

大会
安全理事会Distr.: General
11 June 2025
Chinese
Original: English大会
第七十九届会议
议程项目 36
阿富汗局势安全理事会
第八十年

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. 本报告根据大会第 74/9 号决议和安全理事会第 2777(2025)号决议提交，该决议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。
2. 本报告介绍 2025 年 2 月 21 日上一次报告(A/79/797-S/2025/109)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. 针对媒体报道的事实当局内部关系紧张一事，事实当局高级官员在多次公开声明中继续声称，存在意见分歧并不等于塔利班运动内部不团结。新的财政年度已于 3 月 20 日开始，但没有报道称已有核定国家预算。然而，事实当局各部委出现人员裁减和薪金延迟发放现象。新学年开始了，然而中学和高等教育院校对女童和妇女仍然大门紧闭。伊拉克和黎凡特伊斯兰国-呼罗珊(伊黎伊斯兰国-呼罗珊)声称对若干次袭击负责，包括一次针对事实当局城市发展和住房部发动的自杀式袭击，而若干武装反对派团体也声称对一些袭击负责。但无论是伊黎伊斯兰国-呼罗珊还是反对派团体均未能严重威胁塔利班对权力和领土的控制。阿富汗需要援助的民众估计达 2 290 万人，《2025 年阿富汗人道主义需求和应对计划》力争援助其中的 1 680 万人，资金需求为 24.2 亿美元，然而截至 5 月中



旬，仅收到所需资金的 15.7%。截至 2 月 15 日，2023 至 2025 年联合国阿富汗战略框架收到了 2025 年所需的 27.8 亿美元中的 22%。4 月 23 日，战略框架延长至 2027 年 12 月。

A. 政治动态

4. 在本报告所述期间，塔利班领导人海巴图拉·阿洪扎达在坎大哈与事实当局内阁官员举行了重要会议。3 月 28 日，塔利班领导人据报与事实当局高级安全官员举行了一次会议，这些官员包括事实当局国防部长穆罕默德·雅各布、事实当局内政部长西拉杰丁·哈卡尼、事实当局情报总局局长阿卜杜勒·哈克·瓦西克以及这些部委的副部长。根据事实当局发表的声明，在坎大哈举行的会议审查了一份综合安全报告，并发布了关于安全部门内部业务规划、战略重点和体制建设的若干指示。

5. 3 月 30 日，塔利班领导人在开斋节布道中发出若干信息，重申自己的中央权威地位，呼吁效忠其领导，拒绝民主，并敦促全面实施伊斯兰教法，重点在于强制执行《劝善惩恶法》。4 月 10 日，联阿援助团发布了一份关于《劝善惩恶法》的影响、实施和强制执行情况的报告。¹ 该法实施六个月后，联阿援助团注意到塔利班领导层执意确保在全国范围内实现其建立纯正伊斯兰制度的愿景，手段包括对阿富汗人的个体和私人空间、妇女和女童进出公共场所、医疗保健、着装规范、出行以及对商业、卫生保健、教育和媒体部门施加更多限制。

6. 3 月初，有媒体报道称事实当局内部关系紧张，事实当局发言人承认当局内部存在意见分歧。他尤其承认女童教育问题性质敏感，并声明这些分歧既不对民族团结产生威胁，也不构成对事实当局的反对。他在 3 月 5 日一次电视采访中谈及包括事实当局内政部长西拉杰丁·哈卡尼在内的几名事实当局官员长期不在阿富汗一事。4 月，事实当局内政部长在离阿两个半月后重返公众视线，于 4 月 12 日在喀布尔会见了事实当局难民和遣返事务部长阿卜杜勒·卡比尔和事实当局其他官员。

7. 事实当局的新财政年度于 3 月 20 日开始，但未报告或公布其核定国家预算。不久之后，事实当局开始在所有事实机构中裁员并推迟发放薪金。措施包括拟在教育部门裁减多达 30% 的工作人员，对公共卫生部门也制定了类似计划。4 月 13 日，据报塔利班领导人下令将安全部门人手削减 20%。4 月 20 日，事实当局国防部长主持召开事实当局安全与接触机密许可委员会会议，商定分阶段裁减人员办法。

8. 事实当局继续进行人事任命和撤换，安排塔利班的忠实拥护者(均为男子)担任领导职务。在国家一级任命了 5 名事实当局副部长和 2 名事实当局部委主任。4 月 30 日，媒体报道称塔利班领导人下令撤销事实当局负责政治事务副总理办公室，并设立名为“萨佩达尔宫统合局”的事实当局新实体。自 1 月任命前事实当局副总理为事实当局难民和遣返事务部长以来，事实当局政治委员会一直没

¹ 见 <https://unama.unmissions.org/report-implementation-enforcement-and-impact-pvpv-law-afghanistan>。

有召开会议。国家以下各级的任命包括 26 名事实当局县长、7 名事实当局省会城市市长、6 名事实当局省警察局长、3 名事实当局情报总局省级主管和至少 6 名省级职能部门主管。2 月 18 日也对 14 个省的 14 名圣战伊斯兰学校负责人进行了撤换。

9. 事实当局在 11 个省为经事实当局注册的伊斯兰学校举行了 17 场毕业典礼。据报有 537 名男子和 6 名妇女从经事实当局注册的伊斯兰学校毕业。据报告，事实当局高级官员继续利用伊斯兰学校毕业典礼劝谕民众特别是年轻人遵守伊斯兰教法，并呼吁民族团结。在同一时期，新落成了一所伊斯兰学校。一些报告指出，巴米扬、戴孔迪、法拉、加兹尼和卢格尔等若干个省的事实当局省长要求社区出资参与建造伊斯兰学校建筑物和设施。

10. 2 月 22 日至 5 月 22 日期间，喀布尔爆发约 12 次退休公务员示威活动，这些公务员重申他们长期以来要求恢复发放养老金的诉求。许多人对养老金发放持续延迟表示担忧，指出他们自 2021 年以来就没有固定收入，连基本需求都难以满足。

11. 联阿援助团接触了一些男性辩护律师，这些律师讲述了他们在为客户提供服务时面临的困难。在坎大哈省，辩护律师说，塔利班掌权后，由于财务困难、接触被拘留者时受限以及法律方面的模糊不清，对他们的服务的需求比以前减少了。在法拉省和赫拉特省，辩护律师注意到事实当局法官凭供词给嫌疑人定罪，降低了律师的相关性和作用。在赫拉特省，辩护律师批评事实当局法官优先考虑那些在塔利班掌权后才开始执业的辩护律师。与此同时，事实当局司法部于 3 月 1 日宣布，419 名男考生中有 288 人通过了 2 月 23 日举行的辩护律师考试。

12. 根据事实当局的公开报告，2 月 22 日至 5 月 22 日期间，15 个省有 43 起地方冲突(包括涉及家庭和族群问题以及涉及土地权和水权的纠纷)通过当地族群长老、宗教学者和事实当局的调解得到解决。当地消息来源称，有关各方对冲突解决过程的处理方式均表示满意。

13. 事实当局高级官员在喀布尔市内市外均开展了公共宣传活动。4 月中旬至 5 月初，事实当局首席大法官阿卜杜勒·哈基姆·哈卡尼与西部和南部省份的事实当局地方官员接触，倡导通过事实当局法院以及事实当局官员来执行伊斯兰教法。4 月中旬至下旬，事实当局主管行政事务副总理萨拉姆·哈乃斐视察了东部和北部省份，评估回返者现况。

14. 2 月 22 日至 5 月 22 日，联阿援助团外地办事处协助举行了 115 次会议，参与会议的有民间社会、部落长老、记者、企业家、青年和妇女活动人士。对话者强调必须保护公民空间，必须为男子和妇女提供包括现代科学在内的教育，为青年和前政府雇员提供就业机会，并提供医疗保健、灌溉和农业方面的设施。青年尤其对《劝善惩恶法》的实施表示关切，认为该法导致监控力度加大，加剧了他们面临的经济困难、失业状况和心理健康问题。

15. 反对派人士参加了 2 月 18 日至 19 日在维也纳举行的民主阿富汗维也纳进程第五次会议以及 2 月 24 日至 25 日在马德里举行的第十二次赫拉特安全对话。4 月 22 日，全国抵抗阵线、阿富汗自由阵线和阿富汗伊斯兰促进会等 3 个政党宣布脱离“拯救阿富汗国民大会”联盟，该联盟于 2024 年 12 月经由 32 个政党合并、在阿富汗境外成立。

16. 3 月 20 日，由美利坚合众国政府人质事务特别雇员亚当·伯勒尔率领的美国代表团在前美国阿富汗和解问题特别代表扎尔梅·哈利勒扎德的陪同下，在喀布尔会见了事实当局外交部长阿米尔·汗·穆塔基。根据事实当局外交部发表的一份声明，这次会晤主要讨论了双边关系、释放被拘留者以及为身在美国的阿富汗人提供领事服务等内容。3 月 20 日，美国国务卿马尔科·卢比奥在向新闻界发表的谈话中，宣布在阿富汗被囚禁两年多的美国公民 George Glezmann 获释。3 月 29 日，前美国阿富汗和解问题特别代表宣布，经卡塔尔调解，另一名美国公民 Faye Hall 获释。3 月 22 日，根据美国政府网站的消息，美国已撤销对事实当局内政部长和另外两名塔利班高级官员的悬赏。

17. 4 月 17 日，俄罗斯联邦外交部就暂停将塔利班运动认定为恐怖主义组织发布了一份新闻稿，这反映了俄罗斯联邦最高法院同日作出的一项裁决。新闻稿表示，最高法院作出的裁决并不意味着俄罗斯联邦有关遵守安全理事会针对塔利班及其他团体和实体的关联个人与法律实体所设制裁制度的国际承诺发生变化。

18. 根据安全理事会第 2679(2023)号决议提交的独立评估报告(S/2023/856，附件)所载建议，结合 2024 年在多哈举行的阿富汗问题特使第三次会议上的讨论内容，并考虑到会议之后为满足阿富汗民众基本需求并找到建立信任措施而启动了禁毒工作组和私营部门工作组，联合国秘书处和联阿援助团继续与阿富汗和国际利益攸关方接触，推动制定政治路线图，以便国际社会与事实当局之间开展更协调、更一致、更有条理的多边接触。

B. 安保

19. 2025 年 2 月 1 日至 4 月 30 日，联合国记录了 2 299 起与安全和安保有关的事件报告，与 2024 年同期相比增加了 3%。在此期间发生了 175 起抢劫事件，与 2024 年同期相比增加了 7%。

20. 从 2025 年 2 月 1 日至 4 月 30 日，武装反对派的活动没有对塔利班控制国家领土构成重大挑战。全国抵抗阵线声称对 56 次袭击负责，阿富汗自由阵线则声称对 16 次袭击负责。阿富汗解放运动声称对 3 次袭击负责，均发生在 4 月份。另有 11 起袭击事件仍未有组织宣布负责。分别针对喀布尔事实当局内政部、卡比萨省 Nijrab 县中心和帕尔旺省巴格拉姆机场的三次已得到核实的袭击造成了人员伤亡，但人数未得到证实。阿富汗自由阵线是唯一一个在斋月期间宣布停火的武装反对派团体。

21. 从 2025 年 2 月 1 日至 4 月 30 日，伊黎伊斯兰国-呼罗珊继续对事实当局目标发动袭击。值得注意的是，伊黎伊斯兰国-呼罗珊声称 2 月 11 日在昆都士市针对事实当局安全部队发动了一次袭击，当时安全部队成员正在领取薪金。19 名

男子(4名平民和15名事实当局成员)被打死;受伤人数仍然不明。2月13日,伊斯兰国-呼罗珊声称对在喀布尔发生的针对事实当局城市发展和住房部的自杀式袭击负责,事件造成3名男子死亡,10人受伤,均为该部雇员,其中包括该部副部长。

22. 2025年2月1日至4月30日报据发生了多起涉及事实当局安全部队和巴基斯坦安全部队的武装事件。除了一起事件发生在赫尔曼德省迪舒,大多数事件发生在楠格哈尔省(Goshtah、Naziyan、Lal Pur 和 Mohmand Darah 县)、库纳尔省(Khas Kunar 和 Dur Baba 县)和霍斯特省(Tere Zayi、Gurbuz 和 Jaji Maidan 县)的边境县区,双方都大幅增加了在东部、东南部和南部地区边境的安全部队存在。2月22日在楠格哈尔发生的武装冲突导致阿富汗和巴基斯坦之间的 Torkham 过境点关闭,事实当局指示平民和人道主义行为体撤离该地区。经过事实当局地方代表团和巴基斯坦地方代表团之间开展谈判,过境点于3月19日重新开放,恢复商贸交通,3月22日恢复常规的行人活动。

23. 2月16日,在库纳尔省 Sar Kani 县,据报一名巴基斯坦塔利班运动(巴塔)高级指挥人员在试图穿越巴基斯坦和阿富汗边界时被若干身份不明的杀手开枪击中,伤势严重。3月11日,一名巴塔指挥人员在库纳尔省被身份不明人员杀害。4月22日,在帕克蒂卡省 Barmal 县,18名疑似武装分子在试图从阿富汗越境进入巴基斯坦时被杀,另有人受伤,人数不详。据巴基斯坦称,4月27日,巴基斯坦安全部队击毙了54名企图从阿富汗越境渗透的疑似巴塔武装分子。

24. 2月1日至4月30日,联合国记录了22起直接影响联合国人员的安全和安保事件报告。在 Torkham 边境地区紧张局势升级后,联合国人员听从事实当局的建议,于1月29日撤离了那里。

25. 联阿援助团制定了一个小武器和轻武器减少风险框架,协助利益攸关方采取切实措施应对阿富汗和该区域非法武器流动带来的威胁。尽管联合国毒品和犯罪问题办公室(毒罪办)制定了一项监测计划,但如何从利益攸关方那里获取所有必要数据仍然是援助团在轻小武器方面开展工作时的痛点之一。

C. 区域合作

26. 2月13日至15日,事实当局主管经济事务副总理阿卜杜勒·加尼·巴拉达尔出访多哈,此行与卡塔尔首相兼外交大臣谢赫·穆罕默德·本·阿卜杜勒拉赫曼·本·贾西姆·阿勒萨尼会晤,商讨如何加强双边关系与投资。2月22日至23日,事实当局主管经济事务副总理访问乌兹别克斯坦,会见了乌兹别克斯坦总理阿卜杜拉·阿里波夫,商讨加强贸易、能源和基础设施等事宜。2月19日至21日,事实当局中央银行行长艾哈迈德·齐亚·阿贾出席了在俄罗斯联邦叶卡捷琳堡举行的金融网络安全论坛。3月6日,事实当局司法部长阿卜杜勒·哈基姆·沙蒂出席了在沙特阿拉伯举行的“在伊斯兰思想流派和教派之间搭建桥梁”全球会议。3月9日至14日,事实当局外交部长前往马斯喀特参加双边会议,期间与阿曼外交大臣巴德尔·本·哈马德·布赛义迪举行会谈。4月

28 日至 5 月 4 日，事实当局外交部长访问卡塔尔并与首相兼外交大臣会晤，讨论了阿富汗的最新动态以及如何为阿富汗民众提供支持。

27. 各区域代表团访问了阿富汗，与事实当局开展接触。2 月 22 日，巴基斯坦国防部长赫瓦贾·穆罕默德·阿西夫访问喀布尔，并与事实当局官员包括事实当局主管经济事务副总理会晤，讨论区域安全和反恐工作。3 月 21 日至 23 日，巴基斯坦阿富汗问题特别代表穆罕默德·萨迪克访问喀布尔，并与事实当局外交部长、事实当局工商部长努鲁丁·阿齐齐和事实当局国防部副部长 **Yaqoob Mujahid** 会晤，讨论是否有必要建立一个框架解决两国争端。4 月 16 日，萨迪克先生再次造访喀布尔开展双边接触，期间共同主持了联合协调委员会的一次会议，该委员会是解决跨界安全和难民遣返等共同关切问题的平台。4 月 19 日，巴基斯坦副总理兼外交部长穆罕默德·伊沙克·达尔前往喀布尔，会见事实当局官员包括事实当局总理穆罕默德·哈桑·阿洪德和事实当局外交部长，讨论如何促进双边合作。4 月 21 日，哈萨克斯坦副总理兼国民经济部长塞热克·朱曼哈林在喀布尔会见了事实当局主管经济事务副总理和事实当局外交部长，讨论加强经济合作事宜。4 月 23 日，俄罗斯总统阿富汗问题特使扎米尔·卡布洛夫访问喀布尔，会见了事实当局官员包括事实当局外交部长和事实当局内政部长，讨论两国如何加强双边关系。4 月 27 日，印度外交部联合秘书阿南德·普拉卡什访问喀布尔，会见了事实当局外交部长，讨论双边政治关系、贸易、过境和近期区域动态。

28. 5 月 8 日，俄罗斯联邦和中国发表联合声明，表示双方愿“推动阿富汗成为独立、中立、统一、和平的国家，免受恐怖主义及毒品的危害，同所有邻国和睦相处”。5 月 10 日，中国外交部阿富汗事务特使岳晓勇和巴基斯坦阿富汗问题特别代表会见了事实当局外交部长，商讨下一次三方外长对话事宜。

29. 联阿援助团继续参与并促进区域合作工作。援助团参与的活动包括举办与驻喀布尔外交使团的会议，并与来访外交官开展双边接触。在 3 月 26 日于喀布尔举行的大使级常会上，与会者讨论了 3 月 4 日通过的大会第 79/268 号决议、决定在哈萨克斯坦阿拉木图设立联合国中亚和阿富汗可持续发展目标区域中心后应如何进一步促进合作。

三. 人权

30. 伊黎伊斯兰国-呼罗珊和阿富汗自由阵线声称负责的简易爆炸装置袭击以及一些肇事者身份不明的袭击造成了平民伤亡。至少 7 名平民(6 名男子和 1 名妇女)被打死，另有至少 39 人(38 名男子和 1 名男童)受伤。

31. 巴基斯坦安全部队与事实当局安全部队之间的跨界武装暴力也造成平民伤亡。2 月 1 日，在帕克蒂卡省发生的一次空袭中一座清真寺，炸死 3 名平民男子。巴基斯坦驻阿富汗大使馆书面通知联阿援助团：“巴基斯坦没有在该地区发动袭击”，“该地区的平民伤亡与巴基斯坦方面的任何活动无关联”。3 月 3 日夜，在楠格哈尔省，巴基斯坦安全部队开枪打伤 1 名男童和 1 名平民男子。3 月

5 日，在楠格哈尔省，巴基斯坦安全部队开枪打伤 3 名男记者。针对 3 月 3 日至 5 日发生的事件，巴基斯坦驻阿富汗大使馆书面通知联阿援助团：“2025 年 3 月 3 日凌晨，阿富汗部队使用重型武器，无端朝 Torkham(Khyber 县)越界胡乱开火。开火一直持续至 2025 年 3 月 5 日，造成巴基斯坦方面包括平民在内的数人伤亡，因此，巴基斯坦部队被迫还击。”3 月 28 日，在帕克蒂卡省，巴基斯坦安全部队发动的一次空袭击中一所房屋，造成 7 名平民死亡(1 名成年男子、1 名成年女子、2 名男童和 3 名女童)。

32. 未爆弹药继续对平民、主要是儿童造成伤害。在本报告所述期间，共有 16 名平民(6 名男子、2 名女童和 8 名男童)因此丧生，35 人受伤(3 名男子、1 名妇女、9 名女童和 22 名男童)。

33. 在本报告所述期间，联阿援助团记录了针对前政府官员及前阿富汗国防和安全部队成员实施的至少 4 起杀害事件以及 10 起任意逮捕和拘留事件。

34. 4 月 11 日，事实当局在巴格达斯省(2 名男子)、尼姆鲁兹省(1 名男子)和法拉省(1 名男子)执行了 4 次公开处决。这些人全都被判犯有谋杀罪，其判决得到事实当局全部三个法院(初级、上诉和最高)确认并经塔利班领导人核准。事实当局高级官员亲临处决现场，据报告，他们尝试劝说被害人家属原谅被定罪者、让其免除死刑，但没有成功。针对联阿援助团在社交媒体上发表的谴责处决的帖子，事实当局外交部于 4 月 15 日发表声明称，事实当局认为执行伊斯兰教法规定的惩罚是一项宗教义务，联阿援助团必须避免发表此类言论。

35. 3 月 20 日，新学年开始，这是妇女和女童连续第四个学年无法接受六年级以上教育。事实当局并未宣布重新向女童和妇女开放教育机会。

36. 3 月 19 日，事实当局公布了塔利班领导人关于防止婚礼与葬礼期间以及自朝觐和副朝返回时出现不当习俗的新法令。法令重申了事实当局 2021 年 12 月 3 日关于妇女权利的法令，指出强迫妇女结婚是非法行为，“强迫结婚或侵犯妇女权利的行为应在伊斯兰酋长国的法院受到起诉”。该法令还规定，法院有义务根据 2021 年 12 月 3 日关于妇女权利的法令处理申诉。在本报告所述期间，联阿援助团收到报告称，性别暴力幸存者在诉诸司法方面、包括受 2021 年法令禁止的强迫婚姻等案件中遇到重大障碍。

37. 2 月 13 日，在喀布尔，事实当局信息和文化部指示媒体暂停播放政治脱口秀节目。在发布这一指示之前，媒体播放的已是经事实当局该部审核批准的预先录制的政治内容。

38. 事实当局继续强制执行关于禁止记者与在阿富汗境外活动的媒体合作的规定。例如，2 月 4 日，事实当局情报总局和事实当局信息和文化部逮捕了贝古姆电台两名男性工作人员，指控他们向设在阿富汗境外的一个电视频道提供媒体内容。他们随后因传播“反塔利班宣传”被定罪，目前仍被羁押。

39. 事实当局劝善惩恶部的纠察员利用其宽泛的自由裁量权监测《劝善惩恶法》的遵守和执行情况。监测和强制执行在各处发生，包括口头警告、任意逮捕和

拘留、殴打和其他惩罚。事实当局纠察员继续限制妇女的行动自由，不允许没有男性监护人陪同的妇女出入医疗诊所和市场以及使用公共交通工具。斋月期间，在一些省份，未参加清真寺礼拜或继续营业的人员被任意拘留或虐待。4月20日，在喀布尔，事实当局劝善惩恶部部长穆罕默德·哈利勒·哈纳菲跟一群纠察员说，应在不使用武力的情况下调整民众观念。

40. 2月1日至3月底期间，事实当局监狱管理局宣布赦免并释放近1300名囚犯，约1550名羁押人员得到减刑。3月29日，最高法院宣布，在塔利班领导人批准后，2463名囚犯在开斋节获释，另有3152人得到减刑。4月底，事实当局监狱管理局报告说，监狱囚犯数量超过27000人。

41. 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)和联阿援助团在2025年4月9日至28日期间开展磋商，就事实当局政策对妇女和男子的影响记录阿富汗各地民众的体验。与会者强调，包括要求由男性监护人陪同、禁止女童接受教育、设置就业障碍等各种限制措施加剧了妇女面临的困难。妇女报告说，无法出入公共场所损害了她们就自身生活作出知情决定以及获得基本服务的能力。与会者还报告说，这些政策也有损民众对妇女参与决策的合法性的认知，阻碍妇女对决策过程发挥影响力。与会者警告说，这些事态发展助长了一种剥夺权能的风气，导致阿富汗妇女进一步被孤立，心理健康面临日益严峻的挑战。

四. 经济发展、捐助方协调和援助实效

42. 世界银行的数据显示，2024年3月至2025年3月财政年度期间，阿富汗经济小幅增长，但还不足以改善各项社会指标。贫困、失业和购买力不足等问题依然存在。受政策不确定性、金融孤立以及贸易和援助波动的制约，经济前景十分脆弱。核心通货膨胀率达到1.9%。自本财政年度开始以来，物价下跌了4.6%，主要原因是食品价格下跌。阿富汗尼对主要贸易伙伴的货币升值，导致2月至3月间名义有效汇率上涨3.5%。在中央银行美元拍卖和季节性资金流入的支撑下，阿富汗尼在3月份升值3.6%，达1美元兑71.1阿富汗尼。与去年同期相比，阿富汗尼升值了9.4%。

43. 世界银行还报告说，本财政年度的贸易逆差扩大了48.2%，达到94亿美元(占国内生产总值的45.4%)。2025年2月至3月，出口下降21.3%，年同比下降12%，至17.9亿美元，其中煤炭和纺织品出口大幅下降(降幅分别为64%和14%)。主要由于中国对阿豁免了关税，食品出口增长了4%。巴基斯坦仍然是最大的出口目的地。在对资本货物、中间投入和消费品的需求增加的带动(三者增幅分别为49%、43%和30%)下，本财年进口额从81.4亿美元攀升至111.6亿美元。伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦和中国是最大的进口来源国。政府收入达2413亿阿富汗尼(34亿美元，占国内生产总值的16.6%)，年同比增长14%，比预期目标高出6%。该财年，国内税收收入增长28.5%，关税收入增长29%，非税收入增长31.2%。然而，有迹象显示事实当局遭遇财政困难，从而导致工资延迟发放以及裁减工作人员等。

44. 根据联合国开发计划署(开发署)2025年4月30日对阿富汗的年度审查,75%的人口面临生计不安全,高于2023年的69%,凸显了该国社会经济状况的持续恶化。获得适当住房、医疗保健和必需品的机会减少,然而各种冲击却在加剧。90%的家庭受到经济冲击的影响,其中女户主家庭有97%受到影响。7%的女性在家庭以外就业,而男性的这一比例则为84%。农村地区人口占全国人口的71%,其生计不安全程度比城市地区高15%,环卫设施、医疗保健和取暖燃料严重短缺。
45. 为了实现自给自足的既定目标,事实当局推动开展由政府收入供资的项目,包括修筑库什·特帕运河等大型基础设施。4月15日,事实当局经济委员会核准了一项五年期国家发展战略。
46. 在私营部门工作组于2月13日举行会议后,联阿援助团于3月27日与会员国和联合国各实体举行了一次初步技术磋商,讨论如何采取整体方法争取可持续的私营部门支持。联阿援助团与联合国各实体、会员国、事实当局和私营部门代表举行了技术性双边磋商,为私营部门工作组的下一次会议开展筹备,重点关注取得切实成果。
47. 3月13日,全球环境基金核准了开发署一个890万美元的项目,这个项目旨在促进两个省发展适应气候变化的生计和林业,惠及80 000人。3月24日在喀布尔举行了一次阿富汗非正式气候对话平台技术会议,由挪威和事实当局共同主持,并得到联合国的支持。60多名多利益攸关方与会者讨论了与气候变化的技术问题。
48. 4月9日至10日,由欧洲联盟、联合国和世界银行共同主持的阿富汗协调小组在土耳其伊斯坦布尔举行会议,讨论资金削减如何影响对阿富汗人民的人道主义和基本人类需求援助。该小组发起了一项协调架构审查,旨在让满足人类基本需求的援助的原则性方法、人道主义响应以及当前政治进程相协调。
49. 4月8日,阿富汗特别信托基金指导委员会依据经延长的联合国战略框架调整了自身职权范围,核可了昆都士省和巴格兰省关于“携手重建”的概念,重点关注回返者重返社会。2025年,指导委员会收到丹麦提供的690万美元,大韩民国则捐助100万美元,成为第14个捐助国。
50. 2月3日,联合国核可了《2025年共同风险评估》,该评估推动加强合作,改进风险识别,有助于改善数据获取、决策和效率。“透明国际”组织2月11日发布的《2024年清廉指数报告》将阿富汗排在180个国家中的第165位。事实当局副发言人对这份报告不屑一顾,认为报告既不充分,来源也不可靠。
51. 5月1日,联合国及其合作伙伴启动了“2025年自巴基斯坦回返的阿富汗人综合对策”计划,旨在在边境点提供即时援助并支持回返者重返社会。该计划的成本为3.5亿美元。
52. 3月,联合国儿童基金会(儿基会)开始从当地市场和区域市场采购质量有保证的药品,从而建立供应链,实现长期可持续供应。

53. 3 月，阿富汗防止性剥削和性虐待网络在五省试行一个项目，为 4 648 名妇女举办了提高认识课程，重点是提供切实的生计援助，包括向面临风险的妇女分发 750 台缝纫机和提供技能培训。

五. 人道主义援助

54. 由于持续出现粮食不安全和营养不良，人口流动量大，自然危害与气候变化带来冲击，经济出现困难，加上民众不易获得基本服务，因此 2025 年阿富汗有 2 290 万人需要生存援助。资金短缺给人道主义行动造成了深远影响，项目和人员配置均受到影响，合作伙伴不得不重新调整援助优先次序。数以百计的卫生设施因此而关闭，面向儿童的基本营养服务受限，为阿富汗脆弱人群提供的关键保护服务中断，支撑着数千个家庭的现金方案被叫停，支持数十万人的供水系统得不到修复。鉴于此次资金危机，阿富汗人道主义国家工作队对 2025 年人道主义需求和响应计划进行了紧急优先排序，确定了最初 1 680 万目标人群中的 1 250 万人是最急需援助的群体，他们所需的援助资金为 16.2 亿美元，而该计划的总预算为 23.5 亿美元。²

55. 3 月，人道主义行动中的性别平等工作组和人道主义准入工作组就阿富汗妇女为非政府组织和联合国工作的禁令以及其他限制措施的影响进行了第 11 次调查。调查结果显示，女性工作人员的流动性有所下降，只有 40% 的女性工作人员能够访问外地地点(低于 12 月份的 52%)。接受调查的人道主义伙伴中有一半强调，由于资金短缺，针对妇女和女童需求的项目减少了；近三分之一的组织报告说，无力继续支付男性监护人所涉费用或维持促进性别平等的安排。只有 43% 的伙伴报称仍在全面运作且男女工作人员一同办公，这一比例下降了 19%，既因为实施了各种限制措施，也因为资金短缺。

56. 1 月至 3 月，人道主义伙伴向 760 万民众提供了至少一种形式的援助，其中 100 万人获得至少三种不同类型的部门支助。这包括 650 万人获得了粮食和生计援助，230 万人获得了卫生保健服务，170 万人获得了水、环境卫生和个人卫生服务，140 万儿童、孕妇和哺乳期妇女获得了营养援助，100 万人获得了保护援助，465 000 名儿童获得了教育支持，向 188 000 人提供了紧急避难所和非粮食物品。

57. 多重挑战继续造成普遍的粮食不安全和营养不良，2025 年约有 1 480 万人面临危机级别或紧急级别(粮食安全阶段综合分类第三阶段及以上)的粮食不安全，350 万儿童预计将陷入营养不良。³ 今年 1 月至 3 月，世界粮食计划署向 690 万人提供了食物、营养、现金和生计援助。

² 这一总额不包括用于航空、协调及共同事务方面的 6 510 万美元。2025 年人道主义需求和响应计划的初始总需求为 24.2 亿美元。

³ 见《综合粮食安全阶段分类》：“阿富汗：2024 年 6 月至 10 月急性营养不良情况及 2024 年 11 月至 2025 年 5 月预测”，2025 年 1 月 7 日。

58. 1月1日至3月31日期间,联合国粮食及农业组织(粮农组织)通过一系列生计援助措施提供支助,670 084人受益。粮农组织成立了1 121个立足社区的小组推广气候智慧型农作做法,根据12个灌溉计划修复了81座建筑,为15 000公顷土地的保护提供了支持,为196万头反刍动物和家禽接种了疫苗,并在11个省进行了蝗虫调查。

59. 1月1日至3月29日,世界卫生组织(世卫组织)记录了21 533例伴有脱水的急性水样腹泻病例、115例登革热疑似病例、68例克里米亚-刚果出血热疑似病例、28 618例麻疹疑似病例、81 304例疟疾确诊病例以及517 000例急性呼吸道疾病/肺炎病例。儿基会通过支持的2 400个设施,为超过1 900万人提供了基本卫生保健服务。超过600万名儿童接种了脊髓灰质炎疫苗,100万名儿童获得了微量营养素粉,4 000名儿童接受了个案服务。

60. 1月至3月期间,世卫组织的创伤护理方案惠及288 624人。在此期间,有134 577名患有重度急性营养不良的儿童在147所医院接受住院治疗并在3 106个门诊机构接受治疗,288 262名患有中度急性营养不良的儿童通过各项方案得到救助。2月份,434支保健与营养流动小分队提供了超过471 700次初级卫生保健咨询。

61. 1月1日至4月30日期间有426 793名无合法证件阿富汗人(38 168名妇女、258 313名男子和130 312名儿童)返回阿富汗,其中117 442人自巴基斯坦返回,222 163人自伊朗伊斯兰共和国返回。其中有172 105人被驱逐出境,移民组织接待中心向91 970名无合法证件阿富汗回返者提供了援助。从1月1日至5月12日,自巴基斯坦返回的全体阿富汗人中,132 610人无合法证件,18 519人有合法证件,其中72 081人得到了移民组织的协助。1月1日至5月5日期间,联合国难民事务高级专员公署(难民署)向大约13 237名在册回返难民提供了保护服务。截至4月中旬,来自巴基斯坦的日均回返人数为8 000人,原因巴是基斯坦政府明确表示了将遣返所有阿富汗人回国的意图。此前,1月至3月期间来自巴基斯坦的日均回返人数不到100人。观察到来自伊朗伊斯兰共和国的无合法证件回返人员有所增加,这与保护空间持续恶化有关。

62. 1月至4月记录了大约300起与人道主义准入有关的事件,比2024年同期减少了52%。最大的困难在于事实当局干涉人道主义活动,这些事件占事件总数的70%。其他挑战包括周围环境、针对人道主义工作者的暴力行为(包括76名援助工作人员(含13名联合国人员)被拘留)、行动限制、当前军事行动以及不承认存在人道主义需求等。这些事件导致150项活动暂停,3个设施暂时关闭。在本报告所述期间,与性别有关的准入事件占所记录事件的17%。

63. 地雷行动小组数量减少了三分之一,目前为176个在役小组,以便继续提供服务至6月底。联合国牵头的地雷行动技术小组在1月份因资金紧张而暂停工作,后于2月份恢复工作,但人手减少了70%,导致质量保证、数据库管理和协调方面的能力下降。2月至3月,各小组为人道主义伙伴开展了7次评估,召开了9次协调会议,响应了430次有关爆炸物处理的请求,安全销毁了1 007件弹药。

64. 1月至3月，儿基会修建了23个太阳能供水系统，接入了4 141户家庭，并通过现金转移支助了超过11 694户有孕妇或哺乳期妇女和幼儿的家庭，使66 000人受益。儿基会履行对受影响民众所负的责任，通过社区网络惠及超过436 000人。

六. 禁毒

65. 3月12日，毒罪办发布了《阿富汗毒品现况洞察》第4卷：“毒品贩运和阿片剂库存”。根据这份报告，自2022年颁布禁毒令以来，阿片剂贩运量大幅下降。海洛因缉获量是2021年缉获量的一半。阿富汗仍有约13 200吨阿片剂，足以满足到2026年底之前的全球需求——大部分由主要毒贩囤积。缉获行动中首当其冲受到影响的是农民，鸦片收入暴跌92%，从2022年的13.6亿美元降至2023年的1.1亿美元。供应稀缺推高了价格，使余下的走私活动利润高昂。相比之下，甲基苯丙胺流量自2021年以来增长了75%。这份报告提供了政策建议，包括采取替代发展路径以及如何让民众受益于公共卫生应对措施。

66. 2月15日至4月30日，毒罪办协助了9个省的2 472户农户(30%户主为妇女)，为他们提供诸如种子等投入和培训，并为全国治疗中心、疗法中心和职业培训中心网络以及两所监狱的妇女保健服务提供支持。在本报告所述期间，开发署为3 000多人提供了替代生计方面的支助。

67. 联阿援助团、毒罪办和联合国有关实体继续与事实当局、会员国和禁毒工作组技术专家互动合作，包括努力进一步落实替代生计联合行动计划，并推动关于戒毒治疗、预防以及执法等各小组的工作。

七. 特派团支助

68. 截至2025年4月30日，联阿援助团空缺率如下：国际工作人员17%、国际联合国志愿人员8%、本国联合国志愿人员11%、本国专业干事16%、本国工作人员12%，而核定空缺率分别为8.3%、9.3%、5%、15.5%和11.2%。女性工作人员所占比例在国际工作人员中为34%，在联合国志愿人员中为36%，在本国专业干事中为9%，在本国工作人员中为11%。

八. 意见

69. 阿富汗人民继续遭受多重挑战，包括普遍和日益严重的贫困、持续的失业、获得基本服务的机会有限以及频繁的自然灾害，事实上的管理机构仍然缺乏包容性并日益具有压迫性，使情况变得更糟。事实当局继续严格执行限制性政策和做法，特别是由于《劝善惩恶法》，对阿富汗人民，尤其是妇女和女童的经济、社会和个人生活产生了不利影响。国际财政援助的减少加剧了全国数以百万计的阿富汗人及其家人严峻的经济状况。阿富汗人民不能单独应对这些艰巨的挑战。

70. 为了支持安全理事会第 2721(2023)号决议提出的阿富汗与自身及其邻国和平共处、充分融入国际社会并履行国际义务的目标，以及安理会对接触架构和政治路线图重视，联合国继续努力寻求一条政治途径，以应对所有利益攸关方(阿富汗人民、事实当局和国际社会)的利益和关切。通过原则性接触，禁毒工作组和私营部门工作组正在处理与阿富汗人民生计密切相关的问题。将需要国际社会、事实当局和阿富汗人更多地参与，以全面解决阿富汗目前局势与其可能重新融入国际社会之间存在的复杂问题，其中尤其包括含妇女权利在内的人权。这些问题需要各利益攸关方群体之间达成共识，这些问题相互关联，需要时间才能取得进展。其中包括遵守联合国所有会员国必须履行的国际义务。

71. 事实当局实施《劝善惩恶法》侵犯了各种人权和基本自由的享有，包括行动、表达和宗教自由以及隐私权。这项法律及其执行是阿富汗完全融入国际体系的根本障碍。

72. 阿富汗仍然是世界上系统地禁止女童接受中等教育和高等教育的唯一国家。受教育是一项基本权利，是实现许多其他权利的基础。我再次敦促事实上的当局撤销禁止妇女和女童接受各级教育的所有决定。

73. 我对事实当局禁止播放政治节目感到关切，这进一步侵蚀了媒体自由。政治辩论丰富了公共政策，对善治至关重要。令人深感关切的是，记者和媒体工作者继续遭到任意逮捕和拘留。

74. 关于法外处决、任意逮捕和拘留以及对前政府官员和阿富汗国防和安全部队成员实施酷刑和虐待的持续报道令人深感不安。事实当局在上台后发布大赦之后，必须履行其保护生命权的义务，确保这些团体的安全，并进行彻底和透明的调查，追究肇事者的责任。

75. 我对 4 月 11 日进行的公开处决感到震惊。人权事务委员会关于生命权的第 36 号一般性意见(2018 年)述及阿富汗已加入的《公民及政治权利国际公约》第六条，意见指出，尚未废除死刑的缔约国必须遵守《公约》第七条，该条禁止某些处决方法。不遵守第七条将不可避免地使处决具有任意性质，从而也违反第六条。委员会认为，公开处决违反第七条。我敦促事实当局立即暂停执行死刑，以期废除死刑。

76. 我敦促各方遵守国际法，包括国际人道法规定的义务，特别是尊重和保护平民的义务。

77. 由于人道主义捐助者取消和削减人道主义预算，目前的资金危机给在阿富汗的援助伙伴造成了重大的财务和业务不确定性。如果没有足够的资金，2025 年，数百万人将得到更少的援助。人道主义伙伴强调，他们还将减少满足阿富汗妇女和女童需求的项目。在没有对扫雷工作和提高认识的支持的情况下，主要影响儿童的未爆弹药造成的悲惨的生命损失、终身伤害和创伤，将继续下去。

为了应对这些资金挑战，我敦促所有捐助者加强其财政支持，或优先考虑灵活、可预测和可持续的资金，以便能够继续开展必要的、挽救生命的人道主义工作和复原力建设。为了避免地雷行动方案在 7 月 1 日终止，我呼吁捐助国为联合国地雷行动协调提供财政支助。

78. 我鼓励收容阿富汗难民的国家继续向有需要的人提供保护和提供适当证件，并遵守其国际义务，确保返回阿富汗都是自愿、安全和有尊严的，并为此继续进行双边和三方讨论。我仍然感到关切的是，在加强能力以协助越来越多的回返者并使他们能够可持续地重新融入社会方面面临挑战。阿富汗回返者在重新融入社会方面面临巨大挑战，特别是在获得住房、就业和基本服务方面。我呼吁国际社会支持加强阿富汗吸收能力的努力，从而减轻进一步动荡和潜在向外移民的风险。

79. 联合国在阿富汗的存在和参与对于满足人道主义和人的基本需求以及推动政治进程以团结所有利益攸关方实现阿富汗的可持续稳定方面，继续发挥至关重要的作用。我深切感谢在我的特别代表萝扎·奥通巴耶娃领导下的联合国驻阿富汗全体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。
