



# 大会 安全理事会

Distr.: General  
9 December 2020  
Chinese  
Original: English

大会  
第七十五届会议  
议程项目 39  
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 2543(2020)号决议提交的，其中请秘书长每三个月报告一次阿富汗形势动态。
2. 本报告介绍了自 2020 年 8 月 18 日前一份报告(A/75/378-S/2020/809)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、发展和人权工作情况。

#### 二. 相关动态

3. 阿什拉夫·加尼总统和民族和解高级委员会主席阿卜杜拉·阿卜杜拉提名的部长人选已提交给人民院(议会下院)进行信任投票。阿富汗伊斯兰共和国与塔利班之间的和平谈判于 9 月 12 日在多哈启动。尽管启动了和平谈判，但阿富汗境内特别是南部的暴力活动持续高发，继续造成大量平民伤亡。政府继续努力促进关于阿富汗内部和平与和解、经济合作与互联互通的区域共识。由于暴力、自然灾害、粮食不安全程度加剧和冠状病毒病(COVID-19)大流行，人道主义需求攀升，预计 2021 年需要人道主义援助的总人数将从 2020 年年中的 1 400 万增加到 1 840 万。11 月 23 日和 24 日在日内瓦举行的 2020 年阿富汗问题会议重申了支持阿富汗和平、繁荣和自力更生的国际承诺。



## A. 政治动态

4. 加尼先生和阿卜杜拉先生于 5 月 17 日达成政治协议，规定在内阁中平分席位，根据该协议，加尼先生宣布了总共 13 名部长人选和 2 名国务部长，阿卜杜拉先生宣布了 10 名部长任命和 1 名国务部长。所有这些人都承担了代理部长的职责。10 月 21 日，加尼先生向人民院全体会议介绍了需要议会批准的 23 名代理部长(其中 4 名为女性)和其他 3 名政府提名人选，以供进行信任投票。他接着还任命了省长。自 3 月以来，34 名省长中已有 22 名被撤换。

5. 8 月 14 日，总统颁布了设立妇女高级理事会的法令，旨在支持增强妇女权能、执行政府关于妇女权利的承诺。该理事会的成员资格、权力及其与现有政府架构的关系仍有待界定。

6. 继 5 月 17 日协议发出关于选举改革的呼吁之后，司法部开始审查《选举法》和《政党法》，并着手就关于政党和选战筹资的立法开展工作。包括民间社会选举协调小组、阿富汗自由和公平选举论坛在内的民间社会组织向选举管理机构提交了选举改革提案。后者根据安全、选区和预算协议，启动了遭推迟的加兹尼省人民院选举计划，并开始了 199 个职位的招聘工作。

7. 8 月 7 日至 9 日，来自阿富汗各地的 3 000 名社区代表，包括 700 名妇女，齐聚喀布尔参加协商和平支尔格大会，就塔利班寻求释放另外 400 名囚犯一事进行协商。8 月 9 日，代表们通过了一项决议，建议释放这些囚犯，并呼吁立即开始谈判、停火，维护民主、立宪共和国以及包括妇女和少数族裔在内的所有阿富汗人的基本权利。该决议受到阿富汗政治人物和民间社会团体的广泛欢迎，不过一些评论人士对释放囚犯和考虑战争受害者权利的问题表示关切。阿富汗独立人权委员会指出，总统无权释放被判犯有战争罪和危害人类罪的个人。8 月 10 日，总统颁布法令，授权释放 400 名囚犯。

8. 阿富汗政府和塔利班继续为谈判做准备。8 月 23 日至 26 日，由塔利班二号人物兼政治委员会负责人巴拉达尔毛拉率领的塔利班代表团在巴基斯坦会见了巴基斯坦外交部长沙阿·马哈茂德·库雷希和巴基斯坦阿富汗问题特别代表穆罕默德·萨迪克。8 月 26 日，塔利班宣布成立一个由 20 人组成的谈判小组。9 月 5 日，小组成员增至 21 人，全部为男性，并改由马拉维·阿卜杜勒·哈基姆领导。9 月初，塔利班同意阿富汗政府将 6 名囚犯由释放改为转移到卡塔尔软禁，并同意释放另外 22 名阿富汗政府军士兵或交代其下落，这项工作已在谈判开始前一周完成。

9. 阿富汗和平谈判于 9 月 12 日在卡塔尔多哈启动。阿富汗伊斯兰共和国和塔利班代表团以及国际社会代表参加了由卡塔尔副首相兼外交大臣穆罕默德·本·阿卜杜拉赫曼·本·贾西姆·阿勒萨尼、阿卜杜拉先生、巴拉达尔先生和美利坚合众国国务卿迈克尔·蓬佩奥主持的启动仪式。13 个国家的外交部长、欧洲联盟外交与安全政策高级代表何塞普·博雷利、北大西洋公约组织秘书长延斯·斯托尔滕贝格和伊斯兰合作组织秘书长尤素福·欧赛敏以及联合国秘书长作了虚拟发言。两个谈判小组随后成立了联络小组，讨论可能的行为准则和其他实

际事项。在 9 月和 10 月的会议上，各方讨论了将作为争端解决机制一部分的伊斯兰法理学流派所涉问题，并讨论了塔利班坚持认为是谈判假定基础的 2 月 29 日与美国达成的协议。谈判议程尚待商定。

10. 在 10 月 5 日和 6 日访问多哈期间，加尼先生与卡塔尔埃米尔谢赫塔米姆·本·哈马德·阿勒萨尼和首相谢赫哈立德·本·哈利法·本·阿卜杜勒阿齐兹·阿勒萨尼讨论了正在进行的和平努力。阿卜杜拉先生继续寻求对阿富汗和平进程的地区支持，在 9 月 28 日至 30 日访问伊斯兰堡，会见了巴基斯坦总理伊姆兰·汗、库雷希先生和萨迪克先生；10 月 6 日至 10 日访问德里，会见了印度总理纳伦德拉·莫迪和外交部长苏杰生；10 月 18 日至 20 日访问德黑兰，会见了伊朗伊斯兰共和国总统哈桑·鲁哈尼和外交部长穆罕默德·贾瓦德·扎里夫；11 月 10 日至 11 日访问乌兹别克斯坦，会见了乌兹别克斯坦总统沙夫卡特·米尔济约耶夫、外交部长阿卜杜勒阿齐兹·卡米洛夫和其他官员，并会见了乌兹别克斯坦大穆夫提兼穆斯林理事会主席乌斯曼·汗·阿利莫夫。与此同时，政治反对派与区域行为体进行了接触，伊斯兰党领导人古勒卜丁·希克马蒂亚尔访问了巴基斯坦，阿卜杜勒·拉希德·杜斯塔姆元帅访问了土耳其和印度。

11. 国际和区域伙伴加快了参与支持和平谈判的步伐。来自德国、印度尼西亚、挪威和乌兹别克斯坦的东道国支助小组代表与联合国阿富汗援助团(联阿援助团)齐聚多哈。国际特别代表和区域伙伴继续参与支持谈判。美国阿富汗和解问题特别代表扎尔梅·哈利勒扎德 9 月 14 日在伊斯兰堡会见了巴基斯坦陆军参谋长卡马尔·贾韦德·巴杰瓦将军和萨迪克先生，9 月 15 日在德里会见了苏杰生先生和国家安全顾问阿吉特·多瓦尔，10 月 2 日在杜尚别会见了塔吉克斯坦总统埃莫马利·拉赫蒙。9 月 16 日，挪威外交大臣伊娜·埃里克森·瑟尔爱德与巴拉达尔先生举行虚拟会见，讨论了谈判事宜，并呼吁与战争受害者、妇女、少数民族和农村社区一起推进包容性和平进程。中国阿富汗问题特使刘键 9 月 19 日在多哈会见了巴拉达尔毛拉，随后于 9 月 24 日在伊斯兰堡会见了萨迪克，表达了中国对阿富汗和平进程的支持。11 月 3 日，印度、伊朗伊斯兰共和国和俄罗斯联邦的阿富汗问题特使在莫斯科举行三方会议，表达了对阿富汗和平与稳定的支持。11 月 7 日，2020 年阿富汗问题会议芬兰特使扬内·塔拉斯在多哈分别会见了阿富汗伊斯兰共和国和塔利班谈判小组，就即将举行的会议向对方通报了情况。

12. 随着暴力的升级，推动减少暴力的努力也在继续。10 月和 11 月，哈利勒扎德先生在多哈的不同场合会见了巴拉达尔先生、哈基姆先生和其他塔利班官员，讨论遵守美国与塔利班之间协议的问题，并于 10 月 15 日宣布，已就“重新设定”旨在减少军事活动和暴力、加强协议遵守工作的事项达成一致。在多哈期间，哈利勒扎德先生还与阿富汗伊斯兰共和国谈判小组举行了会议。

13. 妇女组织继续开展公开倡导工作，其中阿富汗妇女网络和妇女和平联盟“我们的声音，我们的未来”于 8 月 13 日发表了一封致塔利班的公开信，对该运动在妇女权利问题上立场含糊表示关切。8 月 15 日，15 个省的妇女网络同时举行集会，并发表声明，传达城乡两地妇女的关切和期望，呼吁立即停火。9 月 8 日，几个阿富汗妇女组织致函德国、印度尼西亚、挪威、卡塔尔、美国 and 乌兹别克斯

坦,请求它们支持在和平谈判中重视人权、妇女权利、政治参与和非军事化问题。

10月13日,几个阿富汗妇女网络公开致函联合国人权事务高级专员,对阿富汗内部和平进程表示关切,并寻求支持公正、持久和包容各方的和平进程。

14. 民间社会对和平进程的参与也有所加强。9月30日,散居国外的哈扎拉人群体集体发表声明,欢迎阿富汗内部和平谈判,同时呼吁开展包容各方的和平进程,保证哈扎拉人和其他族裔群体充分参与未来的政治制度。国家和平部组织了20次面向各利益攸关方群体的外联活动,包括10月13日和28日阿富汗伊斯兰共和国谈判小组与战争受害者和一个妇女团体之间的虚拟协商。10月25日,阿富汗乌里玛理事会举行了一次约有2000名代表该国逊尼派和什叶派人口的乌里玛参加的集会,以表示对阿富汗和平进程的支持。

15. 联阿援助团继续与国家以下各级当局和民间社会一起支持地方一级解决冲突和建设和平的努力。在与2019冠状病毒病有关的限制范围内,援助团开始了八项新的地方和平倡议,同时继续与国家伙伴协作,执行涉及安全理事会关于妇女与和平与安全的第1325(2000)号决议的国家战略。在中部地区,援助团为6个省的妇女和青年代表提供了一个平台,让他们与阿富汗和平架构的代表接触,讨论谈判问题。10月1日和2日,援助团支持来自阿富汗各地的近100名女性宗教学者、社区代表和活动家齐聚一堂,讨论伊斯兰教中的妇女权利和政治参与问题。10月份,联阿援助团在8个省支持进行了一系列电台访谈,讨论和平与安全领域包容妇女和妇女参与的重要性,强调妇女是技巧娴熟的和平调解人、经验丰富的谈判者,并且是未来任何政治解决方案成功的关键。援助团促进了国际捐助者对这些和其他相关方案和支持活动的支持。

16. 为纪念安全理事会第1325(2000)号决议通过20周年,联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和联阿援助团于10月26日组织了一次高级别对话,讨论20年来在阿富汗妇女权利方面取得的艰苦进展。第一夫人鲁拉·加尼发表了主旨演讲,强调妇女在省和中央两级和平与安全领域的作用。民间社会组织的阿富汗妇女成员重申,没有妇女的积极参与,就不可能实现可持续和平。10月29日,妇女和儿童法律研究基金会执行主任扎尔卡·亚夫塔利(同时也代表一个阿富汗非政府组织工作组)向安全理事会通报情况,呼吁国际社会和联合国承担政治责任,以确保在妇女权利和参与方面取得的成果不会在和平谈判中受到损害。10月31日,驻喀布尔女性大使阿富汗之友小组发表声明,庆祝阿富汗女性和平建设者取得的成就,并重申支持她们塑造未来。

17. 联阿援助团支持举行对话,纪念联合国成立75周年,这提供了一个机会,激发人们就如何集体努力塑造更美好未来的问题提出想法。9月份,喀布尔几个市区举行讨论会,包括妇女和残疾人在内的年轻人在会上分享了他们对一个所有人都能充分发挥潜力、没有暴力和歧视的未来的愿景。

## B. 安全

18. 阿富汗的安全局势仍然极为动荡。从7月13日至11月12日,联合国记录了10439起与安全有关的事件,与2019年同期相比增加了18%。武装冲突占了

所有安全事件的 63%。共发生了 6 599 起武装冲突，与 2019 年同期相比增加了 38%。反政府分子造成了 92% 的与安全有关的事件和 95% 的武装冲突。空袭总数从 689 次减少到 416 次。据报共发生了 389 起暗杀事件，与 2019 年同期相比增加了 21%。暗杀的目标包括安全部队成员、政府官员和平民以及因批评塔利班而闻名的宗教领袖。10 月 24 日，代理内政部长马苏德·安德拉比宣布，阿富汗国防和安全部队击毙了印度次大陆基地组织高级指挥官 Abu Muhsin Al-Misri(别名 aka Husam Abd-al-Ra'uf)。

19. 南部地区记录的安全事件数量最多，其后依次是北部和东部地区。总体而言，这几个地区发生的安全事件占了全国总数的 74%，其中坎大哈省、赫尔曼德省、楠格哈尔省和巴尔赫省是记录安全事件最多的省份。塔利班袭击了全国各地的几个县行政中心，并加大了对昆都士、拉什卡尔加和塔林科特等省会城市的压力。从 7 月中旬到 10 月底，武装冲突事件的数量据报稳步增多。10 月是自 2007 年联合国开始记录以来记录武装冲突事件数量最多的一个月。

20. 在全国范围内，反政府分子仍在继续实施高调袭击，有记录的自杀式袭击事件共有 42 起，其中 30 起是针对阿富汗国防和安全部队的自杀车辆装载简易爆炸装置袭击、1 起是针对拉格曼省省长车队的袭击。

21. 在本报告所述期间，喀布尔市发生了 3 起高调袭击事件、65 起简易爆炸装置引爆事件。这些复合式袭击的目标是平民，而在所有简易爆炸装置袭击中，有 82% 的袭击目标是阿富汗国防和安全部队或政府实体。

22. 2020 年伊拉克和黎凡特伊斯兰国-霍拉桑省(伊黎伊斯兰国-霍拉桑)声称负责或被归咎于该团体的事件数量比 2019 年少(分别为 11 起和 343 起)。8 月 18 日，在喀布尔，伊黎伊斯兰国-霍拉桑声称在加尼先生发表独立日讲话时对总统府发动了一次火箭弹袭击。据报，共有 14 枚火箭弹从喀布尔市的两个地点发射，造成 3 人死亡。8 月 28 日，伊黎伊斯兰国-霍拉桑声称在赫拉特市发动了一次袭击，这是一次磁性简易爆炸装置袭击，目标是一家冰激凌店。10 月 24 日，伊黎伊斯兰国-霍拉桑声称对喀布尔的一个教育中心发动了袭击，造成至少 25 人死亡、52 人受伤。11 月 2 日，伊黎伊斯兰国-霍拉桑声称对喀布尔大学发动了一次袭击，造成 22 人死亡，24 人受伤。

23. 总体而言，安全部门改革进展有限，改革重点是重塑地方保护部队和加强城市地区安全管理。对阿富汗地方警察的国际资助于 2020 年 9 月结束；预计到 2020 年年底，这些警察力量中的三分之二将并入阿富汗国家警察和阿富汗国民军地方部队，其余部分将退役。政府和地方社区于 2020 年 7 月启动了《安全宪章计划》，议会对此表示关切，认为社区正在被动员起来加强国家安全部队，而安全没有得到切实改善。在国家以下各级，任命了 100 名新的警察局长，全部为男性。

24. 在本报告所述期间，发生了 34 起涉及联合国人员的事件，包括 11 起恐吓事件和 19 起与犯罪有关的事件。9 月 13 日被反政府分子绑架的一名联合国工作人员于 9 月 17 日获释。

### C. 区域合作

25. 8月20日,阿富汗代理外交部长穆罕默德·哈尼夫·阿特马尔与中国国务委员兼外交部长王毅、苏杰生和扎里夫先生举行虚拟协商,讨论区域和国际上对和平、互联互通和双边关系的支持。中国、印度和伊朗伊斯兰共和国表示支持协商和平支尔格大会、阿富汗和平谈判,并支持维护过去19年的成果。

26. 8月25日,阿富汗和塔吉克斯坦共同主持了关于加强区域安全与合作实现阿富汗安全稳定的亚洲心脏地带-伊斯坦布尔进程2020年第一次高级官员会议。与会者重申支持包容各方的和平进程。由于因2019冠状病毒病而实行的限制,在七项建立信任措施下计划的许多活动被推迟。

27. 8月31日,阿富汗-巴基斯坦和平与团结行动计划第二次审查会议在喀布尔举行,由阿富汗副外长米尔韦斯·纳布和巴基斯坦外交秘书苏海尔·马哈茂德主持。会后,巴基斯坦政府宣布放宽对阿富汗的签证政策,允许向因就医、家庭事务、商务和教育等原因而前往巴基斯坦的阿富汗国民发放长期多次入境签证。

28. 加强区域经济和基础设施互联互通的努力也在继续。8月28日和29日,阿特马尔先生前往塔什干,会见了乌兹别克斯坦总理阿卜杜拉·阿里波夫、国家安全顾问维克托·马赫穆多夫和卡米洛夫先生。卡米洛夫先生强调指出,乌兹别克斯坦支持阿富汗人主导和阿富汗人自主掌握的和平进程。两国代表团强调了扩大贸易和运输合作的重要性。阿富汗电力公司 Da Afghanistan Breshna Sherkat 与乌兹别克斯坦能源部在8月28日签署了一项为期10年的输/送电协议。在10月20日至22日访问喀布尔期间,乌兹别克斯坦代表团与阿富汗代表团签署了多项进一步加强经贸关系的合作协议。

29. 阿富汗和伊朗伊斯兰共和国继续加紧努力,改善经济和能源合作。9月6日,阿富汗-伊朗联合运输委员会在德黑兰举行了一次会议,讨论如何提高运输和过境效率。9月22日至25日,伊朗伊斯兰共和国在喀布尔举办了为期三天的技术展览会,展示了电力、能源、电信和工程领域的先进技术。在展览会的间隙,阿富汗和伊朗官员就发展电力基础设施、促进两国能源合作的议题进行了讨论。

30. 9月17日和18日,阿特马尔先生前往杜尚别,会见了拉赫蒙先生、科基尔·拉苏尔佐达总理、西罗吉丁·穆赫里丁外长和其他高级官员。会见讨论的重点是加强在经贸、文化和人道主义领域的合作,共同实施区域基础设施项目,并制定双边战略合作协议。双方还讨论了加强安全和情报合作的必要性,以便确保边境安全,打击恐怖主义和有组织犯罪。

31. 9月30日,阿富汗和土库曼斯坦在喀布尔签署了三项谅解备忘录和一项经济合作协议。这些文件的内容包括制定土库曼斯坦-阿富汗-巴基斯坦-印度天然气管道项目通往赫拉特市的下游计划、建设一条从土库曼斯坦到赫拉特市的500兆瓦输电线以及扩大电信联系和光纤网络。

32. 10月8日,阿特马尔先生、土库曼斯坦外长拉希德·梅列多夫和美国主管政治事务副国务卿大卫·黑尔共同主持了虚拟举行的首次阿富汗-土库曼斯坦-美国

三方会议。与会者发表了联合声明，承诺加强地区安全合作，以解决恐怖主义、贩毒、走私和非法移民问题；加强人际关系，促进妇女平等和包容；并扩大贸易、区域互联互通和人道主义参与。

33. 10月26日和27日，巴基斯坦国民议会议长阿萨德·凯瑟组办了题为“巴基斯坦-阿富汗贸易和投资论坛”的研讨会，汗先生、阿富汗人民院议长拉赫曼·拉赫曼尼和包括代理商务部长尼萨尔·戈里亚尼在内的17人阿富汗代表团出席了会议。两国议员决定成立一个特别工作组，监督对将于2021年到期的《阿富汗和巴基斯坦过境贸易协定》的重新谈判。

34. 联阿援助团发起了一个由阿富汗六个邻国外交代表组成的工作组，用以讨论贸易和过境、基础设施互联互通、禁毒、人员流动和知识转让等问题。援助团与联合国在阿富汗及其邻国的伙伴密切合作，为亚洲心脏地带伊斯坦布尔进程、阿富汗区域经济合作会议等现有的区域模式作出贡献。此外，我的阿富汗问题特别代表也访问了伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦，以支持该地区参与和平与区域合作。

### 三. 人权

35. 联阿援助团继续记录阿富汗冲突对平民造成的严重伤害。10月27日，援助团发布了第三份季度报告，记录了1月1日至9月30日期间的5 939名平民伤亡(2 117人死亡，包括251名妇女和553名儿童；3 822人受伤，包括495名妇女和1 295名儿童)。与2019年同期相比，平民伤亡减少了30%，主要原因是反政府分子发动自杀和复合袭击以及国际军事力量实施空袭造成的平民伤亡减少。地面交火造成的平民伤亡保持在相似水平，塔利班压板式简易爆炸装置和阿富汗空军空袭造成的平民伤亡与2019年相比有所增加。阿富汗和平谈判迄今未能减缓平民伤亡，因为从9月12日谈判开始到10月底，联阿援助团记录的平民伤亡人数没有减少。

36. 反政府分子造成的平民伤亡继续占大多数(58%)，主要归咎于塔利班(45%)，其次归咎于伊黎伊斯兰国-霍拉桑(7%)，剩下的归咎于不明反政府分子。亲政府武装力量造成的平民伤亡占总数的四分之一以上(28%)，其中阿富汗国家安全部队占23%、国际部队占2%、亲政府武装团体和不明或多支亲政府部队各占1%。地面交战(38%)是平民伤亡的主要原因，其后依次是自杀式和非自杀式简易爆炸装置(29%)、定点击杀(16%)和空袭(8%)。

37. 武装冲突继续对儿童造成严重伤害。2020年第三季度，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954起针对908名儿童(630名男童、277名女童、1名性别不详)的严重侵权行为。

38. 国家任务组核对了773名儿童伤亡(210人死亡，包括64名女童和146名男童；563人致残，包括206名女童、356名男童、1名性别不详)。反政府分子造成的儿童伤亡(320人)与亲政府部队造成的人数(320人)相同。地面交战仍然是造成儿童伤亡的主要原因，有448名儿童伤亡(102人死亡、346人致残)，约占总数的58%。任务组核对了塔利班(108名)、亲政府民兵(7名)和阿富汗国民军-地方部

队(4名)招募和使用、用以特别是在东北部和北部地区发挥战斗和服务作用的119名儿童(均为男童),而上一季度核实的此类儿童人数为19名。任务组还核实了被绑架的15名儿童(14名男童、1名女童),这些绑架全部都是由塔利班所为。这其中有7名儿童获释,2名儿童被杀,其余6名儿童要么仍被拘押,要么下落不明。截至9月30日,共有151名13至17岁的男童被关押在少年管教中心,关押时间从6个月到3年半不等。

39. 在7月1日至9月30日期间,国家任务组核实的25起针对学校的袭击,与上一季度相比增加了四倍多。这些袭击分别归咎于塔利班(11起)、阿富汗国民军(6起)、多支亲政府部队联合行动(2起)、不明武装反对派团体(2起)、武装反对派团体与亲政府部队在行动中的交火(2起)(无法确定是哪一方)、伊黎伊斯兰国-霍拉桑(1起)和不明亲政府部队(1起)。

40. 在本报告所述期间,针对医院的袭击有所减少,经核实有13起针对医院和受保护卫生人员的袭击,而上一次报告所述期间经核实有18起袭击。在这13起袭击中,8起归咎于塔利班,1起归咎于阿富汗国民军,1起归咎于亲政府民兵,1起归咎于伊黎伊斯兰国-霍拉桑及阿富汗国防和安全部队(无法确定是哪一方),1起(同样)共同归咎于阿富汗国民军和国际部队,1起肇事者不明。

41. 联阿援助团记录了2020年8月至10月期间发生的77起暴力侵害妇女和女童犯罪,其中包括20起殴打案件、16起谋杀案件、15起骚扰或滋扰案件、7起强奸案件、3起致伤或致残案件、3起强迫自焚或自杀案件、2起强迫婚姻案件和1起童婚案件。联阿援助团还记录了10起与冲突有关的性暴力(强奸)案件,其中6起据报是塔利班成员实施的,4起据报是亲政府部队实施的。由于文化障碍、安全威胁和普遍存在的有罪不罚现象仍在阻碍遭遇暴力犯罪的妇女诉诸司法,暴力侵害妇女和女童犯罪的报告仍然严重不足。在本报告所述期间,联阿援助团组织了关于保护和促进妇女权利的提高认识和能力建设活动,包括在坎大哈举办关于消除暴力侵害妇女行为法的广播活动,在萨尔普勒举办关于反骚扰法的提高认识讲习班,在帕克提卡举办关于妇女权利的广播节目。

42. 9月3日,内阁立法委员会对有关所谓“处女检验”的《刑法》条款提出了一项修正案,要求必须有法院命令并征得妇女同意才能进行这种检验。该提案通过9月29日公布的一项总统令予以执行。该修正案远远没有像阿富汗独立人权委员会、妇女权利组织和消除对妇女歧视委员会长期以来一直在呼吁的那样,彻底禁止这种习俗。联阿援助团继续支持民间社会参与呼吁无一例外地禁止这种做法。9月17日,一项总统令规定,国民身份证现在应列入持证人母亲的姓名,这是民间社会团体长期寻求的一项变革,尽管是否列入母亲姓名仍然是任选的。

43. 7月中旬至9月下旬,没有任何监狱报告囚犯或工作人员感染COVID-19的新病例,但检测有限可能导致少报。10月初,赫拉特监狱报告了几起COVID-19阳性病例。为预防COVID-19传播而释放囚犯的工作已接近尾声;监狱人口在8月的第二周开始增加。截至10月底,大约三分之二的监狱超负荷运转。许多监狱似乎对可能出现的第二波疫情毫无准备。在监狱和少年管教中心,设施的消毒频率与7月份相比有所下降,主要原因是缺乏消毒物资。



44. 在喀布尔的 Pul-e-Charkhi 女子监狱，妇女继续被关押在过度拥挤的条件下，近 300 名儿童随母亲一起被关押。有 100 多名妇女据称与伊黎伊斯兰国-霍拉桑有关联，已被审前羁押近一年。

45. 对司法官员和为独立机构工作的人员的袭击仍在继续。9 月 18 日，两名法官在加兹尼省被绑架。在 9 月 9 日和 10 月 4 日分别发生的事件中，三名检察官在喀布尔被杀害。10 月 4 日，信息获取委员会的一名委员在一次未遂暗杀中幸免于难，当时一枚安装在他车上的磁力炸弹被引爆，炸死了他的司机。所有事件都尚待调查。

46. 人权维护者和媒体工作者继续面临安全威胁。在本报告所述期间，三名民间社会活动人士在洛加尔省、帕克蒂亚省和喀布尔省被身份不明的行凶者杀害。另有两人在喀布尔和帕克蒂亚省受伤；没有人声称对袭击负责。联阿援助团还收到关于 14 名人权维护者受到身份不明行凶者威胁的报告，其中 1 人被简易爆炸装置袭击(没有造成后果)，另 1 人因批评地方当局而被检察官传唤。关于媒体，据联阿援助团记录，在喀布尔和赫尔曼德省分别发生的磁力简易爆炸装置袭击事件中，两名记者被杀害，一名记者受伤，另一名记者因播放一篇关于女囚据称在狱中遭到性虐待的报道而被检察官传唤；巴格兰省一家私人无线电台附近有简易爆炸装置被引爆，损坏了电台；一名记者据称因在社交媒体上散布反政府宣传而在霍斯特省被国家安全局拘押；两名记者(其中一人为男性、一人为女性)据称受到塔利班威胁。记者们向联阿援助团反映，他们的不安全感与日俱增，11 月发生的同事遇害事件以及第一副总统在 10 月份发表的关于报道平民伤亡情况者可能面临法律诉讼的言论尤其令他们感到不安。

47. 阿富汗独立人权委员会借助于联阿援助团的支持和政治和建设和平事务部调解支助股的技术援助，参与了与和平、人权和以受害者为中心的司法，包括受害者权利等各种议题所涉工作。9 月 12 日，委员会欢迎阿富汗和平谈判开始，鼓励各方商定一套指导谈判的原则，如包容性和受害者权利。委员会继续倡导停火、妇女权利和以受害者为中心的司法。

## 四. 协调发展援助

48. 11 月 23 日和 24 日由阿富汗、芬兰和联合国召集的 2020 年阿富汗问题会议汇集了来自 60 多个国家、约 30 个国际组织和民间社会团体的代表，所有人都以虚拟方式参会。在通过的公报中，与会者呼吁立即实现永久和全面停火，并在妇女和青年以及族裔、宗教和其他少数群体的参与下开展有意义的和平进程。他们确认要重建伙伴关系，以进一步建设一个走自力更生道路，享有主权、统一、民主、和平的阿富汗，并欢迎新的《阿富汗国家和平与发展框架》和《阿富汗伙伴关系框架》。各捐赠方承诺在即将到来的 2021-2024 四年期的第一年至少提供 33 亿美元，预计年度承付款将逐年保持这一水平。

49. 11 月 23 日举行了三场会外活动，讨论了阿富汗在可持续建设和平领域面临的主要挑战和取得的成就，重点是人权和妇女参与、难民和回返者重返社会、反

腐败以及经济优先事项和援助实效。《阿富汗国家和平与发展框架二》围绕建立市场、建设国家和建设和平这三大支柱编制了 2021-2025 年期间实现可持续发展目标的愿景、战略和计划。会议还包含了高级别专题会议环节。11 月 19 日，联合国和北欧国家组织了一次会外会议，主题为“从和平缔造者到谈判者：阿富汗妇女展望和平”。发言者强调了保持和加强妇女参与以及解决安全和保护问题的重要性。

50. 虽然在阿富汗问题会议召开之前加大了对阿富汗政府的压力、要求其加强反腐败努力，但几乎没有产生切实的成果。9 月 19 日，总统办公室反腐败特别秘书处请联阿援助团和国际合作伙伴就政府 9 月 9 日更新的反腐败战略改革文件草案提供反馈，该文件将接替 2017 年的改革战略。国际伙伴在欢迎这一努力的同时强调，根据联阿援助团 2020 年反腐败报告的建议，需要在评估以前改革步骤的影响的基础上，编制一份真正有新意、经过广泛协商产生的长期改革文件。

51. 9 月 16 日，反腐败司法中心初审法庭和上诉法庭庭长以及检察院侦查处长进行了标准化轮岗。在本报告所述期间，初审法庭审理了 7 起案件，比上一报告期间增加了 3 起。上诉法庭确认了对自 2017 年以来一直在逃的前警察指挥官 Zmarai Paikan 的定罪，并判处他三年监禁。自 2016 年成立以来，该中心在初审一级已审理 83 起案件、共涉及 317 名被告，在上诉一级已审理 73 起案件(包括本报告所述期间的 6 起)、共涉及 229 名被告。

52. 11 月 12 日，加尼先生宣布任命反腐败委员会的五名委员(包括两名妇女)，从而最终完成了反腐败机构的设立。然而，反腐败立法的框架仍然不完整。监察员办公室继续在缺乏确定法律依据的情况下运作。8 月 26 日，在根据总统授权进行调查后，监察员公开宣布其调查结果，证实 COVID-19 资金被广泛滥用。她发现可能存在挪用公款和滥用职权的情况，并将几名嫌疑人移交总检察长办公室进行刑事调查。8 月 27 日，治理、司法和反腐败高级理事会将监察员办公室的法律依据从法律降级为条例，并指示监察员办公室和总检察长办公室商定前者的适当管辖权。10 月 6 日，人民院驳回了通过总统立法令于 2018 年 9 月 5 日颁布的反腐败法，理由是该法的颁布程序不规范。11 月 1 日，长老院(议会上院)核准了经修正的该项法律。在两院联合委员会作出决定之前，该项法律仍然有效。

53. 政府继续实施其国家以下各级治理和公务员制度改革。8 月 17 日，内阁成立了一个由前省长组成的国家以下各级治理协商委员会，为国家以下各级治理改革提供信息。10 月 9 日，独立地方治理局公布了实施国家以下各级治理政策的五年战略计划。该计划的重点是改善地方规划和预算编制流程以及组织能力，以支持省、县和市行政当局有效提供服务 and 领导地方和平努力。

54. 8 月 5 日，政府各部门从因 COVID-19 疫情而仅限政府机构必要工作人员上班的状态回到正常上班的状态，此后，行政改革和公务员制度独立委员会在 8 月 28 日启动了 16 111 个初始职级公务员职位，包括 11 496 个教师职位的年度竞争性集体招聘程序。财政部(包括其海关部门)的 220 个职位首次参与了这一程序。此外，495 个以前由代理主任担任的高级公务员职位正在招聘。

55. 政府继续执行《2016-2026 年公民宪章国家优先方案》，并将其作为旨在减少贫困和改善社区社会经济条件的国家战略的一部分。截至 10 月 20 日，该方案已在所有省份推出，为 13 000 个城乡社区的 1 350 万受益者(其中妇女占 50%)提供包括短期就业在内的关键服务以及获得电力、灌溉、供水、环卫服务、道路和桥梁的更多机会。此外，该方案通过在社区层面提高认识和充当救灾工作平台支持了全国抗击 COVID-19 疫情工作。实操方面的挑战阻碍了该方案的实施，包括在不安全的各县实施工作出现延误、对项目活动的监测不足、在参与项目选择和执行方面妇女参与不足、项目资金的支付偶尔发生延误。

56. 这场疫情继续影响着阿富汗人的生活，而国家和国际社会的应对措施已转向为恢复和复原力制定更长期的规划。8 月 4 日，世界银行批准了一笔 3.8 亿美元的赠款，帮助阿富汗缓冲疫情对阿富汗家庭和农民的经济影响。此外，联合国为世界银行和驻阿富汗联合国专家接触提供便利，以开展区域风险和复原力评估，将阿富汗和中亚国家联系起来，从而确定共同风险和复原力建设机会。11 月 6 日，国际货币基金组织批准了一项 3.7 亿美元的中期信贷安排，支持阿富汗从疫情中恢复、巩固经济改革、促进捐助方供资。

57. 联合国加快了对政府实体的宣传，以确保其承诺进行立法改革和保护，消除强迫早婚、处女检验和道德罪定罪等有害习俗。8 月 1 日至 10 月 31 日期间，共向 53 400 名妇女、女童、男童和男子进行风险通报，提供性健康和生殖健康信息。联合国继续支持预防性别暴力，同时主要通过流动宣传和方便妇女的保健场所，在疫情期间为幸存者提供多部门拯救生命服务，共惠及 9 205 名妇女和女童。此外，共有 37 600 名境内流离失所者、回返者和收容社区人员获得性健康和生殖健康以及社会心理支持服务。

58. 联合国继续支持阿富汗政府实施应对 COVID-19 的替代教育计划。在 2020 年 10 月初所有年级解封开学之前和之后，联合国为各项减轻风险措施提供了技术支持，使学生能够返回学校并补学错过的课程。此外，联合国还继续支持政府最后敲定旨在实现阿富汗普通教育转型的以能力为基础的新课程框架。

## 五. 人道主义援助

59. 由于持续不断的暴力、自然灾害和粮食极度不安全，阿富汗的人道主义需求继续增加，而 COVID-19 疫情进一步加剧了这一问题。据估计，2021 年将有创纪录的 1 840 万人需要人道主义援助，多于 2020 年初的 940 万人和年中的 1 400 万人。

60. 截至 11 月 15 日，阿富汗全国约有 43 240 人确诊感染 COVID-19，但实际感染人数数据信要多得多。医院和诊所继续报称，它们在维持或扩大其治疗 COVID-19 患者的能力以及维持必需医疗服务两方面均面临挑战，预计未来几个月死亡率和发病率会更高。医疗卫生和营养数据显示，由于系统不堪重负，患者无法获得基本医疗服务，而且许多人因担心感染病毒而远离医疗机构。10 月份，妇女署和国际救援委员会发布了一份全国评估报告，评估了疫情对妇女，特别是境内流离

失所妇女的不成比例的影响。报告指出,78%的妇女经历了持续的冲突和 COVID-19 对精神健康的不利影响。

61. 自疫情爆发以来,人道主义援助人员就 COVID-19 相关需求实施了多部门应对措施,并向全国 300 多万人提供了针对 COVID-19 的援助。这包括支持建立了 14 个实验室,日均检测处理能力达 5 500 份;部署 3 4000 名脊髓灰质炎监测志愿者参与病例识别和接触者追踪活动;推动 34 个省近 12 000 个村庄的 61 400 多名社区领袖和有影响力人士参加风险通报和社区参与信息的宣传工作;向全国卫生工作者和一线救援人员提供 110 多万件防护设备;对 4 350 多名医护人员进行感染预防和控制措施培训,对 193 名医护人员进行医疗实验室检测培训,对 160 名医护人员进行心理健康和心理社会支持培训;在入境点对超过 51.9 万人进行筛查;为 292 万人提供水和环境卫生援助,为超过 30.1 万人提供心理社会支持,为近 11.95 万名儿童提供居家教育资料;开展提高 COVID-19 认识活动,覆盖 470 多万人。

62. 8 月 4 日至 11 月 12 日期间,医疗卫生伙伴向超过 214 422 人提供了医疗援助,其中 58%是妇女和女童。创伤病例在今年上半年有所减少,但由于冲突再起,从年中开始有所增加。2020 年 1 月至 11 月,联合国和各合作伙伴向超过 581 300 名受冲突和自然灾害影响的民众提供了紧急收容所、家庭用品和现金支助。

63 1 月 1 日至 11 月 12 日,已确认 54 例脊髓灰质炎病例,而 2019 年全年为 29 例。这些病例大多发生在自 2018 年 5 月以来禁止挨家挨户开展疫苗接种活动的地方。脊髓灰质炎现已蔓延到八个新的省份,表明人们的免疫力正在下降。除了野生型脊髓灰质炎病毒,阿富汗还暴发了循环的疫苗衍生 2 型脊髓灰质炎病毒,这是受到巴基斯坦暴发病毒的波及,已有 136 例确诊病例。

64. 阿富汗正面临严重的粮食不安全危机,数百万人的生命受到威胁。在过去五年中,粮食不安全人口的比例几乎翻了一番,而处于“危机”或“紧急”级状态的人口比例增加了四倍。目前,1 690 万人正在经历“危机级”或“紧急级”粮食不安全——人数之多位居世界前列。所有省份的粮食安全都在减弱,与此同时,家庭债务正在飙升,疫情的社会经济影响持续不断,推高了主要商品的市场价格。8 月 1 日至 11 月 15 日,联合国及其合作伙伴向粮食不安全的民众提供了 28 300 吨粮食,其中包括因冲突而流离失所的 107 000 人和受自然灾害影响的 17 000 人。为了帮助遭受疫情社会经济影响的人,联合国及其合作伙伴向 100 万人提供了额外的粮食援助。

65 2020 年抵达阿富汗的回返者总数超过 72.5 万人,目前已比 2019 年水平高了 41%,预计将成为有史以来无证移民回返人数最多的一年。8 月 4 日至 11 月 12 日,主要来自伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦的有证回返者有 1 316 人,无证回返者有 239 501 人。被驱逐出境的人占从伊朗回返总人数的 37%。2020 年共有 9 062 名阿富汗人被土耳其驱逐出境,其中 10 月份有 1 339 人。

66. 2020 年 7 月至 9 月，地雷行动司及其合作伙伴清理了 2.82 平方公里的高能爆炸物污染区，安全清除了 90 多枚爆炸物，惠及 21 个社区。此外，在本报告所述期间，阿富汗有 212 141 人接受过爆炸物风险教育。

67. 普遍的不安全继续给人道主义援助准入带来挑战。自 1 月 1 日以来，人道主义工作者报告了 893 起与准入有关的事件，与 2019 年同期相比增加了 57%，其中共有 90 起与疫情有关。8 月 4 日至 11 月 12 日，5 名援助人员身亡，17 人受伤，另有 21 人被绑架。

68. 联合国人道主义空运处为便利喀布尔和多哈之间主要是人道主义工作人员的轮换和物资运输而建立的国际空中桥梁继续每周运行三次，8 月 4 日至 11 月 15 日运送了 310 名乘客。这座空中桥梁计划至少运营到 12 月底。

69. 2020 年人道主义应对计划要求提供 11 亿美元，向 1 110 万阿富汗人提供人道主义援助。截至 11 月 15 日，该计划只有 43% 的资金到位，留下了 6.4 亿美元的资金缺口。截至 9 月底，联合国和非政府组织已在 401 个县中的 390 个县向 760 万人提供人道主义援助，占本年度计划人数的 68%。

## 六. 禁毒

70. 7 月 15 日至 11 月 14 日，执法当局共开展了 1 029 次禁毒行动，缴获海洛因 605 公斤、鸦片 1 519 公斤、大麻叶和大麻 5 078 公斤、冰毒 640 公斤、醋酸酐 74 升、醋酸 320 升、氯化铵 2 029 公斤、氯化钾 995 公斤、硝酸铵 250 公斤和亚甲二氧基甲基苯丙胺(摇头丸)240 公斤。行动中因此逮捕嫌疑人 1 202 名，没收车辆 175 部、武器 61 件。此外，在内政部领导的协调行动中，7 公顷的罂粟、7 公顷的大麻被铲除。

## 七. 特派团支助

71. 截至 10 月 31 日，联阿援助团的国际工作人员空缺率为 13%，本国专业干事空缺率为 7%，本国工作人员空缺率为 3%(这些类别的核定空缺率分别为 8%、3%、3%)。女性工作人员的比例仍然较低，占国际工作人员的 36%、联合国志愿人员的 45%、本国专业干事的 13%、本国工作人员的 9%。

72. 在持续落实 COVID-19 疫情应对关键方案和活动的同时，继续实行异地工作安排。联阿援助团以及联合国各机构、基金和方案决定逐步增加在工作地点的国际工作人员人数和上班的本国工作人员人数，同时将考虑 COVID-19 病例数量的潜在变化定期审查这些数字。

## 八. 意见

73. 随着和平谈判的开始，阿富汗朝着实现和平迈出了重要的一步。我鼓励阿富汗伊斯兰共和国和塔利班谈判小组达成能够开始结束数十年悲惨冲突的共识和协议。我感谢各方在 2020 年阿富汗问题会议上为建设繁荣与和平的共同未来作

出国际承诺，并确认有必要以阿富汗人主导和阿富汗人自主掌控的方式解决冲突。我深切希望能够为阿富汗的和平发展找到持久的解决方案。

74. 我感到关切的是，即使在目前的早期阶段，暴力持续居高不下也可能侵蚀人们对和平进程的信任。必须缓解冲突，以便挽救生命、保护公众信心。在和平进程的早期阶段纳入受害者的声音将是实现真正和解的关键一步。

75. 在武装冲突中，平民继续首当其冲地受到影响，而且记录显示，每 10 名平民伤亡中就有 4 名以上是妇女和儿童。继续滥用简易爆炸装置，特别是像杀伤人员地雷那样发挥作用的装置造成了令人震惊的伤亡。许多受害者认为，在解决他们遭受的短期和长期伤害方面做得太少。

76. 这些和平谈判若想带来希望，就必须要求各方承诺保护所有阿富汗人的人权并维护阿富汗参加的各项国际条约。我敦促各方在这方面发表明确声明，以促进建成一个充满信任和包容各方的环境。妇女、年轻人、民间社会行为体和战争受害者必须有机会为这一进程的每一步作出有意义的贡献。我呼吁立即停止对平民的袭击，最近袭击的受害者包括宗教领袖、媒体代表和民间社会人士；我也呼吁阿富汗政府确保对这些骇人听闻的罪行进行追责。我重申支持阿富汗独立人权委员会在保护和促进包括受害者和弱势群体在内、不分男女的所有阿富汗人的人权方面所做的工作。

77. 阿富汗实现和平将有助于促进整个区域的稳定，并将提供众多的政治和经济机会，包括加强贸易和投资、改善发展合作、扩展人与人之间的联系。在今年这一年来，由于 COVID-19 疫情的影响，面对面的外交活动受到限制，我对阿富汗的区域伙伴始终发出肯定和平解决冲突重要性的信息感到鼓舞。

78. 妇女和女童在充分享受其权利方面继续面临严重障碍。总统令规定应将相关个人母亲的名字列入国民身份证，这是在公共领域赋予妇女权能的一个重要步骤，我敦促阿富汗政府继续努力为妇女改善立法和体制环境。由于《刑法》一直未能完全禁止“处女检验”，这一习俗得以继续，严重侵犯了妇女和女童的人权。

79. 2020 年早些时候，政府通过赦免和减刑来减少监狱人口，防止 COVID-19 在羁押场所传播。我鼓励政府维持这一措施，包括考虑审前羁押和使用非监禁性判决，将监狱人数保持在尽可能低的水平，并鼓励政府采取紧急措施解决过度拥挤问题。

80. 我欢迎 11 月 23 日和 24 日举行的 2020 年阿富汗问题会议通过公报，申明国际社会将持续支持阿富汗、《阿富汗伙伴关系框架》以及政府最后敲定的《阿富汗国家和平与发展框架二》，该框架将是指导在今后四年走向和平与繁荣的关键。持续的国际支持，包括政治和财政支持，将是该国在实现和平与自力更生方面不断取得进展的关键因素。

81. 改善公共机构的问责，包括优先推行反腐败改革和战略，对于确保阿富汗未来的繁荣至关重要。政府可通过成立独立的反腐败委员会，精简反腐败架构，优化在所有部门打击腐败的努力。

82. 我仍然深切关注 COVID-19 疫情对健康和社会经济的影响，特别是对阿富汗最脆弱群体的影响。这场疫情加剧了人道主义和发展挑战、阻碍了获得医疗保健和教育的机会、抑制了经济增长，影响到数百万阿富汗人。随着冬季的临近，我担心 COVID-19 病例会再次激增，给该国医疗体系和经济带来压力，造成更多的痛苦。我呼吁捐助方增加对人道主义应对计划的资助，以便能够有力、有效地应对疫情，包括采取措施，在漫长的恢复期增加对最脆弱群体的社会保障。

83. 我感谢驻阿富汗的所有联合国人员和我的特别代表兼联阿援助团团长德博拉·莱昂斯，感谢他们在艰难的条件下继续致力于履行我们支持阿富汗人民和政府的承诺。

---