



大会

第六十三届会议

议程项目 17

阿富汗局势

安全理事会

第六十四年

## 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. 本报告依照大会第 63/18 号决议和安全理事会第 1868(2009)号决议提交,其中安理会决定将联合国阿富汗援助团(联阿援助团)的任务期限延至 2010 年 3 月 23 日,并要求每三个月报告阿富汗境内的事态发展。本报告审查了提交我 2009 年 3 月 10 日报告(A/63/751-S/2009/135)以来的阿富汗局势和联阿援助团的活动,着重报告所述期间的关键事态发展。

#### 二. 概况

2. 为了表达对阿富汗的大力政治支持,80 多个国家和组织于 3 月 31 日出席在海牙举行的“阿富汗问题国际会议:区域背景下的全面战略”。会议由荷兰政府主办,并由联合国、阿富汗和荷兰共同主持。我高兴地与哈米德·卡尔扎伊总统和扬·鲍肯内德总理一道亲自出席会议。会议呼吁在应对阿富汗挑战方面增强力量,进一步明确方向,并重申了 2008 年 6 月在巴黎举行的支持阿富汗国际会议上商定的优先事项。会议期间的发言表明,已就更为主次分明的阿富汗议程达成共识。人们尤其一致认为,资金充足、行之有效的民事能力建设和体制建设方案与安全部门能力建设方案同样重要,必须在一项更加重点明确的战略中给予优先关注。主席声明确立了四个优先领域:加强安全、加快经济增长、善政和增强区域合作,并为每个领域提出了详细建议。



3. 会议强调,正如3月安全理事会第1868(2009)号决议重申,联阿援助团在协调支持阿富汗政府的国际行动和援助方面发挥核心作用。根据该项决议,其中要求联阿援助团加强和扩大在该国的人员派驻,并为了实现海牙会议表达的期望,联阿援助团正寻求将其存在扩大到尽可能多的省份,并加大协调国际行动和援助的力度。5月期间,联阿援助团在塔林科特省和萨尔普勒省开设两个新的办事处。在今后几个月里将开设更多办事处。

4. 在本报告所述期间,8月20日选举的筹备工作加紧进行。在更新选民登记后,完成了候选人提名进程,按期公布最后的候选人名单。反对派候选人对选举的公平性表示关切。为了消除这些关切,联阿援助团与相关阿富汗机构和国际社会开展合作。必须逐步对选举进程的人权层面给予更多关注。

5. 在本报告所述期间,在扩大阿富汗国民军和阿富汗国家警察等关键领域以及在农业、私营部门发展和能力建设等方面继续取得进展。通过更有效地利用联合协调监督委员会(由联阿援助团和阿富汗政府担任共同主席)等方式,改善了捐助方协调。

6. 安全局势继续恶化。在某些地区、尤其是在喀布尔及其邻近省份,情况有所改善,但与去年相同月份相比,安全事件的数量和暴力程度总体加剧。

### 三. 选举

7. 即将举行的总统和省议会选举是阿富汗政界和国际社会关注的焦点。尽管出现政治争议和技术挑战,独立选举委员会成功地维持选举时间表不变。正如我上一份报告(A/63/751-S/2009/135)所述,选民登记更新已经完成,期间没有发生严重安全事件。为了接触在这一期间未能登记的选民,正在利用流动小组,在一些地区继续进行选民登记。独立选举委员会称,在796个选民登记中心中,只有9个因局势动荡而未能开办,一些登记中心被迫迁移到附近地区。在登记更新期间,约有450万选民登记,其中38%为妇女。据称,在登记过程中出现一些不合规情况,这可能导致多次重复登记。独立选举委员会与开发署为将来加强法律和选举能力项目、欧洲安全与合作组织(欧安组织)及其他专家合作,努力减轻这些不合规情况在投票日产生的影响。为了防止多次重复投票,将在所有已投票选民手指上涂抹一种不褪色墨水,目前正在喀布尔测试这种墨水。

8. 候选人提名进程于4月25日至5月8日圆满进行。5月16日,独立选举委员会按照既定时间表宣布了44名总统候选人和3324名省议会候选人暂定名单。针对初期省议会席位女性候选人人数较低的情况,民间社会团体和联阿援助团经过努力,成功地鼓励妇女登记。到提名期结束时,有341名妇女登记参选省议会,其中13人退出竞选,328人将参加竞选。女候选人数字比2005年多81人。提名进程完成后,为了确保候选人符合法律标准,对选举人申请进行了评估,包括审

查是否与非法武装集团有联系(见下文第 14 段)。在此期间取消资格或退出提名的候选人姓名将不列在随后选票上。6 月 13 日, 公布候选人最后名单, 共有 41 名总统候选人和 3 178 名省议会候选人。竞选于 6 月 16 日开始。

9. 2009 年初主导政治辩论的争议已经得到解决。我的特别代表在这方面发挥了重要作用, 与阿富汗当局和政治领导人以及国际社会举行了广泛讨论, 并推动各方努力达成共识。第一项争议涉及选举日期。卡尔扎伊总统根据《阿富汗宪法》第 61 条的规定, 提出在 5 月 22 日前举行选举的请求, 独立选举委员会主要以运作为由, 重申其在 8 月 20 日举行选举的决定。这一决定当时得到总统、反对派和国际社会的普遍接受。

10. 第二项争议涉及 5 月 22 日后的总统权力问题, 依照《宪法》第 61 条, 总统任期于该日届满。最高法院于 3 月 29 日发表意见, 大意是卡尔扎伊总统可以在 5 月 22 日后全权留任, 至新总统任期开始为止。关于这一问题出现的激烈辩论随之结束。

11. 反对派领导人着力强调, 必须在竞选期间确立公平规则。他们对阿富汗机构是否有能力提供有利于举行具有公信力选举的环境表示怀疑。联阿援助团正在推动目前为消除这些关切所作的努力, 这不仅体现在向选举进程提供的技术支助, 还体现在联合国和国际社会在营造选举环境中发挥的政治作用。

12. 开发署选举项目继续与独立选举委员会密切合作。所提供的技术支助包括运作规划、后勤支助、培训、能力建设以及资金筹集等各个方面, 以确保捐助方为选举进程筹措资金。选举进程现已进入采购、分发和竞选筹备的关键阶段。

13. 联阿援助团与候选人和民间社会开展广泛对话, 以促进具有公信力的选举进程。特派团与阿富汗独立人权委员会合作, 进行了一场核实政治权利运动。该项目着力于四项人权(言论自由、结社自由、和平集会自由和流动自由)和三项基本原则(不恫吓、不偏袒、不歧视)。该项目将对选举进程各个阶段进行监测, 并向主管部门提出适当建议。此外, 将特别关注限制妇女全面行使政治权利的能力的各种因素, 并就这一工作的调查结果发布公开报告。我的特别代表印发了一整套《选举进程期间主要行为准则》, 其中概述了阿富汗现行法规以及国际最佳做法, 并提醒候选人及其选举官员、代理人、党派成员和支持者以及选举工作人员、媒体和国际代表, 他们有责任确保选举进程有序进行。

14. 选举投诉委员会成员已经任命, 委员会正在各省建立存在。在 5 名委员中, 3 名是我的特别代表任命的国际选举专家或法律专家。选举投诉委员会审议了对候选人资格提出的质疑, 并将继续审查与选举违规有关的投诉并对此作出裁定。6 月 9 日, 选举投诉委员会宣布, 57 名候选人, 其中包括两名总统候选人, 因不符合资格标准而被取消参选资格。独立选举委员会于 5 月成立了媒体委员会, 由 5 名阿富汗委员组成, 负责监督媒体公平报道选情以及处理投诉。

15. 卡尔扎伊总统颁布政府官员不干预 2009 年选举进程的政令，禁止政府机构或官员对选举进程进行任何干预。我的特别代表继续与总统以及其他相关政府成员对话，以确保该政令得到遵守。

16. 联合安保规划小组已经成立，以简化阿富汗国家安全部队、独立选举委员会、国际安全援助部队、阿富汗联合安全过渡指挥部和联合国之间的选举安保规划工作。规划小组目前正在处理候选人安保、选举材料分发的运送规划、建立省级运作指挥中心以及进行拟议投票地点的安保评估。

17. 欧洲联盟已决定派出一个选举观察团，欧安组织也将派出一个选举支助小组。我的特别代表吁请这两个组织加大其参与力度和参与范围。阿富汗自由公平选举基金会计划在全国部署近 8 000 名国内观察员，可覆盖约 70% 的投票站。此外，鼓励候选人对负责跟踪选举进程的候选人代理人进行登记。国内和国际观察员的存在可以对提高选举进程的完整性和公信力发挥重要作用。联阿援助团正在共同主持选举观察工作组的工作，该工作组将指导并促进国际和国内观察工作。

#### 四. 安全

18. 在报告所述期间安全事件总数继续上升，5 月份事件总数自 2001 年以来首次超过 1 000。今年的安全事件增加了 43% (2009 年前四个月平均每月 740 件，而 2008 年同期为 519 件)，因为南部和东部传统冲突地区的战事有所增加。以前稳定地区的叛乱活动也有所扩大，特别是在北部。过去四个月，外国战斗人员增加，他们很可能隶属于基地组织，与塔利班有联系。

19. 尽管当前局势极其复杂，但在阿富汗重要地区取得了一些进展。阿富汗国民军、阿富汗国家警察和国家安保局之间的协调有所改善，因此，喀布尔及瓦尔达克和洛加尔等周边各省的安全事件骤减。恐怖袭击被挫败。在喀布尔周围另外部署了国际部队以及新招募的阿富汗部队。此外，在赫拉特，安全事件也有所减少。

20. 非武装公务员的行动自由继续受到战事加剧及恐吓和暗杀行动增加的不利影响。蓄意以政府官员和雇员、宗教学者、政府的民间承包商和援助界为目标的情况还在继续。与 2008 年前四个月相比，本报告所述期间暗杀、绑架和恐吓事件以及直接针对包括联合国本国工作人员在内的援助人员的情况有所增加。然而，遇害的援助人员数量急剧下降，在本报告所述期间只报告了一例。

21. 与 2008 年前四个月相比，2009 年同期发生的各种复杂袭击数量有所增加。最近发生的袭击事件有：4 月，坎大哈省议会和省长大院发生了两起事件；5 月，霍斯特省长大院和警察总部遇袭。坎大哈市及其周边地区安全局势恶化极为令人关注。与 2008 年相比，在坎大哈市和机场所在地达曼县，报告的安全事件增加了 80%，其中包括，报告的市内发生的简易爆炸装置事件剧增。内政部长把改革坎大哈警察作为优先事项，正在努力于 7 月底前增加警察人数。

22. 联合国也受到了袭击。联阿援助团一名本国工作人员在坎大哈省议会遭袭事件中身受重伤。2月3日，一支联合国运输队在赫拉特以北受到伏击，5月5日，在乌鲁兹甘省塔林科特市，对一辆有标记的联合国装甲车引爆了一个简易爆炸装置，所幸没有造成伤亡。6月8日，联合国粮食及农业组织昆都士大院遇袭，两名警卫受伤。联合国有可能不是这些袭击有意攻击的目标。

23. 与去年同期相比，下一期间暴力数量可能会增加，其中包括反叛分子进行的复杂的自杀袭击、恐吓和暗杀。与反叛分子交战的阿富汗部队和国际部队大量增加可能也会导致安全事件增加。

24. 联阿援助团与地方治理独立局和国际安全援助部队协调，继续在确定需要即刻采取行动的五个重点区试行综合性办法。联阿援助团认为这一办法可能极有助于阿富汗的稳定。只有援助部队和政府当局、特别是地方治理独立局提供同样的专门支助，这一办法才可行。

## 五. 阿富汗国家发展战略和捐助方协调工作

25. 巴黎会议后，联阿援助团与政府和捐助方协商确定了对阿富汗长期经济增长必不可少、但捐助方关注不足的五个部门，即：农业、能源、私营部门发展、能力建设及高等教育和职业培训。

26. 在本报告所述期间，其中一些优先领域取得了鼓舞人心的进展，且在海牙会议上得到了确认。联合协调监督委员会在4月19日举行的第十一次会议上作出了重要决定，会议由我的特别代表和高级部长阿明·阿尔萨拉共同主持，内容涉及新的国家农业战略、警察改革和私营部门发展。委员会第十一次会议之前举行了委员会的常设委员会会议，确定这些领域是委员会应关注的重要问题。

27. 在联合国和世界银行的支助下，由阿富汗农业、灌溉和畜牧部领导，制订了新的国家农业发展框架，旨在提高农业生产、刺激市场发展和创造就业。部长提出了当下五个优先事项，其中包括为下一种植季节购置小麦种子、土地租赁和获取信贷。同样特别重要的是，建立新的农业和农村发展综合机制，旨在增加对种植合法作物的奖励，以减少种植罂粟的威胁。联合协调监督委员会决定核准整个方案和优先事项后，该部现在正进行差距评估，以鼓励和指导捐助方的活动。联阿援助团与该部经常对话，以有效拉近捐助方，为阿富汗的有力领导提供支助。

28. 在本报告所述期间，改革和加强阿富汗国家警察的进程还在继续。内政部目前正采取重大步骤，打击腐败、加强行政问责、提高领导能力及改进择优任命工作。根据内政部提供的资料，100多名警官被解雇，还有许多警官受到起诉。为协助内政部建设警察人力资源管理系统，设立了专门小组。目前正筹建社会监测机制，这将使民选机构和民间社会能够在地方一级监督警察履行职责的情况。

29. 只有增加阿富汗国家警察的人数，改善培训、指导和装备，才能迎接其当前面临的挑战。在政府和捐助方进行协商后，联合协调监督委员会商定临时把喀布尔市警员增加 4 800 人。此外，还核准再次临时增加 5 000 至 10 000 名警员，部署在脆弱的省份。目前，在国际警察协调局的主持下，正制订实施这些决定的详细计划。至关重要的是，在增加人数的同时，实行进一步的机构改革，特别是加强反腐措施及改善甄选和培训程序。这将需要国际社会的全面支助。预计欧洲联盟委员会审查结束后，在联阿援助团的支助下，将决定阿富汗国家警察的今后规模。审查将侧重于阿富汗国家警察的确切需要、人数、专长和地域分配。

30. 私营部门发展也取得了鼓舞人心的进展。工商业部长在联合协调监督委员会会议上提出了五个优先事项，包括促进过境贸易、许可证改革、促进投资和增值加工。这些优先事项得到了捐助方的支持。委员会鼓励工商业部长尽快提出供资项目。

31. 在能力建设领域，已确定当务之急是政府各部的一组“共同职能”——会计、采购、人力资源、政策制订和项目管理——实行标准化。阿富汗公务员学院在捐助方的支助下草拟了一个概念文件，目前正把其发展为项目提案。这一工作还应与“快速部署文职人员”（见下文）的新工作协调，以避免工作重复及设立相互竞争的平行结构。

32. 关于高等教育和职业教育，联阿援助团与教育部、高等教育部以及劳动、社会事务、烈士和残疾人部开始了合作，确定影响整个教育系统的差距和不平衡问题。如今，接受高等教育、特别是职业教育的机会受到严重限制，除非予以纠正，将对教育机会和经济增长产生严重的负面影响。联阿援助团打算与有关部一起提出差距评估。

33. 在本报告所述期间，对捐助方协调和援助效率进行了日益建设性的辩论。财政部长在联阿援助团的支助下，再三强调须调整捐助工作，支持《阿富汗国家发展战略》和《支持阿富汗国际会议最后宣言》所列优先事项。他呼吁提供充足的资源，落实目前供资不足的优先事项，如农业和基础设施。为了确保改善协调，设立了若干新机制，包括同行审议机制，这可以使政府、联阿援助团和捐助方确保协调一致地分配资源。根据这一机制，捐助方有义务提出新的项目供审查，以加强协同增效作用、避免工作重复和克服缺陷。这一机制于 5 月初在公共卫生部推出，同月稍后在农业、灌溉和畜牧部采用。

34. 阿富汗国家发展战略设想 2008 年至 2013 年期间阿富汗预算 75% 以上将由捐助方供资。这一状况是不可持续的，说明政府有必要增加自己的税收。令人欣慰的是，财政部增加了税收，在 1387 财政年度(2008 年 3 月-2009 年 3 月)首次实现了原定目标。

35. 6月10日,联阿援助团还与政府成员、捐助方和若干阿富汗私营部门供应商发起了一个地方采购运动。这一运动旨在鼓励国际社会购买阿富汗产品,减少对比较昂贵的进口品的依赖,从而在阿富汗创造就业,刺激经济增长和增加税收。

36. 财政部设立了发展援助数据库,接受捐助方提供的关于其在国家各地开展的发展相关活动的资料。这是一个基本工具,可监测、更改和协调整个资源流动。目前,正在改善数据库,以更好地满足捐助方以及政府和联阿援助团的需求。联阿援助团估计,仍有7亿至10亿美元的支出没有适当报告,尽管如此,人们越来越认识到,适当报告对援助效果和协调工作的成功至关重要。

37. 5月28日,经济部长和联合国驻地协调员共同签署了联合国阿富汗发展援助框架,此前他们与政府对应部门、捐助方和民间社会组织进行了协商。这一文件为联合国系统确定了2010年至2013年在阿富汗采取干预措施的路线图。确定的三个优先部门如下:(a)治理;(b)可持续生计;(c)基本服务。该框架有一个重要创新:在已查明缺少服务的六个省份之一,为至少由两个联合国机构、基金或方案共同实施的项目设立了“共同基金”。在捐助方的支助下,这可有助于解决与不稳定省份相比向较稳定但缺少服务的省份提供的援助严重失衡问题。

38. 海牙会议是美利坚合众国提出其阿富汗和巴基斯坦战略审查后举行的第一次国际会议。这一审查得到了与会者的好评,他们特别赞扬拟增加文职专家,为阿富汗政府提供支助,在国家和国家以下各级增强阿富汗的专门知识。

39. 联合国还欢迎“快速部署文职人员”提议,这响应了我的特别代表关于开展大规模机构建设方案的再三呼吁。海牙会议后,阿富汗政府在最短的时间内提出了一个全面计划,列出了所需技能种类和地域优先事项方面的具体需要。该计划强调“快速部署文职人员”必须以阿富汗自主为基础,以使援助符合阿富汗的结构和优先事项,从而持久扩大政府影响,而不只是临时扩大外国存在。增加外国文职专门知识必须受需求驱动,必须促使可持续能力发展,其效力必须可以计量和监测。政府的计划和说明快速、有效部署文职专家现有机制的联阿援助团信件已向国际社会公布。政府正在拟订一项优先计划和若干机制来实施“快速部署文职人员”。在这方面,联阿援助团将继续与政府密切合作。

## 六. 治理

40. 上文论及与发展有关的一些治理问题。政府打击腐败的全盘工作也取得进展。继政府核准首席法官拟定的反腐败战略之后,4月1日由15名检察官组成的反腐败特别股在检察长办公室开始工作。联合国正在协助特别股制订内部工作准则。最近为协调政府反腐败工作而设立的监督执行反腐败战略高级办公室,在联合国支持下,正在与内政部和财政部共同制订反腐败行动计划。内政部和财政部都已经对腐败官员采取了惩戒和法律行动。与此同时,政府要求所有高级官员申

报资产和收入来源。高级办公室将维持这方面资料的数据库。凡不能说明收入来源的官员都将面临调查。

41. 尽管采取了这些积极措施，处理腐败案件的整个体制框架、特别是立法框架仍不完整。捐助方已经要求联阿援助团领导他们努力支持高级办公室修订反腐败法。

## 七. 区域合作

42. 区域合作是在阿富汗解决冲突和实现经济增长的重要组成部分，现已受到更多关注。过去六个月举行了若干区域合作会议，包括在巴黎、布鲁塞尔、德黑兰和伊斯兰堡举行的会议。3月27日，我参加了在上海合作组织主持下于莫斯科举行的阿富汗问题特别会议。会议期间，上海合作组织成员国发表了一项声明，并通过了一个行动计划，强调该区域必须一致努力打击恐怖主义、非法走私麻醉品和有组织犯罪。在八国集团主持下，6月26日和27日将在意大利的里雅斯特举行另一次关于区域问题的会议。

43. 阿富汗和巴基斯坦之间的双边对话取得了进一步进展。两国总统和主要部长举行了若干会议，包括4月1日在安卡拉和5月6日在华盛顿特区举行的会议。在双边和三边框架内讨论了发展、贸易、农业、军事和情报问题。阿富汗和巴基斯坦在华盛顿特区建设性会谈的鼓励下，承诺不迟于2009年12月31日签署一项国境贸易协定。

44. 阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦的总统于5月24日在德黑兰举行会议，此前三国外交部长于4月27日在喀布尔举行了会议。三国总统通过一项宣言，确认他们致力于共同努力打击恐怖主义、支持三边经济项目及打击生产和贩运麻醉品。

45. 我的上份报告提到，2008年12月在法国主持下举行阿富汗问题外交部长会议，会上捐助方同意确定特定、具体的区域项目，以刺激阿富汗经济发展。这些项目已经提交2009年5月在伊斯兰堡举行的关于阿富汗的第三次区域经济合作会议。联阿援助团与欧洲联盟委员会密切合作，在确定项目和资助项目的捐助方方面发挥主导作用。该会议《最后宣言》列出了具体项目和负责的捐助方。这表明国际社会决心处理针对阿富汗的区域协调问题。商定项目之一是在阿富汗外交部设立一个秘书处，贯彻落实所有区域倡议，这反映出各方承认必须以协调的方式落实过去几个月中提出的许多区域合作倡议。

## 八. 人权

46. 除上述与选举有关的人权活动之外，联阿援助团还协助阿富汗记者联盟和媒体组织拟订一项计划，增加获得信息的机会，并在发生袭击和杀害记者和民间社



会行为者的事件时，确保公正和追究责任。3月30日通过的《阿富汗言论自由喀布尔宣言》是采取集体行动促进和保护阿富汗言论自由的议程。

47. 本报告所述期间，一个主要人权问题是2009年3月总统签署的什叶族人身法。该法中的一些规定有可能认可对妇女的歧视性做法，违反阿富汗政府通过的基本人权原则。这些做法包括默认童婚；将子女监护权给予父亲和祖父；妻子有义务满足丈夫的性要求；妻子必须得到丈夫许可才能离家。在各国和国际社会，包括人权事务高级专员，对此表示关切之后，总统要求对这项法律进行审查。

48. 联阿援助团记录了2009年1月和5月之间发生的800名平民伤亡，主要是在阿富汗南部、东南部和东部地区。这表明平民伤亡比2008年同期增加了24%，当时有646名平民被杀害。根据联阿援助团的数字，55%的死亡事件由反政府分子造成，33%由国际部队和阿富汗部队造成(其余12%不能归咎于冲突任何一方)。在本报告所述期间，叛乱分子更多使用了滥杀无辜的简易爆炸装置。

49. 应重申，大多数平民伤亡事件的起因是塔利班和恐怖主义集团蓄意针对平民的活动。另一方面，国际部队发布战术指令和其他措施，尽量减小行动对非战斗人员的影响。但亲政府部队造成的平民伤亡数目与2008年同期相似，空袭是最大的一个原因。2009年5月4日对法拉省Bala Baluk县进行的空袭造成大量平民丧生，包括许多妇女和儿童。这一事件再次令人质疑继续空袭居民区的行为，因为这对平民生命构成内在危险。

## 九. 人道主义局势

50. 尽管东北部和中部高地的大雪造成雪崩、山崩和道路堵塞，去年冬天相对温和。应要求进行的为数不多的人道主义干预在当地得到联合国、阿富汗政府、非政府组织和其他合作伙伴的良好协调。根据2009年1月核准的《人道主义援助的协调和干预政策说明》，作为最后手段，省级重建队应地方当局的要求协助开展后勤工作。

51. 4月中旬，为管理冬季应急工作而设立的协调机构受到考验，阿富汗东部楠格哈尔省发生两次地震，22人丧生，59人受伤，650个家庭无家可归。地方当局、阿富汗国家灾害管理局、联合国和公共卫生部提供了紧急援助。

52. 在本报告所述期间，大雨和山洪毁坏许多地区的住房和财产，淹没17 000多公顷农田，淹死10 000头牲畜，冲毁桥梁和道路。联合国机构、非政府组织和其他合作伙伴与地方当局密切合作，向灾民提供援助。

## 十. 意见

53. 在 2009 年头六个月，阿富汗开始了三个彼此相关的战略转移。第一个转移是更加强调民事工作，在实地展现会议厅内达成的结论：单靠军事手段不能在阿富汗取得成功。第二个转移是，由于认识到治理不善和人民失望会助长不安全，开始注重国家以下各级的治理和提供服务。最后一个战略转移是集结国际努力来支持政府在关键部门的考虑周详的方案，换句话说，援助实效议程的实质。

54. 这些都是非常重要的事态发展。如果本报告所述的积极趋势能够维持下去，那么阿富汗局势就有可能得到重大改善。

55. 在出现这些令人鼓舞的事态发展的同时，也存在着困难的通盘政治和安全局势。竞选期间现已开始，吸引了政治精力和注意力。而且，阿富汗目前正处于可以说是 2001 年以来最剧烈的战斗季节。因此，要维持在若干关键部门已经取得的积极势头将是很大的考验。如果丧失这个势头，该国至少会损失宝贵的时间，至多则会经受新的失望和挫折，导致阿富汗民众和国际社会更加灰心丧气。

56. 因此，我呼吁国际社会全体成员全力以赴支持这些积极的事态发展，以维持势头越过前面的复杂时期。这意味着对关键部门提出的有效国家方案紧急给予强有力的支持。这种支持不仅会对长期忽视的关键部门造成重大影响，而且也能给其他重要领域作榜样，例如长期以来对腐败和犯罪、政治种植罂粟和粮食无保障的关切。最后，这将大有助于实现持久稳定的目标。阿富汗政府则必须借助选举之前这段时期产生的势头，尽力继续这项工作。

57. 今年夏天还将看到国际部队在阿富汗的人数增多。之所以需要增加部队，不仅是为了选举的安保，而且是要进一步加快阿富汗国民军的强化。增加国际部队将意味着与反叛分子更激烈的战斗。重要的是进行战斗的方式必须能削弱恐怖主义威胁和推动民众支持。我深感关切的是，平民伤亡增加和一种军事行为使民众疏离国际社会所带来的危险。我们比以往任何时候更需要阿富汗人民坚定、持续地支持国际社会驻在阿富汗的非军事和军事人员。

58. 我欢迎部署更多部队。但是，必须尽力避免更多部队和更多战斗导致更多平民伤亡的情况以及避免触犯民众的行为。必须紧急审查特种部队的行动，并努力使这些行动“阿富汗化”。也需要紧急审查在居民区使用空军力量的做法。这些审查应当考虑所有选择及其可能的影响。此外，我敦促军事当局对军事人员不断进行适当训练，以尽可能避免会导致平民丧生和民众疏离的做法，这会掩盖任何积极的趋势。

59. 至关重要的是，国际非军事和军事存在务必维持广泛的多国性质。今天，我们看到这种存在的结果。本报告所述的进展要归功于能干的阿富汗部长和官员，但没有当地广泛的国际存在这些进展是不可能的。要维持势头，我们也必须维持

我们广泛的存在。现在不是缩小规模的时候，而是协调一致推进我们的努力以造福整个国家的时候。

60. 联阿援助团要完成安全理事会交付并经海牙会议重申的任务，就必须得到足够的资源以进行上述的战略转移。海牙会议与会者要求按照安理会第 1868 (2009) 号决议进一步扩大联阿援助团的存在。这一要求承认联阿援助团地区和省级办事处的价值，可以支持“快速部署文职人员”，促进改革努力和有希望的国家方案及优先事项，并继续同地方政府、民间社会和其他行为者一起工作，推进国家以下各级的议程。联阿援助团有 8 个地区办事处和 12 个省级办事处，其中包括 5 月开办的两个新办事处，此外还有预定即将开办的三个办事处的预算资源。要在阿富汗每个省存在，联阿援助团还需要更多资源，包括必要时的安保资源，以便再建立 11 个办事处。

61. 本报告举了一些例子说明联阿援助团如何加强协调援助的作用，目的是撮合阿富汗和国际伙伴，使捐助者在每个部门都能根据技术上健全、阿富汗自主的部门战略作出决定。为继续查明缺口和鼓励政府与捐助者填补缺口，联阿援助团将须在 2010 年进一步加强其协调援助的能力。

62. 联阿援助团作出了非凡的努力，尽可能高效、迅速地使用 2009 年预算提供的更多资源，包括进行紧张而成功的征聘活动。最近我任命了两位新的副特别代表，以确保联阿援助团在我的特别代表通盘领导下继续团结努力。为确保 2009 年取得的收获，并满足捐助者和阿富汗人对联合国的期望，我坚信 2010 年还需要进一步加强联阿援助团。事实上，甚至在提出 2010 年预算之前，就可以清楚看出需要增加资源，包括增加资金。目前正在探讨应对三个战略转移的实际方法，查明必须立即处理的关键要素。

63. 安全理事会第 1868 (2009) 号决议要求订立基准以衡量联阿援助团任务和优先事项的执行进展。但是，由于集中注意筹备选举和海牙会议，以致不可能完成充分进行这项工作所需的包容性、有意义的协商。因此，我建议在我定于 2009 年 9 月提交的下次报告中列入最后确定的一套基准。

64. 目前设想这套基准(衡量进展的指标和标尺)将侧重能反映议定的国家战略目标的广泛领域，引用安全理事会第 1868 (2009) 号决议规定的联阿援助团任务。这包括体制建设、安保、经济和社会发展，以及会严重影响其他领域进展的贯穿各领域问题。设想基准将是基于成果的，一般不设定预计日期。在拟定基准时，应当指出，尽管联阿援助团在有些领域有能力监测进展情况，但实际取得进展的责任要由阿富汗和(或)国际对应方承担或分担。

65. 如上所述，这项工作的最后完成首先取决于确保同阿富汗政府和国际利益攸关者进行适当协商。这一协商进程现已开始。我感谢国际社会几个成员已通知联

阿援助团它们愿意参与协商进程。我鼓励政府和国际社会支持联阿援助团的这项工作。

66. 我感谢我的特别代表凯·艾德的坚决努力和献身精神，感谢联阿援助团全体男女工作人员在困难环境下的不懈工作。我也感谢援助团的合作伙伴，包括联合国国家工作队、会员国和国际安全援助部队，以及人道主义和其他国际伙伴，继续给予联阿援助团坚定的支持。

---