



大会  
第六十八届会议  
议程项目 37  
阿富汗局势

安全理事会  
第六十九年

## 阿富汗局势及其对国际和平与安全的影响

### 秘书长报告

#### 一. 导言

1. 本报告是依照大会第 68/11 号决议和安全理事会第 2145(2014)号决议提交的。安理会在决议中要求我每三个月报告一次阿富汗境内的事态发展。
2. 报告提供自 2014 年 3 月 7 日我上次报告(A/68/789-S/2014/163)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活动、发展和人权努力。报告还摘要叙述了政治和安全领域的重大事态发展以及与阿富汗有关的区域和国际事件。

#### 二. 相关事态发展

3. 在本报告所述期间,总统选举和省议会选举主宰了阿富汗的政治,安全和经济环境。总统职位平稳继任将是阿富汗历史上第一次行政权力的民主过渡。至此,本次总统竞选证明来之不易,显示出尊重法律框架及获得授权的选举机构。选民积极参加 4 月 5 日的第一轮投票,被普遍视为是对民主进程的支持,尽管风险和挑战并存。第二轮投票在本报告所述期间截止之后的 6 月 14 日举行,最终结果定于 7 月 22 日公布。哈米德·卡尔扎伊总统已公开表示,其继任者的就职日期预计为 8 月 2 日。

\* 由于技术原因于 2014 年 6 月 25 日重发。



4. 在本报告所述期间做出的各项宣布,更清晰地澄清了目前国际军事部队缩编的时间表,美利坚合众国寻求在 2016 年年底之前结束其军事存在。然而,所有这些规划仍取决于能否与阿富汗下一届政府达成必要的法律框架。

5. 我的主管维持和平行动副秘书长和主管人道主义事务助理秘书长兼副紧急救济协调员都在本报告所述期间访问了阿富汗。后者访问期间恰逢山体坍塌和水灾,这些情况再次残酷地提醒人们注意该国持续的脆弱状况。

## A. 政治

6. 第十六届国民议会的法定任期于 3 月 15 日开始。在最后一次主持议会开幕式时,卡尔扎伊总统强调说,政府当局和安全机构将竭尽全力确保新一届总统和省议会具有公信力,不受官方干扰。总统始终坚信,和平进程正式启动是阿富汗与美国签署《双边安全协议》的先决条件。他呼吁各政党领导人维护民族团结、言论自由和妇女权利。国家议会下院,即人民院首先采取的行动有,批准卡尔扎伊总统任命前外交部长穆罕默德·尤努斯·卡努尼担任第一副总统,接替 3 月 9 日去世的马尔·穆罕默德·卡西姆·法希姆。

7. 选举筹备技术层面的工作已按期完成。3 月 28 日,独立选举委员会选民充分登记工作结束,共分发了 3 746 755 张新选民卡,其中 35% 分发给妇女。3 月 29 日,叛乱分子袭击了委员会喀布尔总部,但对工作干扰不大,因为大多数敏感材料已经分发到各省。在 2、3 月份竞选期间发生了大规模集会,首次举行了一系列总统候选人电视辩论。在省议会选举前后,也在各地开展造势活动,这些活动据认为有助于提高公民意识和选民投票率。所有竞选团队都在竞选纲领中提到妇女问题,有三个竞选团队的选票中有女副总统候选人。在竞选活动最后几天里,11 名总统候选人中有 3 人退出竞选: Abdul Qayum Karzai、Abdul Rahim Wardak 和 Sardar Mohammad Nader Naim。在本报告所述期间,在省议会候选人资格评估过程中,独立选举委员会认定有 114 名候选人不符合资格,主要是不符合年龄规定和教育程度标准。在有人放弃和退选后,省议会最终参选人数为 2 591 人,其中 296 人是妇女。

8. 阿富汗安全部门负责监督选举安全的规划和实施工作,这项工作由内政部牵头。三月初,在阿富汗南部和东北部开展了两次重大行动,共有 35 000 多名工作人员参与,这是为保证第一轮投票开展全国安全行动的前奏。为了更好地保障妇女参与,内政部培训了 581 名女警察和 2 245 名平民,并且为投票日征聘了 13 690 名女搜索员(负责搜寻女选民的妇女)。3 月和 4 月期间,塔利班发表了若干声明,宣布它意图用暴力破坏选举进程并威胁参与者。3 月 23 日和 26 日,独立选举委员会喀布尔和拉格曼省办事处分别遭到多次袭击,委员会总部随后也遭遇攻击。对喀布尔省办事处的袭击造成三名平民死亡,另外四人受伤,其中包括选举工作人员和一名省议会候选人。

9. 4月5日, 6 082 个投票中心开始投票(总共有 19 784 个投票站)。委员会报告说, 因安全顾虑或后勤问题, 7 173 个原先安排的投票中心有 15% 被关闭, 包括 341 个在选举日当天无法开放的投票站。选举日当天总投票数为 7 018 849 票, 其中 36% 的票是在妇女投票站投的。选举日当天最紧急的技术问题是选票分配问题。有些地区, 主要是某些市中心地区, 投票人数高于预期, 突显了因没有专门的选民名单, 难以准确预测人口流动的问题。委员会未雨绸缪, 采取预防措施, 在所有 34 个省份中提前准备了应急选票。总体而言, 阿富汗公共和媒体反应非常积极, 国家安全部队尽职尽责, 得到阿富汗人和国际伙伴的广泛赞扬。

10. 4月26日, 委员会公布了总统选举的初步结果, 最终结果需解决在所谓“投诉期”提出的异议后才能公布。申诉委员会的审理过程包括举行五次向媒体公开的会议, 并于5月14日提交裁定。5月15日, 委员会根据对 6 604 546 张选票的评估, 认定最终结果有效。最终结果与初步结果差异不大: Abdullah Abdullah(45%); Ashraf Ghani Ahmadzai(31.6%); Zalmai Rassul(11.4%); Abdul Rab Rasul Sayyaf(7.3%); Qutbudin Hilal(2.8%); Agha Sherzai(1.6%); Daud Sultanzoy (0.5%)和 Hedayat Amin Arsala(0.2%)。由于没有候选人获得 50% 以上的选票, 根据《宪法》, 需在两名得票最多者之间举行第二轮投票。同一天, 委员会公布了第二轮选举的时间表。

11. 5月15日, Abdullah 先生和 Ghani 先生分别举行新闻发布会, 宣布他们打算参与第二轮选举并感谢阿富汗公民的参与。两位候选人都要求选举管理机构在第二轮投票之前做出技术改进。在本报告所述期间, 政治联盟重组从未间断, 例如前候选人 Rassul 先生和 Sherzai 先生以及 Sayyaf 先生的竞选伙伴 Mohammad Ismail Khan 公开支持 Abdullah 先生。Ghani 先生得到 Sultanzoy 先生以及 Rassul 先生第一副总统提名人选 Ahmad Zia Massoud 的支持。

12. Gulbuddin Hekmatyar 武装反对派团伙 Hezb-i Islami 于5月10日宣布, 它将抵制第二轮选举, 因为两个领先者承诺与美国签署《双边安全协议》。但伊斯兰党领导人声明, 该团体将不会针对选举进程或参加投票的公民。塔利班在6月2日的声明中继续公开谴责选举, 并再次对选举工作人员和投票站进行威胁, 还警告公民避开投票站。

13. 5月20日, 委员会公布了 34 个省议会席位的 458 个席位选举的初步结果, 共有 588 个投票站不合格。在初步获胜者中, 97 人是妇女(全国各地省议会选举妇女法定定额为 20%)。投诉委员会于5月31日和6月5日举行了公开听证会, 在各种投诉中, 1 283 个投诉与选举有关; 1 635 个投诉与初步结果有关, 导致推迟宣布原定于6月7日公布的最后结果。

14. 选举观察员以及政党和候选人代理人莅临现场, 提高了选举透明度。观察工作主要依赖 67 个本国的组织, 他们在第一轮选举中向全国各地派出了 14 585 名

观察人员。此外，362 780 名政党和候选人代理人进行了第一轮登记，其中 23% 是妇女。国际观察员虽然人数有限，但他们为支持这一进程提供了技术援助和专门知识。

15. 联合国阿富汗援助团(联阿援助团)的法定任务是发挥支持作用，为此，联阿援助团与候选人、竞选团队和选举机构保持密切联系。在整个选举过程中，特别是在公布初步计票和最终结果之前，辩论更加激烈，我的阿富汗问题特别代表扬·库比什敦促所有各方以负责任的态度行事，尊重这两个授权负责选举的机构。选举机构应通力合作，确保决策透明，按时进行选举和有公信力。联合国通过第二期选举支助项目“为将来加强法律和选举能力”项目(选举援助二期项目)，继续为选举机构提供技术和财政援助。

16. 第二轮投票的筹备工作正按部就班地进行，尽管在 5 月 22 日竞选启动，两名候选人的言辞交锋比第一轮选举明显激烈。联阿援助团继续鼓励为维护国家统一，开展相互尊重的竞选活动。委员会在 5 月 25 日之前完成了向各省分发选票和敏感材料的工作，6 月 2 日开始向地区一级分发选票和材料。正努力把在第一轮选举中汲取的“经验教训”用于确保行政工作程序得到改进。有大约 5 000 名至 10 万名选举工作人员被列入涉嫌参与违规行为的黑名单。6 月 4 日，在内政部进行安全风险评估后，委员会宣布它计划开启 6 272 个投票站，这样投票中心总数就将达到 22 879 个。第二轮选举的安全规划包括 5 月 21 日由内政部长在喀布尔召集的各省警察局长会议，会期 1 天。在 6 月 3 日至 7 日，为高级安全人员和选举人员以及省长进行 6 个区域安全通报。6 月 6 日，两名自杀炸弹手在喀布尔西部对 Abdullah 先生的车队进行了袭击。在此次爆炸事件中，总统候选人安然无恙，但有 13 名平民被打死，43 人受伤。爆炸事件发生在首都一个繁忙的公路上。

17. 联阿援助团继续促进地方对话。在本报告所述期间，和平倡议注重管控紧张局势以及围绕着选举有可能出现的错误方针。2014 年，在 12 个省市实施了 10 项举措。这包括举办论坛，促进来自包括法拉省、赫拉特省、坎大哈省、库纳尔省、拉格曼省、楠格哈尔省、努尔斯坦省和帕克蒂亚省的地方政治利益攸关方之间开展对话。乌里玛支持和平选举，巴尔赫省、卡比萨省和萨曼甘省神职人员集会时对其发挥的作用给予承认和好评。另外，5 月 12 日至 15 日期间，应双方请求，联阿援助团在贾拉拉巴德省主持了传统长老大会，力求结束地域偏远的努尔斯坦邻省两个部落之间长达一世纪之久的冲突。70 多位代表同意停止埋设地雷和爆炸物，重建在冲突中被毁坏的房屋，并建立一个解决土地和财产争端的机制。联阿援助团还继续为民间社会倡议提供援助，例如“阿富汗人民和平对话”，该倡议在 4 月份完成了 30 个省的和平路线图。6 月 10 日，推出了一份总结第二阶段倡议主要结论的报告。提出减少冲突的措施，包括惩治普遍的腐败现象，以及改革和监督地方机构，解除武装民兵的权力和武装，促进人权、公平发展和获得服务的机会，推进更具有包容性的和平进程。

18. 在本报告所述期间，和平进程方面没有重大事态发展。阿富汗当局在 4 月 14 日称，一名试图发起“阿富汗内部对话”的塔利班时代前官员 Agha Jan Mutasim 在阿拉伯联合酋长国失踪。此人后来抵达喀布尔，他并表示将努力重起炉灶。在本报告所述期间，塔利班运动内部的变动被理解为更强硬分子掌权，包括更换其军事委员会主管。塔利班 4 月 26 日的声明证实了这一行动，但拒绝所谓这是对第一轮投票干扰明显失败不满的猜测。5 月 31 日，宣布用一名被塔利班捕获的美国士兵换取释放五名塔利班被拘留者。美国总统巴拉克·奥巴马在声明中对交换战俘表示欢迎，认为这有可能“为阿富汗人进行更广泛讨论进而建立信任打开了大门”。6 月 1 日的一份声明声称，塔利班领导人穆拉·穆罕默德·奥马尔欢迎向卡塔尔国移交被拘留者。6 月 2 日，阿富汗外交部发表声明，表示对释放方式不满。另外，高级和平委员会联合秘书处报告，截至 5 月 25 日，33 个省份中共有 8 551 人加入阿富汗和平与重返社会方案。该方案旨在吸引较低级别的战斗人员脱离战场。

## B. 安保

19. 3 月 1 日至 5 月 31 日，联合国记录了 5 864 起涉及阿富汗民间行为体工作、流动性和安全的安保事件，特别是影响执行授权活动和方案的事件。事件数量比 2013 年同期增加了 22%，比 2012 年增加了 45%，比塔利班政权垮台后暴力情况最严重的 2011 年减少了 6%。所有事件中，23 起事件涉及联合国人员，主要是本国工作人员，包括 11 起恐吓和 1 起绑架。安全事件频发，主要是因为正值选举时期，阿富汗安全部队开展清除行动，而塔利班企图破坏选举进程。4 月 5 日投票日，联合国记录了全国范围内发生的 476 起安全事件，至少 271 起与投票直接相关，而 2010 年议会选举日记录了 488 起，2009 年总统选举记录了 310 起。4 月 5 日发生的所有事件中，30%在东部地区，而南部地区报告的暴力事件数量空前的少。所用战术与以往选举有所不同，间接瞄准射击减少，也没有得逞的自杀式袭击。

20. 3 月 1 日至 5 月 31 日发生的安全事件中，武装冲突占 45%，简易爆炸装置占 29%。另外，行凶者企图通过恐吓和威胁施加影响，实施了很多定点击杀。3 月 1 日至 5 月 31 日，记录了 229 起暗杀事件(包括暗杀未遂)，比 2013 年同期增加了 32%。此外，在投票启动之前，自杀式袭击事件激增，3 月 20 日至 4 月 3 日，发生了 12 起自杀式袭击事件，其中 5 起发生在喀布尔。3 月 1 日至 5 月 31 日，总共发生了 32 起自杀式袭击，2013 年同一季度发生了 25 起。尤其令人关注的事件包括：3 月 20 日，一豪华旅馆遇袭，10 位平民死亡，当时这些家庭正在旅馆里庆祝阿富汗新年；此外，5 月 24 日凌晨，位于西部城市赫拉特的印度领事馆遇袭，幸好安保人员快速行动，避免了人员伤亡。本报告所述期间的一个突出特点是，很多行凶者实施了针对外国人的定点击杀。3 月 11 日，一名瑞典记者在首都的外交区域遭不明人员枪击身亡，4 月 4 日，一名警察在霍斯特枪击两名记

者，其中一名德国摄影师伤势严重，4月24日，警察向首都的一家医院射击，三名外国公民身亡。

21. 在本报告所述期间，发生在该国南部、东南部和东部地区的事件达3 917起。特别值得注意的是，该国东部暴力事件增多，除了塔利班和伊斯兰党武装部门的袭击之外，各种与基地组织有关联的组织包括巴基斯坦塔利班运动、拉什卡-塔伊巴组织、拉什卡-金格维组织和乌兹别克斯坦伊斯兰运动也经常袭击阿富汗安全部队。5月8日，塔利班发布声明，宣布其2014年春季行动“Khaibar”将针对政府高级官员、议会议员、安保官员、起诉“圣战者”的律师和法官以及“外国入侵部队聚集地、外交中心和车队”。声明发表之日5月12日，贾拉拉巴德的司法部楼区遇袭，8名平民遇害。5月20日，在巴达赫尚省东北部，约300名反叛分子占领了Yangon区行政中心。5月23日，政府重新控制了该中心。这次袭击被视为交战季节之初的实力展示，地方力量争夺资源，使错综复杂动荡不安的冲突持续不断。

22. 截至5月11日，阿富汗国民军的兵力达185 131人(包括空军7 013人)，兵力上限为187 000人。总体自然减员率有所减少，但重新征募率仍然很低。国防部只有1 138名女性工作人员，继续通过电视广告等渠道，努力征聘女性工作人员，面临的相关挑战包括：缺乏女性招募人员和女性专用设施，存在虐待风险以及文化或家庭禁律。武装部队计划和开展行动的能力和信心有所增加，但在与其他机构以及医疗后送和空运能力的协调方面，依然存在问题。关于警务，截至5月底，由联合国管理的阿富汗法律和秩序信托基金支持了145 939名警察和5 600名中央监狱司警卫。其中，1 741名警察和273名警卫是女性。警察学院的反简易爆炸装置和爆炸物处理培训学校于1月开办，截至5月底，已培训100人，并在全国设立了88个小组。

23. 此外，阿富汗地方警察安全倡议继续在该国东南部和东北部推广。截至5月29日，在29个省149个地区，参加人数达26 698人(授权人数为30 000人)，其余3 302人在筹备或接受培训。联阿援助团继续记录涉及阿富汗地方警察的关于侵犯人权和有罪不罚的指控，特别是在昆都士省。在其他地点，警察的表现令当地居民满意，包括在选举日负责安保。

24. 5月27日，奥巴马总统提出了关于未来美国部队人数的计划，现在约32 000名人员驻扎在阿富汗，曾经的最多人数为100 000人。2015年初，应有约9 800名部队士兵，这一年里将减少一半，驻扎在喀布尔以外的巴格拉姆空军基地。计划在2016年年底之前，大使馆正常运作，同时配有安全援助部门。卡尔扎伊总统在第二天发表声明，欢迎这一决定，而一些国民议会和民间社会成员表示，关切阿富汗安全部队的就绪情况及其对国际对阿富汗的更广泛承诺的影响。5月30日，塔利班发表声明，称这一行动是“将占领延长到2016年”。6月4日，各国防部长在北大西洋公约组织(北约)总部召开会议，会上审查了国际安全援助部队

(安援部队)的进展情况，安援部队的任务期限将于 2014 年 12 月 31 日结束。计划开展后续培训、咨询和协助任务，但强调，国际军事承诺仍然取决于就必要的法律框架达成协议。

### C. 区域合作

25. 在本报告所述期间，阿富汗继续与邻国积极开展互动协作，促进区域合作。该区域的中国、印度、伊朗(伊斯兰共和国)和巴基斯坦等国欢迎举行第一轮投票，确认阿富汗必须实现政治的平稳过渡，促进区域稳定。

26. 3 月 26 日，塔吉克斯坦总统埃莫马利·拉赫蒙在喀布尔会见卡尔扎伊总统，双方缔结了若干合作协定，包括内政部之间的合作。3 月 27 日，卡尔扎伊总统举办区域庆祝阿富汗新年的活动。活动期间，阿富汗、伊朗(伊斯兰共和国)、巴基斯坦、塔吉克斯坦总统举行了四方首脑会议。他们在联合声明中重申，必须开展建设性区域合作。这包括支持正在进行的在《关于加强区域安全与合作实现阿富汗安全稳定的伊斯坦布尔进程》框架内由阿富汗主导的区域努力以及基础设施项目，以加强区域之间的联系。同日，世界银行集团核准了 5.265 亿美元赠款和贷款，用于中亚-南亚电力输送和贸易项目(CASA-1000)。该项目将在阿富汗、吉尔吉斯共和国，巴基斯坦和塔吉克斯坦建立可持续电力贸易所需的基础设施以及商业和体制安排。

27. 5 月 19 日，巴基斯坦陆军参谋长 Raheel Sharif 上将访问喀布尔，出席第 37 次阿富汗、巴基斯坦军队和北约的安全问题三边首脑会议。之后，阿富汗和巴基斯坦之间的关系因相互指控越界侵犯而受到冲击。5 月 28 日，阿富汗外交部召见巴基斯坦大使，表示强烈抗议炮击库纳尔和努尔斯坦省以及在据称阿富汗领土上建造军事设施的行为。5 月 31 日和 6 月 4 日，巴基斯坦外交部指出，驻阿富汗反叛团体袭击了据称巴基斯坦境内的检查站，3 名士兵遇害。阿富汗当局反过来称，巴基斯坦对 5 月 31 日事件的反应包括在阿富汗境内开展直升机袭击，造成平民伤亡。为表示抗议，阿富汗抵制了定于 6 月 4 日在伊斯兰堡举行的区域安全首脑会议。

28. 在亚洲相互协作与建立信任措施会议期间，卡尔扎伊总统于 5 月 19 日会见了中国国家主席习近平。习近平主席赞扬阿富汗第一轮选举的顺利进行，期望未来实现稳定和经济上的自力更生，并鼓励国际社会在阿富汗投资。卡尔扎伊总统强调了恐怖主义和原教旨主义的共同威胁。我在上海会见卡尔扎伊总统时，欢迎选举进程继续取得进展，并对最近的洪水和山体坍塌灾难表示慰问。5 月 26 日，卡尔扎伊总统在新德里出席印度新总理 Narendra Modi 就职仪式，并举行双边会议，讨论发展和恐怖主义威胁问题。5 月 30 日和 31 日，印度的新外交大臣 Sujatha Singh 访问喀布尔和赫拉特，会见卡尔扎伊总统和两位总统候选人。Singh 女士重申，印度政府决心在 5 月 24 日袭击之后重开驻赫拉特领事馆。

29. 在本报告所述期间，关于《关于加强区域安全与合作实现阿富汗安全稳定的伊斯坦布尔进程》确定的三项建立信任措施方面，召开了如下活动和技术会议：关于反恐的建立信任措施，3月8日和9日在喀布尔举办了反简易爆炸装置讲习班；关于灾害管理的建立信任措施，5月12日和13日在伊斯兰堡召开了一次国际会议，交流经验，确定区域灾害和风险情况，以制定行动计划。之后，召开了一次区域技术小组会议；5月15日，在德里召开了关于贸易、商业和投资机会的建立信任措施的区域技术小组会议，会上制定了2014-15年活动计划。为定于2014年8月在中国举行的第四次亚洲部长级会议进行的筹备工作仍在继续。

30. 5月15日，阿富汗和巴基斯坦国际联络小组在东京会面。讨论的重点为2014年选举状况、2014年年底在伦敦举行的东京相互问责框架部长级审查会议的安排以及对阿富汗安全部队的持续国际支助问题。

### 三. 人权

31. 截至5月31日，联阿援助团的记录显示，2014年，1 143名平民死于阿富汗武装冲突，另有2 214人受伤。与2013年同期相比，平民伤亡共增加了11%。联阿援助团把78%的伤亡归咎于反政府分子，8%归咎于亲政府部队。另有8%是冲突双方地面交战期间不知何方造成的伤亡，另有6%的伤亡无法确定，主要是战争遗留爆炸物造成。在这些伤亡中，79名平民死亡和219名平民受伤是由于反政府分子1月1日至5月31日袭击选举工作人员、选举投票中心、选民、选举车队和相关建筑物。联阿援助团还记录了122起反政府分子严重恐吓平民行为，包括威胁杀人或切手指(按手印作为投票证据)，但迄今没有任何证据表明实施了这些行为。4月5日，联阿援助团记录33名平民遇害，126人受伤，其中大多数袭击是反政府分子在投票站或投票站附近所为。

32. 1月1日至5月31日期间，简易爆炸装置仍是平民伤亡的主要原因——占全部的32%——331名平民被杀，734人受伤，比2013年增加3%。在简易爆炸装置造成的伤亡中，50%发生在南部赫尔曼德省和坎大哈省。在简易爆炸装置中，38%的平民伤亡是由于遥控装置，比2013年下降10%。但与2013年同期相比，压力板或受害者引爆的简易爆炸装置造成的平民伤亡增加了44%，其中包括5月31日，12名平民在加兹尼省遇害，当时前往出席婚礼的两辆小面包车触动了安放在路上的此类装置，死者大多是妇女和儿童。地面交战造成的平民伤亡人数首次几乎与简易爆炸装置造成的平民死亡人数相当，1月1日至5月31日期间造成310名平民死亡。与2013年同期相比，地面交战造成的人员伤亡数共增加了39%。联阿援助团还记录女性平民伤亡人数增加了20%，其中今年头5个月，102名妇女遇害，189名妇女受伤。

33. 儿童与武装冲突问题国家监测和报告任务组继续收到严重侵犯儿童权利事件的报告。2月1日至4月30日，阿富汗武装冲突造成123名儿童被杀，另有



301 人受伤，其中 88 起死伤发生在南部地区。简易爆炸装置是儿童伤亡的主要原因，造成 42 名儿童死亡，82 名儿童受伤。未爆弹药、战争遗留爆炸物和地雷还造成 27 名儿童死亡，另有 46 名儿童受伤。记录到的其他严重侵犯儿童权利行为包括 11 起袭击保健服务事件，83 起袭击学校和教育人员事件，6 起反政府分子和阿富汗地方警察招募未成年人事件，2 起阿富汗安全部队内部性虐待事件，3 起反政府分子绑架事件和 17 起阿富汗地方警察、塔利班和其他反政府分子拒绝人道主义援助准入事件。

34. 4 月 24 日，阿富汗政府向联合国提交了第三次儿童与武装冲突问题行动计划执行情况报告。报告着重指出 2013 年在防止招募未成年人入伍方面取得的进展，并在附件中报告了杀害、残害和性暴力侵害儿童行为。开展的活动包括一系列培训讲习班和研讨会，使得 2013 年省警察总部查明和开除了 16 名未成年人。为了使关于儿童与武装冲突的年度报告中不再有阿富汗，政府通过与联合国磋商制订了加强行动计划执行的路线图，但尚未得到最后批准。5 月 12 日，经过与伊斯兰学者和法律专家就六种严重侵犯儿童权利行为经过若干次圆桌讨论，联阿援助团推出了一本题为“保护武装冲突中的阿富汗儿童”的小册子，旨在将此作为一项宣传工具，分析依据的是国内法、国际法和伊斯兰教的基本教义。

35. 新的《刑事诉讼法》于 5 月 5 日发布并于 6 月 5 日生效。5 月 17 日，人民院批准了总统法令，据此对该法第 26 条进行修正，恢复了之前的法律规定，使妇女能继续作证指控亲属，便于起诉家庭暴力案件嫌疑人。新法有关在调查和重罪案件诉讼期间必须有辩护律师在场以及有权在法庭质疑延长审前拘留时间等其他条款加强了对被拘留者的法律保护。尽管情况有所改善，但现在的关切问题是，允许审判前将被拘留者拘留长达 18 天违反国际义务。联阿援助团和联合国其他实体继续支持向全国各地的司法机构分发新的《刑事诉讼法》的各项努力。

36. 联阿援助团继续访问阿富汗管理的拘留设施，观察因与冲突有关联而被拘留者的待遇。在本报告所述期间，联阿援助团走访了 10 个省的 20 个拘留地点，包括阿富汗国家安全局、阿富汗国家警察、中央监狱局和阿富汗国民军经管的设施。

#### 四. 喀布尔进程的执行和发展援助的协调

37. 为确保在竞选和等待政治过渡期间对照东京相互问责框架所定基准继续取得进展，政府和国际捐助方注重技术上可达到的目标。5 月 10 日，财政部长主持召开了有议会成员以及国际社会、相关部委、民间社会和私营部门代表参加的会议，突出政府在其框架承诺方面取得的进展。部长提出的成就包括：随着妇女事务部 3 月 8 日发布基线报告，促进实施消除对妇女的暴力行为法；5 月 3 日，人民院批准了矿物法和增值税法；5 月 24 日向国民议会提出了有关反洗钱和打击资助恐怖主义法，5 月 29 日提出了税收征管法。6 月 3 日，上院(即长老院)通过了

增值税法。预计阿富汗将继续讨论矿物法和反洗钱法，但在确保阿富汗遵守国际义务方面还有一些令人关切的问题仍有待解决。

38. 阿富汗的经济状况仍令人担忧。世界银行和亚洲开发银行 4 月份发布的经济展望指出增长下降，主要原因是在政治和安全过渡过程中消费者和投资者的不确定性加上安全支出不断增加，收入不断减少。世界银行预测 2014 年经济增长率为 3.2%，而 2013 年和 2012 年的估计增长率分别为 3.6% 和 14.4%。政府税收低于预期被视为是因为税收和海关行政当局执法不力。国际货币基金组织 5 月 16 日发布的报告得出了同样的结论，并强调国库现金状况紧张。强调政府必须减少支出，增加收入，加强税收和海关执法以及颁布完善的金融监管框架。此类经济活动和收入减少的影响意味着政府承诺要在省一级开展的活动目前已中止。

39. 5 月 6 日，政府原则上核可了 2015-2019 年联合国发展援助框架，承认其符合政府方案和发展计划。该框架要求更加注重基础设施和创造就业机会，而且表示清楚下任政府可继续讨论该文件。发展议程侧重合法经济、基本服务、社会公正、法治和治理，而该框架支持发展议程的关键领域。

## 五. 人道主义援助

40. 阿富汗北部季节性暴雨和高于平均水平的雪融水造成的一系列紧急状况，再次突出表明仍处于世界上最贫穷国家行列的该国长久以来在自然灾害面前的脆弱程度。5 月 2 日，巴达赫尚省的严重山体滑坡导致数目不详的人死亡。在整个 5 月期间，共有 132 个县发生洪水和滑坡，估计有 15 万人受到影响，16 471 座房屋被损毁。6 月 6 日，巴格兰省再次爆发大规模山洪，初步报告显示造成重大生命损失，数百座房屋被毁。朱兹詹、萨尔普勒、法利亚布、巴尔赫和巴格兰这几省所受影响最为严重。应急规划意味着拨款是按照 2013 年的洪灾模式预备的，2013 年的洪灾波及 204 000 人，破坏和摧毁房屋 22 000 座。救济物资已证明是足够的，主要制约是基础设施被毁地区进出困难，以及争战地区的安全挑战。

41. 5 月 5 日和 6 日，主管人道主义事务助理秘书长访问了喀布尔和巴达赫尚省。她呼吁继续支助受到冲突和自然灾害影响的弱势群体，并警告说，过渡期间援助的任何显著减少都可能会是毁灭性的。截至 5 月 31 日，包括红十字会与红新月会系统所收资金在内，阿富汗收到的 2014 年人道主义资金总额达到 2.44 亿美元。符合联合国战略应急计划的人道主义资金占呼吁要求的 40%。新设立的共同人道主义基金第一笔 2 000 万美元的标准拨款在 5 月最终确定，其优先干预措施的目的是为多达 80 万名阿富汗人提供基本保健服务，并解决多达 40 万名严重营养不良儿童的需求，这些儿童主要在阿富汗南部和东南部。

42. 3 月 26 日，由难民和遣返事务部及联合国共同主持的境内流离失所者工作队核可了实施国家境内流离失所者政策路线图。2 月 1 日至 4 月 30 日，工作队记录

了 6 779 名因冲突而流离失所的人，法利亚布、巴尔赫、法拉、古尔、喀布尔、楠格哈尔、卡比萨和巴德吉斯这些省的人数最多。这使全国因冲突造成的境内流离失所者总数达到大约 66 万。4 月 30 日，联邦省及边境地区事务部长与联合国难民事务高级专员一道在巴基斯坦启动了一个按照支持自愿回返、可持续重返社会和援助收容国的阿富汗难民解决战略拟订的项目组合。这些项目范围涉及紧急援助乃至长期发展干预，目的是促进难民可持续地回归阿富汗并重返社会。2 月启动的更新登记卡证明的工作将一直持续到 2015 年 12 月 30 日，截至 5 月底，在巴基斯坦登记的 160 万难民约有 75% 已完成这一程序。2 月 1 日至 4 月 30 日，3 535 名难民在联合国的协助下自愿返回了阿富汗，其中 2 061 人自巴基斯坦返回，1 429 人自伊朗伊斯兰共和国返回，45 人自印度返回。这与 2013 年同期相比减少了 64%。

43. 人道主义事务协调厅的全球监测框架继续记载了人道主义准入方面的各种制约。主要关切领域仍然是人员、资产和设施受到袭击，以及医疗卫生设施受到侵犯。截至 4 月 30 日，2014 年所录暴力侵犯人员、资产和设施事件达 82 起，导致 22 人死亡，11 人受伤，83 人遭到绑架和未遂绑架，5 名援助工作者遭到逮捕和拘留。1 月 1 日至 4 月 30 日，对医疗卫生设施和资产造成影响的事件达 36 起，其中大多数发生在东部和中部省份。在第一轮选举前，人道主义界的密集宣传强调有义务不以平民和平民设施为攻击目标，包括被指定用作投票中心的诊所和学校。在选举日当天，被指定为投票地点的 173 个诊所和 3 546 处教育设施分别有 2 处和 45 处受到与选举有关的暴力行为的影响。事件数量比 2009 年减少了三分之二。

44. 截至 5 月 31 日，阿富汗已报告了四起小儿麻痹症病例，全部发生在该国东部，这更加表明有必要在防治该病毒方面进行跨界合作与协调，包括与巴基斯坦同步进行小儿麻痹症疫苗接种运动。总体而言，开展小儿麻痹症方案的工作人员仍然可以进入不安全地区，然而，选举期间的不确定性对一些地点的接种活动产生了不利影响。

45. 在本报告所述期间，地雷行动部门在联合国的支持下清理了 10 个战场和 144 个雷场，另 6 个县也被宣布为无雷区。3 月和 4 月期间共记录了 57 起与地雷和未爆弹药有关的伤亡；其中 16 起发生在国际军事射击场或前基地内，或其附近。联合国继续与安援部队合作，帮助确保关闭或移交的房地没有未爆弹药。迄今已清除了 81 平方公里的射击场，销毁约 33 000 件爆炸物品和将近 13 000 件小武器弹药。今年 3 月标准着到 2023 年消除阿富汗所有危害物十年工作计划第一年的结束，在第一年里，清理了 87.2 平方公里的土地。据估计，目前仍有 4 081 个雷区和 218 个战场尚待清理，这些雷区和战场影响 33 个省 1 609 个社区。

## 六. 禁毒

46. 3月1日至5月31日，阿富汗禁毒警察实施了678次行动，逮捕了583人，拆除了6个非法海洛因工场，没收了22 646公斤前体化学品、7 911公斤鸦片、4 840公斤大麻、423公斤海洛因和1.2公斤甲基苯丙胺。有四名警察在执行任务中被打死，七人受伤。正在联合国的支持下通过辅导和培训活动加强努力，防止经由喀布尔国际机场贩毒。由于进行了这些努力，3月1日至5月31日期间共截获了17公斤海洛因。将需要在赫拉特、坎大哈和马扎里沙里夫国际机场开展类似的努力。

47. 禁毒部与联合国共同核实的数据显示，截至5月27日，已在13个省清除了1 473公顷罂粟种植地。在这一数字中，赫尔曼德省占901公顷，其他省份的数字分别是：乌鲁兹甘22公顷，坎大哈94公顷，库纳尔75公顷，楠格哈尔43公顷，巴达赫尚40公顷，巴尔赫36公顷，卡比萨24公顷，查布尔12公顷，法利亚布10公顷，昆都士9公顷，戴孔迪6公顷，拉格曼1公顷。在这些行动中，有13人死亡(8名警察、3名军人和两个农民)。这一清除面积大大低于2013年同期清除的4 724公顷。5月27日，四个部委的代表及阿富汗红新月会主席出席长老院会议，以回应参议员们对本季清除面积较低日益严重的关切。据指出，由于选举期间各地对阿富汗安全部队的需求，禁毒工作受到很大限制。

48. 3月18日，阿富汗和区域各国区域方案第三次指导委员会会议于麻醉药品委员会会议期间在维也纳举行。八个相关成员国(阿富汗、伊朗伊斯兰共和国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、巴基斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦)以及捐助者出席了会议。会议注意到了2013年执法、刑事司法、减少需求和研究宣传这四个区域合作次级方案所取得的进展。与此同时，还举行了阿富汗-吉尔吉斯斯坦-塔吉克斯坦倡议部长级审查会议和阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦三方举措部长级审查会议，寻求进一步加强该区域的实地合作。三方举措部长级审查会议结束时签署了一项正式的部长级联合声明，重点是加强毒品管制和边界管理领域的合作。5月29日，第四次阿富汗-吉尔吉斯斯坦-塔吉克斯坦倡议高级官员会议在杜尚别举行，次日举行了部长级会议。经过讨论，通过了一份关于禁毒合作的宣言，强调在执法和司法机构之间开展更好的合作。

## 七. 特派团支助

49. 联阿援助团在选举前开展了一系列行动和应急规划工作，根据本组织总的指导原则审查较广泛的业务连续性、危机管理和安全计划。联阿援助团还为第二期选举援助项目提供了支助，订下两架直升机，在整个选举期间提供后勤支助。启用“团结”系统的日期为3月1日，推出该系统的工作进展顺利。在与科威特联合支助办事处的密切协商下，继续对使用该系统的工作人员开展培训和能力建设。

50. 联阿援助团将在纽约联合国主计长办公室的支持下，按现有资源数额编写 2015 年上半年临时预算，以便为在 2014 年底完成 2015 年订正预算留出时间。截至 5 月 31 日，联阿援助团共有 1 496 名工作人员(空缺率为 7%)，其中国际工作人员 340 名，本国工作人员 1 156 名。此外，还有 60 名联合国志愿人员、15 名军事顾问和 2 名警务顾问。

## 八. 意见

51. 本报告时在阿富汗举行具有里程碑意义的选举期间印发的。迄今为止，候选人和选民的政治活动以及选举和安全机构的行动令人影响深刻，增强了本国人民和国际社会对阿富汗未来的信心。将在候选人和选民接受选举结果后进行的政治过渡将给予新领导班子坚实的授权，使其能够处理该国的许多政治、经济和安全挑战。我祝贺该国人民、选举机构和国家安全机构迄今取得的进展。这个进程充满挑战，绝对没有结束，只要风险依然存在，联合国就应积极处理该事项。我在最近会晤卡尔扎伊总统时向他表示，我欢迎他继续支持顺利和及时过渡。

52. 4 月 5 日进行了第一轮投票，虽然天气恶劣，存在暴力威胁，但全国男子和妇女都积极参与了投票。这证明，阿富汗人民决心行使自己的投票权，形塑自己国家的未来。在真正由阿富汗人主导、阿富汗人管理的这个进程中，技术规划和准备工作胜过以往的选举。这并不是说这些工作完美无缺。这是首次根据商定立法建立选举机构 - 独立选举委员会和独立选举投诉委员会，这些机构是新设的，尚未成熟。两位总统候选人要求在第二轮投票之前改善这些机构，他们说对。虽然有进步，缺陷也毫无疑问地仍然存在。然而，我们必须明确我们争取的必要结果：一个有公信力的过程和候选人以及阿富汗人民接受的结果。此外，我们不应忘记省议会选举，这些选举是确保地方代表性和问责的重要元素。

53. 我的阿富汗问题特别代表将继续与所有利益相关方会晤，支持这一进程的包容性和完整性。已经敦促选举管理机构确保其决策和行为的透明度，使阿富汗人民确信，将计入他们的有效选票。在整个进程中，问责以及与公众、观察员和竞选团队明确和及时沟通至关重要，在这次决定性的选举中，计票和裁决结果也至关重要。两位总统候选人都是本国知名和受人尊敬的人物，他们也肩负着重大责任。他们必须反对支持者的舞弊行为，尊重选举管理机构的权威。在依法对选举投诉进行裁决后，我敦促候选人及其支持者接受裁决结果。阿富汗在这个关键时刻需要的是政治家风范，不是算计。在选举后期间，无论是谁胜出，都需要利用该国的多元性，建立包括各方的行政当局，这才是确保国家统一和稳定的最佳方式。

54. 在这个存在不确定性的时期，政府在与主要反对派武装团体之间建立正式对话方面没有取得多少进展。很显然，塔利班运动内部存在分裂，一些比较强硬的人仍然错误地认为可在战场上取得胜利。然而，社区层面的和平努力持续进行，在这个层面，暴力行为复杂，往往存在长期的循环周期，需要采取多层次的做法。

如果听任地方的不满和争议 - 包括对获取资源的争议 - 发展, 那么, 叛乱分子就有机可乘。我欢迎各社区在联合国支持下进行努力, 以解决努里斯坦长期存在的冲突。我希望该协议将为这些社区建立较和平的未来奠定基础, 在更广泛的范围内, 为阿富汗树立一个榜样。我还欢迎启动阿富汗人民和平对话最新报告, 该对话是一项民间社会倡议, 是普通阿富汗男子和妇女进行包容各方、以权利为基础的建设和平活动的令人鼓舞的典范。这次选举进一步证明, 阿富汗人民承诺开展政治进程, 反对持续存在的冲突和暴力。在竞选活动中, 候选人承诺致力于和平, 我敦促新领导人努力建立和加强阿富汗人主导、阿富汗人自主的对话渠道。联合国愿意提供支持。

55. 与此同时, 平民仍然是冲突的最大受害者, 因为他们越来越多地夹在阿富汗部队与反政府分子之间, 妇女和儿童的伤亡特别重大。塔利班声称, 他们选择选举——一个公民进程——为攻击目标, 这令人严重关切。总体而言, 绝大多数的平民伤亡仍然是在反政府分子造成的。我特别关注的是, 受害者引爆简易爆炸装置的情况增加。联合国一直在阿富汗推动停止使用这些滥杀滥伤武器, 去年, 使用这种武器的情况减少, 受到广泛欢迎。以平民为目标和采取滥杀滥伤战术违反战争准则和伊斯兰教基本教义, 有损这些团体声称的合法性。我再次强调指出, 各方都有义务区分平民和战斗人员。

56. 该国新领导人面临的优先事项之一是决定美国和北约部队 2014 年后的存在法律框架。两位总统候选人都表示有意签署该框架, 从而可以顺利规划和实施后续培训和援助任务, 以支持阿富汗机构。在规划和实施围绕选举的行动期间, 阿富汗安全部队很勇敢, 也越来越有信心, 包括重点保护妇女, 让她们也能参与选举。这些努力帮助提高了机构士气, 增强了人民对国家安全机构能力的信心, 在国际部队缩编期间, 国家安全机构担起了责任。

57. 我向会员国强调, 即使是在部队实际减少的情况下, 仍必须以可预测的方式履行安全和发展援助的义务, 加强阿富汗体系。绝不能认为阿富汗人民正被遗弃。过渡的核心原则是阿富汗领导人在国际社会的支持下, 经历了几十年的变革。必须履行在北约芝加哥首脑会议和东京会议上做出的相互承诺。9 月的北约首脑会议和伦敦部长级发展会议计划于 11 月提供重要机会, 重申和加强与阿富汗新政府做出的相互承诺。

58. 必须继续提供支持, 但这绝不意味着一切照旧。阿富汗的经济状况令人严重关切, 需要新的行政当局紧急关注。必须真正致力于经济改革、法治和善政, 包括打击腐败, 以及基于权利的议程加快取得进展, 尤其是维护和加强妇女权利。需要作出艰难抉择, 采取迅速有力的行动, 增加政府收入, 确保实现就业带来的增长。这包括加速达成一项完善的监管框架, 鼓励投资者信心并符合国际义务。需要增加与私营部门和民间社会的接触和协商, 因为这将确保包容性增长。更多地依赖非法经济不仅威胁到阿富汗的经济和体制稳定, 而且威胁到更广泛的地

区，助长腐败，资助恐怖分子。应对毒品构成的威胁，需要真正致力于解决根深蒂固的利益，这方面迄今为止缺乏具体成果，令人深感关切。

59. 阿富汗与该区域其他国家的经济互动关系将会发展，并应有助于推动共同利益取得进展，实现更广泛的稳定。CASA-1000 电力项目就是区域能源连通性以及通过阿富汗进行贸易具有潜力和可能性的例子。我欢迎世界银行核准资金，鼓励其他国家和机构介入，以帮助解决资金缺口问题。在本报告所述期间，一系列建立信任措施体现了《关于加强区域安全与合作实现阿富汗安全稳定的伊斯坦布尔进程》取得的进展。然而，这仍然需要积极和建设性的参与，以确保 8 月在中国举行的部长级会议前后持续保持势头。

60. 由于长期贫穷和持续的不安全，阿富汗的人道主义需求可能还会增加。需要特别重视紧急保健需要，包括创伤护理和儿童营养不良。阿富汗继续经常遭受自然灾害，包括突发性和缓慢发生的自然灾害。北方各省份近年来多次接受救济措施，今年春季的水灾再次给弱势民众、基础设施和生计造成破坏性影响。由于救济工作转向恢复和重建努力，因此应当更多更优先重视灾害风险管理和减少风险。这包括加强监测风险和 Related 土地分配和恢复原状等问题。政府最近核可了关于境内流离失所者问题政策，提供了务实实用的指南和工具，以支持用更深思熟虑的办法管理灾害风险。

61. 我谨对联阿援助团所有本国和国际工作人员及我的特别代表扬·库比什表示感谢，感谢他们经常在艰苦的条件下继续全心全意地履行我们的承诺，支持阿富汗人民。