



大会 安全理事会

Distr.: General
1 December 2023
Chinese
Original: English

大会
第七十八届会议
议程项目 36
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. 本报告是根据大会第 [68/11](#) 号决议和安全理事会第 [2678\(2023\)](#) 号决议提交的，安理会在决议中请秘书长每三个月提交一次报告，说明阿富汗局势和联合国阿富汗援助团(联阿援助团)任务的执行情况，包括国家以下各级的执行情况。
2. 在本报告中，秘书长介绍了 2023 年 9 月 18 日上次报告([A/78/361-S/2023/678](#))印发以来联合国在阿富汗开展活动，包括政治、人道和人权努力的最新情况。

二. 相关动态

3. 执政第三年伊始，事实当局进一步巩固政治、安全 and 经济领域的行政管理，管理关键治理问题上的内部分歧，处理社区的抱怨和不满。事实当局无视加强包容性的呼吁，但加强了与民众的联系，塔利班领导人海巴图拉·阿洪扎达也加强了外联工作。妇女权利在公共生活的所有领域仍然受到限制，事实当局关于妇女教育和就业的政策没有改变，包括继续严格限制为联合国工作的阿富汗女性工作人员。联阿援助团继续收到有关侵犯和践踏人权的可信指控，继续核实、报告指控，并与事实当局进行接触。与武装反对派有关的安全事件和伊拉克和黎凡特伊斯兰国-呼罗珊(伊黎伊斯兰国呼罗珊)的袭击仍在继续。该国继续面临前所未有的人道主义需求，三分之二以上的人口需要援助，资金严重短缺，而西部地区最近



发生大规模地震，无证阿富汗人从巴基斯坦大规模强制返回，以及经济前景不确定，面临很大的下行风险，使情况更加恶化。

A. 政治动态

4. 在本报告所述期间，塔利班领导人增加了与更广泛的支持者的高级别外联活动，明确强调促进团结和缩小事实当局与民众的距离。据报，塔利班领导人离开坎大哈住所，于 9 月 14 日和 9 月 21 日分别访问乌鲁兹甘省和尼姆鲁兹省。另外据报，他于 9 月 19 日和 29 日访问了坎大哈省的两家医院。

5. 在本报告所述期间，事实当局副总理阿卜杜·萨拉姆·哈纳菲在事实当局副总理阿卜杜勒·卡比尔缺席的情况下继续举行外联会议。事实当局官员的大部分外联活动通过事实当局教育部、高等教育部、扬善惩恶部、部落和边境事务部、信息和文化部在国家以下各级进行。除国家以下各级的治理重点外，事实当局几名重要官员会见了在喀布尔市获得席位的什叶派哈扎拉族和锡克教徒的代表。但是，妇女基本被排除在这些外联活动之外，而且外联活动也没有明确解决实现更大包容性的途径以及女性教育和就业等关键问题。

6. 为应对 10 月 7 日赫拉特省发生的大规模地震，几名塔利班高级领导人访问了灾区，包括事实当局副总理哈纳菲和阿卜杜·加尼·巴拉达尔以及事实当局国防部长和公共卫生部长。塔利班领导人还派遣了代表团向受灾民众表示慰问。

7. 10 月 26 日，针对已经宣布的无证阿富汗人从巴基斯坦强制返回的情况，塔利班领导人成立了由事实当局副总理哈纳菲领导、31 名事实当局高级官员组成的事实当局返回者问题高级委员会，负责应对阿富汗返回者面临的挑战。一周之内，事实当局建立了大多数法定机构，并采取“政府一体”办法处理从巴基斯坦大规模返回的问题。应急计划还指定了 12 个小组委员会，处理运输、卫生、教育、就业、土地和住房等一系列问题。事实当局国防部发挥核心作用，采取将返回者送回原籍省的措施进行应对。事实当局为流离失所者家庭办理登记、医疗保健和国民身份证件，并提供现金补助。作为广泛的体制应对的一部分，事实当局宣布成立一个委员会，负责保护所有阿富汗难民的权利。

8. 在本报告所述期间，塔利班领导人和事实当局总理穆罕默德·哈桑·阿洪德继续任命被认为更忠于领导层的人士。在国家一级，10 月 22 日任命了事实当局中央银行新的第二副行长穆罕默德·阿洪德。国家以下各级的任命包括：6 名事实当局省长、4 名副省长、2 名省会市长、至少 35 名国家以下各级主任和 9 名省级法官。事实当局部委中至少有 40 名国家主任被撤换。在安全部门，任命了 6 名新的事实当局省级警察局长、2 名副警察局长、4 名新的省级情报总局局长和 1 名军长。9 月 19 日，喀布尔省事实当局警察局长撤换了隶属的 26 个职位。事实当局在各部委和市镇开办了以加强行政能力为重点的专业和技术培训。

9. 流亡的政治反对派仍然处于四分五裂的状态，但在内政和外交问题上则更加积极地挑战塔利班。在本报告所述期间，反对派在计划于 11 月底至 12 月初在莫斯科、杜尚别和维也纳举行会议之前举行了内部会议。

10. 治理框架仍然没有充分编纂。9月17日，事实当局发言人扎比胡拉·穆加希德向民众保证，事实当局将批准宪法，解决当前治理方面的一些挑战。作为回应，什叶派神职人员表示担心目前的进程不会解决他们的关切。发言人还于9月29日宣布，正在向事实当局部委和省级行政当局分配预算，但没有具体说明预算数字和中期审查。

11. 9月，事实当局官员宣布在巴米扬、戴孔迪、古尔、洛加尔、迈丹瓦尔达克和努尔斯坦设立省级乌里玛协商会议(议会)，从而完成了所有34个省协商会议的设立工作，并加强了其中一些省份解决地方冲突的能力。包括什叶派人口占多数的巴米扬省和戴孔迪省在内，协商会议都没有什叶派或女性成员。9月20日，阿富汗什叶派乌里玛协商会议呼吁事实当局审查最近宣布的协商会议的成员组成。其他省份的什叶派代表也要求在省乌里玛协商会议中有什叶派代表。

12. 教育宣传从女性获得中等和高等教育转向强调消除宗教教育与现代教育之间的差距。11月6日，事实当局外交部长阿米尔·汗·莫塔奇在接受媒体采访时说，事实当局教育部和高等教育部正在评估女性教育问题。事实当局继续促进伊斯兰教学学校作为教育方案的一个重要部分。事实当局教育部长走访阿富汗各地，强调在公立学校和伊斯兰教学学校教授现代和宗教学科，以消除两者之间的差距。省级事实当局已开始为男女学生建造新的伊斯兰教学学校，并计划在今后建造更多的学校，但是女童仍然被限制于接受中小学教育。

13. 事实当局继续重塑现代教育系统，为塔利班成员提供新的学习机会，而对妇女和女童的机会实施限制。据告，事实当局教育部正在将7月被撤销的教师培训中心所雇用的男女教师重新分配到其他部门、学校和伊斯兰教学学校。9月4日，事实当局国家考试局发布了国家年度大学入学考试的结果。参加高考的84 234名高中毕业生中没有女生。

14. 事实当局称，继续向所有公务员，包括被命令留在家中的妇女发放工资。事实当局烈士和残疾人事务部9月初宣布，已经受理了对共和国和事实当局时期烈士和残疾人家属的付款，但退休的共和国时代政府雇员的养恤金仍未支付。

15. 据报，9月7日至13日事实当局司法部辩护律师局监督委员会视察了喀布尔市的83家律师事务所，关闭了10家据称非法经营的律所，并传唤了律所负责人。9月10日，事实当局法令和命令监督和起诉高级管理局发布通知，指示省级办事处报告违反禁止事实当局机构裙带关系的法令的情况。尽管如此，通知允许事实当局官员雇用亲属从事厨师、司机和保镖等特定工作。

16. 8月18日至10月30日，联阿援助团协助在16个省举行了45次外联会议，讨论与治理有关的问题，包括人权和提供服务。参加会议的有事实当局、民间社会组织、媒体、青年和其他社区成员。9月18日以来，事实当局与当地乌里玛和部落长老一道，在阿富汗各地调解了10起地方争端。联阿援助团旁听了地方事实当局就当地需求和部落间紧张关系与社区举行的117次会议。青年对缺乏就业机会表示关切，民间社会代表对公民空间缩小以及民间社会组织、媒体和女工受

到恐吓表示关切。10月5日至11月6日，联阿援助团还支持一个当地民间社会组织协助举办6次对话活动，讨论气候变化在阿富汗的影响和可能的解决办法。

B. 安全

17. 8月1日至10月22日，与冲突有关的安全事件数量与2022年同期相符。联合国记录了1414起安全事件，比2022年同期记录的1384起减少2%。现有数据显示，武装冲突减少41%，从104起减至61起；简易爆炸装置引起的爆炸减少72%，从65起减至18起；暗杀事件减少50%，从74起减至37起。在记录的所有事件中，49%发生在东北部、西部和东部地区，受影响最大的省份是赫拉特、喀布尔、昆都士和楠格哈尔。与2022年同期相比，事实当局逮捕的人数增加了25%。

18. 在本报告所述期间，武装反对派没有对塔利班的领土控制构成挑战。与2022年同期相比，对事实当局的实际袭击有所减少，尽管社交媒体声称数量增加。在本报告所述期间，阿富汗自由阵线是最活跃的团体，但袭击规模仍然较小，而全国抵抗阵线的活跃程度远远低于2022年，没有在传统据点潘杰希尔发动袭击。在本报告所述期间，又有四个武装政治反对派团体宣布成立，即阿富汗国民警卫队阵线、全国动员阵线、全国战斗阵线和阿富汗联合阵线，后两个团体没有声称发动袭击。

19. 在本报告所述期间，伊黎伊斯兰国-呼罗珊声称或归咎于该团体的袭击有所减少，但10月下半月开始又有增加。联合国记录显示，8月1日至11月7日，该团体在3个省实施了8次袭击，2022年同期在6个省实施了27次袭击。该团体继续把塔利班和平民、特别是什叶派社区作为袭击目标，10月13日袭击了普利库姆里(巴格兰省)的一个什叶派宗教场所，10月26日袭击了什叶派占多数的达什特巴尔奇(喀布尔市)地区的一个体育俱乐部，11月7日袭击了同一地区的一辆公共汽车。伊黎伊斯兰国-呼罗珊用更多的语言在网上进行宣传，试图继续招募外国国民和阿富汗公民。

20. 导致该国边境发生安全事件的紧张局势继续存在，主要是阿富汗和巴基斯坦之间的紧张局势。9月6日，两国边境卫队因在托尔卡姆边境口岸附近建造一个边境哨所发生交火，造成6人死亡，12人受伤，导致口岸关闭至9月15日。10月4日，巴基斯坦边防部队和事实当局安全部队在查曼过境点交火，打死2名平民，打伤3人。巴基斯坦塔利班运动(巴塔)的跨界活动加剧了紧张局势，特别是9月初从阿富汗进入巴基斯坦的巴塔附属组织在巴基斯坦吉德拉尔县(开伯尔-普赫图赫瓦省)发动的一系列袭击。在本报告所述期间，巴塔成员和巴基斯坦部队在帕克蒂亚发生了几次越界交火，巴基斯坦部队至少七次向库纳尔发射迫击炮。

21. 武器、弹药和爆炸物的流通继续对阿富汗境内以及该区域会员国构成安全问题。联阿援助团继续参与处理轻小武器问题，在喀布尔、昆都士和巴达赫尚会见事实当局官员以及区域会员国的代表，以支持解决这一问题的努力。事实当局安全部队报告称，在14个省收缴了贩运的武器和属于前阿富汗国防军和国家安全部队成员的武器。

22. 据联合国的记录，8月1日至10月22日发生了24起直接影响联合国人员的事件，包括11起恐吓事件、4起与犯罪有关的事件、1起逮捕事件和8起影响联合国大院和财产的事件。与2022年同期记录的27起事件相比，事件总数有所减少。

C. 区域合作

23. 区域行为体继续就阿富汗问题进行双边和多边接触。8月31日，伊斯兰合作组织代表团在喀布尔会见了事实当局副总理卡比尔和事实当局外交部长。据报，代表团建议事实当局利用伊斯兰世界在所有领域的经验，包括妇女教育和就业方面的经验。

24. 9月29日，阿富汗问题莫斯科形式会议在俄罗斯联邦喀山举行，中国、印度、伊朗伊斯兰共和国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、巴基斯坦、俄罗斯联邦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦出席会议，卡塔尔、沙特阿拉伯、土耳其和阿拉伯联合酋长国以嘉宾身份参加会议。事实当局外长也率领代表团出席会议。随后发表的《喀山宣言》承认事实当局在打击毒品犯罪和恐怖主义方面所作的努力，承认阿富汗总体安全有所改善，但对限制妇女就业和接受教育表示关切，并呼吁建立一个基础广泛的包容性政府。

25. 贸易和过境问题在区域议程上继续占据重要地位。11月4日至10日，事实当局副总理巴拉达尔率领高级别代表团访问伊朗伊斯兰共和国，讨论了经济和政治关系。10月7日，事实当局外长出席中国举办的第三届环喜马拉雅合作论坛。他重申了阿富汗作为区域经济连通中心的潜力以及连接阿富汗和中国的瓦罕走廊的潜力。在论坛期间，他会见了中国外长王毅，王毅表示中国愿意帮助阿富汗发展与邻国的关系并促进区域经济合作，并表示希望事实当局采取措施打击恐怖主义。他还会见了巴基斯坦外长贾利勒·阿巴斯·吉拉尼，吉拉尼同意在对话和理解基础上解决两国之间的任何问题。10月18日，事实当局商业和工业部长努鲁丁·阿齐兹参加了在北京举行的“一带一路”国际合作高峰论坛，并提出了阿富汗正式融入“一带一路”倡议的请求。此外，事实当局阿富汗铁道局长于8月28日至9月2日访问伊朗伊斯兰共和国，10月25日至26日访问俄罗斯联邦，并出席关于国际南北运输走廊的阿斯特拉罕国际论坛，讨论了铁路连通问题。

26. 10月28日至29日，乌兹别克斯坦副总理贾姆希德·霍贾耶夫率领高级代表团访问喀布尔，讨论经济关系问题。9月15日，乌兹别克斯坦总统沙夫卡特·米尔济约耶夫提议成立联合工作组，负责研究库什特帕运河对中亚地区水资源的影响。事实当局报告启动了新的贸易路线，包括10月8日喀布尔和上海之间的空中走廊，以及阿富汗、乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦和中国之间的混合走廊，该走廊于2022年下半年开展了试点项目。

27. 9月13日，中国新任驻阿富汗大使赵星向阿富汗事实当局总理递交了国书。10月27日，事实当局外交部指定巴德鲁丁·哈卡尼为事实当局驻阿拉伯联合酋长国大使馆临时代办。塔利班发言人称，2021年8月以来，阿富汗驻外使馆共任

命了 17 名事实当局的临时代办，并称已经开始提供领事服务。在本报告所述期间，据报在马来西亚、荷兰王国和西班牙也恢复了领事服务。

28. 10 月 24 日，设在伊斯兰堡的安全和研究中心以视频方式组织了“阿富汗妇女权利：区域观点和伊斯兰世界的作用”国际会议，阿富汗、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦的妇女领导人出席会议。会议强调妇女必须参与和平与繁荣决策进程。

29. 联阿援助团继续就区域合作问题与事实当局接触，并与区域各国驻喀布尔大使定期举行协调会议。11 月 6 日至 8 日，秘书长阿富汗问题特别代表萝扎·奥通巴耶娃参加了伊斯兰合作组织在沙特阿拉伯吉达举行的“伊斯兰妇女：地位和赋权”国际会议。联阿援助团还继续与联合国中亚区域预防外交中心合作，并出席了中心 11 月 27 日至 28 日在比什凯克举行的中亚国家副外长年会。

三. 人权

30. 未爆弹药和使用简易爆炸装置的蓄意袭击仍然是造成阿富汗平民伤亡的主要因素。在本报告所述期间，联阿援助团记录了 190 名平民伤亡事件(65 人死亡；125 人受伤。其中有儿童 53 人(26 人死亡，27 人受伤)，大多数儿童的伤亡是未爆弹药所致。在本报告所述期间，针对喀布尔省和巴格兰省什叶派社区的三次袭击造成了大多数平民伤亡(39 人死亡，87 人受伤)，伊黎伊斯兰国-呼罗珊声称对袭击负责。

31. 7 月 1 日至 9 月 30 日，国家儿童与武装冲突问题监测和报告任务组核对了至少 400 起严重侵害至少 120 名儿童(约 100 名男童，20 名女童)的事件。最普遍的侵权行为包括拒绝人道援助、主要由爆炸物造成的杀戮和致残以及招募和使用儿童。

32. 在联阿援助团 8 月 22 日发表关于侵犯前政府官员和前阿富汗国防军和安全部队成员人权的报告后，事实当局副总理哈纳菲在谈到大赦时表示，任何报复行为都被视为犯罪，犯罪人将被法办。但是，在本报告所述期间，联阿援助团记录了至少 10 起法外处决、21 起任意逮捕和拘留以及 8 起对前政府官员和阿富汗国防军和安全部队成员的酷刑和虐待事件。联阿援助团还记录了 4 起法外处决、79 起任意逮捕和拘留、15 起对被控与全国抵抗阵线和伊黎伊斯兰国-呼罗珊有关联的个人实施酷刑和虐待的事件。

33. 事实当局继续实施公开司法体罚。联阿援助团记录了至少 24 名男子和 4 名妇女遭受公开笞刑。9 月 17 日，扎布尔省 8 名男子和 1 名妇女被事实当局法院裁定犯有非法和(或)不道德关系、通奸、抢劫和盗窃等罪行，被处以鞭打 20 至 39 下，并被判处 5 至 6 年监禁。

34. 事实当局继续通过任意逮捕和拘留、强行关闭媒体和新闻检查压制不同意见。9 月和 10 月，事实当局情报总局逮捕了阿富汗妇女自发运动的三名成员及其亲属。他们仍被拘留，没有对其提出指控。9 月，在戴孔迪省事实当局情报总局逮

捕了纳西姆电台的三名媒体工作人员，指控他们散布反对事实当局的宣传，并暂停了电台的节目。媒体工作者获释后于 10 月 7 日再次被捕。其中两人于 10 月 18 日获释，第三人于 10 月 23 日保释。此外，10 月 18 日法国籍阿富汗记者莫塔扎·贝赫布迪在拘留 9 个多月后获释。10 月 26 日，非政府组织 PenPath 负责人玛提乌拉·维萨获释，他曾为女童教育进行倡导，于 3 月 27 日被捕。9 月 19 日，媒体违规问题委员会举行会议，讨论事实当局评估对具有政党背景的媒体的计划。

35. 事实当局扬善惩恶部继续发布新的指示并强制执行现行指示。8 月 26 日，该部部长宣布禁止妇女参观巴米扬省的班达米尔国家公园。自 8 月宣布禁止巫术以来，已经记录了对被控违反禁令者的逮捕事件。

36. 事实当局继续对妇女和女童实行限制。妇女接受高等教育和女童接受六年级以上教育继续被正式中止，但有传闻称在部分地区女童在事实当局教育部监督的女子伊斯兰教学校上课。9 月，事实当局扬善惩恶部至少在两个省(霍斯特和扎布尔)宣布，禁止妇女在没有男子陪同的情况下前往市场或商店。违反 6 月 25 日法令在 7 月 25 日之后继续营业的美容院成为事实当局严厉打击对象，包括殴打、要求顾客洗掉化妆品并保证今后不再光顾美容院。

37. 9 月 20 日，联阿援助团发布了关于事实当局内政部、事实当局情报总局和事实当局监狱管理局羁押的被拘留者待遇的报告。报告称，被事实当局内政部和事实当局情报总局羁押的被拘留者在羁押期间经常遭受酷刑和其他形式的虐待，主要是在调查和审讯被拘留者期间，而不追究肇事者的责任。此外，这些实体几乎系统地违反基本的法律和程序保障，包括禁止被拘留者在拘留期间接触律师、家人、医生或事实当局法院的法官。联阿援助团正在与每个事实当局实体接触，以执行其建议，包括调查和问责方面的建议。事实当局内政部在事实当局部长办公室之下设立了一个委员会，负责审查调查结果并审议报告建议的执行情况。

38. 尽管为减少被监禁人口而在继续作出努力，但事实当局监狱管理局报告称，到 10 月中旬被拘留者人数略高于 17 000 人，超过了 2022 年年中以来试图维持的 10 000 人的上限。财政困难和捐助者供资中断继续严重影响事实当局监狱管理局达到国际标准的能力，包括系统提供充足食品和卫生用品、职业教育和培训以及保健的能力。

39. 11 月初，联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、国际移民组织(移民组织)和联阿援助团举行磋商，并对 32 个省的 392 名阿富汗妇女进行了个别电话调查。对阿富汗妇女而言，撤销对妇女和女童教育的限制仍然是第一优先事项，其次是改善收入机会和经济。教育和就业被视为扭转与贫困、早婚和童婚、童工、家庭暴力和移民有关的身心健康状况下降的关键。接受调查的妇女强调，教育水平和就业对提高她们的地位以及对家庭和社区决策的影响力具有积极影响。她们认为，在地方一级工作的联合国和国际代表最适合直接向事实当局进行倡导，并呼吁他们继续向事实当局倡导取消对妇女和女童的一切限制。她们还要求国际行为体将国际援助与改善妇女条件挂钩，并为阿富汗妇女提供与事实当局直接对话的机会。此外，她们还强调，必须注重实际战略，通过法律保护、经济赋权和恢复妇女在公务员系统中的地位等方式加强妇女的政治参与。

四. 经济发展、捐助者协调和援助实效

40. 经济形势仍然存在不确定性和脆弱性。世界银行 2023 年 10 月发布的“阿富汗发展更新”称，阿富汗经济继 2021 年萎缩 20.7%之后，2022 年又萎缩 6.2%。中期预测预计，由于持续的普遍贫困，经济将陷入停滞或进一步萎缩，并注意到国内需求减少和包括援助水平降低在内的严重下行风险。

41. 在 3 月 21 日开始的本财政年度头 7 个月，国家收入共计 15 亿美元(1 050 亿阿富汗尼)，比 2022 年同期微增 1.2%，但低于目标增幅 5.0%。贸易逆差增至 44 亿美元，尽管 7 月以来阿富汗尼对美元升值了 12.7%。赤字增加反映进口持续增加，达到 57 亿美元，与 2022 年同期相比增长 27%。出口额为 13 亿美元，与 2022 年同期相比略微下降 0.5%。9 月，同比通胀率达到-9.1%。

42. 迹象显示，7 月至 9 月家庭收入和支出略有改善，主要是由于开展应急人道努力和食品费用下降。但是，货币贫困影响到一半人口。世界银行 7 月至 9 月收集的数据显示，89%参加调查的人认为食品是最大需求。劳动力激增超过了需求放缓，导致失业率增加一倍，就业不足率上升 25%。

43. 银行业在存款增加后略有改善，但面临盈利能力、流动性和不稳定性的担忧，并正在失去相应的银行关系。多数交易通过非正式渠道进行。小额信贷部门继续收缩，2021 年 8 月以来活跃借款人数减少了 50%，对妇女产生了不利影响。

44. 事实当局继续寻求国内和外国投资。事实当局 9 月 1 日至 6 日接待了阿富汗-美国商会代表团，9 月 16 日宣布成立一个支持投资的跨部委员会。事实当局报告称，8 月 31 日至 10 月 15 日签署了 9 份大型采矿合同，估计价值 70 亿美元。事实当局副总理巴拉达尔也于 10 月 11 日主持了库什特帕运河第二期工程的开工仪式。

45. 关于供资和优先事项的接触继续进行。9 月 6 日至 12 日，副特别代表、驻地协调员/临时人道主义协调员访问了柏林和斯德哥尔摩，讨论人道和基本人类需求以及捐助者的优先事项，并倡导为基本人类需求提供资金。9 月 27 日至 28 日，阿富汗协调小组在土耳其伊斯坦布尔举行会议。与会者认识到，2024 年捐助者供资承诺水平较低，需要为从人道援助向人类基本需求支持过渡提供中期资金，并同意通过探索新机制包括气候适应基金调动资源。小组承认需要振兴私营部门，并将气候变化韧性作为各资金流的共有问题加以解决。

46. 阿富汗特别信托基金指导委员会 9 月 25 日在伊斯坦布尔举行会议，根据《2023-2025 年阿富汗战略框架》将区域联合方案延长至 2025 年。截至 10 月 31 日，特别信托基金已收到捐款 1.894 亿美元，基金克服挑战继续支持对阿富汗最脆弱社区的基本人类需求作出综合反应。

47. 2021 年 12 月 1 日至 2023 年 10 月 15 日期间，联合国设立的支持人道行动的现金进口机制，通过透明、低成本渠道提供国际资金，转移了 32.3 亿美元(2023 年 1 月以来转移了 14 亿美元)，使 19 个联合国实体、世界银行、亚洲开发银行和

55 个经批准的国际非政府组织受益。这些现金还继续为阿富汗货币的稳定提供间接支持。

48. 联阿援助团继续通过联合国各技术工作组与事实当局中央银行协调，讨论国际支付、小额信贷、伊斯兰银行业务和阿富汗基金等问题。10 月 30 日，阿富汗小额信贷协会与联阿援助团和联合国其他实体协调，在喀布尔召开小额信贷会议，事实当局中央银行行长、商业和工业部长、农业、灌溉和畜牧业部副部长出席会议。参加会议的所有利益攸关方讨论了部门的挑战、前景和机遇。联合国实体介绍了在加强部门、增强妇女权能、消除贫困方面所作的贡献和可以发挥的作用。

49. 联合国共同风险管理办法协调工作继续进行。在 9 月 29 日阿富汗协调小组会议期间，世界银行和联合国举办了第三次联合风险管理讲习班，介绍最新情况并探讨在风险管理方面的合作，捐助者也参加了讲习班。11 月 22 日，联合国举办了关于企业风险管理的机构间讲习班，随后于 11 月 29 日对共同风险评估进行了半年度更新。

50. 4 月 6 日至 10 月 2 日，暂停了对地雷行动协调、确定优先次序和信息管理的支持，同时就适当安排与事实当局进行了谈判。地雷行动技术小组项目随后恢复，以确保作业人员安全工作，并集中清除妨碍土地使用和影响人类基本需求的爆炸物。进入以前无法进入的地区的机会增加，导致平民伤亡增加。由于与废金属贸易有关的危险行为，儿童，特别是男童，仍然最易受到爆炸物伤害的群体。此外，496 所学校和 119 个保健设施被确定在具有爆炸危险的一公里范围之内，突出表明地雷行动部门需要采取有力和协调一致的应对措施。

51. 联合国在处理和预防性剥削性虐待方面取得了长足进展。9 月，阿富汗预防性剥削性虐待网络与受影响民众问责工作组合作，对受这一问题影响的 1 万名社区成员进行了评估。该网络制定了基于研究和对性别问题有敏感认识的方案，包括建立了一条以当地语言提供咨询的热线。一个联合访问团于 10 月 15 日至 20 日访问了赫拉特省，处理应急工作中的性剥削性虐待风险，并与社区成员和保健合作伙伴进行接触。

52. 定于 12 月 31 日结束的打击性别暴力“聚焦倡议”方案在 8 月至 10 月期间提供了 100 518 次心理社会支持和咨询服务。联合国、捐助者和执行伙伴 10 月 24 日至 25 日举行会议，为持续方案拟订制定概念。

五. 人道援助

53. 阿富汗继续面临空前的人道需求，2023 年超过三分之二的人口需要援助。保护环境恶化和 10 月赫拉特省发生的三次 6.3 级地震使局势更加复杂，直接影响多个县份超过 15 万民众。由于文化规范和事实当局施加的限制，妇女居家人数可能多于男子。性别平等和人道准入工作组的分析显示，地震发生时更多妇女身处室内，因此占成人伤亡人数的 58%，占受伤人数的 60%。地震可能进一步损害妇女的心理健康和总体福祉。此外，9 月中旬以来，在托尔卡姆和斯平布爾达克过境点有数千无证阿富汗人强制返回。虽然粮食不安全状况略有缓解，

但在不断加剧的气候压力下，连续三年干旱的影响继续造成严重缺粮缺水，生计难以维持。

54. 在 2022 年 12 月发布阿富汗妇女在非政府组织工作以及随后 2023 年 4 月限制女性本国工作人员在联合国工作禁令后，性别平等和人道准入工作组 7 月的调查发现，150 个答复组织有 20% 报告称，女性工作人员仍然在家上班。在恢复妇女在外地和办事处的参与方面取得了一些进展，禁令实施以来，45% 的妇女组织获得了资金，比 5 月的上次调查增加 12%。但是，各组织继续报告称，妇女参与和面临行政障碍。所受影响因地域而异，一些地区的社区参与和保护服务受到影响。对受影响社区的看法调查发现，与前两个财政季度相比，妇女获得援助难度加大。人道界继续与事实当局谈判，以加强和扩大关于禁令豁免的地方协议。联合国正在通过向超过 18 000 个妇女领导和拥有的企业提供赠款、信贷服务、技术援助和基本资源，促进增强妇女的经济权能，以满足她们的基本人类需求。

55. 尽管面临挑战，人道界正在通过实施强化的风险缓解措施和利用共同工具满足紧迫需求，以确保高质量方案拟订的最低标准。但是，旨在援助阿富汗各地 2 130 万人经订正的 2023 年阿富汗人道应急计划资金仍然严重不足。截至 11 月 11 日，应急计划只收到所需 32.3 亿美元的 35%。此外，截至 11 月 21 日，10 月 16 日启动并于 11 月 16 日作出订正为支持 275 000 名地震灾民而启动的初期为 1.736 亿美元的地震应急计划仅收到 3 750 万美元。人道行为体向 242 400 名灾民提供了直接援助，如果把向 142 个村庄全面提供安全饮水计算在内，这一数字达到 257 800 人。为了应对大量回归者的涌入，制定了阿富汗-巴基斯坦边境联合呼吁，将在 2024 年 7 月之前为估计 720 000 无证人员提供协助，并协助 5 万人自愿遣返。

56. 1 月至 8 月，2 370 万人获得了人道主义援助，但因资金受限，没有达到能够按计划充分满足需求的全面援助。向大约 1 950 万人提供了粮食和生计援助；向 1 120 万人提供了卫生保健；向 430 万儿童和哺乳母亲提供了预防和解决急性营养不良支持；向 760 万人提供了水、环境卫生和个人卫生援助；向 200 万儿童提供了教育；向 486 000 人提供了紧急避难所和家庭用品；向 190 万人提供了至少一种形式的保护援助。

57. 7 月至 9 月，超过 180 万人受益于家庭粮食安全支持，包括超 100 万人获得家庭园艺包；254 534 人获得牲畜保护支持；117 992 人获得作物种植和替代生计支持；28 308 人获得后院家禽养殖支持；15 792 人获得小型农机具支持；211 561 人获得旨在恢复社区基础设施的工作换现金支持；183 064 名老年人、残疾人、妇女或儿童户主获得无条件或多用途现金支持。摩洛哥蝗灾和动物疾病暴发等新出现的威胁影响了本已脆弱的粮食安全和生计状况。34 个省约 150 万头牛接种了块状皮肤病疫苗，为 110 492 个家庭提供了支持。对 11 个省的 3 864 公顷土地进行了摩洛哥蝗虫调查。

58. 1 月 1 日至 10 月 21 日，报告了 190 724 起急性水样腹泻伴脱水病例(5 岁以下儿童占 57%)，2022 年 5 月至 10 月为 209 055 例(5 岁以下儿童占 55%)；麻疹疑似病例 22 408 起(5 岁以下儿童占 71%)，2022 年同期为 71 090 起(5 岁以下儿

童占 78%)。1 月至 9 月，联合国在各县为超过 200 万名儿童接种了麻疹疫苗。2023 年，阿富汗记录了 6 起 1 型野生脊灰病毒病例。

59. 与 2022 年同期相比，7 月至 9 月与冲突有关的心理创伤咨询减少了 24%，3 468 人接受了心理创伤护理，去年同期为 2 624 人。1 月至 9 月，128 个住院医疗设施和 3 168 个门诊医疗设施收治了超过 553 700 名严重急性营养不良的儿童。大约 400 个流动卫生和营养小组深入偏远地区，每月提供大约 350 000 次咨询。

60. 7 月 22 日至 11 月 7 日，有 551 460 人进入阿富汗，其中 352 440 人来自伊朗伊斯兰共和国，199 020 人来自巴基斯坦。6 月 22 日至 11 月 6 日，有超过 294 800 名无证阿富汗移民通过移民组织在赫拉特省、尼姆鲁兹省、楠格哈尔省和坎大哈省设立的四个接收中心返回。在试图返回阿富汗的人中，超过 228 900 人被赶出边界，超过 322 500 人自发返回。9 月 15 日以来，在巴基斯坦宣布针对驱逐无证阿富汗人政策的同时，记录了超过 370 000 名返回者从巴基斯坦返回，以自发返回为主，也有强制返回者。日均返回者人数从 10 月初的不到 200 激增至 11 月初的约 20 000 人，然后稳定在大约 5 000 人。大约 70% 的返回者通过托尔卡姆过境点，30% 通过查曼过境点。

61. 大约 60% 的巴基斯坦返回者为 17 岁或以下的儿童和青少年，他们没有适当的谋生技能或经验。此外，14% 的返回者来自女户主家庭。返回者涌入给边境口岸和收容社区带来压力，加剧了脆弱的局势，并呈现失业率高、贫困普遍、基本服务不足和基础设施不足的特点。作为回应，人道行为体扩大了援助规模，提供医疗检查、保护、咨询、法律援助、食品、交通、水、环境卫生和个人卫生服务以及登记服务。

62. 7 月 26 日至 10 月 18 日，大约 7 077 名阿富汗难民——主要来自巴基斯坦(6 927 人)、伊朗伊斯兰共和国(112 人)及其他国家(38 人)，在联合国自愿遣返方案下返回阿富汗。2023 年难民返回速度仍明显高于 2021 年和 2022 年。联合国在全阿富汗 80 个返回和重返社会优先地区支持了近 300 000 名境内流离失所者、难民返回者、寻求庇护者和收容社区。提供的援助包括保护监测、法律援助、心理支持、季节性支持、住所和非粮食物品。

63. 干涉人道活动实施的事件有增无减，7 月 27 日至 11 月 11 日期间报告了 197 起事件，2022 年同期为 350 起。记录了大约 29 起针对人道人员、资产和设施的暴力和威胁事件，比 2022 年同期 119 起事件有所减少。此外，还记录了 104 起与性别有关的事件，均为事实当局所为，部分涉及干扰方案拟订(88 起事件)和限制妇女参与人道行动(64 起事件)。11 月 6 日，事实当局司法部公布了因许可证到期而必须办理延期手续才能开展活动的 90 个慈善组织和 79 个工会的名单。

六. 禁毒

64. 联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)2023 年开展的阿富汗鸦片调查显示，事实当局 2022 年 4 月实施毒品禁令后，罂粟种植估计减少了 95%。全国各地的鸦片种植面积从 233 000 公顷减至 2023 年的 10 800 公顷，导

致鸦片供应量从 2022 年的 6 200 吨降至 2023 年的 333 吨。毒品急剧减少对许多依赖种植鸦片收入的弱势群体产生了直接的人道后果。农民将 2023 年收获的鸦片出售给贸易商的收入下降超过 92%，从 2022 年的约 13.6 亿美元降至 2023 年的 1.1 亿美元。此外，气候变化加剧了缺水、干旱和农业生产率下降的局面，加剧了粮食不安全，刺激了资产出售和国外移民。

65. 鸦片价格在 2023 年 8 月创下历史新高，干鸦片和鲜鸦片的全国平均价格分别达到每公斤 417 美元和 275 美元。价格涨幅各地不同，南部地区价格最高。数据显示，禁令颁布后，鸦片储备被抛售，海洛因产量也大幅减少。9 月发布的毒品和犯罪问题办公室报告也阐述了阿富汗甲基苯丙胺贩运激增的情况和非法甲基苯丙胺生产日益增长的威胁。2017 年至 2021 年，缉获量从大约 2.5 吨增加到 29.7 吨，推动了从传统的阿片剂贩运向甲基苯丙胺贩运的转变。8 月 1 日至 10 月 22 日，毒品缉获量比 2022 年同期增加了 140%，原因是事实当局打击甲基苯丙胺贸易，特别是在古尔、法拉、赫拉特和乌鲁兹甘等省。

66. 毒品和犯罪问题办公室替代发展方案使 4 282 个弱势家庭受益，促成谷类作物单产增加 15%，蔬菜作物单产增加 25%。毒品和犯罪问题办公室与两个国家组织和世界卫生组织合作，开展综合心理健康支持和药物使用障碍服务项目。此外，联阿援助团和毒品和犯罪问题办公室成立了禁毒工作组，以促进协商和可能的行动，并促进与事实当局就禁毒相关事项开展富有成效的合作。

67. 9 月 30 日，事实当局最高法院发布了有关毒品的刑事诉讼程序，其中包括对种植、销售、运输、生产、消费罂粟、大麻和其他麻醉品的处罚条款。规定的刑期从一个月到七年不等，不得以支付罚款替代监禁。

七. 特派团支助

68. 截至 9 月 30 日，联阿援助团国际工作人员、联合国志愿人员、本国专业干事和本国工作人员的空缺率分别为 10%、8%、19%和 12%，而核定空缺率分别为 9%、10%、4%和 4%。女性工作人员的比例为：国际工作人员 33%，联合国志愿人员 36%，本国专业干事 11%，本国工作人员 8%。国家联合国志愿人员方案仍然是希望加入联合国员工队伍的阿富汗年轻妇女的重要渠道。流动性挑战和相关措施可能给特派团今后的工作带来挑战。

八. 意见

69. 阿富汗及事实当局继续作出努力，克服四十年冲突带来的复杂后果和发展障碍。最近数月宏观经济表现放缓，导致未来出现低增长或零增长的局面。该国还面临人口增长、国内资源有限、援助水平下降和迫在眉睫的气候相关风险，包括缺水、持续干旱和洪水。普遍的饥饿和营养不良不成比例地影响作为事实当局限制当局的妇女和女童。许多问题是事实当局继承的，源于几十年的管理不善和腐败以及抑制发展的冲突。但是，解决这些问题将需要包容、有效和可以问责的治

理，并重新设定该国与国际社会的关系，以使阿富汗受益于人道应急和可持续的长期解决方案。

70. 事实当局已经作出努力，通过建立省级乌鲁玛协商会议、宣布在国家以下一级建立青年议会、加大国家和国家以下一级的外联活动缩小与民众的距离。但是，将妇女、少数民族和宗教少数群体排除在乌鲁玛协商会议之外，突出表明治理中仍然普遍缺乏包容性。事实当局在处理阿富汗西部大规模地震和从巴基斯坦大规模返回方面，并在普遍缺乏的水和道路基础设施的建设方面，都表现出了应对能力。然而，迄今采取的措施没有满足阿富汗人民通过联合国外联活动向联合国表达的期望，特别是关于妇女和女童平等获得各级教育、基本服务和司法以及妇女就业和参与公共生活的期望。

71. 事实当局对阿富汗人从巴基斯坦大规模返回作出了协调和务实的应对。尽管如此，大批人员在如此短的时间内匆忙返回，对该国的经济和社会结构造成了重大压力。我呼吁巴基斯坦重新考虑目前的立场，与事实当局合作，找到一个顾及国际标准和义务，首先是受影响者福祉的解决办法。事实当局通知联合国，他们欢迎公民返回，但要求以尊重基本人类尊严的方式返回。

72. 尽管财政资源日益减少，优先事项相互竞争，但国际社会认识到，需要加大对阿富汗人民的支持力度。由于地震和阿富汗人从巴基斯坦返回造成需求激增，对援助资金的需求进一步增加。联合国继续以有原则的方式向该国最脆弱社区提供重要的人道主义援助。我恳请捐助者紧急提供新的支持，加强其对救生应对努力的承诺，特别是在冬季到来之前。我再次大力促请事实当局取消对国家和国际非政府组织中的阿富汗女性援助人员以及联合国的阿富汗女性工作人员实施的限制措施，以扩大人道行动范围，提高人道行动效力，解决国际社会的关切。

73. 事实当局继续剥夺阿富汗妇女和女童的人权和基本自由，违反了国际人权法规定的义务。虽然据报告女童和年轻妇女能够进入女子伊斯兰教学校，但联阿援助团无法核实在这些机构学习的女童人数或所提供的教育质量，特别是是否包含现代科目以及能否获得与男童相同的机会。在这方面，我欢迎由伊斯兰合作组织组织、沙特阿拉伯主办的伊斯兰妇女问题国际会议。我期待即将于 2023 年底在冈比亚举行的伊斯兰峰会通过《吉达文件》，申明穆斯林妇女和男子的平等权利和义务。

74. 事实当局任意逮捕和拘留媒体工作者和民间社会活动家，审查和暂停媒体渠道以压制一切形式的异议，不符合阿富汗的国际人权义务，仍然令人严重关切。我欢迎其中一些活动分子最近获释，敦促事实当局立即停止对行使言论和意见自由权的媒体工作者和民间社会活动分子的任意逮捕和拘留。我还对持续实施体罚深表关切，这不符合该国根据《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》承担的义务。事实当局还必须坚持其公开宣布的对大赦的承诺，对前政府官员和前阿富汗国防军和安全部队成员侵犯人权的指控进行透明和及时的调查，并确保追究肇事者的责任。

75. 我敦促事实当局倾听并落实联阿援助团报告中关于被拘留者待遇的建议，包括采取措施消除拘留场所的酷刑和虐待，允许联阿援助团不受限制地进入所有拘留场所，更好地遵守被拘留者的基本程序保障。我同样呼吁国际社会支持联合国通过适当的咨询和有针对性的提高认识会议与事实当局进一步接触，提高对执法行动的认识，使执法行动更好地遵守国际规范。鉴于事实当局的监狱管理机构缺乏充足资源，无法满足符合囚犯待遇国际规范的最低标准，鼓励国际社会考虑扩大对被监禁人口基本需求的支持，包括提供食物、医疗、教育和衣物，并拘留设施中派驻卫生和教育人员。

76. 气候变化和禁毒等问题不仅对阿富汗人民构成迫在眉睫的威胁，而且还会产生重大的区域和全球后果。我欢迎事实当局参与应对气候变化，大力禁毒，使鸦片种植大幅减少。尽管如此，农民迫切需要替代性生计。应该探索有原则的方法，使国际社会能够在这些共同关心的领域进行有意义的干预，以建立信任并支持阿富汗人民。

77. 缺乏经济机会继续使贫困和丧失经济权利永久化。私营部门现在是增长和就业机会的主要引擎，在国内需求低迷的同时，继续面临与国际支付和市场准入有关的挑战。联合国随时准备在促进私营部门发展方面发挥建设性作用，包括通过振兴小额信贷部门等举措，这也有助于增强阿富汗妇女的权能，助力吸收不断增长的劳动力和消除贫困。

78. 我打算在适当时候组织召开阿富汗问题特使后续会议，以巩固关于今后方向的国际共识。我感谢特别协调员费里敦·瑟纳尔勒奥卢根据安全理事会第[2679\(2023\)](#)号决议进行的独立评估和提出的建议，评估和建议可以为讨论国际共识提供基础。我并深切感谢在我的特别代表萝扎·奥通巴耶娃及其团队领导下的全体驻阿富汗联合国人员以及非政府组织伙伴，感谢他们在极其艰难的环境中继续为阿富汗人民奉献和服务。
