

大会
第八十届会议
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 79/317 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 9 月 5 日上一次报告(A/80/366-S/2025/554)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·阿洪扎达加强了接触活动，在坎大哈会见了事实上的高级官员和宗教学者，在事实当局内部和更广泛的民众中维护自己的权威，以推进他对一个纯粹的伊斯兰社会的愿景。据报告，他下令局部关闭该国的光纤网络，随后在全国范围内关闭，目的是关闭互联网，此举导致多项电信服务大范围中断并造成重大社会经济后果。据报告，事实上的总理穆罕默德·哈桑·阿洪德在喀布尔作出决定后，通讯在近 48 小时后恢复。零星的武装反对派团体和伊拉克和黎凡特伊斯兰国-呼罗珊(伊黎伊斯兰国-呼罗珊)继续活动，但没有对事实当局的领土控制构成重大挑战，而事实上的安全部队和巴基斯坦安全部队之间的敌对行动在 10 月份造成了大量平民伤亡，促使双方就和平共处展开高层谈判。事实当局继续实施限制性政策和做法，限制妇女和女孩在公共生活



各个领域的权利，包括对阿富汗女性工作人员实行出入限制，如禁止她们进入全国各地的联合国房地。联合国在阿富汗的机构随后暂停了部分行动。由于援助流入量减少，增长乏力，2025年(截止11月15日)240万阿富汗人从邻国大规模返回带来日益加剧的压力，导致本已有限的资源和服务紧张，以及8月和11月地震造成的影响，阿富汗经济仍然脆弱。人道主义需求急剧增加，而资金短缺迫使粮食、健康和保护援助减少，在营养不良和疾病暴发加剧的情况下，这对数以百万计的阿富汗人造成影响。截至11月7日，以1680万人为目标的2025年人道主义需求和应对计划仅收到了所需24.2亿美元的35.7%。

A. 政治动态

4. 塔利班领导人在坎大哈与事实上的高级官员召开了多次会议。8月28日，他与事实上的教育部长哈比布拉·阿加、高级宗教学者和事实上的官员召开了一次“改革研讨会”，他在会上强调了信仰教育的价值。10月4日至6日，他召开了为期三天的会议，召集了全国各地所有事实上的省长和县长，以及事实上的内政部长、教育部长、劝善惩恶部长、信息和文化部长，他在会上敦促事实上的官员充当值得信赖的代表，以虔诚、正直和公平的方式领导，咨询学者，避免腐败，唯才是任。

5. 9月2日，塔利班领导人发布了一项指令，指派事实上的劝善惩恶部在全国范围内负责识别患有心理障碍的人并将其转介到阿富汗红新月会接受治疗。该职责此前由事实上的公共卫生部履行。

6. 9月7日，事实当局开始根据之前的禁令严格限制阿富汗女性联合国工作人员进入全国各地的联合国办事处。事实当局部署了人员阻止阿富汗女性工作人员、咨询人和访客进入联合国房地。尽管援助团与事实当局领导层进行了接触，敦促立即取消限制，但截至本报告撰写时，这些限制仍然有效。

7. 9月15日，巴尔赫省事实上的省长的办公室发言人通过社交媒体宣布，该省的光纤互联网服务已根据塔利班领导人的命令暂停。9月16日至19日期间，关闭范围扩大到至少15个省份，据报告出现了不同程度的中断。9月29日，全国范围内发生通信中断，光纤和移动网络均受到影响。此次中断影响到阿富汗的方方面面，包括民众、事实当局、外交使团和联合国。全国各地的公共和私营部门服务，包括国际货币转移、医疗保健、海关检查站和自动柜员机(ATM)服务，都发生严重中断，导致严重的社会和经济困难。大多数商业航班被取消。近48小时后，10月1日，全国范围内的通信服务开始恢复。事实当局未就该事件发表公开声明；然而，多家媒体报道称，事实上的总理决定恢复通信。在全国范围内的中断之后，事实上的通信和信息技术部开始实行更广泛的社交媒体过滤。10月28日，联阿援助团发布了一份关于电信关闭对阿富汗人民影响的简报。¹

¹ <https://unama.unmissions.org/briefing-impact-telecommunications-shutdowns-afghan-people>。

8. 10月10日至18日发生跨境冲突和空袭后，在卡塔尔和土耳其调解下，阿富汗和巴基斯坦于10月18日和19日在多哈以及10月25日至30日在伊斯坦布尔举行的会议上商定宣布停火及此后维持停火。根据阿富汗、巴基斯坦、卡塔尔和土耳其的联合声明，各方同意维持停火，建立监测和核查机制，并对违规行为进行处罚。会谈于11月6日在伊斯坦布尔继续进行，并于11月7日结束，未见有报告称取得任何成果。

9. 事实当局继续任命其忠实拥护者担任领导职务，包括事实上的信息和文化部长，事实上的边境和部落事务部、教育部、朝圣和宗教事务部、工商部、内政部、公共卫生部、公共工程部、交通和民航部以及城市发展和住房部的9名事实上的副部长，以及事实上的主任。国家以下各级任命包括巴达赫尚省、巴德吉斯省、法拉省、赫尔曼德省、霍斯特省、拉格曼省、尼姆鲁兹省、乌鲁兹甘省和瓦尔达克省事实上的省长，加兹尼省、朱兹詹省、瓦尔达克省和查布尔省事实上的副省长，18名事实上的县长、3名省会城市市长、2名省警察局长和20多名省级部门负责人。此外，三名事实上的法官被任命为事实上的最高法院副院长，两名法官被任命为事实上的最高法院院长。在本报告所述期间，巴达赫尚省和古尔省举办了伊斯兰教学学校毕业典礼，53名男性和12名女性宗教学者毕业。巴达赫尚省、加兹尼省、帕克蒂卡省、帕克蒂亚省和瓦尔达克省的八所伊斯兰学校落成。事实当局继续利用与伊斯兰教学学校有关的仪式呼吁民族团结和支持其统治，并强调其成就。

10. 8月24日，事实当局宣布根据塔利班领导人的指令为平民和军事退休人员支付养老金。10月18日，事实上的财政部宣布从10月27日开始向事实上的边境和部落事务部、朝觐和宗教事务部、农村恢复和发展部的退休人员以及事实上的国防部的将军支付养老金。尽管通过事实上的养老金权利总局进行了协调，但实施仍面临财政限制和官僚障碍，导致进一步拖延和退休人员示威。

11. 联阿援助团与辩护律师和其他对话者进行了接触，他们对事实当局的法律制度表示保留，称其“不充分”。妇女在直接诉诸事实上的法院方面继续受到阻碍，因为事实上的法官将涉及妇女的案件移交非正式纠纷解决机制，或者要求必须由男性监护人作为代表才能获得事实上的法院服务。

12. 9月29日至30日，阿富汗反对派领导人和活动人士齐聚伊斯兰堡，参加由南亚战略稳定研究所支持举办的为期两天、主题为“迈向团结与信任”的会议。这是2021年8月塔利班接管后首次在巴基斯坦举行的阿富汗反对派领导人会议。

13. 事实当局公开报告称，8月4日至10月26日期间，17个省有32起地方纠纷(涉及家庭和族群问题及土地权和水权)通过族群长老、宗教学者和事实当局的调解得到解决。

14. 8月4日至10月26日期间，联阿援助团外地办事处在20个省协助开展了总共148项外联活动，参与者包括民间社会、部落长老、记者、企业家和妇女活动人士，他们强调需要公民空间、全民教育、就业机会、包容式参与和更好的社会经济设施。在13个省专门与男女青年举行了33次外联会议，重点关注公民空

间缩小、缺乏教育和就业机会(特别是对妇女而言)以及青年活动和自由受到压制的问题。9月,联阿援助团为来自不同背景的年轻人举办了圆桌会议,其中青年女性占与会者的50%,与会者与联阿援助团领导人进行了代际对话,重点讨论技能、生计、就业和气候韧性。

15. 联合国继续根据安理会第2721(2023)号决议,与国际社会、事实当局和阿富汗利益攸关方就拟议的阿富汗问题综合办法进行接触,寻求在阿富汗问题上保持国际共识,并提供政治途径解决影响该国重新融入国际社会的复杂问题,包括人权,特别是妇女和女童权利,以及治理问题。

B. 安保

16. 8月1日至10月31日,联合国记录了2737起与安全和安保有关的事件报告,与2024年同期相比增加了14.7%。

17. 8月1日至10月31日期间,武装反对派的活动未对事实当局控制的国家领土构成重大挑战。在巴格兰省、赫尔曼德省、赫拉特省、喀布尔省、坎大哈省、昆都士省、尼姆鲁兹省、潘杰希尔省和塔哈尔省,阿富汗自由阵线、全国抵抗阵线、全国战斗阵线、全国动员阵线、阿富汗人民伊斯兰解放阵线和阿富汗解放运动声称对41起事件负责,包括零星手榴弹袭击以及枪击检查站和车队事件,其中19起已核实。

18. 从8月1日到10月31日,伊黎伊斯兰国-呼罗珊的袭击频率和规模都有所下降,同时事实上的安全部队继续对该组织采取行动。8月12日,伊黎伊斯兰国-呼罗珊声称,因盗窃指控遭到拘留的该团体两名战斗人员在押期间被从昆都士监狱带走并被杀害。8月13日,事实上的部队杀害了一名伊黎伊斯兰国-呼罗珊指挥官,8月15日,伊黎伊斯兰国-呼罗珊声称在楠格哈尔省处决了一名被指控为塔利班线人的人员。

19. 8月1日至10月17日,该国与伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦和塔吉克斯坦的边境沿线发生多起边境事件。8月3日,在楠格哈尔省,巴基斯坦部队和事实上的安全部队就后者正在修建的安全哨所发生冲突,而在库纳尔省,巴基斯坦部队向阿富汗境内发射了迫击炮弹。8月6日,在巴达赫尚省,事实上的边境警察与巴基斯坦安全部队因边境地区一个检查站的建设而发生冲突。8月25日和10月24日,事实上的安全部队与塔吉克斯坦边境警察交火。8月29日,库纳尔省发生了两起单独事件。在一起事件中,事实上的安全部队与巴基斯坦安全部队交火,造成物质损失,在另一起事件中,巴基斯坦发射了炮弹。8月30日,伊朗官员据报殴打试图越境的阿富汗人,此后事实上的安全部队和伊朗边防警卫发生交火,导致边境短暂关闭。9月5日、14日和16日,在库纳尔省,来自巴基斯坦的迫击炮和小武器射击损坏了一处私人住宅,杀死了牲畜,并波及空旷地区。

20. 巴基斯坦继续坚称巴基斯坦塔利班运动(巴塔)² 在巴基斯坦发动了袭击而塔利班窝藏该团体, 但塔利班予以否认。8月1日至10月31日, 据报阿富汗各地发生了多起空袭和无人机活动。在加兹尼省、赫尔曼德省、喀布尔省、坎大哈省、霍斯特省、卢格尔省、楠格哈尔省、帕克蒂亚省和帕尔旺省的多个县都观察到无人侦察机。8月11日在努尔斯坦省、8月27日在霍斯特省、库纳尔省和楠格哈尔省发生了以所谓的巴塔地点为目标的空袭, 造成平民伤亡。据报告, 9月14日在霍斯特省、9月17日在帕克蒂卡省和帕克蒂亚省、9月23日在坎大哈省、9月30日在昆都士省发生了更多无人机活动。据报告, 10月9日, 在喀布尔市发生以巴塔领导人努尔·瓦利·迈赫苏德为目标的空袭, 他在袭击中幸存, 而10月10日, 在帕克蒂卡省发生了以巴塔及其附属团体古尔·巴哈杜尔·古尔团体为目标的空袭。事实上的国防部于10月10日至18日发起行动后, 在与巴基斯坦接壤的省份, 包括在坎大哈省 Spin Boldak 县和喀布尔省, 发生了多起跨境冲突和空袭。其中几起事件造成多人伤亡, 包括10月15日喀布尔市第4警区发生的两起火箭爆炸。据媒体报道, 10月21日, 巴基斯坦陆军参谋长重申, 任何侵犯巴基斯坦领土完整的行为都将得到坚决果断的回应。

21. 8月1日至10月31日期间, 联合国记录了63起直接影响联合国工作人员安全和安保的事件, 而2024年同期记录了78起事件。在塔利班领导人禁止阿富汗女性工作人员进入联合国大院工作的指令严格执行后, 影响联合国业务活动的行动限制数量增加。事实上的国防部官员驻扎在喀布尔的联合国阿富汗行动中心大院外, 以阻止阿富汗女性工作人员进入, 在喀布尔的巴伦大院也采取了类似的行动。事实上的保护部门在联合国的几个外地办事处也执行了该指令。

C. 区域合作

22. 8月26日, 中亚五国在塔什干举行特使会议期间成立了中亚阿富汗问题联络小组。联络小组旨在促进各国首都之间就涉及阿富汗的人道主义支持、边境安全和经济一体化举措进行定期协调。9月11日至12日, 上海合作组织成员国在轮值主席国塔吉克斯坦主持下, 在杜尚别举行会议, 就阿富汗问题进行协商。会议讨论了阿富汗局势及其对区域稳定的影响, 并审查了在上海合作组织阿富汗问题联络小组下进行合作的途径。9月23日, 伊斯兰合作组织阿富汗问题联络小组在大会期间于纽约举行了第一次会议。9月25日, 中国、伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦和俄罗斯联邦外交部长在纽约召开阿富汗问题四方会议并发表联合声明, 重申支持建立一个没有恐怖主义、毒品和外国干涉、拥有主权、和平的阿富汗, 并主张加强区域经济互动协作。

23. 10月7日, 阿富汗问题莫斯科模式磋商第七次会议在莫斯科举行, 阿富汗、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、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦派特别代表和高级官员参加会议。在会后发表的联合声明中, 与会者重申“支持阿富汗成为独立、统一、和平的国家”。

² 2011年7月29日, 根据第1989(2011)号决议第4和第5段, 巴塔因与基地组织有关联被列入名单。

同一天，事实上的外交部长阿米尔·汗·穆塔基会见了俄罗斯联邦外交部长谢尔盖·拉夫罗夫，他们据报讨论了双边经济和政治合作。

24. 9月6日和7日，乌兹别克斯坦战略和区域间研究所的一个代表团访问喀布尔，参加投资和能源部门会议。9月14日至17日，伊朗伊斯兰共和国的一个高级经济贸易代表团在工业、矿业和贸易部长赛义德·穆罕默德·阿塔巴克带领下访问了喀布尔，据报旨在探讨扩大商业关系、解决贸易壁垒和确定联合投资机会。

25. 10月9日至16日，事实上的外交部长访问了新德里，会见了印度外交部长和其他高级官员。这是自2021年8月以来，事实上的外交部长首次对印度进行高级别访问。访问期间，印度政府宣布将喀布尔现有的技术代表团升级为正式大使馆，并任命了一名代办。

26. 联阿援助团继续支持区域合作，为驻喀布尔外交使团组织简报会、协助区域代表团访问以及促进阿富汗参与运输、贸易和人道主义走廊准入方面的多边举措。

三. 人权

27. 10月10日至17日期间，事实上的安全部队与巴基斯坦安全部队之间的冲突造成阿富汗境内至少503名平民伤亡(50人死亡，453人受伤)。大多数平民伤亡是由对Spin Boldak和喀布尔的空袭和跨境炮击造成的。事实上的情报总局书面通知联阿援助团，10月15日的袭击造成“大量平民伤亡”，并违反了巴基斯坦之前达成的不再进行进一步袭击的协定。

28. 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8名平民(2名男子和6名男童)丧生，29人受伤(3名男子、1名妇女、6名女童和19名男童)。阿富汗是全球爆炸物伤亡率最高的国家之一，每天至少有一人丧生或受伤。由于资金削减，勘查、评估、排雷、爆炸物风险教育和受害者援助等活动比2024年同期减少了42%。

29. 继续有报告称，前政府官员和前阿富汗国防和安全部队成员的人权受到侵犯。联阿援助团记录了至少6起法外处决、24起任意逮捕和拘留以及6起对前政府官员及前阿富汗国防和安全部队成员的酷刑和虐待事件。

30. 在本报告所述期间，联阿援助团记录了事实当局就通奸、离家出走、同性恋、酗酒和赌博等一系列罪行实施的215起体罚事件(针对42名妇女、170名男子、2名女童和1名男童)。

31. 10月16日，巴德吉斯省一名男子被公开处决，他被判定谋杀一名妇女和一名男子，所有三个事实上的法院(初级法院、上诉法院和最高法院)均维持这一判决。当地居民、事实上的省长和其他事实上的官员出席了这次处决，这是自2021年8月15日以来阿富汗进行的第十一次经司法批准的公开处决。

32. 7月1日至9月30日期间，监测和报告武装冲突中严重侵害儿童行为阿富汗国别任务组记录了约160起严重侵害事件，至少90名儿童受害，包括17名女童。最普遍的侵犯行为包括杀害和残伤、拒绝人道主义援助以及袭击学校和医院，共占有记录在案的侵犯行为的至少90%。
33. 9月20日，事实上的司法部公布了一项程序，要求各省执行委员会通过与事实上的当局和当地社区的代表举行会议和提高认识活动来执行《劝善惩恶法》。在某些情况下，不遵守该法导致严厉的惩罚，包括任意逮捕和长期监禁。例如，9月12日，在庫納爾省哈斯庫納爾縣法院的公開審判中，兩名理髮店主因修剪胡須和提供“西式”髮型而分別被判處三至五個月監禁。
34. 8月29日，聯合國促進性別平等和增強婦女權能署(婦女署)根據婦女署進行的入戶調查發布了一份題為《塔利班統治四年：阿富汗婦女在限制收緊的情況下進行抵抗》的分析。根據調查結果，十分之九的阿富汗人反對禁止女童接受教育，43%的阿富汗婦女和男子報告稱，他們在公開場合的發言次數比2021年8月之前少。
35. 8月下旬，幾個省份事實上官員採取措施關閉了幾所六年級以上女童的伊斯蘭教學校。例如，8月23日在喀布爾，事實上的勸善懲惡部檢查員在事實上的警察陪同下關閉了三所女童伊斯蘭教學校，因為這些學校被指違反頭巾規則，招收六年級以上的學生，並教授數學、化學、物理和生物等“現代世俗科目”。同樣，8月26日左右，在巴達赫尚省 Zaybak 縣，該部的縣級檢查員下令禁止13歲以上的女童參加伊斯蘭教學校。
36. 9月，事實上的當局據報進一步審查了教育部門。9月12日，媒體消息來源報告，1至12年級的學校課程中刪除了51個主題，包括公民價值觀、人權、什葉派伊斯蘭教和提及國際機構的內容。此外，高等教育課程中刪除了18個主題，包括6個與婦女研究有關的主題，另外201個主題被標記為需修訂，以符合塔利班對伊斯蘭原則的詮釋。9月19日，進一步的報道表明，大學被指示從課程中刪除女性撰写的書籍，無論內容或作者的國籍如何，以及刪除其他140本被標記為“反對伊斯蘭教法”的書籍。關於人權和性騷擾的教學被禁止。
37. 由於實施歧視性限制，婦女獲得醫療保健的機會繼續嚴重受限。助產士教育方案等婦女健康教育方案的持續中斷導致孕產婦死亡率上升。9月22日，在坎大哈，事實上的勸善懲惡部的官員命令男牙醫不得治療女病人，並指示診所僱用女牙醫。自2024年12月2日以來，女性被禁止學習醫學學科，包括牙科。
38. 事實上的監獄管理局報告稱，7月中旬，監獄人口達到近29500人，這是塔利班接管以來的最高水平。8月下旬，塔利班領導人指示由事實上的最高法院領導的新代表團訪問監獄，並確定有資格獲得釋放或減刑的囚犯。截至10月30日，事實上的監獄管理局報告稱，已釋放超過2260名已服滿三分之二刑期的囚犯，並對另外近2600名已服滿三分之一刑期的囚犯減刑。儘管作出了這些努力，但截至11月1日，事實上的監獄管理局報告稱，其監獄人口在30000至32000人之間。釋放囚犯的司法努力落後於逮捕和拘留的速度。

39. 根据妇女署、国际移民组织和联阿援助团8月份开展的咨询和收集的数据，阿富汗妇女和男子将互联网列为首选信息来源，但这一来源有限。对于许多妇女来说，互联互通是交流和获得教育的重要方式。自2021年8月以来，人们对私人通讯应用程序的信任度急剧下降，因为监控和实体电话搜查增加，导致女性和男性不敢使用这些交流手段。受访女性报告称，至少有九个省份明确禁止使用智能手机，而在其他地区，社会规范和家庭压力限制使用。尽管这些咨询是在9月和10月光纤服务关闭之前进行的，但调查结果仍表明数字空间正在收紧。

40. 在本报告所述期间，阿富汗的媒体自由继续面临重大挑战。10月17日，事实上的情报总局下令关闭一家私营媒体，该媒体于10月19日获准恢复运营。事实上的当局加大了对媒体的压力，扩大了诸如禁止发布生物图像等限制，对该国一半以上省份的媒体产生了不同程度的影响。

41. 10月6日，人权理事会通过了有关阿富汗问题的决议，将特别报告员的任期延长一年，并建立了一个独立调查机制。10月8日，由阿富汗民间社会代表、国际法学家、检察官和受害者组成的阿富汗妇女人民法庭开始在马德里举行公开听证会，象征性地审判塔利班领导人，所控罪名是危害人类罪，包括系统性镇压阿富汗妇女和女童。

四. 经济发展、捐助方协调和援助实效

42. 根据世界银行10月发布的经济监测，阿富汗的前景受到外部冲击的影响，包括人道主义援助减少、从伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦回返者的涌入以及与气候相关的干扰。这些冲击加剧脆弱性，限制经济活动，并增加生计和粮食安全面临的风险。2025年经济增长率仍与2.4%的年人口增长率相近，表明人均收入增长甚微。阿富汗尼兑美元月环比升值3%，从9月份的68.4升至10月份的66.3，主要是受宏观经济弹性的推动。

43. 截至11月15日，约有246万人返回阿富汗，其中176万人来自伊朗伊斯兰共和国，超过707 678人来自巴基斯坦，这两种情况很大程度上都是出于非自愿的原因。回返者涌入致使阿富汗2025年人口增长约6%(除2.4%的年同比自然人口增长外)。推动回返人数激增的原因是持续的区域紧张局势和两项关键政策变化：伊朗伊斯兰共和国决定不再延长超过260万阿富汗人的人口登记凭证，以及巴基斯坦决定不再将近140万阿富汗难民的过期登记证明卡的有效期限延长至6月30日之后。

44. 涌入潮使脆弱的回返者产生了额外的援助需求。缺乏阿富汗民事证件仍然是一个严重挑战，61%的回返家庭报告称至少有一名成员缺乏证件，致使获得基本服务受阻。截至10月，联合国难民事务高级专员公署(难民署)已为全国1 231 963名弱势者提供了支持，优先考虑保护、改善获得庇护所的机会和促进可持续重返社会的持久解决方案。国际移民组织牵头的边境联盟合作伙伴在接待和中转中心为886 590名回返者提供了援助，其中包括来自伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦

坦的 142 500 名有证件和无证件的回返者，世界粮食计划署(粮食署)向他们分发了总计 170 万美元用于购买食物的现金和近 300 吨强化饼干和营养品。

45. 回返潮给该国本已有限的资源和不堪重负的服务带来了巨大压力，这些资源和服务不足以满足当前规模的需求，特别是考虑到援助流入量大幅减少。汇款损失以及自然灾害频发(包括 8 月底和 11 月初严重地震的影响)和持续气候危机造成的原已存在的脆弱性加剧了这种压力。初步报告显示，回返者的不满情绪日益高涨，对事实上的当局未能兑现土地分配承诺感到沮丧，而且由于对稀缺资源的竞争加剧以及租金和土地价格急剧上涨，回返区的收容社区内部出现紧张关系。

46. 出口继续以农业为主，因此 9 月份收获结束时出现季节性激增。根据联合国贸易和发展会议数据系统，这一趋势在 8 月份表现得很明显，当时出口额从 7 月份的 9 000 万美元和 6 月份的 6 600 万美元大幅增加至 1.76 亿美元。与此同时，进口从 7 月份的 11.3 亿美元下降至 8 月份的 11 亿美元。

47. 阿富汗和巴基斯坦之间最近的边境冲突以及过境点关闭也产生了严重的人道主义和经济影响，导致阿富汗境内数百个家庭流离失所，扰乱了重要的贸易，在关键的水果收获季节给农民造成了财务困境和广泛损失，并威胁到边境两侧数十万人的生计。

48. 9 月 1 日，为了应对与气候有关的冲击和不断增加的回返者涌入，联合国国家工作队批准采用综合脆弱性指数，帮助优化有限资源的配置。该指数旨在引导援助规划聚焦于由于气候影响、粮食不安全和回返相关脆弱性而面临严重压力的地区。2025 年，《联合国阿富汗战略框架》的供资达 15.5 亿美元，占维持基本服务和推进与复原力和人类基本需求方案编制相关的优先事项所需 28.8 亿美元的 54%。

49. 截至 10 月，联合国开发计划署(开发署)信贷保证机制向 7 444 家中微型企业发放了 2 000 万美元贷款，其中包括向女企业家发放的 2 225 笔贷款，支持 18 791 个就业岗位，包括 4 701 个女性就业岗位。此外，开发署为 1 085 家回返者拥有的中小微型企业提供了支助，支持 2 303 个就业岗位。

50. 联合国继续运作现金运送机制。2025 年 1 月 1 日至 10 月 15 日期间，该机制为联合国实体、捐助方和经批准的非政府组织带来了 5.2 亿美元。

51. 由联阿援助团、世界银行集团和欧洲联盟共同主持的阿富汗协调小组于 10 月 8 日和 9 日在塔什干召开会议。这次会议由乌兹别克斯坦外交部主办，汇集了参与资助解决阿富汗人民基本需求的主要国际合作伙伴。与会者讨论了持续存在的挑战，包括事实上的当局阻碍该国进步的限制。他们探索了各种途径，旨在通过加强人道主义-发展-和平协调以及在援助预算大幅减少的情况下安排应对措施的优先顺序，为阿富汗人民培养复原力和促进持久解决方案。

52. 10 月 7 日，阿富汗特别信托基金指导委员会批准了针对赫拉特省和法拉省四个县的联合项目，并批准两项价值约 1 700 万美元的联合举措。这些举措旨在

支持从伊朗伊斯兰共和国回返者以及加兹尼省、卢格尔省和帕克蒂亚省吸毒病症康复者重新融入社会。10月3日，指导委员会在迪拜召集了一次战略对话，重点讨论私营部门的参与，阿富汗知名商界领袖齐聚一堂。

53. 在综合办法下私营部门工作组的框架内，联阿援助团继续与一些会员国、事实当局、阿富汗技术专家(包括女性)和国际伙伴合作，以加强该国的私营部门和银行部门。最近的努力包括：一项关于工业园区的全国调查，与金融机构一起制定优先考虑妇女候选人的实习计划，采取旨在使阿富汗产品与国际标准相符的举措，通过量身定制的银行产品改善女企业家获得融资的机会，采取旨在加强支付系统和金融基础设施的举措，为新获得许可的小额信贷机构开展能力建设，并与反洗钱/打击资助恐怖主义机构和事实上的中央银行合作，探索加强该国遵守全球金融标准的机会。

54. 欧洲联盟和日本国际协力机构与开发署签署了总额约1 600万美元的合同，以支持两项举措，一项由欧洲联盟资助，旨在通过地方企业发展增强妇女经济权能，另一项由日本国际协力机构资助，旨在通过促进边境地区经济活动改善妇女生计。这些新的伙伴关系旨在增加阿富汗妇女获得包容性企业发展和金融服务的机会。

55. 联合国儿童基金会(儿基会)通过联合国联合方案与粮食署和联合国粮食及农业组织(粮农组织)合作，筹集了约800万美元。这笔资金将用于解决营养不良的根本驱动因素。

五. 人道主义援助

56. 阿富汗人口面临着一场多层面的危机，其特征是容易受到自然灾害和气候冲击的影响、前所未有的跨境回返人数、获得基本服务的机会有限以及脆弱的经济，导致突发重度粮食不安全、营养不良和长期贫困。在这种环境中，妇女和儿童尤其面临风险。

57. 8月31日，阿富汗东部发生6.0级地震，近50万人受灾。地震及随后的余震造成2 100多人死亡、3 600人受伤，道路被毁，致使山区村庄尤其难以到达。在受影响的人中，妇女和女童在遇难者中占52%，在受伤者中占54%，这凸显出她们在灾难期间和灾难之后面临的风险较高。作为回应，人道主义伙伴已针对204 000人提供救生人道主义援助，需要1.115亿美元。首要任务是随着气温下降维持应对措施，重点关注过冬、营地管理以及加强流离失所者营地的供水和环卫设施。11月3日，阿富汗北部发生6.3级地震。初步评估显示，至少有26人死亡，超过1 172人受伤，超过874所房屋受损或被毁。紧急避难所、保暖衣物、用于取暖和燃料的现金以及受损房屋的维修包已被确定为当前需要优先满足的需求。

58. 截至11月7日，2025年人道主义需求和应对计划获得了35.7%的资金，收到24.2亿美元需求中的8.639亿美元。已获得的资金占紧急优先事项所需16.2亿

美元的53%。国际社会对相关的阿富汗区域难民应对计划的支持极低，所需6.22亿美元中仅获得5 910万美元(9.5%)。

59. 1月至8月，人道主义伙伴向1 320万民众提供了至少一种形式的援助，其中270万人获得至少三种不同类型的支助。这包括920万人获得了粮食和生计援助，570万人获得了卫生保健服务，1 320万人获得了水、环境卫生和个人卫生服务，420万人获得了保护援助，390万儿童、孕妇和哺乳期妇女获得了营养援助，702 000名儿童获得了教育支持，418 000人获得了紧急避难所和非粮食物品。

60. 粮食不安全仍然严重。卫生部门报告称，营养不良的妇女和儿童人数急剧增加，比去年同期高出近15%。在报告期内，粮食署向340万人提供了援助，分发了超过17 000吨粮食和1 100万美元现金，尽管如此，仍有数百万人在即将到来的冬季无法获得支持。粮农组织向235 740人提供了必要的人道主义援助和基本需求支持，其中包括阿富汗各地弱势小农和牧民，强调以妇女为中心的干预措施、保障动物健康和防止产量损失。

61. 7月至9月，世界卫生组织(世卫组织)记录了65 179例急性水样腹泻病例、909例疑似登革热病例和约577例疑似克里米亚-刚果出血热病例。移动卫生保健和营养小组在偏远地区提供了130多万次咨询。然而，由于资金短缺，422个卫生设施被关闭，影响到30个省份的308万人。

62. 2025年8月1日至10月15日，儿基会通过2 400个卫生设施支持提供基本医疗保健。近153 000名儿童接种了麻疹疫苗，157 823名儿童接种了第三剂五价疫苗。超过121万儿童接受了消瘦筛查，62 360名儿童入院治疗。

63. 妇女和女童继续面临结构性障碍和与性别有关的限制，削弱了她们获得基本服务和援助的机会。自2024年12月起暂停女性的医学教育，导致熟练的女性卫生专业人员日益短缺，无法提供挽救生命的性、生殖和孕产妇健康服务，而阿富汗已经是全球孕产妇死亡率最高的国家之一，每10万分娩中就有521例死亡。为了缩小差距，联合国人口基金在全国部署了2 515名阿富汗女性保健工作者，包括医生、助产士和顾问。

64. 在赫拉特省事实当局于10月30日实施新的限制措施，禁止本国女性工作人员在边境提供援助后，联合国各机构和人道主义合作伙伴于11月4日暂停了赫拉特省伊斯兰卡拉接待中心的业务。由于人道主义领导层和合作伙伴开展了接触活动，通过派驻少数女性卫生工作人员和实施性别隔离的临床安排，恢复了为回返者提供的救生卫生服务。联阿援助团和人道主义界继续倡导取消限制，强调阿富汗女性工作人员对于安全、有原则和有尊严地提供援助，特别是向占回返者60%以上的妇女和儿童提供援助至关重要。联合国机构和人道主义合作伙伴坚称，只有在条件允许的情况下才会全面恢复行动。

65. 由于禁止阿富汗妇女进入联合国房地，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10月份进行的最新调查发现，74%的联合国女工作人员在家办公，而6月份为32%，答复者报告焦虑、孤立感和心理压力加剧。近40%的人道主义和发展伙伴报告，由于资源有限，难以支付与妇女参与有关的费用，

例如与男性监护人要求有关的费用。保护群组的评估表明，由于缺乏女性援助人员，38%的女性和男性难以获得援助。

66. 人道主义合作伙伴报告1月1日至9月1日期间阿富汗各地发生了832起准入方面的事件，导致456项人道主义活动暂停。这些事件包括拘留124名工作人员，其中包括12名联合国人员。虽然事件总数比2024年同期减少了38%，但减少的原因是资金短缺导致人道主义活动减少。

六. 禁毒

67. 2022年事实当局实施种植禁令后，阿富汗的鸦片经济经历了历史性萎缩。联合国毒品和犯罪问题办公室(毒罪办)11月6日发布的一项新调查显示，2025年阿富汗罂粟种植比2024年减少了20%，该地区鸦片生产和贩运发生了重大转变。农民的鸦片销售收入从2021年的估计17至25亿美元暴跌至2025年的约1.34亿美元。³与此同时，非法药物领域正出现新的风险，包括甲基苯丙胺等合成药物的生产和贩运增加，与根除运动相关的局部骚乱，以及鸦片种植出现区域溢出迹象。由于严重干旱、援助流量下降和大规模回返潮加剧农村地区的脆弱性，当前萎缩趋势的可持续性仍然脆弱。

68. 6月至10月，联合国禁毒项目数量从40个减少到22个，预算从1.51亿美元减少到4900万美元。毒罪办通过合法作物分配和多样化、畜牧业、灌溉基础设施和市场准入举措为10994个农业家庭提供了支持，其中21%是妇女为户主的家庭。开发署启动了18个次级项目，以改善主要罂粟种植省份即巴德吉斯省、巴尔赫省、赫尔曼德省和坎大哈省8026公顷土地的水管理基础设施，使超过65000个家庭受益。开发署与粮农组织、移民组织和毒罪办合作，通过建造温室、企业赠款、农业企业发展和水管理规划，支持生计多样化。开发署为阿富汗农业企业获得贷款和参加国际和国家展览提供了便利。吸毒预防、治疗、康复和重返社会服务(包括通过14个省的职业培训中心提供的服务)惠及11519名受益者。世卫组织为16个中心和6个诊所提供了支持，包括支持该国首项专门为女性提供的治疗服务。减少危害服务惠及21000多人，包括囚犯和注射吸毒者。

69. 在全面办法下的禁毒工作组的框架内，联合国、会员国、事实当局、阿富汗技术专家(包括女性)和国际合作伙伴继续解决前罂粟种植者的替代生计、预防吸毒和吸毒者治疗以及对于贩毒的执法和刑事司法应对问题。所作努力包括通过协商促进事实上的部委的内部协调，以及会员国与事实上的当局之间在这三个领域的合作和集体努力，特别考虑到妇女。

³ 毒罪办，《2025年阿富汗鸦片情况调查》(2025年，维也纳)。见 https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/Afghanistan_Opium_Survey_2025.pdf。

七. 特派团支助

70. 截至 2025 年 10 月 31 日，联阿援助团的空缺率为：国际工作人员 20%、国际联合国志愿人员 24%、本国联合国志愿人员 15%、本国专业干事 19%、本国一般事务人员 13%，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%，在国际联合国志愿人员中为 39%，在本国联合国志愿人员中为 10%，在本国专业干事中为 9%，在本国一般事务人员中为 11%。

八. 意见

71. 尽管阿富汗相对安全，目前宏观经济稳定，但仍面临着日益加深的贫困、日益增加的人道主义需求和基本权利的持续削弱。事实当局的限制性政策，特别是针对妇女和女童的限制性政策，仍然是保护和促进人权及可持续发展的主要障碍，并进一步加深该国与国际社会关系的僵局。该国继续面临全球最紧迫的妇女权利危机。外部援助减少、大规模自然灾害和广泛流离失所的累积影响加剧了社会经济脆弱性，并考验着阿富汗社区的应对能力。

72. 我仍然严重关切阿富汗妇女和女童的权利继续受到限制，特别是在教育、就业、行动自由和参与公共生活领域。关闭女童教育机构、在大学中禁止女性撰写的资料以及禁止阿富汗女性联合国工作人员进入联合国大院，这些行为明显违反该国的国际人权义务，包括阿富汗作为缔约国的《消除对妇女一切形式歧视公约》规定的义务。这些措施进一步削弱阿富汗妇女和女童的权利，阻碍基本服务的提供，并严重损害该国的未来发展。《劝善惩恶法》的实施继续限制阿富汗人民的人权和基本自由。我同样关切的是，就不遵守该法律所施加的惩罚具有任意性、严厉性和不相称性。我再次敦促事实当局取消这些限制。

73. 死刑不符合国际人权法的核心原则。我敦促事实当局暂停进一步执行死刑，以期废除死刑。

74. 事实当局在全国范围内全面关闭电信 48 小时，这是对广泛人权的侵犯，令人深感担忧。它对阿富汗人民以及该国的经济和社会体系产生了严重的影响，在某些情况下甚至危及生命。

75. 阿富汗人在很大程度上出于非自愿的原因从邻国大规模回返，这显著改变了该国的人口和经济格局，给本已不堪重负的服务、稀缺的自然资源和脆弱的社会凝聚力带来了巨大压力。许多返回者缺乏住所、生计和证件，使他们面临严重的保护风险。这些因素的交汇创造了一个高风险环境，有可能加剧社会紧张局势，并有可能助长不满情绪，特别是在年轻的回返者中，他们可能很容易被暴力或极端主义团体招募。我敦促所有会员国坚持不推回原则，确保回返是自愿、安全、有尊严的回返，并提供持续的重返社会支持。

76. 人道主义局势依然严峻。2025 年人道主义需求和应对计划以及相关的阿富汗区域难民应急计划的资金不足，可能会加剧粮食不安全、营养不良和不平等，

特别是在妇女和儿童当中。此外，资金减少还存在导致人道主义需求长期化和社区复原力削弱的风险。我呼吁捐助方维持和增加捐款，并提供可预测、灵活的资金，以便在即将到来的冬季数月维持挽救生命的行动和基本服务。8月和11月的地震对民众的影响令人心碎。我促请国际社会支持受影响地区的重建工作，特别是在冬季到来之前支持建造住房。

77. 阿富汗经济仍然极易受到外部冲击和内部限制的影响。尽管阿富汗尼小幅升值和稳定，但援助流入量下降和汇款减少严重削弱了人均收入和家庭购买力。由此导致的生计萎缩，加上反复出现的气候冲击，加剧粮食不安全和社不稳定的风险。持续和协调一致地支持经济复原力和创造就业机会，包括加强与中小微型企业、女企业家和回返人员的互动协作，仍然至关重要。

78. 鸦片种植禁令是一个总体积极因素，减少了阿富汗的鸦片种植量。然而，由此产生的农村收入损失，加上贫困加深和生计替代方案有限，有可能加剧不稳定和非法活动，包括合成药物的生产。我敦促事实当局和国际合作伙伴为替代生计、农村基础设施和减少危害方案提供必要的支持，以保护弱势社区并促进合法的农业活动，确保这些成果是可持续的。

79. 事实上的安全部队与巴基斯坦安全部队之间的敌对行动造成的平民伤亡规模令人震惊。我欢迎停火，并呼吁持久结束敌对行动，保护平民并防止进一步的生命损失。我欢迎卡塔尔和土耳其牵头进行调解努力，寻求持久解决争议问题，并敦促双方继续寻求通过外交途径解决分歧。

80. 我重申，迫切需要坚持有原则、公正和不受阻碍地向所有有需要的人提供人道主义援助。持续的由女性主导和挽救生命的服务对于保障阿富汗妇女和女童的尊严、安全和前景至关重要。

81. 根据大会7月7日通过的第79/317号决议和安全理事会第2721(2023)号决议，联合国继续努力促进国际社会与事实当局之间更加一致、协调和结构化的接触，以造福阿富汗人民。我鼓励事实当局利用联合国提出的综合办法，作为加强与国际社会对话的纲要，解决只能以多边方式解决的关键问题，并支持阿富汗根据其国际义务重新融入国际社会。

82. 最后，我深切感谢在我的代理主管兼负责政治事务副特别代表乔吉特·加尼翁和我的副特别代表、驻地协调员兼人道主义协调员因德里卡·拉特瓦特领导下的所有联合国驻阿富汗人员以及非政府组织合作伙伴，感谢他们在极其具有挑战性的环境中为阿富汗人民提供的持续奉献和服务。