

大会
安全理事会Distr.: General
20 June 2023
Chinese
Original: English大会
第七十七届会议
议程项目 34
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. 本报告系根据大会第 68/11 号决议和安全理事会第 2626(2022)和 2678(2023)号决议提交,决议中请秘书长每 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)的任务执行情况,包括在国家以下一级的执行情况。
2. 本报告介绍 2023 年 2 月 27 日上一次报告(A/77/772-S/2023/151)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. 塔利班继续在阿富汗维持和巩固权力。这造成了一个相对没有武装冲突的时期,但阿富汗人的基本权利和自由,特别是妇女和女童的权利和自由,也继续因此受到限制。在本报告所述期间,事实外交部通知联阿援助团领导层,对受雇于联合国的阿富汗籍女性人员实行严格限制,联合国在阿富汗的业务活动进而受到直接影响。塔利班领导人海巴图拉·阿洪扎达对国家和国家以下各级的治理决策施加了越来越大的影响。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。联阿援助团继续收到关于践踏和侵犯人权行为的可信指控,包括违反 2021 年 8 月宣布的大赦,针对前政府官员和安全人员的此种行为,以及针对被控与武装抵抗团体和伊黎伊斯兰国-呼罗珊有关联的个人的此种行为。事实当局继续报告了强劲的收入和贸易业绩,同



时事实当局报告腐败现象减少，罂粟田的根除力度加大。预测显示增长和减贫的前景有限，因为对发展的投资非常有限，数百万阿富汗人依赖国际人道主义援助流动。人道主义局势依然严峻，所有 34 个省的需求都达到前所未见的水平，2023 年人道主义供资迄今严重短缺。

A. 政治动态

4. 4 月 5 日，事实外交部长阿米尔·汗·穆塔基口头通知负责阿富汗问题秘书长特别代表兼联阿援助团团长，决定立即对受雇于联合国的本国女性工作人员施加严格限制。豁免仅适用于卫生和初等教育部门。联合国于 4 月 5 日和 11 日发表了谴责声明，指出将要求联合国的本国人员，无论男女，不要向联合国各办事处报到，只对关键任务实行有限和经过调整的例外处理。联阿援助团仍然保持并不断监测这一姿态。4 月 12 日，塔利班发言人扎比胡拉·穆贾希德表示，塔利班期望联合国遵守这些严格限制，同时重申不干涉联合国工作的承诺。联阿援助团继续与事实当局进行所有互动，争取撤销这些严格限制。

5. 5 月 1 日和 2 日，秘书长召集了阿富汗问题特使会议，以重振围绕共同目标的国际参与。4 月被任命为安全理事会第 2679(2023)号决议授权的独立评估特别协调员的费里敦·瑟纳尔勒奥卢作为观察员出席了会议。与会者强调，有必要制定一项接触战略，使阿富汗实现稳定，并处理国际社会共同关心的重要问题。这些问题包括缺乏包容性治理；侵犯人权，特别是侵犯妇女和女童的人权；恐怖主义组织的持续存在；以及贩毒。

6. 虽然不同国家对这些关切赋予不同的优先度，但普遍承认它们是相互交织的。会议响应了安全理事会 2023 年 4 月 27 日第 2681(2023)号决议的呼吁，即实现阿富汗妇女和女童的充分、平等、切实和安全参与。在特使会议之前，日本和阿拉伯联合酋长国在联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)的支持下，协助了阿富汗各界妇女与驻纽约的会员国代表之间的协商。阿富汗妇女再次呼吁让她们充分、平等和切实参与所有与阿富汗有关的决策论坛。同样，联阿援助团与联合国伙伴一道，在特使会议之前和之后，与散居国外的阿富汗各界妇女举行了虚拟会议，此外与该国内部的阿富汗妇女进行了持续协商，以确保在援助团牵头的所有努力和活动中考虑到阿富汗妇女的需要和意见。塔利班领导人海巴图拉·阿洪扎达继续增加他对国家和国家以下各级治理决策的影响。他发号施令，对事实高级官员进行新的任命和改组。所有被任命的人都是男性，而且主要是塔利班的关联人员。在国家一级，这包括于 3 月 22 日任命前事实财政部长希达亚图拉·巴德里为事实阿富汗中央银行行长，而事实财政部长职位仍然空缺；以及任命农村复兴和发展部、能源和水利部、朝觐和宗教事务部以及边境与部落事务部的四名事实副部长。5 月 16 日，塔利班领导人任命事实副总理阿卜杜勒·卡比尔·穆罕默德·贾恩为代理事实总理，原因据报是现任总理穆罕默德·哈桑·阿洪德生病。国家以下一级的任命包括 9 名事实省长、5 名副省长、至少 20 名县长和 2 名省会市长。大约 50 名国家和国家以下各级的局长被撤换。4 月 4 日，塔利班发言人指出，其办公室的一部分已转移到坎大哈。4 月 1 日和 5 月 4 日，事实最高法院宣

布了 22 项新的司法机构改组,其中包括 10 项事实省级上诉法院内的改组、事实地方初级法院新院长以及赫尔曼德省、赫拉特省和加兹尼省军事和初级法院的法官。

7. 事实当局据报继续支付公务员的工资,包括女性公务员的工资,其中大多数人在塔利班接管后被要求不去上班。4 月 11 日,事实财政部财政司司长报告说,财政部已拨出 40 亿阿富汗尼(约 4 570 万美元)用于支付退休政府雇员的养老金,但须经塔利班领导人批准。4 月 17 日,事实行政事务办公室宣布向和平与民族和解高级委员会的前雇员支付 7 个月的工资。

8. 在事实内阁于 2 月 28 日核准 1402 财政年度国家预算之后,事实财政部于 4 月 9 日宣布,已批准第一笔拨款用于支出,但预算须经坎大哈的塔利班领导人最后核准。

9. 在国家以下一级,2 月 21 日,事实内政部报告说,已经修改了 12 个省的行政结构,以调整各县和增设新县,包括设立事实县行政办公室,其目的据称是加强提供服务。据事实当局称,这使全国各县总数从 391 个增加到 420 个。塔利班领导人继续建立省级乌里玛协商委员会,以进行行政监督和解决当地冲突。根据公开宣布和事实当局向联阿援助团传达的信息,迄今已正式建立了至少 22 个乌里玛协商委员会。

10. 事实当局的高级代表视察各省和县,重点是社区外联和经济项目,包括农村公路、水坝和农业支助。据塔利班消息来源称,事实上的防止土地掠夺和收回被篡夺土地委员会据报在全国各地收回了 50 万杰里布(10 万公顷),其中包括在喀布尔的 1.6 万杰里布(3 200 公顷)。

11. 阿富汗境外的政治反对派,包括流亡的前共和国官员和政治人物,继续提出阿富汗内部对话的提议,为他们的努力寻求国际支持,同时主张反对承认塔利班。反对派人士在国外召开了几次会议,阐述他们的提议。其中包括 4 月 10 日至 12 日在多哈举行的阿富汗未来思想论坛,以及 4 月 24 日和 25 日在维也纳举行的第二次会议。阿富汗前官员和政治人物回归和沟通委员会报告说,来自印度的 20 名军事学院毕业生和来自土耳其、欧洲和美利坚合众国的 13 名前共和国官员已回归。

12. 事实当局继续努力改造前共和国的体制和法律框架。3 月 8 日,塔利班领导人颁布了一项法令,撤销事实总检察长办公室,代之以新设立的事实上的法令监督和执行总局。3 月 21 日,事实行政事务办公室通知联阿援助团,已聘请技术专家协助正在进行的法律审查进程,而 4 月 25 日,塔利班发言人重申,根据伊斯兰教法起草宪法的进程正在进行中。在本报告所述期间,塔利班领导人颁布了三项关于反腐败和裙带关系的法令,禁止事实上的官员参与政府合同(3 月 12 日),禁止在其负责的机构内雇用官员的儿子和亲属(3 月 18 日),并规范政府土地的分配、租赁和出售(3 月 20 日)。事实上的法院开始重新审查在塔利班接管之前裁定的案件,因为事实当局声称,这些裁决受到腐败的影响而且违反伊斯兰教法。

13. 塔利班领导人对事实上的安全机构施加更大的直接影响。这包括 6 个省和 7 个县的警察局长、5 个陆军军团指挥官、1 个省情报总局局长的改组,一些特种部队指挥者辞职和据报调往坎大哈,以及几个营的轮调。

14. 联阿援助团在 16 个省共协助了 25 次外联会议，讨论与治理有关的问题，包括善治原则、服务提供和女童接受教育，由事实地方当局、乌里玛、民间社会组织、媒体、青年和其他社区成员参加。联阿援助团旁听了事实地方当局就当地需求和部落间紧张局势与社区举行的 42 次会议。社区代表一直对公民空间的缩小和对民间社会组织、媒体和女性工作者的恐吓表示关切。执行对联合国阿富汗籍女性人员的严格限制影响了联合国面向阿富汗利益攸关方，特别是妇女的外联。

B. 安全

15. 2 月 1 日至 5 月 20 日期间，与冲突有关的安全事件总数与 2022 年同期相比略有减少。联合国记录了 1 650 起与安全有关的事件，与 2022 年同期记录的 1 668 起相比减少 1%。现有数据表明，武装冲突从 133 起减至 66 起，减少 50.4%；自杀式袭击事件从 0 次增加到 3 次；简易爆炸装置引起的爆炸从 92 起减至 59 起，减少 35.8%；逮捕人数从 494 人增加到 536 人，增加 8.7%；暗杀事件从 99 起减至 59 起，减少 40%。报告的犯罪率仍然居高不下，抢劫、盗窃和谋杀是记录最多的事件类型。记录了大约 22 起关于土地、牧场和水分配的争端。东北部、西部和东部地区占有记录事件的 53%，楠格哈尔省、赫拉特省和昆都士省是受影响最严重的省份。

16. 在本报告所述期间，反对派武装袭击和与事实当局的武装冲突数量与 2022 年同期相比减少。联阿援助团记录了在阿富汗活动的 3 个主要武装抵抗团体声称的袭击。民族抵抗阵线、阿富汗自由阵线和阿富汗解放运动声称对 8 个省的袭击负责。事实国防部属下的事实上的安全部队继续开展针对反对派作战人员的行动，包括 4 月 11 日在帕尔旺省 Salang 县对阿富汗自由阵线的一次行动，据报 8 名反对派作战人员阵亡。

17. 伊黎伊斯兰国-呼罗珊声称发动或归咎于该团体的袭击减少。据联合国记录，2 月 1 日至 5 月 20 日期间，该团体在 5 个省实施了 11 次袭击，而 2022 年同期在 12 个省实施了 62 次袭击。伊黎伊斯兰国-呼罗珊声称制造的事件包括：3 月 8 日的自杀式袭击中，巴尔赫省事实上的省长 Mohammad Daud Muzamelin Mazar-e Sharif 被炸死；3 月 9 日，马扎里沙里夫一个文化中心发生简易爆炸装置爆炸，目标是聚会的一群记者；3 月 27 日，喀布尔市发生针对事实外交部附近检查站的自杀式袭击。事实上的安全部队继续在喀布尔、赫拉特、巴尔赫、法里亚布、朱兹詹、尼姆鲁兹、帕尔旺、昆都士和塔哈尔省等地开展打击伊黎伊斯兰国-呼罗珊的行动。

18. 边界事件减少。在阿富汗和巴基斯坦之间的地区共发生了 14 起事件，包括 2 月 20 日在 Torkham 过境点和 3 月 13 日在帕克蒂卡省 Barmal 县发生的冲突。在与伊朗伊斯兰共和国的边界沿线发生了 6 起事件，其中包括 2 月 27 日事实上的安全部队逮捕并随后释放了一名伊朗边防警察；3 月 5 日事实上的安全部队与伊朗边防警察在尼姆鲁兹发生武装冲突，据报是因为跨界走私问题；以及 3 月 15 日和 5 月 7 日在尼姆鲁兹发生的事件，据称伊朗边防警察向试图越过边界进入伊朗伊斯兰共和国的阿富汗人开枪。据报塔吉克边界沿线至少发生了四起与毒品走私有关的事件，包括 2 月 21 日和 24 日、4 月 28 日和 5 月 9 日的事件。

19. 2月22日，由国防部长赫瓦贾·穆罕默德·阿西夫和三军情报局局长纳迪姆·安君中将率领的巴基斯坦高级代表团访问喀布尔，讨论安全等问题，访问背景是据称事实当局与巴基斯坦塔利班运动有联系，并且事实当局于2月19日至25日关闭了Torkham过境点。3月1日，霍斯特省Matun县一家据称是巴基斯坦塔利班运动成员经常光顾的旅馆发生无人声称负责的爆炸，造成1人死亡，至少10人受伤。

20. 联阿援助团继续评价与小武器和轻武器有关的风险。援助团最后确定了一个减少风险框架，该框架将指导联阿援助团和关心此事的利益攸关方今后作出努力，以减少小武器和轻武器、相关弹药和爆炸材料在阿富汗和该区域的非法贸易以及过度积累和转用所构成的风险。

21. 2月1日至5月20日期间，联合国记录了在30个省开展的101次武器藏匿点收缴行动。4月2日，事实内政部规定，所有携带武器的事实文职和军事成员必须在事实内政部公共服务局登记其武器，期限为一个月。

22. 据联合国记录，2月1日至5月20日期间发生了62起直接影响到联合国人员的事件，包括26起恐吓事件、8起与犯罪有关的事件、11起逮捕事件和15起影响到联合国大院、办公室和财产的事件。事件总数与2022年同期记录的79起事件相比有所减少。2月11日，事实当局以12月24日禁止阿富汗妇女在非政府组织工作的禁令范围扩大到联合国为由，阻止所有联合国女性本国工作人员(共影响四名妇女，包括一名联合国订约安保工作人员)进入联阿援助团贾拉拉巴德办事处。2月28日和3月6日，共有5名在楠格哈尔省两个联合国机构工作的女性本国工作人员被阻止进入其组织的办公室，5月17日，坎大哈某机构一女性本国工作人员也被阻止进入其办公室。

C. 区域合作

23. 该区域各国和各组织继续以双边和多边形式与事实当局接触。讨论涵盖包容性治理、人权包括妇女权利和自由、反恐、边境安全、禁毒和经济合作等各种问题。

24. 召集了几个区域论坛。3月7日，印度-中亚阿富汗问题联合工作组特使宣布支持在阿富汗建立包容性政府、人权和妇女权利、反恐和人道主义援助。3月6日至9日，伊斯兰合作组织秘书长阿富汗问题特使Tariq Ali Bakheet访问喀布尔和坎大哈，讨论该组织执行委员会1月11日会议的后续行动。3月16日和17日，伊斯兰合作组织外交部长理事会在努瓦克肖特举行会议，承诺根据伊斯兰原则支持妇女在阿富汗受教育和工作的权利，提供人道主义支助和打击恐怖主义。5月5日，上海合作组织外交部长在印度果阿举行会议，商定恢复在塔利班掌权后暂停的上海合作组织阿富汗联络小组的活动。

25. 事实上的高级官员出席了一些多边会议。4月13日，阿富汗邻国外交部长在乌兹别克斯坦举行会议，通过了《撒马尔罕宣言》，促请事实当局建立一个包容各方的政府，落实妇女和少数群体的权利；建立一个协调的人道主义援助机制；并加强打击恐怖主义和贩毒的共同措施。事实外交部长阿米尔·汗·穆塔基出席了会议。5月6日，事实外交部长穆塔基在事实商业和工业部长努鲁丁·阿齐齐的

陪同下，参加了与巴基斯坦外交部长比拉瓦尔·布托·扎尔达里和中国外交部长秦刚举行的第五次三方会议，会议结束时发表了一项联合声明，反映了各方在三角框架下推进政治接触、反恐合作及贸易、投资和互联互通的意向。

26. 双边接触主要侧重于安全、经济、贸易和互联互通问题以及女童教育问题。2月22日，由国防部长赫瓦贾·穆罕默德·阿西夫率领的巴基斯坦代表团访问喀布尔，就加强边境安全问题进行会谈。3月20日，卡塔尔助理外长洛瓦·哈特、事实教育部长哈比布拉·阿加和联合国儿童基金会的代表在多哈举行会议，讨论阿富汗教育的未来，包括女童教育。3月22日，由总统外交政策特别代表阿卜杜勒阿齐兹·卡米洛夫率领的乌兹别克斯坦代表团在喀布尔会见了事实副总理阿卜杜勒·加尼·巴拉达尔、事实国防部长雅各布·穆贾希德和事实外交部长，讨论了双边和区域经济项目、边境安全和水资源管理方面的合作。4月15日，哈萨克斯坦副总理兼贸易和一体化部长谢里克·朱曼加林访问喀布尔，讨论贸易、投资和联合商会等问题。5月12日，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·阿勒萨尼在坎大哈与事实总理穆罕默德·哈桑·阿洪德举行会谈。他们讨论了阿富汗目前的经济和人道主义局势。

27. 事实当局继续开展外国投资和互联互通方面的合作。除其他外，事实当局分别于2月22日和4月13日宣布成立一个由俄罗斯、伊朗和巴基斯坦公司组成的投资财团，并与一家中国公司就锂开采和经济基础设施进行合作。3月5日，伊朗伊斯兰共和国在喀布尔的常设贸易中心落成。事实当局于3月13日破土兴建 Andkhai-Sheberghan 铁路，4月29日开通了土库曼斯坦石油经坎大哈运往巴基斯坦的过境路线，5月1日宣布计划修建一条经马扎里沙里夫、赫拉特和坎大哈连接中亚和南亚的新铁路线，并于5月9日在赫拉特-卡夫铁路线上试运了伊朗伊斯兰共和国和阿富汗之间的第一列火车。5月13日，乌兹别克斯坦、阿富汗和巴基斯坦的官员为横贯阿富汗的铁路线塔什干协调办公室剪彩。

28. 在本报告所述期间，事实上的外交人员于2月27日在阿富汗驻德黑兰大使馆上任，2月28日和3月14日分别在阿富汗驻土耳其伊斯坦布尔和迪拜总领事馆上任。3月25日，塔利班发言人扎比胡拉·穆贾希德发布消息说，塔利班任命的人员目前任职于几个阿富汗大使馆，包括驻中国、伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦、俄罗斯联邦、土库曼斯坦和卡塔尔大使馆，此外还有驻土耳其和阿拉伯联合酋长国领事馆。

29. 联阿援助团继续促进区域合作，包括每月主办驻喀布尔区域大使会议，协调与事实当局就取消对妇女和女童的禁令、反恐和人权等问题的接触。3月8日至10日，联阿援助团负责阿富汗问题秘书长副特别代表(政治)在伊斯兰堡与巴基斯坦官员和巴基斯坦专家代表就阿富汗当前局势举行了磋商。4月19日，联阿援助团参加了联合国中亚区域预防外交中心在阿拉木图举办的关于审查中亚和阿富汗之间水事外交和面临的挑战和机遇的国际会议。

三. 人权

30. 2月4日至5月20日，联阿援助团记录了292名平民伤亡(88人死亡，204人受伤)。简易爆炸装置和未爆弹药是造成平民伤害的主要原因。

31. 1月1日至3月31日，国家监测和报告任务组核对了严重侵害165名儿童的315起事件。杀害和残伤仍然是最普遍的侵害儿童行为，占有经核实侵害行为的85%。

32. 联阿援助团继续记录事实当局对前政府官员及阿富汗国防和安全部队成员实施法外处决、任意逮捕和拘留、酷刑和虐待的案件。联阿援助团在该期间记录了至少4起法外处决、至少63起任意逮捕和拘留以及至少12起酷刑和虐待事件。在该期间记录了事实当局针对被指与武装抵抗团体主要是民族抵抗阵线以及及与伊斯兰国-呼罗珊有关联者的侵犯人权行为，其中包括至少6起法外处决、至少127起任意逮捕和拘留以及至少8起酷刑和虐待事件。

33. 5月5日，联阿援助团发布了一份关于阿富汗体罚和死刑问题的报告。¹ 报告认定，在2022年11月13日至2023年4月30日期间，发生了1起公开处决和至少43起公开鞭刑。5月4日，在事实最高法院发布的一段视频中，事实副首席大法官谢赫·阿卜杜勒·马利克·哈卡尼指出，事实当局领导层已告知所有法院，关于同态复仇和固定刑罚的裁决应根据伊斯兰教法的原则谨慎作出，并在实施之前提交“领导层批准”。他还指出，自在全国各地设立伊斯兰法院以来，事实上的法院已经作出了大约175项同态复仇处罚的判决、79项血金判决、37项石刑判决、4项推倒墙壁砸死被定罪者的判决、103项固定刑罚和1562项酌定刑罚。

34. 民间社会活动人士，特别是为妇女和女童权利大声疾呼的活动人士，面临任意逮捕。2月11日，妇女权利活动家 Nargis Sadat 在喀布尔被事实当局逮捕，据报这与她的倡导活动有关。她于4月10日获释。3月6日至8日，在喀布尔省和古尔省，妇女领导的反对限制妇女措施的抗议活动被事实当局驱散。3月26日，25名妇女在喀布尔组织了一场抗议活动，要求享有受教育和工作的权利。抗议活动被事实上的安全部队驱散，导致四名妇女被捕，并于第二天获释。3月27日，在喀布尔，倡导重新开办女子学校的民间社会组织 PenPath 的负责人 Matiullah Wesa 被事实情报总局官员逮捕。塔利班发言人扎比胡拉·穆贾希德在接受媒体采访时表示，Wesa 先生因“关于他的可疑信息”和“组织会议和从事令人关切的联络活动”而被拘留接受调查。在撰写本报告时，他仍被拘留。

35. 事实当局继续干预媒体行为体的工作。2月，电信网络被勒令屏蔽美国之音和阿扎迪电台的波斯语和普什图语网站。2月14日，事实上的安全部队在喀布尔

¹ 联阿援助团人权部门，“阿富汗的体罚和死刑”，2023年5月5日。可查阅 <https://unama.unmissions.org/corporal-punishment-and-death-penalty-afghanistan>。

突袭了一家电视台，原因不明。事实上的信息和文化部出台了关于 YouTube 频道经营者的准则，包括要求每三年获得许可证和缴纳营业税。

36. 事实上的抑恶扬善部及其各省部门继续执行现有的限制措施，例如对理发店的限制措施。事实上的该部在 2 月 14 日和 3 月 21 日实施的限制包括禁止庆祝情人节和诺鲁孜节(波斯新年)。斋月期间采取了特别措施，包括在祈祷时间关闭商店(北部巴尔赫省和昆都士省)，禁止妇女进入有花园的餐馆(西部赫拉特省)。事实当局宣布 4 月 21 日为开斋节，这是什叶派日历规定的斋月最后一天。4 月 21 日，在戴孔迪，事实上的部门工作人员和警察在车辆检查站强迫什叶派追随者开斋。

37. 妇女和女童的人权和自由状况进一步恶化。3 月 21 日，虽然气候寒冷省份的小学和中学重新开学迎接新学年，但阿富汗各地的女子中学仍然停课。据阿富汗人权状况特别报告员称，最近颁布的法令禁止妇女和女童接受初等教育以外的一切教育，禁止她们进入公园、健身房和公共浴室，并禁止她们为非政府组织和联合国工作，这加剧了目前对妇女人权的公然侵犯，而这些侵权已属世界上最为严苛之列。对妇女和女童权利的各种侵犯从总体上看增加了她们遭受暴力和虐待的风险，除了对经济和重要人道主义服务的提供产生不利影响外，还对她们的身心健康造成严重影响。3 月 21 日，事实上的教育部的一封信在社交媒体上流传，信中写道：“目前，[仅]……一年级到六年级的女子学校”将重新开课。同样，虽然大学的新学年从 3 月 6 日开始，但在事实当局于 2022 年 12 月 20 日暂停女性大学教育之后，女学生不被允许继续学习。

38. 妇女经营的组织是事实当局的目标。例如，4 月 7 日，在赫拉特省，事实上的经济部通知妇女领导的当地非政府组织妇女之声组织，塔利班领导人决定关闭该组织的业务，因为该组织被指控从事其任务范围以外的活动，该组织否认了这一指控。事实上的该部指示其工作人员扣押该非政府组织在其开展业务的所有 14 个省的资产。

39. 据报发生了暴力侵害妇女和女童的事件，既涉及谋杀和名誉杀人，也涉及强迫婚姻和殴打，导致报告的受伤、致残和自杀人数增加。作为回应，聚光灯倡议在赫拉特省、坎大哈省和帕克蒂亚省部署了流动社会心理咨询小组，培训了 700 多名民间社会前线工作者应对基于性别的暴力，并向包括 20 000 名青年在内的 58 000 多人宣讲妇女和女童的权利、童婚的后果和预防基于性别的暴力问题。事实当局继续结合正式和非正式司法机制来处理民事和刑事事项，包括报告的暴力侵害妇女和女童案件。这些机制并非统一，也没有具体针对妇女诉诸司法的关切。

40. 4 月，联阿援助团、妇女署和国际移民组织就阿富汗妇女的现状，包括最近对受雇于联合国的阿富汗妇女施加的严格限制，征求了阿富汗妇女的意见。总共咨商了来自 20 个省份的 350 名来自不同背景的女性。几乎所有参加咨商的阿富汗妇女(98%)都表示，对教育和就业的限制对妇女和女童产生了负面影响。咨商突出表明，分别对受雇于非政府组织和联合国的妇女实行的禁令和严格限制对家庭和社区产生了负面影响。约 80%的妇女指出过去三个月创收活动有所减少。妇女失业进一步恶化了她们在家庭中的处境，增加了消极应对策略(如童工、童婚和流离失所)的使用，降低了她们在决策中的影响力，恶化了与男性家庭成员的关系，

增加了家庭暴力的可能性。最重要的是，阿富汗妇女描述了一场深刻的精神健康危机和社会分裂状况。她们呼吁国际社会不要置她们于不顾，而是使妇女权利成为关于参与阿富汗事务的所有决策的关键指标。

41. 截至 4 月 5 日，在塔利班对受雇于联合国的阿富汗妇女施加严格限制后，联阿援助团暂停了面向事实上的监狱管理局和省级监狱提供的技术咨询和提高认识活动，以及与几个监狱中被拘留者的接触，其中包括喀布尔的 Pul-e-Charkhi 监狱，因为这需要男女本国工作人员。

42. 尽管继续努力减少被监禁人员，但从 3 月中旬开始，在预计将从伊朗伊斯兰共和国返回的约 2 000 名被拘留者中，约有 800 人被阿富汗监狱收监，使监狱系统更加吃紧。财政困难和捐助者供资中断继续严重影响事实上的监狱管理局达到国际标准的能力，包括系统地提供适足的食品和卫生用品、职业教育和培训以及保健。

四. 经济发展、捐助方协调和援助实效

43. 在本报告所述期间，报告的收入和贸易业绩保持相对强劲。现有数据表明，在 1401 财政年度(2023 年 3 月终了)，国家收入约为 22 亿美元，税收与预计国内生产总值的比率为 13.8%。税收主要依靠在边境征收的税款(约占总收入的 55%)。非税收来源占国内收入的 51%，这在一定程度上受到煤炭开采和出口的推动，主要是对巴基斯坦的出口。4 月 17 日，事实当局宣布延长对小企业的减税，从 1.5% 减到 0.5%。5 月 3 日，事实当局启动了全国税法调查，并于 5 月 15 日宣布了 27 项措施，包括对特定工业、商业、农业和教育部门的一些额外减税或免税。

44. 非官方海关数据显示，2022 年出口达到 19 亿美元，而 2019-2021 年期间的年均出口额为 8 亿美元，2023 年第一季度的出口额为 5 亿美元，与 2022 年第一季度相比增长了 7%。同样的数据显示，进口额为 18 亿美元，增长 32%。煤炭(26%，占总额 23%)和纺织品(28%，占总额 15%)推动了出口增长。巴基斯坦和印度仍然是阿富汗最大的出口市场(分别占出口总额的 60%和 20%)，伊朗伊斯兰共和国仍然是最重要的进口来源国(22%)，其次是巴基斯坦(18%)、中国(15%)和阿拉伯联合酋长国(13%)。2023 年第一季度贸易逆差扩大至 13 亿美元，同比增长 45%。

45. 2023 年 2 月 4 日至 4 月 18 日期间，阿富汗货币对美元升值 5.4%。通胀压力大幅缓解，从 2022 年 7 月的同比 18.3%降至 2023 年 2 月的 3.5%。4 月 3 日，中央银行宣布放宽个人和公司的取款限额。

46. 题为《2023 年阿富汗社会经济展望》的报告是联合国开发计划署(开发署)于 2023 年 4 月发表的关于这一主题的第二份报告，它说明了阿富汗经济的持续脆弱性和外国援助的紧迫性。约 85%人口的人均支出低于 2020 年的贫困线(见开发署报告第 18 页)。报告指出，对妇女和女童的工作和教育限制对经济前景产生了不利影响。

47. 国际劳工组织在 2023 年 3 月 8 日进行的一次快速评估中指出, 就业与人口的比率仍然比 2021 年 8 月之前的水平低近 3 个百分点。据估计, 2022 年第四季度的就业比 2021 年第二季度减少了 45 万个工作岗位, 青年和女性就业人数估计都下降了 25%, 而男性就业人数下降了 7%。基于家庭的自营职业已成为妇女参与劳动力市场的主要形式。2022 年颁布的对女性中学和大学教育的限制将进一步加剧青年就业受到的不成比例的影响。

48. 私营部门继续面临与政治和法律不确定性有关的挑战, 包括在国际银行转账、取款限制、签证问题和外国市场准入以及不可靠的电力供应等方面。金融部门的挑战导致阿富汗经济严重依赖非正式支付渠道。

49. 事实当局仍然致力于其经济自力更生议程, 推动面向国内和出口市场的国内生产, 并优先发展贸易、农业、采矿、工业和生产性基础设施。全长 285 公里的 Qush Tepa 灌溉渠工程继续施工, 一期工程(108 公里)现已完成 70%以上。事实当局报告称, 2022 年已经签订了 80 个小型矿场和两个较大规模采矿项目的合同, 并签署了建设煤炭或天然气发电厂的协议。2 月 21 日, 事实当局宣布将 11 个项目列入预算, 其中包括一些在 2021 年 8 月暂停时已接近完成的项目。

50. 3 月, 联合国国家工作队恢复审查和最后确定《2023-2025 年期间阿富汗战略框架》, 该框架在 2022 年 12 月塔利班禁止阿富汗妇女为非政府组织工作后暂停。战略框架将提供较长期的规划视野, 同时适应不断变化的需求和限制, 并优先考虑最脆弱和边缘化的群体。

51. 联合国和主要捐助方继续通过阿富汗协调小组和相关的战略专题工作组, 每两周就援助问题进行协调。阿富汗协调小组正在重新审查其阿富汗国际伙伴支助联合框架(2022 年 12 月暂停), 该框架将制定一种协作办法, 在 2023-2025 年期间支持阿富汗最脆弱和最有风险群体的基本人类需求, 目的是随着时间的推移减少人道主义工作量。战略框架和阿富汗协调小组联合框架将密切协调一致。

52. 联合国为支持人道主义行动而设立的现金输入机制在 2021 年 12 月 1 日至 2023 年 5 月 15 日期间转移了 25.9 亿美元。在此期间, 19 个联合国实体、基金或方案、世界银行、亚洲开发银行和 48 个经核准的国际非政府组织使用了该机制。自 2022 年 6 月初步放宽银行取款限制以来, 参加组织可以选择在阿富汗的任何一家银行领取纸币。提供的现金在稳定阿富汗货币方面发挥了关键作用, 并提供了经济刺激。

53. 阿富汗特别信托基金继续向最脆弱的社区提供关于人的基本需要的综合支助。特别信托基金与人道主义行为体合作, 建立了一个监测机制, 对包括妇女参与在内的应对工作进行问责。3 月 13 日, 在阿富汗协调小组召开季度会议之前, 指导委员会在迪拜举行了季度会议, 并商定作为第四个联合区域方案, 着手向东南部区域提供支助。2022 年, 约 378 万人受益于特别信托基金, 其中 41.4%是妇女。

54. 联合国驻阿富汗机构在减少欺诈和挪用资金风险方面取得了进展。为加强合作伙伴和承包商信息共享的在线系统, 各机构于 5 月 17 日商定制定潜在执行伙

伴的共同评估办法。在 3 月 17 日和 18 日与世界银行和阿富汗特别信托基金举行的联合讲习班上，联合国开始与捐助者就共同风险评估进行接触。

55. 事实当局表现出解决气候脆弱性和环境问题的意图。2 月底和 3 月初，事实当局在全国范围内启动了植树运动，并宣布计划在阿富汗各地种植 4 000 万棵树苗。事实上的国家环境保护局经常举办提高环境意识的宣传会，特别是在学校内。事实当局经常对气候冲击表示关切，并要求进行合作，以应对气候冲击，包括日趋加剧的干旱、洪水和沿阿富汗北部边界的阿姆河河岸的侵蚀。

五. 人道主义援助

56. 阿富汗所有 34 个省都面临前所未有的人道主义、气候和经济危机。在 12 月 24 日禁止阿富汗妇女为非政府组织工作之后，性别与人道主义准入工作组的快速调查发现，在 129 个作出答复的组织中，67%的组织报告说，女性工作人员未来办公室上班。2023 年 3 月，在由妇女领导的组织中，约 77%已完全或部分停止活动，约 54%没有足够资金继续活动。人道主义国家工作队正在定期监测禁令对具体部门的影响。虽然与 2022 年同期相比，2023 年第一季度卫生、营养和教育专题组的响应范围很广，但其他专题组的响应要么略有下降，要么显著下降。官僚障碍和供资延误是促成这一问题的因素。

57. 接触有需要的妇女变得越来越困难，特别是在人道主义评估和监测方面。虽然正在一定程度上进行由妇女参与的评估和监测，但由于当局的拦截和检查以及缺乏安全感，这些活动的频率受到了影响。卫生宣传和风险沟通以及以社区参与为重点的活动的关键组成部分受到了影响，这种情况尤其令人担忧，因为该国进入春季，急性水样腹泻和霍乱等传染病暴发盛行。尽管存在这些挑战，人道主义界仍在继续谈判，以扩大授权。截至 6 月 2 日，2023 年人道主义应急计划仅收到所需经费总额 46.3 亿美元的 9%。

58. 2023 年 1 月 1 日至 3 月，人道主义援助惠及 1 580 万人，包括向 1 350 万人提供粮食和生计援助；向 400 万人提供卫生保健，向 210 万名儿童和哺乳期妇女提供预防和解决急性营养不良问题的支助，向 400 万人提供水、环境卫生和个人卫生援助，向 611 000 名儿童提供教育机会和教材，向 292 000 人提供应急住所和家庭用品，以及向 70 万人提供至少一种形式的保护援助。

59. 2 月 6 日至 5 月 20 日期间，人道主义界向 135 万人提供了提高家庭粮食安全和加强复原力方面的支持，包括向 14.7 万人提供优质和适合当地条件的经认证小麦种子和肥料，向 717 000 人提供牲畜保护支助，向 33 600 人提供后院家禽养殖支助，向 252 000 人提供家庭园艺蔬菜生产包，向 45 000 人提供小型耕作设备，向为修复关键的社区灌溉基础设施出力的 14 000 人提供现金，以及向 138 000 名老年人、残疾人和女户主或儿童户主发放无条件或多用途现金。在 97 个县为 150 000 多头牛接种了结节性皮肤病疫苗，使 72 000 户家庭受益。

60. 2023 年迄今有 13 349 例疑似麻疹病例(5 岁以下儿童占其中的 77%)。1 月 1 日至 5 月 20 日期间，联合国在各县为 100 多万名儿童接种了麻疹疫苗。同期报告

了 54 174 例急性水样腹泻伴脱水病例(55%的病例影响 5 岁以下儿童)。2023 年,阿富汗记录了两例 1 型野生脊灰病毒病例。

61. 1 月 16 日至 5 月 20 日期间,与冲突有关的创伤诊治比 2022 年同期减少 52%, 2 692 人接受了与冲突有关的创伤护理,上一期间为 5 613 人。自 2023 年年初以来,3 179 个住院和门诊医疗设施收治了 214 000 名重度急性营养不良儿童。700 多个流动保健和营养小组继续深入偏远地区为民众服务,每月看诊 540 000 多次。

62. 2023 年 1 月至 4 月期间,据记录共有 430 993 人越境进入阿富汗,其中 61 640 人是被驱逐出境的,369 353 人是自行返回。约有 106 332 人从伊朗伊斯兰共和国返回,324 661 人从巴基斯坦返回。2023 年 1 月 16 日至 5 月 15 日期间,有超过 265 400 名无证阿富汗移民通过国际移民组织在赫拉特省、尼姆鲁兹省、楠格哈尔省和坎大哈省的四个接收中心返回。赫拉特和尼姆鲁兹的中心分别自 3 月 30 日和 4 月 5 日以来没有运作,而楠格哈尔省和坎大哈省的中心则因为联合国工作的女性本国工作人员受到严格限制而暂停运作。1 月至 5 月 10 日期间,约 2 440 名阿富汗难民——主要来自巴基斯坦(2 235 人)和伊朗伊斯兰共和国(172 人)——在联合国自愿遣返方案下返回阿富汗。2023 年难民返回的速度高于 2021 年和 2022 年同期,在人数上已经超过在整个 2021 年返回的 1 363 名难民。1 月至 4 月期间,联合国在阿富汗全境 80 个回返和重返社会优先地区支助了 259 000 名境内流离失所者、难民回返者和收容社区成员。

63. 涉及干扰人道主义活动的事件仍频繁发生,2023 年 2 月 6 日至 5 月 20 日报发生 299 起,2022 年同期为 158 起。在本报告所述期间记录了 78 起针对人道主义工作人员、资产和设施的袭击事件,与 2022 年同期记录的 91 起事件相比有所减少。此外记录了 118 起与性别有关的事件,其中约 97%据信由事实当局实施,除其他外涉及干涉方案拟订、在检查站发生的事件、威胁人道主义工作人员、资产和设施和要求女性工作人员由男子陪同出行。

64. 地雷行动司协助勘察和清理超过 9.2 平方公里受污染土地,并安全清除 8 000 枚爆炸装置,包括简易爆炸装置。包括 14 000 名妇女和女童在内的总共 39 000 人在社区和回返区接受了爆炸物风险教育。

六. 禁毒

65. 2023 年 3 月 8 日,塔利班发布了一项法令,禁止在阿富汗种植大麻,补充了早些时候发布的禁止包括罂粟在内的毒品种植的 2022 年 4 月 3 日法令。据报在最新禁令发布后,优质大麻脂的价格上涨了 10%。一些实地报告表明,全国罂粟种植大大减少,根除罂粟田的工作大多得到实施。联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)继续监测阿富汗的鸦片种植情况。

66. 毒品贩运禁令尚未全面实施,鸦片仍在全国各地交易。根据未经证实的报告,一些鸦片市场已从主要道路沿线的显眼位置搬迁到更隐蔽的地点,以尽量减少可见度。

67. 在继续禁止毒品的情况下，农场的干鸦片和鲜鸦片的全国平均价格继续居高不下，分别约为每公斤 335 美元和 202 美元，是 2021 年 7 月干鸦片价格的四倍多。过去五个月，以美元计价的鸦片价格已经稳定下来；然而，与其他国家货币的汇率波动影响了毒品市场。事实当局已禁止生产和交易甲基苯丙胺，并表示他们正在打击所有相关活动，包括销毁没收的材料。然而，来自实地的报告表明，与这些受管制物质有关的非法活动，如生产和交易，仍然存在。在邻近国家的缉获表明，其中一些活动继续延伸到国界之外。3 月 8 日，事实上的禁毒副部长鼓励区域国家开展合作，打击毒品和前体化学品贩运、洗钱和向贩运者的非法资金流动，并通过向农民提供替代生计来解决罂粟种植问题。

68. 自 2 月以来，毒品和犯罪问题办公室的替代发展方案已惠及赫尔曼德省、坎大哈省、楠格哈尔省和拉格曼省的 2 375 多户家庭，其中 47% 为女性户主(共 16 625 名受益人)，在这些省需要帮助的依赖罂粟的农民中占一小部分。该方案支持农民，包括那些缺乏资源和技能的农民，改善蔬菜生产、家禽养殖、谷类作物生产、畜牧业和乳制品加工，并将受益者与当地市场联系起来，支持改善获得粮食的机会，并过渡到合法的替代生计。

69. 毒品和犯罪问题办公室向 24 个戒毒中心和 7 个临时收容中心提供了基本药品、医疗设备、补充食品包和基本卫生包。这些捐助将有助于增加全国男性和女性吸毒者获得以证据为基础、注重人权的优质药物治疗服务的机会，以及增加在喀布尔、坎大哈、赫尔曼德和尼姆鲁兹等省四所监狱中获得基本食品、医疗设备和基本社会支助的机会，包括对监狱环境中的儿童和婴儿而言。

七. 特派团支助

70. 截至 4 月 30 日，联阿援助团的国际工作人员空缺率为 10%，联合国志愿人员空缺率为 9%，本国专业干事空缺率为 17%，本国工作人员空缺率为 12%，而这些类别的核定空缺率分别为 9%、10%、4% 和 4%。女性工作人员比例在国际工作人员中为 32%，在联合国志愿人员中为 38%，在本国专业干事中为 8%，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员工队伍的重要管道。援助团已采取措施，减轻远程办公的本国女性工作人员面临的额外困难。联阿援助团位于阿拉木图的办公室仍然可以使用。

八. 意见

71. 22 个月来，阿富汗塔利班政权保持了内部稳定，尽管动用了镇压措施，并在保持权力的同时管理了经济，尽管经济处于低度均势。虽然事实当局的内阁所在地仍在喀布尔，但大政方针归于并出自身在坎大哈的领导人。在国家和国家以下各级监测执行情况，在国家以下一级是通过指定的协商委员会进行监测。事实内阁继续报告在税收方面取得成绩。

72. 塔利班提出了以自力更生为基础的经济政策。然而，满足大部分人道主义需求的能力仍然在很大程度上取决于国际捐助者。随之而来的货币流入有助于避免

更加严峻的经济和人道主义局势以及经济的彻底崩溃。虽然当局报告了在销毁非法作物方面取得的进展，但他们没有确定或确保农民的替代生计。在处理日益增加的合成非法药物交易方面也没有取得任何进展。环境冲击和气候脆弱性继续加剧人道主义需要，并可能日益挑战以农业为基础的经济增长前景，给国内和区域和平与安全带来挑战。

73. 正如我之前所述，目前的局势是不可持续的。塔利班领导层变本加厉地限制、践踏和侵犯人权，特别是妇女和女童的人权，使局势进一步恶化。在其他区域对相同援助资金的需求同样紧迫的背景下，捐助者面临着道德和伦理的两难境地。联合国面临的实际挑战是，塔利班违反本组织的基本原则和《联合国宪章》，在很大程度上将妇女排除在公共生活和服务之外。阿富汗社会只会因此而变得更加贫穷，而塔利班的这些行动将不可避免地阻碍这个国家充分发挥其潜力。

74. 安全理事会在其 2023 年 4 月 27 日第 [2681\(2023\)](#) 号决议中谴责塔利班禁止阿富汗妇女为联合国驻阿富汗机构工作的决定。我在阿富汗问题特使多哈会议上听到的一个共同关切是，塔利班对联合国的工作及其原则施加了令人无法接受的限制。我一直在呼吁并将继续呼吁扭转这些不可接受的政策。我们对帮助阿富汗人民的承诺依然坚定。正在不断审查严格限制对我们业务活动的影响，同时我们尽一切努力敦促当局撤销这些歧视性措施。然而，有一点是明确的：联合国的任何女性本国雇员都不会被男性取代。

75. 尽管局势相对安全，但外国恐怖主义团体在阿富汗的存在仍令人严重关切。伊黎伊斯兰国-呼罗珊，这一对广大世界的恐怖主义威胁，以及巴基斯坦塔利班运动和其他外国恐怖主义团体，在阿富汗领土上继续存在。若没有切实和包容的可持续发展，其中一些极端主义团体的诱惑力仍有可能增加。

76. 塔利班希望成为国际社会的一分子，这将要求塔利班采取切实步骤保护和促进人权。这意味着，除其他外，确保对影响日常生活的事项进行包容性治理和决策。至关重要的一点是允许表达自由，包括提出异议，而不必担心被任意逮捕，尤其是对发声反对妇女和女童所受歧视性、压迫性对待的人而言。我还深感震惊的是，事实当局继续执行司法体罚。

77. 联合国开展人道主义援助的做法与受援者的权利是分不开的。鉴于需求的规模很大而且又是世界上最大的人道主义危机，将继续向最脆弱的人提供援助。在提供这种援助时，我们将继续进行监测，以确保以包容方式执行方案，包括继续由妇女向妇女提供援助。

78. 在政治、人权和安全领域，我的特别代表及其工作人员继续与塔利班和社会各界代表密切接触，努力改善阿富汗人民的境况。

79. 我深切感谢在我的特别代表萝扎·奥通巴耶娃领导下的所有联合国驻阿富汗人员以及各非政府组织伙伴，感谢他们在极具挑战性的条件下继续奉献和服务。我期待收到特别协调员根据安全理事会第 [2679\(2023\)](#) 号决议提交的报告。