



安全理事会

Distr.: General
31 December 2012
Chinese
Original: English

2012 年 12 月 31 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

谨随函转递第 1526 (2004) 号决议所设分析支助和制裁监察组根据第 1988 (2011) 号决议附件一 (a) 段提交安全理事会第 1988 (2011) 号决议所设委员会的第二次报告 (见附件)。

请提请安全理事会成员注意所附报告并将其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)



分析支助和制裁监测组根据关于塔利班及其他有关个人和实体的 1988 (2011) 号决议提交的第二份报告

目录

	页次
一. 导言	3
二. 制裁名单	3
A. 列名标准	3
B. 塔利班与基地组织的联系	4
C. 名单的构成和保持	5
D. 制裁制度的影响	6
三. 和解	7
四. 制裁的实施	8
A. 冻结资产	8
B. 旅行禁令	10
C. 武器禁运	13
附件	
一. 外国战斗人员和基地组织在阿富汗的存在	15
二. 塔利班省级领导层概览	18

一. 引言

1. 安全理事会第 1988(2011)号决议的目标正如其序言部分的段落所述，是“保证使现有制裁制度切实有助于当前打击叛乱和支持阿富汗政府推动和解的工作，以便在阿富汗实现和平、稳定与安全的努力”。本报告指出，虽然实行该制度仅 16 个月，但分析支助和制裁监测组试图对该制度的成功做出评价。
2. 第 1988(2011)号决议所设的制裁制度历经 13 年，最终并入根据第 1267(1999)号决议及随后相关决议实行的制裁制度，这些决议关注基地组织、包括塔利班对国际和平与安全构成的威胁。1988(2011)制裁制度不可避免地保留许多以往特点，但与 1267(1999)制裁制度不同，它特别关注国家，很少强调恐怖主义问题。监测组建议安理会不妨采取多种方式，继续发展 1988(2011)制裁制度的特殊性，从而增加其与今日阿富汗的相关性。
3. 2001 年开始在阿富汗进行国际军事干预，2012 年 10 月 7 日在其十一周年之际，开始撤出外国军队。然而，虽然战斗遏制了叛乱，但绝不能认为已平息叛乱。国际社会完全同意应由阿富汗人主导的和平进程取代军事对抗，但目前尚无关于应如何进展的明确路线图。无论发生什么，1988(2011)制裁制度肯定会起到一定的作用；列入名单的塔利班不能希望仍在制裁名单内时有效地加入政府，而如果参与和解会谈，他们将完全有可能松动旅行禁令。此外，资产冻结可以成为一个重要工具，用于孤立阿富汗和平与稳定的破坏者。本报告载有关于延长旅行禁令豁免机制¹和增强资产冻结的影响的进一步建议。

二. 制裁名单

A. 列名标准

4. 根据第 1988(2011)号决议编制的制裁名单几乎包括所有最资深塔利班成员。²最近在名单中增列塔利班的金融网络，进一步强化名单与当前威胁的相关性。然而，大多数塔利班省级领导人(见附件一)未被列入名单，包括在若干省份，一些塔利班网络听命于 1 名声称被“奎达协商会议”任命的个人，³ 还有些网络追随

¹ 监测组第一次报告(S/2012/683，第 57 段)还提出旅行禁令豁免机制建议。

² 见附件二。目前，名单上列有 130 个人和 2 个实体。另见监测组第一次报告(S/2012/683，第 22 和 23 段)。

³ 又称坎大哈协商会议。“奎达协商会议”一词通常用于形容塔利班最高层领导人，但并不意味着任何固定地理位置。

1 名效忠Sirajuddin Haqqani (TI. H. 144. 07)的领导人。此外，不仅塔利班高层阻碍阿富汗和平、稳定和安全，还有其他方面参与。⁴

5. 正如第 1988 (2011) 号决议指出，列名标准所涉活动是支持以前列在第 1267 (1999) 号决议所设的制裁制度下的塔利班，或以其他方式支持那些“与塔利班有关的”各方，“对阿富汗的和平、稳定和安全构成威胁”。为了强调仍在促进新制度的目标，监测组建议安全理事会考虑调整列名和除名标准，明确说明这些标准涉及更广泛的活动，不仅仅是与塔利班共同战斗或支持塔利班。阿富汗面临许多对其安全和稳定的挑战，包括毒品贸易、维护非法武装团体、⁵ 腐败、选举舞弊、阻止人道主义援助和保健方案及侵犯人权。⁶ 虽然第 1988 (2011) 号决议所设委员会需要根据实质情况审查任何列名呈件，但监测组认为，通过扩大标准范围，安理会将会进一步强调制裁制度现在涉及具体国家，其特点与其他国家制度相似。⁷

B. 塔利班与基地组织的联系

6. 监测组注意到，自监测组 2011 年 9 月提出相关报告 (S/2011/790) 以来，塔利班与基地组织之间的关系几乎没能根本性变化。塔利班成员及其相关人员仍在阿富汗境内，⁸ 特别是在东南部喀布尔周围地区，以及东部和北部的特定地区。基地组织对于叛乱分子的价值似乎在于计划和发动自杀式攻击、制造简易爆炸装置、筹集资金及帮助进行媒体宣传。塔利班控制下的阿富汗地区仍然是对基地组织支持者有吸引力的目的地；阿富汗招待难民的传统确保他们受到欢迎，而且叛乱分子为想要参加恐怖集团的激进青年男子提供培训机会。然而，根据向监测组提供的数字，⁹ 外国叛乱分子、特别是附属基地组织的叛乱分子持续减少，他们的存在越来越限于该国特定地区 (见附件二)。

⁴ 如吉尔布丁·希克马蒂亚尔的伊斯兰党 (基地组织制裁名单上 QI. H. 88. 03) 和阿富汗东部各暴力极端分子，以及附属基地组织的团体 (QE. A. 4. 01)，如乌兹别克斯坦伊斯兰运动 (QE. I. 10. 01)、拉什卡-塔伊巴组织 (QE. L. 118. 05)、拉什卡-金格维组织 (QE. L. 96. 03) 和巴基斯坦塔利班运动 (QE. T. 132. 11) 等。这些团体也有阿富汗成员。

⁵ 根据阿富汗政府解散非法武装团体方案确定。

⁶ 安全理事会在其第 1988 (2011) 号决议序言部分第 3 段表示强烈关切的是，除了塔利班和基地组织的活动，非法武装团体、犯罪分子以及参与毒品贸易者的活动也影响阿富汗安全局势。另见关于人权的序言部分第 8 段。

⁷ 例如，安全理事会第 1844 (2008) 号决议包括列名标准，如“阻碍向索马里运送人道主义援助物资，或阻碍在索马里境内提供和分发人道主义援助”等。

⁸ 至于“基地组织成员”，监测组指非阿富汗且一般是非普什图族的战士，通常与安全理事会在基地组织制裁制度下列出的团体有关联。

⁹ 特别是秘书处安全和安保部 (安保部) 和国际安全援助部队 (安援部队) 收集的统计数据，以及巴基斯坦和阿富汗当局提供的统计数据。

7. 虽然在塔利班领导层内正在争论与基地组织继续保持这种伙伴关系是否明智,但站出来表示反对的人至今无法说服多数,而且可能被基地组织支持者挑出暗杀,以确保他们不反对。¹⁰ 塔利班高层发表声明,包括毛拉奥马尔(TI.O.4.01),温和批评阿拉伯人在阿富汗的存在。例如,毛拉奥马尔 2012 年开斋节发表讲话,对阿拉伯之春表示欢迎,因为它允许“难民”返回他们的祖国,而不必担心受到报复。¹¹ 这种观点的支持者认为,与基地组织的伙伴关系应该结束,或在中期内修改,例如,继续向“受迫害的”基地组织战士提供庇护,作为回报,他们承诺过平静的生活。许多塔利班成员不明白国际社会可能反对这个想法。

8. 即使所有塔利班成员都强调他们的民族主义目标,但与Sirajuddin Haqqani关系密切的一些领导人至少口头谈论更广泛的问题,表示与基地组织有着共同事业,呼吁基地组织帮助“解放”阿富汗,然后他们将协助进一步打击其他地方的“叛教者”政权。¹² 目前不清楚这实际上可能意味着什么,但由于多数叛乱分子从未经历过和平时期,有些叛乱分子可能继续战斗在阿富汗或其他地方,不管他们的领导人是否达成任何和平协议。然而,大多数塔利班成员的立场仍然保持 90 年代后期的立场,即直接打击“异教徒占领”只是当地有关穆斯林的责任。¹³

C. 名单的构成和保持

9. 监测组注意到基地组织与塔利班保持联系,但认为安理会 2011 年 6 月决定建立一个新的制裁制度,在根据第 1267(1999)号决议编制的综合清单中把塔利班部分与基地组织部分分开,为在阿富汗促进国际和平与安全制定了一个有效工具。监测组认为,留在基地组织制裁名单中的一些名字更适于列入 1988(2011)名单,但调名并非易事。¹⁴ 监测组建议委员会批准 1988(2011)制裁制度列名呈件,其中在名单增列名子,不论有关名子是否已列入基地组织制裁名单。基地组织制裁

¹⁰ Mutasim Agha(以前被列为 TI.M.29.01)2012 年 4 月 25 日、5 月 14 日和 6 月 1 日在接受媒体采访时说,他和志同道合的塔利班成员支持一个基础广泛的阿富汗政府,并支持塔利班转变成一个政党。2012 年 8 月, Mutasim 告诉监测组,目前不可能与基地组织决裂,因为基地组织仍然对太多塔利班成员有太大的影响力。

¹¹ 毛拉奥马尔 2012 年 8 月 16 日开斋节发表声明,重申塔利班“不会允许任何人利用阿富汗反对任何人”,但与往常一样同时说明“依照伊斯兰规则和国家利益”。塔利班在 2012 年 9/11 恐怖袭击周年之际发表另一声明,强调“阿富汗人未曾插手此事”。

¹² 2012 年 7 月 30 日上传毛拉 Sangin(TI.Z.152.11)的视频讲话(题为“对土耳其人民的讲话”),并在 2012 年 8 月 15 日上传的视频(题为“履行承诺者”)中重播这一讲话。

¹³ Anne Stenersen 在其博士论文“Brothers in Jihad: Explaining the Relationship between al-Qaida and the Taliban, 1996-2001”(2012 年,奥斯陆大学)中详尽阐述了毛拉奥马尔(TI.O.4.01)的这一立场。

¹⁴ 监测组在其关于基地组织和塔利班之间联系的报告(S/2011/790,第 53(e)段)中提出简化调名程序的建议,但第 1988(2011)号决议所设委员会和基地组织制裁委员会尚未就此做出决定。

委员会在进行正常审查时，可考虑在其制度下平行列名是否仍然适当。监测组认为，到一定时候这将导致二个制裁制度的二套列名标准更清楚、更不同，即使某些个人或实体同时符合二套标准并列入二个名单中。¹⁵

10. 委员会继续根据监测组收集的信息改进名单质量，监测组频繁访问阿富汗，并与阿富汗省级安全官员进行合作。所有列入名单的个人列项现在都有他们的出生日期和地点，但仍未说明一些人的国籍。塔利班成员一直能够获得除阿富汗以外的其他国家公民身份，以及替代身份。监测组建议，对于新的列名请求，委员会大力鼓励指认国提供有关国籍的详细信息。

D. 制裁制度的影响

11. 制裁制度的影响取决于已列入名单的塔利班在何种程度上将此视为实现其国际合法性和在喀布尔掌权目标的障碍。监测组收到的多份报告称，塔利班一直留意除名情况，¹⁶ 并受到鼓励，但有两个短期因素会削弱制裁制度对其战略的影响：(a) 塔利班不承认阿富汗政府的合法性，因此反对该政府广泛参与委员会的决策进程；(b) 对塔利班而言，制裁措施更是国际社会要解决的问题。例如，塔利班指望美利坚合众国完成它这方面的囚犯交换工作，不理睬可能受阻于旅行禁令。毫无疑问，塔利班认为，美国可不顾安理会的任何决定，但即使他们没这样做，他们也会将此问题视为应由美国解决的问题。

12. 从长期来看，塔利班可能会感到关切的是，他们的任何分权协议必须得到国际社会的认可，否则制裁措施将阻止他们行使权力。但由于他们认为，他们的主要谈判伙伴是巴基斯坦和美国，而不是阿富汗政府，他们觉得一旦与这些谈判方达成协议，制裁措施就会被取消。

13. 在此期间，塔利班更关切的是盟军撤出的影响及塔利班运动的凝聚力不断瓦解，而不是 1988(2011)委员会在纽约做出的决定。¹⁷ 如果安理会和委员会的目标是发挥重要作用，通过制裁制度推动阿富汗实现和平，则他们面临的挑战是加大其参与政治进程的力度，而且为取得成功需要制订一项战略方针。此外，许多正在努力帮助阿富汗实现和平、稳定和安全的国家不承认委员会可发挥许多作用，而且往往似乎认为制裁措施阻碍而不是帮助他们进行努力。

¹⁵ 基地组织和索马里/厄立特里亚制裁名单有重复输入的先例。

¹⁶ 自开始实施制裁制度以来，委员会已将 32 人除名，多数是应阿富汗政府的除名请求。在这些被除名的人中，23 人还在世。2 人被塔利班反对阿富汗政府和平倡议的派别暗杀，2 人被身份不明的人暗杀，可能是个人原因。

¹⁷ 塔利班领导人毛拉奥马尔再次呼吁(载于他 2012 年 10 月 24 号宰牲节的讲话)塔利班保持凝聚力，这意味着以往相同的呼吁一直无效。

14. 监测组建议,委员会通过确定制裁制度在实现安全理事会第 1988(2011)号决议中所述目标方面的具体作用处理这一问题,“以保证使现有制裁制度切实有助于当前打击叛乱和支持阿富汗政府推动和解的工作,以便在阿富汗实现和平、稳定与安全的努力”,然后向会员国和公众做出说明。如果没有明确的战略方针,可能执行的制裁制度将会夭折,委员会和成员国为确保执行所作的巨大努力将会白费。该战略方针的一个要素或许是确保委员会了解各种倡议,以促进和解,并确保这些倡议相辅相成,同时充分考虑到制裁制度对所有国家规定的义务。

三. 和解

15. 阿富汗试图促进和解的初步努力并不成功;¹⁸ 但 2010 年建立了阿富汗高级和平委员会,2011 年安全理事会将塔利班和基地组织的制裁制度单独分开,以及 2012 年在卡塔尔开设塔利班政治办事处的步骤,在一定程度上推动了总是会缓慢的进程。2011 年 9 月 20 日,高级和平委员会主席、前总统布尔汉努丁·拉巴尼遇刺。2012 年 5 月 13 日,资深谈判人 Maulawi Arsala Rahmani 遇刺。所幸的是,这两起事件没有摧毁阿富汗社会致力于和平解决叛乱问题的共识。高级和平委员会新主席萨拉赫丁·拉巴尼在其父亲逝世一周年纪念日与监测组会晤时重申,不管遇到如何激烈的抵抗,他都决心继续追求和平。¹⁹

16. 塔利班方面作出的反应比较谨慎。他们力求在卡塔尔建立一个准外交部,以此方式获得某种形式的国际合法性,并与美国讨论交换俘虏的问题;但塔利班驻卡塔尔的使者无权讨论阿富汗的内政,说明塔利班依然拒绝与阿富汗政府对话。塔利班领导人似乎决心牢牢掌控谈判的速度和内容,并与采取独立政治行动的资深同僚迅速断绝关系。²⁰

17. 阿富汗政府与国际社会表示愿意考虑塔利班的要求,特别是释放俘虏、在 1988(2011)制裁名单上删除塔利班名字的要求,并开始撤退外国部队。因此,原先的对话先决条件成为必然结果。迄今为止,塔利班的回应有限,因为内部意见不一,但他们都同意应该交换关押在关塔那摩湾的 5 名阿富汗人和美国士兵 Bowe Bergdahl 中士。²¹ 在这之前,不可能有何行动。

¹⁸ 前总统西卜加图拉·穆贾迪迪领导的早期方案——巩固和平方案于 2003 年建立。虽然该方案声称在某些省份取得了成功,但缺乏全国性的框架,如今已成为解决地方不满问题的委员会。

¹⁹ 例如,Abdul Rabb Rasul Sayyaf 教授提出,应该消灭塔利班,而不是与他们对话;应该将自杀炸弹手嫌疑人关起来并处绞刑,吊在喀布尔的各个城门示众。

²⁰ 例如,Mutasim Agha 和 Ismail Andar 均被指控有财务违规和擅自联系行为。Mutasim 表示除名是“给阿富汗带来和平气氛的重要措施”(2012 年 8 月 13 日电邮)。2012 年 8 月 14 日,塔利班发言人断绝与 Mutasim Agha 的关系。

²¹ Bergdahl 是塔利班抓获的唯一一名盟军成员。他于 2009 年 7 月被俘。

18. 即便到那时，关于塔利班在政府中的适当作用的谈判也可能缓慢而曲折，期间需要有许多建立信任的措施；不仅要消除有关阿富汗人的疑虑，而且要消除有合法利益的区域势力和其他国家的疑虑。由于 1988 制裁制度允许安全理事会直接参与和解进程，而且基本上是其掌握的唯一手段，监测组建议安理会考虑敦促参与谈判的所有各方向监测组、联合国阿富汗援助团(联阿援助团)或秘书长为此任命的一名代表提供信息，说明参与情况，以确保仍在实行的许多主动行动具有一定的连贯、协调和透明度。监测组相信，有关各方必须了解正在开展的工作，并有机会提出评论意见，和解进程才能取得进展。

19. 监测组很适合代表安全理事会推动建立信任的措施，其一部分作用是向各方解释第 1988(2011)号决议规定的义务，并促进实施这些措施。尽管联阿援助团作为委员会和阿富汗政府之间的有效沟通渠道，提供着无与伦比的援助，但监测组对喀布尔和阿富汗境内外其他地方的走访无疑对这种日常互动提供了必不可少的帮助。监测组建议，安全理事会在利用制裁制度推动阿富汗境内和平、稳定和安全的宏大目标时，考虑给予监测组在此框架范围内促进和解的具体作用。

20. 第 1988(2011)号决议通过之前，监测组在 1267(1999)制裁制度框架内处理阿富汗问题 7 年多，积累了一定知识和经验，安全理事会不会让其白白浪费。监测组的任期即将结束，但将尽其所能确保后续小组能得到其主要对话者的同等信任。监测组任期结束后，安理会可有机会设立两个监测组，由同一协调员负责，从而将 1988(2011)制裁制度与基地组织制裁制度进一步分开。监测组建议安理会考虑这一方案。²² 不然，安理会可扩大监测组，强化其对阿富汗的专门知识。安全理事会还可以在监测组的任务规定中纳入一项授权，即提议将符合安全理事会既定标准的名字列入名单，从而使监测组的任务规定更切合支持具体国家制裁制度的其他专家组的任务规定。监测组不建议设立两个完全不相干的小组，但这可以是未来的一个备选方案。

四. 制裁的实施

A. 冻结资产

1. 资助塔利班

21. 一些对话者告诉监测组，塔利班在 2012 年遭遇资金紧张的问题，因为主要筹资人被抓或叛逃，²³ 货运合同减少，以及罂粟收成不好。塔利班高层试图在海湾国家筹资，以弥补资金短缺，级别较低的指挥官则加紧努力，增收地方税。如

²² 现任监测组的任务是协助 1988(2011)委员会和基地组织制裁委员会。

²³ 例如 Mutasim Agha 叛逃，Mali Khan 被抓，Ismail Andar 受到塔利班的怀疑。

今，阿富汗境内的大部分塔利班部队似乎在靠自身资源生存。这可能引发当地民众的不满，因为不管民众愿意与否，都不得不为塔利班提供供养。

22. 目前，塔利班的财务管理由Gul Agha Ishakzai (TI. I. 147. 10) 和Abdul Jalil Haqqani (TI. A. 34. 01) 负责。Akhtar Mohammad Mansour (TI. M. 11. 01) 帮助向麻醉品行业征税。最近，1988 (2011) 制裁清单将塔利班筹资结构中的其他个人和实体列入其中，²⁴ 冻结其账户。这将起到威慑作用，并进一步打乱塔利班的财政安排。

23. 阿富汗目前的情况很难实施有效的反洗钱和打击资助恐怖主义制度，但阿富汗政府还是取得了进展。阿富汗高层在 2012 月 6 月作出政治承诺，决心与反洗钱金融行动任务组和亚太反洗钱工作组共同努力克服这些领域中的战略缺陷。监测组为这一承诺提供支持，就《阿富汗打击资助恐怖主义法》修正案提出许多评论意见。

24. 阿富汗金融交易和报告分析中心在登记哈瓦拉和争取它们配合监测可疑交易方面继续取得进展。监测组继续推动金融交易和报告分析中心与其他国家的伙伴建立工作关系。²⁵ 金融交易和报告分析中心是阿富汗政府在 2004 年建立的，作为其金融情报股。目前还有许多工作要做，但以往 3 年取得的进展十分瞩目。监测组建议委员会规定其后续小组保持直接联系，并设法巩固和增强金融交易和报告分析中心的能力。

25. 委员会越能与塔利班很可能存有资产的国家加强合作，金融交易和报告分析中心就越能提高效率并加强与其他金融情报股的合作。目前没有要求各国报告他们为执行冻结资产的措施而采取的步骤。监测组建议委员会责成其后续小组从亚太反洗钱工作组那里了解其查找并冻结塔利班列名成员资产的最新努力，并与金融交易和报告分析中心交流这一信息。

26. 塔利班对参与阿富汗重建与发展工作的公司进行敲诈勒索，从中获益。虽然根据既定程序，联合国机构、基金和方案应对照制裁名单，核对其供应商，但并非总在这样做。一主要捐助国美国已经制定规则，确保其承包商不向积极支持反叛的个人或实体直接或间接地提供资金。监测组建议委员会欢迎这种措施，并鼓励所有会员国和联合国机构与监测组合作，遵循类似的程序。

2. 资产冻结豁免

27. 与基地组织制裁制度一样，冻结资产豁免遵从第 1735 (2006) 号决议修订的第 1452 (2002) 号决议的规定，允许各国在被列名方已经通知委员会而且委员会没有表示异议的情况下，核准其支付基本费用所需的豁免，并代表被列名方为支付需委

²⁴ 例如 Haji Khairullah Haji Sattar Money Exchange (TE. H. 10. 12)、Roshan Money Exchange (TE. R. 11. 12)、Fazl Rabi (TI. R. 157. 12)、Ahmed Jan Wazir (TI. W. 159. 12)、Bakht Gul (TI. G. 161. 12)、Ahmad Zia Agha (TI. A. 156. 12) 和 Mohammad Aman Akhund (TI. A. 158. 12)。

²⁵ 并与联合国毒品和犯罪问题办公室合作。

员会批准的特别费用而申请豁免。这两项决议对哪些开支属于这些类别提供了一些指导，但迄今为止，从未有过涉及 1988(2011)制裁名单任何列项的通知或申请。

28. 作为将 1988(2011)制裁制度与基地组织制裁制度分开的一部分工作，监测组建议安全理事会考虑将豁免程序列入制度本身，如同针对具体国家的其他制裁制度的做法。这将使委员会能够为有助于和解会谈的特别豁免提供便利。安全理事会也可考虑可能出现需要通过列名实体在其控制区提供人道主义援助或医疗方案(例如小儿麻痹症疫苗)的具体情况。此外，与塔利班达成协议，向地方民众提供必要帮助可成为建立信任的有效措施。安理会可以通过委员会核可这些豁免，同时要求随时通报详情，从而改善实施工作，扩大实地影响，更好地判断有关列名方的态度。

B. 旅行禁令

29. 旅行禁令措施在 1988(2011)制裁制度中可能具有特别重要的意义。据报，许多列名的塔利班成员在阿富汗境外居住，可能需要前往其他国家参加和解会谈或以其他方式促进政治进程。虽然阿富汗和巴基斯坦之间的边界管制松懈，塔利班成员比较容易出入这两个国家，还有塔利班列名成员用其他名字前往他国的情况，但与任何会员国鼓励和和解的举措有关的旅行则是较为严肃的事项。在此情况下，组织会议的国家、会议所在国和塔利班列名成员打算返回的国家必须共同申请旅行禁令豁免，否则就得承担不遵守规定的后果和难堪。

1. 旅行禁令豁免

30. 委员会制定了因个人原因核可旅行禁令豁免的导则，迄今运作良好；²⁶ 但阿富汗政府和其他国家期待在处理出于政治原因的旅行时，能比现有规定更灵活，回应更及时，并更为机密。监测组在给委员会的第一次报告中，向委员会建议在核可旅行禁令豁免方面可以做得更为灵活的几种办法(见S/2012/683，第 57 段)。委员会虽然同意予以考虑，但尚未对其优缺点作出定论。²⁷ 监测组认为，这部分是因为委员会尚未遇到其发现难以处理的豁免问题。但监测组认可阿富汗政府和其他方面的意见，即如果和解进程的速度加快，或变得更为复杂，现有安排就有可能暴露其不足之处。

31. 此外，监测组担忧，在缺乏更为灵活和应对及时的豁免制度情况下，会员国可能为了推进和解进程而不顾旅行禁令。这种行为除了损害制裁制度的相关性和影响力以外，还会削弱谈判各方(除了塔利班以外)的立场。不遵守的详细情况肯定会披露，特别是举措成功的话，从而对《联合国宪章》第七章赋予安全理事会的权威构成挑战。如果是安理会的某个成员决定置旅行禁令于不顾，则破坏作用

²⁶ 例如，委员会允许现已除名的 Mutasim Agha 因健康原因前往土耳其，他在一次暗杀未遂事件中受了伤。

²⁷ 见委员会对监测组第一次报告所载建议的立场(S/2012/684)，第 4 段。

就会更严重。塔利班不可能忽略这一事实，他们很可能利用这种先例更广泛地破坏制裁制度。

32. 下文提出进一步豁免建议。²⁸ 有人建议干脆取消旅行禁令。但这将意味着制裁制度丧失许多强制力，而且安全理事会不可能同意。变通方法是暂时取消对各方同意的一些塔利班和平特使的旅行禁令。监测组认为，如果这样做，就应该由塔利班领导层提供特使名单。此举同时使其有义务参与进程，承认旅行禁令，并确定授权何人发言。²⁹ 监测组建议，委员会请阿富汗政府邀请塔利班提出有权为他们代言的人的名单，以便能够根据被提名者的情况，进一步审议这一方案。随后，委员会可根据需要，允许被提名者旅行，支持和解会谈，但须定期进行审查(例如半年一次)。

33. 一个相关建议是委员会允许所有列名个人在两点(例如卡拉奇和卡塔尔)之间进行任何旅行。虽然在此假定情形下，任何有意义的谈判只会在某些选定的地点进行，但委员会可以根据需要调整豁免的具体规定。如果安全理事会希望限制这一豁免，则可只对商定的和平使者适用这一豁免。为了监测豁免的使用情况，委员会除了要求阿富汗政府报告列名个人所进行的任何旅行以外，还可要求监测组在与阿富汗政府磋商后，定期报告(如半年一次)这种豁免的实用性。

34. 另一个提议是让所有列名的塔利班成员都有特别旅行豁免，允许他们遵循其宗教义务，进行朝觐或小朝。这将涉及他们前往沙特阿拉伯。沙特阿拉伯当局必须确认他们没有异议，而且他们将向委员会报告这种旅行。进行朝圣时会有很多机会举行非公开会议，普遍豁免将有助于打消顾虑，不必担心任何代表塔利班或其中一部分参与和解会谈的任何人可能受到报复或有无益暴露的危险。这一想法还解决了旅行禁令豁免要求提供出入地和目的地详情这一潜在的难题。

35. 阿富汗政府和驻喀布尔的安全理事会成员某些代表继续建议由他们组成小组委员会，安理会授权其与阿富汗政府磋商，在当地核可旅行禁令豁免。即便在喀布尔没有代表的委员会成员同意这一提议，监测组也并不认为该提议有任何优点。委员会以协商一致的方式采取行动，大多数问题都在首都决定。监测组认为，无论委员会成员在哪里开会，都必须有同样的磋商进程。因此，节省的时间，如果确能节省的话，也是微不足道的。此外，阿富汗政府对豁免过程已有很大的影响力，可以很快通过联阿援助团和(或)监测组向委员会传达它的意见。

36. 监测组不支持委员会将核可旅行禁令豁免的权力交给负责阿富汗问题秘书长特别代表的想法，即扩大其促进阿富汗政府与委员会之间交流这一现有职责。特别代表经常不在喀布尔，即便住在那里，也不可能期待他掌握委员会成员集体

²⁸ 除监测组第一次报告(S/2012/683)中的提议之外，第57段。

²⁹ 塔利班可能会感到难以拒绝提名和平使者的邀请，因为他们常常抱怨国际社会与无权代表他们发言的人打交道。

掌握的信息。此外，委员会作出的是政治而不是技术决定。再者，特别代表必须在所有一系列问题上与阿富汗政府密切合作。如果阿富汗政府要求特别代表核可他认为不适当的豁免，就会使他处于招致不满的地位。更有效的方法是将核可豁免的权力交给阿富汗政府本身。阿富汗人会衷心拥护这一提议。³⁰

37. 和解进程很快会遇到的一个问题是如何准许关押在关塔那摩湾的4名塔利班列名成员的旅行禁令豁免。这4人永久迁至卡塔尔的问题是日前与塔利班进行的建立信任交换俘虏的谈判内容之一。³¹ 旅行禁令豁免程序设想给予临时豁免和往返旅行，虽然委员会可以逐案作出更为长久的安排，但最好在根据要求这样做之前，先考虑可以同意的办法。监测组也不认为将关塔那摩湾的囚犯迁往卡塔尔并在那里继续接受制裁有什么根本问题。这诚然似乎比他们行使其返回国籍国阿富汗的权利更为可取，除非他们已经明确宣布放弃对暴力的支持。

38. 除允许列名个人返回国籍国之外，“为履行司法程序而必须入境或过境”的旅行禁令豁免不需要委员会同意。³² 经委员会核可的此豁免条文说明指出，豁免包括为调查或起诉非列名个人所从事的某项罪行或民事诉讼程序提供有关指认、证词或其他协助所必要的旅行。阿富汗政府及其盟国不妨审查以往30多年来阿富汗境内冲突的许多有关方面，可邀请被列名的塔利班成员协助查明潜在罪行，作为和解进程的一部分。³³ 在这方面，委员会可以同意根据现有规则允许旅行。

39. 无论如何，监测组建议委员会明确说明委员会可以取消豁免，或对任何滥用该制度或利用旅行机会为叛乱筹资或以其他方式反对和解的人重新实行旅行禁令。

2. 增强旅行禁令的影响

40. 阿富汗政府正在建立一个公民生物识别数据库，并推行新的身份证制度。如完成并在全国各地投入使用，这将大大有助于发现被列名人员使用虚假身份。由于国际安全援助部队也收集了大量类似的信息，在安援部队撤出之前将两个数据库进行合并非常重要。

41. 被列名的塔利班人员使用虚假或误导性身份证明文件对旅行禁令的实施带来挑战。但在许多情况下，旅行者是该运动的要员，并没有做任何装扮掩饰。监测组建议，如一国得知被列名人员用假身份或未列名的识别资料过境，该国应立

³⁰ 安全理事会可以准许这一提议，将参加和解会谈作为豁免的一个当然理由。

³¹ 这些塔利班领导人是 Fazl Mohammad Mazloom (TI. M. 23. 01)、Abdul-Haq Wassiq (TI. W. 82. 01)、Nurullah Nuri (TI. N. 89. 01) 和 Khairullah Khairkhwah (TI. K. 93. 01)。新闻报道中有时提到的第5个人没有被列名。

³² 安全理事会第1988(2011)号决议，第1(b)段。

³³ 塔利班一再要求塔利班-联合国联合小组调查平民伤亡案件和虐待俘虏案件；可扩大这些调查，使之成为建立信任的措施。

即向委员会或监测组通报，并协助更新相关名单列项。³⁴ 不提供这些资料说明不支持该制度，并削弱其影响。虽然被列名人员以其他身份旅行的事件势必会发生，但不应反复发生。委员会可向各国表明，如由于第一次使用未知身份或相关名单列项中没有提供的虚假身份而无意中出现违反旅行禁令的情况，委员会可不对这些违反情况采取任何行动，但一旦知道该旅行者的真实身份，却让其反复以该身份前往同一国家，委员会对此不会宽容。

42. 监测组还建议，委员会鼓励阿富汗政府确保其领事馆不要在没有立即将有关情况提供给外交部并由其立刻转发给委员会或监测组以便列入名单列项的情况下，就向被列名的塔利班人员签发身份证明文件。

43. 截至 2012 年 10 月 31 日，国际刑警组织在其限制性网站上张贴了约 120 份有关 1988(2011)制裁制度下所列个人的国际刑警组织-联合国安全理事会特别通告，其中 110 份也张贴在其公共网站上。没有有关被列名实体的通告。由于这些通告可能载有制裁名单上没有的生物识别或其他详细资料，监测组建议委员会尽可能增加其数目，并鼓励各国提醒其移民当局注意通告的存在和价值。

44. 监测组支持其第一次报告所载的建议，其中包括：(a) 缩短委员会有关所有旅行禁令豁免的决策过程，而不只是针对人道主义紧急情况才这样；(b) 豁免情况仅通知有关国家，而不是张贴在其网站上；(c) 获得豁免的情况可有差异；(d) 尽可能让阿富汗政府参与决策过程(见 S/2012/683，第 57 段)。

C. 武器禁运

45. 第 1988(2011)号决议规定实施的武器禁运是第 1333(2000)和 1390(2002)号决议根据 1267(1999)制裁制度规定实施的禁运的延续，更多地着眼于过去而不是现在的情况。在干预期间，塔利班失去对阿富汗的控制，但又恢复成为一个装备精良和训练有素的叛乱团体，足以挑战国家。暴力水平随着升高，虽然在 2011 年遭受挫败后回到了 2009 年和 2010 年的水平，但没有任何证据表明塔利班失去了任何战斗力。塔利班在常规军事对抗中不是安援部队的对手，但其不对称的叛乱战术证明能勉强获胜，一旦安援部队撤离，他们可能与阿富汗国家安全部队(国家安全部队)一样士气高昂、训练有素和装备良好。如果届时没有达成和平协议，暴力水平就可能再次升高，暴动将出现更直接军事对抗的特点。

46. 塔利班造成的大多数伤亡，不管是平民还是安全部队伤亡，都由简易爆炸装置所致。大多数简易爆炸装置是用硝酸铵基化肥制造的，虽然阿富汗禁止使用这种化肥，但该区域的其他地方却广泛使用。除硝酸铵之外，塔利班在简易爆炸装置中越来越多地使用氯化钾和工业强度炸药，如乳化浆状炸药。尽管阿富汗部队和安援

³⁴ 如见安全理事会第 1989(2011)号决议，第 48 段。

部队更频繁地截获大量材料,但似乎只要有钱就可买到简易爆炸装置的材料并接受有关使用的培训。因此,武器禁运与其说是针对塔利班,不如说是针对冻结资产。

47. 小型武器、弹药和爆炸物随意可得,这使得塔利班可以持续开展暴力活动。大多数枪支和弹药都来自本地,据报有些也来自国家安全部队和私人保安公司的库存,卖给经纪或直接卖给塔利班。特别装备如带消音器的手枪、火箭炮,电子简易爆炸装置组件和工业炸药更有可能是从境外进口的。这些武器在塔利班中很普遍,用于暗杀想妥协的战斗人员和指挥官或被视为对叛乱支持不力的社区领袖。阿富汗官员甚至始终无法为高级和平委员会成员提供有效的安保,因此,反对塔利班的人一般须安排自己的保护工作。由于普遍缺乏安全感,更多的人持有武器,无论是出于进攻还是防守的目的。

48. 虽然一直在猜测报道所指旋转翼飞机损失增加的原因,但监测组了解到(未经证实)塔利班手中握有便携式防空导弹,尽管塔利班的出版物暗示于2011年夏天拥有这种武器。³⁵

49. 据报,简易爆炸装置制作培训仍面对面进行,通常培训人员在塔利班保护下进入阿富汗参加为他们举办的专家“讲习班”。随后他们在全国巡回培训,传授他们的技能。许多报道称,这些培训人员不是阿富汗人,而是与基地组织有联系的外国人。由于阿富汗文化要求大多数成年男子拥有和知道如何使用枪支,所以一般使用武器方面的培训需求较少。此外,国家安全部队的人员更替率高,一些塔利班人员也有可能在阿富汗警察或军队(较少)接受培训。³⁶ 最近内部攻击合作伙伴安援部队人员事件的数目增加,暴露了这些部队在快速发展期间对新兵进行审查存在的各种困难。塔利班人员还可以使用为自杀式袭击者和复杂任务提供的流动专门培训设施,由设在阿富汗帕克提卡和巴基斯坦瓦济里斯坦之间的阿富汗/巴基斯坦边境地区的哈卡尼网络经管,并利用阿富汗和非阿富汗培训人员。

50. 鉴于阿富汗的特殊情况,安全理事会和委员会可能觉得很难使武器禁运更有效。然而,阿富汗和盟军已收集了大量有关塔利班在攻击中所使用的材料和方法的信息,但这些信息往往仍是机密。监测组建议安理会、特别是与塔利班直接作战的成员敦促阿富汗当局及其合作伙伴与监测组分享情报,这将有助于委员会查明违反武器禁运的行为。

³⁵ 见塔利班的杂志《战斗》,2011年6月。

³⁶ 虽然数目有所不同,但官方报告显示,加入阿富汗国民军的新兵每月约有8 000人,第一个为期一年的合同结束后报名继续服役的不到1 500人。

附件一

外国战斗人员和基地组织在阿富汗的存在

1. 监测组在其关于基地组织与塔利班之间的联系的对在阿富汗战场上的外国战斗人员进行第一次分析(S/2011/790, 附件), 其中提供了截至 2011 年 9 月中旬的数据。本附件载有最新情况。

2. 秘书处安全和安保部编写的每日报告提到, 在 2011 年 9 月 1 日和 2012 年 9 月 30 日期间, 有 118 名外国反政府分子在阿富汗丧生, 77 人被捕获。国际安全援助部队(安援部队)在这 13 个月举行的每日新闻简报会也披露类似的情况;^a 其中记录在阿富汗 34 个省中的 16 个省有 103 人死亡, 136 人被捕, 活动主要集中在该国东北角。这些报告显示, 自 2011 年 9 月以来, 外国战斗人员以及涉嫌与基地组织及其附属组织有关联的人的分布情况变化不大, 在哈卡尼网络控制下的地区和阿富汗东部地区的死亡人数很多, 城市由于情报部门、警察和军队人员分布较密, 因而不可避免地要进行更频繁的逮捕。与 2011 年的数字相比, 在阿富汗的外国战斗人员人数减少了。^b

3. 以下简表也清楚表明, 并非所有外国战斗人员都是基地组织的人员, 也并非所有与基地组织有联系的人都是非阿富汗国民。特别是提及基地组织所属的乌兹别克斯坦伊斯兰运动的报告表明, 绝大多数被杀害和被捕的战斗人员是阿富汗人。根据这些报告, 阿富汗南部的国外战斗人员几乎都是巴基斯坦裔。他们都是以个人或两人一组出现, 从事简易爆炸装置技术或组件的转让。在东南部和东部, 报告提到外国战斗人员的组成更加多样化, 经常记录其中有沙特阿拉伯、土耳其以及中亚和西欧各国国民的存在。

^a 关于对安援部队新闻稿的分析, 监测组在本报告中——同关于这一主题的上次报告相比——计入由于安援部队针对基地组织及其附属组织如乌兹别克斯坦伊斯兰运动等采取行动而死亡或被拘留的所有个人。在大多数情况下, 这些人似乎都是阿富汗人。在上一次报告中, 监测组曾尝试只记录非阿富汗人。

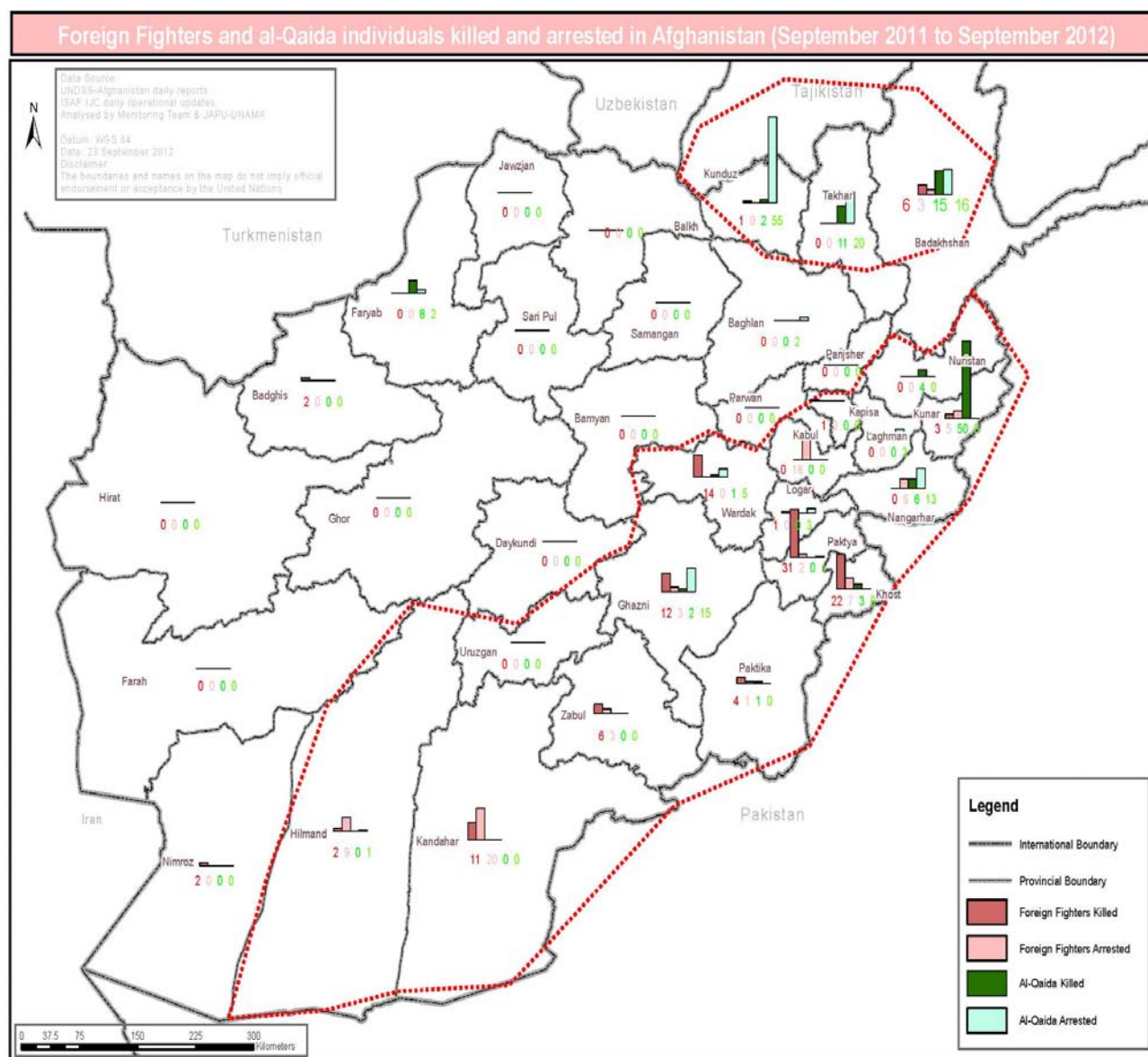
^b 在 2012 年 1 月 1 日和 9 月 30 日期间, 安全和安保部的报告提到外国战斗人员 71 人死亡, 42 人被捕。2011 年, 该部的报告提到大约在同一时期外国战斗人员 92 人死亡, 68 人被捕(1 月 1 日至 9 月 18 日)。

2011 年 9 月 1 日至 2012 年 9 月 30 日按省分列涉嫌与基地组织及其附属组织有联系的被杀害和被捕的外国战斗人员和个人的分布情况

省份	被捕的外国 战斗人员	被杀害的外国 战斗人员	被捕的基地 组织人员 ^a	被杀害的基地 组织人员 ^a
巴达赫尚	3	6	16	15
巴德吉斯	—	2	—	—
巴格兰	—	—	2	—
法里亚布	—	—	2	8
加兹尼	3	12	15	2
赫尔曼德	9	2	1	—
喀布尔	18	—	—	—
坎大哈	20	11	—	—
卡皮萨	—	1	—	—
霍斯特	7	22	—	3
库纳尔	5	3	—	50
昆都士	—	1	55	2
拉格曼	—	—	3	—
洛加尔	—	1	3	—
楠格哈尔	6	—	13	6
尼姆鲁兹	—	2	—	—
努里斯坦	—	—	—	4
帕克提卡	1	4	—	1
帕克蒂亚	2	31	1	—
塔哈尔	—	—	20	11
瓦尔达克	—	14	5	1
扎布尔	3	6	—	—
共计	77	118	136	103

^a 来源：安援部队。

2011 年 9 月 1 日至 2012 年 9 月 30 日被杀害和被捕外国战斗人员和基地组织相关人员的分布情况



附件二

塔利班省级领导层概览

1. 截至 2012 年 10 月 31 日的塔利班省级领导层概览采用了监测组在访问阿富汗期间收集的信息，包括阿富汗省级安保官员提供的信息。该概览更新了监测组第一次报告 (S/2012/683) 附件所载表格中提供的情况，并提供了 2010 年 1 月和 2012 年 3 月期间收集的信息。

2. 各省“影子省长”指挥塔利班在本省的行动，向塔利班内不同领导班子汇报。库纳尔省和瓦尔达克省影子省长宣称其合法性来自“米兰沙协商会议”^a (即所谓的哈卡尼网络)，与另一名塔利班协商会议任命的人员共同主事。巴格兰省和瓦尔达克省影子省长公开宣称效忠吉尔布丁·希克马蒂亚尔 (QI. H. 88. 03)，与塔利班任命的人员争夺权力。

3. 阿富汗 34 个省份中，有 3 个省 (巴米扬、戴孔迪和潘杰希尔) 没有塔利班的影子省长，一般也不会受到叛乱的影响。有两个省的安全部队在 2012 年 10 月黜除现任影子省长，说明当地的局势变化十分无常。在以下记录的 33 名个人中，有 6 人列于 1988 (2011) 制裁名单中。

塔利班省级“影子省长”

巴达赫尚	Mawlawi Shabir Ahmad
巴德吉斯	Mawlawi Abdul Quddus
巴格兰	Mawlawi Muhammad Yunus
巴尔赫	Mullah Ghausuddin
巴米扬	没有任命
戴孔迪	没有任命
法拉	Mulla Amin
法里亚布	Mullah Yar Muhammad (死于 2012 年 10 月 24 日)，由 Ataulah Umari 接替
加兹尼	Mulla Rahmatullah
古尔	Mawlawi Abdul Khaliq
赫拉特	Abdul Ghani Ehsan
赫尔曼德	Mohammad Naim Barichaka Mawlawi Gul Muhammad (TI. N. 13. 01)
朱兹詹	Mawlawi Ismail
喀布尔	Mawlawi Abdul Hadi Pashayewalaka Malek

^a “米兰沙协商会议”、“白沙瓦协商会议”和“奎达协商会议”等术语的使用表示各领导班子，而不是地域地点。

坎大哈	Mulla Muhammad Isa
卡皮萨	Abdul Ghafar Shafaq
霍斯特	Sirajuddin Haqqani(TI.H.144.07)接替 Nur Qasim(派往库纳尔)
库纳尔	Mawlawi Abdul Rahim(“白沙瓦协商会议”)PeshawarShura', Nur Qasim(“米兰沙协商会议”)
昆都士	Mawlawi Abdul Rahman(2012年10月19日被捕), 由 Malawi Alaudin 接替
拉格曼	Zar Muhammad
洛加尔	AbdulLatif Mansur(TI. M. 7. 01)
楠格哈尔	Abdul Jabbar Zabuli(TI. 0. 88. 01)
尼姆鲁兹	Mullah Abdul Qayyum
努里斯坦	Mawlawi Dost Muhammad
帕克提卡	Mawlawi Sangeen Zadran(TI. Z. 152. 11)
帕克蒂亚	Muhammad Gul
潘杰希尔	没有任命
帕尔旺	Mullah Matiullah
萨曼甘	Mawlawi Ziyaar-Rahman
萨尔普勒	Damullah NaderHaqju
塔哈尔	Qari Ishaq
乌鲁兹甘	Mullah Shafiq Akhund(TI. A. 106. 01)
瓦尔达克	Mullah Abdullah Mullakhelaka Fahim(“白沙瓦协商会议”) Najibullah(“米兰沙协商会议”)
扎布尔	Sharafuddin
