



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. 本报告是根据大会第 61/18 号决议和安全理事会第 1746 (2007) 号决议提交的。它回顾了联合国阿富汗援助团（联阿援助团）在我 2007 年 3 月 15 日提交上一次报告（A/61/799-S/2007/152）后开展的活动。在本报告所述期间，安理会还于 2007 年 5 月 23 日听取了关于阿富汗局势的口头情况通报（见 S/PV. 5680）。

二. 概览

A. 政治事态发展

2. 六年前《波恩协定》签署后开始的过渡进程面临越来越大的内外压力。尽管某些机构和部委日臻成熟，但是由于腐败现象日益严重，政府、尤其是国家下面的各级政府软弱无力，公众对政府及领导人越来越缺乏信心。塔利班主导的反叛运动越来越多地依赖自杀式爆炸及其他恐怖主义手段来加强活动，破坏人们对未来的信心，而政府和国际援助组织不能进出的县越来越多。尽管有这些压力，还是在经济增长、教育、保健、修建道路和农村发展方面取得了一些进展。另外，国际社会加强而不是削弱了对阿富汗的支助。能否在这个关键时刻取得进展，将取决于国际社会和阿富汗政府能否更好地协调行动，挫败反叛活动，促进善政，让阿富汗人民的生活得到明显改善。



3. 所有这些工作都必须在支持《波恩协定》和《阿富汗契约》的阿富汗联合政府内部的关系开始出现紧张的情况下进行。阿富汗民族阵线是由前北方联盟成员新组成的一个联盟，包括前共产党政府以及王室家族的代表，该阵线成为一个批评政府弊病的主要声音。尽管从长远来说，出现一个有组织的政治反对派是一个健康的事态发展，但是就短期而言，对阿富汗来说，避免权力四分五裂仍然至关重要，尤其是如果这种分裂会削弱据以成功实施《波恩协定》的政治共识。

4. 从积极的方面来看，在区域一级，由于阿富汗和巴基斯坦都重视共同面临的恐怖主义挑战，合作气氛在两国关系中占了上风。在国际一级，自3月份以来，我的特别代表走访了若干国家的首都，宣传在阿富汗问题上步调一致性的重要性，在此同时，对阿富汗的政治、财政和外交支助大幅度增加。对阿富汗的支助不断增加，突出表明迫切需要有一个政治与军事相结合的战略，该战略起补充阿富汗国家发展战略的作用，但也涉及范围更广泛的问题，并更加注重促进民族和解与区域稳定。

B. 安全局势

5. 在报告所述期间，尽管扩编后的国际安全援助部队（安援部队）和能力不断加强的阿富汗国民军取得了多次军事战果，但是，由于塔利班及相关反叛团伙的活动，一些地区依然无法完全实现安全。政府和民间社会组织能够进入的阿富汗南部和北部农村地区越来越少。自杀爆炸、埋伏袭击和直接开火射击更加猖狂，更加频繁。

6. 在南部和北部采取反叛乱行动后，塔利班损失了许多高中级指挥官。在赫尔曼德、库纳尔、帕克蒂亚和乌鲁兹甘等省，反叛首领不得不让外国人担任指挥职务，使原本就有限的当地民众支持进一步削弱。因此，来自巴基斯坦边境地区的支持对塔利班来说更加重要。

7. 反叛和恐怖主义暴力事件至少比2006年增加了20%；2007年每月平均发生548起事件，而2006年平均每月425起。到目前为止，2007年自杀攻击事件已有100多起，而2006年的全年总数为123起。尽管自杀攻击事件总数中的76%是针对国际部队和阿富汗安全部队的，但是受害者主要是无辜百姓：2007年1月1日至8月31日，自杀攻击夺去143名平民百姓的生命。除了进行自杀攻击外，还攻击学生和校园，暗杀官员、长老和毛拉，攻击警察，这一切都是为了蓄意阻挠建立合法政府机构，削弱民众对当局和阿富汗政府的信心。

8. 与反政府武装团伙有相互依存关系的犯罪和贩毒团伙活动在增加，增加了打击反叛活动的复杂性。尽管这些团伙的政治目标或许与塔利班不同，但是它们都想阻挠在一些地区建立国家政权或腐蚀已经建立的国家政权。在种植罂粟的巴达赫尚、赫尔曼德和坎大哈等省的大部分农村地区，国家权力非常软弱无力，或者根本不存在，而在省一级，腐败盛行。

9. 不可否认，在常规作战过程中和在消灭塔利班及其他反叛首领方面，打击反叛活动取得了成功。但是，要扭转过去两年的趋势，就需要有一个更加全面的打击反叛的战略，进一步同那些对政府不满的团体进行政治接触，填补安全漏洞，因为正是这些漏洞使反叛分子得以卷土重来，只用很少的资源就可以恐吓当地民众，或招募犯罪团伙来推进他们的目标。

C. 机构方面的挑战

10. 政府司法、执法和立法部门的一些机构的能力和效力不断加强，然而内部纠纷和机构腐败很可能挫败巩固这些机构并确立其合法性的努力。卡尔扎伊总统设立的反腐败委员会尚未见成效，前途莫测。这种情况使人们感到犯罪不会受到惩罚，助长了裙带关系及直接参与包括毒品贸易在内的各种非法活动，特别是在警察队伍中。

11. 由于国际社会一直不断施加压力，内政部几个主要侵犯人权的人被解除职务，由更具专业资质的人士接替。但是，由于参与内政部改革的几个国际合作伙伴之间缺乏协调，防止或限制利用地方关系和贿赂来决定任命的努力严重失败。容忍腐败行为尤其对警察部门产生很坏的影响。许多社区与国家政府的唯一接触是警察，因此警察行为不检，会使民众对政府产生负面看法，在一定程度上，也使民众对支持政府的国际社会产生负面看法。

12. 总检察长办公厅试图采取一个主动战略，打击腐败，逮捕、调查和起诉中高级政府官员以及本部门的一些检察官。但是，这些努力未获成功，因为打击对象往往能够通过他们与权势人物的私交来保护自己。对警察或者司法部门官员行贿，以防止进行逮捕，安排释放在押人员，或撤销指控的情况司空见惯。即便被判了刑，通常也是从轻发落。此外，在退还或者没收与腐败罪行有关的收益方面没有取得实质性成果。

13. 打击腐败的另一项措施是，建立一支有专业素质、薪酬优厚的公务员队伍。作为《阿富汗契约》的一部分通过的《和平、重建和公正行动计划》要求阿富汗政府建立一个“明确的、有透明度的国家任命机制，用于所有高级任命”。这方面的进展有限。为此目的成立的高级任命小组尚无经过批准的确保透明度和公正性的程序规则。另外，小组尚无办公楼舍，总的来说，资源不足，未能充分开展工作。

14. 关于低级别官员任命，独立行政改革和公务员委员会完成了经修订的行政改革框架和执行方案的定稿工作。捐助者相互加强协调，为这项努力提供了支持。内阁经过反复讨论，核准了薪酬和定级改革，改革后的公务员月薪在 80 美元至 650 美元之间。不过，将四年的时间里逐步进行改革，这意味着，改革不太可能对减少腐败产生立竿见影的效果。

15. 最后，2007年8月，人民院（下院）批准了《联合国反腐败公约》。联合国各机构，包括联合国开发计划署（开发署）和联合国毒品和犯罪问题办事处（禁毒办），正在提供技术援助，以便为实施公约的各项条款拟定必要的立法和战略，发展相应的能力。

三. 主要政治事态发展

A. 国民议会、政党和选举

16. 在报告所述期间，国民议会设法批准了国民预算以及《阿富汗契约》的重要辅助立法，包括审查并通过了《人民院议事规则》、《律师法》和《媒体法》，目前正等长老院（上院）审查这些法律。另外，议会各委员会正在讨论安全部门改革的主要问题，包括警察改革和国际军事存在。通过联阿援助团和其他组织与人民院的协调努力，向长老院提交了比较进步的《媒体法》。但是，长老院后来的修订案文可能给文化和信息部过多的控制权，破坏了《阿富汗宪法》中的言论自由原则。

17. 投票方式有问题和在政治问题故作姿态的倾向削弱了这些成就。议会的一些决定，包括试图撤换外交部长和难民事务部长，造成立法与行政部门关系紧张。

18. 2007年4月，在喀布尔成立了一个新的政治联盟阿富汗民族阵线。该阵线的成员包括与北方联盟/纳扎尔委员会有关的前圣战者组织首领、前共产党成员、阿富汗伊斯兰民族运动成员和一名王室成员。前阿富汗总统兼圣战者伊斯兰促进会主席布尔汉努丁·拉巴尼当选为阵线主席，任期六个月。该阵线未正式宣称它是反对党，但是其领导人宣布，目前的政治局势和对未来的不断增加的关切已经让那些曾经对立的各派联合起来。它认为，政府软弱无力，裙带关系盛行，行政部门腐败，致使国家的能力及合法性迅速削弱。该阵线提出的最重要一项改革是修订宪法，用议会制取代目前的总统制。

19. 国民议会即将就选举法草案和相应的法律进行重要的辩论，以改革阿富汗独立选举委员会。总统和议会的五年任期分别在2009年和2010年到期。2007年5月，阿富汗契约的协调和监测联合委员会建议政府和国民议会确保国民议会及时通过选举法，以便按照契约的要求，安全地进行低成本的选举。有关选举制度和独立选举委员会的法律草案目前正在审议之中，这些法律对议会成员来说事关重大，因此辩论可能会很激烈。与此同时，开发署目前与委员会合作实施一个公民/选民登记试点项目，将就如何赶在下次选举之前制作选民登记册和身份证提出建议。今后会面临艰巨的挑战。自2005年议会选举结束以来，委员会得到的支助极为有限，其原因之一是，议会选举造成财政赤字，令捐助者不愿为选举项目提供捐助。委员会需要得到更多的关注和资源，才能在组织下次选举过程中切实发

挥作用。考虑到过去在阿富汗进行选民登记和选举所需要的时间，必须紧急提供上述支助。

B. 各省的事态发展

20. 各省政府是中央政府政令下达到全国的中间枢纽。然而，在许多地区，中央与各省的关系紧张，省一级官员常常感到中央政府对他们不重视，甚至拆他们的台。2007年7月和8月，各省开始了一系列地方级的协商，以便确保参考各省的优先事项制订阿富汗国家发展战略。省级政府和社区代表与中央政府部委一级的官员交换意见，提出各省的发展优先事项，这还是第一次。联阿援助团在上述协商的后勤工作和协调联合国机构的意见以及提供技术援助方面，发挥了重要作用。联阿特派团还在各县和各省的办事处努力促进妇女和少数族裔参与，总的来说，这些群体有足够的代表。省议会发挥了强大的作用，女议员发言宣传妇女参政，并讨论敏感的问题，例如政治业绩和腐败问题。

21. 虽然这些协商是在深思熟虑和妥善安排后进行的，让中央与各省建立联系，但中央政府依然根据族裔和部落因素任命省级行政官员，而不是任人唯贤，严重影响了区域发展。那些同总统政府中要人结盟的人往往能够左右任命，使其家乡省份的某个族裔或部落关系网获得权力。这种做法引起中央政府中那些被剥夺权力的人的不满，而任命部族著名人士而不是经验丰富的行政长官担任要职的做法，阻碍了善政的实施。

22. 省议会起到的作用因省而异。作用不力主要是因为缺乏能力和省议会相对中央政府的作用不明确。2007年3月，对省议会法进行了修订，让省议会起监督与咨询作用，但是在实践中，这种区分仍然不明确。根据宪法的规定，省议会的选举也应在2009年举行，但是，选举要有实际意义，就必须更多地注意省级施政机构。

23. 发展方面的挑战与安全情况越来越差密切相关，尤其是在南部、东南部和东部地区。由于省级重建队的性质由各国决定，且资金状况不尽相同，因此，它们的活动并非总是与阿富汗国家发展战略的基准和时间要求一致。联阿援助团增加了派驻外地的人员，因此能够与省级重建队共同解决步调不一致的问题，确保所有省级重建队与阿富汗政府合作，在实施阿富汗国家发展战略问题上达成共识，采取统一的方式。

24. 从事发展工作的各行为体未能确保北部和西部局势相对平静的省份明显分享到和平红利，起了加大阿富汗南北之间的潜在裂痕的作用。人们认为，种植罂粟的省份，主要是南部和东部省份，获得的发展援助过多，实际上是奖励这些省份，这使南北裂痕进一步加深。为了扭转这种看法，继续承诺为鼓励业绩优胜者

基金提供资金（2006-2007 年期间资金达 2 250 万美元），该基金为每个不种植罂粟省份提供 500 000 美元的发展援助，以资鼓励。

25. 联阿援助团所有外地办事处，包括最近分别在古尔和戴孔迪两省开设的办事处，继续针对不同族裔和政治派别开展外联、调解和预防冲突活动。联阿特派团还继续促进中央当局同那些对政府强烈不满的团体进行对话。尤其是在东南地区这样做，尽管那里的安全情况在恶化，联阿特派团还是继续协助政府努力促使对政府不满的部族进一步同中央政府进行接触。

C. 区域环境

26. 阿富汗同巴基斯坦之间的关系非常重要，在本报告所述期间，两国间的紧张关系有所缓和。紧张关系得到缓和的部分原因是它们越来越认识到恐怖主义是一个共同挑战，需要共同应对，没有一个国家可以失去对各自边境地区的控制。在 4 月 29 日和 30 日由土耳其总统主持举行的安卡拉首脑会议闭幕时，卡尔扎伊总统和穆沙拉夫总统签署了一项宣言，重申他们决心就广泛的议题开展合作，并组建一个联合工作组，以监测在一些相关问题，包括为阿富汗难民从巴基斯坦有序返回提供便利问题上取得的进展。

27. 8 月份在喀布尔举行了为期四天的阿富汗-巴基斯坦和平支尔格，会议产生的《联合宣言》是一项两国和边境两侧社区相互建立信任的重要措施。双方确认有必要首先从恐怖主义问题着手，联合处理一系列广泛的共同问题。穆沙拉夫总统承认巴基斯坦边境的一些地区为阿富汗境内的塔利班活动提供支助。支尔格与会者重点谈到需要把外国分子孤立起来，以便两国共同致力于实现区域稳定，并通过发展贸易路线来增加繁荣。将由一个有 50 名成员的常设联合和平支尔格委员会负责执行和监测该宣言中的各项承诺，该委员会每两个月召开一次会议。预定在伊斯兰堡举行的下一次联合支尔格很可能在巴基斯坦选举后举行。

28. 8 月 14 日，在伊朗伊斯兰共和国总统艾哈迈迪-内贾德访问阿富汗喀布尔后，阿富汗同伊朗伊斯兰共和国签署了关于双边合作和阿富汗各部委能力建设的一项总协定。此外，两国政府开始讨论为在伊朗伊斯兰共和国的阿富汗人发放工作签证的机制，在伊朗伊斯兰共和国最近驱逐阿富汗工人出境后，这一问题令两国关系出现紧张。

29. 南亚区域合作联盟 2007 年 4 月 3 日和 4 日在新德里举行了第十四次首脑会议，阿富汗在会上正式加入该组织。在 8 月 16 日于比什凯克举行的上海合作组织会议上，所有的与会国（中国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、俄罗斯联邦和乌兹别克斯坦）均表示坚决支持阿富汗，重点确定了执行各种国际方案的可行措施，以增强阿富汗的经济（中国宣布另外提供 8 000 万元的发展援助），控制安全情况和打击毒品贩运。

四. 安全部门和法治

A. 阿富汗安全部队

阿富汗国民军

30. 阿富汗国民军目前大约有兵员 40 360 人，其中始终约有 22 000 人可供作战。《阿富汗契约》要求在 2010 年底前达到 70 000 预定人数。采用正规化的休假、训练和部署周期，再加上加薪，已提高了经过训练部队的人员保留率，虽然继续不断连续开展行动的压力仍然会造成士兵开小差。增加训练和指导加强了阿富汗国民军进行规划和同联军以及北大西洋公约组织（北约）/安援部队联合开展行动的能力。国防部、内政部以及国家安全局定期参加协调会议和情报交流会议，表明国家安全机构日趋成熟。

阿富汗国家警察

31. 阿富汗国家警察的发展滞后于军队，为此，最近采取新的措施来改善国家警察的业绩。5 月 1 日，协调和监察联合委员会决定将警察的预定人数增至 82 000 人。这一新核准的警力还包括阿富汗边境警察 18 000 人、阿富汗国家民事治安警察 4 995 人以及阿富汗国家辅警 11 271 人（A/61/799-S/2007/152，第 27 段）。反叛分子的强大生命力突出显示，警察部队应该有一个能够强行维持秩序和辅助负责执法和调查犯罪的民警部队的宪兵部门。

32. 加快建立一支有生命力的警察部队的另一重要举措是 6 月 17 日在阿富汗启动了欧洲警察特派团。共有 21 个国家（包括非欧盟国家加拿大、克罗地亚、挪威和土耳其）参加该特派团。如前所述，警察的业绩有严重问题，许多警察参与出售警职和其他形式的腐败活动，包括直接参与贩运麻醉品。在基层，尚未确立对权威的尊重和基本纪律，警察在社区内的行为常常引起民众的恐惧而不是信任。因此，在有反叛活动的地区，在采取军事行动清除了交战人员后，警察一直无法保障这些地区的安全。该部腐败成风因此无法令打击反叛行动充分产生效益有重大联系，需要更全面地认识和解决这一问题。

B. 国际部队和军/民协调

国际部队

33. 北约/安援部队来自 37 个国家，人数已经从 2006 年 7 月的 18 500 人增至目前的 39 500 人。美利坚合众国主导的“持久自由行动”和联合战略过渡指挥部-阿富汗有近 10 000 人。在过去的 6 个月中，为应对反叛分子的渗透和改善总体安全，安援部队的工作重点已经从南部转到东部。但是，要维持这些行动所带来的安全，就要依靠有能力的阿富汗国家安全部队，特别是阿富汗国家警察，但后者的人数和专业精神目前还不够。

34. 在报告所述期间，美国指挥下的安援部队改进了“持久自由行动”同安援部队之间的协调。但是，两支有着不同任务规定的部队在同一作战空间开展行动有其固有的危险，因此需要进行更加积极的协调，以确保成功完成安援部队的任务。

军民协调

35. 国家一级的军/民协调的主要论坛是政策行动小组（A/61/799-S/2007/152，第 9 段）。政策行动小组已经成为在战术一级对阿富汗和国际军事部队进行协调的宝贵工具。但是，尽管这方面的情况有所改善（见上面第 30 段），阿富汗参与“持久自由行动”和安援部队战略规划的程度有限，限制了东道国提供宝贵的政治指导。

36. 在本报告所述期间，联阿援助团增加了同安援部队高级层领导的高级别对话，为在阿富汗境内采用一个综合性的政治/军事办法奠定了基础。此外，联阿援助团还参加了各军民工作组、北约会议、安援部队训练以及在阿富汗和国外举办的省级重建队讲习班。还让即将到任的军事参谋进一步了解联阿援助团的作用，确保省级重建队从联阿援助团外地办事处寻求政治指导、人道主义专门知识和协调援助。

C. 法治

37. 最高法院、司法部和总检察长办公室继续严重短缺（人力和财力）资源和基础设施。8 月份，4 名法官最近在加兹尼被害，表明司法官员成为袭击的目标，因此很难在最需要司法官员的地区征聘、部署和留住这些官员。低薪（检察官平均每月 60 美元，法官每月 100 美元）催生腐败，破坏了公众对司法系统的信任。除了缺乏有效的问责和纪律惩戒机制以迫使人们的行为遵守道德外，还需要解决任命和职业晋升程序不透明的问题。

38. 由于认识到需要解决这些问题，2007 年 7 月 2 日和 3 日在意大利罗马召开了阿富汗法治问题会议，我与卡尔扎伊总统一起出席了这一会议。会议由意大利政府、阿富汗政府和联合国共同主办，24 个国家的高级别代表出席。会议就需要建立一个国家司法方案，制订一个部门战略，配备一个由协调和监察联合委员会进行监督的阿富汗主导的监测和评估系统，达成了共识。捐助方还承诺建立一个省级协调机制，在未来 5 年内专门为司法改革和法治总共捐款 3.6 亿美元。预定在罗马会议后于 2007 年 10 月在喀布尔提交一份捐助方-政府联合执行计划。

D. 缉毒

39. 2007 年 8 月底公布的联合国毒品和犯罪问题办事处阿富汗年度普查报告说，罂粟种植增加了 17%，鸦片生产可能会增加 34%。国家毒品控制战略的执行显然难以令人满意，特别是在西南部和南部，尤其是在增加幅度最大的赫尔曼德省以及东部省份楠格哈尔省。

40. 2007 年鸦片产量的增加是史无前例的，严重威胁了阿富汗的重建和国家建设。需要有一个双管齐下的战略。要奖励已经不种植或近乎不种植鸦片的省份的人民，增加其发展援助。另一方面，鸦片种植增加的省份应该承担违反国家法律和为反叛分子创造收入的后果。国际社会应该利用禁毒办的专门知识，支持真正在阿富汗主导下做出的努力，通过发展农村、促进法治和实现高水准的治理，来控制毒品问题。

41. 阿富汗境内鸦片种植和海洛因生产的增加鼓励毒品利益集团和反叛分子进行权宜联盟。在（4 月到 7 月）进行采收后，反叛分子以获取一定比例利润为价，保障毒品贩运者的安全，而政府官员，包括警察，暗中同意不进行干预，让化学前体和海洛因自由流出阿富汗边境。2007 年 6 月，阿富汗、伊朗和巴基斯坦签署了一个三边协定，承诺进行更多的联合边境行动和加强情报交流。但是，在阿富汗以及在偷运违禁品途经的邻国，毒品利益集团的财力雄厚，到目前为止能够有效地对抗政府和国际上为遏制和制止这一非法贸易做出的努力。

E. 解散非法武装团体

42. 县一级解除武装举措取得了进展，自 4 月 19 日发起以来，已经收缴了 798 件武器，表明解散非法武装团体项目显然有了新的动力。正在发放经过评估的发展项目的招标书，对遵守收缴武器规定进行奖励。但是东北部、北部和西部有抵制情况，如以前报告所述（A/61/799-S/2007/152，第 23 段），未经证实的有关指挥官分发武器的报道最近几个月有所增加。一些报道显示，塔利班作为一个军事运动持续存在使得一些指挥官不愿放弃武器，以防政府被塔利班击败和塔利班再一次强行统治整个国家。

43. 2007 年 6 月 21 日，日本、阿富汗和联阿援助团共同在东京举行了关于解散非法武装团体的会议。与会代表商定，需要有人员、基础设施和设备 and 预算，让内政部新设立的解散非法武装团体股能够不断独立开展工作。会议重点讨论的事项是：需要协调解散非法武装团体、警察改革和缉毒工作，撤销与非法武装团体有联系的政党的注册，撤销那些保留武装力量或团体的议员的资格。

五. 人权

A. 人权与社会性别问题

人权

44. 上面提到的安全情况恶化和始终缺乏法治，对阿富汗人民享有人权，尤其是各社区享有生命和安全受保障，行动自由，享受教育和保健服务和拥有谋生手段等权利，产生了不利影响。

45. 如上所述，援助团对法律系统进行的监测证实了司法机构存在的问题。联阿援助团尤其观察到司法机构长期以来人手不足，腐败和滥用权力行为很普遍，违反了适当法律程序。联阿援助团和阿富汗独立人权委员会继续收到并核实有关非法任意拘押的投诉，包括不遵守审前羁押时限，没有为嫌疑人提供辩护律师，用虐待和酷刑进行逼供。权利受到侵犯的人很少能够求助于补救机制，妇女尤其如此。联阿援助团继续收到有关在住房、土地和财产权利争端中任意拒绝司法的报告。

46. 有迹象明确表明，言论自由也受到威胁，不断有任意逮捕、拘押和恐吓记者的报道。新闻和文化部下属的媒体投诉委员会缺乏独立性，受政治的干预。人们普遍感到，在目前有冲突和局势不稳的情况下，进行审查是合理的，甚至一些委员也这样认为。

47. 政府 2005 年 12 月通过的预定在 2008 年年底前执行完毕的《全国和平、和解与司法行动计划》的执行工作进展极为有限。阿富汗过渡司法几乎得不到政治上的支持。严重损害该行动计划的大赦法于 2007 年 3 月获得通过，正好表明了这一点。但是，有迹象表明一些民间社会团体正开始围绕过渡司法问题自发组织起来。最近在喀布尔郊区发现了群坟墓，让人们再次想起过去的滥用权力行为。联阿援助团和联合国人权事务高级专员办事处让非政府组织医生促进人权协会的法医到现场进行评估。受害人家属为此组织起来，要求为失踪的人和被杀害的人伸张正义。许多阿富汗人认为，全面追究以往侵权行为的时机还不成熟；但同样清楚的是，这一问题不能无限期地拖下去。这是一个需要阿富汗民间社会带头来解决的问题。联阿援助团不仅继续与阿富汗独立人权委员会合作，而且与各民间社会人权团体合作，开展能力建设和培训活动。

社会性别问题

48. 虽然注意到在报告所涉期间取得了一些进展，但是促使妇女进一步参加国家和平和重建工作并对其作出贡献，仍然是一项挑战。有关部委和政府机关继续执行《阿富汗契约》和阿富汗国家发展战略在社会性别方面的基准。据说已经取得了某些成就，尤其是在获得卫生保健服务、小额贷款及教育方面。

49. 在教育方面，提高教师技能的工作取得了进展。联合国儿童基金会（儿童基金会）正在提供支助，以重建阿富汗的学校和教学设施。赫拉特、乔兹瞻、萨曼甘、巴达赫尚、塔哈尔、巴格兰和加兹尼等省的 9 000 多名女教师完成了教师培训。还有 225 名女教师刚刚开始赫拉特接受培训，法拉和巴尔赫两省大约 5 000 名女教师正在接受培训。但是，还应指出，由于正规学校和合格教师数量不足，尤其是女教师不足，大约 200 万名儿童未在正规学校上学，其中 130 万名为女童。有很多学校遭受袭击以及教师和学生受到威胁的报道，这有可能破坏迄今为止在教育领域中做出的努力和取得的进展。

50. 根据《契约》和阿富汗国家发展战略规定的基准，政府已制订了《阿富汗妇女全国行动计划》，并提交给卡尔扎伊总统，预计他会提交给内阁核准和执行。该行动计划是与各部门进行广泛协商的结果，包括在五个地区举办有 26 个省份 375 名政府和民间社会代表参加的协商讲习班。讲习班是由妇女事务部在联合国妇女发展基金（妇发基金）、联阿援助团和各民间社会联盟支助下举办的。

51. 提高各部委执行行动计划的能力仍然是一项巨大挑战。需要加强妇女事务部切实主导、协调和监测《阿富汗妇女国家行动计划》的能力。最近取得的一个成功是该部与公务员委员会建立伙伴关系，加强妇女在公务员制度中的领导地位和参与程度。妇发基金提供了技术援助。

52. 但是，暴力侵害妇女行为和传统的歧视性习俗仍在侵害妇女的权利。接报的全国暴力侵害妇女的行为全面增加。这包括西部和南部的自行充当祭品以及针对儿童的暴力和逼婚。有关为维护名誉杀人的报道也在增加，当局未对此类案件进行调查和起诉仍然令人深感关切。

53. 由于上学机会不足，侵害妇女的暴力行为普遍，记者遇害，女活动家、教师、学生及政府官员成为袭击目标，推动处理妇女问题的政治承诺不强，因此，政府在阿富汗国家发展战略中提出的两性平等目标还远远没有实现。

B. 保护平民

54. 亲政府和反政府部队的作战行动造成许多非战斗人员伤亡，这类事件还在增加。在这种情况下，联阿援助团开始密切监测武装冲突中平民的状况。根据援助团 1 月至 8 月 31 日的记录，有 1 000 多名平民死亡。但是在许多情况下，安全情况不允许援助团进入战斗地区，加之这一问题的政治敏感性很强，因此它很难收集到足够的资料，编写一份全面的事件报告。

55. 由于对独立核实有平民伤亡事件的重要性进行了广泛宣传，因此人们更加支持进行独立报道。国际军事部队的领导人做出了反应，一方面支持设立机构来协助同联阿援助团交流信息，另一方面宣布将采取措施尽可能减少平民伤亡，并在发生平民伤亡时同阿富汗政府合作进行行动后审查。其中许多积极事态发展在联阿援助团和阿富汗独立人权委员会主办的保护平民讲习班中得到体现。讲习班是在人道主义事务协调厅支助下，于 8 月举办的。讲习班审议了在保护平民方面面临的最紧迫挑战，以努力为建立一个阿富汗合作保护平民的框架奠定基础。

六. 阿富汗国家发展战略、阿富汗协调和监测联合委员会和经济发展

A. 阿富汗国家发展战略和阿富汗协调和监测联合委员会

56. 由阿富汗政府和联阿援助团共同主持的阿富汗契约阿富汗协调和监测联合委员会已逐步发展成一个捐助者与政府之间的主要协调机制，以便在主要领域

中，特别是阿富汗国家发展战略方面，取得进展。虽然临时国家发展战略是 2006 年 1 月在伦敦会议上提出的，并继续用于指导重要发展部门的方案拟订工作，但正式战略正在最后拟定，定于 2008 年中期公布和执行。正式的国家发展战略将阐述如何通过一系列具体项目来实现《契约》的目标，将会计算这些项目的费用，确定项目重点和编出项目预算。如上所述，各省进行了国家以下一级的协商，以确保国家发展战略体现省和县两级的真正需求。

57. 阿富汗协调和监测联合委员会成员在 5 月 1 日举行的第五次会议上作出了重要决定，例如决心提高援助效力，把警察部队最高限额从 62 000 人临时增加到 82 000 人。国际社会的参与有所增加，尤其是在安全部门，目前正在努力根据国家发展战略调整国际安全援助部队的行动规划。委员会的方式被证明是有效的：一些高级工作组确保选举、难民和腐败等重大优先问题及时得到共同处理。但是，虽然国际社会有些成员呼吁委员会处理更广泛的议程，并成为更着眼于解决问题的机构，但是阿富汗各部委参加有关工作的程度参差不齐。

B. 经济发展

58. 阿富汗的经济仍然严重依赖国际援助，并因非法毒品贸易产生的大量收入而受到严重扭曲。但是，在报告所述期间，正规部门的经济发展总的来说是好的，尽管据初步估算，经济增长率从 2005-06 年的 14% 降低到 2006/07 年的 8%。通货膨胀率和汇率都基本保持稳定。

59. 2007 年 7 月 9 日，国际货币基金组织（基金组织）和世界银行的国际开发协会认为阿富汗已采取了必要步骤来达到增加优惠的重债穷国倡议规定的“决定点”。因此，阿富汗现在有资格获得倡议规定的临时性债务减免。2007 年 8 月，俄罗斯联邦免除了阿富汗在苏联时代欠下的 111.3 亿美元债务中的 90%，同时也为俄罗斯联邦向阿富汗提供经济援助铺平了道路。

60. 政府和国际社会都在继续努力通过发展私营部门建立一个更加繁荣的阿富汗。在阿富汗发展组织共同赞助下于 6 月 6 日和 7 日举行的关于创建有利环境的会议就是这些努力的证明；阿富汗政府官员、私营部门人士、民间社会领导人和捐助者代表在会上商定了一系列行动，以便为阿富汗仍在艰难求生的私营部门创造一个有利的环境。

七. 人道主义局势和人的安全

A. 人道主义局势

61. 人道主义人员和物资的出入越来越困难，因为联合国至少已经认定 78 个县极为危险，因此联合国各机构不能进出。运送人道主义援助也越来越危险，世界粮食计划署（粮食计划署）及其执行伙伴的运粮车队多次遭到袭击，一些非政府

组织，而且有越来越多的开展危险但至关重要的运送援助工作的非政府组织的本国工作人员和国际工作人员在执行任务的途中遇袭和被害。南部的人民因缺乏安全而流离失所，因此联合国各机构需要向至少 4 000 户人提供粮食和非粮食物品。

62. 从积极的方面来看，阿富汗国家灾害管理局正在联阿援助团和开发署的支助下，提高其人道主义反应能力。特别是在帕尔万省发生洪灾后，动用了政府的飞机，帮助拯救亟需帮助的人，并为其运送援助。

63. 在提供保健服务方面也取得令人赞赏的进展。在去年发起小儿麻痹症免疫运动后，2007 年 1 月至 7 月期间只发生了 9 例经确诊的小儿麻痹症，而 2006 年同期则有 19 例。在 9 个病例中，有 7 例发生在南部，因为南部的安全情况限制了免疫小组的出入。阿富汗和巴基斯坦在 8 月同时发起了对两国 4 000 多万名儿童进行小儿麻痹症预防接种的运动。

64. 联阿援助团根据第 1746 (2007) 号决议，在人道主义事务协调厅的协助下继续加强其人道主义协调的作用，包括它在区域办事处和省一级的灾害管理能力。

B. 人的安全

65. 在取得收获 450 万吨小麦的丰收后，政府报告说，2007 年短缺的粮食数量有所减少，减少了粮食计划署必须供应的粮食数量。阿富汗谷类生产的自给自足率将达到 91%，估计为 560 万吨（其中 80% 为小麦）。政府应有 20 000 至 40 000 吨的战略囤积，有些将预先进行存储，以供边远省份过冬之用。

66. 虽然粮食产量在报告所述期间（因降雨增加）有所增加，但由于安全情况不断恶化和基础设施破旧，实际到手的粮食反而减少了。洪水和塌方在易于发生灾害地区造成生命和财产的损失，使无法进入的问题更加严重，需要联合国各机构作出反应，这些机构已经为 200 000 多个家庭提供了援助。

67. 在报告所述期间，阿富汗学童的数量继续增加，达到 607 万人，其中有女童 217 万人。这是阿富汗入学儿童人数有史以来最高的。儿童基金会报告说，2007 年 1 月至 7 月学校遭到的袭击比 2006 年同期减少了，从 68 次减少到 27 次。但是，洛加尔省 6 月发生枪击事件，3 人被打死，8 人受伤，这是反政府分子首次蓄意攻击女生。到 6 月时，由于缺乏安全，在坎大哈、乌鲁兹甘、赫尔曼德和扎布尔等受反叛影响省份的 721 所学校中，有 412 所被迫关闭。但有 72 所学校在 8 月份重新开学。

68. 自 2000 年以来，阿富汗的婴儿死亡率（3.5%）和孕产妇死亡率（6.6%）一直在稳步下降，这一趋势还在继续。此外，人口中 82% 的人享有基本卫生保健服务计划。另外，多达 1.32 亿平方米的土地已清除了地雷，环形公路有 84% 目前已经开通。

69. 在报告所述期间，大约 91 000 名难民从巴基斯坦遣返回国，其中 40% 的人是因巴基斯坦境内的 Kacha Gari 难民营在 7 月份关闭而回国的。2007 年 8 月 22 日，在有迹象表明迫使数万名难民离开 Jalozai 难民营的压力在增加而有可能在冬季引发人道主义危机的情况下，难民专员成功地吁请巴基斯坦政府暂停关闭该难民营。有 4 500 名难民从伊朗伊斯兰共和国返回，表明阿富汗 2007 年的难民总数低于去年的 139 000 人，这是自 2001 年以来回国人数最低的数字。虽然 2007 年从伊朗伊斯兰共和国递解出境产生的政治影响大于 2006 年，但迄今登记的 170 000 人仅比 2006 年增加了 14%。虽然有报告显示，多数回返的难民前往阿富汗北部、中部和西部，但一些回返地区没有援助机构，尤其是法拉省，这令人感到关切，与巴基斯坦接壤的地区也是如此。

八. 特派团的行动和支助

70. 尽管阿富汗不同地区暴力行为的增加是一个挑战，但联阿援助团还能够执行任务，并按计划完成了扩展，4 月和 7 月分别在戴孔迪省和古尔省开设了办事处。尽管普遍缺乏安全，但援助团决心进行扩展，使外地办事处的数目在 9 个月中增加了一倍多，受到了政府、地方社区和国际伙伴的欢迎。在今后几个月中，联阿援助团将重点巩固目前设立的 8 个配置完备的区域办事处和 9 个省办事处，确保各办事处有足够的人员，并得到充分的支助。

71. 援助团派驻外地的机构将为省级政府和非政府利益攸关者提供重要的能力建设和协调支助（包括在安保部门），并通过斡旋，与对政府不满的群体（尤其是在南部）进行政治接触。

72. 在 2008 年 3 月启动阿富汗国家发展战略之前，援助团在省一级的参与至关重要。因此，联阿援助团将要求在其 2008 年的预算中增加区域和省办事处的国际员额的数量。进行政治接触需要做到中立和不偏不倚，国际工作人员在这方面做得较好，鉴于协助进行政治接触的工作量增加，因此加强派驻国际工作人员尤其重要。联阿援助团将继续依靠本国工作人员，并与其密切协作，协助不断建立阿富汗人力资源的能力。

73. 安全理事会第 1746 (2007) 号决议加强了援助团在阿富汗开展工作的某些方面。这些新的职责——推动国际社会以更加协调的方式参与，监测和参与保护平民的工作，同国际安全援助部队协调配合——需要增加资源和巩固能力。要在富有挑战的安全情况下执行扩大的任务，就需要增加关键的人员，包括警察顾问股和军事顾问股。

九. 意见

74. 存在反叛活动、施政不力和宏观经济情况欠佳致使阿富汗的过渡面临越来越大的压力，在这种情况下，阿富汗政府将需要在国际社会的支持下，表明政治意愿，采取必要的大胆步骤，在各个领域中重新采取主动，明显恢复民众的信心。如果政府不加强领导，如果捐赠者不加强协调统一，包括协调国际社会在阿富汗开展的军事和民政活动，如果邻近国家不大力做出承诺，波恩会议后在安全、体制建设和发展领域中取得的许多进展都会停顿下来，甚至出现倒退。

75. 最紧迫的首要事项是为阿富汗制定一个行之有效的军民综合战略和安全计划。消灭反叛分子和恐怖团伙仍然需要有协调一致的军事行动，但是，要在中期取得成功，就需要各个社区参与，实现得以开展发展工作的持久安全。为此，阿富汗的文职领导人和军事领导人需要发挥更大的作用，规划安全行动，通过国家机构提供基本安全来巩固军事上的成果。与此同时，反叛运动内部各派的目标和动向不同，提供了与其进行政治接触和让其参与的机会，必须利用这种机会。

76. 从长期来看，在安全领域取得进展的关键是加强阿富汗国家安全部队，特别是国家警察的能力、自主性和清廉。政府和它的伙伴应通过国际警察协调局确定一个警察改革的统一设想，并建立一个可靠的国家警察体制，满足执法和镇压反叛两个方面的需要。还必须加强财务和行政责任，以便在警察的各级消除腐败和旷工现象。

77. 应当同国际社会合作制定一个由政府主导的关于国家以下级别的治理的统一、有效的综合方案。政府现在要做出痛苦的决定以建立新机构的信誉。它尤其应避免在各省将绩效欠佳的官员轮调到新职位，而是用工作有成效，得到民众信任并表明有能力掌管所在省县安全、发展和重建工作的行政官员，包括部族和宗教领袖，把他们替换下来。只有内务部坚决打击腐败，改善警察在民众眼里的形象，才能扩展中央的权力，实现国家的稳定。

78. 阿富汗政府应在法治问题会议取得的成功的基础上，最后确定司法部门的战略，着手执行由阿富汗重建信托基金提供经费的新的国家司法方案。与此同时，政府应解决那些被认为滥用职权的政府官员似乎未被追究责任的问题。安援部队应支持政府努力执法，在受反叛活动影响较小的地区执行有关项目。

79. 鸦片产量的继续增加日益严重威胁到阿富汗的重建和国家建设。政府必须优先开展查截工作，将贩运毒品者绳之以法。国际社会应在能力得到加强的禁毒办的支持下，共同支持一个真正由阿富汗主导的并不局限于清除的计划，因为只进行清除并不起作用。

80. 最后确定阿富汗国家发展战略和今后为其提供资金应是捐助者的最首要事项。在该战略按预定在 2008 年 3 月启动后，谨慎调整民众的期望，在省和县采

取后续行动，在初步协商的基础上进一步进行接触，对于确立战略的可信性至关重要。战略要成为一个阿富汗政府与阿富汗人民合作的持久工具，就必须按各社区自己确定的优先事项，真正取得成果。

81. 阿富汗政府已通过一系列重大区域外交成果，包括举行阿富汗-巴基斯坦和平支尔格，伊朗伊斯兰共和国总统访问喀布尔和卡尔扎伊总统参加比什凯克上海合作组织首脑会议，表明它决心协助促进区域安全和繁荣。政府必须积极地参加双边和多边举措，包括在缉毒和移徙问题上这样做，提高处理和加深错综复杂的双边关系的能力，以此维持邻国对它的信任。

82. 卡尔扎伊总统和穆沙拉夫总统在喀布尔和平支尔格会议上确认反叛活动具有跨越国界的性质，为两国提供了一个独特机会，以采用联合战略来促进跨界和平与安全，在两国消除极端主义和恐怖主义。

83. 要实现全国和解就需要商定对哪些反叛领导人采取军事行动或执法措施。阿富汗和巴基斯坦还需要同那些能够协助和平进程的政治力量进行接触和开展对话。所有会员国都要执行第 1267 (1999) 号决议规定的制裁，并酌情将新的反叛和恐怖主义领导人列入综合名单或在实现和解后将其从名单上删除。

84. 阿富汗政府必须调查有关当局，特别是国家安全局任意拘押、不人道地对待被拘押者和对被拘押者施加酷刑的指控。政府应邀请酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员和任意拘押问题工作组访问阿富汗，作为合作开展打击任意拘押、酷刑和虐待行为的有关工作的一部分。政府应再次做出执行《和平、和解与公正行动计划》的政治承诺。

85. 预定在 2009 年举行总统选举。政府和国民议会迫切需要注意即将举行的下一轮选举，确保在 2007 年底通过选举法。我再次呼吁捐助者支付阿富汗前次选举短缺的资金，并提供必要的资源，为新的选民登记工作、独立选举委员会的能力建设和选举的规划和筹备工作提供支助。

86. 联合国将继续全面参加在阿富汗开展的工作，继续发挥它的重要和中立的协调作用。我于 7 月亲自访问了阿富汗，并在其后不久联合主持了在罗马举行的阿富汗法治问题会议。此外，我还将在 9 月大会开会前同卡尔扎伊总统共同主持阿富汗问题高级别会议。我会继续亲自同卡尔扎伊总统和其他伙伴合作，确保在阿富汗取得成功。

87. 最后，我要赞扬我的特别代表和在阿富汗的联合国工作人员，赞扬他们做出不懈努力，继续在困难和越来越危险的情况下开展工作，迄今所取得的进展离不开他们的勇气，离不开他们对阿富汗的献身精神。