



大会 安全理事会

Distr.: General
21 February 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. 本报告系根据大会第 74/9 号决议和安全理事会第 2727(2024)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 2024 年 12 月 6 日上一次报告(A/79/675-S/2024/876)发布以来联合国在阿富汗开展的活动，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. 塔利班领导人海巴图拉·阿洪扎达采取进一步措施巩固其权力，包括在他的领导下在坎大哈组织重要会议，并任命效忠他的人担任重要职务。事实上的管辖当局对妇女接受医学教育施加了新的限制，并继续让公众参与，以进一步严格执行《劝善惩恶法》。阿富汗不同阶层的民众，特别是妇女，就该法对其生活和生计所产生的不利影响向驻阿富汗的联合国机构表达了关切。伊拉克和黎凡特伊斯兰国-呼罗珊(伊黎伊斯兰国-呼罗珊)声称发动了几次袭击，包括定点杀害了事实上的难民和遣返部长哈利勒·乌尔-拉赫曼·哈卡尼，而几个武装反对派团体也声称发动了袭击。然而，伊黎伊斯兰国-呼罗珊或反对派团体都没有严重威胁到塔利班对权力和领土的控制。《2025 年阿富汗人道主义需求和应对计划》以有需要的约 2 290 万人中的 1 680 万人为援助对象，该计划需要 24.2 亿美元，



但截至 1 月下旬，却仅收到其中的 3.5%，而《2023-2025 年联合国阿富汗战略框架》收到的资金不到 2025 年所需的 25.3 亿美元的 11%。

A. 政治动态

4. 据报告，塔利班领导人在坎大哈与喀布尔高级官员和其他事实上的高级官员举行了重要会议。2024 年 11 月 5 日，据称塔利班领导人在坎大哈与几名事实上的高级官员，包括事实上的首席大法官阿卜杜勒·哈基姆·哈卡尼、事实上的内政部长西拉杰丁·哈卡尼和事实上的财政部长纳赛尔·阿洪德举行了会议。据称在这次会议作出的一项主要决定是任命了新设立的事实上的公共财产、身份查验、登记和管理部负责人。该部是根据 2024 年 10 月 14 日的一项法令设立的，该法令规定从中央统一监督受塔利班领导人控制的武器、弹药、车辆和军事装备的库存、登记和分配。

5. 12 月 4 日，事实上的管辖当局发言人扎比胡拉·穆贾希德告诉媒体，在塔利班领导人的领导下，正在坎大哈举行事实上的内阁会议，事实上的政治事务副总理毛拉维·阿卜杜勒·卡比尔和其他事实上的官员出席了会议。后来的报告显示，塔利班领导人和事实上的高级官员出席了若干次会议，会上讨论了一系列问题，包括国际组织的活动。

6. 另外，报告显示，12 月 17 日至 21 日，塔利班领导人会见了事实上的经济事务副总理阿卜杜勒·加尼·巴拉达尔和事实上的经济部长卡里丁·穆罕默德·哈尼夫以及其他事实上的官员，以讨论国际非政府组织在阿富汗的存在问题。没有正式宣布讨论的实质内容。12 月 17 日，事实上的管辖当局在社交媒体上宣布，在坎大哈举行了一次由塔利班领导人主持的事实上的经济委员会特别会议。在此次会议上作出的决定除其他外涉及分配土地用于住宅、工业和农业用途，发展关键基础设施，推进 Hajigak 采矿项目，在赫尔曼德省配电，以及处理不符合伊斯兰教法 and 阿富汗文化规范的社会习俗。

7. 在本报告所述期间，事实上的高级别官员在喀布尔内外开展了公共外联活动。例如，事实上的劝善惩恶部部长穆罕默德·哈立德·哈纳菲在法拉、赫尔曼德、赫拉特、坎大哈、努尔斯坦和乌鲁兹甘省举行会议，他在会上呼吁严格执行《劝善惩恶法》。其他信息的重点是必须执行伊斯兰教法和维护伊斯兰制度。

8. 民间社会、妇女团体和活动人士继续向联阿援助团和在社交媒体上提出对实施《劝善惩恶法》的关切，指出加强执法阻碍了例如提供保健服务，特别是面向妇女和其他弱势群体的保健服务。他们报告说，该法的施行对妇女和女童的影响尤其大，不过男子和妇女都受到了负面影响，特别是在小企业，包括私立教育中心、理发师和美发师、裁缝、婚礼承办商和餐馆中工作的人员，导致收入和就业机会减少或完全丧失。联阿援助团收到报告说，阿富汗各地的男女都批评将女性排除在工作和教育之外，他们说，这剥夺了家庭收入，加剧了贫困，逼迫家庭考虑移民。

9. 12月26日，事实上的经济部重新发布了第4293号法令，重申禁止阿富汗妇女为国家和国际非政府组织工作。在给阿富汗救济和发展机构协调机构的一封信中，事实上的经济部敦促国际非政府组织遵守这一指令，否则将面临中止业务和吊销许可证等后果。尽管没有宣布新的限制，但一些非政府组织建议其阿富汗女性工作人员在家工作，而其他非政府组织则继续允许她们在有性别隔离的设施和准予对该法令适用豁免的办公室工作。

10. 事实上的管辖当局继续进行任命和改组，让塔利班的忠实拥护者(均为男性)担任领导职务。在国家一级，除其他外任命了1名事实上的部长、2名事实上的副部长以及事实上的部委内的6名主任。事实上的政治事务副总理阿卜杜勒·卡比尔被任命为事实上的难民和遣返事务部长，取代了哈利勒·乌尔-拉赫曼·哈卡尼。国家以下各级的任命和改组包括3名事实上的省长、6名事实上的副省长、至少18名国家以下各级主任和至少12名县长。

11. 在本报告所述期间，至少有29所在事实上的管辖当局注册的伊斯兰教学校，包括12所圣战伊斯兰教学校，举行了毕业典礼。据报告，有1266名男性和100名女性从在事实上的管辖当局注册的伊斯兰教学校毕业，720名男性从圣战伊斯兰教学校毕业。不过，事实上的管辖当局没有系统地公布毕业生人数。中央和省级事实上的高级官员继续利用伊斯兰教学校毕业典礼作为公共信息平台，呼吁全国团结，遵守伊斯兰教法，并强调对青年进行宗教教育的重要性。

12. 2024年12月22日，事实上的管辖当局宣布，塔利班领导人批准了关于养老金、禁止人口贩运和私营部门发展等各种问题的6项法令。其中之一是12月10日关于养老金的八条法令，该法令是在退休的公务人员抗议不支付养老金数月之后颁布的，它规定设立一个特别法庭，与事实上的财政部和其他事实上的政府机构一道处理养老金索偿。自塔利班接管以来，约有170 000名退休人员没有领到养老金。大多数退休人员就其所认为的繁琐的官僚程序对联阿援助团和媒体表示沮丧，其中许多人面临经济困难。12月22日，事实上的司法部重新公布了最初于2022年11月公布的该法令，废除前阿富汗伊斯兰共和国法院对所有塔利班“圣战者”的所有指控、起诉、定罪和刑事诉讼，并下令删除相关记录。

13. 2025年1月12日，事实上的司法部长阿卜杜勒·哈基姆·沙拉埃主持了事实上的辩护律师高级委员会会议。与会者讨论了辩护律师在工作中遇到的挑战，包括接触被拘留的委托人，以及许多事实上的法官的行为妨碍了辩护律师在事实上的法院独立代表委托人的能力。辩护律师向联阿援助团报告说，事实上的法官在刑事诉讼中倾向于使用供词，影响了他们代理客户的能力。1月12日，事实上的最高法院重申其2022年3月的公告，即事实上的法院提供的服务是免费的，并邀请公众举报就此类服务收取费用者。

14. 事实上的管辖当局发布的公开报告中的信息显示，2024年10月31日至2025年1月21日，13个省的15起地方冲突，包括与家庭和社区问题以及土地和水权有关的纠纷，通过当地社区长老、宗教学者和事实上的管辖当局的调解得到解决。

15. 2024 年 10 月 31 日至 2025 年 1 月 15 日，联阿援助团外地办事处协助开展了 192 项外联活动，涉及阿富汗民间社会、青年、部落长老、记者、企业家和妇女活动家等广泛的行为者。这些行为者除其他问题外强调，让男子和妇女接受教育、包括接受现代科学教育，以及为青年和前政府雇员创造就业机会，保护公民空间，改善卫生保健、水和农业设施，都十分重要。

16. 12 月 27 日，安全理事会就阿富汗问题发表新闻谈话，其中安理会成员对塔利班针对妇女和女童设置限制的影响表示关切，呼吁予以扭转。安理会还强调了对人道主义和经济局势的关切，呼吁塔利班采取措施打击恐怖主义和处理毒品问题。此外，安理会强调联合国的作用以及阿富汗所有相关利益攸关方、该区域和广大国际社会之间的对话、协商和接触，包括通过联合国召集的阿富汗问题特使会议，对实现政治解决至关重要。安理会着重指出了制定政治路线图的重要性。

17. 根据按照安全理事会第 2679 (2023) 号决议所作独立评估的建议(S/2023/856, 附件)以及 2024 年 6 月 30 日和 7 月 1 日在多哈举行的阿富汗问题特使第三次会议的讨论，联阿援助团设立了一个禁毒工作组和一个私营部门工作组。秘书处和联阿援助团还在制定一个政治路线图，以促进国际社会与事实上的管辖当局之间更加一致、协调和结构化的接触。

B. 安保

18. 从 2024 年 11 月 1 日至 2025 年 1 月 31 日，联合国录得 2 081 起与安保有关的事件报告，与 2023/2024 年同期相比下降了 16.8%。此外，发生了 108 起抢劫事件，与 2023/2024 年同期相比增加了 129%。

19. 2024 年 11 月 1 日至 2025 年 1 月 31 日，武装反对派针对塔利班对领土的控制仍然没有构成太大挑战。联合国核实，发生了 91 起武装反对派团体声称的袭击。全国抵抗阵线 and 阿富汗自由阵线分别声称发动了 53 起和 21 起袭击。人民主权阵线声称发动了 1 起袭击。另外 16 起袭击的实施者仍未得到核实。经核实的袭击事件包括：12 月 28 日在喀布尔谢赫扎耶德医院附近，靠近事实上的内政部的地方发生的 1 起袭击事件，全国抵抗阵线声称对此负责；以及分别于 12 月 19 日和 31 日在帕尔旺省巴格拉姆县巴格拉姆机场附近发生的 2 起不同袭击，阿富汗自由阵线声称对此负责。

20. 据报告，2024 年 11 月 1 日至 2025 年 1 月 31 日，伊黎伊斯兰国-呼罗珊针对阿富汗的宗教少数群体、事实上的官员和机构发动了 6 次袭击。在这 6 起袭击中，引人注目的是，伊黎伊斯兰国-呼罗珊声称对 11 月 21 日巴格兰省 Nahrin 县一个苏菲宗教圣地的袭击负责，袭击造成至少 11 名礼拜者死亡。12 月 11 日，伊黎伊斯兰国-呼罗珊声称对针对喀布尔事实上的难民和遣返部内的一座清真寺的自杀式袭击负责，这次袭击造成事实上的部长和另外 3 人死亡，另有 4 人受伤。1 月 7 日，伊黎伊斯兰国-呼罗珊声称对巴格兰省 Baghlan-e-Jadid 县的一次袭击负责，这次袭击造成大清真寺 1 名高级神职人员死亡，1 人受伤。1 月 21 日，伊黎

伊斯兰国-呼罗珊声称对在塔哈尔省 Khwaja Baha ud Din 县 1 名中国国民和 1 名事实上的安全部队成员被杀害负责。

21. 2024 年 11 月 1 日至 2025 年 1 月 31 日，据报告发生了 6 起涉及事实上的安全部队和巴基斯坦安全部队的武装事件。事实上的管辖当局和巴基斯坦安全部队都大幅增加了在东部、东南部和南部地区边界沿线的兵力。12 月 24 日，巴基斯坦对帕克蒂卡省巴尔迈勒县疑似巴基斯坦塔利班的藏身处进行了空袭。12 月 27 日，事实上的安全部队与巴基斯坦部队在霍斯特省 Ali Sher 县发生武装冲突。12 月 27 日和 28 日，霍斯特省 Ali Sher 县和 Tirezai 县以及帕克蒂亚省 Dand Patan 县继续遭到跨界炮击。12 月 29 日，由于冲突和炮击，联合国在帕克蒂卡省、霍斯特省和帕克蒂亚省边境各县的人道主义行动暂停，直至 2025 年 1 月 6 日。1 月 3 日，来自巴基斯坦的跨界炮击影响到 Tirezai 县的几个村庄，1 月 9 日至 11 日，库纳尔省 Dangam 县发生炮击和武装冲突。1 月 10 日，Sar Kani 县发生迫击炮射击和激烈冲突，约 250 个家庭流离失所。

22. 2024 年 11 月 1 日至 2025 年 1 月 31 日期间，库纳尔省至少发生 2 起身份不著据报告定点击杀巴基斯坦塔利班运动高级指挥官的事件。据报告，11 月 30 日，在 Shultan 县，巴基斯坦塔利班运动的 1 名指挥官据报告被打死，另外 2 名指挥官据报告受伤，12 月 3 日，巴基斯坦塔利班运动的 4 名高级指挥官在 Shigal 县据报告被打死。

23. 2024 年 11 月 1 日至 2025 年 1 月 31 日，联合国收到 42 起直接影响联合国人员的安全和安保事件报告，包括 2 起绑架本国人员家属事件、1 起意外火灾事件、10 起道路交通事故、6 起逮捕、1 起袭击、12 起骚扰、恐吓和暴力威胁案件、6 起出行限制、1 起非暴力公众集会、3 起抢劫和盗窃事件。2 月 2 日，部署在喀布尔联合国大院围墙外的事实上的安全部队的 1 名成员向大院的 1 个观察哨开枪，打伤 1 名联合国签约国际警卫。据称枪手事后被发现死在大院围墙外。

24. 联阿援助团制定了一个小武器和轻武器风险减少框架，以协助援助团和相关利益攸关方采取切实可行的减少风险措施，应对阿富汗和该区域非法武器流动的威胁。此外，联合国毒品和犯罪问题办公室(毒罪办)为支持联阿援助团，通过其枪支贩运科及其枪支问题全球方案制定了一项三年期计划，以监测小武器和轻武器的非法贩运。获取来自所有利益攸关方的数据仍然是援助团在小武器和轻武器方面努力的一个挑战。

C. 区域合作

25. 2024 年 11 月 25 日和 26 日，负责阿富汗问题秘书长特别代表兼联阿援助团团长奥通巴耶娃参加了第十四届中亚国家副外长年会。此次会议在塔什干举行，会上与会者在会上强调需要采取集体行动应对中亚和阿富汗的共同挑战。1 月 11 日和 12 日，她还参加了世界穆斯林联盟组织的、在巴基斯坦总理办公厅主持下于伊斯兰堡举办的穆斯林社区女童教育国际会议。与会者发表了《伊斯兰堡宣言》，其中强调女童教育是一项基本权利，为阻碍享有这项权利而采取的任何行动都是严重滥用宗教原则以使剥夺和排斥政策合法化的行为。

26. 事实上的高级别官员前往区域各国，以参加促进贸易、金融和连通性合作的多边论坛。11月9日，事实上的铁路公共工程局副局长 **Mohammad Ishaq Sahibzada** 出席了在塔什干举行的独立国家联合体铁路运输理事会第八十一届会议，并与哈萨克斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦的铁路官员进行了讨论。他还参加了11月27日在土耳其举行的国际铁路联盟第三十四届区域会议。11月9日，事实上的中央银行行长努尔·艾哈迈德·阿加参加了在巴林举行的伊斯兰金融机构会计和审计组织和伊斯兰开发银行第十九届年会。11月19日，事实上的通信和信息技术部长纳吉布拉·哈卡尼参加了在中国举行的2024年世界互联网大会。2024年11月27日至30日，事实上的商业和工业部长 **Noorudin Azizi** 参加了土耳其伊斯坦布尔的清真博览会贸易展览会。2024年12月3日，事实上的公共卫生部长毛拉维·诺尔·加拉尔·贾拉里出席了在中国举行的世界传统医药大会。

27. 2024年11月11日至24日，国家环境保护局事实上的负责人 **Matiul Haq Khalis** 作为东道国客人参加了在阿塞拜疆巴库举行的联合国气候变化框架公约缔约方大会第二十九次会议。来自阿富汗非政府组织的专家和阿富汗境内外的气候活动人士，包括妇女，参加了此次会议的会外活动。

28. 事实上的高级别官员还对区域各国进行了双边访问，以促进经济合作。2024年12月2日，事实上的农业、灌溉和畜牧部副部长萨德拉扎姆·奥斯马尼率团访问伊朗伊斯兰共和国，讨论农业合作事宜。2024年12月4日，国家电力公司(**Da Afghanistan Breshna Sherkat**)事实上的负责人阿卜杜勒·巴里·奥马尔以及事实上的外交部和财政部的官员前往土库曼斯坦，会见了国有能源公司 **Turkmenenergo** 董事长和土库曼斯坦—阿富汗—巴基斯坦输电线项目的负责人，以讨论能源项目。2024年12月25日，国家电力公司事实上的首席执行官与塔吉克斯坦国有公司 **Barqi Tojik** 董事长在土耳其签署了2025年购电协议。2025年1月9日，事实上的外交部长阿米尔·汗·穆塔基在阿布扎比会见了阿拉伯联合酋长国经济部长阿卜杜拉·本·图克·马里，据报告讨论了贸易、经济 and 农业合作以及过境问题。2025年1月21日，事实上的内政部长和事实上的情报总局局长阿卜杜勒·哈克·瓦西克在阿布扎比会见了阿拉伯联合酋长国总统谢赫·穆罕默德·本·扎耶德·阿勒纳哈扬。

29. 区域代表团访问了阿富汗，与事实上的管辖当局进行接触。2024年11月19日，来自孟加拉国和印度的伊斯兰学者会见了事实上的经济事务副总理。2024年11月23日至25日，俄罗斯联邦安全会议秘书谢尔盖·绍伊古和中国阿富汗问题特使岳晓勇分别访问了阿富汗。1月26日，伊朗伊斯兰共和国外交部长赛义德·阿巴斯·阿拉格奇在喀布尔会见了事实上的外交部长，讨论了进一步加强双边关系和其他共同关心的问题。

30. 2024年11月20日，新任命的乌兹别克斯坦驻阿富汗大使向事实上的外交部长递交了全权证书副本。2024年12月22日，沙特阿拉伯宣布重新开放其驻喀布尔大使馆。

31. 联阿援助团继续参与和促进区域合作努力。援助团的活动包括与驻喀布尔的外交使团举行定期和特别会议，并与来访的外交官开展其他双边活动。

三. 人权

32. 在本报告所述期间，录得造成平民伤亡的袭击事件。袭击造成至少 81 名平民死亡(37 名男子、8 名妇女、18 名女童和 18 名男童)，另有至少 111 人受伤(57 名男子、9 名妇女、15 名女童和 30 名男童)。11 月 21 日，在巴格兰省，枪手在一座清真寺内开枪打死 11 名苏菲派礼拜者。伊黎伊斯兰国-呼罗珊声称对这次袭击负责。其他团体也声称发动了造成平民伤亡的袭击。

33. 2024 年 9 月 1 日至 12 月 31 日，阿富汗监测和报告国别任务组录得约有 130 名儿童、包括至少 30 名女童受害的约 360 起严重侵犯权利行为。最普遍的侵犯行为是拒绝人道主义准入以及杀害和残伤儿童，爆炸装置仍然是造成儿童伤亡的主要原因。

34. 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 9 名平民(4 名男子、2 名女童和 3 名男童)因此丧生，36 人受伤(10 名男子、1 名妇女、8 名女童和 17 名男童)。

35. 巴基斯坦与事实上的安全部队之间的跨界武装暴力也造成平民伤亡。12 月 24 日，巴基斯坦安全部队对帕克蒂卡省发动空袭，造成至少 45 名平民死亡(30 名儿童、8 名妇女和 7 名男子)，8 人受伤(6 名儿童和 2 名妇女)。12 月 28 日，在帕克蒂亚省，事实上的安全部队与巴基斯坦安全部队之间发生跨界交火，造成 3 名男子死亡，6 名男子受伤。巴基斯坦驻阿富汗大使馆以书面形式告知联阿援助团，“巴基斯坦塔利班在阿富汗领土上享有安全庇护，巴基斯坦对阿富汗临时当局未能对巴基斯坦塔利班采取行动表示的关切，以及对在双方边界阿富汗一侧策划和发动恐怖主义袭击表示的关切，都是有详细记录的，并已为公众所知”，并指出已经有“从边界另一侧无端向巴基斯坦安全设施和人员开火的情况”。

36. 尽管 2021 年实行了大赦，但仍有关于前政府官员和前阿富汗国防和安全部队成员人权受到侵犯的报告。联阿援助团记录了至少 1 起杀害前政府官员和前阿富汗国防和安全部队成员、37 起对其任意逮捕和拘留以及 18 起对其实施酷刑和虐待的事件。

37. 在本报告所述期间，联阿援助团记录了男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和间性者等个人遭到事实上的官员任意逮捕、并在拘留场所遭受酷刑和性暴力的经历。

38. 11 月 13 日，在帕克蒂亚省加德兹市，一名男子在被判犯有谋杀罪后被公开处决，据报告此人在犯罪时仍是未成年人。在事实上的军事法庭所有三个司法层级(初级、上诉和最高)均发布并批准了在此案中执行死刑的命令，之后该命令得到塔利班领导人批准。

39. 事实上的劝善惩恶部继续强制执行《劝善惩恶法》，包括在媒体部门。11 月在霍斯特省，2 个广播电台因在节目中播放背景音乐而被命令停播。在保证不播放音乐后，它们才被允许恢复广播。12 月 4 日，在喀布尔省，事实上的劝善惩恶部逮捕了一家电视台的雇员，理由是认为违反伊斯兰原则和阿富汗文化的电视连续剧配音。他们于 12 月中旬获释，等待法院程序。在某些情况下，须有男子陪同要求的执行比法律规定的更严格，进一步影响了妇女获得服务的机会。例如，在某些省份，事实上的劝善惩恶部要求女病人在男子陪同下才能利用卫生保健设施，要求女性卫生保健工作者在男子陪同下才能上班。

40. 11 月 26 日，联阿援助团和联合国人权事务高级专员办事处发布了一份审查阿富汗媒体自由状况的报告。报告认为，事实上的管辖当局对媒体的编辑内容和运作的干预大大削弱了媒体自由。禁止播放音乐和戏剧，加上通过互联网和卫星很容易收听收看国外节目，以及该国的经济困难，导致媒体收视率和收入下降。记者和媒体工作者受到威胁、虐待、任意逮捕和拘留。对从事媒体工作的妇女施加了限制，要么禁止她们在媒体部门工作，要么规定她们只能主要从事办公室工作。事实上的新闻和文化部驳斥了报告的调查结果，称“没有任何记者因为记者身份而被拘留”。

41. 对妇女受教育的权利施加了进一步的限制。12 月 2 日，事实上的公共卫生部副部长 Bakht-ur-Rahman Sharafat 通知在喀布尔开会的医疗机构负责人，塔利班领导人已发布命令，自 12 月 3 日起禁止妇女和女童参加助产、护理、牙科医护和营养等领域的医学教育课程。11 月，帕克蒂亚省和楠格哈尔省事实上的教育部命令开办速成学习课程的学校和非政府组织将女童班无限期停课。1 月 18 日，在霍斯特省的一个伊斯兰教学毕业典礼上，事实上的外交部副部长谢尔·穆罕默德·阿巴斯·斯塔内克扎伊呼吁塔利班领导层重新评估其女童教育政策，确保男童和女童都能普遍接受教育。

42. 事实上的管辖当局继续执行影响妇女工作权的歧视性政策。除了事实上的管辖当局重申禁止阿富汗妇女为非政府组织工作之外，联阿援助团还记录了一些省份事实上的劳工和社会事务部拒绝向妇女发放工作许可证，不准她们在国内和国际非政府组织工作。1 月 4 日至 6 日，在坎大哈，只有男性才被允许参加商品展销会，而妇女无论是作为参展者还是顾客，均被排除在外。

43. 联阿援助团录得针对妇女和女童的性别暴力事件，包括谋杀；所谓的名誉杀人；童婚；强迫婚姻；强奸；家庭暴力和因家庭暴力而自杀。在某些情况下，事实上的官员将谋杀未遂等极为严重的案件提交调解，尽管受害者表示希望寻求得到正式的司法解决。

44. 截至 2025 年 1 月下旬，事实上的监狱管理局报告称，约有 25 500 人被拘押，其中包括约 1 900 名妇女和 450 名随同的儿童，以及 1 400 名青春期少年。根据塔利班领导人的命令，事实上的最高法院于 2024 年 12 月 14 日发布通告，指示事实上的上诉法院在各省设立委员会，以确定哪些人有资格获得赦免或减刑。1 月，事实上的监狱管理局报告说，该国监狱、包括喀布尔的 Pul-e-Charkhi 监狱释放了 670 多名囚犯，另有 1 145 名囚犯获得减刑。

45. 1 月 23 日, 国际刑事法院检察官请求该法院预审分庭对塔利班领导人和事实上的首席大法官发出逮捕令, 指出有合理理由相信他们对基于性别的迫害这一危害人类罪负有责任。

四. 经济发展、捐助方协调和援助实效

46. 世界银行在其 2024 年 12 月的《阿富汗最新发展简报》中表示, 阿富汗经济在经历了两年的大幅萎缩后, 主要由于私人部门消费增加的拉动, 出现了 2.7% 的小幅增长。不过, 经济状况依然不稳定和脆弱, 原因是政策不确定性、金融孤立、妇女对经济的参与继续受到限制、贸易失衡和公共投资疲软, 这些因素正在阻碍发展。由于失业和贫困仍然普遍存在, 大多数家庭难以满足基本需求。鉴于社会保障不足, 包括妇女、儿童和流离失所者在内的弱势群体继续首当其冲地遭受经济困难。

47. 在本报告所述期间, 其他宏观经济指标略有增长。2024 年 11 月, 价格环比下降 0.4%, 扭转了自 8 月以来的上涨趋势。住房成本飙升, 食品价格保持稳定, 尽管石油和蔬菜价格因极端天气而上涨。11 月, 由于需求疲软、阿富汗尼走强和农业供应出现盈余, 总体价格年同比下降 3.8%。由于货币管制和用于人道主义行动的美元流入, 与 2023 年相比, 2024 年阿富汗尼兑美元平均升值 15.7%。不过, 在 2024 年 11 月和 12 月贬值 4.8%。2024 年 1 月至 11 月, 主要受食品、化学品、矿产和交通运输设备进口增加的推动, 进口年同比大增 40% 至 108 亿美元, 同时出口下降了 5%。收入保持强劲, 在财政年度头 10 个月(2024 年 3 月至 2025 年 1 月)达到 25 亿美元, 年同比增长 11.5%, 这得益于非税及海关收入的增长以及边境管理及与伊朗伊斯兰共和国和中亚的贸易关系的改善。

48. 事实上的管辖当局通过基础设施发展、私人投资、国内生产和制定新的规章制度来谋求实现其所宣称的自给自足目标。土库曼斯坦-阿富汗-巴基斯坦-印度天然气管道阿富汗段于 12 月开工, 而到 2025 年 1 月, 古什特帕灌溉水渠项目第二阶段已完成 81%, 水渠周围 100 万英亩土地已分配用于农业和工业。设计用于为 300 万居民提供住房的新喀布尔市项目于 12 月开工。共有 30 项建材、食品、矿山、石油产品等行业新标准已获批准, 以提高产品质量。出口文件程序得到简化。阿富汗银行部门聚焦推广阿富汗尼、解决流动性问题和推进伊斯兰银行业。采矿程序大大简化, 在 2024 年 3 月至 2025 年 1 月期间, 事实上的管辖当局将价值 30 亿美元的 9 份大合同和 18 份小合同授予国内和国际公司。一家中国—阿富汗合资私营企业据报告签署了一项为期 30 年的协议, 在卢格尔省建立一家 1.45 亿美元的水泥厂, 预计日产水泥 2 500 吨。涉及中国—阿富汗企业的数字未经独立核实。

49. 11 月 13 日, 事实上的管辖当局召集了第二次全国小额信贷会议, 以跟进于 2023 年 10 月举行的第一次会议。会议旨在鼓励利益攸关方和受益人随着小额信贷法规于 2024 年的出台, 参与小额信贷部门的工作。会议宣布成立 5 个新的小额信贷机构, 事实上的管辖当局投资 6 740 万美元支持小额信贷部门。在本报告所述期间, 联合国开发计划署(开发署)协助将来自阿富汗不同金融机构的 40 名

个人纳入伊斯兰金融机构会计和审计组织和研究金方案，以提高金融部门的能力，并且为 1 650 家微型和中小型企业提供了补贴贷款。

50. 2025 年 2 月 13 日，作为第三次阿富汗问题特使会议的后续行动，联阿援助团以在线形式召集了第一次私营部门工作组会议，参加会议的有若干成员国和国际组织、事实上的商业和工业部、经济部、财政部和外交部以及事实上的中央银行、阿富汗工商业专家包括女专家、国际金融公司和联合国有关机构。会议以与阿富汗境内外男女商人进行的一系列广泛的面对面和虚拟协商的成果为基础，帮助完善了针对 4 个重点领域——创造就业和企业家精神、获得资金、市场一体化以及私人银行和金融基础设施——进行的讨论。

51. 阿富汗的生活供水正面临严峻挑战，气候变化和需求增加使情况更加复杂。约三分之一的人口缺乏基本饮用水服务。喀布尔市尤其面临着严重的地下水枯竭和供水限制，严重影响到妇女和儿童。12 月 5 日，阿富汗水平台举行了一次有关喀布尔水危机的会议，省级水危机委员会于 12 月 18 日举行了会议，与会者包括事实上的喀布尔省省长、相关的事实上的职能部委和联合国。

52. 1 月 15 日，在联阿援助团和事实上的管辖当局共同主持下，在喀布尔举行了第四次高级别协调论坛，以加强事实上的管辖当局、联合国系统和包括国际和国家非政府组织及妇女在内的伙伴之间的接触。与会者强调有必要进行协调一致的努力，开展透明的援助行动并举行对话，以解决人类基本需求，同时提请注意限制对阿富汗人口的不利影响。

53. 2024 年 12 月 2 日和 3 日，联合国全系统风险管理工作组评估了 2025 年的风险和缓解行动，并审查了 2024 年在执行共同风险行动计划方面的进展。其结果，2025 年共同风险评估显示，由于事实上的管辖当局实施的新的限制措施，风险水平提高，凸显了在阿富汗的整个联合国系统为确保业务一致性和有效应对而保持协调一致的共同风险管理的重要性。

54. 12 月 3 日，阿富汗特别信托基金指导委员会召开会议，以批准 2025 年战略说明，该说明除其他外旨在重新调整基金的方向，以聚焦流离失所问题解决方案，使境内流离失所者和回返者能够可持续地重新融入社会，并以增强妇女权能作为一个重点。

55. 2025 年 1 月，阿富汗防止性剥削和性虐待及性骚扰网络与联合国机构、非政府组织和民间社会组织的 321 个实体和 550 多个协调中心建立了联系，目的是加强协调、报告、能力建设和支助服务。阿富汗在减少性剥削和性虐待风险方面取得了进展，具体体现就是，在机构间常设委员会 2025 年性剥削和性虐待风险概览中，阿富汗从全球最高风险排名下降到第四位；该概览是一个综合指数，汇集了有关可能影响性剥削和性虐待风险一系列不同因素的指标。

五. 人道主义援助

56. 2025 年,阿富汗仍然有较多的人道主义需求,有 2 290 万人需要援助,原因是粮食不安全和营养不良程度居高不下,自然灾害和气候冲击反复发生,人口持续流动,包括长期流离失所,经济疲软,基本服务不足,对阿富汗人民的限制持续存在,妇女和女童尤其受到影响。

57. 11 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禁止阿富汗妇女为非政府组织和联合国工作以及对妇女施加的其他限制、包括《劝善惩恶法》中的限制的持续影响进行了第十次调查。调查结果显示,女性工作人员的出行能力降低,只有 52% 的答卷人报告说她们能够访问外地地点,而 2024 年同期为 64%。该法的颁布导致工作人员对出行和着装规范的焦虑增加(在第十次调查中为 54%,在上一次调查中为 34%),并影响到阿富汗女性工作人员到办公室上班的能力(46%)以及合作伙伴与阿富汗妇女举行会议的能力(49%)。作出答复的伙伴还报告说,女性工作人员因事实上的管辖当局的法令而从各组织离职(43%)。自 2024 年 12 月重申禁止阿富汗妇女为非政府组织工作以来,人道主义行动中的性别平等工作组录得一些非政府组织暂停招募阿富汗妇女的案例。

58. 2024 年 1 月至 12 月,人道主义伙伴向 2 040 万人提供了至少一种形式的人道主义援助,其中 300 万人获得了至少三种不同类型的部门支助。总共有 1 390 万人获得了粮食和生计援助,840 万人获得了卫生保健服务,460 万儿童、孕妇和哺乳期妇女获得了营养援助,630 万人获得了保护援助,540 万人获得了水、环境卫生和个人卫生服务,941 000 人获得了紧急住所和非粮食物品,554 000 名儿童获得了教育。截至 12 月 29 日,2024 年阿富汗人道主义需求和应对计划已收到 14.5 亿美元,占所需 30.6 亿美元的 47%。

59. 粮食安全略有改善,共有 1 480 万人面临危机或紧急级别的粮食不安全状况(粮食安全阶段综合分类第 3 阶段及以上),而 2023 年同期为 1 530 万人。收入机会减少和干旱状况的持续影响继续推高粮食不安全程度。营养不良率仍然居高不下,预计到 2025 年,严重急性营养不良儿童将增加 1%,中度急性营养不良儿童将增加 28%。世界粮食计划署在 2024 年 1 月至 12 月期间向 1 180 万人提供了粮食、营养和生计援助,并作为为冬季月份进行预先部署工作的一部分,在 11 月和 12 月向 640 万名弱势者提供了粮食和现金支助。

60. 2024 年 10 月 1 日至 12 月 31 日,联合国粮食及农业组织(粮农组织)通过在一系列领域的农业生计支助干预工作,包括小麦种植、家庭园艺、后院家禽养殖、蘑菇种植包、太阳能烘干器和奶制品包等紧急援助,提供了支持,有 579 万人受益,并且为全国 564 万人提供了无条件现金转移。粮农组织还修复了三个灌溉系统,总长 22 公里,覆盖 1 004 公顷灌溉指挥区,组织了 133 个社区共同利益团体,为 400 多万头牛接种了各种动物疾病疫苗,在 251 公顷退化牧场上进行了重新播种,并恢复了 75 公顷退化牧场,在 10 个省通过试验和农民教育生产了 286 吨大豆种子;在 2 个省,通过清理 71.5 公里长的水渠和修复 234 米长的水渠堤岸防护石墙来应对山洪暴发的破坏性影响。

61. 据世界卫生组织(世卫组织)称,1月1日至12月31日期间,报告了175 262例急性水样腹泻伴脱水病例、4 722例登革热疑似病例和1 221例克里米亚-刚果出血热疑似病例。此外,还报告了59 753例麻疹疑似病例、81 304例疟疾确诊病例和1 357 350例急性呼吸道疾病或肺炎病例。世卫组织作为其方案的一部分,为准备、检测、调查和应对传染病暴发提供技术和财政支持。

62. 2024年1月至11月期间,接受治疗和转入二级治疗的冲突所致创伤病例增加了0.2%,达到44 384例,而2023年同期为44 290例。2024年11月和12月,共有92 790名患有严重急性营养不良的5岁以下儿童在148家住院医疗机构和3 068家门诊医疗机构接受治疗。此外,通过有针对性的补充营养餐方案,为183 274名患有中度急性营养不良的5岁以下儿童补充了营养。12月,414个流动保健和营养小组深入偏远、没有得到充分服务的地区,为当地民众提供了471 600多次初级卫生保健咨询。

63. 在2024年10月22日至2025年1月7日期间,估计有356 329名阿富汗人返回阿富汗,这一数字不包括持有效签证的护照持有者。这一数字包括来自巴基斯坦的59 217人和来自伊朗伊斯兰共和国的297 112人,其中173 506人是被驱逐回国的。在此期间,人道主义合作伙伴在国际移民组织接待中心为超过120 700名从伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦返回的无证阿富汗人提供了援助。2024年1月1日至12月31日,联合国难民事务高级专员公署(难民署)为54 720名已登记难民和类似难民的回返者提供了保护支持。难民署访谈的回返者报告说,回返地区最需要的是经济帮助、住所、食物、证件、法律援助以及有机会获得基本服务。2024年,难民署直接向阿富汗130多万名弱势者提供援助,包括保护服务、现金和实物援助。

64. 人道主义准入仍然具有挑战性,2024年10月到12月录得418起与人道主义准入有关的事件,比2023年同期增加了5%。主要的挑战是事实上的管辖当局干涉人道主义活动,占事件的86%。其他挑战包括出行限制(18起事件)和暴力侵害人道主义工作者(29起事件),包括17次拘留,其中41名人道主义工作者被羁押、物理环境(5起事件)以及持续的军事行动(1起事件)。这些事件导致各地区的161项活动暂停,与上一个报告所述期间相比减少25%。与性别有关的准入事件由2024年11月报告的18起增加至12月报告的31起。

65. 11月和12月,17.4平方公里土地上的爆炸物已被清除,为流离失所家庭的安全回返提供了便利,使农业活动、道路修建、住宅区开发和安全放牧成为可能。联合国领导的地雷行动技术小组进行了297次质量管理访问,召集了13次协调会议,以确保有成效的规划和执行,并对人道主义伙伴提出的14项协助处置爆炸物的请求作出了回应。由于地雷行动技术小组2025年的资金尚未得到保障,资源短缺问题依然严重,可能影响质量保证、数据库管理和应对协调。

六. 禁毒

66. 毒罪办在 2024 年 11 月发布的报告中指出, 2024 年阿富汗鸦片产量连续第二年保持在较低的水平, 不过与 2023 年相比增加了 19%, 其产量估计为 433 吨, 种植水平仍远低于实行鸦片禁令前的时期。。种植以前集中在南部省份, 但已经转移到东北部省份, 特别是巴达赫尚省。11 月 27 日, 毒罪办与开发署发布了关于阿富汗吸毒治疗情况的第一份综合报告, 强调尽管在 34 个省中的 32 个省提供服务, 但在服务分布、可及性和性别代表性方面存在重大差异。阿片剂仍然是入院治疗的主要原因, 对与使用兴奋剂相关的服务, 特别是对甲基苯丙胺的需求不断增加。

67. 2024 年 11 月 1 日至 12 月 31 日期间, 毒罪办的健康方案与联合国促进性别平等和增强妇女权能署合作, 为超过 17 138 名吸毒或有吸毒风险的妇女及其子女提供了支助。所提供的支助包括初级和生殖保健、牙科保健、基本社会服务、职业技能培训以及为性别暴力受害者提供的支助服务。毒罪办组织了 6 次非政府组织、民间社会和戒毒治疗中心卫生保健专业人员网络研讨会, 就自愿住院治疗服务与国际专家交流最佳做法。毒罪办的替代生计方案为喀布尔和赫拉特监狱的 301 名女性被拘留者提供了职业技能培训, 其中 50 名妇女完成了裁缝培训, 18 名妇女完成了地毯编织培训。开发署通过技术和财政援助, 在 6 个罂粟种植程度较高的省份(巴德吉斯、巴尔赫、法拉、坎大哈、拉格曼和楠格哈尔)支助了 800 名农民, 包括 88 名妇女。它还向 1 229 名农民(252 名妇女)提供了支助, 为其进行农业推广培训, 并协助修复 2 个收获后加工设施。

68. 11 月 28 日, 作为在多哈举行的阿富汗问题特使第三次会议的后续行动, 禁毒工作组与参与的会员国和国际组织、事实上的外交部、内政部、农业部、灌溉和畜牧部、公共卫生部、国际金融机构和联合国有关机构举行了第一次在线会议。工作组商定设立替代生计小组、毒品预防和治疗小组以及毒品生产和贩运问题小组。2 月 12 日, 在工作组成员第二次会议上提出了一项替代生计联合行动计划。

七. 特派团支助

69. 截至 2025 年 1 月 31 日, 联阿援助团的空缺率为: 国际工作人员 12%、国际联合国志愿人员 3%、本国联合国志愿人员 11%、本国专业干事 15%、本国工作人员 11%, 而核定空缺率分别为 8.3%、9.3%、5%、15.5%和 11.2%。女性工作人员占比在国际工作人员中为 34%, 在联合国志愿人员中为 38%, 在本国专业干事中为 9%, 在本国工作人员中为 11%。本国联合国志愿人员方案仍然是希望加入联合国工作人员队伍的阿富汗青年妇女的重要渠道。

八. 意见

70. 尽管高强度的冲突已于三年多前结束，但阿富汗的经济依然脆弱，该国继续经历着世界上最严重的人道主义危机之一，有 2 290 万人需要援助。事实上的管辖当局继续对阿富汗人民、特别是妇女实行限制性政策和做法，进一步限制了全国各地人民的经济活动和生计，阻碍了向有需要的人提供援助。事实上的管辖当局的这些政策违反了国际人权法和阿富汗的国际义务，有可能使阿富汗孤立于包括捐助者在内的国际社会之外，而此时国际人道主义援助和人的基本需求援助对阿富汗人民至关重要。

71. 联合国继续致力于通过包括联合国召开的特使会议以及禁毒工作组和私营部门工作组会议等，实现安全理事会第 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，完全重新融入国际社会，并履行国际义务。在阿富汗问题上保持国际共识至关重要。尽管所有利益攸关方都需要作出妥协，但这些妥协应通过在国际义务和规范范围内与事实上的管辖当局加强对话加以实现。各工作组为满足阿富汗人民的基本需求以及在参与者间建立信任迄今进行了多次讨论，我为此感到鼓舞。

72. 《劝善惩恶法》的强制执行继续给各世代男女带来多方面的挑战，对妇女的影响尤其严重，她们的行动自由和获得基本服务的机会受到进一步限制。禁止妇女在媒体部门工作并规定其只能从事办公室工作的一系列限制性措施令人震惊。必须确保表达自由，同时保障媒体的独立性，并承认妇女在媒体部门工作的重要性。我敦促事实上的管辖当局取消一切阻碍和损害阿富汗人民、特别是妇女和女童享有人权和基本自由的限制。

73. 禁止妇女和女童在医疗机构就学不仅是歧视性的，违反了阿富汗的国际人权义务，而且还将大大减少阿富汗本已不足的女性卫生工作者人数，进一步限制妇女和女童获得卫生保健的脆弱机会。禁止妇女接受助产和其他医疗实践领域的教育将对今后数代人的孕产妇和新生儿死亡率和发病率产生严重和直接的后果。我再次敦促事实上的管辖当局撤销所有禁止妇女和女童接受教育的决定。

74. 事实上的管辖当局必须停止实施体罚，因为根据国际法，体罚构成为酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚。阿富汗是严格禁止一切形式酷刑和虐待的国际人权条约的缔约国。国际人权法严格禁止对未满 18 岁者所犯罪行适用死刑。我敦促事实上的管辖当局暂停执行进一步的处决，目标是废除死刑。

75. 尽管事实上的管辖当局公开承诺实行大赦，但仍不断有报告称，前政府官员和阿富汗国防和安全部队成员遭到法外处决、任意逮捕和拘留，遭受酷刑和虐待，令人深为关切。必须确保这些人得到保护，并在发生违反大赦规定的情况时，进行彻底和透明的调查，追究施害者的责任。

76. 未爆弹药继续造成儿童丧生并使儿童遭受改变人生的伤害，这是不可接受的，也是可以预防的。国际社会亟需继续增加对扫雷努力和认识工作的支持，防止造成进一步伤害。

77. 人道准入继续因援助活动受干扰、出行特别是妇女和女童的出行受到限制以及对援助人员的暴力行为而遭受阻碍。目前对女童和妇女的限制剥夺了她们权利，只会使社会陷入依赖援助的不断升级的恶性循环，这种情况是不可持续的，必须取消这些限制。事实上的管辖当局应立即采取行动，确保人道主义工作者的安全，为不受阻碍和独立的人道主义行动提供便利，确保阿富汗妇女安全、有意义和全面地参与人道主义应急行动。

78. 我仍然对在不断扩大能力以吸纳越来越多的从伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦回返人员并使他们能够可持续地重新融入社会方面存在的挑战感到关切。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纳能力的努力，从而减轻进一步动荡和可能向外移民的风险。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，并遵守其国际义务，确保任何去向阿富汗的回返都是自愿、安全和有尊严的。我还敦促会员国加强对阿富汗难民的支持，促进与邻国进一步分担责任和增强全球团结，这些邻国数十年来慷慨地收容了阿富汗难民，并为此付出了巨大代价。

79. 面对全球复杂的人道主义危机，我始终对为阿富汗供资大幅减少的影响感到关切，呼吁国际社会继续坚定不移地支持阿富汗人民的关键人道主义需求和人的基本需求。如果没有所有利益攸关方的协调努力，数以百万计的阿富汗人——特别是妇女和儿童——将继续面临可以避免的极端困难。

80. 联合国不仅在满足人道主义需求和人的基本需求方面，而且在推进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。
