



大会 安全理事会

Distr.: General
27 February 2023
Chinese
Original: English

大会
第七十七届会议
议程项目 34
阿富汗局势

安全理事会
第七十八年

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)的任务执行情况，包括在国家以下一级的执行情况。
2. 本报告介绍 2022 年 12 月 7 日上一次报告(A/77/636-S/2022/916)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。报告还载有关于联阿援助团任务的战略和行动建议。

二. 相关动态

3. 事实当局塔利班继续通过采取更多的限制性措施加紧对民众的控制。2022 年 12 月宣布了暂停让妇女接受高等教育和在国家和国际非政府组织就业的决定，进一步限制了妇女和女童的基本权利。伊拉克和黎凡特伊斯兰国-呼罗珊(伊黎伊斯兰国-呼罗珊)声称对几起针对平民、塔利班和外国人的高调袭击负责。联阿援助团继续记录了事实当局违反 2021 年 8 月宣布的大赦，对前政府官员和安保人员实施法外处决、任意逮捕和拘留、酷刑和虐待的案件。联阿援助团还记录到，事实当局进行司法体罚的情况增加，并实行了塔利班接管以来首次司法认可的公开处决。事实当局报告了更高的收入，包括贸易收入，并继续强调经济上的自力更生。然而，总体人道主义需求继续增加，2023 年估计有 2 830 万人需要人道主义



援助，高于 2022 年的 2 440 万人和 2021 年的 1 840 万人。禁止女性担任援助工作者的规定迫使许多组织暂停业务，尽管事实当局给予了数量有限的非正式豁免，但这一禁令仍然对有需要的民众、特别是妇女和女童造成了严重影响。由于这些限制，在目前与事实当局就取消这些限制开展的谈判取得成果之前，2023-2025 年阿富汗战略框架的制定工作实际上已被搁置。

A. 政治动态

4. 2022 年底，事实当局作出了若干进一步限制妇女和女童权利的决定。12 月 20 日，事实上的高等教育部发出信函，其中提及事实上的内阁作出决定，暂停让妇女接受大学教育，直到建立符合阿富汗“文化”的“合适的伊斯兰教法环境”，而就在几周前，女学生曾被允许参加公立大学的入学考试。1 月 8 日，事实上的教育部公布了一封信函，其中指示事实上的官员在停课省份重新开放学校、培训中心和伊斯兰教学校等设施，为女童提供直至六年级的课程，包括由持有有效许可证的非政府组织开办的课程。事实上的高等教育部 1 月 28 日的一封信函指示私立大学和高等教育机构不要接受女生报考，直至另行通知，因此女生也无法在私立高等院校学习。2 月 5 日，事实上的高等教育部副部长卢特富拉·海尔赫瓦赫宣布，已开始制定一项战略，目的是为女生高等教育问题找到符合伊斯兰教法的解决方案。

5. 12 月 24 日，事实上的经济部致函阿富汗救济协调机构，禁止阿富汗妇女在国家和国际非政府组织工作，称这些组织中存在违反着装规范和其他未具体说明的规则的情况。12 月 30 日，事实上的发言人扎比胡拉·穆贾希德向媒体代表表示，事实当局将根据“必要性”认定标准，就妇女参与劳动力的问题作出决定。随后在保健和初等教育领域给予了一些有限豁免。

6. 这些限制措施引发了国际社会的广泛谴责。应秘书长的要求，常务副秘书长率领一个代表团于 1 月 17 日至 20 日访问阿富汗，代表团成员包括联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)执行主任以及主管中东、亚洲和太平洋事务助理秘书长。代表团此行目的是向直接受影响的阿富汗妇女和人道主义界表达声援并与其进行协商，对最近的限制措施表示严重关切并就此与事实当局进行接触。代表团还会见了乌里玛理事会、受影响社区、人道主义工作者和民间社会组织，特别是位于喀布尔、坎大哈和赫拉特的妇女组织和由妇女领导的组织。代表团接触了在巴基斯坦和土耳其的阿富汗妇女社区，并举行了跨海湾地区、亚洲和欧洲的高级别磋商，以讨论阿富汗局势。1 月 22 日至 26 日，机构间常设委员会的一个代表团在主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员的带领下对阿富汗进行了后续访问，继续就禁止女性援助人员参与人道主义行动的后果问题与事实当局接触。

7. 塔利班领导人海巴图拉·阿洪扎达继续对治理问题施加影响，并对国家和国家以下各级事实上的高级官员进行了人事调整。1 月 16 日，事实上的公共工程部长阿卜杜勒·马南·奥马里被任命为事实上的劳动与社会事务部长，他原来的职务由事实上的能源和水利部副部长穆罕默德·伊萨·萨尼接替。其他文职任命包括高等教育部、城市发展与土地部、弘扬美德和防止罪恶部以及阿富汗自然灾害

管理局的 5 名事实上的副部长、喀布尔省省长和 15 名县长。所有受任命者均为男性，且与塔利班有关联。

8. 事实上的财政部报告称，所有公务员和事实上的安保人员截至 2022 年 12 月的工资已支付完毕，其中包括女公务员工资，她们中许多人自塔利班接管以来不被允许上班。此外还报告称，已向所有被撤销的共和国政府机构的公务员支付工资。

9. 事实当局继续重组国家机构。11 月 16 日，塔利班领导人海巴图拉·阿洪扎达发布了一项法令，将反腐败司法中心的管辖权移交给军事法院。根据 2022 年 12 月 13 日发布的一项法令，此前被塔利班撤销的国家采购委员会重新设立。1 月 10 日，事实当局证实，根据塔利班领导人 10 月 13 日发布的命令，事实上的权利事务局长的从属关系已从事实上的司法部转到事实上的最高法院。

10. 在国家以下一级，事实上的内政部于 12 月 29 日宣布在全国新设 25 个县，据称此举意在改善获得服务的机会；至此，事实当局报告的县总数达到 419 个。塔利班领导人海巴图拉·阿洪扎达在喀布尔、卡比萨、巴格兰、法里亚布、乌鲁兹甘和霍斯特等地设立了更多的省级乌里玛协商委员会，以监督事实上的省行政当局。迄今为止，他已正式批准了 22 个已设协商委员会中的 15 个。

11. 阿富汗国内外的政治反对派分子继续呼吁进行阿富汗内部对话，在本报告所述期间又成立了四个流亡政治运动。1 月 17 日，事实上的发言人扎比胡拉·穆贾希德说，这些运动代表了过去的篇章，不具有当下相关性。各级事实当局临时增加了与阿富汗境内各政治行为体和运动的外联工作。特别是，事实上的副总理阿卜杜勒·卡比尔·穆罕默德·贾恩和阿卜杜勒·萨拉姆·哈纳菲在国家一级与各政治行为体进行了外联。1 月 16 日，阿富汗前军官和政治人物返回和交流委员会宣布，由于该委员会的努力，有 475 人返回了阿富汗。

12. 事实上的高级官员增加了省级和县级访问，考察重点是社区和经济项目。特别是，事实上的部落与边境事务部官员与部落和少数群体社区进行了接触，据称目的是促进团结。继暂停让妇女接受高等教育后，事实上的高等教育部部长内达·穆罕默德·纳迪姆与事实上的地方官员、社区领袖和大学讲师就教育改革问题进行了接触。12 月 4 日，他宣布修订医学、伊斯兰研究和法律等不同学科课程。事实上的主管经济事务副总理阿卜杜勒·加尼·巴拉达尔率领一个部际代表团，其成员包括事实上的矿业和石油部长沙哈布丁·德拉瓦尔，于 11 月访问了卢格尔省的 Mes Aynak 铜矿，并于 1 月访问了北部各省，重点考察矿业和采掘活动订约公司的安全问题。12 月和 1 月，事实上的农业、灌溉和畜牧部长阿塔乌拉·奥马里访问了北部各省，此行目的包括评估阿姆河侵蚀农田的情况，阿姆河是该地区的一个重要水源。

13. 2004 年《宪法》仍暂停适用，法律框架没有进一步明确。11 月 5 日，事实上的司法部自 2021 年 8 月以来首次发布政府公报，其中载有 5 项法令，其中一项概述了制定法律、法规和程序的程序。1 月 10 日，事实当局通报了塔利班领导人海巴图拉·阿洪扎达的一项决定，即前共和国时期起草的所有规章自动废除，因为它们违背伊斯兰教法。根据联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)

的研究，除了非正式和正式司法系统中的重大障碍之外，妇女权利还受到更广泛的限制，使妇女和女童几乎不可能诉诸司法。女性辩护律师仍然被排除在司法部门之外。12月18日，事实上的司法部下属的辩护律师司延长了完成正在进行的辩护律师评估的截止日期，从2022年11月21日延至2023年2月。截至1月31日，1519名申请人中有1250人取得了执照。女性辩护律师继续报告说，她们的执照没有得到延期。

14. 事实上的安全部门继续专注于安全部队的进一步改革，包括为此开展“专业、意识形态和宗教培训”。警察局和事实上的情报总局各单位报告称，他们对重武器和轻武器及弹药藏匿点开展了收缴行动，并强调在遏制毒品贩运和种植以及治疗吸毒成瘾者方面取得了进展。塔利班领导人海巴图拉·阿洪扎达访问了赫尔曼德和坎大哈的多个军团指挥部，并要求选定的指挥官直接向他报告，从而增加了他对安全机关的直接影响力。

15. 联合国官员和联阿援助团领导层继续与事实当局接触，强调对基本权利和自由，包括对妇女和女童的基本权利和自由的保护，并促进包容性、参与性和回应民情的治理。联阿援助团和联合国伙伴定期与阿富汗全国各地的妇女团体和活动人士协商，并与阿富汗妇女工商会、女企业家和事实上的商业和工业部接触，讨论向阿富汗女商人提供支持的问题。联阿援助团通过其外地办事处参加了170多次国家以下各级外联会议，并在19个省协助举办了32次建设社区关系和与事实当局接触的活动，使乌里玛、社区长老、青年和现有社区机构的代表聚集一堂，讨论善治原则、确定关键优先事项并加强社区关系。12月4日，负责阿富汗问题秘书长特别代表兼联阿援助团团团长会见了女性辩护律师，讨论旨在减轻她们担忧的可选方案。12月22日，联阿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完成了一个法律援助试点项目，共有612人包括220名妇女受益。

B. 安全

16. 11月14日至1月31日，与冲突有关的安全事件和平民伤亡总数与2021-2022年同期相比有所增加。联合国记录了1201起与安全有关的事件，与2021-2022年同期记录的1088起相比增加10%。现有数据表明，武装冲突从81起减至52起，减少35%；空袭从1次增加到2次，增加100%；简易爆炸装置引起的爆炸从52起增至56起，增加7%；暗杀事件从77起减至58起，减少24%。经济和人道主义状况继续恶化，导致与犯罪有关的安全事件增加。记录到的所有事件有58%发生在西部、南部和东部地区，受影响最大的省份是赫尔曼德、赫拉特、坎大哈、喀布尔和楠格哈尔。

17. 反对派武装袭击和与塔利班的武装冲突继续减少。根据联阿援助团的记录，23个武装团体声称在阿富汗活动。民族抵抗阵线、阿富汗自由阵线和阿富汗解放运动(前阿富汗解放阵线)声称对赫尔曼德省、喀布尔省、坎大哈省、卡比萨省、楠格哈尔省、努尔斯坦省和潘杰希尔省的袭击负责。事实上的安全部队开展了针对民族抵抗阵线作战人员的多次行动，包括12月25日和26日在巴格兰省的一次军事行动，所造成的伤亡数目不详。

18. 伊黎伊斯兰国-呼罗珊声称发动或归咎于该团体的袭击减少。据联合国记录，11月14日至1月31日期间，该团体在4个省实施了16次袭击，而2021-2022年同期在7个省实施了53次袭击。伊黎伊斯兰国-呼罗珊声称对以下袭击负责：11月17日在喀布尔定点击杀一名伊玛目；12月2日袭击巴基斯坦驻喀布尔大使馆；12月3日针对贾拉拉巴德一家锡克族人商店实施爆炸袭击；12月12日对喀布尔一家酒店实施复合式袭击；12月26日在费扎巴德市定点击杀事实上的巴达赫尚警察局长；1月1日喀布尔空军大院发生爆炸；1月11日在喀布尔事实上的外交部门前发生爆炸。

19. 无人声称负责的高调袭击事件包括11月30日在萨曼甘省艾巴克市 Jahdia 伊斯兰教学校发生的爆炸事件，以及12月6日在马扎里沙里夫发生的大巴车爆炸事件，当时车里乘坐着事实上的天然气和石油部雇员。12月2日，伊斯兰党领导人古勒卜丁·希克马蒂亚尔在喀布尔的大院遭到复合式袭击，他幸免于难。

20. 边境局势继续紧张。19起事件中，共有17起发生在阿富汗与巴基斯坦边界沿线，包括据报于11月15日、19日、20日、21日和26日发生在帕克蒂亚省 Dand-e Patan 县；12月7日发生在库纳尔省 Dangam 县；以及12月11日和15日发生在坎大哈省 Spin Boldak 县的边界冲突。12月18日据报发生了一起迫击炮弹射入霍斯特省 Jaji Maidan 县的跨界事件。11月27日，边界两侧部落长老举行联席会议，会上成立了一个委员会，以解决帕克蒂亚省 Dand-e Patan 县的争端。1月4日收到了关于一枚迫击炮弹射入楠格哈尔省 Ghosta 县的报告。塔利班称巴基斯坦在 Ghosta 县 Salala 地区进行空袭，巴基斯坦当局否认了这一说法。1月5日，据报在与楠格哈尔省 Momand Dara 县隔界相望的另一侧发生了一起安全事件。12月8日，据报在尼姆鲁兹省 Kang 县与伊朗伊斯兰共和国接壤的边界地带发生了一起冲突。

21. 11月28日，巴基斯坦塔利班运动宣布结束与巴基斯坦政府2022年5月的停火协议，并命令其作战人员恢复对巴基斯坦安全部队的袭击。巴基斯坦多次对从阿富汗境内开展活动的恐怖团体、特别是巴基斯坦塔利班运动所构成的威胁表示关切。巴基斯坦塔利班运动的两名高级指挥官于11月17日在帕克蒂亚省和11月18日在楠格哈尔省被杀害。针对巴基斯坦政府在1月30日巴基斯坦白沙瓦一座清真寺遇袭后发表的声明，事实上的外交部长阿米尔·汗·穆塔基于2月2日表示，阿富汗境内没有恐怖主义基地，事实当局永远不会允许其领土被用于对付其他国家。

22. 事实当局继续表现出打击武器扩散的意图。11月14日至1月31日期间，联合国记录了在14个省开展的28次武器藏匿点收缴行动，而事实当局宣布了至少30次此类行动。

23. 联阿援助团继续就小武器和轻武器及弹药和爆炸物的非法贸易、积累和转用相关风险与相关利益攸关方进行接触。联阿援助团还请事实当局评估城市中心地区爆炸物和弹药储存设施的安全管理情况。在本报告所述期间，联阿援助团出席了联合国在阿什哈巴德、哈萨克斯坦阿拉木图和塔什干召开的关于小武器和轻武器扩散相关风险的三次区域会议，并在会上作了情况介绍。

24. 据联合国记录, 11 月 14 日至 1 月 31 日期间发生了 60 起直接影响到联合国人员的事件, 包括 26 起恐吓事件、9 起与犯罪有关的事件、11 起逮捕事件和 14 起影响到联合国大院、办公室和财产的事件。事件总数与 2021-2022 年同期记录的 78 起事件相比有所减少。事实当局于 12 月 24 日下令暂停妇女在非政府组织的雇佣关系后, 受雇于联合国的女性本国工作人员接到了威胁电话, 还因旅行时没有男亲属陪同而收到警告。事实当局还试图检查位于赫拉特省、喀布尔省、昆都士省和楠格哈尔省的联合国大院。

C. 区域合作

25. 该区域各国和各组织继续以多边和双边形式与事实当局接触。讨论的问题包括区域连通性和经济合作、边境安全、反恐、贩毒、包容性治理以及妇女和女童权利。

26. 11 月 16 日, 区域各国高级官员在莫斯科举行的一次有关阿富汗问题的莫斯科形式磋商会议上就阿富汗政治、经济和人道主义局势交换了意见。与会者发表了一项联合声明, 呼吁塔利班组建一个包容性政府、加大力度打击恐怖主义并信守禁毒承诺。2 月 8 日, 区域各国代表在莫斯科举行了另一次阿富汗问题会议。与会者发表了一项联合声明, 呼吁事实当局组建一个包容性政府, 改进打击恐怖主义的努力, 并致力于履行在禁毒方面作出的承诺。

27. 一系列声明和活动以阿富汗女童和妇女的受教育机会为关注重点。11 月 29 日和 30 日, 妇女署与哈萨克斯坦外交部合作, 在哈萨克斯坦阿拉木图举行了一次区域对话, 阿富汗妇女和青年与来自中亚的妇女专家和区域领导人聚集在一起, 共同思考促进妇女权利的优先事项, 包括建立政治联盟, 促进阿富汗、邻国和该区域的稳定与安全; 举办妇女首脑会议和促进阿富汗妇女团结; 建立一个民间社会组织区域联盟; 促进增强妇女经济权能; 以及加强在中亚地区的妇女权利宣传。12 月 8 日, 印度尼西亚和卡塔尔政府在印度尼西亚巴厘共同主办了阿富汗妇女教育问题国际会议, 来自 38 个国家的外交部长和大使级代表、包括秘书长特别代表在内的国际组织代表、非政府组织和学术界代表参加了会议。

28. 12 月 29 日, 伊斯兰合作组织秘书长侯赛因·卜拉欣·塔哈呼吁伊斯兰教律学院发起全球运动, 团结伊斯兰世界的学者和宗教权威人士, 反对事实当局限制妇女教育的决定。1 月 11 日, 伊斯兰合作组织执行委员会在沙特阿拉伯吉达召开了阿富汗问题特别会议, 会议称最近的妇女活动禁令“有违伊斯兰法的宗旨”。

29. 区域双边接触主要聚焦区域安全、跨境移民和经济关系。11 月 29 日, 由外交国务部长希娜·拉巴尼·卡尔率领的巴基斯坦代表团访问喀布尔, 就释放在巴基斯坦被拘留的阿富汗人、向阿富汗公民发放签证的程序以及贸易和过境问题举行了讨论。事实上的外交部表示, 双方商定通过谈判改善关系。12 月 4 日, 阿拉伯联合酋长国总统谢赫·穆罕默德·本·扎耶德·阿勒纳哈扬在阿布扎比会见了事实上的国防部长雅各布·穆贾希德, 双方讨论了加强关系、双边合作和其他共同关心的问题。12 月 12 日, 由事实上的难民和遣返事务部副部长阿卜杜勒·拉赫曼·拉希德率领的代表团参加了在伊朗伊斯兰共和国举行的阿富汗难民解决战

略四方指导委员会第八次会议，会上讨论了阿富汗难民自愿回返和可持续重返社会以及援助收容国的相关问题。12月24日，伊朗伊斯兰共和国驻阿富汗特别代表哈桑·卡齐米·库米访问了喀布尔，讨论阿富汗移民问题以及政治和经济关系。1月13日和14日，俄罗斯联邦总统阿富汗问题特别代表扎米尔·卡布洛夫访问喀布尔，就区域安全、经济合作和获得国际社会承认的前景举行了讨论。2月5日，卡塔尔外交大臣特使穆特拉克·本·马吉德·卡塔尼访问喀布尔，讨论最近在政治、经济、发展和教育等领域的事态发展。

30. 区域经济合作仍然是事实当局经济政策的基石。11月19日，事实上的副总理巴拉达尔以虚拟形式向在中国昆明举行的第六届中国与南亚经济合作、贸易和投资博览会致辞。12月1日至8日，阿富汗商业和投资协会在喀布尔主办了国际贸易展览会，来自阿富汗、中国、伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦和土耳其的约600家企业参展。12月19日，事实上的阿富汗铁路管理局宣布已确定跨阿富汗铁路项目路线，并就一个项目的启动与乌兹别克斯坦和巴基斯坦官员举行了讨论。1月5日，事实当局与一家中国公司签署了一项为期25年的合同，涉及在法里亚布省、朱兹詹省和萨尔普勒省开采阿姆河油田。事实上的电力局——Da Afghanistan Breshna Sherkat公司分别于12月31日以及1月10日和23日宣布延长与乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦和土库曼斯坦的2023年电力进口合同。在1月24日在塔什干举行的经济合作组织部长理事会第二十六次会议公报中，与会者重申支持为阿富汗的重建、发展和社会经济进步提供协助。与此同时，由于缺乏国际资金，以阿富汗为中心的大规模区域经济发展项目的短期前景仍不明朗。

31. 联阿援助团继续就区域合作问题与事实当局接触，并与驻喀布尔的区域各国大使定期举行协调会议。11月和12月，联阿援助团访问了塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦，与三国当局和居住在这些国家的阿富汗对话者接触。联阿援助团还继续与联合国中亚区域预防外交中心合作，并出席了该中心12月11日在阿什哈巴德举办的中亚国家副外长年度会议。

三. 人权

32. 11月15日至1月31日，联阿援助团记录了103名平民伤亡(20人死亡，83人受伤)。简易爆炸装置和未爆弹药是造成平民伤害的主要原因，儿童占所有受害者的三分之一。

33. 10月1日至12月31日，国家监测和报告任务组核实了严重侵害近200名儿童的435起事件。杀害和残伤仍然是最普遍的侵害儿童行为，占所有经核实侵害行为的90%。

34. 联阿援助团记录了事实当局违反2021年8月宣布的大赦，对前政府官员及阿富汗国防和安全部队成员实施法外处决、任意逮捕和拘留、酷刑和虐待的案件，包括至少9起法外处决、至少17起任意逮捕和拘留以及至少9起酷刑和虐待事件。联阿援助团还记录了可归咎于事实当局的针对被指与民族抵抗阵线有关联者的此类侵害事件，特别是在潘杰希尔省，包括至少3起法外处决、至少4起任意逮捕和拘留以及至少3起酷刑和虐待事件。

35. 11月23日和24日,事实上的安全部队在戴孔迪省 Sewak 村开展安全行动,未经法律程序杀害了至少5名男子和3名男童,并造成1名妇女受伤。事实上的塔利班发言人说,所有在行动中被打死的人都是“武装反叛分子”。联阿援助团的调查结果显示,遇害者在死亡时身上没有武器。

36. 11月13日,事实上的塔利班发言人宣布,在符合伊斯兰教法的条件时有义务适用固定刑和同态复仇判决。此后,联阿援助团记录到,事实当局实施司法体罚的情况显著增加,包括至少28起对至少222名男子和42名妇女实施的司法体罚事件,导致体罚的罪名包括非法性关系、“离家出走”、盗窃、同性恋、饮酒、欺诈和贩毒。体罚均采用鞭刑。12月7日,联阿援助团记录了自2021年8月15日以来实施的第一起司法认可的公开处决(在法拉市)。据报,被处决者被判犯有谋杀罪。

37. 联阿援助团记录了63起事实上的弘扬美德和防止罪恶部对违反各种法令和指令规定的道德或宗教律法的个人——包括去市场时无男子陪同或被控未戴伊斯兰头巾的妇女,以及为男子修剪胡须的男理发师——实施侵犯人权行为的事件。侵犯行为包括虐待和酷刑(主要是殴打)以及任意逮捕和拘留。

38. 事实当局继续将那些对相关政策表达异议的媒体工作者和民间社会成员作为打击目标。例如,1月7日,事实上的情报总局成员在喀布尔逮捕了民间社会活动家 Sultan Ali Ziaee,据报他的被捕与他计划组织抗议活动,反对事实当局最近限制妇女就业和接受高等教育的指令有关。2月2日,事实上的警察在喀布尔逮捕了大学教授 Ismail Mashal,此前他在公共电视上撕毁了自己的大学学位证书,以此抗议事实当局对女性上大学的禁令。12月12日至24日,事实上的情报总局释放了 Zarifa Yaqobi 和她的三名男同事,他们都是11月3日在喀布尔一次发起妇女抗议运动的新闻发布会上被拘留的。联阿援助团曾在公开和双边场合主张释放他们。此外,联阿援助团记录了28起任意逮捕和拘留民间社会行为者和人权维护者的事件,以及10起任意逮捕和拘留、2起虐待和威胁记者和媒体工作者的事件。

39. 11月18日,媒体自由联盟取消了阿富汗的联盟成员资格,因为该国没有履行2020年签署的全球媒体自由承诺。来自事实当局的威胁和财政困难仍然是独立媒体停业的主要原因。12月1日,事实当局以涉嫌违反新闻原则为由,禁止了美国之音和自由欧洲电台/自由电台的调频广播。

40. 共记录27起公开抗议事件,其中大多数以和平方式结束,涉及事实当局不认为是高度敏感的问题,如福利的支付或商业问题。事实当局使用鸣枪警告、高压水枪、威胁、殴打、逮捕和隔离羁押抗议者及报道抗议活动的记者的方式,驱散了由暂停妇女接受高等教育和工作的决定所引发的大多数抗议活动。事实上的安全人员加强了安全部署,包括增设检查站,以阻止进一步的抗议活动,并向高校发出了警告。此外还举行了58次和平抗议活动,大部分由事实当局领导,以谴责在荷兰和瑞典发生的撕毁和焚烧《古兰经》行为。

41. 人们注意到,事实上的弘扬美德和防止罪恶部执行了似乎普遍禁止音乐的政策,提醒婚礼大厅和酒店不要播放音乐,并禁止音乐韵律诗。在许多情况下禁止

展示人和动物的图像，因为它们被事实当局视为“非伊斯兰”。这项规定包括拆除广告招牌和公共雕像，以及遮盖或拆除商店人体模特的面部。

42. 妇女和女童享有基本权利和自由的情况继续恶化。最近于12月颁布的禁令，加上已经实施的许多限制，包括男子陪同和头巾指令，进一步将妇女的角色限制在私人领域。此外，事实当局在12月实施了多项地方性措施，例如在坎大哈关闭妇女经营的商店和美容院，以及拒绝妇女和女童进入喀布尔清真寺内的伊斯兰教学校。

43. 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、强迫婚姻、殴打致伤或致残以及自杀。这些报告继续显示，事实上的地方当局结合正式和非正式司法机制来处理民事和刑事事项，包括报告的暴力侵害妇女和女童案件，但这些机制在全国各地并非一律可用，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。

44. 2023年1月，联阿援助团、妇女署和国际移民组织举行了9次国内磋商，来自21个省的各类阿富汗妇女领导人参加了磋商。妇女们几乎一致认为，消除教育和工作限制是减轻她们所受的毁灭性心理和经济伤害的关键优先事项。她们强调，增强经济权能，包括向阿富汗妇女和妇女领导的企业提供财政和技术支持，对于提高她们在公共和私人领域的地位至关重要。该国妇女报告称，她们在家庭以外几乎没有影响力(93%认为在县或省一级、96%认为在国家一级几乎或根本没有影响力)。她们请联合国和国际社会，特别是穆斯林占多数的国家，通过持续制裁和紧急谈判施加影响，以彻底扭转对妇女权利的限制。

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。联阿援助团除了与省级监狱管理人员持续接触，讨论拘留条件和解决长时间审前羁押问题的措施之外，还根据事实上的监狱管理局此前的授权，继续与喀布尔 Pul-e-Charkhi 监狱等几所监狱中的被拘留者接触。

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。

四. 经济发展、捐助方协调和援助实效

47. 尽管2021年8月以来经济放缓，但事实当局报告了积极的收入和贸易趋势。现有数据显示，2022年3月22日至12月21日期间的国家收入共计1359亿阿富汗尼(约15亿美元)，主要由海关和非税收入推动，与2020年同期收入保持一致；2022年1月至11月的出口额达到17亿美元，而2021年和2020年全年分别为9亿美元和8亿美元。宏观经济指标显示，年同比通货膨胀率从2022年7月18.3%的峰值回落至11月的9.1%。币值一直稳定在87-91阿富汗尼兑1美元之间。

48. 11月16日，事实上的内阁宣布批准事实上的财政部长编制的2022年中期预算，财政部长于1月10日进一步报告称，预算从2310亿阿富汗尼(约25.5亿

美元)上调至 2 390 亿阿富汗尼(约 26.4 亿美元), 主要原因是增加了 70 亿阿富汗尼(约 7 700 万美元)的经常性预算, 预算赤字从 447 亿阿富汗尼(约 4.92 亿美元)下调至 403 亿阿富汗尼(4.44 亿美元)。国家预算流程在收入和支出方面仍然缺乏透明度。1 月 25 日, 阿富汗中央银行宣布向商业银行发行 1 亿张新钞, 并收回破损纸钞。

49. 事实当局继续强调自力更生, 并继续通过与私营部门的互动促进国内生产, 优先发展贸易、农业、采矿以及工业和基础设施项目。然而, 私营部门继续面临国际银行业务挑战、签证问题、法律框架不确定性和电力供应不可靠的问题。总长 285 公里的 Qush Tepah 灌溉渠工程继续进行, 据事实当局称, 该灌溉渠预计将改善阿富汗北部的农业前景。

50. 农耕经济继续面临气候冲击。几十年的环境退化加剧了荒漠化, 导致干旱频发, 并加剧了阿富汗民众面对气候变化影响的极端脆弱性。事实当局表现出对这些环境威胁的认识, 但缺乏足够的发展资金, 也无法利用实施全面缓解措施所必需的气候融资机制。

51. 阿富汗特别信托基金继续直接向阿富汗社区提供支助, 但许多活动受到了禁止女性在非政府组织工作的影响。12 月 8 日, 该基金指导委员会核准了将基金主席一职从开发署驻地代表移交给驻地协调员的决定。截至 2 月 2 日, 17 个联合国机构、基金和方案以及 12 个捐助方在该基金下结成伙伴关系。该基金自 2021 年 10 月成立以来共收到 1.76 亿美元, 其中 1.476 亿美元获批用于 3 个联合区域方案, 1.1272 亿美元已拨付。截至 2022 年底, 约有 220 万人从基金提供的支助中受益, 其中包括北部和南部各省的 70 万名妇女(占受益人的 34%)。

52. 联合国和主要捐助方继续通过阿富汗协调小组和相关的战略专题工作组, 每周就提供援助进行协调。在目前与事实当局的接触取得成果之前, 制定 2023-2025 年阿富汗战略框架的工作继续被搁置, 该联合框架旨在开展活动, 满足人的基本需要。

53. 为执行秘书长的境内流离失所问题行动议程, 国家持久解决办法工作组制订了一项战略, 它侧重于保护的中心地位、基于地区的办法以及人道主义、和平与发展之间的联系。在本报告所述期间举办了 1 次国家讲习班和 5 次区域讲习班, 以此启动行动计划的执行工作。

54. 联合国使用在线数据库分享供应商和承包商信息, 这减少了欺诈和挪用资金的风险。1 月 30 日, 联阿援助团为 60 多名方案和采购协调人提供了关于向数据库上传承包商数据的培训。联合国全系统风险管理工作组继续维护经更新的风险评估, 并制定了共同风险行动计划。

五. 人道主义援助

55. 阿富汗所有 34 个省都面临前所未有的人类、人道主义、气候和经济危机。2023 年将将有三分之二的人口, 即创纪录的 2 830 万人, 需要人道主义援助, 这一

数字高于 2022 年的 2 440 万人和 2021 年的 1 840 万人。这将需要约 46 亿美元的资金，是全球数额最高的一项人道主义需求。在发布禁止妇女为非政府组织工作的决定后，妇女署的一项调查发现，在 127 个由妇女领导的国家民间社会组织中，94% 已完全或部分停止活动。人道主义国家工作队正在定期监测禁令对具体部门的影响。接触有需要的妇女变得越来越困难，特别是在人道主义评估和监测方面。

56. 2022 年，人道主义援助惠及近 2 600 万人，包括向 2 230 万人提供粮食和生计援助；向 1 330 万人提供卫生保健，向 620 万名儿童和哺乳期妇女提供预防 and 解决急性营养不良问题的支助，向 1 100 万人提供水、环境卫生和个人卫生援助，向 554 400 名儿童提供教育机会和教材，向 200 万人提供应急住所和家庭用品，以及向 570 万人提供至少一种形式的保护援助。

57. 11 月 16 日至 2 月 5 日期间，人道主义界还向约 410 万人提供了提高粮食产量方面的支持，包括向 340 万人提供优质和适合当地条件的经认证小麦种子和肥料，向 500 000 人提供牲畜保护支助和牲畜管理培训，向 96 000 户为修复关键的社区灌溉基础设施出力的家庭提供现金，以及向 10 000 名无土地且粮食不安全状况严重的女户主家庭受助人和残疾人无条件发放现金。在 83 个县为 125 000 多头牛接种了结节性皮肤病疫苗，使约 73 000 户家庭受益。

58. 2022 年有 77 210 例疑似麻疹病例(5 岁以下儿童占其中的 77%)。11 月 16 日至 12 月 31 日期间，联合国在各县为 550 万名儿童接种了麻疹疫苗。2022 年 5 月至 12 月期间，全国 34 个省的 175 个县报告了 242 562 例急性水样腹泻伴脱水病例(55% 的病例影响 5 岁以下儿童)。自 2022 年初以来，阿富汗记录了两例 1 型野生脊灰病毒病例。

59. 11 月 16 日至 1 月 15 日期间，与冲突有关的创伤病例比上年同期减少 69%，1 024 人接受了与冲突有关的创伤护理，上一期间为 3 269 人。自 2022 年年初以来，3 200 个住院和门诊医疗设施收治了 665 689 名重度急性营养不良儿童，其中 46 369 名患有并发症的儿童在 127 个住院科室接受了重度急性营养不良的治疗。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。

60. 11 月 16 日至 1 月 15 日期间，据记录有 133 889 人越境进入阿富汗，其中 65 070 人是被驱逐出境的，68 819 人是自行返回。共有 124 455 人从伊朗伊斯兰共和国返回，9 434 人从巴基斯坦返回。2022 年全年有超过 924 000 名无证移民越境进入阿富汗。(这些数字仅代表通过赫拉特省、尼姆鲁兹省、楠格哈尔省和坎大哈省四个过境点返回的无证阿富汗移民)。同期，约 6 424 名阿富汗难民——主要来自巴基斯坦(6 029 人)和伊朗伊斯兰共和国(372 人)——在联合国自愿遣返方案下返回阿富汗。联合国在阿富汗全境 80 个回返和重返社会优先地区支助了 300 多万名境内流离失所者、难民回返者和收容社区成员。援助包括改善女童和男童接受初等教育的机会，以及改善获得医疗保健、生计、住房和能源支助及水和环卫服务的机会。2022 年至少有 394 576 人因冲突和灾害成为新的流离失所者，使 2012 年以来处于流离失所状态的总人数达到 580 万。2023 年，流离失所的弱势移民人数预计将达到约 691 000 人(其中仅 11% 预计因冲突而流离失

所，干旱、经济因素和抵御冲击的能力削弱预计将成为迫使人们离开家园的越来越重要的原因)。

61. 涉及干扰人道主义活动的事件仍频繁发生，11月16日至2月5日据报发生494起，去年同期为153起。2022年记录了30起针对医护人员的袭击事件和362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2011年记录的522起事件相比显著减少。此外记录了407起据信由事实当局实施的出于性别动机的事件(包括39起威胁或恐吓女性援助人员的事件和57起限制女性援助人员通行的事件)。

62. 地雷行动司协助勘察和清理受污染土地，并安全清除爆炸装置，包括简易爆炸装置。包括女童和妇女在内的受影响民众在社区和回返区接受了爆炸物风险教育。据估计，另有2 000万人可通过大众媒体接受风险教育。

六. 禁毒

63. 继事实当局于2022年4月发布麻醉品禁令之后，实地报告表明，事实当局为阻止农民在南部和西部地区种植罂粟做出了努力。然而，确定该禁令最终是否有效，将取决于能否获得关于5月至7月收获季的可靠信息。联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)的实地报告表明，迄今为止的执行力度参差不齐。罂粟种植仍然是许多农民的重要现金来源，特别是在南部地区。

64. 由于这项禁令，鸦片价格继续上涨。2022年11月每公斤干鸦片和鲜鸦片的全国农场交货平均价分别为327美元和205美元，是2021年7月干鸦片价格的4倍以上。鸦片价格并不一致，在种植罂粟最多的南部、东部和西部各省，价格超出了每公斤400美元。

65. 自11月中旬以来，毒品和犯罪问题办公室的替代发展方案为赫尔曼德省和坎大哈省的1 821个家庭(包括558个女户主家庭)提供农业投入和推广服务。这帮助种植罂粟的农民用合法作物取代了134公顷罂粟。自2022年3月以来，谷物和蔬菜作物产量平均增加了25%，粮食安全和生计得到改善。此外，12月建成了7个水库，可储存150 000立方米灌溉和牲畜用水，惠及约2 100户家庭和350个游牧(库奇族)家庭。修建水库还为无地家庭提供了3 081个劳动日。

66. 毒品和犯罪问题办公室与开发署联合向17个戒毒治疗中心提供了基本食品包和过冬用品包，使这些设施能够在冬季正常运作。2月1日，事实当局在喀布尔启用了一家5 000个床位的康复庇护所，为吸毒者提供医疗和支助。

七. 特派团支助

67. 截至1月31日，联阿援助团的国际工作人员空缺率为11%，联合国志愿人员空缺率为15%，本国专业干事空缺率为12%，本国工作人员空缺率为9%，而这些类别的核定空缺率分别为9%、10%、4%和4%。女性工作人员比例在国际工作人员中为31%，在联合国志愿人员中为34%，在本国专业干事中为9%，在本

国工作人员中为 9%。本国联合国志愿人员方案仍然是阿富汗青年妇女加入联合国员工队伍的重要管道。此外，联合国国家工作队正在努力减轻本国女性工作人员在通勤需求方面面临的额外困难。联阿援助团位于阿拉木图联合国共同房地设施内的办公室仍然可以使用。适足航空资产的可得性，包括及时获得空中业务服务，仍然是联合国在安保准备和减少风险方面的一个关键因素。

八. 意见和建议

68. 在本报告所述期间，国际社会对阿富汗的关注主要集中在两个方面，即该国的人道主义需求增加，以及阿富汗妇女和女童的生活受到进一步的极大限制。这两方面密不可分，因为后者将对整个阿富汗社会造成长期破坏性后果。

69. 剥夺妇女和女童接受高等教育的机会不仅侵犯了她们的平等权利，而且还将对该国的未来发展产生灾难性影响。阿富汗目前是全球人道主义需求最高的国家之一，在此时禁止妇女为国际和国家非政府组织工作，会对提供救生援助产生负面影响。由于塔利班自身的政策，妇女受益人不仅依赖女性人道主义工作者的参与来确定需求和接收援助，还依赖她们提供反馈，而反馈对所收到的援助的质量和问责至关重要。最近的限制措施如不迅速取消，将对阿富汗的经济复苏、减贫工作和长期社会经济发展与稳定，包括以妇女教育和增强妇女权能为核心的可持续发展目标的实现，产生持久的负面后果。

70. 我一直反对并将继续反对这些决定，我已向阿富汗妇女和女童表示声援，包括通过接触寻求切实可行的解决办法。我们正在就妇女和女童权利的重要性以及如不取消限制将产生的后果问题与事实当局持续接触，由常务副秘书长和紧急救济协调员率领的访问就是这种接触的一部分。与事实当局、阿富汗其他利益攸关方以及该区域内外国家举行讨论的意图是使事实当局了解这些决定的后果以及它们对阿富汗社会和阿富汗与国际社会关系的持久影响。

71. 塔利班保证说，他们正在设法扭转或减轻这些决定的影响。然而，需要通过在尊重和保护妇女和女童权利以及促进稳定和发展所需的其他方面——包括提高政治包容性和努力打击恐怖主义——取得实质性进展来加强信任。

72. 事实当局继续控制着阿富汗全境的安全形势。然而，外国恐怖主义团体在该国的持续存在仍然令人严重关切。针对平民目标的袭击、包括由伊黎伊斯兰国-呼罗珊实施的袭击必须停止。事实当局必须在安全和政治方面采取更具体的行动，包括与区域各国和国际社会进行反恐对话，加强合作以应对这类威胁，同时遵守国际法规定的义务。

73. 未爆炸的战争遗留物继续造成平民丧生和伤残。此外，武器扩散以及弹药和爆炸材料的不安全储存继续对平民生命构成威胁，特别是在人口稠密的城市地区。另一个非常真实的风险是，这些武器可能被转用于非法用途，包括恐怖主义和贩运。联合国将继续与事实当局接触，商讨应对这些威胁所需的适当缓解措施。

74. 塔利班称其掌权后给予大赦是结束阿富汗几十年暴力与报复循环的一项努力。当时我呼吁认真履行这一承诺。今天的现实是，塔利班正越来越多地违反自己的大赦公告。这些行动有可能重新引发暴力循环，应当予以制止。

75. 我对事实当局越来越多地实行司法体罚感到震惊。这类惩罚构成残忍、不人道或有辱人格的待遇，并可能构成酷刑，两者都是国际法所严格禁止的。我也对12月7日进行的公开处决感到震惊。人权事务委员会关于生命权的第36号一般性意见(2018年)述及阿富汗已加入的《公民及政治权利国际公约》第六条，意见指出，尚未废除死刑的缔约国必须遵守《公约》第七条，该条禁止某些处决方法。不遵守第七条将不可避免地使处决具有任意性质，从而也违反第六条。委员会认为，公开处决违反第七条。

76. 政治空间继续关闭，媒体自由日益受到限制，抗议活动被镇压。塔利班拒绝了关于有意义的全国对话或其他政治包容机制的各种提议。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当获得机会，在对未来的共同愿景基础上实现和解。我重申，联合国随时准备支持全国对话进程，通过对话为持久和平与民族和解奠定基础。

77. 过去一年里，随着塔利班作出不符合国际规范、标准和原则的决定，联合国运作的政治环境发生了重大变化。阿富汗人民的福祉现在是而且必须继续是我们最关心的问题。这方面需要以更加综合统一的国际办法为基础，采取耐心和有原则的接触战略。对联合国而言，联阿援助团仍然是促进实行这种办法的主要工具。联阿援助团目前的任务规定为其适应新的事态发展提供了足够的灵活性。我建议将任务期限再延长12个月。

78. 联合国政治存在的三个战略目标仍然至关重要，安全理事会第2626(2022)号决议对这些目标有更具体的概述：

(a) 与所有行为体合作促进有效、负责和包容各方的阿富汗治理和社会，同时推进和解；

(b) 帮助加强对阿富汗所有男女民众基本权利和自由的尊重和保护；

(c) 支持向阿富汗人民提供基本服务，帮助创造能够促进自力更生和稳定的经济和社会条件。

79. 协调和促进人道主义援助以及在满足人的基本需求方面的捐助方协调、促进包容性治理、保护和促进人权、支持区域合作、协调风险管理以及支持改善阿富汗总体安全局势的相关机制也至关重要。

80. 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，感谢他们在限制性越来越强的环境中继续为阿富汗人民奉献和服务。