

# 阿富汗毒品问题及相关国际合作

邵育群

[内容提要]阿富汗毒品问题在 2007年进一步凸显,对阿和平重建进程和地区安全形势构成了巨大挑战。有关解决阿富汗毒品问题的国际合作从 2001年阿重建进程之初即已开始,也取得了一定成果,但未能遏制阿毒品的泛滥趋势,其主要原因在反毒政策和重建政策两方面。中国也是阿富汗毒品问题的受害国之一,应更积极地参与相关国际合作。

[关键词]阿富汗 毒品 国际合作 中国

[作者简介]邵育群,上海国际问题研究院南亚室副主任,主要从事美国外交政策、中亚与南亚地区大国关系研究。

阿富汗和平重建进程已进入第七个年头,但其毒品问题不仅没有得到解决,反而日益加剧。毒品问题不仅危害到阿富汗重建,而且成为恐怖组织活动资金的重要来源之一,导致阿安全状况恶化,并影响到周边邻国,因而引起阿富汗政府和国际社会越来越多的重视。相关各方在全球、地区和阿国内层面展开了各种形式的合作,以求缓解阿毒品问题造成的危害,使和平重建进程得以继续稳步发展,但实际效果并不令人满意。阿富汗毒品为何屡禁不止?现有国际合作为何不能有效打击阿毒品生产和走私?未来国际合作的方向又是什么?作为重要地区大国的中国在国际合作中如何发挥更加积极的作用?本文将就这些问题展开分析。

## 阿富汗毒品问题现状

近年来阿富汗毒品种植和输出泛滥成灾,严重威胁到阿和平重建进程和地区安全形势。联合国毒品控制与犯罪预防办公室(UNODC)发布的《2008年世界毒品报告》指出,2007年阿富汗鸦片生产较前一年增长了近 50%,占世界市场的份额从 2000年的 70%增加到 92%。<sup>1</sup>在 2007年,共有 330万阿富汗人参与鸦片生产,这相当于阿总人口的 14%;用于种植鸦片的土地面积从 2006年的 16.5万公顷

增加到 19.3万公顷。<sup>④</sup>2007年阿富汗生产及输出的鸦片制剂总价值为 40亿美元,比 2006年增加了 29%,当年鸦片生产为阿富汗“创造”了 53%的合法国内生产总值。<sup>⑤</sup>

从地域分布看,2005-2006年的数据显示,阿富汗鸦片种植主要集中在其南部和北部省份(详见表 1)。南部地区的赫尔曼德和坎大哈两省、北部地区靠近塔吉克斯坦的巴达赫尚省种植面积最为广泛,情况最为严重。其中赫尔曼德省是鸦片种植面积增幅最大的省份,也是阿目前主要的鸦片种植区。与认为农民因为贫穷而种植鸦片的传统想法不同,目前鸦片种植大省多为阿富汗最富有、土地最富饶的地区。

阿富汗鸦片种植泛滥、产量居于世界首位,既有其自然条件,更有其复杂的历史与现实原因。阿富汗有良好的鸦片种植条件,其鸦片年产量多高于世

<sup>1</sup> “Executive Summary”, *World Drug Report 2008*, UNODC, p. 3 [http://www.unodc.org/documents/hdr/WDR\\_2008/Executive%20Summary.pdf](http://www.unodc.org/documents/hdr/WDR_2008/Executive%20Summary.pdf).

<sup>④</sup> “Afghanistan Opium Poppy Free Road Map and Provincial Profiles”, UNODC, December 2007, [http://www.reliefweb.int/w/RW-Files2007.nsf/FilesByRWDocUnidFile/KH11-7AB8U4-full\\_report.pdf/\\$File/full\\_report.pdf](http://www.reliefweb.int/w/RW-Files2007.nsf/FilesByRWDocUnidFile/KH11-7AB8U4-full_report.pdf/$File/full_report.pdf).

<sup>⑤</sup> *Opium Amounts to Half of Afghanistan's GDP in 2007*, Reports UNODC, UNIS/NAR/1016 November 16, 2007, <http://www.unis.univie.ac.at/unis/pressrels/2007/unisnar1016.html>.

表 1 2005-2006年阿富汗鸦片种植地区分布

	2005 (公顷)	2006 (公顷)	2006年增长 (%)	2006年占全 国比重(%)
南部	46147	101900	+ 121	62
北部	28282	22574	- 20	14
西部	16543	16615	0	10
东北部	8734	15234	+ 74	9
东部	4095	8312	+ 103	5
中部	106	337	+ 218	0
全国	104000	165000	+ 59	100

资料来源: World Drug Report 2007, UNODC, p 196 [http://www.unodc.org/pdf/research/wdr07/WDR\\_2007\\_3\\_1\\_1\\_afghanistan.pdf](http://www.unodc.org/pdf/research/wdr07/WDR_2007_3_1_1_afghanistan.pdf)

界其他鸦片生产国。2000-2004年间,虽然阿富汗天气状况不利于鸦片生产,但其鸦片产量仍超过拉美的 2 倍、缅甸的 3 倍、其他亚洲国家的 4 倍。阿富汗鸦片中的海洛因含量也很高,在大部分鸦片生产国特别是东南亚国家,一般 10 公斤鸦片可以提取 1 公斤海洛因,但在阿富汗,大约 6-7 公斤鸦片就可以提取 1 公斤海洛因。当然,阿富汗农民选择种植鸦片不仅仅是因为他们的土地适合鸦片生长,更重要的原因是阿富汗基础设施落后,灌溉不足,储藏、运输条件差,具有较强抗旱能力且易于储存和运输的鸦片自然成为种植业的首选。同时,阿富汗农民也缺乏其他可持续的替代营生,而且与种植其他农作物相比,种植鸦片的投入较少,收入却更高(见表 2)。毒品走私犯还免费向种植鸦片的农民提供种

表 2 2005 年阿富汗鸦片和主要农作物产量及收益

	鸦片	灌溉小麦	雨养小麦	大米
产量 (公斤/公顷)	39	2510	1230	2030
均价 (美元/公斤)	13659	0.23	0.23	0.47
总收益 (美元/公顷)	5385	575	282	947

资料来源: Afghanistan's Drug Industry: Structure, Functioning, Dynamics And Implications for Counter-Narcotics Policy, UNODC, The World Bank, p. 27, [http://www.unodc.org/pdf/afg/publications/afghanistan\\_drug\\_industry.pdf](http://www.unodc.org/pdf/afg/publications/afghanistan_drug_industry.pdf)

子、肥料和资金,且上门收货,免去农民对运输和储藏的担忧。<sup>1</sup> 另外,塔利班政权倒台后,阿富汗安全形势一直较差,大量从事反毒工作的政府和非政府组织工作人员生命与安全缺乏保障。由于中央政府

控制能力弱,政府各项工作机制薄弱,腐败现象严重,虽然成立了打击鸦片生产和毒品走私的机制,但运行情况很差。当然,阿富汗毒品种植和走私蔓延还有其他客观原因,如其他地区对世界市场的毒品供应量减少,新兴市场(东欧、亚洲)需求量增长等。

阿富汗毒品主要通过三条线路向外输送:通过伊朗至土耳其然后转往欧洲;通过巴基斯坦(卡拉奇港)到沙特阿拉伯和欧洲国家;通过中亚国家至俄罗斯并转往欧洲。中亚国家中,塔吉克斯坦与阿富汗边境最疏于防范,成为毒品输出的主要通道。经过伊朗的线路是当前阿富汗毒品输出的最主要线路,虽然伊朗政府加强了对两国长约 900 多公里边境线的控制,但阿富汗仍有 79% 的鸦片、30% 的海洛因和吗啡由此运出(见表 3)。

表 3 阿富汗毒品对外输送主要线路  
(占全部输送量百分比)

	海洛因和吗啡	鸦片
伊朗线路	30	79
巴基斯坦线路	51	13
中亚线路	19	7
合计	100	99

资料来源: James Emery, "Afghanistan's Myriad Drug Smuggling Routes", *Middle East Times*, April 22, 2008, [http://www.metimes.com/International/2008/05/14/afghanistans\\_myriad\\_drug\\_smuggling\\_routes/2420/](http://www.metimes.com/International/2008/05/14/afghanistans_myriad_drug_smuggling_routes/2420/)

值得注意的是,自 2005 年起,从阿富汗经巴基斯坦或中亚国家到中国和印度的新的海洛因输出线路已经出现。<sup>④</sup> 过去由于印巴关系紧张,两国边境地区军事控制严密,阿富汗毒品很难经巴基斯坦到达印度。近年来随着印巴关系的改善,从阿富汗流出的海洛因已可以比较容易地进入印度市场,并进一步向中国和其他地区扩散。同时,阿富汗毒品从印度扩散至中国的情况也越来越严重。2007-2008 年,在印度甘地国际机场捕获的 26 名贩毒者中有一半的目的地是中国,而上一年度这一数字为零。印度毒品问题专家认为,虽然这个数字并不大,但反映

<sup>1</sup> Afghanistan: Drug Industry and Counter-Narcotics Policy, The World Bank, November 28, 2006, pp 26-27.

<sup>④</sup> "New Measures Against the Afghan Opium Tsunami", October 31, 2007, UNIS/BAR/1013, <http://www.unis.unvienna.org/unis/pressrel/2007/unisnar1013.htm?email=yes>

出的趋势却令人担忧,因为通常贩毒者是经德里机场和孟买机场向外走私毒品的。<sup>①</sup>

阿富汗毒品泛滥不仅给阿国内经济发展和国家重建进程带来严峻挑战,也严重威胁了地区国家和许多毒品消费国的安全与经济利益。其危害主要体现在四方面,其一是严重影响了阿富汗国民经济重建。阿富汗传统经济以农林业为主,饱受多年战乱后,阿国民经济重建面临艰巨任务。但是,相当数量的农民或为种植鸦片的高额回报所吸引,或为客观条件所限,无意于其他正常的农业活动而专注于鸦片种植。据估计,毒品经济大约占阿富汗经济总量的 50% 至 75%,<sup>②</sup>虽然它为阿富汗带来了一些税收,但因此导致的畸形经济结构却进一步增加了阿国民经济重建的难度,拖累了国民经济重建的步伐。

其二是成为恐怖组织活动资金的重要来源之一。根据联合国相关机构的估计,毒品从阿富汗流至各大消费市场,其价值已是原来的百倍,种植鸦片的农民只拿到了其中很少的部分,而超过 90% 的巨额利润为国际犯罪组织和恐怖组织网络获得。<sup>③</sup>美国负责国际反毒的官员称,有充足证据显示,塔利班残余、基地组织、破坏地区稳定的军阀和其他恐怖组织、极端组织不同程度地从阿海洛因等毒品走私中获得资金支持。<sup>④</sup>据美国智库的调查,塔利班向鸦片种植和走私活动征收高达 40% 的税,迄今已从毒品经济中获取至少 2000 万美元,其活动资金几乎完全依赖毒品经济。<sup>⑤</sup>由于恐怖组织从毒品走私获得的资金一般通过“哈瓦拉”方式转移<sup>⑥</sup>,现有金融机构很难追踪到资金往来,这给切断毒品利润与恐怖活动的联系带来了很大困难。只要恐怖组织的资金有保障,国际援助部队 (ISAF) 就无法从根本上改善阿富汗的安全形势。

其三是危害邻国,破坏地区安全形势。中亚国家、伊朗、巴基斯坦等阿富汗邻国大都成为阿富汗毒品输出的过境国,这些国家也因此面临巨大的毒品威胁。例如,毒品走私及相关的毒品犯罪、毒品滥用等使一些中亚国家人口健康水平下降,艾滋病流行,地区非传统安全挑战上升;政治、经济、社会稳定和民主改革进程受到严重负面影响;合法与犯罪商业活动之间的界限趋于模糊,经济体系被扭曲;腐败、

暴力事件增长,政府威信下降;国际援助成果受到有组织犯罪的挑战。<sup>⑦</sup>而这些威胁在其他毒品过境国内也都不同程度地存在。

其四是使毒品消费国面临更加严峻的挑战。阿富汗毒品的最终消费国主要是俄罗斯和欧洲国家。阿富汗鸦片产量不断创新高,相关毒品价格一再走低,使得一些欧洲国家的年轻人可以更为轻易地获取毒品,导致吸毒人群数量增加,对这些国家政府控制和打击毒品消费政策提出了巨大挑战。

## 有关阿富汗毒品问题的国际合作

当前有关阿富汗毒品问题的国际合作主要在三个层面展开。首先是在阿境内由联合国、北约和美国主导展开的同阿政府的合作反毒。其合作内容主要包括:推行彻底根除政策,从根本上杜绝鸦片种植,使农民远离鸦片;推行替代种植政策,为农民提供可替代鸦片的经济作物,以保证农民的基本生活需求;学习世界其他地区,如湄公河三角洲的经验,发展非鸦片种植省份,希望逐年巩固并扩大非鸦片种植省份的数量;直接打击阿境内的鸦片实验室、鸦片市场和毒品走私者,防止鸦片在阿境内直接转化成吗啡和海洛因。

其次是在全球层面于 2003 年开始的由 UNODC 领导的“巴黎进程”(The Paris Pact Process),共有 50

<sup>①</sup> Sohhana K, "Dehi New Transit Point for Afghan Drugs", March 7, 2008, <http://www.expressindia.com/latest-news/Dehi-new-transit-point-for-Afghan-drugs/281315/>.

<sup>②</sup> Teresa C. Schaffer "Rescuing Afghan Reconstruction", July 6, 2006 [http://www.csis.org/media/isis/pubs/060706\\_schaffer\\_afghan.pdf](http://www.csis.org/media/isis/pubs/060706_schaffer_afghan.pdf)

<sup>③</sup> "New Measures Against the Afghan Opium Tsunami", October 31, 2007, UNIS/BAR/1013, <http://www.unis.unvienna.org/unis/pressrels/2007/unisnar1013.htm?email=yes>

<sup>④</sup> Robert B. Charles "U. S. Policy towards Narcoterrorism in Afghanistan", Testimony before the House International Relations Committee, Feb. 12, 2004, <http://www.state.gov/p/inl/rls/rm/29297.htm>.

<sup>⑤</sup> Hayder M. Ili, Jacob Townsend "Afghanistan's Drug Trade and How it Funds Taliban Operations", *Terrorism Monitor*, Volume 5, Issue 9, May 10, 2007, [http://www.jamestown.org/terrorism/news/article.php?issue\\_id=4103](http://www.jamestown.org/terrorism/news/article.php?issue_id=4103).

<sup>⑥</sup> 哈瓦拉是一种匿名的汇兑方式,给很多不法商人和罪犯提供了逃税和洗钱的理想方式。

<sup>⑦</sup> Vladimir Fenopetov, "The Drug Crime Threat to Countries Located on the 'Silk Road'", *China and Eurasia Quarterly*, Volume 4, No. 1 (2006), pp. 9-10

多个国家和国际组织参与其中。2003年 5月,从中亚到欧洲毒品运输线路沿线国家在巴黎举行部长级会议,会议要求相关各国就边境控制与执法加强协调,并达成了协商一致的战略政策——《巴黎公约》。这一政策随后得到了八国集团和联合国安理会的支持。从 2003年夏开始,“巴黎进程”在操作和政策层面上建立起磋商机制。在操作层面,专家圆桌会议就边境控制、反走私措施、地区与国际的合作新形式提出新的工作重点,然后再由专门的政策小组从战略层面做出评估。专家圆桌会议讨论的成果与建议被汇总成一整套地区战略——“彩虹战略”。“巴黎进程”还专门建立了自动捐款人支持系统 (ADAM),这是一套基于因特网的工具,用来为该

进程的参与者提供信息。在随后几年中,《巴黎公约》框架下的合作覆盖了阿富汗对外输出毒品的三条主要线路。2006年 6月,“巴黎进程”第二次部长级会议在莫斯科举行,会议研究落实了《巴黎公约》进程并在一定程度上完善了已有的禁毒机构。

第三个层面是一些地区合作机制,它们在一定规模和范围内推动着阿富汗反毒的地区合作(见表 4)。这些机制的主要目标是通过地区国家的合作,加强对阿富汗输出毒品的拦截,防止其危害进一步扩大,合作重点一般是加强对边境警察、军队和反毒工作人员的培训。值得注意的是,除了上海合作组织之外,这些机制中没有一个包括了阿富汗在内的所有地区国家。

表 4 打击阿富汗毒品的主要地区合作机制\*

机制名称	建立时间	发起者	主要合作内容
多哈机制	2004年 5月	卡塔尔、联合国阿援团、阿、德	警察培训、跨界警察合作
阿-伊-巴三边协定	2004年 3月	阿富汗、伊朗、巴基斯坦	打击毒品跨境走私
北-俄委员会 Pib项目	2005年 12月	北约、俄罗斯	培训阿及中亚国家反毒人员
经合组织内部反毒机制	1999年 7月	经济合作组织	成员国间的反毒合作
集安组织贩毒“安全带”	2005年 10月	集体安全条约组织	拦截跨境毒品走私
上合组织与阿富汗联络组	2005年 11月	上海合作组织	助阿建立“反毒区”
“6+ 2”集团	1997年 (2001年停止)	阿富汗、中亚四国、美、俄	地区反毒合作

\* 作者的不完全统计。

综观上述三个层面的国际合作,在阿富汗国内展开的合作基本失败,阿富汗迅速上升的鸦片产量即是证明。在全球和地区层面进行的国际合作一定程度上减缓了阿毒品问题对地区相关国家和消费国的危害,但也未能有效遏制阿毒品蔓延的势头。这些国际合作未能取得明显效果,其原因是多方面的。从阿国内层面的合作看,一方面,在合作过程中,阿政府因其意见常常得不到足够的尊重,故而不愿全力配合,影响了一些禁毒政策的执行与成效。以彻底根除政策为例,阿政府一直表示反对这项政策,但未引起国际社会重视。阿民间有传言称美国及北约部队试图通过空中喷洒农药来彻底杜绝鸦片的种植,农民对这些做法非常反感。同时联合国也发现,该项政策执行过程中地主、村里长者和根除工作队

伍间存在腐败交易,贫穷的农民成为最终受害者。由于卡尔扎伊政府的最大支持者农民不能从根除政策中获益,甚至成为受害者,阿政府反对这项政策也在情理之中。阿政府的抵触情绪使得相关合作难见成效。

另一方面,美欧在应该怎样反毒方面分歧严重。美国政府相信其在哥伦比亚的禁毒成功经验,即喷洒根除政策同样适用于阿富汗,因此坚持采取根除政策。同时,美国的反毒政策深受其反恐政策影响,谋求尽速切断基地组织和塔利班的经济来源,因此迫切要求尽快解决毒品问题。此外,美国政府过度重视安全因素,故意忽视阿经济和发展层面的问题。美国内甚至出现一种论调,认为美国目前不应在阿富汗展开反毒,因为这损害了阿北方军阀的利益,而

这些军阀是美国反恐、反塔利班的盟友,现阶段在阿反毒只会损害美国的反恐利益。<sup>1</sup> 与美国不同,欧洲援助国希望谨慎考虑喷洒根除政策的推行,且更加关心阿富汗的发展问题,希望通过经济和社会的发展带动毒品问题的逐步解决。在美欧出现分歧时,美国政府常常将其欧洲盟友抛在一边,对欧洲国家(特别是英国<sup>④</sup>)和加拿大重视经济发展的长期解决方案<sup>⑤</sup>公开表示不满和不耐烦,坚持将根除和拦截作为反毒政策的重点。美虽然曾在2004年阿富汗选举前减小了推行根除政策的力度,以免激起更大的反弹,但选举刚刚结束,美就不顾盟友的反对重新加大根除政策力度。美国这种单边主义做法使其欧洲盟友和阿富汗政府都十分不满。

全球和地区层面的反毒合作机制之所以没能充分发挥作用和影响,其原因亦是多方面的。首先,当前的合作机制偏重技术层面的合作,如对缉毒人员的培训、拦截跨界走私等,对政治、经济因素不够重视。由于毒品问题同时也是政治、经济和社会问题,要从根本上遏制阿毒品泛滥,就必须采取综合手段,对导致这一问题的政治、经济和社会原因同时加以治理,如此才能在源头上遏制毒品种植,减轻国际社会拦截毒品的合作压力,提高合作反毒的成效。

其次,地区政治、安全架构缺乏直接导致非传统安全合作低效。阿富汗战争结束、和平重建进程开启至今,事实上并不存在一个稳定的地区政治与安全架构。在阿富汗有着切身利益的相关地区国家,特别是伊朗和巴基斯坦,从各自利益出发,对阿重建进程及地区安全架构持有不同于阿政府及美国、北约的考虑和立场。虽然伊朗和巴基斯坦也是阿毒品的主要受害国,但与阿政府和美国、北约之间政治互信的缺乏和各种不稳定因素的存在,导致它们无法与阿政府在边境地区展开有效的毒品拦截合作。

第三,毒品输出线路多变,合作拦截非常困难。从技术上看,鸦片种植地点和输出线路的变化都相当容易,因此也很迅速。一旦某条输出线路受到重点打击,走私贩就会迅速调整路线。阿富汗与巴基斯坦边境地区本来就疏于管理;阿富汗和中亚国家的边境也同样如此;虽然北约和俄罗斯已加强对边防人员的培训,但力度还远远不够;伊朗境内的缉毒

警察连年来也有较大伤亡。因此,无论从人力、物力配备,还是从技术层面看,国际合作拦截目前都无法应对阿富汗毒品输出线路的迅速变化。

## 阿富汗毒品问题如何解决?

随着阿富汗毒品问题的进一步凸显,国际社会要求加强合作应对该问题的呼声日益高涨。从上述合作经验和教训出发,相关各方普遍认为未来有关阿富汗毒品问题的国际合作应突出两个重点:第一个重点是必须找到符合阿富汗国情的反毒战略和政策。鉴于阿富汗国情的特殊性,参与重建的各利益攸关方在套用其他国家的反毒经验时应非常谨慎,特别是美国,应该避免对其以往反毒经验的过于自信。同时,国际社会也要充分考虑到阿富汗目前的政治、安全形势,采取的相关政策应该有利于阿中央政府在民众和地方政府中树立权威,利于阿富汗的整体稳定。第二个重点是阿富汗及其邻国应加强边境管理的协调与合作。虽然相关各国已经意识到此举的重要性,相关工作也已展开,但无论是边境安全部队的装备、人员培训、资金支持,还是各国司法协调、情报交流、社会参与,都还远远不够,亟待加强。联合国和各相关地区组织应该在这个领域扮演更为积极的角色。

但是,国际社会对相关合作究竟能在多大程度上帮助阿富汗摆脱毒品问题的困扰仍十分担忧,主要原因是对以下几个问题能否得到有效解决没有把握。第一,美国的政策是否能有根本性改变?美国在“9·11”后匆忙发动阿富汗战争,对战后阿富汗的重建和地区安排缺乏考虑,其政策明显轻发展、重反恐,试图用军事手段解决政治问题。奥巴马政府的阿富汗政策会朝怎样的方向发展还不明朗,虽然奥巴马在竞选中表示,如果当选就将向阿富汗增兵,但他对在政治方面如何稳定阿富汗局势并没有明确的政策主张。如果奥巴马的阿富汗政策仍然受到美

<sup>1</sup> Ted Galen Carpenter, "How the Drug War in Afghanistan Undermines America's War on Terror", *Foreign Policy Briefing*, No. 84 Nov. 10, 2004. The Cato Institute

<sup>④</sup> 根据《波恩协定》,英国负责阿富汗毒品防治与打击。

<sup>⑤</sup> 加拿大在坎大哈推出4年期的经济项目,为农民提供灌溉、道路和信贷,希望以此帮助农民转向种植其他农作物。

反恐军事行动的巨大影响,继续轻视阿长期发展,那么美国的政策毫无疑问会继续受到其欧洲盟友的质疑,并成为加强国际合作的难点。

第二,阿富汗政府的执政能力能否提高?在反毒国际合作中,相当部分的工作必须由阿富汗政府完成,但目前其执政能力却比较薄弱。从国际经验看,除非毒品的供应方也就是阿富汗采取强有力的高压政策,否则要减少鸦片生产将是个长期、缓慢而代价高昂的过程。在毒品拦截的国际合作中,有一点必须引起注意,即由于毒品出口线路多且变动迅速,因此拦截应从阿富汗国内开始,如果阿国内缺乏强制手段,拦截就不可能产生明显效果。阿富汗经过多年战乱,人力资源匮乏,政府工作人员的素质难以在短期内得到提高。因此,阿富汗政府自身的执政能力也成为国际合作的难点之一。

第三,全球各毒品消费市场的管理和控制能否得到加强?阿富汗政府反复强调,打击毒品种植和走私最终、最大的受益者是消费国,但由于这些消费市场的相关政策和管理存在种种问题,毒品消费市场始终存在,而且新兴市场,如东欧和亚洲的需求量还不断增长。如果消费市场得不到有效管理,需求就将持续存在,阿毒品生产就始终是暴利行业,禁毒工作的难度将因之加大。但是,对毒品消费市场进行管理和控制牵涉到诸多国家的内部政治和社会问题,并非朝夕可以解决。

值得一提的是,由于中国在中亚、南亚等次地区事务中正发挥着越来越大的影响力,国际上要求中国在打击阿富汗毒品乃至帮助阿富汗经济重建上发挥更积极作用的呼声日渐高涨。在打击阿毒品问题上,国际权威专家认为,中国有着他国无法比拟的优势:中国是阿富汗的邻国,和阿富汗一样是农业国;阿富汗的地理环境、气候条件和中国的西部省份比较接近;中国拥有丰富的国内和国际合作禁毒经验;中国在地区国家中拥有良好的形象。

作为阿富汗的邻国,中国与其他邻国一样受到了阿富汗毒品问题的困扰。根据中国公安部的统计,在近来国内破获的十大毒品生产、走私案件中,跨境走私的共有 7 起,其中 2 起是阿富汗毒品经中亚和阿富汗流入中国的新疆。<sup>1</sup> 阿毒品给中国带来

的危害是多方面的,牵涉到地方经济、社会治安、艾滋病防治等,对西部省份造成了综合性的危害,并进而威胁到东部沿海省份的禁毒工作。阿富汗毒品已经出现超越“金三角”毒品危害的势头,成为中国禁毒工作面临的巨大挑战之一。因此,更加积极地参与有关阿毒品问题的国际合作也符合中国的利益。

目前,中国参与的有关阿毒品问题的国际合作主要有两部分,包括参与“巴黎进程”框架下的国际合作以及参与并推动上海合作组织与阿富汗的地区合作。未来中国更主动有效地参与相关国际合作必须妥善处理以下几个问题,一是应综合考虑阿富汗经济恢复与安全形势的关系,提出对阿重建及地区未来发展的看法,使得相关合作更加有的放矢、行之有效。发展与安全是阿富汗和平重建进程中不可分割的两个方面,当前的重建政策事实上将二者区分对待,轻发展重安全。如果继续坚持这样的政策,包括毒品问题在内的很多问题都无法解决。二是应妥善处理与北约的关系。目前由北约负责的阿富汗国际援助部队很大程度上参与了打击鸦片生产和走私的工作,地区其他国家基本上都与北约保持着形式不同的接触。目前中国与北约尚未正式建立官方关系,中国虽然在双边层面上可以避免与北约的接触,但要在多边层面上更积极地参与相关国际合作就难免会与北约产生各种形式的接触。另外,北约在阿富汗的军事行动及其未来长期驻留阿富汗的可能性也对中国西部省份的安全形势提出了新的挑战,中国的国家利益已牵涉其中。这些都需要中国妥善处理与北约的关系。三是应尽量消除某些国家的疑虑。虽然毒品问题属于非传统安全领域,但中国积极参与其相关国际合作仍有可能被某些国家视为试图扩张地区影响力、遏制某些势力的举动。因此,中国一方面应将相关国际合作限于技术层面,另一方面应通过包括外交在内的各种手段消除一些国家的疑虑。○

(责任编辑:黄丽梅)

<sup>1</sup> “国家禁毒委、公安部公布公安机关近期破获的十起毒品大案”,2008年6月25日,http://www.mps.gov.cn/n16/n80209/n80406/1275282.htm