



安全理事会

Distr.: General
5 September 2012
Chinese
Original: English

2012年9月4日安全理事会第1988(2011)号决议所设委员会主席给安 全理事会主席的信

根据第1988(2011)号决议附件一(a)分段，谨随函附上第1526(2004)号决议所设分析性支助和制裁监测小组第一份报告。

请将所附报告尽快提请安全理事会成员注意并作为安理会文件分发为荷。

安全理事会第1988(2011)号决议
所设委员会

主席

彼得·维蒂希(签名)



附件

分析性支助和制裁监测小组协调员 2012 年 3 月 30 日给安全理事会第 1988(2011)号决议所设委员会主席的信

由安全理事会第 1526(2004)号决议设立并有职责支持安全理事会第 1988(2011)号决议所设委员会的分析性支助和制裁监测小组谨依照第 1988(2011)号决议附件一(a)分段，向你转递其第一份报告。

协调员

理查德·巴雷特(签名)

关于塔利班及与之有关联的个人和实体的第 1988 (2011) 号决议所设分析支助和制裁监测组提交的第一份报告

目录

	页次
摘要	4
一. 引言	5
二. 政治背景	5
三. 制裁的实施	8
A. 挑战	8
B. 机会	9
C. 实现有效执行	10
四. 名单	10
A. 名单质量	10
B. 列名过程	11
C. 除名过程	12
D. 名单的翻译	12
五. 冻结资产	12
A. 塔利班如何搞钱?	12
B. 资金流动	15
C. 加强执行和影响	16
六. 旅行禁令	17
与和解有关的豁免	18
七. 武器禁运	19
A. 在阿富汗境内采购的武器	20
B. 阿富汗境外采购的武器	20
C. 训练	21
D. 加强武器禁运的机会	21
八. 结论	22
附件	
塔利班领导层概况	23

摘要

本报告为安全理事会第 1988(2011) 号决议所设委员会编写, 是分析支助和制裁监测组撰写的第一份审查新的制裁制度执行情况的报告。安全理事会第 1988(2011) 号决议在其序言和执行段落多次提到阿富汗政府及其国际合作伙伴为在该国实现和平、稳定与安全作出的重要努力,^a 监测组从这个角度审查了执行情况, 并意识到监测组应尽可能促进和解, 而不是阻碍之。

报告审查了截至 2012 年 3 月底阿富汗的政治局势, 审议了三项制裁措施的执行情况。监测组还审议了可能有必要采取的豁免措施, 以允许被列名的个人参与阿富汗和平与和解进程。监测组认为, 虽然委员会可以对其工作指导方针做某些调整, 但建议安全理事会作出根本改变还为时尚早。制裁制度需要更多的时间来证明其价值。

^a 正如 2010 年 7 月 20 日《喀布尔公报》所表示的, 2011 年 11 月 2 日伊斯坦布尔会议又予以重申, 随后 2011 年 12 月 5 日波恩会议的原则和成果所阐述的(S/2011/772)。

一. 导言

1. 2011 年 6 月 17 日, 安全理事会第 1988(2011) 号决议把基地组织制裁制度和塔利班制裁制度一分为二,¹ 从而建立了一个新的制裁制度, 即只针对指定的塔利班成员、其支持者和与塔利班有关联并对阿富汗的和平、稳定与安全构成威胁的其他个人、团体、企业和实体(第 1988(2011) 号决议第 3 段)。

2. 安全理事会设计这一新的制度, 是为了支持阿富汗和平与和解进程。监测组的评估认为, 基地组织从阿富汗筹划分别在肯尼亚内罗毕和坦桑尼亚联合共和国达累斯萨拉姆发动了攻击, 从而引发了对塔利班施加的制裁, 现在 13 年过去了; 推翻塔利班政权以及捣毁“基地”组织也已过去了 10 年, 现在是区别对待这两个组织的时候了。第 1988(2011) 号决议确认, 塔利班是在本国范围、而非全球开展活动, 新的制裁制度邀请阿富汗政府密切参与, 以便使制裁制度产生效果。

3. 安全理事会该决议还决定, 监测组应支持第 1988(2011) 号决议(同上, 第 31 段)所设委员会的工作, 于 2012 年 3 月 31 日之前就制裁措施的执行情况提交一份报告, 并就更好地执行以及可能采取的新措施提出建议。监测组据此提交了本报告。

二. 政治背景

4. 据联合国阿富汗援助团(联阿援助团)的记录, 2011 年该国发生了 22 903 起安全事件, 比 2010 年增加 18%, 而 2010 年本身就是创纪录的一年。尽管在下半年, 事件发生的频率有所降低, 但 2011 年平民伤亡人数也达到新高, 即 3 021 人。² 在这种暴力背景下, 塔利班发表了几份声明, 表示愿意与美利坚合众国及其国际盟友就结束冲突进行会谈。这些初步意愿是在过去两年多时间里好不容易形成的, 使人产生了一些希望, 即主战心态终于让位于主谈心态, 阿富汗在经历了 30 多年战争后, 可以开始走入一个和平、稳定与安全的时期。

5. 自从将制裁制度一分为二以来, 塔利班反复暗示他们愿意参与政治进程。2011 年 7 月 28 日, 塔利班在其网站上张贴了第一份此一内容的声明, 但只有英文本。³ 在声明中, 他们要求不被视为恐怖分子, 并给予政治角色, 他们还指出, 国际军事部队撤出后, “伊斯兰酋长国将遵守自己对该地区稳定的诺言”, 这被广泛解释为答应与基地组织切割。但该声明只以英文本发表一事说明, 塔利班运动

¹ 关于基地组织和塔利班及与之有关联的个人和实体的第 1267(1999) 号决议建立的制裁制度。

² 见联阿援助团关于保护在武装冲突中平民的 2011 年年度报告(可查阅 http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/Documents/UNAMA%20POC%202011%20Report_Final_Feb%202012.pdf)。

³ “反思阿富汗问题”, 2011 年 7 月 28 日。

作为一个整体，尚未对如此宣布做好准备。⁴ 2011年8月28日，穆罕默德·奥马尔毛拉在开斋节发表的文告更证实了上述说法，而毛拉(在1988(2011)号决议制定的制裁名单上的永久编号是TI.O.4.01)也承认与美国进行了接触，但否认这构成谈判。⁵ 在2001年攻击美国事件周年之际，塔利班重申，他们在该“事件”中“没有扮演任何角色”。⁶ 大约在同一时间，监测组得到报告说，一组塔利班份子在波斯湾地区聚会，讨论与美国开展谈判事宜。⁷

6. 把基地组织和塔利班的制裁制度区别开来，显然对塔利班领导人是个鼓励，但在开始谈判前，仍存在许多障碍，更不用说产生结果了。首先，尽管国际社会支持阿富汗政府的主张，即任何和解进程必须由阿富汗主持并主导，但迄今为止，塔利班一直拒绝与卡尔扎伊总统领导的部门进行接触。⁸ 其次，政府和许多阿富汗公民感到关切的是，如果允许塔利班进入政府，他们将失去自2001年获得的政治、经济或社会收益；第三，并不是所有塔利班份子都支持和平谈判，那些不支持和平谈判的人与基地组织和其他相关团体一道，会尽其所能，确保和平谈判无法取得成功。

7. 破坏者已经十分活跃了。2011年8月，塔利班一位高级领导人曾主张在塔利班运动中进行改革，遭到不明攻击者的袭击而受重伤，不得不在喀布尔寻求保护。⁹ 自那以来，还发生了一些高调攻击，包括在2011年9月暗杀了高级和平委员会主席拉巴尼教授，他曾负责和解进程。¹⁰

8. 尽管如此，截至2011年11月，在阿富汗出现了一种主流观点，即通过传统的支尔格大会表示，与塔利班的谈判应该继续，包括通过在卡塔尔开设“塔利班办事处”。塔利班在几次拒绝和驳斥支尔格大会决议之后，于2012年1月3日在

⁴ 自2003年5月以来，卡尔扎伊总统曾多次邀请塔利班会谈，但塔利班均予以拒绝。2011年7月6日，其“伊斯兰酋长国关于谈判毫无根据谣言的声明”强调只要外国军队还存在，谈判就是美国人的“战争战略”。

⁵ “尊敬大教主在开斋节之际的讲话”2011年8月28日。”

⁶ “伊斯兰酋长国关于911事件十周年的声明”，2011年9月10日。

⁷ 2011年9月阿富汗官员的通报。据谣传，Mullah Zaeef(以前曾列名)、Mullah Mohammed Omar的秘书 Sayyid Tayyib Agha(未被列名)、Moslim Haqqani(TI.H.73.01)、Azizirahman Abdul Ahad (TI.A.121.01)、Abdul Salam Hanafi(TI.H.27.01)、Sher Mohammad Abbas Stanekzai (TI.S.67.01) 和 Shahabuddin Delawar (TI.D.113.01)均有参加。

⁸ 2012年2月1日和16日，塔利班甚至驳斥了与政府会谈的传言。

⁹ 据报，他是主张改革的内部“宣言”的5名作者之一(2012年2月联阿援助团和阿富汗官员向监测组的汇报)。

¹⁰ 2011年9月13日和14日，也对在阿富汗喀布尔的美国使馆以及国际安全援助部队(安援部队)总部发动了综合袭击。

其网站以所有语言宣布，他们将开设一个政治办事处，尽管还将继续进行武装斗争。¹¹

9. 尽管作出了这一宣布，塔利班内部的争执仍持续不断。持不同政见者声称，任何谈判进程都将破坏斗争的神圣性。¹² 2012年3月塔利班连续发表了两份声明，第一份发表于3月14日，称赞穆罕默德·奥马尔毛拉的领导才干以及他决定参与会谈的智慧，¹³ 第二份又宣布暂停会谈，¹⁴ 同时指责美国，这似乎反映出内部的分歧并说明领导层将主张立即恢复原来做法，以使持怀疑态度者满意。¹⁵

10. 这就暴露了和解进程的另一个弱点。尽管就建立可与塔利班(一个地址)接触进行了大量会谈，但除了2011年7月20日喀布尔公报、随后2011年12月5日波恩会议结论作出进一步阐述以及塔利班要求外国军队撤出的泛泛之谈外，没有任何一方明确表示他们希望会谈取得什么成果。会谈缺乏明确目标引起该区域各国关切，尽管这些国家都表示支持某种政治进程。¹⁶

11. 与此同时，由于阿拉伯世界的觉醒，¹⁷ “基地”组织已经边缘化，但基地组织一直通过发表敦促穆罕默德·奥马尔毛拉和阿富汗塔利班“继续维持圣战道路”的声明，重申其影响力和相关性。¹⁸ 其他群体，如吉尔布丁·希克马蒂亚尔

¹¹ 2012年1月3日“伊斯兰酋长国关于谈判的声明”；2012年1月12日“伊斯兰酋长国关于阿富汗当前形势的声明”；2012年1月15日“伊斯兰酋长国胜利正式文告”；以及2012年3月14日“每周分析：过去20年信仰者埃米尔思想的坚定性、骑士风度和独立性”。

¹² 据报，一些持不同政见者，如Abdul Rauf Khadem(TI.K.25.01)甚至退席走人，在阿富汗和巴基斯坦边境地区建立了临时新基地。

¹³ 2012年3月14日，“Weekly Analysis: The Steadfastness, Chivalry, and Independence of Thought of the Emir of the Believers Over the Past Two Decades”。

¹⁴ “Declaration of the Islamic Emirate about the suspension of dialogue with Americans, office in Qatar and its political activity”, 2012年3月15日。

¹⁵ 穆罕默德·奥马尔毛拉对其所能获得多少支持不再有任何把握。年轻塔利班份子与领导层已无直接联系，他们对新的、更激进的指挥官更具忠心。最近出版的一本普什图文军事手册甚至质疑圣战是否需要一位“大教主”，这个称呼就是指穆罕默德·奥马尔毛拉。

¹⁶ 2011年11月和12月以及2012年2月，阿富汗邻国在与监测组会晤时也表达了关切。同样的问题也反映在：国际危机组织, *Talking about talks: Towards a political settlement in Afghanistan* (2012年3月26日，喀布尔和布鲁塞尔，可查阅 www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-asia/afghanistan/221-talking-about-talks-toward-a-political-settlement-in-afghanistan.aspx)。

¹⁷ 见监测组关于基地组织和塔利班之间联系的报告(S/2011/790)。

¹⁸ Aiman al-Zawahiri: “The Battle of Honors and Sanctities – To Our People in Afghanistan”, 2012年，3月21日。

领导的伊斯兰党(列入“基地”组织制裁名单的编号为QI.H.88.03)，已威胁说，如果不把他们包括在内，他们将拒绝谈判。¹⁹

12. 虽然将继续开展和解进程，但这不太可能是线型进展。既有挫折也有前进，在结束之前，任何事都不确定。然而，政治进程的唯一替代方案是更多的战争，这不符合任何人的利益。²⁰ 因此，安理会已决定把重点放在新的制裁制度上，以说服塔利班改变其行为并加入政治进程，而不是极力排除之。

三. 制裁的实施

A. 挑战

13. 在阿富汗面临的所有挑战中，按照第 1988(2011)号决议，有效执行制裁只是其中之一。安全理事会提出了三项措施，即冻结资产、旅行禁令和武器禁运，但执行起来十分不易，因为该国人口中，只有不到 7%的人拥有银行账户，²¹ 与六国毗邻的边界总长 5 000 多公里，有数百条没有警力的公路和铁路纵横交错，²² 拥有枪支的传统根深蒂固。更有甚者，官僚机构严重缺乏治理能力，无法在该国广大地区运作。也因为这些地区太危险，在这样一个国家执行制裁前景似乎有些暗淡。此外，还有腐败问题。²³

14. 有可能成为第 1988(2011)号决议所设委员会确保执行这些措施的最重要伙伴的其他国家包括，阿富汗的紧邻和海湾国家，特别是阿拉伯联合酋长国，塔利班以及很多阿富汗人与该国有着长期关系。²⁴ 其中一些国家在边界维持治安也有困

¹⁹ 2011 年 3 月 17 日，Gulbuddin Hekmatyar 在喀布尔 1TV 电视台采访时，特别表示希望解散本届议会，以此作为谈判的先决条件，除此之外，也提出人们熟悉的要求，即撤出所有外国军队。联阿援助团晚报媒体监测组做了翻译。

²⁰ 尽管塔利班及其支持者能够保持或增加其暴力活动的力度，直至 2014 年大多数外国军队的计划撤出之时和以后，但领导层也担心届时会有不测，因此可能希望寻求缔结一项协定，由国际社会作出保证。

²¹ 17 家许可银行为约 180 万客户提供服务，34 个省共计刚好有 170 多个全面业务的分行以及 570 家较小的办事处。阿富汗中央银行“Summary Analysis of Condition and Performance of the Banking System as of Asad 1390 – August 2011”。见 www.centralbank.gov.af/pdf/MonthlyBankingSector%20ReportEngAug.2011.pdf。

²² 除了与中国的边界是不可逾越的，与其他五个邻国的边界截止 2012 年 2 月，是由约 21 000 名警察组成的阿富汗边防警察维持治安。见 www.aco.nato.int/page265731236.aspx。

²³ 透明国际在其 2011 年腐败指数中，把阿富汗排在 183 个国家最后，仅次于索马里和朝鲜民主主义人民共和国。见 <http://cpi.transparency.org/cpi2011>。

²⁴ 在阿拉伯联合酋长国有 15 万阿富汗公民。其中有 500 多阿富汗富商在阿联酋投资，在该国还持有价值约 40 亿美元的资产。他们还控制阿富汗总贸易额中约 60% 的份额。见 www.afghanembassy-uae.com/en/afghanistan-uae.html。东西方研究所报告说，有“53 000 名持巴基斯坦护照的阿富汗工人在阿联酋打工”，并指出有 10 多万阿富汗移民工人在海湾国家

难，所有国家在监测塔利班金融活动方面都面临困难。塔利班收取和转移资金的方式通常不引起当局的注意，特别是如果有关个人并没有被列名，情况更是如此。²⁵

15. 此外，应该受到新的制裁制度管辖的 131 名塔利班和塔利班有联系的个人中，有 114 名自 2001 年以来就一直受对基地组织和塔利班的相同制裁制度的管辖。尽管不是所有人都仍旧活跃，但很显然，制裁对这些人的影响有限。²⁶

B. 机会

16. 不过，随着在阿富汗的重心从军事活动转向政治活动，也随着联军准备撤离，让制裁有所作为的机会就更大了。阿富汗政府和塔利班都提出了各自的和解条件。从本质上说，阿富汗政府的条件是放弃暴力、与“基地”组织切割和接受宪法，这正是安全理事会实施制裁标准所针对的事项，也是对被列名个人要想除名的要求。塔利班提出的和平条件则是，撤出外国军队、释放政治犯、将其姓名从制裁名单中去除，这表明制裁发挥了作用。

17. 如果执行制裁有效，制裁将发挥更多的作用。目前，塔利班的主要关切是，制裁禁止他们旅行，甚至无法参加和平谈判，还不让他们参加政府，将其暴露在国际耻辱之下。他们把制裁名单看成是一个有针对性的名单，制裁制度也把他们禁锢在流亡状态，而与此同时，阿富汗的叛乱活动越来越由各地方指挥官主导，他们没有参与塔利班运动的兴起和治理，因此对塔利班运动早期领导人不是特别忠诚。

18. 此外，由于阿富汗的不稳定越来越多地影响到巴基斯坦，2011 年，巴基斯坦的军事活动和恐怖主义使 2 391 名士兵和平民丧生；²⁷ 阿富汗的不稳定也越来越多地影响到伊朗伊斯兰共和国，来自阿富汗的毒品与该国产生破坏性影响，一些其他邻国也受到外来不稳定和犯罪活动的影响，最能执行制裁的国家可能更有兴趣这样做，只要他们相信制裁能产生效果。

工作和生活。见 Guenter Overfeld 和 Michael Zumot, *Economic Development and Security for Afghanistan, Increasing Jobs and Income with the Help of the Gulf States* (纽约, 东西方研究所出版物 2010 年), 第 4 页。

²⁵ 海湾合作委员会金融情报股负责人在 2012 年 3 月向监测组确认。

²⁶ 自 2001 年以来，唯一经确认的资产冻结行动涉及某个向监测组报到的被列名者，行动是阿富汗政府对该名归顺者执行的，其后将其从名单上除名。印度当局曾在新德里机场拒绝一列名塔利班人士入境，此人寻求入境治病。他现已归顺，并从名单上除名。

²⁷ 尽管在过去两年内，虽然安全事故和暴力行为受害者人数总体上下降了 24% (巴基斯坦境内)，但 2011 年在开伯尔——普赫图赫瓦省、俾路支省和联邦直辖部落地区等与阿富汗接壤省份，暴力事件有所增加。见巴基斯坦和平研究所, *Pakistan Security Report 2011*, (2012 年巴基斯坦, 伊斯兰堡), 第 3-5 页 (可查阅 <http://san-pips.com/download.php?f=108.pdf>)。

C. 实现有效执行

19. 制裁本身并不是目的。其目的是发挥强制性作用，说服其目标停止采取威胁国际和平与安全的行为，并劝阻其他方面沉迷于类似行为。尽管制裁十分薄弱或者根本不存在，塔利班也在寻求将其姓名从制裁名单中去除，这一事实也许说明，执行力度无论大小，其影响大致只是附带性质的。但这是一种错误的分析。除了国际社会通过制裁制度谴责塔利班运动及其领导人外，塔利班既不喜欢这些措施的潜能，也不喜欢这些措施的实际效果。如果他们可以从事国际旅行，而不必担心被制止；可以收取、储存和消费资金，而不必担心资金会被冻结；可以进行谈判，以获得其敌人使用的一样强大的武器，那么，他们将成为一个不同以往的、更为强大的运动。

20. 塔利班成功助长叛乱取得成果，其原因除了制裁制度执行不力外，还包括治理不善、腐败、治安不力、毒品资金以及部落的忠心耿耿。但更好地执行这些措施可以导致减少叛乱。问题仍是更有力地执行制裁究竟能好到何种程度。

21. 第二个问题更重要：制裁制度怎样才能最好地予以利用，从而促进该国的和平、稳定和安全，而不是仅仅限制叛乱分子的能力？第 1988(2011)号决议的要求是明确的，但该决议还预计到需要给予豁免。决定给予冻结资产措施和旅行禁令豁免，对促进阿富汗政治进程的影响很大，但全面执行这些措施的影响也一样很大。

四. 名单

A. 名单质量

22. 监测组确定为塔利班核心成员的 50 人中有 9 人没有列入名单(见附件)。9 人中有 3 人是塔利班执政委员会成员：阿卜杜勒·加尧姆·扎基尔、哈菲兹·马吉德和伊斯梅尔·安达尔。另一方面，关于叛乱活动的报告中经常提到 14 名列入名单的塔利班人参与其中，这表明 1988 年的制裁名单仍涵盖了大部分现任领导人，其原因无疑是在阿富汗和巴基斯坦边境地区的塔利班成员与实地指挥员相比，不易受到阿富汗和国际安全援助部队(安援部队)的攻击。监测组偶尔看到报告中提到其他列入名单的人参与，但不是所有人。这可能表明需要更新名单，把不再相关的人名删除并添加新的人名。

23. 名单上最大的缺口是没有塔利班的(影子)省长，他们经常居住在阿富汗和巴基斯坦边境地区并在相对安全的情况下指挥战争。在 2011 年 6 月至 2012 年 3 月底期间塔利班提到的担任影子省长的 42 人中，目前只有 6 人(可能是 11 人)列入了名单。²⁸ 鉴于 2001 年首次制定塔利班名单时，制裁制度就以省长为目标，²⁹ 添

²⁸ 塔利班还没有宣布戴孔迪省的影子省长。目前尚不清楚 5 个影子省长是否与名单所列个人相同。

加遗缺人名以及那些没有列入名单的地区、省和区的军事指挥官和其他主要助手的姓名似乎是合乎逻辑的。

24. 与贩毒有关的新的制裁名单上列出了 11 人，³⁰ 其中 8 人的列名可追溯至 2001 年。如下文(第 34 和 38 段)所述，毒品交易继续为塔利班运动提供约 25% 的收入，其中大部分钱都在当地征收和消费。监测组建议，委员会敦促阿富汗政府和其他会员国利用制裁制度把阿富汗毒品交易不仅视为塔利班的收入来源，而且视为对阿富汗和平、稳定与安全的威胁。³¹ 就像许多参与阿富汗麻醉品交易的人的情况一样，拥有海外资产和进行国际旅行的个人特别易受制裁措施的打击。

25. 自从根据第 1988(2011) 号决议建立制裁制度以来，监测组一直与阿富汗政府和联阿援助团协作，提高以前制裁基地组织和塔利班的制度留下的登录名单的质量。因此，委员会能够更新几乎所有列名塔利班人员的登录状况，现有名单中包含了大量的补充信息。³²

B. 列名过程

26. 安全理事会第 1988(2011) 号决议鼓励各国提交列名的人员姓名并制定了所需证明材料的高标准；决议还呼吁提名国与阿富汗政府协商(第 16 段)。这样做有明显的好处，尤其是确保提名材料中包含尽可能多的信息，包括识别资料。不过，其他的问题也表明这种协商是可取的，其中一个问题是有关个人可能就放弃引起提名国关注的那种行为与阿富汗政府讨论。

27. 阿富汗政府已向监测组建议，提名国必须进行事先协商，监测组赞同这种想法尽管没有达到阿富汗政府对提名案拥有否决权的地步，但是具有一定的价值；对提名的决定必须仍由委员会作出。因此，监测组建议，如果提名国没有与阿富汗政府协商，委员会应鼓励该国这样做；如果提名国希望保持匿名，委员会应询问提名国是否反对委员会在审议提名请求前征求阿富汗政府对建议的意见。

28. 在这种情况下，监测组建议委员会修订指导方针，把审议提名案的时间延长到 15 个工作日，以便给阿富汗政府留下答复时间。

²⁹ 名单中列有塔利班控制区 28 个省长中的 24 个。

³⁰ 他们分别是：沙姆斯·乌尔-拉赫曼·阿卜杜勒拉赫曼(TI.U. 8. 01)；阿赫塔尔·穆罕默德·曼苏尔·沙阿·穆罕默德(TI.M. 11. 01)；阿卜杜勒·拉扎克·埃赫提耶·穆罕默德(TI.A. 17. 01)；阿卜杜勒·萨拉姆·哈纳菲·阿里·马尔丹·古尔(TI.H. 27. 01)；阿卜杜勒·拉扎克·阿克洪德·拉拉·阿克洪德(TI.A. 53. 01)；赛义德·吉亚苏丁·阿迦(TI.A. 72. 01)；齐亚-乌尔-拉赫曼·迈达尼(TI.M. 102. 01)；阿卜杜勒·加法尔·古里希·阿卜杜勒·加尼(TI.Q. 130. 01)；阿迦·贾恩·阿里宰(TI.A. 148. 10)；萨利赫·穆罕默德·卡卡尔·阿赫塔尔·穆罕默德(TI.K. 149. 10)和穆罕默德·阿曼·阿克洪德(TI.A. 158. 12)。

³¹ 这种行动符合安全理事会第 1988(2011) 号决议第 5 段的规定。

³² 自从 2011 年 6 月以来，委员会已同意监测组提出的对 120 人登录资料的修订，把缺乏足够识别资料的个人数目减少到 16 人，以确保有效落实对他们的措施。

C. 除名过程

29. 就像处理提名案一样，安全理事会第 1988(2011)号决议呼吁各国酌情与阿富汗政府协调其除名请求(第 19 段)。阿富汗官员建议，委员会也把审议除名案的时间从 10 个工作日延长到 15 个工作日。这将使阿富汗当局有更多的时间深入研究除名请求并达成共识。监测组提议委员会同意这项建议。

30. 委员会可能会在和解进程范围内相当依从阿富汗政府提出的除名案。这毕竟反映了制裁制度的主要目的，即说服列名个人改变他们的行为。阿富汗官员希望从这些案例中获得尽可能多的权威；他们认为，他们对除名过程的控制权越大，他们就能为和解进程造成越大的声势和影响。虽然这种说法不错，但是除名的决定必须仍由委员会作出。委员会有明确的除名标准，如果证据相互矛盾，喀布尔设有解决问题的机制，阿富汗当局也可以要求出席委员会的会议，说明他们的意见。

31. 然而，监测组的确建议，如果阿富汗政府提出除名请求，或赞同另一个会员国的除名请求，但委员会不同意，只要没有委员会任何成员已封杀这项请求，委员会都可以请阿富汗政府进一步澄清问题并把审议时间延长 15 天，让阿富汗政府解释争议点。委员会还可以与联阿援助团联系，以寻求关于除名请求的更多信息。

32. 安全理事会第 1988(2011)号决议还请所有会员国，特别是阿富汗政府，如果得到的任何信息表明应考虑重新指认某个已除名的个人、团体、企业或实体，应将此事通知委员会，又要求阿富汗政府向委员会提交一份报告，说明前一年委员会除名的据报告已归顺的个人的活动(第 22 段)。这非常鲜明地提醒各国，除名不是一个不可逆转的进程，但也不应被用作和解前的一种激励手段。委员会已明确表示，给予除名仅仅是承认有关个人不再符合列名的标准。

D. 名单的翻译

33. 负责实施制裁措施的许多阿富汗官员不会读或不懂英文。为了增强他们采取行动的可能性，监测组建议委员会在联阿援助团的帮助下，把制裁名单翻译成达里文和普什图文并鼓励阿富汗政府广泛散发。委员会也可以把译文作为非正式文件张贴在其网站上。³³

五. 冻结资产

A. 塔利班如何搞钱？

34. 监测组估计，塔利班在 2011 年 3 月 21 日至 2012 年 3 月 20 日(阿富汗历年)期间的收入为 4 亿美元左右。³⁴ 其中约 2.75 亿美元供塔利班领导层支配，约 1.25

³³ 委员会还可以公布其指导方针和协调人员情况的译文。

³⁴ 根据监测组与阿富汗官员的讨论结果和从被俘或投降的塔利班高级财政管理者中获得的信息。

亿美元由地方一级征收、支出或挪用。安援部队估计，2011 年塔利班逐渐增加的攻击的年度费用在 1.0 亿至 1.55 亿美元之间，³⁵ 剩余的钱用于维持叛乱。自 2006 年以来塔利班设法为越来越多次的攻击提供资金，反映了收入在逐年增加。

35. 尽管可能过于简单，但是监测组了解的塔利班筹措资金的情况如下：向当地经济征税获得的收入主要用于支持当地运作，只在少数情况下向上缴纳。从麻醉品生产者和贩运者、建筑和运输公司、移动电话运营商、矿业公司以及援助和发展项目等全国性企业获得的收入缴纳给听命于塔利班领导层的塔利班财政委员会。作为主要资金来源的捐款也缴纳给塔利班领导层。

1. 地方税收

36. 塔利班在任何可能的地点征收两种传统税：即 10%的收成税和 2.5%财产税。由于塔利班控制区的主要经济活动是农作，其中大量的是种植罂粟，收成税是其收入的主要来源；塔利班还对水电等服务征税，不过他们对这些服务的提供没有什么影响。他们还收取司法费用，不过一般不是贿赂，并征收罚款。在一些地区，他们向当地店主和其他小企业征收 10%的税。换句话说，在地方一级，塔利班的管理方式与大多数行政当局的方式相类似。

2. 毒品

37. 据联合国毒品和犯罪问题办事处的资料，2009 年塔利班从罂粟贸易中获得约 1.55 亿美元的收入。³⁶ 这包括向鸦片农征税、向毒品运输车队征税和提供保护以及向海洛因实验室业主征税。³⁷ 塔利班还收取麻醉品行业主要贸易商的大笔临时捐款。³⁸ 一些辛迪加，如赫尔曼德省哈吉·法塔赫·伊沙克宰领导的辛迪加支付现金和实物，其成员有近亲在塔利班服役。³⁹ 该辛迪加通过阿赫塔尔·穆罕默德·曼苏尔·沙阿·穆罕默德(TI. M. 11. 01)和阿迦·贾恩·阿里扎伊(TI. A. 148. 10)提供大部分支持。⁴⁰

³⁵ 监测组获悉，这些数字根据塔利班向每个区指挥官分配 50 000 美元至 20 万美元的数额计算。

³⁶ 联合国毒品和犯罪问题办公室，全球的阿富汗鸦片贸易：威胁评估(2011 年 7 月，维也纳)，第 5 页(可查阅 www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Global_Afghan_Opium_Trade_2011-web.pdf)。

³⁷ 同上。第 30 页。

³⁸ 例如被美国关押的尼姆鲁兹省哈吉·朱马·汗的网络。

³⁹ 该辛迪加经营的一家医院还为塔利班战斗人员提供免费治疗。

⁴⁰ 据报道赫尔曼德省支持塔利班的其他值得注意的麻醉品贩运者包括来自穆萨加拉的哈吉·阿齐祖拉·阿里扎伊和来自纳瓦-义巴拉克宰的哈吉·阿达姆·汗·波帕尔宰。

38. 但是，关于阿富汗的罂粟经济是塔利班主要资金支柱的一般说法值得推敲。尽管它为赫尔曼德省、坎大哈省和乌鲁兹甘省等罂粟主要产区的多数叛乱活动提供了足够的资金，但是从毒品贸易获得的资金不足以支付其他地区叛乱活动的费用。阿富汗官员估计，2011/12 年度塔利班的罂粟经济收入约为 1 亿美元，⁴¹ 而毒品作物每年的总价值估计在 36 亿至 40 亿美元之间。⁴² 塔利班的份额尽管绝对值可观，但是按百分比计算不是特别巨大。这表明，塔利班并没有作出很大努力，利用这个潜在的收入来源。

3. 其他收入来源

39. 除了地方征税和麻醉品贸易外，塔利班已经开发了其他筹资方式。一个有利可图的来源是外国为发展项目提供的资金。塔利班通常与承包商商定保护费或要求削减费用，它从美国和其他海外捐助者供资的合同中获得的收入估计占总收入的 10%至 20%。⁴³ 大批国际军事部队驻扎在阿富汗，他们的供给需要为塔利班创造了一个也能利用的运输市场。例如，国际安全援助部队阿富汗威胁财政组是安援部队负责调查塔利班资金筹措情况的工作队，据其估计，美国军方在三年中授予一家阿富汗货运公司 21.6 亿美元的合同，而塔利班从中获得了 3.6 亿美元的收入。⁴⁴

40. 虽然在价值 310 亿美元的美国有效合同中，工作队审查的仅是一小部分，但是这个实例显示了自 2001 年以来流入阿富汗的巨额资金扭曲了阿富汗经济，同时阿富汗经济并不能够吸纳这些资金，而塔利班又是如何从这样的经济中筹集资金的。⁴⁵ 在法拉省，当地官员报告说，塔利班从为全国团结方案提供的所有资金中拿走了 40%，而该方案是阿富汗最成功的社区重建项目之一。参与提供发展援助的组织把这些间接费用视为干事业的成本。不过，他们认为，即使叛乱在短期内获益，更长远的影响是实现和平与稳定。

⁴¹ 2012 年 3 月阿富汗官员通报的情况。

⁴² 根据联合国毒品和犯罪问题办公室关于 2011 年阿富汗鸦片调查结果摘要的报告（2011 年 10 月，维也纳）（可查阅 http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/Executive_Summary_2011_web.pdf）和关于全球阿富汗鸦片贸易威胁的评估报告（2011 年 7 月，维也纳）（可查阅 http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Global_Afghan_Opium_Trade_2011-web.pdf）提供的信息并假设贩毒者在 2011-2012 年度按农场交货价付费后至少获得与 2009 年同样多的收入，监测组估算了这些数字。

⁴³ 2012 年 3 月国际安全援助部队军官通报的情况。

⁴⁴ 2011 年 7 月，监测组获悉，货运公司有一次通过分包商账户向 1 名阿富汗警察支付了 740 万美元，该警察分 27 次提款，向塔利班提交了 330 万美元现金，有一次提供了武器。

⁴⁵ 见 www.globalpost.com/dispatch/taliban/funding-the-taliban?page=full。

B. 资金流动

1. 哈瓦拉⁴⁶

41. 自八世纪以来,阿富汗人就通过哈瓦拉转移资金,而且这一系统已非常成熟,无论安全局势如何,都在全国各地广泛使用。其成本低廉,⁴⁷ 速度快捷,方便易用,所有这些都能确保哈瓦拉将继续受到民众欢迎的因素,即使在有银行的城市地区也是如此。⁴⁸ 虽然在阿富汗通过哈瓦拉系统产生的交易量巨大,但政府直到2007年才开始登记哈瓦拉经营者。截至2012年3月,阿富汗金融交易和报告分析中心已登记了700多个哈瓦拉经营者并向他们颁发了执照,这些人在业务总量中约占40%。超越这个数字去包括那些较小规模的兼职经营者,尤其是在政府法令薄弱的省份,将很困难。

42. 不过,阿富汗大多数哈瓦拉经营者都通过在阿布扎比、多哈、迪拜、卡拉奇、马斯喀特、新德里、利雅得和德黑兰等主要贸易城市的同行与世界各地连接,⁴⁹ 从而给这些国家主管部门确保冻结有利于被列名方的交易提供了一个机会。监测组已开始与有关国家讨论可能向前推进的路径。

43. 有研究表明,在很少使用现金的农村地区,许多经济交易都以鸦片和其他有价值商品进行。⁵⁰ 塔利班在阿富汗南部罂粟腹地各处维持着一批鸦片仓库,塔利班指挥官可在那里存入并以后取出各种数量的这种毒品,就如同使用自动取款机一样。他们还以其他当地商品的形式获得资源,例如摩托车、越野车或皮卡车、卫星电话和移动电话、存有通话时间的充值卡、武器、弹药、汽油、食品、住房乃至受伤战士的医疗。

2. 现金运送人

44. 现金进出阿富汗并不受什么限制。2011年,约有46亿美元现金通过喀布尔机场被携往国外,⁵¹ 而每年进出该国的现金总额很可能要大得多,因为尽管法规

⁴⁶ 在阿拉伯文中,哈瓦拉的意思就是“转移”。这一广泛使用的术语是指在常规银行渠道不存在时或平行于常规银行渠道的资金转移机制。

⁴⁷ 据阿富汗官员2012年3月介绍,通过正式银行部门转账的平均费用是15美元或总值的2%,而通过哈瓦拉系统转账100 000美元的费用介于10美元至15美元之间。

⁴⁸ 世界银行估计,阿富汗80%至90%的经济活动出现在非正规部门:世界银行,《阿富汗国家建设、持续增长及减少贫穷》(哥伦比亚特区华盛顿,2005年2月)第6页,可查阅:http://siteresources.worldbank.org/INTAFGHANISTAN/Resources/0821360957_Afghanistan—State_Building.pdf。

⁴⁹ Samuel Munzela Maimbo,《喀布尔的货币兑换商:对阿富汗哈瓦拉系统的研究》,世界银行,2003年6月。

⁵⁰ Gretchen Peters,“How Opium Profits the Taliban”(p. 19, *United States Institute of Peace*, 2009年8月)(可查阅:www.usip.org/files/resources/taliban_opium_1.pdf)。

⁵¹ 2012年3月阿富汗金融交易和报告分析中心阿富汗官员的情况通报。

要求旅客申报超过 100 万阿富汗尼(约合 20 000 美元)的任何金额,但执行却限于从喀布尔机场离境的人,却不适用于从那里进入该国的人,也不适用于从任何其他正式过境点进出阿富汗的人。⁵²

C. 加强执行和影响

1. 被列名的金融代理人

45. 制裁目前针对的是与塔利班融资事务有关联的 15 名个人,其中包括财政顾问、财务官员、财政委员会成员、集资者、金融代理人 and 收缴扎卡特天课的塔利班委员会成员(见附件)。不过,制裁本身似乎尚未扰乱塔利班的财务安排;2011 年 8 月和 9 月将他们从实地清除在打击关键财务促进人方面取得了更明显的成功。

46. 资产冻结对金融代理人的影响可以是实际和直接的。例如,第 1988(2011)号决议所设委员会将在阿富汗境外拥有巨大财产的 Faizullah Khan Noorzai (TI.M.153.11) 和 Malik Noorzai (TI.N.154.11) 列名,在经过起初的公开抗议之后,他们于 2011 年 10 月开始与阿富汗政府讨论他们的活动,以赢得对除名申请的支持。⁵³

47. 正如 Noorzai 兄弟的例子所示,资产冻结可以促成行为的改变,因此具有真正的影响;不过,资产冻结还远可以更为有效。要想从若干国家的来源一年收集和支付 4 亿美元而不与受管制金融机构有任何接触或不受到国家主管部门的注意,并不那么容易。如果会员国在辨识塔利班资金方面作出更加坚定的努力,即使这些资金不在任何列名个人的控制之下,也将能使委员会把资产冻结措施更精确地对准目标。不过,这需要比目前所见更大的一个行动承诺。

48. 塔利班增长最快的收入来源之一是对阿富汗政府获得的国际支助征税。应当提高问责力度,尤其是在执行国际军事承包方面。阿富汗威胁财政组在识别和打击这些叛乱分子和恐怖分子的资金来源方面虽然取得了一些成功,但该组只调查由美国授予的合同。虽然这在阿富汗外来投资中占了一大部分,但如果其他国家,无论其是否参加了安援部队,都采取类似措施,就可以取得大得多的成果。

2. 豁免

49. 制裁制度并不禁止个人参与政治进程。在阿富汗先前的一些选举中,列名个人也站出来参选,并在某些情况下当选。虽然这一点也许并未广而告之,但他们

⁵² 国际货币基金组织,《反洗钱和打击恐怖主义融资问题阿富汗详细评估报告,基金组织第 11/317 号国家报告,2011 年 11 月》(哥伦比亚特区华盛顿,2011 年)(可查阅: www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11317.pdf)。与这种现金转移相关的费用为来回迪拜的机票约 500 美元和给运送人的一小笔每日津贴,再加 2%;这种收费比阿富汗银行收取的国际转账费更具竞争力。

⁵³ 监测组于 2011 年 11 月约见了申请人。

一旦就职，麻烦就来了，因为他们发现自己被剥夺了获得财政资源的权利，并受到那些尚未归顺的前同事的嘲笑。

50. 如果资产冻结的严格应用，因任何理由被认为有碍和解方案，委员会可通过安全理事会第 1452(2002)号决议规定、经安理会第 1735(2006)号决议修订的程序批准豁免。不过，放宽措施的任何决定，都必须由第 1988(2011)号决议所设委员会或由安全理事会做出，而不是由任何一个国家归顺做出。

51. 阿富汗官员建议，阿富汗政府应有酌处权，将其对已个人的基本开支给予豁免的打算通知委员会，而无需像目前这样，必须等待委员会确认对此不持异议。阿富汗和平与重返社会方案设想高级和平委员会向已归顺的塔利班提供至少三个月的津贴，以促进他们重新融入社会。监测组建议委员会考虑根据第 1452(2002)号决议第 1 段(a)项的规定，给予阿富汗政府在这种情况下取得制裁制度豁免的范围，条件是委员会事先收到通知和所有适当的文件。

六. 旅行禁令

52. 旅行禁令在阿富汗与接壤国家之间、特别是与巴基斯坦之间基本上无法执行，而且由于执行问题过于严重，这种情况不大可能改变。不过，确保被列名个人的旅行不超出近邻应当容易一些，例如不前往海湾国家。⁵⁴ 虽然这恰恰是旅行禁令的意图，但这也可能妨碍旨在支持阿富汗和平与和解的努力——而阿富汗和平与和解正是安全理事会第 1988(2011)号决议的核心。例如，这种做法将使任何被列名个人都无法直接参加在阿富汗境外开展的阿富汗和平进程。

53. 安理会在 1988(2011)号决议中预见到了这一困难，并提供了一个解决方案。它指示各国防止被列名个人入境或过境，但涉及本国国民、为履行司法程序或经委员会同意的情况除外，“包括旅行直接关系到支持阿富汗政府努力促进和解的情况”第 1 段(b)项。在这方面，该决议与安全理事会其他 10 项包含旅行禁令和给予豁免的类似依据的制裁制度保持了一致。

54. 此外，第 1988(2011)号决议所设委员会已起草了准则，⁵⁵ 对申请豁免的程序作出了规定。准则确定，可代表个人提出申请的国家是指认国、过境国、国籍国和居住国。准则要求提交详细的行程和时间表、对拟议旅行目的和理由的解释、证明文件副本，包括会议或预约的具体详情，并解释如何在不违反资产冻结的情

⁵⁴ 印度曾于 2009 年拒绝一被列名个人入境，并于 2011 年拦截了另一名相貌与一被列名者一模一样的个人。

⁵⁵ 委员会工作准则(可查阅：http://www.un.org/chinese/sc/committees/1988/pdf/1988_guidelines.pdf)，第 13 段。

况下支付费用。准则还提醒各国其他制裁措施将继续适用，并解释说豁免的细节将公布在委员会网站上。

与和解有关的豁免

55. 如果允许塔利班在卡塔尔或其他地方拥有一个“地址”的计划得以实现，为支持阿富汗和平与和解进程而对旅行禁令给予豁免的程序将受到考验。除非包括被列名个人，否则会谈不大可能在一个足够高的级别举行。在任何情况下，其进程都将不可预知且需要灵活性。塔利班代表可能必须长时间在卡塔尔(或其他地方)逗留，而且他们的停留可能超出豁免申请中预见的时间长度。在批准的时限内，他们可能必须临时旅行以进行协商。还应当有一种方法为会谈和参加者保密。

56. 作为对除名申请进行评价的惯例，委员会必须与阿富汗当局密切合作，尤其是与在阿富汗和平与和解进程中发挥着核心作用的高级和平委员会合作，以确认列名个人的旅行是否有可能推进阿富汗的和解努力。这与决议支持阿富汗主导的和平进程的重点是一致的。

建议

57. 监测组认识到委员会将始终逐案采取行动，同时提出以下建议：

(a) 安全理事会可通过一个类似于它在关于利比亚的问题的第 1970(2011)号决议下商定的旅行禁令豁免程序，即允许任何会员国逐案认定“这种入境或过境是促进[阿拉伯利比亚民众国的]和平与稳定所必需的，且有关国家随之在作出此一认定后的 48 小时内，通知委员会”。就第 1988(2011)号决议所设制度而言，安全理事会可将这种权力限于阿富汗政府。

(b) 为确保所有非人道主义方面的旅行都符合安全理事会第 1988(2011)号决议促进阿富汗和平、稳定与安全的目标，委员会可允许阿富汗政府在若干(三个)工作日内就其他任何一个国家(委员会成员除外)以支持努力促进阿富汗和解为由提出的旅行禁令豁免申请作出评论。

(c) 委员会可同意它已批准的旅行豁免有所变动，条件是阿富汗政府立即提出通知，而且到期日和目的地保持不变。

(d) 作为变通，委员会也可修改其准则，使委员会可以审议豁免的变动，这种变动可以是持续时间，也可以是关于额外的旅行，但需阿富汗政府确认这种变动在和解的背景中是合理的。

(e) 委员会可将其关于准许变动一项豁免的决策过程缩短为 48 小时无异议程序。⁵⁶

⁵⁶ 委员会允许其成员在 5 个工作日内就旅行禁令豁免作出决定。

(f) 委员会不妨将权力下放给主席，使其主席能在特殊情况下立即给予旅行豁免，前提是阿富汗政府提出明确理由，说明等待委员会的决定有损和解进程的利益。如主席批准申请，他此后将立即通知委员会其他成员，并提交从阿富汗政府收到的所有相关文件。

(g) 作为变通，为支持阿富汗和解方案，委员会也可给予它事先核准的特定个人以固定期限的旅行豁免，而不必要求提供期限之内旅行日期(或目的地)的精确细节。在此情况下，阿富汗政府应在获知细节后 48 小时内向委员会通报这些细节。

(h) 委员会可逐案允许被列名个人长期或无限期迁往国籍国以外的另一国家，前提是这种迁徙的理由是支持促进阿富汗和解的努力，且申请国能够证明目的地国也同意这样做。委员会可责成监测组与目的地国合作，但须事先征得该国同意，共同监测被列名个人的活动，而且如果预计逗留时间超过(一个月)，要定期向委员会提交报告。⁵⁷

(i) 委员会可请阿富汗政府根据设定的时间间隔提出报告，说明一个长期的旅行禁令豁免继续有利于和解。

(j) 委员会可允许政府在一项豁免已不再能支持促进和解的努力时请求撤销该项豁免。

(k) 在提交国或阿富汗政府提出申请时，委员会可同意在给予豁免时只通知有关国家，以帮助确保被列名个人的安全和为会谈保密。

58. 随着更多识别资料被添加到名单条目之中，并通过国际刑警组织——联合国特别通告的及时使用，旅行禁令将变得更为有效。监测组建议委员会在一个新名字被列名、一个名字被从名单上除名或一项现有条目更新之后，确保尽快向国际刑警组织提供详细资料。⁵⁸

七. 武器禁运

59. 在阿富汗与监测组谈话的所有官员和专家，无论是阿富汗人士，还是外籍人士，均一致认为塔利班及其他武装团体是在国内采购其多数武器的，包括迫击炮、无后座力步枪和重机枪。虽然塔利班也通过接触阿富汗国家全部队(阿富汗安全部队)及其附属机构获得更新的武器，但其中许多装备已存在很长时间了。107 毫米及其他火箭炮是例外，这些武器往往是进口的。此外，简易爆炸装置自 2008 年以来已越来越普遍，这些装置所用的材料在当地是找不到的(反坦克和杀伤人

⁵⁷ 委员会已(出于人道主义原因)批准了为期三个月的一项旅行禁令豁免。

⁵⁸ 截至 2012 年 3 月底，名单上 131 个名字中的 85 个已有国际刑警组织-联合国安全理事会特别通告。

员地雷、雷管线、开关、雷管、遥控引爆雷管、硝酸铵化肥)。其中多数来自漏洞百出的巴基斯坦边界。

A. 在阿富汗境内采购的武器

60. 虽然传统不成文法律在二十世纪大部分时期规范了有关火器和爆炸物的拥有情况,但阿富汗现在至少有 200 万支武器。⁵⁹ 即使阿富汗民兵在 2006 年完成解除武装、复员和重返社会时,该国仍有 1 800 多个非法武装团体在活动。⁶⁰ 在今后四年,根据解散非法武装团体举措,阿富汗政府收集了自愿交出的 52 712 支使用中火器和约 56 000 支非使用中火器,没收 12 620 支其他武器,并销毁约 14 000 支。这还不及非法武装团体估计拥有的军火库中的三分之一。

61. 尽管作出这一努力,但新武器仍以惊人的速度渗入市场,其中许多武器来自阿富汗国家军队和警察。据报,由于捐助方捐助武器缺乏协调,导致数万支小型武器丢失,加上试图将非法武装团体改为地方辅警,致使分配了更多的武器,但中央登记册没有记录。从塔利班死亡人员身上找到的弹药往往与捐助方提供给阿富汗安全部队的弹药相同。此外,私人保安公司雇用近 45 000 名武装人员。塔利班从所有这些来源获得武器。

B. 阿富汗境外采购的武器

62. 监测组收到可靠报告显示,塔利班获得进口的 SA-7 便携式导弹,但数量可能很少。无论如何,获得这种武器往往是拥有而已,而不是用于战斗中。监测组还听说塔利班从在巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国活动的跨境网络处购得 107 毫米和 122 毫米的火箭。攻击联军直升机更频繁得手,这表明塔利班使用火箭推进式榴弹协调齐射打下旋翼飞机的能力不断提高。⁶¹ 塔利班在暗杀活动中使用的进口手枪不是来自阿富汗安全部队,就是来自跨境网络。

⁵⁹ 从 2000 年估计有 1 000 万支(<http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/the-call-for-tough-arms-controls-voices-from-afghanistan-114616>),到 2003 年估计有 150 万支(www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/A-Yearbook/2003/en/Small-Arms-Survey-2003-Chapter-02-summary-EN.pdf)。此后,阿富汗安全部队的军火库由于装备新兵而增加了约 50 万支突击步枪。在 2006 年和 2012 年期间,北约成员国捐赠了 36 000 多支小武器。据美国政府问责局, *Afghanistan Security: Lack of Systematic Tracking Raises Significant Accountability Concerns about Weapons Provided to Afghan National Security Forces* (GAO-09-27), 2009 年 1 月(查阅以下网站: www.gao.gov/new.items/d09267.pdf), 2004 年和 2008 年期间,美国采购了 242 000 多支武器。2009 年,阿富汗国民军配备了阿富汗以前没有的 M-16 式突击步枪。截至 2012 年 1 月,部队兵力达到 184 437 人,这促使监测组评估约增购 20 万支突击步枪。见 www.aco.nato.int/page265721841.aspx。

⁶⁰ 《秘书长关于阿富汗儿童与武装冲突问题的报告》(S/2008/695)第 15 段提到对 1 800 个非法武装团伙进行的调查。这些团体估计拥有约 336 000 支武器。

⁶¹ 如 2011 年 8 月 7 日,一枚火箭推进式榴弹击落了 1 架支努干直升机。见 <http://cryptome.org/0005/ch47-wardak.pdf>。

C. 训练

63. 每一个阿富汗男子从小就可拿到武器，这意味着有关武器使用的基本知识几乎是家喻户晓。在灌输和掌握暗杀、劫持人质、狙击、使用重型武器、制造和部署简易爆炸装置、⁶² 自杀式袭击⁶³ 和通信等特殊技能方面，训练一直更具针对性。

64. 塔利班往往依靠外人提供训练，有时加入基地组织，但哈卡尼网络 2011 年以普什图文为其战斗人员印刷了训练手册，表明其进一步迈向自给自足。⁶⁴ 据报，哈卡尼训练营位于阿富汗-巴基斯坦边境地区，其工作人员是忠于哈卡尼网络塔利班训练人员和外国战斗人员，其中有些人与基地组织有关联。

D. 加强武器禁运的机会

65. 在防止简易爆炸装置所用化肥或其他材料从巴基斯坦出口到阿富汗方面所面临的困难众所周知。边界基本不受监管，除了两个主要过境点⁶⁵ 之外，还另有约 360 条道路连接双方边界。在有些地方，村庄有一半位于阿富汗，另一半位于巴基斯坦。尽管巴基斯坦在 2 600 公里长的共同边界上部署了 12 万人以上的兵力，设立 1 000 多个前哨，⁶⁶ 还有约 55 000 名阿富汗边境警察和普通警察在阿富汗国民军和国际安全援助部队的支持下驻守在另一侧，⁶⁷ 但不只是爆炸物材料，所有货物走私活动仍相对畅通无阻。然而，巴基斯坦政府可跟随阿富汗政府禁止在全国而不只是某些地区进口和制造硝酸铵化肥。⁶⁸ 这将至少限制使用简易爆炸装置中一种共同成分。

66. 阿富汗境内已开始对武器、特别是弹药进行登记，阿富汗政府加紧对私人保安公司进行监管，也会处理火器管理方面明显存在的缺陷。然而，可通过对国际

⁶² 据联合国秘书处安全和安保部说，2010 年，在叛乱分子发起的所用袭击中，39%使用简易爆炸装置，而 37%是武装冲突。2011 年有近三分之一的平民死亡是简易爆炸装置造成的。见：http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/Documents/UNAMA%20POC%202011%20Report_Final_Feb%202012.pdf。

⁶³ 自 2008 年以来，自杀式袭击不断发生，约每月发生 10 次。根据联阿援助团人权股关于 2011 年保护武装冲突中平民的年度报告（可查阅以下网站：http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/Documents/UNAMA%20POC%202011%20Report_Final_Feb%202012.pdf，第 3 页），2011 年有 431 个平民死于自杀式袭击。2011 年 12 月和 2012 年 1 月，自杀式袭击导致 124 名平民死亡（占平民伤亡总数的 32%）（见 A/66/728-S/2012/133，第 12 和 30 段）。

⁶⁴ 该手册是从书名为《Nizami darsuna》（军事课之意）的阿拉伯文书籍翻译而来的。

⁶⁵ 在托尔哈姆和杰曼，每天有三至四万人过境。

⁶⁶ 2012 年 3 月 20 日巴基斯坦常驻联合国副代表向安全理事会发表的讲话。

⁶⁷ 阿富汗官员的通报，2011 年 11 月。

⁶⁸ 2009 年 11 月，巴基斯坦政府禁止硝酸铵化肥，但上迪尔、下迪尔、斯瓦特以及开伯尔-普赫图赫瓦省吉德拉尔和马拉根德地区除外。2010 年 1 月，阿富汗政府推出一个全国范围的禁令。

安全援助部队和阿富汗安全部队的军火库进行定期审计，加强政府控制的部门内的监督机制。如果外国军队撤出该国时缺乏资源以带走其进口的所有武器、弹药和其他军事装备，这可能会带来进一步的问题。国际社会可以而且应该增加对阿富汗政府的援助，以加强当前的监督机制，并计划未来。⁶⁹

八. 结论

67. 根据第 1988(2011)号决议建立的制裁制度对列名的个人应采取三项制裁措施，但会员国采取其中任何一项的次数均非常少。鉴于叛乱大可不必进行国际旅行，且该区域存在大量可替代正规银行系统的办法，这种情况也许并不令人吃惊。然而，监测组认为，制裁对原本有意旅行或使用正规银行服务的列名个人产生了重要的威慑作用。

68. 如上文建议的，虽然安全理事会和委员会可采取一些步骤来加强实施这些制裁制度，但其迄今的主要价值就是作为一种政治工具。塔利班对制裁制度相当重视，不喜欢其中包含的耻辱以及将列名领导人排除在国家一级的非暴力政治活动之外的实际后果。塔利班特别反对在基地组织、塔利班制裁制度下将其与基地组织相提并论，因而被视为恐怖分子。安全理事会没有将第 1988(2011)号决议所设委员会列为其反恐怖主义委员会之一，该决议非常清楚地规定了期望列名个人作出何种行为改变，以便从名单中除名。塔利班将注意到这一点。事实上，在制裁制度一分为二后，塔利班公布其进入谈判的决定。

69. 在阿富汗坚定地迈向和平、稳定与安全的道路之前会有许多纷扰，但监测组确认无疑的是，制裁制度可有助于扫除障碍。制裁制度成为国际社会与塔利班之间对话的一部分，需要是有活力和有所反应，以确保国际社会表示承认取得的进展和继续谴责暴力。

⁶⁹ 目前，联合国地雷行动中心、毒品和犯罪问题办公室和联合国开发计划署有相关的方案。

附件

塔利班领导层概况

- 截至 2012 年 3 月 30 日塔利班领导层概况是根据第 1988 (2011) 号决议制定的制裁名单、相应的简述以及监测组收到的简报资料拟订的。塔利班指挥结构高度分散，缺乏协调一致，有些人的职责在纵向和横向上重叠。因此，本概况充其量是战斗序列的活动反映，应以当地频繁变动的情况为准。
- 监测组确定 50 个人在领导委员会或各专门委员会担任职务。这一群组与“影子省长”团队和塔利班其他高级人员组成“最高委员会”，据说有多达 200 名成员。虽然多年来任务分配各不相同，但塔利班领导人团队在“最高委员会”内发挥决定性作用却相当稳定。
- “影子省长”在各自省份指挥行动。监测组注意到，据报，自 2010 年 9 月以来，不止一人在 8 个省担任“影子省长”职务，表明这一级别的官员流动性很强。

领导层

大教主	穆罕默德·奥马尔 (TI. O. 4. 01)
特使/助理	Sayyid Tayyib Agha

领导委员会

穆民的副埃米尔	Akhtar Mohammad Mansour, Shah Mohammed 之子 (TI. M. 11. 01)
领导委员会副主席	Abdul Qayum Zakir
领导委员会成员	Mohammad Hassan Akhund aka Barbar (TI. H. 2. 01)
领导委员会成员	Abdul Kabir, Mohammad Jan 之子 (TI. A. 3. 01)
领导委员会成员	Abdul Jalil Haqqani (TI. H. 34. 01)
领导委员会成员	Mohammad Hasan Rahmani (TI. R. 96. 01)
领导委员会成员	Gul Agha Ishakzai (TI. I. 147. 10)
领导委员会成员	Sirajuddin, Jallaloudine Haqqani 之子 (TI. H. 144. 07)
领导委员会成员	Abdul Latif Mansur (TI. M. 7. 01)
领导委员会成员	Ismail Andar
领导委员会成员	Hafiz Majid

领导委员会成员	Mohammadullah Mati aka Nanay (TI. M. 68. 01)
领导委员会成员	Mullah Razaq Akhund, Ekhtiyar Mohammad 之子 (TI. A. 53. 01)
领导委员会成员	Abdul Ghani Baradar, Abdul Ahmad Turk 之子 (TI. A. 24. 01) (据报已拘押)

军事委员会

主席	Abdul Qayum Zakir
副主席(情报)	Habibullah Reshad (TI. R. 84. 01)
成员	Abdul Jalil Haqqani (TI. H. 34. 01)
成员	Said Ahmed Shahidkhel (TI. S. 28. 01)

政治委员会

主席	Shahabuddin Delawar (TI. D. 113. 01)
成员	Noor Mohammad Saqib (TI. S. 110. 01)
成员	Mohammad Moslim Haqqani, Muhammadi Gul 之子 (TI. H. 73. 01)

文化委员会^a

主席	Amir Jan Motaqi (TI. M. 26. 01)
成员	Latifullah Hakimi

财政委员会

主席	Gul Agha Ishakzai (TI. I. 147. 10)
成员	Abdul Qadeer, Abdul Baseer 之子 (TI. A. 128. 01)
成员	Abdul Jalil Haqqani (TI. H. 34. 01)
成员	Mohammad Aman Akhund (TI. A. 158. 12)
成员	Abdul Wassay Mu' tasim Agha (TI. N. 29. 01)

非政府组织和承包商委员会

主席	Abdul Manan Nyazi (TI. N. 97. 01)
----	-----------------------------------

^a 使用通用别称，又称发言人办公室。

成员	Mohammad Essa Akhund(TI. A. 60. 01)
成员	Ahmed Jan Akhundzada Wazir(TI. A. 85. 01)
成员	Ahmed Jan Wazir(TI. W. 159. 01)
卫生委员会	
主席	Mohammad Abbas Akhund(TI. A. 66. 01)
成员	Abdul Rahman Zahed(TI. Z. 33. 01)
教育委员会	
主席	Zaman Shah
成员	Mohammad Moslim Haqqani, Muhammadi Gul 之子 (TI. H. 73. 01)
宗教学者(乌里玛)委员会	
主席	Noor Mohammad Saqib(TI. S. 110. 01)
副主席	Shahabuddin Delawar(TI. D. 113. 01)
囚犯委员会	
主席	Gul Agha Ishakzai(TI. I. 147. 10)
成员	Walijan(TI. W. 95. 01)
奎达舒拉^b	
主席	Ismail Andar
成员	Mohammad Naim Barich(TI. N. 13. 01)
成员	Abdul Rauf Khadem(TI. K. 25. 01)
成员	Rahmatullah Kakazada aka Mulla Nasir (TI. K. 137. 01)
成员	Abdul Latif Mansur(TI. M. 7. 01)
成员	Abdul Manan Nyazi(TI. N. 97. 01)
成员	Mohammad Rasul Ayyub(TI. M. 104. 01)
成员	Abdul Bari Akhund(TI. A. 94. 01)

^b 又称坎大哈舒拉。

成员 Said Ahmad Shahidkhel (TI. S. 28. 01)

成员 Abdul Ghani Baradar, Abdul Ahmad Turk 之子
(TI. A. 24. 01) (据报已拘押)

白沙瓦舒拉

主席 Muhibullah aka Hajji Lala

副主席 Abdul Qahir Uruzgani

成员 Abdul Qadeer, Abdul Baseer 之子 (TI. A. 128. 01)

成员 Mohammad Salim Haqqani (TI. H. 79. 01)

成员 Sher Mohammad Abbas Stanekzai, Padshah Khan 之子
(TI. S. 67. 01)

成员 Najibullah, Muhammad Juma 之子 (TI. M. 132. 01)

成员 Sayed Esmatullah Asem (TI. A. 80. 01)

成员 Shams ur-Rahman, Abdurahman 之子 (TI. U. 8. 01)

成员 Ezatullah Haqqani, Khan Sayyid 之子 (TI. A. 64. 01)

米兰沙舒拉

主席 Sirajuddin, Jallaloudine Haqqani 之子
(TI. H. 144. 07)

成员 Abdul Latif Mansur (TI. M. 7. 01)

成员 Badruddin Haqqani (TI. H. 151. 11)

成员 Jalaluddin Haqqani (TI. H. 40. 01)

塔利班各省“影子省长”

巴达赫尚(省) Mawlawi Sabir Ahmad

巴德吉沙(省) Mawlawi Hayatullah/Mawlawi Ismail

巴格兰(省) Mawlawi Muhammad Yunus Mukhlis/Nasruddin

巴尔赫(省) Mulla Abdul Karim aka Nafiz

巴米扬(省) Ni'matullah

戴孔迪(省) None appointed

法拉(省)	Mulla Amin
法利亚布(省)	Mulla Alam/Hafiz Nurullah
加兹尼(省)	Mulla Rahmatullah
古尔(省)	Mawlawi Abdul Khaliq aka Abdul Bari(司法 TI. A. 94. 01 系同一人)
赫拉特(省)	Mulla Esmatullah/Mulla Ghulam Jaylani aka Janan Agha (司法与 TI. A. 91. 01 系同一人)
赫尔曼德(省)	Mohammad Naim Barich aka Mawlawi Gul Muhammad (TI. I. 147. 10)
朱兹詹(省)	Mawlawi Ismail
喀布尔	Hajji Lala aka Sayyid Muhammad aka Muhibullah
坎大哈(省)	Mulla Muhammad Isa
卡比萨(省)	Habiburrahman aka Qari Baryal
霍斯特(省)	Mawlawi Nur Qasim
库纳尔(省)	Mawlawi Abdul Rahim
昆都士(省)	Mawlawi Enayatullah/Mawlawi Abdul Rahman
拉格曼(省)	Najibullah Haqqani, Hidayatullah 之子 (TI. H. 71. 01)
洛加尔(省)	Abdul Latif Mansur (TI. M. 7. 01)
楠格哈尔(省)	Mawlawi Mir Ahmad Gul/Abdul Jabbar Zabuli/Ahmad Taha Khalid, Abdul Qadir 之子(TI. T. 105. 01)
尼姆鲁兹(省)	Mawlawi Rashid Baluch
努尔斯坦(省)	Mawlawi Dost Muhammad
帕克蒂卡(省)	Mawlawi Sangeen Zadran(TI. Z. 152. 11)
帕克蒂亚(省)	Mulla Nasir(司法与 TI. K. 137. 01 系同一人)
潘杰希尔(省)	Abdul Alim
帕尔旺(省)	Mawlawi Muhammad Ismail/Mawlawi Subhanullah
萨曼甘(省)	Mawlawi Shams ur-rahman(司法与 TI. U. 8. 01 系同一人)

萨尔普勒(省)	Mawlawi Atiqullah(司法与 TI. A. 70. 01 系同一人)
德哈尔(省)	Mawlawi Muhsin
乌鲁兹甘(省)	Abdul Rauf Khadem(TI. K. 25. 01)
瓦尔达克(省)	Mulla Abdullah Mullakhel/Mawlawi Shahidkhel
扎布尔(省)	Sharafuddin
