



大会
安全理事会

Distr.: General
4 May 2007
Chinese
Original: English

大会

第六十一届会议

议程项目 16

阿富汗局势

安全理事会

第六十二年

2007 年 2 月 1 日列支敦士登常驻联合国代表给秘书长的信

谨随函转递 2006 年 10 月 26 日至 29 日在奥地利维也纳举行的关于“在阿富汗及其所在区域建立稳定与繁荣”的高级别代表国际座谈会的总结（见附件）。座谈会由设在普林斯顿大学伍德罗·威尔逊公共和国际事务学院的列支敦士登自决问题研究所举办。

请将本函及其附件作为大会议程项目 16 的文件和安全理事会的文件分发给荷。

常驻代表

大使

克里斯蒂安·韦纳韦瑟（签名）



2007 年 2 月 1 日列支敦士登常驻联合国代表给秘书长的信的附件

在阿富汗及其所在区域建立安全与稳定

总结报告

列支敦士登自决问题研究所

设在普林斯顿大学伍德罗·威尔逊公共和国际事务学院的列支敦士登自决问题研究所于 2006 年 10 月 26 日至 29 日在奥地利维也纳举办了题为“在阿富汗及其所在区域建立稳定与繁荣”座谈会。这是自 2001 年以来由列支敦士登自决问题研究所主办的关于阿富汗的第八次座谈会，并且是“国家安全与繁荣：阿富汗、其邻国和所在区域”的两年期项目的开幕会议，该项目由列支敦士登自决问题研究所开展，部分资金由纽约卡内基公司提供。

与会者着重指出了阿富汗目前面对的各种重大问题，包括国家安全、法治、经济动员以及诸如基础设施和能源的跨国界问题。来自美国、欧洲及该区域的 50 多权威专家参加了研讨会，他们代表学术界、外交界、政府以及活跃于该地区的私营部门。汉斯-亚当二世公爵主持了座谈会开幕式，座谈会则由列支敦士登自决问题研究所所长 Wolfgang Danspeckgruber 主持。

背景和当前的挑战

阿富汗政府、阿富汗人民、国际社会正处在一个关键时刻。2006 年夏季，阿富汗安全局势急剧恶化，塔利班和北约之间的战斗、自杀爆炸和使用简易爆炸装置事件均有增加。北约 2006 年秋季在坎大哈省进行“美杜莎”行动之后的几个星期中，并随着冬季的来到，安全事件有所减少。但是，多数意见认为，叛乱活动的这种一时平静不会长久。得到广泛承认的是，内部和外部因素助长叛乱活动，并阻碍重要改革进程——如解散非法武装团伙——的成功展开，必须有效解决这一问题，以防阿富汗陷入深渊，而许多阿富汗人和国际社会越来越担心这个国家正在走向深渊。

阿富汗的安全与稳定已成为国际社会在 911 后环境中的一种试金石，但它由于伊拉克局势而受到忽视。阿富汗是北约首次历史性的“区域外”行动，对国际社会、特别是美国和欧盟来说，这关系到阿富汗的命运和国家建设的成功，但这项行动的意义远远不限于此。在阿富汗的成功，对北约今后是否有希望在全球为重建和稳定目的进行参与和积极出面，至关重要。

《波恩协定》五年之后，人们眼里的未来日益暗淡，使阿富汗人和国际观察员的希望黯然。阿富汗境内人士的共识是，国际社会将最终决定减少其在阿富汗的存在和卷入。这一担心的依据是，美国关于从阿富汗撤出的讨论日益激烈，并且人们认为，巴基斯坦和塔利班之间已经达成了交易。虽然没有任何明确的国际行动可证明上述看法，并且美国反复发表声明反驳这些观点，但这些想法继续引

起担心。此外，已开始出现国际捐助疲劳症，这是一个真实的因素。总体国家建设计划进展有限，阿富汗政府的一些重要部门贪腐成风，塔利班活动死灰复燃，罂粟生产和毒品贩运活动蔓延，这些都助长了捐助疲劳症。

各级政府缺乏工作能力和承担能力，这清楚地显示，阿富汗的发展需要时间，但对与改革议程有关的根本性政治问题，阿富汗政府往往表现出政治意愿和领导作用不够。有罪不惩仍然是当地的风气，阿富汗人普遍认为警察腐败，司法制度形同虚设。虽然最近有了一些积极改变，但仅刚开始着手处理警察改革所依赖的内政部改革这一棘手问题，建立法治和司法制度改革总体上进展缓慢。阿富汗政府和国际社会提供切实援助和实施有效改革的举措不够，而且没有进行协调。

最近塔利班的活动急剧增加，自 2006 年 7 月以来塔利班与北约之间发生激烈作战，这些特别引起了人们的关注。塔利班日益利用当地人认为国家无能的想法，以及严厉的“社会正义”来提供速决救济。发生反叛袭击的同时简易爆炸装置的使用增加，这一战术在伊拉克被广泛采用之前，没有在阿富汗使用。2001 年阿富汗发生 1 起自杀爆炸，2003 年 5 起，2006 年近 100 起。北约同塔利班之间的作战造成很大伤亡，超过 4 000 名阿富汗人死亡，北约部队伤亡将近 120 人。据普遍预计，像 2006 年期间反叛活动大量增加一样，2007 年春季这种活动将再次剧烈增加。预计的军事行动和平民伤亡将给阿富汗人民造成巨大的人道主义代价，给阿富汗政府和国际社会造成政治代价。

此外，阿富汗已成为世界上最大的罂粟生产国，目前罂粟产量居该国有史以来最高。毒品生产威胁着脆弱的阿富汗国家的稳定，并给反叛活动火上加油。尽管作出了国际努力以根除罂粟，但阿富汗的鸦片生产仅在 2006 年就增加了 59%。人们还担心，毒品生产的增加助长了阿富汗及其所在地区使用毒品的增加，使人们担心该国脆弱的社会和医疗服务将不能遏制越来越多的毒品使用及与之有关的艾滋病毒/艾滋病。

卡尔扎伊总统与穆沙拉夫总统之间的关系紧张，显示出区域契约看来已经破裂，这方面需要予以立即关注，以建立新的安排和有效的区域进程。喀布尔和伊斯兰堡之间的关系严重恶化，美国区域性举动让已经岌岌可危的关系更加紧张。美国在同印度双边关系上的新举措，包括核协定，以及印度增加对阿富汗的发展援助活动，这些都引起巴基斯坦的不安，并改变了该区域的现状。最近印度同伊朗之间加强了能源联系，使巴基斯坦觉得自己在地缘政治上受到包围。就巴基斯坦与印度的关系而言，这使喀布尔再次成为“战略腹地”，并鼓励对有限核威慑的依赖。巴基斯坦在其边境地区的交易引起了人们对巴基斯坦反恐战争承诺的疑问，但穆沙拉夫总统继续就其国家的承诺作出保证。此外，塔利班的大部分重组和人员增加以及基地组织的复兴看来发生在邻国巴基斯坦。

对美国 and/或以色列将来可能在阿富汗的西邻伊朗开展军事行动的恐惧只能使局势进一步恶化。美国可能减少其在阿富汗的军事存在，将区域责任——在当

地人中不引起同样信任的区域责任——交给北约部队，这种预测引起了对阿富汗中期安全的普遍关注。

建议

必须认识到，投入更多的资源本身并不会给阿富汗带来积极的前景。必须要有一个建立在阿富汗现实基础上的统一战略，才可能在阿富汗人中恢复希望和信心，使他们相信阿富汗政府及其国际伙伴正在朝着安全、稳定和繁荣的方向前进。这需要阿富汗政府和国际社会协调合作，解决日益加深的政治和安全危机的根源，治本而不是治标。下面的各项建议着重于四个重大领域：安全问题和塔利班；法治和施政；经济、基础设施和国际捐助政策；以及一项新的区域契约。

安全问题和塔利班

恢复阿富汗人对政治进程的信心是现在最紧迫的工作。塔利班在阿富汗东部和南部日益成功，与此相关联的是，公众认为阿富汗政府缺乏能力，不能对人民的需要作出反应，也不能保障人们的安全。这一看法产生于日常经历的警察、地方行政机构和法院的腐败；塔利班利用部落间的敌对；控制毒品交易的有组织犯罪集团的活动；以及政府没有提供基本服务，包括食品、保健、水电和道路。国际捐助者基本上不能向不安全、不稳定地区的人提供任何值得一提的援助，阿富汗联合部队指挥官卡尔·艾肯伯里将军的话真实反映这一情况，他说“路断塔利班到。”

为对抗塔利班的影响，阿富汗政府应在国际社会支持下，改革各地方的安全与施政机制，重新将人的安全作为重点纳入关于安全的讨论。阿富汗人应对这些改革和举措当家作主，这至关重要，阿富汗应不断得到国际支助和参与。必须做到这一点，以抵制国际社会的这样一种观点：国际社会应限制其在阿富汗的活动，因为已经为援助这个国家做了许多工作，但收效甚少。国际社会必须就一项总体安全改革战略达成共识，在整个战略层面应采取整体的方法，在战术层面则应该得到有力的国际支助。

此外，阿富汗政府应同国际社会一起制定一项新闻战略，以积极引导当地人民的观点。新闻调查显示，阿富汗人最信任的是英国广播公司普什图语和波斯语节目以及美国之音广播节目。北约/国际安全援助部队计划在2007年在全国扩大节目播送，然而这一计划忽视了阿富汗人的看法，阿富汗人认为国际安全援助部队的广播有偏向，因此不可信。这种看法是可以理解的。同其他改革举措一样，最重要的是阿富汗的机构。要进行有效的宣传运动，就必须让专业合格的阿富汗人掌握方向盘，同时由国际媒体机构提供支助。应有一项新的媒体战略，着重于提供及时、客观和中立的新闻，这对改革工作获得广泛支持至关重要。

因为阿富汗人害怕国际社会会抛弃他们——鉴于阿富汗历史这一想法是有道理的——公共宣传活动必须不仅限于“赢得人心”，还要让他们看到国际社会

的承诺和坚持到底的能力。西方对阿富汗的看法也至关重要，尤其是现在，因为最近西方媒体对阿富汗的报道越来越消极，耸人听闻，并偏重于报道恶化的安全局势。由于南部自杀爆炸事件增加以及剧烈的作战，越来越多的人认为，阿富汗和伊拉克是同一个大灾难。事实上，阿富汗同伊拉克在背景情况、当前政治和战略局势上很不相同，因此上述观点是不正确的，并且会产生反作用。

短期措施

警察和政府改革

- 提高阿富汗人对政府的信心，为此目的应在省和县两级大量撤换腐败的省长和警察局长，以诚实人士取而代之，从而明确显示，政府的面貌已焕然一新。逮捕已知的犯罪集团首领，特别是那些参与贩毒活动并同政府有密切联系的首领，这也将有助于确立中央政府的廉洁。
- 如果政府不撤换警官鉴定委员会建议解职的 12 名警察局长，应不断施加国际压力；上述委员会在阿富汗国家警察薪级改革工作第二阶段出现不正常情况后建立。委员会点名解职的人不应被“回收”到政府其他部门。
- 采用条件、特别是国际捐助方援助条件，使内政部改革和切实的警察改革成为阿富汗政府的一项优先工作。这方面应特别着重于鼓励警察改革，并对政府内的已知罪犯采取强有力的行动。
- 欧盟更多参与警察培训和对各省的指导。这取决于欧盟成员国对内政部改革的承诺，并需要将派往喀布尔以外的警察指导员和教官人数至少增加一倍。
- 国际支助侧重于确保在内政部开展广泛改革的同时辅警在法治框架内开展业务。
- 给分配到“热点”执行任务的警察增加薪水，并改用透明和综合的奖励性薪给制。
- 扩大征聘，让更多女警察亮相，加上其他努力，以此来提高人们对警察廉洁的看法。但是，必须指出，阿富汗人广泛认为女警察本身道德败坏（即妓女），看来女警察人数的增加本身不会带来对警察部队的积极看法。
- 奖励培训和领导作用，给完成培训者加薪，加强对警察资产使用的监督，例如使用警车从事“第二职业”。

信息传播

- 促进当地媒体的发展，以其专业精神和客观性获得人们的信任。
- 改革阿富汗国有广播和电视，加速国家公共服务广播的发展。

- 通过阿富汗公共广播系统推动大规模的宣传运动。广播节目应包括保证国际社会将留在阿富汗，并包括阿富汗境内成功与进步的报道。
- 向西方媒体介绍取得的进步和可作的积极报道。应该强调将国际对阿富汗的看法同对伊拉克事件的看法区分开。
- 支持广泛的民主权利，为此目的保护媒体权利。这一点尤其重要，因为政府中的保守分子鼓动议员们将《大众媒体法》中旨在保护媒体独立性的关键规定删除，使言论自由受到严重威胁。议会下一次休会之后，即2007年1月20日之后，议会将审议该媒体法。向议员做工作，让他们支持该法律的原版，这对保护方兴未艾的民主进程至关重要。

中期至长期措施

警察和政府改革

- 将警察改革的重点放在培训、领导作用、警衔和大幅度工资改革，包括加强对这些行动的政治支持。
- 在德国警察项目打下的良好基础上改革对警察部门的国际援助，应对新的挑战。
- 制定新的战略，解决毒品和缉毒对阿富汗国家警察造成的腐蚀作用。
- 制定新的发薪监督战略和低薪补偿奖励战略。
- 调整对警察、包括辅警的国际援助，对他们长期的民警工作和短期的准军事作用提供充分支持。
- 为阿富汗国家安全部队家属制定福利制度，因为他们往往来自边远地区，因此非常需要这样的制度。

信息传播

- 改变国际社会当前的供资战略，为发展专业和独立的媒体部门提供更多的支助，因为这一部门对任何民主进程至关重要，并且对今后举行选举必不可少。
- 让人们将注意力放在成功上，并向阿富汗人民说明失败的代价。仅仅要人们看到“事件的另外一面”缺乏建设性。应该强调把事情全面做好。
- 首先告诉阿富汗人，美国和整个国际社会将长期留在阿富汗及其所在地区。

法治和施政

阿富汗政府应立即进行低成本高效益的改革，加强法治，重建人们对政府的信任。阿富汗政府必须处理法治的低效率、治理不善以及腐败这些相互密切关联

并危及脆弱民主的问题。需要有一个更强有力的司法系统，这对获得民众支持和公众信任至关重要，而这种支持和信任则是选举产生的政府短期成功和长期可持续性的基础。其他重大挑战包括：政府机构衰弱、政府在地方上的存在有限、在阿富汗政府行使权力的地区人们对政府官员的失望。

阿富汗政府应采取的措施

- 改革内政部，减少腐败，加强效率。
- 撤换腐败的毛拉和法官，他们在政府中的存在损害公共信任。
- 改善监狱条件，尊重被告权利。
- 制定正式的聘用政策和系统审查，通过这些途径来填补地方政府职位空缺。
- 在正式和非正式司法制度之间建立更有力的联系。
- 特别是在各省的执法中将资源与成果挂钩，以鼓励进展。
- 通过地方选举在省一级建立选举合法性。
- 改进当前行动中的证据收集，军事行动之后着手进行起诉。

国际社会应采取的措施

- 向阿富汗政府施加压力，保证族裔之间权力更公平的分配，以此作为建立信任的措施。
- 鼓励政府使公务员职位正式化、任命规则化。
- 向省长提供职权范围和工作说明，使官员们明白他们将受到评价，在工作上将受到问责。
- 设定较长的轮换期，作出努力以确保警察监测方案工作的连续性和统一性。捐助该方案的国家应正式制定一项警察多年计划，其中应说明国际社会将如何弥补短期(六个月)、中期(二至三年)和长期(四年以上)的短缺。

经济、基础设施和国际捐助政策

阿富汗政府和国际社会应着重于基本的基础设施发展，包括水电开发和供应，并建设国家和区域公路和铁路走廊。阿富汗政府同国际社会一起，还必须作出努力，改善阿富汗境内的商业环境，立即开展关键项目以加强阿富汗自主权，鼓励在阿富汗投资，使用阿富汗货物，同时拨出资源用于长期发展技能和结构，以促进发展。在制定发展优先事项方面，国际捐助者应给予阿富汗领导层更大的责任，并将更多的援助用于政府预算。虽然目前对阿富汗吸收援助的能力有疑问，但捐助者应将阿富汗包括在 2007 财政年度的预算中。

短期措施

- 制定市场战略，吸引新的工业投资，以其他机会替代罂粟生产，提高阿富汗产品的地位，尽可能以阿富汗产品取代中国、印度和俄罗斯的进口商品。
- 宣传能够吸引外国投资者的阿富汗产品，传播在阿富汗投资成功的报道。
- 鼓励小型项目和/或村一级的投资。
- 以劳动力市场为目标，发展吸收援助的机制。这方面可包括制定熟练工人协定和方案，以减少对有限合格工人的激烈竞争。制定鼓励措施，使妇女加入劳动力队伍；增加美国和平队在基层一级的参与，主要聘用经验丰富的和平队志愿人员；制定教育措施，如给予阿富汗大学生区域奖学金机会以及扩大课程提供职业培训。

中期至长期措施

- 就如何分配开发自然资源所获得的资源/资金制定计划（如制定农民信贷计划）。
- 着重开发一个供水基础设施，为制造业带来机会，如造纸业，这样的供水系统以后可使用雨水。
- 开放“丝绸之路”，着重于发展能够刺激国内消费的工业，如水泥业，因重建工作中水泥使用量很大。
- 鼓励和规划一个阿富汗铁路连接系统，包括连接喀布尔、马扎里、赫拉特和坎大哈的国内环形铁路和一个连接邻国的星状铁路网。这将成为国内风雨无阻的基础设施，可运载大批人员和重型物资，也可以加强阿富汗从西至东（伊朗到印度）和从北至南（前苏联领土到俾路支）的可增收的交通联系。
- 打造一个著名商标，如“丝绸之路制造”，标明阿富汗及其所在地区产品的高质量。
- 在政府中设立一个经济“沙皇”职位，授予任职者超越官僚制度的权力，以克服地方障碍，促进发展和国外投资。
- 发展阿富汗审查国外投资目标书能力，而不是仅由亚洲开发银行和其他国际机构来审查这些标书。可以阿富汗投资支助局为楷模。

新的区域契约

阿富汗的内部稳定和经济稳定不能脱离整个地区的政治和经济紧张关系和权力斗争。阿富汗的未来取决于该地区是否能够达成一项遏制该区域的竞争和大国竞争的新契约。这项新的区域契约设想一种提供体制性安全结构的安全机制，

以就区域性紧张和各种挑战达成共同谅解。该契约还将制定一项机制，增加伊斯兰国家在该地区的参与，并对阿富汗的未来生存作出承诺。不处理阿富汗及其所在地区的局势是危险而不明智的，特别是鉴于对伊拉克以及日益增加的对伊朗的总体国际关注。战略关键在于伊朗，因为伊拉克和阿富汗都是其紧邻，一国的事态发展往往会影响其余两国的局势。美国与伊朗间关系再有任何恶化，都将会对阿富汗产生破坏性影响。

为实现新的区域契约，美国和欧盟在处理同阿富汗的双边关系时，必须有一个连贯一致、全面的区域政策，将其与阿富汗的关系同与印度、伊朗和巴基斯坦的关系以及更广泛地同俄罗斯和中国的关系联系起来。不能让人们感到国际社会正在脱离阿富汗，这部分在于通过一项区域战略。

短期措施

- 停止大国在阿富汗的竞争，为此目的强调阿富汗的主权，并宣告阿富汗在该地区的中立。
- 制定区域安全契约和进程，以减少区域紧张局势对阿富汗的影响，并使该地区能够明确并努力解决目前的各种挑战，同时将目标集中于区域伊斯兰国家日益增加的参与（即阿联酋方法）。
- 通过这一契约着力于阿富汗同其邻国的关系，特别是同巴基斯坦、伊朗、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦和中国的关系。
- 通过三方小组解决巴基斯坦与阿富汗的划界问题，在一个联合委员会中制定备选方案，并将这些备选方案提交各自国会。

中期至长期措施

- 将经济整合作为优先事项，以此作为争取区域安全的首要工具，并淡化印巴关系对阿富汗及其所在地区的影响。
- 通过南亚区域合作联盟和经济合作贸易协定来处理区域性問題，如穿越巴基斯坦的印度与阿富汗之间的陆路通行，区域贸易协定以及在南亚自由贸易区增强阿富汗能力的方法。东南亚伊斯兰国家可更密切地参与，以增加亚洲合作对话中关于阿富汗问题的的工作。
- 设立新的经济合作安排，如与巴基斯坦和其他区域参与者共设重建机会区，以改善关系，包括支助电力购买和天然气管道项目、铁路连接，以及与阿富汗河流有关的协定。

国际社会在区域政策方面的优先事项

- 动员美国、欧盟和俄罗斯发挥有力作用，促成区域契约，并强调连贯一致的国际信息和区域方法，其中应承认印度和伊朗双边关系变化产生的作用。

- 鼓励美国和伊朗接触，就阿富汗问题进行合作，在两国的紧张关系中以此作为契机进行合作并找到共同点。
- 使美国和欧洲更加注意到帮助塔利班在阿富汗活动的巴基斯坦境内行动与巴基斯坦给予庇护之间的清楚关系，支持采取更有力的步骤来缓解在阿富汗与恐怖主义斗争的压力。这应包括定期跨界报告，传播信息。
- 再现阿富汗境内由美国、欧盟和联合国领导的国际捐助者和行动者的一致目标，以协调捐助。这应包括对捐助协调机构予以新的支持，由其决定优先任务，并找到并解决援助中的差距。

与会者包括：联合国秘书长副高级代表克里斯托弗·亚历山大，巴基斯坦常驻联合国代表（纽约）穆尼尔·阿克兰大使，联合部队司令部指挥官卡尔·艾肯伯里中将（阿富汗），北约驻阿富汗高级文职代表达恩·埃弗茨，列支敦士登自决问题研究所高级助理研究员罗伯特·芬大使，列支敦士登自决问题研究所高级研究员兼伍德罗·威尔逊学院访问学者约施卡·菲舍尔，伍德罗·威尔逊学院驻校外交官、国际情报理事会前会长（哥伦比亚特区华盛顿）罗伯特·哈金斯大使，阿富汗前内政部长阿里·贾拉里，阿富汗驻美国大使·赛义德·塔伊布·贾瓦德大使，联合国秘书长阿富汗问题高级代表托马斯·柯尼希斯，阿富汗议会副议长 Fawzia Koofi，阿富汗前外交部长 Mahmoud Saikal，阿富汗伊斯兰共和国总统高级顾问 M. Masoom Stanekzai，欧盟驻阿富汗特别代表办事处政治顾问巴巴拉·斯特普尔顿，美国和平研究所法治问题高级顾问 J. Alexander Their，Amb 欧盟驻阿富汗特别代表弗朗切斯克·本德雷利，阿富汗研究和评估股（喀布尔）前股长安德鲁·怀尔德。

关于座谈会的更多资料，包括会议方案和全体与会者名单，见：www.princeton.edu/lisd/projects/afghan_region/afghan_region.html

联络地址：

Wolfgang Danspeckgruber, Director
Liechtenstein Institute on Self-Determination
Woodrow Wilson School of Public and International Affairs
Princeton University
Princeton, New Jersey 08544
USA
Electronic Mail: wfd@princeton.edu
Telephone: (609) 258. 5685
Facsimile: (609) 258. 5196
Website: www.princeton.edu/lisd