



2013年11月10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

谨随信转递第1526(2004)号决议所设分析支助和制裁监测组依照第2082(2012)号决议附件(a)段提交安全理事会第1988(2011)号决议所设委员会的第三次报告。

请将所附报告提请安全理事会成员注意并作为安理会文件印发为荷。

安全理事会第1988(2011)号决议
所设委员会

主席

加里·昆兰(签名)



分析支助和制裁监测组根据关于塔利班及其他对阿富汗和平、稳定和安全构成威胁的有关个人和实体的 2082 (2012) 号决议提交的第三次报告

目录

	页次
一. 导言	4
二. 政治局势	4
三. 和解	5
四. 制裁名单	6
A. 名单组成	6
B. 列名的质量和维护	7
C. 希克马蒂亚尔	8
五. 制裁的执行情况	9
A. 旅行禁令	9
B. 资产冻结	12
C. 武器禁运	14
六. 监测组的工作	17
A. 分析、监测和执行	17
B. 与会员国的合作	18
C. 同联合国其他机构的合作	18
D. 国际和区域组	18
E. 安全理事会与国际刑事警察组织的合作	19
F. 建立学术界专家和民间社会专家之间的联系	19
G. 促进公开辩论	19

摘要

今年以来阿富汗局势呈现暴力特点，凸显塔利班及关联团体对和平与安全构成持续挑战。塔利班的暴力行动未能取得重大战果，阿富汗国家安全部队已经证明具有遏制塔利班进攻威胁的能力。目前，塔利班领导仍执意开展军事行动，其势力大于运动中主张边打边谈的人士。安全理事会在第 1988(2011)号决议中重申，必须保证制裁制度切实推动当前打击叛乱的努力和支持阿富汗政府促进和解以及在阿富汗实现和平、稳定和安全的努力。制裁制度必须具有适当的针对性并加以全面执行，才能发挥最大效力。本报告就安全理事会第 1988(2011)号决议所设委员会可能采取的步骤提出了一些建议，以便探讨推动这项议程的方法，特别是通过改进列名方法、增加生物鉴别资料并采取具体的技术步骤来完善旅行禁令。报告并指出了简易爆炸装置使用日益商业化产生的具体挑战，简易爆炸装置不仅造成阿富汗国家部队 80%的伤亡，也是塔利班杀害平民的重要手段。制裁制度早已成为 2014 年后阿富汗局势的一个特征。

一. 导言

1. 本次独立报告由分析支助和制裁监测组编写，目的在于为安全理事会的阿富汗定向制裁制度提供支持。根据设计，制裁措施的对象是塔利班及其他与之有关联并对阿富汗和平、稳定和安全构成威胁的个人、团体、企业和实体。这体现了国际社会对阿富汗前途的持续关注 and 承诺。对于阿富汗的事态发展，报告用部分篇幅重点对总统选举和省级议会选举之后以及国际安全部队缩编之后 2014 年将会出现的变化进行了分析。制裁制度是保持连续性的一个要素，旨在增进阿富汗的和平、稳定与安全。制裁制度明确发出了国际社会的信息，即任何企图破坏阿富汗和平与安全的行为体都不具有国际合法性，并将促使各国承诺对制裁制度所列人员和实体采取具体行动。

二. 政治局势

2. 阿富汗政府、阿富汗国家安全部队和国际社会正在面临一场战争，其特点是暴力不断升级并已达到 2010 年的程度。安全部队和平民的死亡人数远远高于 2012 年(见 A/67/981-S/2013/535，第 16 段和第 19-22 段)。但是，塔利班针对阿富汗国家、平民和国际社会的大规模暴力行动并没有取得重大战果，他们在占领居民点和争取民众支持方面一无所获。

3. 从整个安全局势来看，阿富汗有三个地区受到明显影响。在北部省份，阿富汗官员和国际安全部队已基本控制局势，并正在积极遏制塔利班、哈卡尼网络 (TE. H. 12. 12)、古勒卜丁·希克马蒂亚尔领导的阿富汗伊斯兰党 (QI. H. 88. 03) 和乌兹别克斯坦伊斯兰运动 (QE. I. 10. 01) 在偏远山区省份建立稳固据点的企图。东部和东南部各省正遭到上述势力的猛烈进攻。此外，巴基斯坦塔利班运动 (QE. T. 132. 11)、拉什卡-塔伊巴组织 (QE. L. 118. 05) 和 Lashkar i Janghvi (QE. L. 96. 03) 领导的各个团体，正在大规模开展叛乱和恐怖活动。还有其他一些活跃的分支团体，如 Mawlawi Nazir 团体、最近起死回生的“托拉博拉阵线”和“Fidayi Mahaz” (前称“Mullah Dadullah 阵线”) 等。南部和西南部省份，则是塔利班运动中忠于高层领导和“Quetta Shura”的团体以及哈卡尼网络和乌兹别克斯坦伊斯兰运动部分外来成员的主要活动区。¹

4. 塔利班 2013 年夏季占领居民点的企图没有得逞。塔利班在 5 月 21 日 (阿富汗历三月第一天) 开始的行动中试图占领一些县城，特别是赫尔曼德省的 Sangin 县城。这些行动没有实现任何目标。² 2013 年中，阿富汗安全部队开始实施决定

¹ “Quetta Shura”等词语是指领导团体而非区域位置。

² 塔利班在“哈立德·本·瓦利德攻势期间开展的行动集中在以下地区：Khas Uruzgan 和 Charchino (乌鲁兹甘省)、Ghorak 和 Mianashin (坎大哈省)、Bargi Mital 和 Kamdesh (努尔斯坦省)、Zana Khan (加兹尼省)、Bala Murghab (巴德吉斯省) 以及 Ghormach 和 Qaisar (法利亚布省)。塔利班在“Al-Somood 杂志”2013 年 8 月和 9 月一期 (回历 1434 年第 88 期) 中作出解

性的军事行动，并由安全部队自行规划和执行。部队收复了 2010 年以来被塔利班占据的Waygal县城(努尔斯坦省)，并扩大了政府在Sangin县(赫尔曼德省)、Chapa Darra县(库纳尔省)和Azro县(洛加尔省)的地盘。³ 安全部队虽然遭受重大伤亡(阿富汗国民军和阿富汗国家警察分别有 880 人和 1 300 人伤亡)，但成功地保持了进攻态势。叛军的伤亡情况难以估计，但是政府消息来源和塔利班的内部统计都估计伤亡数字在 10 000 至 12 000 之间。只要政府的支援和供应系统完好无损，塔利班任何重占居民点的企图都是不切实际的。

5. 由于抢占领土的行动预期失败这一主要原因，塔利班转而对平民进行恫吓，并扼杀反对其纲领的社区领袖的声音。在许多农村社区，定点暗杀、滥用简易爆炸装置和威胁信件都显示了效力。神学士认为假定的 Mullar Omar “埃米尔国”不具有合法性，并反对阿富汗境内自称的“圣战”，因此成为塔利班主要的恫吓对象。

三. 和解

6. 阿富汗政府要求安全理事会尽可能地为和解努力提供支持。制裁制度目前的结构可以很好地促进这种支持。安全理事会在第 2082(2012)号决议中，表示打算适当考虑解除对和解者的制裁，并为一些列名人员的旅行禁令提供豁免，使其能够参加和平与和解会议。

7. 各方为与塔利班进行政治谈判采取了一些试探性步骤，特别是 2013 年 6 月 18 日塔利班在多哈设立了办事处。但截至目前，没有证据证明塔利班领导人已经作出进行对话的抉择。塔利班多哈办事处的成立似乎为直接谈判创造了条件，但办事处的性质和地位问题却迅速引发争议。虽然卡塔尔倡议已经停摆，但是对话的可能性仍然存在。挑战在于塔利班运动内部，对话派似乎仍然受制于主战派。

8. 同时，有关塔利班领导直接控制的程度问题依然没有解决。塔利班固然实行集中领导，但在很大程度上却是各自为战。塔利班运动的指挥结构十分复杂，并不接受所谓“Quetta Shura”的独家领导。虽然在全国似乎设有分区指挥结构，但是塔利班表明他们不愿意、也无法独家实施针对国家的暴力行动。哈卡尼网络的长期存在和自治以及拉什卡-塔伊巴等非塔利班团体在阿富汗开展行动的方式，使人们对塔利班领导影响力的真实程度提出质疑。2013 年 5 月 29 日对红十字国际委员会贾拉拉巴德办事处的袭击，可被视为个别地方指挥官违反塔利班既定政策而不担心严重后果的举动。虽然塔利班发言人否认对袭击事件负责，但是

释，失败的原因在于“在阿富汗多数省份开展行动，特别是空中行动以及援助和夜袭行动的……外国部队”，但无法令人信服。

³ 从 2013 年 3 月 21 日至 2013 年 9 月 21 日，阿富汗国家安全部队开展了 1 259 次独立行动(国防部数据)。

地方安全官员和阿富汗其他对话者都认为，塔利班的一个“阵线”(Fidayi Mahaz 阵线)是这次袭击的实施者。

9. 2010年11月，沙拉胡丁·拉巴尼率领高级和平委员会代表团访问巴基斯坦，提出了包含若干建立信任措施的综合“和平路线图”。这些措施包括取消部分人员的列名，释放巴基斯坦关押的塔利班囚犯，召开伊斯兰神学者(乌里玛)联合会议，以及确立供塔利班与高级和平委员会建立联系的“地址”。这些措施都没有按期执行，但目前已经执行完毕。从2012年12月至2013年1月，有26名塔利班人员获得释放(包括 Nooruddin Turabi, TI.T. 58.01)。2013年9月，又有8名塔利班人员获释(包括 Abdul Ghani Baradar, TI.B. 24.01)。巴基斯坦应阿富汗的要求采取了这些措施，以期上述个人能够在和平与战争之间做出选择。

10. 2013年6月18日塔利班在卡塔尔设立办事处，目的是向塔利班提供一个可与高级和平委员会进行联系的地址。⁴ 并且，伊斯兰神学者会议于2013年9月25日在喀布尔召开，来自15个国家的200多名神学者参加会议。会议通过的最后决议宣布针对阿富汗政府的反叛行动违背伊斯兰教义，发言者要求阿富汗冲突各方通过对话和平解决问题。

11. 目前尚无法对上述和解措施的效力和最终影响作出全面评估。但是，阿富汗人士对一些措施提出批评，认为没有达到预期目标。获释的阿富汗塔利班人员没有回国融入社会。部分省级安全官员报告，忠于获释指挥官的团体又开始与阿富汗政府交战。塔利班过度利用就多哈办事处作用和地位达成的谅解，宣布其为“伊斯兰艾米尔国”使馆而非政治办事处。同时，塔利班还开展重大军事行动。办事处成立后，阿富汗境内的一些目标遭到复杂的自杀式袭击，造成平民重大伤亡。

四. 制裁名单

A. 名单组成

12. 制裁措施要发挥最大效力，就必须锁定正确目标，如高层领导、重大决策者以及主要资助者和军火采购商等。就目前的形式而言，安全理事会第1988(2011)所设委员会确定的制裁名单汇集了塔利班最高领导，包括运动创始人，其中多人是塔利班在阿富汗部分地区执政期间的高级官员以及新出现的资助者和袭击策划者。但是，运动的九名高层领导仍未列入名单，包括Abdul Qayum Zakir等拥有重大军权者(见 S/2012/683, 第22段和 S/2012/971, 附件一)。并且，正如阿富汗当局向监测组解释，目前对阿富汗和平、稳定和安全构成最直接威胁的是作

⁴ 办事处工作人员中至少有6人已被列名：Nik Mohammad(TI.N. 19.01)、Din Mohammad Hanif(TI.H. 43.01)、Sher Muhammad Abbas Stanekztai(TI.S. 67.01)、Shahbuddin Delawar(TI.D. 113.01)、Jan Mohammad Madani(TI.M. 119.01)和 Mohammad Zahid(TI.Z. 127.01)。

为塔利班新生代的中层指挥官，他们直接负责各省的军事行动。委员会应该了解主要破坏者的姓名，并与有关国家合作将其列名。小组将继续与阿富汗和国际当局一道跟踪这一问题。

13. 塔利班组织严密并实行结构领导，但指挥官具有相当的自主权。非正式网络和个人关系的作用不容小觑。高层领导对实地指挥官未必拥有绝对的控制权。因此，可能要把目标对准塔利班各级军事结构来加大制裁制度的力度。

14. 2012年，哈卡尼网络(TE. H. 12. 12)作为单独实体被列入名单，其运动的网络特点得到确认。监测组最近在访阿期间听取简报获悉，出现了其他一些以个人为中心的网络和“阵线”，其行动方式与哈卡尼网络相似，但独立于高层领导之外，并为各自的团体组织资金和后勤。可在为哈卡尼网络确定的先例的基础上，把这种网络作为实体列入名单。这一做法将把目标瞄准运动内部的所有相关决策团体。

15. 就阿富汗境外的塔利班高层政治领袖而言，最重要的行为者继续被列入名单。据区域和国际媒体报道，塔利班驻卡塔尔办事处的六名成员目前已被安全理事会第1988(2011)号决议所设制裁制度列入名单。这表明，对于目前的政治进程制裁名单仍然具有实际意义。

16. 2010年，坎大哈的一个旧车销售商Saleh Mohammad Kakar(TI. K. 149. 10)被列名，并在此后对一些主要资助者采取了行动。Faizullah Noorzai(TI. M. 153. 11)和Malik Noorzai(TI. N. 154. 11)兄弟于2011年被列名。2012年，目标对准了塔利班的金融基础结构，使制裁制度进一步加强。在向阿富汗南部塔利班转移资金方面发挥重大作用的三个传统汇款机构(哈瓦拉)被列入名单。⁵ 这些实体的列名固然向塔利班发出了明确信号，但是这三个实体仅仅是塔利班金融结构的一小部分。

17. 在这方面增加列名将能打击塔利班在整个区域转移巨额资金的能力。方法之一就是集中打击哈卡尼网络的商业利益。与哈卡尼家族和更大网络有关联的各家公司，都应归入已列名实体(TE. H. 12. 12)。阿富汗高级官员向监测组解释，把哈卡尼网络所属部分公司列名，将为冻结阿富汗境内的账户提供更大的法律权力。可以冻结阿富汗境内与一家列名公司有关的所有账户。如果一家公司在其所有人下列名，仅可冻结列名人员名下的账户。

B. 列名的质量和维护

18. 2011年对制裁制度进行了切割，现有名单上人员和实体的信息质量和准确程度大大提高。目前，名单上只有六个列名缺乏充足的识别资料，如所列人员和实

⁵ Haji Khairullah Haji Sattar Money Exchange(TE. H. 10. 12)、Rahat Ltd.(TE. R. 13. 12)和Roshan Money Exchange(TE. R. 11. 12)。

体的国籍。因此，将仅仅对名单上缺乏有效执行制裁措施所必要的识别资料的个人和实体进行审查(见安全理事会第 2082(2012)号决议，第 28(b)段)。

19. 如列名人员和实体除识别资料外增加列入经确认的个人照片或详细的体征描述，那么三项制裁措施的效力将大大提高。虽然目前委员会网站的技术格式不能列入照片，但将照片列入国际刑事警察组织(国际刑警组织)-联合国安全理事会的特别通告在技术上是可行的。

20. 监测组建议委员会在名单中列入一套缺乏识别资料、照片或详细体征描述的列名的审查标准。

C. 希克马蒂亚尔

21. 2003年2月20日，委员会根据安全理事会第 1390(2002)号决议第 1 和第 2 段的规定，把参与资助、策划、协助、筹备或实施塔利班和基地组织(QE. A. 4. 01)、伙同其实施、以其名义实施、代表其实施或为向其提供支持而实施的行动或活动的古勒卜丁·希克马蒂亚尔列入综合名单。阿富汗当局和监测组评估都认为，希克马蒂亚尔目前是阿富汗和平与安全的首要威胁，因此在塔利班和基地组织之间其与前者的关联更大。

22. 希克马蒂亚尔列名时，其与基地组织的关联已经显现，如 1996 年他提出为乌萨马·本·拉登提供庇护，2006 年又保证向基地组织提供支持。2010 年以后，他与基地组织的关联备受质疑，其本人最近还在 2013 年 1 月阿富汗国家电视台的采访中对这种关联予以否认(见 S/2011/790，第 40 段)。2012 年 12 月，他的女婿参加了在法国尚蒂伊举行的旨在通过谈判推动和平解决的会议，塔利班代表和阿富汗高级和平委员会成员也参加了这次会议。

23. 希克马蒂亚尔一再抛出各种提议，以期重返阿富汗的政治主流。2009 年，他首先提出“阿富汗国家拯救协议”，提议 2011 年举行选举并把外国战斗人员(基地组织和国际部队)赶出阿富汗。⁶ 希克马蒂亚尔的活动主要局限在阿富汗的东部、中部和东北部地区，其与塔利班的关系似乎在冲突与合作之间摇摆不定。⁷ 希克马蒂亚尔有时以组织自杀式袭击的方式向塔利班取宠，比如 2012 年 9 月和 2013 年 5 月他在喀布尔组织袭击事件，造成数十平民死亡。他开展军事活动完全是为了独家占有地盘。监测组在前几次报告中曾报告过其在阿富汗难民营地的训练和军事结构(见 S/2012/729，第 59 段)。希克马蒂亚尔还经常对塔利班的袭击行动和政治提议发表评论。2013 年 8 月他发表开斋节文告，呼吁继续与阿富汗政府作战，并特别提出把 Shia Hazaras 少数族裔作为袭击目标。

⁶ <http://en.calameo.com/books/00077000949cb15981e9e>。

⁷ 2013 年初，希克马蒂亚尔甚至考虑参加 2014 年总统竞选。监测组在关于“基地”组织与塔利班之间联系的报告中注意到了他向政府提出的建议(见 S/2011/790，第 40 段)。

24. 阿富汗对话者多次对监测组表示，他们乐于看到通过将希克马蒂亚尔列入 1988 制裁名单而加强对他的谈判能力，因为 1988 制裁制度的具体豁免程序规定可以放宽对和平进程参与者的制裁。监测组建议委员会考虑设立一个机制，把希克马蒂亚尔从基地组织制裁名单转移至第 1988(2011) 号决议所设名单。⁸

五. 制裁执行情况

A. 旅行禁令

25. 旅行禁令是一个强有力的制裁手段。塔利班成员需要旅行，无论是为了互通、筹资还是为了参与计划或实施恐怖主义行为。有些旅行也可能是为了试探参与政治进程的可能性。据国家、区域和国际媒体报道指称，名单所列人员有违反旅行禁令的行为。监测组就这些报告和指控进行密切监测。

1. 旅行禁令的执行情况

26. 旅行禁令的影响很难衡量，因为会员国在阻止名单所列人员跨越本国边界后，并没有向委员会报告的义务。大多数会员国告诉监测组说，他们定期更新国家名单和数据库，以符合旅行禁令的要求。这些国家告诉我们，其移民和边境管制当局通过监管和行政行动使委员会的列名决定立即生效。自 2012 年 12 月提交报告以来，监测组未了解到发生过名单所列人员在边境被拦截的事例，委员会也未收到过这方面的任何报告。

27. 关于名单所列人员所在位置的信息对于作出可靠的威胁评估至关重要。而且，安全理事会第 2082(2012) 号决议中概述的给予旅行禁令豁免的程序也要求向委员会提交具体资料，说明名单所列人员预期将旅行前往或经过的地点，以便委员会就豁免申请作出决定(见第 2082(2012) 号决议第 9 段)。监测组建议委员会鼓励会员国在防止或发现名单所列人员进入其领土时予以报告。此外，接收并将有关名单所列人员在企图入境时所使用的旅行证件的信息加入到名单内的做法将加强旅行禁令的执行。

2. 豁免

28. 自 2012 年 12 月通过安全理事会第 2082(2012) 号决议以来，没有根据该决议向委员会提出过任何旅行禁令豁免请求。

3. 机会和挑战

29. 旅行禁令的有效执行与会员国维持边境治安的能力密切相关。各国的能力、技术和边境管制制度差异很大。制裁制度依靠有关名单所列个人和实体具体信息

⁸ 分析支助和制裁监测组在根据安全理事会关于基地组织以及与之有关联的个人和实体的第 2083(2012) 号决议提交的第十四次报告中也提出了这项建议(见 S/2013/467, 第 18 段)。

持续不断的流通，这些信息对高技术和低技术国家的管制机制都有用。应该向有关官员提供充足的信息，以便他们确定面前的人是不是名单所列人员。

30. 名单中的大部分条目已经含有核心识别信息(姓名、出生日期、出生地、国籍)。但是，有关当前和过去旅行证件的补充资料，以及关于目前居住国的准确信息，将能提高执行旅行禁令和处理旅行禁令豁免的效力。此外，持续提供关于其他身份和姓名的最新资料很重要，很多会员国官员一直要求提供这些资料。监测组继续建议委员会继续鼓励会员国，在掌握关于居住地、旅行证件以及其他身份和姓名的信息后立即提交。

31. 在旅行禁令的执行方面，监测组与国际刑警组织的合作是一个至关重要的因素。已经对名单上的所有实体和几乎所有个人发出了国际刑警组织-联合国安全理事会特别通告。特别通告的内容已有改进，更易于边防官员参考使用。

32. 如果将指纹、DNA 和生物鉴别信息列入特别通告，则无论名单所列人员使用何种旅行证件，都可以验明其身份。用生物鉴别信息检查名单所列人员身份是否有效，取决于边防检查点是否使用生物鉴别器。生物鉴别技术虽然越来越多地得到使用，但很多国家还没有这种技术。因此，名单所列人员使用虚假、伪造或被盗文件企图隐瞒身份的做法仍然对制裁的有效执行造成很大障碍。

33. 应对这一问题的一个重要工具是国际刑警组织的被盗和遗失旅行证件数据库。目前，该数据库列有 166 个国家报告被盗和遗失的 3 500 多万份旅行证件。⁹ 监测组建议委员会提请会员国注意这一工具，并鼓励会员国让一线边境安全官员和领事官员能够直接和即时使用该数据库(见 S/2012/968，第 74 段)。

4. 国际民用航空组织和国际航空运输协会

34. 空中旅行仍然是名单所列重要人员尤其是资助者偏好的交通模式。让他们无法进行空中旅行就很有可能影响他们的行为，并阻断他们对塔利班的支持。旅行禁令要求各国防止名单所列人员进入其领土，使这些人成为相关国际公约中界定的事实上的不准入境的旅客。这一规定的重要性在于，航空公司有责任将不准入境的旅客送回。如果航班始发国根据制裁制度拒绝名单所列人员重新入境，事情就可能变得复杂。在某些情况下，会员国可以拒绝让已在飞行但所载旅客中有名单所列人员的航机进入空域。简而言之，如果给名单所列人员进行未经允许的国际旅行提供便利，将给航空公司造成商业责任，因此委员会认为，有理由请各国提请航空公司注意名单的存在(见 S/2010/125，第 14 段)。

35. 有些国家使用旅客信息电子预报系统，对照本国禁飞名单检查旅客名单。这种办法可能会非常复杂，如同少数国家使用的互动式旅客信息预报系统。约有 59 个国家使用更基础的旅客信息预报系统，航空公司在飞机起飞后立即向目的地国

⁹ 见 www.interpol.int/INTERPOL-expertise/Databases。

家传送最后旅客名单。然后，目的地国家将旅客名单与本国名单进行对比，如有不允许入境的旅客，则通知航空公司。所有实行某种形式的旅客预先筛查办法的国家都可以将联合国制裁义务列入筛查标准。但这并非对所有空中旅客交通都适用，因为只有一些国家采用预先筛查方法。

36. 另一方面，所有商业航空公司都必须对照国际航空运输协会(空运协会)的自动化旅行信息手册数据库检查旅客。¹⁰ 这种检查是为了核实旅客是否符合目的地国家的入境标准。目前，自动化旅行信息手册未列入任何有关联合国授权实施的限制的信息。这使委员会有机会与国际民用航空组织(国际民航组织)和作为私营部门对应机构的空运协会合作。监测组继续为这方面接触提供便利。

37. 会员国航空主管当局可以通知空运协会，对航空旅客入境的正式要求之一是未列入名单。这种要求不适用于得到具体旅行禁令豁免的人员。会员国还可以将名单和旅行禁令列入本国关于不准入境旅客的导则(见 S/2009/502，第 73 段)。监测组建议委员会鼓励会员国将名单所列人员旅行禁令列入本国入境标准。

5. 名单所列人员的旅行证件

38. 新的和已有的旅行证件可能使名单所列人员得以进行国际旅行。会员国在旅行证件中加上各种标注，说明某个护照不得用于前往某些国家。监测组建议委员会鼓励各国在已有或新发的旅行证件中用文字说明证件持有人受到旅行禁令限制，并请注意相应的豁免程序(见 S/2012/968，第 74 段)。

39. 为了更有效地查明旅行中的名单所列人员，另一个办法是更多地使用国际刑警组织的与通告有关的旅行证件搜索平台，该平台使边防当局能够对照特别通告检查护照数据，¹¹ 航空公司也可以用它执行旅客资料预先检查，避免在目的地阻拦名单所列人员，因为那样会造成法律上的复杂性和较高的费用。监测组建议委员会鼓励会员国向有关官员和私营部门广泛提供与通告有关的旅行证件搜索平台，使之成为例行检查的一部分，如同国际刑警组织的被盗和遗失旅行证件数据库。

40. 名单应该按照委员会建议，列入关于名单所列人员所有旅行证件的最新资料，这样做的原因之一就是与通告有关的旅行证件搜索平台(见 S/2009/427，第 32 段和 S/2008/408，第 17 段)。会员国如能签发至少五年(最好十年)有效的护

¹⁰ 空运协会自动化旅行信息手册是航空公司和旅行社用于遵守边境管制条例的行业标准。见 <http://www.iata.org/publications/Pages/timatic.aspx>。理论上，该手册系统有能力列入关于不得用于旅行前往某些目的地的护照的资料。可以将名单所列人员现有旅行证件的已知细节列入自动化旅行信息手册，以便航空公司阻止名单所列人员旅行，但是这一办法尚未经过检验。

¹¹ 国际刑警组织，《2011 年年度报告》，第 20 页。载于 www.interpol.int/News-and-media/Publications#n627。

照，将有助于减少在更新与名单有关的旅行证件资料方面延误或失误而引起的问题。国际民航组织建议，签发护照应至少五年有效。¹² 2014 年审查第 2082(2012) 号决议执行情况之前，委员会应考虑审查这一建议。

B. 资产冻结

41. 监测组继续监测塔利班及其有关联者用来资助其行动的三个主要收入来源：(a) 向当地经济包括麻醉品“征税”所得收入；(b) 敲诈国内和国际企业和组织所得收入；(c) 捐赠(见 S/2012/683, 第 35 段)。

42. 由于国际安全援助部队(安援部队)的缩编使需求减少，塔利班敲诈燃料和食品运输这一特殊行业的所得收入也因此减少。¹³ 一段时间以来，这项收入的日趋减少显然引发了矛盾，例如发生了 2012 年 4 月 Said Ahmed Shahidkhel 毛拉(TI. S. 28. 01)被枪击事件。这也使塔利班更多地依赖麻醉品收入。

43. 阿富汗官员估计，2012 年，塔利班得以从阿富汗境内毒品贸易中征收大约 1.55 亿美元。赫尔曼德省是塔利班的一个重要创收省份：阿富汗当局估计，2013 年 1 月至 5 月期间，塔利班从赫尔曼德省内毒品贸易中征得大约 800 万美元。另据赫尔曼德省当局估计，塔利班每月从当地运输业榨取大约 40 万美元。但在其他省份，塔利班指挥官依靠中央领导拨给资金来维持他们的活动。乌鲁兹甘省当局估计，塔利班通过毒品贸易和敲诈当地经济，每年可赚取大约 800 万美元。不过，塔利班每年耗资约 4 000 万美元维持在该省的活动。由于塔利班的资助，中央舒拉委员会在乌鲁兹甘有很大的直接指挥和控制权。但在赫尔曼德省，不同的塔利班指挥官能够不靠中央资助而维持他们的活动，这使他们具有更大程度的独立性。

44. 2014 年，因国际部队撤离阿富汗，为了资助必要的大规模后勤业务，阿富汗的国际支出将急剧增加。由于塔利班继续控制阿富汗东部和南部的部分出境通道，¹⁴ 必须估计到，塔利班会有能力向当地分包商榨取缩编带来的一部分资金。安全理事会第 1988(2011)号决议设立的制裁制度无法防止这种情况。但是，通过在全球范围执行资产冻结措施，可以确保敲诈所得收入无法用于资助塔利班。为了确保制裁措施的有效执行，及时、准确和详细的信息至关重要。监测组建议委员会鼓励会员国向委员会提交关于塔利班银行账户、哈瓦拉和金融协助者的任何相关资料，以供列入名单。

45. 监测组越来越多地收到媒体和学术报告，其中指出非法经营活动和投资在塔利班及其关联者的财政结构中起到的作用。收到了很多有关哈卡尼网络的这类报

¹² 国际民航组织，《便利手册》(2011 年)，第 3.4.9 和 3.4.11 段。

¹³ 据新闻报道，自 2010 年以来，这些合同的总价值减少了三分之二。

¹⁴ 2013 年 4 月、5 月和 9 月监测组在访问期间与各省当局的讨论。

告。¹⁵ 哈卡尼网络渗入了合法商业和金融，因此特别容易对其经营活动采取资产冻结。但是，为了针对名单所列人员和实体的相关公司和商业利益，需要有全面和准确的信息。监测组建议委员会鼓励会员国，特别是阿富汗政府和参与安援部队行动的国家，向委员会提交有关名单所列人员和实体的商业利益和企业的相关资料，以供列入名单。

46. 塔利班从一系列非法活动中赚取收入，不仅限于麻醉品贸易。然而，安全理事会第 2082(2012)号决议确定的一个列名标准是，参与麻醉品贸易，而非更广泛的犯罪行为。在讨论 2015 年延长任务期限问题之前，委员会不妨考虑修订第 2082(2012)号决议第 4 段，使其符合第 2083(2012)号决议第 5 段所采用的更广泛的定义。

47. 阿富汗宝石矿藏丰富，矿床分布于全国各地，特别是潘杰希尔谷地(绿宝石)、Jegdalek(红宝石和蓝宝石)、努尔斯坦省(绿宝石、红宝石、水蓝宝石、电气石、紫锂辉石和锂辉石)、赫尔曼德省(荧石)、赫拉特省(水蓝宝石和电气石)和巴达赫尚省(榴石、橄榄石、水蓝宝石、红宝石、尖晶石、天蓝石和青金石)。¹⁶ 据阿富汗工商部 2011 年估计，阿富汗宝石业的商业潜力在 1 亿至 2 亿美元之间。¹⁷ 世界银行估计，在阿富汗开采的所有宝石中，90%至 99%被非法走私出境，没有向阿富汗政府缴纳特许权使用费。¹⁶ 塔利班一直把宝石和采矿经营作为特别目标。

48. 任何有利可图的非法贸易都有可能为塔利班及其有关联者提供更多收入来源。阿富汗政府目前正在制订一项国家宝石政策和战略，并且已经对阿富汗境内开采的所有宝石和珍贵宝石实行中央登记。为了阻止塔利班及其关联者从宝石部门赚取收入，监测组建议委员会在资产冻结的定义中明确，这项制裁措施所涉范围包括从阿富汗非法出口和销售的宝石和珍贵宝石。可以将扩充后的定义列入即将拟定的关于资产冻结的“条件说明”文件。

49. 阿富汗金融交易和报告分析中心在登记阿富汗境内哈瓦拉和要求已登记的金融企业定期报告方面继续取得进展。在这方面，该国中央地区和各省会取得了显著进展。截至 2013 年 9 月，该中心已登记了七个省的 832 个哈瓦拉。¹⁸ 然而，该中心在查明和登记主要城市之外的哈瓦拉企业方面仍然困难重重。在阿富汗中

¹⁵ 实例见 Gretchen Peters, “Haqqani Network financing: the evolution of an industry”, 西点打击恐怖主义中心(2012 年 7 月)。载于 www.ctc.usma.edu/wp-content/uploads/2012/07/CTC_Haqqani_Network_Financing_Report-Final.pdf。

¹⁶ 世界银行，“阿富汗贸易一体化诊断性研究”，70645-AF 号报告(2012 年 11 月)。

¹⁷ 见工商部中小企业部门行动计划，载于 [http://moci.gov.af/Content/files/SME%20Action%20Plan%20Presentation%20\(Final\).pdf](http://moci.gov.af/Content/files/SME%20Action%20Plan%20Presentation%20(Final).pdf)。

¹⁸ 832 个哈瓦拉中有 34 个在加德兹，172 个在赫拉特，315 个在喀布尔，33 个在坎大哈，68 个在昆都士，114 个在马扎里沙里夫，96 个在楠格哈尔。

央银行加德兹和坎大哈分行开设了新的金融交易和报告分析中心办事处，这是一项重要的初步补救措施，但要弥补这一漏洞，还需要国家和国际社会的持续支持。监测组继续促进该中心与其他国家和国际组织伙伴的工作关系。监测组继续促进该中心与其他国家和国际组织伙伴的工作关系。监测组与该中心保持密切联系，定期收到关于阿富汗境内资产冻结执行情况的最新信息。¹⁹

50. 新的反恐怖主义立法将简化资产冻结程序，该法目前正待部长理事会批准。该法将推出一个新的高级别协调委员会，由内政部、经济部、国家安全局、阿富汗中央银行和其他相关的阿富汗主管部门组成。委员会的工作将由一个工作委员会提供协助。新法通过后，如有个人或实体被列入名单，将不再需要通过总统令来冻结账户。预期这将加快在联合国列名之后冻结有关资产的速度，从而增强资产冻结措施的实效。

51. 资产冻结措施的有效执行取决于政府官员和其他相关利益攸关者明确理解这项措施的意义，以及如何才能有效执行这项措施。重要相关资料载于反洗钱金融行动任务组建议 6 的解释性说明(该建议涉及打击洗钱和资助恐怖主义及扩散的国际标准)²⁰ 以及有效执行定向金融制裁的相关最佳做法。²¹ 监测组认为，建议 6 的解释性说明以及相关最佳做法仍然是这方面有用信息和指导的重要来源。

C. 武器禁运

52. 执行军火禁运带来特别的挑战。阿富汗的小武器和弹药非常泛滥，携带武器是文化传统，而与邻国的边界漫长而难以管治，使武器禁运的执行复杂化(见 S/2012/683，第 59-66 段和 S/2012/971，第 45-50 段)。

53. 阿富汗和国际安全官员向监测组解释说，塔利班及其附属组织继续在阿富汗取得大多数武器和弹药。²² 他们使用的小武器类型仍然以假冒的俄罗斯和巴基斯坦型号为主。弹药主要局限于口径 7.62x54 毫米(Mosin-Nagant和PK-M系列)和口径 7.62x39 毫米(AK-47 系列)。²² 西欧和其他外国型号的武器不是塔利班军事装备的主要组成部分。最近的事态发展是，塔利班使用带消音器的手枪(口径. 22 或 9 毫米)的情况急剧增多，据 2013 年期间的观察，这种手枪在恐吓活动中广泛使用。²³

¹⁹ 最近的更新信息是监测组在 2013 年 9 月访问阿富汗期间收到的。

²⁰ www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf。

²¹ www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/BPP-Fin-Sanctions-TF-R6.pdf。

²² 监测组与阿富汗省级官员的讨论，2013 年 5 月。

²³ 霍斯特省当局 2013 年 9 月提供的信息显示，当局两个月内在一个与巴基斯坦接壤的省两次从塔利班后勤协调人中缴获 250 多支手枪。

54. 阿富汗官员强调指出，塔利班及其附属团体的专门训练主要在境外进行，往往是外国人开办的，其中有些人隶属于拉什卡-塔伊巴组织或基地组织。自杀袭击训练是一种特别令人担忧的趋势。阿富汗官员与监测组分享两个案件的详细情况，其中自杀袭击者受到性虐待，以便为执行任务创造条件。与监测组分享的其他事例涉及利用儿童充当简易爆炸装置引爆人或自杀袭击者。

55. 最近几年，阿富汗的简易爆炸装置已经成为塔利班武库中的一个重要部分。目前，阿富汗国家安全部队的所有伤亡中，80%是简易爆炸装置造成的。简易爆炸装置也已成为阿富汗平民的一个重大威胁。塔利班及其附属组织使用的简易爆炸装置越来越精制，技术上也越来越先进(见 A/67/889-S/2013/350, 第 16 和 59 段)。简易爆炸装置的组件，如爆炸物、导爆索和雷管尤其如此。叛乱分子在改进制作简易爆炸装置方面不断学习进步。爆炸物、导爆索和雷管从自制发展到专业制作和提供。²⁴ 用导爆索与触发机制的雷管连接起来，以便同时引爆若干简易爆炸装置，或作为催化剂，以增加简易爆炸装置的爆炸威力。因此，在阿富汗管制导爆索和雷管的供应对于打击阿富汗叛乱份子的简易爆炸装置能力至关重要。

56. 发展中的阿富汗采矿业在这方面提出一个挑战。阿富汗需要大规模的采矿作业，以维持国家预算以及支持政府和安全结构。例如，阿富汗采矿业发展所带来的唯一可能的收入对于支付由 300 000 多人组成的安全部队的相关费用具有长期的潜力，这样安全部队才能捣毁基地组织、阿富汗叛乱分子及相关团体在阿富汗的庇护所。但是，商业采矿作业需要大量的炸药和相关设备，而这些物资如最终落入塔利班手中，也可被用来杀害或残害安全部队和平民。

57. 通过加强阿富汗的国内采矿监管框架，可减缓这一新出现的风险。有鉴于政府的能力和私营部门承受的成本负担，根据实际情况制订有关对阿富汗采掘业实行严格的尽责和报告要求，可以中断阿富汗叛乱活动的军火物资供应。

58. 监测组已确定委员会可鼓励阿富汗政府进一步开展工作的一些领域，以推动这项工作。修订阿富汗矿物法及阿富汗武器和爆炸物法是两个具体机会领域。阿富汗政府可采取以下措施。

1. 加强尽责、行政管制和报告要求

59. 加强有关商业爆炸物、导爆索和雷管的监管框架，可大大强化对塔利班和相关团体实施的武器禁运，并限制对名单所列个人的供应。

60. 首先，可从要求各公司实行经改进的尽责和“了解你的供应商”程序入手开展这一工作。可规定各公司要求其供应商每六个月提供书面保证，即对供应公司

²⁴ 监测组与安援部队官员的讨论，喀布尔，2013年4月、5月和9月。

内部有足够的控制来确保任何时候都知道所有材料的下落。在采取这一步骤的同时，还可要求阿富汗采掘部门的各公司对其作业中进口和使用的所有爆炸物、导爆索和雷管实行严格的行政控制和详细记录。

61. 阿富汗采掘部门的所有公司可每六个月向阿富汗矿业部的管理当局提交这些记录以及各供应商的书面保证。矿业部还可委托他人对这些记录进行独立的年度审计。最后，如发现其库存丢失大量的爆炸物、雷管或导爆索，可要求各公司立即通知矿业部的管理当局。该通知应包括相关技术规格以及(爆炸物)体重、(雷管)数量或(导爆索)长度。

2. 电子触发机制

62. 电子雷管启动小爆炸，从而引发爆炸物燃烧。阿富汗从简易爆炸装置用品中查获大量这类雷管。简易爆炸装置中安装电子触发器，优势在于未经训练的叛乱分子可以安全使用。如阿富汗法律禁止这些引爆装置，且规定采掘业只使用激波管，制作简易爆炸装置期间发生事故的风险会大幅增加。²⁵ 简易爆炸装置对叛乱者个人风险增大，这有可能减慢制作先进简易爆炸装置的速度。²⁶ 此外，如颁布国内禁令，在阿富汗查获的任何电子雷管都可能指向阿富汗叛乱活动的国际供应链。监测组并不是建议立即颁布禁令，而是计划与政府和商业行为体作进一步的研究和分析，以确定采取这种行动是否可行。

3. 特定颜色的导爆索

63. 工业生产的导爆索是装有太安(季戊四醇四硝酸酯)之类高能炸药的一种薄而柔软的塑料管。它是一种高速的爆炸而非燃烧的引信，适合引爆高能炸药。其引爆速度足以用来同时引爆多个炸药，即使这些炸药安置在距离不等的起爆点，都会几乎同时爆炸。在生产期间，其塑料外层的颜色可随意改变，但却不会产生大量额外生产成本。在阿富汗采掘业框架内，可以利用这一点来建立一个明确和可控制的供应链。如采掘业每个供应公司在规定期限内进口同一颜色的引爆索(如12个月更换一次颜色)，从阿富汗叛乱分子缴获的引爆索就可追查至供应链。这不会阻止向叛乱活动非法供应导爆索。然而，这更加便于进行法证调查，也更有可能发现非法供应商。这也是一种低成本的措施，因为不需要添购昂贵的新车床或进行其他重大业务流程改变。监测组将继续与各国和公司讨论这一提议，以便在正式提出该提议之前确定潜在的益处和风险，并计划在今后数月提交一份明确的成本效益分析。

²⁵ 激波管雷管是一种非电动爆炸引信或起爆器，形状为小口径中空塑料管，其用途是通过管上的震波将引爆信号传送到炸药。这种触发机制在采掘业并非罕见。例如，非电动激波管通常用来拆除建筑物以及在矿场和采石场用来引爆岩石。

²⁶ 监测组与联合国武器和爆炸物专家的讨论，2013年8月。

对邻国和捐助国提出的建议

64. 监测组建议委员会鼓励阿富汗邻国以及希望投资采掘部门的所有会员国加强对本国公司以及本国的爆炸物、导爆索和雷管供应商进行内部控制。理想来说，这些管制措施应加强上述阿富汗的管控机制，并能够建立一个得到承认和严格控制的供应链向阿富汗提供这些材料。

65. 巴基斯坦就是采取行动的积极榜样，其政府 2013 年 2 月召开机构间会议，并在 2013 年 3 月举行国际会议，分别讨论简易爆炸装置问题。参加机构间会议的有国家当局与该国的法律界和化肥公司 (Pak-Arab Fertilizers、BIAFO 和 Wah Nobel Group)。会议还讨论了建立监管机制的问题，以便有效控制来自不同区域和区域外各国的爆炸物和钙硝酸铵化肥的流动。

66. 监测组建议委员会核准监测组与阿富汗、所有邻国和有关会员国以及私营部门利益攸关方就进一步采取措施限制制造简易爆炸装置的可行性开展进一步的工作。

六. 监测组的工作

A. 分析、监测和执行

67. 自 2012 年 12 月提交上次报告以来，监测组把工作重点放在其核心业务上：分析塔利班及其附属组织对阿富汗的和平、稳定与安全带来的威胁；就列名提供咨询意见；着重加强制裁制度的影响。详细的循证分析对于委员会的工作至关重要。监测组并不想取代会员国在这方面所做的广泛工作。监测组的优势在于能与世界各国政府、特别是阿富汗政府协同合作。此外，监测组通过接触外部专家对塔利班及其同伙带来的威胁进行综合评估，并促进建立定向、有效和公正的制裁制度。监测组有关阿富汗的内部专门知识以及金融、武器和边界安全措施方面的专家有助于持续开展这项工作。

68. 一流的分析取决于可靠的信息、良好的判断以及作出独立评估的能力。监测组通过开展下列活动在 2013 年期间提出这一点：

- (a) 与会员国及其专家联络，包括通过进行详细的国家访问；
- (b) 追踪媒体、学术界和智囊团文献中有关塔利班和附属机构的最新分析，并直接与专题专家接触；
- (c) 就塔利班、其附属机构和阿富汗局势与主要专家举行闭门研讨会，以找对问题进行更深入的探讨；
- (d) 与委员会、会员国和联合国其他机构分享和检验我们的分析结果。

B. 与会员国的合作

69. 监测组继续按照安全理事会第 2082(2012)号决议的要求与会员国接触。在 2013 年 1 月和 9 月期间，监测组对阿富汗进行两次扩大访问，与同在喀布尔的国家当局和国际当局以及 11 个省的省级官员和国际官员讨论总体政治和安全局势以及名单所列个人和实体。²⁷

70. 此外，监测组通过会员国驻阿富汗的代表以及各自首都的代表与有关会员国密切联络。这些访问有助监测组了解会员国在执行制裁制度时面临的挑战。访问期间收集的宝贵资料使监测组得以向委员会提出建议。监测组在委员会在与国家当局的直接接触期间也非常重视安全理事会第 2082(2012)号决议第 36 段的要求，即监测组应该应会员国请求为能力建设提供便利，并继续进一步拟订这一做法。

C. 同联合国其他机构的合作

71. 监测组与联合国其他专家组和特别政治特派团、特别是联合国阿富汗援助团(联阿援助团)密切合作。监测组每天与联阿援助团合作，并感谢联阿援助团在阿富汗提供后勤支助以及支持监测组收集信息。在监测组频繁访问阿富汗期间，联阿援助团提供后勤和安全支助，并引见阿富汗国家和省级的有关决策者，这极大地提高了监测组工作的质量。监测组还高度评价联阿援助团在秘书长特别代表扬·库比什的领导下对监测组工作的政治支持。此外，还与安全理事会其他专家组举行会议或进行电话交谈，以查明我们能够相互借鉴的领域——特别是在武器禁运、旅行禁令和资产冻结方面。

72. 政治事务部提供的全面和高质量支持特别值得赞赏。政治部派出支持监测组的工作人员使这方面的许多工作得以开展。

D. 国际和区域组织

73. 监测组与一系列区域和国际组织进行密切合作。在访问阿富汗期间，监测组定期同驻阿富汗的安援部队以及北大西洋公约组织的特种部队进行互动。在监测组访问阿富汗期间，安援部队在提供后勤和安全援助方面也是至关重要的。监测组还着手与欧洲联盟的有关官员进行更密切的合作。此外，还与国际民航组织和空运协会进行宝贵的技术讨论。

E. 安全理事会与国际刑事警察组织的合作

74. 监测组继续加强与国际刑警组织以及国际刑警组织驻阿富汗国家中心局进行积极合作。在监测组 2013 年 9 月访问阿富汗期间，监测组就国际刑警组织-联

²⁷ 喀布尔、坎大哈、乌鲁兹甘、赫尔曼德、赫拉特、巴尔赫、昆都士、库纳尔、楠格哈尔、霍斯特和帕克蒂亚。

联合国安理会特别通告的存在和功能向阿富汗国际刑警组织国家中心局介绍最新情况，并就有关安全理事会第 1988(2011)号决议所设制裁制度的特别通告中提供的信息质量的提高，与国家中心局进行合作。

75. 随着秘书处与国际刑警组织在 2012 年年底签署协定，特别通告的运作也得到改进，其中设立了 iLink 直接获得特别通告的内容，使秘书处得以及时地进行更新和修正。特别通告系统的使用现已扩大到七个制裁委员会。²⁸ 监测组在进行国家访问和参加区域会议期间不断收到会员国官员就特别通告对实施制裁的影响提出的积极反馈意见。

76. 国际刑警组织还提供让委员会传播“橙色通告”的机会。“橙色通告”用于警告对公共安全构成严重和紧迫威胁的某种活动、某个人、某个物体或某个进程。国际刑警组织建议，可通过国际刑警组织传播监测组的某些调查结论，如与武器禁运问题，特别是与简易爆炸装置有关的结论。监测组建议委员会考虑，在加强执行制裁制度方面采用“橙色通告”。

F. 建立学术界专家和民间社会专家之间的联系

77. 监测组的任务是研究塔利班及其他有关联个人和实体所构成的威胁不断变化的威胁性质并提出报告，包括通过与相关学者和学术机构进行对话。自 2012 年 12 月以来，监测组与外部专家和学者举行了大约 30 次会议，并编写月度最新研究资料供内部发行。

G. 促进公开辩论

78. 监测组欢迎对本报告内的分析和建议提出反馈意见，并发送到 1988mt@un.org。

²⁸ 安全理事会第 751(1992)和 1907(2009)、1267(1999)和 1989(2011)、1521(2003)、1533(2004)、1572(2004)、1591(2005)和 1988(2011)号决议所设委员会。可查阅 www.interpol.int/INTERPOL-expertise/Notices/Special-Notices。