



大会 安全理事会

Distr.: General
6 December 2012
Chinese
Original: English

大会
第六十七届会议
议程项目 38
阿富汗局势

安全理事会
第六十七年

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 2041(2012) 号决议提交。安理会在该决议中要求我每三个月报告阿富汗境内的事态发展。
2. 本报告提供自 2012 年 9 月 13 日我上次报告 (A/67/354-S/2012/703) 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

A. 政治事态发展

3. 在本报告所述期间, 备受关注的重点是商定 7 月 8 日举行的阿富汗问题东京会议所作共同承诺的执行和监测制度及结构。阿富汗和国际利益攸关方都认真表示有意在整个过渡期间切实维持势头并为 2015-2024 年的十年转型期奠定一个坚实的基础。
4. 作为阿富汗政治过渡基石的选举继续在阿富汗各利益攸关方中引起浓厚的兴趣。《东京相互问责框架》重申, 政府承诺根据《宪法》举行由阿富汗主导和管理的具公信力和包容各方的选举。如何才能最有效地实现这一目标一直是广泛



辩论的主题。9月17日，部长理事会拒绝了独立选举委员会关于开展新的选民登记工作以按投票中心建立选民名单的建议。而得到支持的是以通信和信息技术部与内政部共同推出的一个全国电子身份证查验(称为 e-taskera)为基础的办法。鉴于这一工作的长期性，已指示选举委员会同时审查先前发放的选民证、防欺诈措施和取消数以百万计重复选民证的可能性，为下一轮投票的选民名单奠定基础。在对项目费用和各种估计差异悬殊的情况下，联合国阿富汗援助团(联阿援助团)协办了一批信息分享会，以更好地了解如何对选举规划与国际社会支持进行必要的协调。

5. 9月24日，国民议会人民院通过了关于独立选举委员会职责和结构的法律。这一法律为该委员会成员的任命规定了一个全面协商进程，而不是像这样由总统自行决定。在审议的最后关头，人民院把选举投诉委员会列为最终争端解决机关并重组为一个常设机构，而且规定其中有联合国任命的两名国际成员。11月20日，长老院通过了该法案，但排除了拟议的任命机制——从而把选举管理机构成员的任用留作总统特权——并拒绝在投诉委员会中接纳国际成员。现在必须由两院的一个联合委员会寻求妥协。10月20日，该选举法被提交到部长理事会。公开辩论的工作还在继续，重点是政党的作用、宪法为妇女保留席位的分配、候选人资格、选票序号、安全机构和争端解决机制的作用。

6. 10月31日，独立选举委员会提出了总统选举和省议会选举同时进行的时间表。投票日定为2014年4月5日。一些反对派人士和国民议会议员就冬季天气对后勤准备及选民参与程度的潜在影响、特别是在北部和中部地区的影响表示了关切。根据这一时间安排，该委员会制订了一个行动概念草案，目前正由总统办公厅审议，其中包括指示性预算以及为改善投票举行情况而提出的战略和活动。10月31日，该委员会还正式请求联合国支持2014-2015年的选举。根据这一请求，总部派出了一个两阶段需求评估团，从11月27日至12月5日进行了首次访问。目前，联合国开发计划署(开发署)的选举支助项目“ELECT II”(第二期为将来加强法律和选举能力项目)为该委员会提供选举技术援助。在此期间还扩大了支助，由一名独立专家向司法部就其关于选举法草案的工作提供技术咨询。

7. 政党活动加快了步调，各团体内部和之间在一个不断变化的环境中进行了各种调整。10月4日，在历史上占主导地位的普什图族党，即阿富汗民族党，在喀布尔举行了第六次党的代表大会，更换了其长期领导人、商业部安瓦尔·哈克·阿哈迪，取而代之的是该党总书记阿斯塔纳·古尔·谢尔扎德。从圣战时代伊斯兰党(阿富汗)中出现的一个注册政治派别于10月3日和4日在首都举行了其代表大会，经济部长阿卜杜勒·哈迪·阿甘迪瓦勒保持了其领导地位。包括这两个团体在内，以及两个主要反对派阵营，即阿富汗民族阵线 and 阿富汗全国联盟，共有20个党派于9月23日推出了一份《民主宪章》。该《宪章》除其他外要求政府确保各政党在选举和政治进程发挥更大作用。10月17日，国内主要观察机构，即阿富汗自由与公平选举基金会，在喀布尔组办了一次集会，50多个政党和

民间社会组织在会上认可了改革选举制度的更具体要求。11月3日，哈米德·卡尔扎伊总统邀请了约100名阿富汗媒体管理人员和记者就选举筹备阶段的报道问题进行协商。与会者对在最近就新闻自由展开的辩论中采取的这一举措表示欢迎，并就关于媒体问题的法律框架中一些弱点、从官员那里获取信息的难度和记者受到的威胁表达了关切。

8. 9月15日，人民院认可了政府高级安全职位四个提名人中的三个。前内政部长比斯米拉赫·汗·穆罕默迪被确认为国防部长，内政部高级官员穆吉塔巴·帕坦戈将军被晋升为部长级，前部落事务部长阿萨杜拉·哈立德被批准为国家安全局局长。前喀布尔省长哈吉·丁·穆罕默德未获得被确认为部落事务部部长而必要的多数票。11月6日，国家预算——改用新财政年度时间框架后现在从12月21日开始——提交到长老院。财政部长奥马尔·扎西瓦尔在讲话中说，2014年后阿富汗不会面临经济危机，但他强调指出，迫切需要确保更大程度的自给自足，包括增加国内收入。11月27日，附有参议员们咨询意见的预算被转至人民院。拟议预算总额为70亿美元(普通预算38亿美元，发展预算33亿美元)。11月7日，人民院驳回了总统按《宪法》第64条规定提出的基本政府政策，理由是缺乏明确性，并在退回呈件时附上了人民院各技术委员会的意见。

9. 从9月19日开始，高级和平委员会在全国各地开展了195场相关活动庆祝和平与民族团结周，包括9月22日在喀布尔召开的国际和平会议，出席会议的15个国家的代表和阿富汗政治、宗教及民间社会各界人士就和解进程交换了意见。11月12日至14日，该委员会主席萨拉赫丁·拉巴尼应巴基斯坦外交部部长希娜·拉巴尼·卡尔邀请率团访问了伊斯兰堡。该委员会的代表会见了阿西夫·阿里·扎尔达里总统、拉贾·佩尔韦兹·阿什拉夫总理和陆军参谋长阿什法克·卡亚尼将军，并就长期和一贯合作的必要性进行了积极的交流。一批被关押在巴基斯坦的塔利班获释，巴基斯坦外交部同高级和平委员会发表了一份联合声明，双方同意“以积极方式”考虑潜在谈判者提出的安全通道请求，呼吁塔利班和武装反对团体断绝与基地组织的关系，并宣布将召开一次宗教领袖会议处理本区域战事不断升高的问题。11月24日至30日，拉巴尼先生访问了哥伦比亚特区华盛顿和纽约。他在那里举行了一些会晤，包括与安全理事会和感兴趣的会员国的会晤，以讨论和平进程前景和安全理事会第1988(2011)号决议所设委员会如何可为此进一步作出贡献的问题。

10. 联阿援助团继续为高级和平委员会提供分析、咨询和技术支持，包括为访问伊斯兰堡的空运提供便利。特派团还在计划开展第二轨道对话，鼓励阿富汗利益攸关方以个人身份参与互动协作，首先以未来愿景为重点。联阿援助团还与开发署一道支持了阿富汗和平与重返社会方案，重点是较低级别的战斗人员。据该方案联合秘书处介绍，截至11月14日，共有5 814名前叛乱分子已加入，其中有301名是9月以来加入的。

11. 11月5日，安全理事会第1988(2011)号决议所设委员会批准把哈卡尼网络列名为与塔利班有关联的实体，对阿富汗和平、稳定及安全构成了威胁。在此之前，该团体若干高层指挥人员和财务促进人员自2007年以来已先后被列名。该委员会指出，该实体参与了一系列对一批重要目标的攻击，包括2008年对塞雷娜酒店、2011年6月对洲际酒店、2011年9月对美利坚合众国大使馆和国际安全援助部队(安援部队)总部以及2012年4月在阿富汗各处多个地点的攻击。11月21日，拉哈特有限公司及其所有人也被列名。该公司是一个哈瓦拉，即传统银行系统之外不留任何书面记录的非正式资金转移机制。安全理事会越来越重视处理支持叛乱活动的后勤基础设施，并指出拉哈特有限公司参与为叛乱势力提供了资金和协助。

12. 国际安全部队分阶段向阿富汗当局移交安全责任的工作在继续，覆盖了75%人口居住的地区。安全过渡最后两个阶段的县份分布预计在2013年初公布。总统已责成由地方治理独立局领导的一个工作组为省级重建队“移交权力”制订一个机制，该局要求各有关成员省提供它们的活动数据，以在2013年1月呈交部长理事会。10月9日和10日，在布鲁塞尔举行的北大西洋公约组织国防部长会议上，安援部队被指示开始规划2014年之后的培训任务。10月17日至19日，北大西洋理事会访问喀布尔，加强了5月在美国芝加哥首脑会议上作出的承诺，即只要与阿富汗政府商定一个法律地位，北大西洋公约组织部队将留下以提供支持，尽管规模会大幅度缩减。11月15日，阿富汗政府和美国政府根据两国《战略伙伴关系协定》，正式启动了双边安全协定谈判。

B. 安全动态

13. 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。本报告所述期间，安全事件发生率仍大大低于2011年，与2010年差不多。不同寻常的是，斋月快结束时，发生了可观的反叛活动，此后出现了符合季节性趋势的下降。8月1日至10月31日记录到4 801宗安全事件，比2011年同期(5 582宗)减少14%。减少原因之一是阿富汗部队和国际安全部队成功阻截了叛乱势力的人员、武器运送和资金；不过，这种减少并不一定能使公众感觉到安全的改善。民众还在遭受非法武装团体的行动和部族之间争夺自然资源的冲突及纠纷之苦，而与此同时，叛乱势力恐吓和定向杀害有影响力的政治、宗教或部族人物以及社区和妇女活动家的活动仍有增无减。

14. 大多数安全事件——8月1日至10月31日的70%——继续发生在该国南部和东部地区，而且据观察叛乱势力越来越重视向喀布尔渗透的路线。在总体下降的背景中，坎大哈、库纳尔、楠格哈尔、洛加尔和瓦尔达克省记录到的安全事件水平明显高于2011年。反常的是，位于北部的法里亚布省北部也出现了增加，在此期间是事件数目记录第六高的省份。武装冲突和简易爆炸装置占了事件中的多数。尽管叛乱分子持续努力制造惊人事件，但自杀炸弹袭击仍比2011年减少，

8月1日至10月31日记录到了22宗，而2011年同季为39宗。阿富汗安全部队报告说在喀布尔、坎大哈、昆都士、帕尔旺和巴格兰省挫败了一批攻击，逮捕了至少17名潜在的自杀袭击者并缴获了大量炸药。在这个复杂的战场上，继续有报告说，在加兹尼和瓦尔达克省，反叛势力内部发生了冲突，而在努里斯坦和拉格曼省，据说发生了当地民众反对塔利班恐吓的“起义”。

15. 9月份抗议法国漫画和一部美国电影贬损伊斯兰教的公众示威大都为和平抗议并处于阿富汗安全机构的掌控之中，但有三宗事件例外，在联阿援助团驻巴米扬办事处门前的抗议，投掷的石块使一名警卫受伤，一辆警车被损坏。在法里亚布、巴尔赫、赫拉特、古尔、尼姆鲁兹和帕尔旺省对车队的袭击，以及在巴尔赫、法里亚布、赫拉特、法拉、巴德吉斯、坎大哈、楠格哈尔、喀布尔和巴米扬省对本国工作人员的绑架和威胁，使联合国及实施伙伴进一步受到直接和连带威胁。10月18日，一架联合国直升机在从贾拉拉巴德飞往加德兹时被小武器火力损坏。由阿富汗公共保护部队取代私营保安公司的进展缓慢。10月31日，外交部证实，联合国、外国使团和其他国际组织享有外交豁免，有权维护其房地的内部安全。

16. 截至10月31日，阿富汗国家警察人员为147 000名，阿富汗国民军为188 000名。虽然至2012年年底的快速增编目标，即分别为157 000名和195 000名，在很大程度上已实现，但自然减员率仍然居高。针对国际和国家工作人员的内部攻击也对以快节奏和大规模招募为基础和依赖互信的战略造成了伤害。重新审核的工作使各军兵种数百名人员被开除。在确保可持续军事力量的进程中，阿富汗和国际利益攸关方都对空中资产、工程师、防爆专业知识和伤员后送等必需的行动和维持条件是否具备表达了关切。公民社会继续强调必须建立透明的问责机制。

17. 10月16日和17日，新任内政部长在一次高级警务人员会议上概述了他的10个优先事项，其中包括社区维持治安、在已经历了安全过渡的地区对部队的支持、减少伤亡和人员流失、反腐工作和确保健全的组织结构。11月10日宣布了对32名高级警务官员的大调整。开发署管理的阿富汗法律和秩序信托基金发挥着警察工资篮子基金的作用，对与该基金有关的错失行为的关切正通过开发署与捐助方之间的积极对话予以处理。开发署审计和调查处也参与了这项工作，而由独立咨询人开展的管理审查正在进行中，定于12月中旬完成。补救措施已经到位，包括新的监督及合规机制和新的标准作业程序。联阿援助团继续帮助协调国际资源，以协助阿富汗当局加强女性警察的招聘和能力，并在她们的男性同行中提高认识，使他们理解到把妇女作为平等成员吸收到警察队伍中的重要性。10月15日，内政部会同信托基金、联阿援助团和一批妇女非政府组织，启动了警务妇女辅导方案，目标是建立女性警察的能力、解决暴力侵害妇女的问题和提高她们的男性警察对把妇女作为平等成员纳入队伍的重要性的认识。

18. 阿富汗地方警察在重新审核进程中继续扩大，截至11月14日，已在86个经验证地点部署了17 850名人员。据观察，阿富汗安全机构正在先前由国际部

队开展的培训和监督工作中发挥着越来越大的作用。虽然阿富汗地方警察在一些地区为安全作出了贡献，但审核、指挥及控制、有罪不罚和具有种族或政治偏见的民兵再次出现的可能性这些问题仍是重大关切。10月31日，在赫拉特省数百名前圣战者的一次集会上，水利与能源部长穆罕默德·伊斯梅尔·汗鼓励设立一个全国“圣战者理事会”，由前战斗人员组成一些“单位”，在2014年后对国家安全部队予以辅助。省长发言人后来表示关切，强调控制安全是一项国家职能。立法两院也对此提出了强烈批评，认为创设平行架构的企图具有破坏稳定的潜力。

C. 区域合作

19. 《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》概述的建立信任措施的落实工作在继续进行。9月24日，阿富汗和哈萨克斯坦两国副外长在纽约共同主持召开了一次高级官员会议，回顾了为七项商定措施中的反恐、灾害管理和商会之间合作这三项制订实施计划的进展。10月18日在安卡拉举行的第二次高级官员会议商定，所有建立信任的措施都将有执行计划，由定于2013年1月在巴库举行的下一次会议制订，并授权与会者批准这些计划。

20. 9月25日，阿富汗外交部长拉苏尔和巴基斯坦外交部长拉巴尼·卡尔在纽约会晤，讨论《阿富汗和巴基斯坦过境贸易协定》的进展和跨境渗透及炮击问题。次日，阿富汗总统、巴基斯坦总统和大不列颠及北爱尔兰联合王国首相大卫·卡梅伦的三方会晤商定不迟于2013年底将阿富汗和巴基斯坦之间的战略合作协定草案定稿。11月20日，巴基斯坦陆军参谋长卡亚尼将军对喀布尔进行了为期一天的访问，会见了卡尔扎伊总统以及国家和国际军方对应人员。

21. 9月22日，卡尔扎伊总统会见了中国安全事务最高官员周永康，他是1966年以来该国访问阿富汗的最高级别代表。为扩大阿富汗在本区域的互动协作，10月16日，卡尔扎伊总统参加了在巴库举行的经济合作组织第二十次国家元首和政府首脑峰会，并于次日参加了为帮助整合区域合作组织而于2002年启动的亚洲合作对话。11月8日，总统在第五次巴厘民主论坛致辞。11月9日，总统与印度尼西亚总统苏希洛·班邦·尤多约诺签署了一系列加强贸易和文化合作的友好文件。11月9日至13日，卡尔扎伊总统对印度进行正式访问，会见了普拉纳布·慕克吉总统和曼莫汉·辛格总理。双方签署了加强以下方面合作的四项协定：地方政府及社区组织、农业、青年事务以及煤炭和矿产资源开发。

22. 9月19日，立陶宛主办了一次“阿富汗与区域：促进可持续发展的务实方针”国际会议，出席的有阿富汗外交部长和立陶宛外交部长奥德罗纽斯·阿茹巴利斯。10月18日，由联合国中亚区域预防性外交中心主持的中亚副外长第四次年度会议在比什凯克举行。10月19日，阿富汗问题国际联络小组在安卡拉开会，重点讨论了《东京相互问责框架》执行情况、伊斯坦布尔进程、禁毒以及对选举及和解进程的支持。阿富汗副外长在讲话中指出，选举进程与和解进程密切相关。11月14日和15日，联合国亚洲及太平洋经济社会委员会在马扎里沙里夫举行了一

次关于加强阿富汗与中亚经济联系问题的会议。巴尔赫省省长、一批地方政府官员、企业界代表和国会议员同联合国塔吉克斯坦驻地协调员、塔吉克斯坦驻阿富汗大使以及来自哈萨克斯坦，乌兹别克斯坦和联阿援助团的代表出席了会议。此后，2012年联合国中亚经济体特别方案经济论坛于11月27日和28日在曼谷举行，其中包括一个审查其关于阿富汗的工作的配套活动。

23. 我的特别代表扬·库比什继续以区域参与为工作重点，对俄罗斯联邦、土耳其、土库曼斯坦和阿拉伯联合酋长国进行了公务访问。11月14日，他在莫斯科参加了同上海合作组织(上合组织)成员国和观察员国举行的区域安全问题协商。与会者商定，上海合作组织与联阿援助团将深入接触并帮助确保阿富汗的和平与稳定发展。10月9日和10日，联阿援助团副特别代表尼古拉斯·海索姆访问德黑兰，在那里会见了伊朗高级官员并讨论了区域稳健互动协作的必要性，包括在国家安全、移民、难民和毒品管制方面的互动协作。

三. 人权

24. 8月1日到10月31日，与2011年同季度相比，平民伤亡增加了28%，而今年头六个月呈下降趋势。总体看，2012年前10个月与2011年同期相比，平民伤亡下降4%。联阿援助团8月1日到10月31日记录有2 557名平民伤亡(967人死亡，1 590人受伤)。绝大多数是反政府分子，占84%，比2011年同期的70%上升了。亲政府部队对6%的平民伤亡负责，比上年的10%下降了。10%的伤亡无法归因于任何一方。

25. 简易爆炸装置仍然是平民伤亡的主要原因，加上自杀式袭击，占8月1日到10月31日死亡和受伤的56%。巴尔赫省10月19日大规模人员伤亡事件中，一辆民用公共汽车撞上压力板引爆的爆炸装置，炸死18名妇女。据称塔利班领导人奥马尔毛拉10月24日在宰牲节发表声明，强调需要保护非战斗员。然而，平民继续成为蓄意攻击的目标，公共场所成为叛乱分子攻击的场所。由于反政府分子的定点清除，与2011年同季度相比，平民伤亡增加了93%，有256名平民死亡，145人受伤。10月26日在法里亚布省梅马内，在宰牲节祈祷时，一名自杀炸弹手在一个清真寺引爆炸弹，炸死41人，包括平民。

26. 8月1日至10月31日，超过355名儿童在武装冲突中死亡或受伤(至少有67个女孩)，大多数是在南部和东部。其中包括10月4日的事件，在古尔省恰赫恰兰一所高中大门口有人引爆一个爆炸装置，炸伤一名学生，当时教职员和学生正在庆祝“教师节”。记录在案的其他严重侵犯儿童权利的事件包括攻击教育和保健设施(27起)、绑架(5起)、招募未成年人(4起)、拒绝人道主义援助(11起)。巴达赫尚、霍斯特、楠格哈尔和巴米扬等省有纵火袭击女子学校的报告。

27. 仍然有暴力侵害妇女行为和有害传统习俗的报告。经卡尔扎伊总统指派，妇女事务部在联合国促进性别平等和增强妇女权能署和联阿援助团支持下，开展了

减少暴力侵害妇女行为的宣传运动。妇女署还支持妇女事务部经管为暴力行为女性幸存者提供的收容所，拟订收容所管理标准作业程序以确保提供优质服务，以及拟订保护寻求援助者的协议。目标是 2013 年年底建立 29 个收容所。在 9 月 16 日国民议会人民院妇女委员会的一次会议上，司法部和妇女事务部的部长和内政部副部长发表措辞强硬的声明，谴责监禁被指控“逃跑”的妇女和女孩，因为根据阿富汗法律不存在这样的罪行。具体的法律和政策行动尚未确保防止这一做法。10 月 11 日国际女童日的重点是提高对阿富汗继续实行早婚的认识。根据 2012 年 6 月公布的 2010/11 年度阿富汗多指标类集调查，46% 以上的妇女是在 18 岁前结婚的，超过 15% 是在 15 岁之前结婚的，尽管阿富汗法定最低婚龄是 16 岁。

28. 国际安全援助部队一直在审查允许将被羁押人从国际部队移送国家安保局和阿富汗国家警察管理的一些设施的核证。采取这个行动是因为收到新情报，显示在国际安全援助部队的被羁押人已经移送过去的一些阿富汗管理的拘留设施使用酷刑。作为早些时候对塔哈尔安保局设施审查的一部分，在继续收到酷刑报道之后，国际安全援助部队撤销了核证。联阿援助团自身也继续努力，观察与冲突有关的被羁押人的待遇，访问了 16 个省由国家安保局、内政部、阿富汗国家警察和司法部管理的 36 个设施。

29. 总统说，2011 年 12 月以来等待已久的关于阿富汗独立人权委员会成员构成的决定即将做出。民间社会对决策缺乏透明度表示关切。联阿援助团倡导一个强有力和包容的进程，获得任命者完全具备资格。

四. 实施喀布尔进程和援助的一致性

30. 为了落实东京相互问责框架，政府率先为各项指标制订了详细行动计划，敲定援助管理政策，并澄清了必要的援助体系结构，协调国际社会的参与。9 月 3 日，部长理事会批准了由财政部提出的结构。阿富汗政府和联阿援助团共同主持的联合协调监测委员会仍然是政府和国际社会广泛接触的综合机构。由财政部长主持的新的指导委员会更具体侧重东京框架，将举行部长和大使级会议，以促进相互间战略层面的对话。由副部长和捐助机构负责人组成的技术委员会将予以支持，专注于在实现单独基准方面的进展。

31. 联阿援助团积极参与界定新结构，推动就国际社会在两个委员会的代表问题达成协议。根据财政部每年审核的数据，五个主要捐助方将有席位，2012 年是美国、日本、欧洲联盟、联合王国和德国。此外，将根据议程、作出贡献的政策能力和代表性原则，最多临时挑选四个捐助方代表。对于第一轮会议，这些代表是澳大利亚、加拿大和北欧组一个代表。

32. 10 月 15 日，政府为五个东京框架领域中的两个提供了首次迭代行动计划：代议民主制和公平选举，治理、法治和人权。这些行动计划是 11 月 21 日第一次

技术委员会会议和指导委员会 12 月 5 日会议的重点。对国家优先项目(资金的 80%)和按预算执行(资金的 50%)的国际承诺,以及援助管理政策的实施,将是这些艰难讨论的主题。此外,还将继续对六个有待批准的国家优先方案(总共 22 个)进行协商:透明度和问责制、人人享有法律和司法正义、水和自然资源、切实有效的治理、综合农业生产以及国家能源供应。后四个处于磋商的最后阶段。

33. 10 月 17 日,外交部通知联合国驻地和人道主义协调员,已批准将目前《2010-2013 年联合国发展援助框架》延长一年。下一个发展援助框架的时间从 2015 年开始,以配合阿富汗政府 2015 年至 2024 年的转型十年。11 月 14 日和 15 日,开发署协理署长丽贝卡·格林斯潘在喀布尔就目前的努力和 2014 年后的议程与政府对应方、联合国国家工作队和捐助界进行接触。格林斯潘女士与妇女事务部签署一项协定,以便开发署实施一个重大项目,重点是该部的能力发展和赋予阿富汗妇女法律和经济权能。

五. 治理和法治

34. 9 月 20 日,在地方治理独立局进行评估之后,总统宣布大规模调整省级领导人员。塔哈尔、赫尔曼德、巴格兰、法利亚布,瓦尔达克、洛加尔、巴德吉斯、尼姆鲁兹和拉格曼等省省长被替换。

35. 11 月 28 日,独立联合反腐败监督和评价委员会公布了对喀布尔银行垮台公开调查的结果。该报告结论认为,有人利用政策真空转走近 10 亿美元。提出的建议包括加强金融部门监管机构的协调以及解决滥用权力、政治干涉和有罪不罚等系统性问题。这个调查是应财政部要求进行的,不是刑事侦察的一部分。

36. 在 10 月 13 日,国民议会人民院通过关于检察院结构、职责和权限的法律。刑事诉讼法草案的讨论也在人民院司法事务委员会开始进行。捐助者对持续不能最终确定国家优先方案“人人享有法律和司法正义”感到不满,欧洲联盟公开表示,在该方案认可之前,将暂停为该部门提供资金。该方案的复杂性和范围提出了一些挑战,联阿援助团一直在政府与捐助方之间进行协调,目标是 2013 年初获得认可。

37. 联阿援助团和开发署作为联合国法治的全球联络点继续密切合作,协助政府确定法治和性别平等优先问题,协调政策和方案拟订,以更好地为妇女积极参与民间社会和政府赋予权能。在省级也进行了参与,以协助当局为惩教和法治方面的活动协调其他捐助者供资。

六. 发展和人道主义援助

38. 最近的数据显示,由于雨量增多,促成谷物高产,预测年产量可达到 630 万吨,因此大部分省份的粮食安全大大改善。然而,特别是在努里斯坦和巴达赫尚

等省，据报告食品消费缺口大以及营养不良严重，大约 65 万人粮食无保障和营养不良仍然严重。冬季来临很可能使情况更严重，13 个省份非正式城市住区和偏远农村地区的人口预计将面临严冬带来的极端风险。阿富汗国家灾害管理局同联合国机构和其他人道主义行为者一直努力确保做好充分准备，特别侧重防止发生可避免的儿童死亡。目前正在了解最脆弱人口的情况，世界粮食规划署已在家庭层面预先准备了 10 000 吨粮食，以帮助确保弱势家庭有足够的储备。

39. 截至 10 月 31 日，459 200 人(71 800 个家庭)被联合国难民事务高级专员公署(难民署)定为境内流离失所者。流离失所的影响遍及全国各地，流离失所者 30% 是在南部，26%在西部，21%在东部。冲突仍然是个重要原因，2012 年 35%的新流离失所者(58 600 人)说冲突是他们逃亡的首要直接原因。许多人是在西部地区流离失所，这里境内流离失所者增幅最高(14 110 人)。2012 年库纳尔省至少 5 000 名阿富汗人(800 个家庭)流离失所，需要人道主义援助。

40. 10 月 3 日在日内瓦，支持自愿遣返、可持续重返社会和援助东道国阿富汗难民解决方案战略四方指导委员会举行第一次会议。阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦政府讨论了如何确保有效实施解决方案战略的三大支柱，即继续支持自愿遣返、为阿富汗可持续重返社会投资和援助东道国。在日内瓦举行的关键利益攸关方参与的相关协商促成对解决方案战略多元做法表示大力支持。多元做法旨在改善占阿富汗总人口近四分之一的回返者的生活，同时对继续保护众多阿富汗难民的邻国提供适当的支持。此外，难民署主持了三方委员会会议，9 月与阿富汗和巴基斯坦，12 月与阿富汗和伊朗伊斯兰共和国，讨论自愿返回的战略和运作方面，以及在巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国的持续难民地位问题。

41. 9 月 27 日在纽约的一个高级别活动“我们对下一代的承诺：一个无脊髓灰质炎世界的遗产”，总统说，阿富汗政府将尽一切努力，利用现有资源在阿富汗消除脊髓灰质炎。这次活动汇集了剩余的流行病国家的领导人、捐助方、发展伙伴和媒体，提请注意必须在全世界消除残留的脊髓灰质炎病例。9 月 29 日，卫生部与世界卫生组织启动了 2012-2020 年全国保健和营养政策，制定优先事项，更好地确保所提供服务的长期可持续性。作为秘书长的“每个妇女每个儿童”倡议的一部分，10 月 31 日，关于阿富汗助产方面的报告定稿。该报告详细介绍了全国当前助产知识的现状，将用于规划培训和资源的部署。11 月 12 日，政府和发展伙伴认可了该国第一个教育联合部门审查。人力资源开发委员会是教育部门跨部委协调机构，该委员会进行这项工作得到了联合国教育、科学及文化组织的支持。该委员会发现，调动国内资源迎接挑战的技术能力和可能性仍然薄弱。

42. 世界卫生组织的新数据显示，2012 年前 10 个月，由于不安全或缺乏经费，540 个保健设施被迫暂停活动，比 2011 年同期增加了 40%。这相当于该国提供各类保健服务的 2 600 个设施中的 20%以上，南部停业的设施最多，50%到 60%的人口获得基本保健服务的途径非常有限。

43. 在 12 月 3 日至 7 日在日内瓦举行的第 12 次会议,《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》缔约方核可了阿富汗延期履行《条约》规定的义务。目前,有 67 万阿富汗人生活在距离雷区 500 米以内的地方,影响超过 1 800 个社区。现在的目标是到 2023 年宣布阿富汗没有地雷的影响,对于世界上地雷污染最严重的国家之一,这是一个巨大的成就。

44. 提供人道主义服务的风险仍然很高。持续的作战行动、残余战争和零星冲突,仍然对于能否保护平民、人道主义人员能否安全接触弱势人口并提供援助产生负面影响。

七. 禁毒

45. 本报告所述期间公布的“2011 年商业大麻种植和产量调查”估计,阿富汗 2011 年大麻种植总面积为 12 000 公顷,潜在产量为 1 300 吨。估计有 65 000 户种植大麻,比 2010 年的 47 000 户增加了。禁毒部和联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)的联合研究显示,鸦片和大麻种植存在明确的地理关联,将近三分之二的大麻种植户(58%)报告上一季种植了罂粟。四分之三的农民说他们种植大麻是因为售价高,最高质量的大麻脂价值几乎增加了两倍,从 2009 年每公斤 35 美元上升到 2011 年的 95 美元。

46. 2012 年鸦片种植面积增加了 18%,虽然植物病害导致最终产量下降。禁毒部和毒品和犯罪问题办公室联合开展了“2012 年鸦片调查”,结果于 11 月公布,显示种植面积从 2011 年的 131 000 公顷猛增到 2012 年的大约 153 000 公顷。无罂粟省份的数量与上年相比保持稳定,还是 17 个。影响罂粟植物的一种疾病减缓了种植的增加。最后的数字显示比 2011 年的产量下降 38%,从 5 800 吨减少到 3 600 吨。每公顷平均毛收入估计为 4 600 美元,农场交货价值估计为 700 万美元,即阿富汗国内生产总值的 4%。

47. 在毒品和犯罪问题办公室的阿富汗和邻国区域方案主持下,9 月 24 日在伊朗伊斯兰共和国塔亚巴德举行了阿富汗和伊朗伊斯兰共和国之间首次边境联络办公室会议。9 月 27 日和 28 日,在阿什哈巴德举办了一个加强禁毒训练方案协调和质量的讲习班。10 月 3 日和 4 日在阿拉木图又举办了一个讲习班。10 月 10 日和 11 日在德黑兰,与经济合作组织共同组织了关于西亚和中亚国家资产回收国际合作的第一个区域讲习班。10 月 17 日在比什凯克,阿富汗、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦举行第二次高级官员三方会议,达成了关于改进法律框架、支持建立边境联络办公室、开展联合行动以及采用中亚区域信息和协调中心作为通信枢纽的协议。

48. 11 月 12 日和 13 日在伊斯兰堡举行的区域部长级会议旨在加强禁毒努力方面的合作。提出的新措施包括国家禁毒机构之间开通热线电话和区域联络小组每年举行一次高级官员会议。

八. 特派团支助

49. 联阿援助团在特派团重新配置以更好地在当前和预期的政治、安全和财政环境下完成任务方面取得进展。指导这项工作的是按照安全理事会第 1974(2011)号决议进行全面审查的结果、随后安全理事会第 2041(2012)号决议延长任务期限以及大会第 66/248 号决议为特别政治任务批准的供资水平。

50. 安排关闭的 9 个联阿援助团省级办事处中的最后 5 个，即乌鲁兹甘、塔哈尔、萨尔普勒和库纳尔，已经停止业务活动。在乌鲁兹甘省的房地转给了联合国项目事务厅，而在库纳尔省的办事处则归还阿富汗当局交当地大学使用。因为在省级的足迹较轻，国内的外联活动和在全国各地定期访问是再次强调的重点，我的特别代表访问了楠格哈尔、巴米扬、赫拉特和法里亚布等省。办事处关闭，以及由此造成合同终止，2013 年预计员额减少之前限制征聘，导致空缺率非常高。

51. 继续确保联合国所有设施符合安全标准方面取得进展。巴尔赫和巴米扬等省的新房地现已完成，正在从老地点搬迁。保护性安全设备通关延误和通信部处理通讯设备收费继续影响特派团及时开展活动的的能力。由于有小武器向一架联合国飞机开火，以及 10 月 14 日在巴米扬一架直升机硬着陆导致严重损坏，飞行能力受到严重影响。10 月 10 日，总统下令开发署长期设在喀布尔的总部搬迁，因此需要找到和获得适当的新房地。

九. 意见

52. 我欢迎阿富汗政府和国际社会认真对待落实东京会议上作出的承诺，这对继续向该国提供必要水平的民事援助至关重要。喀布尔广泛的后续行动将确保东京相互问责框架成为未来参与的核心，促进在期望和优先事项上更程度的发展一致性和连贯性。我祝贺阿富汗政府领导进行必要的援助架构调整，并高兴地看到联阿援助团继续证明其作为促进合作伙伴的价值。

53. 捐赠方强调，巩固和扩大过去十年在促进人权方面取得的成果，特别是妇女和女孩的权利，对其持续参与至关重要。在整个框架的行动计划和国家优先方案中将性别平等问题纳入主流，以及确保适当注意另一个跨部门问题——禁毒，对于支持发展和治理改革的可持续性仍然十分关键。捐助者还特别强调在商定的治理措施方面必须取得明显进展。重要的是不应忘记，相互问责的概念要求国际社会确保在其调整和按预算供资的长期承诺方面取得更大进展。

54. 公布 2014 年总统和省议会选举的全面选举时间安排是一个积极步骤。东京相互问责框架的指标现在要求一个公开透明地制定的有力的选举架构。这应该包括通过两项尚待通过的选举法，通过辩论就增强选举可信性、包容性和可持续性的进程达成共识。有力的阿富汗领导对协调和推动横跨多个相关机构的“e-taskera”工作必不可少，否则这个重要的国家项目就不能为 2014-2015 年选举周期作出贡献。

我欢迎各政党和民间社会的建设性参与。切合实际的选举改革建议和知情的讨论能够提高透明度和包容性，一定能使决策受益。媒体也可以发挥重要作用，促进更广泛的对话，反映现实问题。

55. 伊斯坦布尔进程的重点越来越切合实际，特别是在把建立信任措施变为执行计划方面的进展应予欢迎，并且应该产生具体成果。我赞扬参与这项重要的工作的会员国、支持国和区域组织，并保证联合国将继续提供合作和支持。区域行动者就共同关心的问题进行了更广泛的双边和多边接触，也是一项积极的发展变化。

56. 11月高级和平委员会访问伊斯兰堡，为加强邻国之间的关系带来新的动力。长期不懈的接触对于建立共同理解并最终达成共同解决方案至关重要。正如高级和平委员会和巴基斯坦政府发表的联合声明所确认，与宗教机构接触有助于解决敌对行动的不断高涨。在阿富汗主导的建立有利于和平与和解的条件和信心的努力中，委员会能发挥重要作用，联合国准备应要求提供援助。我很高兴政府已表示支持联阿援助团打算构建补充性的第二轨道全国对话。

57. 报告所述期间平民伤亡人数上升令人严重关切，冲突仍在继续让阿富汗人民付出难以接受的代价。叛乱分子采取蓄意而为的策略，恐吓社区和个人以扩大影响和控制，目标就是那些挑战他们权威或思想的人。以平民为目标既违反宗教约束，也违反国际法。特别是，压力板引爆的简易爆炸装置，作为大规模杀伤人员地雷，是国际法规定禁止的武器。我重申要求立即停止使用这种武器，并呼吁叛乱领导人公开反对这样的战术。虽然与塔利班相关的公开声明质疑联合国有关这些问题的数据，我仍然坚信我们的信息和我们使用的平民的明确法律定义。尽管如此，我也欢迎继续与各方接触，建立了解，找出避免这一人类悲剧的解决办法。

58. 国际军事部队减少存在会产生一些经济后果。因此，必须加倍努力，以创造可持续的就业和谋生机会。政府加强领导以帮助确保进行有序移交至关重要。联合国将视要求支持向国家当局平稳移交任务，尽量减少潜在的负面影响。虽然挑战不应低估，但过渡也可能提供重新平衡援助的机会，以确保援助的重点是需求并与商定的国家目标保持一致。

59. 人道主义经费总额从2011年的9亿美元减少到2012年的4.84亿美元(近50%)，而发展援助从2010年的40亿美元增加到2012年的63亿美元。我支持阿富汗的人道主义国家工作队呼吁捐助方至少指定10%的官方发展援助用于人道主义援助。2013年阿富汗人道主义共同行动计划概述了最严重的人道主义需求和优先的挽救生命干预措施，预计将在12月启动。这将为解决这种不平衡提供一个机会，并支持2013年的人道主义总体目标：加强对平民的保护，更有效地回应与冲突相关的需求。

60. 我的副特别代表、驻地协调员兼人道主义协调员、开发署驻地代表迈克尔·基廷于11月10日完成了任务。我感谢他推动和开展外交活动促进联阿援助团和联

合国家工作队的工作，特别是围绕成功的东京进程谈判。他的继任者马克·鲍登于 11 月 15 日抵达喀布尔。我祝他顺利完成这个新的具有挑战性的任务。此外，我再次向联合国在阿富汗的所有本国和国际工作人员并向我的特别代表扬·库比什表达我的感激之情，感谢他们不懈支持阿富汗人民的奉献精神。
