



安全理事会

Distr.: General
17 June 2011
Chinese
Original: French

2011年6月14日秘书长给安全理事会主席的信

谨提请你注意随函所附2011年5月27日北大西洋公约组织副秘书长克劳迪奥·比索涅罗的信，其中转递驻阿富汗国际安全援助部队2011年2月1日至4月30日期间的行动进展情况报告(见附件)。

望提请安全理事会成员注意本函为盼。

潘基文(签名)



附件

2011年5月27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1943(2010)号决议的规定，谨随函附上驻阿富汗国际安全援助部队2011年2月至2011年4月期间的行动报告(见附件)。请将该报告提交安全理事会为荷。

克劳迪奥·比索涅罗(签名)

附文

提交安全理事会的关于国际安全援助部队行动情况的季度报告

[原文：英文]

导言

1. 根据安全理事会第 1386(2001) 号和第 1943(2010) 号决议的要求，本报告向联合国通报国际安全援助部队(安援部队)特派团 2011 年 2 月 1 日至 4 月 30 日期间的进展情况。截至 2011 年 3 月 4 日，安援部队的总兵力为 132 203 人，来自于 23 个北大西洋公约组织(北约)国家和 20 个非北约国家。北约和安援部队邀请更多联合国会员国支持这一经联合国授权的任务，为阿富汗国家安全部队提供教官和辅导人员，为施政和发展等文职部门提供更多支持。

2. 在本报告所述期间，安援部队根据安全理事会相关决议的规定，继续协助阿富汗政府。2011 年 2 月 1 日至 4 月 30 日，安援部队共伤亡 1 422 人，其中阵亡 106 人，阵伤 1 047 人，非战斗死亡 17 人。

3. 本报告所述期间发生的一个重要事件，是卡尔扎伊总统 3 月 22 日在喀布尔发布“诺鲁孜节”讲话，他在讲话中正式公布了 2011 年 7 月开始向阿富汗主导安全问题过渡的第一批省和区。他的讲话是朝着阿富汗人民承担起本国的安全责任迈出的重要的一步。在冬季，安援部队和阿富汗国家安全部队的高行动节奏，再加上由阿富汗内政部牵头的阿富汗当地警察计划的发展，继续进一步削弱反叛网络。在本报告所述期间，暴力活动略有减少，但预计春季和夏季将比较活跃，因为反叛分子很可能会设法夺回领土，破坏公众心中业已提高的安全意识。未来六个月对于国际安全援助部队将是一个关键时期，在此期间内必须巩固势头发生的转变，使关键领域的成果越来越不可逆转，并支持阿富汗国家安全部队实现增长和专业化，以便能够将安全责任移交给阿富汗部队。本报告所述期间值得注意的问题有：

(a) 2011 年 2 月 13 日，阿富汗国家安全委员会同意增加阿富汗国家安全部队的人数。协调和监察联合委员会定于 2011 年 7 月召开会议，讨论并决定阿富汗国家安全部队 2012 年的最终兵力。

(b) 3 月 15 日，阿富汗政府批准了一个私营保安公司的连接战略，允许在一段时间内继续使用私营保安公司来保护外交使团、国际安全援助部队基地和车队，以及发展项目。在长期拖延之后，可以接受的达里战略也获得批准和签署，从而使连接战略得以生效。

(c) 卡尔扎伊总统于 3 月 24 日发表新闻讲话，谴责 2011 年 3 月 20 日在美丽坚合众国发生的焚烧古兰经事件，3 月 31 日伊朗媒体对该事件的报道进一步火

上浇油。此后，4月1日和4月2日分别在马扎里沙里夫和坎大哈爆发了暴力游行示威，造成了至少18人死亡的悲剧，其中包括在马扎里沙里夫被杀害的三名联合国国际工作人员和四名联合国国际警卫。

(d) 2011年4月4日，阿富汗内政部批准了国家警察计划。该计划是根据内政部的战略规划指令和阿富汗国家警察战略制定的，对阿富汗国家警察而言是一个里程碑，并提供规划指导，以满足实现稳定、执法和社会秩序等方面当前和未来的各种挑战。

(e) 在2011年4月14日和15日在柏林举行的部长级会议上，北约各国的外长们商定了北约—阿富汗持久伙伴关系的一套初步活动和方案。北大西洋公约组织秘书长指出，该伙伴关系是一个框架，供北约在安援部队的作战作用结束以后发展与阿富汗的长期关系。

安全局势

4. 2010年第三和第四季度取得的重大安全成就在本报告所述期间得到了坚实巩固。阿富汗国家安全部队和安援部队的冬季行动，在反叛分子通常用来恢复元气并为下一年的春季战斗季节做准备的时期，继续给反叛网络造成压力。整体安全局势改善，反叛分子的行动自由、后勤能力和领导层进一步削弱。阿富汗国家安全部队和安援部队依然驻扎在反叛分子已经被清除的地区。阿富汗当地警察等成功的乡村稳定行动，将乡村一级的安全责任交还给当地居民，有助于对进一步压缩反叛活动。本报告所述期间值得注意的问题还有，发现了大量武器和麻醉品存放点，这可能会对罂粟收获结束后预计将开始的2011年春季战斗季节产生影响。

5. 阿富汗的安全环境依然复杂，反叛活动猖獗，适应能力强。战地现实情况日益迫使反叛分子将重点放在软性目标(阿富汗政府的官员和休班的阿富汗国家安全部队士兵)上，避免同已经部署的阿富汗国家安全部队和安援部队直接接触。以前曾经报告过，维持反叛活动、妨碍开展有效平叛行动的许多区域和国内因素依然存在。反叛分子只要有外部的安全避难所和支持网络，就仍然保留一些行动自由，主要是在阿富汗国家安全部队和安援部队兵力较薄弱的农村地区。反叛活动的战略目标仍然未变：生存下去，以便继续成为可能取代喀布尔政府的一股力量，并给安援部队造成重大损失，以便破坏国际社会对该特派团的支持，促使外国军队在任务完成以前就撤出阿富汗。简易爆炸装置依然是对安援部队、阿富汗国家安全部队、阿富汗政府和阿富汗人民最严重的威胁。

6. 从地区来看，安全局势可描述如下：

(a) 首都指挥区。喀布尔市和喀布尔省的安全局势在本报告所述期间仍然稳定，只是偶尔发生的反叛分子袭击事件会吸引媒体的关注，但没有改变安全局势；

(b) 北部指挥区。阿富汗国家安全部队和安援部队全面合作开展的安全行动迫使反叛分子转移到安援部队兵力较薄弱的地区。虽然发生了几起由反叛分子发动的安全事件，但总体安全局势保持稳定；

(c) 西部指挥区。安全局势保持稳定，安援部队和阿富汗国家安全部队继续开展行动，保持友军和当地民众在整个地区的行动自由。西南部指挥区持续不断的行动，迫使反叛分子撤出他们在 Sangin 和 Kajaki 的传统安全区。这些反叛分子有的进入西部指挥区，导致反叛活动略有增加；

(d) 南部指挥区。2010 年期间在坎大哈市及其周围开展大规模安全行动之后，安全局势显著改善。在本报告所述期间，阿富汗国家安全部队的能力不断提高，成功维护了改善以后的安全局势，只是偶尔发生由反叛分子发动的安全事件，如省级警务总监被杀，以及 2011 年 4 月发生的 Saraposa 监狱越狱事件。安援部队和阿富汗国家安全部队通过把坎大哈市的安全声势向西扩大到西南部指挥区的拉什卡尔加，将控制塔利班长期以来的心脏地带；

(e) 西南指挥区。阿富汗国家安全部队与安援部队成功合作清除了赫尔曼德省中部的反叛分子，为清除赫尔曼德省北部(Kajaki 地区)剩余武装分子避难区的行动扫平了道路。赫尔曼德省南部的反叛活动后勤基地已经被阿富汗国家安全部队和安援部队的特别行动部队有效封锁；

(f) 东部指挥区。毗邻巴基斯坦联邦直辖部落地区的阿富汗东部仍然是反叛活动的重要地区，是联系外部避难区和喀布尔市的纽带。阿富汗国家安全部队和安援部队继续封锁反叛分子传统的安全区和补给线，逐步迫使反叛分子调整努力方向，重建对反叛活动必不可少的这些部分。安援部队、阿富汗国家安全部队和巴基斯坦军队之间在安全相关活动方面的协调明显改善。

阿富汗国家安全部队

7. 阿富汗国家安全部队的增长和专业化，是在阿富汗开展不可逆转的过渡进程和取得可持续进展的一个战略优先事项。阿富汗国家安全部队的训练能力在各种训练计划中继续增长。通过提供必要数量的教官和顾问，联合国会员国可以进一步支持阿富汗国家安全部队的增长和专业化。支持安援部队开展活动面临的主要挑战之一，是随着越来越多的省份开始进行过渡，根据各种需求来筹集资源。

8. 尽管现有的教官短缺，但阿富汗政府和安援部队在训练、装备和支持阿富汗国家警察和国民军方面已经取得重大进展。对领导能力发展、扫盲和机构等方面的投入都产生了重大效果。强制性的扫盲培训为阿富汗国家安全部队的专业化提供了重要的先决条件。任何一天都有超过 70 000 人参加扫盲培训，目前已经有 81 853 人完成一定水平的培训。新的军事和警察培训中心正在启用。阿富汗国家警察的薪水增加了 65%，以帮助减少腐败动机。此外，用电子资金转帐办法改善了支付薪水的程序，也减少了腐败的机会。北约的阿富汗培训团正在实施一个“阿

富汗第一”方案，通过用当地企业家向阿富汗国家安全部队提供所需设备和基础设施，建设阿富汗的自我维持能力。

9. 为了解决阿富汗国家安全部队内的其余挑战和短缺，国防部和内政部将重点实现 2011 年的下列目标：

- (a) 向已经部署的部队提供支持并帮助其形成战斗力；
- (b) 完成阿富汗国民军的地面部队作战指挥；
- (c) 继续实施领导能力发展方案；
- (d) 减少自然减员，提高人员保留比例，组织工作实现专业化；

(e) 通过强化装备问责制和后勤编队的专业化，改善阿富汗国家安全部队的后勤进展情况。

阿富汗国民军

10. 在本报告所述期间，阿富汗国民军的兵力增加到超过 164 000 人，大约有 25 000 名士兵被派往参加各种培训方案。

11. 阿富汗国民军继续是阿富汗国家安全部队内最有能力的组织，越来越多地独立开展行动，并牵头开展联合行动。然而，自然减员率依然很高，高于国防部的月度指标。根据目前的自然减员率，将需要增加招募人数，以实现到 2011 年 10 月兵力达到 171 600 人的目标。阿富汗当局同安援部队合作启动的方案将努力缓解自然减员问题。这类战略包括增加高风险和高自然减员率地区的福利。阿富汗国民军还开始减少军官和士兵之间的不平衡问题，加快军官和军士的增长速度。根据目前的发展情况，军官和军士缺口到 2012 年年底应该可以消除。

12. 阿富汗国民军部队的有效性在不断提高，超过 70%的作战单位现在的评级是“在顾问帮助下能有效开展行动”或者“在协助下能有效开展行动”，一个作战单位的评级是“可独立开展行动”。地面部队指挥问题已经落实，目前正在发展之中。全国各地的培训能力继续提高，整个军队的训练水平已经提高。战斗支援和战斗勤务支援单位正在派往实地，一个医务处正在建立，目前正日益重视发展后勤系统，12 个分校中有 11 个现在已经开课。此外，阿富汗教官的人数也在增加，目标是到 2011 年底达到 80%。

阿富汗空军

13. 阿富汗空军在提高能力方面继续取得稳步进展。自然减员保持在维持专业和技术技能可以接受的水平。以前报告的阿富汗空军飞机数量在本报告所述期间没有变化。到 2011 年 3 月底，阿富汗空军的兵力人数略多于 4 700 人，同 2010 年 12 月相比增加大约 600 人。北约阿富汗培训团/阿富汗联合安全过渡指挥部及其

阿富汗合作伙伴继续寻找机会，将阿富汗空军的规模扩大到 2016 年底拟议 8 017 人的水平。限制阿富汗空军增长和发展的主要因素有飞行员训练，以及飞机维修和机场支持所需的先进技术专业，其中包括基础教育水平和英语语言要求。

14. 阿富汗空军的业务包括救援、运输、战场机动和伤员后送等一系列任务。一个新成立的单位是总统空运中队，该中队首次全部使用阿富汗机组人员完成运送一名贵宾的任务。在赫拉特省的 Shindand 机场，建设项目正在进行，以确保该基地成为阿富汗空军未来的训练基地。由于第一批学生已经完成一些培训课程，因此在基地发展的同时已经开始进行训练。阿富汗空军其他基地的施工继续进行，喀布尔国际机场的各种设施最接近于完工。MI-17 型直升机驾驶学校越过了一个重要阶段，该学校第一个在本地训练的 MI-17 飞行员于 2011 年 4 月毕业。该学校还在招收阿富汗人员来准备和教授学术课程。

阿富汗国家警察

15. 阿富汗国家警察的人数在本报告所述期间增加将近 9 000 人，从而使总人数增加到大约 126 000 人。总体而言，阿富汗国家警察朝着到 2011 年 10 月拥有 134 000 名人员的目标继续取得进展，大约有 8 300 名警察被派去参加各种培训方案。

16. 阿富汗国家警察的训练体系正在改善，训练能力大约为 13 000 个名额，预计到 2011 年 12 月将扩大到 19 000 个名额。北约阿富汗培训团继续开发训练场地，以便扩大阿富汗国家警察的规模，发展将警察队伍专业化的能力。

17. 阿富汗国家警察的有效性不断提高，阿富汗国家警察人员中 78%以上现在的评级是“在顾问帮助下能有效开展行动”或者“在协助下能有效开展行动”，而上一个报告所述期间的比例为 69%。

18. 自然减员率继续对阿富汗边防警察和阿富汗国家治安警察构成挑战。不过值得注意的是，阿富汗国家治安警察的自然减员同 2010 年 2 月相比大幅度下降。以前报告的有关阿富汗国家治安警察的消极趋势不仅已经扭转，而且人数大幅度增加。目前共有 9 348 人，分为四个旅，另外还有 3 303 人在接受训练，而 2010 年第二季度还不到 4 000 人。

机构能力

19. 内政部和国防部在本报告所述期间继续取得进展，实行了一些改革。这些改革预计将鼓励对所有军人实行择优晋升，进一步支持部队的专业化。

(a) 2011 年 2 月 5 日，新设立的专业发展委员会核准了巡警基本计划(为期六个星期的阿富汗国家警察标准化培训计划)和对培训师培训教学方案，目标是到 7 月 11 日培养 500 名合格的阿富汗国家警察教官，到 2011 年底培养 900 名。该委员会的组成人员包括阿富汗国家警察培训中心、欧洲联盟警察特派团、德国

警察项目组和北约阿富汗培训团等方面的主管。这是这四个机构首次指示把教学方案作为全国课程标准使用；

(b) 此外，2011年3月5日，内政部同土耳其和日本两国大使以及北约阿富汗培训团一起，主办了土耳其锡瓦斯警察士官学校签字仪式。土耳其一次将接收500名阿富汗警察士官，接受由日本和美利坚合众国资助的培训。

私营保安公司

20. 2011年3月15日已经批准的私营保安公司连接战略将允许在一年时间内继续使用私营保安公司，同时发展目前由内政部经营的阿富汗公共保护部队的能力和实力。在一年以内，安援部队将开始把其车队和基地的安保责任移交给阿富汗公共保护部队，用私营保安公司负责安保的发展机构也将这样做。外交实体将保留完整的使用私营保安公司的权力，根据1961年《维也纳外交关系公约》对其人员和设施进行保护。

21. 安援部队和美国国际开发署将协助阿富汗公共保护部队成长和发展。在连接期间，私营保安公司将对阿富汗公共保护部队的成员进行有效培训，促使其加快成长。安援部队在主要领导任用和规划工作方面保持积极主动的姿态，以支持阿富汗当局评估和减少与落实第62号总统令有关的影响。

阿富汗当地警察

22. 内政部领导的阿富汗当地警察计划正在取得进展，新的阿富汗当地警察地点正在建立。截至2011年4月23日，有37个阿富汗当地警察地点经评估认为可以运作，其余40个已经规划的阿富汗当地警察地点符合人员编制和审定条件，从而使阿富汗当地警察的人员总数达到5 310人。阿富汗当地警察已经核定的1万名成员预期将增加到30 000名，但所需要的预算仍有待审批。安援部队继续协助内政部开展为期三个星期的阿富汗当地警察培训计划。

23. 在阿富汗当地警察人员的装备、制服和薪水等方面仍然存在一些挑战。内政部在安援部队协助下已经解决这一问题，他们现在正在共同努力，改进后勤计划。在最终招募方案得到改正，阿富汗当地警察地点可以通过使用美国—阿富汗安全部队基金的内政部常规渠道获得经费以前，美国资金将被用于缓解这些问题。

平民伤亡

24. 造成平民伤亡的事件总数与2010年同期相比增加了8.7%，同上一个报告所述期间相比呈现日益增加的趋势。不过，与此同时，安援部队在本报告所述期间造成的平民伤亡人数同上一个期间相比减少了15%，而反叛分子造成的平民伤亡人数上升了14%。反叛分子现在要对85%左右的受伤或丧生平民负责。安援部队继续竭尽全力，尽量减少平民伤亡事件。

禁毒

25. 阿富汗政府和阿富汗安全部队继续开展禁毒努力。在过去几个月里，阿富汗政府在全国各省一直在执行由省长领导的消除毒品计划，由阿富汗国民军和阿富汗国家警察向开展消除行动的人员提供安保。那些行动消除了许多亩罂粟苗，但这只占所种植的所有罂粟苗的一小部分。因此，消除行动对减少罂粟苗种植产生的影响有限。根据联合国毒品和犯罪问题办公室的评估，如果罂粟作物不遭遇同2010年类似的枯病，鸦片总产量在2011年很可能会增加。

26. 阿富汗国家安全部队和安援部队在2011年年初增加了安全行动的次数，其中包括搜寻毒品储存地。阿富汗政府在安援部队支持下开展行动，其结果是，同过去几年相比，有更多毒品被缉获和销毁。在本报告所述期间缉获了大批毒品，所销毁的鸦片、大麻、海洛因有数吨之多。在本报告所述期间有几个例子，其中之一就是在阿富汗南部缉获了大量大麻，一次行动就发现了大约3500公斤。这是2010年和2011年缉获大麻数量最大的一次行动。由于安全部队现在正在把守赫尔曼德和坎大哈等省以前的安全区，因此，即使罂粟产量仍然很高，鸦片贸易受到的压力可能会高于任何其他年份。

27. 北约和安援部队通过省级重建队的努力，还继续寻找和支持替代性的作物发展，目的是为种植罂粟的农户提供一种用合法作物取代罂粟的选择，以确保他们的收入。替代作物倡议包括小麦、石榴和番红花等。那些倡议在某些地区已经有一点势头，但还没有对总体罂粟生产产生重大影响。

28. 阿富汗的毒品贸易仍将对长期稳定的一个重大挑战。塔利班反叛分子继续依赖毒品贸易带来的资金，将其作为一个主要收入来源。不过，随着关键地区日益处于阿富汗部队和安援部队的控制之下，反叛活动在2011年可能会发现更难以获得资金或控制罂粟贸易。安援部队支持阿富汗努力打击毒品的供应和需求，长期以往可能会减少这种非法活动造成的消极影响。

施政

29. 通过卡尔扎伊总统和其他阿富汗民选官员的领导，阿富汗尽管面临着困难问题和持续的暴力，但其施政能力继续提高。前面已经探讨过，在宣布第一批开始过渡的省份之后，预期将于2011年6月15日至20日在喀布尔举行由阿富汗人领导的过渡会议，审查第一批的实施计划草案和第二批的行动计划草案。安援部队同阿富汗政府紧密协调，已经开展了过渡规划，并且在筹备即将举行的会议过程中，将继续解决那些支持实现不可逆转、自我维持的过渡进程的关键因素。扩大法治是这方面最迫切的施政问题之一。这是阿富汗人民的最高优先事项之一，也是反叛活动继续同政府提供的服务进行竞争的少数领域之一。

30. 安援部队和阿富汗国家安全部队在主要人口中心及其周围创造了更好的安全环境，为地方施政的发展带来了更多机会。公众对政府提供基本服务的能力的

看法已经改善，一些基础设施项目已经取得进展。2011年3月底，对124个关键地势区和所有关切地区进行的评估显示，53%的人口生活在评级为“新兴”的地区或者拥有“充分权力”的地区（自2010年9月以来上升15%）。此外，在本报告所述期间，国家以下一级的施政出现了重要发展情况，特别是在赫尔曼德和坎大哈两个省。地方协商委员会报告，区长、警察局长和调解人的业绩有明显改善。尽管重大缺口依然存在，但区协商会议现在有更多居民参加，区政府正在开始接收更多经过培训的公务员。

31. 在卡尔扎伊总统制定阿富汗和平与重返社会方案以来的六个月里，在设立政府机构以促进这一进程的举措的支持下，重返社会活动逐步增加。那些机构包括设立高级和平理事会，成立重返社会信托基金以及省级和平理事会，其中27个理事会已经成立，7个理事会正在成立。截至5月2日，正式登记的重返社会者有1 159人，大约有2 000名潜在的重返社会者处于重返社会进程的各个阶段。随着重返社会的前景继续改善，可持续的安全和就业机会将是鼓励重返社会，确保前反叛分子不再回到战场的最重要因素。尽管这是一个由阿富汗人主导的进程，但安援部队继续支持阿富汗政府建设这一进程，以开展广泛的重返社会活动。3月26日，安援部队支持阿富汗政府在喀布尔主办首届整个战区的重返社会问题国际会议。会议允许安援部队、文职利益相关者和阿富汗官员讨论全国各地的重返社会倡议，以及更好地协同联合努力的方式。2011年，阿富汗政府还作出了许多更加协调一致的努力，以期减少政府各部内的腐败。由安援部队领导的透明度问题工作队向阿富汗旨在消除保护伞网络的反腐败举措提供支持。

32. 主要的挑战依然存在，这将阻碍继续并且可持续地改善施政。重要的是，阿富汗政府执行预算的能力效率低下，与喀布尔银行的斗争在继续威胁金融部门。另外一个相关的问题是，如果政府特别是司法部想为阿富汗人民提供一个相关的纠纷解决系统，法治仍然需要改善。

33. 在本报告所述期间涉及北约高级文职代表和省级重建小组人员派遣国的一系列会议上，提出了一个省级重建小组发展设想，确定了省级重建小组的最终状态。这次会议的重点是设想必须开展的规划进程，并包括阿富汗政府到2014年过渡实施过程结束时使省级重建小组能够逐步撤出而必须具备的最低限度能力要求。这个设想预计将在由阿富汗人主导的过渡会议上讨论。

发展

34. 发展方面的进展比安全方面的进展慢。尽管如此，由于安援部队和阿富汗国家安全部队改善了安全状况，特别是南部和西南部的安全状况，发展方面也有一些明显的进步。本报告所述期间值得注意的几点包括：

(a) 由安援部队支持的坎大哈发电计划于 2011 年 2 月顺利完工，两个 10 兆瓦发电机现在为坎大哈的工业提供更多电力。这将创造大量就业和经济机会，并支持这个关键地区的综合安全成果；

(b) 2011 年 2 月 9 日，坎大哈主办了南部地区发展会议，与会者有：各方利益相关者，包括六个省的领导层代表；喀布尔的政府各部；阿富汗地方施政独立局；联合国；高级和平理事会；一些外国使馆；以及安援部队。仅仅六个月以前，安全局势很可能会使这样的会议无法召开。会议的重点是改善基本服务、过渡、和平以及重返社会指导；

(c) 2011 年 3 月，一条连接海拉坦过境点与巴尔赫省马扎尔-沙里夫的 75 公里长的铁路修建完成。这条铁路预计于 2011 年 5 月全面运营，将大大提高通过乌兹别克斯坦和阿富汗之间边界的货物的运输能力；

(d) 采矿部门继续表现出促进经济发展的巨大潜力。阿富汗政府通过美国资金，在安援部队的实体支持下开展努力，以便进一步吸引外国投资，改善配套基础设施，并确保采矿安全；

(e) 入学儿童总数在本报告所述期间稳步增长。根据阿富汗教育部提供的资料，由于安全局势改善，以前关闭的 673 所学校中有 311 所已重新开放。此外，公众对教育的满意度在过去一年里上升了 9%。

35. 在本报告所述期间，安全、施政和发展之间的必然联系再一次凸显出来。所有三个领域必须同时取得进展，以支持向阿富汗当局进行过渡，使他们能够在 2014 年有效接管安全方面的领导责任。