



安全理事会

Distr.: General
11 March 2011
Chinese
Original: English

2011年3月10日秘书长给安全理事会主席的信

谨随函附上2011年3月3日北大西洋公约组织副秘书长克劳迪奥·比索涅罗给我的信，其中转递了关于2010年11月1日至2011年1月31日期间国际安全援助部队在阿富汗境内行动的季度报告(见附文)。

请将此信及其附件提请安全理事会成员注意为荷。

潘基文(签名)



附件

2011年3月3日北大西洋公约组织副秘书长给秘书长的信

按照联合国安全理事会第 1386(2001) 号和第 1943(2010) 号决议的规定，随函附上关于 2010 年 11 月至 2011 年 1 月期间国际安全援助部队在阿富汗的行动报告(见附文)。谨请将这份报告转交安全理事会。

克劳迪奥·比索涅罗(签名)

附文

向安全理事会提交的关于国际安全援助部队行动的季度报告

导言

1. 按照联合国安全理事会第 1386(2009) 号和第 1943(2010) 号决议要求, 本报告向联合国报告 2010 年 11 月 1 日至 2011 年 1 月 31 日期间国际安全援助部队(安援部队)任务进展情况。截至 2011 年 2 月 3 日, 安援部队总兵力为 131 983 人, 分别来自 28 个北约国家和 20 个非北约国家。自上次报告以来没有新增国家参加。

2. 在报告所述期间, 安援部队继续根据安全理事会有关决议规定协助阿富汗政府。2010 年 11 月 1 日至 2011 年 1 月 31 日期间, 安援部队伤亡人数为 1 347 人, 其中 114 人阵亡, 1 222 人负伤, 11 人非战斗死亡。

3. 在上次报告期间, 安援部队和阿富汗国家安保部队继续保持高节奏的行动, 并在安全保障方面, 在阿富汗全境取得前景看好的进展。安援部队的评估显示叛乱势头大体得到遏制, 在一些关键地区甚至得到扭转。最近全国性调查结果表明, 阿富汗人感到比以往更放心白天在他们的村庄和邻近地区以外走动。然而, 阿富汗境内的贪污¹ 严重影响到部队在所有部门取得成果和进展。阿富汗安保部队虽然仍要解决填补离职人员和领导短缺所产生的挑战, 但其增长继续高于预期, 而且在招募人员方面继续保持积极趋势。为了在短期内实现使阿富汗能够自力更生和持续下去的最终目标, 北约和安援部队邀请更多的联合国会员国, 向阿富汗安保部队以及民事治理和发展部门提供训练员和辅导员, 以帮助完成这个联合国授权的使命。

在本报告所述期间, 值得注意的方面包括:

(a) 阿富汗-北约过渡进程联合委员会于 2010 年 11 月 13 日举行第一次会议, 以审查过渡进程迄今取得的进展, 并确定前进的道路。委员会在阿什拉夫·加尼博士主持下, 商定进行一项联合评估; 制订省级重建队的发展方针; 在 2011 年 2 月底前完成第一次关于各省为过渡所作准备的联合评估, 并为可能已做好准备在 2011 年开始过渡的那些地区提供建议;

(b) 在 2010 年 11 月 19 日至 20 日里斯本首脑会议上, 北约/安援部队的国家元首和政府首脑一致认为, 他们正在同阿富汗政府一起进入协作的新阶段, 这种协作有助于创造条件, 使阿富汗能够不可逆转地过渡到全面承担安保责任和领导。他们重申他们支持卡尔扎伊总统的目标, 即在 2014 年底前由阿富汗安保部队在各省领导和进行安保行动。他们还宣布, 阿富汗和北约将建立长期合作伙伴

¹ 在透明度国际社 2010 年贪污指数排名中, 阿富汗在全球 178 个国家中排第 176 位。

关系，这表明该联盟对阿富汗的承诺在安援部队目前的任务结束后继续有效，并且这项承诺与联合国领导的更广泛的国际努力保持一致；

(c) 在 2010 年 12 月 6 日至 7 日，前总统拉巴尼(高级和平委员会主席)和斯塔内克部长(高级和平委员会主任)领导了在坎大哈举行的第一次重返社会问题区域会议，会议的目的是鼓励各省长并为重返社会的努力提供更多动力。在这一会议后，其他地区也举行了赞成设立重返社会理事会的会议，以支持此种理事会在全国范围出现。安援部队将继续支持重返社会方案的进一步发展和实施；

(d) 在阿富汗国民议会问题方面的重大分歧得到解决后，卡尔扎伊总统于 2011 年 1 月 26 日主持了该议会的成立仪式。国际社会广泛参与了成立仪式，阿富汗领导的安保行动防止了在这个场合发生任何重大的安保事件。

安保局势

4. 在本报告所述期间，特别是在阿富汗南部叛乱的传统核心地带，安保工作取得重大进展。早期在阿富汗首都等地区取得的进展得到了巩固。在过去数月，阿富汗安保部队和安援部队更集中地采取安保行动，继续加强对叛乱份子网络施加压力。减少平民伤亡仍然是优先的基本任务，这方面继续产生好的效果，安援部队所造成的伤亡比例继续年年下降。叛乱份子的行动自由、后勤能力、指挥和控制有所减弱。然而，阿富汗的安保环境仍然复杂，具有韧性和能根据情况做出调整的叛乱份子仍有攻击阿富汗政府、阿富汗安保部队和安援部队的的能力。使叛乱得以持续下去和使有效平乱行动受到阻碍的许多区域和国内因素依然存在。叛乱份子只要有可能会利用外部安全避难所和支助网络，就有可能在阿富汗安保部队和安援部队力量少的地方，主要是在农村地区，有一些行动自由。叛乱份子的战略目标保持不变：生存下来以便能够继续成为能够取代喀布尔政府并使安援部队蒙受重大损失的力量，能够破坏这项使命所获得的国际支持，并在这项使命完成前促使外国从阿富汗撤兵。

5. 各地区安保情况概述如下：

(a) 首都指挥区。喀布尔安保局势的最好描述是局势平静，首都牢牢控制在阿富汗安保部队手中。然而，即使是最严格的安保措施也不能防止偶尔发生像 2011 年 1 月 28 日自杀袭击那样的叛乱份子袭击，那项袭击导致，除其他人外，阿富汗独立人权专员哈米达·巴尔卡伊和她的家人死亡；

(b) 北部指挥区。阿富汗安保部队和安援部队清扫行动已成功地将叛乱份子从关键地区驱出，保障了地区的安全，并正在通过增加北方军力，减少叛乱份子的行动自由，使其转移安援部队和阿富汗安保部队注意力的意图难以实现；

(c) 西部指挥区。安援部队和阿富汗安保部队在本报告期间持续进行的行动对叛乱活动产生了重大影响。特别是在巴德吉斯省和法拉省，许多重返社会的机

会已经出现，这可能表明，叛乱份子的损失打击了其士气及其继续对阿富汗安保部队和安援部队进行战斗的意志；

(d) 南部指挥区。在坎大哈市和周围地区展开的大型安保行动，导致安保局势显著改善。目前主要由阿富汗安保部队，在安援部队的协助下，负责坎大哈市的安保；

(e) 西南部指挥区。阿富汗安保部队，在安援部队合作下，在该地区进行了大型行动，以便政府能够控制该地区。在赫尔曼德省的若干叛乱份子传统藏身区被清除，最后剩下的叛乱份子藏身区在逐步减少。将赫尔曼德有安全保障的区域朝东面方向与坎大哈市连接的行动已经开始，这一带的主要地区已不再被认为是南方暴力活动最多的地区；

(f) 东部指挥区。阿富汗东部与巴基斯坦接壤的联邦直辖部落地区，仍然是叛乱份子与外面藏身区和补给区接触的重要地区。阿富汗安保部队和安援部队已经开始行动，使叛乱份子失去在阿富汗这个地区的行动自由，从而砍断叛乱份子的供应线。

6. 简易爆炸装置仍然是安援部队、阿富汗安保部队、阿富汗政府和阿富汗平民的最严重威胁。为了应对这些挑战，安援部队已投入相当多的人力物力，侦测和清除这些装置，破坏叛乱份子的网络，向阿富汗安保部队提供对付简易爆炸装置的技术培训，以消除此种威胁，这些举措导致清扫行动和简易爆炸装置被发现的次数增加(占全部简易爆炸装置事件的 60%)。此外，在报告所述期间的后期，武器库的发现次数显上升。这可能表明阿富汗人民更加合作。

阿富汗国家安保部队(阿富汗安保部队)

7. 在此期间,阿富汗安保部队取得重大进展,国防部和内政部已加强为警察和军事部队提供人员、训练、装备和支助的能力。阿富汗安保部队的培训能力持续增长,现在大约有 30 000 名士兵和警察参加各种培训课程。在被分配前,阿富汗安保部队所有人员都参加基本训练,包括生存能力训练、专业训练和扫盲(截至 2011 年 1 月 18 日,约有 47 000 人参加了训练)。一个专门培训阿富汗领导人的计划使各层级的领导能力和问责制得到加强。约有 1 000 名阿富汗安保部队人员在阿富汗境外 21 个国家接受培训,计划在阿富汗开办的 12 个阿富汗国民军军校分校中,11 个已在运行。最后,工资提高到足以生活的水平以及分配方法的改善,减少了掠夺性贪污的可能性。

8. 第二批阿富汗妇女于 2010 年 12 月 26 日开始接受军官训练。她们是进入严格的候补军官学校的第二批妇女。然而,妇女所占比例仍然大大不足,只占阿富汗安保部队人数的 0.5%。

9. 在这些领域取得的进展使阿富汗国民军和阿富汗国家警察能够实现其 2010 年的人力目标、能够开始专业化并能够实现最迟在 2011 年 10 月将阿富汗安保部队人数增加到阿富汗国民军 171 600 人、阿富汗国家警察 134 000 人的目标。在 2011 年，阿富汗安保部队和安援部队将保持 2010 年的势头，更加努力地处理阿富汗国民军和阿富汗国家警察的自然减员、领导人员不足和贪污问题。任何可能严重影响专业化的问题都会推迟成长和减损质量。然而，推动阿富汗安保部队成长和提高质量的最大因素是各国帮助提供高质培训人员，如果有足够的培训人员，就能最终使阿富汗安保部队发展出能够自我维持的安保系统和持久的体制。正在审查阿富汗安保部队今后的成长问题，预计协调和监察联合委员会将在 2011 年 3 月 8 日对此作出决定。

阿富汗国民军

10. 在报告所述期间，阿富汗国民军的力量扩大到约 152 000 人，截至 2011 年 1 月 26 日，大约已指定了 23 000 名士兵和军官到各种培训方案受训。总体而言，阿富汗国民军继续在实现部队人数于 2011 年 10 月达 171 600 人的目标方面取得进展。

11. 一般来说，阿富汗国民军在这段时间是成功的，最明显的是，它更加独立地执行或领导各种行动、挫败了计划的袭击行动、对复杂的攻击作出回应以及处理或对付了简易爆炸装置，从而提高了阿富汗人民对阿富汗国民军的信心。一些零星的负面事件，如安援部队的士兵受到不良阿富汗安保部队人员的袭击，减损了这些成就的光芒。

12. 阿富汗国民军的效力不断提高。在所有的营中，超过 65% 目前被评为“在有顾问时有效”或“在有援助时有效”，而在上一报告中，只有 51% 有此评价。这很可能与合作伙伴关系总体比率同样提高的情况有关联，在所有的营中，目前有 67% 要么有“嵌入人员”要么有“合作伙伴”，而在上一报告中，只有 55% 有此种情况。在执勤的阿富汗国民军在作战能力方面所面临的挑战仍然是参谋规划、战术行动中心管理、后勤和领导。

阿富汗空军

13. 阿富汗空军继续在提高能力方面稳步进展。北约空军训练指挥部(阿富汗)在培训工作方面得到几个国家的宝贵支持。这些国家将为阿富汗空军的成长和专业化提供重要的专业技术和能力。阿富汗空军最近还获得 8 架新的 Mi-17 直升机，使总数增至 35 架。此外，截至 2011 年 1 月 12 日，他们有 9 架 Mi-35 直升机、3 架 An-32 飞机和 8 架 C-27 飞机。

14. 阿富汗空军在坎大哈和喀布尔之间安排了日常的医疗后送飞行，从而增加了业务能力。在 12 月 10 日，阿富汗空军空中业务迈出了值得注意的一步，它成功地使阿富汗总统在该国各地访问提供了支助。

阿富汗国家警察

15. 在2010年，阿富汗国家警察增加了近21 000人，截至2011年1月12日，该部队人数增至约116 856人。总体而言，阿富汗国家警察在实现于2011年10月人数达13.4万的目标方面继续取得进展，目前约有8 800名警察分配到各培训计划受训。

16. 阿富汗国家警察的效力正在不断增加，现在被评为“在有顾问时有效”或“在有援助时有效”的阿富汗正规警察单位在所有被评单位中占69%以上，在上一报告所述期间则占40%。

17. 随着现有训练场地的扩增，阿富汗国家警察的培训能力也在增加，估计在下一季度，培训席位将从11 252个增加到15 272个。正在加入新的训练场地和创造在国外训练的机会。

18. 自然减员往往高于1.4%的每月目标，这仍然是阿富汗国家警察，尤其是阿富汗国家治安警察和阿富汗边境警察最大的问题。为了解决这种持续的问题，内政部已采取解决自然减员、贪污和低文化水平问题的政策。已修改人事政策，以确保所有新聘人员在分配工作之前接受正规训练。现在的顺序是“招聘-培训-分配”。北约培训特派团(阿富汗)，在内政部合作下，在正常教学计划开始前为新招募的治安警察开展为期四周的密集扫盲课程。这一举措有助于打开一个大的多的，也是治安警察以前无法获得的招聘来源，从而使招聘人数大幅增加。

体制能力

19. 在本季度，国防部和内政部在发展机构能力方面继续取得进展。国防部已作出许多改变，以加强问责制、提高效率并加强安保。已制订了关于军官和士官的内在法等旨在改进人事政策的新法律和旨在改善人员保留、信息共享和合作的新条例，以支持这些改变。替换了内政部的一些高层领导后，内政部和国防部之间的协调有所加强。另一项积极变化是内政部的后勤继续朝着国家一级的制度迈进。

20. 新修订并发布的阿富汗国家警察战略将是阿富汗今后建立警察制度的必要适应性框架。该战略规定了未来五年在下列领域的目标：持续发展警务、执法活动和相关制度，包括内政部的六个优先工作：

- (a) 培训和教育；
- (b) 警察领导层的发展；
- (c) 反贪污(包括警察行为守则和伦理)；
- (d) 改善警察生活水平和工作环境；
- (e) 审查和改变人员配置；

(f) 建立奖惩制度，以确保加强问责制。

私营安保公司

21. 内政部在 2010 年 12 月 6 日宣布，其余 52 家合法的私营安保公司将能够继续在阿富汗经营，但今后会对其有一些管制并会有一些不确定的情况。重要的是，那些为大使馆和国际社会主要地点提供静态护卫的私营安保公司似乎仍不在禁止之列。解散为许多团体、组织和外国政府服务的私营安保公司，有可能会使发展项目和援助组织的工作受到限制。安援部队正在与阿富汗政府合作制订一个可以接受的过度解决办法，这种办法鼓励逐步减少对私营安保公司的依赖，逐步增加使用内政部新成立的阿富汗公共保护部队。

阿富汗地方警察

22. 在内政部监督下采取的日益加强的阿富汗地方警察举措，产生越来越多的吸引力，产生越来越多的场址，并使阿富汗承担越来越多的责任。阿富汗地方警察目前有 16 个工作场所，共有约 3 150 名征募来的警员。安援部队和联军部队正在与内政部共同确定，在与阿富汗总统授权组成的 10 000 人阿富汗地方警察部队建立有效合作伙伴关系方面确切需要那些资源。

平民伤亡

23. 平民伤亡事件的总数，按照季节性的趋势，继续减少，而安援部队造成的平民伤亡的比例与 2009 年相比也略有下降。然而，本季度安援部队造成的平民伤亡人数，与去年同期相比略有上升。安援部队继续致力于最大限度地减少平民伤亡事件。阿富汗平民的伤亡 84% 以上是叛乱份子造成的。

禁毒

24. 在上次报告所述期间，在减少阿富汗麻醉品生产方面取得了进展。然而，鸦片价格上升为 2011 年罂粟种植带来强劲经济压力。去年在地方缉获大量毒品，但罂粟枯萎病是鸦片产量减少的最重要因素。虽然有各种不相同的估计，从毒品获得的利润仍然是叛乱活动在当地的重要资金来源。在禁毒活动方面，需要阿富汗政府，在国际和安援部队支持下，不断施加压力，以维持和扩大禁毒成果。

25. 在提供和推广其他谋生方法来替代鸦片种植方面，大多数的做法是实施种植合法替代作物的奖励方案。小麦和藏红花只是许多种合法作物中较突出的两种。此外，俄罗斯联邦、伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦和中亚各共和国都参与的一个区域办法是一种全方位的禁毒战略，该战略将重点放在司法举措、减少需求、执法行动和医疗保健。

治理

26. 安援部队和阿富汗安保部队在主要人口中心及其周围创造安全更有保障的环境，这为增强地方治理提供了更多的机会。在报告所述期间值得注意的是：

(a) 安援部队和阿富汗政府的力量往南方伸延后，已有一些迹象显示现有的低水平区级治理有所改善。地方协商会议指出，随着新指派的省长、警察局长、调解员和检察官数目增多，政府就会有更好的条件为人民提供解决争端的各种办法；

(b) 安援部队正在与在喀布尔的各部委密切协调，协助向低于国家层级的机关提供更多用于扩大公务员部门的工具和权力。在 1 月 27 日，阿富汗公务员学院第一批来自阿富汗各地的 3 200 多名学生毕业了；

(c) 与半年前相比，更多的阿富汗人认为阿富汗政府走向正确的方向。另外，74%的阿富汗人说，阿富汗政府在他们的村里有更大的影响力，在 2010 年年中只有 68%的人这么说。虽然不到 50%的人认为阿富汗政府目前能够做好它的工作，更多的人(46%)似乎有更多的信心，阿富汗政府有能力保障安全；

(d) 在安全保障情况良好或在改善的地区，人们往往对其整体生活质量较为满意，并对阿富汗政府完成工作的总体能力较有信心。地方、地区和省级政府机构的工作表现反映在人们对中央政府的观感。

27. 在报告所述期间，由于下列因素，叛乱份子重返社会的机会显然增加了：平叛活动的效果、安援部队和阿富汗安保部队行动节奏加快、阿富汗和平重返社会方案的能见度增加。阿富汗和平重返社会方案知名度提高是因为高级和平委员会与省长合作以及阿富汗政府的支助增加。在最近民调中，70%的阿富汗人说，如果叛乱份子停止战斗，欢迎他们回到社会。

28. 省级重建队一直在设法让阿富汗当局参与各级治理工作，以逐步建立过渡到由阿富汗当局掌控的先决条件。此外，阿富汗和北约过渡进程委员会同意为省级重建队制订指导方针，以逐步实现文人领导。

发展

29. 在安援部队和阿富汗安保部队业务进展的推动下，在本报告所述期间，安保和开发工作的协调继续有所改进。阿富汗的潜力虽然很大，但在本报告所述期间实际经济只略有改善。在本报告期间值得注意的是：

(a) 在安援部队支助下，阿富汗农业、灌溉和畜牧部于 2010 年 12 月启动了小麦种子分配方案，向 36 万阿富汗农民每人发 50 公斤种子和 150 公斤肥料；

(b) 在 2 月 11 日，土库曼斯坦、阿富汗、巴基斯坦和印度领导人就跨阿富汗天然气管道项目签署了一项政府间协议。该项目最终将为成千上万的阿富汗人

提供新的就业机会，解决国家的能源需求，并最终为安保部门所取得的改进提供强力支助；

(c) 在 2010 年 12 月，阿富汗国家电力公司启动了坎大哈市两个 10 兆瓦柴油发电厂的第一个。这个重要的安援部队支助项目将为全城至少每天 16 小时连续提供 8 兆瓦的电。电力基础设施的改进以及随之增加的就业和经济机会，向人民展示阿富汗政府可以提供的比叛乱份子多，从而巩固了安保方面所取得的进展；

(d) 矿产业展现出经济发展的广大前景，估计有高达 3 万亿美元的未开发矿产资源。阿富汗政府财政收入增加是在中期就可实现财政可持续性的第一个迹象。然而，一些地区在有利的安保气候下产生的这种积极的经济增长仍然是脆弱的。

30. 在本报告所述期间，再次突显了安保、治理和发展之间的明显联系。需要同时在这三个领域取得进展才能支持向阿富汗权力机构过渡的进程，使这些权力机构能够在 2014 年有效接管安保领导工作。

