



大会  
第七十八届会议  
议程项目 36  
阿富汗局势

安全理事会  
第七十九年

## 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

- 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，包括在国家以下各级的执行情况。
- 本报告介绍 2023 年 12 月 1 日上一次报告(A/78/628-S/2023/941)发布以来联合国在阿富汗开展活动，包括政治、人道主义和人权方面工作的最新情况。

#### 二. 相关动态

3. 事实上的管辖当局执政两年半以来，虽然在政治、安全和经济领域取得了行政管理上的巩固，但在关键的治理问题上，包括在执行毒品禁令方面，内部分歧似乎越来越大。事实当局继续在国家以下各级和国家一级努力接触民众，但在提高机构和决策进程的包容性方面没有取得任何进展。公共生活的所有领域都在进一步限制妇女的权利，包括执行头巾法令，逮捕和拘留被认为没有完全合规的妇女。事实当局继续对大批无证件阿富汗人从巴基斯坦被迫回返的问题作出反应，包括在省一级采取制度化的重新融入办法。伊拉克和黎凡特伊斯兰国-呼罗珊(伊黎伊斯兰国-呼罗珊)的袭击和言论仍在继续，尽管规模减小。该国近一半的人口生活在贫困中，妇女和儿童受到的影响尤其严重。《2024 年阿富汗人道主义需求和应对计划》需要资金 30.6 亿美元，力求援助 1 730 万人，而需要援助的估计人数为 2 370 万人。



## A. 政治动态

4. 2023年11月下旬，事实当局内阁在坎大哈市举行第一次正式会议，由塔利班领导人海巴图拉·阿洪扎达主持。会议就任命、撤换和若干政策指示作出了决定，这些决定已在随后的几个月里公布和执行。在会议上，塔利班领导人委托起草一份文件，概述事实当局“对内和对外政策方针”的一般原则。事实当局副总理阿卜杜勒·卡比尔负责起草工作。他主持了事实当局政治委员会的三次会议，并参与了广泛的外联工作。
5. 事实当局领导人仍然侧重于在国家和国家以下各级开展外联活动，通过各种事实当局机构努力缩小事实当局与民众之间的隔阂。然而，妇女在很大程度上仍被排除在这些外联活动之外。事实当局高级官员在伊斯兰教学校毕业典礼上和公安部门培训活动中讲话，强调要遵从伊斯兰教法，还强调与塔利班一同战斗的人享有特权地位。在国家以下各级的外联活动中，事实当局教育部、高等教育部以及信息和文化部的官员强调伊斯兰教学校和宗教教育的重要性，有时也提到有必要将科学教学纳入修订后的课程。这些信息无一表明女童可能重返中学和大学课堂。
6. 针对11月初开始的无证件阿富汗人被迫从巴基斯坦回返的情况，事实副总理阿卜杜勒·萨拉姆·哈纳菲主持了事实当局回返者问题高级委员会的几次会议，同时指定了各个委员会处理具体问题，例如登记回返者、满足回返后的基本需要以及将回返者运送到原籍地。应对工作基本上移交国家以下各级处理，但回返者的就业和住房需求问题继续在事实内阁和事实政治委员会的会议上讨论。
7. 事实当局继续任命和撤换安排忠于领导人的个人。国家一级的任命和撤换包括8名事实当局副部长和事实当局各部内设的14名国家主任。国家以下各级的任命包括4名事实省长、3名事实副省长、2名事实省会市长、至少23名国家以下各级主任和至少13名县长。安全部门的任命包括5名新的省级警长、2名省级副警长、事实国家安全总局3名新的省级局长、大约30名县级警长以及28个涉及部队指挥官的职位撤换。省、县两级的撤换主要在坎大哈和巴达赫尚进行，巴达赫尚的撤换主要是因为一些事实当局官员不遵守鸦片禁令。事实当局内政部宣布将其部队扩编5万人，总兵力达到20万人。宣布了从前塔利班作战人员中增聘80 000名士兵执行检查站任务的计划。
8. 1月初，事实当局劝善惩恶部开始积极执行2022年4月的头巾令，在喀布尔和其他省份逮捕和拘留被认为不违规的妇女和女童。这些逮捕对城市社区和一些非普什图族社区的影响尤其严重。其他事实当局机构为这些逮捕进行辩解，声称有必要遵从命令，并拒绝国际批评，强调这是内部事务。
9. 11月底和12月初，流亡的各政治反对派团体在莫斯科、杜尚别和维也纳举行了数次会议。这些会议没有产生任何重大整合，各团体重申了众所周知的各自立场。

10. 1月26日，事实当局教育部长向所有省级事实当局教育部门发布一项指示，其中概述了从2024年3月21日开始的下一学年的课程改革和教学指导方针。根据该指示，将减少或取消公民教育、书法、生活技能和阿拉伯语以外的外语等科目，更注重伊斯兰教学习。还强调伊斯兰教科目的教学优先于其他科目，并聘请宗教学者在学校任教。

11. 事实当局继续设立新的注册伊斯兰教学校，主要是为男性设立的。建立了七所事实当局注册的伊斯兰教学校，包括一所女子学校，使事实当局注册的伊斯兰教学校总数达到6836所男校和380所女校。从2023年11月1日至2024年2月4日，至少有2464人从事事实当局注册的伊斯兰教学校毕业，首次报告了女性毕业生人数(128人)。据事实当局教育部官员报告，目前正在制定一套新的标准化伊斯兰教学校课程，可及时定稿供3月开始的下一学年启用。私立伊斯兰教学校也在继续开办，但关于这些学校及其课程的文件资料很少。

12. 2023年7月，塔利班领导人颁布法令，要求在2023年底前征聘10万名新的伊斯兰教学校教师，该法令颁布后，征聘伊斯兰教学校教师的工作持续进行。12月30日，事实当局教育部报告说，坎大哈省已完成9000名伊斯兰教学校教师的征聘。其余33个省的征聘仍在进行。

13. 事实行政当局的宪法和法律框架仍然不明确。事实当局发言人扎比胡拉·穆贾希德一再指责关于事实当局开始制宪进程的呼吁，他强调改善阿富汗人的治理和经济状况将先于制宪进程，并提到制宪进程必须符合伊斯兰教法。

14. 事实当局就有关公共资源管理的法律和政策问题发布了若干公告。事实当局法律文书审查委员会报告说，11月15日举行了第二次会议，讨论关于行政腐败的法律草案，并于1月29日宣布了《公私伙伴关系法》定稿。1月16日发布律令，设立一个独立的机构负责管理公共资本公司。1月17日，事实总理办公室内部立法委员会行政事务总局举行会议，讨论政府官员资产登记法的修订。

15. 11月27日和12月23日和24日，事实当局最高法院在全国范围撤换了82名事实法院官员职位，包括法官、伊斯兰教法官和法院书记员。11月18日，事实最高法院报告称，自2021年8月以来，事实当局各法院已审理272463宗案件，处理了293944份正式文件。12月，事实当局司法部在喀布尔、加德兹、贾拉拉巴德和卡比萨各省视察了辩护律师办公室，以确保遵守程序。

16. 本报告所述期间，事实当局与当地乌里玛和部落长老一道，在9个省调解了16起地方争端。自12月1日以来，四个省的事实市政当局组织了至少125次市政对话，目的是突出强调方案规划方面的成就，争取支持，并听取公众关切的问题，包括有关当地需求和部落间紧张关系的问题。

17. 2023年11月1日至2024年2月4日期间，联阿援助团协助在34个省举行了93次外联会议，讨论与治理有关的问题，包括人权和提供服务问题。事实当局、民间社会组织、媒体、青年代表和其他社区成员聚集参加了这些会议。联阿援助团外地办事处的报告显示，在道路和堤坝建设、地方税收以及在省、市和司法层面解决土地争夺问题等方面，提供服务的情况有一些改善。

18. 2月18日和19日，秘书长召集了第二次阿富汗问题特使会议，讨论如何以更加一致、协调和有序的方式加强国际参与，包括审议安全理事会第2679(2023)号决议授权的阿富汗问题独立评估提出的建议。

## B. 安全

19. 2023年11月1日至2024年1月10日期间，与冲突有关的安全事件数量比2022-2023年同期增多。联合国记录了1508起安全事件，比2022-2023年同期记录的1090起增加了38%。中部地区发生的事件最多，这一期间记录了263起，其次是东北部地区，记录了247起。

20. 安全事件增多主要是因为与毒品有关的事件从102起增加到263起，其中大多数是逮捕小规模毒品交易者，而数据表明，事实当局一直努力通过在东部和东南部地区采取逮捕行动，阻遏西部地区的甲基苯丙胺生产活动，并防止毒品贩运到邻国。事实当局还逮捕了至少6名伊斯兰解放党成员。武装冲突发生频率与2022年和2023年同期相近，从61起减少到60起。

21. 武装反对派继续对塔利班的领土控制构成挑战。然而，他们的能力仍然难以评估，因为社交媒体上声称的袭击有很多无法核实。阿富汗自由阵线继续对事实当局安全部队进行暗杀和小规模袭击，在2023年11月1日至2024年1月10日期间至少进行了24次经核实的袭击。该团体继续将其活动从农村转移到城市地区，在波勒霍姆里市(巴格兰省)发动了4次袭击，在喀布尔市发动了4次袭击，在坎大哈市发动了1次袭击，在艾巴克市(萨曼甘省)发动了1次袭击，在马扎里沙里夫市(巴尔赫省)发动了1次袭击。全国抵抗阵线在帕尔旺省最为活跃，没有在该团体的传统据点潘杰希尔发动袭击。没有其他武装政治反对派团体发动的经核实的袭击，虽然全国战斗阵线在社交媒体上声称发动了几次袭击。12月4日，一个最初被称为自由或死亡阵线，后来改名为烈士或自由阵线的新团体在社交媒体上宣布成立，并声称进行了几次未经核实的袭击。阿富汗解放运动和全国动员阵线声称实施的几次袭击也未经核实。

22. 2023年11月8日至2024年1月10日期间，伊黎伊斯兰国-呼罗珊声称实施的袭击从上一次报告所述期间的8次减少到3次，其中2次发生在喀布尔市。该团体于1月6日在喀布尔的达斯特巴奇居民区针对什叶派平民引爆简易爆炸装置，1月9日又针对喀布尔Pul-e Charkhi监狱雇员引爆简易爆炸装置。伊黎伊斯兰国-呼罗珊仍然侧重于攻击什叶派平民和事实当局，同时还在宣传中继续号召攻击国际社会，包括联合国。伊黎伊斯兰国-呼罗珊继续试图从该区域各国招募人员，并在宣传中鼓动外国国民参与该团体的袭击活动。

23. 由于巴基斯坦塔利班运动(巴塔)成员在阿富汗境内活动，阿富汗与巴基斯坦之间关系持续紧张，导致边境发生多起安全事件。本报告所述期间，巴塔成员与巴基斯坦安全部队在帕克蒂亚省发生了几次交火。据报巴基斯坦部队三次向边界另一侧努尔斯坦省的巴塔成员发射迫击炮。11月1日，据报巴基斯坦部队向库纳尔省境内的事实当局安全部队开火，当时后者正在边界附近建造一个新的前哨。

24. 小武器、轻武器、弹药和爆炸物的非法积累和转用仍然是一个令人关切的安全问题。事实当局安全部队报告说，在阿富汗 17 个省收缴了火器，而上一次报告所述期间收缴范围为 14 个省。这些行动包括在废弃房地中发现几个武器藏匿处，以及在帕克蒂亚省和坎大哈省逮捕涉嫌向巴基斯坦运送武器的火器贩运者。

25. 据联合国记录，2023 年 11 月 1 日至 2024 年 1 月 10 日期间发生了 30 起直接影响到联合国人员的事件，包括 8 起恐吓事件、1 起简易爆炸装置引爆事件、4 起盗窃和抢劫事件、2 起逮捕、1 起纠纷、1 起示威以及另外 13 起影响到联合国大院、办公室和财产的事件。与 2022-2023 年同期记录的 35 起事件相比，事件数量略有减少。

### C. 区域合作

26. 区域组织和各国继续就阿富汗问题进行双边和多边接触。11 月 9 日，独立国家联合体各国安全委员会秘书讨论了来自阿富汗的安全挑战，包括贩毒、恐怖主义团体、激进意识形态和非法移民等问题。12 月 21 日，集体安全条约组织秘书长工作组在莫斯科表示严重关切来自阿富汗的安全挑战，包括恐怖主义加剧、毒品和武器贩运活动猖獗，并呼吁协调努力应对这些问题。

27. 1 月 29 日，事实当局外交部长阿米尔·汗·穆塔基在喀布尔主持召开题为“阿富汗区域合作倡议”的会议。出席会议的有中国、伊朗伊斯兰共和国和俄罗斯联邦特使以及印度、印度尼西亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、巴基斯坦、土耳其、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦驻喀布尔代表。在会上，事实外长呼吁加强阿富汗与该区域各国之间的积极互动。据报在会议召开之前，该区域一些国家强调阿富汗需要包容性治理。

28. 事实官员还前往参加了国际和区域合作论坛。11 月 16 日，事实当局信息和文化部副部长 **Zabihullah Mujahid** 在俄罗斯联邦参加了第九届圣彼得堡国际文化论坛，这届论坛主题是“艺术文化的历史与现代性”。11 月 28 日，事实央行行长 **Hedayatullah Badri** 参加了伊斯兰金融机构会计和审计组织和伊斯兰开发银行在巴林举行的年度会议。12 月 23 日，事实外长参加了在德黑兰举行的巴勒斯坦问题国际协商会议，在会议期间还会见了伊朗伊斯兰共和国外交部长侯赛因·阿米尔-阿卜杜拉希扬，讨论双边和区域问题。

29. 在本报告所述期间，该区域各国也派代表前往阿富汗与事实当局进行接触。12 月 18 日，中国外交部阿富汗事务特使岳晓勇会见了事实外长和事实当局国防部长雅各布·穆贾希德，讨论双边关系和经济合作事宜。12 月 20 日，俄罗斯总统阿富汗问题特别代表扎米尔·卡布洛夫会见了事实外长，讨论加强双边关系和事实官员参与国际论坛和结构等问题。

30. 为加强事实当局与该区域各国之间的双边外交关系继续作出了努力。1 月 30 日，事实当局外交部宣布，比拉勒·卡里米在北京作为大使向中国国家主席习近平递交了国书。12 月 1 日，阿富汗驻孟买和海得拉巴领事馆应印度政府要求正式重新开放。12 月 29 日，阿塞拜疆外交部宣布计划在 2024 年重新开放该国

驻阿富汗大使馆，哈萨克斯坦安全委员会决定将塔利班集团从该国的恐怖组织登记册中删除。2月4日，事实当局接管了阿富汗驻塔什干大使馆的行政管理工作。2月7日，事实副总理阿卜杜勒·卡比尔表示，事实当局在外国设有38个活跃的外交代表机构。

31. 还就贸易、过境和能源问题进行了区域接触。12月16日和17日，土库曼斯坦外交部长拉希德·梅列多夫率领代表团前往赫拉特省，与事实外长讨论了贸易问题和联合项目，包括能源和铁路项目。12月26日，事实当局交通和民航部长前往乌兹别克斯坦，讨论过境合作问题。1月7日，事实副总理阿卜杜勒·加尼·巴拉达尔办公室报告说，阿富汗-伊朗联合委员会举行了成立会议，会上商定延长海关工作时间，并取消一些过境费。1月24日至27日，吉尔吉斯斯坦经济和商业部长在私营部门代表的陪同下，在喀布尔会见了事实当局主管行政事务副总理以及事实外长、工商部长、矿业和石油部长，以期加强双边贸易和过境合作。12月15日至31日，事实当局与塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦签署了2024年供电合同延期协议。此外，两家阿联酋航空公司分别于11月15日和1月10日恢复了喀布尔航线，一家伊朗航空公司于1月21日开始运营德黑兰至马扎里沙里夫航线。

32. 联阿援助团继续促进与事实当局和该区域各国的区域合作，并召集各国驻喀布尔大使定期举行协调会议。12月11日，负责阿富汗问题秘书长特别代表兼联合国阿富汗援助团团团长萝扎·奥通巴耶娃在巴基斯坦会见了官员，目的是帮助解决阿富汗国民被迫回返的问题。

### 三. 人权

33. 2023年11月10日至2024年2月4日期间，使用简易爆炸装置的袭击造成至少84名平民伤亡(11人死亡，73人受伤)。1月6日，在喀布尔的达斯特巴奇地区，一枚简易爆炸装置针对一辆公共小巴，炸死至少5人，炸伤至少20人。1月9日，一枚简易爆炸装置针对一辆运送事实当局监狱管理局工作人员的通勤巴士，炸死至少3人，炸伤至少13人。1月11日又发生了两起袭击事件。也是在达斯特巴奇地区，一个商业中心发生爆炸，造成至少3人死亡，至少35人受伤；目前还没有人声称对这起事件负责。在马扎里沙里夫，一辆出租车上的简易爆炸装置炸伤3人，也无人声称对此负责。

34. 2023年10月至12月期间，未爆弹药继续造成平民、主要是儿童伤亡，死伤至少67人(15人死亡，52人受伤)。12月22日，在库纳尔省，一个家庭的7名成员(3名成人、4名儿童，包括一名7岁男孩)在儿童发现的未爆弹药被引爆后受伤。

35. 事实当局继续重申其公开承诺遵守对前政府官员及阿富汗国防和安全部队成员实行大赦的法令。12月31日，事实国防部在一次新闻发布会上强调“完全恪守”该法令，否认有任何违反大赦的行为，同时表示法院已对案件进行调查，认定是私人恩怨所致。在本报告所述期间，联阿援助团记录了针对前政府官员

及阿富汗国防和安全部队成员实施的至少 5 起法外处决、7 起任意逮捕事件。联阿援助团还记录了针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的 2 起法外处决、17 起任意逮捕和拘留、2 起酷刑和虐待事件。

36. 对妇女和女童的限制仍然存在，在某些地区，这些限制的执行变得更加严苛。自 2023 年底以来，在喀布尔的某些地区以及巴米扬、巴格兰、巴赫兰、戴孔迪、加兹尼和萨曼甘各省，事实当局劝善惩恶部和事实当局警察对据称违反 2022 年 4 月 25 日头巾法令的妇女和女童进行了警告或逮捕。喀布尔市有许多妇女和女童被逮捕并被拘留数小时。联阿援助团记录了关于虐待、隔离羁押以及要求付款以换取释放一名女性亲属的指控。联阿援助团已与事实当局接触，讨论这些指控和相关措施。

37. 11 月，塔利班领导人批准了《投诉听证法》。该法除其他外，界定了事实当局劝善惩恶部在审查对事实官员的投诉方面的职责。事实当局劝善惩恶部还发布了一份规范其工作人员职责的手册。据报一项关于劝善惩恶的法律草案已送交塔利班领导人批准。

38. 12 月 14 日，联阿援助团发布一份报告，其中认定阿富汗没有关于针对妇女和女童的性别暴力的明确法律框架。据报告，幸存者由于惧怕事实当局，宁愿通过传统的争端解决机制寻求补救。投诉主要由男子处理。

39. 事实当局继续在公共场所实施体罚。例如，11 月 10 日，在尼姆鲁兹省扎兰季市，25 名被事实当局市法院判定犯有各种罪行、包括抢劫和通奸罪的男子，在中央体育场被当众鞭打 1 至 50 下。约有十几名男性观众被发现对惩罚过程进行录像或拍照，他们也遭到了鞭打。

40. 1 月 11 日，事实当局内政部长在为事实当局发言人举办的能力建设研讨会上强调，事实当局承诺与媒体接触。同时，记者和民间社会活动人士在开展活动时仍然面临巨大风险。12 月 11 日，在戴孔迪省，事实当局初级法院以从事反事实当局报道的罪名判处纳西姆电台台长一年监禁。自 9 月以来被捕的四名妇女权利活动人士中有三人已获释，一人(10 月 8 日被捕)仍在拘留中。

41. 事实监狱管理局在管理不断增加的监狱人口方面继续面临挑战，截至 2024 年 1 月，被拘留者人数已超过 19 000 人。财政困难和捐助方供资中断继续影响事实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。事实监狱管理局提出了一项关于制定非监禁刑罚的提案，目前正在与塔利班领导人办公室和有关实体，包括事实当局财政部和司法部以及事实最高法院进行讨论。

42. 自 2023 年 9 月发布关于被拘留者待遇的报告以来，联阿援助团与事实内政部、事实情报总局和事实监狱管理局进行了接触，讨论执行该报告的建议，包括对事实当局工作人员的侵权行为进行调查和追责。12 月 31 日，事实国防部在新闻发布会上表示，绝对禁止对被拘留者施加酷刑或在没有法院命令的情况下长期拘留，还称过去一年来逮捕了“数十名”违反这一法令的罪犯并对其进行

了调查。此外，据报过去一年里解决了 4 261 起涉及事实当局军事人员的案件，但没有资料说明涉及事实军事人员的案件的指控罪行或司法结果。

43. 1 月，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)和联阿援助团举行群体和个人咨询，接触到 31 个省的 673 名阿富汗妇女。受访妇女认为，强力执行头巾法令大大削弱了她们的流动能力，进一步助长了容许在公共场合骚扰妇女的环境。57%的受访妇女感到在没有男子陪同的情况下走出家门“一点也不安全”，她们宁可把自己限制在家里。由于缺乏教育和就业机会，只有 1%的受访妇女认为自己对社区层面的决策有“良好”或“充分”的影响力，这一比例自 2023 年 1 月以来显著下降。受访妇女表示，由于缺乏参与政治和社会的基础结构，她们没有参与或影响决策的途径。共有 69%的受访妇女认为，国际社会对事实当局的承认会对她们的生活产生重大影响，可能会进一步加剧对她们权利的限制和侵犯。约有 31%的受访妇女认为，只有在取消所有限制之后才应承认事实当局，28%认为根本不应承认。

#### 四. 经济发展、捐助方协调和援助实效

44. 截至 2024 年 1 月，阿富汗宏观经济形势保持稳定，尽管国内生产总值在 2022 年萎缩 6.2%和持续通货紧缩之后，2023 年全年停滞不前。贸易逆差从 2022 年的 44 亿美元增加到 2023 年的 59 亿美元，因为进口增加了 23%(增至 78 亿美元)，而出口温和增长了 0.4%(19 亿美元)。阿富汗尼对外币保持升值，特别是对美元，截至 1 月年同比升值 20%。

45. 从 2023 年 3 月 21 日开始的财政年度前十个月的国家收入达到 22.7 亿美元(1 312 亿阿富汗尼)，比上一财政年度同期增长 5.7%。边境税占总收入的 54%，年同比增长 4%，但仍低于目标 1%；国内税收增长 8.2%，但仍低于目标 4%。

46. 11 月 30 日，事实上的中央银行宣布进一步放宽银行的现金提取限制。12 月 27 日，事实央行又宣布，已更换和销毁价值 6 740 万美元(47 亿阿富汗尼)的 8.03 亿张报废钞票。事实央行还报告说，本财政年度迄今已收到商业银行提交的 283 份可疑交易报告，央行自 11 月以来已在 10 个省为货币服务提供者举办了关于治理和报告要求的培训。继 2023 年 10 月举行阿富汗小额信贷会议之后，联阿援助团与其他联合国实体一直与事实央行协调，讨论制定旨在促进小额信贷部门透明度、问责制和可持续发展的规章。

47. 事实当局继续促进国内和外国投资，12 月初宣布对回返的阿富汗商人给予奖励。12 月 27 日，事实当局报告说，自本财政年度开始以来，已收到价值 106 亿美元的“投资提议”，1 月 11 日与阿富汗公司签署了价值 1.46 亿美元(101 亿阿富汗尼)的四项采矿合同。其他几项公告表明，建立出口加工区和农业综合体的计划取得了进展。

48. 69%的人口无法获得生存所需的基本物品、水电燃气和基本服务。妇女和农村人口的生存无保障程度更令人震惊。这一生存无保障率固然很高，但与 2022 年 85%的生存无保障率相比，已有 19 个百分点的改善。



49. 联合国、世界银行、欧洲联盟和亚洲开发银行联合进行的灾后需求评估于 1 月 31 日完成，评估了 10 月发生的赫拉特地震的影响以及 9 个受灾最严重地区关键部门的恢复需求。地震造成 22 932 个就业岗位损失，其中约 26% 的就业者为妇女。地震后的 12 个月，由于工作机会减少而损失的工作日和个人收入价值分别估计为 696 万美元和 3 560 万美元。农业部门受影响最大，占就业岗位损失的 93.8%，占预计收入损失的 76%。工商业部门、特别是中小企业也受到严重损害。地震进一步加剧了受影响社区面对多层面贫穷的脆弱性，中断了他们获得基本服务和基础设施的机会，并使受影响人口面临恶劣的气候条件、不安全和流离失所。今后五年重建和恢复所需经费估计为 3.839 亿美元，其中 40% 用于住房重建，18% 用于教育，16% 用于农业、畜牧业和小型灌溉。

50. 为满足回返者和收容社区的需要，12 月 20 日成立了一个联合国和伙伴评估任务组，以便在回返地区提供有效的人道主义和人的基本需要相关支助。回返也对不断萎缩的劳动力市场已有的负担带来了更多挑战，自 2021 年 8 月以来，劳动力市场已经失去了超过 50 万个就业岗位。

51. 2021 年设立的阿富汗特别信托基金截至 1 月已筹集 2.121 亿美元，用于通过多部门综合解决方案，为阿富汗北部、南部、东部和东南部地区提供人类基本需求支持，以促进性别平等和增强妇女权能为首要重点。

52. 1 月 29 日，阿富汗人民基金董事会第五次会议在华盛顿特区举行。董事会商定，该基金(截至 2023 年 12 月总额 37.4 亿美元)将向亚洲开发银行支付第一笔款项，用于偿还阿富汗拖欠该银行的款项。

53. 战争遗留爆炸物和简易地雷继续对阿富汗各地平民和人道主义工作人员构成威胁。地雷行动技术小组在地雷行动司协助下，通过规划、确定轻重缓急、质量保证、信息管理和处理土地核证无雷，协调并确保有效应对爆炸物。自 12 月 21 日以来，进行了约 500 次质量保证访问，以评估该国不同地区的地雷行动，确保技术质量和安全。技术小组通过协调地雷行动操作员，协助调查和清理受污染土地、开展风险教育、安全清除战争遗留爆炸物和简易地雷并扶助爆炸物受害者。总共设有 230 个土地核证无雷小组，其任务是清理 93 个受污染地区(影响到包括妇女和女童在内的 73 261 人)，并帮助减少因收集废金属(主要是青年男子和男童所为)而发生的事故。技术小组还在楠格哈尔省和坎大哈省进行了三次需求评估，目的是支持最近从巴基斯坦回返的难民。鉴于最近的回返情况，在过境点以及过境和现金发放中心部署了 13 个爆炸物风险教育小组和 4 个快速反应小组，提供关于爆炸物威胁的风险教育，并协助安全流动。

54. 2 月中旬更新了联合国共同风险评估报告，列入了新出现的风险后果和相关的缓解措施。更新后的评估支持《2023-2025 年阿富汗战略框架》和《2024 年阿富汗人道主义需求和应对计划》。此外，2 月还推出了一个在线看板，提供关于共同风险和缓解行动的实时概览，便于进行有效的监测和分析。

55. 事实当局经济部停止了关于民间社会组织和非政府组织登记时在线提供按性别分列的项目数据的要求，实际上恢复了有妇女参加的非政府组织和民间社

会组织的业务能力。然而，现有的由妇女领导的非政府组织和民间社会组织可能需要有一名男性赞助人才能恢复运作，而且目前不可能建立新的由妇女领导的组织。2023年12月，事实当局经济部向非政府组织发出一封信，要求捐助方重点针对人道主义和发展项目，而不是事实当局认为不必要的领域，包括解决冲突、巩固和平和法治。

## 五. 人道主义援助

56. 阿富汗仍然处于需要保护的紧急状态，原因包括：长期流离失所问题；爆炸物污染；行动自由受到限制；性别暴力、童工和早婚风险加剧；精神卫生和社会心理支持需求增加。估计2024年将有2 370万人——超过该国人口的一半——需要人道主义援助。2023年的脆弱经济状况影响到65%的家庭，预计2024年会继续导致重度粮食不安全。该国还面临气候变化引发的危机，34个省份中有25个处于类似干旱的情况，67%的家庭报告说难以获得水。

57. 自从2022年12月禁止阿富汗妇女为非政府组织工作以及随后2023年4月对联合国女性本国工作人员实行严厉限制，性别平等和人道主义行动工作组以及人道主义准入工作组一直在跟踪这两项措施的影响。2023年10月的最新调查显示，政府间组织、非政府组织和联合国机构中有28%由两性完全运作，43%由两性部分运作，16%仅由男性完全运作，4%仅由女性完全运作，3%仅由女性部分运作，6%没有运作。尽管取得了这一进展，但事实当局的禁令和新的限制阻碍了各组织与妇女面对面接触、监测这些措施的人道主义影响和协助妇女获取信息。2023年11月，事实当局公共卫生部出台一项指令，取缔一些涉及心理护理、公共卫生意识、女性友好型卫生保健中心和社会行为改变的保健工作，此举对妇女已受损害的健康状况如雪上加霜。

58. 尽管面临挑战，人道主义界仍在努力满足紧迫需求，为此实施有力的风险缓解措施并利用共同工具，以确保达到优质方案的最低标准。《2023年阿富汗人道主义应对计划》收到了所需32.3亿美元的45%，《2024年阿富汗人道主义需求和应对计划》针对2 370万需要援助者中的1 730万人，需要30.6亿美元。

59. 2023年1月至11月，有2 940万人获得人道主义援助。约有2 380万人获得粮食和生计援助，1 510万人获得保健，550万儿童和哺乳母亲获得预防和解决急性营养不良的支助，340万人获得至少一种形式的保护援助，200万儿童获得教育机会，812 000人获得紧急住所和家庭用品。2023年1月至12月期间，有980万余人获得水、环境卫生和个人卫生干预措施，其中570万人获得安全饮用水，490万人获得个人卫生促进措施，440万人获得环境卫生干预措施，310万人获得水、环境卫生和个人卫生用品。

60. 2023年10月至12月，有578万余人受益于家庭粮食安全支持，其中380万人获得作物种植和替代生计支持，130万人获得为修复社区基础设施实行的工作换现金方案。为了改善营养状况和增强妇女的经济权能，开展了广泛的提高认识和培训方案，包括村一级培训。

61. 2023年10月22日至2024年1月13日期间，报告了35 588例急性水样腹泻伴脱水病例(5岁以下儿童占57%)，2022-2023年同期数字为44 033例(5岁以下儿童占55%)。有4 580例疑似麻疹病例(5岁以下儿童占72%)，2022-2023年同期数字为7 351例(5岁以下儿童占77%)。2023年1月1日至2024年1月13日期间，记录了6例1型野生脊髓灰质炎病毒病例，2022年数字为2例。

62. 2023年10月至2024年1月期间，与冲突有关的创伤诊治人数与2022-2023年同期的2 735人相比减少了24%，减至2 019人。同一期间，141个住院医疗设施和3 154个门诊医疗设施收治了162 000多名重度急性营养不良儿童。大约356个流动保健和营养小组深入偏远地区为民众服务，每月提供310 000多次咨询。

63. 2023年，移民组织在赫拉特、尼姆鲁兹、楠格哈尔和坎大哈的接待中心协助了140万名无证件阿富汗难民，与2022年相比增加了57%。2023年9月15日至12月23日期间，763 662余名来自巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国的无证件阿富汗回返者(其中31%被遣返、69%自发回返或被迫回返)获得了援助。2023年9月15日至11月初，从巴基斯坦回返的阿富汗人人数达到高峰，每天超过25 000人。到2024年1月初，回返人数已显著减少，平均每天有305人回返。

64. 2023年10月19日至2024年1月7日期间，22 400多名阿富汗难民在联合国难民事务高级专员公署(难民署)协助实施的自愿遣返方案下从巴基斯坦(22 323人)、伊朗伊斯兰共和国(83人)和其他国家(12人)回返。11月1日至12月31日，难民署协助了59 835名回返者，其中35%持自愿遣返表，44%是登记证明卡持有者及其核心家庭成员，20%持难民署预约单/寻求庇护者证明。回返总人数与2022年相比增加了744%。回返者将他们回返的决定归因于巴基斯坦的保护环境不利。2023年，联合国在阿富汗全境80个回返和重返社会优先地区为630 000余名境内流离失所者、回返者、寻求庇护者以及收容社区提供了支持。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。

65. 2023年，人道主义伙伴报告了1 775起准入事件，见证了官僚和行政障碍以及对女性援助工作者限制的显著增加。据报事实当局和武装部队对2023年95%的准入障碍负有责任。在2023年暂停的730个项目中，有34个项目在12月中断，其中一半项目在月内重新启动。对妇女援助工作者的禁令继续带来挑战，包括登记困难、被排除在领导角色之外以及行动限制，所有这类问题已导致89个项目暂停，设施临时关闭。

## 六. 禁毒

66. 2月2日，事实当局内政部主管禁毒副部长宣布，过去两年来，在全国开展了2 000多次禁毒行动，摧毁了1 100多个毒品生产工厂，逮捕了13 000多名被控生产、销售和贩运非法毒品的人。据联合国毒品和犯罪问题办公室(毒罪办)在2023年11月的阿富汗鸦片情况调查报告中所述，自事实当局颁布毒品禁令后，罂粟种植减少了95%，因此鸦片价格持续大幅上涨。2023年12月，全国干鸦片

平均价格攀升至每公斤 802 美元，与 2023 年 8 月的 417 美元相比几乎高出一倍。从实地获得的证据表明，巴达赫尚的一些农民在种植鸦片，特别是在偏远地区。从坎大哈北部和楠格哈尔也收到了类似的报告。同时，据毒罪办估计，鸦片种植者因禁令而损失了总收入的一半。农民出售 2023 年收获的鸦片所得总收入与 2022 年相比减少了 92% 以上，从 10 亿多美元减至略高于 1 亿美元。

67. 本报告所述期间，毒罪办的替代发展方案在改进农业做法、投入和职业技能培训以及收获后管理和营销方面提供技术援助，使 3 791 个弱势家庭受益，其中 564 个为女户主家庭。这使农民得以每月从乳制品中创收 129 美元，每季从开心果苗圃中创收 1 029 美元。

68. 11 月 13 日和 1 月 31 日，由联阿援助团和毒罪办共同主持的禁毒工作组召集各国驻喀布尔大使和事实当局内政部主管禁毒、农业、灌溉和畜牧的副部长举行会议。事实当局在会议上分享了他们的成就和挑战，包括缺乏资源的问题，请求国际社会给予关注和支持。

69. 11 月，毒罪办启动了与妇女署的一项合作，为喀布尔、赫拉特和坎大哈的女性被拘留者和戒毒康复者提供保护、基本保健服务和重返社会服务。

## 七. 特派团支助

70. 截至 2023 年 12 月 31 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 9%、11%、20% 和 14%，而核定空缺率分别为 9%、10%、4% 和 4%。女性工作人员比例在国际工作人员中为 33%，在联合国志愿人员中为 39%，在本国专业干事中为 11%，在本国工作人员中为 8%。本国联合国志愿人员方案仍然是有意愿的阿富汗青年妇女加入联合国工作人员队伍的重要渠道。

## 八. 意见

71. 尽管存在复杂的挑战，阿富汗在未来仍有可能通过促进与邻国的贸易和过境往来实现持续经济增长，从而减少对外援的依赖，并达到安全理事会第 [2721\(2023\)](#) 号决议所述的最终状态，即阿富汗实现其内部以及与邻国的和平共处，完全融入国际社会并履行国际义务。安全理事会第 [2679\(2023\)](#) 号决议授权的独立评估特别协调员费里敦·瑟纳尔勒奥卢在其独立评估中全面盘点了当前局势，并提出了一条需要所有利益攸关方作出承诺和妥协的前进道路。我很高兴在 2 月 18 日和 19 日召集举行第二次阿富汗问题特使会议，讨论今后的前进方向，我在会上听到了一个总体共识，即国际社会在继续以更加一致、协调、有序的方式参与处理阿富汗问题方面是志同道合的。

72. 事实当局正在努力提出其政策方向，为此起草了由事实副总理阿卜杜勒·卡比尔主导制定的“对内和对外政策方针”，他与事实官员以及乌里玛和长老进行了协商。事实当局在国家以下各级的外联活动也表明，需要作出更大

努力，才能赢得更广泛的民众支持，并提高国内合法性。然而，令人关切的是，最近在伊斯兰教学校毕业典礼上发表的言论，与事实当局先前所述的阿富汗所有人平等、事实当局注重为全体人民服务的愿景相矛盾。要实现一个充分发挥阿富汗潜力的未来，就必须实行包容、有效、负责任的治理。

73. 尽管财政资源不断减少，各种重点事项相互竞争，但由于地震、阿富汗人从巴基斯坦大批回返以及持续干旱等问题，更需要增加支持阿富汗人民的援助资金。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。我恳请捐助方紧急恢复对需要救生措施的 2 370 万人的支援。我还再次呼吁事实当局取消对阿富汗女性援助人员和联合国阿富汗籍女性工作人员的限制措施，以便加大人道主义行动的触及面和效力。我还吁请会员国支持阿富汗难民应对措施，促进与邻国更大程度地分担责任和争取全球声援，这些邻国几十年来一直收容阿富汗难民，尽管代价高昂。

74. 尽管宏观经济形势相对稳定，但该国经济仍然缺乏可持续和包容性的机会，没有显著增长的驱动力。私营部门继续面临各种削弱银行和贸易的挑战。难民从巴基斯坦大批回返、地震的影响以及气候变化引起的挑战，包括似乎又一年重复的干旱，使这种情况更为加剧。应对这些挑战需要人道主义援助以外的国际援助。阿富汗需要更可持续的援助形式，才能在解决人类基本需求和紧迫经济问题以及实现长期发展方面取得进展，包括在适应气候变化方面取得进展。事实当局和国际社会尚未找到促进互信与合作、以满足阿富汗多样化人口的需求和愿望的途径。

75. 禁毒和随之推行的替代种植是一个需要立即得到支持的领域，它可以促进阿富汗与国际社会之间的相互信任与合作。事实当局的毒品禁令使鸦片种植大幅减少，但也导致农民收入大量损失，加上没有其他收入来源，有可能促使一些农民恢复种植罂粟。对国际社会而言这是一个机会，可以参与并帮助阿富汗最终建设和维持一个没有鸦片种植的未来。

76. 阿富汗女童受教育的机会和质量仍然令人深感关切。由于禁止女童上中学的禁令仍然存在，3 月份新学年的开始对阿富汗女童和全世界而言将是又一个伤心的日子。因此，我再次促请立即取消禁令。此外，事实当局是否能够提供有效的教育系统，以应对需要获得基本知识和技能以促进阿富汗发展的年轻人所面临的挑战，仍然存在很大的不确定性。根据目前关于伊斯兰教学校的有限资料，我感到关切的是，这些机构的教育质量不足以使女童或男孩为接受更高层次的教育和专业培训、将来加入有效的劳动力队伍做好准备。事实当局教育部最近指示减少世俗科目的课时，进一步引起了这方面的关切。

77. 事实当局持续限制妇女和女童，包括逮捕和拘留不戴头巾的妇女和女童，这是不可接受的。这种行为直接侵犯了她们的基本人权，在阿富汗文化中给妇女和女童带来了巨大的污名，在广大女性中造成了寒蝉效应，她们现在不敢在公共场所走动。在联阿援助团、妇女署和移民组织进行的咨询中，阿富汗妇女表示，由于压制性政策，她们的身心健康不断恶化。我敦促事实当局取消限制

妇女和女童享有人权和基本自由的政策和做法，并调查关于事实当局人员虐待妇女和女童的指控。

78. 针对哈扎拉族什叶派等少数群体的袭击违反了国际法，必须停止。我还仍感关切的是，尽管事实当局公开表示要保护前政府官员及阿富汗国防和安全部队成员，但这些人仍被作为攻击目标。我呼吁采取紧急行动，保护这些人，并追究施害者的责任。

79. 事实当局虽已采取步骤加强官员纪律，同时却仍在推出和执行侵犯阿富汗妇女和男子人权的政策，这种状况令人震惊。我促请事实当局停止体罚，因为体罚违反阿富汗根据《禁止酷刑公约》承担的义务。此外，我仍感关切的是，事实当局为了限制不同意见，对媒体行为者和民间社会活动人士使用任意逮捕和拘留、威胁、虐待等手段。

80. 我欢迎事实监狱管理局对联阿援助团的报告作出反应，增加全国各地监狱的准入，并敦促事实内政部和事实情报总局也这样做。我再次呼吁国际社会支持联阿援助团通过适当的咨询和有针对性的提高认识会议与事实当局接触，以提高对执法行动的认识，使执法行动更好地遵守国际规范。还鼓励国际社会成员考虑加大财政支助，以满足被监禁者的基本需求，包括充分提供所需食品、医疗、教育和衣物，并向拘留设施派驻保健和教育人员。

81. 联合国的存在和支持对于该国应对各种挑战仍然至关重要。我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。