



大会
第七十六届会议
议程项目 39
阿富汗局势

安全理事会
第七十六年

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 2596(2021)号决议提交，后一项决议请秘书长根据政治、安全和社会形势近况，不迟于 2022 年 1 月 31 日向安全理事会提交关于联合国阿富汗援助团(联阿援助团)任务的战略和行动建议书面报告。

2. 此外，本报告还介绍了自 2021 年 9 月 2 日上次报告(A/76/328-S/2021/759)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. 阿富汗面临多重危机：人道主义紧急情况日益严重、经济大规模收缩、银行和金融系统瘫痪、包容性政府尚未组建。预计 2022 年将有 2 400 多万人需要人道主义援助，而 2021 年为 1 840 万人。塔利班于 8 月 15 日掌控喀布尔、政府解体后，事实上的管辖当局成立了一个都是男性成员的“看守内阁”，并宣布任命国家和国家以下各级的安全和政府机构人员。冲突总体严重程度以及平民伤亡人数大幅降低和减少，大大便利了人道主义援助准入。虽说事实上的管辖当局保证对前阿富汗政府成员、安全部队以及与国际军事部队合作人员实行大赦，但联阿援助团收到了关于杀害和迫使这些人员失踪以及关于影响这些人员的生命权和人身安全的其他侵权行为的可信指控。同样，阿富汗妇女和女孩的基本权利和自由



受到严重限制，尽管事实上的管辖当局承诺在伊斯兰教法范围内保护妇女的权利，包括受教育权。联合国，特别是联阿援助团，不断与事实上的管辖当局接触互动，倡导保护基本权利和自由，组建一个反映阿富汗人民多样性的包容各方的行政当局，并采取坚决行动应对恐怖主义威胁。

A. 政治形势

4. 塔利班 8 月 15 日掌控喀布尔之后，于 9 月 7 日宣布了一个都是男性成员的“看守内阁”以及国家和省一级其他关键职位。海巴图拉·阿洪扎达仍为塔利班运动的领导人，穆罕默德·哈桑·阿洪德被任命为事实上的管辖当局总理，阿卜杜勒·加尼·巴拉达尔和阿卜杜勒·萨拉姆·哈纳菲被任命为副总理。10 月 4 日任命了第三位副总理阿卜杜勒·卡比尔·穆罕默德·贾恩。还任命了国家以下一级的高级官员，包括省长、警察局长、部门负责人、市长和县长。

5. 虽说增加包容性、体现阿富汗的族裔、政治和地理多样性以及容纳妇女的呼声很广，但截至 12 月 20 日，34 名省长都是男性，而且主要是普什图人，其他族裔群体的代表性有限。为解决内部分歧，对国家以下各级职位进行了多次调整，但所有被任命者还是附属于塔利班者，主要是宗教学者和神职人员，其中许多人被依据安全理事会第 1988(2011)号决议列入制裁名单。

6. 9 月 28 日，事实上的管辖当局暂停适用 2004 年宪法。在已宣布的对现行法律是否符合伊斯兰教法进行审查完成之前，暂停适用宪法造成了法律真空。仅颁布了几项法令和一般指导说明。9 月 19 日，事实上的管辖当局发布一份指导说明，其中建议媒体避免报道违反伊斯兰教和伊斯兰教法的问题，并且除其他外，还规范了女记者着装规定及禁止妇女出演电影。12 月 3 日，塔利班领导人发布一项关于妇女权利的法令，包括维护妇女的婚姻同意权，并指示事实上的最高法院裁决涉及妇女的案件。该法令受到一些人的欢迎，但也受到批评，因为它未能全面解决妇女的各种权利，包括给予妇女工作权和女孩接受六年级以上(即 11 至 12 岁以后)教育的权利。塔利班领导人在 12 月 7 日发布的一般指导说明中指示事实上的省长与可能试图移民国外的阿富汗人联系，以解决他们的关切问题。他在 12 月 18 日发布的另一份说明中强调了安全部门和公共服务部门团结与合作的重要性。12 月 26 日，扬善抑恶部发布一份指导说明，其中指出不应为试图进行任何非短途旅行的妇女提供公共交通服务，除非她们有男性近亲陪同。

7. 12 月 12 日，塔利班发言人兼事实上的信息和文化事务副部长扎比胡拉·穆贾希德表示，“伊斯兰酋长国”将就如何治理国家问题与阿富汗乌里玛举行会议，并指出，乌里玛“将就包括妇女权利在内的有争议问题分享他们的看法”。塔利班继续使用前政府建立的许多架构。12 月 24 日，事实上的内阁办公厅宣布，决定保留监督宪法实施情况独立委员会以及阿富汗独立人权委员会，但后者的名称将作修改。国民议会已停止运作，但事实上的内阁决定保留国民议会下院和上院秘书处，同时撤销国家议会事务部。事实上的内阁还宣布解散国家和平事务部以及独立的选举管理机构，据事实上的管辖当局副发言人所述，如有必要将重组这些机构。没有关于妇女事务部和省级妇女事务局的正式决定，这些部门以前的办公场所现为扬善抑恶部办公之处。

8. 在司法部门，任命了事实上的司法部长以及事实上的大法官和最高法院院长。尽管正在审查现有立法是否符合伊斯兰法律，但适用的法律框架仍不明确。12月16日，塔利班领导人发布法令，任命与事实上的最高法院有关的32名主管、部门负责人、法官和其他主要官员。12月25日，他任命了事实上的总检察长，后者承诺根据伊斯兰教法促进总检察长办公室的问责制和独立性。各省的许多司法职位都已填补，但前法官、前检察官和前律师未被纳入事实上的管辖当局的司法系统。妇女仍被排除在司法部门工作之外。

9. 在安全部门，安全机构，主要是内政部和国防部的组建和运作，是事实上的管辖当局的优先事项。西拉杰丁·哈卡尼和已故塔利班领导人奥马尔毛拉的儿子穆罕默德·雅各布·奥马尔分别被任命为事实上的内政部长和事实上的国防部长。事实上的管辖当局宣布，安全部门的优先事项是致力于应对伊拉克和黎凡特伊斯兰国-霍拉桑(伊黎伊斯兰国-霍拉桑)的威胁，打击潘杰希尔省及其周边地区的武装抵抗，以及处理犯罪、边境小规模冲突、毁林和禁毒等问题。以前在安全部门工作的女军警人员被排除在外。10月11日，事实上的内阁设立了一个清除委员会，以将“不受欢迎者”清除出塔利班队伍，目标是那些从事犯罪行为或被视为不代表塔利班价值观的人员。据报，迄今已有约700人被解职。

10. 事实上的管辖当局的行政和技术能力已经枯竭，原因在于许多前政府官员要么逃离阿富汗，要么躲藏起来，也在于事实上的管辖当局对妇女的限制性政策以及当局是否有能力支付公务员工资尚不确定。鉴于据报的报复行为，大多数前官员不愿意重返工作岗位，尽管事实上的管辖当局给予鼓励并保证大赦。工资支付不固定，资金缺乏，这些因素同样导致了基本服务的提供停滞不前。在该国大部分地区，女孩的教育继续受到严重限制，主要原因在于缺乏赋予女孩受教育权的明确政策，也在于教师短缺、一些家庭不愿送女孩上学、经济困难以及塔利班在地方一级的政策不一。11月20日，财政部宣布，9月至11月的税收超过270亿阿富汗尼(约3亿美元)，计划用于支付政府雇员工资。据报，截至12月31日，63个预算单位中有61个单位，包括23个部委和所有34个省的一些职能部门的工作人员，收到了9月和10月的拖欠工资；不过，在工资支付实际处理方面仍存在难题。

11. 目前，反对塔利班的政治力量支离破碎，主要位于阿富汗境外。一些知名的政治行为体仍留在国内，塔利班偶尔与之协商。

12. 9月22日和10月12日，二十国集团分别举行了外交部长和领导人特别会议，讨论阿富汗局势。8月15日以来，大多数国家关闭了在喀布尔的外交代表机构，将它们使馆迁往多哈，但国际社会与塔利班的接触逐渐增加。10月5日，大不列颠及北爱尔兰联合王国首相阿富汗过渡问题特别代表西蒙·加斯访问喀布尔。11月18日，德国阿富汗和巴基斯坦问题特使贾斯珀·维克和荷兰阿富汗问题特使埃米尔·德邦特以及德国候任驻阿富汗大使马库斯·波策尔访问喀布尔。11月27日和28日，由欧洲联盟阿富汗问题特使托马斯·尼克拉森率领的欧洲联盟代表团在多哈与事实上的管辖当局进行了对话。11月29日和30日，由美利坚合众国阿富汗问题特别代表托马斯·韦斯特率领的代表团在多哈会晤了塔

利班高级代表。12月2日，由事实上的外交部长阿米尔·汗·穆塔基率领的塔利班代表团在多哈会见了16个国家的代表，促请所有国家“开启积极关系新篇章”。12月6日，大会核准全权证书委员会的决定，即推迟就阿富汗在联合国的代表权问题作出决定。12月12日，事实上的司法部长谢赫·阿卜杜勒·哈基姆·沙利促请外国承认事实上的阿富汗政府，声称“伊斯兰酋长国”符合国际标准。

13. 联合国高级官员和联阿援助团高级领导层经常与事实上的管辖当局接触互动，倡导保护基本权利和自由，组建一个反映阿富汗人民多样性的包容各方的行政当局，并采取坚决行动应对恐怖主义威胁。联阿援助团还就联合国房地、资产和人员的安全保障以及基本权利问题，特别是女孩受教育权和妇女参与等问题与省级事实上的官员接触互动。

14. 联阿援助团继续与政治和民间社会利益攸关方，包括民间社会联合工作组和一些妇女组织接触互动，了解他们接触事实上的管辖当局的机会以及管辖当局对包容、参与和公民空间的态度。民间社会代表对关闭相关办事处、扣押其一些资产表示关切。妇女表示关切以下方面：妇女参与公共和政治生活以及行动自由受限；性别暴力增加；强迫婚姻；强加着装规范；限制言论和集会自由；限制妇女在提供人道主义援助方面的作用；关闭妇女庇护所。她们强调指出严峻经济状况对妇女影响尤其之大，呼吁提供资金。她们还请国际社会鼓励塔利班支持增强公民空间，包括保护妇女权利。

B. 安全

15. 在本报告所述期间，塔利班9月6日宣布结束对政府部队的军事进攻后，安全动态发生了重大变化。自那时以来，与冲突有关的安全事件总数以及平民伤亡人数大幅下降。8月19日至12月31日期间，联合国记录到985起与安全有关的事件，与2020年同期相比减少91%。8月15日之后，安全事件大幅减少，从每周600起减至不到100起。现有数据表明，武装冲突减少98%，从7430起减至148起；空袭减少99%，从501次减至3次；简易爆炸装置引起的爆炸减少91%，从1118起减至101起；暗杀事件减少51%，从424起减至207起。由于经济和人道主义局势迅速恶化，犯罪等其他类别的安全事件有所增加。记录到的所有事件有75%发生在东部、中部、南部和西部地区，楠格哈尔、喀布尔、库纳尔和坎大哈是受冲突影响最大的省份。虽说暴力有所减少，但事实上的管辖当局面临若干挑战，包括对其成员的袭击增加。其中一些袭击系由前政府和反对派的一些人物组成的全国抵抗阵线所为。这些团体主要在潘杰希尔省和巴格兰省安达拉布县活动，但未能掌控更多地盘。据记录，时常发生武装冲突以及被迫流离失所和通信中断。塔利班内部族裔紧张关系和职位竞争也导致了暴力，例如11月4日塔利班部队在巴米扬市发生的武装冲突。

16. 邻国担心极端主义团体可能从阿富汗领土对邻国领土发动袭击，有鉴于此，事实上的管辖当局努力巩固对边境地区的管控。据报，阿富汗与伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦、塔吉克斯坦和土库曼斯坦接壤的边境地区出现了紧张局势和安全事件，包括8月21日和11月1日塔利班与伊朗边防部队之间的事件，以及10月31日在阿富汗-巴基斯坦之间的斯宾布尔达克过境点发生的致命踩踏事件。据报，在阿富

汗北部有伊黎伊斯兰国-霍拉桑小团体存在，阿富汗反对派人物与全国抵抗阵线有关联，塔吉克斯坦与事实上的管辖当局之间的关系因此而更为紧张，双方均部署了部队。

17. 伊黎伊斯兰国-霍拉桑声称实施或归咎于伊黎伊斯兰国-霍拉桑的袭击有所增加，并扩大到该运动先前位于喀布尔和阿富汗东部的重心地区之外的地方。据联合国记录，8月19日至12月31日期间，该团体在16个省实施了152次袭击，而2020年同期在5个省实施了20次袭击。除了事实上的管辖当局外，该团体还以城市地区的平民，特别是以什叶派少数群体为目标。除了声称对11月2日喀布尔一家军用医院的袭击负责外，伊黎伊斯兰国-霍拉桑还声称对10月3日喀布尔一座逊尼派清真寺的自杀式袭击以及10月8日和15日昆都士市和坎大哈市两座什叶派清真寺的自杀式袭击负责。12月10日在喀布尔西部针对什叶派/哈扎拉人为主的居民区的两次袭击仍无人声称负责。事实上的管辖当局声称已优先开展行动打击伊黎伊斯兰国-霍拉桑，并报告有伊黎伊斯兰国-霍拉桑附属者已投降。

18. 据联合国记录，8月19日至12月31日期间发生了196起直接影响到联合国、主要是影响到联合国人员的事件，包括111起恐吓事件、39起与犯罪有关的事件、10起逮捕事件和30起影响到联合国大院、办公室和财产的事件。事件总数与2020年同期记录的34起事件相比大幅增加。与此同时，联合国各机构继续在全国各地开展行动，所有主干道和一些支路已经过评估，可以使用。

C. 区域合作

19. 区域内国家继续呼吁组建一个包容各方的阿富汗政府，提供人道主义援助，保护人权，包括妇女和少数群体的人权，打击毒品交易和恐怖主义，并采取行动解决阿富汗难民长期所处的局面。阿富汗的六个邻国于9月5日举行特别代表虚拟会议，随后于9月9日举行外交部长会议，两次会议均由巴基斯坦主持，会议敦促塔利班组建一个包容各方的政府，并确保国际恐怖主义团体不会在该国立足。10月27日，在以德黑兰到场和虚拟混合形式举行的会议上，六国外交部长和俄罗斯联邦外交部长重申他们对阿富汗局势的关切，呼吁建立一个基础广泛的政治结构。

20. 9月12日，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·阿勒萨尼访问阿富汗，与事实上的官员讨论如何促进阿富汗和平及喀布尔机场的运作。他指出，必须协同努力打击危及阿富汗稳定的恐怖主义组织，并敦促当局使阿富汗各方参与民族和解。

21. 9月16日和17日，上海合作组织国家元首在塔吉克斯坦举行会晤。他们一致认为，需要增加人道主义援助，并与事实上的管辖当局保持对话。

22. 9月21日，中国特使、巴基斯坦和俄罗斯联邦的特别代表在喀布尔会晤事实上的塔利班总理。他们还会晤了阿富汗前总统哈米德·卡尔扎伊和阿富汗前行政长官阿卜杜拉·阿卜杜拉，后者表示，会晤期间讨论了该国目前的事态发展及促进和平、稳定、妇女权利、全民教育和包容各方的政府以及区域合作的必要性。

23. 10月7日，乌兹别克斯坦外交部长阿卜杜拉齐兹·卡米洛夫访问喀布尔，与事实上的官员讨论人道主义援助以及能源和运输项目。10月16日，一个塔利班代表团访问乌兹别克斯坦的泰尔梅兹，讨论经济联系、电力和铁路连通以及其他双边问题。11月14日，乌兹别克斯坦总统阿富汗问题特别代表和乌兹别克斯坦运输部官员访问马扎里沙里夫，讨论包括机场修复在内的双边项目。

24. 10月15日，土耳其外交部长梅夫吕特·恰武什奥卢表示，在与事实上的外交部长率领的塔利班代表团会晤时讨论了组建一个包容各方的政府以及妇女和女孩的权利等问题。恰武什奥卢先生强调指出，有必要解冻阿富汗被冻结的金融资产，以避免该国经济崩溃，并要求有关国家表现出灵活性。

25. 10月17日，由国际合作事务特别代表尔赞·卡齐哈诺夫率领的哈萨克斯坦代表团访问喀布尔，讨论人道主义援助以及恢复与阿富汗的贸易和经济联系。12月25日，哈萨克斯坦贸易和一体化部长率团访问喀布尔，讨论双边贸易关系问题。

26. 10月20日，中国、印度、伊朗伊斯兰共和国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、巴基斯坦、俄罗斯联邦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦的特别代表以及由事实上的阿富汗第二副总理哈纳菲先生率领的代表团在莫斯科举行会议，就阿富汗问题进行磋商。与会者一致认为，有必要整合国际努力，推动向阿富汗人民提供人道主义和经济援助。

27. 巴基斯坦外交部长马赫杜姆·沙阿·马哈茂德·库雷希于10月21日访问喀布尔，与事实上的官员讨论过境点管理、人道主义援助和反恐问题。11月10日至13日，事实上的外交部长率团回访巴基斯坦。11月11日，在伊斯兰堡举行了中国、巴基斯坦、俄罗斯和美国“三驾马车”扩大会议，讨论阿富汗局势。

28. 10月25日，塔利班代表团在多哈会晤中国外交部长王毅。塔利班发言人表示，双方讨论了阿富汗的政治和经济局势，商定设立三个联合委员会。

29. 10月30日，土库曼斯坦外交部长拉希德·梅雷多夫访问喀布尔。他与事实上的官员讨论了土库曼斯坦-阿富汗-巴基斯坦-印度天然气管道等项目。

30. 11月10日，印度作为东道方在新德里组织了第三次阿富汗问题区域安全对话，阿富汗邻国和区域内国家的国家安全顾问参加了对话。与会者在《德里宣言》中重申支持建立一个和平、安全和稳定的阿富汗，同时强调尊重阿富汗主权。

31. 12月19日，伊斯兰合作组织在巴基斯坦举行第十七届“特别”外长峰会，重点讨论了阿富汗人道主义局势。事实上的外交部长出席了会议。该组织宣布在伊斯兰开发银行主持下设立一个阿富汗人道主义信托基金，并任命塔里克·阿里·巴希特为该组织的阿富汗问题特使。

三. 人权

32. 虽说事实上的管辖当局宣布对前政府成员、安全部队以及与国际军事部队合作人员实行大赦，但联阿援助团继续收到关于杀害和迫使这些人员失踪以及针对

这些人员的其他侵权行为的可信指控。8月15日以来，联阿援助团收到了它认为可信的100多起此类杀害指控，其中三分之二以上据称系事实上的管辖当局或其附属机构实施的法外处决。联阿援助团还收到关于至少50名涉嫌附属于伊黎伊斯兰国-霍拉桑的人员被法外处决的可信指控。

33. 人权维护者和媒体工作者继续受到攻击、恐吓、骚扰、任意逮捕、虐待和杀害。8名民间社会活动分子被杀害(3人被事实上的管辖当局杀害，3人被伊黎伊斯兰国-霍拉桑杀害，2人的遇害事件无法确定施害者)，10人遭到事实上的管辖当局短暂逮捕、殴打和威胁。两名记者被打死(一名被伊黎伊斯兰国-霍拉桑杀害，另一名的遇害事件无法查明施害者)，两名记者被身份不明的武装人员打伤。在联阿援助团记录的44起短暂逮捕、殴打和威胁或恐吓案件中，42起是事实上的管辖当局所为，2起案件无法确定施害者。许多媒体因财政原因和事实上的管辖当局实施的内容限制而关闭。9月16日，100名阿富汗记者发出呼吁，要求提供保护保障，特别是对女记者的保护保障，并允许媒体继续运作。

34. 8月15日之后阿富汗大部分地区的武装冲突大幅减少，使得地面交战和空袭造成的平民伤亡相应地大幅减少，但据联阿援助团记录，继续发生简易爆炸装置和战争遗留爆炸物造成的平民伤亡。据联阿援助团记录，2021年8月15日至12月31日期间有超过1050名平民伤亡，包括350多名平民死亡。自杀和非自杀式简易爆炸装置爆炸几乎都系伊黎伊斯兰国-霍拉桑所为，造成850多名平民伤亡，其中近300人死亡，主要是针对平民的宗派袭击。战争遗留爆炸物造成近100名平民伤亡(主要是儿童)，与现有武装冲突有关的定点清除造成50多名平民伤亡，事实上的管辖当局与伊黎伊斯兰国-霍拉桑或抵抗团体之间的地面交战造成近20名平民伤亡，美国8月29日对伊黎伊斯兰国-霍拉桑的一次空袭造成10名平民死亡。

35. 司法部于11月24日夺取了阿富汗独立律师协会发放律师执照的权力，并任命了该协会的临时管理者。司法部向联阿援助团表示，经该部发放执照的律师将独立和不受阻碍地从事工作，女律师将获准按照必要的规定从事工作。

36. 11月23日，事实上的阿富汗总理指示事实上的管辖当局尊重和保护被拘留者根据伊斯兰教法享有的权利，包括限制拘留期。尽管如此，联阿援助团继续收到关于被拘留者未被提交法院或其他争端解决机制的报告。

37. 遭受重创的经济使家庭更难应对生计，人们严重关切如何保护妇女和儿童免遭剥削和虐待，包括贩运、贩卖儿童、童婚、武装部队招募和使用儿童以及童工等剥削和虐待。女性劳动力大都局限于家庭内，妇女和男子均持续普遍失业，未经确认的报告显示，这一现实导致家庭暴力增加。鉴于阿富汗各地现行的法律和司法制度仍不明确，幸存者目前无法诉诸正式司法途径，也无法获得对性别暴力幸存者的支助服务。8月15日以来，联合国收到报告称，事实上的管辖当局的队伍中继续有儿童，并有报告称伊黎伊斯兰国-霍拉桑试图招募儿童。

38. 事实上的管辖当局镇压和平抗议(包括伸张工作权、行动自由权、受教育权和政治参与权的妇女举行的和平抗议)，并于9月8日发布指示，禁止未经授权的集

会。10月至12月期间，抗议活动基本减弱，但有些抗议仍在继续，主要是教师、医疗卫生工作者和其他工作者抗议不支付工资。妇女团体日益采取闭门举行和平集会的方式，利用社交媒体传播其宣传信息。

39. 事实上的管辖当局已开始设法规范财产所有权，但与土地和财产权有关的地方冲突继续出现，包括有报告称存在强迫迁离的情况，多为由事实上的管辖当局协助或容忍的强迫迁离少数群体的事件。

40. 阿富汗独立人权委员会在9月18日发布的一份声明中报告说，该委员会自8月15日以来一直无法运作。在此声明之前，该委员会在全国各地的各个办事处，包括其在喀布尔的总部，遭到搜查和接管。

四. 协调捐助方援助

41. 塔利班掌控权力后，发展合作框架的执行工作暂停。联合国，包括联阿援助团，继续与人道主义和发展捐助方举行高级别讨论，鼓励为基本服务提供资金以满足阿富汗人民的基本需要，同时充分尊重现行制裁制度。12月22日，安全理事会通过第2615(2021)号决议，其中指出，提供人道主义援助以及参与支持、资助和处理阿富汗关键人道主义援助救济的机构的工作都不违反现行联合国制裁制度。同一天，美国财政部外国资产管制处颁发三个通用许可证，以便利人道主义援助和其他支助继续流向阿富汗，此前已于9月24日颁发了两个通用许可证。在与许可证一起发放的“常见问题”中指出，发放许可证是为了支持第2615(2021)号决议，特别是为了推动落实联合国阿富汗过渡时期互动协作框架。在该框架中确定了满足人们基本需要的优先事项，包括人道主义援助、基本服务、社会投资和社区一级的系统。

42. 联合国开发计划署(开发署)设立了阿富汗特别信托基金，以管理联合国联合方案的捐助资金，重点是继续提供基本服务、发展生计和社区复原力，以帮助家庭、社区和私营部门应对局势。在卫生部门，**Sehatmandi**项目(通过该项目将公共卫生服务外包给非政府组织)已于10月通过开发署得到供资，并由联合国儿童基金会(儿基会)和世界卫生组织(世卫组织)通过中央应急基金供资，为期三个月，至2022年1月底。这三个机构在阿富汗所有34个省实施项目，支持2300多个医疗卫生设施继续运作。为310多万人提供了医疗卫生服务，其中包括110万名儿童和782000名妇女以及250万门诊病人。该项目还支持支付约26000名医疗卫生工作者的工资，其中包括7300名妇女，以及采购价值290万美元的药品、实验室试剂和其他医疗卫生产品。

43. 阿富汗国内生产总值缩减约40%。货物、服务和金融资产交易非常有限，公务员拿不到工资，即便能拿到，也并非全额，燃料和食品价格大幅上涨。为了支持尚不需要人道主义援助的贫困阿富汗人创收，开发署推出了基于领域的办法采取发展紧急举措，重点是通过以现金换工作项目、当地市场和生计机会创造收入来源，特别注重农产企业、再生农业基础设施和对粮食安全至关重要的服务。

五. 人道主义援助

44. 2021年,由于冲突、干旱和冠状病毒病疫情的影响,几乎一半的人口需要人道主义援助。捐助方响应2021年两项阿富汗人道主义呼吁,提供了近15亿美元。这包括相对于紧急呼吁所需6.06亿美元的7.62亿美元(126%),以及相对于人道主义应急计划所需8.69亿美元的7.3亿美元(84%)。到2021年底,人道主义伙伴向401个县中的384个县内近1 800万人提供了拯救生命的多部门援助。9月以来,人道主义伙伴为至少890万人提供粮食;为143 921名儿童提供社区教育;为162 229人提供家用品;为1 385 999人提供医疗保健;为238 223名五岁以下儿童提供急性营养不良治疗;为48 886人提供个人保护援助;为507 728人提供废物管理、环境卫生和个人卫生援助。此外,医疗卫生行为体在2021年10月至2022年1月期间确保了2 300多个医疗卫生设施内基本初级保健服务的连续性。2022年的前景依然严峻,预计将有2 440万人(占人口59%)需要人道主义援助,而2021年为1 840万人,人道主义资金需求为45亿美元。

45. 阿富汗正在经历全球最严重的粮食不安全和营养不良危机之一。该国正面临四年来的第二次干旱,也是27年来最严重的干旱。预计有2 280万人处于“危机”和“紧急”程度的粮食不安全状态直至2022年3月。其中近900万人将处于“紧急”程度的粮食不安全——是全世界最多人。所有5岁以下儿童中有一半患有急性营养不良。1月以来,人道主义伙伴已向近1 600万人提供了270 000吨粮食和3 800万美元现金。7月至11月,人道主义伙伴还向100万人提供了紧急小麦播种一揽子援助。合作伙伴为近400万人提供了安全饮用水、环卫设施和个人卫生可选办法。

46. 自疫情开始以来至12月22日,已有157 820人确诊染上冠状病毒病,有约7 337人死亡。这些数字可能低报,因为全国只进行了813 313次检测。检测能力已扩至每天9 500次,但医治能力依然有限。也是截至12月22日,已有超过454万人部分接种疫苗,近376万人已接种疫苗全程。妇女和弱势群体的接种率依然格外低。8月中至12月,5岁以下儿童中有7 778例临床确诊麻疹病例。在此期间,联合国为200多万名儿童接种了麻疹疫苗。

47. 9月以来,阻碍人道主义援助准入的情形有所减少,主要原因是该国境内冲突减少。不过,2021年记录有约2 050次与准入有关的棘手情况,其中绝大多数发生在8月15日之前,也即冲突达到最近一次顶峰之前,而2020年为1 104次。人道主义工作者继续面临一些干扰,据报9月1日至12月17日期间至少有376次准入限制,但在10月和11月,人道主义援助准入限制明显减至此前月平均数的一半,分别发生了97次和99次事件。

48. 1月1日至12月19日,冲突导致669 682人流离失所,此外还有500万人自2012年以来一直流离失所。8月15日以来因冲突而流离失所者人数占总数的2%。与2020年同期相比,9月至11月期间与冲突有关的创伤病例减少了60%以上。爆炸受伤者中约6%为儿童。8月至12月期间,90 000多人得到了创伤护理。

49. 1月1日至12月31日期间共有1 263 707人越境进入阿富汗，这是创纪录的数字，其中768 197人被驱逐出境。难民回返者依然很少，只有1 304人跨境进入阿富汗。8月1日至12月31日期间，485 621名无证阿富汗移民和72名难民从伊朗伊斯兰共和国返回，20 871名无证阿富汗人和12名难民从巴基斯坦返回，另有10名难民从其他国家返回。

50. 2021年，阿富汗出现4例1型脊灰病毒病例和43例循环的疫苗衍生2型脊灰病毒病例。2021年开展了四次全国脊灰免疫运动，每次运动的目标是990万儿童，采用挨家挨户和清真寺到清真寺的疫苗接种方法。在2021年11月开展的最近一次运动期间，为850多万儿童接种了疫苗，其中240万儿童是3年多来首次接种疫苗。

51. 包括战争遗留爆炸物和简易爆炸装置在内的爆炸物污染极为严重，对平民和人道主义工作人员构成威胁。2021年7月至12月，地雷行动司及其伙伴清理了100多万平方米的受污染土地，安全清除了数千件战争遗留爆炸物和简易爆炸装置，惠及数百个社区。此外，包括14 504名妇女和女孩在内的108 650人接受了爆炸物风险教育。

六. 禁毒

52. 根据联合国毒品和犯罪问题办公室2021年11月的研究简报，阿富汗的罂粟种植面积估计为177 000公顷。这与2020年相比减少了21%，但每公顷鸦片产量却有所增加。2021年鸦片产量估计比2020年增加8%，这表明产量已前所未有地连续第五年超过6 000吨。2021年，阿富汗的阿片剂收入为18亿至27亿美元。阿片剂总值，包括国内消费和出口，占该国国内生产总值9%至14%。不过，通过阿富汗境外的非法药物供应链获得的数额要大得多。非法药物经济日益复杂，近年来阿富汗境内的甲基苯丙胺制造急剧增加。

53. 2021年8月以来持续的不确定性推高了鸦片价格，增加了种植动力，使人们关切贩毒增加。2021年的鸦片均价为每公斤62美元，比2020年高出13%。与2021年5月相比，8月的价格翻了一番，这是对阿富汗政局变动的直接反应。

七. 特派团支助

54. 截至12月31日，联阿援助团的国际工作人员空缺率为15%，联合国志愿人员空缺率为19%，本国专业干事空缺率为7%，本国工作人员空缺率为5%，而这些职类的核定空缺率分别为6%、7%、3%、3%。女性工作人员的比例在国际工作人员中为32%、在联合国志愿人员中为45%、在本国专业干事中为13%、在本国工作人员中为10%。

55. 为应对塔利班的推进而预防性地减少了援助团人力，但后来解除了迁移和撤离状态，因此，人员于9月开始返回工作地点。少数工作人员继续在临时设在哈萨克斯坦阿拉木图的办事处履行职能。10月，根据对阿富汗冠状病毒病疫情的评

估，实地报到上班人员从 50% 增至 70%，但须视当前的安全局势变化而定。正在进行的应急规划将重点置于冠状病毒病例以及联合国人员和行动面临的安全风险。

八. 意见和建议

56. 在塔利班接管 6 个月后，阿富汗的局势仍然岌岌可危，充满不确定性，全国各地都受到多种政治、社会经济和人道主义冲击的影响。在几十年的冲突中，联合国对阿富汗人民的责任，特别是人道主义责任一直存在。今天，这一责任仍和以前一样紧迫。

57. 塔利班正在努力将自己打造成一个看守政府。然而，该运动尚未建立反映该国族裔、政治和地理多样性并容纳妇女的治理结构。由于缺乏资源和能力，以及意识形态在许多方面与国际治理规范相冲突，这些努力受到了限制。该运动也在寻求管理自己的内部一致性。由于塔利班没有赢得许多阿富汗人的信任，也没有让阿富汗人民相信它有治理能力，许多阿富汗人继续寻求离开自己的国家。展望未来，必须尽一切努力与阿富汗社会各阶层接触，以建立一个能够促成包容性治理结构的进程，充分反映阿富汗社会多元化的愿望和利益。

58. 阿富汗正在经历大规模的经济收缩。整个复杂的社会和经济体系正在关闭，部分原因是治理方面的缺陷、非人道主义援助中断和制裁。

59. 促进稳定和未来自国际支持的最佳方式是塔利班避免陷入其以前掌权经历中的孤立状态。因此，在事实上的管辖当局、阿富汗其他利益攸关方、该区域和国际社会之间开展以阿富汗人民的福祉和权利为重点的建设性对话至关重要。我积极地注意到为建立这种对话所采取的步骤。

60. 至关重要的是，这一对话应解决与治理有关的广泛问题，包括基本人权和自由，这些问题将对阿富汗公民的繁荣和安全以及阿富汗的未来，包括其与国际社会的关系产生重大影响。不分性别、年龄或族裔地尊重和保护阿富汗人民的人权、自由和福祉，以及他们充分和平等地参与国家社会、经济和政治生活各个方面的能力，是建立一个包容、稳定和繁荣社会的基本要素。

61. 阿富汗妇女和女孩在充分行使其权利和自由，包括平等获得教育、经济机会和正义方面所面临的现状令人深感关切。过去 20 年里，一代女孩享受到了教育的好处，并有可能在阿富汗社会、政府、商业和其他部门充分发挥富有成效的作用。不让她们发挥这些作用不仅是对她们的不公正，也会对国家的发展和稳定产生负面影响。我促请事实上的管辖当局立即采取步骤，保证阿富汗妇女能够充分行使其权利和自由。

62. 继续有对事实上的管辖当局侵犯生命权提出的指控，包括违反已宣布的对前政府官员和阿富汗国防和安全部队成员的大赦。必须坚持对大赦的承诺，以确保遵守人权义务，并追究侵权者的责任。

63. 自 8 月 15 日以来，关于限制意见和言论自由、和平集会和结社自由的报告有所增加。我敦促塔利班确保采取符合人权的政策，并对据称针对媒体工作者、抗议者、人权维护者和广大民众的威胁、暴力和任意逮捕行为进行独立和公正的调查，重点关注弱势群体。

64. 据报，一些省份继续发生强迫迁离事件，似乎是由长达几十年的土地、住房和财产权冲突引起的，并影响到少数族裔社区。强迫迁离可能构成严重侵犯适足住房权、食物权、水权、健康权、受教育权、工作权、人身安全权、不受残忍、不人道和有辱人格的待遇的权利以及行动自由权。我促请事实上的管辖当局停止和防止强迫迁离，向被强迫迁离的家庭提供援助，并制定一项符合国际人权标准的战略来解决这些冲突。

65. 我对全国各地令人震惊的脆弱程度感到严重关切。一半以上的人口需要救生援助。同时，基本服务、金融系统和公务员职能瘫痪正在加剧本已严峻的人道主义局势。有 2 300 万人——占人口的 55%——处于危机和紧急程度的粮食不安全状态，预计约有 900 万人处于“紧急”程度的不安全状态，这是全世界最多的人数，这种情况令人震惊。人们正在耗尽他们有限的储备，不得不采取有害和不可逆转的求生办法，包括让他们的孩子从事强迫劳动、走入强迫婚姻或进行危险的非法移民，以及出售土地。随着城市家庭的收入和银行储蓄不断减少，经济动荡正在全国范围内发生。

66. 如果没有国际社会创造性、灵活和建设性的参与，阿富汗的人道主义和经济状况只会恶化。这种参与有别于国际社会成员对事实上的管辖当局可能采取的立场。联合国仍在该国各地开展实地工作，努力提升机动能力以提供人道主义援助，满足阿富汗人民的基本需求。在这个艰难的冬季，在阿富汗的应对能力达到极限的情况下，国际社会必须将阿富汗人民的需求放在首位。我欣见已经给予对制裁制度的人道主义豁免，促请所有捐助者紧急提供更多承付款，并发放涵盖所有人道主义活动所需交易的通用许可证。除了眼前的人道主义需求外，稳固治理的基础从根本上说是支离破碎的，这对更广泛区域内的稳定构成了非常真实的风险。

67. 我们要用一个声音说话，用共同和协调一致的信息来反映国际社会的观点，现在这样做比以往任何时候都更重要。鉴于阿富汗和国际社会对更美好未来的渴望，以及需要避免再度爆发已困扰阿富汗 40 多年的暴力争端，仍极有必要采取将政治、安全、社会经济、人道主义和人权方面以及优先事项纳入一个特派任务的做法。阿富汗是一个多族裔社会，其多样性应该在处理公共事务和国家发展方面得到体现。未来联合国政治存在的指导原则应该是支持阿富汗人民。

68. 我建议，未来联合国政治存在的战略目标包括以下内容：

(a) 与所有行为体合作促进有效、负责和包容各方的阿富汗治理和社会，同时推进和解；

(b) 帮助加强对阿富汗所有男女民众基本权利和自由的尊重和保护；

(c) 支持向阿富汗人民提供基本服务，帮助创造能够促进自力更生和稳定的经济和社会条件。

69. 我建议确定以下优先事项：

(a) 提供外联和政治斡旋，重点是顺应民需的参与式治理和包容性以及建立信任；

(b) 继续协调并促成提供基本人道主义援助；

(c) 协调国际捐助者和组织努力满足人的基本需求，包括为此进行信息共享，并支持努力加强问责制、透明度和有效利用援助；

(d) 推动事实上的管辖当局、阿富汗其他利益攸关方、该区域和广大国际社会之间进行结构性政策对话；

(e) 促进执行阿富汗作为缔约国并受其约束的人权和基本自由文书的规定以及监测和报告侵犯践踏人权行为，并就此提供支持和咨询意见；倡导提供和平等获得基本公共服务以及正当程序和正义；

(f) 提供排雷行动，以应对爆炸物污染对平民的威胁。

70. 未来的联合国存在将由一名副秘书长级别的秘书长特别代表领导，由两个支柱组成：(a) 政治和治理；(b) 人道主义和发展。作为一个综合结构，该特派任务将在特别代表的领导下，努力提高联合国各项干预措施的一致性和效率。

71. 特别代表办公室下设的人权处将提供公正的报告，并与国家和国家以下各级的所有利益攸关方接触。该处将监测、报告和宣传包括儿童在内的平民的状况，并就以下方面开展倡导工作：阿富汗所有男女民众的基本权利和自由，保护妇女和女孩的权利，防止和消除性别暴力，诉诸司法，防止酷刑和促进被拘留者的权利。此外，人权处将监测和报告公民、政治、社会、经济和文化权利的情况，以协助努力进一步减少贫困和支持社会融合，并支持受害者的权利和公民参与。在适当和可能的情况下，该处将随时准备向责任承担者提供有关国际人权标准的技术咨询。

72. 政治和治理支柱将包括以下实体：

(a) 政治事务处：该处将监测和报告政治、安全、社会和经济情况，提供全面分析，并与事实上的管辖当局、政治行为体、民间社会代表和其他利益攸关方联络，以促进政治包容和广泛参与处理公共事务。该处还将对全国的安全动态进行监测和分析。该处将具备进行政治经济方面分析、包括更好地了解非法经济的能力。此外，还将具备司法能力，以分析和报告法治方面的动态；

(b) 治理和社区事务处：该处(包括其外地办事处工作人员)将促进国家和国家以下各级的包容性和参与式治理结构以及广泛参与，包括妇女、青年、少数群体和残疾人的参与。该处将就包容性协商机制以及建立信任和冲突管理与和解提供咨询，并支持在当地协调联合国和合作伙伴提供的援助；

(c) 区域合作股：该股将推动区域内各国采取协调一致的办法促进阿富汗的稳定。它将与联合国中亚地区预防外交中心密切合作，促进阿富汗与中亚国家的合作，并与特派任务在伊斯兰堡和德黑兰的联络处密切合作。

73. 人道主义和发展支柱将包括以下实体：

(a) 捐助者协调科：该科将促进事实上的管辖当局、阿富汗其他利益攸关方、该区域和广大国际社会之间开展结构性政策对话；促进维持社会投资的途径；支持建立基于社区的系统来满足人的基本需求。该科将与政治事务处的政治经济分析小组紧密合作；

(b) 驻地协调员办公室：人道主义和发展支柱的负责人将同时担任驻地协调员和人道主义协调员。该办公室将协助驻地协调员履行协调职能，并加强全国各地活动的合作和整合；

(c) 风险管理股：该股将监测由联合国协调的对阿富汗的援助，以尽量减少援助被挪用的风险及其给受联合国制裁的个人和实体带来的附带利益；

(d) 地雷行动处：该部门将向特派任务的领导层提供关于爆炸物威胁及其对平民影响的评估，就减轻爆炸物威胁的措施提供咨询和协调，以支持人道主义和发展举措，并支持协调人道主义地雷行动部门的活动。

74. 建议保留目前的 6 个地区外地办事处(覆盖几个省)和 5 个省级外地办事处，以便在安全条件允许的情况下，在全国范围内开展外联活动，支持执行授权任务，并向特派任务总部报告。

75. 特派任务还将继续维持其在伊斯兰堡和德黑兰的联络处，以促进区域合作努力。

76. 我敦促安全理事会成员适当考虑我关于在阿富汗派驻为期一年的后续政治力量的建议。鉴于局势不断变化，届时可能需要对特派任务的授权和结构进行调整。

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。
