

阿巴边境部落地区安全管控历史、 现状及面临的挑战*

张 元**

【内容提要】 阿巴边境部落地区安全管控涉及三个主要问题，一是部落自治体制的特殊存在，二是宗教激进主义、极端主义与恐怖主义活动滋生，三是毒品制贩活动盛行与阿富汗难民潮涌动。阿巴两国采取了诸多措施，取得了积极进展，但是效果仍然有待提升。阿巴边境部落地区的安全管控面临六项挑战：自然地理环境恶劣，部落改革难以掌握平衡点且缺乏可持续性，打击宗教极端主义与恐怖主义存在立场复杂性，边境问题相互交织难以全面解决，领土争端限制两国合作，边境无法摆脱大国政治干预。阿富汗塔利班重新执掌阿富汗政权后，阿巴边境部落地区的安全管控情况将更加复杂。

【关键词】 阿巴边境部落地区 安全管控 部落 阿富汗塔利班

DOI: 10.16608/j.cnki.nyyj.2023.02.05

阿巴边境部落地区是世界上暴力冲突最严重的区域之一，属于国家边境安全治理中的典型案例。学术界对阿巴边境部落地区安全治理的讨论始于

* 本文系国家社会科学基金青年项目“巴阿边境部落地区安全研究”（项目批准号：19CGJ024）的阶段成果。

** 中国社会科学院世界经济与政治研究所、国家全球战略智库助理研究员

英国殖民主义时期。^① 20世纪50~70年代人类学家的研究成果在业界引发反响,但在政治学界未受到足够重视。^② 1979年苏联入侵阿富汗和2001年“9·11”事件发生后,阿巴边境安全两度成为欧美学术研究的热点。^③ 在阿富汗和巴基斯坦两国,学者比较注重探讨该区域极端暴力组织的发展情况和两国地方管理政策的偏差。^④ 中国学术界较重视讨论部落问题、民族问题与

① 英国对阿富汗与英属印度、阿富汗与卡拉特汗国(Khanate of Kalat)交界区域进行实地调研并留下了史料,包括探险家、政府官员所著的考察性著作和英印政府的统计数据。代表作品如:Henry Pottinger, *Travels in Beloochistan and Sinde* (Oxford: Oxford University Press, 1816); Mounstuart Elphinstone, *An Account of the Kingdom of Caubul, and Its Dependencies in Persia, Tartary, and India* (London: Cambridge University Press, 2011); Olaf Caroe, *The Pathans: 550 B. C. -A. D. 1957* (Karachi: Oxford University Press, 1975)。统计数据可查阅南亚研究回溯数据库(South Asia Archive)英印政府的记录。

② 如人类学家查尔斯·林德霍姆(Charles Lindholm)和弗雷德里克·巴斯(又译弗雷德里克·巴特, Fredrik Barth)关于阿巴边境部落社会的研究。See Charles Lindholm, “Contemporary Politics in a Tribal Society: Swat District, NWFP, Pakistan,” *Asian Survey*, Vol 19, No 5, 1979, pp 485-505; Charles Lindholm, *Generosity and Jealousy: The Swat Pukhtun of Northern Pakistan* (New York: Colombia University Press, 1982); [挪威] 弗雷德里克·巴特:《斯瓦特巴坦人的政治过程——一个社会人类学研究的范例》(黄建生译),上海人民出版社,2005年版; [挪威] 弗雷德里克·巴斯:《帕坦人的认同与维持》,载弗雷德里克·巴斯主编:《族群与边界——文化差异下的社会组织》(李丽琴译),北京,商务印书馆,2014年版,第104~120页。

③ 该时期学术著作不胜枚举,特别是以阿巴边境为主题的学术论文刊登在《国际安全》(*International Security*)等顶级学术期刊上。代表性文献如: Selig Harrison, “Baluch Nationalism and Superpower Rivalry,” *International Security*, Vol 5, No 3, 1980-1981, pp 152-163; Thomas H. Johnson and M. Chris Mason, “No Sign until the Burst of Fire: Understanding the Pakistan-Afghanistan Frontiers,” *International Security*, Vol 32, No 4, 2008, pp 41-77.

④ 国别史代表性文献有: [巴] 伊夫提哈尔·H. 马里克:《巴基斯坦史》(张文涛译),北京,中国大百科全书出版社,2010年版; [阿] 沙伊斯塔·瓦哈卜、[阿] 巴里·扬格曼:《阿富汗史》(杨军、马旭俊译),上海,东方出版中心,2016年版; [美] 塔米姆·安萨利:《无规则游戏:阿富汗屡被中断的历史》(钟鹰翔译),杭州,浙江人民出版社,2018年版。专题研究代表性文献有: [巴基斯坦] 里亚兹·穆罕默德·汗:《阿富汗和巴基斯坦:冲突·极端主义·抵制现代性》(曾祥裕、赵超兰、孟雪译),北京,时事出版社,2014年版; [巴] 艾哈迈德·拉希德:《塔利班》(钟鹰翔译),重庆出版社,2015年版; Rabia Aslam, “Rethinking ‘Wana’: A Game Theoretic Analysis of the Conflict in the Tribal Region of Pakistan,” *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol 31, No 8, 2008, pp 665-683; Nasreen Ghufra, “Pushtun Ethnonationalism and the Taliban Insurgency in the North West Frontier Province of Pakistan,” *Asian Survey*, Vol 49, No 6, 2009, pp 1092-1114; Mahrukh Khan, “Balochistan: The Forgotten Frontier,” *Strategic Studies*, Vol 32 & 33, No 4&-1, 2012& 2013, pp 200-223; A. Z. Hilali, “Contemporary Geopolitics of FATA: An Analysis of the Afghanistan-Pakistan Border Region,” *The Journal of Slavic Military Studies*, Vol 26,

边境安全治理之间的关系。^①近年来美国全球安全战略转向大国博弈后,阿巴边境部落地区安全研究的热度有所下降。2021年8月15日阿富汗国内政局发生变化,阿富汗塔利班(以下简称阿塔)重掌国家政权,学术界再次重视阿巴政府边境管控研究。尤其是在我国实施“一带一路”倡议和中阿巴三方合作日益加强的背景下,对阿巴两国政府的边境管控能力进行评估具有重要现实意义。

一、阿巴边境部落地区安全管控的主要问题

阿巴边界线以“杜兰线”(Durand Line)为基础,但是这条分界线存在争议。阿巴边境部落地区一般指阿巴边界线两侧的部落聚集区。阿富汗一侧涉及尼姆鲁兹省、赫尔曼德省、坎大哈省、扎布尔省、帕克蒂卡省、霍斯特省、帕克蒂亚省、楠格哈尔省、库纳尔省、努尔斯坦省和巴达赫尚省,最东端沿着瓦罕走廊连接中国。巴基斯坦一侧涉及俾路支省(包括省辖部落地区)、开伯尔—普什图赫瓦省(包括省辖部落地区和联邦直辖部落地区),以及巴控克什米尔的吉尔吉特(Gilgit)地区。本文暂不将吉尔吉特地区和巴达赫尚省部分地区纳入阿巴边境的考察范围。根据阿富汗和巴基斯坦的基本情况,两国政府边境安全管控的重点包括反分离主义叛乱、防范恐怖暴力活动、打击毒品走私及其他犯罪、管辖跨国人员流动、保持区域社会稳定等方面,集中表现为部落体制、恐怖主义、毒品犯罪与难民流动这三个主要话题及关联性问题。

(一) 部落自治体制

虽然不能用先进与落后的简单二分法去定义部落社会生活,但是部落

转接 86 页注释^④

Na 4, 2013, pp 595-638; Farhan Zahid, "Waiting for Resurgence: Al-Qaeda Core in Pakistan," *Counter Terrorist Trends and Analyses*, Vol 9, Na 9, 2017, pp 1-4; Abdul Basit, "IS Penetration in Afghanistan-Pakistan Assessment, Impact and Implications," *Perspectives on Terrorism*, Vol 11, Na 3, 2017, pp 19-39; Amina Khan, "Pak-Afghan Border: A Case Study of Border Management," *Strategic Studies*, Vol 37, Na 3, 2017, pp 22-40.

^① 代表性文献有:荆龙:《巴基斯坦、阿富汗边境的普什图部落区》,《国际资料信息》,2005年第9期,第34~36页;王联:《论巴基斯坦部落地区的塔利班化》,《国际政治研究》,2009年第2期,第112~135页;刘向阳:《普什图跨境民族问题对阿巴边境地区安全的影响及原因》,《南亚研究季刊》,2019年第1期,第16~23页;钱雪梅:《普什图社会的政治生活》,北京,中国社会科学出版社,2019年版;张元:《巴基斯坦俾路支分离主义研究》,北京,中国社会科学出版社,2019年版。

体制作为相对独立的社会系统确实长期存在于阿巴边境部落地区，与现代政治管理体系相脱节。生活在阿巴边境部落地区的居民包括哈扎拉人（Hazara）、塔吉克人（Tajik）、努里斯坦人（Nuristani）、俾路支人（Baloch）、普什图人（Pushtun 或 Pukhtun）。^① 哈扎拉人和塔吉克人不再遵循部落生活模式，他们并不划分为明确的部落集团；部落制度的沿袭主要存在于努里斯坦人、俾路支人和普什图人中。努里斯坦人长期保持非常自我的生活状态，同阿富汗的政治中心基本没有互动，各个内部定居点也相互隔离。俾路支组织体系呈现以部落首领萨达尔（Sadar）为中心的团体结构，被称为萨达尔制度（Sadari System）。在氏族、部落、部落联盟的三层结构中，萨达尔的权威性最为显著，既是生产资料的提供者，也是军事领袖和荣誉象征。部落成员与其形成强烈的人身依附关系和牢固的心理联结，国家认同和国民意识淡薄，不接受外来权威。普什图人部落、氏族内部派系特征较为突出，认同以成年男子投诚的某个上级权威为中心形成从属关系，呈现激烈的对外反抗性，面对强大外来他者时可以暂时放下内部争斗、以民族统一思想和伊斯兰教为共同纽带抵御外部冲击。他们所遵从的部落原则即“普什图瓦里”（Pushtunwali）与被称为“支尔格”（Jirga）的长老议事程序共同组成一套不同于现代行政管理和司法体系的社会治理机制。

阿巴边境部落地区经济上以自给自足的种植业和畜牧业为主，传统农业社会主导其社会形态，而社会组织依托于纷繁复杂、注重血亲的部落谱系。虽然历史上边境地区多次被各种国家力量侵略、占领和统治，但这些国家力量从未确立直达乡野的控制权。具有封闭性特征的社会网络结构给两国政府的边疆治理带来难题。

（二）宗教激进主义、极端主义与恐怖主义

在阿巴边境普什图部落地区活动频繁的恐怖主义组织包括“基地”组织（Al-Qaeda）、“伊斯兰国呼罗珊省”（Islamic State-Khorasan Province）、巴基斯坦塔利班（Tehrik-e-Taliban Pakistan，以下简称巴塔）等，意识形态带有明显的伊斯兰极端主义色彩。而阿塔不是恐怖主义组织，属于具有伊斯兰原教旨主义思想的激进团体。在俾路支部落地区活动的恐怖主义组

^① 国内外学术界普遍认为布拉灰人（Brahui 或 Brahvi）是印度土著达罗毗荼人的后裔，由于杂居相处，其生活方式与俾路支人无异。不过，阿富汗宪法的民族识别对俾路支人和布拉灰人进行了区分。巴基斯坦境内的布拉灰人主要生活在俾路支省中部，在阿巴边境不是主体。因此本文所指的俾路支人不涵盖布拉灰人。

织主要包括俾路支解放军 (Balochistan Liberation Army 或 Baloch Liberation Army)、俾路支共和军 (Baloch Republican Army)、俾路支斯坦军 (Lashkar-e-Balochistan) 等, 带有民族分离主义背景, 受到伊斯兰极端主义思想和部落保守主义观念影响。

阿巴边境伊斯兰激进主义、极端主义与恐怖主义的滋生始于阿巴两国的政治伊斯兰 (Political Islam) 进程。政治伊斯兰的实质是带有特殊利益的团体利用伊斯兰教参与政治斗争和发起政治活动。^① 20 世纪 40 年代以来现代伊斯兰宗教政党在阿富汗公办宗教学校中崛起, 70 年代以来巴基斯坦宗教运动团体在伊斯兰化政策刺激下不断壮大, 并最终相互结合。苏联入侵阿富汗时政治伊斯兰主义者在阿巴边境指导普什图部落群抗击苏联和阿富汗人民民主党, 巴基斯坦宗教团体在幕后支持, 促使一批又一批普什图部落成员被发展为“圣战者” (Mujahidin), 伊斯兰激进力量从此在阿巴边境部落地区生根。苏联军队撤出阿富汗后的 90 年代, 一批曾经逃离家园、寄居于阿巴边境宗教学校 (Madrassas) 和难民营的普什图部落青年因不满时局而组建阿塔, 取代旧的政治伊斯兰力量, 并寻求与“基地”组织合作。反恐战争打响后, 阿塔被迫退至巴基斯坦部落地区寻求庇护, 与当地激进武装和部落反叛力量相结合。巴基斯坦部落地区的本土激进武装逐渐组织在一起, 最终宣布成立巴塔。2015 年年初, “伊斯兰国”组织利用阿富汗长期战乱逐渐向阿巴边境部落地区拓展影响力, 建立“呼罗珊省”。“基地”组织遭受反恐战争重创后体系分散, 为重振优势利用 2014 年 9 月新成立的印度次大陆“基地”组织 (Al-Qaeda Bar-i-Sagheer) 开展活动。俾路支解放军、俾路支共和军、俾路支斯坦军则利用 20 世纪 70 年代以来两次大规模分离主义叛乱的机会不断壮大, 并在愈加保守的宗教氛围影响下以俾路支部落地区为基地持续向巴基斯坦军方、政府工作人员、平民、外国援助企业发起恐怖主义袭击, 活动范围已超出阿巴边境部落地区。

(三) 毒品制贩与难民问题

阿巴边境的毒品制造和走私问题是多年来内外因素综合作用的结果。阿巴边境区域气候和土壤条件本身适宜罂粟生长, 苏联入侵后阿富汗农牧业生产受损严重, 参加抗苏战争的“圣战者”在战后无法转型为平民, 纷纷转向投入少但获利快的毒品种植、生产和销售。阿塔在第一次执政期间

^① 张吉军、张婷:《政治伊斯兰与阿富汗社会发展之逻辑关系辨析》,《南亚研究》,2018 年第 4 期,第 110 页。

寻求毒品财政支持，反恐战争期间退守阿巴边境后对毒品经济的依赖加深，与当地部落、军阀等涉毒群体实现合作。^① 北约支持下的阿富汗政府治理能力较弱，国内长期动乱导致边境人民生活穷困不堪，普通百姓只能靠以毒品制贩为核心的“战时经济”维持生计，造成阿巴边境毒品问题久难根除。这里的“金新月”地区是世界上最大的鸦片产地和海洛因提炼制贩基地。其中，赫尔曼德省是最大的罂粟生产地，该省 80% 以上的农民家庭都种植罂粟，其次是坎大哈省。^② 尼姆鲁兹省和楠格哈尔省是过境毒品贸易走廊，阿富汗多达 40% 的鸦片作物从此地出境，并通过途经巴基斯坦的九条贩毒路线输送到邻国。^③ 巴基斯坦俾路支省是“金新月”毒品贸易的重要节点，九条贩毒路线中有六条经过该省，经转运的毒品占“金新月”地区毒品生产总量的 40% 左右。^④ 同时，阿巴边境正在成为甲基苯丙胺的主要来源地。^⑤

阿富汗国内安全形势持续动荡催生了阿富汗难民向巴基斯坦迁徙的问题。第一次有记录的难民大规模移动发生于苏联入侵阿富汗的 1979 年。^⑥

① 申玉辉：《塔利班运动与阿富汗毒品问题的关系探析》，《中东研究》，2020 年第 1 期，第 260~270 页。

② Peter Dahl Thruelsen, “The Taliban in Southern Afghanistan: A Localised Insurgency with a Local Objective,” *Small Wars & Insurgencies*, Vol 21, No 2, 2010, p. 267; “Afghanistan Opium Survey 2018: Cultivation and Production,” United Nations Office on Drugs and Crime and Ministry of Counter Narcotics, Islamic Republic of Afghanistan, 2018, pp 5-6. https://www.unodc.org/documents/afghanistan/Opium_Surveys/Afghanistan_opium_survey_2018.pdf?lf=28&lng=en

③ “The Remote Frontier-UNODC Assistance to Afghanistan’s Border Patrol,” United Nations Office on Drugs and Crime-Afghanistan, January 4, 2010, <https://web.archive.org/web/20120110225800/http://www.unodc.org/afghanistan/en/frontpage/2009/December/border-control.html>; Abdul Baseer Khan, “Balochistan: Epicenter of Drugs Smuggling and Usage,” Balochistan Point, August 28, 2015. <http://thebalochistanpoint.com/balochistan-epicenter-of-drug-smuggling-and-usage/>

④ Abdul Baseer Khan, “Balochistan: Epicenter of Drugs Smuggling and Usage”; Shezad Baloch, “Illicit Drug Trade: Narcotics from Afghanistan Land in Balochistan,” Express Tribune, December 2, 2014. <https://tribune.com.pk/story/800486/illicit-drug-trade-narcotics-from-afghanistan-land-in-balochistan/>

⑤ “World Drug Report 2021: Booklet 1-Executive Summary / Policy Implications,” Report of United Nations Office on Drug and Crime, p. 7. https://www.unodc.org/res/wdr2021/field/V2104294_Chinese.pdf

⑥ Sanaa Alimia, “Afghan Refugees in Pakistan,” Bundeszentrale für Politische Bildung, May 6, 2019. <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/292271/afghan-refugees-in-pakistan>

1992年苏联入侵结束后,大约有140万至150万人根据遣返方案返回阿富汗。^①但是国内政治情势不稳,特别是反恐战争之后,阿富汗人再次外流。根据巴基斯坦难民专员办事处统计,截至2020年3月,登记在册的阿富汗难民多达142万人。^②他们多数定居于阿巴边境的开伯尔—普什图赫瓦省(包括联邦直辖部落地区)(占比58%)和俾路支省(占比23%)。^③2021年阿富汗政治局势变化,也迫使大量阿富汗人流离失所。根据联合国难民署数据,截至2023年巴基斯坦和伊朗收容了阿富汗难民总数的85%,巴基斯坦境内登记在册的阿富汗难民总计超过130万人。^④实际上阿巴边境最新难民数据无法估计,巴基斯坦政府难以获得未登记阿富汗难民的准确数字。新冠肺炎疫情以来,阿巴两国先后遭遇比较严重的旱灾和洪灾影响,巴基斯坦的相关收容社区已不堪重负,加之阿富汗安全形势不明朗导致难民遣返困难,阿巴边境部落地区的阿富汗难民正面临日益加剧的人道主义危机。

二、阿巴边境部落地区安全管控的重点举措

针对边境管控的三个主要问题,阿巴两国的历届政府采取了一系列措施,涉及政治、军事、司法、经济、社会等多个领域,其中较为突出的重点举措可以归纳为以下三个方面。

(一) 对部落地方政治和社会生活予以保护或者革新

阿巴两国在部落管辖问题上常常采用怀柔加压制的恩威并济治理思路。

一是保护部落社会自治状态,以维护地区政治稳定。萨多扎王朝(Sadozai Dynasty)的阿赫迈德·沙(Ahmad Shah)作为阿富汗杜兰尼王朝(Durrani Dynasty)的开创君主,主要依靠与各部落联姻和结盟以及军功分享的方式来维持部落地区的忠诚。他并不直接统治各部落,也不过多

^① Amina Khan, "Protracted Afghan Refugee Situation: Policy Options for Pakistan," *Strategic Studies*, Vol 37, No 1, 2017, p 46.

^② "Pakistan Situation of Afghan Refugees," European Asylum Support Office Report, May 2020, p 17. <https://easo.europa.eu/sites/default/files/publications/easo-coi-report-pakistan-situation-afghan-refugees.pdf>

^③ "Pakistan Afghan Refugee Update," The UN Refugee Agency Report, January 1-February 29, 2020, p 1. <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/74733>

^④ "Afghanistan Humanitarian Crisis," The UN Refugee Agency. <https://www.unrefugees.org/emergencies/afghanistan/>

干涉部落内部事务。在巴拉克扎王朝 (Barakzai Dynasty) 穆萨希班 (Musahiban) 时期的纳迪尔·汗 (Nadir Khan) 执政时 (1929~1933 年), 维护部落社会的自治地位和免税特权是国家的施政基础。^① 巴基斯坦建国初期联邦政府沿用英印治理模式, 接受俾路支部落和普什图部落地区继续保持自治, 遵照 1901 年英印《边境犯罪条例》(Frontier Crimes Regulations) 将部落地区治理权委托于部落领袖和长老, 仅派驻行政专员 (Political Agent) 负责协调政府与部落之间的关系。1973 年巴基斯坦宪法对部落区域的行政划分进行了初次明确规定, 也暗示了省辖部落地区和联邦直辖部落地区的特殊地位。

二是加强对部落区域的集权管控, 塑造地方对中央的向心力。阿富汗巴拉克扎王朝君主多斯特·穆罕默德 (Dost Mohammad) 和阿布杜·拉赫曼汗 (Abdur Rahman Khan) 都施行过比较强力的措施打击部落社会的独大。多斯特·穆罕默德和阿布杜·拉赫曼汗严格控制国家级别的部落议会的人事任命, 让部落领袖对国家决策仅起咨询作用。阿布杜·拉赫曼汗甚至强制发生叛乱的部分吉尔扎人 (Ghilzai) 远离阿巴边境区域, 迁往阿富汗北部。阿曼努拉·汗 (Amanullah Khan) 执政时期 (1921 年), 总理府内阁主任办公室新设部门专门管理部落和边境事务, 是阿富汗边境和部落事务部 (Ministry of Borders and Tribal Affairs) 的雏形。^② 巴基斯坦在克服了建国初期的困难后开始强化对部落地区的管控。一方面尝试废除部落制度, 突出举措是 1976 年布托政府颁布《萨达尔体制废除法》(Sardari Abolition Ordinance) 和 2006 年穆沙拉夫政府建立地区行政专员系统 (District Commissioner Structure), 试图取消俾路支萨达尔制度; 另一方面是推进部落地区的主流化, 典型事件是从 2017 年巴基斯坦联邦政府提交《联邦直辖部落地区改革议案》到 2018 年 5 月正式通过国家宪法修正案, 推动联邦直辖部落地区 (主要是普什图人聚集区) 合并入开伯尔—普什图赫瓦省。

三是改善部落地区的经济社会状况, 以发展促安全。阿富汗巴拉克扎

① Thomas Barfield, *Afghanistan: A Cultural and Political History* (Princeton: Princeton University Press, 2010), p. 221.

② "Introduction of the Ministry of Border and Tribal Affairs," Ministry of Border and Tribal Affairs, Government of Afghanistan. <https://mobta.gov.af/en/introduction-ministry-border-and-tribal-affairs>

王朝穆萨希班时期，政府兴建公共工程以助力游牧民族农耕定居，其中在美国援助下建设的集灌溉、水利和发电于一体的赫尔曼德工程（耗资 1.365 亿美元）是援建项目的代表。^① 1997 年巴基斯坦联邦直辖部落地区第一次依据成人普选权参与大选投票；2011 年巴基斯坦联邦政府扩展 2002 年《政党条令》（Political Parties Order）的适用范围，允许联邦直辖部落地区开展政党活动；2018 年以《过渡管理条例》（Interim Governance Regulation）取代《边境犯罪条例》，改变英国殖民主义时期对部落不加区分的集体惩罚机制。^② 巴基斯坦联邦政府还施行以合作联邦制为基础的区域平等方案，制定主要的区域振兴计划如俾路支省南部规划、包括新合并部落地区的开伯尔—普什图赫瓦省十年发展计划，来改善欠发达地区民众的收入水平。其中在开伯尔—普什图赫瓦省，政府着手实施《部落十年战略（2020～2030）》（Tribal Decade Strategy），在起步阶段的 2020～2021 年，为 828 个正在进行的项目拨款 240 亿卢比，涉及经济互联互通和创造就业岗位等方面。^③

（二）打击当政者定性的宗教极端主义和恐怖主义

“9·11”事件发生以后，为了打击宗教极端主义和恐怖主义，阿巴两国强化对边境部落地区的军事管控。当时北约支持的阿富汗政府需要挫败阿塔或其他暴力团体对政权的威胁，巴基斯坦领导人意识到巴塔等极端主义组织不断制造恐怖主义活动对国家安全构成挑战，并迫于美国压力与阿塔保持距离，两国政府在边境展开了一系列军事打击活动。

美国将阿塔定性为反叛集团（Insurgency Group），阿富汗政府配合展开“自由前哨行动”（Operation Freedom’s Sentinel）等军事打击活动。

① U. S. Agency for International Development, “The Helmand Valley Project in Afghanistan,” A. I. D. *Evaluation Special Studies*, No. 18, 1983, pp. 3-4.

② 集体惩罚机制指英国殖民统治者规定凡部落成员的个人行为失当由整个部落来承担责任，如贩卖部落财产以支付英印政府损失等。See Justin S. Dunne, “Crisis in Balochistan: A Historical Analysis of the Baloch Nationalist Movement in Pakistan,” Master’s Thesis of Naval Postgraduate School, California, June 2006, p. 34; A. Z. Hilali, “Contemporary Geopolitics of FATA: An Analysis of the Afghanistan-Pakistan Border Region,” *The Journal of Slavic Military Studies*, Vol. 26, No. 4, 2013, p. 600; 时佳希：《巴基斯坦 FATA 改革进程透视》，《经济社会史评论》，2019 年第 3 期，第 55 页。

③ “Pakistan Annual Plan 2021-2022,” Document of Ministry of Planning, Development & Special Initiatives, Government of Pakistan, pp. 68-70. https://www.pc.gov.pk/uploads/annualplan/Annual_Plan_2021-22.pdf

2014 年 6 月“伊斯兰国”组织在阿富汗声势渐涨后，军事打击行动的对象除了阿塔以外还扩展到“伊斯兰国”组织等势力。在行动中，阿富汗政府依赖美国无人机对阿巴边境部落地区进行外科手术式轰炸。从 2004 年开始，巴方在南北瓦济里斯坦（South Waziristan and North Waziristan）先后部署 8 万名士兵以打击阿塔。^① 在铲除巴塔等极端暴恐组织过程中，巴方陆续发动大规模军事打击活动，例如 2007 年在斯瓦特（Swat）的“正义之路行动”（Operation Rah-e-Haq）、2008 年在巴焦尔（Bajaur）的“果敢行动”（Operation Sher Dil）、2009 年 4 月在班努（Bannu）和迪尔（Dir）的“黑暴行动”（Operation Black Thunderstorm）、2009 年 5 月在斯瓦特的“正道行动”（Operation Raah-e-Raast）、2009 年 6 月在南瓦济里斯坦的“拯救之路行动”（Operation Rah-e-Nijat）、2014 年在北瓦济里斯坦的“利剑行动”（Operation Zarb-e-Azb）、2014~2016 年在开伯尔（Khyber）的“开伯尔三阶段行动”（Operation Khyber I, II and III）、2017 年全国范围内的“镇压暴乱行动”（Operation Radd-ul-Fassad）等。^②

阿富汗政府在北约支持下组建边境警察，这是阿富汗国家警察的组成部分，专门负责边境安全，2015 年人数一度达到 1.09 万人。^③ 阿富汗总检察长办公室负责调查和起诉违反《危害国家内外安全犯罪法》（Laws on Crimes against the Internal and External Security of the State, 1976, 1987）、《打击恐怖主义犯罪法》（Law on Combat against Terrorist Offenses, 2008）的行为。阿富汗政府于 2005 年 9 月颁布《阿富汗警察法》（Police Law），明确警察角色定位，细化警察行政体系，并于 2006 年制定《国家安全政策》

① Lacin Idil Oztig, “Pakistan’s Border Policies and Security Dynamics along the Pakistan-Afghanistan Border,” *Journal of Borderlands Studies*, November 2018, p. 10.

② 起初巴基斯坦联邦政府避免在阿巴边境部落地区展开过度的军事行动。巴基斯坦联邦政府与瓦济尔（Wazir）、马苏德（Masud）等部落领袖和长老、巴塔领导人及南北瓦济里斯坦分支领导人进行了和谈。2004 年《沙凯和平协议》（Shakai Peace Agreement）、2005 年《萨拉罗加和平协议》（Saraarogha Peace Agreement）和 2006 年《北瓦济里斯坦协议》（North Waziristan Agreement）表明巴基斯坦联邦政府希望借助部落支尔格来调解地区冲突的立场。但是，随着巴塔不断破坏和平协议以及仇杀偏政府立场的部落领袖和长老，巴基斯坦军方开始对其发起进攻性军事行动。

③ “Afghan Narcotrafficking: The State of Afghanistan’s Borders,” Report of Joint U. S.-Russia Working Group on Afghan Narcotrafficking of East West Institute, April 2015, p. 11. <https://www.eastwest.ngo/sites/default/files/ideas-files/Afghanistan-Borders.pdf>

(National Security Policy), 明确阿富汗各安全部门的职责。^① 巴基斯坦联邦政府于 1997 年通过第一部反恐法案, 于 2014 年通过《反恐怖主义法》修正案, 允许对恐怖主义罪行判处死刑, 并授权专门法院审理恐怖主义案件; 于 2001 年 8 月和 2002 年 8 月颁布新的《地方政府条例》(Local Government Ordinance) 和《警察条令》(Police Order), 废除《1861 年警察法》(Police Act of 1861), 提高地方警务系统在调查、侦办暴力活动时的工作效率;^② 2017 年开伯尔—普什图赫瓦省制定了属于本省的专门警察法 (KP Police Act 2017), 同时省级法院的管辖权扩展到联邦直轄部落地区, 迈出部落地区引入现代刑事司法制度的第一步;^③ 发布《2018~2023 年国家内部安全政策》(National Internal Security Policy), 以更加多样化的手段配合反恐军事行动, 内容涉及反恐部队建设、促进机构协调、遏制恐怖融资、伊斯兰学校改革和阿富汗难民遣返登记等。^④

阿巴两国政府间也在边境军事行动方面开展合作。2015 年 5 月, 阿富汗国家安全局与巴基斯坦三军情报局签署谅解备忘录, 允许三军情报局训练和装备阿富汗国家安全局人员, 并与其共同审讯后者逮捕的叛乱分子。^⑤ 根据 2018 年 7 月举行的阿富汗—巴基斯坦“和平与团结行动计划”(Action Plan for Peace and Solidarity) 会议, 两国官员同意建立边界两侧安全部队交流机制。^⑥ 2020 年 8 月和 11 月, 阿巴两国领导人就“和平与团结行动计划”涉及的潜在情报共享和区域合作进行了讨论。^⑦

① “Country Reports on Terrorism 2015: South and Central Asia,” Bureau of Counterterrorism and Countering Violent Extremism, U. S. Department of State <https://2009-2017.state.gov/j/ct/rls/crt/2015/257518.htm>

② Asad Ullah Khan, “Pakistan’s Strategy of Countering Violent Extremism: Need for Soft Power,” *Strategic Studies*, Vol 37, No 3, 2017, pp 162-163.

③ Mohammad Ali Babakhel, “Policing Fata,” *Dawn*, April 5, 2018. <https://www.dawn.com/news/1399692>

④ Asad Ullah Khan, “Pakistan’s Strategy of Countering Violent Extremism: Need for Soft Power,” pp 162-163.

⑤ Mirwais Adeel, “Afghanistan Sign Agreement with Pakistan Spy Agency-ISI,” *Khaama Press*, May 17, 2015. <http://www.khaama.com/afghanistan-sign-agreement-with-pakistan-spy-agency-isi-1114>

⑥ “Country Reports on Terrorism 2019: Afghanistan,” Bureau of Counterterrorism, U. S. Department of State <https://www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2019/afghanistan/>

⑦ “Country Reports on Terrorism 2020: Afghanistan,” Bureau of Counterterrorism, U. S. Department of State <https://www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2020/afghanistan/>

(三) 打击毒品犯罪及管理边境难民

在打击毒品犯罪方面,2001年波恩进程启动后北约对援建阿富汗进行分工,其中英国负责缉毒警察培养和毒品防控,后美国加大对禁毒行动的支持力度,确立“五根支柱计划”(Five Pillar Plan),阿富汗缉毒警察配合负责毒品情况调查、信息收集和执行禁毒工作,其中阿巴边界的普什图语地区是禁毒宣传的重点区域。联合国毒品和犯罪问题办公室发起“彩虹倡议”(Rainbow Initiative),引起国际社会对阿富汗边境管制的关注,根据倡议阿巴两国在托克汉姆(Torkham)和杰曼(Chaman)建立了联合边界指挥中心进行禁毒合作。巴基斯坦、阿富汗、伊朗建立打击毒品犯罪的“三边倡议”合作机制,具体包括信息共享、设立边境联络处、联合巡逻行动、禁毒培训学院交流、与毒品有关的法律合作等。^①2021年8月,第二次执掌政权的阿塔宣布要将阿富汗建设成为无毒国家,并向国内下达禁止种植罂粟的命令,要求南部边境农民以藏红花等开展替代种植。^②2022年4月,阿塔再次颁布法令禁止罂粟的种植及相关产品的交易。^③据悉,强制铲除罂粟田的运动已逐步展开。

在边境难民管理方面,阿巴两国在联合国相关机构的协助下探讨在巴难民从难民营或边境临时营地转移至阿富汗境内新定居点的可能性,鼓励他们参加“协助自愿遣返计划”(Assisted Voluntary Repatriation)。2003年两国政府与联合国难民署开始签署一系列三方协议中的第一份协议,以管理巴基斯坦的阿富汗难民及其跨境遣返。2006年后联合国人权委员会推出了针对阿富汗难民的计算机生物识别卡计划,2017年国际移民组织为无证件的阿富汗人启动身份注册,从阿巴边境返回阿富汗的难民通过身份卡可以注销在巴基斯坦的登记并获得经济补偿。^④阿富汗使用了个人身份识别安全比较和评估系统处理主要边境口岸的人员出入。^⑤2020年7月,阿巴

① “Afghanistan, Iran and Pakistan Discussed Ways for Effectively Combatting the Trafficking of Afghan Opiates,” United Nations Office on Drugs and Crime, December 13, 2018. <https://www.unodc.org/pakistan/en/triangular-initiative-senior-officials-meeting.html>

② 《美媒:塔利班着手禁止阿富汗农民种植罂粟,生鸦片价格飞涨》,环球网,2021年8月30日。<https://world.huanqiu.com/article/44Z93e25LLw>

③ 《阿富汗宣布禁止罂粟种植》,新华网,2022年4月4日。http://www.news.cn/photo/2022-04/04/c_1128532035.htm

④ Sanaa Alimia, “Afghan Refugees in Pakistan”.

⑤ “Country Reports on Terrorism 2019: Afghanistan”.

两国与中国、尼泊尔合作，就边境管控、口岸防疫、突发事件处置等形成标准操作流程，以应对新冠肺炎疫情可能对边境联防联控造成的不利影响。^①

除此之外，巴基斯坦单方面修筑了边境隔离实体。2013 年巴基斯坦军方在俾路支省的阿巴边境附近启动了耗资 140 亿卢比、长达 1100 公里的战略壕沟项目，以配合已在该省杰曼边境点安装的生物识别系统；^② 2016 年开始对开伯尔—普什图赫瓦省的 1230 公里边境和俾路支省的 1381 公里边境进行隔离栅栏修建，增加边防哨所和炮台；同时对北瓦济里斯坦、南瓦济里斯坦、莫赫曼德（Mohmand）、库拉姆（Kurram）四个部落代理处的检查站加强了管理，不再允许无有效护照和签证的外国人进入过境点。^③ 2022 年年初，巴基斯坦内政部部长谢赫·拉希德（Sheikh Rashid）表示，阿巴边境隔离栅栏将按原计划继续修建。^④

三、阿巴边境部落地区安全管控面临的挑战

虽然阿巴两国政府在边境安全管控上采取了诸多措施，并取得了一定进展，但是效果仍然有待提升，尤其是还面临多项挑战。

（一）自然地理环境恶劣增大了管控难度

阿巴边境整体上属于兴都库什山脉及其衍生山脉体系和苏莱曼山脉体系。此地山岭交织，山口众多，地形崎岖，冬季气候严寒，常有暴风雪。西南部边境地势相对平缓，但部分地区属于沙漠和盐沼。居民常居于地势和缓的山间河谷和盆地，有的地区交通和通讯不便，有的地区人迹罕至。

例如，阿富汗库纳尔省地形主要是兴都库什山脉南缘的库纳尔河谷，

① 《张汉晖大使接受俄罗斯〈劳动报〉书面专访》，中华人民共和国驻俄罗斯联邦大使馆，2020 年 9 月 4 日。http://ru.china-embassy.org/chn/dsdsghd/dwhd/t1812191.htm

② “1, 100km Trench Built alongside Pak-Afghan Border in Balochistan,” The Nation, June 20, 2016. https://nation.com.pk/20-Jun-2016/1-100km-trench-built-alongside-pak-afghan-border-in-balochistan

③ Amina Khan, “Pak-Afghan Border: A Case Study of Border Management,” *Strategic Studies*, Vol 37, No 3, 2017, p. 27; “Border Management: Pakistan Starts Fencing Afghan Border to Curb Infiltration,” Express Tribune, June 20, 2017. https://tribune.com.pk/story/1440449/phased-fencing-pak-afghan-border-begins

④ “Remaining Pak-Afghan Border Fence to Be Completed with Kabul’s Consent: Sheikh Rashid,” *Dawn*, January 14, 2022. https://www.dawn.com/news/1669407

东部的喀布特萨帕尔山脉和喀什穆德山脉陡峭崎岖，非常有利于暴力武装分子的隐蔽和流窜，其与巴基斯坦开伯尔—普什图赫瓦省的边界被认为是阿巴边境线上最危险之处。帕克蒂亚省是普什图吉尔扎部落群的核心居住区，吉尔扎人常常穿梭于边境的许多无人通道来回放牧，这些过境点并没有地图记录，也没有受到阿巴两国政府的监测。巴基斯坦开伯尔—普什图赫瓦省北部地区除白沙瓦谷地外冬季寒冷，南部地区干旱荒凉，全省共有 13% 的土地是冰川或不毛之地。^① 俾路支省靠近阿巴边境部落地区属于俾路支高原和苏莱曼山区，整体气候极端，冬季寒冷，是巴基斯坦人口密度最低的地区。

特殊的自然地理环境大大增加了阿巴两国边境安全管控的难度。阿巴边境对于难民、走私者、极端暴力分子而言形同虚设，据统计在每天约有 5 万~6 万人的过境流动中就有 1.5 万多人属于非法越境。^② 有的武装组织还在过境自由贸易的掩盖下随意穿越边境，组织暴乱活动。为了有效管控边境安全，从 2016 年起巴基斯坦政府对托克汉姆、杰曼、安吉拉阿达（Angura Ada）、古拉姆汗（Ghulam Khan）进行了军事增援，但是阿巴边境共有约 240 个过境点，且还不包括那些无人监控的羊肠小道，对四个重点过境点的改进只是杯水车薪。^③ 阿富汗政府强烈反对巴基斯坦单方面修建隔离实体。退一步说，即使阿方同意巴方修筑行为，由于阿巴边境多山且偏远，围墙、栅栏、壕沟实际上能起到的效果也十分有限。受制于恶劣的自然地理环境，任何篱笆只能减缓但不能完全阻止难民、走私者和极端暴力分子的流动。

（二）部落改革难以掌握平衡且缺乏可持续性

阿巴边境部落地区的部落自治体制给中央政府的边疆安全治理带来挑战。如果保持这些地区的原有社会生态，那么可能放任部落居民深化保守的乡土观念，从而导致他们始终无法形成统一的公民意识，不利于国家凝

① 杨翠柏、胡柳映、刘成琼编著：《列国志·巴基斯坦》，北京，社会科学出版社，2018 年版，第 15 页。

② “72 Wings of FC Being Raised for Pak-Afghan Border’s Effective Management: Senate Bodies Informed,” Associated Press of Pakistan, August 25, 2016, <https://www.app.com.pk/national/72-wings-of-fc-being-raised-for-pak-afghan-borders-effective-management-senate-bodies-informed/>; Naveed Ahmad, “How We Can End Pakistan’s Border Security Woes,” Express Tribune, June 2, 2016. <https://tribune.com.pk/story/1115014/can-end-pakistans-border-security-woes>

③ “72 Wings of FC Being Raised for Pak-Afghan Border’s Effective Management: Senate Bodies Informed”.

聚力的提升；而如果寻求改革部落体制，拔除传统社群生活的根基，那么可能因激发部落民众的保护主义情绪而带来暴力反抗。例如，阿富汗巴拉克扎王朝穆萨希班时期曾经于 1954 年至 1956 年在赫尔曼德河附近进行部落群定居试验，但是由于定居者之间存在部落间、部落内的历史纠纷，定居计划最终以失败而告终。^① 20 世纪 70 年代人民民主党统治时期，阿富汗强力推动国家治理现代化，试图加强边境管理，却引发部落地区叛乱，并在某种程度上成为日后阿富汗内乱的诱因。巴基斯坦布托政府和穆沙拉夫政府对俾路支萨达尔制度的废除因俾路支各部落首领的激烈反抗而陷入僵局，并导致 1973~1977 年和 2005~2009 年两次俾路支分离主义大规模武装冲突升级。

部落社会特殊的文化传统使得中央对地方的统筹面临政治、社会和心理等多方面压力，中央政府在边境部落地区的安全管控呈现弱权威性。例如，阿富汗的奥巴凯制度（Arbakyan System）最初指来自普什图部落的成年男性以支尔格为向导、自愿参与公共服务、负责维护习惯法的一种临时机制。^② 当 20 世纪六七十年代阿富汗政府以财政支持方式推动莫赫曼德、谢兰尼（Sherani）部落承担阿巴边境监控任务以及 21 世纪初库纳尔省试图建立政府直辖的新奥巴凯制度（Arbakai System）时，这种自上而下的权力管理模式将成年男子置于优先服务于政府利益的位置，因而直接违反了部落成员首先应忠诚于部落的原则，最终导致改革瘫痪。^③ 巴基斯坦联邦直轄部落地区的主流化改革是否成功也有待观察。当地部落组织的民兵（Levy 和 Khasadars）仍然忠诚于地方政治势力而非巴基斯坦中央政府；2018 年《过渡管理条例》还是认可部落领袖和长老的权力，即使地方法院具备更高的司法效力，但在实际操作中法官仍然需要将案件交由相关部落商议再判断；根据巴基斯坦刑法、刑事诉讼法和证据法，证明任何犯罪须

① 黄民兴：《阿富汗问题的历史嬗变》，北京，中国社会科学出版社，2013 年版，第 120 页。

② Mohammed Osman Tariq, “Tribal Security System (Arbakai) in Southeast Afghanistan,” Crisis States Research Centre Papers, December 2008, pp. 2-3, <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08b9c40f0b652dd000da2/OP7.pdf>; Habibullah Rafi, “Historical Background of the Jirga,” Ministry of Borders and Tribal Affairs, Government of Afghanistan <https://mobta.gov.af/en/jerga>

③ Mohammed Osman Tariq, “Tribal Security System (Arbakai) in Southeast Afghanistan,” pp. 9-10.

由申诉人提供。取证困难导致人们更倾向于通过部落传统规则来解决争端。^①

（三）打击宗教极端主义与恐怖主义存在立场复杂性

国际社会没有关于“恐怖主义”的公认定义。由于受界定主体立场的影响，出现价值观歧异或政治正确性问题，对“恐怖主义”的定性是相对的，并常常与国际政治发生联动。例如，在一国内部，对某个政治动员团体的定位会随着其政治社会地位变动而发生变化；在国际层面，某个政治动员团体被看作恐怖主义力量还是反抗暴政或追求人权自由的正义之师，也因国因时局而异。阿巴两国的政局变化加上身处地缘政治旋涡使得这一问题十分明显。突出的例证是，当美国在阿巴边境培植“圣战者”抗击苏联和阿富汗人民民主党政权时，赋予他们自由战士的美誉，里根总统在白宫亲自接见哈卡尼网络（Haqqani Network）领导人；^② 因与“基地”组织关联，美国对阿塔和哈卡尼网络转而进行强力打击。虽然反恐战争期间美国没有将阿塔列为恐怖主义组织，但与阿富汗政府借打击宗教极端主义之名大力铲除阿塔，对哈卡尼网络则直接将其列为恐怖主义组织。如今阿塔已推翻前政府上台执政，新政府中哈卡尼家族掌握四个核心部门，政府打击宗教极端主义与恐怖主义的对象选择和定位必然发生变化。巴基斯坦政府曾迫于美国压力发动军事打击行动，但与阿塔和哈卡尼网络关系特殊。执政者位置的变化、相关方政治立场的特殊性给阿巴边境反恐带来复杂局面，集中体现在打击对象的选择和甄别上，这直接影响行动的长期效果。

政治伊斯兰运动使用大量伊斯兰符号，借用文化正本清源、反西方意识形态腐蚀、反抗暴政压迫等话题进行组织动员，伊斯兰原教旨主义内部温和派、激进派、极端派的主张之间界限模糊，这些给政府和普通大众如何区分政治伊斯兰运动与伊斯兰教信仰、如何正确认知伊斯兰极端主义都带来较大挑战，特别是对于国内宗教氛围浓厚或执政者带有强烈宗教色彩的国家以及管理薄弱、地方保护主义与分离情绪突出、民众文化知识水平欠缺的地区来说更是如此。在阿富汗和巴基斯坦，宗教运动团体力量强大，促发边远地区原教旨主义派别中的极端派活动愈演愈烈，得到大量欠缺信

^① Salma Malik, "Security Sector Reforms in Pakistan: Significance, Challenges and Impediments," *Strategic Studies*, Vol 38, No 3, 2018, p 16.

^② 严帅、李伟、孙冉、林一鸣：《阿富汗塔利班四大领导人》，《国际研究参考》，2021年第11期，第53页。

息、不明真相的边境民众的追随，中央政府、地方政府、部落领袖、普通群众围绕打击宗教极端主义问题诉求不一，最终造成打击行动的滞后或偏向。

另外，阿巴边境部落地区充斥着军阀、部落民兵、宗教团体、暴力分子、走私团伙等多种力量，彼此关系错综复杂。部落区域普什图人崇尚个人独立，反对被他人控制，同时受“杜拉”（Dulla）规则和内讧文化的影响，常常根据情势变化随时改变立场，因而这些人在激进主义、极端主义或恐怖主义团体组织之间反复投诚是普遍现象。即使执政者认真致力于消除暴力活动隐患，也面临要区分清楚错综复杂的组织关联性这一现实障碍，难以在打击伊斯兰极端主义与恐怖主义的过程中保持完全客观的态度。

上述情况的出现使两国政府打击宗教极端主义与恐怖主义的有关活动受到掣肘。

（四）边境问题相互交织难以彻底解决

虽然阿巴边境部落地区安全管控的各种问题在归纳时可以分类叙述，但是在现实中并不是孤立存在的，而是相互联系并形成复杂的系统性难题，这使得两国政府的治理措施不能一次性根除所有边境问题。

阿巴边境部落地区的自然地理、部落体制与宗教极端主义、恐怖主义活动相互关联。该地区环境封闭、易于躲藏，普什图部落对于外来者不论对象来历与身份都遵从庇护（Melmastia，也称好客）的传统习俗，导致普什图部落地区容易成为伊斯兰激进力量、极端主义势力和恐怖暴力团体安身的重灾区。俾路支部落社会以单个部落为中心形成集团分布格局，萨达尔对群体的控制力较强，外部力量对社群结构的介入力度有限。但是，封闭的部落结构推动具有保护主义色彩的俾路支民族分离主义活动愈演愈烈，日渐带有恐怖主义特征。在普什图部落群和俾路支部落群看来，中央政府是部落传统的破坏者，政府的部落改革措施难以赢得他们的认同而遭到他们的抵制，反抗行动易与伊斯兰极端主义、暴力恐袭活动形成合流。同时，这里的区域经济贫困进一步助推人们加入武装组织和犯罪集团寻找出路，特别是贫穷的部落青少年只能到可以提供基本生活保障的宗教学校学习，更易受到极端排外思想和恐怖主义思潮的侵蚀。

阿巴边境部落地区的部落问题与毒品犯罪相联系。阿巴两国的普什图部落地区是毒品生产和加工区域，巴基斯坦的俾路支部落地区和普什图部落地区是毒品贩运的重要通道，罂粟种植是部落重要的收入来源，边境经

济、部落社会生态与毒品生产销售形成微妙的网络关系。部落首领在管理真空和当地安全供给者的默认下获取经济利益。连年战乱使阿富汗边境正常经济运转被摧毁殆尽，禁毒行动降低了阿巴边境部落地区的经济收入，减少了就业机会，但是替代性作物种植推广困难，部落民众种植毒品的经济冲动长期存在。^①

阿富汗难民问题也与阿巴边境的部落问题、伊斯兰极端主义、恐怖主义活动存在密切关系。阿富汗难民以普什图人居多，以家庭或部落的集体迁徙为主，其迁徙地多在与其同源的巴基斯坦普什图部落地区。在到达目的地之后具有血缘关系的集体仍然保持原有社会网络生活，极易与巴基斯坦普什图人形成情感共鸣，从而强化他们的部落保护主义和民族分离主义情绪；巴基斯坦的经济社会环境难以容纳大量难民，阿富汗也缺乏吸收回返者的能力，难民只能在两国之间来回寻求生存机会，极易加入犯罪集团、宗教极端主义团体和恐怖主义组织；流亡巴基斯坦的阿富汗人受瓦哈比主义（Wahhabism）和迪欧班迪（Deobandism）思想的影响，难民的迁徙及其与宗教教派思想的交流为保守伊斯兰主义的复兴提供了机会；随着难民给巴基斯坦国家资源和经济带来巨大压力，巴基斯坦政府对待阿富汗人的态度从欢迎转向监测和驱离，这又引发了难民群体对巴基斯坦政府的敌意，从而滋生暴力活动。

（五）领土争端限制阿巴两国通力合作

“杜兰线”造成的领土纠纷问题是阿巴两国的主要矛盾，这是影响两国政府边境安全管控合作的主要障碍。两国虽未因边界争端发生过大规模的国家间战争，但是关系紧张时曾于 1955 年和 1961 年两次断绝外交联系。2014 年巴基斯坦军方发起“利剑行动”进剿部落地区，提出在“杜兰线”附近修建隔离带，阿方认为巴基斯坦试图在客观上固化“杜兰线”，这导致边境附近的紧张局势骤然升级。2016 年至 2017 年期间，阿巴两国安全部队在托克汉姆和杰曼爆发数次激烈交火，后双方虽达成停火协议，但冲突并未停止。新冠肺炎疫情蔓延期间，边境往来受到限制，但是阿巴都指责对

^① Vanda Felbab Brown, “Pipe Dreams: The Taliban and Drugs from the 1990s into Its New Regime,” Brookings, September 15, 2021. <https://www.brookings.edu/articles/pipe-dreams-the-taliban-and-drugs-from-the-1990s-into-its-new-regime/>

方军队朝各自控制区域的本国平民无端开火。^① 2021 年 12 月以来, 围绕边界设置围栏是否停工并推倒重来的博弈激烈, 两国一线人员在边境地区连续发生多起冲突。^②

“杜兰线”将普什图和俾路支部落地区人为地分隔, 但不可能隔绝两侧普什图人和俾路支人的血缘关系和心理联系, 这也带来分离主义和恐怖主义难题。巴基斯坦国内的普什图人自视与阿富汗普什图人为同一群体; 两国俾路支人都想脱离各自中央政府建立所谓“大俾路支斯坦国”(Greater Balochistan); 巴基斯坦境内的瓦济尔、马苏德、优素福扎(Yusufzai)等普什图部落长期影响阿富汗政治; 阿塔逃往巴基斯坦时普什图各部落出于同胞之谊给予庇护, 部分部落成员迅速极端化并加入巴塔等组织反抗巴基斯坦政府, 试图将巴基斯坦境内普什图人聚集区分离出去并与阿富汗境内普什图人聚集区合并。“杜兰线”引发的普什图、俾路支跨境民族认同问题进一步降低了阿巴两国之间的信任, 影响双边合作。

(六) 无法摆脱大国政治干预

阿富汗地处亚欧大陆的心脏地带, 阿巴边境位于中亚、南亚交界区域, 其中兴都库什山脉的开伯尔山口、托巴—卡卡尔山脉的波伦山口是连通中亚与南亚之间的交通要道, 同时此地紧邻中东, 地理位置的重要性不言而喻。历史上, 亚历山大帝国、贵霜帝国、德里苏丹王国的统治者均是通过此地侵入印度平原。近代英国为控制杜兰尼王朝主动发起的第一次和第二次阿富汗战争也是通过此地侵入阿富汗本土, 并向山地普什图部落地区发起多次远征。为了保障英印管辖领土的安全, 英国自 1901 年开始在此部落区域设立隔离区。1979 年苏联入侵阿富汗后, 美国急需评估苏联的中南亚政策走向, 派出多位政府官员和研究人员对阿巴边境进行了广泛的实地考察并深入接触当地部落。美国间接资助“圣战者”集结于阿巴边境部落地区, 此地成为美国打击苏联及其扶植的阿富汗人民民主党政权的重要武装训练场地和物资转运通道。反恐战争期间, 阿巴边境是决定战事走向的关

^① “Clashes on Pakistan Border Leave More than a Dozen Afghan Civilians Dead, Afghan Officials Say,” *The Washington Post*, July 31, 2020, <https://www.washingtonpost.com/world/2020/07/31/clashes-pakistan-border-leave-more-than-dozen-afghan-civilians-dead-afghan-officials-say/>

^② 例如, 2022 年 12 月 11 日, 巴基斯坦安全部队和阿富汗临时政府边防部队在杰曼发生直接冲突并造成双方人员伤亡, 杰曼边境口岸紧急关闭。参见《巴基斯坦和阿富汗临时政府发生冲突》, 光明网, 2022 年 12 月 12 日。 <https://m.gmw.cn/baijia/2022-12/12/36229922.html>

键区域，美国始终不能控制此地区的安全稳定，最终导致反恐战争失败。

地缘位置的重要性和历史经验决定了阿巴边境始终是世界大国或地区大国无法忽视的地域之一。美国撤军阿富汗，强行结束反恐战争，预计其也将是撤而不离，利用放任或引导阿富汗地区局势来打击对手，同时加强友国对美安全依赖。在此背景下，政治生态复杂的阿巴边境可能成为其利用的最佳平台。作为南亚地区大国，印度在 2004~2021 年一直加大对阿投入，尽管阿塔上台导致印度较为被动，但是不论是出于维护克什米尔地区安全和既得利益的考虑，还是作为扩展地区影响力和制衡区域竞争对手的需要，可以预见印度都将重视阿巴边境部落地区。例如，美国政策界和学界已共同认为应采取行动削弱中国在南亚地区日益扩大的影响力，同时强调“印度监视阿富汗动态并阻止中国向南亚扩展影响”的作用。^① 在此情况下，大国政治博弈将会围绕阿巴边境部落地区展开，这里将成为域外国家博弈的浓缩舞台。事实上，阿巴边境部落地区的安全走势并非阿富汗和巴基斯坦两个当事国可以完全控制，这相应地给阿巴两国管理各自边境区域带来更大难度。

四、阿塔重新执政后管控阿巴边境部落地区面临的困难

2021 年 8 月，美国从阿富汗撤军，结束了阿富汗反恐战争，阿塔取代阿富汗政府第二次执掌国家政权。阿塔与前任政府背景不同且与阿巴边境部落地区各力量关系十分复杂，其上台后在阿巴边境部落地区的安全管控面临诸多困难。

（一）阿塔团体稳定性问题直接影响边境管控

阿塔重新执政面临的关键性问题是如何维持自身稳定。阿塔多年在农村吸纳普什图部落力量积蓄实力，与美国和阿富汗政府展开拉锯战，受到普什图社会中以成年男子为中心的个体化冲突模式的影响。普什图部落社群的典型特点是自下而上的权力结构体系和扁平化的组织特征，个体独立

^① “China’s Influence on Conflict Dynamics in South Asia,” Report of China-South Asia Senior Study Group, United States Institute of Peace, December 16, 2020, <https://www.usip.org/publications/2020/12/chinas-influence-conflict-dynamics-south-asia>; 《美媒文章：中国成为拜登南亚考量的中心》，参考消息网，2021 年 4 月 22 日，<http://column.cankaoxiaoxi.com/g/2021/0422/2441251.shtml>; Nikki Haley and Mike Waltz, “It’s Time for a Formal U.S.-India Alliance,” *Foreign Policy*, October 25, 2021. <https://foreignpolicy.com/2021/10/25/us-india-alliance-military-economy-biden-china-afghanistan/>

性强，联合困难且多变。阿塔也具有这样的特点，保持着相对松散的组织，由奎达舒拉（Quetta Shura）、米兰沙舒拉（Miran Shah Shura，即哈卡尼网络）、白沙瓦舒拉（Peshawar Shura）、马什哈德舒拉（Mashhad Shura）等六个地方性自治舒拉形成多中心的平行结构。组织内部成员相对独立，需要领导人通过展现能力、分享资源等手段维持凝聚力，例如以领导人个人魅力为基础的“大阵线”（Loy Mahaze）的出现。

阿塔上台执政后需要克服组织性团结难题。一是不同舒拉之间相互独立且具有权力竞争关系；二是温和派与强硬派、本土保守派与海归开放派之间存在分化；三是高级领导层内部、高层领导与中下层普通武装人员之间具有矛盾。这不仅影响中央政府的整体执政效率，而且可能削弱阿塔在阿巴边境部落地区的管控能力，这对阿巴边境部落地区的和平与稳定来说是不利的。

（二）阿塔较难切断与伊斯兰极端主义等势力的联系

虽然阿塔一度向国内外积极释放温和、开放的政策信号，但是其执政的思想核心却没有发生变化。这体现在三个方面：一是根据临时政府发表的声明，阿塔仍然寻求建立政教合一的“哈里发制”国家，延用原国名“阿富汗伊斯兰酋长国”（Islamic Emirate of Afghanistan）；二是政治权力保留“毛拉治国”的属性，临时政府中激进派别并未排除在外；三是要求全社会履行伊斯兰教法，清除民众社会生活中不符合伊斯兰教义的成分。^①从2022年7月阿富汗临时政府召开的大支尔格会议决议来看，实行严格的伊斯兰教法统治是阿塔关注的重点之一。^②阿塔能否会为铲平伊斯兰保守主义思想生长的土壤而积极努力，能否真正地撇清与其他伊斯兰极端主义势力和恐怖主义组织的联系，这需要长期观察。

同时，阿巴边境的一些伊斯兰极端主义或恐怖主义组织与阿塔保持着多种关系，有的是伴生、共生关系，有的是盟友关系。阿塔组织结构复杂，不同派别对待伊斯兰极端主义与恐怖主义的态度不一。即使高层领导人有清除极端主义与恐怖主义的主观意愿，也存在难以克服的现实障碍，即如何约束其内部的不同分支和普通成员彻底切断与上述组织的联系。例如，哈卡尼网络与“基地”组织关系密切，过往共同策划实施暴恐活动，其如

① 王凤：《历史转折与阿富汗塔利班的选择》，《当代世界》，2021年第10期，第41～42页；丁隆：《阿富汗塔利班的意识形态转型》，《现代国际关系》，2021年第12期，第16～17页。

② 刘中民：《从复归到迷失：阿富汗塔利班执政一周年》，载《中国青年报》，2022年8月15日。http://news.cyol.com/gb/articles/2022-08/15/content_yv9gWulKw.html

何切断与“基地”组织的联系是个难题。2022 年 7 月“基地”组织领导人艾曼·扎瓦希里 (Ayman Zawahiri) 被美方击毙地点位于喀布尔市中心,^①阿塔与该组织是否还存在联系令人怀疑。

(三) 阿塔与部落领袖和长老的关系存在不确定性

阿富汗杜兰尼王朝结束后,普什图人在国家政权中主导地位丧失,普什图人对其他民族的不满与日俱增。阿塔当年在普什图部落地区凝聚民心时找到了这种民族情绪与伊斯兰原教旨主义的结合点,通过强化民族认同获得了普什图部落民众的认可。但是,阿塔与边境部落并非铁板一块。

首先,阿塔所崇尚的迪欧班迪主义在思想根源上主张泛伊斯兰主义,反对民族和部落认同;其次,阿塔与传统部落领袖在边境地区一直存在争夺权力的矛盾,共同抗敌的经历只是弱化了这一矛盾但并非根除了双方的分歧;最后,当阿塔的身份地位转变为中央执政者后,其国家改革措施或将触及部落领袖的利益。例如,阿塔上台后对南部农村地区进行禁毒或其他改革将可能引发与部落领袖的矛盾,这可能导致阿塔无法取得部落领袖和长老的完全信任,继而难以利用地方支尔格解决问题,阿巴边境部落地区的安全境况存在一定隐患。

(四) 阿塔与巴基斯坦政府的关系存在波动

阿塔与巴基斯坦三军情报局关系密切,但其上台并不代表阿巴关系会一帆风顺。基于普什图民族背景和在阿巴边境部落地区长期活动的经历,阿塔在“杜兰线”问题上的表态相较于过去的执政者并未有所退让。阿富汗信息部长兼首席新闻发言人扎比胡拉·穆贾希德 (Zabihullah Mujahid) 公开表态,“(巴基斯坦) 围栏的建设本身在一个横跨边界两侧的国家内部造成了裂痕。”^②阿塔下属边境部队指挥官毛尔维·桑瑙拉·桑金 (Maulvi Sanaullah Sangin) 表示,“将不允许在任何时候以任何形式(在‘杜兰线’沿线)设置围栏,不管巴方以前做了什么。”^③在 2022 年 12 月 11 日两国发生的边境交火事件中,阿富汗临时政府的立场相对强硬,一度引发两国关

^① 《美国击毙阿富汗“基地”组织头目扎瓦希里 现场细节曝光》,海外网,2022 年 8 月 2 日。
http://news.haiwainet.cn/n/2022/0802/c3541093-32465299.html

^② [巴]拉扎·汗:《巴基斯坦和阿富汗塔利班之间的裂痕是否迫在眉睫?》,半岛新闻网,2022 年 2 月 7 日。
https://chinese.aljazeera.net/opinions/2022/2/7/巴基斯坦和阿富汗塔利班之间的裂痕是否迫在眉睫

^③ Umair Jamal, “Taliban-Pakistan Ties Run into Trouble,” The Diplomat, January 11, 2022.
https://thediplomat.com/2022/01/taliban-pakistan-ties-run-into-trouble/

系骤然紧张。^①

2009年后阿塔有意疏远巴塔,但近两年在斡旋巴塔问题时效果不佳,阿塔与巴基斯坦政府又产生了嫌隙。阿塔在向巴塔施压方面存在顾虑。一是巴塔控制区曾经是阿塔重要的战略和意识形态领地,并在阿塔重新复兴过程中发挥了巨大作用;二是阿塔担心对巴塔施压过猛可能会将其组织或成员推向敌人“伊斯兰国呼罗珊省”。这种犹豫态度引发了巴方的不满。而巴方在边境地区的反恐活动特别是越过“杜兰线”打击巴塔的军事行动也遭到阿塔的反感。2022年4月,阿富汗外长阿米尔·汗·穆塔奇(Amir Khan Muttaqi)就巴方打击行动紧急召见了巴基斯坦驻喀布尔大使曼苏尔·艾哈迈德·汗(Mansoor Ahmad Khan)。^②

总体上看,阿塔和巴基斯坦政府围绕“杜兰线”和巴塔问题的分歧不利于两国在阿巴边境部落地区的治理合作。

(五) 阿塔管控边境地区面临其他现实难题

阿塔面临严峻的财政困境和艰巨的经济治理任务。阿富汗多年战乱使国家经济处于极度困境,而重新上台的阿塔又遭遇美欧经济制裁,美国冻结了阿富汗中央银行的海外资产,财政困境严重威胁新政府的行动能力。近三年来遭受新冠肺炎疫情蔓延的冲击和乌克兰危机蝴蝶效应的影响,阿富汗境内民生状况不容乐观,货币贬值严重,贫困率持续上升,这不仅考验阿塔的执政能力,这些情况出现也让阿塔难以全心顾及边疆管理。

阿塔有禁毒决心,但由于以毒品制贩为代表的特殊经济是阿富汗社会结构中难以切除的毒瘤,阿巴边境部落地区的毒品生产和贩运自成系统,其要长期保持禁毒承诺有一定困难。同时,过往毒品贸易收入向阿塔贡献多达四分之一至二分之一的收入,^③ 如果无法解决替代性资金来源,阿塔的

① 例如,巴基斯坦军方官员表示阿富汗临时政府边防部队在交火事件中主动使用重型武器;针对此次边境冲突,阿富汗临时政府外交部发言人阿卜杜勒·卡哈尔·巴尔基(Abdul Kahar Balkhi)虽然表示事件发生令人遗憾,将严肃处理,但又公开呼吁巴基斯坦政府注意防止导致暴力及对两国关系产生不利影响的挑衅行为,暗示对巴方的不满。参见《巴基斯坦和阿富汗临时政府发生冲突》,光明网,2022年12月12日, <https://m.gmw.cn/baijia/2022-12/12/36229922.html>;《阿富汗临时政府发言人呼吁巴基斯坦注意边境挑衅行为》,光明网,2022年12月13日。 https://m.gmw.cn/2022-12/13/content_1303223127.htm

② “Taliban Condemn Pakistan for Alleged Cross-Border Attacks in Afghanistan,” VOA News, April 16, 2022. <https://www.voanews.com/a/taliban-condemn-pakistan-for-alleged-cross-border-attacks-in-afghanistan/6532351.html>

③ 顾正龙:《塔利班管理阿富汗经济会成功吗?》,上海外国语大学中东研究所网站,2021年9月7日。 http://infadm.shisu.edu.cn/_s63/38/2c/c3991a145452/page.psp

财政困难将会加剧，禁毒任务或将变得更加艰巨。

结 语

阿巴边境部落地区民族、宗教、部落纠纷交织，武装力量林立，长期饱受战乱与贫困之苦，是阿巴两国政府边疆治理的难题。部落体制的封闭性，宗教激进主义、极端主义与恐怖主义，毒品走私，难民遣返与收容……这些棘手问题难以解决，叠加自然条件的限制、两国领土纠纷以及域外大国政治的影响，边境安全管控面临多重挑战。阿塔重掌阿富汗政权后，阿巴边境部落地区的安全管控情况或将更为复杂。虽然恐怖主义问题不再成为影响世界格局的焦点，同时阿富汗局势也被乌克兰危机引发的国际格局变动所遮掩而遭到一定忽视，但是在大国博弈加剧的背景下，某些外部势力可能会暗中利用阿巴边境局势牵制阿塔和巴基斯坦，长期阻挠中阿巴开展合作，使三国不能形成区域合力。

根据阿巴边境部落地区的安全形势和管控现状，中阿巴三方围绕此地区展开合作要特别注意以下五点。一是阿富汗政局发展还存在不确定性，边境部落地区安全态势严峻，仍然是各种极端主义、恐怖主义、分离主义、犯罪走私集团窝藏的最佳区域，经济合作中涉及此地区的项目应谨慎，不能盲目地大规模展开。二是阿富汗局势发生重大变化为中国外交带来风险但也带来机遇，短期应帮助阿塔进行经济民生建设以协助民众渡过人道主义难关。中阿巴三国可联合在医疗、扶贫、农业、防灾减灾、难民管理、人力资源培训等民生领域选取几个项目作为亮点工程。阿塔已展现禁毒决心，中巴两国可协助其建立相应机制落实承诺，但也要小心禁毒问题与其他安全问题的关联性。三是阿巴双边关系有其历史造成的特殊障碍，围绕“杜兰线”的领土争端涉及两国核心利益，是阿塔上台也无法解决的问题。因此不宜在两国边境地区设置与地理关联的经济开发项目和交通基础设施建设项目。四是在边境两侧相关省份的合作项目应事前进行充分调研评估，避免受到安全因素的破坏和对当地社会生态造成负面影响。五是应密切关注边境区域安全走势与大国政治博弈之间的联动，预防某些域外势力向边境地区渗透。

（编辑 毛悦）

America's complete withdrawal from Afghanistan and the Taliban's return to power, Pakistan should persuade the Taliban to fulfill their commitments with respect to domestic governance and counterterrorism, while also advocating for the international community to engage in dialogue with and provide assistance to the Taliban. In this way, Pakistan can build positive influence in Afghanistan.

KEY WORDS: Strategic Depth; Pakistan; Afghanistan; Taliban; Pakistan-Afghanistan Relations

The History, Current Situation and Contemporary Challenges of Security Management and Control in the Tribal Border Areas of Afghanistan and Pakistan

By Zhang Yuan

ABSTRACT: Security management and control of the tribal border areas of Afghanistan and Pakistan has mainly involved three issues: (1) the unique characteristics of the autonomously administered tribal system; (2) the area as a breeding ground for religious radicalism, extremism, and terrorism; (3) the prevalence of drug production and trafficking, as well as an influx of Afghan refugees. Both countries have adopted numerous measures to address these issues, and have made some progress, but the overall situation needs improvement. In particular, they face six challenges: the region's adverse natural environment; difficulty in identifying a proper balance and ensuring sustainability when it comes to tribal reforms; the complexity of combating religious extremism and terrorism; intertwined border issues which are difficult to address comprehensively; limitations to cooperation due to territorial disputes; and the difficulty of overcoming interference of powers in border affairs. It is also expected that security management and control in the tribal border areas will become even more complex following the Taliban's recapture of power in Afghanistan.

KEY WORDS: Tribal Border Areas of Afghanistan and Pakistan; Security Management and Control; Tribes; Afghanistan Taliban