



大会  
第七十七届会议  
议程项目 34  
阿富汗局势

安全理事会  
第七十七年

## 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. 本报告系根据大会第 68/11 号决议和安全理事会第 2626(2022)号决议提交，后一项决议请秘书长每 3 个月向安理会报告阿富汗局势以及联合国阿富汗援助团(联阿援助团)任务执行情况，包括在国家以下一级的执行情况。
2. 本报告介绍 2022 年 9 月 14 日上一次报告(A/77/340-S/2022/692)发布以来联合国在阿富汗活动的最新情况，包括政治、人道主义和人权方面的工作。

#### 二. 相关动态

3. 事实上的管辖当局塔利班宣布了部长级的变动，并继续改组和建立机构，由塔利班领导人海巴图拉·阿洪扎达发挥更决定性的作用。与此同时，他们加强了对当地社区和非塔利班行为体的外联。与武装反对派有关的安全事件以及伊拉克和黎凡特伊斯兰国-呼罗珊(伊黎伊斯兰国-呼罗珊)的袭击仍继续发生。联阿援助团继续收到可信指控称，有悖于塔利班在 2021 年掌权时宣布的大赦，在与武装反对派冲突的情况下，发生了针对前政府官员和安全人员的践踏侵犯人权行为。阿富汗人的基本权利和自由仍然受到严重限制，特别是妇女和女童，她们接受教育、参与公共生活和获得服务的权利持续受到限制。尽管塔利班的报告称，在宏观经济问题上出现了一些积极的发展，但总体经济前景仍然令人极为关切。随着



冬天临近，人道需求将进一步上升。除人道主义援助外，联合国继续落实新的阿富汗援助架构，并就特殊情况制定三年期战略框架。

## A. 政治动态

4. 事实上的管辖当局仍然没有解决政治和法律制度规范持续模糊不清的问题，但塔利班发言人扎比乌拉·穆贾希德在 10 月表示，起草新宪法的工作正在进行。在本报告所述期间，在女孩接受中等教育或治理结构的包容性方面没有取得任何进展。

5. 塔利班领导人海巴图拉·阿洪扎达开始越来越多地宣称自己是决策人，经常依靠事实上的内阁之外的一小群顾问的建议。尽管如此，他于 9 月中旬、10 月初和 11 月初在坎大哈与喀布尔事实上的内阁成员举行了大规模协商。虽然决策似乎越来越正规化，但喀布尔事实上的内阁会议通常侧重于执行和行政程序以及更具战略性的决定。高级任命通常通过法令发布，似乎大多来自坎大哈。没有采取任何行动来正式界定事实上的管辖当局内的决策职责，根据塔利班自述，该当局继续在临时基础上运作。

6. 事实上的内阁进行了改组，任命了三名部长：8 月 20 日任命了 *Attaullah Omari* (农业、灌溉和畜牧业)；9 月 21 日任命了 *Habibullah Agha* (教育)；10 月 17 日任命了 *Neda Mohammad Nadeem* (高等教育)。总共有 7 名事实上的非安全副部长和 12 名事实上的省长也进行了改组。这些任命延续了早先的趋势，即排斥妇女，推崇宗教和斗争资历。

7. 由流亡的前共和国官员和政治人物组成的政治反对派继续举行会议并发表声明。在本报告所述期间宣布了三个新的团体。9 月 15 日至 17 日，几名反对派人士在维也纳会晤，表示倾向于进行政治对话。其他人呼吁进行军事抵抗，包括阿富汗自由阵线于 9 月 18 日以及前副总统阿卜杜勒·拉希德·杜斯塔姆于 9 月 21 日发出呼吁。

8. 在这些动态中，事实上的管辖当局加强了与阿富汗国内政治人物的接触，并继续努力通过前阿富汗官员和政治人物回返和沟通事务委员会吸引流亡阿富汗人回返。事实上的高级官员会见了共和国时期的人士，包括在 10 月会见了前议员，其中一些是回返者，还会见了前政治家及其干部。10 月 23 日，委员会发言人 *Ahmadullah Wasiq* 说，委员会将调查对包括回返者在内的前政治精英的指控。

9. 国家以下一级的外联活动也有所增加，喀布尔事实上的高级官员，包括边界和部落事务部官员对北部和东北部 6 个省进行了省级访问，地方上开展了解决冲突的努力，社区和宗教人士往往参与其中。事实上的管辖当局报告说，楠格哈尔省两个家庭之间长达 63 年的世仇、法拉省两个普什图家庭之间 5 年的敌意、塔哈尔省普什图回返者与乌兹别克和塔吉克居民之间的土地纠纷以及赫拉特省两个普什图部落之间的长期冲突都已解决。

10. 同时，事实上的管辖当局报告称，他们继续支付公务员工资，包括女性公务员的工资，她们中绝大多数自 2021 年 8 月以来一直不被准许报到上班。截至 10

月 30 日，所有公务员的工资支付到 8 月，其中大多数支付到 9 月，据报告，由于处理工资单方面的技术难题，少数预算单位无法支付工资。10 月 20 日，塔利班领导人颁布了一项法令，设立了一个委员会，负责防止土地争夺并收回被侵占的土地，这是冲突的一个长期根源。10 月 19 日在塔哈尔省增设了一个省级协商委员会之后，目前在 34 个省中的 15 个省设立了这种机构。据事实上的内政部副部长 Noor Jalal Jalali 说，每个省都将设立同样的协商委员会，部分原因是为了报告省级行政事务，并与塔利班领导人海巴图拉·阿洪扎达直接联络。

11. 对前共和国司法和法律框架的转换仍在继续，在适用法律方面普遍存在的模糊不清状况令人关切。8 月 21 日，事实上的总检察长指示检察官将正在进行的调查移交事实上的法院；事实上的最高法院主管行政事务的副首席法官告诉联阿援助团，法官还将根据伊斯兰教法履行调查职能。这项措施增加了法院的案件量，加剧了司法程序拖延，延长了本已加长的审前羁押期。由于监狱人口随之增加，应事实上的监狱管理局 6 月提出的请求，塔利班领导人海巴图拉·阿洪扎达于 9 月底指示事实上的最高法院为各省任命法官小组，以加快对审前被羁押者案件的审议。11 月 13 日，塔利班发言人海巴图拉·阿洪扎达宣布，塔利班领导人会见了法官，并提醒他们，在符合伊斯兰教法规定的条件时，必须适用“胡度法”和“报复法”判决。

12. 辩护律师的执照发放工作正在进行，妇女仍然被排除在这一进程之外。事实上的司法部报告称，截至 11 月 10 日，1332 名接受评估的律师中有 1275 人符合要求，947 人获得了续期执照，相比之下，2021 年 8 月之前执业的辩护律师估计有 6 000 人，其中包括 1 500 名妇女。10 月 4 日，事实上的司法部宣布了在于定于 10 月 19 日和 20 日举行的辩护律师会议上成立律师联盟的计划，但后来取消了会议。据事实上的司法当局称，自 2021 年 8 月以来，事实上的法院审理了 13 000 多起案件，全国司法部门收到了 97 700 起民事案件，其中只有 2 339 起案件通过事实上的法院处理。

13. 安全机构的制度化程度有所提高。在 8 月底的问责会议期间，安全部门报告称，招募了 15 万名军人和近 20 万名警察。事实上的内政部报告称，该部所有系统，包括雇员薪金和身份证，以及喀布尔国际机场的移民和旅行禁令系统，都已重新启用。事实上的内政部还报告称，已经分发了 70 万本护照，但这一进程自 10 月 8 日以来一直暂停，据报是由于缺乏空白护照。

14. 10 月成立了几个安全委员会，包括一个事实上的内政部改革委员会，下设九个小委员会，负责排除有犯罪背景的人员，以及一个军衔委员会，负责评估军队人员的“圣战”和教育背景。此外，事实上的安全部宣布了至少 52 项任命，其中大部分是改组，包括 4 名副部长、1 名新的空军司令、7 名部队指挥官和 13 名省级警察局长；10 月 26 日，在事实上的国防部长穆贾希德·雅各布访问坎大哈之后，宣布了 27 项国防任命。

15. 在整个报告所述期间，事实上的国防部长穆贾希德·雅各布和事实上的陆军参谋长卡里·法西赫丁访问了一些省份，以评估局势，并与地方部队就专业化、指挥和控制问题进行接触。10 月，塔利班领导人海巴图拉·阿洪扎达分别向事实

上的情报总局各省主任以及情报官员、部队指挥官和事实上的国防部的关键单位发表讲话，强调必须效忠和廉正，支持伊斯兰教法的执行，尊重包括囚犯在内的民众。他还会见了来自动荡的巴格兰省和巴达赫尚省的长老，表面上是为了了解他们的不满。

16. 联合国官员和联阿援助团领导层继续与事实的管辖当局接触，强调基本权利和自由，包括妇女和女童的基本权利和自由，包容性、参与性和回应民情的治理，以及打击恐怖主义的坚实行动。其中包括联阿援助团领导人对坎大哈、卡比萨、霍斯特、昆都士和帕克蒂卡等省进行了访问。联阿援助团主张延长辩护律师执照发放进程的最后期限，将妇女纳入这一进程，并采取措施增加省级律师的可及性。9月，援助团和联合国开发计划署(开发署)在巴米扬省和赫拉特省启动了一个法律援助试点项目，迄今已有320人受益(包括77名妇女)。2022年11月，开发署启动了一个项目，旨在提供法律援助服务，并举办咨询讲习班，以查明南部省份积极的传统司法做法。

17. 联阿援助团通过其设在全国各地的外地办事处，继续实施地方和平与外联举措，鼓励社区和平解决冲突。这些举措包括支持解决努尔斯坦省的森林收入冲突，以及8月20日至11月10日期间由联阿援助团牵头在11个省开展21次活动，以鼓励、便利和促成事实上的管辖当局与民间社会团体之间对话，并与当地社区进行协商。

## B. 安全

18. 8月17日至11月13日期间，联合国记录了1587起与安全有关的事件，与2021年同期记录的1291起相比增加了23%。武装冲突从99起增至126起，增加了27%；空袭从4次增至5次，增加了25%；简易爆炸装置引起的爆炸从74起增至79起，增加了7%。暗杀事件从160起减至75起，减少了53%。记录到的所有事件有52%发生在西部、南部和东部地区，受影响最大的省份是喀布尔、赫拉特和坎大哈。

19. 武装反对派活动加剧。根据联阿援助团的记录，22个武装团体声称在11个省活动。民族抵抗阵线和民族解放阵线声称在巴达赫尚、巴格兰、卡比萨、楠格哈尔、努尔斯坦、塔哈尔、潘杰希尔和帕尔旺省发动了袭击。民族抵抗阵线扩大了在东部和东北部省份的行动，而最严重的冲突发生在潘杰希尔省，在8月20日Mullah Abdul Qayuum Zakir被任命为巴格兰省的安达拉布谷和潘杰希尔省的军事指挥官之后，事实上的安全部队于9月9日在几个县发动了进攻。在潘杰希尔、巴达赫尚和巴格兰省的行动持续到10月。

20. 伊黎伊斯兰国-呼罗珊声称发动的或可归因于该团体的袭击从2021年同期14个省的121起袭击减少到6个省的30起袭击，但伤亡仍然很大。声称发动的事件包括：9月5日对俄罗斯大使馆的自杀式袭击；10月7日昆都士省Sekandar清真寺的爆炸；几起简易爆炸装置引爆，包括10月10日在拉格曼省梅赫特拉姆市引爆事实上的安全部队的一辆车，造成44名平民受伤，以及10月27日在赫拉特市引爆一辆大巴车，造成10名事实上的安全部队人员伤亡。

21. 有几起针对宗教目标的高调袭击无人声称负责，包括 9 月 2 日在赫拉特市 Gazargah 清真寺的自杀式袭击，造成 20 人死亡，包括亲塔利班神职人员 Mujib Rahman Ansari，另有 22 人受伤；9 月 23 日在喀布尔的一起简易爆炸装置引爆事件，造成 4 名平民死亡，52 人受伤；10 月 5 日在事实上的内政部大院清真寺的自杀式袭击，造成 9 人死亡，30 人受伤。
22. 边境局势继续紧张。在 17 起事件中，14 起发生在阿富汗和巴基斯坦边界沿线，包括事实上的边防部队和巴基斯坦边防部队 9 月 14 日在帕克蒂亚省 Dand-e Patan 地区以及 10 月 19 日和 20 日在坎大哈省 Spin Boldak 县的冲突，以及在阿富汗和伊朗伊斯兰共和国边界沿线，包括 10 月 17 日在尼姆鲁兹省 Pul-e Abresham 地区发生的冲突。
23. 在 9 月 19 日交换囚犯后，事实上的管辖当局和美利坚合众国的代表于 10 月 8 日在多哈举行会议，据报讨论反恐问题。这是自 7 月 31 日基地组织领导人艾曼·扎瓦希里被杀以来的首次直接会晤。在阿富汗和巴基斯坦发生几起杀死巴基斯坦塔利班运动成员事件的情况下，包括巴基斯坦和塔吉克斯坦在内的几个国家对从阿富汗开展活动的恐怖主义团体构成的威胁表示关切。9 月 14 日，事实上的外交部驳斥了关于穆罕默德军领导人马苏德·爱兹哈尔在阿富汗寻求庇护的报道。在有关无人驾驶飞机和战斗机进入阿富汗领空的报道不断增多的情况下，8 月 28 日，据媒体引述，事实上的国防部长穆贾希德·雅各布指责美国使用无人驾驶飞机飞越阿富汗领土上空，并指责巴基斯坦为这些飞越提供便利。
24. 联阿援助团继续就小武器和轻武器及其弹药和爆炸材料的非法贸易、积累和转用的相关风险与相关利益攸关方进行接触。8 月 17 日至 11 月 13 日期间，对 19 个省的武器贮藏处进行了 52 次记录在案的收缴。事实上的管辖当局在社交媒体上宣布了至少 42 次收缴，有指控称，一部分收缴物被个别指挥官保留并出售，以获取经济利益。
25. 中央一级事实上的管辖当局报告称，通过武器登记和记录保存以及向事实上的安全人员发放武器识别卡，管理其部队的武器和弹药。10 月 25 日，塔利班领导人颁布法令，规定必须从塔利班和武器经销商处收集个人武器，军事装备必须移交国家。事实上的管辖当局报告了对合法持有的民用武器发放许可和进行登记的情况，但各省执行情况似有不同。
26. 区域会员国还对源自阿富汗的武器扩散表示关切。若干区域平台加强了关于这一问题的对话。除会员国外，联阿援助团还与联合国相关实体、国际和区域组织以及专门的非政府组织举行了协商，讨论如何支持就这些问题开展区域和国际努力。
27. 联合国记录了 58 起直接影响其人员的安全事件，包括 23 起恐吓案件、12 起与犯罪有关的事件、4 起逮捕和 12 起影响联合国资产的事件。事件总数与 2021 年同期记录的 142 起事件相比有所减少。

## C. 区域合作

28. 该区域继续就区域和边境安全、反恐、贩毒、妇女和女童权利以及包容性治理等优先事项与事实上的管辖当局进行接触。在 9 月 15 日和 16 日于乌兹别克斯坦撒马尔罕举行的上海合作组织国家元首峰会(事实上的管辖当局未被邀请参加)宣言中,与会者呼吁实行包容性治理,指出阿富汗安全对该区域至关重要,阿富汗需要成为独立、中立、统一、民主、和平的国家,消除恐怖主义、战争和毒品。乌兹别克斯坦总统米尔济约耶夫建议上海合作组织设立一个阿富汗人道主义基金。在 10 月 13 日于阿斯塔纳举行的亚洲相互协作与建立信任措施会议第六次峰会上,米尔济约耶夫总统提议设立一个国际高级别谈判小组,与事实上的管辖当局进行接触。11 月 11 日在撒马尔罕举行的突厥语国家组织峰会发表了一项宣言,与会者在宣言中欢迎这一提议,并表示支持维护基本人权的包容各方和具有代表性的政治制度,以及加强努力向阿富汗提供人道主义援助和支持其经济复苏。

29. 10 月 27 日,中亚五国总统和欧洲理事会主席夏尔·米歇尔在阿斯塔纳会晤后发表联合公报,强调必须促进和尊重所有阿富汗人,特别是妇女、女童和少数群体的人权和基本自由;建立一个包容各方和具有代表性的政府;需要在向阿富汗人民提供人道主义援助方面扩大互动。他们还确认中亚国家为阿富汗人提供了教育机会。

30. 10 月 12 日,事实上的管辖当局在喀布尔举行的一次会议上继续阐述其区域合作愿景,将其作为以经济为中心的外交政策的一个核心特征,事实上的副总理阿卜杜勒·萨拉姆·哈纳菲和事实上的外交部长阿米尔·汗·穆塔基出席了会议。在连通性、贸易和过境方面取得了一些进展,包括 9 月 8 日与一家阿联酋公司签署了包括喀布尔在内的几个国际机场的空中交通管制合同;9 月 10 日宣布了一项四方协定,试行一条铁路和公路贸易走廊,将阿富汗经吉尔吉斯斯坦和乌兹别克斯坦与中国连接;9 月 27 日宣布从俄罗斯联邦以优惠价格进口汽油、柴油、液化石油气和小麦;10 月 4 日伊朗伊斯兰共和国将汽油传输许可延长至 2023 年 3 月。

31. 事实上的管辖当局定期就阿富汗纳入“一带一路”倡议与中国接触,就土库曼斯坦-阿富汗-巴基斯坦-印度天然气管道与土库曼斯坦接触。10 月 10 日,事实上的管辖当局报告称,已与土库曼斯坦就若干问题达成协议,包括土地征用和管道建设时间表,以及向赫拉特的工业园区和居民配送天然气。11 月 2 日,中国和巴基斯坦在一份联合声明中表达了共识,认为需要继续向阿富汗人民提供人道主义和经济援助,加强阿富汗发展合作,包括通过将阿富汗纳入中巴经济走廊等方式。10 月 25 日,事实上的管辖当局还为马扎里沙里夫国际机场举行了落成典礼,该机场是在乌兹别克斯坦的财政和技术援助下重建的。

32. 除经济问题外,事实上的管辖当局还寻求与穆斯林占多数的国家的宗教学者发展关系。由塔利班发言人扎比乌拉·穆贾希德率领的代表团出席了 10 月 15 日和 16 日在土耳其举行的第七次伊斯兰学者会议。会后发表了一项声明,呼吁伊斯兰国家扩大与阿富汗的文化、政治和经济关系,并重申伊斯兰国家和宗教学者在承认“伊斯兰酋长国”方面的作用,包括为此鼓励在阿富汗投资。该代表团还

会见了土耳其当局和在土耳其的阿富汗商人。随后，一个土耳其宗教学者代表团于 10 月 26 日访问了喀布尔。10 月 30 日，事实上的教育部长 Mawlawi Habibullah Agha 与一个土耳其机构签署了在喀布尔建造五所伊斯兰学校的谅解备忘录。

33. 联阿援助团继续就区域合作问题与事实上的管辖当局接触，并与驻喀布尔的区域各国大使定期举行协调会议。联阿援助团出席了上述 10 月 12 日在喀布尔举行的会议，以及联合国和塔吉克斯坦政府 10 月 18 日和 19 日在杜尚别共同举办的开展国际和区域边境安全和管理合作打击恐怖主义和防止恐怖分子流动高级别会议。

### 三. 人权

34. 在本报告所述期间，联阿援助团记录了 530 名平民伤亡(124 人死亡；406 人受伤)。主要原因是简易爆炸装置和未爆弹药。9 月 30 日，喀布尔达斯特巴奇地区 Kaaj 教育中心发生一起无人声称负责的自杀式袭击，造成 54 人死亡，114 人受伤，其中主要是哈扎拉族年轻妇女和女孩。在本报告所述期间，未爆弹药炸死 19 人，炸伤 35 人，其中大多数是儿童。

35. 联阿援助团还记录了事实上的管辖当局违反 2021 年 8 月宣布的大赦，对前政府官员和阿富汗国防和安全部队成员实施的至少 9 起法外处决、至少 5 起酷刑和虐待案件以及至少 29 起任意逮捕和拘留。

36. 与前几个期间相比，对被控与伊黎伊斯兰国-呼罗珊有关联者的人权侵犯行为有所减少，但联阿援助团记录了 69 起法外处决、14 起任意逮捕和拘留以及 6 起对被指控与民族抵抗阵线有关联者的酷刑和虐待事件。这些事件主要发生在潘杰希尔省，9 月 12 日至 14 日，在该省 Dara 和 Khenj 县记录了至少 48 起法外处决事件。一些被俘的全国抵抗阵线成员据报遭到法外处决。9 月 17 日，事实上的国防部宣布，正在对此类指控进行“认真调查”。10 月 16 日的报告显示，由前喀布尔事实上的省长 Mawlawi Neda Mohammad Nadeem(现为事实上的高等教育部长)领导的一个六人委员会将审查在潘杰希尔军事行动中被拘留者的档案。

37. 事实上的管辖当局继续剥夺阿富汗人的意见、表达与和平集会自由权。2021 年 8 月后，国际支助严重减少，资金中断造成财务挑战，许多民间社会和媒体行为体报告说，由于害怕报复，他们保持低调或停止活动。自 2022 年 8 月 23 日以来，联阿援助团记录了对民间社会行为体和人权维护者的 7 起任意逮捕和拘留、6 起虐待和威胁事件，以及对记者的 7 起任意逮捕和拘留、4 起虐待和威胁事件。在喀布尔和其他城市记录的 20 次和平抗议中，有一半以上主要由妇女组织，事实上的管辖当局不必要或过度使用武力驱散了这些抗议活动。

38. 8 月 23 日，事实上的信息和文化部重新设立媒体侵权行为委员会；该委员会自成立以来已召开三次会议，并就被拘留记者的案件听证。这些被事实上的情报总局拘留的记者随后获释。媒体侵权行为委员会的重新启动是一项积极的事态发展，但其中立性受到质疑，因为成员主要来自事实上的管辖当局官员。此外，事实上的管辖当局于 10 月 3 日暂停两家媒体(Zawia News 和 Hasht-e-Subh)的网站。

10月15日，TOLO新闻总监 Khpolwak Sapai 离开喀布尔。他在推特上说，他无法继续在阿富汗工作，因为据称遭到多次拘留和威胁。

39. 由于针对女记者的限制性指令以及据报的威胁和恐吓，女记者的人数继续下降。联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)的研究发现，媒体机构因担心不遵守事实上的管辖当局的广泛限制会受到影响，倾向于保留男记者而不是女记者。此外，在当前的经济环境下，与被关闭风险相关的财务损失对媒体保留女性媒体工作者的决定也产生负面影响。

40. 11月10日，事实上的弘扬美德和防止罪恶部宣布，妇女不得进入阿富汗各地的公园。来自各省的报告显示，妇女也不得进入健身房和澡堂。尽管这些新政策的程度和影响仍有待评估，但对事实上的管辖当局发布的指令的不同执行方式继续影响着人权。事实上的弘扬美德和防止罪恶部坚持认为，其指导意见只是“建议”性质，但联阿援助团记录了至少24起由其人员实施的侵犯人权行为。其中包括虐待和酷刑(主要是殴打)，以及任意逮捕和拘留被控违法的个人，包括理发师修剪男子胡须，店主允许无人陪伴的妇女购物，妇女无男子陪同，或妇女被指控违反事实上的管辖当局的着装规定。

41. 妇女和女童享有基本权利和自由仍受特别限制。事实上的地方管辖当局对戴头巾和无男子陪同指令的执行不一致，有时极其严厉，这继续造成据报的身体和言语虐待行为。医疗设施中卫生工作者的性别隔离现已制度化，女性卫生工作者只为女性服务，无男子陪同的女病人被拒之门外。大多数女童仍然无法获得中等教育。9月8日至10日，事实上的管辖当局关闭了帕克蒂亚省短暂重新开放的公立女子中学。

42. 继续有暴力侵害妇女和女童事件的报告，这些事件涉及谋杀、名誉杀人、自杀、强迫婚姻和殴打致伤或致残。传闻报告表明，事实上的地方管辖当局结合正式和非正式司法机制来处理民事事项和报告的暴力侵害妇女和女童案件，但这些做法并不统一，也没有具体针对妇女诉诸司法的关切，特别是考虑到缺乏女性司法专业人员。8月21日，事实上的总检察长办公室撤销了2018年成立的调查工作场所和高等教育中骚扰妇女行为专局，其表面理由是预算制约。

43. 8月和9月，联阿援助团和妇女署在12个省与207名具有不同个人和专业背景的阿富汗妇女领袖举行了15次国内在线协商。后者一致强调，最紧迫的优先事项是重新开放女子中学，其次是安全和保障(71%的参与者指出)，并请求国际社会注重恢复妇女和女童的全部权利，而不仅限于教育。接受咨询的妇女认为，片面地关注教育会形成一种在恢复妇女全部权利方面降低门槛的路线。她们还请求联阿援助团更多参与与事实上的管辖当局进行的不同形式的谈判和对话，包括建立妇女直接参与的平台/机制，并请区域和穆斯林占多数的国家发挥影响力，改善妇女和女童境况。

44. 在本报告所述期间，国家监测和报告任务组核实了522起严重侵犯269名儿童(包括47名女童)的事件。杀害和残伤儿童仍然是最普遍的侵权行为，影响到267名儿童(64人被杀，203人致残)。

45. 联阿援助团继续向事实上的监狱管理局提供技术咨询和提高认识课程，使监狱能够履行人权义务。除了就拘留条件继续与省级监狱领导层进行接触外，截至 8 月中旬，事实上的监狱管理局还允许联阿援助团进入几个地点的监狱探视被拘留者，其中包括喀布尔 Pul-e-Charkhi 监狱。

46. 尽管以前报告了为减少被监禁人口所作的努力，但财政制约和捐助方停止供资继续严重影响着事实上的监狱管理局达到国际标准的能力，如系统地提供适足的食品和卫生用品、职业教育和培训以及卫生需求。由于没有足够的资金来维持单独的少年犯设施，在大多数省级监狱，儿童仍与成年人关押在一起，往往被关在不同的侧翼或分区。在一些地方，女童与被拘留的妇女关押在一起。最近几个月，帕克蒂亚省和巴格兰省又有两个独立的少年犯设施开始运作，使总数达到四个。

#### 四. 经济发展、捐助方协调和援助实效

47. 经济呈现缓慢启稳迹象，尽管经济活动远低于 2021 年 8 月前的水平。2021 年 8 月以来对经济产生不利影响的大多数因素仍然存在，如发展援助剧减、国际金融交易的挑战、对银行业的影响、熟练劳动力短缺。2022 年头七个月的国家税收主要由海关税收驱动，据报略高于 2021 年和 2020 年的同期税收。对印度和巴基斯坦的出口高于上一年，基本商品价格已经稳定，在某些情况下有所下降——部分原因可能是由于从俄罗斯联邦进口。世界银行 10 月 18 日发表的一份报告显示，企业收入和家庭收入略有改善。大多数阿富汗人仍然贫困，实质改善前景极为渺茫，因为据估计，超过 90% 的人口缺乏粮食保障。

48. 9 月 14 日，美国宣布设立“阿富汗基金”，由总部设在瑞士的国际清算银行主持，以保存美国第 14064 号行政命令预留的 35 亿美元的阿富汗国际储备。事实上的管辖当局抗议该基金的设立，并继续要求将这些储备金给予阿富汗中央银行；但美国表示，该基金将进行有针对性的付款，帮助为阿富汗经济提供更大的稳定性。另一个动态是，事实上的管辖当局与欧洲公司关于印制阿富汗新钞的两笔交易在 10 月办理完毕，第一批钞票于 11 月初运抵；需要这些新钞帮助缓解与纸币自然老化有关的流动性问题。

49. 联合国为人道主义行动以及支付联合国工作人员和承包商的薪金而建立的现金进口渠道继续运作，2021 年 12 月 1 日至 2022 年 11 月 14 日转移了 16.3 亿美元。这些资金通过阿富汗国际银行直接分配给联合国 19 个不同机构、基金或方案、世界银行和 30 个国际非政府组织。现金交付继续有助于稳定阿富汗货币，并在不直接支持事实上的管理当局的情况下起到刺激经济的作用。向非政府组织提供的现金使它们能够维持在卫生、教育、环境和保护脆弱社区等部门的业务，减少对高成本货币服务提供者的依赖。

50. 开发署管理的阿富汗机构间特别信托基金仍然是 2022 年《联合国阿富汗过渡时期接触框架》的重要筹资平台。迄今为止，基金已从捐助伙伴收到 1.2623 亿美元，为阿富汗 100 万人提供了支持。2022 年 1 月 1 日开始的执行活动旨在满足基本服务、生计、减少灾害风险、社区复原力、规划和社会融合等领域的基本人

类需求。这些活动是对人道主义活动的补充，目的是在中期减少人道主义需求。与 17 个联合国机构、基金和方案协作制定了 8 个区域联合方案和 1 个关于卫生的联合部门项目，作为一体行动。2022 年 8 月 30 日，基金指导委员会批准为东部区域拨款 4 150 万美元，此外，还向两个区域联合方案拨款 1.022 亿美元。目前正在努力为其余五个区域调动资源。

51. 联合国正在制定一个新的战略框架，以接续目前定于 2023 年第一季度启动的《过渡时期接触框架》。10 月和 11 月在巴达赫尚省、巴尔赫省、巴米扬省、法里亚布省、古尔省、赫拉特省、坎大哈省、卡比萨省和帕克蒂卡省举行了国家以下各级协商。协商汇集了包括妇女、青年、社区领袖和长老、私营部门行为体和农民在内的 514 名利益攸关方，以便在制定优先干预措施过程中纳入阿富汗公民的意见，117 名事实上的管辖当局代表也参加了协商。9 月，捐助方、筹资平台、非政府组织和联合国的代表建立协调机制，以制定一个共同的高级别框架，为进一步参与满足人类基本需求提供参考，包括《2023-2025 年阿富汗战略框架》。

52. 9 月，在联合国驻地协调员的领导下成立阿富汗国家持久解决办法工作组，旨在根据秘书长的境内流离失所问题行动议程，为解决长期的境内流离失所问题采取集体行动提供战略指导。工作组制定了为期 24 个月的解决阿富汗境内流离失所问题战略框架，侧重于保护、地区办法以及人道主义、和平与发展的关系。

53. 在落实新的援助结构方面，联阿援助团和世界银行于 9 月 7 日和 8 日在土耳其伊斯坦布尔组织了阿富汗协调小组会议，对协调工作、供资和方案交付情况进行季度评估。五个战略专题工作组介绍了各自优先事项的最新情况。协调小组商定了资金流之间的协调办法，以避免分散和重复。捐助方讨论了向事实上的机构提供技术援助的可能性，以加强有关基本人类需求的方案拟订和宏观经济稳定。鉴于一些捐助方对与事实上的管辖当局接触的程度表示关切，协调小组讨论了与事实上的管辖当局确定广泛的目标以实现经济稳定的可行性，并请联阿援助团牵头开展这一对话，确定可能的共同点。捐助方认识到，需要确定明确方式，向参与提供基本服务和重要跨部门职能的事实上的实体提供技术援助。他们还在探索关于恢复 2021 年 8 月以来暂停的小型基础设施方案的各种备选办法。

54. 9 月 15 日，法国、德国、意大利、挪威、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美国和欧洲联盟的阿富汗问题特使和代表在华盛顿特区开会并发表声明，强调外国援助和与阿富汗的接触是为了阿富汗人民的利益，同时重申对政治、安全和人权事态发展的持续关切。

55. 联阿援助团还继续协调联合国各机构、基金或方案进行风险管理，减少欺诈和挪用风险。正在建立一个承包商信息管理电子系统的联合应用程序，以加强潜在伙伴和共同伙伴的信息共享。联合国全系统风险管理工作组确定的共同风险缓解行动正分派给牵头机构，并定期进行重新评估。

## 五. 人道主义援助

56. 人道主义局势仍然令人关切。阿富汗已连续第三年陷入类似干旱状况，连续第二年经济萎缩。家庭无法从反复发生的灾害和数十年的冲突造成的脆弱状态中恢复，并面临又一个冬天。2023 年人道主义应急计划数据显示，三分之二的人口即 2 830 万人将在 2023 年需要人道主义和保护援助，高于 2022 年的 2 440 万人和 2021 年初的 1 840 万人。截至 11 月 16 日，2022 年人道主义应急计划资金到位率仅为 54.1%，缺口 20.4 亿美元。

57. 严重的粮食不安全和营养不良持续存在。预计在 2022 年 11 月至 2023 年 3 月，面临危机和紧急级别粮食不安全状况的人数将增加到 2 000 万(此前预测，到 2022 年 11 月，处于这些级别的粮食不安全状况的人数是 1 890 万)。这略高于最近的预测，但低于去年同期的预测，因为制裁豁免、流动性解决办法和其他扶持系统缓解了系统完全崩溃和人道主义界业务能力下降的最坏情况。尽管如此，粮食不安全的严重程度依旧，600 万人处于紧急级别的粮食不安全状况，这是世界上最高的数字之一。

58. 人道主义合作伙伴继续加大应对力度，以满足日益增长的需求。1 月至 10 月，人道主义合作伙伴向至少 2 430 万人提供了至少一种形式的人道主义援助。这包括向 2 170 万人提供粮食和生计援助；向 940 万人提供卫生保健；向 520 万五岁以下儿童以及孕妇和哺乳期妇女提供急性营养不良治疗；向 980 万人提供水、环境卫生和个人卫生援助；向 518 000 名儿童提供教育支助；向 150 万人提供住所和家庭用品；向 470 万人提供保护援助。

59. 6 月 22 日，阿富汗东南部发生 5.9 级地震，人道主义合作伙伴启动一项为期三个月的快速反应计划，向 9 个受灾县的 515 000 人提供援助。紧急阶段于 9 月结束。

60. 1 月 1 日至 11 月 12 日，共有 72 789 例麻疹疑似病例，涉及 380 例死亡。在这些病例中，77%是五岁以下儿童。联合国在 8 月 21 日至 11 月 15 日为 200 多万儿童接种了麻疹疫苗。8 月 21 日至 11 月 12 日，172 个县(34 个省)报告了 88 118 例急性水样腹泻伴脱水病例(55%影响到五岁以下儿童)，病例死亡率为 0.04%。自 1 月以来，阿富汗记录了两例 1 型野生脊灰病毒病例，没有出现循环的疫苗衍生 2 型脊灰病毒病例。自 2022 年 1 月 1 日以来，在全国范围内开展了六次脊灰免疫运动，每次运动针对 990 万儿童，采用挨家挨户挨个清真寺的疫苗接种方法，覆盖了 2015 年以来无法接触到的约 300 万儿童。

61. 8 月 21 日至 10 月 30 日，与冲突有关的创伤病例比 2021 年同期减少 87%，2 225 人接受了冲突相关创伤护理，此前为 10 802 人。1 月 1 日至 11 月 15 日，127 家治疗重度急性营养不良的住院部收治 41 624 名患有并发症的重度急性营养不良儿童。500 多个流动保健和营养小组继续深入偏远地区为民众服务，每月看诊 450 000 多次。

62. 由于 2021 年 9 月以来军事行动和武力活动减少，合作伙伴得以进入以前无法进入的地区，然而，准入障碍依然存在。干扰人道主义执行活动的事件仍然频繁发生，8 月 21 日至 11 月 15 日，据报发生 275 起事件，去年同期为 146 起。自 2022 年初以来，记录了 3 起针对医护人员的袭击事件和 302 起针对人道主义工作人员、资产和设施的暴力和威胁事件，与去年同期记录的 522 起事件相比显著减少。此外，记录了 42 起事实上的地方管辖当局对女性援助人员威胁或恐吓的事件；与此同时，对女性人道主义工作人员施加的行动限制妨碍接触妇女和女童，引发对征聘和留用的关切。此外，记录了 84 个与签署谅解备忘录的压力有关的官僚障碍。自 2022 年初以来，还报告了 1 起签证延误/拒签事件。随着事实上的管辖当局执行新的准则，预计准入障碍会增加，可能对人道主义空间产生重大影响。

63. 8 月 21 日至 11 月 13 日，据记录有 231 679 人越境进入阿富汗。其中 110 674 人被驱逐出境，120 005 人自行回返。在此期间，215 144 名无证阿富汗移民从伊朗伊斯兰共和国回返，16 535 人从巴基斯坦回返。1 月 1 日至 11 月 12 日，共有 5 683 名阿富汗难民根据联合国自愿遣返方案回返阿富汗，他们分别从巴基斯坦(5 328 人)、伊朗伊斯兰共和国(336 人)和其他国家(19 人)回返。1 月 1 日至 11 月 13 日，至少有 32 410 人因阿富汗境内的暴力而成为新的流离失所者。自 2012 年以来，约 580 万人因暴力和自然灾害而流离失所；这包括仅在 2021 年就有超过 866 000 人因暴力而流离失所，其中 85%在 2021 年 8 月 15 日之前流离失所。

64. 事实上的管辖当局中止了以前的法令，这些法令旨在通过向合格的境内流离失所者分配土地来提供长期解决办法。居住在非正规住区的境内流离失所者因多种原因被驱逐，包括事实上的管辖当局试图推动人们返回原籍地和经济上的需要。随着经济下滑，境内流离失所者也越来越难以支付房租。

65. 战争遗留爆炸物和简易爆炸装置继续对平民和人道主义工作人员构成威胁。在本报告所述期间，地雷行动处协调并促成对逾 16.4 平方公里受污染土地的勘测和清理，安全清除数千件战争遗留爆炸物和简易爆炸装置。截至 11 月 15 日，99% 的地雷行动小组在运作，雇用 4 185 人。

## 六. 禁毒

66. 鸦片种植面积<sup>1</sup> 比上一年增加 32%，达到 23.3 万公顷，2022 年的鸦片种植面积是监测开始以来的第三大面积。种植面积的增加被产量的减少所抵消，导致产量较 2021 年有所下降。

67. 种植仍集中在阿富汗西南部，占 73%，增幅最大。2022 年初干旱后，鸦片产出从 2021 年的平均 38.5 公斤/公顷下降到估计的 26.7 公斤/公顷，收获量 6 200 吨，比 2021 年减少 10%。2022 年的收获可以转化为 350 至 380 吨出口品质、纯度为 50%至 70%的海洛因。阿富汗的阿片剂供应给全世界约 80%的阿片剂使用者。

<sup>1</sup> 请 [www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/Opium\\_cultivation\\_Afghanistan\\_2022.pdf](http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/Opium_cultivation_Afghanistan_2022.pdf)。

68. 执法机构缉获的阿片剂表明，自 2021 年 8 月以来，阿富汗的阿片剂贩运活动从未中断。2022 年 4 月事实上的管辖当局发布种植禁令之后，价格急剧上涨，每公斤价格从 3 月的 116 美元涨到 203 美元，几乎翻倍。农民的鸦片销售收入增加两倍，从 2021 年的 4.25 亿美元增加到 2022 年的 14 亿美元——占 2021 年农业部门价值的 29%(占 2021 年农业产出的 9%)。考虑到同期的通货膨胀，这并不一定转化为农民的购买力，因为食品价格平均上涨了 35%。

69. 联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)的替代发展方案惠及赫尔曼德省和坎大哈省的 10 601 名农民(30%为妇女)，提供农业投入及延伸服务，涉及谷物和高价值作物生产、畜牧业、家禽养殖、灌溉设施的修复和为生产者建立市场联系。这些干预措施旨在加强粮食安全和生计，使受益者的谷类作物和牛奶产量增加 7%。此外，毒品和犯罪问题办公室与开发署启动了一个联合项目，为东部、西部、北部和中部高原地区的 17 个戒毒治疗中心(共 930 张床位)提供基本药物和医疗用品。

## 七. 特派团支助

70. 截至 10 月 31 日，联阿援助团的国际工作人员空缺率为 10%，联合国志愿人员空缺率为 7%，本国专业干事空缺率为 13%，本国工作人员空缺率为 11%，而这些类别的核定空缺率分别为 8%、7%、3%和 3%。女性工作人员的比例在国际工作人员中为 32%，在联合国志愿人员中为 33%，在本国专业干事中为 12%，在本国工作人员中为 8%。

## 八. 意见

71. 联合国继续维持在阿富汗的存在，扩大对现有和新的人道主义紧急情况的应对行动，努力实现经济复苏，促进尊重基本人权和自由，包括尊重妇女和女孩的基本人权和自由，并促进社区与事实上的管辖当局的对话，特别是在国家以下一级就包容性、参与性和回应民情的治理进行对话。捐助方继续为人道主义和基本需求方案提供资金，以维护社区系统和生计。该区域在与事实上的管辖当局就贸易和过境等优先事项进行接触方面发挥了重要作用。

72. 在几十年的冲突之后，来自所有派别和社区的阿富汗人都应该基于对未来的共同愿景，禀承阿富汗文化宽容和共存的传统，实现和解。尊重人权和包容性治理必须成为这一愿景的基础，以防止未来暴力和不稳定的循环。塔利班 2021 年 8 月宣布的大赦，以及前官员回返问题委员会的活动，都是这方面的积极步骤，应予以加强。

73. 要在实现和平方面取得进展，还需要政治反对派从困扰伊斯兰共和国的分裂中吸取教训，制定现实、团结和前瞻性的政治参与提案，也需要塔利班从以前因包容性不足而失败的和平协议中吸取教训。联合国随时准备支持全国对话进程，以解决冲突的根源，为持久和平与民族和解奠定基础。

74. 事实上的管辖当局继续维持对几乎整个国家领土的安全控制。然而，外国恐怖主义集团在阿富汗的存在和来自阿富汗的武器扩散风险，以及事实上的管辖当局愿意和能够解决这些问题的程度，仍然令人严重关切。事实上的管辖当局必须在安全和政治方面采取更坚实的行动，包括与该区域和国际社会进行反恐对话，以加强合作，应对这些威胁，同时遵守国际法规定其应尽的义务。

75. 针对平民的袭击持续给阿富汗人造成伤害，仍然令人深感关切。针对平民目标或在平民区发动简易爆炸装置袭击违反国际法，必须立即停止。我促请事实上的管辖当局履行其保护所有阿富汗人的义务，采取适当的保护措施，特别是对礼拜场所、教育设施和哈扎拉族等面临高风险的社区采取适当的保护措施。未爆炸的战争遗留物仍然是对平民，主要是对儿童造成伤害的一个可悲、可预防的根源。事实上的管辖当局必须履行其在扫雷和提高认识活动方面的国际人道法义务。

76. 虽然事实上的管辖当局已采取步骤建立调查机制，处理潘杰希尔省据称发生的侵犯人权行为，但迄今为止，这些机制尚未就法外处决、任意逮捕和拘留以及酷刑和虐待行为追究责任。事实上的管辖当局必须履行其促进和保护所有阿富汗人人权的义务，透明地调查侵权行为，并防止今后再次出现此类行为。

77. 事实上的管辖当局使用武力破坏和平抗议，并且由于任意逮捕和拘留、威胁和虐待记者、媒体人士和民间社会活动者而进一步侵蚀公民空间和基本自由，仍然令人十分关切。我敦促事实上的管辖当局尊重媒体和民间社会组织的独立性，以及阿富汗人和平集会的权利。

78. 阿富汗的妇女和女童不应也绝不能被抛在后面。她们有意义地参与该国政治和经济领域所有部门的公共生活，对阿富汗巩固和平的长期前景至关重要。阿富汗必须履行其对禁止歧视、不公平、不平等、不公正和有罪不罚的国际原则、规范和标准的承诺。这就要求事实上的管辖当局审查有关男子陪同和伊斯兰头巾的指令，澄清其建议性、非强制性性质，并为女童获得各级教育、妇女就业和参与治理及国家日常生活的其他领域提供便利。

79. 公平和公正的司法制度对法治至关重要，而法治又是和平社会的基本要素。事实上的法官和官员据报诉诸体罚，再加上塔利班领导人海巴图拉·阿洪扎达最近就“胡度法”和“报复法”的适用性发表声明，令人对司法的执行更加关切。联阿援助团将继续向事实上的管辖当局进行倡导，以澄清适用的法律框架，并确保其符合国际规范。联阿援助团将继续鼓励律师参与提高法律意识和促进民众享有权利，并鼓励女性专业人员在司法部门任职，她们在妇女诉诸司法，特别是在处理性别暴力方面发挥着关键作用。

80. 尽管事实上的监狱当局作出了努力，但仍达不到关于囚犯待遇的国际规范规定的最低标准，部分原因是缺乏资源。区域和国际组织以及国际社会宜考虑增加财政支助，以满足被羁押者的基本需求，包括满足提供食品、医疗、教育和衣物的需求，并向羁押设施派驻保健和教育人员。

81. 我仍然对阿富汗境内空前的人道主义需求感到震惊。即将到来的冬季将使阿富汗的复原力近乎枯竭，因为气候预报证实拉尼娜现象将第三度来袭，连续第三

年延续类似干旱的状况，使水危机恶化，并使传统生计无法恢复。对妇女参与公共生活的严重限制使这一情况更加严重，导致半数人口的脆弱性增加到前所未有的程度。

82. 尽管 3 月份的认捐额约为 24 亿美元，但 44 亿美元的人道主义应急计划仍然只有 54.1% 的资金到位，缺口约为 20.4 亿美元。尽管 2022 年人道主义应急行动规模空前，包括在以前无法进入的地区开展行动，但资金不足限制了我们的需求的能力。我敦促捐助方继续提供支持，在冬季来临之前加大规模提供拯救生命的应急行动，并扩大对基本服务和维护提供人道主义援助的社区系统的支持。人道主义界能否继续驻留并提供拯救生命的援助，取决于能否有灵活的资金、有利的财务制度和对援助工作者安全的保证，包括特别是对女性工作人员安全的保证，以及有原则的人道主义对策。联合国仍然致力于继续与事实上的管辖当局就开展人道主义活动进行对话。

83. 虽然事实上的当局设法用其筹集的收入为自己的机构提供资金，但政治、财政和外交挑战限制了经济复苏的努力。越来越多的阿富汗人如今依靠人道主义援助作为唯一的生存来源。尽管如此，在经济这一领域，事实上的管辖当局、经济行为体和国际利益攸关方可以建立信心，创造就业，增强妇女权能，建设环境复原力，加强区域连通性。这主要取决于事实上的管辖当局能否扭转在妇女权利方面的倒退政策，并使其预算具有透明度。我还敦促捐助方为更广泛的技术援助提供资金，以支持满足人的基本需求，包括在农业部门和小型基础设施方面的需求。

84. 联合国仍然致力于继续与事实上的管辖当局就政治、人道主义和经济优先事项进行接触，以造福阿富汗人民。然而，不可否认的是，阿富汗和其他会员国之间关系正常化的进展乏力，原因是双方持续存在不信任。所有各方都必须抛开相互指责和强硬立场，以尊重、耐心和现实主义的态度，参与以阿富汗人的未来为中心的议程。

85. 我深切感谢在我的特别代表萝扎·奥通巴耶娃领导下的所有联合国驻阿富汗人员以及非政府组织伙伴，感谢他们在极其艰难条件下，在对阿富汗人民而言极其艰难的时期，持续奉献和服务。