



人民财富之战：巴达赫尚省的采矿、腐败和武装集团

2016年6月

摘要

阿富汗东北部荒僻的巴达赫尚省（Badakhshan）的矿产是该国人民最富饶的资产之一，这笔巨大的国家财富本来应该成为支持发展的有力资源，但为期两年的调查表明，这些矿产成了冲突和不满的主要源头，为武装集团、叛乱分子和地方强人提供了数百万美元的资金，而其真正的主人阿富汗人民却所获无几。如果得不到有效的应对，这些矿产（以及该国的其他资源）不仅会让阿富汗失去机遇，而且会成为整个国家的威胁。

对巴达赫尚省古老青金石矿进行暴力争夺的直接竞争对手是两个当地强人。两人都开采了矿脉且与国家政治有着密切联系，同时据说两人还与塔利班有着（或者曾有）秘密的联系。根据粗略但合理的估算，单是这些强人和塔利班从巴达赫尚省一小片地方获得的收益，就能赶上阿富汗政府全部的自然资源公示收入。无论从哪个定义来说，目前供给世界大部分市场的这些青金石都属于冲突矿产。

这是一种资源而非意识形态的争斗：一场“商业战争”。但它却仍然为塔利班——它与伊斯兰国当地分支有密切联系——占领矿山的威胁，及对大量矿产收入已经发生的控制（业已控制）创造了条件。巴达赫尚省在塔利班如日中天的时候反对其统治，如今却成了其据点之一，这也是主要原因。在围绕青金石矿的冲突和无序中，叛乱让上述诸方受益。

巴达赫尚省反映了阿富汗全国自然资源所面临的威胁。从巴尔赫（Balkh）到赫尔曼德（Helmand），采矿都与暴力密切相关。从全国来说，采矿被视为塔利班的第二大收入来源，但在2013年对国家收入的贡献还不到1%。¹据估算，阿富汗的矿产储量总值约有1万亿美元，理论上每年能带来20亿美元的收入。这是阿富汗经济增长的希望，进而摆脱对外国援助的依赖。但是事实恰恰相反，矿产可能成为冲突和腐败的长久根源，给国家带来的收益微乎其微。因此，加强对整个矿业部门的治理已经不仅仅是一个法律或道德问题，而是事关国家未来的重中之重。

这种紧迫性迄今还没有在阿富汗政府或者伙伴国的政策中得到充分体现，尽管最近有了一些积极表态。各国政府应视其为头等要务，提升其可问责性、透明度和当地在采矿中的参与度（尤其是在采矿法中），并将采矿地区的安全置于优先地位。巴达赫尚省的威胁之大超乎寻常，回报之高也非同一般，所以尤为值得关注，但全国的改革也必不可少。只要某些基础的保障措施能够落实，就可能采取有效行动。

青金石与电气石：王冠上的珠宝

全球见证的研究涵盖了巴达赫尚省两种最重要的矿产：青金石和电气石，这两种装饰性半宝石主要出口到中国。报告的主要对象是 Kuran wa Munjan 地区的青金石矿，但 Deodarra 附近的电气石矿也出现了类似问题。

武装集团与政府精英争夺资源是长期斗争模式的一部分。哈吉·阿卜杜勒·马利克（Haji Abdul Malek）是前地方警察局长，伊斯兰促进会的指挥官，他在 2014 年 1 月攫取了青金石矿的控制权。然而政府这种名义上的控制实际上只是为另一个前指挥官贾米阿特（Jamiat）的矿区开采提供一个幌子，为巴达赫尚议员祖尔迈·穆加迪迪（Zulmai Mujadidi）服务。大部分人认为穆加迪迪依然对警察和民兵组织拥有实际控制权，其中包括矿产保护部队（MPF），由其兄弟阿萨杜拉·穆加迪迪（Asadullah Mujadidi）领导，是 Kuran wa Munjan 地区 2014 年之前的主要军事力量。另一位当地国会议员泽克利亚·萨乌达（Zekria Sawda）曾经是青金石贸易商，现任国会自然资源委员会负责人，他的势力较小但却十分活跃。最后，塔利班以及更近期以来伊斯兰国在矿山周围的活动不断增加。

全球见证的主要发现包括：

- 据粗略但保守的估算，2014 年，单是 Deodarra 和 Kuran wa Munjan 两个矿区就为武装集团提供了约 2000 万美元，相当于 2013 年阿富汗政府公布的采掘业总收入。²其中马利克指挥官及其相关的非正式武装集团获得 1800 万美元，另外还有 100 多万美元分别进入塔利班和祖尔迈·穆加迪迪相关的武装集团的口袋。
- 据估算，2015 年武装集团从青金石上获得 1200 万美元。由于政府在 2015 年初下达了贸易禁令，大量青金石由潘杰希尔（Panjshir）谷地走私出去。随着塔利班势力的增强，其从中分享的利益也增加到约 400 万美元。截至 2016 年中，对塔利班的支付占到青金石矿收入的至少 50%。
- 自然资源是动荡的主要动因。对矿山的争夺直接助长了巴达赫尚省的一系列暴力冲突，让整个地区两年多失去了政府的控制。矿山被滥采，当地人又无法获益，使得马利克在 2014 年 Kuran wa Munjan 的夺权行动中赢得了巨大的支持。正如一位年长者所说：“人们被剥夺了对矿山的权利……大多数的人都支持（政变）。”
- 类似的不满也把许多人推向支持塔利班。一位矿工说，人们“看到地下资源和公共卫生设施落到掠夺者手中，于是他们选择塔利班……来报复”。来自矿山的收入，及其对政府合法性以及地方管理和安全部队的品格的削弱，都有助于让塔利班能够渗入巴达赫尚省，比其 90 年代顶峰时期的影响力还大。还有可靠的证据表明，这些矿山是巴达赫尚省的伊斯兰国势力的战略重点。
- 单是 2014 年，阿富汗政府从 Kuran wa Munjan 和 Deodarra 两个地区的矿山就至少流失了 1810 万美元的财政收入，占整个可能收入的 95% 以上这是非法开采、不合规合同以及被故意压低的青金石官方估价带来的结果。政府在 2015 年初的一次押运丢失中就损失了约 240 万美元的收入。大规模的偷税漏税已成为家常便饭，多个信息源都对政府官员的腐败提出了指控。连矿业部都无法提供完整的青金石收入和生产数据，这本身就是一个严重问题。
- 多重来源的证据表明阿萨杜拉·穆加迪迪在 2014 年之前控制青金石矿的时候，通过非法开采青金石获利，他和其控制下的武装还用恐吓手段从 Jurm 地区的电气石矿中攫取利益。
- 祖尔迈·穆加迪迪和马利克指挥官还与更高层的政治网络建立了联系。据说阿富汗前国防部长比斯米拉·穆罕默迪在马利克指挥官夺取矿山之后仍与其保持联系，而且大家广泛认为他与其他政治人物一起从青金石交易中获利。（尽管一些消息来源对此提出反驳，而且全球见证未能对此指责找到独立的查证）

- **高度存疑的青金石和电气石合同**表明亟需提高透明度。一份未公开的“合同”允许特定的个人在 Baharak 地区收取青金石“通行费”，一位当地的高级官员表示这份合同违法，有证据表明它让穆加迪迪家族的成员受益。帕米尔巴达赫尚国际采矿公司（PBIM）的一份电气石合同显得更加正式，但带来的税收却寥寥无几，它似乎控制在国会议员泽克利亚·萨乌达手中。
- **多重信息源也指出祖尔迈·穆加迪迪在拉杰瓦尔迪恩采矿公司（LMC）中也有隐藏的利益**，该公司拥有巴达赫尚省青金石唯一的官方合同。阿富汗政府 2014 年曾经对一桩极有问题的交易进行制裁，当时矿山已经转移到马利克手中，但仍然在 LMC 的名义下进行青金石运输，不过尚不清楚该公司是否利用自己的地位从中牟利。最终这项交易被终止，LMC 的合同也在 2015 年初被暂停，但其未来很可能是一场潜在的政治斗争。

泽克利亚·萨乌达和阿萨杜拉·穆加迪迪都否认与巴达赫尚省的采矿或者非法武装集团有关系。³ 祖尔迈·穆加迪迪也强烈否认所有的指控，表示“这些信息来源都不客观，是来自我的政敌和仇人，或者受他们影响；其中举出的问题都不过是政治宣传而已”。⁴他还提供了一份阿富汗媒体投诉委员会对于媒体类似指控的裁定。⁵默罕默迪将军没有回应，而马利克指挥官则无法被联系上以了解他的看法，虽然他在公开声明中否认了青金石矿使塔利班获利以及大量非法采矿的发生。

上述许多问题在阿富汗全国都存在，有数以千计的非法矿山处于政府控制之外。⁶尽管直接比较会造成误导，但阿富汗显然面临着一个资源导致的长期冲突，而这类冲突已经在其它地区造成极大破坏。与此同时采矿问题与冲突、腐败以及阿富汗国家体制弱点等更深层的挑战同样有着联系。但这并不意味着行动的徒劳，有一系列切实的政策措施可以降低与采掘业相关的风险，且不会对政府能力提出不现实的要求。

希望的迹象？

我们有理由相信阿富汗政府将采取措施应对这些挑战。阿什拉夫·加尼（Ashraf Ghani）总统已经明确提到了资源诅咒的危险，而且政府在 2016 年 5 月宣布了一些新的措施，包括计划公布实益拥有权信息。

这为改革奠定了坚实的基础，但现在政府许多基本的保护措施仍需落实到位，比如修订采矿法、公布采矿数据、强化监管能力以及支持社区监督采矿等。非法开采仍然很广泛，很难或者根本无法追究其中大人物们的责任，经由潘杰希尔谷地的大规模青金石走私仍在继续。在捐助国方面，它们已经花了数百万美元来促进采矿业发展，但除了凤毛麟角的例外，绝大部分注意力都被放在为新合同扫清障碍而非应对根本的治理挑战上，而这些挑战在现阶段威胁更大。

政府面临着重大挑战，的确无法在一夜之间收回阿富汗全境数千个非法开采矿山的控制权。关键在于对有关采矿问题的重视程度是否反映出问题的重要性？政府是否做了些相对容易着手的工作，比如加强采矿法？如果有行动的意愿，对采矿业进行持续改革能够带来数以百万美元的收入，改善普通阿富汗人的生活，为持久的稳定打下基础。要为阿富汗的未来奋战，采矿不啻为一个好的开端。

给阿富汗政府的建议

巴达赫尚省

- 将巴达赫尚省作为一个系统行动的切入点，重建法治、改革采矿监管、为合法贸易创造条件并增加收入。
- 利用所有可用的和平方式重新建立对 Kuran wa Munjan 地区的控制，包括加强对经由潘杰希尔省往来的青金石贸易的封锁。避免与当地参与方进行任何无法有效解决目前矿山滥采问题的交易。
- 对巴达赫尚省的“亲政府”武装集团进行调查，向其问责。矿产保护部队应该更换新的领导，并重新构建成一个经过特别训练、负责任的独立部队。遣散那些与滥采行为有关的阿富汗地方警察（ALP）集团。
- 对 Baharak、PBIM 和 LMC 的合同进行透明而公正的调查，如有严重滥用行为，要保证追责。避免在与武装集团相关的滥用行为上出现“替罪羊”贸易商。

透明度与可问责性

- 修订阿富汗采矿法，要求将所有合同及其附属文件公开，以此作为合同生效的条件。取消地方矿业管理部门的许可证发放和收费权力。
- 在法律上明确要求任何申请重要政府合同（包括采矿特许权）的企业都要公布实益所有信息。
- 修订法律，要求从项目层面上公布企业与阿富汗政府间的支付和矿产品生产数据。要求较大采掘企业公布年度审计。为所有采掘行业支付款项设立一个单独、透明的专门帐户。
- 立即加强矿业部的监管和数据管理能力。要求该部执行基本的数据标准，在六个月内公布所有收入和其他数据。

社区

- 设置一个社区监督采矿的计划。矿山合法收入中确立直接给予社区的最低份额，以此鼓励合法开采。通过更强的纠纷解决、咨询和本土就业要求，赋予社区更大的利益和发言权。

安全

- 将 Kuran wa Munjan 和阿富汗其他主要采矿区作为安全政策的一个重点，确保矿山开发不受武装集团的染指。由经过审查的阿富汗国民军来保护 Kuran wa Munjan 地区安全，直至矿产保护部队完成改革。

给阿富汗的国际伙伴的建议

- 将加强采掘业治理作为与阿富汗政府开展工作的重点事项，并
- 将强有力的措施纳入相互问责的核心基准中。敦促阿富汗政府恪守其改革承诺，但也要保证给予其有力且顺畅的支持。为阿富汗政府改善采掘业管理提供技术、财力和其他支持，特别是优先开展法律改革，提高监管能力。
- 与阿富汗政府合作，从青金石入手实行供应链尽职调查，防止会严重助长冲突和侵犯行为的矿产贸易。
- 联合国制裁委员会应在其职权范围内调查青金石贸易与各集团资金来源之间的关系。

尾注

¹ 根据世界银行的数据，阿富汗 2013 年的收入为 1094 亿阿富汗尼，相当于 20 亿美元多一点。根据采掘业透明度行动计划（EITI）的数据，2013 年采掘业部门的收入为 12.5 亿阿富汗尼，其中包括油气和采矿收入，但国有企业的一些收入似乎并不包括在内。参见世界银行：《阿富汗经济报告 2015》，2015 年 4 月，第 10-12 页，http://web.archive.org/web/20150911111046/http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2015/05/15/090224b082e8582d/2_0/Rendered/PDF/AfghanistanOeconomicUpdate.pdf；EITI 阿富汗办事处：《最初报告及第四次调解报告》，2016 年 2 月 6 日，第 6、9、60 页
<http://aeti.af/Content/Media/Documents/AEITIFourthReconciliationReport139113926220162496931553325325.pdf>

² 根据 EITI 的数据，2013 年阿富汗采掘业的收入为 12.5 亿阿富汗尼，相当于 2000 万美元。其中既有油气也有采矿收入，既有海关收入也有国有企业收入，既有财政部的收入也有矿业部的收入。参见世界银行：《阿富汗经济报告 2015》，2015 年 4 月，第 10-12 页，http://web.archive.org/web/20150911111046/http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2015/05/15/090224b082e8582d/2_0/Rendered/PDF/AfghanistanOeconomicUpdate.pdf；EITI 阿富汗办事处：《最初报告及第四次调解报告》，2016 年 2 月 6 日，第 6、9 页
<http://aeti.af/Content/Media/Documents/AEITIFourthReconciliationReport139113926220162496931553325325.pdf>。

³ 全球见证于 2014 年 12 月采访了阿富汗国会议员泽克利亚·萨乌达；于 2016 年 4 月 18 日收到阿萨杜拉·穆加迪迪的声明，由全球见证存档。萨乌达并未就指控进行直接回应。在 2014 年 12 月的采访中，他说自己与 PBIM 不再有关联，还说公司并不活跃，“我们只是做一些保安工作”。（但不太清楚他在这里所说的“公司”指的是帕米尔巴达赫尚国际采矿公司（PBIM）还是巴达赫尚大理石与花岗岩公司，一位当地矿工说后者也是萨乌达控制的）。采访没有问及萨乌达与一个小型武装集团的联系，他也没有提及。全球见证对泽克利亚·萨乌达的采访在 2014 年 12 月，对巴达赫尚矿山投资人和企业家“古拉姆·穆罕默德（Ghulam Mohammad）”（化名）的采访则在 2014 年 5 月。

⁴ 与祖尔迈·穆加迪迪的电邮通信在 2016 年 4 月 7 日进行，由全球见证存档。

⁵ 来自阿富汗伊斯兰共和国信息部媒体投诉与滥用行为委员会信件的部分内容如下：

“该份编号 6666 的文件（日期为新伊朗历 1393 年 10 月 6 日）由政府关系主管发给信息与文化部，此为按照国会众议院宗教、文化、教育与高等教育委员会决议对编号 8-48 的信件（日期为新伊朗历 1393 年 9 月 30 日）作出的回应。信件对一位名叫瓦里·阿莱恩（Wali Arian）的记者在第一电视台（1tv）所做的报道进行投诉，报道称国会议员祖尔迈·穆加迪迪拥有一个 300 人的非法武装组织，并从巴达赫尚省的青金石中获利。

“委员会于新伊朗历 1393 年 10 月 8 日在国会就祖尔迈·穆加迪迪议员对第一电视台的投诉案进行讨论，并邀请第一电视台的编导参加新伊朗历 1393 年 10 月 10 日的会议。但由于穆加迪迪议员和编导未按时到会，讨论被推迟到新伊朗历 1393 年 10 月 15 日，不过编导再次缺席。

“委员会审议了电视台播放的报道。结果认为祖尔迈·穆加迪迪议员所做的投诉是合理的，所有关于他的指控都违反了媒体规定、触犯了新闻法，构成传播违规。该案已经移交给总检察长办公室，以便调查报道播放的主要原因。”

上述未署日期的媒体投诉与滥用行为委员会的信件由祖尔迈·穆加迪迪国会议员提供（上文为非正式翻译），全球见证存档

⁶ 关于阿富汗非法矿山数量的估算差异较大。“阿富汗正直观察（Integrity Watch Afghanistan）”算出的数量为 1400 座，矿业部则说有 1 万座矿都不在政府控制之下，而且在遭受掠夺。参见关于巴达赫尚省之外可能为非法武装集团提供资金的矿山的讨论的介绍。埃尔塔夫·纳贾菲扎达（Eltaf Najafizada）：《塔利班从阿富汗矿产中攫取 1 万亿美元》，《彭博商业周刊》，2015 年 10 月 20 日，<http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-10-20/taliban-winning-race-to-capture-1-trillion-afghan-mining-riches>；苏利曼·法伊兹（Suliman Faizi）：《阿富汗非法采矿空前猖獗》，Al Rasub 网站，2013 年 7 月 17 日，<http://www.alrasub.com/illegal-mining-afghanistan-all-time-high/>