



2009年6月2日秘书长给安全理事会主席的信

谨随函附上2009年5月13日北大西洋公约组织秘书长发来的函件(见附件)。

请提请安全理事会成员予以注意为荷。

潘基文(签名)



附件

2009年5月13日秘书长北大西洋公约组织秘书长给秘书长的信

依照联合国安全理事会第 1386(2001) 号和第 1510(2003) 号决议，谨附上关于 2008 年 8 月至 2009 年 1 月期间国际安全援助部队行动的报告。请将这份报告提供给安全理事会为荷。

夏侯雅伯(签名)

附文

提交安全理事会的关于国际安全援助部队行动的季度报告

导言

1. 本报告根据安全理事会第 1386(2001)号决议规定的义务提交,向联合国报告国际安全援助部队行动的进展情况,涵盖期间为 2008 年 8 月 1 日至 2009 年 1 月 31 日。截至 2009 年 2 月 2 日,国际安全援助部队(安援部队)的兵力为 57 249 人,来自 26 个北约国家和 15 个非北约国家。

2. 在本报告所述整个期间,安援部队继续依照安全理事会相关决议,协助阿富汗政府。从 2008 年 8 月 1 日至 2009 年 1 月 31 日,安援部队伤亡人数共计 777 人:113 人在行动中阵亡,664 人在行动中负伤。主要工作是:

(a) 安援部队继续从事安保与稳定行动,并提供治理、重建和发展方面支助。安保行动侧重于确保特别是环形公路沿线的自由通行,建设阿富汗国家安全部队的的能力,协助政府进行选民登记。此外,安援部队驻在喀布尔的安保人员数目已经减少,与此同时,它继续向安全部队提供支援。与安全部队联合开展的行动包括把重要的发电设备运到卡贾基大坝,不过,与许多基础设施项目的情形一样,这一项目要在许多年后才会使阿富汗人民充分受益;

(b) 安援部队已尽最大努力避免平民伤亡和附带损害。各种程序和过程均不断接受审查,此外安援部队也实施了新的程序,以便利进行安援部队——阿富汗的联合调查,而且一旦掌握有关情况,便与新成立的政府媒体和信息中心举行联合新闻发布会,以此促进透明度;

(c) 安援部队在未来几个月里将继续侧重于支持阿富汗国家安全部队开展努力,保障选举进程的安全,包括在选举期间部署选举支援部队。此外,安援部队将努力在整个战区加强合作、辅导和规划工作,并进一步与安全部队一道联合执行安全行动。安援部队打算在整个冬季期间始终保持快速的行动节奏。

安全局势

3. 阿富汗各地的反叛活动略多于去年同期。不寻常的暖冬天气使反对派战斗力量的活动时间比以往冬季要长,他们没有返回隐身地和家中。反叛分子一直避免直接交火,往往侧重对诸如政府官员和阿富汗国家警察/阿富汗国家安全部队等软目标实施简易爆炸装置袭击和小规模袭击。反叛分子在他们原先未受挑战的地方面临压力,因而被迫花很大力气保护他们的交通线和自由行动范围。反叛分子还加强了负面宣传,并且在行动期间更加漠视平民伤亡。年终总体统计数字显示,2008 年的伤亡人数出现大幅增加。而上述因素与这些统计数字结合在一起,

使人们形成了这样一种看法，即阿富汗政府和安援部队都无力为阿富汗人民提供足够的安全保障。该区域的安全局势如下：

(a) **首都指挥区**：反对派战斗力量实施了若干直接射击和简易爆炸装置袭击，意图使人们继续对喀布尔市内及其周围的安全局势抱持负面印象。在本报告所述期间发生了几起事件，最严重的一起是在苏罗比区针对安援部队巡逻队实施的伏击。其他重大事件包括：中央毒品仲裁上诉法庭首席法官阿利姆·哈尼夫法官被暗杀、卢格尔省省长在帕格曼区被暗杀以及 2008 年 10 月 30 日针对新闻和文化部的自杀式简易爆炸装置袭击。宣传工具被用来渲染这些事件。尽管发生了这些广受注意的事件，阿富汗国家安全部队成功担负起了主要责任，负责执行以前由安援部队担负的喀布尔市内许多安全任务。尽管针对广受注意/高回报目标的简易爆炸装置袭击威胁持续存在，但首都指挥区的总体安全局势已有所改善。然而，这一威胁以及一些零星发生的广受注意的事件导致人们认为，反叛分子在喀布尔市周围仍有强大的影响力。安援部队评估认为，反叛分子仍然无法自由行动，也无法占据“包围”喀布尔所需的行动区；

(b) **北部指挥区**：反叛分子的暴力活动仍然大部分与犯罪活动和非法武装团体的活动有关联。反叛分子企图将暴力活动范围扩展到普什图地区以外，但成效不大。该地区权力掮客的利益冲突以及族裔之间的分化继续在很大程度上限制反叛分子扩展影响力；

(c) **西部指挥区**：反叛分子在西部指挥区的活动侧重于法拉省和巴德吉斯省。在巴德吉斯省，政府的影响力和存在很有限，因为当地长老、投机性权力掮客和犯罪分子力图确保自身利益完好无损；自从毛拉Dastigir获释^a之后，那里的局势出现严重恶化。法拉省对于反叛分子来说，仍是一个非常重要的地方，因为它是联接反叛分子藏身处与交通路线的一个重要交界处；

(d) **南部指挥区**：在南部指挥区从事反叛活动仍然是塔利班的活动重点。赫尔曼德是塔利班最活跃的地区。那里是阿富汗境内以普什图人为主的塔利班运动的传统根据地。在整个该地区，简易爆炸装置袭击事件不断增多。反叛分子据信也更为严重依赖毒品业来获取资金，特别是在冬季的几个月；

(e) **东部指挥区**：总体来讲，东部指挥区许多省份持续不断的反叛活动和治理薄弱状况限制了安援部队目前在该地区持续从事军事与重建活动的效果。在阿富汗/巴基斯坦边界沿线，反对派战斗力量非常活跃。反对派战斗力量经常穿越管制松懈的边境，对安援部队、联军和阿富汗国家安全部队发动袭击，打了就跑，退回其在巴基斯坦境内的非法藏身处。此外，反对派战斗力量恐吓和袭击政府官员的行动有所增多，造成卢格尔省省长 Hazrat Din Nur 丧生。阿富汗/巴基斯坦

^a 最新情况：联军于 2009 年 2 月 15 日成功击毙了 Dastigir 毛拉。

边界沿线的地形极其险峻，而且安援部队用于阻挡反对派战斗力量渗透进入阿富汗的作战部队很有限，因此极难在东部指挥区扼制反叛分子的活动。

阿富汗国民军

4. 阿富汗国民军继续在加强兵力和能力方面不断取得进展，同时也从事安全与稳定行动。这方面的一个证明就是国民军在开展行动方面起着更大的主导作用。然而，阿富汗国防部和阿富汗国民军空军的发展仍远远落后于国民军作战部队的发展，而训练队的总体缺乏则继续阻碍着阿富汗国民军的发展步伐。最近各盟国在首脑会议上表示要提供训练队，这是值得欢迎的，但是，国民军的继续扩大将需要更多的训练队。所取得的进展综述如下：

(a) **能力**：半数以上的阿富汗国民军部队目前正与安援部队和联军协同行动，从事安全与稳定方面的行动。33%的国民军部队有能力借助有限的外部帮助，在营一级开展安全与稳定行动，尽管其中许多部队仍然需要积极的指导。尽管存在这一不断好转的趋势，但仍有更多的工作必须做以使国民军最终有能力独立运作，并克服其所面临的后勤方面挑战。为了使国民军能够独立开展行动，注重阿富汗国防部和阿富汗国民军空军的发展、为部队配备适当的支援力量以及建立一个可持续后勤支助的系统至关重要；

(b) **人员配备**：所配备的人数继续扩增，截至 2009 年 1 月，已配备的人员约有 79 000 人，近乎达到此前的 8 万人目标。从目前人员配备、以往趋势和预计填补速度来看，预期阿富汗国民军将会按照既定时间表达达到原定的 134 000 人最终人员配备目标；

(c) **装备**：美利坚合众国继续向阿富汗国民军提供大部分设备和财政支助，其他北约国家也提供实质性支助。虽然所捐的设备仍然不够，但是在本报告所述期间，各国向北约信托基金捐赠的资金有所增多。有八个国家向信托基金提供了捐款，这些捐款已经被用来帮助购买冬季装备以及运输先前已捐赠的物品。北约装备信托基金涵盖捐赠方案的所有主要类别，即运输费用、装备采购、训练、基础设施和日常维持。在美国继续为国民军提供装备，而且各国也增加对北约信托基金的支助情况下，预计国民军将按照既定计划满足其装备调派需求；

(d) **训练**：北约行动指导与联络队和美国随军训练队在支持国民军的发展方面发挥着宝贵的作用。然而，仍然日益需要更多的行动指导与联络队。这种情况大大损害到国民军的发展，并间接影响到阿富汗国家警察的发展。目前，大约 80% 的所需行动指导与联络队已经派出，与前一报告所涉期间相比，比例有所增加。然而，随着国民军部队的继续增多，而所派的行动指导与联络队不足以满足部队扩大的需要，预计到 2009 年 12 月，行动指导与联络队不足的情况将出现加剧。除了部署行动指导与联络队的需要之外，一些国家不愿意积极支持阿富汗国民军

分校的情况有可能阻碍国民军的发展。这些学校在国民军的长期发展方面起着关键作用；

(e) **阿富汗国民军空军**：在过去一年中，阿富汗国民军空军几乎完全由美国资助。阿空军扩大了它的训练以及对阿国民军在阿富汗各地行动的参与。目前空军部队约有 2 300 人，而且人数在不断增多。尽管北约和安援部队很少介入，但阿富汗国民军空军的训练正在取得进展。如果有适当的支持，空军将会很快成为整个阿富汗国民军的主要支援力量；然而，为了使这支空军能够在现有的时间里实现自给自足并具备的行动能力，以便为国民军不断增多的部队提供支持，空军将严重依赖国际联盟和北约的帮助。北约对空军的支持主要包括向阿富汗政府捐赠装备。北约正在为阿富汗安全过渡联合指挥部提供所要求的飞行和维修教官。在这方面增加提供的支持对于空军的持续发展来说，至关重要。

阿富汗国家警察

5. 虽然为阿富汗国家警察提供支持并非安援部队的直接责任，但无法象阿富汗国民军那样快速发展阿富汗国家警察，仍然是在阿富汗建立安全和法治的最重大问题之一。尽管目前已采取一些举措来加快阿富汗国家警察的发展，但国家警察仍然远远落在阿富汗国民军的后面。重点县发展、资本启动和重点边界发展等方案都是有助于建设国家警察能力的良好举措。阿富汗国家警察目前在编人员大约为 79 000 人，接近达到 82 000 人的满员目标；然而，接受过适当训练的人员数目仍然很少，缺勤和腐败问题仍然存在。因此，如果国际联盟不能够近期内以警察教导人员和装备支持的形式提供实质性帮助，那么阿富汗国家警察的发展将继续进一步滞后，从而拉长发展一支有效部队所需的时间。主要方案的进展情况如下：

(a) 由阿富汗安全过渡联合指挥部负责执行的重点县发展方案已在 52 个定点县展开，它是国际联盟参与阿富汗国家警察发展的一个中心点。德国在 2009 年 1 月开始在北部指挥区实施重点县发展方案。鉴于这个方案对于保障特定重点县的安全有着积极的促进作用，阿富汗内政部已批准从 2009 年 1 月起，继续实施这一方案，并将其扩大到更多的县。对受过训练的阿富汗国家社会治安警察的信心在提升，这种情况可能会改善阿富汗人对其警察机构的看法。如果各国不解决指派给重点县发展方案的警察教导队持续不足的问题，那么这一方案将会出现拖延；

(b) 欧盟驻阿富汗警察特派团对阿富汗国家警察的发展起着越来越大的帮助作用，包括在反腐、刑事调查、法治和培训等领域。欧洲联盟已决定将该特派团规模增加一倍，目前正在实施之中，这一决定为该特派团提供了新的推动力；

(c) 重点边界方案已经开始实施，其目的是对阿富汗边界警察进行再培训，以便遏制反叛分子大规模涌入与巴基斯坦交界各县。在本报告所述期间，大约有

1 200 名边界警察已经通过重点边界方案接受了培训，在 2009 年 9 月之前预计还会另外培训 5 000 人。为阿富汗边界警察提供的装备仍然严重不足。

禁毒

6. 安援部队的行动继续侧重于跨机构协调，并寻求通过向阿富汗政府和国际社会提供支持来捣毁毒品业。安援部队省级重建队一直努力向省规划人员提供指导，这帮助促进了替代生计方案，并借助安援部队的宣传活动而得到加强。已获确认的是，非法毒品业仍然是反叛活动的一个资金来源。有证据证明，通过生产和贩运毒品而获得的资金正被用来直接资助反叛分子的一些行动。安援部队继续在当前禁毒任务授权和资源范围内向阿富汗部队提供后勤和情报上的帮助。根据 2008 年 10 月 10 日布达佩斯国防部长会议所作的决定，安援部队力求加强其对阿富汗部队的支持，并阻断反叛活动与非法毒品业之间的联系。毒品的生产继续加剧不稳定与腐败，直接威胁到所有各级施政，包括警察权威和更广泛的法治。安援部队向政府的主要缉毒部队提供支持的目的是促成一种积极抑制毒品生产与贩运的结果，但却不直接参与针对种植活动或种植者的行动。安援部队在当前任务授权范围内，依照国际法和安援部队《接战规则》行事，其行动将遵循北约制订的尽可能避免平民伤亡的政策。

治理

7. 尽管采取了一些令人鼓舞的举措，但是，在阿富汗建立具备效力的国家机构和国家以下各级机构方面取得的总体进展仍很缓慢。政府的影响范围有限，而且缺乏在全国各地平衡提供安全保障以及经济社会服务的能力，此外腐败现象普遍存在，这种情况阻碍了遏制反叛活动的努力。这些问题以及严重缺乏受过训练的专业人员的情况，限制了政府取得显著进展的能力。军阀、犯罪分子(尤其是贩毒分子)以及部落高层人员继续为谋求自身利益而损害中央和省级政府的权威，而与此同时，所有各级政府和政府机构(包括警察和司法系统)都在继续努力反腐。目前迫切需要在国家以下各级发展有效力、专业和可持续的政府机构，以争取民众对政府的支持。然而，改革的落实将是缓慢的。政府各部大多数依然没有效力，资源不足，缺乏有技能或有经验的人员。这种缺乏体制能力的现象使各部难以管理和支付发展资金。虽然调查显示民众广泛支持卡尔扎伊总统，但在改善治理方面进展迟缓，这产生了一种实际危险，这就是，阿富汗民众会日益转而求助于非正统的地方和地区治理机制。

8. 增加国内收入仍然是阿富汗政府所面临的一项重大挑战。中央税收由于政治和部族格局混乱、安全状况不佳、普遍存在腐败现象以及难以对阿富汗大规模非正规农村经济实行有效税收制度而变得很复杂。为了使阿富汗能够在不久的将来以国内收入来筹供很大一部分预算拨款，必须对警察和司法系统以及税收和海关制度作出重大的改进。直到当前的全球经济衰退状况以及国际货币基金组织最近

提出的关于阿富汗财务状况的重要报告，可以肯定，该国在可预见的将来会一直仰赖国际社会。

9. 除此以外也有一些令人鼓舞的迹象。10月8日，协调和监察联合委员会核准了独立地方治理局发起的阿富汗社会外联方案。这是阿富汗提出的有关国家以下各级治理的最重要倡议，它将是按照计划于9月10日之前举行县议会选举之前改善局势的核心举措。外联方案是一项地方治理方案，它通过以地方协商方式任命成员的县委员会和社区委员会开展运作。其目的是重振传统的集体决策过程，使社区在攸关自身利益的问题上拥有发言权。这一方案包涵了安全方面的内容，因为它的用意在于增强社区凝聚力，使其较不易受到极端主义势力的渗透和恐吓，从而加强社区安全。经特别指出的一点是，这些委员会将不负责把社区成员武装起来，也不负责对武装团体进行管理。在过去一年，瓦尔达克省实施了一项试验方案，最初的一些负面报告已开始好转(社区委员会已成立，有关项目也正在实施)。一项新的方案很快将在赫尔曼德省展开。

情况发展

10. 在本报告所述期间，我们看到在一些发展部门取得了缓慢但稳步的进展。由于粮食价格的下降以及人道主义援助协调方面的改善，民众更易获得粮食。安援部队与世界粮食计划署(粮食计划署)之间的密切合作取得了相当大的进展。政府、安援部队以及粮食计划署成功预屯了冬季所需的粮食物品。运输和分发粮食的工作仍在进行，没有迹象显示阿富汗各地会马上出现粮食短缺。不过，国际社会需要提供更多的捐助，以避免在2009年春季和夏季出现粮食短缺。由于降雨少、价格高而且无法获取更优质种子和肥料，农业发展受到了限制。为了改变农业部门，有必要争取私营部门的投资，但是，产权制约、法治薄弱、腐败现象持续存在以及无法获得足够能源等问题使这项努力受到了阻碍。

11. 在本报告所述期间，其他基本公共服务均出现了不同程度的改善。总体保健情况出现了某种程度的进展；然而，城市地区的保健依然好于农村地区。教育也在不断改进，不过仍由于缺乏安全保障而受到影响。水资源仍然没有得到妥善管理，各部委与捐助方之间需要开展更进一步的协调以解决所涉问题。电力生产取得了一定程度的进展，但由于干旱的影响，电力总产量出现下降。阿富汗本国能力的缺乏、投资的不足以及自我维持能力和安全方面的关切，阻碍了道路的建筑和维修。从积极意义上讲，10%的环线公路已在上季度完成。为监督和协调与《阿富汗国家发展战略》有关的发展而建立的主要结构以及各基层委员会和工作组已经有了一个良好的开端，但是，仍然需要做许多工作，以使它们能够充分运作。