



大会
第七十四届会议
议程项目 36
阿富汗局势

安全理事会
第七十五年

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. 本报告是根据大会第 68/11 号决议和安全理事会第 2489(2019)号决议提交的。该决议请秘书长每 3 个月向安理会报告一次阿富汗境内事态发展。
2. 本报告介绍了自前一份报告(A/74/582-S/2019/935)于 2019 年 12 月 10 日发布至 2020 年 2 月底联合国在阿富汗活动的最新情况,包括政治、人道主义、发展、人权方面的工作情况。

二. 相关动态

3. 本报告所述期间,阿富汗政治动态的突出特征是选举进程和美利坚合众国与塔利班恢复谈判所包含的不确定因素。2 月 18 日,独立选举委员会宣布阿什拉夫·加尼以 50.64%的得票率赢得总统选举(连任)。首席执行官阿卜杜拉·阿卜杜拉以“非法”为由拒绝这一结果,宣布计划另行组建“有包容性的”政府。与此同时,美国与塔利班于 12 月 6 日恢复谈判。在 2 月 22 日暴力开始减少之后,双方于 2 月 29 日在多哈签署了关于外国军队撤出时间表和反恐保障的协议。与此同时,阿富汗和美国在喀布尔签署了联合声明,再次承诺将继续支持阿富汗。这些动态应可有助于为阿富汗的内部谈判铺平道路。安全局势仍动荡不安,发生了多起安全事件,特别是在减少暴力期之前的南部、东部、北部地区。据联合国阿



富汗援助团(联阿援助团)记录, 2019 年有 10 392 名平民伤亡, 与 2018 年相比减少了 5%。人道主义局势仍然严峻。

A. 政治动态

4. 12 月 22 日, 独立选举委员会发表了 2019 年 9 月 28 日所举行总统选举的初步结果, 宣布加尼先生获得 50.64% 的选票, 阿卜杜拉先生获得 39.52% 的选票。在此之前, 一些总统候选人曾长时间阻挠审计和重新计票进程。宣布结果后, 候选人可在三天期限内向独立选举投诉委员会提出申诉。该委员会共记录了 16 545 项投诉, 主要来自阿卜杜拉先生的团队(5 564 项)、古尔布丁·希克马蒂亚尔的团队(3 711 项)、加尼先生的团队(3 302 项)。

5. 1 月 14 日, 独立选举投诉委员会宣布其省级办事处已对所有 34 个省的投诉完成裁决, 驳回了 9 866 项投诉(60%), 理由是缺乏证据, 同时宣布 109 个投票站的结果无效。此后另限期三天对所作裁决提出上诉。

6. 2 月 4 日, 由联阿援助团主持、由主要选举捐助者组成的选举支助小组发表声明, 敦促选举机构做到公正透明并遵守选举法。该小组呼吁利益攸关方尊重选举机构的独立性。

7. 2 月 5 日, 独立选举投诉委员会就 6 292 项上诉中的 7 项作出裁决。这些裁决分为几类。裁决主要涉及以下投诉: 137 630 张选票可疑; 102 012 张选票据称在投票时间以外投出; 2 423 个投票站没有收集选民的生物特征资料; 一些情况是生物特征识别装置所记录选民人数有异于投票结果纸质表格上的数字。根据该委员会的裁决, 下令对选票可疑的 311 个投票站、有非上班时间所投选票的 1 086 个投票站进行特别审计, 对选票未经生物识别核实的 298 个投票站进行重新计票。独立选举投诉委员会在裁决中指示独立选举委员会进行这些特别审计并正式宣布结果。

8. 在这些裁决作出之后, 国家观察员组织和候选观察员对裁决在清晰度、法律依据方面的不足表示关切。阿卜杜拉先生的团队、希克马蒂亚尔先生的团队、纳比勒先生的团队拒绝了独立选举投诉委员会的裁决, 称其是在政治压力下作出的。由于该委员会几名委员对裁决方法意见不一而且公之于众, 进一步削弱了公众对这一过程的信心。阿卜杜拉先生等几个总统参选阵营拒绝参加对有争议选票进行特别审计和重新计票, 并对该程序提出质疑。

9. 2 月 16 日、17 日特别审计和重新计票结束后, 独立选举委员会于 2 月 18 日宣布加尼先生以 50.64% 的总得票率赢得总统选举(连任)。排第二位的阿卜杜拉先生获得 39.52% 的选票。该委员会确认了 180 万张有效选票, 其中 31.5% 为女性所投的选票。宣布此结果用了很长时间, 距 2019 年 9 月 28 日举行总统选举已有 4 个多月。

10. 宣布这一消息后, 加尼先生表示他准备组建一个强大的政府, 为团结而努力, 并宣布妇女将发挥至关重要的作用。阿卜杜拉先生拒绝接受选举结果, 称其为“非法”。他宣布, 按照“干净选票数”计算, 他的“稳定与融合”参选阵营才是获胜

者，并宣布打算另行组建“有包容性的”政府。此后，他的竞选阵营开始宣布一些省长的任命。联合国等国际伙伴呼吁利益攸关方保持克制，通过对话和尊重宪法秩序来解决不满。

11. 本报告所述期间在国内国际努力的推动下，通过政治解决办法结束冲突的势头有所加快。美国与塔利班 12 月 6 日在多哈恢复谈判。12 月 12 日，美国阿富汗和解问题特别代表扎勒迈·哈利勒扎德宣布“短时间暂停”会谈，强调“塔利班必须表明其愿意并有能力对阿富汗的和平愿望作出回应”。据报塔利班领导人就拟议减少暴力措施的细节进行了内部协商。之后谈判于 1 月中旬恢复。

12. 哈利勒扎德先生与阿富汗及区域利益攸关方继续开展了互动。他 12 月 17 日和 18 日、2 月 1 日和 2 日、2 月 18 日至 27 日访问了喀布尔，向加尼先生、阿卜杜拉先生等阿富汗政治行为人通报了多哈谈判情况，介绍了为减少暴力和为阿富汗内部谈判铺平道路所作的努力。他强调阿富汗人应继续注重召集包容各方的谈判小组，以筹备阿富汗内部谈判。哈利勒扎德先生还于 12 月 13 日、1 月 31 日、2 月 17 日和 18 日访问了巴基斯坦，会见了外交部长沙阿·马哈茂德·库雷希、陆军参谋长卡马尔·贾维德·巴杰瓦等官员，讨论了如何共同努力支持减少暴力和全面停火，以实现阿富汗内部谈判。

13. 关于未来是减少暴力还是停火，得到了一系列反应。加尼先生的发言人表示停火是开始阿富汗内部谈判的前提条件，而阿卜杜拉先生则表示，如果停火能在谈判中解决，则减少暴力是可以接受的。2 月 11 日，加尼先生对美国与塔利班的谈判取得进展表示欢迎，并表示阿富汗“未来将在行动上积极支持整个和平进程”。阿卜杜拉先生也对关于减少暴力的谈判取得进展表示欢迎，并表示希望塔利班利用这个机会。2 月 18 日政府公开承诺减少暴力，还表示在阿富汗内部谈判期间需要停火。与政府和其他政治行为体继续讨论了组建包容各方的谈判小组的问题。各方就阿富汗内部谈判提出了自己的计划。

14. 国际伙伴继续重申致力于在阿富汗实现和平。1 月 28 日，北大西洋公约组织(北约)秘书长延斯·斯托尔滕贝格重申该组织承诺继续支持为阿富汗实现和平创造条件。1 月 30 日，欧洲联盟和北约成员国在布鲁塞尔举行会议，重申支持和平进程并支持包容各方的阿富汗内部谈判。2 月 13 日，北约盟国和伙伴国在布鲁塞尔举行会议，讨论了北约坚定支持特派团事务，并表达了“对阿富汗长期安全与稳定的坚定承诺”。斯托尔滕贝格先生强调仍将注重向阿富汗安全部队提供培训和财政支持。斯托尔滕贝格先生在 2 月 15 日举行的慕尼黑安全会议上确认，只要塔利班在减少暴力、为和平作出妥协方面表现出意愿和能力，就有可能调整北约部队人数，以利于为阿富汗内部谈判铺平道路。

15. 2 月 21 日，美国国务卿迈克·庞皮欧宣布美国谈判代表已与塔利班就“在全国范围内大幅减少暴力”达成谅解。他说，一旦减少暴力期结束，美国与塔利班之间签署协议是意料之中的。塔利班发表声明确认了上述谅解，并向其武装分子提供了指示，还表示各方将“为阿富汗内部谈判构建道路”。2 月 21 日，加尼先生对暴力事件减少表示欢迎，并向阿富汗人民保证该国安全部队将遵守该协议。

他还说塔利班同意减少暴力“是朝着达成停火和恢复可持续和平迈出的重要一步”。2月22日，减少暴力期开始生效。

16. 2月29日，美国和塔利班在多哈签署了《为阿富汗带来和平的协议》。该协议规定在135天内将美军减少到8600人，并按比例减少联军部队，然后在另外9个半月内缩编所有国际部队，条件是塔利班遵守自己的反恐承诺。同一天，在喀布尔发表了《阿富汗伊斯兰共和国与美利坚合众国推动阿富汗实现和平联合声明》。联合声明指出，阿富汗、美国、联盟伙伴均同意只要塔利班履行其在美国与塔利班之间的协议下作出的承诺，目前的国际军事力量水平就不再是实现安全目标所必需的。联合声明签署方还重申美国承诺支持阿富汗安全部队和其他政府机构。这两份文件都指出，在阿富汗内部谈判举行之前，美国已努力促进与阿富汗和塔利班就建立信任措施进行对话，包括可能释放囚犯和被拘留者。文件还指出美国打算就可能解除安全理事会对塔利班成员的制裁作出外交努力。永久停火的日期和方式预计将在阿富汗内部谈判中予以讨论。

17. 地方上的各种运动继续倡导和平。报告所述整个期间，社区代表、活动家、基层运动与当地社区促进了协商，还组织了活动，以争取各方支持具包容性的和平进程。人民和平运动27名成员12月24日在法拉省与当地人士进行一系列协商时被绑架，两天后获释。人民和平运动成员2月16日在加兹尼省召集了一次支持和平的集会，来自普什图族群、哈扎拉族群、塔吉克族群的400人参加了集会。与会者呼吁持久和平、停火、结束暴力。

18. 联阿援助团继续与国家、区域、国际三级的利益攸关方开展互动，倡导减少暴力，为阿富汗内部谈判创造势头。我的负责阿富汗问题特别代表山本忠通12月28日在多哈会见了塔利班代表，讨论了和平进程、保护平民、人道主义援助通行等问题。山本先生1月17日在多哈召集了阿富汗问题特使和代表小组，以评估国际社会对和平进程的支持和下一步行动。山本先生1月26日至28日访问了伊朗伊斯兰共和国，2月16日至19日访问了巴基斯坦，与伊朗伊斯兰共和国外长穆罕默德·贾瓦德·扎里夫、巴基斯坦外长沙阿·马哈茂德·库雷希等官员就和平进程进行了讨论。

19. 本报告所述期间，联阿援助团继续通过8项地方和平倡议支持国家以下当局和社区解决冲突。在赫尔曼德省，联阿援助团为宗教学者与妇女开展对话提供了平台，以促进地方上努力减少暴力，使妇女、青年、少数群体在支持和平方面发挥更大作用。在赫拉特省、巴德吉斯省、古尔省、法拉省，联阿援助团在5个月期间帮助1000多名妇女制定了和平愿景。1月9日，100名参与者发表了一项13点宣言，强调需要维护过去18年取得的成果，处理过去的暴行，确保和平进程以受害者为中心，为最终的和平协议建立监测机制。12月15日至17日，联阿援助团与阿富汗妇女在喀布尔共同主办了关于战略上参与和平进程的讲习班。2月12日，联阿援助团促成了与全国男子联盟的对话。该联盟是由民间社会代表、宗教领袖、政府官员、私营部门组成的网络。参与者同意动员包括宗教领袖在内的男性倡导者网络，促进性别平等，加强妇女对和平进程的有效参与。2月20日，

联阿援助团协助与包括妇女活动家在内的政府和民间社会领导人进行协商，支持妇女在政府里以及未来的阿富汗内部谈判中发挥领导作用。

20. 政府做出了一系列新的任命。1月14日，加尼先生任命了内政部新代理副部长、国防部参谋总长、内政部教育司司长。1月21日，加尼先生任命了外交部新代理部长穆罕默德·哈龙·查赫苏里。还任命了代理运输和民用航空部长穆罕默德·亚马·夏姆斯、代理能源和水务部长汗·穆罕默德·塔卡尔。12月30日，议会批准设立国家和平部，作为一个独立的政府实体。1月8日，加尼先生签署法令，指示该部协调各相关部委处理与和平有关的问题。1月22日，议会批准了2020财政年度国家预算，其中包括为该部提供资金。议会还设立了支持和平努力的和平委员会。该委员会于1月14日举行了第一次会议。

B. 安保

21. 安全局势仍动荡不安。11月8日至2月6日期间，联阿援助团记录了4907起与安全有关的事件，与前一年同期的数字相似。南部地区的事件数量最多，其次是北部地区、东部地区。这三个地区占所有事件的68%。冲突最活跃的地区是坎大哈省、赫尔曼德省、楠格哈尔省、巴尔赫省。2019年底、2020年初战事有所减少，符合冬季月份的季节性趋势。全国范围内的暴力活动于2月22日开始减少，原因是美国与塔利班举行了谈判、与阿富汗政府进行了协商。

22. 以往趋势无变化，发生武装冲突2811起，占所有事件的57%，与2019年同期相比减少了4%。用简易爆炸装置制造的事件仍为第二大事件类别，与2019年同期相比增加了21%。自杀式袭击减少了25%。本报告所述期间，阿富汗和国际部队空军进行了330次空袭，与2019年同期相比减少了18%。赫尔曼德省、坎大哈省、法拉省占空袭的44%。

23. 在阿富汗国防和安全部队撤出后，据报塔利班于12月31日控制了朱兹詹省 Darzab 县。塔利班还暂时占领了扎布尔省的 Arghandab 县，而阿富汗国防和安全部队则夺回了巴格兰省自2019年9月以来一直处于塔利班控制之下的 Guzargahi Nur 县。

24. 反政府分子仍在实施引人注目的袭击行动。本报告所述期间记录到自杀式袭击8起，而上一报告所述期间发生31起，2019年同期发生12起。其中大多数袭击的目标是阿富汗国防和安全部队以及国际军队。12月11日，塔利班对巴格拉姆空军基地发动复合式袭击，引爆了大型自杀车辆装载简易爆炸装置。这次袭击恰逢美国与塔利班恢复谈判之时。塔利班还在坎大哈省、赫尔曼德省、巴尔赫省针对阿富汗国防和安全部队的设施部署了自杀式车载简易爆炸装置。2月8日，1名身穿阿富汗国民军制服的个人在楠格哈尔省向国际军事部队开火，打死2名美国士兵、1名阿富汗国民军士兵。2月11日，喀布尔一所军事学院遭受自杀式袭击。这是该市几个月来首次发生重大袭击事件，造成至少6人死亡、10多人受伤。无人宣称这2起袭击事件是其所为。

25. 伊拉克和黎凡特伊斯兰国-霍拉桑(伊黎伊斯兰国-霍拉桑)在阿富汗东部的据点受到持续压力。自10月份以来据报已有1400多名伊黎伊斯兰国-霍拉桑战斗

人员及其家属投降，其中包括妇女和儿童。伊黎伊斯兰国-霍拉桑在 2019 年 11 月基本上被驱逐出楠格哈尔省，但据报该团体继续存在于西部库纳尔省的一些地区。本报告所述期间有 49 起事件是伊黎伊斯兰国-霍拉桑所为，上次报告所述期间有 194 起，2019 年同期有 68 起。伊黎伊斯兰国-霍拉桑未被指认实施了引人注目的袭击，也未声称有此类袭击是其所为，但该团体未来仍有可能实施袭击，包括在大城市实施袭击。

26. 11 月 24 日，喀布尔一车辆被人安装简易爆炸装置并引爆，1 名联合国工作人员被炸死，另有 2 人受伤。本报告所述期间还发生了 12 起其他涉及联合国人员的事件，包括一起涉及简易爆炸装置的事件、4 起恐吓事件、6 起与犯罪有关的事件。12 月 4 日，1 名日本非政府组织负责人和 5 名阿富汗人在贾拉拉巴德被枪杀。12 月 27 日，2 名武装人员在赫拉特市暗杀了在联合国大院提供非武装安保服务的签约私营保安公司的 2 名警卫。

C. 区域合作

27. 阿富汗继续通过多边论坛与区域内各国开展互动。12 月 9 日，土耳其政府主办了第八次亚洲心脏地带部长级会议，加尼先生在会上介绍了推进阿富汗内部谈判的一系列步骤。参与国和伙伴随后发表了《伊斯坦布尔宣言》，重申要致力于重振和平进程。它们通过了亚洲心脏地带-伊斯坦布尔进程工作准则和建立信任措施实施计划，同意设定新的农业发展领域建立信任措施，还扩大了灾害管理领域建立信任措施的范围，将环境保护纳入其中。此外，关于设定增强妇女权能领域建立信任措施的提议也获得了支持。塔吉克斯坦同意与阿富汗共同担任 2020 年部长级会议的主席，并同意担任主办国。

28. 会议期间，阿富汗、美国、乌兹别克斯坦为讨论共同关心的问题、开展合作启动了三边模式。开幕式讨论的重点包括：阿富汗与乌兹别克斯坦建立战略伙伴关系，在贸易、过境、投资方面开展双边合作，美国为地区互联互通和贸易提供支持。

29. 1 月 14 日，巴基斯坦瓜达尔港根据《阿富汗-巴基斯坦过境贸易协定》正式开始接收货物，第一批货物在俾路支省查曼过境点卸货并运往阿富汗。此前，该港口于 2019 年 10 月作为中巴经济走廊的一部分正式开放商业航运。2 月 4 日，印度政府拨款 1 390 万美元，用于进一步发展伊朗伊斯兰共和国的察巴哈尔港。来自印度的一些货物已通过该港口运往阿富汗。

30. 阿富汗继续与中亚国家扩大接触规模。1 月 28 日，在德国外长海科·马斯主持下，阿富汗副外长与哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦等国外长以及欧洲联盟外交与安全政策高级代表在柏林举行了绿色中亚倡议启动会议。该倡议是欧洲理事会 2019 年所采纳中亚战略的一部分，旨在支持就气候变化及相关风险开展区域对话，促进 6 个相关国家之间加深区域一体化。

31. 2 月 1 日，加尼先生在喀布尔会见土库曼斯坦外长拉希德·梅雷多夫，讨论了双边关系、和平努力、两国间互联互通项目，其中包括土库曼斯坦-阿富汗-巴

基斯坦-印度天然气管道项目，还包括土库曼斯坦-阿富汗-巴基斯坦输电项目。上述天然气管道项目 2018 年 2 月在阿富汗开工，之后因政治不稳定、存在安全挑战，施工不断面临挑战。

32. 2 月 2 日，伊朗伊斯兰共和国驻阿富汗特使易卜拉欣·塔赫里安在喀布尔会见了加尼先生、阿卜杜拉先生、前总统哈米德·卡尔扎伊、国家安全顾问哈姆杜拉·莫希布。讨论的重点是双边关系，所涉领域包括经济合作、反恐、打击极端主义、毒品贩运问题。加尼先生办公室说双方同意扩大双边关系。

33. 2 月 6 日，加尼先生在喀布尔的苏罗比县为中亚-南亚电力项目(CASA-1000)奠基。鉴于这是连接中亚与南亚的项目，巴基斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦三国大使出席了仪式。项目预计于 2022 年完工，旨在将 1 300 兆瓦电力从吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦经阿富汗输送到巴基斯坦。在世界银行的支持下，施工正在塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦进行。

34. 2 月 11 日、12 日，阿富汗和土库曼斯坦在土库曼斯坦举办了关于保障区域基础设施项目安全的联合讲习班。此次讲习班是亚洲心脏地带-伊斯坦布尔进程区域基础领域设施建立信任措施的一部分，并得到欧洲安全与合作组织的支持。讨论的重点是推进区域基础设施，包括推进土库曼斯坦-阿富汗-巴基斯坦-印度项目和土库曼斯坦-阿富汗-巴基斯坦项目。

35. 2 月 12 日，集体安全条约组织成员在一份联合声明中对阿富汗的军事和政治局势、包括伊拉克和黎凡特伊斯兰国和其他恐怖主义团体的存在表示关切。声明强调了恐怖主义威胁、制毒、贩毒三者之间的联系，欢迎国际社会为实现和平所作的努力。

三. 人权

36. 联阿援助团于 2 月 22 日发布了《武装冲突中保护平民问题 2019 年年度报告》。自 2009 年开始系统记录以来，联阿援助团记录的平民伤亡人数超过 100 000 人，其中 35 000 多人死亡，65 000 人受伤。2019 年，援助团记录的平民伤亡人数为 10 392 人(3 403 人死亡，6 989 人受伤)，这是连续第 6 年平民伤亡人数超过 10 000 人。这一数字与 2018 年相比下降了 5%。伤亡人数减少的原因是，伊黎伊斯兰国-霍拉桑造成的伤亡人数有所减少。由其他各方、特别是塔利班和国际部队造成的平民伤亡有所增加。妇女和儿童占平民伤亡的 42%。1 月，联阿援助团记录的平民伤亡人数与 2019 年同期相比大幅下降。

37. 大多数平民伤亡(62%)仍由反政府分子造成的，其中 47%是塔利班所为，12%是伊黎伊斯兰国-霍拉桑所为，其余则是身份不明的反政府分子和其他反政府分子所为。亲政府部队造成了 28%的平民伤亡(含国际部队造成的 8%)。据联阿援助团记录，国际部队造成的平民伤亡增加了 18%。阿富汗国防和安全部队造成的平民伤亡增加了 3%。造成其余平民伤亡的事件无法确定是反政府分子还是亲政府部队所为，包括冲突各方交火造成平民伤亡的情况。

38. 自杀式和非自杀式简易爆炸装置仍是造成平民伤亡的主要原因，其伤亡人数占总数的 42%，其次是地面行动(29%)和空中行动(10%)。2019 年，据联阿援助团记录，反政府分子使用非自杀式简易爆炸装置造成的平民伤亡较 2018 年增加了 24%。亲政府部队的空中行动和搜索行动造成的平民伤亡达到新高，与 2018 年相比分别增加了 3%和 2%。联阿援助团还记录了反政府分子继续蓄意攻击平民和民用目标、包括攻击选举官员和与选举有关的设施、法官和检察官、医护人员、援助人员的行为，以及继续攻击什叶派穆斯林人口的行为。

39. 10 月 1 日至 12 月 31 日，武装冲突中严重侵害儿童问题国家监测和报告任务组核对了 687 起严重侵害儿童事件，涉及 653 名儿童(186 名女童、467 名男童)，主要是塔利班、阿富汗国民军和伊黎伊斯兰国-霍拉桑所为。约 237 起事件导致 214 名儿童死亡、405 名儿童伤残(185 名女童、434 名男童)。任务组认定，324 名儿童伤亡由武装反对派团体造成，183 名儿童伤亡由亲政府部队造成。另外，任务组认定，81 名儿童伤亡由武装反对派团体和亲政府部队共同造成。来自巴基斯坦的跨境炮击造成大约 7 名儿童受伤。有 24 名儿童的伤亡无法确定是哪个冲突方所为。

40. 任务组核对了 6 起塔利班招募和使用儿童事件，涉及 19 名 10 至 17 岁男童，其中 18 人执行作战任务，1 人执行辅助任务。任务组核对了 2 起对儿童实施的性暴力事件，涉及 10 名男童(塔利班所为)、1 名女童(阿富汗国家警察所为)。

41. 有大约 18 起袭击事件对学校和相关人员造成影响，与上一季度的 25 起事件相比略有减少。在 18 起事件中，9 起是塔利班所为，2 起是伊黎伊斯兰国-霍拉桑所为，2 起是身份不明的反政府分子所为，2 起是国家安全局所为，1 起是阿富汗国民军所为，1 起是国际部队所为，1 起由巴基斯坦对阿富汗的跨境炮击所致。

42. 任务组核对了 10 起袭击医院和受保护人员的事件，次数与上一报告期(26 起)相比有减少。这些袭击是塔利班(8 起)、伊黎伊斯兰国-霍拉桑(1 起)、阿富汗国民军(1 起)所为，包括故意杀害或伤害医护人员、威胁、恐吓、绑架、破坏、抢劫、掠夺，以及蓄意攻击此类目标。任务组还核实，阿富汗国民军把一家诊所用于军事目的。

43. 12 月，作为全球“消除性别暴力 16 天运动”的一部分，联阿援助团在该国各地组织活动，包括在坎大哈省、赫尔曼德省播出电台节目，在巴米扬省同乌里玛和民间社会共同举办活动，在库纳尔省与阿富汗独立人权委员会合作开展培训。联合国儿童基金会还支持赫拉特省在与宗教领袖互动协作、将反性别暴力宣传纳入清真寺主流方面开展了活动。

44. 总检察长办公室 1 月报告说，该机构在上一个财年登记了大约 2 975 起暴力侵害妇女和女童案件，比之前一个财年登记的 2 701 起略有增加。在这些案件中，只有半数不到的案件被定罪，814 起案件被幸存者撤回，17 起案件因证据不足结案，733 起案件正在审理中。

45. 在 12 月 21 日内政部性骚扰投诉委员会下设支助委员会成立会议上，内政部报告，自 3 月 21 日以来没有接到性骚扰投诉，而 2018 年 3 月 21 日至 2019 年 3

月 20 日期间有 4 起。2 月 12 日，阿富汗独立人权委员会公布了一份关于安全和国防部门骚扰妇女的报告。在接受调查的阿富汗国民军、阿富汗国家警察和国家安全局的 2 272 名女性工作人员中，84.5%称在工作中有安全感，6.6%的受访者称受到骚扰，6.2%的受访者称曾因同事骚扰而离职。

46. 1 月 15 日，加尼先生颁布了一项旨在改革监狱系统的法令，规定监狱和拘留中心总局从内政部拆分出来成为独立的文职部门。目前隶属内政部、国防部、司法部、国家安全局的所有看守所、拘留设施、监狱都将归入该总局，由该部门将负责界定各拘留场所的职责。

47. 媒体从业人员和人权维护者继续受到恐吓和暴力影响。在本报告所述期间，3 名记者(其中一人为女性)受到反政府分子的威胁，另有一名记者在赫尔曼德省的一次爆炸中受伤。2019 年，政府和媒体联合委员会报告了 116 起针对记者和媒体工作者的暴力事件，这些事件造成 10 人死亡，21 人受伤，事件数量与 2018 年相比下降了 41%。2 月 10 日，内阁批准了该委员会关于保护记者和媒体工作者的条例。该条例尚未在政府公报上发布，但权益倡导团体对条例表示欢迎。

48. 2 月 18 日，阿富汗独立人权委员会发布了一份报告，证实有可信证据表明洛加尔省的学校和其他地点发生过性虐待事件。由于受到政府和非政府行为体的严重威胁，5 名参与研究该省狎戏男童习俗的人权维护者离开了阿富汗。据报告，总检察长办公室在对狎戏男童指控进行调查后，逮捕了 18 名嫌疑人中的 8 名，并请求国际刑事警察组织逮捕另外 3 名逃离该国的嫌疑人。其余 7 名嫌疑人仍未归案。

49. 12 月 10 日，联阿援助团在 8 个省组织了 9 场国际人权日纪念活动。媒体、人权维护者和政府对口人员齐聚活动现场，宣传人权的普遍性。共有 576 人参加了活动，其中 199 人是女性。1 月，联阿援助团协助举办了为期三天的讲习班，面向阿富汗独立人权委员会委员，讨论委员们参与解决和平、人权和过渡期正义相关问题的机会，包括讨论受害者对当前公共话语的看法。

四. 协调发展援助

50. 联阿援助团继续与政府和捐助方协调，包括与潜在东道国协调，筹备 2020 年阿富汗问题部长级认捐会议。该会议将确定转型十年(2015-2024)最后四年的捐助方供资情况。转型十年旨在协助阿富汗实现自力更生。2016 年在布鲁塞尔举行最近一次认捐会议期间，捐助方承诺捐款 152 亿美元。12 月 17 日，经与捐助方广泛协商，日内瓦相互问责框架第三季度报告公布。1 月 7 日，财政部同意编写日内瓦相互问责框架年度报告，除其他外涵盖政治、发展和反腐专题领域所有 24 项指标的进展情况。

51. 世界银行 1 月 22 日就阿富汗的发展发布报告指出，该国 2019 年经济增长率估计为 2.9%，影响增长率的主要因素是干旱结束后农业增长强劲以及政治不确定性抑制私人信心和投资。世界银行指出政府需要加快改善营商环境，推进反腐

改革，以增强投资者信心。由于 2020 年的增长预计幅度不大，阿富汗仍将严重依赖援助。

52. 政府继续努力落实治理改革。1 月 19 日，行政改革和公务员制度独立委员会启动了其 2020-2025 年战略规划，旨在建立一套高效公正的公务员制度，推进经济发展目标。截至 2 月 11 日，独立地方治理局已向 34 个省中的 28 个省的地方当局介绍了关于地方议会的法律，其中对未来的议会选举作出了规定，有助于地方议会监督国家以下各级行政当局。

53. 与上一报告期一样，反腐败司法中心的产出仍然较低。12 月 1 日至 2 月 16 日，该中心的初级法院判决了 3 起案件，上诉法院判决了 7 起案件。这使得该中心 2016 年成立以来的案件判决总数达到 68 起，初级法院审理了 260 名被告，其中 208 人被定罪，50 人无罪释放。上诉法院自成立以来已判决 59 起案件和 193 名被告，其中 174 人被定罪，19 人无罪释放。上诉法院 1 月 15 日维持了对独立选举委员会 7 名前委员和独立选举投诉委员会 3 名前委员的定罪，此前这些人被认定在 2018 年议会选举期间篡改票数。委员们对定罪提出上诉，辩称定罪乃是出于政治动机。

54. 在改进执法当局的反腐诉讼合作方面进展有限。重罪问题工作队的改革尚未完成，导致反腐败司法中心缺少正常运作的警察部门。12 月 24 日，总检察长办公室和内政部成立了逮捕令联合委员会，以改进尚未执行的逮捕令的执行情况。在涉及严重腐败案件的尚未执行的 255 张逮捕令和传票中，迄今只处理了 94 张。

55. 2017 年全国反腐败战略于 2019 年 12 月 31 日到期，没有后续文件，导致阿富汗缺少应对腐败问题的框架文件。治理、法治和反腐败高级理事会在本报告所述期间增加了会议频率，并在加尼先生主持下召开了 3 次会议，但该委员会没有为新战略做好准备。2020 年反腐改革加速计划临时草案在 2019 年 10 月提交，之后被上述高级理事会搁置，未获采纳。2020 年 1 月，加尼先生责成一个技术委员会(成员包括财政部、总检察长办公室和监察员办公室代表以及民间社会组织阿富汗廉政观察组织代表)评估已过期战略的效果。

56. 12 月 16 日、17 日，最高法院组织了关于 2018 年《刑法》的首次地方后续会议。与会者总结了《刑法》实施过程中的经验教训。12 月 14 日至 31 日，联阿援助团提供辅导，以期加强总检察长办公室国际罪行司调查与冲突有关的严重侵犯人权案件的能力。国际罪行司正在调查大约 20 起案件，到目前为止尚未起诉其中的任何案件。

五. 人道主义援助

57. 据估计，2020 年约有 940 万人需要人道主义和保护援助，高于 2019 年的 630 万人。人数增长的原因是，冲突持续不断，且需求分析范围扩大，不再限于短期冲击，而是纳入了因旷日持久的危机和恢复不足而导致的紧急人道主义需求。11 月 11 日至 2 月 18 日，因冲突新增 42 000 名流离失所者，使自 2019 年初以来逃离家园的总人数超过 463 000 人。这些人中一半以上(58%)是儿童。自 2012 年以

来，估计有 400 万人流离失所，只能获得有限的基本服务，往往生活在非正式安置点，几乎没有意愿或机会返回家园。

58. 冲突继续推高创伤服务需求。11 月 11 日至 2 月 18 日，因冲突相关创伤接受治疗的人超过 18 500 人，较前一年同期增加 16%。每 3 个接受治疗的创伤病例中就有 1 个是妇女或儿童。2019 年，近 390 000 名孕妇或哺乳期妇女和儿童接收了基本保健服务和健康教育。11 月 11 日至 2 月 18 日，医疗卫生合作伙伴向 52 000 多人提供了医疗援助，其中 62% 是妇女和女童。超过 129 000 名妇女和女童获得生殖保健服务，其中约 6 400 人领取了卫生用品，满足其基本尊严需要。此外，在 34 个省中的 26 个省，有 6 367 名性别暴力幸存者获得了性别暴力预防和应对服务。

59. 在阿富汗全国，有 25 个超出了急性营养不良的紧急状况临界点，预计 2020 年将有超过 300 万妇女和儿童患上急性营养不良。数百万人仍在努力从 2018、2019 年的干旱中恢复过来。到 2020 年 3 月底，预计将有 1 430 万人处于粮食不安全的危机和紧急阶段。2019 年期间，营养群组合作伙伴治疗了超过 230 000 名存在重度急性营养不良的儿童。11 月 1 日至 1 月 31 日在曾经的受旱地区向 16 500 人发放了粮食，每个家庭有 1 名成员参加了资产建设活动，巴德吉斯省 Qala-e-Naw 的 28 000 名流离失所者领取了转移支付的现金。

60. 2018、2019 年西部干旱的灾民遇到了债务危机。数字显示，返回巴德吉斯省(旱灾最严重的省份之一)的境内流离失所者目前平均需要 16 年时间来偿还他们在流离失所期间的欠债。2019 年 12 月至 2020 年 3 月，联合国预计将赶在小麦种植季节前及时向 16 个省的 718 851 人(102 693 户家庭)提供小麦生产辅助办法(种子、肥料、培训)。另外，正在向 10 500 人(1 500 户家庭)提供家庭园圃辅助办法。此外，联合国还计划在 2020 年 1 月至 3 月期间为戴孔迪省、法拉省、库纳尔省的 14 000 人(2000 户家庭)组织工作换现金活动。

61. 人道主义组织克服各种安全和通行困难，在 2019 年最后一个季度进入 401 个县中的 395 个县(98%)提供援助。在本报告所述期间，联合国及其合作伙伴为了帮助最脆弱的家庭过冬而向 189 万人发放了 41 000 吨粮食和 330 万美元现金。截至 1 月 31 日，合作伙伴已为需要特殊越冬援助(主要是供暖援助)的 95 000 户家庭中的 43 898 人提供了帮助。人道主义援助通行的谈判异常艰难，原因是反政府分子增加了课税。

62. 2019 年 11 月 16 日至 2020 年 2 月 18 日，共有 116 525 名无证件人员和难民回返者抵达阿富汗。其中包括来自巴基斯坦的无证件回返者 2 258 人、来自伊朗伊斯兰共和国的无证件回返者 104 476 人、来自其他国家的受援和被遣返的回返者 8 904 人。同期，519 名难民从巴基斯坦回返，333 人从伊朗伊斯兰共和国回返，35 人从其他国家回返。与 2018 年相比，2019 年来自伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦的无证回返者和已登记难民有所减少，而从土耳其返回的人数有所增加(报告所述期间为 6 720 人，2019 年共计 25 000 人)。我在 2 月 16 日至 19 日访问巴基斯坦期间，出席了“巴基斯坦收容阿富汗难民的 40 年：团结的新型伙伴关系

系国际会议”主题活动。该活动由巴基斯坦政府和联合国难民事务高级专员办事处在伊斯兰堡共同举办。

63. 2月24日，阿富汗公共卫生部证实赫拉特省确诊了该国首个2019冠状病毒病患者，当地政府宣布进入紧急状态。另外，西部几个省报告出现疑似病例。2月26日，加尼先生命令财政部向公共卫生部拨款1 500万美元，用于资助2019冠状病毒病预防工作，并额外拨款1 000万美元作为备用金。公共卫生部正在与世界卫生组织和其他利益攸关方密切合作，扩大国内防控能力，并加强阿富汗各入境点的检测监测能力，防止疫情扩散。

64. 2019年共报告脊髓灰质炎确诊病例29例，其中乌鲁兹甘9例、赫尔曼德5例、坎大哈6例、帕克蒂卡1例、布尔马勒1例、库纳尔1例、楠格哈尔1例、赫拉特1例、法拉2例、巴德吉斯1例、巴格兰1例。其中25例源自难以进入的地区，自2019年5月以来，塔利班禁止这些地区开展挨家挨户的免疫接种运动。

65. 11月至1月，战争遗留爆炸物和杀伤人员地雷造成134名儿童伤亡，其中49人死亡，85人受伤。继阿富汗唯一的男女混合排雷队开展工作之后，巴米扬省成为唯一一个被宣布根除雷患的省份。同期，联合国及其合作伙伴清理了7.43平方公里的高能爆炸物污染区，惠及366 830人。大约有127 714名从巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国返回的人员接受了联合国及其合作伙伴提供的雷险教育。

66. 普遍的不安全形势、地雷污染、困难地形对人道主义援助的通行、援助人员的安全和保障继续构成挑战。11月16日至2月18日，12名援助人员遭到杀害，17人受伤，8人被绑架。2019年，援助人员共计报告了439起与通行相关的事件，这是联合国有记录以来的最高数字。其中，超过136起通行相关事件以医护人员、资产和设施为目标，破坏了医疗服务供给。

67. 2019年共收到4.653亿美元人道主义资金，占所需资金总额的76%。这使得人道主义应急工作有能力为该国600万人提供生存援助。2020年人道主义应急计划希望募集共7.33亿美元，供各部门为710万人提供生存援助。根据财务支出核实处的数据，截至2月19日，1%的资金已到位。

六. 禁毒

68. 12月1日至1月31日，执法当局共进行了556次禁毒行动，缉获404公斤海洛因、2 656公斤鸦片、336 736公斤大麻叶和大麻、144公斤冰毒、1 100片摇头丸、24公斤麻黄碱/伪麻黄碱、1 031公升醋酸酐。缉毒行动逮捕了882名嫌疑人，没收了117辆车、37件武器。1名阿富汗缉毒警察在行动中殉职。

69. 根据初步分析，冰毒缉获量从2018年的182公斤增至2019年的1 251公斤，成为新发威胁。在本报告所述期间，公共卫生部减少毒品需求司在联合国的支持下开设了5个戒毒中心。这些中心为儿童及其家人提供吸毒病症的预防和治疗服务。

70. 2月13日,总检察长办公室报称喀布尔禁毒警察局局长和调查主任因与毒贩勾结分别被判处17年以上和7年半有期徒刑。另有两名禁毒官员因类似指控被判处一年半的刑期。

七. 援助团支助

71. 截至12月31日,联阿援助团的国际工作人员空缺率为7%,本国专业干事空缺率为4%,本国工作人员空缺率为3%(这些类别的核定空缺率分别为7%、5%、3%)。女性工作人员的比例仍然较低,占国际工作人员的35%、联合国志愿人员的42%、本国专业干事的11%、本国工作人员的8%。10月1日至12月30日,联阿援助团执行了99次陆路任务、18次空中任务、983次反向外联任务(即县代表访问联阿援助团外地办事处)。

八. 意见

72. 本报告所述期间,以政治方式持久解决阿富汗问题方面出现了重大动态。阿富汗40年来一直经受着冲突、贫困、被迫流离失所状况。有鉴于此,必须抓住这一历史性的和平机会,实现阿富汗人民对更美好未来的要求和期望。阿富汗所有领导人和国际社会成员都必须竭尽全力实现和平前景。

73. 经过漫长而有争议的选举过程,民主的权力交接为推进国家利益提供了机会。阿富汗民众作为选民、候选人、竞选及选举工作者、观察员参加了投票工作。我为他们的勇气和决心向其表示敬意。我相信新政府将体现人民的期望,并以多样性展示阿富汗的力量。该国在安全、经济、发展方面遇到严峻的挑战,需要迫切予以重视,以确保取得进展。

74. 仅在过去11年里,平民伤亡人数就超过10万,然而这个数字并不足以反映几代阿富汗民众所遭受的人生苦难、所丧失的机会。我尤感关切的是有人使用简易爆炸装置蓄意袭击平民、造成众多伤亡。我对空中行动、搜索行动造成的影响也尤感关切。联合国继续与各方开展互动,包括确保各方理解、履行人道主义义务和人权义务,协助减轻武装冲突对平民的影响。

75. 由于暴力的减少,阿富汗人民获得了较安全的环境,得到了喘息。此情此景令人十分鼓舞。不同宗教、部落、民间社会团体的阿富汗人都强烈希望和平。我希望阿富汗全国范围的暴力事件持续减少,使全体阿富汗人受益。我鼓励各方继续努力为全面和平进程创造有利环境。

76. 阿富汗的和平归根结底要由阿富汗人来实现,要在阿富汗人之间实现。我希望《为阿富汗带来和平的协议》、《阿富汗伊斯兰共和国与美利坚合众国关于为阿富汗带来和平的联合声明》(两者均于2月29日签署)将为尽早开展阿富汗内部谈判创造势头。为了给以政治方式持久解决问题和永久停火铺平道路、推动全国可持续发展,开展直接对话至关重要。

77. 任何解决办法要想持久，都必须维护所有公民的人权和基本自由、捍卫女性在人权方面取得的成果。和平必须建立在广泛共识的基础上，和平进程必须体现阿富汗政治领域和社会领域的多样性，从而为各族群接受最终解决方案奠定基础。我鼓励组建包容各方的谈判团队。

78. 我重申必须在阿富汗领导下开展包容各方的进程，而且妇女、青年、少数群体必须有效地参与其中。联合国随时准备支持这种包容各方的和平进程。

79. 阿富汗所在区域各国发挥建设性作用对于确保该国内部谈判的成功、该国及所在地区的稳定 and 经济发展将具有至关重要的意义。区域贸易、非传统捐助者的援助、更大程度的互联互通符合共同利益，对阿富汗提高自给自足程度极为重要。该国与巴基斯坦的关系尤其重要。有迹象显示伊斯兰堡政府和喀布尔政府正在利用机会、探索增强互动的方式，我对此表示欢迎。我还感到鼓舞的是，亚洲心脏地带-伊斯坦布尔进程继续向前推进，《伊斯坦布尔宣言》表明区域利益攸关方一致支持由阿富汗人自主并在阿富汗人领导下开展和解进程。

80. 我对阿富汗政府采取措施保护、促进妇女权利感到鼓舞。关键是要为妇女积极参与各级决策创造空间，以巩固已取得的成果、增进妇女权利。必须全面实施法律上的保护，特别是在农村和偏远地区。性暴力、性别暴力、歧视性做法仍然盛行，令人担忧。我呼吁阿富汗政府加强预防保护机制、为受害者提供充分支持、将肇事者绳之以法。

81. 自由表达的空间仍然有限，媒体工作者、人权捍卫者继续遭到恐吓与暴力。对此类袭击绝不能容忍，对肇事者必须绳之以法。我欢迎记者和媒体工作者保护条例得到核可，并呼吁阿富汗政府为人权捍卫者建立有效保护机制，采取措施确保他们的安全。

82. 阿富汗的经济形势仍令人深感关切。我欢迎在落实 2018 年通过的《日内瓦相互问责框架》方面取得进展。这一点必须得到维护。尽管改革继续取得进展，包括改善税收成效，但预测在可见的将来政府仍会面临庞大的财政赤字。税收短缺的影响有可能限制对长期发展和减贫方案进行投资。捐助者必须作出长期的承诺，才能使政府的改革措施牢牢扎根，从而重振较高的经济增长、提高可自我持续的能力。认捐会议将于 2020 年晚些时候举行，对于协助阿富汗政府实现在转型十年最后 4 年实现经济和社会自力更生的目标至关重要。

83. 冲突连年不断、自然灾害频仍，使极其脆弱的人口几乎没有经济资源。如果当前情况持续下去，危机会愈演愈烈，而应对能力已然薄弱，复苏的希望将微乎其微。尽管旱灾已经过去，但饥饿、营养不良之严重仍处于危险程度，预计 2020 年初将有 1 428 万人的粮食不安全状态会达到危机程度或危急程度。我感谢国际捐助者迄今为止作出慷慨响应，助力减轻阿富汗人民的痛苦。我促请其继续提供充足的资源，使人道主义组织能够采取与该国的需求规模相适应的救援措施。

84. 我感谢在阿富汗的所有联合国人员和我的特别代表山本忠通在艰难条件下继续致力于履行我们支持阿富汗政府和人民的承诺。