



安全理事会

Distr.: General
9 November 2023
Chinese
Original: English

2023 年 11 月 8 日秘书长给安全理事会主席的信

根据安全理事会 2023 年 3 月 16 日通过的第 [2679\(2023\)](#) 号决议第 1 段的规定，谨转递该决议第 2 段所述的独立评估报告(见附件)。

请提请安全理事会成员注意本文件为荷。

安东尼奥·古特雷斯(签名)



附件

根据安全理事会第 2679(2023)号决议提交的独立评估报告

一. 引言

1. 2023 年 3 月 16 日，安全理事会一致通过第 2679(2023)号决议，请秘书长至迟于 2023 年 11 月 17 日向安理会提交关于阿富汗的独立评估报告。
2. 安全理事会要求独立评估提出前瞻性建议，以使联合国系统内外的相关政治、人道和发展行为体以统筹一致的方式应对阿富汗目前面临的挑战。总体目标是依照安理会以往决议的要点，推进建立一个安全、稳定、繁荣和包容的阿富汗的目标。
3. 作为本次评估协商的一部分，特别协调员费里敦·瑟纳尔勒奥卢及其团队耗费大量时间访问了阿富汗各地，包括首都喀布尔和偏远地区。特别协调员前往一些会员国的首都，与主要的区域和国际利益攸关方并与许多境外的阿富汗利益攸关方进行接触。
4. 在阿富汗国内外，特别协调员与阿富汗政治行为体和利益攸关方进行了接触，其中包括国家和国家以下各级事实当局的代表、其他政治人物、来自不同背景的阿富汗妇女、男子和青年、民间社会、商人、社区和宗教人士。特别协调员还注意到联合国关于阿富汗的报告、经联合国核实的数据和统计资料以及与评估范围有关的其他研究资料。
5. 协商强调目前的国际参与并未奏效，既不能满足阿富汗人民的人道、经济、政治和社会需求，也不能充分解决包括邻国在内的国际利益攸关方表达的主要优先事项和关切。接触应吸取以往努力的经验教训，注重阿富汗人民的需求，承认阿富汗当今的政治现实。¹
6. 2021 年 8 月政治过渡启动以来，阿富汗国内外的利益攸关方、邻国、联合国机构和机制以及其他国际利益攸关方，对事实当局的治理状况和权利保护以及阿富汗对区域稳定和安全的潜在威胁表达了严重关切。²
7. 所有利益攸关方都对阿富汗妇女和女童的状况及其对阿富汗和国际和平与安全的广泛影响表示关切。除其他限制措施外，禁止女童接受中等和高等教育以及禁止妇女的工作权，违背《联合国宪章》和国际法所体现的基本价值，也不利于阿富汗的政治和经济稳定。

¹ 协商范围摘要见附文。

² 例如，见安全理事会第 2681(2023)和 2679(2023)号决议、秘书长关于阿富汗局势的定期报告、联合国人权事务高级专员办事处关于阿富汗局势的报告(A/HRC/54/21，即将印发)和阿富汗人权状况特别报告员和歧视妇女和女童问题工作组的报告(A/HRC/53/21，即将印发)。

8. 事实当局已经完全控制领土，并承担管理阿富汗国家的多项责任，但发出的实现政治和经济正常化的呼吁并未获得响应。目前局势出现僵局，国际社会与阿富汗的关系基本处于不确定状态，给阿富汗人民带来严重影响。

9. 主要由于事实当局对妇女和女童权利的限制，捐助国对发展和技术援助实施限制，使国际援助无法可持续地满足阿富汗民众的基本需求，并使他们作为一个面临众多社会、经济、环境和其他需求的社会韧性受到制约。正式和非正式的金融制裁以及缺乏信任使阿富汗银行业和私营部门陷入瘫痪。2021 年底危机暴发以来，经济开始回稳，但继续处于非常低的平衡水平且十分脆弱。由于全球需求相互竞争，并主要由于事实当局的限制性措施，对阿富汗援助受到阻碍，捐助资金可能即将减少，脆弱的经济和人道局势可能进一步恶化。

10. 阿富汗民众的健康、福祉、繁荣和安全不仅是国内利益问题。在历史、文化和政治上，阿富汗及其不同社区与邻国和区域国家有着深厚的联系。影响阿富汗人民的问题也会影响到整个地区和其他地区。阿富汗有潜力成为贸易、连通和人文联系的区域枢纽并使该区域受益。但是，作为非法毒品来源国，作为跨国恐怖主义和极端主义意识形态基地，并作为大规模移民和流离失所的潜在来源，阿富汗也有可能产生破坏稳定的影响。

11. 国际社会和绝大多数阿富汗民众都不希望阿富汗再度爆发武装冲突。这种对地方、国家和地区稳定的渴望是一个基本的共同点，也是未来国际交往的基础。必须找到一条政治路径，使阿富汗人民、国际社会和事实当局等各方的利益得到公平讨论和审议。

12. 作为讨论的最终结果，应确定这样一个未来，即阿富汗在尊重所有法律义务的基础上并在避免新的暴力循环的情况下完全重新融入国际体系。

13. 根据安全理事会的任务，并在与众多利益攸关方协商的基础上，本报告提出了关于前进方向和参与架构的建议，以指导政治、人道和发展活动，使之更加协调一致，并提出了实质性路线图，使阿富汗和国际利益攸关方的优先事项能够得到更加有效的谈判和落实。

二. 评估确定的关键问题和优先事项

14. 评估的任务是审议阿富汗目前面临的挑战，包括但不限于人道、人权，特别是妇女和女童权利、宗教和少数族裔、安全和恐怖主义、毒品、发展、经济和社会挑战、对话、治理和法治。

15. 协商在所有领域都取得了重要成果。特别是，对挑战以及对处理秘书长 2023 年 5 月召开的阿富汗问题特使会议表达了对关键优先事项今后可能采取的步骤的看法，包括对阿富汗和该区域稳定、恐怖主义组织存在、包容性和人权、特别是阿富汗妇女和女童的权利、毒品贩运表达了关切。³

³ 见秘书长 2023 年 5 月 2 日阿富汗问题记者会上的开场白。

16. 为评估而进行协商的利益攸关方基本重申了这些优先事项。许多利益攸关方还呼吁加大改善阿富汗经济的力度，更好地满足所有阿富汗民众的基本和不同需求，并确保阿富汗和地区局势更加稳定。

A. 人权，特别是妇女和女童的权利

17. 平等和全面地保护所有公民的人权是联合国会员国的基本义务，也是长期发展、经济增长和稳定的必要条件。在目前的情况下，限制和侵犯阿富汗公民权利，特别是妇女和女童的权利，是造成当前政治僵局的重要原因。

18. 阿富汗承诺履行作为主要国际公约和人权条约缔约国的具体义务。⁴ 履行义务不仅需要避免侵权行为，还需要建立并维护确保法治和促进问责的机构、法律和政策，创造一个尊重人权的环境。⁵

19. 自接管以来，事实当局已采取措施履行部分义务。这些措施包括在一些部委设立人权办公室或监察员职位，为被拘留者提供某些保障，宣布对与前政权有关联的前官员和安全部队实行大赦，并对某些国际条约机构、国际监测员和其他问责机制在被提请注意具体侵权行为或报告时作出反应。⁶

20. 事实当局于 2021 年 12 月颁布法令，禁止强迫婚姻，保护寡妇的继承权和妇女选择丈夫的权利。但是，法令的保护性条款并未得到充分执行，总体效果因妇女和女童的法定权利丧失和保护机构解体而受到损害。⁷

21. 妇女和女童的状况，特别是对女童教育的限制，是协商中最常见的问题。强调这一问题的不仅包括阿富汗妇女和女童，而且包括参加协商的商界、宗教神职人员、部落长老、民间社会、卫生和教育专业人员、前政府官员以及许多事实当局代表等所有阿富汗利益攸关方团体。阿富汗国内外利益攸关方强调，目前的限制不代表阿富汗的社会、文化和传统，应立即取消。

22. 2021 年 9 月以来对妇女和女童的限制违反了阿富汗根据多项国际条约承担的义务，包括阿富汗 2003 年批准的《消除对妇女一切形式歧视公约》。

⁴ 重要条约义务包括《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》、《公民及政治权利国际公约》、《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《经济社会文化权利国际公约》、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》、《儿童权利公约》和《残疾人权利公约》。在其国际人道法承诺方面，阿富汗还加入了《日内瓦四公约》及其两项附加议定书。在与作战方法和手段有关的条约承诺方面，阿富汗也是《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》和《集束弹药公约》的缔约国。

⁵ [A/HRC/54/21](#)，第 5 段。

⁶ [A/HRC/54/21](#)，第 12-17 段。

⁷ 妇女事务部和其他旨在确保充分保护妇女权利和参与公共生活的机构和基础设施已经解散 ([A/HRC/54/21](#)，第 24 段)。

23. 这些措施包括限制女童接受六年级以上教育、限制妇女从事某些职业或就业类型的权利以及限制妇女行动自由和参与各种公共空间的能力的法令和命令。⁸ 对妇女和女童的限制范围十分广泛，一些国际监督机构和联合国人权机制呼吁对此采取国际问责措施。⁹

24. 包括邻国、伊斯兰国家和其他会员国以及联合国机构在内的一系列国际利益攸关方主张，必须尊重妇女和女童的基本权利，尊重其在社会中的作用和空间。事实当局试图进行辩解，称限制是伊斯兰信仰和阿富汗传统的一部分。但是，伊斯兰合作组织其他成员国都不存在类似的限制，许多阿富汗人拒绝事实当局对当地传统的定性。

25. 妇女和女童的基本权利，包括受教育和工作的权利，以及在公共和政治生活中的代表权，是国家的基本义务，对于建设国家长期发展和经济增长以及和平与安全的能力也至关重要。阿富汗正式重新融入全球机构和系统的任何努力都需要阿富汗妇女的参与和领导。

26. 协商还强调了其他形式的不平等待遇和歧视。一些少数族裔或宗教少数群体的公民表达了边缘化的感受，并举例说明了在试图获得政府服务、提出关切或行使宗教、政治或文化表达权时受到的歧视和不平等待遇。

27. 虽然已经宣布大赦，但关于法外处决和拘留，包括对前政府官员和安全部队进行报复的报告并未中断。¹⁰ 事实当局一些高级官员表示要加强大赦，但对据称违反大赦政策的行为进行公开调查、采取明显的纪律或问责措施的情况十分少见。这造成了有罪不罚现象和恐惧的环境。

28. 随着对民间社会和媒体的限制、监视和骚扰、甚至对一些人的任意拘留不断增加，阿富汗的公民空间大大缩小。¹¹ 事实当局通过模糊的媒体条例，实际上禁止对此类侵犯行为的新闻报道。¹²

⁸ 截至目前，事实当局已发布大约 80 项法令，其中 54 项侧重于妇女和女童的中小学、大学、旅行、司法和就业、媒体、户外活动和娱乐活动方面。详见 [A/HRC/54/21](#)，第 31 段。

⁹ 阿富汗人权状况特别报告员和歧视妇女和女童问题工作组报告认为，“排斥和歧视妇女和女童已经制度化，因此是违反《联合国宪章》的严重、系统侵犯人权的行为”([A/HRC/53/21](#)，第 96 段)。

¹⁰ 联合国阿富汗援助团(联阿援助团)报告称，2021 年 8 月 15 日至 2023 年 6 月 30 日，事实当局对至少 218 起法外处决和 424 起任意逮捕和拘留负有责任。见联阿援助团，“实现和平的障碍：侵犯阿富汗前政府官员和前武装部队成员人权事件：2021 年 8 月 15 日至 2023 年 6 月 30 日”(2023 年 8 月)。

¹¹ [A/HRC/54/21](#)，第 33-36 段。另见联阿援助团，“阿富汗人权状况：2021 年 8 月 15 日至 2022 年 6 月 15 日”(2022 年 7 月)。例如，2023 年 3 月女童教育活动家 Matiullah Wesa 被无故逮捕，现仍被拘留。联阿援助团，“阿富汗人权状况：2023 年 5 月至 6 月更新”(2023 年 7 月)，第 2 页。

¹² 联阿援助团，“阿富汗人权状况：2023 年 5 月至 6 月更新”，第 5 页。

29. 事实当局废除了法律和司法系统的关键要素，保护权利和诉诸司法受到进一步损害。总检察长办公室和阿富汗独立律师协会已被撤销。¹³ 司法程序中的正当程序实际上已被取消，法官和律师失去了可遵循的标准程序或法规以及公平审判的规则。¹⁴

30. 阿富汗利益攸关方在全国各地的协商中表达并分享了这些人权关切，认为这些做法阻碍了普通阿富汗民众的日常生活，并导致事实当局在大部分民众中失去了合法性。

B. 反恐、禁毒和区域安全

31. 正如秘书长 2021 年 8 月 15 日以来关于阿富汗的季度报告所指出，阿富汗的安全状况有所改善，旅行和运输开始恢复。武装行为者的经济掠夺和某些形式的腐败大幅减少。

32. 许多国际利益攸关方认可事实当局为全球反恐，特别是针对伊拉克和黎凡特伊斯兰国-呼罗珊等恐怖组织作出的努力。

33. 但是，一些会员国证实，阿富汗境内持续存在恐怖主义团体和个人，包括“基地”组织成员。¹⁵ 这些报告称，巴基斯坦塔利班运动的大批战斗人员似乎在阿富汗境内自由行动和避难，并正在巴基斯坦境内加紧进行暴力活动。¹⁶ 联合国的报告指出，部分团体与事实当局的一些成员有关系。

34. 事实当局对国际社会就这些团体的存在和待遇问题的表态没有作出充分反应。事实当局表示愿意执行某些遏制或控制措施，但协商显示，这些措施不能满足面临暴力破坏稳定最直接风险的会员国的关切。

35. 利益攸关方指出，有力的边境管理和安全控制对于遏制和减轻一系列威胁和关切至关重要。他们报告称，过去两年来，阿富汗与邻国在边境安全管制方面的接触已经专业化，包括在几个国际边境口岸建立双边机构间工作组。事实当局和邻国强调，这需要进一步合作和改进，包括需要区域和国际利益攸关方的技术援助。

¹³ [A/HRC/54/21](#)，第 12-17 段。

¹⁴ 联合国人权事务高级专员办事处，“联合国专家：阿富汗法律专业人员面临极端风险，需要紧急国际支持”，法官和律师独立性特别报告员玛格丽特·萨特思韦特和阿富汗人权状况特别报告员理查德·贝内特的媒体声明，2023 年 1 月 20 日。

¹⁵ 见 [S/2023/370](#)。

¹⁶ 同上。其他区域利益攸关方对受联合国制裁的不同武装团体，包括东突厥斯坦伊斯兰运动和突厥斯坦伊斯兰党以及乌兹别克斯坦伊斯兰运动表示关切。

36. 事实当局宣布开展的减少并最终消除麻醉品种植、加工和贩运的运动取得重大进展。¹⁷ 许多利益攸关方表示有兴趣探讨在这一领域加强国际合作，特别是为数十万依赖毒品生产和贸易赚取收入的阿富汗民众提供替代作物和生计。

37. 在这些区域、边界和安全动态方面进一步接触既有必要，也存在兴趣。事实当局和国际社会的共同利益为在一些领域进行合作提供了可能性，但还是需要进一步交换意见，解决阿富汗和国际社会的关切。

C. 经济、人道和发展问题

38. 各界利益攸关方强烈表示，任何国际接触战略都必须关注阿富汗面临的人道、发展和经济挑战。邻国强调，强劲和健康的阿富汗经济对区域贸易至关重要，并可减少阿富汗面临的经济风险以及不受控制的移民的可能性。许多参加协商的阿富汗人要求得到紧急救济，但同时要求能够充分投资并自由追求自己的经济前途和生计机会。

39. 2021 年 8 月之前，援助占国内生产总值的 40%至 45%，为大约 75%的公共支出，包括约一半的政府预算提供资金。援助于 2021 年 8 月突然停止，一些制裁制度又冻结了国际银行系统及离岸外汇储备。这引发了一场复杂的经济危机。保健、教育等基本服务中断，私营部门活动停滞，宏观经济稳定受到威胁。人道主义事务协调厅的最新报告称，有 2 920 万阿富汗民众需要人道主义援助，其中 1 530 万人面临严重的粮食不安全。¹⁸

40. 虽然此后经济在宏观层面稳定在一个新的、很低的平衡水平，但在家庭层面，福利状况仍然严峻。¹⁹ 现有的援助水平无法满足所有需要援助的阿富汗人的需求。普遍预计会有更多的削减，可能破坏经济和人道局势的稳定。

41. 银行系统尚未恢复正常运作，国际资金流动受到限制。²⁰ 贸易和其他支付几乎完全通过非正规渠道进行。长期以来作为阿富汗家庭抗压能力重要来源的海外汇款也受到阻碍。银行依赖目前的宽限措施，银行部门没有履行中介职能，私营部门几乎无一放贷。

42. 2021 年 8 月以来，事实当局的政策选择造成了银行业的寒蝉效应，并导致各方对阿富汗经济缺乏信心。未能采取财政透明度措施、废除司法制度和基本法律保障、社会阶层之间缺乏平等的经济参与，导致国际捐助者和投资者的信

¹⁷ 联合国报告已经多次指出，包括秘书长阿富汗问题特别代表 2023 年 9 月 26 日在安理会的情况通报(见 [S/PV.9423](#))。

¹⁸ 联合国人道主义事务协调厅，“亚太更新：人道状况报告”，2023 年 9 月访问。

¹⁹ 联合国人道主义事务协调厅，“阿富汗：经修订的人道应急计划(2023 年 6 月至 12 月)”(2023 年 6 月)。世界粮食计划署，www.wfp.org/countries/Afghanistan；世界银行，《阿富汗福利监测调查：第三轮》(2023 年 10 月)，第 6 页。

²⁰ 代理银行不愿与阿富汗金融系统进行交易，因为金融部门治理安排不足以及国际反洗钱和打击资助恐怖主义制度规定的相关制裁风险。Erica Moret，《阿富汗重要私营部门复苏的障碍》(挪威难民理事会，2023 年 3 月)，第 17-20 页；世界银行，《阿富汗发展更新：短暂稳定之后不确定性再现》(2023 年 10 月)，第 39-42 页。

心持续低迷。一些部委缺乏足够的技术能力，原因是专业人员流失，以及事实当局对国家公务员，包括技术专业人员 and 女性公务员实行排斥政策。

43. 虽然阿富汗经济暂时回稳，但仍然脆弱，国内生产总值下滑，经济面临重大的下行风险。

44. 提供人道援助所需的国际援助流动和定期现金输送，也有助于宏观经济稳定。但是，国际和阿富汗利益攸关方都对现金输送表示关切，目前的形式不可持续。

45. 事实当局最近实施了鸦片生产禁令，这是全球打击非法毒品的一项积极措施，但需要捐助者为替代生计提供全面支持，否则可能对阿富汗的农村经济、家庭福利和宏观经济稳定产生严重的不利影响。

46. 由于大多数捐助者对提供发展援助和援助提供方式加以限制，如禁止任何形式的技术援助，国际援助无法以可持续和具有成本效益的方式满足基本需求。由于政治敏感性，援助有意规避政府系统，通过联合国机构和国际非政府组织的重叠网络提供，但往往费用高昂，协调不足，而且没有达到全国需要的规模。阿富汗伊斯兰共和国崩溃以来，提供的援助多为短期人道援助。

47. 目前对技术援助与合作的限制阻碍了关键部门的发展，包括农业与水管理、其他生计支持领域、排雷和公共卫生运动。多方指出，阿富汗事实上被孤立于全球气候问题的讨论之外，基本上无法得到气候适应和韧性资金，尽管该国是受气候变化影响最大的 10 个国家之一。²¹ 与阿富汗利益攸关方的协商一再强调对今后水管理的关切。

48. 利益攸关方就提高援助实效、改善人道状况或使阿富汗走上更加稳定和可持续的经济复苏之路提出了一些路径。然而，造成目前局势的触发因素既有经济方面也有政治方面，经济复苏在很大程度上将取决于政治决定，特别是捐助者为促进经济发展造福于阿富汗人民而作出的政治决定。

D. 包容性治理和法治

49. 对于许多阿富汗利益攸关方和国际社会，其关键要求是实行包容性治理，为所有阿富汗人服务，让所有阿富汗人参与。阿富汗是一个多元化、多族裔、多教派、多语言、多文化的社会。将阿富汗所有社区纳入国家治理结构，对于阿富汗的社会和政治稳定至关重要。

50. 许多阿富汗人对事实当局规定的基于族裔、语言和性别的排斥和歧视做法表示了看法，认为缺乏包容性的部分原因是大多数阿富汗人被剥夺了充分参与政治生活的权利。多方注意到，政治参与的空间明显缩小，对公民表达关切或

²¹ 在最近发布的 2021 年圣母大学全球适应倡议文字版中，阿富汗在 185 个国家中排名第 179 位。该指数根据各国对气候变化的脆弱性和准备程度进行排名。

为决策提供投入的能力限制加大。²² 这尤其影响到妇女，妇女在阿富汗伊斯兰共和国时期和阿富汗现代历史的早期曾发挥了杰出的政治和治理作用。

51. 会员国、多边机构和安全理事会呼吁事实当局建立包容性的治理体系。²³ 许多邻国和附近的邻国认为，包容和建立一个平衡、基础广泛、包容、负责和负责任的政府，既是基本权利的体现，也是该国和该区域和平、稳定与和谐的关键因素。

52. 事实当局将此解释为要求分权，特别是要求一些前政治领导人重返政府。他们并坚持认为，事实当局是包容的，代表了阿富汗的各个族裔群体，并基本保留了公务员队伍。但是，阿富汗和国际利益攸关方都认为上述做法并不足够。

53. 使所有阿富汗人有意义地参与公共事务的方式多种多样，包括建立以阿富汗协商和对话传统为基础的机制。

54. 事实当局建立了某种形式的政治协商，通常是在国家以下各级，并在不同部委建立了民众向事实当局报告和提出问题的机制。这些形式值得欢迎，但还是不足，特别是对阿富汗妇女而言，而且缺乏透明度和连贯性。

55. 除事实当局外，阿富汗利益攸关方也继续开展对话和参与公共生活，采取步骤推进实现包容性。尽管由于各种挑战、资源有限和强加的制约因素，许多阿富汗民间社会行为体在继续搭建桥梁，为彼此之间并为与事实当局之间的非正式对话创造空间。

56. 可以在现有途径的基础上继续努力，同时开展全国对话作为补充，确立更加经常的协商手段，让各种背景和生活方式的阿富汗人进行参与。重新建立一个保护平等参与和实现权利的司法和法治制度，将促进包容性治理，也将促进经济增长和稳定。

E. 政治代表性及其对区域和国际优先事项的影响

57. 事实当局呼吁双边和联合国给予政治承认并派驻外交代表。事实当局称，当局符合在大会占据阿富汗席位的要求。2021 年和 2022 年，联合国大会全权证书委员会推迟审议阿富汗代表的全权证书。事实当局和一些利益攸关方对以前获得全权证书的阿富汗代表临时参加联合国会议表示不满。

58. 在协商中，国际利益攸关方继续支持秘书长在 2023 年 5 月召开的阿富汗问题特使会议上表达的立场，即支持与阿富汗接触互动并制定共同的国际方法，但确认现阶段不应承认事实当局。

²² 例如见联阿援助团，“阿富汗人权状况：2021 年 8 月 15 日至 2022 年 6 月 15 日”（2022 年 7 月）；联阿援助团，“阿富汗人权状况：2023 年 5 月至 6 月更新”。

²³ 安全理事会第 2513 (2020) 和 2681 (2023) 号决议、2023 年 9 月 29 日《关于阿富汗问题莫斯科形式磋商的喀山宣言》(A/78/517-S/2023/741) 和欧洲联盟理事会，“理事会关于阿富汗问题的结论”（2021 年 9 月 15 日）。

59. 在阿富汗在联合国等国际组织中的代表权问题上缺乏决心，将最终使阿富汗人民处于不利地位，并制约了该国处理许多区域和国际优先事项的能力。例如，这些问题包括阿富汗人在国内外获得身份证件、旅行证件和签证的能力受到限制和实际挑战。

60. 政治僵局还限制了讨论和解决这些问题的渠道，对贸易、连通性和跨界资源管理等区域利益和关切产生了不利影响。

三. 建议

A. 接触的现状和前进的道路

61. 两年来，国际社会与事实当局就人道准入、侵犯人权、区域经济合作和贸易、禁毒和反恐合作等问题进行了深入接触。

62. 普遍认为，目前的政治僵局和国际参与方式(基本为临时性、个别会员国和行为体的倡议以及危机应对)对阿富汗人民和整个区域造成了可怕的后果。

63. 因此，许多利益攸关方将支持扩大国际参与，但要采取更加一致、协调和结构化的方式，并明确了解各方的成果和承诺。这对于满足阿富汗的需求、为阿富汗民众之间的对话开辟空间以及减轻目前处于接触第一线的人道行为体的负担都是必要的。

64. 目前的接触互动缺少一个关键的组成部分，即阿富汗内部对话。开展内部对话有助于实现民族和解，建立国家合法性、法治和宪政秩序，这些都是国际体系接受阿富汗政府为正式成员的关键因素。

65. 可以立即采取一些措施，以更可持续和有效的方式应对当前的经济和人道挑战，并更好地满足阿富汗人民的需求以及该区域和国际社会的利益。

66. 为了推进政治问题的解决，有必要建立一个结构更加合理的进程，为各方规定明确的条件和期望，并建立协调机制，确保今后的接触互动更加协调一致。

67. 这一进程的目标应该是建立明确的最终状态，即阿富汗内部之间和阿富汗与邻国之间和平共处，完全地重新融入国际社会。为此提出建议如下：

(a) 立即采取一系列拟议措施，满足阿富汗人民的基本需求，并通过更加结构化的接触加强信任；

(b) 呼吁国际社会关注影响区域和全球安全与稳定的问题并为此开展合作；

(c) 提出拟议的政治接触路线图，以根据阿富汗的国际承诺和义务并在一定程度上提供促进未来和平与稳定的国内投入和包容性的情况下，使阿富汗全面重返国际社会；

(d) 采用一整套确保上述建议(a)至(c)协调一致并得到落实的机制和形式。

B. 通过满足阿富汗民众的迫切需要建立信任

68. 为满足人民的迫切需求，政治驱动的援助办法应转为增加援助并使援助更可持续的方法，特别是在粮食安全、生计和保健等关键部门。

69. 短期的权宜做法必须转为更可持续的援助模式，以避免援助协调和分散的问题。确保提高阿富汗问题特别信托基金和阿富汗复原力信托基金等信托基金之间的统一性并利用这些基金，有助于协调、规模规划和覆盖，并提供第三方监测安排，帮助防止援助被挪用及其他风险。

70. 应始终确保并促进遵守不歧视和包容原则，尊重妇女权利，并努力实现妇女有意义的参与，尊重所有阿富汗人的基本权利和自由。

71. 加强接触，包括通过就这些优先事项开展合作，有助于改善关系，通过积极沟通增进相互了解，并在国际和阿富汗利益攸关方之间以及阿富汗民众之间建立信任。

72. 优先行动领域包括：

(a) 扩大有助于满足阿富汗人民基本需求的国际援助，包括：

(一) 提供技术援助以提高阿富汗相关机构更有效地向阿富汗人民提供服务的能力；

(二) 支持粮食安全和农业生计，包括事实当局正在开展的禁毒运动；环境安全和水管理；保健部门，包括支持残疾人和受战争影响群体，吸毒者治疗；排雷，优先考虑向最弱势群体以及妇女和女童提供援助；

(三) 完成 2021 年 8 月前开始并已接近完成的部分基础设施项目，特别是对阿富汗福祉有直接影响的项目以及如不完成会造成严重环境、安全或人道风险的项目。

(b) 开展经济对话和改革，着手克服经济复苏的诸多障碍。这可以包括：

(一) 确定如何减少现行制裁制度对银行部门的影响，支持金融改革，促进经济对话，最终与事实当局的金融机构进行协调；

(二) 国际利益攸关方应支持阿富汗中央银行重建，并由事实当局采取步骤，展示透明和负责任的财政治理，更好地遵守一系列国际金融条例；

(三) 经济对话可能对私人投资和银行交易受阻产生积极影响，但不会完全解决制裁对阿富汗经济造成的非正式寒蝉效应。这些问题是基于对当前治理制度的不可预测性和风险以及对妇女和女童的限制造成的声誉问题的担忧，因此只有在事实当局作出重大政策变化后才有可能缓解。

(四) 推动经济问题对话和改革应促使设在瑞士的阿富汗人民基金根据章程分配资金，包括用于稳定汇率和价格的资金，还可能促成为目前基于现金输送的援助找到替代办法并实现逐步过渡；

(c) 部分恢复阿富汗民众与世界各国的正常过境、贸易和其他连通手段。这可包括：

- (一) 采取措施改善机场安全，提升目前在阿富汗运营的航空公司的有限运能，减少喀布尔国际机场正常空运业务的障碍；
- (二) 应恢复对国内外阿富汗人的正常行政程序，为此可能需要得到支持，以确保继续发放护照和签证，但这项工作部分取决于国际印刷及其他便利和协调措施；

(d) 鼓励并协助开展有助于阿富汗人实现政治、经济、文化和社会权利的活动。这应包括支持媒体和民间社会、采取措施保护和扩大公民和政治空间、支持与文化保护有关的举措、采取措施支持以受害者为中心的司法与和解办法。这可以包括：

- (一) 为妇女和女童提供专项支持，如提供包括在线学习在内的教育机会、就业、小额信贷、防止性别暴力和心理社会支持；
- (二) 继续向在阿富汗境外寻求保护和避难的妇女和女童以及阿富汗弱势群体和个人提供可持续的援助；
- (三) 继续与事实当局就人权义务，包括就报告的侵犯案件进行对话，提高对人权标准的认识，促进与相关条约机构的接触。

C. 继续在安全、区域、政治等关键问题上开展合作

73. 国际利益攸关方和联合国机构普遍期待阿富汗管理、减轻、防止对区域和全球稳定的威胁。已明确的关切包括利用阿富汗领土威胁或攻击其他国家，策划和资助恐怖主义行为，以及生产、销售和贩运非法麻醉品。²⁴

74. 阿富汗和事实当局还就防止利用阿富汗领土威胁其他国家的安全作出了多边和双边承诺，并就禁毒和其他区域问题作出了承诺。²⁵

75. 为切实应对这些挑战，事实当局必须与国际利益攸关方在双边和多边基础上进行协调与合作。国际利益攸关方应完全按照国际人权法、条约和条件对事实当局的合作行动给予援助和支持。

²⁴ 见安全理事会第 2513 (2020)、2593 (2021) 和 2615 (2021) 号决议。

²⁵ 关于恐怖主义，见 2023 年 5 月 6 日在伊斯兰堡举行的第五次中国-阿富汗-巴基斯坦外长对话的联合声明。2020 年，塔利班在双边签订的《美利坚合众国与塔利班推动阿富汗实现和平协定》中承诺提供类似保证，防止阿富汗领土被用于支持恐怖活动。阿富汗还就禁毒政策作出了承诺，并就水权和其他区域问题与邻国签署了双边协定。其中包括经 1972 年议定书修正的 1961 年《麻醉品单一公约》、1971 年《精神药物公约》、1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》和 1973 年《阿富汗-伊朗赫尔曼德河水条约》。

76. 还有一些其他区域和全球利益，其中许多可能影响稳定与安全，可以通过更加协调一致和重点突出的关注和参与来更好地加以促进。优先领域包括：

(a) 支持双边和多边安全合作，包括提供与解决关键安全和区域稳定问题有关的援助。为了消除以阿富汗为基地或在阿富汗境内活动的团体和个人对其他国家的威胁，必须拥有大量的能力和资源，并需要多个利益攸关方采取行动；

(b) 在政策和法律方面与国际禁毒努力合作，包括采取进一步措施，保持目前铲除非法麻醉品的势头；

(c) 加强国际边界，包括如安全理事会第 1624 (2005) 和 2178 (2014) 号决议所强调，通过有效的边界管制以及对身份证件和旅行证件发放的管制，以打击恐怖主义以及人口和毒品贩运；

(d) 在推进区域和全球优先事项的领域扩大国际合作和援助，包括在气候适应和应对以及跨界自然资源管理、禁毒、加强全球卫生安全、以及其他跨国利益和监管领域；

(e) 根据联合国以往建议，审查并更新安全理事会第 1988 (2011) 号决议制定的制裁名单相关规定。²⁶ 更新将有助于更好地遵守和处理旅行豁免，并使制裁制度更加符合当前的现实；

(f) 逐步恢复阿富汗境内的外交接触，以促进与阿富汗所有利益攸关方更持续的对话，更加有效地落实和支持援助交付和发展援助，并使国际利益攸关方更好地了解威胁、挑战和实地现实。

D. 阿富汗重新融入国际体系路线图

77. 在采取上述步骤的同时，国际社会和阿富汗利益攸关方应启动一个更加协调一致的政治参与进程。应通过基于绩效的路线图，寻求更加全面、一致的国际参与。

78. 下文中的路线图概述了阿富汗的国际义务，提出了衡量义务履行进展的基准(第 1 节)，呼吁开展阿富汗内部政治进程，实现包容性制宪(第 2 节)。这两个方面的进展将有助于国际社会最终实现与阿富汗的关系正常化(第 3 节)。

1. 阿富汗的义务

79. 《联合国宪章》序言部分提出的根本原则是，欲免后世再遭战祸，重申基本人权，人格尊严与价值，以及男女……平等权利之信念，创造适当环境，俾克维持正义，尊重由条约与国际法其他渊源而起之义务。²⁷

80. 事实当局要求作为阿富汗的管理当局得到承认。为此，要接受国际公约的义务和承诺，采取真诚措施，通过政策、立法和实践遵守义务和承诺。这些国

²⁶ 见分析支助和制裁监测组根据第 2665(2022)号决议提交的第十四次报告(S/2023/370)。

²⁷ 这些原则在 1948 年 12 月大会作为第 217 (III)号决议通过的《世界人权宣言》中得到进一步扩展。多项规定被视为习惯国际法的一部分，并在其他具有约束力的条约承诺中得到复制。

际义务以及对阿富汗的其他承诺和期待，是承担国家责任和获得合法性的一部分，适用于国际社会所有国家。

81. 阿富汗承诺遵守多项条约，包括平等对待全体公民，不论性别、族裔、身份或政治见解、政治参与、言论、就业和教育机会平等、平等获得保健和其他基本服务、免受酷刑和身体伤害、政治言论、集会和宗教活动自由。条约义务还保护公民的行动自由，包括出国旅行的自由。

82. 考虑到 2021 年 8 月以来实施的有关妇女和女童的具体政策，必须强调阿富汗作为《世界人权宣言》签署国和《消除对妇女一切形式歧视公约》、《公民及政治权利国际公约》、《经济社会文化权利国际公约》缔约国的承诺和义务。根据这些公约及其他文书承担的义务包括确保妇女和女童在接受各级教育、就业和职业以及参与政府决策和其他形式的公共生活方面享有与男子平等的权利。²⁸ 其他主要义务涉及妇女在国际组织中工作以及参加非政府组织和协会的权利。²⁹

83. 这些条约承诺要求制定法律和政策对这些权利加以保护，并建立机构和正常的法治做法使权利得到落实。应采取措施维护这些普遍条约承诺，防止侵犯人权，追究肇事者的责任。³⁰

84. 表明事实当局承认并且能够履行阿富汗根据国际法承担的条约义务和承诺，是路线图的关键步骤，也是推进正常化和承认的必要条件。将通过采取可衡量的步骤执行以下主要基准以显示进展：

(a) 履行阿富汗的条约义务和国际法规定的其他承诺，立即取消对妇女和女童接受中等和高等教育权利、就业机会和职业选择，包括为联合国和非政府组织工作的限制，承认无条件的行动自由以及进入公共场所和基本设施的权利；

(b) 采取有意义的步骤，改善阿富汗对条约义务的遵守情况，特别是在平等待遇和机会方面。这方面的步骤包括：

(一) 审查现行法律和政策，确保符合阿富汗条约义务规定的主要标准；

(二) 确保将对关键权利的法律保护纳入法律，并确保建立落实和保护这些权利的常规和成文的法治程序；

(三) 确保所有部委建立侵犯权利行为的调查机构和机制，确保这些机构和机制与适当的问责措施挂钩，并纳入所有阿富汗人都能获得补救的手段；

²⁸ 《消除对妇女一切形式歧视公约》第 7、8、10 和 11 条。第 10 条规定，妇女和男子应有相同的条件接受学习，包括接受学前教育、普通教育、技术教育、专业教育和高等技术教育以及各种职业培训，并具有课程设置的考试平等。《经济社会文化权利国际公约》第 3、7 和 13 条、《公民及政治权利国际公约》第 3 和 26 条、《儿童权利公约》第 24 条以及其他国际法条款也支持这些原则。

²⁹ 《消除对妇女一切形式歧视公约》，第 7 和 8 条。

³⁰ [A/HRC/54/21](#)，第 5 段。

(c) 加强并建立包容性的治理形式，使之为全国各阶层人民利用并为其服务，包括阿富汗妇女、男子和青年，促进参与性决策进程、治理的不歧视和可预测性。

2. 开展阿富汗内部对话，实现更具包容性的治理

85. 在履行阿富汗承诺取得进展的同时，需要采取步骤开展阿富汗全国对话，以便在长达 45 年的武装冲突后建立包容性治理，确保可持续和平及社会、文化和经济发展。这是阿富汗利益攸关方、安全理事会、区域和国际组织以及会员国的呼吁，也是塔利班过去作出的承诺。³¹

86. 反映全体阿富汗民众观点和参与的全国政治对话应导致建立可预测、基于法治的治理和包容各方的宪法秩序，将公民权利纳入法律，并创造可预测的法律环境。

87. 为筹备这一进程需要采取若干步骤。可以利用阿富汗传统机构和机制来制定和指导这一进程。应考虑采取具体战略，确保阿富汗妇女切实参与整个进程。

88. 包括事实当局在内的阿富汗利益攸关方应致力于参与并探索就阿富汗未来进行对话的途径。在阿富汗境内外举行的筹备会议可帮助奠定基础 and 确定进程。国际社会应支持阿富汗利益攸关方确保对话具有包容性和代表性。

89. 对话应力求确定包容各方的制宪进程的参数。参与进程的所有机构的组成，例如制宪支尔格(议会)的组成，应反映并代表整个阿富汗社会。

90. 全国政治对话还将有助于国家及作为数十年战争之后冲突受害者的公民相互和解，实现共同目标，建设一个更加安全、稳定、繁荣和包容的阿富汗。

91. 鉴于目前国内外阿富汗民众之间的政治气氛，建议的步骤可能需要国际利益攸关方的大力支持，但这一进程只有在阿富汗利益攸关方的政治意愿、承诺和独立的基础上才能取得成功。

3. 阿富汗的正常化和代表权

92. 在履行上述阿富汗义务方面以及在包容性治理和阿富汗内部对话方面取得重大和可衡量的进展，将使阿富汗迈向全面正常化和融入国际体系的最终状态。

³¹ 安全理事会第 2681(2023)号决议表示支持以全面、包容方式由阿富汗主导且由阿富汗自主决定阿富汗政治前途和发展道路的原则。塔利班也在《美利坚合众国与塔利班推动阿富汗实现和平协定》中承诺进行阿富汗内部对话和谈判，但没有具体说明与前政权谈判——协定规定与阿富汗方面进行对话，以决定和解后新的阿富汗伊斯兰政府的组成。安全理事会在第 2593(2021)号决议中体现了这一双边承诺，安理会鼓励所有各方在妇女充分、平等和有意义的参与下寻求包容、谈判的政治解决方案，并鼓励坚持法治。最近，《关于阿富汗问题莫斯科形式磋商的喀山宣言》敦促与其他族裔政治团体的代表开展务实、注重成果的对话，以期完成和平解决进程，并在阿富汗建立一个平衡、基础广泛、包容、可以问责并负责任的政府(A/78/517-S/2023/741，附件)。

93. 阿富汗全面融入国际机构将包括成为主要金融机构的成员，并在大会和其他相关论坛上派驻具有全权证书的代表。³²

94. 正常化将使国际援助扩大到更加经常的发展援助水平和类型，包括与基础设施、技术对话和合作有关的援助。在事实当局能够保持阿富汗的承诺并进行包容性治理的情况下，国际社会应迅速采取行动，找到解决阿富汗目前被冻结资产困境的办法，重新审视各种制裁制度，并采取更持久的经济解决方案，如阿富汗银行资本调整。

E. 支持参与的机制

95. 推进本报告的建议将需要专门的协调与合作能力和平台，以帮助和促进更有秩序的参与，并克服前进道路上的障碍。

96. 利益攸关方在协商中提出大力支持联合国发挥协调作用，牵头开展上述更有秩序和更加一致的参与进程。本文件提议的机制将由联合国进行协调，但也将依靠会员国和其他国际组织的大力支持和积极贡献。

97. 这些机制将与在应对阿富汗面临的挑战方面发挥重要作用的现有区域模式和国际协调平台一道运作并密切合作。

98. 这些机制应支持执行各项措施，以满足阿富汗人民的迫切需要，推动和协助筹备阿富汗内部基础广泛的政治对话，确定进一步深化接触的方式，以最终实现阿富汗完全重返国际体系。

99. 对每个机制都应采取步骤，确保与阿富汗所有利益攸关方进行协商、提供投入和参与。阿富汗妇女必须参与影响阿富汗未来的所有论坛，积极制定和执行阿富汗妇女有意义和持续参与的各种选择。

100. 联阿援助团通过在国家和国家以下各级监测、报告和参与一系列专题的任务，发挥了作为国际社会与阿富汗民众之间桥梁的重要作用。援助团应继续开展工作，支持深化接触。

联合国召集的大组形式

101. 秘书长于 2023 年 5 月召集的特使会议(下称大组形式)是现行基础最广泛的平台，应继续定期举行，以维护国际团结并改善参与合作。可以采用大组形式举行特使级会议，也可酌情召开外长级会议。

³² 如联合国大会出现会员国代表权重叠主张或过渡时期使过渡政府的合法性受到质疑，这一问题通常由联合国大会或安全理事会或两者一道就该问题发表肯定声明加以解决。关于刚果(1960年)、柬埔寨(1979年)、阿富汗(1996年)和其他以往惯例，见《1997年联合国法律年鉴》(联合国出版物，出售品编号：E.02.V.1)，第六章，A.17节。另见题为“洪都拉斯局势：民主制度的崩溃”的大会第 63/301 号决议；联合国新闻稿，“经过反复争论，大会决定由利比亚全国过渡委员会作为该国出席第六十六届会议的代表”，2011 年 9 月 16 日。在本案例中，鉴于联合国大会和(或)安全理事会此前都发表声明拒绝承认阿富汗伊斯兰酋长国，可能需要作出肯定的反转(见安全理事会第 2513 (2020)号决议和大会第 75/90 号决议)。

102. 作为落实建议的第一步，联合国应启动与所有利益攸关方的协商，以便及时召开另一次大组形式会议，讨论评估的结论和建议，特别是与这种形式和下文提议的联络小组有关的结论和建议。

国际联络小组

103. 应组建小型联络小组，从大组形式中挑选人员，并与大组形式建立联系。联络小组将协调国际利益攸关方之间的行动和方法，保持并深化接触，并且可以在与包括事实当局在内的阿富汗利益攸关方积极和持续的政治接触中发挥更加正面的作用。

104. 联络小组必须能够在所有国际利益攸关方的支持下采取行动。如果安全理事会确认给予支持，工作组的效力将得到加强。

联合国特使

105. 应任命一位联合国特使，确保为其提供充足的专项资源，负责促进国际和阿富汗利益攸关方之间的接触，牵头开展协调，并与拟议和现有的平台建立联系。特使应作为联合国代表参加上述国际联络小组，并支持其履行职能和定期召开会议。

106. 特使的任务应侧重于阿富汗与国际利益攸关方之间的外交努力并促进阿富汗的内部对话。特使的任务应成为对联合国阿富汗行动的补充。

四. 结论

107. 我希望，本次评估及其建议将为阿富汗和国际利益攸关方、会员国、联合国和国际组织献计献策并提供指导，并为改变现状提供急需的动力。

108. 我向所有为独立评估作出贡献的人员表示衷心感谢。特别是，阿富汗妇女和女童的勇气和决心使我继续保持信心。

109. 从我的协商中可以明显看到，我们团结一致并拥有共同的愿景，即阿富汗应与本国人民、邻国和国际社会和平共处。所有利益攸关方都可以发挥作用，为阿富汗建设更加和平、繁荣和可预测的未来，造福于全体阿富汗人民。只要各方为所有呼声创造空间而共同努力，阿富汗就可能成为全体阿富汗人民的家园。

2023 年 10 月 26 日于伊斯坦布尔

附文

协商范围

1. 安全理事会要求独立评估提出前瞻性建议，以使联合国系统内外相关政治、人道和发展行为体以统筹一致的方法应对阿富汗目前面临的挑战，包括但不限于人道、人权，特别是妇女和女童、宗教和少数族裔权利、安全与恐怖主义、毒品、发展、经济和社会挑战、对话、治理和法治，并依照安全理事会以往决议的内容要点，推进建立一个安全、稳定、繁荣和包容的阿富汗的目标。
2. 安全理事会要求与阿富汗所有相关政治行为体和利益攸关方，包括相关当局、阿富汗妇女和民间社会以及该区域和广大的国际社会进行协商，作为评估进程的一部分。鉴于这项任务，独立评估团队在与会员国和区域组织，特别是该区域或长期关注和参与阿富汗事务的组织的协商中，特别注意确保全面覆盖和平衡：阿富汗事实当局、阿富汗民间社会和其他阿富汗利益攸关方，特别是妇女和女童、专题和区域事务专家以及联合国系统内部的工作人员。
3. 协商以及其他信息收集旨在评估阿富汗存在的挑战以及迄今为应对挑战而采取的办法，确定国际社会今后应对挑战的可行途径，并为联合国系统内外的相关政治、人道和发展行为体采取更加全面一致的办法提出建议。
4. 作为协商的一部分，特别协调员除阿富汗外访问了 15 个会员国。他并与其他 14 个会员国和区域组织的高级代表进行了协商。参加协商的共有 117 名会员国代表(阿富汗除外)。
5. 特别协调员两次访问阿富汗进行面对面协商，会见事实当局长官级官员、阿富汗政界、民间社会和商界领袖、记者、青年、学生和其他利益攸关方。他与驻阿富汗大使、特使和代办进行了协商。他还与秘书长特别代表兼联合国阿富汗援助团团长、各位副特别代表以及联合国国家工作队各机构、基金和方案的负责人进行了协商。
6. 此外，特别协调员的评估团队在阿富汗 7 个省与来自阿富汗 17 个省、代表阿富汗各界的个人和国际利益攸关方进行了面对面协商。这些协商包括与事实当局在部、省和县级代表的协商，以及与公共卫生和教育、人道和发展援助领域的阿富汗男女工作人员、女企业主和公务员的协商。协商还包括大部分民间社会行动者、记者、学生和其他受 2021 年 8 月以来事件负面影响的个人，包括权利受到侵犯的个人。
7. 特别协调员及其团队认识到 2021 年 8 月事件期间和之后导致阿富汗人流离失所和分散的特殊情况，并采取措施在访问其他会员国期间并通过在线协商，与目前在境外的阿富汗人进行了协商。其中包括通过大会非政府组织联络处组织的一次大型公开在线协商，以及与特定利益攸关方群体或侧重于评估特定主题的几次小型非公开焦点小组讨论。

8. 参加评估团队协商的共计 768 人，其中妇女 365 人(48%)，男子 389 人(51%)。¹ 参加协商的 67%是阿富汗籍，32%为其他国籍。
 9. 独立评估与阿富汗境内联合国实地工作人员进行了广泛协商，并与设在纽约、日内瓦和其他地方的联合国实体的代表进行了接触。评估团队共与 124 名联合国工作人员或代表其他联合国机构、基金和方案的专家进行了协商。
 10. 评估团队还就本报告的关键主题与阿富汗和国际专家进行了协商，包括专门从事人道援助、人权，特别是妇女和女童权利、宗教和少数民族、安全和恐怖主义、毒品、发展、经济和社会挑战、对话、治理和法治方面的专家。这包括与在阿富汗提供服务的各种人道行为体进行的协商。特别在性别问题上，特别协调员随时可以在团队中获得性别问题专门知识，并从联合国系统内部和外部来源获得经联合国核实的最新数据、统计资料和分析。
-

¹ 参与者的性别分类不包括 LGBTQI+权利焦点小组讨论中参加协商的 14 名个人，他们希望不以二元方式看待他们的性别。