

当前阿富汗安全形势及其前景

方金英

[内容提要] 2006年上半年,塔利班武装在阿富汗的袭击活动愈演愈烈,使阿富汗安全形势恶化,引起国际社会极大关切。6月8日,北约国防部长在布鲁塞尔举行会议,决定近期向阿富汗增兵以对付塔利班武装。作为中国的近邻,阿富汗境内安全形势恶化不可避免地会对中国西部安全带来负面影响。本文考察了当前阿富汗安全形势恶化的状况,并分析其成因,认为今后一段时间阿境内的低烈度冲突仍将持续不断。

[关键词] 阿富汗 安全形势 暴力活动

[作者介绍] 方金英,中国现代国际关系研究院安全与战略所副研究员、博士,主要从事伊斯兰极端主义、南亚安全等问题研究。

2006年以来,阿富汗塔利班武装在阿境内尤其是其南部地区发动的各种袭击和交火事件急剧增加,而且频频动用伏击战、自杀式袭击、路边炸弹等方式攻击驻阿美军和国际安全援助部队(ISAF)以及阿富汗政府军。5月24日,驻阿美军发言人汤姆·科林斯首次公开承认,塔利班已重新控制了阿南部部分地区。6月8日,北约国防部长在布鲁塞尔举行会议,决定近期向阿富汗增兵。目前,阿富汗总体安全局势处于可控状态,但是塔利班武装实力尚存,且在国内乃至巴基斯坦仍有一定群众基础,美领导的联军和阿富汗政府军无法将其剿灭。今后一段时间,阿富汗境内的低烈度冲突仍将持续下去。

一、安全形势恶化

2005年以前,由于驻阿美军不断围剿,塔利班只是出动小股人马制造破坏活动,主要是袭击驻阿西方救援机构,尤其阻止阿南方农村的重建努力,以迫使西方救援机构从南部撤出。因此,在阿富汗境内,兴都库什山以南、巴米扬以东地区的形势较动荡。2005年以来,塔利班武装从分散走向重组,并开始积极地以发射导弹、埋设路边地雷、伏击等游击战术同美国和其他外国驻军、阿政府军周旋,动荡局

势逐渐扩大到兴都库什山以北、巴米扬以西地区,并表现出三大特点。

第一,以阵地战和伏击战的方式,主动袭击美国和其他外国驻军、阿政府军。2006年1-5月,塔利班武装袭击共造成包括25名美军士兵在内近400人死亡。单日伤亡最大的激战是在4月14日,约200名塔利班武装分子在坎大哈与美领导的联军及阿富汗政府军展开激战,造成47人死亡。

第二,袭击目标以当地政府官员和警察为主。4月以来,塔利班武装不断在南部的加兹尼、法拉、赫尔曼德等省枪杀数名当地情报长官和地方长官。5-6月,塔利班武装在坎大哈、赫尔曼德、乌鲁兹甘等省与警察交火频繁。其中,5月17日有数百名塔利班武装分子对赫尔曼德省南部一个城镇发动袭击,造成13名警察身亡,这是该地区自塔利班政权垮台以来所遭到的规模最大的一次袭击。5月31日,塔利班武装在乌鲁兹甘省查瑞地区警察局一次就绑架了约40名警察。

第三,自杀式袭击成为重要的袭击方式。2006年1-5月底,阿富汗发生了32起自杀式袭击事件,共造成47人死亡。自杀式袭击最多的是赫尔曼德、坎大哈、查布尔、乌鲁兹甘等南方四省。4月,东南

部的帕克蒂亚省发生首例自杀式袭击。5月,塔利班又连续在赫拉特和加兹尼省制造了两起自杀式袭击,造成包括 1 名美国人在内的 3 人死亡。塔利班发言人穆罕默德·哈尼夫扬言,塔利班在阿富汗各地至少培训了 250 名自杀式袭击者。阿富汗过去很少发生自杀式袭击,因为阿人认为自杀式袭击是“非伊斯兰”方式。据联军宣称,大多数自杀式袭击者都是瘾君子、不适应社会者以及渴望通过这种方式偿还家庭债务的人。据英国《每日电讯报》5月 11 日报道,为招募自杀式袭击者攻击外国驻军,塔利班精心制作了一部名为《牺牲者之列》的殉教宣传片。该片宣称自杀式袭击为“圣战”,是“结束美英占领的唯一方法”。

另外,赫尔曼德省是当前塔利班不断发动武装袭击的主要根据地。该省一直没有联军或阿政府军驻扎,当地警察缺乏枪支、车辆等装备,崎岖山地加上靠近不设防的巴阿边境等条件为塔利班提供了理想的藏匿、流动场所。作为产量占 40% 的阿罂粟主要产区,赫尔曼德省也为塔利班创造了赖以生存的经济条件。

二、安全形势恶化的原因

当前阿富汗安全形势的恶化,不仅缘于塔利班实力尚存、有坚持武装斗争的决心,更是因为过去 4 年阿富汗绝大多数民众由于生活没有得到改善而对现政府感到失望,转而支持塔利班。另外,目前正值美军向北约移交指挥权的过渡期,而阿政府缺乏确保国内安全的军警力量。综合分析,阿安全形势的恶化主要有以下四方面原因。

首先,塔利班虽受重创,但仍有强大实力。塔利班当年有近 3 万人的作战主力,其中约 2000 人在 2001 年末美空袭中丧生,其余全部作战略撤退,融入阿富汗东、南部的普什图人聚居区。此外,塔利班还能得到不少外援,如在阿的巴基斯坦极端组织成员有近 3000 人,“基地”组织残余和中亚等地的恐怖组织成员有数千人。另外,2004 年以来,住在巴基斯坦奎达的塔利班领导人能够源源不断地从中东得到资助,并从阿的毒品经济中获取资金支持,塔利班的经济和武器装备因此大有改善。2005 年 2 月

下旬,原塔利班国防部长毛拉奥贝杜拉赫·阿克杭德通过卫星电话对外宣称,“塔利班运动在毛拉奥马尔的领导下积极开展武装斗争,塔利班将战斗到最后一滴血”。2006 年 6 月 4 日,坎大哈省斯平布尔达克地区的塔利班指挥官穆拉·哈亚特汗在巴基斯坦边境小镇杰曼对路透社记者说,如今塔利班在阿富汗的势力正在“壮大”,决定加强对外国军队和政府军的攻击。“阿富汗人已经受够了美国人:他们强闯民宅,不分青红皂白地抓人,折磨他们。这些暴行增加了民众的愤怒情绪,现在阿富汗人都与我们充分合作,为我们提供庇护所,把自己的武器借给我们……甚至政府官员都与我们合作。我们将继续战斗,直到外国军队被赶出去为止”。^①

其次,阿富汗经济重建不见起色,广大民众未能得到实惠而对政府失望。自 2001 年末以来,大量外国人涌入阿境,造成基本日用品价格飞涨。在喀布尔,外国人、当地在联合国驻阿机构工作人员的汽车造成交通拥堵不堪,由毒枭或从海外归国的商人兴建的高级商业楼随处可见,但大多数普通居民生活贫困甚至没水没电。^②总体看,阿 2500 万人口中,有一半人仍靠救济为生,有些地方仍属于世界上营养不良最严重的地区;80% 的人口是文盲;国家几乎没有发展起任何工业,无法为劳动人口创造就业机会。2005 年,阿政府的财政收入只有 3 亿美元,而预算开支近 50 亿美元。军、警、医疗、农村等事业的发展完全依靠外援。然而,国际社会的重建援助承诺迟迟不到位。据世界银行估计,阿经济重建需要 280 亿美元,但国际社会召开的两次捐助阿富汗国际会议(2002 年东京会议、2004 年柏林会议)筹款不到 140 亿美元;而且在已筹集到的款项里,截至 2006 年 1 月只有约 40 亿美元已用于重建项目。^{③④}

值得一提的是,2005 年以来阿政府集中力量根

^① “阿富汗塔利班指挥官自称势力在‘壮大’”, http://www.xhby.net/xhby/content/2006-06/05/content_1284306.htm

^② Farah Stockman “A fghanistan: Few Haves and So Many Have - nots” *International Herald Tribune*, October 10, 2005.

^{③④} Carotta Gall “A fghanistan pledges progress in 5 - year donor - aid deal” *International Herald Tribune*, February 1, 2006; Karl E. Luderfurth, S. Frederick Starr and Marvin G. Weinbaum, “Don't short change A fghanistan again” *International Herald Tribune*, January 23, 2006.

除罂粟种植,但没有为农民创造新的生计来源,结果引发数百万人起来反对政府,导致局势动荡。

另外,由于低工资(副部长级官员月工资仅 70 美元),政府官员腐败严重,裙带风盛行。虽然政府雇员人数不少,但政府机构运作效率极低。地方各级政府缺乏合格、诚实的公务员,无法向老百姓提供迫切需要的服务。

第三,美军正向北约领导的国际安全援助部队移交部分维和指挥权,给塔利班发动袭击提供了可趁之机。2006年 3月 13日,美国中央司令部司令阿比扎伊德表示,美军将把阿富汗安全事务指挥权交给北约。5月 4日,英军接管北约驻阿国际安全援助部队指挥权,英国的戴维·理查德中将作为最高指挥官。¹与此同时,英军正式从美军手中接掌南方司令部(原总部设在坎大哈空军基地,负责阿南部安全警戒职责)。为此,美军减少约 3000 名驻阿南部美军,由北约领导下的国际安全援助部队增派 6000 名士兵进驻南部展开清剿行动。然而,国际安全援助部队的武器装备和战斗力与美军相比有一定差距,由他们接替美军后,清剿部队在南部和东部地区的实力有所下降。而且,英军及其装备要到 2006年 7月才能完全到位,如此缓慢的接防进程被塔利班所利用。塔利班频频武装出击还有另一用意,就是要搅得美军和正在接防的英军、加拿大军、荷兰军不得安宁,动摇北约军队接防美军的信心。

最后,阿富汗国防军、警察力量的重建进展缓慢。2002年,美、德开始负责训练阿富汗安全部队,目前约有 650 名美军顾问在阿富汗训练阿政府军,但进展相当缓慢。截至 2005年 9月,重建的阿政府军人数只有 2.6 万人,警力为 5 万人。招募来的军警人员 20% 是文盲,开小差者很多。军、警缺乏车辆、电台、武器等现代装备,还面临后勤保障问题。根据目前进度,到 2009 年末,阿才能完成对警察力量的训练和全副武装。^④塔利班充分利用阿富汗政府比较脆弱这一点,在全国扩大攻击范围,在一些地段甚至“如入无人之境”。正如五角大楼发言人马克中校所称,阿富汗军警太弱,联军和美军对塔利班几乎是防不胜防。

三、低烈度冲突仍将持续下去

实现国内和平是阿富汗顺利开展政治、经济、社会重建的前提条件,是实现地区稳定的核心。4年多来,阿富汗政府为此做出了不懈努力,国际社会也对阿富汗给予了极大关注和支持。然而,其收效并不显著。未来,阿富汗的安全形势仍不容乐观。

第一,阿富汗政府从政治、外交两方面努力营造国内和平,但成效不大。自 2005 年以来,总统卡尔扎伊多次呼吁塔利班停止暴力袭击,加入和平进程。他表示:“我希望他们(塔利班分子)带着武器回到我们中间,并且为他们的人民服务。”但是塔利班领导人奥马尔却回应说,塔利班决不会同美国支持的卡尔扎伊政府和解。

为排除周边国家干涉阿内部事务的可能性,阿政府希望本着互不干涉内政、互不侵犯、平等互利、相互尊重原则,与地区国家建立成熟关系,并实现与周边国家的一体化,共同发展经济。4月 19 日上午,外长阿卜杜拉在阿外交部“战略研究中心”与德国汉斯基金会(HSS)联合举办的“阿富汗重建、稳定与安全——地区国家的作用”国际研讨会开幕式上指出,阿富汗政府努力与所有周边国家建立良好关系,过去几年里已签署了许多双边、多边协定。与此同时,阿政府积极参与上海合作组织、南亚区域合作联盟等地区组织的活动。阿代理国防部长阿卜杜尔·拉希姆·沃达克将军也在开幕式上坦言,为解决阿面临的主要问题如有组织犯罪、毒品、恐怖主义、伊斯兰极端主义、贫穷等,阿必须与周边国家通力合作。但是目前阿境内各派势力依然缺乏一致的“阿富汗认同”和凝聚力,每个民族都是跨界民族,外部势力的明争暗斗通过阿境内冲突反映出来。

第二,国际社会汲取了上世纪 90 年代初的历史教训,不会从政治、军事上退出阿富汗,有助于维持阿和平与稳定大局。为稳定阿局势,美国出面建立

¹ 这是北约自 2003 年 8 月接管国际安全援助部队以来第六次轮换指挥权。从 2005 年 8 月开始,国际安全援助部队每 9 个月轮换一次指挥权。此前,英国、法国、德国、土耳其等国先后执掌过该部队的指挥权。2007 年 2 月,美国将执掌指挥权。

^④ Eric Schmitt “Training an Afghan Army slowly” *International Herald Tribune*, September 26, 2005

了一个“阿富汗重建集团”以协调重建努力。由北约及其伙伴国领导的 5 个省级重建小组 2004 年就着手进行人道主义救援和各项重建的协调工作。2005 年 2 月, 北约秘书长德·胡普·谢弗表示, 北约还要建立有西班牙、意大利和立陶宛参与的 4 个重建小组。美国是最主要的重建援助国, 仅 2004 年就向阿提供了 17.6 亿美元的重建援助, 并向阿全境派出 13 个军事重建小分队, 主要是帮助重建学校、医院和各级地方政权。2006 年 1 月 31 日, 美国务卿赖斯在伦敦捐助阿富汗会议上宣布, 2006 年美将额外拨出 11 亿美元援助阿富汗。

军事方面, 北约秘书长在 6 月 8 日举行的记者招待会上明确表示, 北约不能容忍塔利班卷土重来。北约将坚定执行 7 月底国际安全援助部队向阿富汗南部扩展的计划, 任何人不应怀疑北约执行这一计划的决心和能力, 国际安全援助部队绝不会从阿富汗南部撤走。早在 4 月 23 日, 英国防大臣雷德访阿时就表示, 国际社会面临的“最大危险莫过于阿富汗重新被塔利班政权控制, 这个政权准备保护‘基地’或者其他恐怖组织”。目前, 在阿两支外国驻军中, 一支是美国领导的联军, 人数约 2 万, 主要任务是反恐, 其中驻阿美军现有兵力约 1.9 万人, 部署在塔利班武装活动最为活跃的东部和南部地区。今后, 它将在编制上有所调整、在规模上有所削减。另一支是由北约领导的国际安全援助部队, 截至 2006 年 6 月有 9000 多人, 其中英军士兵 2000 人, 主要承担维和、重建任务, 迄今只负责阿富汗北部、西部和首都喀布尔的安全。今后它将扩大规模和布防范围并长期在阿驻扎, 继续帮助其培训建立新国防军, 并推动其进行改革和现代化。

为加大对塔利班武装的清剿力度, 2006 年上半年, 驻阿美军、英军以及阿政府军共同出动 2500 名士兵, 在阿东部山区展开代号为“山狮”的清剿行动, 共有 41 名塔利班武装分子在战斗中被打死。显然, 只要上述两支驻军在阿保持防范和威慑, 阿境内各种暴力袭击活动就能在一定程度上得到控制。

第三, 近期看, 塔利班还不会退出阿富汗舞台, 反而会盘根错节地生存下去, 并不断发动各种武装袭击, 其原因有五点: 一是塔利班领导层内部及其与

支持者之间尚有较强的凝聚力。阿富汗绝大多数老百姓很保守, 他们认为塔利班领导人并未做错什么事, 唯一错的是庇护了“基地”组织。而在边远山区, 老百姓认为塔利班为伊斯兰教而战, 没有错。

二是巴阿边境区普什图人家族纽带十分紧密。塔利班运动主要由普什图人组成, 普什图人占阿总人口的 40%。美阿开战后, 塔利班自知敌不过美军, 重返东、南部与巴接壤的普什图部落、乡村, 得到当地人的支持与保护。巴阿边界是普什图人聚居区, 具有强烈的“民族认同感”, 虽属于不同国家, 但同族、同种。巴基斯坦有普什图人表示: “我们怎么会去屠杀自己的同胞呢?” 地处边远、属于普什图族聚居区的瓦济里斯坦部落区, 尤其成为塔利班在巴阿两国境内从事破坏活动的培训场所。另外, 巴立国后半世纪里, 政府几乎从未关注部落区, 面对当前复杂局面很难得到当地民众的有效合作。2001 年美军入侵阿后, 数千名“基地”组织成员和塔利班残余分子逃到部落区, 巴政府派驻 8 万正规军和准军事部队在该地区执勤, 遭到一些外国圣战者支持的当地部落民的拼命抵抗。绝大多数反政府的部落民是来自两名激进教士阿卜杜尔·哈里克、萨迪克·努尔的经文学校的学生。这些学生有时自称“巴基斯坦的塔利班”。¹ 塔利班甚至在俾路支省首府奎达招募新人。2006 年 3 月份, 塔利班还在南瓦济里斯坦首府瓦纳设立办公室“以帮助恢复当地秩序”。巴政府军虽在大街上巡逻, 但控制不了局面。

三是巴境内不乏支持塔利班的宗教极端势力, 如法扎尔·乌尔·拉赫曼为首的“伊斯兰贤哲会”、参议员萨米·乌尔·哈克为首的“伊斯兰贤哲会”、伊促会等。此外, 遭巴政府取缔的“巴基斯坦圣门弟子军”、“使者之军”、“圣战者运动”、穆罕默德之军等组织也支持塔利班。在阿南部活动的塔利班势力从巴西北边境省和俾路支省获得补给和支援。大量被捕的塔利班称, 他们在巴境曼塞拉县等地接受培训, 甚至有证据显示, 巴三军情报局一直有人资助 (转第 55 页)

¹ “Pakistan: The other Taliban” *The Economist* March 18 2006

期行动。另外,教派主义、种姓制度等也赋予一些政党浓厚的宗教色彩或种姓色彩,不时造成严重的社会危机甚至大规模流血冲突。正如西方人所言,“虽然民主制度是印度的优势之一,但它也有一个弱点”,“我们所有的人都希望印度能够证明民主是一项优势,但是印度的决策者没有帮忙”。¹

其次,基础设施的严重滞后大大限制了工业和服务业的发展。电力短缺、交通受阻、通信困难等情况使很多本来可能投资印度的外商望而却步。不少外国投资者怀抱巨大的热情,但一看到破烂不堪的城市环境和十分欠缺的基础设施,热情顿时减半。另外,印度对国外能源的依赖度到 2020 年将从目前的超过 70% 上升到 90% 以上。国际石油市场的任何波动都有可能给它带来难以承受的影响。

最后,克什米尔问题仍然使印度的安全面临很

大压力。克什米尔争端使印度战略决策者始终认为巴基斯坦是印最重要、最现实的安全威胁。这一观点不仅体现在印度国家安全委员会的报告中,而且体现于印度国防部的年度报告。尽管印巴关系出现缓和,但为了保持对巴军事优势,印必须承担庞大的军费开支,并随时应对难以预料的恐怖活动。另外,时起时伏的印度教徒与穆斯林之间的教派冲突、东北部地区持续不断的分离主义活动以及遍布十几个邦的反政府武装,都使印度国内的安全形势显得相当严峻。○

(责任编辑:郭志红)

¹ Nicholas D Kristof "They are turning first curve" *The New York Times* Jan. 17, 2006.

(接第 50 页)塔利班残余势力。¹

四是塔利班与走私毒品的武装混杂在一起。目前塔利班的活动范围很广,阿整个东南部 and 西南部大约 30 万平方公里的地区都有塔利班的足迹,而他们又与走私毒品的阿富汗部分军阀之间默契,使得美军和驻阿外国军队不易准确判断自己是在跟塔利班武装作战,还是在与贩毒武装交火,因而无法进行合适的战役部署。^④ 塔利班的经济来源主要来自毒品经济。毒品经济不除,塔利班就可以仰赖它而生存。阿富汗是世界上最大的鸦片生产国,鸦片产量几乎占全球的 3/4。2004 年,阿鸦片产量为 4200 吨,出口总值达 28 亿美元,占阿国内生产总值 60%。阿贩毒集团拥有极其雄厚的经济实力,控制着毒品种植和提炼两个环节。联合国禁毒署执行主任安东尼奥·玛丽亚·科斯塔表示:“10 年前,20% 的罂粟在阿富汗境内提炼成海洛因,80% 在境外提炼。如今 80% 在境内提炼。贩毒集团也希望控制贩运、零售环节”。^④ 为根除毒品经济,阿政府 2005 年成立特别扫毒部队(由英国出资和培训),在全国发起一场根除罂粟种植的宣传运动,内政部副部长穆罕默德·多德遍访各地,向村民、部落民、宗教领导人解释必须根除罂粟种植的原因。阿政府还寻求宗教领导人帮助,“国家乌里玛委员会”2005 年 3 月份发表了宗教教令,在所有清真寺开展反毒宣传。

2005 年头 3 个月,阿政府摧毁了 80 吨鸦片,70 个鸦片提炼厂。^④ 然而,根除毒品经济困难重重。原因是多方面的。阿富汗的贩毒集团势力十分强大,2005 年甚至与政府军、警察经常交火,武装抗拒政府根除罂粟种植的努力。毒品经济已经深深扎根于阿社会。据阿富汗重建与评估机构(AREU)研究,2006 年阿约有 40 万农户从事罂粟种植,1/10 的人口参与其中。另外,阿富汗政府有 25 万 - 40 万公务员,其中 10 万人直接受益于毒品贸易(运输费、利润、贿赂等)。要根除毒品经济,阿合法经济在今后许多年里就必须保持 9% 的年增长率,必须使农民种上合法作物,这需要修复灌溉渠,引进新的作物品种,建设道路网,向农民提供短期信贷。但就阿目前的条件和境遇来说,这是不可能实现的。阿领导人和救援机构对此前景也显得信心不足。^⑤ ○

(责任编辑:黄昭宇)

¹ Seth G. Jones "The Danger Next Door" *International Herald Tribune*, September 24-25, 2005.

^④ 周戎:“塔利班武装发动猛烈进攻 试图东山再起?”《光明日报》,2006 年 5 月 25 日。

^④ Judy Dempsey "In Afghanistan a renewed 'holy war' against opium trade," *International Herald Tribune* March 7, 2005.

^④ Judy Dempsey "In Afghanistan a renewed 'holy war' against opium trade," *International Herald Tribune* March 7, 2005.

^⑤ Robert I. Roberg "The Poppy Problem: Sowing Afghan Security," *International Herald Tribune* January 14-15, 2006.