

21. 阿富汗局势

概览

2008-2009 年期间，安全理事会举行了 14 次关于阿富汗局势的会议，通过了五项决议和三项主席声明。安全理事会在会议上审议了联合国阿富汗援助团(联阿援助团)的工作和任务。联合国授权的国际安全援助部队(安援部队)；和阿富汗总统选举，国际协调与阿富汗面临的挑战，包括塔利班叛乱。

安理会前后两次延长联阿援助团任务期限一年时间。³²⁷ 安理会还根据“宪章”第七章授权两次延长安援部队的授权一年时间，包括参加的会员国采取一切必要措施履行其任务。³²⁸

安理会于 2008 年 11 月 21 日至 28 日派出一个代表团前往阿富汗。³²⁹

2008 年 3 月 12 日至 2009 年 3 月 23 日：延长联阿援助团的任务

2008 年 3 月 12 日，安理会听取了主管维持和平行动副秘书长的通报，他介绍了秘书长的报告并概述了阿富汗面临的各种挑战。他强调说，全世界反叛活动的凶猛程度已超出预期，而阿富汗的政府机构则依然脆弱并陷入腐败。国家权威乏力的情况下，非法药物经济蓬勃发展，助长了叛乱并影响到国家局势。最后，他表示这一区域环境很复杂，各国有时为追逐利益而不惜牺牲对阿富汗协调一致的支持。就联阿援助团的任务而言，他指出，当前的任务是在 2005 年年底与阿富汗政府和主要合作伙伴谈判的结果，这一任务仍然可以充分履行其各项目标。然而，鉴于局势的发展，尽管联阿援助团不需要额外的权限，其任务则需要“更加明确”。他强调了六

个重点领域：(a) 国际援助的协调；(b) 联阿援助团和安援部队之间的关系；(c) 即将举行的选举；(d) 政治外联；(e) 改善治理，特别是在地方一级；和(f) 禁毒战略。³³⁰

发言者大多支持按照秘书长的建议延长特派团的任务，包括在若干领域必须予以加强。若干发言者还支持继续将联阿援助团活动扩大到阿富汗各区域，特别是南方。然而，巴基斯坦代表告诫说，联阿援助团必须继续严格维持其现有任务权限，并认为必须避免让联合国承担可能无法履行的职责，这样可能会影响到其中立性和可信度。³³¹ 中国代表指出，在国内和解的问题上，联阿援助团可根据阿富汗政府的要求提供建设性支持，但不能为其作出决定。³³² 越南代表表示支持联阿援助团愿意提供技术援助和专门用于支持阿富汗选举机构的国际资金，但指出必须根据阿富汗政府的请求，并且是在尊重国家独立和主权的原則基础之上。³³³

大多数发言者注意到，阿富汗迄今已取得了一些进展，同时认为该国在安全、筹备选举、治理、社会经济发展、区域合作、保护人权、两性平等、人道主义援助和反麻醉品工作等领域依然面临严重挑战。许多发言者提到安全局势的恶化和暴力和恐怖主义的日益增多。俄罗斯联邦代表特别感到震惊的是，恐怖分子在其领土上完全控制着若干区域并设立了平行的政府。³³⁴ 发言者普遍强调必须由阿富汗主导和参与国际社会工作各个方面，而且必须提高地方能力。最后，一些发言者强调指出，阿富汗问题不可能仅仅通过军事方式解决，并强调了和

³²⁷ 第 1806(2008)和 1868(2009)号决议。详情见关于联阿援助团任务的第十部分，第二节。

³²⁸ 第 1833(2008)号和第 1890(2009)号决议。详情见关于宪章第 42 条的第七部分第四节。

³²⁹ 关于安全理事会特派团详情见本部分，第 40 节。

³³⁰ S/PV.5851，第 2-5 页。

³³¹ S/PV.5851(Resumption 1)，第 3 页(巴基斯坦)。

³³² S/PV.5851，第 9 页(中国)。

³³³ 同上，第 12 页。

³³⁴ 同上，第 20 页(俄罗斯联邦)。

解努力的重要性。但是，吉尔吉斯斯坦代表(代表集体安全条约组织)³³⁵指出，还需要孤立极端主义领导人，特别是那些被列入第1267(1999)号决议所设委员会关于基地组织和塔利班及有关个人和实体的制裁名单的人，³³⁶同时允许不涉及战争罪的塔利班基层人员有可能享有和平生活。³³⁷俄罗斯联邦代表补充说，“讨好极端分子，并逐步授予其权力”的任何试图只会进一步破坏稳定。³³⁸

2008年3月20日，安理会通过了第1806(2008)号决议，其中除其他外，延长了联阿援助团的任务期限，并决定，联阿援助团应领导若干领域的国际民事努力。³³⁹

2009年3月23日，安理会通过了第1868(2009)号决议，将联阿援助团的任务期限再延长一年。在这次会议上，哥斯达黎加代表对于减弱措辞表示遗憾，特别是未能如同安理会以往各项决议所做那样明确提及平民伤亡人数增加的问题。他确认阿富汗平民伤亡主要是叛乱分子所造成，同时回顾说，理事会曾多次呼吁所有各方尊重国际人道主义法和人权法，并采取一切可能的预防措施，确保对平民的保护。他指出，哥斯达黎加代表团的³⁴⁰理解是，刚刚通过的决议在第14段³⁴¹提到这一问题。³⁴¹

³³⁵ 集体安全条约组织成员为亚美尼亚、白俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、俄罗斯联邦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦。

³³⁶ 关于第1267(1999)号决议所设委员会的详情见第九部分，I.B节。

³³⁷ S/PV.5851(Resumption1)，第13页。

³³⁸ S/PV.5851，第20页(俄罗斯联邦)。

³³⁹ 关于联阿援助团的详情，见第十部分，第二节。

³⁴⁰ 第14段案文是“确认安援部队和其他国际部队为尽可能降低平民伤亡风险所作的努力，并吁请它们继续大力开展这方面的努力，尤其是不断审查战术和程序，并在据报发生了平民伤亡，而且阿富汗政府认为应当联合开展行动后审查和调查的情形下，与阿富汗政府合作进行这些联合调查”。

³⁴¹ S/PV.6098，第2页。

2008年6月11日：关于打击生产和贩运非法毒品第1817(2008)号决议

2008年6月11日，安理会通过了第1817(2008)号决议，在其中表示极为关注鸦片的大量种植、生产和贩运，并呼吁所有会员国加强合作，打击阿富汗的非法毒品生产和贩运，包括通过加强监测化学品前体的国际贸易，特别是但不仅限于乙酸酐。

在这次会议上，法国代表指出，安理会在巴黎会议开始前夕通过这一决议，主要目的是重申国际社会对阿富汗重建的政治和财政支持，还涉及到打击毒品贸易问题。对此，俄罗斯联邦和意大利代表赞同。³⁴²法国代表说，法国希望安理会强调对毒品贩运问题的特定要素：打击贩运化学前体，这是鸦片加工成海洛因所必须，正是进程中的一个薄弱环节。他指出，虽然根据“联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约”(“维也纳公约”)已有现行制度，还是需要加紧努力有效利用目前的机制。³⁴³俄罗斯联邦代表还强调该决议关于在打击阿富汗毒品流通的国际社会努力中加强相关区域组织作用的重要规定，³⁴⁴而意大利代表指出，阿富汗和该区域其他国家已就该决议的编写进行了广泛协商。³⁴⁵

2008年7月9日至11日：阿富汗问题巴黎会议的成果

2008年7月9日，安理会听取了新任秘书长阿富汗问题特别代表在秘书长报告基础上于2008年6月在巴黎举行的支持阿富汗国际会议成果的通报。³⁴⁶他说，巴黎会议取得巨大成功，筹集200多亿美元，为加强国际社会与阿富汗的伙伴关系奠定了基础。阿富汗政府还

³⁴² S/PV.5907，第3页(法国)，第3-4页(俄罗斯联邦)和第4页(意大利)。

³⁴³ 同上，第3页。

³⁴⁴ 同上，第3页。

³⁴⁵ 同上，第4页。

³⁴⁶ S/2008/434。

提出阿富汗国家发展战略，其重点是大规模开展机构建设和扩大关键经济领域，特别是农业。会议还重点讨论了如何更有效地提供援助，但特别代表指出，提供国际援助的任何改进做法必须辅之以阿富汗方面改善其管理质量的决心，表现出更明确的问责制和打击腐败措施。就实地局势而言，他指出，叛乱和恐怖活动已达到了前所未有的程度，在南部和东部的动荡省份尤为如此。然而，在该国中部其他地区和省份也出现更大的叛乱，而三天前在喀布尔印度大使馆外面的袭击表明，恐怖分子可以在首都开展行动。最后，他重申需要在一系列问题上改善区域合作，包括例如毒品的威胁以及发展基础设施的机会。³⁴⁷

主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员向安理会通报了阿富汗的人道主义挑战。他指出，人道主义需求十分迫切，并在日益加剧，特别是由于旱灾和全球粮食价格上涨而造成的粮食不安全。他注意到境内流离失所者、难民和难民回返的严重问题。他强调说平民伤亡越来越多，并指出，虽然亲政府的国家和国际部队所造成人员伤亡比例有所下降，依然需要作出更大努力保护平民。最后，他强调说，不稳定局面使得人们越发难以应对挑战。一个特别令人关切的问题是，军事活动和人道主义活动之间界线模糊。他指出，虽然省级重建队进行了重要的工作，他们更有可能加剧人道主义人员所面临的风险，他们致力于以公正方式提供援助。³⁴⁸

发言者欢迎巴黎会议的成果，并强调需要应对发展、麻醉品和治理相互关联的挑战，同时扭转安全局势恶化的情况。阿富汗代表强调指出，促使该国安全局势恶化的一个主要因素是，我国边界另一边部落地区的实际停火状态。³⁴⁹ 巴基斯坦代表反驳说，巴基斯坦已采取若干措施，防止跨界恐怖分子和叛乱分子的渗透，但承认由于反恐斗争，在他们一边的安全环境急剧恶化。他补充说，虽然外国军队不得在巴基斯坦境内运作，但

他鼓励在边界的阿富汗一侧扩大军事力量部署并检查站，以配合巴基斯坦所作出的承诺。³⁵⁰

在 2008 年 7 月 11 日的一项主席声明中，安理会欢迎巴黎会议的成果，欢迎通过今后 12 个月开设 6 个新的省级办事处进一步扩大特派团的实地人员部署的打算，并对安全局势表示非常关切。³⁵¹

2008 年 9 月 22 日至 2009 年 10 月 8 日：延长国际安全援助部队的任务

2008 年 9 月 22 日，安理会通过了第 1833(2008)号决议，将联阿援助团的任务期限再延长一年。在这次会议上，阿拉伯利比亚民众国代表表示他的代表团所关切的是，由于多国部队开展的行动，阿富汗平民伤亡人数上升。他强调指出，多国部队在行动期间为确保阿富汗平民得到充分的保护，并确保其人权得到保护和保障已尽一切努力。被逮捕者必须得到公平审判，而关押条件需符合国际人道主义法和人权原则。³⁵²

2009 年 10 月 8 日，安理会通过了第 1890(2009)号决议，将国际安全援助部队的任务再延长一年。

2008 年 10 月 14 日至 2009 年 9 月 29 日：关于总统选举的简报会

在 2009 年 8 月的总统选举之前，安理会听取了秘书长驻阿富汗特别代表兼联阿援助团团长的若干简报，³⁵³ 随后安理会成员以及受邀者进行了讨论。特别代表在简报中强调，联阿援助团正在与阿富汗政府和国际社会确保在举行选举时满足三个关键要素：政府不干涉、有尊严的政策导向辩论和避免煽动性言论，以及完全的国际公正。总体而言，总统选举筹备工作进展良好，但有人对选举进程的透明度和公平性表示关切。

³⁵⁰ 同上，第 10 页。

³⁵¹ S/PRST/2008/26。

³⁵² S/PV.5977，第 2 页。

³⁵³ 第 5994 次会议，2008 年 10 月 14 日举行。第 6094 次会议，2009 年 3 月 19 日举行。第 6154 次会议，2009 年 6 月 30 日举行。

³⁴⁷ S/PV.5930，第 2-4 页。

³⁴⁸ 同上，第 5-7 页。

³⁴⁹ 同上，第 8 页。

特别代表还表示关切的是，国际社会已经偏离了巴黎会议上作出的承诺，主要原因是安全局势恶化。他指出，叛乱的影响已蔓延超出南部和东部的传统地区，并扩大到喀布尔周围省份。复杂的不对称攻击和对人道主义援助目标的攻击有增无减，其中包括针对非政府组织和联合国人员的致命攻击。他还对人道主义局势和日益严重的粮食短缺问题表示关切。就积极一面而言，他指出阿富汗政府正在进行改革，因而其应对问题的能力有所提高，而且在趋向减少罂粟生产。就军民合作而言，他指出联阿援助团正与安援部队为减少平民伤亡而密切合作，其中绝大多数伤亡仍然是由塔利班造成的。

特别代表指出，尽管依然存在着安全问题，为加强安全机构，改革农业和私营部门，改善税收和政府的内部协调，以及制定全面民事能力建设方案，已经取得了一些进展。

会议上若干发言者强调，必须按照最高国际标准举行总统选举。他们还强调说，必须采取有力措施处理安全局势，包括改善军民合作，减少平民伤亡和改善农村地区的法治和安全机构。他们表示支持联阿援助团，并强调其在协调针对阿富汗相互关联挑战国际对策的重要作用，在发展领域尤为如此。³⁵⁴

2009年7月15日，安理会在一项主席声明中欢迎由阿富汗牵头筹备即将举行的总统和省议会选举，并强调选举必须是自由、公正、透明、可信、安全和包容各方的。主席声明还呼吁阿富汗人民在这一历史时机行使投票权，让所有阿富汗人表达其心声。³⁵⁵

在选举之后，但在宣布结果之前，安理会于2009年9月29日听取特别代表的最新情况通报。他承认在选举官员、候选人和政府官员当中存在欺诈和不当行为，而且投票率很低，至少在一定程度上是因为安全事件频繁。不过开设的投票站数字已超过2004年

和2005年选举，这些选举的亮点是公众的大规模参与和各种政治力量之间的切实辩论，这两方面都达到阿富汗历史之最。他指出，目前已经避免了选举进程的崩溃，并已商定在公布最终结果之前确定欺诈程度的审计进程。这意味着若有必要，可于入冬之前举行第二轮选举，从而避免长期政治真空和不稳定。就其他问题而言，他说，虽然他不想就关于是否需要增加国际作战部队的辩论发表意见，但他也认为有必要加强阿富汗军队和警察的兵力和能量，而这不仅仅是美国的任务。他还赞同举行新的阿富汗会议的提议。³⁵⁶

阿富汗代表在通报后发言强调指出，8月份的选举是阿富汗国家建设和民主化进程中一个重要的里程碑。考虑到阿富汗的社会历史现实，他们成功地通过了这一国家考验。他承认目前存在着违规行为，同时呼吁每个人都必须认识到这其中的环境、进程和整体情况。最后他强调说，当务之急是人人尊重并支持的阿富汗选举机构即将作出的决定并且不会干扰这一进程。³⁵⁷

其他发言者在强烈谴责选举期间暴力的同时，也承认投票对于阿富汗人而言是一个里程碑事件，而且赞扬了在令人生畏环境中投了票的阿富汗人。他们敦促所有有关各方接受他们所得出的认证结果。许多发言者对提议的阿富汗会议表示支持。一些发言者还强调指出，在选举之后必须把重点重新放在叛乱分子的和解和复原之上。

2009年10月29日：恐怖分子袭击联合国招待所

安理会在2009年10月29日的一项主席声明中，谴责2009年10月28日对喀布尔的这次恐怖袭击，并强调必须确保联合国人员的安全。安理会还表示声援阿富汗人民，支持其即将举行的第二轮总统选举，这些选举应在联合国的持续支持下按计划举行。³⁵⁸

³⁵⁶ S/PV.6194，第2-6页。

³⁵⁷ 同上，第7-8页。

³⁵⁸ S/PRST/2009/28。

³⁵⁴ S/PV.5994，S/PV.6094和S/PV.6154。

³⁵⁵ S/PRST/2009/21。

会议：阿富汗局势

会议和日期	分项	其他文件	邀请函	发言者	决定和表决 (赞成-反对-弃权)
第 5851 次， 2008 年 3 月 12 日	秘书长关于阿富汗局势及其对国际和平与安全的影响的报告 (S/2008/159)		第 37 条 17 成员国 ^a 第 39 条 主管维持和平行动副秘书长	安理会所有成员和所有应邀者	
第 5857 次， 2008 年 3 月 20 日	秘书长关于阿富汗局势及其对国际和平与安全的影响的报告 (S/2008/159)	决议草案 (S/2008/185)	第 37 条 阿富汗	意大利	第 1806(2008) 号 决议 15-0-0
第 5907 次， 2008 年 6 月 11 日		8 国提出的决议草案 (S/2008/376) ^b	第 37 条 阿富汗	法国、意大利、俄罗斯联邦	第 1817(2008) 号 决议 15-0-0
第 5930 次， 2008 年 7 月 9 日	秘书长根据安全理事会关于联阿援助团的第 1806(2008) 号决议提交的特别报告 (S/2008/434)		第 37 条 11 成员国 ^c 第 39 条 秘书长驻阿富汗特别代表兼联阿援助团的团长，主管人道主义事务助理秘书长兼紧急救济副协调员	安理会所有成员和所有应邀者	
第 5932 次， 第 2008 年 7 月 11 日	秘书长根据安全理事会关于联阿援助团的第 1806(2008) 号决议提交的特别报告 (S/2008/434)		第 37 条 阿富汗		S/PRST/2008/26
第 5977 次， 2008 年 9 月 22 日		决议草案 (S/2008/610) 安援部队行动的报告 (S/2008/597，附件) 阿富汗外交部长欢迎安援部队继续驻留的信(S/2008/ 603，附件)	第 37 条 阿富汗	阿拉伯利比亚民众国	第 1833(2008) 号 决议 15-0-0
第 5994 次， 2008 年 10 月 14 日	秘书长关于阿富汗局势及其对国际和平与安全的影响的报告 (S/2008/617)		第 37 条 8 成员国	安理会所有成员和所有应邀者	

会议和日期	分项	其他文件	邀请函	发言者	决定和表决 (赞成-反对-弃权)
			第 39 条 负责阿富汗问题的 秘书长特别代表		
第 6094 次, 2009 年 3 月 19 日	秘书长关于阿富汗局 势及其对国际和平与 安全的影响的报告 (S/2009/135)		第 37 条 11 成员国 ^e 第 39 条 秘书长特别代表	安理会所 有成员和 所有应邀 者	
第 6098 次, 2009 年 3 月 23 日	秘书长关于阿富汗局 势及其对国际和平与 安全的影响的报告 (S/2009/135)	日本提出的决议草 案(S/2009/152)	第 37 条 阿富汗	1 个理事 会成员 (哥斯达 黎加)	第 1868(2009) 号 决议 15-0-0
第 6154 次, 2009 年 6 月 30 日	秘书长关于阿富汗局 势及其对国际和平与 安全的影响的报告 (S/2009/323)		第 37 条 12 成员国 ^f 第 39 条 秘书长特别代表		
第 6162 次, 2009 年 7 月 15 日	秘书长关于阿富汗局 势及其对国际和平与 安全的影响的报告 (S/2009/323)		第 37 条 阿富汗		S/PRST/2009/21
第 6194 次, 2009 年 9 月 29 日	秘书长关于阿富汗局 势及其对国际和平与 安全的影响的报告 (S/2009/475)		第 37 条 阿富汗(外交部长) 第 39 条 秘书长特别代表	安理会所 有成员和 所有应邀 者	
第 6198 次, 2009 年 10 月 8 日		日本提出的决议草 案(S/2009/523)	第 37 条 阿富汗		第 1890(2009) 号 决议 15-0-0
第 6211 次, 2009 年 10 月 29 日			第 37 条 阿富汗		S/PRST/2009/28

^a 阿富汗、澳大利亚、加拿大、冰岛、印度、伊朗伊斯兰共和国、日本、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦(代表集体安全条约组织)、荷兰、新西兰、巴基斯坦、大韩民国、斯洛文尼亚(代表欧洲联盟)、西班牙、土耳其和阿拉伯联合酋长国。

^b 阿富汗、比利时、克罗地亚、法国、意大利、俄罗斯联邦、联合王国和美国。

^c 阿富汗(外交部长)、澳大利亚、加拿大、印度、伊朗伊斯兰共和国、日本、荷兰、新西兰、挪威、巴基斯坦(外交部长)和土耳其。

^d 阿富汗、德国、印度、伊朗伊斯兰共和国、日本、荷兰、挪威和巴基斯坦。

^e 阿富汗、澳大利亚、加拿大、捷克共和国(代表欧洲联盟)、德国、印度、伊朗伊斯兰共和国、意大利、荷兰、挪威和巴基斯坦。

^f 阿富汗、澳大利亚、加拿大(外交部长)、捷克共和国(代表欧洲联盟)、德国、印度、伊朗伊斯兰共和国、意大利、荷兰、新西兰、挪威和巴基斯坦。