



大会 安全理事会

Distr.: General
18 March 2005
Chinese
Original: English

大会
第五十九届会议

安全理事会
第六十年

议程项目 27 和 39(d)

阿富汗局势及其对国际和平与安全的影响
加强联合国人道主义和救灾援助, 包括
特别经济援助的协调: 为饱经战祸的
阿富汗的和平、正常状态和重建提供
紧急国际援助

阿富汗局势及其对国际和平与安全的影响

为饱经战祸的阿富汗的和平、正常状态和重建提供紧急国际援助

秘书长的报告

一. 引言

1. 本报告是依照大会 2004 年 12 月 8 日第 59/112 A 和 B 号决议和安全理事会 2004 年 3 月 26 日第 1536(2004)号决议提交的, 涵盖日期从 2004 年 11 月 26 日的前一报告(A/58/581-S/2004/925)印发之日至 2005 年 3 月 15 日。在此期间, 安理会于 2005 年 1 月 10 日收到口头简报(见 S/PV. 5108)。本报告不会重复该简报所涉事项, 仅予以概述。

二. 《波恩协定》执行情况

A. 政治动态

2. 2004 年 12 月 7 日, 哈密德·卡尔扎伊总统与二位副总统艾哈迈德·沙阿·马苏德和阿卜杜尔·卡里姆·哈利利一道正式就职。12 月 23 日, 宣布成立由 27 名



成员组成的新内阁，内阁组建历时近两个月。内阁人选符合《宪法》要求，所有部长都是阿富汗公民，受过高等教育。总统还努力确保族裔平衡，因此，其内阁包括 10 名普什图人、8 名塔吉克人、5 名哈扎拉人、2 名乌兹别克人、1 名土库曼人和 1 名巴罗齐人。此外，有 3 名女部长。

3. 卡尔扎伊总统和他的内阁有雄心勃勃的议程，包括应立即组织进行地方选举和议会选举；扩大解除武装、复员和重返社会（复员）方案，纳入非法武装集团，打击非法麻醉品贸易；建立法治；加强国家机构并进行重建。

B. 筹备议会选举

4. 前一报告(A/59/581-S/2004/925, 第 6 段)指出，2004 年 7 月联合选举管理机构确定将议会、省和地区选举推迟到阿富汗二月(2005 年 4 月 21 日-5 月 20 日)。

5. 在总统选举之后立即开始筹备这些选举。2005 年 1 月 24 日，卡尔扎伊总统依照《宪法》要求建立独立选举委员会。该委员会包括 6 名男成员，3 名女成员，代表 7 个不同的族裔群体。

6. 建立独立选举委员会是阿富汗政府应与政治行为者和国际社会协商采取的若干重大决定之一，以便建立选举框架。其他关键决定如下：(a) 确定选举制度；(b) 标定选举区界线；(c) 明确用于确定省人口数字的标准，以便分配下院(wolesi jirga)席位；(d) 难民和牧民参加议会选举和地方选举。

7. 同总统选举一样，特别代表任命的国际选举专家将协助独立选举委员会的工作，这些专家将同独立选举委员会一道构成联合选举管理机构，监督进行选举的情况。

8. 依照选举法，必须在选举日前 120 天划定地区选举界线。内政部积极努力同地方当局和社区协商，以便按地区编制人口住区表。但这项工作显示，对阿富汗地区的界定有很大争议。在几十年的战争期间，一些地区的形成已成既成事实，并向这些地区指派了地区行政官，但使战前确定的行政区与战争期间形成的地区相一致的做法引起争议。内阁决定，国民议会是处理这一复杂问题的唯一合法论坛，这意味着地区委员会选举将推迟到国民议会开会。最高法院曾受理此事，并裁定在不影响组建上院和立法进程的情况下，地区委员会选举可推迟到国民议会选举之后进行。

9. 用于分配下院席位的人口数字确定工作很复杂，因为全国人口普查到 2007 年才完成。政府深入讨论了问题，正在整理一批数字供联合选举管理机构确定最后席位之用。

10. 关于难民，阿富汗政府强烈支持难民参加议会选举的原则，但考虑到特别的难民代表名额似不合适。缺席投票的替代办法则涉及大量技术问题和高费用。

11. 关于选举制度，阿富汗政府在进行许多辩论和普遍协商之后，决定不修订选举法。这意味着保留单记非让渡投票制。单记非让渡投票制为每一选区有多个名额的选举办法，得票最多的候选人赢得选区获分配的席位。例如，某一省有五个席位，在该省得票最多的五名候选人获选。联阿援助团和国外选举专家指出单记非让渡投票制的缺点，包括选出的议会不一定具有代表性，但结果仍是作出上述决定。该决定还考虑到的是，一般阿富汗人会怀疑基于政党名单而不是个别候选人的投票制度。此外，阿富汗政府认为，基于名单的投票制度一般都涉及政党，但阿富汗政党尚未充分发达，难以维持比例代表制。迄今为止，司法部登记了 51 个政党，目前正在审议 32 份申请书。但多数政党的影响面很少超出喀布尔。

12. 根据上述选举框架，联合选举管理机构正在确定选举计划。已作出一切努力以便尽早在实际可行的情况下举行选举；但一项基本考虑是，必须确保完成工作的时限不会过短以致影响选举进程的总体公信力。必须进行的工作包括根据选举法要求审查数以千计的候选人，以及更新选民登记册，确保所有选民都在他们打算投票的省份中登记。

13. 为了进行选举，已分配联合国系统各组织应发挥的作用，以利用每个合作伙伴的强项。联阿援助团继续提供政治和选举方面的专家知识，联合国开发计划署（开发计划署）除建设选举委员会的能力之外，将继续监督信托基金管理和捐助者关系。联合国项目事务厅（项目厅）在处理行政和后勤事务方面效率高而且很灵活，将作为所有选举预算项目的执行机构。2005 年选举的运作模式将效仿 2004 年总统选举，包括投票地点的数目和位置。同样，在联军和国际安全援助部队的援助下，还将照搬人力和物资部署的后勤安排。2004 年的安保安排，基本上也将照搬。国际安全援助部队和联军表示，他们将充分合作。此外，已经拟定支持议会选举和地方选举的安保计划，所有有关行为者正在认真协调该计划的执行。

14. 假定在季夏进行选举，议会选举和省选举的费用估计为 1.49 亿美元。如推迟举行，估计数势将增加。鉴于 2004 年节省了 1 600 万美元，并已收到 1 500 万美元的捐款，急需额外捐款 1.28 亿美元，以便进行选举筹备工作。

三. 安全

A. 总体安全形势

15. 总体安全形势几乎四个月相对平静。严冬季节极大阻碍了极端分子、恐怖分子、派系部队和犯罪（包括麻醉品走私）分子的活动。在受冬季严寒天气影响最小的地区，特别是在东南部和南部地区，联军、阿富汗国家军队和政府机构继续受到极端分子反坦克地雷和火箭的攻击，并受到小股部队的伏击，尽管没有在 2004 年后期那么严重。

16. 有助于改善安全环境因素还包括：在实施复员方案方面取得进展；阿富汗国家军队和警察部队的兵力和素质提高；国际安全援助部队在北部和东北部扩大；民众支持新总统和新政府；赫拉特等省的中央政府进行政治变革；便利塔利班战斗人员复员的各项倡议。

17. 但不应为这些积极的事态发展而沾沾自喜。最近，联军、阿富汗国家军队和政府机构多次成为简易爆炸装置和地雷的攻击对象。在喀布尔和帕尔万省，阿富汗政府和国际安全援助部队找到许多武器暗藏地。这些动态表明，反政府力量（包括塔利班和“基地”组织）继续力图表明他们计划和发动引人注目的攻击的能力，如劫持人质、自杀攻击和车辆爆炸等。3月7日，阿富汗政府一名英籍顾问在喀布尔被来历不明的枪手杀害。

18. 不应低估极端分子利用议会选举的开放政治环境的决心。在投票日之前，开设省选举办事处、开展政治运动及选举进程中其它引人瞩目的活动早已成为潜在的攻击目标。同在总统选举中一样，安保人员、选举当局和联合国将在安全情报和活动中心促进协调努力，包括分享信息和应付对选举进程的种种威胁。此外，计划完成阿富汗民兵部队的解除武装和复员工作、在解散非法武装集团方面取得进展及执行打击麻醉品走私综合方案应创造更好的环境，有助于即将举行的选举以及扩大民政管理及重建和尊重法治。

B. 安全部门改革

19. 国防部改革目前处于第四阶段，即最后阶段，目的是使国防部更能反映国内的人口实际情况。在2003年9月按照我的特别代表为展开复员进程而提出的要求（见A/57/850-S/2003/754和Corr. 1,第27段，以及S/2003/1212,第13段）任命22名专业人士担任高级职位后，第二阶段包括在2003年12月任命38名将官和65名上校担任主任级职位（见A/58/742-S/2004/230,第20段）。改革第三阶段是在2004年4月至5月任命了330名高级官员。第四阶段首先任命了国防部965名等级较低的官员，同国内的区域组成比较，国防部以前人员组成失衡的情况应有所改善。

C. 解除武装、复员和重返社会

20. 前一报告(A/59/581-S/2004/925,第17段)指出，总统选举后，在开发计划署和阿富汗新开端方案的支助下，由日本带头掀起极需的复员方案势头。迄今为止，阿富汗民兵部队43 710人已被解除武装，其中近一半在过去六个月被解除武装，38 984人已经复员。这使阿富汗政府能够从薪金单中删除复员部队和已不存在的部队，导致其预算有大约7 000万美元的结余。估计阿富汗民兵部队还有不到10 000人将在2005年6月30日前通过方案复员。

21. 在已经复员的前官兵总数中，大约 37 806 人已经开始重返社会方案，包括：46%在农业；28%在职业培训，如木工、金属加工和裁缝等；近 4%在开采业；3%在阿富汗国家军队和国家警察中。

22. 令人关切的一个主要问题是，合法经济增长是否足够强劲，以吸引复员士兵进入合法劳动力市场。开发计划署目前正在监测这一情况，并制定一项制度，跟踪了解向前战斗人员提供的重返社会一揽子方案是否可以持续，确定各项备选方案是否有助于长期就业。

23. 复员工作的第二项内容，即储存重型武器，已经超过预期。迄今为止，已经在八个目标区域中的六个储存 8 603 件可使用的重武器，是最初调查的重武器总数的两倍。两个地区的重武器尚待收缴：在欣丹德和法拉地区大约有 60 件；而在昆都士地区有 160 件。此外，还收缴储存了大量弹药，供阿富汗国家军队使用或最终销毁。

24. 阿富汗民兵部队解除武装不足以为议会选举创造安全的环境。阿富汗政府现在必须在国际社会的支助下处理非法武装集团的问题。这些武装集团不在国防部薪金单上，其中可能有未参加复员进程的退役部队前战斗人员。它们遍及全国，长期从事贩毒，对参加重建方案中的个人强行非法征税，妨碍国家扩展工作。联阿援助团和阿富汗新开端方案在国家安全委员会的领导下，通过一项试行项目，同国家和国际安全机构共同努力确定 1 000 多个武装集团的地理位置并予以分类。

D. 禁毒活动

25. 非法麻醉品产业在阿富汗经济中占据主导地位。正如过去的报告（A/59/581-S/2004/925，第 31 和 32 段）所述，非法麻醉品产业所带来的收入约相当于合法国内生产总值的 60%，占全球麻醉品供应量的 87%。卡尔扎伊总统已执行了若干措施来应对这一严峻现实。禁毒局过去隶属国家安全顾问办公室，现已升格为正部级。2004 年 12 月 9 日和 10 日，总统召开全国禁毒支尔格，阿富汗各省的省长、安全官员、长老、部落和宗教首领和名流参加。与会者响应总统的呼吁（即，他们如若不能携手大幅削减罂粟种植，就会“让他本人和国家蒙羞”），承诺将依照伊斯兰教义和《宪法》第七条，动用各自的政治、宗教和社会影响力，打击非法麻醉品的种植、生产和走私。

26. 据称，由于这一承诺得到履行以及（2004 年大量供应造成的）价格滑落，在那些罂粟生产历来居高不下的地区，出现了种植量下降的情况。根据当地报告，减产主要是农民不种植的结果。联合国毒品和犯罪问题办事处（禁毒办）正在对罂粟种植趋势展开快速评估调查，并将在短期内公布调查结果。显而易见，市场机制发挥了作用。上文提到的种植下降情况，导致生鸦片价格大幅上扬，从 2004 年 10 月份的每公斤不到 100 美元，上升到 2005 年 3 月的 180 多美元。如果不紧

急加大执法工作和协助农民寻找其他有效的谋生途径，他们可能又重新种植罂粟。

27. 什么是遏制阿富汗麻醉品经济的最佳方式，依然是一个有争议的问题。关键问题在于：根除的方法；禁毒活动的步伐和范围；根除、禁止和提供替代生计分别发挥的作用和先后次序。据估计，有 35 万多个家庭（约占人口 10%）在经济上依赖于罂粟经济，因此，一些观察家公开警告，迅速根除罂粟将带来严重后果，尤其是据推断，许多佃农已将 2005 年的收成预售，会因此而承担巨额债务。

28. 禁毒办执行主任在 2005 年 1 月份鼓励该国政府及主要合作伙伴向农民提供发展援助，弥补损失的收入。他也鼓励共同努力，提供司法互助，为引渡主要贩运者创造条件，包括制定可发出国际逮捕证的措施。

29. 2 月 16 日，阿富汗政府和大不列颠及北爱尔兰联合王国（禁毒活动牵头国）在喀布尔启动了 2005 年禁毒执行计划。鉴于阿富汗约 60% 的鸦片产自巴达赫尚、赫尔曼德和楠格哈尔等省份，根据这一新的计划，在开始阶段，阿富汗及国际努力将着重于在这些省份以及坎大哈省根除毒品，建立替代生计。

30. 新内阁正在着手解决法律和司法上的需求，支持禁毒行动。2004 年底通过一项新的反洗钱法，关于冻结和没收资产的各项新法也在审议之中。在联合王国、美利坚合众国、加拿大和挪威以及禁毒办的一个项目协助下，成立了禁毒刑事司法任务组，由 85 名专业调查人员、检察官和法官组成，其目的是加快审理刑事司法系统内的禁毒案件。

31. 阿富汗及国际专家已形成以下共识：阿富汗作为主要麻醉品供应国的地位必须在 2005 年得到扭转。然而，外部需求的日益增加，继续推动了麻醉品生产，破坏了建立可持续、有竞争力的替代生计的工作。若要改变这一动态，就必须执行综合方案，而且供应国、过境国及接受国也应充分承诺，分担责任。

E. 阿富汗国家军队

32. 改革后的阿富汗国家军队的训练工作继续取得进展，这一工作由美国主导，法国协助。阿富汗国家军队现有大约 22 000 名官兵，其中 16 000 人属于以下五个军团：喀布尔、加德兹、坎大哈、赫拉特以及马扎里沙里夫。训练时间表已经加快，因此同时训练五个营的 3 000 名士兵。各营在毕业后将部署到地区军团，与联盟部队共同执行任务。计划从 2005 年 3 月开始同时训练六个营，这样，阿富汗国家军队将可以在 2006 年 12 月达到 70 000 人的目标。

F. 阿富汗国家警察

33. 正如过去的报告（A/59/581-S/2004/925，第 23 和 24 段）所述，事实证明，一支有效的警察部队的培训、人员配备与维持工作非常艰巨。截至 2005 年 2 月，

德国带头、美国协助的阿富汗国家警察组建方案总共训练了 53 400 人，其中包括 17 705 名警官，35 695 名警士和警员。

34. 有待切实应对的关键领域包括：警察部队现有机构的深入改革、部署后监测与协助、以及将警察部队扩编至 62 000 人。还需要采取措施，查出并清除留在警察部队中的腐化分子和反政府分子。建立专业、可靠的警察部队和军队的工作，需要支付各种福利，而这是政府尚无力承担的。目前，警察的薪水、设备、机构发展以及基础设施发展，仍然由阿富汗法律和秩序信托基金提供资金，该基金由开发计划署负责管理。

G. 国际安全援助部队

35. 由北大西洋公约组织领导的国际安全援助部队（安援部队）对喀布尔以及北部和东北部地区的安全保障作出根本性贡献。安援部队在阿富汗西部通过分阶段接管联盟省级重建队的职责，在安保上发挥更大的作用。接管工作将于 2005 年 3 月晚些时候进行。

36. 随着这方面的扩展，安援部队特有能力和在即将进行的选举的前期提供更有力的安全保障。北约已经提出，安援部队的支助将以省级重建队为基础，而且将为支持选举进程在 90 天里增加部署地面部队，并部署强有力的空中部队。

H. 司法改革的现状

37. 《宪法》、《柏林宣言》以及《国家发展预算》所规定的司法改革框架，为加强阿富汗十分薄弱的司法系统提供了指南，并要求投资于常设司法机构的恢复工作。该框架呼吁以意大利为牵头国的各捐助方增加合作与协调。

38. 联合国通过联阿援助团、开发计划署和禁毒办，向波恩协定建立的司法改革委员会所起草的改革议程提供了支助。总的来说，司法改革委员会的任务规定不清，而且缺乏领导司法改革的能力。有鉴于此，各国政府正在审查一项法令草案，以将司法改革委员会的职能移交给三个常设国家司法机构：最高法院、总检察长办公室和司法部。

39. 在司法部长的领导下以及在联合国和意大利的支助下，司法咨询小组已经重新开始工作。最高法院在很大程度上已在掌管自身的事务，尤其是对许多利益有关者提供的司法培训活动进行协调。在开发计划署技术顾问的支助下，司法部和总检察长在执行政府公共行政改革方案方面取得了重大进展。此外，在为高级别司法机关起草关键法案（法院组织法、总检察长/检察官办公室组织结构）方面取得了一些进展，而其他立法草案，如少年司法法，现已提交内阁审议。

四. 人权

40. 2005年1月28日至30日，联合国人权事务高级专员首次访问阿富汗。访问期间，她参加了阿富汗独立人权委员会的报告《伸张司法正义》的发行仪式。该报告根据与大约6000阿富汗人的磋商，建议采取一整套措施来纠正以往的暴行。这些措施包括对今后政府职务的任命进行审查，建立刑事司法程序，以及采取象征性做法承认受害人及其家人遭受的痛苦。该报告还呼吁，考虑查清过去30年所发生事件的真相，并考虑赔偿问题。

41. 卡尔扎伊总统对该报告公开表示欢迎，并设立一个由政府、阿富汗独立人权委员会和联阿援助团共同组成的工作组，针对报告的调查结果采取后续行动。该工作组目前的重点是审查政府职位的人选和采取行动解除不适当的现任官员的职务。此外，联阿援助团也继续探讨司法问责、查清真相、以及对过去实施的严重侵犯人权行为进行赔偿的问题。

42. 我任命的阿富汗人权状况独立专家谢里夫·巴西欧尼于2005年1月31日至2月6日对阿富汗进行访问，对自他上一次访问（见A/59/370）以来该国政府所取得的进展表示欢迎，其中包括释放关押在喀布尔 Pol-i-Charkhi 监狱的“Shiberghan”囚犯。他呼吁加强努力，遵守国际人权标准。此外，他还将过去与现在的侵犯人权行为同执法以及司法制度薄弱这些更为广泛的问题挂钩，呼吁在这一部门更密切地进行协调。

43. 除了其一般的监测职能，阿富汗独立人权委员会最近通过谈判与联合国难民专员办事处建立伙伴关系，根据这一伙伴关系，委员会将支持难民专员办事处的活动，监测难民和国内流离失所者的权利，特别是在那些有大量回返者的地区。这一新的事态发展应有助于加强委员会的能力，并将过去由难民专员办事处承担的一些保护工作本土化。由于这一协议，阿富汗独立人权委员会将增聘监测人员。

44. 在总统选举前的四个月里，阿富汗独立人权委员会与联阿援助团联合开展了政治权利核查活动。这一活动所起到的作用是，以系统的方式引起该国政府、公众以及国际社会关注人权问题。更具体地说，由于这一活动，得以对总统选举环境在何种程度上符合自由公平选举进行评估，并估量联合选举管理机构及该国政府所采取的各种措施所产生的冲击。在对宣传部分作出某些充实之后，这一活动也将在议会选举和省级选举之前的几个月里进行。在一定程度上，正是由于这一原因，联阿援助团外地办事处国际人权干事的人数增加了一倍。

五. 重建

45. 尽管过去三年取得一些成就，但阿富汗国家机构提供经济和社会服务的能力仍然有限。新政府把规划部和重建部合并成一个经济部。这个新的部负责制定公

营部门发展的战略和私营部门发展的宏观经济框架。一旦经济部具备了进行规划和协调援助——例如拟订国家发展战略——的能力，财政部将向其移交这两个职能。

A. 发展框架

46. 阿富汗历 1384 年（从公历 2005 年 3 月 21 日开始）临时预算草案所需经费预计和 1383 年的预测所需经费不相上下，为 40 亿美元。当前捐助界对发展预算的认捐额为 23 亿美元（相比之下，为 1383 年核定的发展预算为 36.5 亿美元）。这个数字预计将会增加。与此同时，政府已修订其收入估计数，1383 年从 3 亿美元下调至 2.8 亿美元，1384 年则从 4 亿美元下调至 3.35 亿美元。政府收入主要来自关税。将要求捐助者通过阿富汗重建信托基金不断向业务预算提供支助。

47. 虽然业务预算和发展预算的匀支能力略增。但政府仍缺乏能力来提供捐助者要求的项目文件和可行性研究报告，而这是捐助者发交资金的必要条件。必须提供更多的援助以处理缺乏能力的问题，项目过度集中在喀布尔地区的现象也引起了关注。

48. 1383 年（公历 2004/05 年），用于开发阿富汗人力资本的支出为 3.5 亿美元，用于安全保卫部门的支出为 8.5 亿美元。如果不把公路投资包括在内，只有 8 000 万美元用于基本建设发展。政府承认，如果没有包括电力、供水、电信和公路在内的需要多年的时间来规划和实施的基础设施，便无法建成强有力的经济。政府还意识到，必须不断投资于卫生和教育部门，并加强农村社区的生产能力，以开发阿富汗的人力资本。政府力求拟订国家发展战略以进行适当平衡的投资。

49. 2005 年 1 月，联合国国家工作队开始制定联合国发展援助框架，其中将分析联合国系统可以通过何种方式更好地根据阿富汗政府确定的优先事项和千年发展目标采取行动。联发援框架鉴定各单个联合国机构将于 2006 至 2008 年期间开展的发展活动。

50. 联合国发展援助框架下出现了四个相互关联的合作领域，对于联合国系统在这个三年期间向阿富汗人民和政府提供的支持来说，这些领域具有特别重要的意义，它们是：施政、法制和人权；可持续的生计；卫生和教育；环境和自然资源。联合国系统凭借其价值观、成功的全球知识库、最佳做法和吸取的经验教训，以及本组织强有力的制定规范标准的授权和在阿富汗的长期工作记录，在上述所有四个领域中都具备相对优势朝向实现千年发展目标取得实际进展。

51. 阿富汗的第一次国家人类发展报告题为《注重人性的安全》（Security with a Human Face），于 2005 年 2 月 21 日发表。鉴于在过去的 10 年中缺乏关于阿富汗的可靠数据，这个由阿富汗人组成的独立小组编写的报告将有助于阿富汗人和国际社会当前重建该国的努力。在开发计划署 2004 年人类发展指数所包括的 178 个国家中，阿富汗排名第 173，只有 5 个撒哈拉以南国家排名更低。这份报告强

调，安全方面的真正挑战，是通过重建进程来产生提供服务和就业并保护人权的手段，特别是在农村地区。正当阿富汗制定长期发展战略之际，这份报告建议从减少贫穷、民主和预防冲突之间的联系入手，为可持续经济增长和稳定奠定基础。报告的编写者们呼吁阿富汗政府和国际社会以长期的眼光看待阿富汗的发展，并主张把千年发展目标作为制定国家政策的规范性框架。

B. 人道主义方面的事态发展

52. 2005 年上半年，气候影响了该国大片地区。大雪封锁了通往各县的公路，阻碍了食品的运输，从而造成短缺和价格飞涨。在被大雪封锁的县还使疾病爆发，大雪使得这些疾病爆发的情况难以上报。也使得难以根据掌握的资料估计确切的死亡人数。最令人关切的省份包括：巴达赫尚、代孔迪、加兹尼、帕克蒂卡、古尔、扎布尔、乌鲁兹甘和瓦尔达克。

53. 阿富汗政府已成立了一个救灾委员会来协调对这些紧急情况采取的人道主义救援行动。这个委员会由国防部、新闻部、重建和农村发展部、公共工程部、城市发展和住房部、国际安全援助部队、联合部队司令部联盟、美国国际开发署和联阿援助团组成。救灾委员会当前每两天举行一次会议，哈利利副总统担任常会主席并负责协调应急准备和应急工作。

54. 过冬防寒工作组已成为一个信息收集和分析以及（国家、国际、民用和军事）资源分派中心，以应付冬季自然条件引起的危机。联阿援助团的各个地区办事处也成为主要的信息渠道，援助团的人道主义科正在收集重建和农村发展部要求提供的信息。由于这是一种自然紧急情况，文职部门与军队之间的合作与正在进行的重建活动不同，服从于不同的指导观念。军事和民防资源框架已经充分启用，联军和国际安全援助部队成为规划和提供救济方面的主要行动者。当前，有 24 个省份受到寒冷气候造成的紧急状态的影响，联阿援助团正在大力保证各省的政府能够着手满足本省居民的需要。

55. 在面对六年的干旱后，人们初见下雪时感到宽怀欣慰，但寒冬严酷，现在预期积雪融化大地饱和后将造成广泛洪患。联阿援助团收到政府的一个请求，希望建立一个工作组来规划和协调针对这种可能出现的情况采取的对策。目前正开展四个领域的工作：(a) 进行预测、绘图和分析，以确定风险地区的位置和风险大小；(b) 建立把国际安全部队包括在内的协调机制；(c) 事先部署民用和军用后勤物资以应对紧急情况；(d) 作好准备采取统一的救灾行动。

56. 各非政府组织正在适应冲突后的重建现实，这就是，重建的总方针由政府决定。非政府组织了解到必须重新建立参与重建工作所有各方之间的关系以反映新情况。联阿援助团工作组帮助非政府组织和军队在新的框架内协助其活动，联阿援助团继续向那些愿意同军队分享信息的非政府组织提供斡旋。

57. 与非政府组织的活动有关的政府法规现正处于草案审查阶段。一些问题，包括非政府组织的定义本身，以及这个定义将对阿富汗国内非营利活动概念产生的影响，仍具争议性。联阿援助团正在协助讨论这一问题。

C. 军民联合行动的最新发展

58. 省级重建队执行指导委员会由内政部领导，成员包括国际安全部队、联阿援助团和部队派遣国的代表，当前正在审查省级重建队的部署优先次序，包括评估各种不同的因素，例如部队保护、发展方面的需要、向政府提供的支持和后勤补给线。

59. 当前有 17 支省级重建队在活动，并将于 2005 年 8 月建立 7 支新的省级重建队。美国领导的坎大哈省级重建队将重新部署到南部的代孔迪，改为由加拿大领导。总共将建立 24 支省级重建队，并向另外五个省份派驻分队。

60. 各省级重建队和其他合作伙伴继续在各种论坛上讨论什么是最好的办法来将其发展和救济工作纳入政府的全面规划。这些讨论强调结合运用民间和军队规划方式的微妙任务，并强调对不久将部署到全国各地，预计将达到 24 支的省级重建队进行管理所带来的挑战。

61. 各部队派遣国起草了一项关于如何管理省级重建队的提议，联阿援助团则正在制订一项关于在全国和地区两级政府和部委内部建立军民联合行动管理能力的提议。关于合并国际安全援助部队和联军的规划工作和后勤补给线的提议已初见成效，这两支部队现计划共同派出一名代表参加各部、非政府组织或联合国机构的活动，以及其他合并举措。

六. 意见

62. 在关于阿富汗的第 1536 (2004) 号决议中，安全理事会请我在选举后就联阿援助团的未来作用提出报告。虽然为议会和地方选举设想的时限有足够时间来彻底审查联合国未来参与阿富汗进程的工作，但导致代表性政治体制的过渡进程一旦结束后，就需要更广泛地审查波恩后议程及国际社会在阿富汗的作用，这两项工作是不能分开的。

63. 在这方面，2004 年 4 月通过的《柏林宣言》表示了阿富汗政府和国际社会的坚定决心，要本着《波恩协定》的精神，作为阿富汗人民和国际社会的一项共同事业，继续完成重建和改革阿富汗政治、社会和经济结构的各项任务，以创造持久和平、稳定和经济发展。

64. 自柏林会议以来，关于在阿富汗政治过渡后继续建设和平的共识仍然很强。它扎根于一种认识，即若干冲突后建设和平任务尚有待完成，包括在全国范围恢复安全，完全重新安置难民和国内流离失所者，恢复关键的经济和社会基础设施，以及在该国各地设立可运作的国家机构。一些有关冲突后复兴的重要任务尚未开

始，例如解决有争议的土地权利主张；更广泛的产权问题；民族和解问题；以及过渡司法问题。关于有必要继续进行 2001 年开始的共同事业的这一共识还基于一种清楚的认识，即阿富汗过去 30 年遭受的破坏程度如此之大，只有执行《波恩协定》期间建立的密切伙伴关系才能应付这种挑战。

65. 虽然阿富汗人渴望利用和平进程提供的每一个机会，但是他们也意识到国家机构仍非常软弱，自己不能维持过去三年取得的政治成果。2005 年较后期间举行选举后，《波恩协定》的执行工作将告完成，但是为了推动下一阶段的和平进程——这个进程将使得政府增强能力，为全国人民改善安全状况、进行重建和发展——阿富汗人将需要并预期国际社会的持续参与。

66. 联合国密切参与阿富汗事务已经三年多了，查明了若干经验教训：

(a) 需要国际部队长期驻留。虽然恐怖主义、叛乱和宗派主义日落西山，但如果国际社会对阿富汗长期安全的承诺有动摇的迹象，它们仍会对该国造成威胁。因此，可信的国际军事威慑仍将是波恩后框架的一个关键的组成部分，直至阿富汗安全机构充分设立和运作时止，这些国际部队必须有强有力的统一接战规则，部署到省一级，为中央政府将国家体制向外扩展提供所需的条件；

(b) 需要克服已经影响并继续影响重建速度和范围的若干瓶颈。特别是大规模的技能短缺，例如警察、教员、公共行政人员、法官、工程师和大量重建工作及其维修所需的合格劳工，一些阿富汗专业人员从国外返回也没有克服这种状况；

(c) 需要对设立和再设立关键的国家机构采取全面的办法：至今只有阿富汗国家军队方案能够覆盖体制建设工作的各个方面，从深入改革国防部本身到审查和训练官兵乃至部署后援助和指导。为了取得成功，国家警察部队、公务员制度和司法制度的设立也需要采取类似的全面办法；

(d) 需要可持续性：国家建设战略的制定和执行必须反映该国的中期和长期能力。必须考虑到该国是否有能力征收收入和创造收入，以便经过一段时间在全国范围内持续设立有效的警察、军队、司法、民政和其他国家机构；

(e) 冲突后重建必须与经济增长更紧密地联系起来：必须制定大胆的经济发展战略，以支持恢复基本国家服务，使前民兵重返社会，解散武装团伙和加强缉毒方案。不查明并利用快速经济发展的机会，使阿富汗人民得以脱离赤贫状况，特别是在农村，则该国为摆脱对毒品经济的依赖及地方军阀掠夺性统治而作出的努力注定失败；

(f) 需要改进区域合作。30 年之久的阿富汗冲突有着很强的国际和区域层面，其中一个遗留问题是相互威胁感，这种情况仍在影响该区域内的关系。2002 年签署《喀布尔睦邻友好关系宣言》以后采取了促进信任及推动合作的倡议，特

别是在经济领域。但是，在波恩后框架内加速重建还将需要邻国之间加快建立信任，加强联系和交流。国际社会不但可以在适当时候通过斡旋等办法来鼓励这类和解，并且可以支持有助于整个区域早日实现经济和商业潜力的跨界项目，从而对这一进程作出贡献；

(g) 最后，波恩进程显著的两个特点是政治过渡和公民广泛参与实施的时间表。在设计波恩后框架时应认真考虑这些时间表：

(一) 遵守十分紧凑的波恩政治过渡时限并非不顾及结果的质量，2004年推迟议会选举的决定就是一个例子。但总体来说，严格遵守波恩期限促成了三项十分重要的成就：得以促进——有时推动——其他困难的冲突后任务，如解除武装、复员和重返社会方案、政治组织非军事化和建立新的安全部队；在担忧和不信任的最初背景下加强了过渡工作的可信度；并促进了作为阿富汗和平进程当前特点整个势头。因此，完全有理由在和平进程的下一个阶段尽量纳入紧凑期限的原则。

(二) 2002年后的每一年，政治过渡各阶段工作的完成——紧急支尔格大会、制宪支尔格大会、选民登记、总统选举、议会选举——都伴随着越来越多地在全国范围进行公民教育与动员。净结果是，民众对政治过渡有当家作主的参与感。最近的支尔格对缉毒工作及进行中的全国团结方案的影响说明公众认识和参与，是或可以是建设和平的唯一有效的办法。议会选举进行后波恩进程将告结束，国际社会和阿富汗政府共同建设和平的努力应尽力发扬从公众支持和参与的精神，避免退回到技术官僚精英式的办法。

67. 联合国各专门机构和方案自然将根据其任务、专门知识和相对优势在这项努力中找到自己的位置。几个机构在与冲突后时期直接有关各项进程中可以发挥关键作用，例如难民专员办事处将促进完成难民重新安置过程；联合国阿富汗排雷行动中心将同样支助完成排雷过程；阿富汗新开端方案将继续参与支持阿富汗前民兵重返社会。所有机构都可以并且被期待在长期重建中发挥支助作用，建设该国在教育、卫生、农业、全国和次级行政等方面提供服务的能力。所有机构都奉行一项原则，既就其对应方而言，它们应“做到使自己无事可做”，并在各自的方案中强调能力建设。因此，它们将根据政府对应方的要求，以及从联合国各机构向政府各部门移交政策、管理和协调责任的工作进行得有多顺利（如果尚未进行，可以在有此需要时进行），来调整其援助。

68. 除了现有的行动外，在联合国最有可能提供国际社会现有专门知识的领域里，联合国还可以根据波恩后议程规定的优先次序进行其他必要的活动。例如，鉴于警察和司法系统的重建任务很重，联合国也许可以在这个领域增加由德国和意大利牵头的援助。同样，一项大规模的职业培训方案可以得益于联合国资产以及其他个别国家的资产。

69. 随着这项工作的开展，不仅考虑到联合国利用多边资源的能力，还应考虑到各国政府和一般人民对联合国的信任。阿富汗各地存在着对联合国的诚意和不偏不倚的广泛信任，这为本组织提供了机会，但也赋予它特殊责任，特别是在联合国的参与提高了公众期望的方面不负所望的责任。

70. 安全理事会第 1536 (2004) 号决议规定的当前任务期限于 3 月 25 日届满。虽然正作出大量努力来查明议会选举后联合国的作用，但是也需要与阿富汗领导人、议会（一旦建立后）和其他有关各方协商，才能向安全理事会提出确定的建议。我打算根据这些协商向安理会提交另一份报告，概述我对特派团未来的任务的建议，与此同时，我建议将联阿援助团的任务期限延长 12 个月。

71. 最后，我谨感谢我的特别代表让·阿尔诺作出的努力，并感谢联阿援助团及其伙伴组织的男女工作人员表现出献身精神。
