

## “越境打击”与阿巴边境地区反恐合作

钮松\*

[内容提要] 越境打击已成为当前阿富汗—巴基斯坦边境地区最为频繁、争议最多的一种军事行动。阿富汗新政府、美国和北约多次威胁或实施越境打击活动，对巴基斯坦境内的塔利班、本·拉登势力和部族武装分子进行了猛烈打击，这对阿巴关系、美巴关系都产生了诸多负面影响。巴基斯坦无力解决境内割据的暴力组织又不愿假手他人，这成为越境打击的主因。只有美阿巴加强跨界反恐合作和合法越境打击，才能实现共赢的局面。

[关键词] 越境打击；美国；北约；阿巴边境；跨界合作

[中图分类号] D815.5 [文献标志码] A [文章编号] 1004-1508 (2014) 01-0015-07

越境打击已成为当前阿富汗巴基斯坦边境地区最为频繁、争议最多的一种军事行动，对于相关国家之间的关系发展产生了诸多负面影响。“越境打击”指，“国家行为体对他国境内对自身军事或民事安全造成实际危害和破坏的非国家行为体（尤其是其军事武装）深入该国境内（包括领土、领海或专属经济区 and 领空）进行反击式军事打击的行动，其目标在于有限或彻底地消除越境打击对象的长久危害而不在于与越境对象国对抗，越境对象国因自身的分裂或混乱局面而无力阻止，以及与打击对象之间的矛盾默许乃至鼓励这种越境的军事行动，这种军事行动只有极少数得到联合国和越境对象国的授权。”<sup>①</sup>

### 一、美国和阿富汗对巴基斯坦的越境打击实例

（一）阿富汗威胁越境巴基斯坦对塔利班的打击

塔利班兴起于抗苏战争胜利后陷入军阀混战的阿富汗，早期代表着一种稳步上升的进步力量。塔利班纪律严明，主持公道，这与传统军阀完全不同，因而得到了社会中下层的广泛支持，不到几年的功夫，塔利班便统一了阿富汗大部分

地区。国际社会曾对这支异军突起的新兴力量十分看好，塔利班的“阿富汗伊斯兰酋长国”于1996年正式成立。但塔利班在夺取政权之后便开始实施政教合一的统治方式，并以极端保守的德奥班德学派阐释伊斯兰教，并在阿富汗实施最为封闭的教法统治，甚至还与“基地”组织头目本·拉登有着千丝万缕的联系与庇护。全世界只有巴基斯坦、沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国承认其为阿富汗合法政府，而其他国家以及联合国则承认阿富汗北方联盟代表阿富汗。除了实施政权统治以及与“基地”组织相勾结之外，塔利班还涉足毒品生产和贸易，“鉴于其正统的伊斯兰主义意识形态，许多人对于塔利班积极参与毒品生产和贩运表示怀疑。然而，鉴于其财政需求，至少那些没有被“基地”组织所满足的且其对遍植罂粟直至其边界的区域的控制，塔利班就有可能从毒品种植和贩运上收获利润。”<sup>②</sup> “9·11”事件的爆发被认为与“基地”组织有着确凿的关联，而阿富汗塔利班政权拒绝交出本·拉登的行动为以美国为首的联军出兵打击制造了口实，美国发动的阿富汗战争获得了联合国的授权，塔利

\* 复旦大学宗教与中国国家安全研究中心副研究员，上海外国语大学中东研究所副研究员，复旦大学国际关系与公共事务学院博士后，美国乔治城大学伯克利中心博士后。

① 参阅钮松：“‘越境打击’索马里海盗与中国外交转型”，《太平洋学报》，2012年第9期。

② Rhea Siers, “The Implication for U. S. National Security,” in Kimberly L. Thachuk ed., *Transnational Threats: Smuggling and Trafficking in Arms, Drugs and Human Life*, Praeger Security International, 2007, pp. 214-215.

班政权在 2002 年垮台，阿富汗进入战后重建阶段。在美国为首驻阿联军的猛烈打击之下，塔利班政权对于全国大部分地区的统治瞬间瓦解，塔利班受挫之后转入阿富汗南部山区，并一度转入“地下”活动，甚至转入巴基斯坦的一些边远部落区建立政权机构，以巴基斯坦为基地袭击阿富汗军队和政权机构，在巴基斯坦的塔利班在“巴基斯坦塔利班运动”的旗帜下集合。2007 年 7 月 19 日，塔利班在阿富汗绑架了 23 名韩国人质，这标志着塔利班势力经过几年蛰伏之后卷土重来。2008 年 4 月 27 日，塔利班袭击了阿富汗卡尔扎伊总统出席的抗击苏联入侵胜利 16 周年阅兵庆典，总统侥幸逃过一劫。在此情形之下，阿富汗卡尔扎伊总统于 2008 年 6 月 15 日发表声明：“阿富汗有权自卫”，“当他们从巴基斯坦越境过来杀戮阿富汗人和联军部队，这就明确地给予我们反击并同样对付的权力。因而，拜图拉·马苏德<sup>①</sup> (Baitullah Mehsud) 应该知道我们现在将紧随其后并在他的家里打击他”。<sup>②</sup> 卡尔扎伊的“越境打击”言论招致了巴基斯坦的不满，巴基斯坦约见阿富汗驻巴大使声称只有巴基斯坦军队才有权在巴基斯坦领土采取行动。因为巴基斯坦的强硬态度以及阿富汗现政府虚弱的军事实力，阿富汗的“越境打击”难以真正付诸实施。在阿富汗境内的塔利班卷土重来，尤其在瓦尔达克省和赫尔曼德省建立了初步的政权。尽管阿富汗政府无力实现“越境打击”的目标，但驻阿联军于 2008 年 9 月 3 日越境巴基斯坦空降部队打击塔利班造成巴基斯坦平民丧生，这招致巴基斯坦政府的强烈愤慨，虽然巴基斯坦与塔利班之间也存在着军事冲突。尽管“美国人强烈避免任何冲突，局限于印度与巴基斯坦之间的冲突，因为如此之冲突将致使巴基斯坦从阿富汗边界撤军，而他们的使命便是抓获塔利班和‘基地’组织退入巴基斯坦的人员，并且，假如有可能的话，奥萨马·本·拉登”。<sup>③</sup> 但美国为首的联军越境打

击塔利班的活动还是促使了巴基斯坦的思路调整，巴基斯坦与境内的塔利班武装于 2009 年 2 月商讨“永久停火”。在此情形下，塔利班力量更加壮大，2009 年 2 月 12 日，塔利班武装分子自杀式炸弹袭击阿富汗司法部等多个政府机构大楼并造成了人员伤亡。2009 年 3 月 26 日，塔利班袭击了赫尔曼省一个警察哨所，造成 9 名警察死亡。阿富汗局势不乐观。

(二) 美国 2011 年从阿富汗越境巴基斯坦杀死本·拉登

巴基斯坦当地时间 2011 年 5 月 2 日周一凌晨 1:00 过后，美军对巴基斯坦实施名为“海神之矛行动”的越境打击，旨在逮捕或射杀“基地”组织首领奥萨马·本·拉登。此次秘密行动由美国总统奥巴马授权、由美国中央情报局与联合特种作战司令部协同指挥，<sup>④</sup> 由美国海军海豹特种部队越境突袭。出于相关法律因素的限制，如美国尚未与巴基斯坦处于军事对峙状态，此次行动中军事人员的任务分配与现场状况的掌握由中央情报局的便衣调查员负责。此次行动击毙 3 名男子和 1 名妇女，并逮捕本·拉登的 2 个妻子、6 个孩子和 4 名亲信。<sup>⑤</sup> 本·拉登被美国政府指控为 1998 年美国大使馆爆炸案和 2001 年“9·11”事件的幕后领导人，名列联邦调查局十大通缉要犯。本次美军越境巴基斯坦击毙本·拉登之后，奥巴马在声明中讲到“同巴基斯坦的反恐合作帮助我们找到并确认了本·拉登的藏身之所。”并公布与巴总统扎尔达里电话中“一致认为今天对美巴两国都意义非凡、值得纪念。巴基斯坦未来还将同美国共同反恐，打击‘基地’组织及其附属分支。”<sup>⑥</sup> 然而，巴基斯坦外交部的官方声明，指出这次行动操作完全是由美军主导进行，<sup>⑦</sup> 巴基斯坦总统扎尔达里断然否认了“一名巴基斯坦三军情报局官员向媒体指称，巴基斯坦政府也出席了‘巴美联合行动’会议”的这一

① “巴基斯坦塔利班运动”2008 年 1 月选举产生的新领导人。

② Sayed Salahuddin, “Karzai Threatens Cross-Border Pursuit into Pakistan,” *Reuters*, June 15, 2008.

③ Christophe Jaffrelot, *A History of Pakistan and Its Origins*, Anthem Press, 2004, p. 275.

④ Macon Phillips, “Osama Bin Laden Dead,” *The White House Blog*, May 2, 2011, <http://www.whitehouse.gov/blog/2011/05/02/osama-bin-laden-dead>.

⑤ Greg Miller, “CIA Spied on Bin Laden from Safe House,” *Washington Post*, May 6, 2011.

⑥ Macon Phillips, “Osama Bin Laden Dead,” *The White House Blog*, May 2, 2011.

⑦ AFP, “Bin Laden Operation Conducted by US Forces: Pakistan,” *Dawn*, May 2, 2011.

说法。<sup>①</sup> 巴基斯坦军方在 2011 年 5 月 5 日召开会议就拉登在境内接近军校附近地点被击毙一事进行评估和检讨。巴军方对外强硬表态, 希望美国削减驻巴军事人员, 并警告如果美国再次进行类似越境军事行动, 将考虑中止与美方合作。巴基斯坦政府和军方接连公开发表声明, 谴责美国“单边行动”侵犯其主权, 并警告“下不为例”;<sup>②</sup> 同时, 此次美军越境打击也提升了其讨价还价的筹码, 美军能否顺利在阿富汗撤军, 亦少不了巴基斯坦在战略层次上的配合或技术层面上的情报交换。美国通过“单边行动”越境击毙本·拉登, 使本已龃龉不断的美巴关系更趋紧张, 也激起了包括巴基斯坦在内的伊斯兰世界新一轮的反美浪潮。

### (三) 美国无人机长期对巴基斯坦越境打击

美军一直在没有巴方政府授权下进行对巴基斯坦的越境空袭, 造成巴方大量平民伤亡。尽管巴基斯坦方面不断抗议美国无人机越境空袭侵犯其领土主权并违反国际法, 但美方从没有停止在巴境内发动无人机空袭, 而且公开表示无意停止此类行动。美方认为, 无人机空袭是打击藏匿在阿富汗—巴基斯坦交界地区“可疑目标”的一种有效手段。<sup>③</sup> 该行动由美国 CIA 和特种行动作战单位 SAD 操作, 得到总统奥巴马授权, 其攻击地点为巴境内联邦直辖部落地区 (FATA), 但自 2004 年 6 月 18 日美方首次使用无人机越境袭击巴基斯坦 FATA 以来, 其并未公开承认无人机越境打击的真实效果。美无人机越境打击的目标是在巴境内塔利班与“基地”组织的军事人员, 却为巴方带来惨重人员尤其是平民伤亡, 被巴方指责为对国际法的违背以及对巴国家主权的侵犯。美无人机越境袭击严重恶化了巴美关系。2011 年 11 月 26 日, 以美为首的北约战机越界空袭莫赫曼德 2 处军事检查站、炸死 24 名巴军士兵, 更为紧张的巴美关系雪上加霜。2012 年 7 月 3 日, 希拉里国务卿就此正式道歉, 巴方重开

北约物资补给线。而自 2011 空袭事件至 2012 年 11 月 4 日止, 美军无人机又对巴基斯坦境内目标发动了 41 次空袭行动, 321 人死、34 人伤。<sup>④</sup> 2012 年 4 月, 巴议会审议通过关于调整对美关系和整体外交政策的指导原则, 要求美尊重巴主权, 就越境空袭事件无条件道歉, 停止无人机越境打击等。其中还包括禁止美国在巴境内进行任何公开或不公开的军事行动, 同时严禁美国驻阿部队进入巴境内追击; 要求美方确保情报活动的“透明”, 同时必须遵守巴法律。<sup>⑤</sup> 巴基斯坦驻华大使马苏德·汗大使指出, 自 2001 年反恐战争以来, 已有 4 万民众和 7000 官兵为此付出了生命的代价, “因为反恐战争, 巴基斯坦还丧失了许多吸引外资、发展经济的机会。正是因为巴基斯坦的牺牲, 区域安全才得以保障。”<sup>⑥</sup>

## 二、越境打击对美阿巴三边关系的影响

### (一) 越境打击对阿富汗与巴基斯坦关系的影响

阿富汗与巴基斯坦的双边关系成了巴对阿越境打击的牺牲品。阿巴边境地区由于塔利班势力的复苏导致暴乱次数激增, 双边关系一度趋于紧张。巴基斯坦军队以武装直升机对与阿富汗接壤的库拉姆部落发动越境打击, 以反击此地的塔利班武装分子对美军与巴基斯坦军队的袭击。<sup>⑦</sup> 越境打击的军事行动更是催化了阿巴两国间的猜忌与敌视, 互相指责对方干涉内政: 一方面, 阿富汗谴责双方边境的暴乱是由巴方面密谋策划与煽动, 其目的是颠覆卡尔扎伊政权, 并在喀布尔扶植建立一个更加顺从巴方的新政府。卡尔扎伊总统本人多次在不同场合公开指责巴基斯坦, 批评其训练军事人员并输送其到两国边境; 另一方面, 巴方也谴责阿富汗支持俾路支游击队与瓦济里斯坦的行径。<sup>⑧</sup> 事实上, 阿富汗与巴基斯坦的双边关系并非一帆风顺, 早在苏联入侵阿富汗

① Asif Ali Zardari, “Pakistan Did Its Part”, *Washington Post*, May 3, 2011.

② 鞠辉: “本·拉登虽死 恐怖主义远未除根”, 《中国青年报》, 2011 年 5 月 9 日。

③ 陈小茹: “巴基斯坦为全球反恐做出巨大牺牲”, 《中国青年报》, 2012 年 9 月 3 日。

④ “Drone attack in Pakistan: 2005 - 2012”, <http://www.satp.org/satporgtp/countries/pakistan/database/Droneattack.htm>.

⑤ 廖政军: “巴基斯坦要求美停止无人机越境打击”, 《人民日报》, 2012 年 03 月 22 日。

⑥ 陈小茹: “巴基斯坦为全球反恐做出巨大牺牲”, 《中国青年报》, 2012 年 9 月 3 日。

⑦ “Forces launch offensive near Afghan border”, *The Nation*, July 4, 2011.

⑧ Frédéric Grare, *Pakistan - Afghanistan Relations in the Post-9/11 Era*, Carnegie Papers, p. 3.

时,巴基斯坦对阿境内的圣战组织给予一定支持,但两国关系迄今依旧紧张。不论是两国政府还是军方,双方领导人对彼此的怀疑从未消逝。巴基斯坦独立后,阿富汗是唯一一个在联合国不承认其合法性的国家,因为阿富汗不承认巴基斯坦长达 2640 公里的杜兰线旁的普什图边境,这直接促使日后阿富汗与印度形成准联盟以对抗巴基斯坦。而巴则抓住苏联入侵阿富汗之机,支持阿境内七个反对党,包括后来的塔利班,企图扶植亲巴政府以扭转此局面。为了应对印度的威胁,巴基斯坦一直试图与阿富汗建立友好关系,以保障其进入中亚的通道、建立起对抗印度的“战略纵深”。然而事与愿违,“9·11”后阿富汗塔利班政权垮台后,与印度长期友好的北方联盟执掌阿富汗政权依然拒绝以杜兰线作为两国边境,鉴于美国与国际社会对阿新政府的支持,巴基斯坦陷入尴尬境地:一方面,巴拒不能满足阿方的领土要求;另一方面,巴作为美国反恐战争的盟友,巴不得不介入阿富汗战争并且参与消灭塔利班。巴方的对外政策的制定也因这种两难境地陷入难以避免且永久的紧张,因为它不仅要实现双边与地区目标,还必须向美国重申其战略与美国价值的一致性。尽管越境打击对双边关系带来了恶劣的影响。就军事方面来说,双方合作打击巴塔、阿塔与“基地”组织的进程受到阻滞。巴基斯坦将自己视为普什图人的保护者,而在塔利班问题上模棱两可。<sup>①</sup>同时,印阿双边关系密切为巴基斯坦带来了威胁与不确定性,这进一步削弱了阿巴之间的互信基础。但就经济方面来说,阿巴两国仍有合作空间。巴基斯坦与国际社会对阿富汗的经济援助可以帮助阿富汗摆脱赤贫状态,<sup>②</sup>通过双边合作来深化阿巴双边共同利益空间,为合法的越境打击建立物质上的基础。

## (二) 越境打击对美国与巴基斯坦关系的影响

冷战后美国在南亚重印轻巴,在战略上忽

略了巴基斯坦,直至“9·11”事件发生后,美国才将巴基斯坦视为其盟友地位来保障在阿富汗的反恐进程。双方的反恐合作经历了短暂蜜月期,巴在提供空中走廊、军事情报、军事基地及后勤设施,战后清缴与切断恐怖分子资金等方面给予美方密切配合。但是,美军在巴基斯坦进行越境打击使双方在反恐政策上出现严重分歧,两国关系受到严重影响。美国与巴基斯坦双方一直互存战略猜疑。首先,美国一直怀疑巴基斯坦在打击恐怖主义的行动中有所保留,甚至巴政府暗中资助与扶植阿境内反对派。美国指责巴基斯坦三军情报署(ISI)支持并训练塔利班、提供情报和财政援助,并协助武装分子越境袭击阿富汗。<sup>③</sup>由于怀疑巴方包庇其境内的恐怖组织及不满巴方迟缓的军事行动能力,美国不顾巴政府的一再反对,多次使用无人机深入巴方领空越境打击;美越境击毙本·拉登时也未知会巴方政府,将越境打击后续的难题推给了巴基斯坦。其次,对巴基斯坦来说,即使美国将战略重心重新移向阿富汗和巴基斯坦,也无法打消巴基斯坦对美国的战略猜疑和担心。巴基斯坦虽然认为恐怖主义活动对其国家安全构成威胁,但并不认为其真正的威胁来自阿巴边境地区。在库拉姆地区,与“基地”组织联系密切的哈卡尼网络已经与当地军事人员达成停战协议,并将此地作为中转站以跨境袭击北约部队。巴基斯坦塔利班组织被指为幕后操纵者,其目的在于威胁巴基斯坦的国家安全。而巴官方尽管面临美国的压力,在打击哈卡尼网络上仍有所顾虑,因其与该组织存在历史上的联系。<sup>④</sup>同时,巴基斯坦担心美军最终撤军后,将被迫承担美国遗留在此地区的麻烦。巴基斯坦迫于美国压力,曾指挥军队几次深入普什图部落地区打击恐怖势力,但由于遭当地普什图人的抵制,效果甚微。相比反恐来说,巴基斯坦面临的难题更是普什图人的自治要求,当地人支持塔利班与“基地”组织,对政府参与反恐战争的

<sup>①</sup> Frédéric Grare, *Pakistan—Afghanistan Relations in the Post—9/11 Era*, Carnegie Papers, p. 7.

<sup>②</sup> K. Alan Kronstadt, *Pakistan—U S Relations*, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, February 6, 2009.

<sup>③</sup> Thomas H. Johnson, M. Chris Mason, “No Sign until the Burst of Fire”, *International Security*, Vol. 32, No. 4 (Spring 2008), pp. 41—77.

<sup>④</sup> Deborah Jerome, “Tremors from ‘AfPak’ Border,” *Council on Foreign Relations*, July 5, 2011.

对立情绪十分严重。<sup>①</sup> 巴基斯坦军队较之美军的反恐能力相差甚远，在边境反恐行动中表现并不积极，加之巴军队缺乏对付非正规军的实战经验与训练，在普什图地区的反恐效果不彰。而美军对巴边境地区复杂的地形与组织结构的恐怖组织研究深入、情报确凿，考虑到军事行动的时效性，便越过巴政府对其边境进行打击。美国特种部队越境击毙本·拉登，对美巴战略伙伴关系也造成了一定的影响。对于美国意欲增强与巴的双边反恐合作，巴政府表示处于强大压力之下。巴前总统穆沙拉夫更是否认了美军在与伊斯兰极端组织战争中的表现，宣称美国在巴基斯坦的军事存在既没有必要，也不被人所接受。巴方也无法继续容忍美国以反恐为名义的侵犯巴主权与领土完整的军事行为。美方的军事行动侵犯了巴基斯坦的领土主权，大大削弱了巴基斯坦军方内部的信誉。美军的无人机越境袭击不仅激起了巴国内的反美浪潮，更严重影响了巴基斯坦政府在国内的公信力，引起民众的不满。巴基斯坦民调显示，大多民众认为其边境的恐怖主义行动是对穆斯林“兄弟们”对巴勒斯坦、克什米尔等地遭受不公正待遇的回应；或是政府参与反恐战争引来的报复。只要巴基斯坦停止与美国的共同反恐行动，塔利班和其他武装组织便会重新变为巴基斯坦的朋友。<sup>②</sup> 在美国屡次越境打击之后，巴基斯坦国内公众反美意识强烈，对以“基地”组织为代表的武装组织甚至抱以同情，这对执政基础薄弱的巴人民党政府形成巨大掣肘。面对越境打击对双边关系带来的恶劣影响，美国方面也认识到，“单边行动不是解决问题的持久与有效的办法，”并指出只有美国与巴基斯坦、阿富汗三边的合作才能最终解决该地区的边境问题。<sup>③</sup>

### 三、美阿巴跨界反恐合作与合法越境打击的前景展望

#### （一）美阿巴三方跨界反恐合作

2009年3月27日，奥巴马政府出台阿富汗

—巴基斯坦新战略，不再以小布什政府侧重的伊拉克作为反恐主战场，将反恐重心东移。对于美国解决阿富汗的恐怖威胁来说，阿富汗与巴基斯坦两国交界处，特别是巴基斯坦西北边境的部落地区是反恐的关键区域。其新战略更加致力于推动阿富汗的全国和解、加强对阿富汗的经济援助与合作，并将巴基斯坦纳入美国的阿富汗战略，设定明确标准衡量其进度与评估实施成果。<sup>④</sup> 虽然，目前的越境打击在一定程度上削弱了美、阿、巴三方反恐合作的积极性，甚至由于合法性的争议阻滞了南亚地区的和平进程，但越境打击恐怖组织的成效毋庸置疑，因其有效地削弱了“基地”组织的核心势力。然而南亚地区反恐任务依然面临许多挑战。本·拉登被美方越境击毙后，“基地”组织仍然具有威胁性，因其不断加强与该地区其他恐怖组织的联系以巩固权力。巴基斯坦塔利班与哈卡尼网络均具有较稳固的实力并不时向其他伊斯兰极端组织提供额外的资源支持。阿巴两国交界处依旧是诸多极端组织的庇护所，如阿富汗塔利班、拉什卡—塔伊巴组织(LeT)、巴基斯坦塔利班与哈卡尼网络，其中哈卡尼一直密谋地区性的恐怖袭击，巴塔的目标是打击巴基斯坦。反恐联军将于2014年撤军的消息为这些恐怖组织提供了有效预期，塔利班、哈卡尼与“基地”组织的其他附属组织等已经更加激进化、协同化，2011年1月到11月阿富汗遭受了50多次恐怖袭击事件。<sup>⑤</sup> 美军在2012年9月从阿富汗撤军33000人，奥巴马指出“阿富汗安全与和平的曙光近在眼前”，但针对反暴乱问题、塔利班和解问题，美巴阿意见各不相同。首先，美国致力于与塔利班进行秘密和谈，将塔利班纳入其政治安排中，以促进其撤军进程。美方意在明确区分塔利班与“基地”组织并切断二者联系，以和谈方式促使塔利班放弃暴力行动并接受阿富汗宪法；其次，由于巴基斯坦一直视阿富汗为自身后院，拒不同意美方的做法，巴方多次

① Thomas H. Johnson, M. Chris Mason, "No Sign until the Burst of Fire," *International Security*, Vol. 32, No. 4 (Spring 2008), pp. 41 - 77.  
② Hasan Askari Rizvi, "Counter-terrorism Confusion," *Daily Times*, April 5, 2009.  
③ <http://www.state.gov/s/d/2008/109857.htm>.  
④ "A New Strategy for Afghanistan and Pakistan," March 27, 2009, <http://www.whitehouse.gov/blog/09/03/27/A-New-Strategy-for-Afghanistan-and-Pakistan/>.  
⑤ Office of the Coordinator for Counterterrorism, US State Department, *Country Reports on Terrorism* 2011, July 2012, p. 129.

干预美方与塔利班和谈。对巴基斯坦来说, 美军从阿富汗撤军为巴在阿富汗重建影响力提供了战略机遇, 巴基斯坦一直迫于美方压力与阿北瓦济里斯坦的哈卡尼网络保持距离, 而美军撤军后巴的势力会更加渗透在阿军方; 最后, 阿富汗则面临着两难选择, 一开始, 阿政府开启与塔利班和谈渠道, 欲将其纳入日后的治理体系, 但收效甚微。阿总统卡尔扎伊的态度明显转变, 从早期指责巴基斯坦扶植其境内的恐怖主义, 到现在形容巴基斯坦是阿的“孪生兄弟”。2011年1月, 阿巴双方组织了一个联合委员会, 旨在与塔利班进行直接对话。<sup>①</sup> 2012年5月1日, 美国与阿富汗签署战略伙伴关系协议, 商定在2014年北约撤军后, 美军仍将在阿富汗保留15000至20000人左右的部队从事顾问或培训工作; 北约在2014年底把阿富汗安全职责移交至阿富汗安保部队。美国已把阿富汗指定为其“重要的非北约盟友”, 双方除军事合作外仍有许多合作议程。而阿美军事合作离不开其国内的经济实力保障, 据目前状况, 国际社会的援助一旦撤离, 阿富汗经济会陷入泥潭; 而美国为了实现其在阿富汗的长远利益, 积极开发阿富汗的矿产与农业资源, 并开始投资援建一些矿产、农业和能源项目, 以期阿富汗能尽快融入南亚地区的“新丝绸之路”的贸易投资模式, 维持国内的稳定并促进经济发展。因此, 美国也呼吁周边国家以远期利益为重, 共同参与阿富汗地区的维稳与重建。<sup>②</sup> 奥巴马政府对阿富汗反恐问题重新评估其战略优先性并重新定义了其反恐目标, 改变了小布什政府在阿巴问题中单边主义原则。在美国的“南亚新战略”中, 美国将阿富汗、巴基斯坦两国视作一个整体来推行其奥巴马政府的反恐政策, 美阿巴在跨界反恐合作上有很大拓展空间。美国将其反恐重心确定从阿富汗转移到巴基斯坦, 仍会在阿富汗保持较大的军事存在, 因为其可以在控制了阿富汗的形势后, 对解决巴基斯坦恐怖势力的问题有更大的机动性。三方合作重点建立在加强互信的基础上, 对美国来说, 美军的反恐重点转移到

巴基斯坦后, 由于无人机的越境袭击在巴国内引起的反弹较大, 其会避免在阿富汗采取军事行动的直接地面进攻方式, 在空袭行动的精确性上也会有进一步的技术提升。美军更重要是采取通过军事援助及情报共享等方式支持巴基斯坦, 提高其反恐能力, 并为其提供强大的经济和军事的援助。对阿富汗来说, 仅凭军事手段是无法解决其境内的问题, 必须有政治途径与经济发展来支撑。而对于巴基斯坦来说, 应将稳定阿富汗局势问题置于高于来自克什米尔的印度威胁的立场上, 因为巴方原来的阿富汗战略即重印轻阿的姿态, 不仅一定程度上侵犯了阿富汗与印度的利益, 更与美国与国际社会在该地区的反恐目标相违背。由于缺乏多边合作的框架, 北约、联合国安理会都很难界定巴基斯坦在阿富汗问题中的具体角色。因此, 建立三方多边合作的高级别外交框架迫在眉睫。

#### (二) 地区战略与国际合作

首先, 由联合国安理会授权的安全联络小组的建立工作正在讨论中。该安全联络小组应包括安理会五大常任理事国与北约、沙特等其他行为体, 在解决阿巴边境问题时采取集体决议, 旨在保障阿巴边境的稳定与发展, 为阿巴提供军事援助并为南亚地区经济一体化提供国际性的经济援助。安全国际联络小组的目的是打消巴基斯坦对其领土威胁的疑虑, 国际社会致力于维护巴基斯坦的领土完整并有意愿帮助解决阿巴边境问题, 以更明确地界定双边边境, 以期达到双方的满意。国际联系小组的任务为阿富汗、巴基斯坦、印度的边境问题提供保障, 并帮助其开放边境市场, 谋求经济增长。一旦巴基斯坦得到透明性与国际社会的共同监督的保障, 美国在与其核武器技术扩散的谈判问题中也可获得充分的空间。<sup>③</sup> 在此机制下, FATA里的任何关于恐怖主义有争议的军事行动即可提交到联合国安理会来处理。

其次, 参与美阿巴问题反恐合作还需要印度、伊朗、俄罗斯与中国等大国协调合作, 并提

① Arvind Gupta, Smruti S. Pattanaik, “the Dangerous Afghan Drawdown,” *The Diplomat*, July 3, 2011.

② Kenneth Katzman, “Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and U. S. Policy,” *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, September 21, 2012, p. 1.

③ Barnett R. Rubin, Ahmed Rashid, “From Great Game to Grand Bargain,” *Foreign Affairs*, November/December 2008, p. 7.

高其透明度。阿富汗反恐战争中，美国如想让巴基斯坦全力配合其在阿巴边境的军事行动，首先要解除的是巴基斯坦在克什米尔方面的后顾之忧，即必须要求印度在克什米尔问题上保持克制。美国需继续开放与伊朗的对话，增加两国在阿富汗问题上的共识，在反恐中寻找合作空间。俄罗斯的担忧则是美国与北约会在阿富汗和中亚建立永久性的军事存在，其中亚的利益会被侵犯。

最后，中国在该地区的油气运输、矿产资源与港口建设若得到保障，阿巴会获得丰富的水电供应及大量经济援助。<sup>①</sup>地区战略与国际合作的启动与运行均为有关国家的越境打击提供了合法性、授权性与集中性，并通过大国协调机制来加以监督与制约，具有双重意义：它既可以将越境打击的军事行动建立在共有规则与规范基础上，通过三边对多边的一致协商，以最大限度地缔造三边与多边的和谐关系；又可以使美阿巴三方在国际社会中共同履行其相应的国际责任，以最大限度地化解或减缓越境打击引起的冲突与危机。

#### 四、结论与启示

当前全球恐怖主义愈演愈烈，尤其是中东有关国家的边境地区因特殊的宗教、部族以及地理背景而成为伊斯兰激进组织或恐怖主义组织的藏身之处，如伊拉克—叙利亚边境地区成为“基地”组织进行“建国”实践的理想场所、阿富汗

—巴基斯坦边境地区成为塔利班卷土重来的大本营。塔利班和“基地”组织领导人本·拉登主要盘踞巴基斯坦半独立的部落地区，对阿富汗境内军民目标不断实施袭击，塔利班甚至与巴基斯坦政府保持着既斗争又合作的复杂关系。鉴于此，无论是实力有限的阿富汗政府，还是驻阿美军，不得不威胁或通过“越境打击”的方式来试图最大限度地消除来自巴基斯坦境内的安全威胁，这就给三边关系带来了一些副作用：阿富汗政府长期的“越境打击”塔利班的预案为阿巴两国因历史上的交恶而进一步使双边关系日益紧张；美巴军事盟友关系因美军的“越境打击”而产生裂痕；这种局面的产生来自于巴基斯坦政府在维护主权与领土不容侵犯和长远的反恐目标之间的矛盾心态，即既想最终把塔利班势力剿灭或“礼送出境”，却又不想假手他人，但其采取的暂时与塔利班进行妥协的渐进式的反恐策略事实上也破坏了其领土的完整，塔利班事实上已成为巴若干部族地区的实际治理者。总而言之，要逐步消除阿巴边境地区的宗教极端主义势力，必须做到：首先，从近期看，其切实可行的方法只能是巴超越旧有的以领土为核心主权观，与美阿一道加强跨界反恐合作；其次，从长远看，需要联合国的介入和大国的协调合作，这样才能让巴在让渡主权与维护主权之间达到最好的平衡；最后，军事手段反恐的效果终归有其局限，提升阿巴边境地区的经济与民生才是消除恐怖主义与极端主义土壤的长远之道。

<sup>①</sup> Barnett R. Rubin, Ahmed Rashid, "From Great Game to Grand Bargain," *Foreign Affairs*, November/December 2008, p. 8.