



大会  
第六十五届会议  
议程项目 38  
阿富汗局势

安全理事会  
第六十六年

## 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. 安全理事会第 1974(2011)号决议将联合国阿富汗援助团(联阿援助团)的任务期限延长至 2012 年 3 月 31 日,并请秘书长每季度向大会报告阿富汗的事态发展。本报告是根据这项决议提交的首次报告。

2. 报告提供了自我 2011 年 3 月 9 日上次报告(A/65/783-S/2011/120)以来联合国在阿富汗活动的最新情况,并摘要说明了主要政治和安全事态发展、与阿富汗有关的区域和国际活动以及联合国在阿富汗开展的重大的人道主义、发展和人权活动。

#### 二. 政治和安全事态发展

##### A. 安全局势

3. 在报告所述期间,安全事件数量比 2010 年同期上升 51%。大多数事件涉及武装冲突和简易爆炸装置。自 2011 年 3 月以来自杀袭击明显增多,4 月发生了 17 起自杀袭击,包括 5 次综合袭击。这个数字比 2010 年任何一个月都要高。报告所述期间的绑架和暗杀阿富汗公民事件也有所上升。在报告所述期间,大多数事件发生在坎大哈市及其周边地区,占全国各地所记录的袭击总数的四分之一和所有暗杀事件的一半以上。



4. 4月1日，一场抗议美利坚合众国境内焚烧《古兰经》行为的示威游行演变成暴力事件，抗议者洗劫了马扎里沙里夫的联阿援助团大院。三名联阿援助团国际工作人员和四名国际警卫遇害。该事件是17个月中对联合国房地的第三次直接袭击，前两次是2010年10月袭击联阿援助团赫拉特办事处和2009年10月攻击喀布尔巴赫塔宾馆。我的办公厅主任和主管安全和安保事务副秘书长立即前往阿富汗，会见工作人员，并与阿富汗当局讨论这一事件。为加快不断加固联阿援助团办公室和住宿的过程采取了额外措施。

5. 阿富汗国家安全部队和国际安全援助部队(安援部队)强化了其行动并使之多样化，继续将反叛势力清除出各地区。同时，反叛势力仍然很顽强，表明有能力发动重大袭击，例如，5月7日对坎大哈市多处政府建筑发起综合袭击，此前4月25日488名政治犯从附近的一所监狱越狱。

6. 叛乱分子继续对阿富汗安全官员，特别是高知名度的警察指挥官进行不对称的袭击。坎大哈省警察局长4月15日在其总部遇害，北区指挥官穆罕默德·达乌德·达乌德将军在5月28日的一次袭击中被杀害，安援部队北区司令部指挥官也在这次袭击中受伤。渗入军营和招募中心进行的袭击在东北和东部有所增加。3月14日对昆都士省阿富汗国民军招募中心的袭击造成30多人死亡。这表明叛乱分子企图破坏为增强阿富汗国家安全部队的战斗力作出的努力。

7. 在报告所述期间，阿富汗北部、东北、东部和东南部的清真寺、大学校园和市中心发生了一些示威活动。有几个地点的示威者人数达数千人(如4月13日在坎大哈)，他们抗议安援部队的活动，包括夜间搜查以及据称骚扰和拘留宗教人士，并表示对国际社会在阿富汗的表现普遍感到不满。这种反映更广泛公众不满情绪的内乱，标志着已改变了以往针对国际民事和军事人员的零星示威游行的做法；这令人甚为担忧，因为发生对国际社会进行精心策划的暴力骚乱的可能性依然存在。

## **B. 政治事态发展**

8. 新选出的国民议会下院(人民院)内的政治争斗在其就职近四个月仍在持续发生。为调查选举问题在12月设立了一个有争议的特别法庭。其活动包括临时重新点票。重新点票已于4月27日完成，但其结果尚未公开披露。

9. 国民议会已经完成下院和上院(长老院)两个行政委员会的甄选。这些委员会的成员具有广泛的地区和族裔代表性，不过仍缺乏妇女参与。常设委员会——下院有18个，长老院有12个——的主席和成员也已经选出，下院近三分之二是新当选代表。

10. 加强政治外联活动的努力继续进行。3月3日在伊斯兰会议组织的主持下在沙特阿拉伯吉达举行了国际联络小组会议。阿富汗外长扎尔迈·拉苏勒在会上强调，高级和平委员会将继续领导和解努力。他还对国际社会这方面的支持表示赞

赏，但是指出，在提供支持时应当铭记阿富汗的主权——高级和平委员会主席布尔汉努丁·拉巴尼也有同感。

11. 在报告所述期间，高级和平委员会在联阿援助团的陪同和后勤支持下访问了巴德吉斯、霍斯特、乌鲁兹甘、坎大哈和赫尔曼德各省，与省当局、长老们、和解对象和其他利益攸关方讨论了和解和重返社会问题。5月17日至21日，一个由高级和平委员会主席和阿富汗和平和重返社会方案执行主任 Masoom Stanekzai 率领的代表团还访问了土库曼斯坦，并与土库曼斯坦总统、外交部长、国会议长和地区领导人举行了会议，讨论两国之间的合作问题。与此同时，一些反对派人士继续公开反对与塔利班和解的努力。5月初这些政治行为者在喀布尔举行的一场集会吸引了约1 500人参加。

12. 我的特别代表和联阿援助团经与高级和平委员会协商后，与省议会代表、宗教和社区领袖以及民间社会、青年、妇女团体和新兴政治团体接触，讨论和平与和解问题及如何有效地与反对派团体接触，并开始与阿富汗各阶层人民进行包容性对话。与此同时，在我的特别代表的指导下，联阿援助团的萨拉姆支持小组继续推动建立信任措施，为此宣传获取教育等基本服务，释放被拘留者和保护平民，包括冲突各方遵守国际人道主义法。联阿援助团与有关各方直接接触，敦促它们尽量减少给平民造成的危险，并就如何减少危险提出建议，以此推动后一个问题的解决。这些措施可以成为国家和区域和平进程取得一些进展的基础。

13. 据报告，叛乱分子重返社会取得了进展。据联合国开发计划署(开发署)称，到5月底，自阿富汗和平和重返社会方案开始以来，该方案参加者人数在17个省共达1 809人，开发署负责管理一个信托基金窗口并为高级和平委员会和阿富汗和平和重返社会方案联合秘书处提供技术和业务支持。值得注意的是，3月和4月，在坎大哈开展了两次有塔利班成员参加的重返社会活动。对一个迄今进展有限的地区来说，这是一个重大事态发展。然而，一些国家和国际观察员继续质疑参加该方案的许多个人的背景。

14. 5月10日和11日在喀布尔举行的阿富汗和平和重返社会方案审查会议评估了迄今取得的成就，并商定了加强方案执行的措施。在会议上，省长们对方案推广缓慢表示沮丧，并强调有必要针对社区而不是前战斗人员个人。着重指出该进程的性别层面的最后文件认识到，和解和重返社会构成整个和平进程的重要组成部分，它们正相互促进和平和重返社会方案的目标。

### C. 区域合作

15. 阿富汗政府继续与邻国开展对话与合作。3月7日和8日，伊朗伊斯兰共和国内政部长穆斯塔法·穆罕默德·纳贾尔访问了喀布尔，讨论如何在打击贩毒和有组织犯罪以及反恐工作中进一步合作。3月26日，卡尔扎伊总统访问了伊朗，与马哈茂德·艾哈迈迪-内贾德总统举行会谈。

16. 在报告所述期间，阿富汗和巴基斯坦举行了数次双边会晤。巴基斯坦总理优素福·吉拉尼 4 月 16 日在喀布尔会见了阿富汗总统卡尔扎伊。卡尔扎伊总统 6 月 10 日和 11 日访问了伊斯兰堡，与阿西夫·阿里·扎尔达里总统和其他高级官员举行了会谈。卡尔扎伊总统访问结束时，阿富汗外交部长扎尔枚·拉苏勒和巴基斯坦外交国务部长希娜·拉巴尼·卡尔签署了一项联合声明，概述和平双边关系的共同愿景。阿富汗和巴基斯坦和解与和平联合委员会的成立会议 6 月 11 日在伊斯兰堡举行。会议上发表的联合声明指出，巴基斯坦表示充分支持高级和平委员会为促进阿富汗和平与和解作出的努力，并保证巴基斯坦对该委员会工作给予合作与支持。双方一致认为，高级和平委员会将作为联合委员会秘书处。6 月 12 日，《阿富汗-巴基斯坦过境贸易协定》在推迟四个月后开始运作。在另一个事态发展中，阿富汗、巴基斯坦和美国的三方会议复会，5 月 3 日在伊斯兰堡举行了一次会议，5 月 24 日在喀布尔举行了后续会议。

17. 5 月 12 日，印度总理曼莫汉·辛格对阿富汗进行了 2005 年以来的首次访问。他在国会联席会议上宣布将进一步提供经济支助。印度总理还转达了印度对阿富汗实现民族和解努力的支持。

18. 在报告所述期间还采取了多边举措。在 5 月 10 日的伊斯坦布尔最不发达国家第四次会议间隙，来自阿富汗、中国、印度、伊朗伊斯兰共和国、吉尔吉斯斯坦、巴基斯坦、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、土库曼斯坦、塔吉克斯坦和阿拉伯联合酋长国的部长和高级别代表以及我的特别代表就阿富汗问题交换了意见，重申了他们对阿富汗主权、不可分割和领土完整的承诺。所有与会者一致同意为 2011 年 11 月 2 日举行的伊斯坦布尔阿富汗问题会议着手进行筹备工作。

19. 国际联络小组在吉达会议上设立了一个区域合作问题工作组和其他三个专题工作组(即和解、过渡和长期接触)。6 月 3 日区域合作问题工作组举行了首次会议。由土耳其、阿富汗和巴基斯坦问题特别代表和我的特别代表共同主持的这次会议，重申了区域行为体通过建设性的区域接触对阿富汗稳定与经济繁荣的承诺。在另一个事态发展中，阿富汗宣布它打算申请上海合作组织观察员地位。

## 二. 人权

20. 在报告所述期间，保护平民问题仍然令人严重关切。据联阿援助团记录，有 2 950 名阿富汗平民在冲突中伤亡(其中 1 090 人死亡，1 860 人受伤)，比 2010 年同期增加了 20%。反政府分子造成了 2 361 名平民伤亡(占平民伤亡总人数的 80%)，亲政府部队造成了 292 名平民伤亡(占总人数的 20%)。其余 10%伤亡原因不明。在 4 月 30 日塔利班宣布春季攻势之后，平民伤亡人数增多，其部分原因是全国各地反政府分子和亲政府部队的行动有所扩大，特别是在北部以及与巴基斯坦接壤的地区。

21. 平民伤亡大多发生在南部和东南部地区。反政府分子沿繁忙道路埋置的简易爆炸装置以及在人口稠密的居民区进行的自杀式袭击所造成的平民伤亡人数最多。针对政府和亲政府部队的车队、建筑物和人员以及向亲政府部队提供后勤服务的政府和平民承包商发动的袭击所造成的平民伤亡人数也有所增加。塔利班虽然公开声明只针对军事目标发动攻势并确保保护平民，但滥杀滥伤平民的攻击仍在继续。例如 5 月 21 日，塔利班声称对喀布尔一所国民军医院遭到的自杀式袭击负责，这次袭击造成 6 名平民死亡，23 名医科学生受伤。恐吓、绑架和暗杀与政府和亲政府部队有关联的平民的行为增多，进一步侵犯了阿富汗人的人权，也迫使治理和发展工作减缓。

22. 亲政府部队继续对反政府分子进行空袭和夜袭，不时造成平民伤亡和财产损失。虽然安援部队和政府在这些行动后公开道歉并考虑了赔偿要求，但这些事件仍然加剧了亲政府部队与当地社区的紧张关系。发生了多次抗议平民伤亡和夜间袭击的暴力示威活动，其中一些活动因反政府分子和其他团体渗入，造成了更多的平民伤亡。

23. 在报告所述期间，联合国国家工作队与民间社会和政府当局密切合作，对妇女事务部和司法部提出的妇女保护中心条例草案进行修正。该条例先前的草案提出了是否继续由民间团体独立管理妇女保护中心，以及妇女权利受保护的程度，包括不得强迫妇女回家和未经同意不得向执法当局披露信息等问题。由包括联合国在内的国家和国际法律专家组成的刑法改革工作组建议修正该条例，以全面保护妇女的权利。修正案被纳入该条例的最后版本，在本报告编写之时已提交部长理事会技术性立法审查委员会，待政府批准。

24. 联阿援助团继续监测《消除暴力侵害妇女行为法》的执行情况，包括跟踪警察、检察官和法官执行这项法律的努力。34 个省份中只有 10 个省在执行这项法律。在报告所述期间，联阿援助团在该国所有各地区举办了讲习班，帮助人们更好地理解《消除暴力侵害妇女行为法》以及联阿援助团 2010 年底发布的关于对妇女和女孩有害的传统习俗的报告结论。联合国促进性别平等和增强妇女权能署《妇女署》与消除暴力侵害妇女行为委员会密切合作，推动执行这项法律。在司法系统薄弱的很多地区，当局仍然依靠传统解决争端机制来处理多数家庭暴力申诉和离家出走案件。因虐待或强迫婚姻威胁而逃离家庭的妇女和女孩往往被指控犯有通奸罪或企图犯通奸罪。虽然已在努力提高对消除暴力侵害妇女行为的认识，但妇女仍然因离家出走而被逮捕或起诉。在报告所述期间，最高法院维持了对遭强奸妇女判定的通奸罪和可高达 15 年的刑期。联阿援助团继续记录了暴力侵害妇女事件，包括巴达赫尚和昆都士两省发生的“名誉杀人”，以及楠格哈尔和帕克蒂亚两省发生的逮捕和拘留离家出走妇女和女孩的事件。

25. 联合国毒品和犯罪问题办公室与相关政府部委和非政府组织合作，6 月份在阿马扎里沙里夫和喀布尔为出狱妇女首次开办了释放后过渡收容所。这项举措由

当地一个非政府组织执行。该项目的宗旨是通过提供住所、安全、食物和社会心理及能力建设等方面的支助，在女性囚犯出狱前和出狱后帮助她们顺利重返社会，回归平民生活。截至 6 月份，阿富汗各监狱关押着近 650 名妇女，其中一些还携带着子女(280 多名未成年人)。

26. 联阿援助团继续与过渡时期司法、人权和妇女团体合作，加强民间社会在阿富汗和平和重返社会方案的各省和平委员会中的作用。联阿援助团与民间社会协商，拟议了对可重返社会和解决冤情者进行审查以及在阿富汗和平和重返社会方案范围内处理政治大赦问题的机制。5 月份，在当地非政府组织阿富汗民间社会论坛举办的两天讲习班上，高级和平理事会同阿富汗民间社会讨论了执行上述方案以及对严重犯罪问责的问题。

27. 2010 年 12 月，阿富汗政府承诺从国家预算中划拨 100 万美元给阿富汗独立人权委员会，但提交议会的 2011/2012 年度最后预算只划拨了 50 万美元。加上阿富汗独立人权委员会所有工作人员的工资因主要国际捐助方停止供资而推迟三个月未付，使该委员会的独立性和长期可持续性面临风险。联阿援助团同国际伙伴继续协助委员会确定一个可持续的筹资机制。

28. 阿富汗记者和媒体继续在复杂的冲突环境中开展工作。很多阿富汗记者报告说，叛乱分子直接胁迫他们作出对其有利而不是对政府活动有利的报道。乌里玛理事会 6 月份的一份声明指责一家著名国家电视台进行“违背伊斯兰教”的报道而要求关闭该电视台，并批评一家主要日报的报道，致使该国一些最敢于直言的独立媒体更感受到了压力。

29. 在整个报告所述期间，联阿援助团访问了阿富汗各地的拘留中心，特别是国家安保局和司法部所属设施，以监测任意拘留、虐待和保证公平审判的情况。联阿援助团被允许进入国家安保局在全国 21 个省(包括卡比萨、霍斯特、拉格曼、喀布尔、赫拉特、昆都士和加德兹)的超过 24 个拘留设施。联阿援助团继续收到关于虐待、未经控告或审判的长期居留以及无法接触辩护律师等情况的指控。

30. 联阿援助团和联合国儿童基金会(儿基会)与负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表办公室合作，在喀布尔组织了一次机构间简报会，对阿富汗提交儿童权利委员会的初期报告开展后续行动。与政府当局、民间社会和阿富汗独立人权委员会讨论了促进保护儿童免遭暴力的措施，也讨论了委员会所关切的司法制度中犯罪儿童特别是女孩的待遇以及在康复中心安置这些儿童的问题。特别强调应制定保护儿童和消除一切形式暴力侵害儿童行为的国家战略，以法令禁止一切形式的暴力侵害儿童行为，统一国家数据系统，并制定这一领域的研究议程。

### 三. 喀布尔进程的执行情况和援助的一致性

31. 在报告所述期间，阿富汗政府继续执行喀布尔进程。截至6月份，已拟定总共22个国家优先方案中的11个，正在与捐助方协商方案的内容和筹资。在包括教育、技术职业培训、保健和阿富汗国家提高妇女地位行动计划在内的人力资源发展群组的5个拟议国家优先方案中已有4个取得显著进展。在基础设施群组，采掘业和区域资源部门的主要方案进展较大。进展程度略低的国家优先方案包括公共行政改革、国家以下各级治理和司法。

32. 喀布尔进程包括一个对伦敦会议和喀布尔会议基准进行监测和反馈并对每个国家优先方案进行100天进展情况报告的机制。在报告所述期间，已完成对国家优先方案进展情况的第二轮报告。政府的监测和报告框架仍在发展之中，但该机制是推动各部委与发展伙伴经常开展政策对话的重要一步，并且有可能增进各捐助方为支持政府方案进行协调。联阿援助团协助各职能部委与发展伙伴进行了约30次协商，并协助伙伴之间为确定进一步加强经常对话的最佳做法和途径进行了一次审查。此外，联阿援助团正在支助民间社会参与阿富汗的优先发展议程。为便利经常协商设立了一个由财政部和民间社会网络组成的工作队，联阿援助团正在与这些民间社会网络的代表合作，支持他们参与协调和监察联合委员会的机构。

33. 然而，阿富汗优先发展议程的拟定是在一直没有国际货币基金组织(基金组织)方案参与的背景下进行的。政府尚未与基金组织达成协议，而很多捐助方强调必须要有基金组织方案来证明阿富汗宏观经济的健全状态，否则它们不向世界银行经营的阿富汗重建信托基金增加供资。财政部已向国际社会表明，基金组织方案的持续空缺将对政府支付工资的潜力以及国家方案的持续执行造成负面后果。

34. 基金组织方案的持续空缺还会影响发展伙伴履行它们在伦敦/喀布尔会议上所作的承诺，即逐步将援助转入政府预算。在报告所述期间，政府继续在协调捐助方的供资和鼓励实现捐助方对援助实效原则的承诺方面发挥主导作用。4月份，政府公布了关于捐助方对阿富汗供资情况的审查结果，即“发展合作报告”(2010年)，并参与了关于《援助实效问题巴黎宣言》各项承诺执行情况的全球调查。调查的主要结论表明，阿富汗的公共财政和支出管理有助于提高国内生产总值(国内总产值)和调动税收，但预算的执行仍是一个主要关切问题。初步结论表明，通过国家预算提供的援助有所增加，但在按照政府优先事项安排捐助资源、协调援助和对发展成果相互问责方面仍然存在漏洞。教育和保健领域取得了显著的积极改善，经过逐步的捐助协调过程，更好地利用了资源，捐助方与政府的政策对话也更加协调。为了建设性地解决援助一致性问题，政府打算成立一个工作队，以制定一个与捐助方解决这些问题的中期行动方案。

35. 保持喀布尔进程和国际社会与政府对话的势头至关重要，对这一点已有共识。因此，一致同意 7 月份继续与协调和监察联合委员会的三个常设委员会(治理、社会经济发展和安全)开展工作。

#### 四. 过渡最新情况

36. 在 2010 年 11 月北约里斯本首脑会议上批准和启动的转由阿富汗承担安全责任的过渡进程(过渡进程)取得了进展。3 月 22 日，卡尔扎伊总统宣布已为 7 月开始的过渡确定了第一批地区。这 7 个地区是喀布尔省(萨罗比县除外)、潘杰希尔省、巴米扬省、赫拉特(赫拉特省)各市(和相应县)、马扎里沙里夫(巴尔赫省)、米特拉姆(拉格曼省)和拉什卡尔加(赫尔曼德省)。

37. 北约领导的安援部队与阿什拉夫·加尼领导的阿富汗过渡协调委员会协调，已着手为过渡开展了一个两阶段规划进程。第一步的重点是在确定地区开始过渡进程的必要条件，而第二步将解决完成过渡进程和全面实现阿富汗自负安全责任所必要的行动。这一规划进程打算考虑发展和治理方面可能影响安全过渡的关键因素，并支持主要安全责任的可持续移交。政府的一项优先工作是要解决省级重建队的作用问题，以避免平行结构并确保国际努力集中于支持阿富汗各机构发展能力和有效提供基本服务。安援部队和政府一致认为必须把过渡规划与喀布尔进程的优先事项和机制紧密联系，以确保短期过渡活动有助于阿富汗的中期发展。

38. 作为这一进程的观察者，联阿援助团已与政府和安援部队的对话者展开了互动协作，以期避免制订可能不利于阿富汗机构发展的平行进程，并减少把从非过渡地区转入过渡地区的资源挪作他用的有害做法。特派团继续促进发展伙伴之间以及这些伙伴与安援部队之间的对话，以确保发展的观点在过渡设计和规划中得到考虑。

39. 在实地，联阿援助团继续与各个省级发展理事会和职能部委领导的部门工作组密切合作，加强省级发展规划的协调以及省级重建队和捐助方协同提供的支助。作为其加强一致性努力的一部分，联阿援助团促进了在阿富汗的联合国各机构、基金和方案就过渡问题开展的持续对话，以确定现有活动与阿富汗政府优先事项之间的关联。这包括审视联合国在首批确定的区域各过渡地区中的当前活动，以更好地支持可持续过渡进程的潜在协同增效作用，尤其是支持省级主管部门加强能力以评估发展需要、确定资金主要缺口并对在这些省份的职能部门和捐助方进行协调。

#### 五. 治理

40. 国家以下各级治理政策框架的执行工作已取得一些进展，但仍有大量工作要做，包括就中央、省、市、县各级政府机构的作用和职责建立共识。一个关键的



工作领域是要对可持续省级预算机制加以说明，并确保中央政府批准的资金能够抵达省级和县级主管部门。这在过渡期间将变得尤为重要，因为总体而言捐助方在地方一级的供资可能下降，而发展资金将越来越多地拨给国家预算和中央一级的机制。财政部于 5 月召集了一次关于省级预算问题的各省官员会议，财政部还将启动一项省级预算试点方案，以在今后数月将更多资金划拨到各省。这是政府主导的一个重要动态，必须得到捐助方的积极支持。

41. 在开发署国家地区发展方案的支持下，近 400 名民选社区代表(来自阿富汗全部 34 个省的县级发展大会的成员)于 5 月齐聚喀布尔，参加了第一次县级发展大会全国会议。会议评估了县级发展大会的成绩、找出经验教训并鼓动中央政府对县级发展大会的支持。

42. 作为在主要官员任命问题上和在国家以下各级提供服务方面提高透明度的努力之一部分，政府已将副省长和县长的身份从政治任命改划为公务员职位，并建立了透明和择优录取的征聘制。截至 2011 年 2 季度，公务员制度委员会和地方治理独立局已征聘了 56 名县长和 13 名副省长。联阿援助团密切观察了这一进程并注意到，尽管在地方一级有些挑战，但这一程序得到了适当的遵守，并获得了广大民众的好评。

43. 联合反腐监督和评价委员会于 5 月 11 日就职，6 名成员中有 3 名阿富汗人和 3 名国际人士，由一项总统令予以任命，突出显示了阿富汗政府为实施伦敦会议和喀布尔会议成果文件正在作出的努力。未来数月，该委员会预计将协助制订明确和客观的反腐进展基准，并定期就全国和国际活动编写报告提交总统、议会和全体阿富汗人民。

44. 尽管对 2010 年选举进程的质疑仍在继续，但有关方面正努力确保迄今积累的选举专门知识和资源得到保留和巩固。开发署正在与阿富汗主管部门和捐助方协商，最终确定 ELECT(加强今后法律和选举能力项目)的后续助选项目，预计该项目在 7 月或 8 月开始。

## 六. 人道主义援助

45. 在本报告所述期间，持续不断的冲突和全国各地越来越多的安全事件导致流离失所者大幅度增多。由于缺乏安全保障，人道主义援助通道进一步缩减。包括学校和医疗设施在内的民用基础设施内外的攻击或暴力仍在持续。在有些地区，对每年春季洪水的反应受到了战事的阻碍。在中部地区 111 个县里，联合国可以前往的只有 39 个。而在坎大哈及其周围，55 个县里可以前往的只有 5 个。联合国各机构都将其活动限制在省级总部及其紧邻地带，境内流离失所者往往不得不前往主要城市去领取援助。人道主义工作人员继续受到攻击，以前曾享有较好通行权的一些组织发现它们的通道也缩减了。5 月份报告了 26 起针对人道主义工作

人员的事件，而 6 月的头两周则报告了 14 起事件。自然灾害对脆弱民众仍是一种时刻存在的威胁。因此，联合国人道主义事务协调厅和合作伙伴制订了区域应急计划，以简化信息共享程序、预置援助物资库存和加强交付机制。作为促进阿富汗国家灾害管理局工作全面努力的一部分，本报告所述期间拟订了 10 项区域计划。为了确保对需求作出及时和适当的反应，人道主义界与人道主义组群牵头机构一道在国家一级和区域一级加强了能力。

46. 世界粮食计划署(粮食署)正进行新一轮努力，通过增加直接向阿富汗当地制造商采购食品的办法支持地方经济的发展。截至 5 月，粮食署已从小规模农户或农业合作社那里购买了 4 000 吨小麦，从阿富汗农业部购买了约 24 000 吨小麦。从 5 月中旬起，粮食署需要 2.5 亿美元的额外资金以继续按计划为 700 万脆弱民众提供支助至年底，但没有什么迹象表明将有资金到位弥补这一缺口。对粮食署的活动进行了一次战略审查，以确定在现有资金前景和实地条件下，如何对其粮食援助给予最佳优先考虑。

47. 流离失所人数在 5 月底高达 435 436 人，比上次报告增加了 4%，显示与冲突有关的流离失所规模在大幅度加速扩大。冲突导致的流离失所以及重返家园支助的不足不仅是人道主义问题，由于其具有破坏稳定的可能，也是一个重大安全隐患。在本报告所述期间，联合国难民事务高级专员办事处(难民署)支助的返回人数高达 23 823 人(19 536 人来自巴基斯坦，4 250 人来自伊朗伊斯兰共和国)，使自 2002 年以来累计支助返回的人数超过了 460 万，即占阿富汗全国人口估计数约 25%。难民署正推动采取一个更全面的可持续重返家园办法，在 7 个省确定了试点地区。5 月初在喀布尔的三方委员会会议上，这一办法被广泛联系到所讨论的各种地区考量。

48. 虽然国家数字显示有 500 万因贫穷和脆弱而失学的儿童(占儿童总数的 42%)陷入无声危机，但在通过提供学习场所、建立以社区为基础的学校和提供教材及课本的方式促进就学机会方面仍取得了可观的进展。联合国教育、科学及文化组织通过阿富汗促进扫盲方案在 18 个省为文盲青年和成人开办了识字班和技能开发班。4 月至 6 月，阿富汗 18 个省 3 656 个识字班招收了 91 400 名学员。尽管一些县的安全局势不佳，但识字班正在顺利举办。

49. 阿富汗仍是世界上小儿麻痹症流行的 4 个国家之一，联合国儿童基金会正与合作伙伴一道继续支持为该国儿童开展小儿麻痹症预防接种活动。这些活动对于制止小儿麻痹症病毒主要是在南部地区的传播至关重要。但是，疫苗接种活动受到了南部地区安全条件的阻碍；在本报告所述期间，坎大哈省的许多地区都无法进入，查布尔省最近的情况也是如此。有关方面正在继续探索创新办法，以接近这些地区所有 5 岁以下儿童为其接种疫苗。

50. 在清除地雷和爆炸物方面也取得了进展。截至 5 月，高达 27% 受地雷困扰地区都已扫清，自 2006 年以来达到 15% 的增长。总共还有 (全部 398 个中的) 255 个县仍受地雷困扰。

## 七. 禁毒

51. 阿富汗和伊朗伊斯兰共和国根据三角倡议，于 3 月在法拉省、尼姆鲁兹省和赫拉特省的 3 个边界过境点开展了一次联合行动，结果阿富汗和伊朗两国警方在边境两边查获近 1 000 公斤鸦片和 600 多公斤海洛因并逮捕了一批贩运者。

52. 第二期对培训师培训方案于 5 月在禁毒培训学院开课。这个为期 12 周的方案的目的为加强禁毒培训学院的骨干力量，为该区域阿富汗自主拥有的一个独立英才中心建立能力。这一举措是对政府发展战略的补充，被认为对于阿富汗解决非法鸦片生产、有组织犯罪、非法毒品制造和前体化学品走私问题的长期战略至关重要。

53. 联合国毒品和犯罪问题办公室协助促成了巴基斯坦缉毒部队负责人 5 月 1 日和 2 日对喀布尔的访问。在缉毒部队负责人与阿富汗同行的会晤中，双方一致认为必须采取区域办法处理阿富汗境内与毒品有关的问题，并呼吁阿富汗与其周边国家之间在这方面更密切地合作。他们还确认需要制定一个阿富汗和巴基斯坦联合禁毒战略。双方还商定 6 月底之前两国将根据三角倡议开展首次联合实地作业。另外，在本报告所述期间，多边禁毒举措还包括阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦之间 5 月 31 日在德黑兰举行的第六次三角倡议高级官员会议。

54. 阿富汗政府在设立戒毒治疗和艾滋病毒预防服务方面取得了进展。美沙酮维持量疗法是卫生部为 200 名毒品使用者实施的一个试点方案。由世界卫生组织支助在 4 月进行的一次外部评价发现，该方案符合国际和国家指导方针并且是有效的。不过，由于政府主管部门只批准短期进口美沙酮，因此难以在阿富汗稳定提供美沙酮疗法，从而对治疗使用毒品者的效果产生了不利影响。

## 八. 特派团支助

55. 鉴于安全恶化并根据安全和安保部的建议，联阿援助团在全国各地实施了安全强化项目。在处理马扎里沙里夫事件的影响时，为确保工作人员的安全和他们获得咨询的机会，大部分国际工作人员都迁到了喀布尔，以待该市一处辅助地点的额外安全强化工作完成，这个地点本来只用于工作人员的住宿。一旦安全强化工程在 6 月竣工，数量有限的一批国际工作人员将返回马扎里沙里夫常驻，办公和住宿都在这个辅助地点。在一个专门建造的办公和住宅大院成为位于马扎里沙里夫的新区总部之前，这是一个临时解决办法。5 月同阿富汗政府签署了一份谅解备忘录，这一新大院的施工预计将于 2012 年 3 月完成。在坎大哈由政府免

费提供的一块土地上建造一个安全的区域办事处大院的工程正在继续，预计将在 2011 年第 4 季度完成。正在为巴米扬制订一个类似的项目，为此已于 4 月同政府签署了谅解备忘录，预计此项工作将于 2012 年 3 月完成。

56. 为确保所有特派团支助活动在危机时期都能通过与科威特的远程连接维持充分运作，联阿援助团于 5 月在科威特进行了一次灾后恢复和业务连续性现场演练。这次演练的成功突出说明了在一个安全地点保持一个支助办事处的可行性。

57. 来自联合国总部的一个专家小组在与联阿援助团和联合国伊拉克援助团(联伊援助团)密切协商的情况下进行了一次审查，以探索合并位于科威特的联阿援助团支助办事处和联伊援助团支助办事处的潜在效率。审查小组预计将在 6 月向外勤支助部提出建议供认可。一旦获得核准，这些建议将作为这两个特派团编制 2012-2013 年拟议预算的依据。项目的实施预计将在一个两年期间分阶段推出。

58. 尽管安全环境不断恶化，联阿援助团仍能维持国际工作人员 21%和本国工作人员 13%的空缺率(截至 2011 年 4 月)。我要感谢会员国支持在像阿富汗这样的艰苦地点统一联合国系统工作人员的服务条款和条件，因为留住经验丰富的员工仍然是和征聘一样重要的优先事项。

## 九. 意见

59. 本报告所述期间同时开始实施过渡进程，向由阿富汗发挥更大领导作用和自主权过渡。这一过渡正值内外紧张局势久拖不决、军事行动加剧和激烈的季节性反政府袭击死灰复燃之际，而在这些军事行动和袭击中平民百姓首当其冲。在这样的背景下，联阿援助团不断按照新的任务规定调整其战略重点，以符合阿富汗人民的需要和愿望，并支持阿富汗政府主导的各项举措。在不妨碍安全理事会第 1974(2011)号决议所要求的全面审查的情况下，这些重点事项继续界定为：推动和平与和解的政治进程，保护和促进人权，支持负责任的治理，宣传和倡导协调努力支持过渡进程，以及推动社会经济发展以进一步促进中长期稳定。

60. 联合国在阿富汗的安全已成为本组织面临的越来越严重的挑战。在马扎里沙里夫事件后，我向受害者和受影响者的家人表达了慰问和支持。我还对所有在履行职责时常常遭遇致命的威胁但仍然继续在阿富汗工作的联合国工作人员所表现出的奉献精神深怀敬意。联合国工作人员的安全与福祉仍然是最令人关切的问题。在这方面，我对我的特别代表及其团队为解决这些问题而正在做出的努力表示赞赏。我将继续亲自关注，确保必要的安全建议得到落实。借此机会，我对阿富汗政府做出努力并再次承诺在这方面为联阿援助团提供支持表示感谢。我还吁请各会员国和我一道，共同确保联合国拥有相称的资源，可以继续充分参与并支持阿富汗人民。

61. 我对冲突造成的人身代价及对普通阿富汗人生命的影响感到关切。持续的动荡使平民的伤亡数量不断上升。我还对未加区别受到冲突影响的平民特别是阿富汗儿童和妇女的数量感到特别关切。各有关方面必须尽最大努力保护平民并遵守国际人道主义法规定的义务。

62. 政治解决要取得进展，需要所有各方加倍地努力，促进相互信任和寻求实现和平的机会。这将最终需要各方展现出意愿，参加既解决建立信任问题也解决实质性问题的分阶段对话。这样的对话反过来也需要获得授权的谈判人员，而且必须是一个更广泛的、包容各方的政治进程的一部分。这应当得到国际社会的支持，特别是为了保障阿富汗民主体制得来不易的政治进展。

63. 阿富汗和平和重返社会方案是目前处理愿意放下武器的武装反政府人员和团伙的唯一正在执行的方案。该方案在执行和组织方面的改进可有助于前战斗员重新融入各自社区。该方案虽然有可能为反叛分子提供脱离战斗的机会，但也必须确保那些寻求加入该方案并从中获益的人得到适当的审核，以确认他们是真正的安心归顺者，而不是寻求全部赦免所有过往罪行或从该方案的奖励中获益的罪犯或政治团体。

64. 安全理事会决定分别处理第 1267 (1999) 号决议制定的制裁基地组织和塔利班的制度，是支持阿富汗主导的和解努力的一项积极进展。阿富汗政府和国际社会应继续适当考虑该制裁制度提供的各种手段。所有各方进一步采取建立信任措施，有助于为政治进程奠定基础。

65. 在这方面，联阿援助团萨拉姆支助小组将继续就和平与和解事务支持高级和平委员会并提出意见，包括全国协商和外联活动。联阿援助团还将鼓励和支持寻求阿富汗社会所有阶层的意见、关注和期望，支持把它们纳入全面的和解进程。一个容许所有阿富汗人充分参加和参与的和平解决冲突办法至关重要，由此可以过渡到促进稳定、可持续和平和更加尊重基本人权和自由。

66. 走向区域合作的积极步骤对于任何最终和平进程的可持续性也很重要，在这方面，我支持 6 月初在伊斯坦布尔由联阿援助团和土耳其担任共同主席召开的工作组会议，作为今年将在伊斯坦布尔举行全体会议的前奏。相关的区域贸易和安全领域需要邻国之间的信任和协作，我的特别代表将继续进行区域协调，促进区域行为体之间加紧对话。

67. 从 7 月开始进入第一组确定领域的执行阶段，过渡进程面临许多挑战。这一进程仍然主要是安援部队的首要责任。然而，随着过渡进程成熟，必须确保这是由阿富汗发挥主导作用。联阿援助团强调必须全面接触阿富汗的职能部委，才能成功地规划和执行这一进程。联阿援助团的外地办事处将努力支持当地政府对进程做出贡献。

68. 安援部队与北约阿富汗培训特派团继续担任阿富汗安全部队的主要国际能力建设和改革工作。阿富汗安全部队的整个表现，由于集中训练和能力建设的结果，已经有了改进。由阿富汗负起全部安全责任的过渡进程必须继续以这些努力为基础。

69. 过渡进程必须导致安全的改善以及民众得到更好的基本服务。作为“和平红利”的发展援助必须在目前正在过渡的地区和所有其他省份持续提供。

70. 适当的人身安全意味着阿富汗人民能够申诉不满，获得基本的社会服务、经济机会、迁徙自由和不受犯罪集团和武装团伙的威胁。在地方一级建立合法、有效的治理框架以及中央和地方政府之间具有职能关系，对阿富汗的稳定和繁荣至关重要。由于对货币基金组织方案没有达成协议，可能对政府的经济成长和发展优先议程的出台产生不利影响。由于暂停或减少资助，国家重点方案的执行一再推迟，这可能导致阿富汗过渡的民事和军事组成部分之间的不平衡，而这个方案即将在 7 月底开始。

71. 联合而独立的反腐败监测和评价委员会的成立，表明政府决心履行在伦敦和喀布尔会议做出的承诺，我欢迎委员会的成立，竭力鼓励委员会努力解决这一阿富汗政府和国际社会都极为关切的问题。我鼓励各方确认该委员会工作的价值，这既是帮助减少腐败和实行善政的平台，也是有助于促进透明度和问责制的建立信任措施。

72. 三个政府部门之间的制衡在阿富汗新生的民主制度中制造紧张关系和成为谈判主题。特别法庭的调查使下院议员无法注意立法议程中的重要问题，因为特别法庭的重新计票可能使许多议员失去席位。即将宣布的裁定，如果不适当处理，可能破坏未来的选举活动。

73. 联合国驻阿富汗的机构继续遵守“一体行动”的原则。为此，我很高兴地宣布，在我的特别代表的主持下，驻阿富汗的联合国团队已完成了其综合战略框架。综合战略框架在结构安排上确保与即将进行的 2010-2013 年联合国发展援助框架的中期审查同步。因此，综合战略框架本身并不是目的，而是一个使联合国支持喀布尔进程的方案执行工作更加协调一致的手段。

74. 按照安全理事会第 1974 (2011) 号决议的要求，我已开始筹备对联阿援助团规定活动及联合国在阿富汗的支助工作的全面审查。这一审查将同阿富汗政府及国际上的有关利益攸关方协商进行，并将为安理会 2012 年 3 月审查该特派团的任务规定提供资料。

75. 最后，我感谢我的特别代表斯塔凡·德米斯图拉、联阿援助团工作人员和所有在阿富汗的联合国工作人员，不管是本国工作人员还是国际工作人员，感谢他们为实现一个更加和平、繁荣和稳定的阿富汗而做出的奉献。