



大会
第七十届会议
临时议程* 项目 39
阿富汗局势

安全理事会
第七十年

阿富汗局势及其对国际和平与安全的影响

秘书长关于阿富汗的报告

一. 引言

1. 本报告根据大会第 68/11 号决议和安全理事会第 2210(2015)号决议提交，其中要求我每三个月报告阿富汗境内的事态发展。
2. 本报告提供自 2015 年 6 月 10 日我的上份报告(A/69/929-S/2015/422)发表以来联合国在阿富汗活动的最新情况，包括重要的人道主义、发展和人权工作。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及区域和国际活动。

二. 相关的事态发展

3. 在本报告所述期间，有助于可能开展的和平与和解进程的积极事态发展(特别是阿富汗政府和塔利班之间举行直接会谈)，最终被宣布塔利班领导人穆罕默德·奥马尔毛拉死亡而导致的更不确定性所取代。特别选举改革委员会开始其工作并向阿什拉夫·加尼总统和阿卜杜拉·阿卜杜拉行政长官提交了初步的一揽子建议，同时政府加大力度进一步推进其经济改革议程并完成高级任命。然而，阿富汗仍然面临政治、安全和社会经济部门的交叉挑战，这对民众和该国的社会凝聚力构成威胁。冲突持续存在，强度和地域范围均有扩大，继续造成阿富汗平民的大量伤亡和流离失所，而阿富汗国家安全部队则力图打击叛乱团体破坏政府的作为。

* A/70/150。



A. 政治事态发展

4. 在有利于和平的积极事态发展情况下，阿富汗政府和塔利班的代表在巴基斯坦政府协助下于7月7日在巴基斯坦穆里举行了第一次正式直接会谈。中国和美利坚合众国作为观察员出席了会谈。阿富汗政府和塔利班的代表团讨论了关乎和平与和解的问题，并承诺作为持续性进程而再次会晤。穆里会谈是5月和6月不同的阿富汗官员和塔利班代表在其他国家举行的一系列非正式会议后举行的。穆里会谈受到广泛欢迎，但一些阿富汗政治利益攸关方的反应更为谨慎，同时对塔利班代表的意图及其代表整个运动的能力表示关切。随后，塔利班于6月15日以奥马尔毛拉的名义发表声明，强调伊斯兰教认为“政治努力与和平道路”是合法的，这在当时被视为该运动对和平进程的立场有所松动。

5. 然而，阿富汗政府于7月29日公开宣布，塔利班领导人奥马尔毛拉2013年4月死于巴基斯坦。第二天，一名塔利班代表证实奥马尔“死于疾病”，但没有提供更多细节，并宣布阿赫塔尔·穆罕默德·曼苏尔(自2010年以来担任奥马尔的副手)成为他的继任者。哈卡尼网络创始人Jalaluddin Haqqani的儿子Sirajuddin Haqqani以及塔利班的前首席大法官Haibatullah Akhunzada被宣布为曼苏尔的副手。由于这些情况的出现，政府和塔利班的使者定于7月31日在巴基斯坦举行的会晤被推迟，有待重新安排。曼苏尔毛拉作为塔利班新领导人于8月1日发布声明，首次公开发出信息，呼吁塔利班团结一致并继续圣战，同时将和平进程报告定性为敌人的宣传。不过，他并不排除未来和平会谈的可能性，以支持按照伊斯兰教法建立伊斯兰体系。

6. 在宣布奥马尔毛拉死亡后，塔利班领导层内出现裂痕，一些显赫的塔利班人物明显反对任命曼苏尔毛拉，特别是包括奥马尔毛拉的亲属和塔利班在卡塔尔的政治委员会负责人Sayed Tayyeb Agha，他后来辞职以表抗议。尽管出现这种反对，但大批塔利班成员对曼苏尔毛拉作为塔利班领导人表示效忠，基地组织领导人埃曼·扎瓦希里也在8月13日表示效忠。

7. 自我上次报告以来，政府又任命了两名高级官员。7月8日，国民议会下院确认了新的中央银行行长和两名最高法院提名人中的一位。确认的被提名人赛义德·优素福·哈利姆于7月27日宣誓就任首席大法官。第二名最高法院的候选人为最高法院首位女性被提名人，遭到否决。7月4日，国民议会下院还否决了政府提名的国防部长被提名人Mohammad Masoom Stanikzai。后者于5月23日被任命为代理部长，并继续以这一身份开展工作。其他尚待填补并需要由下议院确认的重要职位包括司法部长和两名最高法院法官。国民议会于7月22日休会放暑假，将于9月6日重新开会。在本报告所述期间又有11名省长获任命，总共为2015年34个省长任命中的23个，其中包括两名妇女。

8. 6月19日，总统办公厅宣布，国民议会下院将继续工作至下一届议会选举。按照《宪法》，下院的任期本将于6月22日届满。独立选举委员会在与加尼总统

会晤时，提出 2016 年 5 月或 9 月两个举行下议院和县议会选举的可能日期，但至今尚未宣布。由于没有确定明确的选举日期，而且如我在前次报告中所详述的那样，对阿富汗选举管理机构的国际供资缩减，独立选举委员会将其工作人员从 911 人减到 504 人，并通过财政部而为保持核心能力提供了资金。政府正在考虑对独立选举投诉委员会人员配置和供资方面的可能变动。

9. 按照加尼总统和阿卜杜拉行政首长在 9 月 21 日关于组建一个民族团结政府的协议中所商定的那样，在选举改革问题上取得了一些进展。在总统和行政首长就特别选举改革委员会的组成、主席职位和活动模式达成协议后，7 月 16 日经总统法令而重新设立了该委员会。委员会由 14 名成员组成，任期 3 个月并可延续，负责就选举改革问题向政府提出建议。我的副特别代表 Tadamichi Yamamoto 代表联合国担任委员会无表决权成员，以顾问身份出席会议。

10. 8 月 30 日，特别选举改革委员会向行政首长阿卜杜拉提交了一揽子初步建议，重点是今后选举的改革。经过为期五周的密集审议，委员会建议修改阿富汗的选举制度和更改选举管理机构，并废止所有现存选民登记卡和编制全国选民名单。委员会在其工作过程中，在喀布尔和主要省会开展了广泛的协商进程，会见广泛的利益攸关方，包括政党、知名政治人物、省当局、民间社会、宗教领袖及着手解决阿富汗选举问题的国际组织。联合国根据国际最佳做法向委员会提供了专家咨询，并促成了委员会的一些外部协商，包括进行省级访问。

11. 按照加尼总统 4 月 23 日给内阁的指示，除国防部外的各部委和行政部门机构在本报告所述期间提出了百日战略。这些战略共同反映出政府的改革议程，其中许多是公开提出的，以表明政府致力于透明度和问责制。6 月 28 日，总统改革和善治问题特别代表 Ahmad Zia Masoud 介绍了他关于拟议的行政改革的报告并提出促进反腐败、政治参与和公务员制度领域的能力建设的建议。

12. 然而，民族团结政府在成立近一年后，面临着相当大的国内政治压力，而困难的安全和经济局势使之雪上加霜。批评现任政府者包括前总统哈米德·卡尔扎伊、其若干同僚及一些圣战领导人，他们都表示不同意加尼总统与巴基斯坦的联系，特别是阿富汗国家安全局和巴基斯坦三军情报局之间据称在 5 月签订的一项谅解备忘录。7 月 14 日，加尼总统会晤了前总统，探讨今后合作的理由。

13. 联合国阿富汗援助团(联阿援助团)在巴格兰省、巴米扬省、戴孔迪省和昆都士省启动了四项举措，其重点是促进具有包容性的阿富汗自主和主导的对话。这些举措的重点是与当地的乌理玛互动协作并由此拟订支持后者在当地调解工作和解决冲突机制中的作用的建议，以消除冲突的驱动因素。参与每项举措的乌理玛呼吁政府加强地方和国家一级和解工作之间的联系。7 月 15 日，阿富汗人民和平对话这一由联阿援助团支持的民间社会倡议的参加者欢迎政府官员与塔利班

代表之间的对话，并呼吁停止敌对行动，采取切实步骤，以减少冲突对平民的影响。他们还请各方在所有谈判中考虑包括妇女和青年人在内的民众的需要。

B. 安全

14. 在本报告所述期间，事件数目保持相对稳定，但总数与 2014 年同期相比下降了 4.6%。然而，持续冲突的强度和地理范围扩大。此外，在证实塔利班领导人奥马尔毛拉死亡之后喀布尔非常引人注目的事件有明显增加，关于几个地区的反政府分子自相残杀的报告也明显增加。

15. 联合国继续监测涉及民间行为体的工作、流动性和安全并有可能影响交付已获授权活动和方案的与安全有关的事件。5 月 1 日至 7 月 31 日，联合国记录了该国各地 6 096 起与安全有关的事件。这比 2014 年包括第二轮总统选举的同一时期减少了 4.6%，与 2013 年同期记录相同。在地理上，冲突的蔓延主要集中在昆都士省、巴达赫尚省和巴德吉斯省东北部地区，法利亚布省西北部，楠格哈尔省东南地区和包括赫尔曼德省的南部。据报，大多数事件发生在该国南部和东部地区；而在本报告所述期间，坎大哈省、楠格哈尔省、加兹尼省、赫尔曼德省和库纳尔省占有安全事件的 44.5%。在斋月期间和其后的开斋节庆典期间，安全事件的数量是自 2003 年以来圣月期间的第二高记录，反映出尽管阿富汗宗教和政治领袖以及联合国呼吁反政府分子结束暴力，但没有如往年一样出现暴力显著减少。

16. 本报告所述期间值得注意的是，反政府分子协力夺取并占据若干省的行政区中心。这些行动致使其夺取了 7 个行政区中心，大大多于往年，其中 5 个随后被阿富汗国家安全部队夺回。然而，反政府分子长时间控制了他们夺取的若干中心，使其得以获得重大的宣传和物质收益。在本报告所述期间，阿富汗安全部队在各争夺地区开展了一系列反攻和清剿行动。这包括 5 月在楠格哈尔省似乎促成贾拉拉巴德市周围事件减少的大规模行动，以及 8 月份针对该省关键地区的更多行动。同一期间在赫尔曼德省、古尔省和法利亚布省也采取了进一步行动。虽然阿富汗安全部队仍然控制着全国绝大多数行政区中心，但反政府分子和其他非法武装团体继续在很多农村地区恐吓民众。

17. 尽管这些袭击表明反政府分子意图取得领土，特别是在更为偏远的农村地区，但阿富汗安全部队的能力在很大程度上阻止了其巩固任何重大领土收获的行动，而且没有省会落入叛乱分子手中。但是，阿富汗安全部队继续面临的挑战包括如何加强或补给在偏远地区的部队。对阿富汗安全部队是否有能力抗击反政府分子的关切，导致特别是前圣战领导人呼吁建立亲政府的民兵团体或所谓的地方防卫力量。自 5 月份以来，联阿援助团收到的这类报告大幅增加，报告指出正在北部、西部和南部地区建立或加强亲政府的民兵团体。

18. 总体而言，事件出现的趋势保持不变，武装冲突占安全事件的大多数(53%)，其次是简易爆炸装置(26%)。反政府分子企图借助恐惧和恐吓而施加影响，致使

定点击杀数量居高不下。在 5 月 1 日至 7 月 31 日这段报告所述期间，发生了 291 起刺杀或未遂刺杀事件，比 2014 年同期增加了 11.4%。反政府分子还继续在该国首都和各省会实施高调的袭击。尽管这些袭击表面上是针对政府部队和国际部队的，但首当其冲的仍然是平民。报告所述期间第一阶段的重大的袭击事件包括 6 月 22 日对国民议会的攻击和 6 月 30 日、7 月 7 日和 8 月 22 日在喀布尔对国际军事车队的袭击，以及在以下各省会对阿富汗军队和政府目标的自杀式袭击：坎大哈省(5 月 25 日)、贾拉拉巴德省(5 月 31 日)、拉什卡尔加省(6 月 30 日)和霍斯特省地区(7 月 12 日)。在宣布塔利班领导人奥马尔毛拉死亡后，8 月 7 至 10 日喀布尔市经历了一连串的袭击，包括在阿富汗国民军基地附近、警察学院、国际军事基地和喀布尔国际机场的自杀式袭击，致使逾 55 人死亡，330 多人受伤。

19. 在这一期间，关于伊拉克和黎凡特伊斯兰国与其同塔利班有关联组织之间反叛分子内部的暴力的报告大幅增加。据报，最重大的冲突发生在楠格哈尔省，据报 5 月至 7 月期间在那里发生 48 起事件，造成双方重大人员伤亡和当地人口的流离失所。这些冲突的核心据称是争夺意识形态权威以及对有利可图的跨界走私路线的财政控制。据报，国际部队的空袭在该省打死了几名当地伊斯兰国和黎凡特高级人物。5 月在法拉省也发生类似的冲突，但规模小很多。大多数所谓与伊黎伊斯兰国有关联的战斗人员似乎来自心怀不满的阿富汗塔利班、巴基斯坦塔利班运动或乌兹别克斯坦伊斯兰运动等以前与基地组织有关联的团体的前成员。在本报告所述期间，伊黎伊斯兰国及其塔利班附属团体之间的激烈对抗体现为双方在这段针对彼此的宣传和暴力报复。

20. 在本报告所述期间，根据记录共发生 26 起直接或间接针对联合国的安全事件。大多数事件针对联合国本国工作人员，其中包括犯罪行为和恐吓。此外，在巴尔赫省(5 月 2 日)和帕克蒂亚省(7 月 13 日)，两个道路任务组受到袭击。遗憾的是，在最后一次事件中，一名护送联合国道路任务组的阿富汗外交保护局官员被打死，另外三人受伤，因为他们的汽车被遥控简易爆炸装置击中。据报告，没有造成联合国人员伤亡或资产损坏。

C. 区域合作

21. 在本报告所述期间，阿富汗政府始终继续与区域伙伴互动协作。行政首长阿卜杜拉参加了 6 月 9 日和 10 日在杜尚别举行的关于 2005-2015 “生命之水” 国际行动十年实施情况的高级别国际会议，强调阿富汗愿意就区域水问题进行建设性合作。在会议间隙的双边会晤中，包括在与塔吉克斯坦总统埃莫马利·拉赫蒙和总理库维尔·拉苏左达及秘书长的会晤中，他谈到了安全问题和经济连通性。7 月 14 日，加尼总统对伊朗伊斯兰共和国和欧洲三国/欧盟+3 之间签署《联合全面行动计划》表示欢迎，视之为加强区域和平、稳定与经济合作的契机。阿富汗主办了 9 月 4 日将在喀布尔举行的阿富汗问题区域经济合作会议第六次高级别部长级会议的两次筹备会议。

22. 本报告所述期间，既有加强阿富汗与巴基斯坦之间关系的努力，又持续存在双边关系面对的挑战。在6月初，据称是加尼总统给巴基斯坦当局的一封信被泄露给新闻界，其提出了一些关于巴基斯坦防止塔利班行动和支持和平进程的要求。边界沿线新的安全事件加剧了紧张局势，其中许多涉及跨境间接瞄准射击，这促使两国提出正式抗议。阿富汗和巴基斯坦领导人仍然继续推动建设性接触，特别是推进和平进程。巴基斯坦以阿富汗政府和塔利班之间正式会谈的促成者身份出现，帮助在穆里会谈成功举行后使双方关系在7月份有所改善。然而，在喀布尔发生上述致命袭击时，恰逢8月初出现了塔利班新的领导人，致使加尼总统对巴基斯坦公开表示批评，并呼吁巴基斯坦立即对塔利班采取行动，尤其是防止塔利班利用其领土筹备行动。面对阿富汗境内对巴基斯坦的负面情绪日益增长，加尼总统于8月13日派高级别代表团访问伊斯兰堡，与巴基斯坦对应人员讨论如何加强安全合作。巴基斯坦谴责了这种袭击并表示慰问，强调它致力于共同努力以解决恐怖主义问题。它还寻求阿富汗政府的合作，以避免公开谴责巴基斯坦。

23. 中亚各国和俄罗斯联邦继续对来自阿富汗的暴力极端主义的蔓延表示关切。在6月4日于莫斯科举行的以“上海合作组织区域安全与稳定”为主题的高级别会议上，与会者表示支持阿富汗建立一个和平、稳定和繁荣的国家的努力。在7月9日和10日于俄罗斯联邦乌法举行的上海合作组织国家元首理事会会议上，加尼总统呼吁加强区域合作以应付共同的安全挑战，强调恐怖分子正利用阿富汗领土来破坏该区域的稳定。中国国家主席习近平响应加尼总统的呼吁，而阿富汗的邻国宣布它们将加固其与该国的边界。

24. 在巴基斯坦总理纳瓦兹·谢里夫于5月下旬及印度总理纳伦德拉·莫迪于7月初分别访问中亚后，加强影响到阿富汗的南北能源连通性的区域努力获得了动力。两位领导人及其对话者承诺加快区域能源项目。莫迪总理和土库曼斯坦总统库尔班古力·别尔德穆哈梅多夫保证加快土库曼斯坦-阿富汗-巴基斯坦-印度的天然气管道工程。巴基斯坦总理、塔吉克斯坦总统埃莫马利·拉赫蒙和吉尔吉斯斯坦总统阿尔马兹别克·阿坦巴耶夫也表示致力于快速实施中亚-南亚 CASA-1000 水力发电项目。8月7日，指导委员会选定土库曼斯坦国家天然气公司 Turkmengaz 为该集团的牵头方，以实施和运行该管道项目。

三. 人权

25. 2015年8月5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，报告所述期为2015年1月1日至6月30日。联阿援助团的记录显示有4921名平民伤亡(1592人死亡、3329人受伤)，平民伤亡总数比2014年同期增加1%。绝大多数平民伤亡(90%)是地面交战、简易爆炸装置、复合式和自杀式袭击以及定点击杀所致。在平民伤亡总数中，反政府分子仍然造成了最大比例的伤亡(70%)，亲政府部队则对16%的伤亡负有责任(15%是阿富汗安全部队和亲政府团体所为，

1%是国际军事部队所为), 10%无法归责于具体方面, 主要源于地面交战的交火事件。4%的平民伤亡是战争遗留爆炸物造成的。地面交战仍是导致平民伤亡的主要原因, 其次是简易爆炸装置, 但与 2014 年同期相比, 上述两个因素导致的平民伤亡分别降低了 19%和 21%。平民伤亡总数增加 1%的原因是复合式和自杀式袭击造成的平民伤亡增加了 78%以及定点击杀造成的平民伤亡增加了 57%。报告指出, 亲政府部队所致平民伤亡比 2014 年同期增加 60%, 共造成 796 名平民伤亡(234 名平民死亡、562 人受伤); 报告建议制定和实施关于减轻和防止平民伤亡的国家一级政策。报告还建议反政府分子和亲政府部队停止将学校、医院和诊所用于军事目的。8 月 11 日, 阿富汗独立人权委员会发布了 1393 太阳年(2014 年 3 月 20 日至 2015 年 3 月 19 日)阿富汗人权状况年度报告, 其中载列的平民伤亡趋势和统计数据与 2014 年联阿援助团关于武装冲突中平民伤亡的年度报告大致相符。

26. 2015 年 5 月 1 日至 7 月 31 日, 联阿援助团记录了 2 985 名平民伤亡(934 人死亡、2 051 人受伤), 比 2014 年同期减少 13%。这一期间伤亡减少可能源自以下事实: 联阿援助团在 2014 年同期记录的与攻击选举进程有关的平民伤亡人数激增, 特别是在 2014 年 6 月 14 日举行的第二轮总统选举期间。在本报告所述期间, 69%的平民伤亡是反政府分子造成的, 18%是亲政府部队造成的(16%是阿富汗国家安全部队所为、1%是亲政府民兵所为、另外 1%是国际军事部队所为), 10%是亲政府部队与反政府分子之间混战交火造成的。3%的平民伤亡无法归责, 主要与战争遗留爆炸物有关。地面交战仍是导致平民伤亡的主要原因, 造成了 985 名平民伤亡(262 人死亡、723 人受伤), 其次是简易爆炸装置。

27. 联阿援助团注意到对塔利班和其他反政府分子在整个报告所述期间继续在平民居住区进行自杀式和复合式袭击的关切。5 月 25 日, 塔利班在扎布尔省议会大楼外引爆自杀式车载简易爆炸装置, 造成包括 30 名妇女和 2 名儿童在内的 79 名平民受伤。6 月 30 日, 塔利班在赫尔曼德省拉什卡尔加市对阿富汗国家警察发动复合式袭击。袭击者杀害了 5 名平民并造成另外 62 人受伤。8 月 7 日的 3 次袭击造成 355 名平民伤亡(42 人死亡、313 人受伤), 这是自联阿援助团 2009 年开始系统记录平民伤亡人数以来的最高单日记录。在其中一次袭击中, 一枚自杀式车载简易爆炸装置在喀布尔市 Shah Shahid 地区被引爆, 造成 15 名平民死亡和另外 283 人受伤。塔利班声称对上述每一起袭击负责, 但发表了声明, 明确否认对 Shah Shahid 地区实施了袭击。

28. 2015 年 5 月 1 日至 7 月 31 日, 联合国领导的国家监测和报告工作队记录并核对了造成 785 名儿童伤亡的 379 起事件, 其中 220 名儿童死亡, 565 名儿童受伤。地面交战造成了至少 391 名儿童死伤; 为主要的死亡原因, 占儿童伤亡总数的 49.8%。反政府分子使用简易爆炸装置的事件造成 180 名儿童伤亡(22.9%)。总体而言, 在儿童伤亡总数中, 反政府分子造成 365 人伤亡(46.5%), 亲政府部队造

成 203 人伤亡(26%)。根据对本年度迄今为止情况的评估, 2015 年记录的儿童伤亡人数有所增加, 其中 4 月 1 日至 6 月 30 日经核实的伤亡人数是 2009 年在阿富汗设立监测和报告机制以来的最高记录。此外, 与此前 3 个月相比, 这段时期对学校和相关人员的袭击显著增加, 事件数目从 15 起增至 52 起, 其中 40 起得到核实, 33 起由反政府分子所造成。在本报告所述期间, 收到了关于武装部队招募儿童的报告, 其中有 5 起经核实的事件, 3 起是塔利班所为, 2 起是阿富汗安全部队所为。

29. 6 月 30 日, 加尼总统推出了《2015-2022 年阿富汗执行联合国安全理事会关于妇女与和平与安全的第 1325(2000)号决议的国家行动计划》。该国家行动计划载列阿富汗政府承诺提高妇女在安理会第 1325(2000)号决议所述四个支柱(参与、保护、防止和救济与恢复)方面的作用的战略干预措施。启动上述计划标志着联合国支持的为时一年的协商和技术进程取得了最终成果, 即建立一个确保妇女参与国家和国家以下各级的当前和平进程的框架。6 月 16 日, 联合国发起了“男性促进女性权利”全球运动, 并在“勇敢的男人为女性的后盾”口号下在喀布尔举行了一次高级别会议。男性主题发言者重点指出男子需要支持性别平等和增强妇女权能, 并表示虽然自 2001 年以来在性别平等方面取得了进展, 但其仍是一项重大挑战。6 月 1 日, 妇女事务部推出了百日计划, 其中包括获取联合国技术支助。该计划的主要内容包括启动《消除暴力侵害妇女行为国家战略》和《妇女经济安全和权利战略》以及修订《阿富汗国家妇女行动计划》(2008-2018 年)的各项指标。

30. 在 3 月 19 日对在喀布尔合谋杀害一名 27 岁妇女的人员进行了裁决和判决之后, 检察官以及所有被定罪人随后向喀布尔上诉法院提出了上诉。6 月 30 日, 上诉法院作出裁决, 维持所有判决, 但取消对 1 名平民和 2 名警察的定罪。上诉法院还维持所有刑期, 但以长期监禁取代了对 4 名被告的死刑判决。所有当事方均向最高法院提出了进一步上诉。

31. 5 月 4 日, 阿富汗政府根据《关于消除酷刑的国家行动计划》成立了一个执行工作委员会, 成员包括相关政府机构高级官员、阿富汗独立人权委员会以及 1 名民间社会代表。6 月 25 日, 国家安全局发布了重申禁止酷刑的命令, 特别严禁在审讯期间利用酷刑获取供词。

四. 喀布尔进程的实施和发展援助的协调

32. 9 月 5 日, 阿富汗政府根据伦敦会议的商定意见, 在喀布尔主办了以政府改革议程为中心的高级官员会议。在此前的 5 月 21 日国际联络小组会议上, 与会者一致认为, 高级官员会议应重申发展伙伴关系原则, 包括相互问责, 并提出一项载列政府改革议程的更新相互问责框架。关于更新框架的工作仍在与其他的政府主导进程同步进行, 包括编写一份关于目前改革进展情况的报告、整合国家优

先方案、公开介绍行政部门各部委和机关的百日计划以及对政府公共财政管理改革办法进行技术审查。

33. 阿富汗政府继续通过由工作人员监测的方案执行 6 月 2 日与国际货币基金组织(基金组织)商定的经济改革措施。这些措施包括旨在改进银行部门业绩和国内收入的结构性和措施。财政部正在牵头采取措施以改善国内收入业绩,并称在本财政年度的头六个月内收到约 8.29 亿美元的国内收入,比前一年增加了 9.9%。7 月 13 日,加尼总统在中央银行行长就职仪式上还重申中央银行的独立性。阿富汗政府和基金组织计划在本财政年度下半年对由工作人员监测的方案进行第一次审查,预计其间将评估进展情况。

34. 在本报告所述期间,财政部和经济部以及独立地方治理局与国家以下各级职能部委共同采取了进一步措施,以落实阿富汗政府关于下放 40%的发展预算的改革议程承诺。各个机构拟订了实施更具参与性和分散性的发展规划以及预算编制办法的政策建议草案,并将提交内阁审议。6 月 27 日,独立地方治理局提交了百日计划,提出优先向国家以下一级下放权力和资源。

35. 阿富汗政府继续努力促进法治和消除腐败。7 月 27 日,最高法院首席大法官在获加尼总统的任命后,开始着手进行一系列改革。首席大法官领导的初步讨论聚焦于优先开展下列改革:提高法院裁决和行动的透明度;加强反腐败措施;改进司法救助;增加司法官员的培训;加强司法机构独立性。在本报告所述期间,总检察长办公室继续着力起诉致使喀布尔银行倒闭的人员。6 月 25 日,总检察长办公室宣布逮捕喀布尔银行清算团队的两名成员,7 月 6 日,对另外 155 人执行了冻结资产措施并实施旅行禁令,7 月 27 日,两名企图逃离阿富汗的喀布尔银行债务人在机场被捕。6 月和 8 月,独立联合反腐败监测和评价委员会发布了 3 份“易受腐败性”评估报告,内容涉及冲突中烈士和伤残人员津贴支付系统、与《消除暴力侵害妇女行为法》有关的调查程序以及司法系统正式文件的登记。6 月 1 日至 5 日,阿富汗反腐败专家和两个审查国召开了一次联席会议,对阿富汗执行《联合国反腐败公约》情况进行一次强制性审查。

36. 在本报告所述期间,内政部成立了国际合作总局,最终将国际警察协调局秘书处移交给内政部。这是阿富汗政府努力确保警察机制发展自主权以及协调国际合作伙伴供资的重要步骤。此外,随着内政部于 2014 年 12 月 9 日将女警委员会采纳为国家战略方针,设立委员会的工作继续取得进展,在本报告所述期间已设立 23 个委员会。截至 8 月 20 日,有 75 个女警委员会,其中 45 个设在内政部各局和喀布尔各警区,另外 30 个设在各省。

37. 6 月 30 日,内政部批准将与联合国开发计划署合办的阿富汗法律和秩序信托基金延长 18 个月。根据加尼总统的政策指导,该项目将支持内政部的能力建设。

信托基金将向财政部拨款约 8.43 亿美元，用于 150 000 多名警察的薪金，并拨款 3 800 万美元，用于为更广泛的安全和司法改革提供能力建设和相关支助。

五. 人道主义援助

38. 在本报告所述期间，政府部队与非国家武装行为体之间的持续冲突导致大量民众流离失所，并对平民造成日益严重的影响。冲突继续从阿富汗南部和东南部蔓延至北部，对人道主义行为体的援助工作形成挑战，特别是许多冲突中流离失所者处于人道主义机构认为因持续敌对行动而无法进入的地区。

39. 在几乎所有区域，冲突导致的流离失所人数继续大幅增加，其诱因为非国家武装行为体以及阿富汗国家安全部队的反攻。截至 2015 年 6 月 30 日，据境内流离失所者工作队报告，2015 年期间有 103 000 人在冲突中流离失所。这比 2014 年同期增加了 77%。昆都士省记录的流离失所者人数最多，达到 37 523 人。塔利班与宣布效忠伊黎伊斯兰国的其他团伙之间在阿富汗东部的冲突也是造成流离失所的原因。5 月 1 日至 6 月 30 日，联合国及其人道主义伙伴向约 259 160 名冲突中流离失所者提供了约 3 634 公吨的粮食援助。联合国已开始为冬季援助冲突中流离失所者进行筹备。

40. 5 月 15 日至 7 月 31 日，34 个省中的 25 个受到极端天气影响，包括冰雪融化、河岸侵蚀和暴雨造成的洪灾。据报共有 19 人死亡、13 人受伤、1 200 座房屋被毁和 1 400 座房屋受损。共有 18 160 人受到这些自然灾害事件的影响，包括多达 6 100 人被迫离开家园，这些人得到了阿富汗国家灾害管理局和人道主义机构的援助。2015 年 5 月和 6 月，联合国向该国各地 16 135 名受自然灾害影响的民众提供了 425 公吨粮食。

41. 阿富汗南部和东部以及东南部和西部地区的消除小儿麻痹症工作仍然面临挑战。5 月至 8 月初，联合国和其他小儿麻痹症问题利益攸关方就坎大哈省暂停疫苗接种运动与非国家武装行为体代表进行了会晤。这项禁令实际使 523 000 多名五岁以下儿童无法接种小儿麻痹症疫苗。经过谈判，8 月 23 日达成了在坎大哈省恢复小儿麻痹症疫苗接种运动的协议。自上次报告以来，阿富汗境内确诊了 7 例新的小儿麻痹症病例，使 2015 年的病例总数增加到 8 例。西部的法拉省和赫拉特省确诊了 5 例新病例，与坎大哈省流行的小儿麻痹症病毒菌株有基因联系。5 月 1 日至 8 月中旬，进行了两轮全国免疫日活动和三轮国家以下各级免疫日活动。全国免疫日活动的目标是为约 900 万名儿童接种疫苗。

42. 8 月 21 日，在喀布尔与阿富汗、巴基斯坦和联合国难民事务高级专员公署(难民署)举行了三方委员会会议；8 月 17 日，与阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和难民署举行了会议。在这些会议上，继续推进自愿、安全、有尊严和逐步遣返阿富汗难民的规划进程，并继续对巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国境内难民进行管理。6

月 16 日，在喀布尔成立了解决阿富汗难民问题战略之友小组，其成员包括捐助者、发展利益攸关方、联合国各机构、非政府组织以及阿富汗、巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国政府的代表。最近对解决阿富汗难民问题战略国家组合进行了修改，其中有多机构的一系列重返社会和发展项目。国家组合包括用于执行战略的项目、活动和所需资金。6 月 22 日，加尼总统担任主席的移徙问题高级委员会举行了第一次会议。会议商定，部长理事会小组委员会将负责通过相关职能部委执行政策决定。联阿援助团、难民署和国际移徙组织(移徙组织)将为委员会秘书处提供支助。

43. 2015 年的前 6 个月期间，伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦境内自发回返或被驱逐的无证阿富汗人的人数有所增加。根据边界过境点的记录，2015 年的前 6 个月期间，有 91 458 人从巴基斯坦返回阿富汗，而 2014 年同期为 21 866 人。2015 年上半年，有 243 107 人从伊朗伊斯兰共和国自发返回或被驱逐，而 2014 年同期为 220 564 人。从巴基斯坦回返的人数比 2014 年同期增加了 418%。大多数从巴基斯坦回返的阿富汗人已在阿富汗境外渡过 15 至 25 年。通过难民署自愿遣返方案安排回返的速度大幅提升，2015 年 1 月 1 日至 6 月 30 日遣返了 43 695 人(大多来自巴基斯坦)，而 2014 年同期为 9 364 人。回返者监测反馈情况继续令人关切关于巴基斯坦强迫难民回返的指控。

44. 联合国及其合作伙伴继续应对在北瓦济里斯坦军事行动后从巴基斯坦越境进入阿富汗东南部的 217 000 名难民的需求。鉴于难民修建过渡性住所以及难民家庭在协商中表示预计将在两至三年内回返，预计 2015 年不会有大规模的难民回返。由于资金有限，应对行动仍存在巨大缺口，特别是在粮食物品方面，难民因此目前领取标准口粮的约 30%。

45. 1 月 1 日至 7 月 31 日，涉及与人道主义相关的人员、资产和设施以及侵犯保健设施的安全事件数量比 2014 年同期有所减少，记录显示为 140 起。这些事件包括 9 名援助人员于 6 月 2 日在巴尔赫省遇害以及 5 名本国和 2 名国际非政府组织工作人员于 5 月 13 日在喀布尔遇害。此外，2015 年的前 7 个月期间，28 名援助人员受伤，90 人被绑架。7 月 2 日，安全部队突袭了位于昆都士的一家由非政府组织支助的医院，并据称在搜查被举报在医院接受治疗的一名涉嫌叛乱分子时恐吓医务人员，这家医院此后临时关闭。

46. 据财务支出核实处称，截至 6 月 30 日，人道主义资金总额达到 1.97 亿美元，其中 1.243 亿美元被指定用于人道主义应急计划内活动，7 270 万美元用于其他供资(如国际红十字与红新月运动)。2015 年人道主义应急计划的年中审查结果中载列了 4.17 亿美元的订正所需资金，根据难民和回返者的更多需求，在 4.05 亿美元基础上有所增加。此外，人道主义群组系统正在根据现有战略调整资源，以应对冲突中流离失所者人数的显著增加以及最关键的挽救生命需求。7 月初，紧急救济协调员通过中央应急基金内资金不足的紧急窗口向阿富汗划拨 800 万美元。

这笔资金正在优先用于帮助满足冲突中的新增流离失所者的迫切需求以及 2014 年因资金不足而未满足的流离失所者需求。

六. 禁毒

47. 6 月 23 日，禁毒部与联合国协作启动阿富汗毒品报告系统。禁毒部将此系统视为其在禁毒工作中发挥领导和协调作用的关键组成部分，因为这一系统整合了参与相关禁毒举措的所有职能部委和国际合作伙伴提供的经核实的信息。因此，这一系统将提供关于阿富汗境内与毒品相关的所有现有指标的最新数据，包括铲除、种植、毒品价格、治疗能力、刑期、替代生计和缉获情况，以引导趋势分析、政策制定和评价。

48. 经核实，在 2015 年的鸦片年度种植期结束时，利用省长领导的管控方案铲除了 12 个省内共计 3 760 公顷罂粟作物，与 2014 年在此倡议下铲除的 2 692 公顷核实数相比，增长了 40%。自 5 月以来，有 2 人在铲除行动中受伤。与 2014 年铲除期相比，安全事件总数减少，其原因是禁毒部与国防部和内政部之间加强了协调工作，得以在军事行动附近开展铲除行动，从而降低了对铲除行动的抵抗。

49. 5 月 10 日至 8 月 12 日，阿富汗执法当局开展了 735 次禁毒行动，结果缉获了约 16 161 公斤毒品，低于 2014 年同期的收缴量。缉获的毒品包括 1 911 公斤海洛因、8 142 公斤鸦片、6 104 公斤印度大麻和 4 公斤甲基苯丙胺。此外，缉获了 372 公斤固态前体化学品和 74 升液态前体化学品。禁毒行动还逮捕了 777 名嫌疑人并缉获 149 部车辆和 59 件武器，但仍发生了 2 名安全部队人员在行动中身亡的安全事件。阿富汗各国际机场继续截获大量毒品，执法当局报告在本报告所述期间共计开展 25 次缉毒行动，缉获总量为 25 公斤的毒品。

七. 特派团支助

50. 联阿援助团继续审查和调整业务资源，以便在全国各地开展已获授权的活动。在整个报告所述期间，仍在继续筹备推出下阶段“团结”企业资源规划项目。经与科威特联合支助办事处密切协商，作为筹备工作的组成部分，对工作人员开展了培训和能力建设活动。

八. 意见

51. 过去三个月中，政府继续着力应对越来越多的政治、经济和安全挑战。我欢迎民族团结政府决心改进问责制并消除腐败，这将是建立财政可持续性和通往公平经济增长的长期道路。实施阿富汗问题伦敦会议上阐述的改革议程的措施已开始执行，政府则报告改革税收和采购、加强反腐败措施、合理调整政府的薪资及

改善投资环境工作取得的进展。政府正在制定改革和发展计划以支持其自力更生和增长的目标，包括更新相互问责框架，以综合这些重点处理涉及举行下一次发展问题部长级会议的优先事项计划的主要特点。随着政府推进其议程，领导层必须与私营部门和民间社会合作，确保在这一改革进程中，其所有公民、特别是最弱势群体的权利和需要得到保护和顾及。我欢迎最近举行的高级官员会议，这为政府及其国际支持者提供了一个平台，用以再次承诺采用共同商定的基准并推动更有效地利用援助。

52. 特别选举改革委员会开始工作，是履行加尼总统和阿卜杜拉行政首长 2014 年 9 月作出的组建政府并进一步改进阿富汗选举进程和提高公众信心的承诺的又一关键步骤。委员会成员正加紧努力，本着合作的精神应对若干选举挑战。

53. 然而，一些阿富汗知名人士已公开对政府所走的道路表示关切。政府内部及与其他政治权力掮客的政治分歧继续对政府及时决策和执行有效改革的能力形成挑战。但是，我感到欣慰的是，各方为了国家的利益而努力推动更建设性的互动协作。我敦促所有政治领导人超越个人分歧，本着民族团结的精神应对这些共同的挑战。

54. 这种建设性的办法是必由之路，因为该国境内冲突的激烈程度没有减弱的迹象，反而安全环境已变得更加脆弱和不稳。包括伊黎伊斯兰国和塔利班在内的反政府团体之间的冲突，以及关于塔利班运动内领导人之间的紧张关系的不断报告，给预测冲突趋势带来更大的挑战。与此同时，冲突继续在该国北部省份扩大，在喀布尔发生了一系列袭击事件。在这种环境下，阿富汗安全部队面对持续的压力而在服役中展现出勇气和恢复力。尽管阿富汗安全部队面临各种挑战，令我感到关切的却是越来越多地呼吁为恢复安全而重建和加强亲政府民兵以及此一做法的迹象。虽然可以理解的是，当地社区有意于支持安全部队，但不直接对国家负责的武装团体对该国的安全构成长期挑战。我敦促政府继续将工作重点放在建设国家安全部队的的能力上，使其为所有阿富汗人服务和对其负责，并赢得其充分支持。

55. 我深感关切的是，在经过整个神圣斋月中一段时间的持续冲突后，冲突仍不断影响着普通阿富汗人。尤其是在城市地区，叛乱袭击给平民造成的影响继续违背反政府分子关于保护平民的公开保证。同我 7 月 14 日的论述一样，在霍斯特地区、巴格兰省和喀布尔发生了一系列袭击后，这种在公共场所发生的受害者主要是平民的可憎袭击是没有任何理由的。8 月 7 日在喀布尔发生的令人震惊的袭击，造成人们最近的记忆中该市最高伤亡人数，自然引起公众的极大愤怒。

56. 冲突还继续妨碍人道主义行为体提供援助的工作。当务之急是所有受冲突影响者能够获得人道主义援助，援助人员能不受阻碍地开展的工作，而不必担心受到暴力攻击。我再次提醒冲突各方，采取军事行动时必须尊重国际人权和人道主义法，并敦促在这方面的全面遵守。

57. 与冲突有关的境内流离失所和难民回返的同时增加，带来日益沉重的人道主义和社会经济挑战。政府及其国内和国际伙伴正着力于掌控遣返和重返社会的进程并满足流离失所者的紧急人道主义需求，令人感到欣喜。我鼓励捐助方确保补齐资金缺口，向有需要者提供援助。

58. 宣布奥马尔毛拉的死亡显然影响到和解，因为在这一宣布后出现的有关塔利班凝聚力的问题也引起了对其能否致力于和平进程的怀疑。第二轮谈判的推迟无疑是一次挫折，但和平进程很少是以线性方式推进的。我重申，塔利班必须选择通往和平的道路，为此指定一个经授权和具代表性的代表团，以恢复与政府的直接会谈。通过对话实现和平政治解决，是通往阿富汗未来的必由之路。

59. 和平进程若要成功，就必需具包容性。社会各阶层均应进行讨论，这一公开辩论应当指导并支持政治领导人之间的谈判。鼓励讨论和促进包容的举措，如阿富汗人民对话和关于妇女与和平与安全的国家行动计划，是至关重要的。我欢迎加尼总统在启动该计划时的承诺，即确保妇女参与和平进程并充分执行该计划的规定。

60. 阿富汗和巴基斯坦两国政府继续就关键问题开展互动协作，而尽管在本报告所述期间这种关系面临挑战，但有迹象表明两国正在努力重建信任。7月7日的穆里会谈是睦邻关系与阿富汗和平进程方面的积极步骤，而巴基斯坦作为东道国发挥着建设性的支持作用。这次会谈表明可通过积极的区域互动协作取得进展。然而，随后的事态发展造成双边关系的紧张，恐会破坏国家间正在形成的有效的区域伙伴关系。在8月7日喀布尔的袭击事件之后，阿富汗境内不满情绪日益严重。面对这一情况，阿富汗高级官员8月13日访问了伊斯兰堡，凸现出需要共同承诺作为平等伙伴继续努力，以应对安全挑战。我敦促阿富汗和巴基斯坦两国政府加倍努力，就安全协调的问题达成共识，并进一步探讨如何为由阿富汗人领导和管理的和平进程提供最好的支持。

61. 安全理事会要求我审查阿富汗境内所有联合国实体的作用、结构和活动。按照这一要求，我欣然报告：由政府、国际捐助界、联阿援助团及联合国各机构、基金和方案的代表组成的三方委员会及时完成了其工作。这一进程是一次有益的机会，所有利益攸关方可借此进行评估，并强调联合国在阿富汗发挥作用的重要方面，由此而加强工作和结构的接轨。我期望，委员会的报告和建议将为2016年初安理会的讨论提供信息。

62. 最后，我感谢所有在阿富汗工作的联合国人员和我的特别代表尼古拉斯·海索姆在艰苦条件下，致力于协助建设更加和平、繁荣和稳定的阿富汗。