



大会
第七十届会议
议程项目 37
阿富汗局势

安全理事会
第七十一年

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. 导言

1. 本报告系根据大会第 68/11 号决议和安全理事会第 2274(2016)号决议提交，上述决议要求我每三个月报告一次阿富汗境内的事态发展。
2. 本报告提供了自 2016 年 3 月 7 日我发布报告(A/70/775-S/2016/218)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、发展和人权工作情况。报告还概述与阿富汗有关的主要政治和安全事态发展以及区域和国际事件。

二. 相关事态发展

3. 政府继续面临严重的安全、政治和经济挑战。通过阿富汗和平与和解进程四方协调小组可能与塔利班展开和平进程的最初势头已消失，但在同古勒卜丁伊斯兰党达成和平协定方面取得了进展。国民议会确认了重要的任命，同时政府填补了其他一些关键职位。推动选举改革以及筹备议会和县议会选举的工作进展有限。安全局势的特点是激烈的武装冲突仍在继续。所报告的冲突数量是 2001 年以来最多的，并对平民造成了相应的不利影响，平民的伤亡和流离失所比率也上升。政府继续就北大西洋公约组织(北约)华沙首脑会议和在布鲁塞尔举行的阿富汗问题会议开展筹备工作，并就其改革议程取得了一些成果，包括反腐败措施和确定未来的发展优先事项。然而，经济增长仍然低缓，外向移民数量继续居高。



A. 政治事态发展

4. 四方协调小组的四次会议之后，重振与塔利班的和平进程的努力艰难地维持着势头；我在上一次报告中陈述了这些会议，协调小组由阿富汗、中国、巴基斯坦和美利坚合众国组成。3月5日，塔利班发表了一项声明，重申除非它的先决条件得到满足，否则它将不参加和平会谈。这些条件包括撤出外国部队，从国际制裁名单上除名和释放塔利班囚犯。4月12日，塔利班发起了一年一度的春季攻势。一周后，于4月19日对喀布尔发动重大袭击，56名平民被打死，337人受伤，事发后，阿什拉夫·加尼总统于4月25日召开了国民议会特别联合会议。他在发言中对巴基斯坦促使塔利班参加谈判的意愿提出了疑问，并再次承诺通过作战行动来削弱叛乱分子，并呼吁对被判犯有危害国家安全罪的囚犯执行死刑。5月8日，总统授权处决6名被拘留者，两天后，塔利班在帕克蒂卡省吊死了两名阿富汗国家警察，作为报复。5月18日，四方协调小组在伊斯兰堡举行第五次会议，会上小组成员们重申了对和平进程的承诺。没有确定今后举行会议的日期。

5. 虽然与塔利班的和平进程方面的工作停滞不前，但在政府与古勒卜丁伊斯兰党之间最后达成和平协定方面取得了进展。3月17日，古勒卜丁伊斯兰党代表团在喀布尔首次与高级和平委员会举行了直接和平会谈。4月23日，应总统的邀请，其他特使抵达喀布尔，与政府高级官员举行会谈，并于4月30日会晤了总统。5月19日，委员会主席赛义德·阿尔马德·吉拉尼核准了和平协定最后草案，然后提交给总统和古勒卜丁伊斯兰党领导人签署；该协定尚未签署。此前，委员会在4月1日制定了一项新的活动战略，以求解决关于其效力的疑虑，并撤销了其在各省的大多数设置，仅保持省级和平委员会主席和各省级联合秘书处工作队。

6. 5月21日，美国无人驾驶飞机袭击巴基斯坦俾路支省，杀死塔利班领导人毛拉·曼苏尔，5月25日，塔利班宣布海巴图拉·阿洪扎达为其继任，这使阿富汗政府和塔利班直接会谈的前景增加了不确定性。在同一声明中，已故毛拉·奥马尔的儿子毛拉·雅各布被选定担任其副手，同时西拉杰丁·哈卡尼也保留其副手地位；毛拉·雅各布在4月4日接受了对其参加塔利班领导人理事会和军事委员会的任命。5月25日，曾与效忠已故毛拉·曼苏尔的塔利班分子发生武装冲突的毛拉·拉苏尔领导的派别声称，它不会接受对阿洪扎达的任命。

7. 政府在高级任命方面取得了进展。4月9日，国民议会下院批准了总统提名塔杰·穆罕默德·贾希德为内政部长和穆罕默德·法里德·哈米迪为总检察长。5月5日，总统任命原代理国防部长马苏姆·斯塔尼克扎伊为国家安全局代理主任，并任命阿卜杜拉汗将军接替他的职位，成为新的代理国防部长。上述任命需要下院的确认。还任命了一些新的省长，包括巴德吉斯省、赫尔曼德省、瓦尔达克省、查布尔省的省长，目前34个省中只有两个省的省长仍为代理。尽管采取

了这些积极步骤，仍有一些重要职位尚待填补。这包括独立地方治理局负责人、公务员制度委员会主任、石油和矿业部长、巴尔赫省和努尔斯坦省省长。

8. 与此同时，政治反对派团体继续呼吁执行 2014 年 9 月 21 日政治协议，该协议是民族团结政府的基础。其中的一些团体要求在 2016 年第三个季度举行议会和县议会选举，其他一些团体则坚持，民族团结政府的任期在两年后届满，必须通过下述两种办法之一更替：提前进行总统选举，或举行支尔格大会。美国国务卿约翰·克里在 2014 年 9 月见证了该协议的签署，他在 4 月 9 日访问喀布尔时表示，协议的效力为五年。这一立场受到一些人士和主要政治反对派的强烈批评，包括前总统哈米德·卡尔扎伊、阿富汗保护和稳定理事会主席阿卜杜勒·拉苏勒·沙耶夫和新民族阵线主席安瓦尔·阿哈迪。但是，政治反对派总体上仍处于分歧状态，反映了政治精英普遍的分裂状况。显示政治分裂的另一件事是，4 月 30 日内阁决定修改土库曼斯坦-乌兹别克斯坦-塔吉克斯坦-阿富汗-巴基斯坦电力走廊的路线，从原定穿过巴米扬省改成穿过萨朗隘口，这引发了少数民族哈兹拉人在全国各地大规模的抗议。5 月 16 日，数千名示威者聚集在喀布尔市，这时反对声浪到达了顶峰。在全国各地发生了规模较小的反抗议集会，支持上述决定。

9. 总统重申政府关于举行议会和县议会选举的承诺，并在此后的 4 月 9 日的一封信中请联合国提供选举援助，1 月份作出宣布，选举定于 2016 年 10 月 15 日。5 月 10 日至 19 日，联合国派团到喀布尔进行了初步需求评估。2 月 28 日，总统分别就选举法和关于独立选举委员会和独立选举投诉委员会的结构、职责和权力法发布了两项新的法令。此前，国民议会下院否决了先前的几项法令。特别选举改革委员会的建议在新的法令中得到反映，例如选举犯罪的定义、竞选筹资和选民登记，但第二项法令背离了一些建议，包括甄选委员会和选举机构的组成。负责提名选举委员会委员的甄选委员会于 4 月 5 日举行会议，但它尚未恢复其工作，因为上述法令尚待国民议会批准。因此，选举管理机构的领导仍不明确，尤其是独立选举委员会主席穆罕默德·优素福努里斯塔尼在 3 月 26 日辞职之后。该职位仍然空缺，而且独立选举委员会的总空缺率为 40%。

10. 困难的安全局势促使政府内外的一些与民兵团体有联系的重要政治人物呼吁在军事活动中发挥更直接的作用。第一副总统阿卜杜尔·拉希德·杜斯塔姆和与他的 Junbish-e Milli 政党关联的民兵团体 4 月 20 日在朱兹詹省发起反叛乱行动。巴尔赫省代理省长阿塔·穆罕默德·努尔也领导了北方的行动。在此之前，3 月 8 日，阿卜杜勒·拉苏勒·沙耶夫公开说，前圣战者可以不经政府批准加入打击叛乱的战斗。国家安全委员会批评了这些倾向，并于 4 月 5 日发布一项指令，要求安全官员对安全行动负起领导责任。

11. 3 月 20 日，因在马扎里沙里夫移除第一副总统的海报，在北部的几个省份引发了几天的示威和反示威游行，并逐步升级，3 月 24 日，民族阵线和伊斯兰促进会两党成员在法里亚布省迈马纳市交火，造成 1 名平民死亡和 4 名平民受伤。经

过政党领导人、省级官员和总统代表团的干预，恢复了平静。5月17日和18日，两党关联团体之间在法里亚布省阿尔玛县再次爆发战斗，造成15人死亡(包括1名平民)，18人受伤(包括1名平民)。

B. 安全

12. 自2016年年初以来，塔利班以前所未有的比率继续开展行动，阿富汗的安全局势随之恶化。2016年头四个月的武装冲突比2015年同期增加14%，与前几年相比，每个月都有增加。2016年4月期间发生的武装冲突数量是2014年6月以来最多的，这一期间也正是总统选举时期。

13. 尽管武装冲突增加，但安全事件总体有所减少。在2月16日至5月19日期间，联合国记录了6122起安全事件，比2015年同期减少3%，主要是因为简易爆炸装置事件减少。大部分事件仍然发生在南部、东南部和东部地区，占事件总数的68.5%。与以前的趋势相一致，武装冲突仍占安全事件的多数(64%)，其次是简易爆炸装置(17.4%)。定点击杀事件减少。2月16日至5月19日期间，记录在案的暗杀(包括未遂暗杀)案件共有163起，比2015年同期下降37%。据报发生了15起自杀式袭击，低于2015年同期的29起；此外还发生了几起引人注目的事件，包括3月2日对贾拉拉巴德的印度领事馆的一次多处袭击、3月21日在喀布尔市对国家安全局代理局长官邸的袭击以及3月24日和27日分别在坎大哈省和卢格尔省对两名高级军队指挥官的行杀。塔利班声称后两次袭击是其所为。

14. 塔利班春季攻势“欧玛行动”开始后，反叛分子袭击显著增加。塔利班在其启动年度攻势的4月12日宣言中誓言对“敌方阵地”展开大规模袭击，同时还进行战术袭击和行杀军事指挥官。与往年不同，这些行动没有专门威胁政府文职官员。在发动攻势的头两个星期中，塔利班出击的数量比前两个星期几乎增加了一倍，致使记录的4月份武装冲突数量达到自2001年以来的最多。自进攻开始以来，塔利班发动了36起对县行政中心的袭击，包括协调行动，向昆都士市推进。阿富汗国防和安全部队击退了绝大多数攻击。随着赫尔曼德省罂粟收获季节在5月初结束，塔利班的进攻势头进一步加强，导致南部地区冲突的增加。塔利班还集中力量获取具有重要战略意义的乌鲁兹甘省坎大哈-提林库特公路沿线地区，并重新控制了巴格兰省的战略地区；安全部队曾在1月份对该地区进行了清理行动。

15. 阿富汗国防和安全部队仍然承受压力，特别是在巴格兰、法里亚布、赫尔曼德、库纳尔、昆都士省、楠格哈尔和乌鲁兹甘诸省；安全部队得到了阿富汗特种部队和国际军事资产的增援。尽管加紧了努力以加强国民军部队，特别是在赫尔曼德省，但在指挥和控制、领导能力、后勤和总体协调等方面仍存在重大缺陷。有报告显示，在2016年头四个月，安全部队的伤亡不断上升。由于部队自然减员率居高，可持续性仍然是一个棘手的问题。尽管征聘达到了目标，但重新入伍率仍然偏低，需要提高这一比例，以弥补其他损失。2016年4月，国民军的兵力

和阿富汗国家警察的人数分别达到了预计的 2016 年 8 月水平的 87% 和 74%。在增强空中能力方面取得了一些进展，空军开展了数量有限的空中行动。

16. 在 7 月份北约首脑会议之前，关于北约坚定支持特派团 2016 年之后的存在和阿富汗国防和安全部队未来供资安排的讨论仍在继续。3 月 15 日和 16 日，北约秘书长延斯·斯托尔滕贝格访问了喀布尔，他在访问期间会见了总统和阿富汗首席执行官阿卜杜拉·阿卜杜拉，重申北约对阿富汗的承诺。5 月 11 日，在布鲁塞尔举行的阿富汗国民军信托基金董事会的会议上，北约成员国和捐助方代表讨论了直至 2020 年对阿富汗国防和安全部队的财政支持问题。5 月 20 日在布鲁塞尔，参加国的外交部长商定，将特派团的任务期延至 2016 年以后。

17. 其他武装团体仍在阿富汗领土有为数不多的力量，包括在阿富汗北部的乌兹别克斯坦伊斯兰运动和在东部的伊拉克和黎凡特伊斯兰国-霍拉桑省(伊黎伊斯兰国-霍拉桑省)的人员。自从我上次报告以来，阿富汗国防和安全部队在国际军事空袭的支持下开展了行动，以此进一步减少了伊黎伊斯兰国-霍拉桑省团体在楠格哈尔省的存在；该团体在该地也面临塔利班的压力。这促使伊黎伊斯兰国-霍拉桑省团体在邻近的库纳尔省和努尔斯坦省建立了一个小规模的主要据点，以图安身并招募人员。

18. 共记录了 25 起对联合国产生影响的事件，其中包括 6 起恐吓事件、3 起简易爆炸装置事件和 6 起罪犯事件。5 月 20 日，喀布尔市发生枪击事件，联合国聘用的 1 名警卫被打死，另 1 名警卫和 1 名联合国工作人员受伤，事件的有关情况仍在调查中。

C. 区域合作

19. 自从我上次报告以来，阿富汗和巴基斯坦加强两国关系的努力因与塔利班的和平进程缺乏进展而受到影响，并且也受到边境紧张局势和相互指控的间接跨界射击的影响。由于巴基斯坦作出过境程序系统化决定，造成边境检查官员进行更严格和长时间的检查，由此于 5 月 2 日和 5 日在贾拉拉巴德市和楠格哈尔省莫赫曼德达拉县引发了示威。5 月初边界紧张局势进一步升级，最终导致托克汗边界在 5 月 10 日至 13 日暂时关闭过境。阿富汗驻巴基斯坦大使和巴基斯坦陆军参谋长在伊斯兰堡进行了谈判之后，边境于 5 月 13 日重新开放。

20. 阿富汗继续以经济和安全为重点参与区域行动。5 月 23 日，总统、伊朗伊斯兰共和国总统哈桑·鲁哈尼和印度总理纳兰德拉·莫迪在德黑兰签署了一项运输和过境三边协定，该协定将推进三国间贸易，并可能推进中亚的贸易，尤其是通过开发伊朗查赫巴尔港以取得海上通道来实现这一目的。4 月 25 日，在关于土库曼斯坦-阿富汗-巴基斯坦-印度天然气管道项目的会议上，土库曼斯坦和阿富汗两国的外交部副部长强调了该项目对区域内建立信任的重要意义。5 月 12 日在塔吉克斯坦举行了连接阿富汗、吉尔吉斯、巴基斯坦和塔吉克斯坦的中亚和南亚电力

运输和贸易项目的开工仪式，出席者包括塔吉克斯坦总统埃莫马利·拉赫蒙、吉尔吉斯斯坦总理索隆拜·热恩别科夫、巴基斯坦总理纳瓦兹·谢里夫和阿卜杜拉首席执行官。5月15日至18日，阿卜杜拉首席执行官访问了中国，两国签署了6项双边合作文书，涉及技术、基础设施和人道主义援助以及经济合作诸领域。5月21日和22日，总统对卡塔尔进行了正式访问，会见了埃米尔塔米姆·本·哈马德·阿勒萨尼和总理阿卜杜拉·本·纳赛尔·本·哈利法·阿勒萨尼。

21. 该区域继续显示出对亚洲心脏地带-伊斯坦布尔进程的承诺，这是一个包括反恐和区域连接的区域合作平台。4月26日，该进程参加国的高级官员在新德里举行会议，强调必须共同打击恐怖主义和极端主义。参加国举行了三次区域技术小组会议：3月4日在印度举行的贸易、商业和投资机会会议；3月10日在伊朗伊斯兰共和国举行的教育会议；4月3日在喀布尔市举行的打击恐怖主义会议。与会者在会上核可举行一系列专家会议，以筹备2015年12月《伊斯兰堡宣言》概述的安全问题和反恐怖主义措施高级官员会议。5月15日至20日，反恐执行工作队与政府官员就其在该进程中制定一个区域反恐战略框架的计划进行了协商。

22. 中亚国家和俄罗斯联邦继续对阿富汗的不安全状况的跨界影响表示关注，并承诺增加与喀布尔的合作。4月27日和28日，在第五届莫斯科国际安全会议上，与会者一致认为，独立地应对恐怖主义威胁是不行的。3月29日至31日，联合国在哈萨克斯坦阿拉木图举行研讨会，与会者支持关于将阿富汗纳入区域反激进化举措的建议。阿卜杜拉首席执行官代表阿富汗出席4月14日和15日在土耳其伊斯坦布尔举行的伊斯兰合作组织首脑会议，该会议最后公报的内容之一是呼吁团结起来打击极端主义。

三. 人权

23. 4月17日，联合国阿富汗援助团(联阿援助团)公布了其关于在阿富汗境内武装冲突中保护平民的2016年第一季度报告。1月1日至3月31日期间，特派团记录了1943名平民伤亡(600人死亡，1343人受伤)，比2015年同期增加2%。特派团将60%的平民伤亡归因于反政府势力，19%于亲政府部队，16%于责任尚不明确亲政府部队和反政府分子之间的交火。共计6%的平民伤亡原因无法归类。地面交战仍然是平民伤亡的主要原因，占38%的平民死亡和受伤；其次是简易爆炸装置，占20%的平民伤亡；复合式和自杀式袭击造成的平民伤亡人数占18%。5月25日，联阿援助团促成了保护平民问题高级别对话，参加方有政府高级官员就、阿富汗国防和安全部队、阿富汗独立人权委员会和北约坚定支持特派团。安全部队重申政府致力于预防和减轻平民伤亡。5月28日，阿富汗独立人权委员会与国防部、内政部和国家安全局签署了一项谅解备忘录，目的是加强对国防和安全机构职能和行为的问责制和透明度。

24. 塔利班和反政府分子继续在平民居住区进行大规模袭击。4月5日，反政府分子在帕尔旺省 Sia Gird 县引爆一个车载简易爆炸装置，对一处市场地区的一个不明目标进行袭击，打死8名平民，打伤35人，其中包括4名儿童。4月15至30日，联阿援助团记录了昆都士市附近武装冲突造成90名平民伤亡(死亡15人，受伤75人)的初步数字。4月19日在喀布尔市对贵宾安保局的袭击导致56名平民死亡，337人受伤，塔利班声称对这起攻击事件负责。5月25日，塔利班声称对在喀布尔市以外地区针对一辆运送法院雇员的车辆的自杀式袭击负责，事件造成12名乘客死亡，9名平民受伤，其中包括6名儿童。

25. 塔利班继续威胁媒体组织和记者，指责他们从事宣传活动。2月28日，政府设立了一个由内政部、新闻和文化部、总检察长办公室、国家安全局和记者联合会的代表组成的委员会，调查涉及杀害记者的案件。5月3日，总统任命了一名人权活动者为阿富汗言论自由大使。除了5月8日被处决的6名囚犯外，目前还有包括100名被判犯有危害国家安全罪的囚犯在内的600名囚犯被判了死刑。联阿援助团继续主张暂停死刑、尊重各项公平审判保障和加快法律改革，以将死刑减为终身监禁。

26. 对儿童进行国家安全问题指控、包括称其与武装团体有关联而加以拘留，这种情况仍然令人关切。截至3月31日，有227名男孩因这种指控而被关押在少管所。此外，2016年2月，有166名未成年被拘留者(其中53人还是儿童)与成年人一起被关押在帕尔旺戒备森严的设施中。

27. 1月1日至3月31日，监测和报告任务组核对了343起事件，这些事件导致161名儿童被杀(其中包括43名女童)，449名儿童受伤(336名男童，113名女童)。地面交战仍是儿童伤亡的主要原因，其次是战争遗留爆炸物和简易爆炸装置。208名儿童的伤亡是反政府分子造成的，其中149名儿童的伤亡是塔利班造成的。亲政府部队造成了154名儿童伤亡。联合国收到18宗关于招募和使用儿童的报告，涉及至少40名男童，并核实有9名男童被招募，其中塔利班招募7名，反政府分子招募1名，阿富汗国家警察招募1名。4月6日，内政部在喀布尔市的阿富汗国家警察招募中心开设一个新的儿童保护股，此举使全国各地儿童保护股的总数达到了7个。2016年第一季度，联合国接到了8起绑架事件的报告，并核对了涉及5名男童的4起事件。4名男童被绑架的事件系塔利班所为，一名男童被绑架和强奸的事件系阿富汗当地警察所为。

28. 与冲突有关的暴力继续对保健和教育设施造成影响，影响为儿童提供的教育和保健服务。监测和报告任务组核对了17起影响受教育的事件和29起影响保健服务的事件。4月18日，联合国发表了一份题为“岌岌可危的教育和保健”的报告，涵盖的时间是2013年1月1日至2015年12月31日。据该报告记录，仅2015年与冲突有关的攻击学校事件就有132起，比2014年增加了86%。报告还记录

了 2015 年 125 起影响获取卫生保健的事件，而 2014 年是 59 起，2013 年是 33 起。

29. 政府继续采取措施应对暴力侵害妇女行为和执行关于安全理事会第 1325(2000)号决议的国家行动计划，正在对这方面工作的经费进行讨论。4 月 24 日，该国政府提交了关于贯彻联合国消除对妇女歧视委员会意见(CEDAW/C/AFG/CO/1-2/Add.1)的资料。

30. 联合国继续促进旨在结束暴力侵害妇女行为和支持保护妇女的服务的政策对话。在 9 个省的 11 个妇女保护中心和 5 个家庭暴力幸存者的家庭指导中心得到联合国的支助，在全国范围内运作的此类中心共有 23 个。为使妇女保护中心精简服务的提供和确保遵守政策和议定书，妇女事务部和联合国于 4 月 24 日至 26 日就这一专题举办了一次讲习班，妇女事务部工作人员、妇女保护中心管理人员和执行伙伴共有 67 人参加。联合国在法拉省和霍斯特省对包括 134 名妇女在内的一共 322 人进行了关于《消除对妇女一切形式歧视公约》和安全理事会第 1325(2000)号决议的培训，参加者有学生、民间社会代表、省级官员和地方领袖。来自北部和东北部 9 个省份的一共 133 名省议会议员，包括 27 名女议员，接受了关于人权和将性别观点纳入监测和评价主流方面的培训。

31. 该国政府继续开展修订刑法典的工作，目的是在 2016 年 12 月结束之前将整部修订后的法律提交给国民议会，这是政府根据“通过相互问责框架实现自力更生”所作的一项短期承诺。5 月 1 日，由司法部主持并由司法部门机构和联合国代表组成的刑法改革工作组向司法部长提交了修订后的刑法典上半部供其审议。修订工作旨在确保刑法典符合国际刑事司法和人权规范。

32. 5 月 11 日，国民议会下院驳回了 2015 年 9 月 2 日关于防范性羁押的总统令，理由是它违反了《宪法》有关适当程序和自由权利的重要规定。联阿援助团继续开展宣传，以确保任何拟议修订的防范性羁押法反映普遍的国际标准。此前在 4 月 2 日，阿富汗向禁止酷刑委员会提交了第二次定期报告(见 CAT/C/AFG/2)。

33. 4 月 18 日，联阿援助团发表报告，根据《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》，对 34 个省中 31 个省的监狱保健服务作出了评估。报告认为大多数囚犯能够获得医疗服务，但提供给包括妇女和陪伴儿童在内的脆弱群体的服务不平等。4 月 26 日，联阿援助团与中央监狱局局长分享了报告内容，并在协调捐助者支助方面提供援助，以解决不足之处。

四. 喀布尔进程的执行和发展援助的协调

34. 阿富汗继续面临经济挑战。4 月 18 日世界银行发布的《阿富汗发展状况报告》包括一项呈下降趋势的增长订正估计数，从 1.9% 下调至 1.5%。世界银行预测 2016 年将增长 1.9%，而国际货币基金组织(基金组织)5 月 13 日的报告预测将增长 2.0%，

表明将有缓慢的复苏。这两个机构都强调在改革以及改善安全局势方面取得持续和可预测的进展对提振经济信心非常重要。阿富汗招商局记录了对商业环境信心有限的迹象，据该局报告，2015年净投资比2014年减少了30%。特别是建筑、采矿和制造业部门的投资急剧下降。

35. 政府、基金组织和捐助方代表继续讨论基金组织未来的阿富汗方案。在4月13日成功完成工作人员监测的规划之后，该国政府在基金组织和世界银行4月15日至17日在华盛顿特区举行会议的期间正式申请基金组织中期信贷的三年期筹资支助。关于新方案的谈判于5月18日至26日在新德里进行，方案的重点是公共财政管理、金融部门改革和支持私营部门发展的改革，预计谈判将为10月在布鲁塞尔举行的阿富汗问题会议筹备工作提供资料。

36. 改革的进展情况继续左右着北约首脑会议和在布鲁塞尔举行的阿富汗问题会议筹备阶段的援助政策对话。4月4日，财政部长埃克利勒·哈基米和我的特别代表尼古拉斯·海索姆在喀布尔市共同主持一次联合协调监测委员会特别会议，会议期间该国政府报告说，“通过相互问责框架实现自力更生”2015-2016年的承诺有90%已完成或正在完成。该国政府继续开展《阿富汗国家和平和发展框架》的工作，并在5月9日与发展伙伴分享一份草案。该国政府还报告说，22个国家优先方案中有3个方案的起草工作取得了进展，其中包括公民宪章、城市发展计划和增强妇女经济权能计划，并在拟订司法改革计划方面取得了进展。

37. 安全开支与发展开支的关系引发了新的关注，原因是安全部门的开支对政府的预算造成了持续的财政压力。尽管2015年政府收入增加了22%，但只占国内生产总值的10.4%，低于占国内生产总值12.2%的预算内安保费用总额。正如基金组织和世界银行集团4月16日的春季会议和亚洲开发银行5月2日的年度会议上的讨论所指出，鉴于国内需求低迷、贫困日益加剧和增长率仍然偏低，拟订经济增长和优先支出的可持续模式仍然是重要的优先事项。

38. 该国政府报告了其努力推动反腐败议程的情况。3月19日，根据总统令设立了治理、司法和反腐败高级理事会，负责监督国家反腐败战略的起草和实施。理事会一旦开始运作，将由总统主持，并由首席执行官、两名副总统、首席大法官、司法部长和总检察长组成。5月5日，在喀布尔市一次由欧洲联盟主办的反腐败会议上，总统宣布设立一个反腐败特别法庭，在北约首脑会议召开之前开始运作，并计划加强现有各打击重大犯罪工作队，支持反腐败调查。总统在5月12日在伦敦举行的反腐败首脑会议上重申这些相同的承诺，并发表了一份声明，其中概述的措施包括建立高级别反腐败机构、加强国际执法合作、协助关于腐败投标者的信息共享和执行税收标准。

39. 政府还采取步骤在司法部门和地方各级消除腐败。为加强总检察长办公室，新总检察长5月28日任命或调动了40名主要官员(包括34名省级首席检察官中

新任命的 19 名)以及与反腐、内部审计和消除暴力侵害妇女行为有关的 3 个内部单位的新负责人。2015 年 3 月至 2016 年 3 月,最高法院司法监督部逮捕、调查和起诉了 85 人,其中包括涉嫌参与司法腐败的 6 名法官、14 名司法行政工作人员和数名辩护律师。这一数字比 2015 年同期增加了 100%以上。该国政府还将占司法部门人数四分之一的 602 位审判法官和上诉法官(包括 34 个省中 33 个省的所有上诉法院首席法官)调派到新的职位,目的是通过减少当地影响的风险来促进司法独立。5 月 1 日,赫尔曼德省控方负责人公布了 25 名涉嫌腐败和掠夺土地的政府官员的姓名,并启动调查。

40. 政府在地方各级实施改革,以努力改善治理和服务的提供。总统任命了 12 名通过竞争程序的新市长,使总共 154 名市长中通过竞争获得任命的市长总人数增加到 15 人。为加强向各城镇提供服务和城市发展,该国政府 2 月 4 日将独立地方治理局内的城镇司司长职位升格为副部长。

41. 还继续作出努力,实现阿富汗国家警察的专业化,并加强面向社区的警务工作。内政部在联合国的支持下,3 月 1 日和 2 日举行了一次社区警务全国会议,包括政府和民间社会代表在内的 300 人参加了会议。与会者通过了一项决议,呼吁在全国推广社区警务的理念。4 月 7 日,内政部设立了一个支助小组,以加强培训、教育和领导力。

五. 人道主义援助

42. 人道主义局势依然十分严峻,出现大量由新的冲突引起的境内流离失所、继续面临准入困难以及农村社区持续存在脆弱性。截至 5 月 15 日,联合国在 34 个省中的 24 省记录了自 2016 年年初以来出现的超过 118 000 名新的境内流离失所者,与 2015 年同期相比增加了 10%。自塔利班的春季攻势开始以来,至少有 15 000 人成为新的流离失所者。据报新的流离失所者人数最多的是昆都士省和巴格兰省,共有流离失所者 45 000 人;在乌鲁兹甘省 Dehrawud 县,流离失所者有 12 700 人。出入限制继续阻碍人道主义援助的需求评估和物资运送。

43. 通过联合国自愿遣返方案返回的难民人数大幅减少,反映了经济、政治和安全环境的不确定性。截至 5 月 14 日,2016 年被遣返难民有 4 643 人,其中来自巴基斯坦 3 901 人,来自伊朗伊斯兰共和国 688 人。回返者的数字相当于自 2002 年设立自愿遣返方案以来记录的回返率最低的 2014 年的数字。许多回返者选择不返回其原籍地区,其中许多人在城市中心定居。联合国继续支持该国政府制定一项全面的自愿遣返和重返社会战略,以应对回返者面临的挑战。与此同时,75 858 名无证件的阿富汗人自发返回,其中从伊朗伊斯兰共和国返回的 67 619 人,从巴基斯坦返回的 8 239 人,另外 62 425 人被伊朗伊斯兰共和国驱逐,7 259 人被巴基斯坦驱逐。尽管这些数字仍然很高,但从巴基斯坦自愿返回的人数比 2015 年

初北瓦济里斯坦专区的军事行动之后回返高峰的人数低 44%。阿富汗还继续在霍斯特省和帕克蒂卡省收容来自北瓦济里斯坦专区的大量难民。

44. 继续有大量的阿富汗人移徙到欧洲。自 2016 年年初以来，39 465 名阿富汗人从海路抵达欧洲，占抵达者总人数的 21%，是仅次于叙利亚人的第二大人口群。由于阿富汗移民人数不断增加，一些欧洲国家加大努力遣返寻求庇护被拒的阿富汗人。1 月 1 日至 4 月 31 日，国际移民组织协助 1 851 人从欧洲自愿返回，而 2015 年同一期间的自愿回归者是 450 人。几乎一半的回返者来自德国。政府和合作伙伴继续就改变移民格局和激励公民留在阿富汗的措施进行讨论。

45. 自然灾害和极端天气条件继续影响阿富汗，造成洪水泛滥和流离失所。3 月至 4 月共记录到 79 次国家灾害事件，对 36 945 人造成影响，其中包括赫尔曼德省 1 043 人因遭受洪灾而流离失所并得到人道主义合作伙伴的援助。3 月和 4 月阿富汗主要作物种植地区正常至高于正常水平的降雨预计可使小麦获得正常收成，今后三个月全国各地大多数贫困家庭的粮食保障可得到改善。

46. 小儿麻痹症仍在阿富汗蔓延，消除小儿麻痹症的努力继续面临准入和安全方面的挑战。自 2016 年年初以来有 5 个新病例得到确诊，其中库纳尔省 3 个，赫尔曼德省和坎大哈省各 1 个。卫生部在联合国的支持下开展了补充免疫接种活动，包括两次全国性运动。估计大约 200 000 名儿童没有接种疫苗，其中包括在反政府分子阻止进入的东北部地区的 147 000 名儿童和东部地区的 30 555 名儿童以及正在进行激烈战斗的南部地区的 22 445 名儿童。由于局势不安全，赫尔曼德省和法拉省对接种运动的监测仍然受到限制。

47. 2016 年第一季度，地雷行动伙伴在联合国的协调下清理了 42 个雷场和 3 个战场，从而使 5 个县的 15 个社区被宣布为无雷区。该季度末，估计还有 4 334 个雷场和战场，影响 255 个县的 1 584 个社区。向政府移交地雷行动协调的工作继续按计划进行，预计将在 2017 年完成。

48. 联合国全球监测框架继续记录到在人道主义准入方面的各种困难。2016 年头四个月共登记了 75 起攻击非政府组织、联合国和其他国际组织的事件。5 名援助人员被打死，8 人受伤。绑架事件大幅度增加，有 81 名援助人员被绑架，而 2015 年同期被绑架的人数是 59 人。大多数绑架事件影响到排雷机构。联合国人道主义空运处的新航班使进出巴达赫尚省的情况得到改善。

49. 截至 5 月 16 日，援助阿富汗的人道主义资金总额达 1.69 亿美元，其中 6 500 万美元指定用于人道主义应急计划中的预期活动，1.04 亿美元用于国际红十字与红新月运动。应急计划的资金到位率为 16%。食物、营养、保健以及难民和回归者各项方案获得供资的比例仍然特别低。阿富汗人道主义基金 2016 年到目前为止收到 2 500 万美元，资助的重点是紧急医疗保健服务、援助流离失所家庭和入人道主义评估。

六. 禁毒

50. 3月16日，联合国毒品和犯罪问题办公室发布了《2015年阿富汗鸦片情况调查》报告的社会经济分析部分，其中评估了鸦片经济以及罂粟种植的驱动因素。报告作者认为，阿富汗鸦片制剂总值自2014年以来估计减少了45%，只有15.6亿美元，但仍占该国国内生产总值的7%，而2014年的比例为13%。鸦片经济的大幅度萎缩不仅反映罂粟种植和生产的大幅度减少，而且反映2015年干鸦片平均农场交货价的下降。由于罂粟及其衍生物的销售占从事鸦片种植的农户年收入的40%，2015年收成价值的下降使他们的收入大幅度减少，并进一步增加了农村社区的社会经济脆弱性。本报告首次列入关于阿富汗妇女在罂粟种植中的作用一节，作者得出结论认为，虽然妇女受到额外现金收入的激励，但她们对于种植罂粟还是选择种植替代作物的决定影响有限。

51. 由于主要罂粟种植区存在安全挑战以及资金限制，据报没有进行重大的铲除毒品作物行动。2月10日至5月23日，阿富汗执法当局进行了694次禁毒行动，缉获了1329千克海洛因、3058千克鸦片、860千克吗啡、29千克甲基苯丙胺和7688千克大麻叶，并缉获了1406千克固态前体化学品和1442名公升液态前体化学品。此外，捣毁了5个加工点，逮捕851名嫌疑人，扣缴143辆车、84件武器和95部移动电话。在这些行动中，3名阿富汗国防和安全部队成员被打死，5人受伤。

七. 特派团支助

52. 联阿援助团继续在昆都士市建造新房舍，以确保全面遵守最低运作安保标准。为了加强提供给在外地工作地点的联合国人员的医疗服务，4月向巴米扬、法扎巴德、加德兹、赫拉特、贾拉拉巴德、喀布尔和坎大哈8个工作地点部署了医疗应急响应小组。

八. 意见

53. 阿富汗政府和人民继续经受相互关联的经济、政治和安全挑战的考验。低经济增长、高失业率和叛乱活动加剧，导致了一波又一波境内流离失所和移徙人数的增加，并助长了政治上的反对意见。虽然这些情况并不是政府造成的，但需要政府采取坚定的对策。政府已明确阐述加强稳定、问责制和自力更生的方针，但实现该方针的努力仍在进行中。虽然国际社会在2016年布鲁塞尔和华沙会议上审议了它将向阿富汗提供援助的问题，我必须强调该国走向稳定的道路仍是脆弱的，而且需要依赖于明确和长期承诺的国际支助。

54. 我赞扬在阿富汗和平与和解进程四方协调小组中阿富汗与中国、巴基斯坦和美国所作的承诺。只有通过谈判达成政治协议，阿富汗人民才能实现他们应当和需要拥有的可持续和平。在这方面，政府和塔利班的直接会谈仍然至关重要。我呼吁会员国促进实现这一结果。

55. 我注意到政府与古勒卜丁伊斯兰党达成的和平协定草案。一旦该协定获得批准，我欢迎其中对放弃暴力和与恐怖团体的联系以及支持人权所作的承诺。虽然我希望这一协定的执行可减少与冲突有关的暴力水平，我仍要强调阿富汗必须遵守其国际义务，追究对犯下战争罪、危害人类罪和严重侵犯人权的行为者的责任。

56. 因冲突造成平民伤亡人数增加是不可接受的。2016年第一季度的伤亡记录是2009年以来的最高纪录。与冲突有关的暴力继续对儿童造成破坏性影响，他们占第一季度所有伤亡人数近三分之一。由于持续的冲突，可以预期会有更多的人流离失所。政府致力于减少平民伤亡的承诺将体现在最后确定和执行一项全国预防和减轻平民伤亡的政策中。

57. 国民议会下院决定驳回2015年9月2日关于预防性拘留的法令，这项规定违反了《宪法》和阿富汗作为缔约国的《公民权利和政治权利国际公约》，这证明了阿富汗人民愿意推动遵守法治和人权。希望政府还着手暂停实施使用死刑，并加快法律改革，允许将死刑减刑为终身监禁。

58. 需要加强在政府高级职位任命方面取得的进展，并填补其余关键的内阁职位。同样，亟需任命和配备选举管理机构的工作人员，并就改革措施达成共识，以能够确保选举的筹备工作，使得选举可信并能于2016年举行。

59. 总统必须将对打击腐败采取更严格的政策和做法的承诺转化为行动。如要做到这一点，则需要国民议会在维护和维持公众信任方面给予坚定的支持。政府执行2014年11月通过的获取信息法，将大力促进增强透明度，并能促进民间社会的监督，这将有助于反腐败的努力。

60. 华沙首脑会议和在布鲁塞尔举行的阿富汗问题会议可以是该国和该区域发展的一个重要节点，并能促进加强连通性和跨界合作的关键努力。与此同时，需要持续的关注，以确保采取一种方针，承认政府在承担安全部队经费筹措并为发展倡议供资方面的艰巨任务。政府必须发挥其作用，并表明它致力于实施必要的改革，以确保国际援助对阿富汗人民生活的实际影响。我要强调，会员国对阿富汗改革议程的期望必须切合实际，同时考虑到该国面临的严峻挑战。

61. 我感谢所有在阿富汗的联合国人员和即将离任的我的特别代表尼古拉斯·海索姆的持续奉献，他们在具有挑战性的条件下，履行我们对支持阿富汗人民的承诺。我还欢迎我的新任特别代表山本忠通。