



安全理事会

Distr.: General
7 December 2011
Chinese
Original: English

2011 年 12 月 7 日秘书长给安全理事会主席的信

谨随函转递 2011 年 12 月 2 日北大西洋公约组织副秘书长克劳迪奥·比索涅罗先生的信，其中转交 2011 年 8 月 1 日至 10 月 31 日期间国际安全援助部队在阿富汗行动情况的报告(见附件)。

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 12 月 2 日北大西洋公约组织副秘书长给秘书长的信

根据安全理事会第 1386(2001) 号和第 2011(2011) 号决议，谨随函附上 2011 年 8 月至 10 月期间国际安全援助部队在阿富汗行动情况的报告(见附文)。请将这份报告提交安全理事会为荷。

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. 本报告根据安理会第 1386(2001) 号和第 2011(2011) 号决议提交，向联合国通报 2011 年 8 月 1 日至 10 月 31 日期间国际安全援助部队(安援部队)的任务进展情况。截至 2011 年 10 月 18 日，安援部队的总兵力为 130 638 人，由所有 28 个北大西洋公约组织(北约)国家和 21 个非北约国家提供。2011 年 9 月，萨尔瓦多成为安援部队的第 49 个部队派遣国，并成为安援部队的行动伙伴。北约和安援部队邀请联合国其他会员国支持由联合国授权的这一行动，为阿富汗国家安全部队(阿富汗安全部队)提供辅导员和培训人员，并增加向有关施政和发展的民事部门提供的支援。

2. 在报告所述期间，安援部队根据安理会各项有关决议继续协助阿富汗政府。从 2011 年 8 月 1 日至 10 月 31 日，安援部队伤亡 1 968 名人，其中 152 人作战阵亡，1 803 人作战负伤，还有 13 人因作战无关的原因死亡。

3. 在报告所述期间，合作开展的行动和由阿富汗领导的行动数量继续增加，安援部队应对复杂和重大的攻击能力越来越强。本季度的安全事件是高级和平委员会主席拉巴尼教授于 9 月 20 日遭暗杀。今年，虽然在南部和西南部取得了进展，但东部的安全事件大幅度增加，本季度也不例外。与去年相比，本季度的简易爆炸装置活动剧增，但复杂和协调配合的攻击比 2010 年同期大为减少。安援部队-阿富汗组成的联合部队继续通过合作行动施加军事压力。叛乱分子为了保持实力，一直避免决战。

4. 本报告所述期间其他值得注意的事件如下：

(a) 本季度，已经开始过渡的第一阶段 7 个地区大致能够保持安全，因为安援部队在继续扩大而且效力增强。但挑战仍然存在，而且在很大程度上将取决于阿富汗政府是否能够改善施政，巩固安全成果；

(b) 8 月 25 日，哈米德·卡尔扎伊总统公开支持独立选举委员会替换 9 名现任议员的决定。议会选举已于本季度结束，使人民院能够开始行使职责；

(c) 9 月 6 日，北约高级民事代表和国际安全援助部队指挥官主办了一个关于阿富汗经济的圆桌会议，联合国阿富汗援助团(联阿援助团)、世界银行、欧洲联盟、美利坚合众国、大不列颠及北爱尔兰联合王国和德国出席会议。会议着重讨论安援部队在 2014 年缩编后，阿富汗国内经济面临的挑战；

(d) 10月4日,阿富汗总统卡尔扎伊和印度总理曼莫汉·辛格签署了一份关于两国战略伙伴关系的协议。协议包括贸易、经济、能源、教育和安全。印度还同意帮助培训和武装阿富汗安全部队;

(e) 10月10日,联合国发表一份关于国家安全局和阿富汗国家警察在阿富汗各地的一些拘留设施虐待被拘留者的报告。安援部队立即采取行动,停止向联阿援助团报告指认的设施转送被拘留者。安援部队还制定了更好的检查、认证、培训审问者和长期监测的框架。目前正在涉嫌虐待被拘留者的所有设施中实施这一框架。安援部队依然决心在对待被拘留者方面消除侵犯人权现象,并将在此问题上继续与阿富汗政府和联阿援助团密切合作;

(f) 10月19日,财政部长和秘书长特别代表共同主持了2010年11月以来首次举行的协调和监察联合委员会会议。除其它外,会议恢复了喀布尔进程。预期该成果将有助于2011年12月5日的波恩会议;

(g) 10月29日,阿富汗-北约联合过渡委员会商定了应开始过渡进程的第二阶段地区。卡尔扎伊总统在11月27日公布了这些地区。一旦开始实施第二阶段,阿富汗就将有一半左右的民众居住在过渡区。阿富汗政府和安援部队正在为2011年12月开始的过渡作准备。

安全局势

5. 叛乱分子在5月至7月

无法执行塔利班高级领导人要求加强行动的指示,并且在斋月结束后也无法恢复反叛活动。这一情况表明,可以认为反叛分子2011年的战斗季节已在阿富汗全境许多地方受到有效遏制。全国各地重大攻击在继续增加,而且依然是为了使人们怀疑阿富汗政府和阿富汗安全部队提供安全保护的能力。阿富汗安全部队在应对这种安全事件方面表现出越来越强大的能力。这是国家未来安全保障的积极迹象。正在过渡的地区基本没有受到叛乱活动的挑战。简易爆炸装置依然是叛乱分子喜欢使用的一种武器,目的是避免与安援部队直接交战,并限制安援部队的行动自由。

6. 本报告所述期间,重返社会的工作在继续进行,重点是扩大这一工作,特别是在阿富汗南部和西南部,争取利用较为底层的叛乱分子越来越强烈的不满情绪。9月初,斋月结束不久,在驻坎大哈市安援部队的大力支持下,举行了坎大哈重返社会大会。会议的目的是将省和国家的军民利益攸关者聚集在一起,更好地协调安全、重返社会和社区恢复工作,从而在阿富汗南部掀起重返社会的浪潮。目前已经建立必要架构,包括省级的财政手段,因此鼓励各省长按其职责,积极主动地振兴外联活动。

7. 9月20日,高级和平理事会主席拉巴尼教授在欢迎一名据称原叛乱分子来家谈判时遇害。尽管此事对政治局势产生了重大影响,但不可能在很大程度上影响重返社会的结果,因为省、县和地方各级的大部分工作都已完成。这一悲剧也影响到和解进程。但尽管发生了这些事件,捐助国还是再次承诺支持对阿富汗的和平过渡至关重要的阿富汗和平与重返社会方案。截至2011年10月底,该方案已使2 700多名叛乱分子正式重返社会,比7月底的400人左右大为增加。

8. 地区的安全局势如下:

(a) 西南部指挥区。阿富汗安全部队和安援部队将安全区扩大到该省的北部和南部各县。赫尔曼德省中部和北部以及 Sangin 和 Kajaki 县的行动自由改善。赫尔曼德省南部的行动切断了叛乱分子和供应物资从巴基斯坦进入阿富汗的路线。阿富汗正规警察的能力继续改善,许多部队能够不靠安援部队的支持开展行动。暴力事件依然呈总体下降趋势,并比去年同期减少;

(b) 南部指挥区。虽然叛乱团体企图破坏阿富汗政府在南部指挥区(特别是在坎大哈地区)取得的进展,但争取改善施政和安全状况的努力依然显出了成效。阿富汗塔利班将会继续把南部作为重点地区,但报告所述期间暴力下降的趋势表明,他们已经没有能力在其关键性的战斗季节使该地区的暴力恢复到原先的水平。安援部队的行动继续在增加对叛乱团体的财政和后勤网施加的压力,进一步限制他们的能力。因此,预期有针对性的恐吓和暗杀活动会因所需资源较少而继续变得突出;

(c) 东部指挥区。由于各地的敌军不同,东部指挥区的暴力持续超过预期水平,而且在整个指挥区蔓延。来自巴基斯坦的供应物资和战斗人员越过边界,使该地区的叛乱团体能够保持其战斗力量和很高的行动节奏。安援部队和阿富汗安全部队的行动在阿富汗地方安全举措的配合下,正在试图封锁这些供应线,并进一步打乱该地区的叛乱行动;

(d) 北部指挥区。虽然存在着一些威胁,但北部指挥区受到的攻击相对较少,而且与阿富汗其他地方相比较,环境大体安全。当地的叛乱分子只能偶尔用简易爆炸装置发动攻击,进行骚扰和企图实施重大攻击,目的往往是为了尽可能减少塔吉克人在北部的影响;

(e) 西部指挥区。与去年同期相比,安全事件有所减少,主要原因是阿富汗安全部队和安援部队的持续成功行动,对叛乱分子的日益有效打击和当地民众的支持。因此,叛乱分子似乎正在失去移动自由和行动自由,他们中有越来越多的人参加重返社会方案;

(f) 首都指挥区。在这个季度,整个喀布尔市和喀布尔省的安全事件比去年同期减少,很可能是因为5月至8月行动的结果和寻找武器储藏处的成功行动。值得注意的是,阿富汗安全部队非常有力地应对了喀布尔省内一系列重大攻击。

在本报告所述期间，叛乱分子的攻击主要是企图打破关于在阿富汗安全部队掌控下安全局势有所改善的看法。

阿富汗国家安全部队(阿富汗安全部队)

9. 随着阿富汗安全部队准备承担安全方面的领导责任并在 2014 年完成过渡进程，其规模和能力都在继续发展。2011 年 10 月已经达到 305 600 人发展目标，而且 2012 年 10 月也能如期实现 352 000 人增长目标。阿富汗安全部队在安援部队的支持和指导下，总体能力越来越强，并且开展独立行动的能力也在改善。目前正在努力建立国家和区域一级的称职司令部，改善规划和协调能力。妇女代表人数也在增加。目前在整个阿富汗，共有大约 1 500 名妇女在安全部队的不同岗位任职，包括阿富汗空军中的 5 名女飞行员。

10. 阿富汗安全部队正在培训自己的部队承担越来越多的责任。建立培训机构的工作已经接近完成，使阿富汗国民军和阿富汗国家警察在以下 5 个重点领域越来越专业化：培训阿富汗的培训人员和教员；加速领导人的发展；培养识字和职业技能；灌输管理精粹；发展持久的机构、制度和有利因素。为了加速阿富汗安全部队的专业化，并确保该部队的效力和可持续性，国际社会仍需提供培训人员和顾问。

阿富汗国民军

11. 阿富汗国民军的兵力已略微超过 173 000 人。阿富汗国民军已进入最后的部署阶段，其目标是持久巩固一支较为均衡的能够发挥安全领导作用的专业部队。为此，正在创建和训练战斗支援单位和战斗勤务支援单位以及军直属部队和旅部队，而且继续需要发展一个更为独立自主的后勤支队，包括阿富汗国民军保健系统，重点关注医疗质量管理问题。此外，正在努力订定建立一个完整的培训组织的事宜，使阿富汗国民军能够自行从事使其部队专业化的工作。为此已经建立阿富汗国民军培训指挥所，12 所常设分支学校在全力运作，培训 20 000 多名学员。国民军的总体培训能力在缓慢但稳步地增长。

12. 阿富汗国民军的征募能力依然很强，而且各族裔分布均衡。留住的人数超过预定的目标，但减员率依然很高，致使征募和培训成本增加。为了解决这一顽固问题，已经与阿富汗领导人一起，制定了一项包括中长期解决方案在内的综合计划。

13. 在实地执行任务的阿富汗国民军必须改善以下方面的工作：领导技能、高减员率、工作人员规划、战术协调和后勤。

阿富汗空军

14. 阿富汗空军正在发展之中，除了前几份报告特别提到人员招聘和专业化之外，基础设施建设已取得了显著进展，已交付 22 个有助于自我维持部队的新设

施。预计将进行重要投资，才能改善阿富汗空军的培训机构和基础设施，这些机构和设施是阿富汗空军的健康发展和自我持续发展的关键条件。阿富汗空军现有 59 架在役飞机，包括 42 架直升机，一旦空军在 2016 年完成部署，飞机总数将增至 145 架飞机。阿富汗空军兵力达到了 4 900 人。国际支助对阿富汗空军的开发和培训仍然是至关重要的。

阿富汗国家警察

15. 阿富汗国家警察目前兵力略多于 139 000 人，约有 10 000 名警员分配到不同的培训方案。目前正加强该部队的专业化。阿富汗国家警察的基础课程(现名为警察初步训练课程)已从 6 周延长至 8 周。所有阿富汗国家警察新兵均需经过培训，无论他们是巡警、军士或警官。

16. 自 2006 年成立阿富汗国家警察部队以来，首次成立了一个新的阿富汗国家治安警察旅。此外，警察总局特种警察部队已得到加强。该部队在成功阻止最近对喀布尔市的袭击中发挥显著作用。

机构能力

17. 在北约阿富汗培训团/阿富汗联合安全过渡指挥部的协助下，安全部门不断努力发展自己能产生和维持阿富汗国家安全部队的能力。

18. 对国防部和总参谋部的评估表明，它们仍需要联盟的一些援助才能完成任务。在战略通信、国防预算、待命报告和提供后勤支助方面已取得进展。此外，在本报告所述期间，国防部已提高能力，这一点从管理过渡到第一阶段的实施情况可以看出。

19. 目前对后勤部的评估表明，仍需要联盟的援助，预计到 2012 年底，只需要一些援助。虽然文职人员职位因公务员薪酬不足和没有开展职等改革而难以填补，8 个区域后勤中心和 1 个省级供应点已建成并正在运作。

私营保安公司/阿富汗公共保护部队

20. 在报告所述期间，为期 6 个月的进度评估已经完成，其结论是，国有安保公司仍然不够发达，阿富汗公共保护部队也尚未能够按时满足过渡战略和总统令的要求。因此，国际安全援助部队指挥官和美国大使批准建立一个联合计划执行办公室，该办公室是发展内政部国有安保公司的必要准备。联合计划执行办公室将协助阿富汗政府的安保服务从私营保安公司过渡到阿富汗公共保护部队，并能协助阿富汗公共保护部队建设在阿富汗全境提供不间断的安保服务的必要能力。目前正在进行大规模的规划活动，将在 2011 年 12 月 1 日建立阿富汗公共保护部队的初始作战能力，并在 2012 年 3 月 1 日建立完整的作战能力。美国国务院已批准阿富汗安全部队资金，国会应当在 11 月中旬加以批准。阿富汗公共保护部队的构想和迄今执行过渡战略的进展情况应当在 11 月下旬向阿富汗总统汇报。

阿富汗当地警察

21. 内政部领导的阿富汗当地警察计划继续扩大规模。截至 2011 年 10 月 27 日，在 99 个阿富汗当地警察管区中，有 53 个经阿富汗政府评估认为可以运作。阿富汗当地警察人员总数已接近 8 500 人，进一步改善安全局势，以及公众对阿富汗当地警察的感觉。阿富汗当地警察计划已证明能对叛乱分子在阿富汗全境关键地区构成一个重大威胁。因此，叛乱分子已对阿富汗当地警察成员及其家属进行恐吓和有针对性的暗杀行动。这些攻击都未能吓倒当地社区，阿富汗当地警察仍有效保护他们的村庄免于武装分子的袭击。

平民伤亡

22. 10 月 12 日举行了第二季度安援部队平民伤亡会议。安援部队和阿富汗政府十分关切不论是谁造成的平民伤亡问题。最大限度地减少平民伤亡事件的数量和规模，仍然对安援部队来说是至关重要的。任何一次平民伤亡事件都是不应该发生的。此外，一旦发生此类事件，需要有效地控制其后果是非常重要的。已经有一些能尽快有效地解决平民伤亡事件造成问题的程序。本季度报告表明，叛乱分子约造成 85%与战斗有关的平民死亡，并造成更高比例的各种与平民伤亡有关的事件。然而，叛乱分子仍然可以利用和操纵平民伤亡事件以便对他们有利，因为阿富汗民众认为安援部队总是应当对发生伤亡的所有事件负责。在报告所述期间，平民伤亡总数下降。与前一份报告所述期间相比，安援部队所引起的平民伤亡相关事件下降了 27%，而叛乱分子造成的相关事件下降 20%。安援部队继续努力减少平民伤亡，但叛乱分子仍然对阿富汗人滥用简易爆炸装置。

禁毒

23. 联合国毒品和犯罪问题办事处(禁毒办)2011 年关于阿富汗鸦片情况调查显示，全国各地罂粟种植已比 2010 年增加 7%，约 131 000 公顷，其中占总种植面积的 95%在南部和西部地区的九个省。增加种植的地区主要是在没有安保、施政和经济发展的地区，那里的农民被 2010 年罂粟枯病引起鸦片短缺而抬高的鸦片价格所吸引。

24. 北约/安援部队在其任务范围内继续打击与叛乱有明确联系的毒品贸易。阿富汗与安援部队合作行动为发展和执法努力提供支助，这些努力旨在为非法种植提供可行的和可持续的替代品。可观察到的趋势(如中央赫尔曼德省的情况)表明，在安援部队产生的“安全保护罩”内，因阿富汗政府派驻大量人员，罂粟种植几乎完全停止。赫尔曼德省是生产鸦片制剂的最大产地，但已连续第三年减少罂粟生产，安援部队行动重点地区——Marieh 区降幅很大。因此，安援部队在赫尔曼德省的广泛参与表明，在协调和同时改善安保、施政及农村发展之后，罂粟经济能得到可持续变化。

25. 安援部队将继续努力与国际社会其他行动体密切合作，支持阿富汗政府国家毒品管制综合战略，同时继续更加深入了解毒品贸易与叛乱之间的联系，以及毒品贸易与腐败之间的联系。若要从阿富汗反毒品努力中获得可持续收益，则需依靠一种全面的方法和长期承诺。

施政

26. 在过去一个季度，阿富汗施政能力只得到一些改善，其中包括继续实施过渡进程，继续在解决喀布尔银行危机方面取得进展，并在议会内部解决了一些过去选举结果的问题。然而，需要进一步开发施政能力才能巩固过渡进程，而且必须提供国际文职人员支助才能促进未来的增长，具体措施如下：

(a) 阿富汗政府继续与北约合作，实施过渡进程第一阶段领域的工作，并规划第二阶段的工作。从各方面来说，该进程的工作是系统和审慎的，而且越来越多地得到阿富汗各部委之间大力互动的支持。到目前为止，过渡进程仍然稳健，初步进展是积极的。正如所料，叛乱分子企图破坏过渡进程，但阿富汗政府一直坚持不懈开展该进程；

(b) 在报告所述期间，阿富汗政府处理喀布尔银行危机方面取得实质性进展。阻碍国际货币基金组织(货币基金组织)新方案的主要障碍被解除，包括议会批准中央银行资本结构调整的法案。货币基金组织预计将在下一季度建立一个新方案。已实施一些结构性改革，应有助于防止今后再发生类似危机。这一进展已恢复捐助者对喀布尔进程的信心；

(c) 在将近一年时间里首次举行协调和监察联合委员会(协监委)会议，核准了另外 7 项国家优先方案。至少有另外 6 项国家优先方案预计将在下一季度得到核准，这标志着喀布尔进程取得显著进展；

(d) 在上一个季度，由阿富汗人民选出人民院成员一年左右，该院终于开始执行部分职责。关于选举进程，独立选举委员会取消了 9 名议员资格(不是上一季度宣布的 62 名)，并有 9 名新议员宣誓就职。北约高级文职代表办公室正积极与安援部队合作，继续与议会接触。这是一个关键时期，因此，必须以必要的政治敏感性和尊重阿富汗主权的方式进行接触。与更广泛的国际社会的密切合作，特别是与联阿援助团的合作，将对这一努力至关重要。

27. 在外交方面，卡尔扎伊总统和阿富汗政府参加了几次区域会议，并加强与国际社会的接触。在本季度中，阿富汗与印度签署协议建立了第一个双边战略伙伴关系。美国与阿富汗之间继续朝着建立类似的合作伙伴关系进行谈判。在报告所述期间，巴基斯坦与阿富汗之间的关系因跨境炮击的问题变得紧张。

28. 在报告所述期间，北约廉正建设方案小组从 9 月 9 日至 15 日访问喀布尔，并会晤了国防部长瓦尔达克、哈尼博士(总统特别顾问)和国防部及内政部的高级

官员。该小组与这两个部的高级官员讨论廉正建设的同行审查报告(基于两个部进行的廉正建设自我评估),以了解阿富汗对这些报告的反应,并确定适当的行动方针。在与世界银行、欧盟驻阿富汗警察特派团、驻喀布尔的大使馆、联阿援助团和开发署的会晤中,小组也提高利益攸关方对北约廉正建设方案的认识,并鼓励国际社会组织 and 利益攸关方国家支持廉正建设方案。来访的小组受到阿富汗人的欢迎,阿富汗人已采取一系列措施支持该方案。廉正建设方案是北约与阿富汗持久伙伴关系的一个长期和有价值的组成部分。

29. 虽然阿富汗政府在处理官方机构内的腐败问题已取得一些进展,阿富汗在这方面的情况仍然极具挑战性。阿富汗政府处理了一些知名度很高的案件,如移交给反腐败监督高级办公室的运输和民航部的案件,以及移交给总检察长办公室的17个与喀布尔银行有关的案件。最近在国际社会发挥重要作用的一些领域进行的反腐努力取得的成就令人鼓舞。阿富汗人民对阿富汗政府内部腐败及其对他们日常生活影响的看法正逐渐变得更加积极。安援部队致力于表明国家和阿富汗领导人的利益都将受益于他们自身的努力,以便增加阿富汗领导人解决该问题的政治意愿。通过为反腐成立的专用机构——透明度问题工作队,安援部队与阿富汗官员的关系显著改善,阿富汗高级领导人现在能更好地理解安援部队的反腐败举措,并希望参加这些举措,特别是安保部门和司法机构。在卡尔扎伊总统的支持下,阿富汗领导人根据安援部队的倡议与国际社会建立了高级论坛,共同讨论官员腐败问题。

省级重建小组的发展情况

30. 本报告所述期间,北约高级文职代表向省级重建小组人员派遣国建议在2011年11月中旬提交发展设想计划草案。发展设想计划最好能解释省级重建小组如何将从直接交付任务转向能力建设;随着各省完成转型进程,省级重建小组的发展预期的最终状态;省级重建小组目前发挥哪些关键职能;在省级重建小组逐步解散之后,阿富汗哪些实体将承担这些职能。

发展

31. 在报告所述期间,安援部队和阿富汗国家安全部队(阿富汗安全部队)的共同努力为若干领域的过渡创造了一个有利环境。该国各地安全局势有所改善,使得一些发展项目得以实施。由于安援部队和阿富汗安全部队改善了安全状况,战略基础设施和阿富汗福利得到显著改善。本报告所述期间值得注意的几点包括:

(a) 公路网建设继续取得进展。萨朗隧道的修复工程预计将在冬天来临之前完成。然而,东西走廊和在赫尔曼德河上游谷地从卡贾基大坝到环路的一段公路仍在等待资金;

(b) 2011 年 8 月，赫尔曼德河上的卡迈勒汗大坝第一施工阶段已经中标。由于水坝将影响到赫尔曼德河流入伊朗的水量，需要签定跨国水协定，才能便利大坝工程的实施，以及阿富汗其他大坝建设的潜在国际投资；

(c) 阿富汗铁路系统的发展对该国经济扩张至关重要，尤其是在矿业部门。与乌兹别克铁路公司签署了运营和维护合同，使马扎里沙里夫到海拉坦铁路线准备投入运营。此外，2011 年 10 月，成立了一个安援部队支助的铁路咨询小组，与阿富汗政府、铁路捐助者和采矿业紧密合作，支持阿富汗政府铁路发展及其与更广泛的区域铁路网络连接的计划；

(d) 喀布尔国际机场过渡计划第一阶段工作正在开展，将考虑到阿富汗从事航空特定职能工作人员的培训。该计划将作为坎大哈、马扎里沙里夫和赫拉特航空当局正在制定的计划的参考依据。此外，目前正在实施多点定位系统，该系统将提高飞行安全和效率。安援部队正在与运输和民用航空部以及美国和德国的航空管理当局合作建立阿富汗民航管理局，以便加强这一关键领域的治理；

(e) 阿富汗政府正在寻找增加税收办法，将在 2014 年开始对消费品征收增值税，以抵销不断减少的援助资金。这将是一项重要步骤，使阿富汗政府能为安援部队撤离后阿富汗安全部队的业务和维持费用，业务开支造成的财政不足，以及对阿富汗政府继续维持运作能力的影响进行融资。

32. 在安保、施政、发展、和解和重点特别放在阿富汗的区域合作方面同时取得进展，才能有助于过渡到 2014 年由阿富汗在安全方面发挥主导作用，并使阿富汗当局能切实承担起该国的责任。