



大会
第六十七届会议
议程项目 38
阿富汗局势

安全理事会
第六十八年

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. 本报告根据大会第 67/16 号决议和安全理事会第 2096(2013)号决议提交。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. 本报告介绍了自 3 月 5 日我上次报告(A/67/778-S/2013/133)印发以来,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。报告还概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

A. 政治事态发展

3. 阿富汗的政治和安全过渡将在 2014 年完成,而在本报告所述期间,各利益攸关方正在加紧开展政治活动。政治上的重点一直是 2014 年的总统选举和省议会选举。在为这一具有里程碑意义的投票选举建立具有公信力的选举框架方面,任命独立选举委员会主席将是最重要的决定之一。由于现任主席的任期于 4 月 17 日届满,4 月 9 日哈米德·卡尔扎伊总统与政治、圣战组织和民间社会的代表以及宗教领袖召开了协商会议,以解决这一问题以及其他与选举有关问题。由 23 名成员组成的阿富汗政党和联盟合作委员会(合作委员会)等若干团体抵制了这次会议,他们认为,关于委员会成员的决定应在独立选举委员会和独立选举投诉



委员会的结构和职责法(结构法)最终拟定之后通过机制手段确定。会后宣布,主席甄选工作将推迟到结构法和选举法通过后进行。

4. 国民议会继续就这两项关键立法进行辩论。4月13日,由上下两院组成的联合委员会打破了结构法的僵局,删除了对于选举投诉委员会纳入两名国际成员这一具有争议的条款,将该法提交总统签字。4月29日,法案被退回下院,即人民院。提出了8条反对意见,其中包括有关永久性选举投诉委员会的规定和独立选举委员会的任命程序不符合宪法,总统原本要从议会和民间社会编制的一份短名单中任命成员。5月22日,人民院通过了《选举法》。议员们支持保留单记非让渡投票制,并支持持续分配给游牧库奇人的10个席位的配额现在由10个省份分摊。该法案随后提交给了长老院,即上院。

5. 各个政党和要员继续发掘可能的联盟和平台。伊斯兰促进会党的主要人物表现出了越来越大的自主权,一些人加入了均由促进会大员领导的两大反对阵营——阿富汗全国联盟和阿富汗民族阵线,而另一些人则担任了政府职位。国家伊斯兰运动着重在计划的议会选举之前重振和扩大政治基础。4月11日,吉尔布丁·希克马蒂亚尔武装反对派团体伊斯兰党的一名代表指出,该党的一个代表团在喀布尔会晤了已登记的伊斯兰党(阿富汗)政党,并讨论了参加2014年投票选举的可能性。合作委员会成员来自多个党派,既有主要的反对派联盟,国家伊斯兰运动、伊斯兰党(阿富汗),也有一些政府人物,但委员会在推动进行及时、有公信力的选举方面却展示了团结一致立场。由合作委员会大多数成员组成的一个新组织,阿富汗国家合作委员会已经成立,具体负责商定成立一个平台,对投票结果提出质疑。

6. 选举的技术筹备工作正在继续。4月6日,独立选举委员会发布了《行动计划》和指示性预算草案。指示性预算列出2014年选举的业务费用为1.29亿美元。为促进就这一几乎完全由国际社会资助的活动的筹资方法和方式达成共识,在联合国阿富汗援助团(联阿援助团)的推动下,各委员会、财政部、国际捐助方和联合国伙伴方举行了一系列会议。目标是增加选举预算,同时尊重委员会在工作和政治上的独立性,并满足捐助方的要求。还正在与捐助方讨论修订联合国选举支助项目二(为将来加强法律和选举能力,第二期),以将工作重点从能力建设重新转向为即将到来的选举周期提供援助。

7. 3月24日,内政部在喀布尔省启动了国民电子身份证项目。该项目将发挥多种功能,其中之一是作为中长期选举身份识别的基础。政府估计,约3000万人的初步登记程序费用为1.2亿美元。财政部这一财政年度已为实施项目拨款约400万美元,并请求国际社会提供更多的财政支持。联阿援助团推动相关部委、选举委员会和潜在的捐助方就合适的供资模式进行了讨论。4月18日,内政部宣布身份证签发将推迟到《登记和人口记录法》通过后进行。

8. 在推迟一个月后,5月26日,独立选举委员会全面启动了选民登记工作,以加强工作规划,确保与电子身份证项目加强协调。登记工作仅限于向身份证遗失或损坏以及已搬家或返回阿富汗的部分新选民发放选民卡。登记工作已在34个省启动,将扩大到县一级,如有必要还将在选举日前进行最后的努力。

9. 和平进程取得了一些实质性进展。塔利班授权代表在多哈设立办事处事宜继续推迟。3月30日至31日,卡尔扎伊总统应埃米尔哈马德·本·哈利法·阿勒萨尼的邀请访问了卡塔尔,讨论了双边合作,包括拟议设立办事处和卡塔尔在阿富汗投资等问题。与此同时,阿富汗高级和平委员会着重开展公众外联工作,包括4月16日与联阿援助团一道,同各政党和民间社会的代表举行了信息交流会。

10. 4月至5月,特派团举行了第二轮调解和冲突解决问题省级讲习班。贾拉拉巴德、昆都士、加德兹和中部地区有影响力的社区行动者积极努力,以就非暴力备选方案,包括当地传统的冲突解决机制达成一致意见。另外,联阿援助团继续为民间社会举措的第二阶段——阿富汗人民和平对话提供支持。5月,举行了70多场重点小组讨论,超过1200人参加了讨论。与会者包括社区和宗教领袖、妇女和青年代表、前武装反对派成员和发展项目的受益人,他们指出有罪不罚、侵犯人权和腐败是助长地方暴力行为的根本因素。

11. 阿富汗和平与重返社会方案报告称,截至5月22日,有6840个前反叛分子参加了方案,同时已完成或正在开展331个社区项目和146个小额赠款项目。3月份发布了联合国五年支助方案独立中期评价。发现的挑战包括结构过度集中和监管问题,特别是在不安全地区。提出的重要建议是巩固重返社会进程,以及对前叛乱分子的过渡援助从3个月延长至6个月。

12. 4月16日,安全理事会第1988(2011)号决议所设委员会核准将一名个人列名,理由是此人为塔利班制造简易爆炸装置,对阿富汗的和平、稳定与安全构成了威胁。这一列名突显制裁制度越来越重视造成人员伤亡和资助叛乱活动的人员。

13. 4月26日,阿富汗和沙特阿拉伯签署了《总体合作协定》,以加强双边关系,尤其是投资机制和机遇。4月29日和5月2日,卡尔扎伊总统分别与芬兰和丹麦签署了双边长期伙伴关系协定。芬兰将为教育和培训阿富汗安全部队提供协助,并为安全部队提供装备。丹麦将为民间社会和警察发展提供协助。

B. 安全方面的事态发展

14. 截至5月28日,联合国管理的阿富汗法律和秩序信托基金向140881名阿富汗国家警察提供了支持(其中妇女1929人),而目标人数是157000人。截至5月1日,阿富汗国民军兵力约为177000人,目标是187000人;阿富汗空军人数达到6900人,目标为8000人。4月11日,内政部长签署了十年远景规划,目标是将警察从辅助安全部队转变成为执法队伍。远景规划认识到警察相对于军事的独特职能,以及人的安全在稳定和发展努力中的核心地位。安全机构的人员

减员和相互协调仍然存在重大挑战。随着安全过渡不断深入，阿富汗部队将承担越来越多的行动费用和伤亡。虽然与上个报告所述期间相比，阿富汗人袭击国际军事人员的事件有所减少，但依然造成人员伤亡。阿富汗人员 3 月 21 日在巴德吉斯省、4 月 19 日在加兹尼省、5 月 13 日在乌鲁兹甘省袭击或协助叛乱分子袭击阿富汗部队。阿富汗地方警察是一个单独的地方安保队伍，截至 4 月 23 日，共有警力 21 600 人，虽然自身成为叛乱分子袭击的重要目标，但在越来越多地区增强了稳定并提升了公众信心。地方警察在核查、指挥和控制以及监督方面仍然存在薄弱环节。4 月 19 日，在加兹尼省，12 名阿富汗地方警察被叛乱分子杀害。

15. 5 月 14 日，芝加哥喀布尔之友在柏林国际联络小组会议期间举行会议，审议在建立筹资框架、为维持阿富汗国家安全部队提供国际认捐方面的进展情况。根据捐助方提出的明确区分资助警察和军事活动等要求，拟议维持四个不同的供资渠道，由阿富汗法律和秩序信托基金资助警察活动，由北约、非北约双边伙伴方和美国资助军队，同时设立一个由阿富汗和捐助方共同主持的新的监督协调机构，以确保筹资工作的协调一致。

16. 联合国继续监测与民间行为体的工作、流动和安保有关的安全事件，特别是影响联合国开展活动的事件。2 月 16 日至 5 月 15 日，共记录了 4 267 起事件，比 2012 年同期增加 10%。70% 以上的事件发生在南部、东南部和东部。东部地区事件的年增长率为 18%，据报大量叛乱分子进入了努尔斯坦省和巴达赫尚省，显示战略重点转向了冲突。武装冲突和简易爆炸装置继续占袭击事件的大多数。在南部、东部和中部地区发现的一些装置越来越先进。工业级材料有可能造成更大规模的伤亡事件，这些材料的数量和稳步出现表明存在稳定的跨国供应链。

17. 巴达赫尚省 2012 年 9 月过渡到由阿富汗人负责安全工作，3 月和 4 月，该省沃多吉县发生武装冲突，突显出安全部队面临的挑战以及安全局势复杂且不断变化的特性。由于靠近毒品贩运和叛乱分子的战略路线，该地区已经成为犯罪和叛乱活动的中心。在 3 月 2 日阿富汗国民军遭遇伏击造成 17 人死亡后，国家安全委员会命令阿富汗部队确保该地区的安全。3 月 27 日，在遭遇初期协调挑战和反政府人员坚决抵制后，安援部队咨询人员返回该省支援阿富汗部队。虽然一些与基地组织有关联的外国极端分子参与其中，但战斗人员大多是当地的塔吉克人，有别于主要由普什图士兵组成的塔利班。尚不清楚暴力行为在多大程度上是当地冲突和权宜联盟的结果，还是激进化加深和对叛乱分子目标的支持。零星冲突依然存在。

18. 在国际部队及其阿富汗附属部队涉嫌施行虐待行为后，国家安全委员会 2 月作出决定，要求国际部队尽快撤离。根据这一决定，在中部瓦尔达克省，美国特别行动部队分别于 3 月 30 日和 4 月 14 日撤离了尼尔克县和查克县。2006 年以来，随着官方和非官方武装团体大量增加，该省一直是几个地方安全举措的试点省。3 月 16 日，数百人在省会示威游行后，又到喀布尔国民议会游行示威，支持外国

部队早日撤离。但是，阿富汗一些安全官员对外国部队撤出这个与喀布尔毗邻的战略省份潜在的安全影响表示关切。到目前为止，尚未发现瓦尔达克省的安全局势出现严重恶化。

19. 4月27日，塔利班宣布发动“Khalid ibn al-Walid”春季攻势，声称打算向“外国侵略者基地、其外交中心和军事空军基地”直接发动综合自杀式袭击和内部袭击。实际上，2月中旬至5月中旬，仅约4%的袭击目标是国际军事部队人员。重大事件包括：3月9日，喀布尔国防部附近发生爆炸，造成9个平民死亡。3月26日，贾拉拉巴德的警察总部遭到自杀式袭击，造成5名警察死亡。4月3日，法拉省的司法机构遭到综合袭击，造成数十人伤亡，其中大多是平民。5月29日，潘杰希尔省发生针对省长办公室的自杀式袭击，在前北方联盟的中心地带极少发生此类袭击。阿富汗伊斯兰党(吉尔布丁)声称对5月16日的喀布尔自杀式爆炸负责，此次爆炸造成9个阿富汗平民、2名安援部队人员和4个承包人员死亡。6月11日，最高法院遇到自杀式袭击，当时最高法院的公共场所聚集着下班的政府工作人员。袭击造成至少17名平民死亡，约40人受伤。阿富汗安全部队成功开展阻截行动，3月13日在喀布尔发现一个主要的武器藏匿处，并逮捕了5人。

20. 联合国、其执行伙伴方以及其他人道主义实体面临着各种威胁。4月15日，一架飞越加兹尼省的联合国直升机被小武器击中。该事件未造成人员伤亡，但进一步加强了航空安全措施。5月24日，塔利班声称对喀布尔中部国际移民组织(移民组织)大院的综合袭击负责。塔利班在声明中错误地指称，该大院是外国军事情报人员所在地。袭击造成3个平民死亡，23人受伤；1名警察死亡，5名警察受伤；4名联合国工作人员和4名安保人员受伤。阿富汗安全部队在击退此次袭击中表现出了能力和勇气。5月29日，红十字国际委员会(红十字委员会)在贾拉拉巴德的办公场地遭到自杀式袭击，造成1个平民死亡，2人受伤。

C. 区域合作

21. 阿富汗和巴基斯坦之间的紧张局势不断加剧。3月25日，据称来自巴基斯坦的炮击影响到了阿富汗库纳尔省的丹甘县。虽然未报告有人员伤亡，但阿富汗外交部向巴基斯坦驻阿富汗大使表示严重关切。巴基斯坦政府驳斥了喀布尔有关巴基斯坦军队进行炮击的说法。4月1日，阿富汗政府再次对据称伊斯兰堡在楠格哈尔省戈什塔县修建检查站的单方活动表示关切。这一事件以及其他争端导致了若干武装冲突，不仅造成人员伤亡，还引发了阿富汗各地民众的抗议。4月15日，巴基斯坦宣布，阿富汗和巴基斯坦的高级军事指挥官解决了在托克罕过境点修建检查站的争端问题。

22. 4月24日，卡尔扎伊总统、巴基斯坦陆军参谋长阿什法克·基亚尼将军和美国国务卿约翰·克里在布鲁塞尔举行三方会议，讨论了两国的紧张关系。5月12日，在巴基斯坦选举之后，国民议会多数党领袖米安·纳瓦兹·谢里夫指出，巴

基斯坦应与阿富汗改善关系，据报他还确认巴基斯坦准备与阿富汗进行反恐合作。卡尔扎伊总统在贺电中表示希望进一步扩大双边关系，尤其是在反恐方面与巴基斯坦开展真诚合作。

23. 在整个区域范围内，通过讨论人们日益认识到通过阿富汗过渡实现广泛稳定的挑战和机遇，并认识到双方合作带来的利益。3月20日，阿富汗总统、土库曼斯坦总统和塔吉克斯坦总统在阿什哈巴德签署了关于修建连接三国铁路的谅解备忘录。3月29日，阿富汗外交部长出席了在杜尚别举行的第十一届亚洲合作对话部长级会议。他在会上对通过对话加强区域联系，促进贸易、投资、转运、人员接触的构想表示赞同。4月3日，俄罗斯、中国和巴基斯坦在北京举行会议，商定三方将协调努力，维护阿富汗和该地区的和平、稳定与安全，支持由阿富汗主导的和解进程，并在《伊斯坦布尔进程》框架内加强反恐和毒品管制合作。上海合作组织也将在支持阿富汗方面发挥更大作用。中华人民共和国国务院总理5月19日至23日先后对印度和巴基斯坦进行了国事访问。在两国发表的联合声明都认识到阿富汗对于区域稳定的重要性，并支持由阿富汗主导、阿富汗所有的和解进程。卡尔扎伊总统5月20日至22日访问了印度，他赞扬印度提供的发展援助，特别是教育领域的发展援助。5月21日至22日，秘书长特别代表库比什访问德黑兰，会晤了伊朗外长和其他官员。伊朗向他作出保证，将在整个过渡期间继续向阿富汗提供支持。

24. 4月26日，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第三次部长级会议在阿拉木图举行，会议通过了2012年6月核可的六项建立信任措施的实施计划。《阿拉木图部长级宣言》保留了该进程的政治特性，但强调必须在商定活动方面取得明显进展，并呼吁与会者提供临时、特需资金。

三. 人权

25. 在2月1日至4月30日期间，联阿援助团共记录了533个平民死亡和882个平民受伤案例，比2012年同期增加25%。平民死亡和受伤案例分别增加了44%和16%。反政府分子和亲政府部队分别对这一期间73%和12%的平民伤亡案件负有责任。叛乱团体使用的简易爆炸装置、综合袭击和自杀炸弹，占有平民伤亡案例的51%。涉及各方的地面交战造成83名平民死亡和224名平民受伤，比2012年增加35%，占有平民伤亡的21%。

26. 在2月11日至4月31日期间，联合国牵头的儿童与武装冲突问题监测和报告国家工作队收到并核对了129起事件，这些事件造成99名儿童死亡，196名儿童受伤。简易爆炸装置、战争遗留爆炸物、交火和自杀式袭击是造成儿童伤亡的主要原因。报告了25起针对教育设施和教育人员的事件，其中9起已经核实，包括焚烧学校、定点杀害和绑架。据报告，武装反政府团体招募了29名男童从事安装和放置爆炸物等与冲突有关的活动并参与战斗行动，阿富汗安全部队招募

了 3 名男童参加警察行动。国家工作队还就政府的《未成年者招募问题行动计划》进展报告做出了答复。

27. 在 2 月 11 日至 4 月 30 日期间，针对支持当局的平民的定点清除行动继续进行，造成 158 名平民死亡，比 2012 年增加 88%。定点清除事件包括：3 月 18 日反政府成员对坎大哈省格拉克县被指与政府合作的 3 平民实施斩首。3 月 21 日在塔哈尔省，一个遥控简易爆炸装置炸死 1 名县长和 3 名部族长老，塔利班声称对事件负责。4 月 5 日，塔利班声称对袭击法拉省司法机构事件负责，袭击造成 33 名平民死亡，105 人受伤，塔利班并威胁继续定点袭击法院工作人员。这次事件对该省的司法工作立即产生了不利影响，该省大部分县级法官和检察官因安全受到威胁而无法上班工作。4 月 19 日在赫拉特省，反政府分子对国际军事部队雇佣的 2 名私人保安各砍去了一只手和一只脚。4 月 23 日，法利亚布省 1 名县检察官遭遇伏击身亡，另有 5 名平民死亡。5 月 20 日，伊斯兰促进会重要人物、巴格兰省议长遭遇自杀爆炸身亡，另有 13 名平民死亡。

28. 在 2 月 1 日至 4 月 30 日期间，亲政府部队开展的行动造成 76 名平民死亡，91 人受伤。大部分伤亡归咎于空中行动，共有 34 名平民死亡，35 名平民受伤。亲政府部队的地面行动造成 12 名平民死亡，36 人受伤。4 月 6 日在庫納爾省，一次空袭造成 13 名平民(包括 11 名儿童)死亡，另有 6 人受伤。后续调查显示，造成伤亡的原因是过度使用空投弹药所产生的爆炸冲击波。2 月 13 日，国际部队在同一地区对反政府分子开展空中行动，造成 5 名儿童和 4 名妇女死亡。

29. 3 月 25 日，阿富汗当局接管帕尔旺省的拘押设施(通称巴格拉姆监狱)。一般认为，“危险的”被关押者将受到某种形式的行政拘留，阿富汗当局承诺将不予释放。4 月 3 日，内政部长要求联阿援助团出任监狱问题分工作组共同主席，分工作组将为内政部新十年远景规划的执行工作提出建议和指导。初步的工作重点是制定中央监狱管理局两年计划。

30. 联阿援助团并与政府和捐助方一道，鼓励执行第 129 号《总统令》。这项《总统令》规定，国家安全局、总检察长办公室、最高法院以及司法部、内政部和卫生部等主要机构起诉被指控的酷刑实施者，释放被任意关押的拘押者，更好地提供辩护律师和医疗保健。为此，内政部和最高法院联合组团广泛审查被拘押者案件。联合团对八个省份进行视察，命令释放了发现属于非法拘押的 300 多名囚犯。

31. 5 月 18 日，人民院开始就《消除暴力侵害妇女行为法》进行辩论。这项法律于 2009 年作为总统令颁布，仍然是保护和扩大保护妇女工作的里程碑式成就。尽管妇女权利活动分子与人民院人权、妇女和民间社会委员会主席意见不一，但还是提出了几项修正案草案，以确保获得人民院批准，并使一些规定得到加强。全体会议对法案进行了激烈辩论，保守议员对为暴力侵害妇女受害者提供庇护所

和最低结婚年龄等重要规定大加抨击。法案已退回议会七个技术委员会进一步审议。全面实施这项法律是政府根据《东京相互问责框架》作出的承诺。

四. 喀布尔进程、发展协调和法治的实施情况

32. 4月10日,卡尔扎伊总统批准了24项具体行动(政府17项,国际社会7项),这些行动是《东京相互问责框架》的核心内容。7月3日,高级官员将开会审查《东京框架》一年来的进展情况,而上述各项艰巨任务旨在对执行进展进行跟踪。国际社会承诺到2015年向阿富汗供资超过160亿美元,50%划入国家预算,80%用于国家优先方案,这项承诺对政府至关重要。捐助方强调政府作出了以下承诺:建立可行、包容和强大的选举架构;实施《消除暴力侵害妇女行为法》;执行反腐败措施;各省启动预算编制工作;建立强大的法律框架,鼓励对采掘业进行投资。在为这次为期一天的会议举行的筹备会议上,预计将对议会民主和选举;援助实效;治理、法治和人权;公共财政和商业金融的完整性;政府收入、预算执行和地方治理;以及包容性和持续性增长等主题展开辩论。财政部和外交部将与我的特别代表一道共同主持这次会议。联阿援助团将担任国际利益攸关方和财政部会议筹备工作队的秘书处和促进方。

33. 批准执行的20项国家优先方案进展缓慢。财政部及相关职能部委继续根据方案执行项目,并在项目筹资方式上加大了与捐助方的接触互动。全民法律和正义以及透明度和问责制两项国家优先方案仍待批准。政府报告,在批准国家审计法和简化喀布尔市建筑许可证程序方面取得了一定的进展,这是国际合作伙伴在支持透明度和问责制方案前提出的最后要求。已有7000名政府高官申报财产,捐助方继续要求以可信的方式加以核实。联合国不仅提供技术援助,还推动政府和捐助方开展技术讨论,为拟定全民法律和正义方案提供支持。5月23日,提交了草案第二稿供捐助方提出意见。

34. 财政部还与捐助方积极合作,执行援助管理政策,即国家优先方案筹资指导框架和在东京达成的重要国际承诺,并明确到2013年联合执行方面的优先事项。考虑到协调阿富汗援助的复杂程度,承诺每个捐助方与政府签署“发展框架协定”迈出了重要的一步,也符合全球最佳做法。

35. 3月6日,喀布尔银行问题特别法庭裁定,在9.80亿美元欺诈案中,21名前银行官员多项罪名成立,这起2010年发生的案件震撼了全国金融系统,并需要国际社会进行拯救。喀布尔银行前总裁和首席执行官被分别判处5年监禁,其他19人被判处2年至5年监禁。独立的联合反贪监测和评价委员会对量刑相对较轻表示失望。鉴于没有把洗钱指控作为判决依据,要收回海外资金难度极大。目前正在提供法证审计援助,可能将提出其他指控。《东京框架》要求在问责制和透明度方面取得明显进展。

五. 发展援助和人道主义援助

36. 4月15日,联合国驻阿富汗和巴基斯坦国家工作队代表在伊斯兰堡召开为期一天的会议,以期对2014年后的区域环境建立共识。两国的驻地协调员主持会议,负责减少灾害风险问题秘书长特别代表玛加丽塔·瓦尔斯特伦出席了会议。与会者认为,应加强在地方治理;遥控和风险管理;灾害风险减少和管理;应急规划;以及跨界问题等共同关心领域的合作。阿富汗的共同国家评估在继续进行,评估将为制定2015联合国发展援助框架提供投入。各方认为在拟定宏观国家框架之后,应对一些重要部门和发展挑战进行评估,比如包容性经济增长;治理的问责;人道主义行动;服务交付和环境管理。

37. 4月24日,东部的楠格哈尔省和库纳尔省发生地震,造成15人死亡,3000所房屋被毁。至5月14日,19个省份的春季洪涝共造成36人死亡,约有4万人受灾。由于冬季温暖和降雪减少,今年的涝灾程度低于往年。4月13日至17日,特别代表瓦尔斯特伦访问阿富汗,与政府官员和地方利益攸关方举行会晤。她认为灾难的应对工作有所改进,但指出全国的能力依然薄弱,各职能部委应开展协调与合作。《2013年共同人道主义行动计划》争取得到4.71亿美元的资金,并希望到2013年5月31日有2.35亿美元(50%)的资金到位。

38. 在2013年头四个月中,有10934名阿富汗难民自愿遣返,比2012年同期减少6%。3月31日,联合国和阿富汗政府商定组建一个委员会,结合秘书长冲突后流离失所问题框架,探讨解决难民和境内流离失所者问题的联合举措和共同做法。委员会由穆罕默德·卡里姆·哈利利副总统担任主席,成员包括一些主要部委和联合国国家工作队。

39. 截至目前,境内流离失所者有所增加,原因是阿富汗偏远地区敌对行动连续不断,特别是在因地处偏远和安全问题人道主义援助无法进入的北部和南部地区。4月22日,法利亚布省有三个县发生袭击警察检查站事件,随之爆发了为期两周的敌对行动,一度造成约2000个家庭无家可归。在赫尔曼省,5月20日的袭击和随后武装反对派团体对政府检查站的战斗,造成3958个家庭流离失所。由于安全问题,人道主义行为体进入边远地区的难度不断加大,它们收到的报告显示,居民无法转移到安全地区。

40. 到4月底,阿富汗东部的楠格哈尔省和库纳尔省分别报告了一起脊灰炎病例。在脊灰炎病毒传播最严重的南方地区,11月以来实现了零报告。3月10日至12日和4月21日至23日,分别开展了两场全国接种活动,专门为大约820000名5岁以下儿童接种。另外,南部11个接种率较低的省份也开展了接种活动。今年下半年将继续开展密集的接种活动。由于无接种监测和因果关系分析得到加强,密切了与社区的联系,接种率有所提高。5月13日,塔利班发表声明,表示支持接种活动,认为接种活动尊重伊斯兰价值和地方文化。

41. 在本报告所述期间，大约 15 平方公里的雷区得到清理，涉及 20 个社区和 3 万居民。但由于资金不足，进入 2013 年后 3 000 名排雷人员无所事事，因此阿富汗可能无法实现《禁止杀伤人员地雷公约》延长十年要求所规定的第一个年度目标。1 月以来，地雷和战争遗留爆炸物事件平均每月造成 47 人伤亡，2012 年的数字为 30 人。这些事件中包括在一些基地和设施内外禁区发生的事件，由于国际军事部队最近撤离，当地居民现在能够进入这些禁区。

42. 5 月 7 日至 8 日，劳工部、经济部和社会事务部在喀布尔共同主持召开可持续就业会议。联合国和世界银行为会议提供支持，主要部委、工人和雇主组织、学术界和捐助界的 300 多名代表参加会议。与会者确定了以下各项优先工作：提高竞争力和实现创造大量就业的增长；开发需求驱动的技能；管理和刺激就业移民；并商定了今后的工作，包括修改《阿富汗全国就业政策》和拟定《全国就业战略》。

43. 5 月 17 日至 19 日，联合国教育、科学及文化组织总干事伊琳娜·博科娃访问阿富汗，并与卡尔扎伊总统和政府高级官员举行会晤，讨论教育和文化作为建国支柱的作用。在与议员和妇女团体的会晤中，总干事对 2014 年后妇女可能遭受挫折表示担心，强调阿方必须保证把妇女作为社会的正式成员。博科娃女士在与教育部长的会晤中强调，女童和妇女的教育十分重要，它既是一项根本权利，也是减贫、改善卫生、增加收入和促进政治参与的关键所在。

六. 禁毒工作

44. 阿富汗禁毒部和联合国共同编写的《2013 年鸦片风险评估》第二阶段(最后阶段)，重点阐述了北部和东北部的禁毒情况，并确认罂粟种植可能出现连续第三年增加的情况。评估显示，如不及时采取措施，巴尔赫省、塔哈尔省和法利亚布省的零罂粟种植省份的地位可能不保。如果目前的趋势得以继续，零罂粟种植省份将从 2010 年的 20 个和 2013 年的 17 个跌至 2013 年的 14 个。东北部地区最大种植地巴达赫尚省的种植面积可能扩大。评估重申，安全问题、缺乏农业援助和鸦片种植三者的关系密不可分。与有安全保障、得到过援助或开展过禁罂粟活动的地区相比，在过去几年安全问题较为严重和没有得到农业援助的村庄，2013 年种植罂粟的可能性将大大增加。

45. 内政部十年远景规划把禁毒作为优先工作，并支持内政部建立独立的禁毒能力。各省缉毒警察指挥和控制安排的问题仍有待确定。截至 5 月 27 日，赫尔曼德省、坎大哈省、尼姆鲁兹省、楠格哈尔省、拉格曼省、乌鲁兹甘省、赫拉特省、库纳尔省、戴孔迪省、扎布尔省、卡比萨省、巴尔赫省、巴德吉斯省、法拉省省长在本省开展的禁毒活动已经结束，库纳尔省、巴达赫尚省、法利亚布省和古尔省的活动在继续进行。截至目前，共铲除罂粟 5 282 公顷。在禁毒工作中，共有 131 人丧生，其中包括 27 名警察、4 名阿富汗地方警察、9 名阿富汗军人、1 名

司机和 90 名其他人员。另有 87 人受伤。去年，各省的禁毒活动共铲除罂粟 10 413 公顷，禁毒工作中有 100 人死亡，122 人受伤。

46. 4 月 23 日至 24 日，联合国在杜尚别举办研讨会，议题是随着阿富汗进入过渡时期中亚在非法毒品方面面临的区域挑战。五个中亚国家、阿富汗、伊朗和巴基斯坦以及区域和次区域组织的代表参加了研讨会。研讨会评估了区域安全形势，非法毒品的生产贩运趋势，涉毒有组织犯罪对各国的影响，以及国际和区域组织的作用。4 月 9 日至 10 日，根据联合国牵头的阿富汗和邻国区域方案，第六次区域金融情报股会议在阿拉木图举行，非法资产与中亚区域和信息协调中心合办。七个区域方案国家和捐助方重点讨论了洗钱、恐怖主义筹资、可疑金融交易信息交换等问题。会议要求联合国制定路线图，提高打击洗钱的跨界工作的效率。将与参加《阿富汗和邻国区域方案》的各国政府举行协商会议，将在 2013 年底拟定路线图。5 月 7 日至 8 日，区域前体化学品情报工作组在杜尚别举行会议，交流了最近收缴的受管制物质方面的信息。

七. 特派团支助

47. 联阿援助团目前正在编制 2014–2015 两年期拟议预算。鉴于 2013 年援助团经费减少 18.7%，希望在阿富汗进入脆弱过渡时期的 2014 年不致出现重大的干扰和组织变动。将采取节约和增效措施，援助团也在重新评估各项行动，调整行动的优先次序，包括通过人员编制审查。在空缺率降低、工作人员费用增加、业务费用面临压力的情况下，即使实现预算零增长，实际产出也将减少。联阿援助团在喀布尔和迪拜之间执飞定期航班的区域喷气机退役之后，每年将节省资源 620 万美元。联阿援助团正在与区域运营商制定待命安排，以便在极端的情况下为大规模后撤或调动提供支持。

48. 在 9 个外地办事处关闭之后，联阿援助团正在制定更加灵活、成本效益更高的交付执行任务模式，以根据方案要求和机会的变化，与联合国国家工作队协调扩大和承包活动。联阿援助团通过建立和维护全国的网络和关系，重点向援助团没有设立长期存在的地区派遣联合访问团。联阿援助团和国家工作队的代表联合组团，对帕克蒂亚省、加兹尼省、赫尔曼省、查布尔省、尼姆鲁兹省、古尔省和巴德吉斯进行夜间访问。

49. 4 月 29 日，结合重组工作和对联合国大家庭的支持，联阿援助团向巴马科移交了 15 辆装甲车，供联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)使用。5 月 21 日，向脱离接触观察员部队(观察员部队)移交了 15 台车辆。

50. 根据计划，科威特联合支助办事处继续向联阿援助团和联合国伊拉克援助团(联伊援助团)集中提供支助，合并现有业务做法。重要的交付品有起草服务级别

协议以及相关的人力资源和交易筹资重要执行指标，支持国际公共部门会计准则、“团结”项目和 Inspira 项目等联合国全球项目的实施。

八. 意见

51. 在阿富汗问题东京会议召开一周年之际，很有必要审视在实现稳定和可持续的政治经济过渡方面所取得的进展。我期待下个月在喀布尔举行的高级官员会议坦率评估阿富汗政府和国际社会履行相互承诺的现状。国际社会承诺下个十年向阿富汗提供的支助规模是超乎寻常的。必须切实可靠地提供支助，并做到能增强国家自主权。与此对应，阿富汗政府要负责在满足阿富汗人民的需要和愿望方面取得进展。稳健的伙伴合作与持续的国际支助都离不开问责，也必须取得可见的成效。

52. 以正当方式实现领导人换届对于政治过渡至关重要。协议达成行事规则十分有助于增强选举进程的信誉，并有利于选举结果获得认可。由于迟迟未通过选举法，阿富汗各利益攸关方不确定政府是否打算通过健全程序为所有候选人提供公平竞争环境，从而及时举行选举。立法的实质内容应由阿富汗人来决定，但目前急需商定负责任任命选举机构成员的协商机制，以便为独立选举委员会任命普遍认可的主席，也急需建立公平的投诉机制。各方都需要展示善意，作出妥协，通过协商一致的立法行动推进政治势头，为开展技术性准备工作奠定基础。

53. 我感到鼓舞的是，离选举日还有一年，独立选举委员会便已商定时间表、操作框架和拟议投票点，这是阿富汗前所未有的一项成就。我敦促阿富汗安全机构确保选举进程安保工作也有这样的势头。这对于实现广泛和包容性参与十分重要。同样紧迫的是商定适当的供资方式。联阿援助团一直在积极推动国际社会以及捐助方和阿富汗当局之间进行讨论，达成确认主权、可持续性和捐助方问责条例的协议。联阿援助团还按照其任务，努力促进各政治利益攸关方开展包容性对话。电子化国民身份登记项目对国家具有重要意义，但这是中长期项目，对2014/15年选举周期影响有限。确保获得所需资金有助于在剩下的时间内切实取得尽可能高的效益，但重点必须是可持续性，而不是速度。

54. 为确保选举公平，同样有必要展开多元化而活跃的公开辩论。我感到高兴的是，迄今为止媒体和民间社会参与踊跃。个人和政党应尽快表明竞选纲领和议程，以利选民就国家前途作出明确选择。

55. 为稳定与发展作出政治努力的另一条主线是开展和平进程。联阿援助团已增强外联和能力建设活动，以协助阿富汗缔造日益协调一致的未来愿景和全国对话途径。对这项工作具有关键意义的是，联阿特派团及其独特的外地办事处网络正在努力促进区域合作，并扩大在全国的影响范围。为受命与高级和平委员会对话的塔利班代表在多哈设立办事处一事继续拖延，可能令人对这条较为正式的努力

渠道产生怀疑。我重申需要一个有连贯性的、由阿富汗主导的进程。联阿援助团随时准备提供帮助，包括推动在联合国总体框架下采取第二轨道的倡议。

56. 最近阿富汗与巴基斯坦之间的紧张局势令人关切。巴基斯坦选举结束后，两国领导人进行了积极的交流，令我感到鼓舞。但我仍要呼吁两国政府努力建立信任，防止对抗，避免激化公众情绪。区域合作对于实现稳定 and 经济发展至关重要。《阿拉木图宣言》增强了伊斯坦布尔进程的势头。我鼓励“亚洲心脏地带”各国、各支助国、各国际和区域组织继续推进建立真正区域自主的框架，以开展政治对话，采取具体举措和建立信任，并努力充分发挥框架的潜力，使其在财政上可持续。

57. 不确定性会动摇商业信心。必须切实重视调动可持续收入和建立监管框架，以鼓励私营部门成长。腐败和非法经济活动，包括罂粟种植面积连续第三年扩大，是一个长期性问题，有损于包容性经济增长，最终会削弱捐助方的兴趣。因喀布尔银行破产，21 人被判相对轻微的徒刑。决不能以此为该丑闻的问责划上句号。必须持续采取有力行动，特别是追回资产和实施健全的财务管理。为确保国际上长期提供援助，十分有必要表明阿富汗致力于建设健全的机构和财务基础。

58. 阿富汗政府在东京会议上所作的另一个主要承诺，是保持和加强阿富汗妇女十年来所取得的进展。增强妇女权利及其在公共领域的地位事关人权，也是充分发挥阿富汗经济社会能量的关键。阿富汗社会就此展开了激烈辩论，表明上述进展十分脆弱。阿富汗必须根据其国际承诺，尽一切努力维护通过《消除暴力侵害妇女行为法》所取得的成就。

59. 武装冲突已造成众多平民伤亡。我严重关切的是，平民伤亡人数虽然 2012 年有所减少(如我 2013 年 3 月 5 日报告(A/67/778-S/2013/133)所述)，但本季度增加了 25%。反政府分子继续以恐怖为主要手段，利用自杀式炸弹和简易爆炸装置对阿富汗文职官员和公共场所实施袭击。塔利班声明宣称，认可将法官和检察官作为目标。这违反了关于区分平民和战斗人员的国际法律规定。最近袭击人道主义组织的行为也令人深感关切。在冲突中对平民使用更残暴手段只能增强和加深仇恨和暴力循环。我呼吁各方遵守国际人道主义法。

60. 随着安保过渡逐步进行，冲突性质也继续演变。此外，反政府团体、地方权力掮客、犯罪网络通过一系列不断变化的结盟举动和局部冲突，互相争夺权力和资源控制权，包括争夺毒品业控制权。简单以数字评估暴力状况可能有所误导。安保状况的试金石在于人们是否对日常生活和未来前景抱有信心。为了建立这种信心，阿富汗部队必须不断增强能力，在逐步承担全国安保工作主导责任的过程中，显示其保护民众的能力。安保问题和内外挑战依然存在。阿富汗安全机构尚处于发展阶段，缺少某些关键工作手段，所以必然遇到种种风险、延迟和挫折。

长期性国际支助依然关系重大，不仅是为了保障政治和经济上的确定性，也是为了增强公众对阿富汗安全部队的信任，避免社区寻求其他安保途径。

61. 增强对安保和司法机构的问责与监督是主权的重要组成部分。令人鼓舞的是，最近释放了一些据查被非法监禁的人员。必须不断大力采取行动，防止对被拘留者施加酷刑和虐待，并确保追究此类行为的责任。

62. 我赞扬各方努力保卫和执行最近的免疫接种活动。然而我注意到，人道主义机构根据错综复杂的人道主义状况，预计偏远地区的敌对行动将会增强，因而加重流离失所状况，并影响到人道主义行为者救助民众的能力。我注意到，迫切需要采取措施确保流离失所者有机会寻求安全庇护和人道主义援助。目前有 50 多万人因冲突而流离失所，他们很可能要继续仰赖援助。此外还有回归的难民和移徙者。就这些人而言，依赖人道主义援助并非长久之计。阿富汗当局和捐助方还必须更多关注阿富汗备灾和救灾机构的能力，并明确这些机构的分工和责任。

63. 联合国正在内部并与阿富汗及国际各主要利益攸关方讨论如何为应对过渡期及其后的挑战和机遇做好准备。在实现正常化的道路上，联合国致力于协助阿富汗继续加强主权，完善政治框架，提高机构提供服务的能力，增强经济自给自足。各机构也将日益运用在政策和能力建设方面的专门知识，协助国家、地方两级机构和组织建立和维持高效服务提供系统。我重申特派团的核心任务是：开展斡旋和政治外联，支持阿富汗主导的政治进程、和解进程和区域进程；促进人权；协调发展活动。2014 年之后，将需要采取一种不同于目前的参与形式，目标是加强主权和国家自主权。但我认为，上述关键优先事项在过渡期及其后仍将适用。一个特别政治特派团可以在支持阿富汗政府和人民、促进与国际社会开展建设性接触、确保各种承诺得到履行并取得明显成效方面发挥重要作用。

64. 阿富汗国家机构的基础已大体奠定，但在安全、人道主义、能力等方面需要应对复杂而顽固的挑战。由于过渡期存在不确定性，而且大规模依赖外部资源，造成了独特的问题。在这样一个巨变期，必须始终将下列目标摆在所有行动的首位，即建立一个强大、日益自立、其机构能为人民提供保护和服务的主权国家。

65. 我谨感谢联合国在阿富汗的所有本国和国际工作人员，并感谢我的特别代表扬·库比什，感谢他们在往往十分艰苦的条件下，长期致力于履行本组织的承诺，向阿富汗人民提供支助。