



安全理事会

Distr.: General
28 November 2014
Chinese
Original: English

2014年11月28日秘书长给安全理事会主席的信

谨附上2014年11月24日北大西洋公约组织秘书长延斯·斯托尔滕贝格给秘书长的信,其中转递关于国际安全援助部队在阿富汗行动情况的最后报告(见附件)。

请提请安全理事会成员注意本函及其附件为荷。

潘基文(签名)



附件

2014 年 11 月 24 日北大西洋公约组织秘书长给联合国秘书长的信

按照安全理事会第 1386(2001)和 2120(2013)号决议，附上关于国际安全援助部队行动情况的最后报告(见附文)。请将本报告提供给安理会。

谨回顾，在 2012 年 5 月 21 日北大西洋公约组织(北约)芝加哥首脑会议上，阿富汗政府请北约在 2014 年以后继续提供支助。我们特别商定，将建立一个北约领导的非战斗特派团，对阿富汗国家安全部队提供培训、咨询和援助。我们正在最后完成在 2015 年 1 月 1 日启动这样一个特派团的计划，特此告知。

延斯·斯托尔滕贝格(签名)

附文

向安全理事会提交的关于国际安全援助部队(安援部队)的最后报告

一. 引言

1. 本报告是按照安全理事会第 2120(2013)号决议对国际安全援助部队(安援部队)领导层的要求提出的,即关于安援部队任务执行情况的最后报告应是一份全面报告。

2. 安援部队最初是安全理事会第 1386(2001)号决议授权设立的,以援助阿富汗临时权力机构维持喀布尔及周围地区的安全。另外还吁请安援部队提供援助,帮助阿富汗临时权力机构建立和训练新的阿富汗安全和武装部队。

3. 十多年来,根据安全理事会历次决议,安援部队的任务发生了变化。它帮助阿富汗政府建立新的阿富汗安全和武装部队。它还领导开展行动,在阿富汗安全机构发展能力过程中,向其提供必要的安全保障。这些努力都是为了支持更广泛的根除恐怖主义的国际目标。

4. 安援部队取得的成就,促使阿富汗发生了根本改变。安援部队和阿富汗国家安全部队一起,降低了基地组织及其附属机构构成的威胁。阿富汗部队取得了显著进展,从 2001 年的有效人数几乎为零,变成有能力在阿富汗全国提供安全保障的专业部队。他们在战术层面表现出色。阿富汗继续在发展机构能力方面取得稳步进展,这对在业务和战略层面上领导和维持阿富汗部队是必要的。2013 年 6 月以来,阿富汗部队对阿富汗全境的安全发挥了领导作用;据评估,阿富汗部队已经做好了准备,可在 2014 年底安援部队按照与阿富汗政府的协议结束任务时,承担起全部安全责任。阿富汗在安全领域的能力,已经通过阿富汗部队出色地得到展示;阿富汗部队在很少的援助下,为促进 2014 年总统选举和省议会选举保障了安全。

5. 这一进展得之不易,51 个安援部队的部队派遣国付出了高昂代价;截至 2014 年 11 月,有 31 773 人遭受伤亡,其中包括 2 729 人在行动中被打死,还有 502 起其他死亡。

6. 虽然安援部队的核心目标已经实现,但仍有许多工作要做,才能建立可自我维持和完全有能力的阿富汗部队。阿富汗部队仍然存在能力不足和发展差距,特别是空军。设备采购、财务管理和问责程序需要改进。猖獗的腐败仍然存在。在妇女参加安全机构和部队、确保妇女权利、保护武装冲突中的儿童、特别是消除招募儿童兵方面需要取得更多进展。

7. 根据在北大西洋公约组织(北约)2012 年 5 月芝加哥首脑会议上与阿富汗政府一道作出的决定,北约和北约伙伴国家在 2014 年后将继续向阿富汗部队提供培

训、咨询和援助。这一支助是国际社会帮助阿富汗政府维持阿富汗国家安全部队(包括在财政上)的广泛努力的组成部分。

二. 特派团的成就

8. 2003年8月, 北约承担起对安援部队行动的责任; 2003年10月, 安全理事会第1510(2003)号决议将国际安全援助部队以喀布尔为中心的行动扩大到全国范围。

9. 扩大国际安全援助部队分四个阶段进行, 包括建立各指挥区和在全国各地建立省级重建队。省级重建队由军事和文职人员组成, 他们开展一系列活动, 在阿富汗各地区支持安全、治理和经济发展。扩大国际安全援助部队的第一阶段于2003年12月在昆都士省开始。截至2004年10月1日, 安援部队的存在扩大到马扎里沙里夫、梅伊马内赫、法扎巴德和巴格兰, 从而建立了北部指挥区。建立西部指挥区的工作于2006年5月31日正式开始, 即安援部队承担其对赫拉特和法拉的省级重建队以及赫拉特的前方支助基地的责任。在乌鲁兹甘和巴米扬、古尔和巴德吉斯各省设立了更多的省级重建队。安援部队还增派了2 000名兵员, 以支持2005年9月省级选举和议会选举。第三阶段在2006年将安援部队的任务扩大到南部。2006年7月31日, 南部指挥区承担起六个省的安保责任, 使安援部队人员几乎翻了一番, 达到约20 000名。

10. 扩大安援部队的第四阶段于2006年10月5日进行, 即东部省份的其他国际部队转入安援部队, 从而设立了东部指挥区, 并使特派团增加了15 000人。在这一年, 援助部队开始部署行动指导与联络队, 向与安援部队共同开展行动的阿富汗国民军部队提供直接援助。2007年6月, 欧洲联盟警察特派团开始运作, 在阿富汗国家警察中发展专门的执法技能。以综合的方式来整体发展阿富汗国家安全部队是至关重要的, 因为当时无论阿富汗国民军还是阿富汗国家警察, 即使在安援部队的协助下, 都无法保障人口的安全。

11. 2008年标志着行动的执行方式发生重大改变。采取了全面的反叛乱办法, 结合使用常规和特别的安全行动部队, 并更加注重国家以下各级治理和经济发展。在这一转变的同时, 显著地增加了投入安援部队特派团任务的人员, 并启动了与阿富汗国防部和内政部以及所有阿富汗国家安全部队高级总部在业务和战术上对军事行动计划和业务活动的协调。安援部队也增加了与阿富汗政府的地方治理独立局以及联合国阿富汗援助团(联阿援助团)的正式协调。

12. 2009年设立了三个主要总部, 对提高安援部队行动和活动的协调一致和影响力起到战略性的决定作用。首先, 建立安援部队联合司令部提供了一个统一总部, 在与阿富汗国家安全部队以及区域和地方政府当局的协调下, 重点开展业务一级规划、同步协调和执行反叛乱行动。这使安援部队总部得以重点开展战略一级的

规划，并同阿富汗政府、阿富汗安全机构和国际社会驻阿富汗境内机构进行协调。第二，北约阿富汗培训团结合并借助现有的国际努力和结构，提供了一个统一协调中心，向阿富汗国家安全部队提供咨询，首次由安援部队负责将对阿富汗国家警察和阿富汗安全机构的安全部队援助合并起来。对北约阿富汗培训团构成补充的其他咨询工作来自安援部队的特别行动部队以及也是新成立的北约特别行动部队阿富汗指挥部，该指挥部对阿富汗安全机构、阿富汗特种警察部队和阿富汗特别行动部队提供培训和咨询支助。这些咨询工作对将阿富汗国家安全部队建设成为一支既能保障阿富汗人民安全、又能打击叛乱的可靠安全部队起到战略性的决定作用。

13. 在 2009 年夏季末进行全面评估后，修订了安援部队行动计划，以加入新设立的总部和采取的若干其他举措，以增进对发展阿富汗治理能力、反腐败和改善阿富汗法治的支助。经过这一全面评估，过去几年里军事部队以及文职顾问的人数大幅增加；文职顾问的重点是建设阿富汗政府在国家一级和国家以下各级的能力。2010 年，北约与阿富汗政府共同决定制定一项安全过渡计划；按照这项计划，在联合评估进程的基础上，安保行动的主导责任将从安援部队逐步移交给阿富汗国家安全部队。按照该计划，将通过定期联合评估，每半年移交一批达到预定标准的省份和县。该进程分为五个阶段，第一阶段于 2011 年 3 月开始。

14. 2013 年 6 月 18 日，哈米德·卡尔扎伊总统宣布了进入安全责任移交的第五阶段、即最后一个阶段；至此，阿富汗部队承担起对阿富汗全国各地所有 3 000 万公民的主要安全责任。在这之后的一年中，阿富汗国家安全部队成功保障了阿富汗所有主要人口中心的安全，还确保了 2013 年 11 月支尔格大会、2014 年 2 月加兹尼伊斯兰节日以及 2014 年 4 月和 6 月阿富汗选举的安全。阿富汗部队的能力得到提高，并显示出即使在工作负担重时亦能胜任的能力，使安援部队得以逐渐削减。到安援部队任务的最后一个月，即 2014 年 12 月，部队将从 2011 年高峰期的超过 13 万人缩减至不到 15 000 人。

15. 截至 2014 年 11 月，阿富汗国家安全部队对所有行动的 99% 发挥领导作用，并自己进行 90% 以上的培训。安援部队继续进行的单方面行动，只有安援部队的保护、道路扫雷和重新部署。阿富汗部队有效应对了大部分安全事件；在整个 2013 年期间，阿富汗部队多次成功发起行动，打破了对喀布尔和其他地区计划的攻击。72% 的阿富汗人报告对阿富汗国家警察有信任感，88% 的阿富汗人对阿富汗国民军的表现抱有信心；对国家警察在增进安全方面的作用的信任，从 2012 年至 2013 年提高了 5%。对国民军在增进安全方面的作用的信任，从 2012 年至 2013 年提高了 4%。¹

¹ 2013 年亚洲基金会调查，2013 年 12 月 5 日(结果见附件 D)。

三. 向阿富汗政府提供支助，提升和维持阿富汗的力量和能力，以应对安全、稳定和领土完整继续受到的威胁

培训和指导阿富汗国家安全部队

16. 阿富汗国家军队的发展始于 2003 年，当时设立的部队最初预计兵力为 60 000 名。安援部队建设阿富汗国家安全部队的最先努力，开始于省级重建队，其重点是设立重建队的省份长期建设机构能力。在 NATO 阿富汗培训团的头几年，对阿富汗部队的发展重点是迅速增加兵力，然后进行部队专业化。一旦建立规模，阿富汗部队可以建立必要的机构能力，将战略计划和政策及其相关体制支助职能与实地部队联系起来。由于业务紧迫性，最初的重点是建立一支能够战斗的部队，作为对发展机构必要的第一步，以使阿富汗部队能够在行动中取胜。阿富汗国家安全部队已从几乎为零增加到约 35 万名，为阿富汗史上最强。他们按目标将在 2014 年底承担起保障本国安全的全部责任，这是在 2010 年北约里斯本首脑会议上与阿富汗当局共同商定的，并在北约后来的 2012 年芝加哥首脑会议和 2014 年威尔士首脑会议上得到重申。

通过提供后勤支助与能力建设增强阿富汗部队

17. 阿富汗国家安全部队面临的巨大挑战之一是，制定一项有效的后勤和持续保障系统。缺乏训练有素的维修技术人员和零配件，以及在向实地部队提供再补给方面捉襟见肘的后勤系统，对阿富汗部队的每个环节都有不利影响。阿富汗国民军在后勤支助上严重依赖于安援部队和承包商，但为每个旅配备一个战斗勤务支援营的工作正在取得进展。

18. 阿富汗部队逐步自主承担起对其资产的维护和管理。然而，在统一后勤供应链管理方面仍然有很大的关切，包括文化和程序性问题经常对高效的后勤流程构成障碍。安援部队认为这个问题是一个高度优先事项，目标是建立后勤系统和管理流程，使阿富汗国家安全部队能够长期管理自己的持续保障。

19. 安援部队向阿富汗国家安全部队提供了重要帮助，为其提供起步装备和培训。在此之后，由阿富汗安全机构负责采购或维持任何增加的和(或)更换的设备。通过安援部队的后勤和医疗支助继续进行能力建设，而阿富汗部队自身在这些领域的的能力也日益增加。安援部队后勤系统已经从一个新生能力发展成长起来，虽然仍需要发展，但已开始应对阿富汗长环节通信带来的挑战。

建设阿富汗国家安全部队在文职领导下开展业务的能力

20. 阿富汗安全机构已从单是依赖军事人员，转向建立文官制度，这将是促进机构及其进程长期专业化的一个途径。这主要是归功于多年来安援部队的辅导工作跨及军事和文职两个领域。由此发展起来的必要合作和互动，推动了通过有效的

文职领导和工作人员来领导、建设、发展和维持阿富汗国家安全部队。通过建立一支有效的专业文职人员队伍，阿富汗部队可以让最大兵力投入战斗部队，同时在阿富汗安全机构中建立维持部队本身所需的连续性和专门知识。

21. 安援部队的咨询工作一直在推动让文职人员掌管阿富汗国家安全部队。这些努力都关系到在安全机构内建立一支文职人员队伍。

建设阿富汗国家安全部队在法治下开展业务的能力

22. 安援部队帮助创造了条件，使阿富汗的法治发展取得进一步进展。2011年6月9日，北约各国国防部长在布鲁塞尔举行的会议上设立了北约法治外勤支助团。北约法治外勤支助团的目的是提供必要的实地能力，并与阿富汗和国际技术援助提供者联系起来，建设阿富汗的刑事司法能力，更多地提供解决争议服务，打击腐败并提高阿富汗政府的合法性。北约法治外勤支助团协同北约高级文职代表和联合国阿富汗援助特派团，支助和加强治理和法治。虽然北约法治外勤支助团没有对司法部门发展提供直接支助，但是它对阿富汗官员和国际行为体提供支助，帮助其开展这项工作。

鼓励阿富汗国家安全部队尊重人权

23. 塔利班遗留了广泛的性虐待和无视人权、特别是妇女人权的问题。根据安全理事会第1325(2000)号决议，安援部队设立了有力的机构，包括性别问题顾问办公室，以支持和促进妇女融入阿富汗部队。现在已经有了可供以后发展借鉴的最佳做法。虽然取得了许多成绩，但仍有许多工作有待进行。妇女参与阿富汗部队(包括征聘、培训、派任、晋升和留用)一直进展缓慢，缺乏协调一致。尽管国防部定有女性入伍管理政策，内政部也制定了“阿富汗国家警察女性工作人员事务管理战略”，但是截至2014年10月，阿富汗国民军和阿富汗空军中的女性仍不足800名，而在阿富汗国家警察就职的女性仅有2100多名。阿富汗部队正在采取步骤，改善妇女在部队中的教育和职业机会。北约将继续协助阿富汗部队遵守安全理事会第1325(2000)号决议。北约审查了第1325(2000)号决议对北约主导的行动和特派团(其中包括安援部队)所涉及的实际问题。这次审查对北约迄今所作的努力进行了全面评估，可作为进一步推动执行第1325(2000)号决议和其他有关决议的参考。

24. 联合国关于哪些国家的安全部队继续招募和使用儿童兵的名单列有阿富汗。安援部队根据安全理事会关于武装冲突中儿童的第1612(2005)号决议和其他有关决议，一直与联阿援助团密切合作，协助阿富汗执行“预防和应对招募18岁以下者行动计划”和“遵守路线图”。安援部队还处理了有关武装冲突中儿童的其他问题，并与国防部和内政部就武装冲突中儿童问题进行了互动。在这项工作中，安援部队联阿援助团和联合国儿童基金会保持了密切合作。

禁毒

25. 安援部队支持阿富汗政府的禁毒战略，包括开展发展阿富汗部队执法能力的方案。然而，由于种植和贩运毒品是一种复杂的现象，因此无法通过军事手段解决。2008年10月，应阿富汗政府的请求，并根据适当的安全理事会决议，北约同意，在禁毒方面，安援部队可根据各自国家的授权，与阿富汗当局一道打击支持叛乱的设施和协助者。非法麻醉品生产对阿富汗社会仍然是一个巨大挑战，这方面仍任重而道远。

四. 安援部队和阿富汗伊斯兰共和国政府之间的合作以及安援部队和联阿援助团之间的合作

26. 安援部队与阿富汗政府，特别是其国防部和内政部，保持着密切关系。在指挥区一级，安援部队的军事部队对向各省、区治理提供援助以及鼓励阿富汗文职和军事部门协调努力以稳定安全环境方面至关重要。

27. 从2002年任务开始以来，安援部队与联阿援助团军事顾问股保持着牢固的关系。军事顾问股在安援部队总部有常设联络处，就交流信息和协调人权与两性平等问题等事项保持联络。此外，安援部队指挥官定期会见联合国秘书长特别代表，以确保联盟的行动与联阿援助团保持密切协调。

28. 北约于2003年设立了北约高级文职代表处。高级文职代表是北约在喀布尔的代表，与国际社会和在阿富汗开展工作的其他组织(特别是联阿援助团和欧洲联盟)的代表进行协调。2008年，北约扩大了高级文职代表的职能，以更好地协调北约的文职战略与安援部队的军事战略。安援部队和高级文职代表处都从近距离接触和协调以及与联阿援助团和在喀布尔的广泛国际社会的相互对话中受益。

五. 对阿富汗安全支助的未来展望

29. 北约今后对阿富汗政府和安全机构的支助将包括三个方面。第一方面是坚定支助团，这是一个非战斗的培训、咨询和援助团，重点在喀布尔对机构开展工作，但也在地区部队一级向阿富汗部队提供长期咨询。第二方面重点是通过北约-阿富汗国民军信托基金，确保阿富汗部队的中期财政持续保障。北约的这一贡献，是更广泛的国际社会帮助维持阿富汗部队的努力的组成部分。第三类是北约-阿富汗持久伙伴关系，这将加强北约与阿富汗的关系，并提供能力建设和实际合作，长期支持阿富汗安全机构。

六. 安全部队指挥官的评价和结论意见

30. 十多年来，国际安全援助部队履行了其职责，即协助阿富汗当局维持安全和建立新的阿富汗部队。安援部队已经完成和履行了其任务，其部队向阿富汗部队和阿富汗国家安全机构提供了全面援助。安援部队的牺牲和成就反映了对阿富汗的巨大投入。由于安援部队建立的安全平台和安援部队培训的强大阿富汗部队，阿富汗取得了长足进展。安援部队的部队派遣国以及在安援部队服务的军事和文职人员，当然应对这项成就感到自豪。阿富汗可在现有的有力基础上，建立安全的未来。
