

阿富汗问题与上海合作组织*

余建华

内容提要 阿富汗问题是影响欧亚大陆国际战略以及地区安全格局的一个焦点问题，也始终是上海合作组织客观上难以回避的一个重大现实问题。近年来，美国奥巴马政府的阿富汗战略展开重大调整，但阿富汗局势及其对中亚安全形势的影响再趋严峻，上海合作组织对阿富汗问题的政策和作为也日益凸显出其重要性和迫切性。上海合作组织必须推出与时俱进的阿富汗问题新战略。上海合作组织在阿富汗问题上的政策取向主要从改善安全环境、推进政治和解、参与经济和社会重建、加强国际合作四方面入手。在阿富汗问题上上海合作组织可以有所作为，但要恰当定位，把握好度，循序渐进。

关键词 阿富汗问题 上海合作组织 地区安全 阿富汗战略

作者简介 余建华，上海社会科学院非传统安全研究中心主任、国际关系研究所研究员（上海 200020）。

阿富汗问题是影响欧亚大陆国际战略以及地区安全格局的焦点之一，也是上海合作组织难以回避的重大现实问题。近年来，美国奥巴马政府的阿富汗战略展开重大调整，但阿富汗局势及其对中亚安全形势的影响再趋严峻，尤其是随着将于2014年开始的“后美军时代”临近，上海合作组织对阿富汗问题的政策和作为也日益凸显出其重要性和迫切性。

本文拟从阿富汗问题为切入点，探讨上海合作组织在此问题上的政策取向及其举措。

* 本文系余建华主持的国家社科基金重点项目“中东变局研究”（11AZD033）阶段成果之一。

阿富汗问题的由来及发展

阿富汗虽然国土面积不大，土地贫瘠，但其在地理上位于西亚、中亚和南亚的交汇处，具有重要的战略价值。在古代，阿富汗曾是波斯、印度和中亚各帝国争雄之地，19世纪又成为沙皇俄国和英帝国主义的争夺对象，二次大战后变成美、苏角逐的场所。进入20世纪70年代后，阿富汗在苏联争霸全球的战略中占有特殊的地位。从这里，既可西入伊朗，直捣“世界油库”波斯湾，控制霍尔木兹海峡，从南翼包抄欧洲；又可南出开伯尔山口，穿过巴基斯坦，直下印度洋，进而逼近马六甲海峡，实现“哑铃战略”。正缘于此，苏联通过提供武器装备和帮助训练军队，逐步在阿富汗军队中培植亲苏势力。继1973年7月和1978年4月两次策动阿富汗政变后，1979年12月起苏联直接出兵侵占阿富汗。由此，由苏军入侵阿富汗引发的阿富汗战乱及其后的阿富汗局势动荡不宁，使阿富汗成为国际社会关注的热点。

前美国总统国家安全事务顾问布热津斯基曾透露：实际上1979年苏联人侵阿富汗是跌入了美国预先设下的“阿富汗陷阱”。布热津斯基回忆到，1979年7月3日，即苏联入侵的5个月之前，他在写给卡特总统的一份报告中预言，如果美国出面援助阿富汗反政府武装，“必将导致苏联人武装干涉”。卡特总统当日签发了第一个秘密援助阿富汗反政府武装的指示。^①

80年代，抗苏战争时期的阿富汗抵抗力量主要分为三大类。第一类是总部设在白沙瓦的伊斯兰教逊尼派组织，控制着巴基斯坦境内的阿富汗难民和国际社会对阿富汗抵抗运动的援助资金和武器，实力最为雄厚。其中又可分为原教旨主义派和传统主义派，前者包括希克马蒂亚领导的伊斯兰党、拉巴尼的伊斯兰促进会等，后者有穆贾迪迪的伊斯兰民族解放阵线等。第二类是阿富汗伊朗边境的什叶派组织，如伊斯兰行动党等。第三类是部族和地区性的组织，如坎大哈部族阵线等。1985年第一类7个抵抗组织和第二类8个抵抗组织分别建立联盟，通称七党联盟和八党联盟。虽然阿富汗人民在1989年取得抗苏战争的伟大胜利，随后又在1992年4月推翻了苏联扶植的纳吉布拉傀儡政权，但此后10多年阿富汗国内各派展开惨况空前、旷日持久的内战。

^① [法国]《新观察家》1997年1月15日。

1992年4月,七党联盟达成《白沙瓦协议》,把八党联盟排除在外,即使在七党联盟内希克马蒂亚对任总统、自己仅担任有职无权的总理职位也深感不满,从而引发新一轮内战。至塔利班异军突起的1994年,阿富汗内战主要在以拉巴尼和马苏德领导的政府军与希克马蒂亚为首的伊斯兰党以及杜斯塔姆的乌兹别克民兵武装之间展开。这场比抗苏战争更为激烈的阿富汗内战,规模越来越大,战场越来越广。各派武装为争权夺利,频繁开战,军纪涣散,烧杀掳掠,把整个国家搞得满目疮痍,民不聊生。阿富汗人民渴望出现一支新的政治力量,恢复和平安宁,医治战争创伤。塔利班正是在这样的形势下应运而生的。

在普什图族毛拉穆罕默德·奥马尔的领导下,一批来源于阿富汗南部与巴基斯坦交界处的伊斯兰经文学校学生于1994年10月组成学生武装——塔利班^①打回国内,占领坎大哈。1995年1月起,塔利班由南而北攻城掠地,势如破竹,1996年9月攻占喀布尔,宣布建立“阿富汗伊斯兰酋长国”。拉巴尼、希克马蒂亚和马苏德的力量退往阿富汗东北部。此后,阿富汗内战各方形成两大营垒:得到巴基斯坦、沙特阿拉伯以及一度美国支持的塔利班和受到伊朗、中亚诸国和俄罗斯支持的反塔利班北方联盟。以奥马尔为最高领袖的塔利班政权虽然控制了阿富汗绝大部分的国土,在国际上却只得到巴基斯坦、沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国这寥寥三国的承认及建交。塔利班在国际社会面临如此的孤立局面,主要是缘于该政权内外政策的极端主义取向。

在意识形态上,塔利班深受历史上伊斯兰教迪奥班迪派教义(Deobandism)的影响。该教派原是近代南亚逊尼派穆斯林反对殖民统治和基督教的产物,主张回归伊斯兰传统,净化异教对穆斯林信仰的亵渎,结束教派对立和冲突。苏军入侵阿富汗后,该教派倡导抗苏“圣战”,赋予武力、暴力以宗教合法性。这些教义在巴基斯坦众多伊斯兰经文学校里广泛传播,而曾有许多成员在这些学校学习过的塔利班在夺取政权后,继续把这些教义作为指导原则,在其控制区内全面贯彻伊斯兰化政策,建立以经(《古兰经》)、训(圣训)为本及实施伊斯兰教法的政教合一的伊斯兰政体,在宗教上严格遵循一神论,反对多神论、偶像崇拜和各种“异端邪说”。由此,在这一变种而偏狭的迪奥班迪派思想指导下,塔利班政权的治政奉行浓重的保守而极端的伊斯

^① 塔利班(Taliban)在普什图语中意为“学伊斯兰经文的学生”。

兰原教旨主义。塔利班声称要建立世界上最纯粹的伊斯兰国家，生搬硬套伊斯兰教早期经文，并以此为依据，在阿富汗以强制手段推行伊斯兰极端主义。而在对外政策上，塔利班也采取一系列激进而极端的行为，致使国际人道主义救援组织被驱逐、伊朗外交官遇枪杀、联合国人员遭绑架等，乃至与本·拉登的“基地”组织联合勾结，向外支持、输出国际恐怖主义等。^①

塔利班挑起“恢复和平、重建国家”的旗帜，但其上台以来不仅没有结束内战，国民经济每况愈下，其极端主义的神权专制政治也遭到国际社会日益强烈的指责。即使在处于塔利班控制的地盘内，也开始出现失望的阿富汗人公开抵制塔利班严酷统治的动向，如2000年夏发生的穆萨城堡的暴动。^②而塔利班与国际恐怖主义势力“基地”组织沆瀣一气，更是加速了其衰败、垮台的历史进程。

1996年，以奥马尔为首的塔利班领导层开始与拉登集团同流合污。拉登与塔利班思想非常接近以及两者间的相互利用则是塔利班自甘与拉登集团为伍的主要缘由。^③一方面，海湾战争以来，拉登的极端主义思想和恐怖主义活动透露出无政府主义和极端民族主义的气息，其不仅仇视美国，也对所有非伊斯兰文明充满敌意。塔利班建基于偏狭而变种的迪奥班迪派教义之意识形态，也具有激进的保守主义特征，同样具有排斥现代世俗文明、反对西方尤其仇视美国的倾向。两者容易产生思想上的共鸣。另一方面，塔利班在财政运转上处境极其尴尬，除依赖毒品及其他非法过境贸易等“犯罪经济”外，拉登凭借其丰厚的遍布全球的财源网络，予以塔利班慷慨解囊，帮助塔利班度过不少难关。此外，塔利班的外籍兵团成员包括来自沙特、阿尔及利亚、俄罗斯车臣、中国新疆、乌兹别克斯坦等国家和地区的伊斯兰极端分子，这些外来的志愿者显然追随拉登而来，在与北方联盟的作战中立下汗马功劳，这支由拉登所招募并控制的外籍兵团成为塔利班在内战中一支重要生力军。这样，拉登向塔利班提供兵源、物力和财力援助，命令自己武装配合、支持塔利班作战；而塔利班则投桃报李，给拉登及其恐怖集团提供安全的藏身之所，同意乃至支持拉登在自己的控制区域内搜罗全球伊斯兰极端分子、建立

① Ahmad Rashid, "Taliban Exports Extremism", *Foreign Affairs*, Issue of Nov. - Dec., 1999, p. 27.

② [美国]《洛杉矶时报》2000年8月14日。

③ 何明著：《塔利班政权的兴亡及其对世界的影响》，华东师范大学出版社，2005年版，第59～78页。

恐怖训练营地。由此，90年代后期以来，塔利班已经不知不觉地由拉登集团所控制，两者构成一同被绑在国际恐怖主义战车上的“命运共同体”。

阿富汗问题与上海合作组织发展进程

在整个上海合作组织发展进程中，阿富汗问题始终是一个密切相关的重要现实问题。1996年在上海合作组织的前身——“上海五国”机制启动的同时，以奥马尔为首的塔利班集团在阿富汗夺取了中央政权，此后，随着塔利班向占据北部小块区域的反塔利班联盟步步进逼以及阿富汗内战的激化，塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦、中国等阿富汗的邻国及俄罗斯和其他中亚国家都曾面临直接的战争威胁。特别是随后塔利班集团与拉登的“基地”组织联手合作，阿富汗很快便成了中亚地区乃至全球恐怖主义、分裂主义、极端主义三股势力的主要基地。

与拉登的“基地”集团相类似，塔利班依靠伊斯兰原教旨极端主义的旗帜来动员和组织力量。其在对外政策上，追求“伊斯兰逊尼派国家联合一致”的目标，企图建立超越阿富汗国界的政教合一、以伊斯兰教法治国的伊斯兰政权联盟，为此它积极推行“输出伊斯兰革命”的政策。如前所述，塔利班武装中的外籍兵团搀杂着来自世界多国的伊斯兰极端分子，这些人不仅有意在阿富汗把塔利班扶上台，还希望在全球其他国家和地区开辟“圣战战场”，掀起“伊斯兰革命”，他们在阿富汗成功地找到塔利班政权这一得心应手的依托后，又把目光瞄准阿富汗周围国家和地区，其中刚从苏联解体中分离出来、正处于社会转型十字路口的中亚伊斯兰国家，即哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦、土库曼斯坦和塔吉克斯坦五国，便是他们觊觎的重点。而不少塔利班领导人也相信，他们对伊斯兰教义的刻板诠释是终极真理，能够在中亚释放出伊斯兰革命的冲击波。愈多的武装运动成员奔向他们的圣地，就会愈加证明塔利班的正确性。塔利班信息部长毛拉阿米尔汗·穆塔基宣称：“我们的威望正在中亚地区传播，因为我们真正履行了伊斯兰教义”。^①因此，塔利班和“基地”组织一起狂热怂恿中亚地区的伊斯兰原教旨主义极端势力，

^① 王建平、吴云贵、李兴华：《当代中亚伊斯兰教及其与外界的联系》，中国社会科学院世界宗教研究所，2000年7月，第128页。

企图颠覆中亚国家世俗政权，建立塔利班式的政教合一的伊斯兰政权，尤其是在阿富汗建立宗教极端分子训练营地，为塔吉克斯坦“伊斯兰复兴党”和“乌兹别克斯坦伊斯兰运动”等提供基地和后勤支援。

1999年2月16日，乌兹别克斯坦伊斯兰极端恐怖组织——“乌兹别克斯坦伊斯兰运动”（简称乌伊运）在首都塔什干制造连环爆炸案，试图暗杀卡里莫夫总统，夺取国家政权。这起恐怖事件就与塔利班和拉登有牵连，乌伊运的首领尤尔达什经常往返阿富汗的坎大哈，那里既是塔利班的总部，也是拉登的栖身处。乌伊运拥有数千名武装人员，得到拉登的“基地”组织的资助和塔利班的庇护，在阿富汗、塔吉克斯坦设有军事基地和训练营，还从事走私贩毒等跨国犯罪活动。该爆炸案后，尤尔达什率领乌伊运成员从乌兹别克斯坦逃到阿富汗，塔利班帮助他在马扎尔沙里夫建立军事训练营地，尤尔达什在这里对来自乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦和中国新疆的极端武装分子进行恐怖培训，并通过阿富汗的毒品走私资助他的训练营地。6月，乌方要求引渡尤尔达什，遭到奥马尔断然拒绝，理由是“尤尔达什是塔利班的客人”。^① 1999年夏和2000年夏，乌伊运武装分子又两度由阿富汗窜入乌、吉、塔三国交界的费尔干纳盆地，进行武装骚乱。显然乌伊运、塔利班和“基地”组织有个共同的目标，即以费尔干纳谷地为中心，在中亚地区建立政教合一的伊斯兰原教旨主义神权统治。

出于鼓动伊斯兰极端主义的政治目标以及对俄罗斯支持北方联盟的嫉恨，塔利班还大力支持俄罗斯北高加索地区，特别是车臣分裂主义分子和伊斯兰极端武装。2000年1月，塔利班政权在外交上承认俄罗斯的车臣非法政府，还成立了车臣-塔利班原教旨主义者中心。而在俄罗斯车臣伊斯兰恐怖武装中，就有与拉登过从甚密并得到塔利班支持的一部分外籍伊斯兰武装积极参与。虽然俄军通过对车臣分裂武装的大规模清剿控制了大局，但车臣仍然有不少分裂武装负隅顽抗，俄罗斯认为这与塔利班及“基地”组织的支持有很大关系。2000年俄方还获悉车臣分裂武装头目马斯哈多夫的代表在阿富汗的马扎尔沙里夫与塔利班及“基地”组织人物举行秘密会晤，三方达成协议，塔利班及“基地”组织向车臣分裂武装提供军事援助。随后俄罗斯又发现“基地”组织在马扎尔沙里夫附近新建训练车臣、乌兹别克斯坦和土库曼斯坦

^① 许利平主编：《亚洲极端势力》，社会科学文献出版社，2007年版，第281页。

分裂武装的军事营地。同样值得注意的是,世纪之交在中国境内外活动的“东突”恐怖组织不但与“乌兹别克斯坦伊斯兰运动”、“伊斯兰解放党”等组织联系密切,而且得到在阿富汗的塔利班及本·拉登“基地”组织的大力支持,从他们那里领取活动经费,接受恐怖培训,同时又成为以阿富汗为大本营的国际恐怖势力的重要组成力量。

事实证明,1996年以后,在塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦、俄罗斯的车臣、中国的新疆,乃至吉尔吉斯斯坦和哈萨克斯坦,恐怖主义、分裂主义、极端主义这“三股势力”的活动都与塔利班政权和“基地”组织有着密切联系。相应地,以维护中亚及周边地区和平、安全与稳定为首要宗旨的上海合作组织及其前身——“上海五国”多年来对阿富汗问题予以充分重视,并采取应对举措。

1998年7月“上海五国”阿拉木图首脑会议发表声明,对阿富汗局势表示关切并支持国际社会推进解决阿富汗问题的努力。1999年8月,在比什凯克举行的“上海五国”峰会上发表的《比什凯克声明》再次强调要共同打击各种形式的分裂势力和极端势力,共同打击国际恐怖主义、偷运武器、贩卖毒品等跨国犯罪活动;同时声言:“各方对阿富汗持续不断的军事对抗及其对地区和国际和平与安全构成的严重威胁深表忧虑。”^①而于次年举行的“上海五国”杜尚别元首会晤也通过联合声明表现出对阿富汗局势的严重关切及反对和打击“三股势力”、维护中亚安全的相应立场。值得一提的是,比什凯克峰会后,“上海五国”在打击“三股势力”、维护中亚安全方面开始采取实际行动。1999年12月2日,“上海五国”执法安全部门领导人在比什凯克聚会,举行首次“安全合作与协作会议”,决定成立由五国执法安全机关领导人组成的“比什凯克小组”,研讨和筹措如何在打击跨国犯罪领域进行具体、有效的合作,确定合作领域包括反对国际恐怖主义、民族分裂主义和有组织犯罪集团,打击非法贩运武器、毒品活动,制止非法移民等,其中也包含对由阿富汗输出的各种跨国犯罪活动的联合打击。

在“上海五国”卓有成效的合作基础上,2001年6月15日,哈、中、吉、俄、塔、乌六国在上海正式成立21世纪欧亚大陆第一个新型区域性多边

^① 《“上海五国”元首比什凯克声明》,外交部欧亚司编:《上海合作组织文件选编》,世界知识出版社,2006年版,第10~11页。

合作组织——上海合作组织。共同维护地区的和平、安全与稳定，既是上海合作组织成立的初衷，也是新世纪以来上海合作组织工作的首要任务和主要方向。在上海合作组织成立同时，六国元首共同签署了《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》（简称《上海公约》），明确指出：缔约国各方“确信本公约确定的恐怖主义、分裂主义和极端主义，无论其动机如何，在任何情况下不得为其开脱罪责，从事此类行为的人员应被绳之以法”；决意共同打击这“三股恶势力”。^①这也是应对塔利班与“基地”恐怖势力输出威胁的一个重大战略举措。

九一一事件后，美国领导的阿富汗反恐战争推翻了塔利班在阿富汗的政权，重创了“基地”组织的实力，在相当程度上消除了中亚及周边地区一个主要的安全威胁源。阿富汗反恐战争开始后，哈、吉、乌、塔、土五国（除土耳其外其他四国均为上海合作组织成员国）相继表态支持美国的反恐行动，并积极投入了反恐斗争。俄罗斯和中国也积极支持中亚的反恐斗争，并与美国开展了反恐合作。正如国内专家所分析，“离开了上海合作组织成员国的支持，特别是俄罗斯、乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦及中国的合作，美国在阿富汗的反恐战争，乃至在整个中亚的反恐行动是根本无法顺利进行的”。^②2004年6月，上海合作组织在塔什干建立地区反恐怖机构、通过禁毒协议，以及2005年11月建立“上海合作组织-阿富汗联络小组”，都直接和间接包含着阿富汗问题的应对。

当前阿富汗局势及其症结

自上世纪70年代以来，阿富汗问题的内涵始终处于不断变化中。当今阿富汗问题的内涵，主要是塔利班及其他与“基地”有关联的极端恐暴势力卷土重来，毒品生产、贩卖和输出有增无减，各种跨国有组织犯罪日益猖獗，社会经济发展停滞不前，喀布尔中央政府在治国理政上的软弱腐败等，其根本问题还在于2001年反恐战争后的十年来阿富汗和平与社会经济重建的坎坷

^① 《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》，外交部欧亚司编：《上海合作组织文件选编》，世界知识出版社，2006年版，第48页。

^② 潘光、胡键著：《21世纪的第一个新型区域合作组织——对上海合作组织的综合研究》，中共中央党校出版社，2006年版，第78页。

艰难。

（一）美国阿富汗战略调整成就未彰

2009年奥巴马上台以来，美国调整反恐战略，重心东移，政策趋于务实。3月27日，奥巴马宣示阿富汗新战略，其中包含对阿富汗问题重视度的上升，增加军力、人力、物力、财力投入，军事与社会、经济、外交手段并用；将巴基斯坦因素纳入阿富汗反恐战略框架，增加对巴基斯坦援助；实施以其为中心的國際多边合作战略，与联合国合作建立阿巴事务联络组，有意与包括俄、中和中亚国家以及巴基斯坦、印度、伊朗等上海合作组织成员国和观察员国加强国际合作等等。^①

2009年12月，奥巴马政府经过仔细评估，进一步提出以军事打击、社会经济援助和伙伴计划为三大支柱的南亚反恐新战略，其突出内容为“先增兵、后撤军”的战略：在2009年3月增兵2.1万人基础上，2010年上半年前再向阿富汗增兵3万人，并敦请盟国配合增兵，加大军事打击力度；同时宣布18个月后的2011年7月开始撤兵，逐步向阿富汗政府移交防务任务，最终于2014年年底完成军队计划。

目前，驻阿富汗美军规模达到近10万，连同北约领导的国际安全援助部队，整个驻阿富汗国际联军规模约13万人，阿富汗安全部队（国民军和国家警察）超出20万人。虽然军事力量优势明显，这些部队在2010年2月和9月，相继在阿富汗南部马尔贾和坎大哈对塔利班发动军事围剿，但行动“雷声大、雨点小”，遭遇塔利班躲避战术，战果不佳，数月后塔利班即卷土重来，重新夺回部分地区的实际控制权。

虽然美军于2011年5月1日取得击毙“基地”头号首脑本·拉登的标志性反恐战果，但“后拉登时代”反恐挑战依然严峻，巴基斯坦塔利班随即展开系列报复行动，阿富汗反恐局势并未扭转，塔利班反弹势头强劲。

当前，在阿富汗美军不仅领导层中存在战术分歧，驻阿富汗联军整体士气不高，而且西方军队的霸权行为加剧了“文明冲突”。近年来，美军在反恐行动中造成的阿富汗平民伤亡事件、与阿富汗军民的血腥暴力冲突，尤其是2011年以来的虐尸、焚经、屠杀三大丑闻，在相当程度上恶化了反恐局势。

^① Barack Obama, Speech at the U. S. Military Academy at West Point, 1st December, 2009. <http://www.whitehouse.gov/.../remarks-president-address-nation-way-forward-afghanistan-and-pakistan>, 2011-02-03.

2012 年头 3 个月，阿富汗政府部队士兵就已对“友军”（国际联军）发动 10 次袭击，造成 17 名国际联军成员丧生。同时，也有差不多人数的阿富汗安全部队人员遭受到自己军警袭击而丧生。这些事件导致阿富汗和国际联军的紧张关系加剧。

（二）塔利班等极端恐怖势力再度嚣张

虽然驻阿富汗联军在 2011 年 3 月向阿富汗政府军移交喀布尔等 3 省 4 市的安全防卫任务，并于 7 月开始撤军，阿富汗总统卡尔扎伊也称 2011 年为“实现和平的转折点”。但阿富汗实际局势并不令人乐观，塔利班采取“南避北上”战术，昆都士等阿富汗北部安全形势明显恶化。

一年来，塔利班疯狂猎杀阿富汗军政高层，突袭重要军政设施。“和平高级委员会”主席拉巴尼、负责阿北部安全的警察总长、昆都士等三省警察局长以及坎大哈副省长、议长，包括卡尔扎伊之弟、高级顾问等在内均遇刺身亡。国际医疗队、清真寺、征兵中心、政府大楼被袭的暴力恐怖案也接连发生。此外，作为塔利班旗下的一支劲旅，“哈卡尼网络”异军突起。“哈卡尼网络”原是当年苏军入侵阿富汗后贾勒鲁丁·哈卡尼所创建的家族武装，在阿富汗抗苏“圣战”和随后内战中靠着绑架、勒索、走私、卡车运输逐渐发展中壮大，期间获得美国和巴基斯坦多国情报部门的扶持，1995 年，倒戈加入奥马尔领导的塔利班阵营，成为其阵营内的独立武装，现归贾勒鲁丁儿子塞拉贾丁·哈卡尼指挥，小哈卡尼行事更加激进残暴，誓言要将美军赶出阿富汗，在阿富汗建立伊斯兰神权国家。如今“哈卡尼网络”以阿富汗和巴基斯坦部落区为基地，成员约 1.5 万人，成为阿富汗国内仅次于奥马尔塔利班的重要武装。

（三）阿富汗国内政治和解进程受挫

一年来因反恐瘦身需要，美国从对塔利班的剿灭政策，转到尝试与塔利班在解除武装、遵守 2004 年共和国宪法和断绝与“基地”关系这 3 项条件基础上的接触与谈判，再到近期鉴于阿富汗严峻局势，和谈立场持续松动，放弃“弃武、遵宪、绝交”这些“和谈三前提”，同意在卡塔尔设立“接谈办公室”，承诺给塔利班“政党待遇”，争取将塔利班温和派从极端力量中分化出来。卡尔扎伊也同时推进国内“和解和再融入计划”，与美方共同尝试与塔利班开启和谈。但塔利班内部强硬派顽强抵制，美军的 2014 年撤军计划又激发其“武力夺取喀布尔”的希望，2011 年 9 月 20 日，受命与塔利班接触和谈

的阿富汗前总统、“和平高级委员会”主席拉巴尼被刺，更令政治和解进程陷入停滞，“北方联盟”中的塔吉克和乌兹别克族在和谈立场上明显强硬，与奥巴马和卡尔扎伊政府分歧不小。

日前，美国总统奥巴马与阿富汗总统卡尔扎伊签署《美阿战略伙伴关系协议》，确定2014年包括美军在内的驻阿富汗联军国际部队撤出后的双方合作框架，协议有效期持续到2024年。^①虽然该协议并未具体规划2014年后美国将在阿富汗保留多少军队和提供多少援助，但确认未来美国将继续推进阿富汗长期的安全与稳定，从而为美国和阿富汗长期安全防务合作打下基石，阿富汗将成为“非北约重要盟国”。这就为美国在之后阿富汗保留军事基地和军力提供了可能性，这与塔利班始终坚持的“驱逐侵略者”理念背道而驰，塔利班随即以“继续武装圣战”的“春季攻势”予以回应。如此，阿富汗国内政治和解进程仍将持续僵局，难有突破性进展。

此外还需看到，当下阿富汗毒品问题依然严重、跨国有组织犯罪日益猖獗，社会经济发展的停滞不前，卡尔扎伊中央政府的软弱腐败，地方军阀部落势力争权割据，以及外部周围巴基斯坦、中亚安全反恐的严峻形势等，致使阿富汗局势再次走到关键性的十字路口。

阿富汗问题的根本解决，既在于阿富汗国内实现真正的民族和解，也需要包括周边各国在内的国际各方切实配合，两者缺一不可。这既是阿富汗问题的症结所在，也是最终解决阿富汗问题之关键。

阿富汗问题对中亚安全的影响

（一）阿富汗局势的恶化与中亚三股势力再趋活跃相呼应

近年来，中亚安全形势可谓是稳中有忧，阿富汗可能再度成为中亚地区安全的外部主要威胁源。

吉尔吉斯斯坦在经历了2010年街头革命、政局剧变和南方大规模族群冲突之后，2011年10月总统大选平稳推进，阿塔姆巴耶夫首轮胜出，顺利成为新任总统，全国政局趋稳。但国内不稳定因素仍然没有根除，在政治权力分

^① “Fact Sheet: The U. S. - Afghanistan Strategic Partnership Agreement”, 1st May 2012, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/05/01/fact-sheet-us-afghanistan-strategic-partnership-agreement>, 2011-02-03.

配、南北矛盾、族际关系、经济和民生以及与乌兹别克斯坦等国家间分歧冲突等问题上前景依然堪忧。乌兹别克斯坦议会在2011年3月通过独立后力度最大的宪法修正案。扩大议会权责，缩短总统任期，趋向更为平衡的“三权分立”，是为维护卡里莫夫总统政权安全、应对政治继承潜在隐患。塔吉克斯坦暗流涌动，表面平静下孕育风险。该国虽然政治反对势力渐被分化，但任人唯亲和腐败等问题有所加重，主要反对党伊斯兰复兴运动对抗政府趋向在发展。^①

需要强调的是，阿富汗严峻局势对中亚地区安全的溢出效应日益明显。近年来，塔利班在保持在阿富汗东部和南部强势存在的同时，不仅将力量向西扩展到法拉省，而且联手“乌伊运”、伊斯兰圣战联盟等中亚恐怖组织进入北部昆都士等省份，形成“南守、西突、北进”的态势。在阿富汗和巴基斯坦恐怖暴力势力猖獗反弹的周边形势下，中亚极端宗教思潮与势力在这两年明显趋于回升，“伊扎布特”（伊斯兰解放党）影响快速扩展。塔利班北上进攻给中亚边境安全带来极大威胁。“乌伊运”经过2001年反恐战争有力打压后一度偃旗息鼓、化整为零进行隐蔽休整，近几年又卷土重来，与伊斯兰圣战联盟、“伊扎布特”加强联系。其本来就以太利班为靠山后盾，双方在意识形态、人员、资金和武器等方面有着密切关联，现经过重组，进一步融合了塔利班、车臣、阿拉伯极端分子和“东突”疆独分子，南下吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦与阿富汗边境地区，与塔利班的“北上攻势”彼此呼应。乌、吉、塔尤其是三国交界的费尔干纳盆地还是其重点活动地区。吉、塔还是中亚地区稳定的薄弱环节，原先盘踞在阿富汗境内的“乌伊运”等“三股势力”回流中亚的动向值得警觉。

值得注意的是，中亚一向平静、治安形势良好的哈萨克斯坦近期安全局势出现恶化态势，境内连续发生骚乱和暴力恐怖活动。2011年，哈萨克斯坦出现了新的宗教极端组织——“哈里发斗士”，声称其目标是“推翻纳扎尔巴耶夫叛教者政府”、“建立伊斯兰哈里发国家”。其核心人物与塔利班密切合作，后者帮助其策划袭击、招募成员，成员多来自在巴基斯坦的哈留学生，在巴、阿边境建有活动基地。5月17日，其成员在阿克纠斯宾州国家安全局

^① 中国现代国际关系研究院：《国际战略与安全形势评估2011/2012》，时事出版社，2012年版，第178~183页、第193~195页。

大楼附近自杀式袭击，5月24日又在阿斯塔纳国家安全局总部大楼附近汽车炸弹袭击。

（二）阿富汗毒品及难民问题困扰上合成员国

目前，整个欧洲大陆的鸦片约90%来自阿富汗，阿富汗已成为全球鸦片、海洛因的最大供应者。10年来，阿富汗的罂粟种植业呈现扩张态势，阿富汗的毒品生产量也提高了44倍。^① 鸦片产量从2001年的185吨猛增到2011年的5800吨，占据全球鸦片供应量的90%。98%的鸦片产于阿富汗南部和西部的9个省。^② 这里恰好是塔利班的主要活动区域，其中南部的赫尔曼德省已经成为世界上最大的罂粟种植地，种植面积超过了缅甸和哥伦比亚。

阿富汗毒品问题愈益严重，主要有以下几方面的因素。其一，毒品利润丰厚，具有较大吸引力。其二，黑金政治严重，反毒久禁不止。其三，生活需要与民俗传统，造成毒品泛滥。其四，美国等西方国家采取双重标准，影响了对反毒品走私方面的国际合作。其五，毒品经济与恐怖主义相互纠缠。由此形成了一个以毒品——武器军火——恐怖主义——更多毒品——更多恐怖主义的循环链。

不仅卡尔扎伊政府和多国联军基本无法有效控制阿富汗毒品问题的恶化，而且阿富汗当局以及联军部队的一些高级官员，实际上都与阿富汗有影响力的大毒枭有染。其中有许多“重量级人物”和团伙负责将数以吨计的鸦片和海洛因从阿富汗农村运往国外，方向主要有两个：或南经巴基斯坦、伊朗到达土耳其，再进入欧洲；或北出中亚国家（塔、土、乌），尤其是从塔吉克斯坦经过其他国家中转进入俄罗斯、欧洲。

北线也已成为阿富汗毒品输出的主要通道，特别是与阿富汗有漫长的边境线的塔吉克斯坦。动荡的政局、萧条的经济、复杂的地形，使得塔吉克斯坦成为阿富汗鸦片和海洛因进入中亚的主要大门。毒品从该国紧邻阿富汗北部边境的西南地区喷赤和莫斯克维斯克进入，再运到杜尚别或苦盏，杜尚别的毒品通常被运往莫斯科或者西欧，近十年来，从中亚到瑞典的毒品增加了近13倍。中亚毒品的贩运量也在急剧上升，其计量已从原先的“克”变为如

^① 吴涛：《俄反毒官员威胁状告北约：阿富汗毒品狂增44倍》，载《世界新闻报》2012年4月16日。

^② 杨恕、朱永彪：“简论阿富汗问题的前景”，载曲新主编：《后危机时期国际格局演变与中国的和平发展环境》，时事出版社，2011年版，第72页。

今的“吨”。中亚的毒品贩运活动已呈现跨国化、规模化和集团化的特征。不仅中亚过境的毒品数量在迅速增加，而且其中的海洛因比重也明显上升。中亚地缘优势成为一把双刃剑——昔日的“丝绸之路”正变成危险的毒品通道。阿富汗毒品问题一日不解决，与之相紧邻的中亚国家毒品问题就难有根绝之时。

中亚毒品问题的严重性不仅在于中亚国家成为阿富汗毒品输出贩运的过境国，还由于它们本身现在也成为令人堪忧的毒品生产国和消费国。苏联时期哈萨克和吉尔吉斯主要用于麻醉药品生产的罂粟和大麻种植业受到苏联政府的严格控制，苏联解体后中亚国家这类麻醉品及其前期的生产遽然失控，和阿富汗以及巴基斯坦、伊朗等国一起构成欧亚大陆腹地毒品生产的“金新月”地带。如今，中亚吸毒人数迅速上升，许多年轻人以吸食毒品为时尚，致使中亚潜在的劳动力质量不断下降，与毒品有关的犯罪案件数量急剧上升，艾滋病感染人数成倍增加。

除阿富汗因素之外，中亚各国国内本身存在的社会问题也是中亚毒品泛滥、情况恶化的重要动因，如经济状况不佳、从上到下弥漫的腐败之风、中亚社会政治局势以及边境控管不严等。最后，中亚“三股势力”与毒品经济相伴而随，其利用制毒、售毒、贩毒得到的巨额资金，为恐怖活动招募恐怖分子，经营恐怖主义组织和营地，购买各种现代化的先进武器，策划和开展各种恐怖袭击以及相关的煽动蛊惑等活动。^①可以说，毒品犯罪与中亚“三股势力”的关联紧密，这对中亚国家的安全与稳定构成了严重的威胁。

此外，阿富汗难民和非法移民问题也困扰中亚。1979年政变及苏军入侵，制造了阿富汗第一股难民潮，“在20世纪80年代危机最紧张的时候，阿富汗的难民超过了600万”。1992年开始的阿富汗内战造就第二股难民潮。而在1995~2001年塔利班崛起及执政的过程中，因塔利班与各派军阀（后大都加入北方联盟）之间的激战以及塔利班采取的一系列极端宗教政策，又形成了第三股难民潮。2001年年末美军发动阿富汗反恐战争，摧毁塔利班政权后，阿富汗大批难民从巴基斯坦等周边邻国返回，难民问题有所缓解。然而近年来，随着阿富汗战后社会重建进程艰难，经济恢复成效不大，就业机会难觅，

^① 详见余建华等著：《上海合作组织非传统安全研究》，上海社会科学院出版社，2009年版，第174~176页。

尤其是境内的塔利班等恐怖暴力势力死灰复燃、再度猖獗，国内治安形势不佳，大批难民再度流亡国外。特别是阿富汗北方以塔吉克族和乌兹别克族为主，与中亚联系非常密切，不少阿富汗难民来到交界的中亚邻国，尤其是塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦。这些难民数量巨大，其中又混杂极端恐怖分子和毒品、武器走私犯等有组织跨国犯罪分子，不仅给中亚邻国并不富足的经济形成很大压力，而且在相当程度上影响到中亚邻国的社会稳定和治安。由此，塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦等中亚国家现在对要求入境的阿富汗难民持拒绝政策。

上海合作组织在阿富汗问题上的政策取向

从阿富汗国内局势的发展到奥巴马政府阿富汗战略的重大调整，促使上海合作组织必须推出符合形势发展的与时俱进的阿富汗问题新战略。这不仅与上海合作组织维护地区和平、安全与稳定职能的实际发挥密切关联，也关系到上海合作组织在国际舞台上和平、开放、合作的形象树立。

美国在阿富汗的长远目标是扶持亲美政权，遏制极端恐怖势力，保留能源、经贸和军事通道，以此为基点扩大在中南亚的势力有限，同时牵制阿富汗周边大国和伊斯兰国家，在欧亚大陆腹地埋棋布局，服务于美国欧亚霸权战略及全球国际事务的主导权控制。上海合作组织的政策出发点则是遏制中亚及周边“三股势力”，维护地区稳定与安全，防止毒品及跨国有组织犯罪问题的恶化，提升本组织行动能力，树立负责任国际形象，扩大国际影响。但也需要看到，上海合作组织内部不同成员国和观察员国在阿富汗问题上也在一定程度上存在意见分歧。各方因具体国情、实际处境和现实利益出发点不一，政策重点和具体立场自然也有差异。塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦两国与阿富汗直接接壤，有相当大的族裔联系，本国面临的“三股势力”和毒品问题威胁与阿富汗关联密切，自然十分关注阿富汗国内安全局势的稳定，注重源头上打恐、反毒，同时也较关心与阿富汗的经贸联系，希望与阿富汗开展有关交通设施和投资贸易便利化方面的具体合作项目。哈萨克斯坦和吉尔吉斯斯坦是希望借上海合作组织的阿富汗战略提高本国的影响和国际地位。哈萨克斯坦支持美国以阿富汗为中心、推进中亚与南亚一体化的“大中亚计划”和“新丝绸之路计划”，俄罗斯却对此不以为然。乌兹别克斯坦主张将解决阿

富汗问题的“6+2”机制（即塔、乌、土、伊、巴、中6个邻国和美、俄）扩展为“6+3”（再加上北约）。俄罗斯对阿富汗的国际政策协调更注重由俄罗斯、塔吉克斯坦、巴基斯坦和阿富汗四方组成的“杜尚别机制”，其中阿富汗各派政治力量中，俄更重视与塔利班对抗的前北方联盟。由此，上海合作组织内部在如何推进对阿富汗问题的战略政策，包括如何处理与塔利班等力量的关系，如何评估美军在阿富汗的走向前景，如何对待后美军时代阿富汗主导权等一系列问题上，看法不尽相同，从而客观上制约着上海合作组织对阿富汗问题统一的战略制定。

上海合作组织在阿富汗问题上的政策取向应从以下四方面入手：

（一）改善安全环境

在安全方面，应着眼于建立联合反恐、禁毒和遏制有组织犯罪防疫带。在反恐问题上，明确反对美国及西方的双重标准，与之相关的是上海合作组织已在本组织范围内签署反恐公约，要努力促成全球反恐公约的最终达成。注重2008年达成的《合作打击非法贩运武器、弹药和爆炸物品的协定》的实际成效；可以持续开展反恐联合军演，保持打击中亚及阿富汗的“三股势力”的威慑力；在条件成熟时可以考虑，在联合国安理会授权的框架下组成和派出上海合作组织阿富汗维和警察部队，有条件配合、参与阿富汗反恐行动。在反毒方面，要推进禁毒带及常设机构建设进程，落实2004年禁毒协议执行力，可在2007年建立的中亚地区禁毒信息协调中心基础上建立上海合作组织禁毒中心，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。

（二）推进政治和解

在明确支持“阿人治阿”和重视联合国核心协调作用的基础上，借鉴塔吉克民族和解进程的成功经验，提升上海合作组织-阿富汗联络小组的层次与职能，发挥塔乌两族精英在阿富汗军政部门中占据重要位置的优势，支持巴基斯坦在解决阿富汗问题上的特殊作用，审慎处理与塔利班等力量的关系，稳妥推进阿富汗国内各方政治和解进程，早日结束阿富汗旷日连年的战乱局面。

（三）参与经济和社会重建

2008年阿富汗卡尔扎伊政府出台《国家发展战略》，将农业、教育、资

源开发和基础设施建设作为重点,上海合作组织可与之对接,有的放矢地开展在资金、物资、技术、管理、人力等领域的对口援助。要重视民生建设,谋划跨区域开发项目。对美国的“大中亚计划”和“新丝绸之路计划”也要展开政策研究。

(四) 加强国际合作

依托上海合作组织已有对外联系与合作机制,倡导和维护联合国核心主导地位,灵活运用多种地区和国际多边合作机制,处理好与美、欧等地区和全球主要国家以及北约、欧盟、欧安组织、独联体、伊斯兰会议组织等国际组织在解决阿富汗问题上的协调合作,重视“6+2”和“杜尚别机制”,发挥上海合作组织的软实力优势,倡导“上海精神”和新安全观,以合作促安全,努力推进“和谐地区”的构建。

余 论

基于上海合作组织在阿富汗问题上的政策取向,在实际运作过程中,该组织还应关注以下几方面,使其能在阿富汗问题上真正有所作为。

首先,阿富汗问题再度成为中亚地区安全的现实威胁,成为上海合作组织既不可能绕开、也没有必要回避的重大现实问题。既要看到这个问题给本组织带来的严峻挑战,也要看到形势发展所带来的机遇,至少说明,美国等北约光靠武力无法解决阿富汗问题,上海合作组织可以将推进阿富汗问题的解决纳入本组织成员国与观察员国及外部国际力量的合作框架之中,以此作为本组织在第二个十年推进务实合作的内容之一,以及在参与地区治理方面的试验田,与提升行动能力、在国际舞台上树立和平、开放、合作形象有机结合。

其次,在阿富汗问题上上海合作组织可以有所作为,但要恰当定位。上海合作组织对阿富汗的政策作为应从本组织营造与维护地区安全、稳定与发展这一宗旨出发,服务于上海合作组织成员国的国家利益,注重其非军事性,同美国等西方国家在政策和利益汇合点上开展协调与合作,而非迎合美国等西方的战略目标,为其在阿富汗的困境解套。同时阿富汗问题毕竟不是本组织工作的主要方向和重点,不应让它影响上海合作组织发展大局。上海合作组织工作重心还是应放在地区内部而非外部事务。

最后，上海合作组织在阿富汗问题上的作为应注意把握好度，循序渐进。该组织固然不要忽视、漠视阿富汗问题，但在有所作为的同时，要注意“介入而不陷入”。当前，要努力协调成员国在阿富汗问题上的政策立场，在达成统一共识后可以发布专门的政策文件或声明，向国际社会明确立场。要明确在阿富汗事务中，本组织的可为与不宜为之处，在对塔利班政策等敏感问题上应审慎处理，早作“后美军时代”对策规划。上海合作组织要从自己的政策目标、实际能力和相宜形势条件出发，注意因势利导，顺势而为，避免政策行动的简单急躁、片面和绝对倾向。

The Afghan Issue and Shanghai Cooperation Organization

Yu Jianhua

Abstract: The Afghan issue has been a focus of the Eurasian international strategies and the pattern of regional security since the 1979 Soviet invasion of Afghanistan. It is also an unavoidable major practical problem of the Shanghai Cooperation Organization (SCO). With the situation in Afghanistan and its impact on the security situation in Central Asia, SCO must keep pace with the times by launching new Afghanistan strategy. The policy orientation of SCO is mainly to improve the security environment, to promote political reconciliation, participation in economic and social reconstruction, and to strengthen international cooperation. The deeds of SCO should be properly positioned, well grasped and proceeded step by step.

Key Words: Afghan Issue; Shanghai Cooperation Organization; Regional Security; Strategy for Afghanistan

(责任编辑：樊小红 责任校对：詹世明)