



大会
第七十四届会议
议程项目 36
阿富汗局势

安全理事会
第七十五年

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. 本报告是根据大会第 68/11 号决议和安全理事会第 2489(2019)号决议提交的，决议请秘书长每 3 个月报告一次阿富汗境内事态发展。
2. 本报告介绍了自 2020 年 3 月 17 日前一份报告(A/74/753-S/2020/210)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、发展和人权工作情况。

二. 相关动态

3. 阿什拉夫·加尼总统与前首席执行官和总统候选人阿卜杜拉·阿卜杜拉 5 月 17 日达成协议，打破了近三个月的政治僵局，为组建政府铺平了道路。和平进程的筹备工作继续进行，成立了代表阿富汗伊斯兰共和国的谈判小组，通过释放囚犯建立信任，但塔利班拒绝接受停火呼吁，袭击仍持续发生。在 2 月全国暴力活动减少了一周后，已报告的武装冲突数量恢复到既有趋势。根据 2 月 29 日签署的《美利坚合众国与塔利班推动阿富汗实现和平协定》和《阿富汗伊斯兰共和国与美利坚合众国推动阿富汗实现和平联合声明》，美国宣布采取步骤，开始其在 7 月 13 日前将美国部队从 13 000 人减少到 8 600 人的工作。鉴于与冲突有关的流离失所、人口回返、贫困和粮食不安全问题继续存在，新冠病毒病(COVID-19)的传播加剧了对人道主义局势的严重关切。2020 年阿富汗问题部长级认捐会议的筹划工作仍在继续。



A. 政治动态

4. 3月9日，加尼先生宣誓就职，开始第二个总统任期。他在就职演说中重申致力于实现民族团结、组建包容性政府并促进和平与经济增长。阿卜杜拉先生称选举结果是不实、非法的，并在同一天举行了自己的就职仪式。3月11日，加尼先生颁布法令，解散了首席执行官办公室。加尼总统和阿卜杜拉先生之间关于组建政府的谈判持续了两个多月，在分享权力安排上存在分歧。

5. 阿富汗政治领导人试图通过调解化解政治僵局，民间社会活动人士、长老和社区领袖敦促双方在应对 COVID-19 大流行和阿富汗内部谈判方面维护国家利益、而不是个人利益。美国国务卿迈克·蓬佩奥 3 月 23 日访问了喀布尔，鼓励领导人解决政治危机，推进和平努力。在他离开后，美国发表声明，对两位领导人未能就组建包容性政府达成一致表示遗憾，并宣布 2020 年削减 10 亿美元资金，如果政治僵局仍得不到解决，2021 年可能再削减 10 亿美元。对此，加尼先生向阿富汗人民保证，减少援助不会影响关键部门或人民的生活，并建议美国不妨重新考虑其决定。长期僵局引发了国内和国际反应。5 月 1 日，欧洲联盟和挪威重申有必要结束政治分歧，强调缺乏进展可能影响今后为安全与发展提供资金的情况。

6. 加尼先生在就职后宣布了若干任命，包括任命哈尼夫·阿特马尔为代理外交部长、阿卜杜勒·哈迪·阿甘迪瓦尔为代理财政部长、艾哈迈德·齐亚·萨拉杰为国家安全局代理局长、沙基尔·卡加尔为总统办公室主任、法兹尔·法兹勒为总统行政事务部办公室主任、穆罕默德·优素福·加赞法尔为总统经济发展、贸易和减贫事务特别代表。他还任命了 5 名省长。4 月 4 日，前总统哈密德·卡尔扎伊、阿卜杜勒·拉布·拉苏尔·萨亚夫以及前第一副总统尤努斯·加努尼和卡里姆·哈利利公开敦促加尼先生在与阿卜杜拉先生达成政治解决方案之前暂停任命。5 月 13 日，加尼先生任命了 2 名国务部长，即任命齐亚·哈克·阿玛尔海尔为负责议会事务的国务部长、吴拉姆·巴哈丁·贾拉尼为负责自然灾害管理的国务部长。

7. 3 月 26 日，国家和平部宣布组建阿富汗伊斯兰共和国谈判小组。该小组由前国家安全局局长马苏姆·斯塔内克扎伊领导，由 21 名成员组成，包括来自不同政治和社会群体的代表，其中有 4 名妇女。该小组的组建受到包括阿卜杜拉先生在内的许多阿富汗政治领导人以及国际和区域利益攸关方的欢迎，但塔利班质疑该小组是否真正具有代表性。

8. 国家和平部和谈判小组开始为谈判做准备。4 月中旬，小组成立了四个专题委员会，并开始会晤各群体和利益集团。4 月 13 日，这两个机构的代表会见了 11 名女议员，讨论维护权利和价值观以及妇女有效参与和平进程的问题。4 月 20 日和 21 日，和平事务国务部长阿卜杜勒·萨拉姆·拉希米会见了阿富汗独立人权委员会、谈判小组成员以及一个战争受害者代表团体，他承诺让这些人参与和平进程。4 月 26 日，拉希米先生召开了高级和平事务协调委员会第二次会议，协调对和平进程采取的整体政府办法。

9. 继秘书长呼吁全球停火以支持抗击 COVID-19 后，众多阿富汗行为体和国际利益攸关方呼吁在阿富汗停火，以便能够采取人道主义对策应对这一大流行病。4 月 23 日，在斋月前夕，加尼先生呼吁塔利班同意人道主义停火。4 月 24 日，北大西洋公约组织(北约)发表声明，强调塔利班的暴力活动程度是不可接受的，呼吁塔利班从速与政府进行谈判、双方加快释放囚犯和被羁押者并宣布实现人道主义停火。同在 4 月 24 日这一天，伊斯兰合作组织再次呼吁各方共同努力，在斋月期间实现紧急持久停火。许多妇女活动人士和草根组织以及阿富汗宗教学者呼吁阿富汗政治领导人和冲突各方搁置分歧，共同努力应对这一大流行病和预计出现的粮食短缺问题。4 月 26 日，塔利班发表声明，拒绝了停火或人道主义暂停的呼吁，声称美国和阿富汗政府未致力于履行其根据 2 月 29 日《实现阿富汗和平协定》应承担的义务，特别是释放 5 000 名囚犯，并重申在阿富汗内部谈判开始前不会考虑讨论停火问题。

10. 5 月 17 日，加尼先生和阿卜杜拉先生签署了结束政治僵局的协议。该协议规定阿卜杜拉先生在政府中占有 50% 的位置，包括各部和省长的任命；设立高级政府委员会以及和平与民族和解高级委员会；拟进行选举改革；将前副总统阿卜杜勒·拉希德·杜斯塔姆将军提升为元帅，具有副总司令的相关权限。高级政府委员会将由政治领导人和国家重要人物组成，重点是建立政治共识，并就国家问题向总统提供咨询意见。将在阿卜杜拉先生领导下设立的和平与民族和解高级委员会建立了管理和平进程的架构。将成立由 6 名政治元老组成的代表团，负责监督协议和调解争端。5 月 18 日和 19 日，总统又做出两项任命，任命哈西娜·萨菲为代理妇女事务部长、Noorulhaq Ulumi 为善治事务特别代表。

11. 5 月 17 日的协定受到许多国家和国际伙伴的欢迎，其中包括欧洲联盟、北约和联合国阿富汗援助团(联阿援助团)。其他人则指出了不足之处。前外交部长和伊斯兰促进会领导人萨拉胡丁·拉巴尼以及伊斯兰党领导人古勒卜丁·希克马蒂亚尔坚持立场，认为应宣布总统选举结果无效。塔利班拒绝接受该协议，认为它是过去失败经历的重演。

12. 根据 2 月 29 日《实现阿富汗和平协定》以及《阿富汗伊斯兰共和国与美利坚合众国的联合声明》，3 月 9 日，美国宣布开始在 135 天内有条件地将部队人数减至 8 600 人。同样根据协定和联合声明，开始执行释放囚犯的建立信任措施。3 月 11 日，加尼先生签署了一项法令，分两个阶段释放 5 000 名塔利班囚犯。第一批 1 500 名囚犯将根据年龄、健康状况和剩余刑期获得释放。剩余的 3 500 名塔利班囚犯将根据阿富汗内部谈判进展和塔利班暴力活动是否进一步减少的情况，有条件地获得释放。对所有释放均要求保证囚犯不会重返战场。塔利班发言人称该法令“不令人满意”，并再次要求在谈判开始前释放 5 000 名囚犯。

13. 3 月 15 日和 16 日，美国阿富汗和解问题特别代表扎勒迈·哈利勒扎德以及北约和美国驻阿富汗部队指挥官奥斯汀·米勒将军在多哈会见了塔利班代表，为塔利班和政府代表之间关于释放囚犯的虚拟技术会谈铺平道路，会谈随后在 3 月 22 日、25 日和 29 日举行。3 月 23 日，美国国务卿蓬佩奥先生在卡塔尔会见了塔

利班政治委员会主席毛拉·巴拉达，讨论了加快释放被羁押者以及减少暴力的计划。

14. 在红十字国际委员会支持下，一个由三人组成的塔利班技术小组 3 月 31 日抵达了喀布尔，以讨论囚犯释放与核查问题，这是首次公开承认的政府与塔利班之间的面对面会晤。尽管在资格标准方面存在分歧，由此导致塔利班 4 月 7 日召回了技术小组，但政府 4 月 8 日释放了 100 名囚犯，塔利班 4 月 12 日释放了 20 名被羁押者。4 月 13 日，米勒将军和哈利勒扎德先生在多哈与塔利班举行了会谈，鼓励减少暴力并进一步释放被羁押者。5 月 6 日和 7 日，哈利勒扎德先生在多哈再次与塔利班举行了会晤，鼓励减少暴力，实施人道主义暂停，以应对 COVID-19 大流行。截至 5 月 7 日，政府报告共释放了 1 000 名塔利班囚犯，塔利班报告共释放了 276 名被羁押者。

15. 5 月 11 日，政府宣布暂停释放囚犯，引述对塔利班迄今释放的被羁押者包括在 2 月 29 日的协定之后被绑架的平民情况的关切，并有待塔利班释放共 200 名阿富汗安全部队的被羁押者。5 月 18 日和 19 日，哈利勒扎德先生在多哈再次与塔利班会晤。5 月 20 日，他在喀布尔会见了加尼先生、和平与民族和解高级委员会主席阿卜杜拉先生、谈判小组组长斯塔内克扎伊先生以及和平事务国务部长拉希米先生，讨论开展阿富汗内部谈判的步骤。

16. 联阿援助团继续与国家、区域和国际利益攸关方保持接触，支持减少暴力、停火和阿富汗内部谈判。4 月 9 日，阿富汗问题特使和特别代表与联阿援助团举行了一次虚拟会议，评估和平进程并鼓励落实建立信任措施。联阿援助团继续实施地方和平举措，在超过 25 个省与地方当局和社区合作，当地电台播放了呼吁人道主义暂停、和平和预防 COVID-19 的广播。通过由联阿援助团在地方和平举措中建立并支持的喀布尔萨罗毕县妇女协商委员会调整了工作方向，支持预防 COVID-19 的工作。同样，喀布尔的妇女和青年团体利用社交媒体渠道，在传播和平讯息的同时，播放预防 COVID-19 的讯息，并与地方当局和联合国国家工作队成员互动协作，支助向弱势家庭分发援助。

17. 联阿援助团与捐助者和伙伴组织进行协调讨论，为和平进程和谈判小组以及国家和平部调动支持与技术援助。4 月和 5 月，联阿援助团继续向阿富汗独立人权委员会提供咨询意见，说明参与和平、人权和过渡期正义相关问题的备选方案，包括将受害者的观点纳入和平进程和公共讨论。捐助者以及和平工作者还协调对妇女参与和平进程的支持。3 月 10 日，阿富汗和大不列颠及北爱尔兰联合王国常驻联合国代表团作为阿富汗妇女之友小组共同主席，与乔治敦妇女、和平与安全研究所在总部共同主办了题为“阿富汗妇女的关键时刻：阿富汗内部和平进程”的讨论。

B. 安全

18. 安全局势依然动荡不安、不可预测。在 2 月最后一周，全国范围内的暴力减少，已报告的直接武装交战降至过去 10 年来 7 天时期的最低水平，武装袭击总数为 41 起。在签署 2 月 29 日协定后第二天塔利班袭击重新开始。鉴于塔利班的

袭击，代理国防部长 3 月 19 日宣布采取“积极防御姿态”。5 月 12 日，发生了针对喀布尔医院和楠格哈尔的葬礼的引人高度注意的袭击，第二天，加尼先生宣布，阿富汗国防和安全部队将重新采取“进攻姿态”，恢复对塔利班的行动。

19. 2 月 7 日至 5 月 14 日，联阿援助团记录了 5 543 起与安全有关的事件，与 2019 年同期相比减少了 2%。南部地区的事件数量最多，其次是北部地区和东部地区，这三个地区占有所有事件的 59%。

20. 已确立的趋势没有改变，在本报告所述期间，3 422 起武装冲突占有所有事件的大多数(62%)，与 2019 年同期的武装冲突数量相似。在暴力减少期后，95%的直接武装交战是反政府分子发起的。使用简易爆炸装置仍是第二大最常见的事件类别，与 2019 年同期相比增加了 22%。在本报告所述期间，阿富汗和国际部队空军进行了 180 次空袭，与 2019 年同期相比减少了 47%，反映出国际军事空中行动减少。阿富汗空军进行的空袭次数总体上有所增加。

21. 在本报告所述期间，亲政府部队和反政府分子都没有取得显著的领土收获。3 月 2 日，塔利班宣布正在恢复军事行动；然而，该团体尚未宣布年度春季攻势。冲突活动最多的是坎大哈省、赫尔曼德省、瓦尔达克省和巴尔赫省。3 月 28 日，塔利班重新控制了 2019 年 9 月 9 日被阿富汗国防和安全部队夺回的巴达赫尚省(东北部地区)Yamgan 县。4 月 10 日，阿富汗国防和安全部队夺回了已被塔利班控制了大约两年的朱兹詹省(北部地区)Khamyab 县。

22. 反政府分子继续发动引人高度注意的袭击事件，本报告所述期间记录了 10 起自杀式袭击，上次报告所述期间为 8 起。其中 6 起袭击针对阿富汗国防和安全部队的设施、一家医院、一次葬礼和一个礼拜场所。5 月 12 日，喀布尔一家医院遭到袭击，造成至少 24 人死亡，包括 19 名妇女和 3 名儿童，许多人受伤，其中有一名新生儿。死者中包括一名保健工作者。塔利班否认与此有关。

23. 伊拉克和黎凡特伊斯兰国-霍拉桑省(伊黎伊斯兰国-霍拉桑)仍受到阿富汗国防和安全部队以及塔利班的持续压力，特别是在阿富汗东部。在本报告所述期间，有 18 起事件是伊黎伊斯兰国-霍拉桑所为，而 2019 年同期为 122 起。在六个月未在喀布尔发生由伊黎伊斯兰国-霍拉桑所为的袭击后，该团体声称对 3 月 9 日对加尼先生就职典礼发动了间接火力袭击。该团体还声称，3 月 21 日和 4 月 9 日对巴格拉姆机场发动了两次间接火力袭击，3 月 6 日在喀布尔对纪念阿富汗领导人阿卜杜勒·阿里·马扎里的活动发动了武装袭击，造成 32 名平民死亡。伊黎伊斯兰国-霍拉桑声称对 3 月 25 日针对喀布尔一座锡克教寺庙和 5 月 12 日针对楠格哈尔省一次葬礼活动的引人高度注意的自杀式袭击负责。据报，第一起袭击造成至少 25 名平民死亡，更多人受伤，第二起袭击造成 19 人死亡，至少 60 多人受伤。5 月 6 日，国家安全局报告说，在对两个地点的突袭中逮捕了 8 人，这些人据称属于伊斯兰国-哈卡尼网络联合小组，并被控实施了数起袭击。另有 5 名好战分子在突袭中被打死。5 月 11 日，政府报告说，阿富汗国防和安全部队在喀布尔的突袭行动中抓获了伊拉克和黎凡特伊斯兰国南亚和远东地区的 3 名头目。

24. 在本报告所述期间，发生了 17 起涉及联合国人员的事件，包括 12 起恐吓事件、4 起与犯罪有关的事件和 1 起绑架事件。

C. 区域合作

25. 由于 COVID-19 大流行造成的旅行限制，阿富汗的区域参与受到制约，并侧重于区域国家之间的抗疫援助与合作。各项限制措施还制约了原定开展的多边活动，包括在亚洲心脏地带-伊斯坦布尔进程和阿富汗区域经济合作会议框架内开展的多边活动。阿富汗当局努力保持边境开放，以便继续运送食物、药品和其他必需品。中国、印度、伊朗伊斯兰共和国、卡塔尔、沙特阿拉伯、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦等众多区域伙伴向阿富汗政府提供了人道主义援助，支持其应对 COVID-19。伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦在因疫情关闭边境后，同意应阿富汗政府请求定期开放边境，便利从两国领土上遣返阿富汗国民。在本报告所述期间，各邻国一直保持商业货物流通。

26. 4 月至 5 月初，伊朗伊斯兰共和国外交部长穆罕默德·贾瓦德·扎里夫与加尼先生、代理外交部长阿特马尔先生、国家安全顾问阿姆杜拉·穆希卜以及阿卜杜拉先生举行了一系列电话会谈，讨论政治僵局、阿富汗内部谈判以及在应对 COVID-19 方面的双边合作。扎里夫先生还与该区域各国的高级官员举行了磋商，讨论阿富汗局势相关问题。4 月 19 日和 20 日，伊朗伊斯兰共和国驻阿富汗特使易卜拉欣·塔赫里安在喀布尔会见了阿富汗官员，讨论了保护《阿富汗宪法》规定的政治架构和机构、与塔利班进行会谈以及实现民族和解的重要性。

27. 4 月 16 日，联合国召集阿富汗、中国、伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦、俄罗斯联邦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、美国和乌兹别克斯坦常驻联合国代表举行会议，探讨支持阿富汗和平的区域努力。与会者表示声援阿富汗寻求和平、安全与繁荣，并响应秘书长的全面停火呼吁，特别是考虑到迫切需要抗击 COVID-19 的蔓延。

28. 4 月 20 日，阿特马尔先生与巴基斯坦外交部长沙阿·马哈茂德·库雷希进行了电话会谈，讨论在阿富汗和平进程、《阿富汗-巴基斯坦和平与团结行动计划》以及抗击 COVID-19 等方面加强双边合作的前景。双方同意重振《行动计划》这一双边互动协作框架，同意加强经济合作。

29. 4 月 27 日，阿特马尔先生同中国外交部长王毅通电话，就在抗击 COVID-19 过程中提供的医疗支援向王部长表示感谢。双方还探讨了经济合作和“一带一路”倡议、联合反恐工作、和平进程以及中国在区域一级可以发挥的作用。王部长保证，中国政府将在这些问题上给予支持。

30. 4 月 28 日，乌兹别克斯坦国家铁路公司开通了从塔什干到阿富汗海拉坦站的定期货运列车服务。该列车班次一周运行三次，缩短了运输时间，并联通了更广大的地区。

31. 5 月 4 日，加尼先生出席了阿塞拜疆主办的不结盟运动抗击 COVID-19 联络小组虚拟峰会。加尼先生在发言中概述了本国政府的愿景，即重新配置资源，重

点用于提高公众认识、救济、恢复、区域互联互通和全球伙伴关系。他敦促不结盟运动成员国促请塔利班停止暴力，参与政治进程。

32. 5月13日，上海合作组织成员国外交部长举行视频会议，并在会议期间强调必须在应对 COVID-19 方面促进国际合作，重申愿进一步推动上海合作组织的努力，帮助阿富汗实现政治解决。

33. 5月15日，阿特马尔先生与哈萨克斯坦外交部长穆赫塔尔·特列乌别尔季进行了电话会谈。阿特马尔先生表示，阿富汗有意在过境、运输和能源部门加强合作，有意继续参与哈萨克斯坦为阿富汗公民实施的教育方案。特列乌别尔季先生告知阿特马尔先生，其政府决定向阿富汗提供人道主义援助。

34. 5月18日，中国、伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦和俄罗斯联邦的阿富汗问题特别代表就阿富汗当前局势以及和平与和解进程举行了虚拟会议。在一份声明中，他们欢迎阿富汗的政治领导人达成协议，并表示希望协议将加快启动阿富汗内部谈判。他们表示支持“阿人主导、阿人所有”的和平与和解进程，强调包容各方的阿富汗内部谈判是实现阿富汗民族和解的唯一途径，促请阿富汗所有团体和党派尽快启动谈判。四位特别代表指出需要“以有序和负责任的方式”撤出外国军队，表示支持释放囚犯和被拘留者，并表示希望安理会第 2513(2020)号决议得到执行。他们还表示支持秘书长的停火倡议，呼吁阿富汗全境同时宣布全面停火。他们呼吁采取行动打击恐怖主义，重申支持阿富汗克服 COVID-19 大流行的影响，强调任何和平与和解进程都应应将阿富汗难民的重返社会和遣返纳入其中。

三. 人权

35. 阿富汗冲突仍是世界上造成平民死亡人数最多的冲突之一。4月27日，联阿援助团发布了第一季度武装冲突中保护平民情况报告。2020年1月1日至3月31日，援助团记录了1293名平民伤亡(533人死亡，760人受伤)，与2019年同期相比减少29%。地面交战是该季度平民伤亡的主要原因(30%)，其次是定点清除(26%)和非自杀式简易爆炸装置(18%)。3月，继亲政府部队和塔利班之间商定的减少暴力活动周结束后，联阿援助团的记录显示，暴力活动迅速增加，平民伤亡和造成的伤害随之增加。

36. 55%记录在案的平民伤亡是反政府分子造成的，其中39%由塔利班造成，13%由伊黎伊斯兰国-霍拉桑造成，3%由身份不明的反政府分子造成。与2019年第一季度相比，2020年第一季度由反政府分子、特别是塔利班造成的平民死亡人数增加22%，主要原因是定点清除和即决处决数增加。亲政府部队造成了约32%的平民伤亡，其中21%由阿富汗国防和安全部队造成，8%由国际部队造成，3%由亲政府武装团体以及多支或身份不明的亲政府部队造成。

37. 阿富汗武装冲突仍是世界上造成儿童死亡人数最多的冲突。冲突中严重侵害儿童问题国家监察和报告任务组核实，2020年第一季度有417名儿童伤亡(152人身亡，265人致残)。亲政府部队比反政府分子造成了更多的儿童伤亡，儿童死亡人数是反政府分子的两倍多。在该季度，任务组核实，塔利班招募和使用4名

男童执行作战任务，联阿援助团继续收到有关暴力性侵、包括阿富汗国防和安全部队暴力性侵儿童的可信指控。任务组记录了 18 起影响医疗保健设施和医务人员的冲突相关事件，其中 17 起由塔利班所为，1 起由阿富汗国民军所为。任务组核实了 8 起袭击学校和受保护人员的事件，其中 4 起由塔利班所为，2 起由阿富汗国民军所为，1 起由伊黎伊斯兰国-霍拉桑所为，1 起由身份不明的武装反对派团体所为。这些事件包括蓄意针对学校和教师的 2 起袭击、对学校和教育工作者造成意外伤害的 5 起袭击以及对教育设施的 1 起威胁事件。任务组还核实 3 起拒绝人道主义援助准入事件，其中 2 起为塔利班所为，1 起为阿富汗国家警察所为。

38. 3 月 26 日，为防止 COVID-19 蔓延，总统颁布了一项关于赦免、暂停调查被拘留者、推迟执行判决的特别法令。4 月 27 日，在圣战胜利日之际，总统颁布了另一项法令，释放剩余的所有囚犯，被判犯有《刑事诉讼法》规定不可赦免罪行的囚犯除外，但他们会获得大幅减刑。消除暴力侵害妇女行为法涵盖的罪行不在赦免之列。截至 5 月 14 日，大约有 9 700 名被拘留者和囚犯根据两项总统法令获释。考虑到截至 3 月 26 日第一项法令颁布时囚犯和被拘留者的估计人数为 41 000 人，释放在押人员对缓解监狱过度拥挤状况、帮助防止 COVID-19 蔓延的影响仍然有限。获释的女囚犯人数似乎较少。此外，缺少对获释女囚犯、包括那些可能无法重返家庭的获释女囚犯的支持，这构成了另一项挑战。4 月 19 日至 24 日，联合国向妇女事务部提供了技术咨询和支助，使其能够向阿富汗各地监狱释放的妇女提供人道主义援助。联合国与其他人道主义伙伴和民间社会组织一道，正在努力寻找安全住所，为从惩戒机构释放的妇女提供过渡安全网。

39. 3 月 23 日，阿富汗独立人权委员会发布了关于暴力侵害妇女和女童行为的年度报告。2019 年，该委员会登记了 4 693 起暴力侵害妇女和女童案件，与 2018 年相比增加了 8.4%。超过 97% 的事件发生在家中。由于 COVID-19 大流行，司法系统已经放慢了全国的诉讼程序。不过，正继续根据消除暴力侵害妇女行为法调查和起诉犯罪行为。自 COVID-19 爆发以来，据报该国多地司法部门和其他行为体接到的暴力侵害妇女和女童举报数减少，这表明由于行动受限，在获得正式司法和进入安全地点方面面临更多挑战。但有迹象表明，暴力侵害妇女行为实际上增加了。

40. 过去几个月以来，联阿援助团加强了与阿富汗独立人权委员会在数个领域的合作，包括在和平、人权和过渡时期正义方面提供技术援助，以及就在应对 COVID-19 过程中保护人权问题提供协调和咨询。联阿援助团和委员会定期举行领导层和工作层面会议，加强了双方的专题协调。

41. 媒体工作者和人权维护者继续遭受恐吓和暴力。在本报告所述期间，5 名人权维护者在喀布尔和其他三个省被杀害，据称是反政府分子所为，但没有人声称对这些事件负责。另有 3 名人权维护者在帕克蒂卡遭塔利班绑架并受到虐待。在查布尔，塔利班分子绑架了一名记者，后在社区长老干预下于两天后释放。5 月 9 日，安全部队据报在古尔省首府杀害了 5 名参加抗议政府人道主义援助发放工作的人。一名对 COVID-19 抗疫资金管理不善表示关切的记者在库纳尔被安全部

队逮捕(后获释), 另一名对同一问题表示关切的记者据报受到另一个省的地方当局的威胁。

42. 3月5日, 国际刑事法院上诉分庭批准法院检察官开始对涉嫌在阿富汗境内犯下的罪行(自2003年5月以来)以及与阿富汗境内武装冲突有关但在国际刑事法院规约缔约国领土犯下的其他涉嫌罪行(自2002年7月以来)展开调查。此一判决修改了第二预审分庭2019年4月12日的裁决。4月15日, 检察官通知第二预审分庭法官, 3月26日阿富汗政府请求检察官根据《罗马规约》第18条(2)款推迟阿富汗国内调查。政府向检察官提供了正在进行的国家调查和诉讼的非完整概述大纲, 并询问可否在2020年6月12日前提供支持推迟请求的更多资料和材料。

四. 协调发展援助

43. 与阿富汗政府和会员国举行高级别会议继续进行, 以筹备由阿富汗政府和芬兰政府共同组织并得到联阿援助团协助的2020年阿富汗问题部长级认捐会议。考虑到COVID-19的影响, 捐助方达成协议, 继续进行技术准备。捐助方还同意加快确定主要的发展优先事项, 以支持政府预计将于7月底提交的修订后的阿富汗国家和平与发展框架。在与财政部协商后, 联阿援助团编写了未来相互问责框架的概念说明, 以方便与发展伙伴进行讨论。芬兰任命了扬内·塔拉斯为特使, 负责在会议筹备期间与捐助方和政府接触。

44. 为应对COVID-19, 3月26日颁布了总统令, 规定总检察长暂停调查和起诉除最严重的刑事案件以外的所有刑事案件。此后, 最高法院于5月9日在联阿援助团的支持下成立了一个工作组, 为将使用视频会议技术继续举行的听证会制定应急措施。联合国继续向司法部下属的国家案件司和法律援助股提供技术咨询支助, 使其继续运作。针对司法部门官员的袭击在4月和5月有所增加。在3月25日和5月2日发生的有针对性的袭击中, 最高法院行政首长身亡, 一名高级检察官受伤。

45. 3月22日, 最高法院维持了反腐败司法中心上诉法院2020年1月15日作出的裁决, 即9名前选举委员被判有罪并获刑。独立选举委员会的6名前委员和独立选举投诉委员会的3名前委员被判处两年半监禁, 罪行是2018年议会选举中在库纳尔省更改计票结果。4月15日, 最高法院保释了所有9名前委员, 这是COVID-19大流行期间缓解监狱拥挤措施的一部分。3月26日, 内政部任命了重罪问题工作队的新任负责人, 他开始对这一部门进行改革。5月, 他发布了一份新的综合清单, 其中载有255张与严重腐败案件有关的逮捕令和传票(包括2018年阿富汗问题日内瓦部长级会议之前已确定要执行的127张), 截至5月14日, 其中169张已得到执行。

46. 3月4日, 内阁通过了根据反腐败法律发布的追回腐败所得非法资产条例, 其目的是规范司法部门和司法机构及其他相关组织追回非法所得资产的职责和权力, 并对其进行有效和透明的管理。3月5日, 以总统立法令的形式通过了修

订后的《最高审计署法》，该法纳入了国际标准和规范，旨在提高国家预算审计的效力。

47. 在 2019 年日内瓦相互问责框架内的 63 项应交付成果中，15 项已完成，30 项正在执行，18 项不完整或偏离正轨。独立选举投诉委员会处理了 95% 的已登记在案的投诉，总检察长立案的腐败案件中 1 127 起被移交调查，437 起移交审判。已完成了 6 次中期信贷机制审查，并向政府支付了 4 440 万美元的特别拨款金额。为提高生活水平，共有 3 657 个社区完成了至少一个能源、道路、灌溉、学校或饮用水方面的项目。阿富汗重建信托基金、伙伴关系方案和筹资方案下的核心改革约有 60% 得到实施。

48. 4 月 13 日，国际货币基金组织(基金组织)执行董事会批准通过灾难控制和救济信托基金对阿富汗等 25 个国家实行债务减免，以帮助受益国偿还对基金组织的债务欠款，从而将资源重新用于至关重要的 COVID-19 紧急医疗工作和其他救济工作。4 月 29 日，基金组织执行董事会批准了政府提出的根据快速信贷机制提供约 2.2 亿美元紧急援助的请求。

49. 5 月 7 日，世界银行执行董事会批准提供 4 亿美元赠款，帮助阿富汗保持关键的经济和公共财政改革的步伐，并支持该国管理因 COVID-19 危机而加剧的风险和不确定性。

五. 人道主义援助

50. 持续的冲突、自然灾害、长期贫困、粮食不安全和 COVID-19 大流行所增加的负担给阿富汗各地民众带来了越来越大的痛苦。

51. 截至 5 月 21 日，8 676 名阿富汗人 COVID-19 检测呈阳性，193 人死亡。自 3 月中旬以来，主食商品价格涨幅高达 20%，引发了人们对社会经济影响的担忧。根据世界银行的预测，2020 年阿富汗的国内生产总值预计将下降 17%。

52. 3 月 27 日，政府宣布首先在喀布尔和选定的省份实施封闭。4 月 21 日，加尼先生批准了 8 850 万美元的紧急预算，各省省长获得了 26.3 万美元至 526 万美元不等的分配资金。4 月 23 日，加尼先生介绍了政府应对 COVID-19 造成的经济后果的计划，重点是医疗保健、粮食安全、公共工程和区域经济合作。该计划请捐助方“将现有的承诺重新规划为救济、恢复和刺激计划”，并请区域伙伴参与“制定区域应对战略”。5 月 2 日，全国范围的封闭长至 5 月 24 日。

53. 为了应对 COVID-19 疫情，联合国国家工作队和人道主义国家工作队制定了合作方案，该方案与政府的“应对冠状病毒：邀请参加讨论”计划以及立即采取社会经济措施应对 COVID-19 的联合国框架对接。联合国和世界银行继续密切协作，重点是为社会经济复苏提供技术支持，以及向政府提供必要物资和用品的采购服务，以抗击这一大流行病。

54. 迄今为止，医疗卫生方面的合作伙伴帮助政府建立了总床位为 2.2 万张的数个隔离中心，以及在全国范围内规划的 15 个检测实验室中的 9 个。截至 5 月 20

日，向 983 000 多名易感人员提供了冠状病毒方面的专门个人卫生方法指导和卫生用品。应公共卫生部的要求，联合国采购了 6 个月用量的个体防护装备以及预防和控制感染用品，并于 4 月 18 日交付给每月为 1 万多名妇女提供服务的两家喀布尔医院。

55. COVID-19 的传播给妇女和女童带来毁灭性的影响。遏制大流行的封闭措施很可能会使家庭暴力情况更加严重。联合国和合作伙伴已将解决性别暴力问题和 COVID-19 对妇女和女童的不成比例影响的活动纳入所有方案的主流。欧洲联盟-联合国聚光灯联合倡议正得到调整，以提供速效干预，突出因 COVID-19 而增加的家庭暴力风险，并与一线响应人员分享主要的通讯和信息工具，以提高对性暴力和性别暴力的认识。4 月 16 日，联合国提供了一个在线平台，供妇女民间社会组织就传递适当的信息进行讨论，供各省、县和农村社区的妇女讨论当地改变行为以遏制 COVID-19 传播的工作，并加强妇女和女童在抗击 COVID-19 的斗争中的作用。

56. 为了应对这一流行病对生计的影响，联合国正开展一场在 4 月至 6 月间向 30 多万人提供生计支助的运动，重点是弱势民众，包括无地家庭和女户主家庭以及残疾人。预计将向约有 24 500 名游牧民提供动物饲料，另外还将向 194 250 名无地劳动者、处境艰难的牧民和农户提供援助。

57. 粮食不安全状况仍然处于令人警觉的高水平。在 4 月和 5 月，约有 1 340 万人处于粮食不安全的危机或紧急阶段(粮食安全阶段综合分类的 3 级或 4 级)，处于紧急阶段的人数则增加到 430 万人。预计 2020 年将有 300 多万妇女和儿童严重营养不良，另有 16 万人预计将因 COVID-19 而受到影响。2 月 15 日至 5 月 20 日，联合国及合作伙伴向受冲突和自然灾害影响的粮食无保障者提供了 37 355 公吨粮食和 216 万美元现金，治疗了超过 72 000 名患有重度急性营养不良的儿童，并根据 COVID-19 的情况调整了规程，在优先省份预先开展治疗。每月有近 10 万名各省儿童获得社区营养预防服务。粮食安全方面的合作伙伴还与地方当局合作，使农民能够收获作物，同时将接触 COVID-19 的风险降至最低，从而缓解了日益严重的粮食不安全和营养不良问题。

58. 抵达阿富汗的无证件回返者数量激增。2 月 15 日至 5 月 20 日期间，有 241 499 名无证件回返者和难民回返者，使自年初以来的阿富汗移民和难民总数达到 287 979 人。与 2019 年同期相比，3 月份的回返人数增加了 5 倍。这些回返者大多来自伊朗伊斯兰共和国，往往来自受 COVID-19 影响严重的城市。出于对 COVID-19 传播的担忧，自 3 月 4 日以来，从土耳其自愿遣返难民的工作被搁置。

59. 冲突和灾难继续制造人道主义需求。2 月底以来的新近流离失所者超过 12 000 人。2019 年底至 2020 年 4 月，政府和人道主义合作伙伴调集了 2 000 多万美元，为 76 589 户受冬季条件影响的困难家庭提供了收容所、取暖材料和衣物。1 月 1 日至 4 月 28 日，联合国及其合作伙伴向 20 000 多名受洪灾影响的民众提供了紧急收容所、家庭用品和现金支助。

60. 自年初以来，总共报告了 11 例脊髓灰质炎确诊病例，大多在非国家武装团体控制的地区。自 2018 年 5 月以来，一直禁止在这些地区开展挨家挨户的疫苗接种活动。由于地理位置偏远，医疗卫生方面的合作伙伴不得不暂停本可为 990 万儿童接种脊髓灰质炎疫苗的两个项目。

61. 安全性差和地雷污染继续对人道主义应急工作构成挑战。年初以来，援助人员报告了 332 起与准入有关的事件。2 月 15 日至 5 月 20 日期间，8 名援助人员身亡，8 人受伤，另有 19 人被绑架。这与去年同期相比有所下降，去年同期有 9 名援助人员身亡，27 人受伤，20 人被绑架。

62. 在 2 月份为期一周的减少暴力活动期间，记录在案的战争遗留爆炸物造成的平民伤亡人数是 2020 年第一季度 7 天平均值的两倍多，因为人们能够前往新开放的地区。从 2 月到 3 月，联合国及其合作伙伴清理了 5.5 平方公里的高威力炸药污染区，惠及 28 个社区。约有 156 356 人接受了风险教育，其中大多数是返回者。在开展人道主义地雷行动的地区，已经提供了医务人员、救护车及车辆，以应对 COVID-19。

63. 由于国际商业航班停飞，且一些国内航班断航，联合国人道主义空运处在 4 月份开设了通往多哈的国际空中桥梁，每周三班，为人道主义工作人员的轮换提供方便。为确保关键的人道主义行动不受干扰，联合国人道主义空运处继续提供国内航班，包括特别直升机服务。

64. 人道主义界通过开展快速需求分析和修订 2020 年人道主义应急计划，支持政府应对 COVID-19。需要人道主义援助的估计人数已从年初的 940 万增加到 1 400 万。人道主义伙伴现在争取筹措 11 亿美元，为 1 110 万人提供援助，以挽救他们的生命。

六. 禁毒

65. 从 3 月 15 日至 4 月 29 日，执法部门共进行了 217 次缉毒行动，共缉获 294 公斤海洛因、470 公斤鸦片、24 704 公斤大麻叶和大麻、111 公斤甲基苯丙胺、7 公斤吗啡、78 升醋酸酐和 200 克美沙酮。这些缉毒行动共逮捕了 251 名嫌疑人，其中包括 3 名阿富汗国家警察人员和 4 名阿富汗国民军人员，并收缴了 66 辆车和 30 件武器。根据《国家禁毒行动计划》，在内政部领导的协调行动中捣毁了 355 公顷罂粟。

七. 特派团支助

66. 截至 3 月 31 日，联阿援助团的国际工作人员空缺率为 9%，本国专业干事空缺率为 6%，本国工作人员空缺率为 2%，而三者的核定空缺率分别为 8%、3%和 3%。女性工作人员的比例仍然较低，占国际工作人员的 37%、联合国志愿人员的 46%、本国专业干事的 13%、本国工作人员的 9%。1 月 1 日至 3 月 31 日，联阿

援助团执行了 104 次陆上任务、14 次空中任务和 800 次反向外联任务，其间各县代表走访了联阿援助团外地办事处)。

67. 为应对 COVID-19 大流行，联阿援助团采取了一系列措施，以保障其在阿富汗的工作人员的安全和福祉，同时继续在全国各地执行重要方案和活动。为此，援助团实施了替代工作安排，因此截至 5 月 11 日，在该国的国际工作人员人数和到联阿援助团办事处报到工作的本国工作人员人数均大幅减少。

八. 意见

68. 加尼先生和阿卜杜拉先生达成的协议展示了迫切需要的为国家利益而打破政治僵局的决心。我希望，阿富汗政府能够依靠让步所产生的积极势头，团结一致，朝着未来的阿富汗内部谈判迈进，同时认识到和平解决冲突的历史性机会。

69. 3 月份以来令人不安的暴力增加继续夺走平民的生命，其中包括妇女、儿童和新生儿。境内流离失所、匮乏和不安全进一步危及民众。鉴于 COVID-19 带来更多的痛苦，我再次呼吁停火，以便能够作出有效应对。

70. 针对一家医院产科病房的可怕袭击和对喀布尔达兰沙拉锡克教寺庙的袭击突显了结束暴力的紧迫性。任何针对平民的袭击都是不可接受的。医院、医疗设施和医疗人员受到国际人道法的特别保护。对袭击他们的人必须追究责任。

71. 政府和塔利班建立信任的努力有助于增进信任，并为直接会谈奠定基础。我希望，政府代表和塔利班代表就释放囚犯问题举行的首次公开承认的面对面会晤将有助于进一步接触，这对实现阿富汗内部谈判至关重要。直接会谈对于为持久政治解决和永久停火铺平道路、对于在全国推进可持续发展至关重要。

72. 持久和平解决的最佳机会取决于广泛的共识，使阿富汗的政治和社会多样性体现在和平进程中，从而为广泛接受最终解决方案奠定基础。这就需要聆听阿富汗公民的关切，确保人权和基本自由得到保障，包括在妇女人权方面取得的成果。

73. 我呼吁各方确保阿富汗妇女能够安全地发出自己的声音，并切实参与和平进程。让 4 名妇女加入阿富汗伊斯兰共和国 21 人谈判小组，表明在这方面取得了一些进展，包括和平事务部和和平与民族和解高级理事会在内的国内和平架构日益扩大，为妇女参与提供了更多机会。

74. COVID-19 的传播正对妇女产生毁灭性的影响，并可能逆转她们在权利和自由方面取得的成果。为遏制这一大流行采取的封闭措施很可能会增加家庭暴力的程度，而诉诸司法和保护系统的机会却减少了。许多妇女失去了作为家庭佣工和手工艺工人的工作，面临着失去来之不易的经济和社会独立的风险。妇女、特别是喀布尔以外的妇女获得卫生保健服务的机会有限，并且受到该国卫生保健系统薄弱的影响超乎寻常。我呼吁政府在应对 COVID-19 时把妇女和女童放在中心位置。此举从具有平等代表权和决策权的女性领导者开始。另外，需要采取紧急措施保护妇女，扩大心理社会支持和服务，包括诉诸司法。为了维持和扩大已取得的成果，我敦促所有利益攸关方确保 COVID-19 不会分散执行阿富汗妇女、和平

与安全国家行动计划、特别是让妇女切实参与决策、和平与政治进程所需的资金和重点。

75. 民间社会行为者、人权维护者、记者和媒体工作者对社会结构和国家机构的健康至关重要。通过公开分享观点，包括和平抗议，《宪法》规定的基本权利和自由得到加强，并被赋予新的含义。民间社会和媒体部门促成的对权威、问责制和透明度的制约不仅加强了政府对法治和反腐败的承诺，而且也符合阿富汗社会在未来和平谈判中的利益。我呼吁继续保护它们，承认阿富汗独立人权委员会等实体的关键作用和阿富汗加入的国际条约的重要性。

76. 拘留场所人满为患有损个人卫生、健康和人的尊严，对防止 COVID-19 传播工作构成重大障碍。我欢迎阿富汗释放了大量被拘留者和囚犯，包括年老体弱者、妇女和儿童以及那些因轻微、非暴力罪行而被判刑的人。我认为，旨在确保健康安全羁押和减少人满为患的迅速而坚定的对策，对于缓解 COVID-19 进入拘留场所并在其中蔓延的风险至关重要。

77. 阿富汗的人道主义局势仍然令人深感关切，因为由于 COVID-19 的蔓延，基本应对机制承受着额外的压力。获得水和环境卫生的机会有限，意味着数百万人保护自己免受病毒感染的选项有限。在食品商店货物本应最充足的季节，它们仍然不足以满足约 1 340 万面临粮食不安全危机和紧急情况的人的需求。在这个“丰足”的收获后时期，经历粮食严重不安全的人数颇大，需要重新提供国际援助，但也需要国家领导才能。

78. 我高度关注阿富汗的经济前景以及贫困和就业不足对人民健康和福祉的影响。经济不活跃、收入下降和消费减少将把每天生活费已不到 2 美元的 3 500 万人中的许多人推到难以生存的边缘。我呼吁国际社会继续支持“人道主义应急计划”，并呼吁所有利益攸关方积极参与 2020 年阿富汗问题部长级认捐会议的筹备工作。

79. 区域各国的建设性作用对于确保阿富汗和更广泛临近地区的稳定 and 经济发展至关重要。区域贸易、援助和加强互联互通符合共同利益，对阿富汗增强自给自足仍然至关重要。我欢迎喀布尔政府和伊斯兰堡政府根据《阿富汗-巴基斯坦和平与团结行动计划》继续参与。我更感鼓舞的是，区域利益攸关方一致支持阿富汗人拥有和阿富汗人领导的和平进程。

80. 我感谢在阿富汗的所有联合国人员和我的特别代表德博拉·莱昂斯在艰难条件下继续致力于履行我们支持阿富汗人民和政府的承诺。