 2 月 25 日，与叛乱有关的暴力造成 2 732 人死亡。自从提交上一次报告以来，愿意同政府和国际安全部队进行常规交战的叛乱部队明显增加，叛乱分子的战术和训练也有很大改进。

3. 叛乱分子过去一年人员损失惨重，但各种迹象表明，他们并没有因战术失败而灰心丧气，反而因战略上的成功而胆子越来越大。他们继续在连接喀布尔至坎大哈和赫拉特的环形公路各处设路障，袭击高级政府官员和社区领袖。坎大哈妇女事务厅厅长和帕克蒂亚省省长分别于 2006 年 9 月和 10 月遭到暗杀。在中部和东南部地区，政府和国际军事部队发动的军事行动只能暂时把叛乱分子清除出这



些地区。尽管叛乱分子有几个高级指挥官被俘或被打死，其领导机构仍然完好无损。

4. 巴基斯坦同北瓦济里斯坦当地的塔利班在 2006 年 9 月 5 日缔结的和平协议并没有阻止把这一部落地区当作袭击阿富汗的集结地，尽管这是协议的核心条款之一。相反，在 2006 年 9 月至 11 日期间，霍斯特和帕克蒂卡地区叛乱分子介入的安全事件分别增加了 50% 和 70%，与此同时，采用夜间送信、定向绑架和巡回毛拉传教形式开展的宣传活动有所加强。据说还有跨界往来。

5. 叛乱活动回升的一个主要因素是民众疏离，而政府任命不当、部落中存在裙带关系和权力专断、不属于主要社会和政治集团的人处于社会边缘，是民众疏离的原因所在。中央政府常常容忍下面施政不力，削弱了民众对政府及时采取应对措施和随时准备追究违法官员责任的信心。在帕克蒂亚、乌鲁兹甘和查布尔等省，中央任命了能力很强的省长，却没有向他们提供必要的资源，来维持他们已经取得的民心。

6. 地方社区已经开始与政府和叛乱分子缔结协议，以限制战争造成的破坏。帕克蒂亚和霍斯特省 Zadran 人居住的县以及库纳尔省的 Narhai 县均缔结了这种协议；在库纳尔省的 Narhai 县，阿富汗与巴基斯坦边界两侧的部落的长老谈判缔结了不侵犯协定。2006 年 9 月与赫尔曼德省 Musa Qala 县的当地长老缔结的协议规定不得将该县用作反叛分子发动袭击的集结地；作为交换，国际军事部队从距该县中心方原五公里的地区撤出，协议使该县在五个月中相对稳定。然而，2007 年 2 月 2 日，塔利班成功夺取了 Musa Qala 县。在编写本报告时，国际安全援助部队（安援部队）正让 Asadullah Wafa 省省长和部落长老进行谈判，让塔利班撤出。

7. 在本报告所述期间，自杀攻击次数是有史以来最高的；发生了 77 起自杀攻击，而前 6 个月为 53 次。自杀炸弹袭击的最高峰为 2006 年 9 月的 21 次，到年底时，袭击频率下降到每月平均 15 次。不过，2007 年 1 月发生了 12 次袭击，仍比 2006 年 1 月高出两倍。大多数袭击针对的是外国军车队，但平民也越来越多地成为攻击对象。自杀爆炸是叛乱活动与国际恐怖主义之间最明显的联系。许多袭击似乎是由国外提供资金的。国家和国际安全部门的人士称，这些袭击的训练营设在阿富汗境外。据悉，这些营地中属于基地组织的训练人员包括车臣人和乌兹别克人，还有也门人和其他阿拉伯国家国民。2007 年 1 月已查明身份的 12 名自杀炸弹手中，有 4 人不是阿富汗人。

8. 前总统穆贾迪迪主导的加强和平方案在招降联系塔利班普通士兵方面取得一些成绩，这些士兵大都是被上级利用的心怀不满的阿富汗人。由于实施这一方案，到 2007 年 1 月下旬为止，已有 2 761 人宣誓效忠阿富汗伊斯兰共和国。然而，这些人大多无足轻重，他们的宣誓对叛乱活动产生的影响微乎其微。按安理

会第 1267 (1999) 号决议制定的有关名单上的信息已经过时, 阻碍了和解工作的进行。从 2001 年年底起, 名单上的一些人已与阿富汗政府和解。其他一些人据说已经死亡。同时, 塔利班中央和省一级的领导层已有很大的变化。已向 2006 年 11 月安全理事会阿富汗访问团通报了名单问题。安全理事会其后在关于访问团的报告 (S/2006/935) 中建议根据安全理事会相关决议的设想, 视需要并根据最新信息, 对名单进行更新。应指出, 安理会第 1735 (2006) 号决议除其他外, 预见要开展除名工作。

9. 在本报告所述期间, 在去年夏季编写联合安全评估报告 (见 A/61/326-S/2006/72) 后成立的政策行动小组每两个月开一次会。参加小组的为阿富汗高级安全官员、相应的国际官员以及在赫尔曼德、坎大哈、乌鲁兹甘和查布尔部署大量兵力的会员国的代表。小组在卡尔扎伊总统召集下和总统国家安全顾问领导下, 开展协调, 从战略高度及时应对叛乱分子在这些省份构成的挑战。在过去 6 个月里, 小组已着手切实开展全面分析, 并越来越多地采取行动, 例如决定在缺乏安全的省份建立辅警部队 (见下面第四节)。根据小组的建议, 财政部承付了 1 850 万美元, 教育部承付了 150 万美元, 用于受叛乱影响最直接的地区的发展项目。为了直接争取对当局不满的社区, 卡尔扎伊总统 2006 年 12 月在坎大哈主持了小组会议。

10. 在阿富汗北部, 派系暴力和犯罪行为继续对政府的权威构成严重挑战, 并威胁到国际援助界。前派系指挥官之间的争端致使巴达赫尚、法利亚布和朱兹詹等省份发生一些暴力事件。为控制收入来源 (包括多边贸易路线) 进行争夺可能是观察到的那些冲突的主要原因。

三. 政治事态发展

A. 国民议会

11. 在本报告所述期间, 议会的强项和弱点都表现出来。在出现新的领导人和进行重大政治组合之际, 国民议会已经发展成一个辩论各种议题的生气勃勃的论坛, 是一个力量在不断扩大的对行政部门的制衡。成立了包括圣战人士、左派、独立人士和妇女在内的三个多族裔在野集团: 全国独立集团、全国观察集团和进步议会集团。各在野集团越来越像在起草共同纲领。议会议员和各政党领导人 11 月宣布成立全国联合委员会, 这是一个以著名圣战人士、左派和族裔民粹人士为中心的联盟。委员会的纲领包括支持权力下放和联邦制、派驻国际军事部队合法化以及解决边界争端。同时, 全国独立集团领导人开始协商起草一项纲领, 以便能够把他们的议会集团变成一个党派。

12. 2005 年的选举采用了单记非让渡投票制, 致使各领导人身居支配地位, 造成了议会的分裂; 而这些事态发展似乎体现了对这一制度的不满。独立选举委员会起草了一个经过修正的选举法, 设想有一个经过改动的、按比例混合代表制。

法律草案将由司法部立法司进行审查，而后提交国民议会在今后几个月内批准。在本报告所述期间，独立选举委员会过渡成为国家和预算实体的工作已经完成，但是，大约 1 150 万美元的赤字仍然没有资金来弥补，这可能危及日后的选举规划工作。

13. 议会两院积极审查并修正了以下各项立法：省议会法、监狱法、青少年刑法典、禁毒法、环境法、宪法执行委员会法、喀布尔市总体计划以及政府结构法。由于缺乏足够的法律专家，议会采取行动的质量仍然欠佳。

14. 1 月 31 日，议会下院的一个委员会分发了一个关于民族和解的决议，强调需要实现和解，并且除提出其他议题外宣布，与长达 25 年的冲突有关的所有政治党派和交战团体应免除起诉。这项决议在下院以多数票获得通过，并在 2007 年 2 月 20 日得到上院的批准。卡尔扎伊总统表示，他不会批准任何违反宪法或伊斯兰法的议案，并且申明只有其人权受到侵犯的人才有权给予宽恕。

B. 省级政府

15. 由于一些省份最近任命了合格官员，安全、行政事务以及当地居民与省级主管部门之间的对话有明显的改善。但是，尽管前指挥官网络的许多领导人被解除他们在原籍省份担任的行政和安全职务，但是该网络在省和县两级仍然有影响力，而且往往能够继续获得非法资金。许多省的省长在当地软弱无力，缺乏足够资金，同时，由于省议会的作用不明确，省长和民选代表之间关系紧张。行政部门的腐败依然是一个值得关注的重大问题，影响到许多省级和地区级的任命。

16. 省议会的运作情况因省而异。共同关切的问题包括：各省省长与议会的磋商有限、省行政部门没有对索取资料的要求作出回复以及后勤和预算支助不足。不过，随着各省省长越来越多地同省议会议员讨论发展、行政和政治问题，已在包括赫拉特省和北部大多数省份在内的一些省份取得了一定的进展。

17. 在 34 个省份中，有 25 个省发展委员会正在制定计入费用的省优先发展计划。然而，中央政府一级的预算工作和部门战略没有考虑到省发展委员会。作为确保省一级确定的优先事项同预算资源保持一致的第一步，政府正试行预算改革，确保三个部委（教育部、卫生部和农村恢复和发展部）公平分配给各省的资源，并确保公平分配给巴尔赫、坎大哈和潘杰希尔三省的资源。

C. 区域事态发展

18. 阿富汗和该区域主要经济伙伴（巴基斯坦、中国和伊朗伊斯兰共和国）之间的贸易在增加，2006 年超过 25 亿美元。在印度支持下，阿富汗政府于 2006 年 11 月 18 和 19 日在新德里召开了第二届阿富汗问题区域经济合作会议，以此推动在以下方面的区域合作：贸易便利化和运输；投资贸易；电力贸易和能源开发；农业。联阿援助团通过在协调和监测联合委员会/阿富汗全国发展战略进程框架

内设立的协商小组，为会议的筹备工作提供了协助。2006年12月，伊朗伊斯兰共和国和阿富汗在喀布尔举行的第二届伊朗-阿富汗联合经济委员会会议上，签署了经济合作谅解备忘录。阿富汗同巴基斯坦、塔吉克斯坦、伊朗伊斯兰共和国和吉尔吉斯斯坦达成了电力传输协议。

19. 邻近国家向阿富汗的基础设施提供了广泛的财政和技术援助。修建和（或）修复了数百公里的公路，重建了灌溉和供水系统，修建了3家医院和10所学校，一些高等院校收到了研究实验室、教科书、电脑和其他设备。在联合国儿童基金会（儿童基金会）、世界卫生组织（世卫组织）和联阿援助团支助下，阿富汗和巴基斯坦两国卫生部长在2006年12月发起了跨界小儿麻痹症疫苗接种运动，这是一项令人鼓舞的技术合作。

20. 然而，阿富汗和巴基斯坦之间的关系依然十分紧张。本报告所述期间初期就合作解决跨界问题作出的承诺尚未全面兑现。卡尔扎伊总统和穆沙拉夫总统2006年9月在喀布尔和纽约举行首脑会谈时都把打击叛乱活动和恐怖主义视为优先事项。两国外交部长在每个季度举行的会议上重申了这一精神。2006年9月，在阿富汗、巴基斯坦和美利坚合众国三国总统在华盛顿会晤期间，商定召开和平支尔格——部族和社区领导人会议。向2006年11月安全理事会阿富汗访问团通报了这些计划。巴基斯坦和阿富汗后来均设立了区域和平支戈尔委员会。尽管作出了这些努力，但在实质性问题 and 后勤问题上进展缓慢，还没有确定召开这些会议 的日期。

21. 在本报告所述期间，我的特别代表与巴基斯坦高级官员举行了会谈，以鼓励两国就叛乱活动的现状和叛乱涉及的跨界问题等议题进一步开展对话。在像跨界小儿麻痹症疫苗接种活动这样的实际问题上，似乎还有增加接触的余地。

22. 2007年1月12日，由北大西洋公约组织（北约）-安援部队主持的阿富汗-巴基斯坦三方军事委员会在巴基斯坦举行了第20次全体会议。会议重点讨论了改善战术协调问题。除了设立边界安全、交流军事情报和防范简易爆炸装置三个小组委员会外，三方委员会还订立了新设立的行动协调工作组的职权范围，并初步联合规划了2007年春季进攻性先发制人行动。

四. 安全机构

A. 解散非法武装集团

23. 在报告所述期间，解散非法武装集团的进展不大。尽管解散工作的主要阶段已于2006年5月1日至6月7日在五个省份开始，但武器交缴率并不令人欣慰。从2006年9月到2007年2月25日，交缴的各类轻重武器仅有4496件。到2006年底，解散工作联合秘书处仅认定五个要收缴武器省份中三个县市的非法武装集团已遵行了方案目标，即法哈尔县（塔哈尔省）、科希斯坦一县和马哈茂德埃拉

基县（卡比萨省）。在证明这些县市已遵行方案后，发放了解散工作专项发展资金。据信武器交缴速度和整个遵行情况（特别是北部地区）不佳是因为安全局势全面恶化，人们对国家稳定的信心越来越小。

24. 针对执行不力的情况，参与解散工作的利益攸关方对解散方案进行了一次联合审查。2006年9月，副总统哈利利下令组建解散工作联合审查小组。审查小组认为，政府需要再次承诺开展解散工作，把重点放在积极从事犯罪活动的非法武装集团上，在非法武装集团积极参加解散方案的县市，灵活审批发展项目。2006年11月，卡尔扎伊总统召集政府部长、国际利益攸关方和圣战组织领导人开会，讨论了解散方案的现状和下一步工作。总统2007年2月7日认可的一份行动计划中列有审查小组的建议。行动计划建议国家安全顾问在部委一级履行协调和编写报告的职能，并指定内政部最终主导解散执行工作。阿富汗新起点方案是联合国开发计划署(开发署)下属的解散工作执行部门，它将相应开展内政部及其他有关部门的解散能力建设。

B. 阿富汗安全部队

阿富汗国家警察

25. 随着内政部2007年1月13日宣布了40名高级警员的任命，阿富汗国家警察高级领导层的薪酬和职衔改革几乎已经完成。虽然最近的任命大多是根据个人能力做出的，但改革进程继续遇到困难。有一些职位的人选缺少必要的资历。另外一些人选则是出于政治方面的考虑。有关收受贿赂的举报司空见惯，特别是在毒品生产地区或走私沿线的有利可图的职位。

26. 内政部称，阿富汗国家警察已有警员61 879人。由于没有进行过独立核对，因此许多观察员认为，字面人数与实际到任人数之间有重大差异。希望个人薪金支付系统的建立能有助于消除造成腐败的机会，截至2006年12月，34个省份中的29个已经采用了该系统。

27. 阿富汗国家辅警方案(见A/61/326-S/2006/727)最初在六个受叛乱影响的重点省份，即法拉、加兹尼、赫尔曼德、坎大哈、乌鲁兹甘和扎布尔实施。随后又扩大到赫拉特、库纳尔、拉格曼、洛加尔、楠格哈尔、努尔斯坦、帕克蒂亚和帕克蒂卡省。迄今已培训、装备和部署了3 212人，目前有819人接受培训，还有经过审查的4 590人在等待培训。目前计划在2007年5月1日前总共培训9 063名国家辅警。新招聘的国家辅警经过10天培训后，会被专门派回原籍地点工作，但归各省警察局长统一指挥和控制。内政部改革的国际利益攸关方，包括联阿援助团在内，对该方案在各省的执行情况，特别是征聘和审查进程进行监测。这样做是为了防止那些效忠于前地方民兵首领而非中央政府的人渗透进来。

28. 新近设立了 5 000 人的具有特种能力的阿富汗国家民事治安警察，以便机动应对阿富汗城乡地区的民众骚乱事件和紧急情况，之所以这样作也是因为对缺乏安全感到关注。

29. 阿富汗国家警察仍然靠开发署管理的阿富汗法律和秩序信托基金来提供薪酬及其他支助。预算中的警察薪金部分仍然有很大的缺口，对拟议的国家警察薪金制度及新成立的国家辅警和国家民事治安警的薪金和后勤支助，都产生了不利的影响。

阿富汗国民军

30. 国防部在 2007 年 1 月于柏林举行的协调和监测联合委员会会议上，宣布阿富汗国民军到 2008 年底的新的预定兵力为 64 000 人。与协调和监测联合委员会目前的基准数相比，增加了 4 200 人。为达到这一人数，已经加快培训工作步伐，每五周将培训 2 000 名新兵，2006 年拟订的一套奖惩措施也已开始落实。措施包括增加薪酬(从 2006 年 10 月起)，建立一个持续性更强的行动-培训-休假周期，以及采取一系列管理和行政举措。

31. 虽然保留兵员情况有好转的迹象，冬季征兵人数大增，但实际“到任”兵力仍然令人关切。目前派驻总部、五个地区指挥部及后勤、培训和行政机构的兵力为 32 200 人，另有 7 200 人正在接受培训、休病假、或正在调派之中。估计到任兵力在 25 000 人左右。

32. 尽管一面作战一面建军是一个挑战，但国民军仍然克服人手和装备的不足，不断取得较大进展。后勤支助、行政系统和机构的构架都在逐步改进。最明显的是，在 2006 年底的“猎鹰行动”中，军队(和警察)以平等伙伴的身份，同国际安全援助部队一起规划和实施了复杂的联合行动，由此及时增加了人们对国防部的信任。

C. 国际安全援助部队

33. 在报告所述期间，安援部队完成了最后阶段扩展。北约领导的部队，包括在阿富汗东部执勤的一些前联军部队，从 10 月 5 日起负责阿富汗全境的国际稳定和安全行动。已部署的国际部队总人数没有很大的变化。截至 2007 年 2 月 7 日，安援部队的兵力为 35 460 人，另有 8 000 人仍然接受美国领导的联军的指挥。

34. 扩展工作是在 2006 年 9 月“水母行动”后完成的，在这一行动中，安援部队逐出了此前盘踞在坎大哈省旁吉瓦县的数百名叛乱分子。“猎鹰行动”从 10 月开始，阿富汗部队与安援部队共同做出努力，增加了阿富汗环形公路的畅通，也加强了被定为阿富汗开发区的那些地区的安全。虽然安援部队仍然缺乏某些资源，但它继续对塔利班开展行动，在取得进展的领域中维持势头，从而有可能加快发展和施政改革。

35. 省级重建队仍是北约战略的一个重要组成部分。在报告所述期间，美国和土耳其又分别在努尔斯坦和瓦尔达克部署了两个省级重建队，使省级重建队总数达到 25 个。联阿援助团协助开办省级重建队指挥官课程，对新到任的省级重建队领导进行培训，并让他们经常参加安援部队省级重建队的各类课程和会议。联阿援助团的参与有助于安援部队目前为加强省级重建队的统一和进一步配合在政府主导下新制订的省级发展计划而作出的努力。

36. 安援部队负责共同主持军事三方委员会，并把阿富汗军队和巴基斯坦军队在采取行动时进行合作视为它们的一个最优先事项。另外还成立了一个侧重于协调边界安全行动的工作组，并在喀布尔成立了一个阿富汗、巴基斯坦、安援部队联合行动情报组，负责交流军事情报。

五. 人权与法治

A. 人权与两性平等

人权

37. 缺乏安全仍然是阿富汗境内享有人权的最大挑战。仍有杀害教师和攻击教育设施的情况。阿富汗南部的交战造成流离失所，也影响到援助物资的运送。据安援部队说，从 2006 年 10 月到 2007 年 1 月，与叛乱有关的暴力行为已造成大约 134 名平民死亡。

38. 在交战中，尤其在南部地区的交战中，平民遭到各方的射击。令人关切的是，据说安援部队在坎大哈省哲拉伊县和旁吉瓦县开展“水母行动”时，打死了 23 名平民。联阿援助团约谈了目击证人，并于 2006 年 12 月印发一份公开报告，敦促所有各方维护国际人道主义法和人权法，保障平民生命安全。安援部队也公开表示，平民伤亡是 2006 年的最大失败，会采取措施减少这种伤亡。

39. 2006 年 9 月 16 日，卡尔扎伊总统签发总统令，建立一个用于所有高层任命的透明机制，达到了《阿富汗契约》的一个重要基准。在 12 月 10 日人权日之际，卡尔扎伊总统公布了有关过渡时期司法问题的行动计划；他还宣布 12 月 10 日为国家纪念日。联合国人权事务高级专员公开对国民议会通过关于民族和解的决议表示关切(见第 14 段)。

40. 仍然有限制媒体自由的报道。国有的阿富汗广播电视台台长辞职，说文化和新闻部长施加压力，要求修改广播节目以播放政府的新闻报道。阿富汗记者联盟对政治干预媒体以及议会提出的新的《新闻法》的修正案限制言论自由，深表关切。

41. 由于法院的审案能力跟不上不断增加的被捕人数，被拘押者与服刑囚犯的比例有所上升。2006 年 11 月，总检察长办公室估计，在全国 6 000 多名被拘押者中，约有 71% 的人在等待审判。通过司法部、内政部和总检察长的合作，阿富汗

独立人权委员会和联阿援助团于 2006 年 10 月在阿富汗全境联合启动了一个对任意拘押进行监测的运动。初步调查结果显示，大部分案件都超出了预审拘押期限，没有为嫌疑人提供辩护律师，以虐待和施加酷刑的形式进行逼供。独立人权委员会和联阿援助团进入国家安全局和内政部的拘押所仍有困难。2007 年 1 月，独立人权委员会和联阿援助团协助对三军的官员进行了第一次人权培训。

42. 政府在维护经济和社会权利方面继续面临巨大挑战。粮食长期短缺、无法获取充足水源、缺少保健和教育设施(特别是女童和妇女)以及土地长期无保障，每天都在影响阿富汗人民。尽管已经在重点领域取得进展，例如母婴死亡率指标有所下降，但从人类发展的角度看，阿富汗仍然是世界上最贫穷的国家之一。

两性平等

43. 由于歧视、安全无保障和传统习俗的持续存在，现两性平等仍然未取得进展。女性被家庭成员以维护荣誉为名处死的事件仍然时有报道。处死的原因包括被强奸或私奔。联阿援助团和独立人权委员会对任意拘押进行监测运动的初步调查结果显示，监狱中的大部分妇女是因为违反社会习俗被囚禁。在喀布尔的阿富汗最大监狱中，近 30%的女囚犯是因本身不构成犯罪的行为而入狱，还有 30%是因为通奸被关押，违反了国家的适当程序标准。

44. 议会对撤销若干政府部门问题进行的审议仍然危及妇女事务部的存在。各省妇女事务厅的工作人员继续面临安全威胁，南部、东南和东部地区尤其如此。在坎大哈省妇女事务厅长被暗杀后，一些妇女事务厅在受到威胁后，停止或压缩了它们的活动。

45. 尽管消除对妇女歧视委员会 2006 年下半年派专家前往阿富汗，但在执行《消除对妇女的一切形式歧视公约》方面仍然没有多大进展。

46. 不过，还是有一些积极的事态发展。经过国家利益攸关方和国际社会的共同游说，家庭暴力法的起草工作已列入政府 2007 年立法议程。2006 年起草了一项旨在增加妇女在公务员队伍中的人数的两性平等政策。此外，预计 2007 年出台的《阿富汗全国妇女行动计划》也有助于执行《国家发展战略》中的相关战略，支持相关部委将两性平等列入它们各自的《国家发展战略》执行计划。

B. 法治

47. 司法系统普遍腐败仍然是一个令人严重关切的问题。2006 年任命了倾向于改革的最高法院首席法官和总检察长，这是一个很好的事态发展。虽然需要在建立正常运作的公正司法机构方面取得明显成果以取信于民，但在设法清除腐败分子或不合格人员时，也必须遵守有适当法律程序的原则。

48. 但是，司法部的能力依然有限，特别是起草立法的部门，该部门因要起草、审阅和审查的立法数量大且内容复杂而负担过重。有关立法包括《刑事诉讼法》，起草诉讼法是为了适应刚刚摆脱冲突阶段的需要，同时也是改革的需要。

49. 在监狱设施管理方面，司法部 2006 年 11 月提到的 11 个省级监狱急需房舍关押 1 000 多名囚犯的问题，仍未得到全面解决。2007 年 1 月，中央监狱厅宣布，上一个财政年度出现大幅赤字，各省的大多数工作人员已四个月无工资可领。联合国毒品和犯罪问题办事处已在巴尔克、加尔德兹和帕克蒂亚建成了新的司法设施。正在贾拉拉巴德、昆杜兹和拉格曼兴建其他司法设施，其中包括家庭和青少年法庭。

50. 本国和国际非政府组织更多地提供法律援助，包括在各省这样做，联阿援助团驻地干事报告说，这已对采用宪法原则和法律原则产生了积极影响。联合国妇女发展基金也扩大了律师助手方案，继续向妇女法律求助中心提供支助。

51. 鉴于捐助方往往在《国家发展战略》框架外设立各类方案，限制了协调工作的进行，联阿援助团和联合国各方案和机构主张在司法部门改革中加强战略协调，并通过《国家发展战略》让阿富汗拥有更大的自主权。在 2006 年 12 月于迪拜举行的阿富汗法治协调会议上，国际社会再次承诺改革阿富汗司法部门。正在达成一个共识，主张建立一个由多个捐助方提供资金的机制或司法信托基金，并可能设在由世界银行管理的阿富汗重建信托基金内。国际社会支持司法机构最后确定详细的部门改革战略，以实现《国家发展战略》的基准。

六. 经济和社会发展

A. 人道主义局势

52. 阿富汗仍在遭受旱灾。延长了 2006 年 10 月发出的联合旱灾呼吁期限，要求各方提供更多的援助，把政府和联合国及其伙伴呼吁捐款的数额增至 1.19 亿美元。该项呼吁涵盖赫尔曼德、霍斯特、库纳尔、帕克蒂亚和帕尔万省、世界粮食计划署 2007 年 4 月前的各项活动以及对南部受冲突影响者的救济。安全局势和冬季的来临影响到援助范围的扩展，并对执行方案总体能力产生了不利影响。迄今为止，呼吁已获得 53% 的资金。大多数资金都用于紧急粮食救济、供水和医疗服务。2006 年 7 月，联合国灾害评估和协调小组前往阿富汗，以帮助它加强查明管理灾害重大挑战的能力，其后对救灾规划部的职能进行了调整，以加强协调和评估能力，包括省一级的能力。

53. 公共卫生部在儿童基金会和世卫组织支持下实施了若干免疫方案。2006 年 9 月发起了全国小儿麻痹症免疫运动，对 720 万名五岁以下儿童进行免疫。2006 年 11 月又发起了全国铲除小儿麻痹症运动，对 6 955 844 名五岁以下儿童进行

免疫。南部地区乌鲁兹甘发现了 5 例小儿麻痹症，使 2006 年病例总数达到 31 例，所有病例都发生在方案普及工作因安全问题而遇到困难省份。

54. 南部 15 000 个家庭流离失所是一个值得关注的重大人道主义问题，已呼吁联合国机构和非政府组织在困难条件下提供援助。作战行动给平民人口带来的附带损害使人道主义机构更加注重保护平民。联阿援助团将在挪威政府支持下，向各省增派工作人员，以此加强自身的人道主义协调能力，包括军民协调以及同非政府组织协调的能力。

55. 2006 年期间共有 139 804 名阿富汗难民返回，与前几年相比，人数明显减少。2007 年，联合国难民事务高级专员办事处（难民署）总共准备为 250 000 名阿富汗回返者提供援助。在 2006 年 2 月结束的全国范围行动中，巴基斯坦政府与难民署合作，对巴基斯坦境内的 216 万名阿富汗人进行了登记。向他们发放了“登记证明”卡。巴基斯坦政府重申了关闭西北边境省和俾路支省四个难民营的决定。该行动定于 2007 年 4 月 15 日开始，8 月 31 日结束。营地居民可以返回阿富汗，也可以迁往巴基斯坦境内的其他营地。

56. 考虑到安全理事会在 2006 年 11 月阿富汗访问团报告（S/2006/935）中提出的建议，代理紧急救济协调员于 2007 年 2 月 17 日至 21 日访问了阿富汗，以便评估整个人道主义局势和人道主义协调机制，其中包括军民关系，确定如何支持阿富汗政府和联阿援助团处理人道主义关切事项。

B. 经济和政府收入

57. 通货膨胀率继续下降，据国际货币基金组织说，2006 年底的通货膨胀率低于 4%。下降的原因是国际能源价格下降，房租也没有上涨的压力。另外，世界粮食计划署冬季及时发放了基本食品，防止了粮食价格的上扬。汇率依然稳定在大约 50 阿富汗尼兑 1 美元。2006 年头两个季度的政府岁入超过指标，第三季度则有所减少，还不到 60 亿阿富汗尼，而第二季度为 66.1 亿阿富汗尼。2006 年 12 月 20 日终了的 9 个月实际岁入为 179.8 亿阿富汗尼。

58. 由于预算执行和记账情况有改进，用于发展的开支有所增加，尽管预算是在阿富汗历年已经过去近两个半月时才核准的。在安全状况有变的情况下，政府在经常性预算中为安全部门拨付更多经费的压力在增加。这可能会影响到政府到 2010/11 年度时用自身资源支付一切核心业务开支的能力。

C. 发展战略

59. 为监督阿富汗国家发展战略开列的八个部门设立的部门协商小组于 2006 年 10 月和 2007 年 1 月召开会议，对实现阿富汗契约基准的进展情况进行了审查。协商小组目前正在为负责制定部门战略的 22 个技术工作分组提供指导。政府力求在阿富汗发展论坛于 2007 年 4 月开会前，提出若干部门战略。

七. 禁毒

60. 罂粟种植和毒品经济继续增长。虽然《国家毒品管制战略》在某些地区取得成功，但由于有对法治活动重视不够和为罂粟种植户谋求替代生计进展缓慢等薄弱环节，执行工作不甚满意。虽然北方省份的种植量预计会持续减少，但南方省份的产量可能会进一步提高。

61. 毒品贩运活动削弱法治，助长政府内部的腐败，助长恐怖主义暴力行为，因而影响到重建工作。在赫尔曼德省，由于有贩运联盟，那里的罂粟种植量是阿富汗境内最高的。尽管做出努力来加强执法能力和加强禁毒刑事司法工作队打击毒品犯罪和犯罪组织的能力，但是还需要有更多的外来资源。

62. 禁毒信托基金是一个 2006 年设立的基金，旨在把禁毒工作纳入各项政府方案，由政府主管了；该基金有 7 400 万美元的承付资金，已经收到其中的 4 200 万美元。到目前为止，已核准了 21 个项目，其中大都是在农村发展和替代生计领域。由于禁毒信托基金面临各种挑战，其中包括政府在全国性实施工作和财务管理程序方面的能力不强，本报告所述期间实际只支用了不到 100 万美元。

63. 2006 年 11 月，禁毒部成立了一个绩优基金，奖励六个无罂粟省份(加兹尼、洛加尔、帕克蒂卡、帕克蒂亚、潘杰希尔和瓦尔达克)。每个省收到了 500 000 美元。还为八个“绩优省”(巴米扬、喀布尔、卡比萨、霍斯特、昆都士、拉格曼、库纳尔和帕尔万)增拨了资金。必须为绩优基金提供更多的资金，奖励在鸦片减产方面取得明显进展的省份。

八. 协调和监测联合委员会和协调工作

64. 安全理事会在 2006 年 11 月派团访问阿富汗后提交的报告中，重申了国际社会对《阿富汗契约》的支持。但安理会指出，契约要使阿富汗人民生活有明显的改变，就必须加强和简化由政府主导的协调工作。在这方面，阿富汗官员及其国际伙伴面临太多的挑战，其中包括安全情况不断恶化、各种各样的团体在开展不同的活动和执行不同的方案，阿富汗境内和境外的政治压力此消彼涨。虽然仍有大量工作要做，但在改善援助阿富汗人民的协调方面，已经取得了明显的进展。

65. 自从我上次向安全理事会提出报告以来，协调和监测联合委员会作为根据《阿富汗契约》促进阿富汗政府与国际社会的合作的主要机制的作用有所增强。委员会 2006 年 11 月在喀布尔举行了第三次会议。由安全理事会访问团出席的这次会议确定了为按时实现《阿富汗契约》基本目标必须完成的主要优先事项。首先是内务部的改革——这是阿富汗南部和东南部实现稳定的先决条件。其他领域包括：援助效益、能力建设、加强体制（特别在司法部门）、反腐败、有罪不罚现象和禁毒。会议强调捐助方和政府需要根据成果来评估各项开支，制定一项促

进私营部门发展的新战略。在第三次会议上，北欧国家按轮换顺序，成为委员会成员。

66. 委员会第四次会议是在制订《阿富汗契约》的伦敦会议一周年之际，于 2007 年 1 月 30 日和 31 日在柏林举行的，出席会议的有各国外交部的政治事务主管人员。捐助方再次表示支持政府为进一步掌管安全、重建和发展活动而做出的努力。会议商定通过加强捐助者的援助与政府优先事项的一致性和提高国家能力，来改进预算执行情况。会议审查了内务部目前的改革情况，认为财政压力是主要挑战。为了支持 2009 年全国大选，为联阿援助团规定了协同阿富汗独立选举委员会和捐助方制定一个行动计划的任务。委员会注意到在达到 11 项短期基准方面取得的进展，并同意有限度地延长达到 3 项基准的期限。在第四次会议上，西班牙成为委员会成员。

67. 继续通过国家应急委员会和一个由防备灾害部提供并由联阿援助团支助的秘书处，在副主席的主持下，开展国家一级的人道主义援助协调工作。各省继续努力在省长领导的灾害管理队的协调下，集中管理救济活动。为了支持这些机制，且鉴于冲突对平民产生的影响在增加，联合国打算通过增派工作人员来提高它的人道主义协调能力，以应对不断变化的环境，维护各项人道主义原则。

68. 联阿援助团的区域办事处和省办事处继续开展工作，根据阿富汗的优先事项，支持善政和协调有序地提供发展援助；继续支持政府及其国际伙伴做出努力，更好地为全体阿富汗人民提供服务；支持在中央一级努力协调和监测契约的执行工作。波恩进程结束时，联阿援助团共在十个地方设有驻地机构，目前全国设有驻地机构的地点增加到了 17 个。这包括 2006 年 8 月以来在巴德吉斯、霍斯特、库纳尔、尼姆鲁兹和查布尔五省新开设的办事处。

九. 援助团的作业和支助

69. 联阿援助团将维持目前的 8 个区域办事处，计划将驻省办事处的数目从目前的 7 个（巴达赫尚、巴德吉斯、哈雅布、霍斯特、库纳尔、尼姆鲁兹和扎布尔）增加到 11 个。如安全情况许可，应于 2007 年 5 月在戴孔迪省和古尔省开设两个新的省办事处。

70. 省办事处利用了项目厅在选举期间兴建的设施。按费用分摊标准同其他联合国机构一起维持这些设施。位于伊斯兰堡和德黑兰的联络处将继续处理建设和平工作涉及的区域事项。为了减少管理费用，伊斯兰堡联络处与人道空运处/粮食计划署共用办公地点，德黑兰联络处则设在一座由八个联合国机构共同使用的联合国共用建筑物内。

71. 2006 年 12 月，大会第五委员会核准了我在上次报告(A/61/326-S/2006/727)中提出的扩展军事顾问股的建议。已调派了 1 名新的军事联络官，正在征聘另外

5 名军事联络官。新成立的省办事处将在部署新的军事联络官方面享有优先。增派人员的目的是加强同阿富汗安全部队和安援部队的联络。

72. 2006 年 9 月对阿富汗安全情况进行了审查,以便在东道国安全部门改革进一步取得进展前,对联合国工作人员和联合国资产的薄弱环节进行评估。如要增加联阿援助团在全国的派驻人员,就必须加强安全措施和安全结构,尤其是在南部和东部各省。要支持联阿援助团扩编,就要解决减轻安全威胁的相关措施所涉及的财务问题。

十. 意见

73. 自从我提交上次报告以来,几个关键领域都取得了进展。协调和监测联合委员会为政府和国际社会提供了一个重要论坛,以便在政治上重新承诺为发展做出协调一致的努力。在委员会 1 月份举行的最近一次会议上,与会者都重申了委员会作为阿富汗政府及其国际伙伴之间的协调机制所具有的核心地位。

74. 叛乱活动继续对政府的权力构成重大挑战,危及平民和援助提供者。过去几个月的情况表明,就人道主义援助和国际人道主义法和人权法而言,国际社会的责任在增加。所有各方都必须铭记需要遵守上述法律和保护平民生命。

75. 由于成立了政策行动小组,政府与各国际利益攸关方就打击南部叛乱活动问题进行了更加密切的协调。各类措施将对设法充分发挥协调潜力和持久提供发展援助至关重要。这些措施可包括旨在让社会离异群体融入社会的举措。为了加强被任命者的专业精神和责任制,同时确保所有主要族裔和下属群体都有代表,需要对省区行政当局进行全面审查。

76. 2007 年 1 月,与巴基斯坦交界各省的安全事件比上一年增加了一倍。因此,阿富汗和巴基斯坦两国政府仍然需要作出协调一致的努力,制止反政府部队入侵阿富汗。巴基斯坦政府过去六个月来所采取的若干步骤令人鼓舞,但仍然需要进一步的果断行动。

77. 圆满完成内务部目前的各项改革,是阿富汗实现可持续和平的先决条件,为此不仅要创建一支能力更强和更有动力的部队,防止叛乱活动和跨界渗透,而且还要扭转贩毒增长的趋势,树立公众对法治的信任。在初期监测新任命者的表现,可以减轻一再犯错的风险,而提供足够的资源和及时支付警察薪酬,也会提高效力和留用率。

78. 议会已开始要求独立,对行政部门起积极的制约作用。向国民议会提供技术援助将是国民议会各常务委员会今后开展重大立法审议工作的关键因素。为了确保阿富汗继续取得进展,逐步实现民主过渡,捐助者需要进一步做出承诺。2009 年的下一次选举预计会出现资金严重短缺,如不提供更多的资金,就很可能对阿富汗选举政治的前景产生不利影响。

79. 虽然过渡司法领域取得很大进展，但它有可能因议会两院通过关于民族和解的决议而受到危害，该决议可能会使那些因侵犯人权而可能被起诉的人得到赦免。我欢迎卡尔扎伊总统 12 月提出《和平、正义与和解行动计划》，阐明不赦免战争罪、侵犯人类罪行和其他严重侵犯人权的行为，为今后提出了明确的路线图。我敦促阿富汗政府保持这一势头。

80. 毒品经济与叛乱活动及施政和法治的失败都有关联，是对阿富汗重建和国家建设的重大威胁。所有利益攸关方都需要迅速协调一致努力，更好地执行国家毒品管制战略。必须把打击阿富汗毒品工业作为建立健全的国家体制和恢复人民对政府权威的信任的总体战略的一部分。

81. 推进区域合作仍然是阿富汗的一个战略优先事项。在喀布尔和新德里召开的区域经济合作会议上（以及在联合协调监测委员会内）启动的体制框架需要区域和国际社会的承诺和支助。

82. 卡尔扎伊总统在关键时刻重申了对解散非法武装团伙方案的支持。但是，只有政府和国际利益攸关方真诚地合作执行这一经过重新设计的方案，它才能取得成功。加强内政部的能力建设以及北约和安援部队逐一提供行动支持对方案的执行至关重要，政府愿意开除那些与非法武装团伙有明显关联的在职官员也同样很重要。

83. 天灾、疾病和冲突是重大挑战。为了支持《契约》确定的长期议程，必须加强现有的人道主义协调机制，包括同军方和非政府组织的协调机制，以更好地支助国家当局实现《契约》规定的各项目标。

84. 必须在三级采取措施，改进利益攸关方的协调工作。在国际一级，每年召开一次关于《阿富汗契约》的会议，例如 2007 年 1 月在柏林举行的协调和监测联合委员会会议，将有助于捐助方在政治和经济上同阿富汗政府保持联系。有选择性地举行国际一级的部门会议也会促进《契约》的执行。在国家一级，各部委和它们的国际伙伴一定要派适当级别的官员出席阿富汗国家发展战略协商和工作组会议。在省一级，需要更加重视政府体制的能力建设，使阿富汗人能对发展和人道主义事项进行更多的监督和指导。联阿援助团可以在安全条件许可时，按计划增设省级办事处，以此更好地开展利益攸关方协调工作，争取实现这一目标。

85. 阿富汗及其国际伙伴再次发现自己处于国家实行过渡的重要关头。是国际社会重申对阿富汗的承诺，迅速采取行动巩固过去 6 年的成就的时候了。联阿援助团同阿富汗伙伴和国际伙伴一道，已经充分作好准备，帮助应对我的报告中概述的一些挑战。在未来几个月中，援助团应重点开展下列工作：推动国际社会更加协调地参与支助《阿富汗契约》的工作；加强援助团人道主义协调作用，协助保护和增进人权，包括监测平民在武装冲突中的境况；通过它在阿富汗的外展活动

以及对区域合作的支助，扩大斡旋作用。因此，我建议将联阿援助团 3 月 24 日到期的任期再延长 12 个月。

86. 最后，我想对安全理事会和其他会员国表示诚挚的谢意，感谢它们继续支持阿富汗。我希望赞扬我的特别代表汤姆·柯尼希斯的奉献精神，赞扬联合国阿富汗援助团的工作人员及其合作组织在艰苦和越来越危险的环境中继续执行任务。我感谢他们的勇敢、奉献和献身精神。
