

阿富汗安全治理：是否可以摆脱困境？

王 凤

内容提要 自 2001 年底美国摧毁阿富汗塔利班政权并赶走“基地”组织后，阿富汗进入战后重建时期。然而，自 2005 年以来，阿富汗安全局势日益恶化，冲突频繁发生。阿富汗安全形势持续恶化，威胁主要来自重组后的阿富汗塔利班，其次是近些年“伊斯兰国”阿富汗分支的渗透和扩张。在阿富汗，美国的政策由重点反恐转向撤军，美国主导下的阿富汗战后重建取得了一些进展，实现了阿富汗的政治重建。但是，政府政治治理能力不高、军队战斗力不强、经济状况持续恶化等问题，是造成阿富汗安全困境的最主要因素。南亚地缘关系复杂，印度、阿富汗、巴基斯坦之间矛盾交织，地区国家与美国政策出现的偏差也增加了阿富汗安全治理的难度。当下，特朗普政府推出了应对阿富汗安全问题的新战略，从实现路径看，重军事手段，轻国家重建；从倚重的地区伙伴看，重印度，轻巴基斯坦。这可能使阿富汗安全治理前景出现更多的不确定性，未来发展不容乐观。

关键词 安全治理 阿富汗 塔利班 “伊斯兰国” 巴基斯坦 特朗普新战略

作者简介 王凤，中国社会科学院西亚非洲研究所国际关系研究室副主任、副研究员（北京 100007）。

自 2001 年底美国出兵推翻阿富汗塔利班政权以来，该国开启以美国为主导的战后重建历史进程，学界遂跟踪研究阿富汗安全治理问题，似乎阿富汗的安全治理不再是新鲜的议题。虽然阿富汗一直在国际援助之下加强自身安全力量的构建，但其国防和安全部队安保能力尚待提高，以美国为首的北约国家、阿富汗周边国家等外部力量仍是阿富汗安全治理的重要支撑。因此，

阿富汗安全局势的变化与外部力量的参与密切相关。经过16年的持续努力,阿富汗国内安全状况仍处于动荡态势,而且该国安全局势持续恶化及其对周边以及更广大地区不断造成的负面效应,不得不使人们持续关注这个问题并再次进行深入探讨。2017年8月21日,美国总统特朗普就阿富汗和南亚战略发表了演讲,这是特朗普就任总统后首次就重大国家安全问题发表讲话。由此,阿富汗的安全局势及其发展前景再次引起国际社会的热议。那么,当前阿富汗安全威胁究竟来自何方?造成阿富汗安全困境的深层原因何在?近期美国特朗普政府出台的阿富汗和南亚新战略会在多大程度上帮助阿富汗解决安全问题?这些都将成为本文讨论的重点。

阿富汗安全威胁来自何方?

阿富汗是当今世界动荡的国家之一。自2001年底美国摧毁阿富汗塔利班政权并赶走“基地”组织后,阿富汗一度结束长期战乱,进入战后重建时期。然而,自2005年以来,阿富汗安全局势日益恶化,冲突开始频繁发生,驻阿富汗的美军及其北约盟军的伤亡数量不断增加,阿富汗平民伤亡也每年递增。伴随2009年美国开始从阿富汗撤军,特别是自2014年底美国及其北约盟友从阿富汗撤出主要作战部队后,阿富汗安全形势更是每况愈下。2015年,阿富汗发生各类安全和恐怖袭击案件9996起,因冲突所造成的平民伤亡人数达到创纪录的11002人,其中死亡3545人,受伤7457人,比2014年增加4%,是联合国阿富汗援助团从2009年有记录以来之最。^①同时,由于阿富汗安全部队已经从驻阿美军及其北约盟军中接手主要作战任务,当年就有6000多人战死。2016年和2017年,阿富汗境内的恐怖袭击更加频繁,动荡区域由阿富汗东部和南部向曾经较为安定的中部、西部以及北部延伸。与此同时,驻阿美军及其北约盟军联合阿富汗安全部队打击各类反政府或恐怖势力的军事行动也不断升级。美国总统特朗普在2017年8月21日的阿富汗和南亚新战略讲话当中,对阿富汗当前安全形势做了全面评估。他认为,美国“在阿富汗以及更广泛的地区所面临的安全威胁非常之大”,“活跃在阿富汗和巴基斯

^① 商务部国际贸易经济合作研究院、商务部投资促进事务局、中国驻阿富汗大使馆经济商务参赞处等:《对外投资合作国别(地区)指南——阿富汗》(2016年版),载商务部网站:<http://fec.mofcom.gov.cn/article/gbdqzn/upload/afuhan.pdf>, 2017-04-03。

坦的外国恐怖组织（美国所认定的）达 20 个之多，是世界上最为密集的地区”。^①

那么，阿富汗安全威胁究竟来自何方？迄今为止，最重要的威胁还是来自已经重组的阿富汗塔利班及其松散的外部联盟。除此之外，就是自 2014 年在叙利亚和伊拉克崛起并迅速渗透到阿富汗的“伊斯兰国”及其分支。

（一）重组后的阿富汗塔利班构成主要威胁

迄今为止，阿富汗塔利班已经实现重组。自 2001 年底作为一个政权被推翻后，塔利班以及“基地”组织残余势力逃至阿富汗与巴基斯坦的边境两侧。2002 年初，塔利班高层就开始秘密重组，主要从阿、巴边界两侧的普什图族无业青年当中招募人员入伍，此外还派代表深入阿富汗南部腹地，与当地部落首领和长老进行联系和接触。2003 年美国发动伊拉克战争后，阿富汗塔利班开始大规模招募、训练新生力量，重建情报和行动系统。2005 年后，塔利班袭击活动日渐频繁，作战规模也逐步扩大。从 2007 年开始，塔利班成员更多地采用了自杀性炸弹、路边炸弹等恐怖主义袭击方式，袭击目标也从驻阿美军、北约盟军以及阿富汗政府军扩大至驻外国援助机构以及支持或同情阿富汗政府的平民。与此同时，其活动区域也逐步扩大，从阿富汗和巴基斯坦边境深入到阿富汗南部乡村，以后又转向南部乡镇及大中城市。2007 年至 2008 年，阿富汗塔利班频繁活动的区域已经增至阿富汗面积的一半以上。^②美国及其北约盟友自 2009 年开始从阿富汗撤军后，为保证体面撤军，曾一度大规模增兵，致使其驻阿富汗规模在 2012 年达到峰值，有 15 万人之众。与此同时，他们在阿富汗安全部队配合下，对塔利班等反政府组织进行了重击，使塔利班高层遭受重创，塔利班在阿富汗实际控制区域也大幅收缩。随着 2014 年底驻阿富汗美军及其北约盟军从阿富汗撤出主要作战部队，塔利班卷土重来，又加强了武装袭击，不仅在阿富汗东部和南部地区发动了较大规模的试探性进攻，还将触角延伸至中部加兹尼省以及北部昆都士省等相对安定的省份。

^① Office of the Press Secretary of The White House, “Remarks by President Trump on the Strategy in Afghanistan and South Asia”, August 21, 2017, <http://www.globalsecurity.org/military/library/news/2017/08/mil-170821-whitehouse01.htm>, 2017-08-30.

^② “Picture the Problem: Taliban Presence in Afghanistan”, *The Washington Quarterly*, April 2009, p. 123.

重组后的塔利班已经拥有较为完整的组织体系、明确的意识形态、自我生存和发展的社会基础和经济基础、相互支持的松散联盟，并在政治军事上与驻阿富汗美军及其支持的阿富汗政府形成分立和拉锯之势。就组织体系而言，塔利班已经重建了从所谓中央到地方的组织系统，主要包括所谓中央领导层、省级体系以及区市级三级体系。其中央领导层盘踞在阿、巴边境，主要是20世纪90年代发展而来的塔利班老成员，其最高领袖在助手“代理伊玛目”和所谓“中央军事委员会”（即“奎达协商会议”）协助下工作。“奎达协商会议”实际上是最高行政和军事指挥中心，分管着特殊作战部、情报部、财政部、培训部、媒体宣传部、研发部等具体部门的工作，之下还设有“地区总长”具体领导和负责地方事务。塔利班省级和区市级体系及其成员主要分布在阿富汗境内东南部和南部一些省份。其中，省级系统主要由“影子省长”、“省级军事委员会”以及“影子法庭”组成。区市级体系主要由“影子市长”以及“区市级军事委员会”组成。在省、区市级体系中，还包括由两级军事委员会管辖的地方武装，以及附属于或同情塔利班的其他性质的地方武装、半农半武的武装、支持或同情塔利班的民众等。

就现实政治需求和意识形态而言，塔利班不甘心被美国及其西方盟友赶下台，它希望通过反美、反西方、反政府这种所谓的“圣战”重新回到权力中心。塔利班领导人声称自己是阿富汗人民唯一正确的代言人，“伊斯兰酋长国是阿富汗人民唯一的合法代表”。他们还认为，驻阿富汗美军就是“外来占领者”，阿富汗政府就是美国的“傀儡”，他们将践行伊斯兰义务，通过武装“圣战”把“外来占领者以及他们在阿富汗的盟友”赶出阿富汗。此外，他们不认同当前美国在阿富汗建立的西方式国家和政府，认为该政府尽管认同伊斯兰教，但是偏离了正确的伊斯兰道路。^① 他们要重建一个基于伊斯兰教法基础之上、政教合一的国家，即“阿富汗伊斯兰酋长国”。

由于塔利班能够在逐步控制的区域内实行相对有效的管理，同时注意建立纠错机制、整顿内部纪律，并对之前一些高压政策和极端做法进行调整，从而在阿富汗东南部和南部普什图族下层民众中获得了一定支持。不仅如此，塔利班在实际控制的区域内，还依靠鸦片经济等获取巨额收入，为其组织运

^① Maria Raqib & Amilcar Antonio Barreto, “The Taliban, Religious Revival and Innovation in Afghan Nationalism”, *National Identities*, Vol. 16, No. 1, 2014, p. 20.

作和军事活动提供了物质保证。与 20 世纪 90 年代相比，重组后的塔利班主要靠征税和鸦片走私来获取巨额利润，而不是罂粟种植。他们在向种植罂粟的农户征税的同时，也向后者提供安全保护。他们与边境地区的一些武装走私集团相互勾结，相互支持，共同经营鸦片走私贸易。塔利班每年至少能够从鸦片贸易中获取数亿美元的收入，这些巨额收入有一部分要上缴所谓“中央领导层”，但大多数利润还是留在了地方武装手中。塔利班还与“基地”组织、反对阿富汗政府的希克马蒂亚尔组织以及巴基斯坦的塔利班组织等结成了松散的联盟。塔利班与“基地”组织如影随形，相互依存。后者主要活跃在阿富汗东部地区，其手中握有从一些海湾国家获取的大量经济资源，可为自己或塔利班购买走私来的武器。希克马蒂亚尔组织以前曾是阿富汗的反苏抵抗力量，90 年代卷入阿富汗内战，2001 年底后与塔利班结为反政府联盟。而阿塔和巴塔相互支持，但互不隶属，领导层和意识形态各异。塔利班内部还形成了一个极端主义分支，即哈卡尼武装。它与“基地”组织保持更加密切的关系，经常使用自杀式炸弹、路边炸弹等恐怖手段，袭击阿富汗政府军及驻阿富汗外国军队。

当前，在政治上，塔利班已经重新在阿富汗立足，控制了阿富汗东南部和南部部分省份，并实施相对有效的管理，从而与驻阿富汗美军及其支持的阿富汗政府形成分立之势。而在军事上，一方面，美国 and 阿富汗政府已经清醒地认识到它们不可能在战场上彻底消灭塔利班；另一方面，只要美国继续在阿富汗保持军事存在，塔利班也不大可能推翻美国支持的阿富汗政府，双方在军事上处于拉锯状态。

（二）“伊斯兰国”阿富汗分支的渗透与扩张

除阿富汗塔利班外，近些年“伊斯兰国”及其分支“伊斯兰国呼罗珊省”对阿富汗的渗透也进一步加剧了阿富汗的国内社会动荡。“伊斯兰国”自 2014 年在叙利亚和伊拉克边界地带崛起后，迅速在叙利亚和伊拉克这个核心地带以及外围地区进行扩张。当年，“伊斯兰国”领导人巴格达迪在“就职演说”中宣布建立“呼罗珊省”，辖区包括伊朗、中亚、南亚和中国的新疆。2014 年 11 月初，阿富汗塔利班地方武装就有数名头目宣誓效忠“伊斯兰国”，并在阿富汗库纳尔省建立了一个训练营，为“伊斯兰国”训练武装人员。2015 年 1 月，巴格达迪派遣一些军事指挥官和教法学家至阿富汗和中亚开展活动，随后“伊斯兰国”行政分支“呼罗珊”组织正式宣告成立，标

志着“伊斯兰国”对阿富汗的成功渗透。巴基斯坦前塔利班指挥官“哈菲兹·赛义德·汗”（Hafiz Saeed Khan）被任命为“省长”，前阿富汗塔利班指挥官阿卜杜勒·拉乌夫·哈迪姆（Abdul Rauf Khadim）被任命为“副省长”。美国国务院随后将“呼罗珊”分支定性为恐怖主义组织。此后，“呼罗珊”分支很快开始在阿富汗大肆活动，当年活动范围已覆盖阿富汗一半以上的省份。^①

当前，“呼罗珊”分支的活动范围主要分布在阿富汗塔利班与驻阿富汗美军和阿富汗政府军频繁冲突的地区，包括阿富汗东部、东南部以及北部一些区域。其中，阿富汗东部楠格哈尔省是“伊斯兰国”最早渗透的地区，也是当前“呼罗珊”分支在阿富汗的老巢，许多武装分子在此接受训练后被派往阿富汗其他地区。此外，“伊斯兰国”也在阿富汗南部赫尔曼德省及其周围地区建立了分支机构，该地区也是阿富汗塔利班占据的最重要区域。“伊斯兰国”在该地区的负责人是阿富汗塔利班前领导人奥马尔的顾问劳夫·哈迪姆（Ralph Hadim）。阿富汗南部地区还活跃着一些对“伊斯兰国”宣誓效忠的原阿富汗塔利班地方武装，或来自中亚原“乌兹别克伊斯兰解放运动”但对“伊斯兰国”宣誓效忠的恐怖主义组织。在阿富汗北部与中亚国家交界处，也出现了一些“伊斯兰国”武装分子活动的迹象。当前，“伊斯兰国”阿富汗分支的人数尚无法做出准确的统计，少则数千人，多则一两万人。而“伊斯兰国”阿富汗分支的人员构成主要有两类：一类是阿富汗当地人，主要由原阿富汗塔利班武装成员转投而来，也包括许多阿富汗普什图族人；另一类是外籍人员，主要由原巴基斯坦塔利班成员转投而来，也包括来自叙利亚和伊拉克以及中亚国家的“圣战分子”。^②

由于“伊斯兰国”阿富汗分支的渗透和扩张主要集中在冲突地区，所以首先与阿富汗塔利班产生了直接矛盾。它在阿富汗赫尔曼德省、洛加尔省、法拉省、扎布尔省不断发展，遭到了阿富汗塔利班的武装打击，并在2015年被后者赶出了这些地区。2016年以来，“伊斯兰国”阿富汗分支还不断制造暴力恐怖袭击，造成大量人员伤亡。他们袭击的对象有巴基斯坦驻贾拉拉巴

① 魏亮：《“伊斯兰国”向南亚地区渗透的发展动向》，载《当代世界》2016年第9期，第59页；“Now ISIS Declares War an the Taliban in Afghanistan”，<http://www.express.co.uk/news/world/608107/Islamic-State-ISIS-War-Taliban-Afghanistan>，2017-08-24。

② 张吉军：《评“伊斯兰国”对阿富汗的渗透》，载《南亚研究》2017年第1期，第78页。

德领事馆、喀布尔等地的什叶派穆斯林和清真寺等。2017年以来，还连续制造了针对阿富汗司法机构、军方检查站等恐袭事件。“伊斯兰国”分支还在活动或控制区域内，用高压震慑民众。比如，强行招募，任意执法，强行征税，绑架勒索等。“伊斯兰国”及其阿富汗分支之所以这样做，与他们信奉的“圣战萨拉菲主义”息息相关。这种意识形态号召所有的逊尼派教徒参加“圣战萨拉菲主义运动”，通过暴力手段建立一个横跨整个世界的“哈里发帝国”。^①从“伊斯兰国”公布的最初方案看，这个“哈里发帝国”至少包括西亚、北非、中亚、南亚等地区。它应当是一个政教合一的、以伊斯兰教法为基础的伊斯兰政权。在这种意识形态当中，有一种信条非常极端和危险，即坚持所谓“异教徒定判”原则。这种原则不仅把阿拉伯世俗统治者视为“叛教者”和“圣战”打击的首要目标，还把反对其主张的普通穆斯林也视为“叛教者”，并坚持对“叛教者”进行集体性“异教徒定判”，并允许残杀妇女和儿童。^②不仅如此，这种信条还认为“打着各种旗号的世俗主义者”，比如民族主义、爱国主义、共产主义和阿拉伯复兴主义以及什叶派穆斯林都是“不信教者，因为他们放弃了伊斯兰教并脱离了宗教信仰”。^③因此，“伊斯兰国”及其阿富汗分支不仅反对美国等西方势力，也反对包括阿富汗政府在内的所有现实政权。“伊斯兰国”阿富汗分支还攻击阿富汗塔利班是巴基斯坦的傀儡，认为后者不认可“哈里发”，而“伊斯兰国”只听从真主的旨令，目的是让伊斯兰绿色的旗帜插遍全球。

美国对阿富汗安全治理的参与及成效

如前所述，国际社会广泛参与了阿富汗的安全治理，其中以美国为主导。为更好地对过去16年美国在阿富汗所取得的成效及出现的问题进行评估，我们有必要先回顾一下美国对阿富汗的基本政策及其发展脉络。简而言之，美国的阿富汗政策主要经历了两个阶段。第一个阶段是从2001年“九·一一”事件后至2008年，恰逢小布什政府执政时期，阿富汗一直是美国全球反恐的

① 刘中民、俞海杰：《“伊斯兰国”的极端主义意识形态探析》，载《西亚非洲》2016年第3期，第49页。

② 同上文，第55页。

③ 同上文。

主战场，美国因此一直在阿富汗全力反恐并推动战后重建。

在这一时期，美国在阿富汗的战略目标是打击“基地”组织及其庇护者阿富汗塔利班政权，以报“九·一一”恐袭之仇，同时试图在阿富汗铲除恐怖主义滋生的土壤。其中，从当年10月7日至年底，美国在西方盟友支持下发动了阿富汗战争，并在短短两个多月时间内摧毁了塔利班政权，将塔利班以及“基地”组织赶出了阿富汗。自2001年底至2008年，美国开始重点在阿富汗全力推动战后重建，同时辅之以继续打击塔利班和“基地”组织残余。2001年底，由美国主导、联合国出面主持召开的有关阿富汗政治前途的“波恩会议”，一手打造了阿富汗战后重建与国家改造的基本框架与步骤，同时由联合国授权美国及其西方盟友驻军阿富汗，以便为战后重建提供军事保证。

第二个阶段是从2009年至2016年，即奥巴马政府执政时期，美国全球战略转向亚太地区，随之美国在阿富汗由重点反恐转向撤军。2009年，奥巴马上台后，鉴于塔利班卷土重来所造成的动荡局势，同时迫于美国国内政治压力和经济困境，美国开始进行全球战略调整，并逐步从阿富汗撤军。其内容包括三方面：其一是撤军。自2011年7月起，驻阿富汗美军和北约领导下的驻阿富汗国际安全援助部队开始分阶段从阿富汗撤军，2014年底前已撤走大部分军队，同时向阿富汗国民军移交了安全防务。其二是撤军后安排。美国先后与阿富汗签署了《战略伙伴关系协议》（2012年5月）、《双边安全协定》（2013年11月），并将阿富汗定为“重要非北约盟国”（2012年7月），保证了美国及其北约联军还可继续在阿富汗保持军事存在。其三，在加大打击塔利班的同时，美国也试图与塔利班媾和。2012年，驻阿富汗美军及其北约盟军一度增兵至15万，在军事上一度重挫塔利班。与此同时，美国同意阿富汗塔利班在卡塔尔设海外办事处，与之进行公开谈判。2015年7月，在美国、巴基斯坦和中国支持下，阿富汗政府与塔利班进行了首次公开谈判，但是无果而终。

毋庸置疑，在国际社会支持下，美国在阿富汗推动战后重建取得了一定进展，体现在以下三方面：其一是政治重建。迄今为止，美国等西方国家已经为阿富汗打造出一个类似美国总统制的西方式民主共和政体，并以2004年宪法的形式将其固定下来。在阿富汗这个重塑的国家机体中，总统既是国家元首，也是政府首脑，通过普选产生。美国等西方国家还为阿富汗打造了一

个议会，分为长老院和下院，且为阿富汗保留了大国民会议这个传统机构。除此之外，阿富汗还建立了独立的司法机构。其二是军事重建。在美国及其西方盟友的一手打造下，阿富汗重建了以原北方联盟为基础的国民军。截至2014年，阿富汗国民军已有20万之众，配备一些由美国和其他西方国家提供的相对先进的重型武器装备。除此之外，美国等西方国家还帮助阿富汗打造了一支15万人的警察部队。^① 2014年底后，阿富汗国民军开始承担起主要作战任务。驻守在阿富汗的少量美军及其北约盟军大约有1万多人，主要与阿富汗国民军进行空中配合，并为后者提供技术、培训及后勤保障等。其三是经济重建。2001年底塔利班政权被铲除之时，经历了20余年战争的阿富汗满目疮痍，百废待兴。16年后的今天，在美国及其西方盟友、国际社会以及地区国家的持续支持和帮助下，阿富汗经济形势有所恢复，但波动明显。从2004年到2012年，阿富汗经济呈现高增长态势，其中2009年、2010年、2011年和2012年国内生产总值增长率分别高达15.6%、21.2%、23.6%和14.4%。^② 而从2013年起阿富汗经济持续低迷，2013年经济增长率迅速下滑至2.0%，2014年和2015年再分别降至1.3%和1.1%，2016年也仅达到2.2%。^③ 阿富汗基础设施建设也取得一定发展，包括通讯业在内的服务业发展迅速。农业生产有所复苏，尤其是农田水利建设获得一定发展。工业产品初级加工业也有所恢复，与地区和世界的贸易关系也有所发展。2015年12月17日，阿富汗还成功加入了世界贸易组织。

尽管如此，美国在阿富汗战后重建以及国家安全治理方面仍旧面临着诸多问题和考验。其一，阿富汗现政权治理能力低下。阿富汗政府在政治上未能实现自立，也不能对全国实施自上而下有效的管辖，尤其是腐败问题严重，在民众中的威信日益下降。阿富汗现政权尚不能有效地保护自己，一直依赖驻阿富汗美军以及北约联军的军事保护。阿富汗现政权之所以与美国以及西方盟友签署《双边安全协定》，允许后两者在撤军后继续在阿富汗保留军事存在，很大程度上就是因为继续需要它们的军事保护伞。反之，阿富汗现政权有可能被卷土而来的塔利班推翻。此外，自战后重建以来，阿富汗的政治重建工作未能从中

① 初阔林：《阿富汗国内安全话语体系下的国家安全力量构建》，载《西亚非洲》2016年第6期，第42页。

② EIU, *Country Report: Afghanistan*, 4th Quarter, 2013, p. 6.

③ EIU, *Country Report: Afghanistan*, October 17th, 2017, p. 6.

央以及省市级完全深入到基层，特别是一些偏远地区未能从战后重建中获益，影响了阿富汗民众对现政府的支持和认可。再者，政府部门办事效率低下，不能及时有效地解决各种经济和社会问题。2014 年 9 月加尼就任总统后，迟迟不能组建起新一届政府班子，极大地制约了阿富汗应对美国撤军所带来一系列新问题的能力。而最重要的是，阿富汗政府腐败成风。除 2004 年总统大选外，2009 年总统大选、2010 年议会选举以及和 2014 年总统大选都出现了大规模舞弊行为，削弱了阿富汗政府的合法性和公信力。在 2014 年举行的总统大选中，当时出现的严重舞弊行为造成选举进程一拖再拖，也影响了其后议会选举的按期举行。

其二，阿富汗军队尚不能够独自保卫政权和国家，还需要美国及其西方盟友的各方面支持和配合。阿富汗军队开支尚不能自给，主要依靠美国等西方的财政“输血”。阿富汗军队的武器装备、技术培训、后勤服务等，也离不开美国及其西方盟友的支持和援助。伴随 2014 年底驻阿美军及其西方盟军主体的撤出，西方承诺的财政或军事援助也不能及时到位，致使阿富汗国民军很多时候领不到津贴或补助，加上军队内部非普什图族军官与普什图族士兵之间的矛盾，都大大影响了阿富汗军队的凝聚力和其战斗力。此外，阿富汗军队在全国部署也比较有限，尤其在东部楠格哈尔省的力量不足，致使巴基斯坦塔利班、阿富汗塔利班、“基地”组织以及“伊斯兰国”阿富汗分支等都能够在这处“安全漏洞”找到栖身之所。

其三，就经济重建而言，阿富汗最大的问题就是未能实现自给自足，仍需外部世界的长期财政援助和支持。迄今为止，阿富汗经济发展水平仍旧低下，是世界上最不发达的国家之一。2015 年联合国人类发展办公室发布的报告指出，阿富汗在全球 188 个国家中的人类发展指数位列第 171 位，属于亚洲最不发达国家。^① 2015 年，阿富汗国内生产总值为 193.7 亿美元，人均国内生产总值为 677 美元。^② 政府财政不能自立，每年至少一半以上的发展性项目支出来自外部的财政援助。2017 年阿富汗财政预算总额为 4 660 亿阿富汗尼，其中一般预算 2 870 亿阿富汗尼，发展预算 1 780 亿阿富汗尼。在其预算中，国内税收达到

^① 参见商务部网站：<http://af.mofcom.gov.cn/article/afjj/201512/20151201214305.shtml>，2017-05-02。

^② 参见商务部国际贸易经济合作研究院、商务部投资促进事务局、中国驻阿富汗大使馆经济商务参赞处等：前引文。

1 500亿阿富汗尼，占预算总额的 32%，其余部分均来源于国际社会援助。^① 粮食生产也不能自给自足，仍旧停留在靠天吃饭的地步，每年需要进口大量粮食。阿富汗的能源、电力等也不能自足，每年需要从周边国家进口。此外，公路建设、机场建设、工矿业发展等都需要从外部得到足够的资金和技术支持。阿富汗还需要开拓新的贸易通道。原有的对外贸易通道，主要是经阿、巴边境出口到世界市场，但是这条通道经常遭到塔利班等反政府武装的袭击和破坏。

尤其是自 2014 年底驻阿富汗美军及其西方盟军撤出主要作战部队后，国际社会对阿富汗的援助也日渐减少，阿富汗经济形势进一步下滑。阿富汗吸引投资额也大幅度下降。从 2014 到 2016 年，阿富汗新注册投资公司数量下降 26%。其中，矿业、建筑业和能源水利领域投资分别下降了 77%、57% 和 54%。^② 该国失业率也剧增。2016 年，阿富汗劳动力数量估计为 1 500 万人，失业率已超过 40%。^③ 许多劳动力在一个月里甚至工作不到一个星期，有人一个月只能挣大约 60 美元，根本难以维持生计。2015 年，全国至少有 39.1% 的人口生活在贫困线以下。^④

战后重建出现的这些问题，使越来越多的阿富汗人尤其是年轻人感到失望。他们不满政府腐败，办事效率低下，连日常交水电费这样的小事都需要向官员行贿，甚至在阿富汗政府以及议会工作的一些中层干部，也对这种腐败现象深恶痛绝。阿富汗人也对越来越多的暴力和冲突感到失望。同时由于经济形势暗淡，失业率日益攀升，促使越来越多生活无着落的年轻人从不满走向反叛。相反，塔利班自重组并在阿富汗立足后，能够在其所控辖区内实行有效的管理，办事效率也比较高，甚至连一些商人也愿意通过塔利班所设立的伊斯兰法庭来解决经济纠纷。而“伊斯兰国”阿富汗分支动用手中充足的经济资源来吸纳和招募更多的年轻人。该组织领导人允诺的高薪——每月 500 ~ 700 美元、其他形式的奖励金或高额抚恤金等，也吸引了很多阿富汗年轻人的加入。

① 参见商务部网站：<http://af.mofcom.gov.cn/article/afjj/201611/20161101704735.shtml>，2017 - 04 - 02。

② 参见商务部网站：<http://af.mofcom.gov.cn/article/afjj/201609/20160901392111.shtml>，2017 - 03 - 15。

③ 参见商务部网站：<http://af.mofcom.gov.cn/article/afjj/201605/20160501328083.shtml>，2017 - 03 - 15。

④ 参见商务部网站：<http://af.mofcom.gov.cn/article/afjj/201512/20151201214305.shtml>，2017 - 03 - 15。

可以说,阿富汗塔利班以及“伊斯兰国”分支之所以能够对阿富汗安全构成威胁,一个深层次的因素是自 2001 年底塔利班政权被推翻以来,美国在国际社会帮助下虽然在阿富汗推动战后重建上取得了一些显著成效,但是仍然面临许多严峻挑战和难以破解的困境。特别是正是美国主导下阿富汗战后重建出现的一系列问题,如政府治理能力低下、军队战斗力不强、经济状况持续恶化等,为阿富汗塔利班以及“伊斯兰国”等各种反美、反政府势力的反弹与发展留下了空间。此之所失,正乃彼之所得。

周边国家对阿富汗安全治理的策应

阿富汗安全形势与其周边国家安全形势具有较强的联动性。其中,巴基斯坦是阿富汗东部和南部最重要的邻国,两国边界线长达 2 180 公里,阿富汗的主体民族——普什图族与巴基斯坦跨境而居。此外,巴基斯坦还是阿富汗对外贸易最重要的通道和出海口,阿富汗塔利班和巴基斯坦塔利班在两国边境双向流动,因此无论在打击阿富汗塔利班政权和“基地”组织还是阿富汗战后重建上,巴基斯坦对美国 and 阿富汗都具有重要意义,巴基斯坦对于美国主导的阿富汗反恐政策的取向会对阿富汗的安全治理有一定影响。

自 2001 年 10 月美国发动阿富汗战争以来,巴基斯坦很快对之前支持阿富汗塔利班的政策进行了重大调整,随后对美国反恐和阿富汗战后重建均给予了支持和配合。比如,向美国及其西方盟友打击塔利班政权和“基地”组织开放领空及陆路通道,允许后两者使用军事基地。此后十多年,巴基斯坦一直同意美国及其西方盟友将阿、巴传统贸易通道作为在阿富汗反恐的后勤补给通道。巴基斯坦还与美国和阿富汗在本国境内联手打击阿富汗塔利班以及“基地”组织残余势力,并与美国和阿富汗在反恐方面一直保持着情报合作,同时为此付出了经济、生命以及安全代价。特别是在巴基斯坦加入美国反恐战争后,因此在国内承受了恐怖主义和极端主义的侵害,并在一定程度上催生了巴基斯坦塔利班的诞生。另外据巴基斯坦估算,自那时以来的 16 年间,恐怖组织和极端组织在巴基斯坦造成的恐袭共导致 7 万人伤亡,其中 1.7 万人丧生,经济损失高达 1 200 亿美元。^①

^① [Http://news.sina.com.cn/w/2017-08-26/doc-ifykiqfe1712318.shtml](http://news.sina.com.cn/w/2017-08-26/doc-ifykiqfe1712318.shtml), 2017-09-01.

尽管如此，美国和阿富汗多次指责巴基斯坦庇护阿富汗塔利班。巴基斯坦虽然对此予以坚决否认，但考虑到普什图民族跨境而居的现状以及阿富汗塔利班能够在阿、巴边境穿梭往来的客观状况，尤其是考虑到巴基斯坦在以下三方面对国家安全的因素，它有可能在上述问题上不会始终与美国和阿富汗保持一致。

第一，印度与巴基斯坦长期对抗的关系本质，决定了巴基斯坦一直将抗衡印度作为国家安全的核心任务，而不是打击阿富汗塔利班或者其他所谓的恐怖主义目标。

自1947年分治以来，对抗性冲突构成印巴关系最基本的特点，而巴基斯坦付出了惨痛代价。印巴分治是英国殖民主义者的产物，直接导致巴基斯坦的诞生（1947年8月15日）。此后不久，印、巴在克什米尔地区归属问题上的矛盾激化，并迅速演变为第一场印巴战争（1947年10月~1949年1月停火）。截至1949年7月双方在卡拉奇划定停火线为止，印度控制了克什米尔地区3/5的土地和3/4的人口，巴基斯坦控制了2/5的土地和1/4的人口。1965年8月，印度越过停火线，向巴控克什米尔进攻，导致爆发第二场全方位战争，直到当年9月才实现停火。1971年因东巴基斯坦危机，印巴爆发第三场战争（1971年11月~12月），致使东巴基斯坦（孟加拉）被分离出去，使巴基斯坦失去了东翼。即三场战争后，巴基斯坦不仅失去大部分克什米尔地区，更重要的是国家遭肢解，孟加拉独立后成为印度最重要的盟友。整个20世纪80年代，双方各自支持对方境内或克什米尔地区的分离主义势力。两国还在克什米尔锡尔琴冰川停火线地带爆发小规模战争，巴基斯坦从此失去对该地区东北部的控制权。90年代，特别是在1998年，印、巴相继进行数次核试验，先后成为有核国家，形成核威慑下的“冷和平”。此后，印、巴虽然都在极力避免爆发全面战争，但是局部冲突仍然存在。1999年，两国在印控克什米尔的卡吉尔地带发生冲突，造成数千人伤亡。2002年，印、巴军队都被动员进入全面战争状态，直到最后一刻紧张态势才缓解下来。印、巴历史上的这种长期对抗以及国家利益的尖锐对立，对巴基斯坦产生了深远影响。其中最重要的是决定了巴基斯坦内政外交的整体走向，促使巴基斯坦不得不将抗衡印度作为确保国家独立、生存与安全的核心目标。而解决克什米尔问题，是其中一个至关重要的环节。此外，就对外政策而言，印、巴长期对抗还造就了巴基斯坦对外

结盟或友好的思想，其中包括域外大国或周边伊斯兰国家，对于阿富汗这个西部最重要的邻国，如果能够与之保持结盟或友好关系，将可以成为巴基斯坦抗衡印度的“战略后方”，或至少可以保障巴基斯坦西部边界安全，避免东西两线同时作战。

第二，出于抗衡印度的需要，巴基斯坦一直希望与阿富汗发展真正友好的关系，但是自巴基斯坦建国后阿富汗多届政府在所谓“普什图尼斯坦问题”上坚持强硬立场，致使巴基斯坦的这种希望落空，进而不得不在阿富汗寻找代理人以达到反制阿富汗并抗衡印度的目的。

印巴分治以来，阿富汗历届政府基本上都不承认“杜兰线”作为阿、巴边界的合法地位。在阿、巴边界问题上，阿富汗政府总体上认为英印政府与阿富汗签署的1893年《杜兰协定》是英国殖民主义强加的产物，已经伴随英国在印度殖民统治的结束而崩溃。因此，阿富汗声称对“杜兰线”两侧的“普什图尼斯坦地区”拥有主权，后者大致涵盖巴基斯坦印度河以西大片国土。1947年，阿富汗是唯一反对巴基斯坦成为联合国成员国的国家。1949年7月，阿富汗大国民会议宣布废除1893年的《杜兰协定》以及1905年、1919年、1921年签订的英阿条约和其他任何涉及普什图族人地位的条约，这在法律上意味着拒绝将“杜兰线”作为两国的官方边界。据此，阿富汗政府一直通过各种方式，支持巴基斯坦境内普什图人和俾路支人的分离主义运动。1949年9月，巴基斯坦境内普什图人宣布独立建国，阿富汗政府给予支持，遂引发两国第一次边境冲突。1955年3月，由于巴基斯坦宣布将西巴基斯坦各省合并为一个省，阿富汗因担心这种合并会导致部落地区丧失其特性而提出抗议，导致两国于同年4月断绝外交关系。1963年，由于阿富汗达乌德首相在“普什图尼斯坦问题”坚持强硬立场，导致两国于1961年9月再次断交。1973年达乌德第二次执政后，立即开始支持巴西南部俾路支人的反政府活动。在这次叛乱活动猖獗之时，巴基斯坦不得不调集超过7万的军队进行平叛，还广泛地投入了空军，并争取到伊朗的空军支持。此外，巴基斯坦还不得不将大量军队部署在阿、巴边界，以促使阿富汗政府减少对叛乱活动的支持。相反，在阿富汗国王查希尔沙亲政期间，即从1963至1973年，由于阿富汗搁置“普什图尼斯坦问题”，阿巴关系未遭受重大挫折。尤其是在1965年、1971年两次印巴战争期间，由于阿富汗严守中立，巴基斯坦能够将

大量军队从阿、巴边界撤离并部署至印、巴边境，^① 这使巴基斯坦充分认识到稳定巴阿关系的重要性。可以说，正是以上阿、巴国家间的不平稳关系打破了巴基斯坦与阿富汗发展友好关系的愿望，还使巴基斯坦频繁感受到来自西部边界的安全压力。巴基斯坦因此决定采取措施，迫使阿富汗在印巴冲突中保持中立，或在阿富汗建立亲巴政权，从而稳定西部边界。于是自 20 世纪 70 年代中期，巴基斯坦就开始在阿富汗采取代理人政策来反制阿富汗。20 世纪 90 年代巴基斯坦支持阿富汗塔利班也是其中一种表现形式。

第三，阿富汗战后重建以来，卡尔扎伊政府重提所谓“普什图尼斯坦问题”，触及了阿巴关系的底线。加上印度在阿富汗战后重建中非常活跃，使巴基斯坦非常疑惧。

卡尔扎伊执政后虽然积极发展与世界各国包括与巴基斯坦的友好关系，以争取外部的政治、经济和军事支持，但是他多次提及所谓“普什图尼斯坦问题”，也不承认“杜兰线”作为阿、巴两国边界的合法地位，从而引起了巴基斯坦的警觉。与此同时，印度在阿富汗战后重建中的积极表现也加剧了巴基斯坦的疑虑。20 世纪 90 年代，印度曾是支持阿富汗反塔北方联盟的周边国家之一。当时，印度曾在塔吉克斯坦距阿富汗北部边境 2 000 米处建立了法尔卡霍尔空军基地，主要向北方联盟提供军事援助。2004 年，印度对此地进行改造，不仅提升了印度空军的部署能力，还增设了一支地面部队。改造工作是由隶属印军的工程兵边界筑路公司完成的。除此之外，这家公司还修建了一条从伊（朗）阿边界的扎朗吉至阿富汗境内迪累拉姆的高速公路。印度其他公司还帮助伊朗改造了连接印度洋港口恰巴哈尔港至扎朗吉的公路。这些基础设施将阿富汗高速公路网与恰巴哈尔港贯通，有利于阿富汗获取绕开巴基斯坦的对外贸易新通道，对阿富汗而言具有战略意义。而在巴基斯坦看来，这将会削弱其影响阿富汗事务的能力。此外，印度的军事影响也不容忽视。2007 年，阿富汗与印度签署协议授权印军培训阿富汗国民军，从那时起阿富汗每年派出军官到印度接受军事培训，印军还帮助阿军改造老式装备。2016 年，印度还向阿富汗提供了多架直升机，并培训了 4 000 多名阿富汗国民军。印度的政治活动也非常活跃。迄今为

^① Feisal Khan, *Why Borrow Trouble for Yourself and Lend It to Neighbors? Understanding the Historical Roots of Pakistan's Afghan Policy*; *Asian Affairs: An American Review*, No. 37, 2010, p. 176.

止，印度除在阿富汗喀布尔设立大使馆外，还设立了四处领事馆。对于印度势力的上升，特别是阿、印接近，巴基斯坦非常担心。它认为自身正在遭受印度的围堵，如果不采取措施反制，就会放任印度在阿富汗“取得胜利”。多年来，巴基斯坦还一直希望美国帮助抑制印度在阿富汗不断上升的影响力，但未得到美国积极的回应。

由此看来，地区国家巴基斯坦与美国的阿富汗政策存在偏差，也在一定程度上增加了美国 and 阿富汗反恐的难度。

美国的阿富汗新战略与阿富汗安全治理的前景

在当前影响阿富汗安全问题的因素中，最重要的还是美国及其支持的阿富汗政府与阿富汗塔利班之间这对矛盾。而“伊斯兰国”阿富汗分支则是伴生现象。地区国家的影响力也是相对次要的因素。因此，在评估阿富汗安全治理前景时，我们仍旧需要重点关注美国及其支持的阿富汗政府对于解决阿富汗安全问题的政策，同时也应适当考虑巴基斯坦或其他地区国家的选择。综合而言，未来阿富汗安全治理的前景存在很大的不确定性，且更加令人悲观。

一方面，美国表示会继续打击阿富汗塔利班以及“伊斯兰国”阿富汗分支等，同时更加倚重印度的作用，由此阿富汗塔利班或“伊斯兰国”阿富汗分支的扩张势头有可能在军事上进一步被遏制。

特朗普政府在其提出的阿富汗和南亚新战略中指出，美国“在阿富汗和南亚继承了一个具有挑战性的、困难重重的局面”^①，因此美国将继续在阿富汗打击塔利班和“伊斯兰国”阿富汗分支等。其战略目标是，“在阿富汗和巴基斯坦获得光荣而持久的成果”，避免美国重蹈在伊拉克迅速撤军所造成的恶果，避免阿富汗重新成为恐怖分子滋生和扩张的“天堂”。他强调指出，迅速撤军的后果是不可接受的。2011 年，美国从伊拉克草率撤军所留下的真空，为“伊斯兰国”在伊拉克和叙利亚的扩散、发展、招募乃至发动攻击提供了安全庇护所，因此美国不能在阿富汗再犯类似的错误。他说：“美国在阿富汗

^① See Office of the Press Secretary of The White House, “Remarks by President Trump on the Strategy in Afghanistan and South Asia”, <http://www.globalsecurity.org/military/library/news/2017/08/mil-170821-whitehouse01.htm>, 2017-08-30.

和巴基斯坦的利益很明确：我们必须防止安全庇护所的死灰复燃，这些庇护所使得恐怖分子得以威胁美国，同时我们必须防止核武器和核材料流入恐怖分子之手以用来对付我们，或是其他地区。”^① 此外，美国将会继续向阿富汗增兵，如驻阿富汗美军最高指挥官约翰·尼克尔森于2017年2月在美国参院听证会上所希望的那样，至少增兵4 000~5 000人，才能用军事手段扭转恶劣的安全形势。特朗普在讲话中指出：“单靠军事力量不会给阿富汗带来和平，也不能阻止该国恐怖主义的崛起。不过，战略性地运用力量，其目的在于为实现持久和平的政治进程创造条件。”^② 另外，美国在方式方法上也对新战略做出了调整。特朗普政府指出，美国将不再以设置时间表的方式来实施新战略，而代之以“视情况而定”的策略。美国将不会提前宣布开展军事活动的起止时间，也不会公开讨论未来派驻阿富汗军队的数量，更不会讨论未来军事行动计划，一切将视情况而定。换言之，美国政府处置阿富汗问题的主动性和灵活性可能进一步增强，美国的军事行动可能更加隐秘和有效。

特朗普在讲话中除要求其北约盟友和全球伙伴在增加军力和财政支出上继续支持美国的新战略外，还强调，美国将继续拓展与印度的战略伙伴关系，印度对此非常欢迎，因为此前一直担心特朗普政府会放弃阿富汗，尤其是担心美国放弃军事打击阿富汗塔利班。特朗普政府在新战略当中，盛赞印度对稳定阿富汗局势做出了贡献，也希望印度今后在阿富汗问题上更好地协助美国，特别是在经济援助和发展领域。^③ 2017年9月26日，美国国防部长詹姆斯·马蒂斯访问印度，与印度国防部长尼尔马拉·西塔拉曼会晤。马蒂斯是特朗普政府首位到访印度的政府成员。他在与西塔拉曼会谈时说，两国将合作打击恐怖主义，对印度加大努力以促进阿富汗安全稳定表示欢迎。而西塔拉曼表示，印度打算加大对阿富汗安全部队的培训力度，同时在学校和医院等基础设施建设方面为阿富汗提供帮助。今后若有需要，印度还会扩大援助规模。^④ 不过，她说印度不会向阿富汗派出地面部队。

的确，美国继续在阿富汗反恐，对阿富汗政府而言确实是一针强心剂，

^① See Office of the Press Secretary of The White House, “Remarks by President Trump on the Strategy in Afghanistan and South Asia”, <http://www.globalsecurity.org/military/library/news/2017/08/mil-170821-whitehouse01.htm>, 2017-08-30.

^② See Office of the Press Secretary of The White House, *op. cit.*

^③ *Ibid.*

^④ [Http://www.js7tv.cn/news/201709_113663.html](http://www.js7tv.cn/news/201709_113663.html), 2017-10-01.

因此阿富汗政府表示欢迎。阿富汗总统府在 2017 年 8 月 22 日发表声明说，共同的安全威胁使得美阿关系比以往更加牢固；美国新战略将有助于阿富汗加强自身安全能力建设，进一步维护国家稳定；阿富汗政府也将加快落实各项改革议程，致力于消除腐败，提升政府的透明度和工作效率。^① 其实，自加尼政府组建以来，为应对驻阿美军及其西方盟友撤出阿富汗所造成的不利影响，已逐步采取各项措施加强执政能力建设、遏制经济持续下滑，比如，加强法制建设，成立反腐败法庭；加大对失业人群的技术培训，向国外输出更多的劳务；实施诸如“青年领袖计划”，提振各种机构中青年骨干的精神和士气。而且，自 2014 年底以来，阿富汗国民军已经从驻阿富汗美军及其西方盟友手中接管了主要防务工作。2015 年，阿富汗国民军联合驻阿富汗美军及其北约盟友在阿富汗北部将一度夺取昆都士的塔利班赶走，从而遏制了后者在北部的势头。2016 年，阿富汗国民军在驻阿富汗美军及其西方盟友的支持下，对阿富汗东部“伊斯兰国”阿富汗分支进行了清剿，极大地打击了后者在东部的扩张势头。相比较而言，阿富汗省级军队守土意识较强，比中央政府军具有更强的战斗力。

然而，值得注意的是，美国的阿富汗新战略中有两个层面对阿富汗安全治理非常不利。其一，美国还会与阿富汗保持合作关系，但不会无限度地帮助阿富汗推动战后重建。换言之，美国将把战后重建这个“包袱”甩给阿富汗政府。特朗普在新战略讲话中指出，“美国不会再通过军事力量在遥远的地区建立民主国家，也不会按照自己的方式重建包括阿富汗在内的其他国家”。^② 美国不会继续无限度地向阿富汗“输血”，而要求阿富汗政府承担起相应的军事、政治和经济职责。他强调指出，阿富汗正在捍卫、保护自己的国家，也将建设自己的国家，并决定自己的未来。美国会与阿富汗合作，但这种承诺不是无限度的，美国要看到“阿富汗真正的改革、真正的进步和真正的成果”。倘若如此，从长期看，阿富汗的安全治理前景将会更加黯淡。如前所述，正是因为阿富汗战后重建出现了种种问题，才为阿富汗塔利班以及“伊斯兰国”阿富汗分支的发展提供了最重要的客观条件。美国在重建问题上放手，等于任由问题扩大化，阿富汗政府很难独自收拾这个残局，因为它对美国等西方国家在政治、经济和军事上都高度依赖。

① [Http://news.cnwest.com/content/2017-08/22/content_15305608.htm](http://news.cnwest.com/content/2017-08/22/content_15305608.htm), 2017-09-01.

② See Office of the Press Secretary of The White Hous, op. cit.

其二，美国不再注重与巴基斯坦的战略配合，任由后者自行选择，有可能激化巴基斯坦与美国、阿富汗或者印度之间的矛盾。特朗普政府在新战略中指出，巴基斯坦经常给混乱、暴力乃至恐怖活动的代理人提供安全庇护所；对于巴基斯坦庇护恐怖组织、塔利班以及其他对中南亚地区构成威胁的团体的行为，美国不再保持沉默。巴基斯坦不能一方面继续庇护恐怖组织，另一方面继续获取美国每年数十亿美元的资助。只要巴基斯坦仍旧窝藏恐怖分子，美国与巴基斯坦的伙伴关系将无法延续。如果巴基斯坦能够配合美国在阿富汗的工作，它可能得到重大的回报。如果继续庇护恐怖分子，巴基斯坦将招致巨大的损失。^① 美国这样做不是在化解地区矛盾，而是在激化矛盾。如前所述，印度是巴基斯坦的死敌，抗衡印度是巴基斯坦国家安全的核心目标，阿、印接近尤其令巴基斯坦不安。化解矛盾的一个可能途径，应尽量使阿富汗与巴基斯坦保持真正友好的关系，比如促使阿富汗在所谓“普什图尼斯坦”问题上保持谨慎立场，不去刺激巴基斯坦的敏感神经。另一个途径则可能是，尽量在促使巴基斯坦和印度两国关系正常化上做出一些努力，而不是反其道而行之。

因此，美国的阿富汗新战略一经推出，就遭到了巴基斯坦举国上下一致谴责。2017年8月24日，巴基斯坦总理沙希德·哈坎·阿巴西在伊斯兰堡召开国家安全委员会全体会议，随后由总理府发表了声明。在声明中，巴基斯坦再次否认为极端武装人员提供庇护，并声称巴基斯坦方面已经在靠近阿富汗的部族地区对所有有组织的武装人员都实施了无差别打击，努力改善地区安全；美国让巴基斯坦背上阿富汗战争失利的“黑锅”，无助于实现阿富汗的稳定；鉴于印度与一些邻国有矛盾冲突，印度无法为南亚地区提供安全。^② 除此之外，8月29日，巴基斯坦外交部声称，巴基斯坦已经推迟美国负责南亚事务的助理国务卿访问巴基斯坦的安排。而巴、美矛盾一旦激化，会直接影响巴基斯坦对美国反恐战略的配合。

而从阿富汗塔利班的反应看，它对特朗普新战略嗤之以鼻。8月22日，阿富汗塔利班发表声明说，美国新战略证明美军未做好在阿富汗结束战争的准备。只要美军停留在阿富汗，塔利班就将继续战斗。美国应当考虑的是撤军，如果不撤军，阿富汗早晚会成为美军的新“墓地”。^③

① See Office of the Press Secretary of The White Hous, op. cit.

② [Http://world.people.com.cn/n1/2017/0825/c1002-29495874.html](http://world.people.com.cn/n1/2017/0825/c1002-29495874.html), 2017-09-01.

③ [Http://news.cyol.com/content/2017-08/22/content_16419791.htm](http://news.cyol.com/content/2017-08/22/content_16419791.htm), 2017-09-01.

The Security Governance in Afghanistan: Can Afghanistan Extricate Itself from Security Dilemma?

Wang Feng

Abstract: Afghanistan has stepped into a period of post-war rebuilding since the U. S. had toppled the Taliban regime and expelled al-Qaeda in Afghanistan at the end of 2001. However, the security situation in Afghanistan has increasingly worsened, since 2005. The regrouped Taliban has posed the major threat to Afghan security, and the penetration of the ISIS with its branch in Afghanistan is another threat source. At present, the strategic emphasis of the U. S. in Afghanistan has shifted from the anti-terrorism to the troop withdrawal. Despite the fact that some progress for the U. S.-led country rebuilding has been made in Afghanistan, lots of serious problems have constituted the most important factors leading to the current security dilemma in this country, such as the low ability of the political governance, the low combat effectiveness of the security forces, and the declining situation of the economy. In addition, the complicated geopolitical relations in Central and South Asian region, and the policy deviations between regional countries and the U. S., have further increased the difficulty in resolving the security issue in Afghanistan. Nowadays, the Trump Administration has formulated a new strategy for Afghanistan, with more attention to an approach of military forces than country rebuilding, and attaching more importance to the partnership of India than to that of Pakistan. Accordingly, there might be more uncertainties in the prospect of the security governance in Afghanistan.

Key Words: Security Governance; Afghanistan; Taliban; ISIS; Pakistan; Trump New Strategy

(责任编辑: 樊小红 责任校对: 詹世明)