

大会
安全理事会Distr.: General
9 September 2014
Chinese
Original: English大会
第六十九届会议
议程项目 37
阿富汗局势安全理事会
第六十九年

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. 本报告是依照大会第 68/11 号决议和安全理事会第 2145(2014)号决议提交的。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。报告提供自 2014 年 6 月 18 日我上次报告(A/68/910-S/2014/420)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活动、发展和人权努力。报告还摘要叙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

2. 6 月 14 日举行阿卜杜拉·阿卜杜拉和阿什拉夫·加尼·阿赫迈德扎伊之间的第二轮决胜大选。数百万阿富汗人决心在三个月内第二次投票以及阿富汗安全部队的表现在国内和国际上受到欢迎。这一进程再次未受到叛乱的严重影响。然而,在投票后的几周内,政治局势紧张,大规模舞弊指控和选举委员会的有关活动受到关注,导致严重的政治僵局,极大破坏了该国政治、安全、经济和社会环境的稳定。

3. 应两位候选人和阿富汗总统哈米德·卡尔扎伊的请求,联合国在支持选举进程方面发挥了更大作用,以帮助在总统选举中达成广泛接受的结果。联合国一直密切监测对每张决胜选票的空前全面审核。7 月 12 日和 8 月 8 日,在美利坚合众

* 由于技术原因, A/68/988-S/2014/656 号文件于 2014 年 10 月 21 日重发。



国国务卿约翰·克里的推动下，两位候选人就此达成协议，并商定建立一个民族团结政府的政治框架。

A. 政治事态发展

4. 在4月5日的总统选举中没有候选人赢得50%以上的选票，6月14日在两位主要候选人阿卜杜拉先生(在第一轮中获得45%的选票)和加尼先生(31.6%)之间举行第二轮决胜大选。在筹备决胜投票期间，两位候选人在全国各地开展竞选，动员各自选区并与在第一轮投票中没有参加或支持他们的社区进行接触。同时，他们争取有影响力的政治利益攸关方的认可，包括六名未获成功的第一轮总统候选人。尽管候选人本身为了民族团结进行了受人尊重的竞选活动，但他们的一些支持者显然不够克制，特别是在社会媒体渠道。

5. 为提高决胜选举的透明度，独立选举委员会在投票前认证了110 784名观察员，包括70 041名候选人代理人。根据第一轮的经验教训及候选人、选举观察员和国际社会的建议，委员会对这一进程作出若干修正，包括改进应急物资预先到位的工作，以更好地应对选票短缺问题。为了方便选民投票，在现有选民投票中心增设了约2 000个投票站。尽管塔利班发表声明，谴责并敦促抵制选举，但塔利班的反对意见似乎并非一致，投票日在地方上出现更灵活的解释，据报在该东南部一些地区允许民众投票。委员会报称，在计划于选举日当天运作的6 365个投票中心中，140个由于安全原因而关闭。

6. 6月14日投票结束时，委员会报称，已投下700多万张选票(62%来自男子、38%来自妇女投票站)。阿卜杜拉先生立即对这一投票率数字提出质疑，其竞选班底估计的投票率低很多。随后，6月18日阿卜杜拉先生宣布退出选举，指控选举机构有偏见，并声称所报告的高投票率是基于大规模舞弊行为。阿卜杜拉先生接着要求停止计票及委员会首席选举干事 Zia-ul-Haq Amarkhel 辞职，指控他参与选举舞弊。对此，加尼先生说，一些省份投票人数大增的原因是他的团队有效地努力动员选民。6月23日，首席选举干事辞职，强调他是为了国家利益而辞职，并否认对他的指控。6月25日，阿卜杜拉先生提出六项标准，将其作为重新参选的先决条件，这些标准旨在处理他所关切的舞弊问题并纳入进一步审核投票拟议程序。6月28日，委员会拒绝了这些前提条件。6月27日在喀布尔，阿卜杜拉先生参加了其约15 000名支持者组织的一次示威活动，呼吁处理舞弊指控。他的支持者还在 Mazar-e Sharif 市和 Bamyán 市进行了类似但规模较小的示威。

7. 在努力处理日益严重的舞弊问题及缓解政治紧张局势过程中，委员会于7月1日开始审核约2 000个投票站，重点是投下599张或更多选票的投票站(每个投票站有600张选票)。阿卜杜拉先生拒绝接受这项审核，认为这不足以处理他提出的大规模舞弊指控，并要求扩大审核范围。两位候选人的代表7月4日开始进行双边讨论，试图商定一个更广泛、更有力的审核框架。为此，他们寻求联合国的斡旋和技术咨询。此外，应卡尔扎伊总统的要求，副总统穆罕默德·尤努斯·卡

努尼和副总统罕默德·卡里姆·哈利利推动两位候选人进行更广泛的政治对话。上述努力也在这一政治对话的大保护伞下进行。尽管双方就若干关键问题达成一致，我的阿富汗问题特别代表进行了斡旋，但未就新的审核计划达成全面协议。

8. 在这种紧张的环境中，两位候选人的团队继续进行会谈，7月7日委员会不顾联合国的建议，公布了决胜选举的初步结果，显示第一轮候选人的排名出现逆转，在7 947 527张有效选票中，加尼先生和阿卜杜拉先生分别获得56.4%和43.6%的选票。在要求单方面建立一个平行政府的呼声中，阿卜杜拉先生公开呼吁他的支持者继续耐心等待几天。加尼先生接受了初步结果，也公开敦促其支持者耐心等待最终结果。他还欢迎可能进行更多审核和会谈，以维护政治稳定。为了帮助弥合二个竞选团队之间在初步结果公信力方面的严重分歧，7月9日和10日联合国提出一份强有力的审核计划，涉及约8 050个投票站，但未能与阿卜杜拉先生达成协议。

9. 为应对这一政治僵局，国务卿克里7月11日抵达喀布尔，开始了密集的穿梭外交。7月12日，在一次联合国主持的联合记者招待会上，阿卜杜拉先生和加尼先生都确认，他们就与克里国务卿协商制定的技术和政治框架达成协议，其中关键技术要素基于联合国拟定的各项建议，包括全面审核在决胜选举中使用的所有22 828个投票箱。此外，还商定委员会将在其喀布尔总部进行全面审核，这次审核将在国家和国际观察和监督下进行，两位候选人团队的代表充分参加并监督审核。根据协议，经与两位候选人协商，请联合国就审核工作提出建议。

10. 两位候选人都同意参加审核并接受审核结果。他们还一致认为，下任总统将组建“民族团结政府”，包括设立政府首席执行官职位。此外，还进一步承诺在两年之内召开支尔格大会(大国民议会)，讨论修正宪法，以设立行政总理职位，并就均等任命和一年内彻底改革选举制度达成广泛一致。

11. 为了保持这一协定营造的政治势头，7月17日委员会开始根据7月12日协定中所载核对表实际审查投票箱。然而，这两个竞选团队和委员会一致认为，虽然应开始实际审核选票，但在商定关于重新计票和无效标准的订正条例之前，应暂停为确定投票有效或无效而审查审核结果和决定的工作。同时，7月18日国际安全援助部队(安援部队)和联合国启动空运行动，协助将决胜选举中使用的投票箱从该国其他33个省份运至喀布尔。委员会官员和候选人代理人每次都陪同运送投票箱，8月5日完成运送工作，未发生任何事件。

12. 7月24日，在与二个竞选团队和委员会进行10天协商之后，联合国向委员会提出一套拟议的计票和无效标准。经与二个竞选团队进一步协商，委员会于7月30日予以正式通过。此外，再次保证随着审核工作披露新的信息，联合国将考虑是否需要完善相关程序。

13. 7月，审核工作进展缓慢，候选人团队不时暂停参与。开斋节结束后，随着完成监管框架，并与候选人进行讨论，重申致力于及时完成这项工作，审核工作进展更加顺利。8月16日，委员会根据改善审核工作的建议，开始审核指定的选票箱。为了通过更加注意他们最关切的选票箱增加信任，商定每个候选人可以要求特别审核多达3 000个投票箱。所有需要特别审核的投票箱都被彻底审核并自动计票。

14. 通过在全球范围努力动员数百名选举观察员促进改善审核工作，这些观察员来自欧洲联盟选举评估小组、亚洲自由选举网络、设在美国的国家民主研究所和民主国际等非政府组织，以及一些阿富汗国内观察员组织，如阿富汗自由和公正选举论坛、阿富汗透明选举基金会和阿富汗青年国家和社会组织等。此外，17个驻喀布尔国际外交使团的外交人员自愿作为观察员支持审核工作。除了48名联合国驻地选举专家和联合国阿富汗援助团(联阿援助团)工作人员、我的选举顾问、1名联合国高级国际选举专家及国际选举制度基金会高级全球选举顾问外，迅速从世界各地联合国办事处和特派团部署123名联合国选举专家，协助监督审核工作，并就国际最佳做法提供咨询意见。

15. 8月7日，国务卿克里返回喀布尔，帮助两位候选人完善并重申他们于7月12日作出的政治承诺。8月8日，阿卜杜拉先生和加尼先生同意一项联合公报，并在随后由我的特别代表主持的记者招待会上强调，应在竞选结束后着力组建民族团结政府。两位候选人在该公报强调《宪法》的首要地位，重申7月12日承诺的政治和技术路线。他们再次确认，下任总统将根据先前与反对派商定的择优和均等任命原则组建民族团结政府，并宣布他们将设立一个联合委员会，就新政府机构的细节进行谈判。两位候选人还同意根据联合国的审核、计票和无效标准推进审核工作，目标是在8月底之前举行总统就职典礼。两位候选人和卡尔扎伊总统公开重申，希望在此时间框架内完成审核工作并宣布新总统。

16. 8月17日，针对组建民族团结政府的协定，在坎大哈市发生抗议活动，一些抗议者扬言，如果将一个联合政府“强加”给阿富汗，则支持塔利班运动；如果组建民族团结政府，则要求包括塔利班和伊斯兰党。8月19日在喀布尔审核地点，竞选代理人与临时选举工作人员之间发生冲突，造成数人受伤。

17. 8月25日，独立选举委员会公布第一批投票裁定决定，涉及3 545个投票箱，其中72个票箱的结果被裁定无效，另有697个票箱必须重新计票。随后，阿卜杜拉先生竞选团队宣布打算退出审核，并于8月27日退出。鉴此，为保持审核工作的完整和公平性，联合国要求加尼先生团队撤出其代理人，从而在选举官员、联合国顾问和独立观察员在场的情况下完成审核工作。9月5日，委员会宣布，已完成实际审核全部22 828个票箱的工作。

18. 4月5日举行的省议会选举最终结果最初定于6月7日公布，但在努力结束总统选举期间，投诉委员会暂停审理与选择有关的投诉。8月16日投诉委员会继续裁定涉及省议会选举的2918个投诉，请独立选举委员会对来自喀布尔、楠格哈尔、帕尔旺和巴格兰省的投票箱重新计票。

19. 在本报告所述期间，国民议会批准了一些法律，包括6月26日颁布的《打击资助恐怖主义法》和《反洗钱法》。此外，两院还核准了《社会福利法》、《采矿法》和《获取信息法》。

20. 由于决胜大选的政治重点，在本报告所述期间和平进程的进展有限。6月21日在喀布尔发生一起自杀式袭击，目标是高级和平委员会秘书处主任 Mohammad Masoom Stanekzai 车队。1名平民丧生，另有数人受伤，其中包括 Stanekzai 先生。阿富汗和平与重返社会方案联合秘书处报告称，截至8月15日，共有8880人参加了该方案，其中包括803名指挥官，并已收缴6794件武器。在25个省份中，共164个小额赠款项目获得批准，为社区成员和重返社会者提供短期就业机会。

21. 7月1日，卡尔扎伊总统再次呼吁塔利班放弃暴力，避免作为外界试图弱化阿富汗的工具，重点提到在赫尔曼德省发生的冲突。7月25日，以穆拉·穆罕默德·奥马尔名义发表一份声明庆祝开斋节，强调该运动无意干涉其他国家内政，并指示塔利班战士避免平民伤亡。8月4日，古勒卜丁伊斯兰党的古勒卜丁·希克马蒂亚武装派系官员称，为在两位总统候选人之间进行调解并讨论该派加入新政府的可能性，一个代表团已前往喀布尔。两位候选人的代表后来否认曾进行这种讨论。

B. 安全

22. 叛乱团体、国际恐怖分子和关联网络利用旷日持久的政治和选举危机和不确定性，在全国各地发动重大袭击，特别是在南部赫尔曼德省、西部法利亚布省和古尔省、中部卢格尔省、东部楠格哈尔和努尔斯坦省以及东北部昆都士省。他们不仅企图夺取领土，而且还打算持有领土，利用数百人的武装力量进行密集袭击，毁坏区行政中心和安全检查站，造成许多平民、安全人员和叛乱分子伤亡。其目标似乎是企图扩大叛乱分子的实际影响。尽管缺乏用于遏制叛乱分子存在和行动自由的资源，特别是在偏远农村地区，但阿富汗安全部队继续发挥效用，对抗大多数叛乱分子并恢复对地区中心和安保设施的控制。与此同时，公众和媒体极为关注的是选举僵局对阿富汗安全局势的负面影响，安援部队的任务即将结束，以及巴基斯坦在北瓦济里斯坦专区采取军事行动。

23. 联合国继续监测安全事件，这些事件涉及阿富汗各地平民的工作、流动和安全，并且影响到联合国已获授权的活动和方案交付。在6月1日至8月15日之间，联合国记录了全国各地5456起安全事件，与2013年同期相比增加10.7%，与2012年同期相比增加了18.7%；但与2011年的数字相比，减少了12.6%。共有13起影响到联合国人员的事件，包括1名本国工作人员被逮捕、4起恐吓事件，

一起针对联合国车队的遥控简易爆炸装置引爆事件、一起针对运送食物的联合国车队的小武器射击和投掷石块事件及另外一起盗窃粮食事件。事件增多与阿富汗安全部队的行动有关，其核心是第二轮总统选举，塔利班继续进行“Khaibar”进攻，以及叛乱分子试图破坏选举进程。6月14日，当阿富汗人去投票处进行第二轮总统选举时，联合国记录了全国范围内发生的530起安全事件，比4月5日第一轮选举时增加11.3%；至少有237起事件与选举进程直接相关。

24. 在本报告所述期间，安全事件中武装冲突占47.3%，其次是简易爆炸装置，占29.1%。为借助恐惧和恐吓施加影响，定点杀害率仍居高不下。6月1日至8月15日期间总共记录了211起暗杀事件，其中包括30起未遂暗杀，比2013年同期增加了7.1%。同一期间记录了36起自杀式袭击，与上一个报告所述期间(32起自杀式袭击)和2013年同期(33起自杀式袭击)相比略有增加。在本报告所述期间发生的重大事件包括7月15日的一次自杀式袭击，地点位于东南部帕克蒂卡省Urgun区的一个繁忙集市，打死43名平民，打伤95人。7月24日，在西部古尔省，15人在其乘坐的汽车被身份不明的枪手拦下后被处决。8月5日，阿富汗国防大学发生内部人员袭击事件，杀死1名国际高级军官和4名阿富汗人员，打伤14名国际军事人员和6名阿富汗军事人员。

25. 总体而言，南部、东南部和东部发生的安全事件占事件总数的65.3%。在这些地区，反政府分子借助于使用补给路线并通过恐吓等从部分居民那里得到支持，因而得以保持强大存在和高度活跃。

26. 截至2014年7月20日，阿富汗国民军人数为183 343人，其中阿富汗空军部队6 929人，部队总人数上限为187 000人。总体自然减员率与上次报告所述期间一致，包括有经验的士兵和下级军官在内，重新征募率仍然很低。在编写本报告时，联合国管理的阿富汗法律和秩序信托基金为147 077名警务人员和5 640名中央监狱警卫提供支助，而目标人数是157 000人。为提高问责制和透明度水平，一直努力增加对基金所覆盖人员银行账户的薪金支付，将82%的警务人员和98%的狱警月薪直接存入其帐户。内政部还在联阿援助团的支持下，纳入社区警务做法并正式设立省级女警委员会，协助制定这两个领域的政策框架和业务准则。

27. 内政部监督实施的阿富汗地方警察安全倡议继续扩大。截至8月15日，在29个省的150个地区28 780人参与该倡议，据报其余30 000个核定人员正在征聘或接受培训过程中。部署阿富汗地方警察后，大多数社区的安全形势据报有所改善。

C. 区域合作

28. 阿富汗继续与其邻国联络以促进区域合作，并特别注重与巴基斯坦沟通安全问题。6月25日，巴基斯坦总理萨尔塔杰·阿齐兹的国家安全和外交事务顾问在巴基斯坦参议院外交关系委员会上发言，承诺与阿富汗新政府一同制定联合战略打击极端主义和恐怖主义，以确保各自领土不被用于相互袭击或颠覆，并拟在其

他事项上扩大合作。6月26日，阿富汗国家安全顾问 Rangin Dadfar Spanta 博士率领一个高级官员代表团访问伊斯兰堡，与巴基斯坦对口部门讨论反恐合作以及巴基斯坦在阿富汗和平努力进程中发挥作用的问题。双方同意设立一个安全问题高级别联合工作组。

29. 巴基斯坦与阿富汗边界沿线的紧张局势继续存在，两国相互指控对方支持和庇护叛乱团体进入彼方领土实施袭击。8月4日，阿富汗外交部称，有证据表明巴基斯坦继续支持阿富汗境内的恐怖主义，并抗议巴基斯坦入侵东部库纳尔省，实施跨界火箭袭击。巴基斯坦当局否认了这两项指控。同一天，巴基斯坦当局再次呼吁阿富汗移交巴基斯坦塔利班运动领导人 Mullah Fazlullah，指称他躲在阿富汗东部省份。

30. 7月2日，卡尔扎伊总统在喀布尔会见了伊朗伊斯兰共和国负责亚洲和太平洋事务的外交部副部长 Ebrahim Rahimpour，讨论如何在所有领域发展双边关系。7月8日，阿富汗、印度、巴基斯坦和土库曼斯坦签署了土库曼斯坦-阿富汗-巴基斯坦-印度天然气管道行动计划。

31. 7月10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》的最近一次高级官员会议在北京举行，由阿富汗外交部副部长艾尔沙德·艾哈迈迪和中国外交部副部长刘振民共同主持。这次会议的参加范围广泛，与会人员包括来自 12 个国家政府的代表。与会者利用这次会议提供的机会，就《伊斯坦布尔进程》第四次部长级会议宣言草案提出更多评论意见，会上还介绍了关于六项建立信任措施的进展情况。

32. 7月24日，中国新任阿富汗事务特使访问喀布尔，讨论中国增加经济参与及在和平进程中的潜在作用。7月27日宣布，由于阿富汗选举进程延长，原定于8月29日在天津举行的会议被推迟。尚待确定新的日期。

33. 我的特别代表于8月16和17日访问德黑兰，8月27日访问伊斯兰堡，与政府高级官员会晤。这两个邻国政府有一个共识，即阿富汗的稳定符合该区域的共同利益，并表示支持建立在伙伴关系基础上的民族团结政府。各方认为，最重要的是选举结果得到广泛认可，为此应支持阿富汗采取措施，提高选举进程的公信力。

三. 人权

34. 7月9日，联阿援助团发布了2014年1月1日至6月30日期间关于在武装冲突中保护平民的年中报告。在该报告中，联阿援助团记录了 1 564 名平民死亡和 3 289 名平民受伤，共有 4 853 名平民伤亡，比 2013 年同期增加 24%。报告认为，74%的伤亡由反政府分子造成，9%由亲政府武装部队造成，12%发生在双方地面交战期间(因而无法确定施害者)。该报告还指出，地面交战中使用了小武器、火箭和迫击炮，成为平民、特别是妇女和儿童伤亡的主要原因，地面交战中伤亡

人数增加了 89%，占 2014 年前六个月平民伤亡总数的 39%。简易爆炸装置的使用也增加了 7%，造成 463 名平民死亡和 1 000 人受伤，即 1 463 名平民伤亡，这是 2009 年以来的最高数字。联阿援助团还指出，滥用传压板制造简易爆炸装置的行为再次猖獗，炸死 161 名平民，炸伤 147 人，共造成 308 名平民伤亡，比 2013 年同期增加 33%。报告指出，塔利班声称直接对 147 次袭击负责，这些袭击造成 234 名平民死亡，319 名平民受伤，共造成 553 名平民伤亡。在这些袭击中，塔利班战斗人员似乎对军事目标实施了 75 次袭击，不分青红皂白地伤害平民，同时还有 69 次袭击是蓄意攻击民用目标。联阿援助团还记录了因阿富汗地方警察地面交战和侵犯人权行为造成的 22 名平民死亡和 29 名平民受伤(共 51 名平民伤亡)，与 2013 年同期持平。尽管记录了一些涉及此类违法行为的逮捕和定罪事件，但有罪不罚现象仍是常态。

35. 6 月 1 日至 8 月 15 日之间，联阿援助团记录了 2 891 名平民伤亡，其中 956 人被杀，1 935 人受伤，主要由以下原因造成：地面交战(282 人死亡，898 人受伤)、简易爆炸装置(265 人死亡，617 人受伤)及自杀式和复合式袭击(95 人被杀，249 人受伤)。妇女和儿童占伤亡人数的 28%。本报告所述期间 75% 的平民伤亡被认为由反政府分子造成，8% 由亲政府部队造成，15% 由双方之间的地面交战造成，其余伤亡或者原因不明或者由跨边界炮击造成。与第二轮总统选举有关的暴力行为也影响到对平民的保护。6 月 14 日第二轮总统选举期间，联阿援助团记录了 271 名平民伤亡(54 人死亡，163 人受伤)，其中包括行使投票权的男子和妇女、委员会工作人员、儿童和遭受袭击的其他平民，这些袭击是蓄意针对选举进程实施的。除了这些平民伤亡，联阿援助团收到了关于 87 名警察伤亡(21 名警察死亡，66 名警察受伤)的报告，这些警察在保护投票中心或护送委员会选举物资车队时被击中。7 月 27 日，部长会议秘书处发表了一项声明，重申必须在安全行动过程中保护平民并禁止在居民区和人口密集地区使用重型武器。此外，还进一步提请国防部、内政部和国家安全局注意 2013 年 2 月发布的禁止空袭居民区以防止平民伤亡的总统令。

36. 6 月 1 日至 8 月 15 日期间，联合国牵头的儿童与武装冲突问题国家监测和报告任务组记录了 215 起事件，共造成 158 名儿童死亡和 322 名儿童受伤。大多数儿童伤亡的报道来自东部地区，那里有 113 名儿童被打死和打伤。地面交战是导致儿童死亡和受伤的主要原因，造成 54 名儿童被打死，180 名儿童被打伤。在第二轮总统选举日，19 名儿童被打死，57 人受伤。这是任务组自 2009 年开始记录儿童伤亡人数以来单日儿童伤亡人数最多的一天。任务组还记录了 3 起招募未成年人入伍和 5 起绑架儿童事件。

37. 7 月 14 日，联合国欢迎在执行 2011 年《防止招募未成年者行动计划》方面的进展，包括改进年龄核查、筛查新兵以及为阿富汗安全部队提供武装冲突中的儿童问题培训。7 月 23 日，在与外交部副部长和司法部长举行一系列会议后，儿

童与武装冲突问题部际指导委员会商定了“合规路线图”。联合国协调在执行路线图方面向该国政府提供技术支持。特派团还在全国各地与政府和非政府对话者开展了一系列宣传举措，支持发布“保护阿富汗武装冲突中的儿童”小册子。

38. 特派团继续就消除暴力侵害妇女行为向阿富汗政府提供技术支持和咨询。在东京相互问责框架进程方面，联阿援助团向妇女事务部提供了技术支持，目的是根据关于《消除暴力侵害妇女行为法》执行情况的第一次政府报告所提建议，拟订一项行动计划。具体而言，在该计划中纳入关于召开会议制订暴力侵害妇女案件调解准则的建议。特派团还向外交部提供支持，以加强关于执行安全理事会第1325(2000)号决议的 2015-2018 年国家行动计划。此外，正在加强内政部吸纳女警官并保护她们免受性虐待的能力，为此联阿援助团主张建立一个独立的投诉机制，内政部已在原则上接受。

39. 7 月 13 日颁布总统令，确认阿富汗加入《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》。与此同时，阿富汗打击贩运人口高级委员会设立了省级反贩运委员会，由省长领导并由相关部门的代表组成。2013 年 12 月促进和保护人权国家机构国际协调委员会决定推迟对阿富汗独立人权委员会的认证作出决定。鉴此，6 月 30 日独立人权委员会向协调委员会提供资料，说明它如何积极解决协调委员会对其成员甄选和任命程序的关切问题。民间社会也提出自己的呈件，支持阿富汗独立人权委员会。

四. 喀布尔进程的执行和发展援助的协调

40. 11 月 25 日将在伦敦举行关于阿富汗问题的部长级发展会议，会议筹备过程中提出了在本报告所述期间政府和国际社会之间实质性对话的焦点。6 月 23 日，在财政部和国际社会举行的一次会议上，商定会议目标是更新现有东京相互问责框架承诺。财政部和国际社会代表强调，会议必须强调私营部门主导的增长，以促进经济发展和国际投资，帮助减少阿富汗对援助的依赖。会议还将强调得到赋权的民间社会和私营部门的作用以及区域政府参与实现框架目标。捐助者已通过几个特定地区工作组开始在国际社会利益攸关方之间就一个“更新后”框架进行协商和建立共识。这些投入将指导他们与下届政府协力筹备阿富汗问题伦敦会议。由近 1 000 个民间社会组织组成的一个网络——民间社会联合工作组——开始筹备主要会议和计划中的民间社会会外活动。

41. 经济形势仍然严峻。7 月 22 日，财政部报告，1 月 1 日至 6 月 30 日期间，非海关税收低于目标 20%，比 2013 年同期的收入低 2%。政府将收入业绩不佳归因为包括一些大型国际公司在内的商业机构扣留税收，以及投资持续下降。此外，征收关税款低于目标 23%，比 2013 年同期征税款低 8%。高价值物品进口减少 22%，在很大程度上影响了税收。财政部长 Omar Zakhilwal 估计，由于政治不稳定和增长率低于预期，资金缺口为 5.37 亿美元。财政部指出，这种局面在新政府

就职之前不太可能改善。已经采取的控制措施包括降低可自行决定的发展支出、减少业务和维持费用及进一步改进税收工作(包括关税)。与今年前六个月相比,7月税收工作有所改善。捐助者继续同财政部一道处理资金缺口的程度和原因,并探讨可能采取的应对办法。

42. 在报告所述期间,政府促进合法经济增长和反腐败措施的努力取得了进展。继卡尔扎伊总统于6月26日颁布《打击资助恐怖主义行为法》和《反洗钱法》后,制定防止国际洗钱和资助恐怖主义行为准则的政府间机构——金融行动任务组于6月27日宣布,暂停其降低该国反腐败状况等级的决定。然而,任务组指出,如果该法律在2014年10月之前没有得到执行,将再次考虑降级。这一决定将限制阿富汗金融机构与国际代理行合作,制约进出该国的资金流动,并使国际贸易难以筹资。

五. 人道主义援助

43. 7月15日,公共卫生部公布了2013年全国营养调查结果,该调查是在联合国的技术支持下进行的。虽然自前一次调查以来取得了进展,但五岁以下儿童发育障碍(40.9%)和严重消瘦(4%)方面的结果超过了联合国紧急状况关键临界点。调查结果显示,关键营养措施覆盖率低以及对婴幼儿喂养做法缺乏了解造成了急性和慢性营养不良的双重问题。在阿富汗,年度全部死亡儿童中有12.6%(共计189 000人)的死亡原因与急性营养不良有关。共同人道主义基金一直优先拨款用于处理严重急性营养不良问题,以支持联合国和非政府组织伙伴在已经超过严重急性营养不良紧急状况临界点的八个省份中采取应对措施。

44. 5月31日至8月15日,阿富汗记录了两起小儿麻痹症病例,自1月1日以来共有8起,其中6个病例是东部报告的,南部和西部各有1个病例。在4月至7月期间,开展了针对890万五岁以下儿童的全国免疫接种运动,以及针对高风险地区350万儿童的国家以下各级免疫接种运动。7月10日,南部坎大哈省和邻国巴基斯坦俾路支省的技术专家举行了一次跨边界协调会议,以同步开展疫苗接种活动。

45. 巴基斯坦在北瓦济里斯坦专区的军事行动于6月15日开始后,截至8月15日,估计有13 000个家庭进入了阿富汗东部霍斯特省和帕克蒂卡省。估计这些人中80%在边界沿线14个地区内的收容社区避难。地方当局在国际伙伴的支助下,正在霍斯特和帕克蒂卡执行一项应急计划,为期最多6个月,以支助正在进行的优先措施,满足最紧迫急切的人道主义需求。

46. 截至7月31日,难民和遣返事务部和联合国共同主持的境内流离失所者工作队记录了60 307名阿富汗人2014年因冲突而流离失所,使境内流离失所者累计总数达到701 909人。赫尔曼德省北部几个地区从6月20日起持续不断发生军

事冲突，导致大量平民伤亡和境内流离失所。由于极度不安全，公路活动受到严格限制，人道主义行为者直接接触所关注的这些地区流离失所者的能力因而遭到极大制约。据报，该国北部法利亚布省 Qaysar 地区持续的敌对行动也导致流离失所家庭多达 674 个。

47. 2014 年前七个月期间，共 10 055 名阿富汗难民(平均每天 47 人)自愿遣返回阿富汗，其中 7 168 人来自巴基斯坦，2 741 人来自伊朗伊斯兰共和国，146 人来自其他国家。自 1 月至编写本报告时为止，回返速度比 2013 年同一时期急剧减慢 65%。2014 年到目前为止回返人数减少，部分原因是阿富汗选举不确定以及对过渡时期的安全感到关切。

48. 继应急住所恢复计划最初确定 8 164 个收容所被阿富汗北部 4 月和 5 月的水灾摧毁之后，迄今已确认最多为 941 个收容所提供包括应急基金在内的资金拨款。

49. 在地雷行动部门，已在 32 个社区扫清了 4 个战场和 72 个雷区，另有 5 个地区在本报告所述期间被宣布为无雷区。联合国继续与安援部队合作，帮助确保关闭或移交的基地和靶场没有未爆弹药；已清除了 95.4 平方公里，运走或销毁 34 000 多件爆炸物品和将近 12 900 件小武器弹药。

50. 根据联合国全球监测框架，继续记载了人道主义准入方面的各种制约。主要关切领域仍然是人员、资产和设施受到袭击，以及医疗卫生设施受到侵犯。截至 8 月 15 日，2014 年所录暴力侵犯人员、资产和设施事件达 117 起，导致援助工作者中 37 人死亡，35 人受伤，114 人遭到绑架和未遂绑架，5 人遭到逮捕和拘留。1 月 1 日至 8 月 15 日，对非政府和政府管理的医疗卫生设施和资产造成影响的事件达 41 起，其中大多数发生在东部和中部省份。

51. 阿富汗人道主义资金总额截至 8 月 15 日达到 3.45 亿美元，其中 2.06 亿美元用于联合国阿富汗战略应急计划(其中 51%得到供资)。据报，余额中 5 600 万美元用于国际红十字与红新月运动，近 3 000 万美元已承付人道主义行动但尚未拨款，其余列为未指定。在用于计划的资金中，三分之二已拨给联合国各机构，三分之一拨给非政府组织。迄今阿富汗最大的人道主义捐助国是美国、日本、加拿大、大韩民国、丹麦和瑞典。鉴于全国营养调查、巴基斯坦难民涌入和水灾后收容所应对措施产生的额外需求，7 月人道主义国家工作队对 4.06 亿美元的计划进行年中审查后调整了拟议分配款的优先次序。

六. 禁毒

52. 初步评估显示，2014 年清除了 2 692 公顷罂粟田，比 2013 年减少 63%。这种减少可以在一定程度上归因为安全部队将重点放在保护选举进程。6 月 1 日至 8 月 16 日，阿富汗缉毒警察开展了 597 次行动，导致逮捕 529 名嫌疑犯，拆除 16 个非法海洛因实验室，并没收 4 460 公斤前体化学品、13 295 公斤鸦片、105 公斤罂粟

种子、654 公斤海洛因、2 642 千克大麻叶、2 165 公斤苯丙胺、2 公斤吗啡以及 81 车辆和 66 枚不同类型的武器。在这些行动中，9 名警察在执勤中受伤。

53. 6 月 26 日和 27 日，在哈萨克斯坦举行了一次区域会议，重点是处理毒品和艾滋病毒。7 月 2 日至 4 日，在吉尔吉斯斯坦举办了一次区域讲习班，题为“非法使用货币或价值转移服务：加强机构间工作和金融情报”。讲习班推动了“西亚和中亚区域反洗钱专家组”举行第二次会议。

七. 特派团支助

54. 联阿援助团继续配置资源，以更好地在当前不确定的政治、安全和财政环境中完成任务。在本报告所述期间，继续对联合国缩减国际军事部队可能产生的影响进行评估，特别是在机场安全和医疗支援方面的影响。

55. 为支持联合国努力协助总统选举的审核进程，联阿援助团协调在联合国阿富汗办事处楼群向 100 多名欧洲联盟观察员提供安全住所的工作。此外，联阿援助团与联合国开发计划署协力提供更多空中资产，以协助从全国各地的委员会设施中提取选票送至喀布尔总部，这是审核进程的一部分。

56. 特派团根据当前人员配置和其他资源的技术延期，提交了 2015 年前 6 个月临时预算。计划于 2014 年第四季度进行一次技术评估。在期待已久的政治过渡后，鉴于正在进行的安全过渡，评估结果将反映在 2015 年提交的 2015 年全面预算报告中。

八. 意见

57. 本报告所述期间对阿富汗极具考验，选举进程冗长且有争议，加剧了经济不确定性，破坏者更加有恃无恐，民众更加失望。生活各领域都受到影响，人们明显感到忧虑，因为他们非常清楚地记得，曾在施政安排失败后陷入内战。我赞扬数百万阿富汗妇女和男子的勇气和决心，他们作为选民、候选人、选举工作人员和观察员参加了两轮投票。必须尊重他们想要实现和平、民主领导层交接的愿望。

58. 正是在面临第二轮投票后陷入僵局的情况下，应两位候选人和总统的要求，联合国在审核进程中承担起监督作用。阿富汗选举机构仍充分授权和负责审核工作。尽管这一雄心勃勃的工作规模和复杂程度前所未有，但仍在几天内启动审核工作，并继续稳步、即使步伐不均衡地进行审核，意在从 6 月 14 日的有效投票中清除欺诈性投票。7 月 12 日，在国务卿克里的支持下，两位候选人承诺遵守决定该国未来领导人的审核结果，并重申 8 月 8 日的承诺。为配合这些努力，进行了阿富汗内部对话，以阐明商定的民族团结政府的形式和职能。阿富汗面临的许多经济和安全挑战需要强有力的领导和共同目标：因此致力于真正的伙伴关系至关重要。

59. 在本报告所述期间，在长期政治不确定和持续国际军事缩编的情况下，破坏者——塔利班、相关叛乱团体、国内和国际恐怖网络、犯罪集团和地方权力掮客卷土重来。平民日益陷于交火之中，妇女和儿童伤亡人数激增。冲突性质不断变化导致地面交战成为平民伤亡的主因。人道主义援助准入面临的挑战也在增加，我欢迎在确保受冲突影响地区的免疫接种运动方面取得进展。联合国继续努力与所有各方接触，包括在确保理解和履行人道主义和人权义务方面，以帮助减轻武装冲突对平民的影响。

60. 在 2014 年战斗季节，反政府武装力量作战规模扩大，阿富汗安全部队受到考验。虽然军事和警务人员勇敢地应对巨大挑战，但今后几年需要持续、大量的国际援助，以支持阿富汗机构确保坚决反击持续威胁的能力和力量。我赞扬许多国家对安援部队作出持续承诺，同时承认他们的承诺是以许多人的生命为代价。阿富汗现已全面负责本国安全，随着安援部队的任务即将结束，我敦促履行在北大西洋公约组织(北约)里斯本峰会和美国芝加哥峰会上作出的维持阿富汗部队的各项国际承诺。必须商定法律框架和规划参数，以制定和落实未来的安全援助。令人失望的是，由于不断推迟选举结果，阿富汗人无法由其新领导人代表他们参加 9 月 4 日和 5 日在大不列颠及北爱尔兰联合王国威尔士新港举行的北约峰会。阿富汗国际伙伴承诺在该峰会上再次重申其 2014 年之后继续提供支持的原则承诺。新行政当局应迅速就维护安全办法作出决定。我欢迎两位候选人向北约峰会发表联合声明，其中他们对“包容各方的政治愿景”和建立全国团结政府作出承诺，并承诺与美国和北约分别缔结双边安全协定和部队地位协定。

61. 解决阿富汗日益严重的资金缺口及确保能满足经常预算成本也将是新政府面临的一个直接挑战。在冗长的选举期间，高级政府职位空缺、连续数月竞选及选举后僵局造成的严重不确定性促使增长急剧下降，投资者信心减小，收入业绩不佳。目前，阿富汗经济状况令人严重关切。部长级发展会议定于 11 月在伦敦举行，这将是一个至关重要的机会，阿富汗政府和捐助方可围绕东京相互问责框架中心构架并根据新行政当局的优先事项和方案重申其伙伴关系。阿富汗非法经济蓬勃发展既是不确定性的一种表症也是其根源，而且没有减弱的迹象。我敦促新的行政当局和国际社会表现出真正的政治意愿，确保根据加强经济合法经济和打击非法经济的优先发展重点，在阿富汗开展长期有效的禁毒努力。

62. 不确定性的影响已经超越阿富汗国界，这突出表明政府稳定和有效施政的必要性。从计划在中国天津举行第四届伊斯坦布尔进程部长级会议以推进区域合作可以看到，阿富汗与其区域伙伴的关系很受重视——该会议已推迟举行，以等待新的行政当局。我鼓励所有与会者和支持者更加积极和建设性地参与推动落实这一重要倡议及其相关的建立信任措施。在本报告所述期间，阿富汗与巴基斯坦之间的双边关系一直具有挑战性。我呼吁这两个邻国利用喀布尔新行政当局带来的

机遇重新设定关系，在安全、反恐、阿富汗主导的和解努力及经济发展等有共同利益的领域增加开展有效合作的空间。

63. 通过选举进程移交权力及候选人接受选举结果是授权新领导人和政府应对许多挑战的唯一手段。合法移交权力也是保护阿富汗体制和法律框架及公众对其信任的最佳途径。由于各项活动仍然未定，我鼓励阿富汗领导人优先重视人民的愿望和民族团结，防范出现失误或意外事故，并帮助恢复人民对民主进程的信任。我感到骄傲的是，联合国根据协定在审核工作中发挥了突出作用，并支持各项政治协定，这是本组织致力于执行预防冲突任务和阿富汗成功过渡的具体表现。全系统迅速调动资源、人员和技术专长是“一个联合国”倡议的最佳展现。联阿援助团 13 个外地办事处网络进一步加强了这些努力。我还感谢会员国和区域组织迅速部署国际观察员，以及通过安援部队提供运输和安保支持。

64. 我谨对我的特别代表扬·库比什表示感谢，感谢他出色地为阿富汗和阿富汗人民服务。库比什先生在阿富汗关键过渡时刻领导联合国阿富汗行动，他在执行联合国任务时具有明确的使命感和从容不迫的专业精神。在此过程中，他同所有阿富汗、区域和国际伙伴公平合作，体现了联合国的价值观和原则。我还要感谢联合国在阿富汗的所有本国和国际工作人员，感谢他们经常在艰苦条件下继续投身于履行我们的承诺，支持阿富汗人民。
