

阿富汗国内安全话语体系下的 国家安全力量构建*

初阔林

内容提要 2001年底美国发动阿富汗战争并推翻塔利班政权后,为维护阿富汗国内安全环境,阿富汗国家安全力量的构建成为战后重建事业中重要的环节。从2002年至今,阿富汗国防和安全部队在美国为主国际各方的努力下建立起来,并得到了一定发展,机构种类较为齐全,装备训练水平获得提高,成为该国正规化的国家安全力量。国家安全部队的建设以维护国内安全为基本理念,以国际援助为基础。与此同时,这支新兴安全力量的发展还面临着各种不利因素的制约,包括财力不足、兵源流失、各民族兵员比例失衡、美国撤军、“伊斯兰国”向阿富汗的渗透等带来的影响。中国应加强与阿富汗政府的合作,以共同稳定地区安全形势,为“新丝绸之路经济带”提供安全的发展环境。

关键词 国家安全 阿富汗 战后重建 阿富汗国防和安全部队 塔利班

作者简介 初阔林,陕西师范大学中亚研究所博士研究生、西安交通大学军事教研室副教授(西安 710049)。

阿富汗地处中亚、西亚、南亚的结合地区,自古即是各方势力角逐的战略要地,近代以来亦已成为大国博弈的前沿要冲。2001年“九·一一”事件发生之后,美国发动了阿富汗战争并推翻了塔利班政权,但阿富汗局势并没有如预期迅速稳定下来,其动荡的国内安全状况对周边国家安全及世界大国

* 本文系国家哲学社会科学基金重点项目“边疆少数民族地区社会稳定与中国地缘安全战略研究”(08ASH007)的阶段性成果。

的地区战略造成了一定影响。在此情况下,如何在维护阿富汗政权稳定前提下促进阿富汗各项事业持续发展业已成为各方高度关注的问题。塔利班政权被推翻之后,以美国为首的北约国家、阿富汗周边国家及联合国等各方力量展开对阿富汗各项事业的重建。其中,阿富汗国家安全力量的构建成为关键环节。本文拟通过对阿富汗的战后国家安全力量建设的剖析,以求更深入、全面地认识阿富汗的当前局势,进而透视和把握中亚、南亚、西亚及中东等地区安全局势。

阿富汗的安全形势及安全力量构建的目标

阿富汗国家安全力量的构建与其国内长期战乱的背景息息相关,同时也是目前阿富汗严峻安全形势下的必然选择。自2001年底美军发动阿富汗战争后,塔利班政权迅速被推翻,为维护阿富汗国内的安全稳定,驻阿富汗国际安全援助部队(International Security Assistance Force, ISAF)与美军一起,曾经在保障阿富汗的安全方面发挥了重要作用。然而,阿富汗国内混乱局面并未得到改善。塔利班政权虽被推翻,其武装势力却并没有完全被消灭,塔利班残余武装或加入其他组织,或藏匿于百姓之中,还有一部分则越境进入巴基斯坦混入阿富汗难民之中。从2002年开始,塔利班又逐渐恢复了元气,并且对昔日的战略战术进行了大幅度调整,改为以袭击阿富汗的政治人物、教师、宗教人士等软目标为主,频繁进行恐怖活动。在这种情况下,美军和国际安全援助部队不得不持续对塔利班进行各种规模的清剿,塔利班在军事冲突中表现出的战斗力甚至令国际部队都感到吃惊。^①为此,奥巴马政府在2009年开始重新向阿富汗大规模增兵,以对抗塔利班势力的卷土重来。

美国政府的战略调整并没有使阿富汗安定下来,根据图1数据显示,在2009至2014年间,反政府武装人员(Anti-Government Elements)的暴力袭击造成了大量平民伤亡,对阿富汗国内安全造成极大威胁。除此之外,自2015年年初以来,在叛乱分子的传统控制区内,诸如赫尔曼德和坎大哈等省份,暴力冲突一直在延续。令人担忧的是,在其他地方如昆都士等,恐怖活动也正在蔓延。阿富汗政府虽然能较好地控制喀布尔、主要交通线、省会城

^① 黄民兴:《阿富汗问题的历史嬗变》,中国社会科学出版社,2013年版,第305~306页。

市以及几乎所有中心区域等，但塔利班控制了广大农村地区，具有与阿富汗政府争夺如赫尔曼德等战略要地的能力，并继续在喀布尔进行恐怖袭击。塔利班试图通过这些攻击引起媒体的关注，在阿富汗国民当中制造不安全感，以削弱民众对阿富汗政府的信心。根据2015年下半年的民意调查显示，仅有28%的阿富汗人表示对本地安全形势感到满意。^①

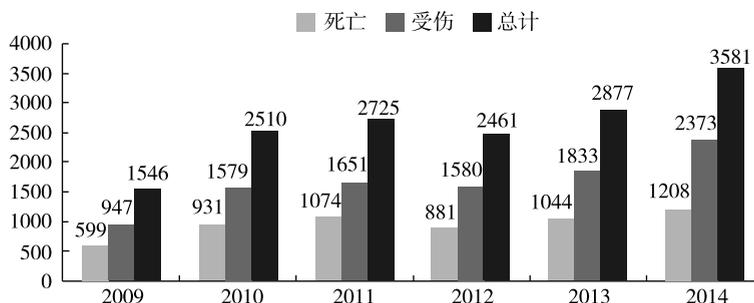


图1 2009至2014上半年反政府武装人员（AGE）造成的平民伤亡情况

资料来源：Anthony H. Cordesman, “The Forces Shaping Transition in Afghanistan: 2014 – 2016”, Center for Strategic and International Studies (CSIS), Washington D. C., September 24, 2014, p. 58.

以上这些情况充分表明，阿富汗安全形势依然严峻。在阿富汗战争结束10多年后，阿富汗仍没有迎来和平的曙光，国内反政府武装分子发动的暴力恐怖袭击事件接连不断，造成大量无辜平民的伤亡，极大影响了阿富汗国内秩序的重建。在这样的背景下，构建阿富汗国家安全力量具有明确的目标和重大的现实意义。

首先，建立强大高效国家安全力量之目的是为了建立可靠的国内安全环境，同时也是对公民生存基本安全需要的一种保障。由于阿富汗国内几十年来长期战乱，广大人民流离失所，许多人更是无端死于非命。据统计，自1978年阿富汗战乱以来，几十年间有600万阿富汗人成为难民，占当时阿富汗总人口的1/3。^②此外，长期军阀混战以及塔利班残余势力实施的各种突如

^① U. S. Department of Defense, “Enhancing Security and Stability in Afghanistan”, Washington D. C., December 2015, p. 17, http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/1225_Report_Dec_2015_Final, 2015-12-10.

^② [英国] 沙伊斯塔·瓦哈卜、巴里·扬格曼：《阿富汗史》，杨军、马旭俊译，中国大百科全书出版社，2010年版，第253页。

其来的恐怖袭击也给阿富汗人民的正常生活带来了巨大威胁。鉴于此,构建能够保障国内安全环境的有效军事力量尤为必要,重点是要建立一支强有力的阿富汗国家安全力量以满足人民基本安全需要。

其次,建立强有力的安全部队可与其他战后重建事业互相促进、相辅相成。阿富汗的战后重建包含了诸多方面,即政治重建、经济重建、安全重建、教育重建、卫生重建、文化重建等等。而这一切重建事业的基础就是构建一个稳定和平的国内安全环境,很难想象在一个人人自危、恐怖袭击随时降临的纷乱社会中能进行有效的经济建设。不仅国内人民需要安全,而且国外投资者也需要稳定的安全环境。因此,国内安全环境是顺利进行其他各项事业的基础,根本还是要建设一支有足够能力的国家安全力量。

再次,只有建立起良好的国内安全环境,才能逐步恢复和培养阿富汗人民的国家认同。阿富汗目前乱局的根源复杂,但其国人的国家认同意识不强是重要原因之一,同时也是乱局造成的结果。阿富汗混合了各色人种与各种部族宗教势力,国民的国家认同感淡薄,在内忧外患的情况下,极易发生动乱甚至国家分裂。国内安全环境的成功塑造可以大大增加人民的安全感,同时也能有效增强人民对政府的信心,而且能够在深层次上强化国民的阿富汗国家认同意识。“阿富汗政府的合法性与稳定性在很大程度上取决于其保护阿富汗民众的能力”^①。

最后,安全环境的塑造对于构建稳定成熟的社会结构也大有裨益。阿富汗社会结构的不稳定现状,导致社会更大的离散,互为因果、恶性循环。而有效的武装力量可以终止这种恶性循环,最终终止阿富汗的混乱局势。

但阿富汗国内政治派别林立,尤其是作为新政权军事支柱,在新政权建立伊始即获得了国防部长(由法希姆担任)等关键职务的北方联盟,内部派系众多、纷争不断,除领袖拉巴尼外,还有众多势力握有重兵:如马苏德的副手、塔吉克族的法希姆;杜斯塔姆的乌兹别克民兵号称有5万人,控制了阿富汗北部的4个省,甚至拥有自己的政府、货币、法律等;各路军阀部队成为建立阿富汗国家政权进程上的严重障碍。^②因此,为了建设强有力的中央政权和国家安全力量,清除旧军阀势力的影响成为重要任务。这项涉及武器

^① U. S. Department of Defense, “Enhancing Security and Stability in Afghanistan”, Washington D. C., December 2015, p. 31.

^② 黄民兴:前引书,第293页。

收缴、遣散和回归社会（DDR Plan）的任务主要由日本负责，虽然困难重重，还是于2005年7月宣布完成，共有63 380名旧军阀势力成员退役。此后，虽然大批军阀势力加入了政府和议会，开始参与阿富汗的政治活动，但军阀势力的影响在很长的时间内都会继续在军队和民间社会产生很大的作用，这些都是阿富汗国家安全力量构建过程中必须要考量的问题。^①

虽然存在严重阻力，但构建阿富汗国内安全力量对于维护阿富汗国内安全、保证人民安定生活、促进各项事业发展、营造良好的地区安全形势有相当重大的意义，也必然是阿富汗战后各项重建事业的基础和重点。

阿富汗国家安全力量的构建

战后阿富汗的国家安全力量重建之首要宗旨是维护国内安全、消除暴恐及军阀势力，在构建理念、建立过程、结构组成、训练装备以及作战效果五方面也经历了从无到有、从失序至有序的渐进发展过程。

（一）国内安全话语体系下的理念构建

与许多其他以抵御外部入侵为主的国家武装力量发展目标不同，阿富汗国家安全力量构建一开始的目标与宗旨即着眼于内部安全、立足于国内安全话语体系，这主要缘于外部矛盾与内部矛盾两种力量的冲突消长。阿富汗目前的局势是国内动乱趋势及影响远大于遭遇外来势力侵犯的可能，且周边国家亦深恐阿富汗乱局外溢而殃及自身。因此，在未来很长一段时间内，阿富汗军队等国家安全力量建设面临的任務都是维护国内安全，这也导致其武装力量发展方向具有其自身鲜明的特点。

阿富汗国家安全力量构建受到各种历史、地理、民族及地方势力因素的交错影响。从地理角度来看，该国有4/5的地形属于山地和高原，中部自东北向西南耸立的是高大险峻的兴都库什山脉，只有在北部和西南部分地区有少量平原。^② 阿富汗国内沟壑纵横，自然条件恶劣，同时很多山区的地下溶洞可以弯曲绵延至数十公里，有些溶洞甚至直通邻国，再加上为数众多的易守难攻的山口，完全依靠正面战场机械化部队推进难以解决问题，如此地形反

^① 黄民兴，前引书，第303~304页。

^② 王凤：《列国志·阿富汗》，社会科学文献出版社，2007年版，第110~111页。

而成了游击战争绝佳场所。从历史上看,该国独特的山地地形使之素来就有“帝国坟场”之称号,众多曾经威名远扬的大帝国都在阿富汗地区折戟沉沙,充分证实了交通和通讯对于实施有效统治的重要性^①。相比以往,现代高技术信息化部队在采取军事行动方面具有更大的优势,但面对这样的地形还是存在诸多困难。除了地形之外,阿富汗复杂的民族构成以及林立的地方部族势力也都是建立国家安全部队时必须要考虑的因素。鉴此,在阿富汗国家安全力量的组成中,地方武装力量的建设成了不容忽视的一环,有效的微观军事与监管渗透是必须要遵循的原则,同时应当注重宏观与微观安全力量的有机结合。这已经引起了美国等援助方及阿富汗现政府的高度重视,近些年建立的阿富汗公共保护部队、美军在2010年倡导组建的“地方警察部队”都是此原则的体现。此外,阿富汗崎岖复杂的地形也决定了不宜进行大规模地面机械化部队的有组织行动,而更适合进行灵活性强的无人机军事打击。

(二) 国家安全力量的创建过程

“九·一一”事件发生后,美军于2001年10月7日展开了对塔利班政权的军事打击,12月5日签署《波恩协定》,由此开始了筹建后塔利班时代阿富汗第一个临时政府的工作,该协定强调了当时阿富汗局势的混乱状况,认为国际社会各方应协助阿富汗新政府建立和训练一支有效的国家安全力量。^②至2002年1月,在阿富汗有两种国际安全力量,即国际安全援助部队与美国部队。其中美国部队担负着继续追剿和打击塔利班与基地组织残余势力的任务;而对于来自18个北约成员国的国际安全援助部队来说,其任务主要是维护阿富汗的安全与稳定,中心任务是保障首都喀布尔和其他各大城市的安全。^③在其他阿富汗大部分地区,地方军阀势力依旧在相继扩充实力,并不时产生纷争,但国家总体上迎来了一个难得的平静期。^④

为强化阿富汗新政府的执政能力,美军在2002年初就制定了建立阿富汗国家安全部队的计划,该计划准备以阿富汗国民军为基础最终组建一支人数为7万人的国家安全部队,并希望在一年内发挥作用。但由于短期内只能训

① [英国] 安东尼·吉登斯:《民族-国家与暴力》,胡宗泽、赵力涛译,生活读书新知三联书店,1998年版,第214页。

② Terrence K. Kelly, Nora Bensahel & Olga Olikier, “Security Force Assistance in Afghanistan - Identifying Lessons for Future Efforts”, RAND, 2011, p. 17.

③ 黄民兴:前引书,第299~300页。

④ Terrence K. Kelly, Nora Bensahel & Olga Olikier, op. cit., p. 19.

练有限数量的士兵，计划后来经过了修改，改为在2003年11月之前建立一支9000人的阿富汗国民军部队。另外，美国认为军队成员应来自全国各地，以化解军队的部族化和地区化倾向。^①

2002年4月，八国集团会议在日内瓦召开，参会各方决定将阿富汗的安全改革分为五部分，分由5个国家负责，其中美国负责军队改革而德国负责警察改革。^②同年5月，美国训练阿富汗国民军的计划正式开始实施，但军队组建计划并不顺利，因此2002年12月又召开了第二次波恩会议，宣布将建立一支7万人的队伍，但是直到2003年只有不到1万人应召入伍。^③2005年8月，阿富汗恢复了中央军团司令部，这是阿富汗国家安全力量的第一个军团级单位。截止到2006年11月，有14个国家参与了阿富汗军队的培训，其时政府军已经有能力参加国际安全部队和美军的大规模战斗，且连以上单位都配有外籍培训专家。与此同时，在国家安全部队建设过程中也出现很多问题，如军饷和生活待遇偏低、军队中没有清真寺、军队中的塔吉克官兵比例过高等问题，这造成了士兵提前退役的情况比较突出，军心不稳情况严重。^④虽然遭遇诸多困难，阿富汗国民军还是逐步建立起来，到2008年10月终于发展至7.9万人，国家安全力量初现规模。^⑤

鉴于德国在二战之前和冷战期间都有帮助阿富汗建立警察体系的经验，阿富汗警察体系改革由德国牵头组织进行。2002年初，阿富汗有约5万至7万名警察，但大部分素质低下，难以担当安全重任。2002年2月，德国计划在接下来的一年中为警察改革提供1000万欧元的援助，并提出如下计划：为国家警察部队的组织建立提供建议，恢复喀布尔警官学院的正常运行，管理警察体系重建捐助款项等等。^⑥2004年之后，美国也参与了阿富汗国民警察的重建，至2005年11月，阿富汗政府官方授权建立一支6.2万人的警察队伍。2006年9月，阿富汗国家辅助警察（Afghan National Auxiliary Police）建立，其目的是将阿富汗国民警察从维持地方安全事务中解放出来而专门

① Terrence K. Kelly, Nora Bensahel & Olga Oliker, *op. cit.*, p. 21.

② *Ibid.*

③ *Ibid.*, p. 24.

④ 黄民兴：前引书，第301页。

⑤ Obaid Younossi, Peter Dahl Thruelsen, Jonathan Vaccaro, Jerry M. Sollinger & Brian Grady, “The Long March – Building an Afghan National Army”, RAND, 2009, p. 7.

⑥ Terrence K. Kelly, Nora Bensahel & Olga Oliker, *op. cit.*, p. 28.

对付塔利班，但由于辅助警察的诸多负面影响而于 2008 年被官方宣布解散^①。在 2006 年，阿富汗国民治安警察（Afghan National Civil Order Police, ANCOP）也建立了起来，目的是为了在高威胁地区协助国民警察的行动。经过各方不懈的努力，到 2009 年 10 月，阿富汗国民警察的人数已经达到了 94 958 人。^②

（三）阿富汗国防和安全部队的人员结构

目前，阿富汗主要国家安全力量的名称是阿富汗国防和安全部队（Afghan National Defense and Security Forces, ANDSF），国防和安全部队基本上由阿富汗国民军（Afghan National Army, ANA）、阿富汗空军（Afghan Air Force, AAF）与阿富汗国民警察（Afghan National Police, ANP）组成，此外还有阿富汗地方警察等辅助安全力量。

截至 2015 年 7 月，阿富汗国防和安全部队的总兵力为 324 716 人，其中阿富汗国民军与阿富汗空军共 160 461 人，阿富汗国民军与阿富汗空军的文职人员共 7 048 人，阿富汗国民警察 148 296 人。国防和安全部队兵力已经非常接近 360 004 人的最终建设目标，具体的兵力构成情况参见表 1 的数据。

表 1 阿富汗国防和安全部队（ANDSF）兵力构成表 （单位：人）

	最终目标	最终目标期限	2015 年 7 月已部署兵力	占目标数量的比例	与目标数量的差距	与目标数量的差距比例
国民军与空军	19 5000	2014 年 12 月	160 461	82.3%	34 539	17.7%
国民军与空军文职	8 004		7 048	88.1%	956	11.9%
国民军与空军总兵力	203 004		176 420	86.9%	26 584	13.1%
国民警察	157 000	2013 年 2 月	148 296	94.5%	8 704	5.5%
国防和安全部队	360 004		324 716	90.2%	35 288	9.8%

资料来源：John F. Sopko, “Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR); Quarterly Report to the United States Congress”, SIGAR, Oct. 30, 2015, p. 93.

① Terrence K. Kelly, Nora Bensahel & Olga Olikier, op. cit., pp. 51 - 52.

② Ibid., p. 66.

在这些安全力量中，阿富汗国民军与阿富汗空军是最主要的，担负着打击塔利班及其他极端组织的任务。阿富汗国民警察主要包括四部分：截止到2015年9月30日，阿富汗制服警察（Afghan Uniform Police, AUP）86 754人；阿富汗边境警察（Afghan Border Police, ABP）21 775人；阿富汗国民治安警察（Afghan National Civil Order Police, ANCOP）15 169人；^①第四部分是阿富汗反犯罪警察（Afghan Anti - Crime Police, AACP）和特警总指挥部（General Command of Police Special Units, GCPSU）。^②其中，阿富汗制服警察是最主要的部分，主要负责维持公共秩序，通过社区警务维持法治秩序并减少针对基层社区的犯罪等；阿富汗边境警察的主要职责是保护边境并维护边境50公里范围内的安全；阿富汗国民治安警察充当了国家宪兵的角色，其任务目标是全国范围内的重大安全事件，他们是警察组织的领导者，按照规定应与军队的行动密切配合。

其他安全力量比较重要的还有阿富汗地方警察（Afghan Local Police, ALP），其成员由地方长老或者掌权者从当地人中挑选而来，职责是维持本地社区的安全、对付反叛分子的攻击以及保护地方设施等。地方警察单独有自己的制服，不属于阿富汗国家警察的序列。截止到2015年8月26日，阿富汗地方警察人数为28 073人，还没有达到预设的3万人的目标。

除以上所列以外，其他安全力量还有阿富汗公共保护部队（Afghan Public Protection Force, APPF），这是内务部领导下的国有单位，主要是为北约和美国提供合约规定的设施保护和运输安全的服务，其主要职责是保护美国和北约组织承包商的设备。另有设施保护部队（Facilities Protection Force, FPF），约有5 030人，负责保护阿富汗、美国和北约的设施。^③

（四）训练和装备

训练与纪律历来被西方军事研究人员视为古希腊罗马时代流传下来的军事作战精髓，因此美军等非常重视对阿富汗国家军事力量的训练，并提供了大量装备，使阿富汗国家安全部队的作战能力得到一定提高。目前，美军资

^① John F. Sopko, “Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR); Quarterly Report to the United States Congress”, SIGAR, Oct. 30, 2015, p. 109.

^② U. S. Department of Defense, “Report on Enhancing Security and Stability in Afghanistan”, Washington D. C., June 2015, p. 87.

^③ John F. Sopko, op. cit., pp. 99 - 100.

助阿富汗国民军的培训项目有 25 个, 包括 18 个技术培训项目、4 个专业军事技能培训项目、2 个基础项目以及英语方面的培训。在培训协议中最主要的内容是飞行员培训、特种作战、拆除简易爆炸装置等, 美国在这些方面已经投入了巨资。对阿富汗国民警察的培训也主要是一些专业项目。在大批美军撤出阿富汗后, 目前的驻阿美军主要担负着阿富汗部队的训练任务。到 2015 年 9 月 30 日为止, 美军在国民军和国民警察的训练方面已经支出了 36 亿美元。^① 在武器装备方面, 由于美国的持续支持, 武器装备数量不断增加, 并及时更新换代, 目前安全部队的武器已经能够满足基本需要。阿富汗国家军事力量所用武器装备主要由北约提供, 只有少部分非北约武器装备。截止到 2015 年 9 月 30 日, 美军在阿富汗国民军的装备和运输器具方面的投入已达 127 亿美元。在空中力量方面, 阿富汗空军目前拥有 11 架“米格-35”直升机、52 架“米格-17”直升机、16 架“MD-530”直升机、26 架“C-208”运输机、4 架“C-130”运输机等,^② 具备了一定的空中任务执行能力。

(五) 作战能力

在美方看来, 此前阿富汗国防和安全部队与美军等联合执行任务, 具备了一定的任务能力。从 2014 年起安全部队开始正式接手国内安全防务, 之后在数次行动中完成了独自拟定作战计划、独自领导和执行联合作战行动等工作, 并显示其具有一定的战术素养和能力。在 2014 年期间, 安全部队的战斗频率是 2013 年的 4 倍。^③ 但从图 1 可以看出, 2009 至 2014 年间阿富汗国内安全局势持续恶化, 平民伤亡人数居高不下, 这一方面反映了阿富汗国防和安全部队无法有力保障安全秩序的维护, 另一方面也使受美军训练的阿富汗国内安保人员作战能力颇受质疑。

总体来看, 安全部队已经逐步正规化且具备了一定的任务能力, 其所拥有的装备包括榴弹炮、运输机等都是反政府武装所无法企及的。但是这支安全力量与之前的国际安全援助部队相比, 在空中力量、情报能力、特种作战, 以及计划制定、人力资源管理方面还有不小的差距。^④

① John F. Sopko, op. cit., p. 112.

② Ibid., p. 106.

③ Ibid., p. 37.

④ U. S. Department of Defense, “Report on Enhancing Security and Stability in Afghanistan”, Washington D. C., June 2015, p. 33.

制约阿富汗国家安全力量发展的因素

虽然阿富汗国家安全力量建设在国际社会的大力援助下得到一定提升并具备了一定的任务执行能力，但这支新兴安全力量在国内纷繁复杂的安全局势下还会遭遇诸多障碍和困难。

（一）财力不足

维持如此数量的部队需要相匹配的经济实力作后盾，而目前阿富汗安全部队建设主要依靠国际援助，特别是美国的援助，因为美国的大部分对阿富汗援助都投入到了阿富汗安全力量建设方面。美国国会创建了阿富汗安全部队基金（Afghan Security Forces Fund, ASFF），该基金直接向阿富汗国防部和内政部提供财政援助。美国的资金投入到安全部队建立、武器装备、训练、维持等各个领域。

在芝加哥举行的 2012 年北约首脑会议上，各方国际捐助者制定了资助阿富汗建立一支大约 228 500 人的安全部队的初始方案，当时估计每年对阿富汗的安全援助费用约为 41 亿美元。在威尔士举行的 2014 年北约首脑会议上，各方国际捐助者又承诺每年再提供 10 亿美元，以作为对美国援助资金的补充。上述资金再加上阿富汗政府每年约 5 亿美元的投入，基本能够支持阿富汗安全力量建设的正常进行。^① 2015 财年阿富汗国防和安全部队建设需要 54 亿美元，美国国防部通过阿富汗安全部队基金提供了 41 亿美元，其中包含了阿富汗政府预算内的 20 亿美元（其年度政府预算总额约为 76 亿美元），而剩下的 13 亿美元则由国际捐助者（9.23 亿美元）与阿富汗政府（4.19 亿美元）共同提供。^② 由此可见，维护安全力量需要国家强大的经济实力，但是据世界银行统计，2014 年阿富汗国内生产总值为 208 亿美元，2015 年约为 212 亿美元，增长比较缓慢。^③ 图 2 显示阿富汗财政预算中国内收入与国外捐助的比例情况，由此可以很清楚地看出阿富汗对于外部援助的依赖性。美国 2014 财年为阿富汗

^① U. S. Department of Defense, “Report on Enhancing Security and Stability in Afghanistan”, Washington D. C. , June 2015, pp. 34 – 35.

^② U. S. Department of Defense, “Enhancing Security and Stability in Afghanistan”, Washington D. C. , December 2015, http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/1225_Report_Dec_2015_-_Final_2015-12-10.

^③ John F. Sopko, *op. cit.* , p. 162.

的拨款是75亿美元，这些援助大部分都是通过项目和基金来完成的。^①

目前建立和维护国家安全力量所需资金对于阿富汗政府来说是一个天文数字，在将来国际援助逐渐撤出的情况下，安全部队的建设必定艰难。

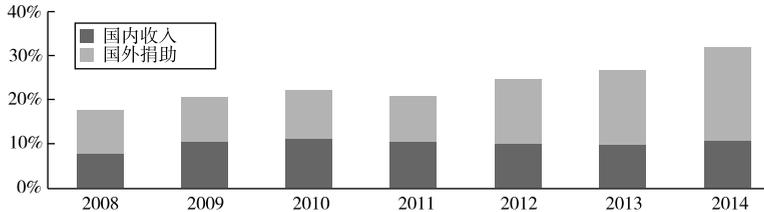


图2 阿富汗财政预算中国内收入与国外捐助占历年国内生产总值的比例

资料来源：Anthony H. Cordesman, “The Forces Shaping Transition in Afghanistan: 2014 – 2016”, Center for Strategic and International Studies (CSIS), Washington D. C., September 24, 2014, p. 265.

(二) 兵源流失

兵役权利与义务问题的核心在于，国家在多大程度上保障了公民的权利，公民自然会相应产生同样对等的义务。在阿富汗国防和安全部队建立初期，士兵招募曾遭遇较大困难，兵源问题一度成为困扰安全力量形成的重要障碍，而且当时士兵开小差现象也比较严重，这在很大程度上与政府执政能力及人民对政府的信心有密切的关系。近年来，经过各方面的不懈努力和建设，安全部队在兵源招募方面已经大为改观，人数处于稳步上升的状态，一方面是因为待遇的提高，另一方面也是因为国家各项建设事业已经步入正轨。但是，目前安全部队仍然存在兵源流失问题，这对安全部队的战斗力和稳定性构成了一定挑战。2014年期间安全部队的月均兵员流失比例为2.1%，2015年上半年有所下降，为平均每月1.8%，但就目前来看，要达到国际安全援助部队制定的1.4%的目标还有相当难度。具体到阿富汗国民军和阿富汗空军方面，2015年5月国民军和空军的人员流失率分别为2.3%和0.7%，7月期间分别为2.4%和0.6%。^②而阿富汗国民警察在2015年5至7月这3个月期间的人员流失率分别为1.9%、2%和1.9%^③。

^① Anthony H. Cordesman, “The Forces Shaping Transition in Afghanistan: 2014 – 2016”, Center for Strategic and International Studies (CSIS), Washington D. C., September 24, 2014, p. 265.

^② John F. Sopko, op. cit., p. 101.

^③ Ibid., pp. 108 – 109.

兵员流失率较高的主要原因，首先是伤亡率的增加，2015年前半年安全部队伤亡率比2014年高出约59%，其中在2015年头几个月更是比去年高出了约80%。伤亡大幅度增加主要归因于战斗频率的增加、联军大规模撤军、叛乱分子的进攻加剧等等。人员伤亡增加较多的主要是阿富汗国民警察和地方警察，因为这两支警察队伍主要是在隔离的检查点执行任务，并且武器装备和训练也相对较差。^① 人员流失较多还与领导层的管理水平低下以及士兵生活保障较差等有一定的关系，如果这种情况持续下去的话，对于安全部队的士气、实力和稳定性都将造成很大影响。及早采取有效措施，加强部队管理，提升士兵的生活质量和训练水平，使之保持高昂的士气，是当前国防和安全部队建设的重点。

（三）各民族军兵比例失衡

民族因素的影响在阿富汗国防和安全部队建设过程中也是不容轻视的。阿富汗复杂的历史使民族、部族问题一直是维护国家安全方面棘手的问题。部族长老在当地有很高的威望，在一定程度上弱化了中央政府的统治；民族问题在阿富汗社会各个层面均有表现，各民族间的隔阂对立也比较严重，早在军阀混战及塔利班崛起时期，就发生过民族仇杀事件。此外，阿富汗的军阀混战也基本是以民族为单位进行的，几个著名军阀所领导的武装力量基本上都是本族民众，比如马苏德领导的是塔吉克族武装，杜斯塔姆领导的是乌兹别克族民兵，希克马蒂亚尔指挥的是普什图族武装，其对本民族的忠诚度都非常高。

民族问题是阿富汗国内混乱的根源之一，这一“想象的共同体”在很多方面发挥了超乎想象的作用，正如本尼迪克特·安德森所认为的“民族的想象能在人们心中召唤出一种强烈的历史宿命感”。^② 具体到国家安全力量建设方面，就是应注重安全部队内部各民族兵源数量比例的平衡，保持军内合理的民族比例以维护军队的安全稳定。

表2和表3显示了阿富汗国民军和阿富汗国民警察兵员的民族来源比例，阿富汗几个主要的民族普什图族、塔吉克族、哈扎拉族和乌孜别克族人口占国

^① U. S. Department of Defense, “Report on Enhancing Security and Stability in Afghanistan”, Washington D. C., June 2015, p. 33.

^② [美国] 本尼迪克特·安德森：《想象的共同体》，吴叡人译，上海人民出版社，2011年版，第12页。

内总人口的比例分别为 42%、27%、9% 和 9%，但是上面两个表都显示了塔吉克族的比例偏高，这有可能造成塔吉克族在军内影响过大，引起人口最多的普什图族的不满，从而影响军心。值得注意的是，塔利班崛起前的拉巴尼政府就是以塔吉克武装为基础，其掌权时曾引起了普什图族人的强烈抵触情绪。军内各民族兵员的数量比例在一定程度上也反映出阿富汗政治社会结构与趋向。阿富汗当局重视军队兵员民族比例问题，并积极采取相应措施解决问题是必要和必需的。

表 2 2014 年 8 月阿富汗国民军的各民族人员比例 (单位:%)

	普什图族	塔吉克族	哈扎拉族	乌兹别克族	其他民族
军官	42.5	40.9	8.2	4.7	3.5
军士	37.0	34.0	12.3	9.5	7.0
士兵	40.3	28.7	10.0	12.6	7.8
总计	39.7	32.7	10.6	10.2	6.8

资料来源: Anthony H. Cordesman, “Afghan Forces on the Edge of Transition – IV: Progress in Afghan Force Development”, Center for Strategic and International Studies (CSIS), Washington D. C., November 17, 2014, p. 121.

表 3 2014 年 8 月阿富汗国民警察的各民族人员比例 (单位:%)

	普什图族	塔吉克族	哈扎拉族	乌孜别克族	其他民族
军士	35	43	9	8	5
警员	41	34	7	8	10

资料来源: Anthony H. Cordesman, “Afghan Forces on the Edge of Transition – IV: Progress in Afghan Force Development”, Center for Strategic and International Studies (CSIS), Washington D. C., November 17, 2014, p. 121.

(四) 美国撤军带来的影响

美军宣布撤军后，塔利班发动反扑，使阿富汗国防和安全部队面对更大压力。2015 年 7 月下旬，塔利班领导人穆罕默德·奥马尔 (Mullah Mohammed Omar) 死亡，奥马尔之死导致塔利班各派系之间的分裂斗争加剧，同时也导致此前阿富汗政府与塔利班的和谈被取消。塔利班新的继任者曼苏尔 (Mullah Akhtar) 为巩固自己的地位，向阿富汗政府发起了频繁的进攻。^①

^① John F. Sopko, op. cit., p. 89.

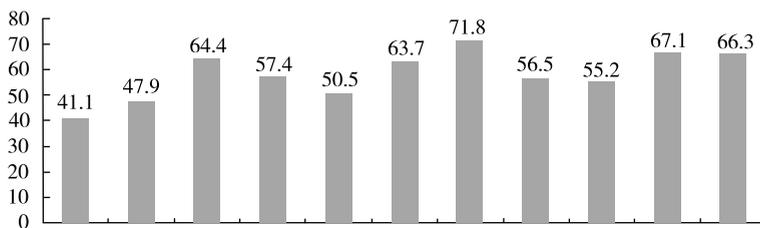


图3 2013年11月至2015年7月安全事件的日均次数

资料来源: John F. Sopko, “Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR); Quarterly Report to the United States Congress”, SIGAR, Oct. 30, 2015, pp. 90 -91.

图3显示了美军逐渐撤出后的安全事件发生频率和造成的平民伤亡情况。总的来说,由于美军驻阿富汗兵力的减少和阿富汗国家安全部队逐步接管安全任务,近几年来安全事件的数量在不断增加,平民伤亡人数也在不断升高。从2015年1月1日到11月30日,反政府武装分子攻击造成的军方与平民总伤亡人数比2014年同期增加了约4%。^①虽然2015年的日均安全事件与2014年数量相当,但是平民伤亡人数却呈现大幅升高的趋势。2015年5月1日到7月31日期间,联合国对阿富汗援助团(United Nations Assistance Mission in Afghanistan, UNAMA)报道了2985例平民伤亡,报道还宣称2015年8月7日一天的平民伤亡人数竟高达355人,是援助团自2009年开始跟踪报道以来最严重的一天。

除了加强对平民的攻击外,反政府武装的攻击目标与形式也发生了一些变化。联合国报告记录了2015年5月1日至7月底期间共发生了6096起安全事件,虽然比2014年同期减少了4.6%,但是其中包括291例暗杀与暗杀未遂,同比增长了11.4%。反政府武装在一些省份全力攻占地区中心,在阿富汗的364个地区当中,有7个地区的中心被占领(有5个被阿富汗国防和安全部队夺回),相比前几年有了明显上升。^②

反政府武装攻击策略的另一变化是针对性攻击不断增加。2014年上半年,针对性攻击造成的平民伤亡占到了平民伤亡总数的9%。在2014年反政府武装针对

^① U. S. Department of Defense, “Enhancing Security and Stability in Afghanistan”, Washington D. C., December 2015, p. 19, http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/1225_Report_Dec_2015_-_Final, 2015-12-10.

^② John F. Sopko, *op. cit.*, pp. 90-91.

性攻击造成的405例平民伤亡中,攻击的目标包括部落长老、政府官员、毛拉以及民事司法官员等重要人员,这反映了反政府武装试图通过攻击重要部门及重要人物来打击人民对政府的信心的企图,这是一种需要高度警惕的变化。^①

总的来说,随着国际安全援助部队的逐渐撤出,阿富汗安全部队不得不独自承受来自反政府武装的巨大压力,未来还将面临各种严峻考验。

(五)“伊斯兰国”向阿富汗的渗透

“伊斯兰国”迅速兴起后,已经在中东掀起了轩然大波,其更加极端的做法遭到了全世界人民的强烈谴责,有迹象表明“伊斯兰国”正在向阿富汗渗透,给阿富汗安全局势带来了双重危机。

联军和阿富汗政府当前正在密切关注“伊斯兰国”试图扩展到阿富汗和巴基斯坦的新动向,且美军已经发现了“伊斯兰国”在阿富汗招募兵员的迹象,一些个人与激进组织开始称呼自己为“呼罗珊省伊斯兰国成员”,这很可能是为了引起大众关注,以便网罗更多资源和招募作战人员。不过,目前“伊斯兰国”在阿富汗的影响仍处于探索阶段,虽然乌兹别克斯坦伊斯兰运动(即乌伊运)公开表示支持“伊斯兰国”作为全球圣战的领导人,但是塔利班已经宣布不允许“伊斯兰国”在阿富汗进行活动,并且在局部地区与“伊斯兰国”发生了冲突。^②可见,“伊斯兰国”向阿富汗的渗透势必将加剧这一地区的动荡,促进阿富汗现总统加尼声称的所谓“恐怖生态”的发展壮大,^③其与阿富汗境内其他极端组织之间可能发生的冲突也会给这一地区的安全形势带来较大变数,同时也给阿富汗国防和安全部队的安全能力提出更高挑战,这都是国家安全部队未来发展必须面对的问题。

结 语

根据联合国安理会的相关决议,北约驻阿国际安全援助部队的任期于

^① Anthony H. Cordesman, “The Forces Shaping Transition in Afghanistan: 2014 – 2016”, Center for Strategic and International Studies (CSIS), Washington D. C., September 24, 2014, p. 60.

^② U. S. Department of Defense, “Report on Enhancing Security and Stability in Afghanistan”, Washington D. C., June 2015, pp. 26 – 27.

^③ U. S. Department of Defense, “Enhancing Security and Stability in Afghanistan”, Washington D. C., December 2015, p. 24, http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/1225_Report_Dec_2015_-_Final, 2015 – 12 – 10.

2014年12月31日结束。阿富汗总统加尼于2015年1月1日宣布，阿富汗国防和安全部队自当天起全面接管国内防务。此后，国际安全援助部队只留下1.2万名军事人员继续为阿富汗国防和安全部队提供训练、咨询和指导等方面的支持，其行动代号从“持久自由行动”改为“坚定支持任务”，从即时起不再领导直接的军事行动。^①

综合阿富汗国家安全部队在美军大部撤出后的表现，我们可以看出，虽然阿富汗政府独立维护国内安全的行动将会在未来一段时间内遭遇很大困难，但是总的来说国防和安全部队日趋正规化，且目前国际国内环境都有利于国防与安全部队的发展。其一，稳定的阿富汗符合周边国家的利益。阿富汗邻国巴基斯坦也不堪极端势力的侵扰，对巴基斯坦境内的塔利班和“基地”组织的打击，对阿富汗当局非常有利。2015年5月12日，巴基斯坦代表团访问阿富汗时，两国坚定地表示要在反对恐怖主义的斗争中相互支持并做出了实质性举动，包括协商在边境地区进行军事合作与行动、构建跨境网络反恐等。其二，塔利班自身面临困境：面临严重资源短缺；战士死亡率颇高但其领导层却在享受，对塔利班基层士气影响极大；国外军队的撤出削弱了塔利班斗争的正义性，他们现在的敌人已不再是所谓“外来入侵者”，而是他们的阿富汗同胞。^②另外，美国总统奥巴马于2016年5月23日证实，阿富汗塔利班最高领导人曼苏尔在上台不到一年后，在美军对巴基斯坦境内靠近阿富汗边境地区发动的空袭中死亡。可以预见，曼苏尔的死亡会使塔利班内部不同派别的冲突加剧，对其内部凝聚力造成一定的影响，同时也会影响到阿富汗政府与塔利班的谈判。但是，对于阿富汗国家防御和安全部队来说，这应是一个好消息，因为一个松散的敌对势力对政府军队造成的威胁要更小一些。其三，国际社会现已形成合力，共同打击极端势力，其中也包括阿富汗境内的塔利班。

作为中国的邻国，同时也是“一带一路”战略的重要节点和通道，阿富汗的国家安全形势与中国密切相关。从未来的发展看，如何帮助阿富汗实现国家安全力量的自主能力建设尤为重要。除了参与阿富汗经济重建以外，中国还可以建立与阿富汗在禁毒与反恐方面的合作机制，严防恐怖势力与毒品

^① John F. Sopko, *op. cit.*, pp. 91 - 92.

^② *Ibid.*, p. 26.

的渗透与流通，可以“借鉴和推广中国与东南亚国家在解决毒品生产方面的发展替代种植的成功经验，给予阿富汗和中亚国家缓解毒品问题的经济、技术和人员培训等方面的援助”。^①

Construction of National Security Forces under the Discourse of Afghan Domestic Security

Chu Kuolin

Abstract: After the Taliban was toppled by the war, which was launched by the United States in Afghanistan at the end of 2001, the building of Afghan national security forces has become the most important part of the post-war reconstruction in order to maintain the Afghan's security environment. From 2002 to date, the Afghan national defense and security forces (ANDSF) has been built up and got certain development under the efforts of the United States and other international parties, and it has become a fully equipped regular national security forces with a variety of departments and a higher level of training. The construction goal of national security forces is to preserve domestic security on the basis of international aid. However, the development of the new security forces also faces the restriction of various unfavorable factors, including economic factors, the loss of manpower, ethnic factors, the withdrawal of American troops, and the penetration of ISIL, etc. China should strengthen cooperation with the Afghan government to jointly stabilize regional security situation, so that a safe environment for the development of the new Silk Road Economic Zone can be shaped.

Key Words: National Security; Afghanistan; Post-war Reconstruction; Afghanistan National Defense and Security Forces; Taliban

(责任编辑：樊小红 责任校对：詹世明)

^① 参见余建华：《阿富汗问题与上海合作组织》，载《西亚非洲》2012年第4期，第71页。