

亚洲

14. 阿富汗局势

在本文件所述期间，安理会就题为“阿富汗局势”的项目举行了 6 次会议。为通过一项决定举行了 2 次会议，3 次会议采取了简报的形式，1 次会议采取了辩论的形式。⁵³² 下文表 1 列有更多会议信息，包括有关与会者、发言者和会议成果的信息。安理会成员还就阿富汗局势举行了总共 2 次公开视频会议。⁵³³ 下文表 2 列有关于视频会议的更多信息。此外，安理会成员还举行了非正式全体磋商，讨论该项目。⁵³⁴

2021 年，负责阿富汗问题秘书长特别代表兼联合国阿富汗援助团(联阿援助团)团长就秘书长关于阿富汗局势及其对国际和平与安全的影响的报告在会议和公开视频会议上提供了季度简报。⁵³⁵ 在塔利班于 8 月接管该国的背景下，安理会在一次会议上听取了特别代表和阿富汗独立人权委员会主席的补充情况通报，⁵³⁶ 并在另一次会议上听取了秘书长的情况通报。⁵³⁷ 此外，安理会成员还听取了联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)执行主任在公开视频会议上所作的情况通报，⁵³⁸ 以及 5 名民间社会代表在会议和公开视频会议上所作的情况通报。⁵³⁹ 阿富汗的一名代表也在 4 次会议和 2 次视频会议上发了言。⁵⁴⁰

2021 年伊始，安理会成员于 3 月 23 日举行了一次公开视频会议。⁵⁴¹ 除了特别代表的通报外，安理会成员还听取了阿富汗独立人权委员会主席的通报。特别代表在通报情况时报告说，多哈谈判的进展已经放缓，阿富汗人及其国际合作伙伴开始对缺乏实际成果表示失望，这是可以理解的。她指出，随着会谈的继续，许多利益攸关方越来越期待联合国发挥更突出的作用。她欢迎秘书长任命新的阿富汗和区域问题个人特使，以补充联合国在区域参与方面的工作。她承认，会员国在提出重振和平进程的新倡议方面发挥了至关重要的作用，并告诫说，这些倡议必须重点突出，协调一致。在这方面，她强调必须展望国家的未来，并考虑到所有阿富汗人的意见，包括妇女、青年、少数民族和战争受害者的意见。她对日益加深的人道主义危机表示关切，敦促会员国为人道主义应急计划慷慨捐款。关于安全局势，特别代表告诫说，阿富汗的事态发展不仅影响到阿富汗人，而且影响到全球社会，并举出种植和贩运非法麻醉品以及跨国恐怖主义对阿富汗和该区域的稳定构成的威胁作为例证。最后，她表示希望在下一情况通报时能取得真正的进展，这次情况通报将在根据《美利坚合众国与塔利班推动阿富汗实现和平协定》拟议的国际部队撤出日期之后进行。

阿富汗独立人权委员会主席在通报情况时报告说，自多哈会谈开始以来，针对阿富汗人的暴力活动愈演愈烈，公众对这一进程失去了希望。她敦促安理会不要在成员国推动达成注定失败的和平协议

⁵³² 关于会议形式包括高级别会议和视频会议的更多信息，见第二部分第二节。

⁵³³ 有关 COVID-19 大流行期间制定的程序和工作方法的更多信息，见第二部分第一节和《编辑》，2020 年补编，第二部分第一节。

⁵³⁴ 见 A/76/2，第二部分，第 8 章。

⁵³⁵ S/2021/252、S/2021/570、S/2021/759 和 S/2021/759/Corr.1。

⁵³⁶ 见 S/PV.8831。

⁵³⁷ 见 S/PV.8834。

⁵³⁸ 见 S/2021/601。

⁵³⁹ 安理会听取了以下人士的情况通报：3 月 23 日，阿富汗独立人权委员会主席(见 S/2021/291)；6 月 22 日，阿富

汗妇女网络执行主任(见 S/2021/601)；9 月 9 日，妇女与和平研究组织创始人和马拉拉基金共同创始人兼董事会主席(见 S/PV.8853)；11 月 17 日，“批判性思维”组织主任(见 S/PV.8908)。

⁵⁴⁰ 见 S/2021/291、S/2021/601、S/PV.8831、S/PV.8834、S/PV.8853 和 S/PV.8908。

⁵⁴¹ 见 S/2021/291。

时视而不见。她强调，建设和平需要的不仅仅是精英之间的交易，而且必须是一项包容各方的国家努力，其中包括妇女、少数群体、青年、民间社会、受害者、阿富汗媒体以及宗教、地区和族裔群体。在这方面，她强调，参加会谈的人中至少应有 30% 是妇女。她说，会谈应旨在解决人权和受害者权利问题，任何和平协议都应包括强有力的赔偿方案、和解举措、真相调查进程、纪念和承认受害者。最后，她说，如果安理会能确保一个更有可能结束暴力并在阿富汗实现公正持久和平的进程，它就是在履行其历史使命。

在随后的讨论中，安理会成员和其他与会者重申支持由阿富汗主导和自主的和平进程，⁵⁴² 并支持国际社会和联合国最近为重振和平进程所作的努力，同时强调，所有支持都应以多哈会谈为基础，以持续和协调一致的方式提供。⁵⁴³ 几位发言者对视频会议之前在莫斯科举行的“三驾马车”扩大机制会议的成果表示欢迎。⁵⁴⁴ 在谈及国际社会对谈判的支持时，⁵⁴⁵ 与会者还对秘书长在视频会议前一周任命新的阿富汗和区域问题个人特使表示欢迎。许多成员国⁵⁴⁶ 呼吁立即停火。一些成员国⁵⁴⁷ 回顾安理会 3 月 12 日向新闻界发表的谈话，其中安理会强调，有针对性地杀害平民可能构成战争罪，并指出必须停止这种行为。

⁵⁴² 中国、法国、印度、肯尼亚、俄罗斯联邦、圣文森特和格林纳丁斯、突尼斯、越南、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、日本、哈萨克斯坦和卡塔尔。

⁵⁴³ 肯尼亚、尼日尔、挪威、圣文森特和格林纳丁斯、突尼斯、美国、德国、印度尼西亚、哈萨克斯坦、卡塔尔和土耳其。

⁵⁴⁴ 中国、墨西哥、俄罗斯联邦、圣文森特和格林纳丁斯和阿富汗。

⁵⁴⁵ 爱沙尼亚、法国、爱尔兰、肯尼亚、墨西哥、尼日尔、挪威、圣文森特和格林纳丁斯、美国、越南、阿富汗、德国、意大利、日本、卡塔尔和土耳其。

⁵⁴⁶ 中国、爱沙尼亚、法国、印度、墨西哥、越南、阿富汗、印度尼西亚、巴基斯坦和土耳其。

⁵⁴⁷ 爱沙尼亚、法国、印度、爱尔兰和德国。

6 月 22 日，安理会成员举行了一次高级别公开视频会议。⁵⁴⁸ 除了特别代表的通报外，安理会成员还听取了毒品和犯罪问题办公室执行主任和阿富汗妇女网络执行主任的情况通报。特别代表在通报中报告说，与政治、安全、和平进程、经济、人道主义紧急情况 and COVID-19 大流行有关的趋势都处于消极的或停滞不前的状况。她感到遗憾的是，战场上的行动远远超出谈判桌上的进展，这与人们希望国际部队的撤出将为冲突各方提供机会、共同寻找和平之路背道而驰。关于塔利班取得的进展，她指出，塔利班正准备在外国军队完全撤出后夺取各省首府，并补充说，军事行动与塔利班政治委员会负责人的声明完全是南辕北辙。她还报告称，2021 年第一季度，平民伤亡人数比上年同期增加了 29%，其中妇女和儿童伤亡人数有所增加。她强调，必须将受害者及其需求置于谈判的首要位置，并回顾说，阿富汗冲突的加剧意味着远近许多其他国家的不安全状况加剧。

在特别代表通报情况后，毒品和犯罪问题办公室执行主任着重强调了打击非法毒品贸易的综合平衡战略作为实现阿富汗和平的基石的重要性。在这方面，她详细阐述了毒品和犯罪问题办公室在毒品、犯罪、腐败和恐怖主义问题上支持政府的统筹任务。她表示愿意增加毒品和犯罪问题办公室在一系列关键领域的援助，例如使更多的农民转向种植可行的合法作物，将循证预防和治疗作为优先事项，敦促阿富汗政府和捐助方投入更多资源并提高打击贩毒活动的行动能力，确保禁毒对策与打击腐败的行动齐头并进，加强区域合作以保护人民，并确保所有支助努力都能推进阿富汗妇女和女童来之不易的成果。

安理会成员还听取了阿富汗妇女网络执行主任的情况通报，她报告说，自 4 月向安理会提交分析支助和制裁监测组的报告以来，暴力事件有抬头，夺去了数百人的宝贵生命，其中大多数是职业妇女、学童和青年。她强调，和平谈判的目标不应该是停火，但停火应该为和平进程铺平道路。在这方面，她强调，联合国最高层，包括安理会，必须迫

⁵⁴⁸ 见 S/2021/601。

使塔利班和阿富汗政府承诺永久停火。最后，她强调说，一个政治稳定、经济强大、自力更生、法治、正义和人权得到尊重、公民权利得到保护和保障的阿富汗，将有利于该区域和整个世界。

在情况通报后，安理会成员和其他与会者⁵⁴⁹对阿富汗日益恶化的安全局势表示持续关切，并谴责针对平民，包括儿童、人道主义工作者、少数民族和妇女的恐怖袭击和暴力行为不断增加。几位与会者⁵⁵⁰还重申，必须确保阿富汗不再被恐怖主义团体利用，也不再被用作非法制毒贩毒中心。一些安理会成员⁵⁵¹指出，随着国际部队撤出阿富汗，阿富汗局势已到了关键时刻，还有一些成员⁵⁵²则强调国际部队以负责任、有序和协调的方式撤出的重要性。美国代表强调，美国总统 4 月宣布从阿富汗撤出所有美军，这不是一个轻率的决定，而是在与盟国和合作伙伴密切磋商后做出的。她还强调，美国对阿富汗安全和保障的承诺持续不变。关于和平进程，许多与会者⁵⁵³指出，包括塔利班在内的所有有关各方都需要建设性地参与和平谈判，以实现政治解决和停火，一些与会者⁵⁵⁴重申需要支持包容各方的进程，特别是需要确保妇女有意义地参与谈判。

8 月 6 日，安理会举行会议，⁵⁵⁵听取特别代表和阿富汗独立人权委员会主席通报情况。特别代表报告说，阿富汗战争进入了一个新的、更致命和更具破坏性的阶段，6 月和 7 月期间，塔利班在夺取农

村地区的战役中占领了大片领土，并开始攻击较大的城市。她提供了人员伤亡和平民伤亡的证据，并指出，威胁大城市地区似乎是塔利班的一项战略决策，他们已经接受了随后展开大屠杀的可能性。她补充说，在已经日益加剧的人道主义危机之外，战争又造成了进一步的苦难。她回顾了 2020 年 2 月签署的《美利坚合众国与塔利班推动阿富汗实现和平协定》以及 2021 年 9 月阿富汗政府与塔利班的会谈，并指出，人们一直期望看到暴力事件减少，但这并没有发生。通过她与阿富汗人的接触，她表示她的印象是，阿富汗民众正在担惊受怕地等待着阴影笼罩他们曾经想象的光明未来。在这方面，她说，阿富汗人期待安理会加大参与、明确提供支持，并补充说，安理会 8 月 3 日向新闻界发表声明，谴责对联合国驻赫拉特办事处的袭击，并再次呼吁停止暴力，恢复有意义的和平进程，受到了高度赞赏。特别代表提到，在不久的将来，会有几个重要机会，通过言辞和行动来帮助结束这场战争。首先，她呼吁安全理事会必须明确声明，必须停止攻击城市。第二，她说，与塔利班政治委员会会晤的国家应在这些会议上坚持全面停火和恢复谈判，并坚持表示在阿富汗通过武力强行上台的政府不会得到承认。第三，为和平谈判延长塔利班旅行禁令的豁免期限，应以和平取得实际进展为前提。第四，如果不能实现停火，安理会和与塔利班会晤的国家就必须敦促他们允许人道主义人员进入其控制地区，并承诺在有争议地区实行人道主义停火。第五，她强调需要提请注意最严重侵犯人权行为的策划者和实施者。特别代表强调联阿援助团大力支持联合国以及区域和国际社会加大努力，探索追究犯罪者责任的途径。最后，她表示，安理会应认真考虑赋予联合国一项授权，使其能够在促进谈判方面发挥更大作用。

阿富汗独立人权委员会主席通报了阿富汗境内持续冲突和违反国际人道法的情况。塔利班的扩张和暴力的升级意味着，委员会每天都在核实可怕的战争罪行的细节。除了冲突法则每天都在遭到违反之外，她报告说，阿富汗在人权方面取得的成果也受到威胁，并随着冲突的扩大而缩小。她特别指出了令人深感担忧的实例，即塔利班剥夺地区的

⁵⁴⁹ 爱沙尼亚、爱尔兰、联合王国、中国、法国、肯尼亚、墨西哥、俄罗斯联邦、圣文森特和格林纳丁斯、越南、澳大利亚、德国、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、日本、波兰和土耳其。

⁵⁵⁰ 爱尔兰、美国、法国、俄罗斯联邦、圣文森特和格林纳丁斯和伊朗伊斯兰共和国。

⁵⁵¹ 挪威、中国和突尼斯。

⁵⁵² 中国、墨西哥和巴基斯坦。

⁵⁵³ 印度、中国、法国、墨西哥、俄罗斯联邦、越南、澳大利亚、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国和哈萨克斯坦。

⁵⁵⁴ 爱沙尼亚、爱尔兰、印度、美国、挪威、法国、肯尼亚、尼日尔、圣文森特和格林纳丁斯、意大利、日本、波兰和土耳其。

⁵⁵⁵ 见 S/PV.8831。

妇女和女童的权利。在获取信息和表达自由方面，情况同样令人担忧。她申明暴力无需继续，并表示安理会及其成员仍有能力制止阿富汗人的流血事件，防止灾难的发生。在这方面，她敦促安理会、联合国以及国际人权机制抱着更大的紧迫感，响应阿富汗人发出的保护平民、停火、止暴以及开展有意义的包容性政治进程的呼吁。关于要求派遣一个实况调查团调查阿富汗境内有针对性地杀害平民的问题，她强调，这样一个调查团将为阿富汗人民提供一些最重要的机会，包括发挥预防性机制的作用，强调平民面临的各种紧迫威胁。随着阿富汗在外国军队撤离之后陷入人权和人道主义危机，调查团将把受害者和平民摆在核心位置，同时查明事实，查明肇事者，保存证据，以期确保追究责任。作为实况调查团的一部分，还可以提出对受害者的补救办法，并建立有效的预防机制。

阿富汗代表在安理会成员之前发言，要求安理会和国际社会采取预防措施，避免灾难性局势，包括召开安全理事会和人权理事会特别会议，并进一步请求安理会和秘书长为正在进行的和平谈判以及在多哈举行的区域和国际会议提供支持。许多安理会成员重申，冲突不可能有军事解决办法，⁵⁵⁶一些安理会成员还强调，国际社会不会承认或支持通过武力上台的塔利班政府。⁵⁵⁷

在8月16日举行的紧急会议上，⁵⁵⁸安理会听取秘书长通报情况，他敦促所有各方(特别是塔利班)力行最大克制，以保护生命，并确保人道主义需要能够得到满足。他重点谈到两个主要方面：第一，必须用一个声音说话，维护阿富汗的人权；第二，国际社会必须确保阿富汗永远不再被恐怖组织用作平台或庇护所。在这方面，他呼吁安理会和整个国际社会团结起来，一起努力，共同行动，利用它们掌握的一切工具来制止阿富汗境内的全球恐怖主义威胁，并保证基本人权得到尊重。展望未来，他呼吁

立即停止暴力，尊重所有阿富汗人的权利，并呼吁阿富汗遵守其加入的所有国际协定。

阿富汗代表在安理会成员之前发言，强调不能允许塔利班在喀布尔大规模处决军事人员和定点清除平民，因为喀布尔是许多人躲避塔利班暴力和报复袭击的最后避难所。他强调，安理会和秘书长应利用其掌握的一切手段，呼吁立即停止暴力，尊重人权和国际人道法，安理会和联合国不应承认任何通过武力夺取权力的行政当局，或任何不具包容性和不代表该国多样性的政府。安理会成员⁵⁵⁹呼吁立即停火，并敦促所有各方寻求通过谈判达成政治解决和民族和解。安理会成员⁵⁶⁰还强调，必须保护平民，允许安全和不受阻碍的人道主义准入，以便继续向阿富汗需要援助的人提供生存援助。在这方面，有几个成员⁵⁶¹强调，安理会需要承担责任，采取行动应对和减轻后果，包括发出明确信息和建立统一战线。

两周后，即8月30日，安理会举行会议，以非一致方式通过了第2593(2021)号决议。⁵⁶²安理会在决议中最强烈地谴责8月26日在喀布尔哈密德·卡尔扎伊国际机场附近发生的令人遗憾的袭击事件。⁵⁶³安理会还要求阿富汗领土不应被用来威胁或攻击任何国家，庇护或训练恐怖分子，策划或资助恐怖行为。⁵⁶⁴安理会还呼吁加强努力，向阿富汗提供人道主义援助，并呼吁所有各方允许联合国和从事人道主义救济活动的所有人道主义行为体充分、安全和畅通无阻的准入。⁵⁶⁵表决后，美国和联合王国的代表重点介绍了通过的决议所取得的成

⁵⁵⁹ 爱沙尼亚、挪威、法国、联合王国、肯尼亚(同时代表尼日尔、圣文森特和格林纳丁斯和突尼斯)、爱尔兰、墨西哥、俄罗斯联邦、越南和中国。

⁵⁶⁰ 爱沙尼亚、挪威、美国、法国、联合王国、爱尔兰、墨西哥、越南和中国。

⁵⁶¹ 挪威、爱尔兰、墨西哥和印度。

⁵⁶² 见 S/PV.8848。

⁵⁶³ 第2593(2021)号决议，第1段。

⁵⁶⁴ 同上，第2段。

⁵⁶⁵ 同上，第3段。

⁵⁵⁶ 挪威、爱沙尼亚、美国、尼日尔(还代表肯尼亚、圣文森特和格林纳丁斯和突尼斯)、俄罗斯联邦、越南、爱尔兰、联合王国和中国。

⁵⁵⁷ 挪威、爱沙尼亚、美国和联合王国。

⁵⁵⁸ 见 S/PV.8834。

就。⁵⁶⁶ 法国代表对案文未能获得安理会所有成员的支持表示遗憾。但是，她表示毫不怀疑，安理会成员都有同一个首要目标，即帮助阿富汗人民重获稳定与安全。爱尔兰代表表示，爱尔兰代表团希望在尊重人权方面使用更强有力的措辞，特别是考虑到阿富汗妇女和女童所面临的情况，并呼吁所有各方履行其根据国际人道法、难民法和人权法承担的义务。俄罗斯联邦代表解释说，俄罗斯联邦投了弃权票，因为案文的起草者无视俄罗斯代表团的的原则性关切。首先，尽管该决议是在可怕的恐怖袭击背景下提出的，但执笔方断然拒绝在关于反恐的段落中提及国际公认的恐怖组织——伊拉克和黎凡特伊斯兰国和东突厥斯坦伊斯兰运动。第二，案文没有反映出撤离合格的阿富汗专家对阿富汗经济的负面影响是不可接受的。第三，起草者无视相关建议，没有提及冻结阿富汗金融资产对经济和人道主义局势的有害影响，也没有提及迫切需要严格按照大会第46/182号决议所载的联合国指导原则提供人道主义援助。中国代表在解释中国投弃权票的原因时说，中国代表团对通过决议的必要性、紧迫性和草案内容的平衡性都有巨大疑问，并补充说，中国代表团与俄罗斯联邦一道提出的重要而合理的修改意见没有得到充分采纳。他补充说，阿富汗近期乱局同外国部队仓促无序的撤出有直接关系。并表示希望有关国家能够认识到，撤出不是责任的结束，而是反思和纠错的开始。

9月9日，安理会举行会议，⁵⁶⁷ 讨论秘书长的报告。⁵⁶⁸ 除特别代表通报情况外，安理会还听取了妇女与和平研究组织创始人和马拉拉基金共同创始人兼董事会主席马拉拉·尤萨夫扎伊通报情况。⁵⁶⁹ 特别代表报告说，随着8月15日首都的陷落，喀布尔机场出现了恐慌和混乱的场面，喀布尔居民和阿富汗人民面临着一个令人担忧的新现实。由于塔利

班宣布的事实上的行政当局中列出的许多名字都在联合国制裁名单上，特别代表强调，安理会所有成员需要决定就该制裁名单采取哪些步骤以及对未来的接触产生什么样的影响。她进一步强调，解决原已存在的人道主义危机不能等待关于取消制裁的政治决定，必须迅速找到相关机制，使联合国各组织和非政府组织能够提供必要的人道主义救济。她还提请注意另一场迫在眉睫的危机，即国际社会成员冻结了数十亿资产和捐助资金，这将不可避免地导致严重的经济衰退。她对所谓的看守内阁缺乏包容性表示失望，对联阿援助团本国工作人员遭受骚扰和恐吓的事件日益增多表示关切，对阿富汗国防和安全部队人员遭到报复性杀害和为前几届政府工作的官员遭到拘留的可信指控表示关切，对抗议塔利班统治的阿富汗人遭受的暴力日益增多表示关切。关于阿富汗境外最近事态发展的影响，特别代表指出，更广泛的国际社会不应出现不可调和的分裂，因为现在围绕阿富汗开展区域和国际合作的议程更加紧迫。

妇女与和平研究组织创始人解释说，十多年来，她与她的妇女和平建设者地方网络一道，一直致力于地方和平与解决冲突，包括促进停火和全国和平进程。她报告说，自8月15日以来，妇女的生活发生了翻天覆地的变化，非政府组织的数千名妇女工作人员已躲藏起来。她说，她仍然认为安理会有权力、有能力、有责任减轻这种损害，并提出了4项直接要求。首先，她请与塔利班看守政府接触的安理会成员不要忘记，阿富汗大约有1600万或1700万妇女和女童，因此要记住将她们纳入安理会成员自己的调解小组，并促进各行各业——和平缔造者、法官、安保官员、教育工作者、医生、女商人——的妇女代表团与塔利班举行会晤。其次，她指出，来自民间社会、新闻媒体以及身为前政府雇员、法官和检察官、艺术家、音乐家的数千名妇女和男子有可能遭到报复，她请安理会成员欢迎他们，向他们发放签证，并给他们一个过上有意义生活的机会。第三，鉴于迫在眉睫的人道主义危机和塔利班政权的性别隔离意识形态，她说，联合国亟须确保为阿富汗女性援助工作者和其他民间专业人员和社区组织者提供保护，并补充说，人道主义事务协调厅及

⁵⁶⁶ 见 S/PV.8848。

⁵⁶⁷ 见 S/PV.8853。另见 S/2021/785。通报人和安理会成员在现场参加了会议，非安理会成员提交了书面发言。这是在 COVID-19 大流行造成的特殊情况下商定的程序。

⁵⁶⁸ S/2021/759 和 S/2021/759/Corr.1。

⁵⁶⁹ 见 S/PV.8853。

其他机构必须制定务实和明确的促进性别平等援助计划。最后，虽然塔利班要求世界在他们掌权之际保持耐心，但她鼓励安理会成员要求塔利班履行其保护和尊重所有阿富汗人的责任，无论其年龄、性别或族裔如何。最后，她恳求安理会成员应搁置政治分歧，一体行事，支持阿富汗人民和妇女。

尤萨夫扎伊女士在通报中重点介绍了生活在极端主义和恐怖主义下的女童的经历，以及最近的事态发展对她们受教育权的影响。她呼吁安理会从四个方面保护阿富汗女童和妇女以及该国的未来。首先，她呼吁安理会向塔利班发出明确无误的信息，即维护女童的受教育权是建立任何工作关系的一项基本条件。第二，安理会必须在第 2593(2021)号决议的基础上进一步采取行动，支持建立一个强有力的监测机制，跟踪和监测侵犯人权的情况。第三，国际社会需要将同一决议付诸行动，大幅增加对联合国和国际组织的人道主义和发展援助，以确保所有学校能够安全运作。最后，她强调，阿富汗各地区比以往任何时候都更需要联合国的存在。在这方面，她说，加强联阿援助团和联合国驻阿富汗其他机构的任务和资源至关重要。

在随后的讨论中，安理会成员⁵⁷⁰再次呼吁所有各方允许希望离开该国的阿富汗人和外国国民安全和不受阻碍地离境，同时注意到塔利班的承诺，并呼吁允许联合国人道主义机构和其他提供援助的行为体获得人道主义准入。在治理方面，若干安理会成员⁵⁷¹对塔利班宣布的新临时政府的组成缺乏包容性表示关切。多个安理会成员⁵⁷²呼吁塔利班奉行包容性政治和包容性社会，同时铭记阿富汗社会各阶层的利益。阿富汗代表要求安理会不要承认任何阿富汗政府，除非它真正具有包容性，并建立在人民自由意愿的基础上，并敦促安理会成员就塔利班对

待妇女和女童的方式及其对所有阿富汗人权利的尊重划定一条基本红线。

9月17日，安理会一致通过第 2596(2021)号决议，将第 2543(2020)号决议规定的联阿援助团任务期限延长 6 个月。⁵⁷³安理会请秘书长根据政治、安全和社会形势近况，不迟于 2022 年 1 月 31 日提交关于联阿援助团任务的战略和行动建议书面报告，并每两个月向安理会通报阿富汗局势和联阿援助团的工作，直至 2022 年 3 月 17 日。⁵⁷⁴决议通过后，安理会几位成员解释了投票立场。⁵⁷⁵俄罗斯联邦代表注意到，通过合作努力，联阿援助团的任务期限得以延长，但对决议的最终版没有考虑到对伊黎伊斯兰国/达伊沙在阿富汗的威胁或长期存在的毒品问题的客观评估表示遗憾。她表示期望秘书长将在 2022 年 1 月提交安理会的报告中客观反映这些威胁。墨西哥代表强调，考虑到阿富汗出现的严重安全局势，无条件尊重国际人道主义法，特别是保护平民至关重要，不可回避。正因为如此，墨西哥坚持要求决议明确提及这一问题。他对决议没有提及这一点表示惊讶。爱尔兰代表承认，决议案文没有反映阿富汗在这一动荡时期面临的所有问题，他重申，维护阿富汗根据国际法、人道法、难民法和人权法所承担的义务至关重要。

11月17日，安理会在该项目下举行了本年度最后一次会议。⁵⁷⁶除了特别代表的简报外，安理会还听取了致力于阿富汗儿童的非营利教育组织“批判性思维”组织主任通报情况。特别代表在通报中根据过去三个月与塔利班事实上的行政当局的接触情况，对其进行了总体评估，并强调正式互动总体上是有益和建设性的。然而，她强调，塔利班明确表示，他们当时愿意在某些问题上作出的让步是有限的，他们需要更多的时间来明确女童受教育权的政策及其执行情况。虽然随着冲突基本结束，总体安

⁵⁷⁰ 爱尔兰、爱沙尼亚、挪威、联合王国、印度、法国、墨西哥、越南和美国。

⁵⁷¹ 爱尔兰、挪威、尼日尔(同时代表肯尼亚、圣文森特和格林纳丁斯和突尼斯)、法国和墨西哥。

⁵⁷² 爱尔兰、爱沙尼亚、挪威、联合王国、印度、俄罗斯联邦、越南和中国。

⁵⁷³ 第 2596(2021)号决议，第 3 段。

⁵⁷⁴ 同上，第 5 段。关于联阿援助团的更多信息，见第十部分，第二节。

⁵⁷⁵ 见 S/PV.8862。

⁵⁷⁶ 见 S/PV.8908。

全局势确实有所改善，但联阿援助团经常收到有关影响到阿富汗人生命权和人身安全权的事件的可信报告。她报告说，塔利班无法遏制伊拉克和黎凡特伊斯兰国——呼罗珊省的扩张，这是另一个重大的负面事态发展。特别代表进一步强调，人道主义援助是不够的，国际社会迫切需要找到一种方法，为国立医院的卫生工作者、粮食安全方案的工作人员以及最终为教师提供财政支持。她指出，现实情况有可能加剧极端主义的风险，正规经济的持续恶化助长了非正规经济，包括非法毒品、武器流动和人口贩运行为。她建议，促进稳定和未来自国际支持的最佳途径，是让塔利班避免其以往执政经历中的孤立状态，这需要塔利班事实上的当局、阿富汗其他利益攸关方、更广泛的区域和国际社会之间进行持续的结构化政策对话。

“批判性思维”组织主任在通过中呼吁联合国与所有利益攸关方合作，建立一个能够允许共存并结束阿富汗几十年来所陷入的战争循环的政治结构。她解释说，排斥和缺乏权力分享的做法在阿富汗行不通，并指出阿富汗的政治结构和制度过于集权，而塔利班继承了前政府的政治结构和制度。她表示，只有通过非暴力手段以及所有团体参与的谈判，才能建立一个所有人都能在其中共存的新政治制度，并强调全球需要做出真正的努力，将当前的时刻转变为实现持久和平的机会之窗。为此，她敦促联合国和友好的中立政府发挥主导作用，使所有利益攸关方回到波恩会议模式之下，目的是通过这一模式确保过渡期正义，以建立一个所有人都能接受、包容各方的政治制度。她还敦促所有区域大国

对手——包括但不限于印度和巴基斯坦——抛开其区域竞争行动，表现出自己的最佳形态，真正为和平而努力。最后，她敦促国际社会支持在阿富汗工作的当地行为体、非政府组织和协会。

在情况通报后，几个安理会成员⁵⁷⁷ 强调，重建基本服务，特别是卫生保健和教育至关重要，并强调女童接受教育的机会和权利的重要性。此外，安理会成员和其他与会者⁵⁷⁸ 提请注意阿富汗的经济局势，并对经济领域的挑战表示关切，包括流动资金短缺和其他阻碍在阿富汗提供人道主义援助的经济因素。一些发言者⁵⁷⁹ 还强调，必须解冻阿富汗被冻结的资产，不应将其政治化或附加条件。安理会成员还谴责越来越多的恐怖主义袭击，⁵⁸⁰ 并表示期望塔利班和阿富汗所有各方与恐怖团体彻底决裂，尽最大努力打击这些团体。⁵⁸¹

阿富汗的事态也在题为“恐怖主义行为对国际和平与安全造成的威胁”的项目下审议。⁵⁸²

⁵⁷⁷ 挪威、肯尼亚(同时代表尼日尔、圣文森特和格林纳丁斯和突尼斯)、法国、爱尔兰、美国和墨西哥。

⁵⁷⁸ 越南、联合王国、美国、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦。

⁵⁷⁹ 中国和伊朗伊斯兰共和国。

⁵⁸⁰ 挪威、爱沙尼亚、越南、肯尼亚(同时代表尼日尔、圣文森特和格林纳丁斯和突尼斯)、爱尔兰和墨西哥。

⁵⁸¹ 挪威、中国、法国和联合王国。

⁵⁸² 详情见下文第 28 节。

表 1
会议：阿富汗局势

会议记录和日期	分项	其他文件	根据规则第 37 条 发出的邀请	根据规则第 39 条 发出的邀请及其他邀请	发言者	决定和表决 (赞成-反对-弃权)
S/PV.8831 2021 年 8 月 6 日			阿富汗	负责阿富汗问题秘书长特别代表兼联合国阿富汗援助团团长、阿富汗独立人权委员会主席	12 个安理会成员、 ^a 所有受邀者 ^b	

2021年安全理事会惯例汇编

会议记录和日期	分项	其他文件	根据规则第 37 条发出的邀请	根据规则第 39 条发出的邀请及其他邀请	发言者	决定和表决 (赞成-反对-弃权)
S/PV.8834 2021年8月16日			阿富汗		秘书长、 12个安理会成员、 ^c 受邀者	
S/PV.8848 2021年8月30日		法国、联合王国、美国提出的决议草案 (S/2021/762)			7个安理会成员 ^d	第 2593(2021)号 决议 13-0-2 ^e
S/PV.8853 和 S/2021/785 2021年9月9日	秘书长关于阿富汗局势及其对国际和平与安全影响的报告 (S/2021/759 和 S/2021/759/Corr.1)		阿富汗、伊朗伊斯兰共和国、哈萨克斯坦、巴基斯坦、土耳其	秘书长特别代表； 妇女与和平研究组织创始人； 马拉拉基金共同创始人兼 董事会主席	12个安理会成员、 ^f 所有受邀者 ^g	
S/PV.8862 2021年9月17日	秘书长关于阿富汗局势及其对国际和平与安全影响的报告 (S/2021/759 和 S/2021/759/Corr.1)	爱沙尼亚、挪威提出的决议草案 (S/2021/804)			7个安理会成员 ^h	第 2596(2021)号 决议 15-0-0
S/PV.8908 2021年11月17日			阿富汗、伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦、塔吉克斯坦	秘书长特别代表； “批判性思维”组织主任	12个安理会成员、 ^c 所有受邀者 ⁱ	

^a 中国、爱沙尼亚、印度、爱尔兰、墨西哥、尼日尔(同时代表肯尼亚、圣文森特和格林纳丁斯和突尼斯)、挪威、俄罗斯联邦、美国和越南。

^b 特别代表和阿富汗独立人权委员会主席通过视频会议参加了会议。

^c 中国、爱沙尼亚、印度、爱尔兰、肯尼亚(同时代表尼日尔、圣文森特和格林纳丁斯和突尼斯)、墨西哥、挪威、俄罗斯联邦、美国和越南。

^d 中国、爱沙尼亚、法国、爱尔兰、俄罗斯联邦、美国和联合王国。印度(安全理事会主席国)由其外交秘书代表。

^e 赞成：爱沙尼亚、法国、印度、爱尔兰、肯尼亚、墨西哥、尼日尔、挪威、圣文森特和格林纳丁斯、突尼斯、联合王国、美国、越南；反对：无；弃权：中国、俄罗斯联邦。

^f 中国、爱沙尼亚、印度、爱尔兰、墨西哥、尼日尔(同时代表肯尼亚、圣文森特和格林纳丁斯和突尼斯)、挪威、俄罗斯联邦、美国和越南。爱尔兰(安理会主席)由其外交部长兼国防部长代表。

^g 特别代表、妇女与和平研究组织创始人、马拉拉基金共同创始人兼董事会主席通过视频会议参加了会议。

^h 中国、爱尔兰、墨西哥、挪威、俄罗斯联邦、联合王国和美国。

ⁱ 秘书长特别代表和“批判性思维”组织主任通过视频参加会议。