



# 大会 安全理事会

Distr.: General  
15 June 2022  
Chinese  
Original: English

大会  
第七十六届会议  
议程项目 39  
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 1 月 28 日上一次报告([A/76/667-S/2022/64](#))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. 事实上的塔利班当局面临越来越多的治理和安全挑战，包括塔利班运动本身的内部意见分歧、更多武装反对派团体的出现、伊拉克和黎凡特伊斯兰国-呼罗珊(伊黎伊斯兰国-呼罗珊)再次发动袭击以及与几个邻国边界的紧张局势。塔利班的许多决定进一步限制了基本人权，特别是妇女和女童的基本人权。同时人道主义需求持续增加，2022 年迄今约有 2 440 万人，即 59% 的人口需要人道主义援助，高于 2021 年初的 1 840 万人。联合国继续倡导除人道主义援助外还提供其他援助，并启动了全系统范围的过渡时期互动协作框架，通过恢复基本服务、生计和社区系统以及与伙伴一同建立新的阿富汗援助架构，力求满足人的基本需求。



## A. 政治动态

4. 事实上的塔利班当局继续重组国家机构，用塔利班人员取代前政府人员，常常试图通过这些任命来迁就各种团体和处理内部紧张关系。1月，事实上的当局缩减规模，并将以前的行政改革和公务员制度独立委员会与事实上的行政事务办公室合并。4月7日，事实上的司法部宣布撤销政党司，从而停止了政党注册。5月4日，独立人权委员会、监督宪法实施情况独立委员会以及议会上下两院秘书处被撤销。尽管阿富汗人、该区域各国和国际社会呼吁增加族裔、政治和地域多样性，并将妇女纳入事实上的行政结构，但25人“看守内阁”(包括普什图族21人、塔吉克族3人、乌兹别克族1人)和34名事实上的省长(普什图族27人、塔吉克族4人、乌兹别克族、土库曼族和帕沙伊族各1人)仍然全是男性，而且是塔利班人员。许多事实上的内阁成员有宗教背景而行政经验有限，或被列名于根据安全理事会第1988(2011)号决议维持的制裁名单。

5. 公务员继续领取工资，但其中许多女公务员未被允许上班。截至2022年5月，据报63个预算单位中有60个单位，包括23个部、28个独立的局和所有34个省的职能部门的工作人员领取了截至2月的工资。事实上的公共卫生部和国防部以及事实上的国家安全局由于能力有限，在处理公务员薪金单上的工作人员的薪金方面面临挑战。

6. 在没有外部财政支持的情况下，国家预算完全由国内收入供资。事实上的当局于1月11日宣布，第一季度预算为539亿阿富汗尼(5.18亿美元)，其后于5月14日宣布，1401(2022)财政年度国家预算总额为2314亿阿富汗尼(26.5亿美元)，其中包括业务专用资金2034亿阿富汗尼(23.3亿美元)和发展资金279亿阿富汗尼(3.02亿美元)。当局还宣布，收入目标为1867亿阿富汗尼(21.4亿美元)，预计将有447亿阿富汗尼(5.12亿美元)的赤字。为了刺激经济发展，事实上的当局与企业行为体和外国投资者进行了接触，并通过海关和课税等途径强行筹集收入。

7. 事实上的当局作出一系列政策决定，宣布遵守“伊斯兰教和阿富汗传统”，但有些决定，包括3月23日宣布继续关闭女童中学教育，似乎与先前的保证相矛盾。4月29日，在斋月结束时的开斋节，塔利班领导人海巴图拉·阿洪扎达发表声明，表示事实上的当局对“男女所有伊斯兰教法权利”的承诺，特别强调经济发展、安全、努力确保平等获得教育和保健、阿富汗人从国外回返以及努力实现民族团结。5月11日，事实上的副总理卡比尔主持召开前阿富汗官员和政治人物回返和沟通事务委员会第一次会议，该委员会随后通过其工作范围，并宣布打算召开一次支尔格大会。5月18日，在拯救阿富汗民族抵抗运动高级委员会的框架下，迄今四分五裂的政治反对派的各族群代表在土耳其举行会议，促请塔利班为谈判做好准备。

8. 在国家以下一级，在包括省议会、乌里玛和其他协商委员会在内的所有代表机构于3月6日终止之后，事实上的当局开始建立新的省级乌里玛协商委员会，由伊斯兰学者和部落长老组成。截至5月18日，已在10个省(巴德吉斯、法拉、古尔、赫拉特、坎大哈、尼姆鲁兹、帕克蒂卡、潘杰希尔、萨曼甘和查布尔)建立了新的协商委员会。据报这些协商委员会的任务是在事实上的朝觐和宗教事务部

的指导下，执行伊斯兰教法，在事实上的当局和民众之间建立信任，解决地方争端，并监督省级行政当局的活动。

9. 中央和省、县各级事实上的当局与其他群体，特别是与少数群体、前政府官员和妇女的沟通仍然有限。事实上的省级“扬善抑恶”部门就着装规范、会众祈祷、公共场所性别隔离以及执法和监督机制发布了更多口头政策指示。事实上的当局还继续镇压全国各地的和平抗议活动，特别是妇女要求维护其权利的抗议活动。有关社会经济问题的抗议，特别是与美国关于阿富汗资产的决定有关的抗议，似乎得到事实上的当局的宽容。据报还有一些亲塔利班的抗议活动，要求承认事实上的当局。

10. 司法系统，包括法院，仍然受到结构、资源和能力方面的限制，在适用法律框架方面也不明确。因此，法院诉讼往往久拖不决，导致审前拘留人数增多。4月7日，事实上的司法部长指示一个由副部长领导的委员会加快审查所有现行法律，以确保其符合伊斯兰教法和阿富汗传统。3月30日成立了另一个委员会，负责防止和解决土地纠纷。4月20日，事实上的当局任命了省级和县级法院(主要是南部地区)58名新的司法工作人员，取代前司法人员。联阿援助团继续与事实上的当局接触，推动符合国际人权规范和标准的法治，特别是在妇女诉诸司法和促进妇女和儿童权利方面。

11. 5月15日，事实上的国防部宣布，在新的国民军框架下招募了13万名士兵，组建了8个军团司令部，包括喀布尔的中央军团司令部。警察征聘和培训工作在事实上的内政部主持下继续进行。正在进行的国防部和内政部副部长及以下级别改组突出表明，塔利班领导人正在着力安置塔利班指挥官和支持者。除技术人员和专业军事人员外，前政府的安全人员大多已被解雇。安全部队几乎所有女性都被解雇，但在拘留设施任职和协助搜身的女性除外。大多数部队人员，特别是较低级别的部队人员，只领到了津贴，没有领到薪金。

12. 联合国高级官员和联阿援助团领导层继续与事实上的当局接触，重点是：倡导保护基本权利和自由，特别是女童受教育权以及妇女工作和平等参与权；建立体现阿富汗人民多样性的代表性和参与性治理；采取坚决行动应对恐怖主义威胁。联阿援助团还就经济问题与事实上的官员接触，并继续与阿富汗中央银行和国际金融机构以及捐助方合作，以促进该国的商业和金融活动。

13. 联阿援助团继续实施地方和平与外联举措，以评估阿富汗政治和公民空间不断变化的性质。民间社会和政治行为者对其工作受到限制，包括关闭机构和没收资产等情况表示担忧，并对保护权利和自由，特别是妇女和少数群体的权利和自由表示关切。援助团还与妇女、青年、宗教学者、社区长老和民间社会合作，倡导开展对话，以防止地方冲突并促进解决地方冲突的机制。

14. 2月6日，事实当局发布一项详细计划，以监测和控制国内和国际非政府组织分发紧急人道主义援助的活动。5月7日，事实上的经济部宣布，已设立一个国家级委员会，负责监督人道主义援助的运送情况。联合国和民间社会就维护人道主义原则和维持公民空间问题与事实上的当局进行了接触。

## B. 安全

15. 在 2021 年 8 月 15 日塔利班接管政权后的最初阶段，与冲突有关的安全事件大幅减少，但阿富汗安全局势正在变得越来越脆弱。在本报告所述期间，伊斯兰国-呼罗珊和反对塔利班的武装团体加强了袭击。事实上的安全部队的反应是加强预防性但具有侵入性的安全措施，例如广泛的入室搜查。关于伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊斯兰国)(达伊沙)、基地组织和塔利班及关联个人和实体的第 1526(2004)和 2253(2015)号决议所设分析支助和制裁监测组的第 29 次报告中认定，“最近，没有迹象表明塔利班采取了行动，限制外国恐怖主义作战人员在该国的活动。相反，恐怖主义团体在那里享有比近些年来任何时候都更大的自由(S/2022/83，第 57 段)。事实上的当局拒绝接受该报告的认定。

16. 与 2021 年同期相比，与冲突有关的安全事件总数和平民伤亡人数都减少了。2022 年 1 月 1 日至 5 月 21 日期间，联合国记录到 2 105 起与安全有关的事件，与 2021 年同期记录的 11 945 起相比减少了 467%。现有数据表明，武装冲突从 6 463 起减至 164 起；空袭从 508 起至 5 起；简易爆炸装置引起的爆炸从 1 147 起至 123 起；暗杀事件从 465 起至 122 起。由于经济和人道主义局势恶化，与犯罪有关的安全事件仍然很多，报告的此类事件有 474 起，而 2021 年同期报告的犯罪事件为 525 起。记录到的所有事件有 66% 发生在西部、东部、中部和南部地区，受影响最大的省份是赫拉特、楠格哈尔、喀布尔和坎大哈。

17. 反对塔利班的武装团体扩大了存在，但其成员情况和能力尚难评估。联阿援助团了解到，至少有十几个此类团体在 18 个省内活动。民族抵抗阵线和阿富汗自由阵线这两个团体最为活跃和引人注目，主要在潘杰希尔省和巴格兰省发动袭击。据报北部各省(巴达赫尚、塔哈尔、昆都士和萨曼甘)、中部地区(卡比萨、帕尔旺和喀布尔)、东南部(霍斯特)和南部(坎大哈)也发生了袭击和冲突。联阿援助团无法核实大多数数据报的袭击。塔利班认为，这些团体并不对塔利班统治构成重大挑战。5 月初，塔利班宣布将事实上的安全部队从南部边境地区重新部署到潘杰希尔、巴格兰和塔哈尔，以应对持续不断的武装反对派活动。

18. 伊斯兰国-呼罗珊声称负责或作为责任方的袭击减少，但袭击的地域范围扩大。据联合国记录，1 月 1 日至 5 月 21 日期间，该团体在 11 个省实施了 82 次袭击，而 2021 年同期在 6 个省实施了 129 次袭击。该团体的袭击主要针对城市地区的平民，特别是什叶派少数群体。伊斯兰国-呼罗珊声称对以下袭击负责：4 月 1 日用简易爆炸装置袭击赫拉特的一个娱乐区；4 月 21 日袭击马扎里沙里夫市一座什叶派清真寺、昆都士一辆运送事实上的民航局雇员的微型巴士以及喀布尔市一辆事实上的保安车辆；4 月 22 日袭击昆都士的一所宗教学校；4 月 28 日袭击马扎里沙里夫市的两辆微型巴士；4 月 30 日袭击喀布尔的一辆微型巴士；5 月 22 日袭击阿赫塔尔·穆罕默德·曼苏尔毛拉逝世六周年纪念仪式。无人声称负责但可能有伊斯兰国-呼罗珊参与的袭击包括 4 月 19 日在喀布尔西部两所学校和 4 月 29 日在喀布尔一座苏菲派清真寺发生的爆炸。事实上的当局通过发布公共信息，试图使民众确信他们完全控制了国家，但记者进入袭击现场的途径常常受到限制，医院则被指示不要透露死伤人数。

19. 沿阿富汗与塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦边界以及特别是与伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦边界地区的紧张局势加剧。涉及巴基斯坦塔利班运动和可能从阿富汗境内开展活动的其他好战团体的安全事件增多，4月8日，巴基斯坦与事实上的安全部队在与尼姆鲁兹省接壤的边境地区发生冲突。4月16日，巴基斯坦对霍斯特省和库纳尔省进行空袭，造成平民伤亡。因边界和水资源争端造成与伊朗伊斯兰共和国的紧张关系，导致事实上的安全部队与伊朗部队于3月7日在尼姆鲁兹省 Keng 县、4月23日在赫拉特省 Islam Qala 地区发生对抗。其他安全事件包括：4月18日，与乌兹别克斯坦边界地区发生火箭袭击，伊黎伊斯兰国-呼罗珊声称对此事件负责；4月28日，塔吉克斯坦边防部队开枪射击并逮捕非法进入塔吉克斯坦的个人；5月7日，与塔吉克斯坦边界地区发生火箭袭击，伊黎伊斯兰国-呼罗珊也声称对此事件负责。

20. 尚不清楚事实上的当局是否有能力和意愿适当管理其控制下的武器和弹药库存。

21. 据联合国记录，1月1日至5月21日期间发生了111起直接影响到联合国人员的事件，包括41起恐吓事件、30起与犯罪有关的事件、7起逮捕事件和9起影响到联合国大院、办公室和财产的事件。事件总数与2021年同期记录的52起事件相比大幅增加。

## C. 区域合作

22. 事实上的塔利班当局加强了与区域组织和国家的外交和经济来往。虽然目前没有任何国家承认事实上的当局为政府，但一些国家已经接受了事实上的当局任命的外交官，塔利班称这一过程为“默认”。

23. 1月29日，巴基斯坦时任国家安全顾问莫伊德·优素福前往喀布尔，与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·穆塔基举行会谈。据报讨论重点是在贸易、过境以及扩大双边政治和经济关系等问题上加强合作。

24. 2月22日，事实上的总理穆罕默德·哈桑·阿洪德会见来访的乌兹别克斯坦副总理兼投资和外贸部长萨尔多尔·乌穆尔扎科夫，讨论双边合作和发展项目的执行情况。乌穆尔扎科夫先生呼吁采取措施启动诸如马扎里沙里夫-喀布尔-白沙瓦铁路和苏尔汉-波勒霍姆里输电线等项目。2月23日，乌兹别克斯坦主办了一次欧洲联盟和中亚地区阿富汗问题特使会议。与会者在一份声明中重申，欧洲联盟与中亚之间有机会合作支持阿富汗人民以及该区域的安全与稳定。

25. 伊斯兰合作组织于3月4日在喀布尔重新开启办事处。3月8日和9日，伊斯兰合作组织阿富汗问题特使塔里克·阿里·巴希特访问喀布尔，与事实上的当局举行会谈。3月21日，在伊斯兰合作组织外交部长理事会第四十八届会议期间，该组织设立了阿富汗人道主义信托基金。

26. 3月11日和12日，穆塔基先生和事实上的新闻和文化部长海鲁拉·海尔赫瓦前往土耳其参加安塔利亚外交论坛。在论坛间隙，塔利班代表团会见了土耳其总统雷杰普·塔伊普·埃尔多安。他们还与卡塔尔外交大臣穆罕默德·本·阿卜杜勒拉赫曼·本·贾西姆·阿勒萨尼和美国阿富汗问题特别代表托马斯·韦斯特举行了三边会晤，讨论被冻结的阿富汗资产等问题。

27. 3月24日，俄罗斯总统阿富汗问题特别代表扎米尔·卡布洛夫访问喀布尔，会见了穆塔基先生和事实上的内政部长西拉杰丁·哈卡尼。据报他们讨论了加强双边关系和扩大莫斯科与阿富汗的合作。卡布洛夫先生还会见了阿富汗前总统哈米德·卡尔扎伊。

28. 3月24日，中国国务委员兼外交部长王毅访问喀布尔，会见了事实上的副总理阿卜杜勒·加尼·巴拉达尔和穆塔基先生。中国外交部发表声明，表示中方支持阿富汗，希望阿富汗组建包容性的政府，并反对对阿富汗施加政治压力和经济制裁。事实上的当局说，中国表示愿意投资采矿业和其他经济项目。

29. 3月28日和4月25日，穆塔基先生在塔利班一个高级别代表团陪同下，在多哈会见了卡塔尔副首相兼外交大臣穆罕默德·本·阿卜杜勒拉赫曼·本·贾西姆·阿勒萨尼。讨论重点是政治和经济问题以及喀布尔机场的运作。4月30日，穆塔基先生还会见了卡塔尔社会发展和家庭事务部长玛丽亚姆·米斯纳德，后者强调卡塔尔随时准备向阿富汗人民提供人道主义援助。

30. 3月30日，中国主办了第三次阿富汗邻国外长会议，俄罗斯联邦和阿富汗也出席了这次会议。与会者在一项联合声明中强调，必须通过对话实现阿富汗民族和解，建立一个基础广泛的包容性政府，并强调阿富汗与所有国家、特别是与邻国友好关系的重要性以及联合国在提供人道主义援助方面的作用。在会议间隙，“三驾马车”扩大机制举行了阿富汗问题特使会晤，中国和巴基斯坦外交部长也同穆塔基先生举行了会晤，穆塔基先生在会晤中表示支持“一带一路”倡议。

31. 4月，社交媒体上流传关于据称阿富汗难民和移民在伊朗伊斯兰共和国遭受虐待的报道，随后4月11日在伊朗驻喀布尔大使馆和伊朗驻赫拉特总领事馆前发生了暴力抗议，此后，事实上的当局与伊朗官员进行了更多外交接触。在4月19日和5月1日的电话交谈中，伊朗外交部长阿米尔·阿卜杜拉希扬与穆塔基先生讨论了伊朗伊斯兰共和国境内阿富汗人的境况以及伊朗驻阿富汗外交使团的安全问题。5月12日，伊朗官员和事实上的当局在伊朗塔伊巴德举行会谈，商定加强两国安全部队之间的协调。

32. 5月24日，事实上的当局在喀布尔与阿拉伯联合酋长国 GAAC Solutions 公司签署了一项为阿富汗国际机场提供地勤和相关服务的合同。据报与卡塔尔和土耳其关于提供更全面服务的谈判仍在继续。

### 三. 人权

33. 尽管事实上的当局保证，对与前政府及其安全部队有关联的个人实行大赦，但联阿援助团继续收到关于这些个人以及被控与民族抵抗阵线和伊黎伊斯兰国-呼罗珊有关联的个人遭到杀害、强迫失踪和其他暴力行为的可信指控。1月1日至5月22日期间，联阿援助团记录了至少40起法外处决事件，至少30起酷刑和虐待事件，以及至少80起任意逮捕和拘留此类个人的事件。其中包括至少10起被指与民族抵抗阵线有关联者被事实上的当局法外处决事件，数目与上一次报告所述期间相比明显增加。

34. 事实上的扬善抑恶部加强了对有关婚外关系、着装规范、参加祈祷和听音乐的各种规则和指令的强制执行。据联阿援助团记录，事实上的当局对被控不遵守这些规则和指令的个人实施了残忍、不人道和有辱人格的待遇和处罚以及法外处决。其中至少有7起法外处决被控有婚外关系者(5名妇女、2名男子)事件，至少有30起残忍、不人道和有辱人格的处罚，如当众鞭笞、殴打和辱骂。

35. 尽管2021年8月15日塔利班接管政权后平民伤亡人数大幅减少，但自1月1日以来，联阿援助团记录的袭击事件已造成至少801名平民伤亡(275人死亡、526人受伤)，其中近一半发生在4月17日至29日期间，原因是喀布尔、昆都士、巴尔赫各省发生一系列简易爆炸装置袭击，霍斯特和库纳尔也发生了跨境袭击。战争遗留爆炸物继续造成平民伤亡，据记录有51人死亡，76人受伤，儿童占死伤人数的四分之三。

36. 人权维护者、记者和媒体工作者继续遭到威胁、任意逮捕、单独拘禁和虐待。1月，一名女性民间社会活动人士在巴尔赫省被枪杀。自1月1日以来，联阿援助团记录了27起任意逮捕人权维护者事件和7起事实上的当局威胁事件。记者和媒体工作者也成为攻击目标，发生了54起任意逮捕事件和27起虐待或威胁事件，其中除4起殴打事件责任方不明外，所有事件责任方均为事实上的当局。

37. 事实上的当局越来越多地限制行使和平集会自由、意见和表达自由等人权，并压制异见，限制国内的公民空间。事实上的情报总局对记者、人权维护者和抗议者实施任意逮捕和长期单独拘禁，对媒体自由和公民活动产生了寒蝉效应。此外，记者经常被阻止报道事件或和平抗议活动。事实上的当局还取消了几家国际广播公司的广播节目，并禁止播放外国内容，特别是肥皂剧。民间社会行为体和人权维护者在大多数省份基本上停止了活动，所述原因是害怕遭受不利后果。记者和媒体工作者越来越多地以自我审查方式应对新的媒体环境，而持续严峻的财政挑战也导致媒体机构关闭、媒体空间缩小。

38. 阿富汗妇女和女童尤其受到事实上的当局颁布的若干法令的影响。公立大学在关闭数月之后，2月重新对全国各地男女学生开放。在学校开启新学年之际，在坎大哈举行事实上的内阁会议之后，3月23日，塔利班领导人宣布中学仍然不对女童开放，这影响到全国约110万名女童，并加剧了剥削和虐待风险，包括童婚风险。这一宣布引起全国各地民间社会活动人士、教师和学生的抗议，也遭到包括宗教学者在内人士的反对，他们吁请事实上的当局撤销这一决定。据未经核



实的报道，尽管有禁令，但九个省的一些公立和私立女子高中仍然重新开学，至少得到了事实上的地方当局的默许。因经济困难、女性着装规定或公共场合行动受限，一些儿童在允许上学的情况下也没有返校上学。联合国正在扩大基于社区的小学教育，事实上的当局正在开设学校，特别是在以前难以触及的没有正式公立学校的地区。事实上的教育部宣布招聘约 7 000 名教师和行政人员，其中包括为女性保留的 2 777 个空缺。

39. 自 3 月以来，妇女团体越来越多地在室内集会场合和社交媒体上进行宣传。自 3 月 25 日起，妇女在没有男亲属陪同的情况下不得乘飞机出国旅行；自 3 月 27 日起，公园等公共场所实行分性别开放时间表。妇女作为创业者和企业经营者参与经济活动的程度仍然很低，尽管在赫拉特省一些例外情况，该省有关方面试图根据伊斯兰价值观制定和实施一个支持女性创业者和企业经营者的全面框架。妇女只被允许在教育、卫生和人道主义部门工作，喀布尔机场和监狱也有少数妇女工作。3 月 2 日，女公务员和女大学生被要求戴上头巾(确保遮盖头部和全身)，否则将被赶出所在场所。5 月 7 日，事实上的当局发布命令，指示所有妇女在公共场合戴头巾。这项命令明确要求她们遮住脸部(眼睛除外)，只在必要时才能离开家。命令规定，违反这一指令将导致其男性亲属受到惩罚。这项命令在阿富汗国内和国际社会引起了谴责。国内和散居国外的一些阿富汗妇女代表发表声明，表示头巾习俗已经得到广泛遵守，并谴责事实上的当局未能解决更紧迫的经济、安全、教育和卫生挑战。

40. 据报仍在发生暴力侵害妇女和女童事件，例如谋杀、强奸和其他形式的性暴力、自杀、强迫婚姻以及攻击和殴打。由于更多妇女和女童留在家中，家庭暴力风险和易受家暴伤害的程度也随之加剧。除了普遍缺乏经济独立和受制于男亲属陪同规定，家暴事件中的妇女诉诸司法的机会还受到以下因素的影响：专职处理暴力侵害妇女问题的机构关闭；警察、检察机关和法院没有合格人员(包括妇女)受理或处理这类投诉。暴力侵害妇女和女童事件一经报告，即由事实上的法院作为个人问题而不是刑事问题来解决，或者提交给传统解决争端机制，而这些机制通常歧视妇女。喀布尔的两个妇女保护中心已在重新设计的模式下重新开放，为 2021 年从阿富汗各地避难所迁至保护中心的幸存者提供安全庇护。

41. 虽然地面交战和空中攻击造成的杀害和残伤儿童事件大幅减少，但武装冲突继续使儿童面临严重伤害。儿童伤亡的主要致因包括战争遗留爆炸物(70%)以及自杀式袭击和引爆遗留的压板式简易爆炸装置(25%)。持续经济危机和失业引发的贫困加剧，是促使儿童加入武装团体包括塔利班的主要因素。事实上的当局目前认为儿童是指没有青春期生理迹象的人，这一情况加剧了招募和使用儿童现象。

42. 4 月 30 日，视察监狱和拘留中心并审查被拘留者案卷的委员会以及类似的地方机构下令释放约 1 300 名囚犯。另有 1 000 名被拘留者，包括吸毒者，在开斋节之际获释。

43. 由于资金有限，加上事实上的法院在处理审前被拘留者案件方面出现延迟，监狱系统继续面临各种挑战。虽然事实上的司法部已确认律师可以继续工作，而且行为守则规定被拘留者有权聘请律师，但辩护律师报告说，在一些地区很难接



触到拘留设施中的当事人，而且在由事实上的塔利班法官审理的法院程序中，辩护律师常常被排挤到边缘。据报事实上的法官缺乏法律培训、司法经验或调查经验，或者不识字，其中许多人将大部分案件移交给非正式司法机制。在惩戒系统中，被拘留者和囚犯委托诉讼代理人的机会有限。这对司法程序中的正当程序权利造成了不利影响。对儿童的逮捕与其他逮捕一样，往往是在不尊重正当程序权利的情况下进行的，许多青少年没有机会接触辩护律师，也无法与家人联系。大多数监狱和现有的儿童拘留场所缺乏基本服务，包括食物、适当住处或教育或职业支持。缺乏关爱儿童的工作人员、社会工作者和辅导员，也没有系统的监督机制来确保对监狱中儿童的保护，使儿童面临遭受虐待的潜在风险。

44. 财政限制和先前捐助方资金的中断严重影响了拘留条件，包括囚犯获得食物、医疗、冬季取暖材料以及宗教教义以外职业培训的机会。事实上的当局已请联阿援助团协助向捐助方转达需求，并为弱势囚犯提供特殊的人道主义支助。

#### 四. 经济发展、捐助方协调和援助实效

45. 现有的经济数据证实，由于塔利班接管政权后的财政冲击，以及持续的流动性问题和经济制裁的影响，阿富汗经济已大为削弱。根据世界银行的数据，塔利班掌权后的 10 个月里，阿富汗经济损失了 15 年的经济增长。阿富汗尼继 2021 年末迅速贬值后，2022 年第一季度对主要货币升值，主要原因是人道主义援助流入、进口控制和资本外流。然而，基本必需品价格仍然大大高于一年前。据报较穷的家庭为了生存而出售资产或更多借债。据报自 2021 年 8 月以来有三分之一的企业暂时停止运营，导致更多的不良贷款，拖累了本已陷入困境的银行体系。企业和家庭仍然难以从银行账户提取现金。到 2022 年第二季度，估计已损失近 70 万个工作岗位。由于国际援助减少、受到制裁以及进入国际支付系统受到限制，经济持续复苏的驱动因素很少。1 月 19 日，事实上的行政当局在喀布尔召开阿富汗经济会议，会上提出实现自力更生的中期愿景，重点是为人道主义和发展部门以及私营部门提供预算外国际援助，以促进创收、创造就业和提供服务。阿富汗重建信托基金已拨款 6 亿美元，用于满足教育、卫生、农业和生计等领域的人类基本需要；由于事实上的当局决定禁止女童接受 7 至 12 年级的教育，因此教育部分的重建被搁置。

46. 联阿援助团的协调工作侧重于帮助解决严重的经济萎缩以及银行业和金融危机。联阿援助团继续与美国财政部外国资产管制处联络，力求缓解银行业和经济危机。2 月 25 日，外国资产管制处又发放了一份一般许可证，允许所有涉及阿富汗的交易，包括商业交易，但涉及受制裁个人的资金转移除外。联阿援助团一直在倡导解冻阿富汗中央银行的资产，并表示联合国愿意在这方面提供支持。

47. 联合国为向阿富汗输入现金用于人道主义行动而建立的渠道继续运作。从 2021 年 12 月 1 日第一批纸币空运入境到 5 月 9 日，联合国已输送了 8.256 亿美元现金。这些资金直接分配给联合国 19 个不同机构、基金或方案、世界银行以及 15 个在阿富汗的国际非政府组织。输送这些现金有助于稳定阿富汗尼，为经

济活动提供一些动力。联阿援助团还协助阿富汗电力公司向中亚地区电力供应商支付了一些欠款，以防止停电。

48. 联合国继续倡导提供人道主义援助以外的其他援助，以满足人类基本需要，并支持恢复和社区复原力方面的工作。1 月 26 日启动的联合国阿富汗过渡时期互动协作框架总共需要 80 亿美元，其中 44.4 亿美元用于人道主义救生援助，34.3 亿美元用于满足人类基本需要，2.08 亿美元用于维护社会投资和社区一级系统。

49. 联合国机构间的阿富汗特别信托基金仍然是过渡时期互动协作框架的一个重要筹资平台，迄今已收到资金 9 254 万美元。1 月 1 日开始的执行活动旨在满足人类基本需要，在基本服务、生计、社区复原力、规划和社会凝聚力等领域支持当地社区，补充人道主义活动。作为这一办法的一部分，总共设想了八个区域联合方案。

50. 联合国与伙伴合作，一直在为阿富汗建立一个新的援助架构，以便所有捐助方与联合国执行机构之间能够进行有效协调。新的援助架构的特点包括：更强调监测成果和影响；全系统协调风险管理；与所有多边筹资机制举行季度协调和审查会议；扩大捐助方协调小组。在确定战略专题领域以及建立与阿富汗民间社会、私营部门和区域各国互动协作的机制方面继续开展工作。

51. 在整合统一在阿富汗的风险管理办法方面，包括在评估和应对潜在的欺诈和腐败行为方面取得了进展。一个联合国全系统范围的工作组对现有的风险管理框架、可用的审查工具以及各实体之间持续对话、协作和共享信息的结构和机制进行了摸底。该工作组已启动一个确定和评估联合国各机构面临的共同风险，包括援助被转用的风险以及缓解行动的进程，并将定期审查。

## 五. 人道主义援助

52. 由于几十年的冲突、经常发生的干旱和急剧的经济衰退相互叠加造成破坏，人道主义需求继续增加。需要人道主义援助的人数从 2021 年初的 1 840 万增至 2022 年的约 2 440 万，占估计人口的 59%。2022 年 1 月至 4 月底，人道主义伙伴向 1 990 万人提供了至少一种形式的人道主义援助，其中包括 1 930 万有人道主义需求的弱势人群、35.2 万跨境回返者、10.1 万难民以及 9.5 万受洪水和其他天气相关事件影响的民众。至少向 1 890 万人提供了粮食，向 470 万人提供了保健，向 300 万 5 岁以下儿童以及孕妇和哺乳期妇女提供了急性营养不良治疗，向 330 万人提供了水、环境卫生和个人卫生援助，向 37.4 万名儿童提供了教育支助，向 120 万人提供了住房和家庭用品，向 210 万人提供了保护援助。

53. 在阿富汗首次设立了阿富汗妇女咨询小组，就如何更好地满足妇女和女童的具体需要向人道主义国家工作队提供咨询，并为改善人道主义界在中央(喀布尔)、地方和各省与塔利班的接触提供咨询。3 月 31 日举行的高级别认捐会议获得了 24 亿美元的认捐，但其中许多认捐是为阿富汗以及 2022 年及以后在邻国的阿富汗难民作出的过去、现在和未来供资承诺的总和。截至 5 月 23 日，人道主义应急计划仍然只有 30% 的资金，缺口约为 30 亿美元。

54. 根据最近的粮食安全阶段综合分类分析,约有 1 970 万人(几乎占阿富汗人口的一半)正在面临严重饥饿。约 660 万阿富汗人正在面临“紧急”程度的粮食不安全——按绝对值计算,这是目前世界最高数字。从 2022 年 6 月至 11 月的前景来看,预计粮食安全形势会略有改善,面临重度粮食不安全的人数将减少至 1 890 万人,部分原因是 5 月至 8 月即将收获小麦,以及今年协调扩大人道主义粮食援助和增加农业生计援助。

55. 1 月 1 日至 5 月 15 日期间,共有 46 632 例疑似麻疹病例,其中 80%为 5 岁以下儿童。1 月 1 日至 5 月 15 日期间,联合国为 196 万余名儿童接种了麻疹疫苗。2022 年迄今为止,阿富汗出现了一例 1 型脊灰病毒病例,没有出现循环的疫苗衍生 2 型脊灰病毒病例。2022 年已开展三次全国脊灰免疫运动,每次运动的目标是 990 万名儿童,采用挨家挨户和清真寺到清真寺的疫苗接种方法。在 3 月开展的最近一次运动中,970 万余名儿童接种了疫苗,其中 320 万人三年多来在 2022 年第一次触及且至少接种了一次,原因是实体安全环境有所改善。1 月至 5 月 15 日期间,与冲突有关的创伤病例与 2021 年同期相比减少了 82%。1 月至 5 月期间,74 208 余人得到了创伤护理。

56. 尽管 2021 年 9 月以来军事行动和武力活动大幅减少,使合作伙伴能够抵达此前无法进入的地区,但其他形式的通行障碍仍与 2021 年第一季度相当。干扰人道主义执行活动的事件仍然频繁发生,1 月 1 日至 5 月 23 日期间据报发生 185 起,而去年同期为 138 起。自 2022 年初以来,记录到 135 起针对人道主义人员、资产和设施的暴力和威胁事件,与去年同期的 115 起这类事件相比略有减少。截至 5 月 23 日,伙伴报告了 11 起要求征费事件,而 2021 年同期记录的要求征费事件为 26 起。还发生了女性援助人员受到事实上的地方当局威胁和恐吓的事件。

57. 1 月 1 日至 5 月 21 日期间,据记录共有 382 992 人越境进入阿富汗,其中 230 174 人被遣返。1 月 1 日至 5 月 21 日期间,有 348 158 名无证阿富汗移民从伊朗伊斯兰共和国回返,34 834 名无证阿富汗人从巴基斯坦回返。自 2012 年以来,约有 580 万人因冲突和自然灾害而流离失所。仅 2021 年就有 882 546 人因冲突而流离失所。有 200 多名难民自愿从伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦回返。

58. 战争遗留爆炸物和简易爆炸装置继续对平民和人道主义人员构成威胁。2022 年 1 月至 5 月期间,地雷行动司协调并促成了对逾 4 153 104 平方米受污染土地的调查和清理,安全清除了数千件战争遗留爆炸物和简易爆炸装置。此外,包括 71 433 名妇女和女童在内的 253 956 人接受了爆炸物风险教育。5 月,地雷行动司开展了一次全国范围污染情况调查。地雷行动司与事实上的当局和相关利益攸关方协商,在阿富汗设立了一个独立的人道主义地雷行动协调中心。截至 5 月 20 日,所有地雷行动小组均已开始运作。

## 六. 禁毒

59. 过去 20 年来,阿富汗罂粟种植面积一直稳步增长,自 1994 年开始系统性监测以来,平均每年增加 4 000 公顷,但年度波动很大。2021 年 7 月,在鸦片年度

种植季结束时，阿富汗的罂粟种植面积估计为 177 000 公顷，与 2020 年相比减少了 47 000 公顷，减幅为 21%。

60. 4 月 3 日，即 2022 年鸦片收获前两个月，事实上的当局发布了一项法令，禁止种植罂粟和所有类型的麻醉品。该法令规定，严禁使用、运输、贸易、出口和进口所有类型的麻醉品和致醉品，如酒精、海洛因、亚甲基二氧甲基苯丙胺(摇头丸)片剂和大麻脂。虽然事实上的内政部表示，将给予两个月的宽限期，使农民能够收获鸦片胶并出售 2022 年的收成，但据报已经采取有选择的根除措施。在宽限期内，禁止销售和贩运经加工的海洛因和合成毒品。在这一宣布之后，麻醉品价格，特别是鸦片价格大幅上涨。事实上的当局已请联合国毒品和犯罪问题办事处协助为农民提供替代生计，因为他们担心禁令对其经济福祉的影响。现有的方案需要全面扩大，以满足这些需要。

## 七. 特派团支助

61. 截至 4 月 30 日，联阿援助团的国际工作人员空缺率为 18%，联合国志愿人员空缺率为 16%，本国专业干事空缺率为 12%，本国工作人员空缺率为 9%，而这些职类的核定空缺率分别为 8%、7%、3%、3%。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 40%，在本国专业干事中为 13%，在本国工作人员中为 9%。

62. 自 2 月中旬以来，联合国驻阿富汗各实体的 COVID-19 病例数一直保持在较低水平，因此取消了人员足迹上限。正在进行的应急规划侧重于维持为加强喀布尔的联合国一级诊所而建立的外科和伤病员空运后送能力。

## 八. 意见

63. 在塔利班接管政权 10 个月后，阿富汗的政治、安全和社会经济前景面临越来越大的不确定性。塔利班虽然努力建立相关的治理机构，但未能提供包容性的结构和一致的治理愿景，对一些紧迫问题的处理有时采取总体上务实的方法，而最近又侧重于规范公民社会生活和普遍限制自由和权利的决定。此外，这些规章背后的决策过程仍然不透明，规章的适用也常常不一致。由于缺乏宪法和明确的法治框架，更加剧了这种不确定性。

64. 事实上的当局继续推行排斥性政治，令人极为关切，因为它罔顾作为阿富汗社会形态特征的多样性。必须找到包容性的机制，以促进基础广泛、反映所有阿富汗人的愿望和利益、有助于全国范围真正和解的参与性治理。在设立一个旨在促进阿富汗人从国外回返的委员会之后，鼓励塔利班履行其宣布的承诺，与广泛的各类行为体接触，让政治官员和前政府官员、妇女、民间社会以及族裔和宗教少数群体参与委员会的行政管理和协商机制。

65. 全国各地的公众反应表明，许多阿富汗人对他们的权利日益受到限制以及政治和公民空间被封闭感到不满。国际社会与塔利班互动接触的程度，取决于后者

是否有能力履行其宣布的关于尊重阿富汗人民权利的承诺。我特别重申，我对最近作出的限制妇女和女童权利的决定深感关切。谨敦促事实上的当局保护和扩大妇女权利，恢复她们充分参与工作和公共生活的权利，重新向女童开放中学，并利用妇女和女童的才能为阿富汗的恢复和未来发展作出贡献。我呼吁当局履行国际义务，包括保护所有阿富汗人的权利，无论男女。我大力鼓励区域组织、国际组织和各国继续与事实上的当局接触，推动实现这些改变。

66. 由于伊黎伊斯兰国-呼罗珊的活动增多，加上其他形式的恐怖主义和有组织犯罪等各种持续威胁，安全局势日益令人担忧。反塔利班抵抗力量的扩大，使安全状况进一步复杂化。鉴于与基地组织和其他若干恐怖主义团体的历史关系，塔利班必须履行其承诺，与国际社会进行认真的反恐对话。这样的对话可以防止出现任何恐怖主义团体庇护区奠定基础。

67. 塔利班宣布禁止所有麻醉品，这是一个积极的动态，为同国际社会的对话打开了一个可能的领域。然而，非法毒品贸易的影响仍然令人非常关切，因为塔利班没有计划解决今年的收成问题，而且缺乏关于缉获和逮捕情况的信息。该区域内有机会进一步协调促进阿富汗的稳定，也有机会通过替代生计来帮助恢复。

68. 令我关切的是，尽管塔利班宣布对前安全部队成员实行大赦，但持续发生违反大赦的行为，据称的伊黎伊斯兰国-呼罗珊成员和被控与民族抵抗阵线有关联的个人遭到法外处决，这些行为构成严重侵犯人权。我促请事实上的当局确保遵守人权义务，在全国范围展示对大赦的承诺。

69. 事实上的当局对被认为不遵守法规和指令的个人实施残忍、不人道和有辱人格的处罚，这种做法令人严重关切。与“道德罪”指控有关的法外处决尤其令我震惊。在这类杀戮的受害者中，妇女占大多数，这是妇女和女童的基本人权日益受到限制和剥夺的一个残酷背景。我敦促事实上的当局维护所有阿富汗人的人权和自由。

70. 虽然自 2021 年 8 月 15 日以来武装冲突大为减少，但阿富汗民众继续遭受简易爆炸装置袭击和战争遗留爆炸物造成的伤害，其程度令人担忧。我再次促请所有各方力行克制，确保对平民的保护，并呼吁为排雷提供进一步财政援助。

71. 事实上的当局一再公开承诺在伊斯兰法律框架内尊重人权，但恰恰相反的是，过去几个月来，阿富汗的公民空间明显缩小。谨提醒事实上的当局，根据国际义务，记者和民间社会活动人士不应因合法表达思想而被监禁。事实上的当局还应执行符合人权的政策，保障意见和表达自由、和平集会自由和结社自由。

72. 由于缺乏对适用法律的认识，而且前司法人员、特别是法官被排除在司法系统工作之外，诉诸司法的机会受到损害。这些因素，加上能力方面的限制，对妇女造成特别大的影响，往往导致依赖替代性解决争端机制。谨敦促事实上的当局澄清适用的立法并遵守国际义务，使包括妇女在内的阿富汗人能够平等和不受阻碍地获得公正、有效的司法。

73. 阿富汗在过去这个冬季设法避免了最坏的饥荒情况，但仍然面临空前程度的粮食不安全和贫困。我敦促捐助方继续支持基本服务，并维护输送人道主义援助的社区系统。有效的人道主义支持同样取决于能否不受阻碍地接触受影响的人，还取决于所有人道主义工作人员、特别是女性工作人员的充分安全。此外，人道主义工作者在所有活动中，包括在没有武装护送的行动中，必须保持业务独立性。

74. 由于国际发展资金突然撤出，经济急剧而痛苦地下滑，基本服务中断，使局势更加严峻。我敦促事实上的当局立即采取行动，创造有利条件，使捐助国恢复在阿富汗的发展努力和各种项目。人道主义援助不足以扭转人的安全状况的恶化，何况各种紧急情况的竞争性需求可能会使可用的人道主义资金减少。阿富汗人必须设法获得有尊严的持续生计。在这方面，为执行联合国阿富汗过渡时期互动协作框架和新的阿富汗援助架构提供充足资金至关重要。

75. 事实上的当局已采取步骤创造和筹集收入。然而，由于阿富汗是一个严重依赖援助的国家，经济资源仍不足以有效满足阿富汗人民的需要。当务之急是尽快解决该国中央银行资产的解冻问题。私营部门、包括女性创业者为扩大其活动所作的努力值得欢迎，鼓励事实上的当局促进私营部门发展，包括促进必要的技能培训，特别是对妇女、青年和前公务员的培训。

76. 联合国在阿富汗的持久存在表明国际社会致力于协助阿富汗人民努力满足紧迫的人道主义需求和人类需要，支持可持续经济发展，并促进保护基本人权和自由。现在比以往任何时候都更需要与事实上的当局、国内其他利益攸关方、联合国和国际社会进行有序、统一的对话。这样的对话可以在国际社会与事实上的当局之间建立信任，总体目标是改善最脆弱的阿富汗人民的状况，他们在该国面临的多重和复杂危机中仍然首当其冲。

77. 我深切感谢在我的特别代表德博拉·莱昂斯领导下的所有联合国驻阿富汗人员以及非政府组织伙伴，感谢他们在极具挑战性的条件下持续奉献和服务。莱昂斯女士最近完成了她的任务，我感谢她在阿富汗人民特别困难的时期展现了对联合国的有力领导、尽责奉献和坚定承诺。

---