



大会 安全理事会

Distr.: General
6 March 2008
Chinese
Original: English

大会
第六十二届会议
议程项目 19
阿富汗局势

安全理事会
第六十三年

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 A/62/6 号决议和安全理事会第 1746 (2007) 号决议提交。安全理事会第 1746 (2007) 号决议决定，将联合国阿富汗援助团（联阿援助团）的任务期限延长至 2008 年 3 月 23 日。本报告回顾了自我 2007 年 9 月 21 日提交上一次报告（A/62/345-S/2007/555）以来联阿援助团的活动。安全理事会还于 2007 年 10 月 15 日听取了关于阿富汗局势的口头情况通报。

二. 概览

2. 在《阿富汗契约》通过两年后，阿富汗的政治过渡仍面临严峻的挑战。塔利班及相关武装团伙以及毒品经济，对仍很脆弱的政治、经济和社会机制构成了根本性的威胁。尽管国家和国际军事力量取得了战术性的成功，但是远远没有打败反政府分子。376 个区中有 36 个区，包括东部、东南和南部的大部分区，阿富汗的官员和援助工作者基本上仍难以进入。这妨碍了向脆弱人群提供人道主义援助，而过去数月恶劣的天气又加剧了这种状况。同时，在各级、特别是在省和区一级的治理不善以及发展努力有限，仍在造成政治上的离心离德，从而直接和间接地使反政府分子得以维持。

3. 针对这种令人关切地背景，阿富汗政府已经将加强国家以下各级政府的工作确定为优先事项。独立的地方治理局重新建立省级行政部门与中央政府各机构之



间的联系的努力已经开始取得成效。另外，这项举措表明阿富汗政府充分认识到腐败破坏政府威信和造成公众不信任程度之大，而这是采取果断行动解决此问题的最基本前提。同样，通过对 2 月 6 日协调和监察联合委员会在东京举行的第七次会议的积极筹备和参与，阿富汗政府再次表明，它决心在国际合作伙伴的支持下处理毒品问题。

4. 另一个积极的情况是，国际社会仍大力保持与阿富汗的接触。但是，需要加强努力，改善援助的效果和协调，以确保按照需求、而不是供应情况提供国际援助，并且根据阿富汗的需要确定优先顺序。在此方面，联合国已经随时准备根据近期的呼吁，在协调对阿富汗的国际援助方面发挥更为中心的作用。但是为有效发挥这种作用，所有有关方面都需做出坚定承诺：加强合作，齐心协力地支持阿富汗政府。

三. 政治方面重要的事态发展

A. 国民议会、政党和选举

5. 过去数月中，国民议会下院（人民院）已经向上院（长老院）提交了若干法律和协定，包括劳动法、采矿业法、合作社法和《烟草控制框架公约》。此外，人民院经过听证后批准了难民事务部长、中央银行行长以及最高法院首席大法官等职位的总统提名人选。

6. 虽然这些例子表明立法部门和行政部门的关系能够产生积极的效果，但是仍然存在严重的紧张关系。上下两院经过广泛的辩论，通过了媒体法，但该法被总统否决，理由是限制性过强。协调和监察联合委员会第七次会议呼吁尽早按照阿富汗宪法和阿富汗加入的国际人权条约所规定的言论自由基本原则通过该法。

7. 在访问巴格达的一个议会代表团遭受自杀式袭击、反对党发言人也在此次事件中遇害（见下文第 19 段）后，行政部门和立法部门之间的关系更加紧张。人民院呼吁将若干未能确保安全的政府官员停职。人民院在 2007 年 11 月举行非公开会议之后，于 12 月初向总统提交了一份国家安全提案草案，建议加强阿富汗国民军（阿富汗民军）和阿富汗国家警察；考虑与反政府分子和解；加强国际军队与阿富汗部队之间的协调。行政部门尚未对此提案做出回应。

8. 行政和立法部门已经开始着重于即将举行的选举工作。政府于 11 月批准了选举法草案，国民议会正在对此进行审议。会议员呼吁阿富汗所有政治利益攸关者提供意见，以便协调对选举制度等有争议的问题的看法。由于选举目前定于 2009 年和 2010 年举行，因此迫切需要通过选举法和关于阿富汗独立选举委员会结构、职能和责任的法律草案。

9. 另外，正在讨论能否同时、而不是相隔一年举行总统选举和议会选举。从技术角度来看，同时举行更具成本效益。但是如果要同时举行，必须就一些宪法和其他法律问题达成一致。总统已经要求政府的三个部门审议在 2009 年或 2010 年同时举行选举的可行性。虽然人民院于 2 月 13 日表决支持分开举行选举，但长老院和政府的其他部门仍在讨论此事。协调和监察联合委员会第七次会议强调，阿富汗政府须尽快就选举日期安排做出决定，以便提前进行规划和选民登记。

10. 下届选举将是自《波恩协定》以来首次由阿富汗当局举行的选举。联合国正在协助阿富汗独立选举委员会筹备选举和选民登记工作。政治事务部选举援助司于 2007 年晚些时候向阿富汗派出了需求评估团。该团征求了政府官员、议会议员和政党代表以及司法代表的意见，并与选举委员会、国际社会代表以及联合国机构密切合作，查明联合国可以提供选举援助的领域。

B. 省一级的事态发展

11. 未受到反政府暴力影响的省份表现出越来越有能力做好治理和经济发展工作。在东部地区，特别是楠格哈尔省和库纳尔省，地方政府能够加强与当地社区的关系。阿富汗国民军和阿富汗警察已经开始在以往受反叛分子控制的地区部署兵力和警力。阿富汗政府加大努力，为地方一级提供安全和基本服务。这表明政府越来越认识到，公众对政府的信心对确保稳定至关重要。

12. 但是在西部法拉省，反叛分子暂时控制了若干区中心。在这些地区，地方警察和民兵队伍是当地人的投诉对象。他们指控，地方警察和民兵队伍参与有组织犯罪和麻醉品贩运活动，并与塔利班勾结。由于没有国际安全援助部队（安援部队）或可靠的阿富汗国家安全部队，因此小股的流窜反叛团伙得以任意选择时间和地点发动袭击。

13. 自 2006 年 9 月初安援部队从穆萨堡撤离、塔利班随后于 2007 年 1 月占领该区以来，该地区一直处于阿富汗政府控制之外。另外穆萨堡还是塔利班建立自己行政和司法机构的少数区之一。2007 年 12 月中旬，应当地领袖的请求，在国际军事部队的支援下，通过阿富汗国民军计划并领导实施的军事行动，阿富汗政府重新夺回了该镇。尽管开展了这次行动，但是穆萨堡的局势仍然紧张，塔利班继续在周边的一些区施加影响。

C. 区域环境

14. 2007 年 10 月 20 日，阿富汗在赫拉特省主办了经济合作组织部长理事会第十七次会议。会议主要侧重于完成区域运输和能源基础设施，以及营造有利于工商业的环境。阿富汗与其区域合作伙伴通过随后举行的会议，签署了一项价值 5 亿美元关于从塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦向阿富汗和巴基斯坦供电的协议并且通过了《推动中亚和南亚区域电力合作喀布尔宣言》。

15. 阿富汗和伊朗伊斯兰共和国继续为解决阿富汗难民和非法移民问题而寻求双方均可接收的办法。2007年，只有7 054名在伊朗伊斯兰共和国登记的阿富汗难民选择回国，自2007年4月以来有363 000多名未登记的阿富汗人被强行遣返回阿富汗。2008年1月16日，由于阿富汗政府对前一天发生的驱逐事件提出正式抗议，并且鉴于异常严酷的冬季天气情况，伊朗伊斯兰共和国同意暂停驱逐阿富汗非法居民。两国正在谈判，以便商定伊朗伊斯兰共和国提出的为阿富汗公民发放300 000个工作签证的条件。

16. 巴基斯坦和阿富汗的关系仍然是阿富汗及该区域稳定的关键。在2007年8月和平支尔格会议成功举行的基础上，卡尔扎伊总统于2007年12月26-27日访问了伊斯兰堡。在访问期间，两国领导人认为极端主义和恐怖主义是他们共同的敌人，并且表示决心通过现有的信息交流机制打击这个共同的敌人。预计这些积极事态，特别是在举行第二轮和平支尔格会议（在巴基斯坦选举之前暂停）方面的积极事态所产生的势头将继续保持下去。

四. 安全

17. 与上一年相比，2007年的反叛和恐怖活动急剧增加。2007年记录平均每月发生566次事件，而上一年为每月425次。在2007年因冲突死亡的8 000多人中，1 500多人是平民。

18. 阿富汗仍然大体上可分为：西部和北部，那里总体较稳定，安全问题与派系主义和犯罪挂钩；南部和东部，那里越来越多地发生协调一致的叛乱活动。事实上，甚至在南部，冲突集中在相当局部的地区：70%的安全事件发生在阿富汗10%的区（40个区），这些区的人口占阿富汗的6%。但是，一个令人担忧的趋势是在该国西北部偏远地区逐渐出现反叛活动，这一地区以前是平静的，反叛运动也在侵入喀布尔周边的洛加尔省和瓦尔达克省。

19. 2007年，反政府分子的战术明显改变。阿富汗和国际安全部队在常规战斗中的优势迫使对抗的团伙采取主要针对阿富汗国民军、有时针对平民的小规模不对称战术：简易爆炸装置、自杀式袭击、暗杀和绑架。2007年实际发生了160起自杀式袭击，另有68起未遂，而2006年实际发生123起自杀式袭击，17起遭挫败。在对访问巴格兰省的一个议会代表团的袭击中，反对派发言人赛义德·穆斯塔法·卡齐米和至少63名其他人丧生，其中包括6名儿童。2008年1月14日，恐怖分子袭击了喀布尔的塞雷娜酒店，造成8人死亡，9人受伤，其中既有阿富汗人也有其他国家的人。2008年2月17日，在坎大哈附近的阿尔甘达卜区，发生了自2001年以来该国最血腥的袭击，一名自杀炸弹手杀死了67名平民和13名阿富汗国家警察人员，其中包括警察的区指挥官，另有90人受伤。第二天，安援部队的一个车队在边境城市斯平布尔达克遭到一个车载简易爆炸装置的袭击，35名平民被炸死，包括3名安援部队士兵在内的其他28人受伤。尽管反叛运动

得到了阿富汗社区的一些人的支持，并从中补充了人员，但明显的是，设在外国的网络在提供领导、规划、培训、资金和设备等方面的支助对反叛运动的生存仍然很重要。

20. 对当地和国际人道主义工作人员的袭击数目的增加特别令人担忧。2007年，有40多个为世界粮食计划署（粮食计划署）运送粮食援助的合同车队遭到袭击和抢劫。在对人道主义方案的130多次袭击中，40名人道主义工作人员被杀，89人被绑架，其中7人后来被绑架者杀害。

五. 安全部门和法治

A. 阿富汗安全部队

21. 阿国民军现有野战兵力49 000多人，而协调和监察联合委员会第七次会议最近通过的80 000人的目标。这主要是一支轻步兵队伍，由13个步兵旅、1个突击旅和1个机械化旅组成，分为5个军。但是，阿国民军不得不在短期增编兵力的同时与反叛运动作战，长期也在努力发展一支专业化的干部队伍。这支部队有无能力应对这些挑战，将主要取决于安援部队能否向外地派出充足的作战指导队。

22. 阿富汗国家警察的专业精神和表现继续落后于阿国民军。各种改革举措的落实很慢，腐败仍然是一个重大问题，财政、人事、物资和武器问责程序仍然不可靠。2007年8月至9月对阿富汗国家警察进行的人数清点发现，当地的阿富汗国家警察人员实际数目同薪工单的数目之间存在重大出入。结果，协调和监察联合委员会在2007年10月召开的第六次会议上呼吁审查阿富汗国家警察的质量和结构，并就为使薪工单与实际警察人数相一致所采取的行动提交一份报告。协调和监察联合委员会第七次会议呼吁，负责协调的所有国际努力以支持内政部和阿富汗国家警察改革的国际警察协调委员会为警察拟定一项支配性改革战略，平衡执法和打击反叛运动两方面的需求。

B. 国际部队和军/民协调

23. 安援部队目前兵力为41 700人，在不稳定地区开展了几次成功的行动，并继续通过其省级重建队提供宝贵的援助。另一方面，由于部队数量不足以及有关国家限制一些现有部队职能的警告，安援部队的效力受到损害。同阿富汗国家安全部队和国际社会的协调有所改进，安援部队的作战指导人员和联络队被证明是主要由阿富汗人保障安全的有效工具。2008年还需要就短期部署3 200名美国海军陆战队以及如何协调各省级重建队作出重要决定。2008年也需要从安全领域的领导权和主导作用的角度对安援部队与阿富汗国家安全部队之间的责任进行重要的重新调整，因为后者已经具有更强的能力。

C. 法治

24. 司法部的能力依然有限，仍因待起草、检查和审查的立法太多、太复杂而负担过重。司法部以及最高法院和总检察长办公室也继续面临资源和基础设施以及合格和有经验的法官和检察官的严重匮乏。国家法律培训中心的设立得以向那些被吸收参加司法/检察事务的个人提供“台上”培训。但是，威胁和贿赂使得很难在最需要的地区征聘、部署和留住合格、正直的司法人员。薪水低也会产生诱发腐败的条件。而且，缺乏任命和职务晋升方面的透明和量才择优程序，缺乏调查违反道德准则行为方面的有效和公平机制，都造成问责不足，有损于公众对司法系统的信任。

25. 尽管公众诉诸法院的权利和获得司法援助是宪法规定的权利，但对大多数阿富汗人，特别是妇女、儿童和弱势群体来说，这一权利仍然是不可及的。由于公众对司法权利和程序的了解有限，这一问题更加复杂。例如，司法部提供的数据显示，拘留机构内 20% 的儿童被控以诸如离家出走之类的罪名，而根据阿富汗法律，这些行为并不是犯罪。而且，联合国儿童基金会（儿童基金会）和阿富汗独立人权委员会最近对 22 个省少年设施的研究发现，在少年司法系统中总体缺乏适当程序。该研究揭示，在拘留期间只有 24% 的少年同律师接触过；56% 的人报告说他们的供述不是自愿作出的；只有 9% 的人在被捕时被告知有什么权利。

26. 不过，在法律制度的基础设施发展方面出现了缓慢进展，私人律师队伍继续壮大 2007 年 11 月的律师法允许设立独立律师协会，该协会有了 400 多名注册律师。该法还把提供法律援助的责任从最高法院分派给司法部，而司法部新的法律援助股正得到国际和本国利益攸关方更多的支持。在 2007 年 7 月举行关于阿富汗的法治的罗马会议之后，拟定了国家司法部门战略以及国家司法方案。两者将在未来三年里侧重于加强阿富汗提供正直和问责的法律服务的能力、确保公众诉诸法院的权利和获得司法援助的权利以及提高公众对法律权利和程序的了解，同时促进对捐助者活动的协调。已经向满足司法部门眼前需要的八个短期项目提供资金，并正在执行这些项目。

D. 地雷行动

27. 地雷和战争遗留爆炸物问题继续是对阿富汗人口的重大威胁，也是恢复的阻碍，有 700 多平方公里的土地仍然被怀疑埋有地雷或其他弹药。2007 年，地雷和战争遗留爆炸物造成 138 人丧生，另有 429 人受伤，其中大约 50% 是儿童。在本报告所述期间，联合国管理的阿富汗地雷行动中心继续协调拥有 23 个执行伙伴的阿富汗地雷行动方案，该方案清理了大约 168 平方公里的土地，销毁 26 401 枚杀伤人员地雷、649 枚反坦克地雷和 1 659 302 件未爆弹药物品。

28. 在本报告所述期间，阿富汗在地雷行动领域实现了几个重要的国家里程碑。联合国协助该国政府于 2007 年 10 月销毁了所有已知的杀伤人员地雷的最后储

存，履行了《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》第四条规定的义务，实现了其国家发展战略基准。2007年12月，在联合国的支助下，该国外交部组织了一场地雷行动研讨会，达成了设立一个部际间机构的协定，该机构将对全国的地雷行动进行政府监督，促进将地雷行动的责任由联合国逐步转交给该国政府。

E. 禁毒

29. 自从我上次提交报告以来，禁毒工作取得了重大势头。为了应对2007年鸦片种植和生产令人震惊的增加，政策行动小组、阿富汗国家发展战略工作组、政府监督委员会以及协调和监察联合委员会第七次会议对这一问题进行了广泛的辩论。联合国毒品和犯罪问题办事处的一名顾问支助禁毒事务部调和该国政府内部以及国际社会对于禁毒工作的各种不同立场，查明协商一致的领域，并就需采取的优先行动达成协议。协调和监察联合委员会第七次会议认可该国政府的“国家毒品管制战略优先执行计划”，其中包括2008年消除50 000公顷种植面积的目标，在可能时重点关注大土地主。该国政府确认毒品业和反叛运动之间有着强有力的联系，将为禁毒行动提供武力保护。该计划着重强调必须要实行替代性发展、以省为中心的办法以及加强捐助者对反毒品信托基金的支助，对这一基金的改组对改进业绩非常重要。现在，压倒一切的挑战仍然是取得成果。迫切需要加强执法行动，不仅要铲除种植，而且要禁止非法药物（包括化学前体）的贩运，并拆毁生产设施。

30. 尽管在2007年宣布鸦片生产数字之后，禁毒努力略有加强，部分得益于安援部队的支助以及处理大毒梟的刑事工作队的工作有所改进，但国家毒品管制战略的执行有限。值得注意的是，独立的地方治理局宣布，将根据禁毒义务的履行情况对各省省长的表现进行评价。迫切需要、在明确禁毒事务部和参与禁毒工作的其他当局的职责和责任的基础上加强禁毒领导。协调和监察联合委员会第七次会议获悉，尽管代理禁毒事务部长超过七个月的胡达伊达德将军已被任命为该部部长，但在起草本报告时，这一任命仍在等议会批准。

31. 根据联合国毒品和犯罪问题办事处2月份公布的鸦片冬季快速评估调查，预计2008年罂粟种植不会有重大变化。种植仍然集中于受反叛运动影响的南部和西部各省，并可能会增加。去年产量占阿富汗一半以上的赫尔曼德省预计不会有重大变化。尽管从积极的方面来说，预计12个省今年仍然不会种植鸦片，但是，阿富汗正在成为世界上最大的大麻供应国之一，估计2007年种植了70 000公顷大麻植物。

F. 解散非法武装团体

32. 在解散非法武装团体方面取得进展。在51个作为目标的区中，21个已经执行该方案，161个非法武装团体已经解散。超过1 050人已经被捕或被解除武装，

5 700 件武器被没收。联合开发计划署（开发署）支助的阿富汗新开端方案继续推动能力建设，特别是通过在内政部分设立专门的解散非法武装团体小组，协助向该国政府完全控制解除武装进程过渡。

六. 治理

33. 2007 年 8 月 30 日，政府设立了独立的地方治理局，这是对改善国家以下一级治理的重要意义的确认。该局负责监督省长、区长和市政府工作人员，还负责向省议会提供支助。合并国家以下一级所有行政机关可加强向地方社区提供服务方面的问责。

34. 地方治理局力求使政府与全国各地社区、特别是安全局势不稳定的各省社区联系起来。在瓦尔达克省，管理局做了实地访问，还让地方领袖监督服务的提供情况。在穆萨堡，地方治理局领导层改善了政府和国际社会之间的协调。已初步采取步骤，改善了省级和区级在治理、警察改革、法治、解散非法武装团体和禁毒方面的执行工作。地方治理局还力求改进省发展委员会的工作。过去六个月来，地方治理局审查过的五名省长已得到总统任命。

35. 政府已采取步骤处理日益严重的腐败问题。2006 年 8 月，成立了机构间委员会，评估公共部门的腐败情况；在开发署和联合国毒品和犯罪问题办事处支助下，编制了国家反腐战略草案，目前正评估各部委的易腐败程度；2007 年 8 月签署的《联合国反腐败公约》有待正式批准。在此期间，司法部研究了需要对哪些法律规定作出修订，以确保与《公约》保持一致。尽管反腐行动受到人们欢迎且有必要，但须进一步澄清为处理腐败问题设立的各机构的职责。此外，2006 年 9 月设立的高级任命咨询委员会还没有正式开展活动，《契约》基准尚有待全面实行。协调和监察联合委员会第七次会议吁请在定于 2008 年举行的协调和监察联合委员会下一次会议前确定咨询委员会的议事规则且予以实施。

七. 人权

36. 阿富汗 2007 年全年的人权进展情况有限。媒体和民间社会几乎没有讨论人权问题及对政府官员和其他有权势的人进行问责的空间。有些人继续认为，人权与当地传统相背，是阿富汗不能负担得起的“奢侈品”。

37. 联合国人权事务高级专员在 2007 年 11 月访问阿富汗期间针对这种看法强调，政府及其国际伙伴须重申人权对和平、安全和法治至关重要。高级专员还对过渡时期司法没有取得进展表示失望，要求重新承诺采用纳入求真和恢复的办法。联阿援助团正与政府、利益攸关方和民间社会合作，为《和平、公正与和解行动计划》注入新的活力，且采取更以受害者为中心的办法。尽管民间团体在过

渡时期司法问题上日益发挥主动作用，但要求正义及调查和报告侵犯人权情况者往往受到骚扰、威胁或文章遭审查删改。

38. 言论自由越来越受到采用恐吓手段的反政府分子的威胁，还日益受到政府本身对记者和媒体的限制。2007年11月，新闻和文化部发出通知，要求所有电子媒体不播放可能“扰乱公众”的内容。2008年1月，一名记者在没有律师辩护的情况下以亵渎宗教罪名在非公开审判中被一审判处死刑。这一案件受到了国际关注，引发了对阿富汗境内言论自由问题的辩论。

39. 这一记者案表明，阿富汗的刑事司法制度有严重缺陷，联阿援助团和阿富汗独立人权委员会2007年10月联合开展的任意拘留核实运动最新资料以及联阿援助团的法律制度观察项目也可证实这一点。2007年10月7日由一个行刑队在喀布尔秘密执行了15例死刑判决，受到了严重关注。铭记大会最近呼吁暂不实行死刑做法，国际人权义务要求阿富汗不执行死刑，除非遵守了最高水准的适当程序。

40. 阿富汗当局关押的被拘留犯受酷刑和虐待的情况继续有所报道。在这方面，对国家安保局缺少有效的监督特别令人关切。联阿援助团不能对巴格拉姆等国际武装部队管理的拘留所的超期和任意拘留及虐待指控进行评估，原因是不能获准在不加监视的情况下进入。

41. 儿童仍然是反叛的暴力行为受害者。值得注意的是，塔利班已被列入秘书长关于儿童与武装冲突的报告(A/62/609-S/2007/757)中，这促使联合国根据安全理事会第1612(2005)号决议的要求，在协商设立一个关于武装团伙侵犯儿童情况的监测和报告机制。

A. 保护平民

42. 有大量证据表明，作为恐吓活动的一部分，反政府分子把被视作支持政府的平民列为攻击目标。政府和国际部队在防止平民伤亡方面采取的措施不足，造成几起严重事件。针对这一情况，国际部队审查了将部队程序和空中作战标准作业程序升级问题。

43. 联阿援助团和阿富汗独立人权委员会加大工作力度，确保军事行为者更多了解其根据国际法和人权法应承担的责任。国家和国家以下一级通过对具体案例采取后续行动和信息交流，强调了公正、独立地调查平民伤亡事件的重要意义。

B. 两性平等问题

44. 尽管政府下达了关于两性平等问题的多项政策和方案，但切实提高妇女地位问题仍是一个重要挑战。阿富汗妇女国家行动计划已通过试办项目开始执行。能否取得进一步进展取决于有无政治意愿、资源及实施能力。

45. 阿富汗在改善妇女经济状况方面取得了一些进展，妇女在小额供资借贷者中占 66%，在参加全国技能发展方案的人中，妇女占 38%。独立的行政改革和公务员制度委员会与联合国妇女发展基金（妇发基金）和妇女事务部合作，通过了一项两性平等政策，以促进妇女参与公务员制度。

46. 尽管如此，对妇女和女孩的暴力行为和有害做法仍是重大关切问题。2007 年，联阿援助团收到了 2 000 多件基于性别的暴力指控。目前在政策一级正通过对妇女的暴力问题部际委员会和若干社区倡议更好地协调解决对妇女的暴力问题。对妇女的暴力问题的数据收集和分析工作正系统纳入有关部委的工作中。在联合国难民事务高级专员办事处的支助下，妇发基金成立了保护处境危险的妇女特别基金。尽管如此，制度上仍不能确保妇女获得诉诸司法的机会和免遭暴力侵害，且女受害者往往被视作罪犯，这些问题仍有待解决。要使妇女更好地享有权利，就要求国家当局担负起更多责任，还须监督政府承诺、特别是《契约》13 项关于两性平等的基准的实施情况。

八. 人道主义状况

47. 由于局势不稳，联合国各机构不能在阿富汗南部的 78 个区开展行动。联合国修建通向南部几乎所有区的道路的任务已中断几个月。运输队在坎大哈-法拉公路上遭到抢劫，因此，粮食计划署面临着向赫拉特运送食品和其他重要救援物资问题，而赫拉特是向那些受严峻冬季气候条件影响最大的西部各省运送救援物资的中心。尽管阿富汗南部不安全问题已广为报道，但阿富汗非政府组织安全办公室报告说，主要由于经济原因造成的犯罪，2007 年非政府组织人员死亡事件有一半以上是在北部发生的。

48. 被认为是 30 年来最严酷的冬情进一步阻碍了人道主义援助进入边远地区的各社区。巴德吉斯、法拉、古尔和赫拉特等西部省份受灾最重，已有 800 多人死亡。尽管因预料到这一危机已预先准备好人道主义用品，但安全局势、道路不能通行及当地无后勤能力等因素造成不能及时向所有需要的人提供援助。阿富汗境内航空资产不足以及限制使用国际资产的政策也制约了援助机构深入边远地区的能力。2007/08 年冬季的紧急情况表明，阿富汗的备灾和应急能力需要极大加强。联阿援助团目前正在回应阿富汗政府提出的在这方面提供支助的请求。

49. 2007 年 11 月，为加强人道主义界的协调，确保其间平等的伙伴关系，成立了人道主义救援国家工作队。这一工作队将联合国各机构和非政府组织会聚在一起，国际红十字会/红新月运动担任观察员。联阿援助团所有外地办事处都正在成立人道主义救援区域工作队。

50. 军民协调仍是人道主义救援议程的一个有机组成部分。就物质援助而言，省重建小组可提供重要的后勤能力和其他重要援助，特别是在那些安全局势更不稳

定的地区。为了提高与省重建小组和其他军事行为者的合作，乐施会修订了针对阿富汗的军民合作准则，而该准则已得到其他非政府组织、联合国、国际红十字和红新月运动及阿富汗政府审查。预计准则一通过，军民工作组可确保与军事部队在人道主义领域建立有效的工作关系。

51. 2008年1月24日，针对粮食价格上涨引发的人道主义后果，阿富汗政府和联合国发出联合呼吁，以求缓解全国各地面粉陡涨问题。粮食计划署、世界卫生组织（世卫组织）和儿童基金会呼吁提供8 130万美元为255万阿富汗人提供援助。仅粮食计划署就要求立即提供7 700万美元，向生活在农村和城区的弱势的阿富汗人提供89 000吨食品。这一呼吁旨在防止特别是五岁以下儿童及孕妇和哺乳妇女出现营养不良情况。

52. 2007年，有365 410名阿富汗人自愿回到阿富汗，使2002年以来受援助的遣返总人数达到4 090 602人。然而，有迹象表明，今后会难以保持这一自愿遣返的比率，原因有：安全局势恶化，经济机会和社会机会有限，且估计剩下的280万阿富汗难民有80%以上已流亡二十多年。鉴于这一复杂的挑战，协调和监察联合委员会第六次会议认可阿富汗政府的提议，即2008年组织一次回返和重返社会问题国际会议。

九. 阿富汗国家发展战略、协调和监察联合委员会和经济发展

53. 阿富汗政府正在最后制定完成阿富汗国家发展战略，这是阿富汗主要国家规划和预算编制进程，也是重要的减贫战略。该战略确认，贫穷、缺少获得粮食、医疗和教育的机会仍然是实现公平和可持续的社会经济发展的主要障碍。以下几个部门继续取得进展：医疗保健基本服务一揽子计划的人口覆盖率现已达到82%，预计2007年毛入学人数增加至570万，其中35%为女生。另一方面，仍有80%的人口没有用上电。

54. 发展战略的制定、尤其是在规划进程期间全国范围的协商，加强了有关安全、经济和发展等重大问题的公共政策对话。已为阿富汗所有34个省制定了省级发展计划。最后制定完成了18个部门的战略，并为下一个财政预算计算出国家发展战略中优先部门（教育、保健和公路）的费用。联阿援助团与开发署密切合作，与捐助方进行联络，征求捐助方关于部门战略草案的反馈意见。预期发展战略将在2008年3月底之前编制完成。发展战略一旦开始执行，政府预期捐助方将使其支出与其优先事项保持一致。

55. 另外，中央统计办公室和联合国人口基金为了筹备定于2008年8月举行的该国首次全国人口和住房普查，开展了“试点普查”，以测试和完善普查方法。这项工作登入全国所有家庭，提供了重要的基线数据。而对阿富汗国家发展战略

执行工作至关重要的实际普查则面临因安全局势和 2 800 万美元的经费缺口而产生的挑战。

56. 在过去的 4 年里，非鸦片经济增长率平均为 12%，在本报告所述期间，人均国内生产总值增加近一倍，达到 289 美元。在阿富汗自然资源方面的投资已经开始，包括承诺投资 300 万美元在卢格尔省进行采矿作业。尽管如此，估计该国仍有 34%至 42%的人口生活在贫困线以下。遗憾的是，令人印象深刻的经济增长有很大部分与非法毒品业和大量外国援助有着间接关系。此外，由于进口燃油和食品价格上涨，导致消费品价格增加，2007 年 12 月通货膨胀率达到 17%，这表明该国经济容易受到外部冲击的影响。

57. 政府使用发展资金的体制需要得到进一步加强，以加快付款，不过，这方面的情况正在改善。2007 年的支出为 1.67 亿美元，高于前一个财政年度。2008 年 3 月底之前，政府应能够为大约 60%的发展预算付款，与 2007 年 3 月底时仅为 54%。然而，国际援助中有三分之二以上并不是通过政府的核心预算中提供的。

58. 2008 年，收入的征收应达到国内生产总值的 8.2%，达到《阿富汗契约》为 2010 年设定的目标，不过这并没有达到在国际货币基金组织（基金组织）减贫与增长贷款下设定的目标。收入与国内生产总值比率仍是全世界最低的，收入只足以应付约三分之二的政府运作预算，而整个发展预算的资金全部靠外部援助。基金组织对政府不足以实现减贫与增长贷款下的承诺表示严重关切。

十. 援助团的运作和支援

59. 联阿援助团继续充分利用其设在伊斯兰堡和德黑兰的联络处开展各项带有区域影响的活动；特派团在巴米扬、加德兹、赫拉特、贾拉拉巴德、喀布尔、坎大哈、昆都士、马扎里沙里夫保持着 8 个地区综合办事处，并加强了在巴达赫尚、巴德吉斯、戴孔迪、法里亚布、古尔、霍斯特、库纳尔、尼姆鲁兹和扎布尔等省的 9 个省级办事处。主要是由于安全局势的问题，空缺率和如何留住工作人员的问题仍是具有挑战性的问题，联阿援助团的扩大增加了与地方当局、地方社区和国家以下各级的其他利益攸关者的联系。省级办事处是联阿援助团进行斡旋和外展活动的宝贵途径。

60. 联阿援助团认识到迫切需要阿富汗政府采取严厉的禁毒行动，并消除各个关键部委之间以及支持这些部委的国际捐助者之间在政策上的分歧，因此正与联合国毒品和犯罪问题办事处探讨是否有可能安插一位高级顾问，以便从最高级别协助阿富汗政府。同样，联阿援助团也正在探讨是否有可能征聘一名选举问题高级顾问，以便对即将到来的登记和选举进程提供政治和技术指导，并负责监督联合国的技术援助。

61. 鉴于认识到有必要向政府提供紧急支援，以加强国家以下各级司法系统，目前正在各省启动司法方案。联合国将通过省级司法协调机制与地方政府官员合作，加强这方面的努力。为此，将与开发署进行伙伴合作，招募 10 名国际工作人员，担任省级司法协调员，并部署到联阿援助团在全国各地的办事处。

62. 在联阿援助团、安全部队和政府之间，特别是在实地发挥协同增效作用至关重要。这就要求增加联阿援助团的关键工作人员。有必要扩大联阿援助团的军事顾问股的规模，至多部署 20 名军官，以提供这些情况所需的专家意见。还有必要扩大联阿援助团警务咨询股目前 4 人的编制，再增加 5 名警察顾问，并将顾问部署到联阿援助团所有区域办事处，为省级警察部门提供咨询意见。

十一. 任务

63. 联阿援助团的总任务是在正式完成“波恩进程”政治层面之后，于 2006 年与阿富汗政府协商后确定的，至今仍基本上是合理的，足够全面的并仍适合当前情况。因此，我建议将安全理事会第 1746（2007）号决议延长至 2008 年 3 月 23 日的这一任务再延长 12 个月，并进一步建议 A/60/712-S/2006/145 号文件第 51 到 59 段编列的、由联阿特派团执行的具体任务在未来 12 个月内保持不变。

64. 2007 年 9 月 23 日，在联大第六十二届会议召开期间，卡尔扎伊总统和我共同举行了一次协调和监察联合委员会成员高级别会议，以重申和加强阿富汗政府和国际社会之间的伙伴关系。这次会议重申，联合国将在领导国际社会努力的过程中发挥中心的、不偏不倚的作用，并重申有必要加强联阿援助团的协调能力。联阿援助团活动的指导原则是加强阿富汗领导层的能力，并加强在协助这一领导能力方面的国际一致性。为实现这一目标，在联阿援助团的现有任务范围内，应强调以下几点，以便指导联阿援助团的活动：

(a) **加强协调**：实现《阿富汗契约》的目标，仍是阿富汗政府和国际社会共同的中心任务。联阿援助团与阿富汗政府一道作为协调和监察联合委员会的联合主席，特别负责促进国际社会向阿富汗政府提供协调一致的援助，并恪守《契约》（附件二）编列的、向阿富汗提供援助要有成效的原则。尤其是，联阿援助团将敦促：(一) 在编定优先次序的阿富汗国家发展战略框架内并通过核心预算，包括协助阿富汗政府订立适当的信用工具，提高国际社会援助的程度；(二) 增加向政府援助协调股和协调和监察联合委员会提交的关于援助的报告。在国际社会尚存政策分歧的领域，联合国将通过与阿富汗有关当局密切合作，寻求解决这些分歧，以便为采取明确而有效的行动提供依据。

(b) **政治外联活动**：联阿援助团的任務要求该特派团“通过进行外联来进一步开展斡旋”。（安全理事会第 1746（2007）号决议第 4 段）这种外联活动包括两个广泛的概念。第一个是联阿援助团区域和省级办事处日常进行的、把阿富汗各

社区与其政府联系起来并促进执行《契约》的工作。在这一概念下开展的活动包括促进人权和法治，推动协调人道主义援助和发展优先事项，并把冤情诉求转递给政府有关官员。核准联阿援助团 2008 年预算中为其区域和省级办事处增加国际工作人员的员额，将提高援助团的外联能力。第二类活动源自认识到在阿富汗境内存在着反对政府的行动者，但其分歧可在《阿富汗宪法》框架内加以和解。联阿援助团将随时准备根据提出的请求，进行斡旋以促进此种和解。很明显，只有在阿富汗政府核可、充分尊重《阿富汗宪法》以及联合国安全理事会、特别是安理会第 1267（1999）号决议建立的制裁制度的情况下，才能开展这些活动。

(c) **国家以下各级的治理**：独立的地方治理局为加强国家以下各级的治理，并将其有效地与在喀布尔的各职能部委联系起来，规定了体制机制。在地方一级，实现负责任的治理和法治的前景尤其光明。联阿援助团将通过其区域办事处和加强后的省级办事处，支持努力改善地方一级的治理，特别是通过独立的地方治理局和地方一级有助于及时和可持续地产生和平益处的发展举措加以改善。

(d) **人道主义协调**：由于仍不安全，阿富汗境内仍有非常大的人道主义需求，相应地给联阿援助团人道主义协调作用造成了沉重负担。联阿援助团将继续发挥中心协调作用，按照人道主义原则采取人道主义行动，并加强政府在中央和地方一级的能力，使阿富汗政府能够越来越多地满足人道主义需求。联阿援助团尤其必须向国家和地方当局提供有效支持，以便帮助和保护境内流离失所者，为难民和境内流离失所者自愿、安全、有尊严和可持续回返创造有利条件。保护平民必须继续成为联阿援助团活动的中心要务。

(e) **选举**：阿富汗下一次选举与 2004 和 2005 年的选举有所不同，将由阿富汗独立的选举委员会实施和监督。不过，这将需要国际社会提供大量资金和技术支持。联阿援助团愿意在支持选举进程方面发挥作用，提供技术援助，协调所有提供援助的国际行动者，并输送专门用于支助阿富汗选举机构的国际资金。为发挥这一重要作用，可能还需要追加资源。

(f) **已加强的与国际安全援助部队的合作**：反政府分子又卷土重来，这就要求在包括规划和战略进程方面与国际安全援助部队继续合作。按照其现有任务，已加强了联阿援助团和安援部队之间合作的主要目标是：(一) 实时交换信息，以便对反抗政府的现状以及打击这种反政府力量的战略需求作出共同评估；(二) 确定需要由安援部队、援助界（包括非政府组织和省级重建队）、阿富汗政府、联阿援助团和联合国其他实体完成的任务，从而加强政府机构及其在全国各地的工作；(三) 确保所有这些实体的活动与阿富汗主导的发展和稳定进程相互支持。

十二. 意见

65. 2006 年，《阿富汗契约》发起与国际社会建立一个为期 5 年的伙伴关系，以改善阿富汗人民的生活。自此，已取得重大成就，国际社会支持的规模增大了。

与此同时，恐怖主义和叛乱也加剧了，阻碍了和平进程。国家建设和国际协调证明是富有挑战性的。协调和监察联合委员会第七次会议的与会者一致认为，为了巩固已取得的成就，面对今后的挑战，所有合作伙伴都需共同加紧努力，《阿富汗国家发展战略》仍然是这些努力的基础，尽管可能需要作些优先次序的安排，在阿富汗政府的领导下，克服执行中存在的障碍。

66. 为迎接安全挑战，稳定阿富汗局势，需要制订一个综合安全、施政、法治、人权及社会和经济发展的共同方针。政府、安援部队、联合国和国际社会之间建立的伙伴关系仍然是执行这一方针必不可少的，这一方针的目的是在阿富汗政府的领导下，在议会、民间社会和私营部门的支持下，实现《契约》的共同愿景。随着《阿富汗国家发展战略》进入执行阶段，需要就次序安排和执行机制确定新的重点。

67. 《阿富汗国家发展战略》的制订工作预计在 2008 年 3 月底之前完成。《发展战略》所面临的主要问题和风险包括政府是否有能力依照承诺提供减贫与增长融资机制所需的款项；是否有能力促使捐助者支助提供所需的资源；是否有能力加快建立其执行机制。我对法国提出 2008 年 6 月在巴黎主办会议表示欢迎。这次会议不仅要支持《发展战略》的最后敲定、启动、筹资和执行，而且要更广泛地审查《阿富汗契约》的执行情况。

68. 国家以下各级的施政是政府的主要优先事项，国际社会赞赏设立地方施政独立办公室，以便对本国和国际高度期望作出有效的反应。其成功与否将取决于持续的政治意愿及捐助者的支助。应特别关注涉及施政、警察改革、法治、非法武装团体解除武装及禁毒挑战的各种方案之间在地方一级建立协同作用。

69. 必须立即开展有关选民登记和下届选举规划的筹备工作。这需要阿富汗当局就选举日期作出决定并通过选举立法。国际社会需要开始筹集资金，支持这些重要的进程，尤其是选民登记工作必须在 2008 年夏天开始进行，以便在 2009 年举行选举。

国际警察协调局

70. 现由内政部领导的国际警察协调局在制定政策和协调方面正在发挥越来越大的作用。根据协调和监察联合委员会第七次会议的建议，国际警察协调局将监督对内政部体制发展以及拟定平衡执法和戡乱需要的警务远景的审查工作。没有法治，这一远景是不可能实现的。我欢迎国家司法方案的制定，并欣见该方案得到捐助者的支助。

71. 协调和监察联合委员会第七次会议最为积极的成果之一是商定了一项禁毒方针。目前将优先关注实现商定的实施计划，包括以省为基础的做法，并改组和改革禁毒信托基金，以加速付款。政府将需要拿出政治意愿，力求达到销毁 5 万公顷罂粟的商定目标，并采取措施，制裁那些与毒品贸易有联系的公职人员，判

定高级别贩运者和从事罂粟种植的大地主的罪行。在这方面迫切需要阿富汗政府采取果断行动。此外，会员国应该具体落实安全理事会第 1735（2006）号决议，其中要求在其制裁制度范围内确认贩毒分子。

72. 在此需要重申基于人权的方针对稳定与发展具有的核心作用。若要司法部切实发挥协调将人权纳入阿富汗国家发展战略进程并就此提出报告的主导机构的作用，阿富汗政府和国际社会就必须提供技术、财政和政治支持。

73. 联合国人权事务高级专员在 2007 年 11 月访问期间，着重强调了关于酷刑和任意拘留的指控。应该进一步推动因此而开展的建设性对话并允许进入原先不准进入的拘留设施，以确保按照国际标准，以透明的方式处理所有的拘留和审判。

74. 我要感谢我的特别代表汤姆·柯尼希斯在任职期间的辛勤工作和睿智。他将于 2007 年 12 月 31 日卸任。我正在认真努力，寻求一位能够得到阿富汗政府和国际社会充分信任的接班人。同时，我要感谢我的代理特别代表布·阿斯普隆德和援助团的所有成员，感谢他们的献身精神和坚韧不拔的态度。我还要感谢援助团的所有伙伴，包括联合国国家工作队以及其他人道主义机构、会员国和其他国际组织，感谢它们继续帮助联阿援助团的工作。
