

# 美国撤军以来阿富汗恐怖主义 新态势及外溢影响\*

杨超越

**【内容提要】** 由于美国错误政策和仓促撤军等原因，恐怖主义危害在阿富汗迅速上升，使阿“由乱及治”面临重重困难。阿富汗塔利班从自身利益出发，在意识形态、派系特点、“盟友”关系、传统习俗等因素影响下，制定并实施了具有自身特色的“反恐政策”，形成了阿富汗恐怖主义发展的新态势，推动和影响了踞阿恐怖组织的重新分化组合，恐怖活动活跃，对周边地区安全连带影响已逐步显现。当前，周边国家正面临与阿富汗相关的恐怖主义及相关问题外溢带来的严峻挑战，如恶性跨境恐袭在巴基斯坦激增、中亚国家输入性恐怖主义危害风险上扬、阿难民问题冲击伊朗等国反恐防线等。同时，在国际格局发生深刻演变、阿富汗及其周边地缘战略意义凸显背景下，以阿富汗问题为重心的大国博弈进程，通过与恐怖主义等问题的广泛深刻的互动影响，将为中南亚地缘政治增添新的不确定性，从更宏观角度塑造本地区恐怖主义态势与反恐斗争格局。作为地区安全重心，阿富汗安全稳定关乎周边整体，中国应继续与有关国家一道，共同应对阿富汗恐怖主义发展新态势带来的挑战，进一步推动国际社会发挥建设性作用，引导阿积极参与塑造有利于各方的地区安全环境。

**【关键词】** 阿富汗恐怖主义 阿富汗塔利班 中亚安全 大国博弈 地缘政治

**【作者简介】** 杨超越，中国国际问题研究院国际战略研究所助理研究员。

---

\* 本文在修改完善过程中得到中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所老师和评审专家的悉心指导，在此一并致谢。文中若有纰漏错误由笔者个人负责。

2021 年 8 月 31 日，美国完成阿富汗撤军任务，为长达 20 年的“全球反恐战争”画上了句号。此前，阿富汗塔利班（以下简称“阿塔”）占领喀布尔，重获执政地位，建立了“阿富汗伊斯兰酋长国临时政府”。外国军事占领的结束使阿富汗人民赢得了掌握自己国家命运的契机，历经 40 年战乱的国家开始步入和平建设时期。但是，由于美国不负责任地撤军，导致在其占领期间坐大的阿富汗恐怖势力卷土归来，威胁阿富汗及周边国家安全。阿塔重新执政后的内外诉求，与国际社会的关系以及相关国家围绕该问题的博弈，对阿富汗及其周边恐怖主义态势具有深远影响。

## 一 问题的提出

多数围绕当代阿富汗问题的研究基本从地缘战略安全角度入手，主要涉及阿富汗历史、阿富汗战争起源、阿富汗与地区安全、塔利班研究等方面问题，专门研究阿富汗恐怖主义问题的成果主要围绕 2021 年 8 月前相关问题展开论述。阿塔重新执政使阿国家发展路径发生重大变化，恐怖主义的发展态势也出现了相应变化，国内外学界从不同角度进行了研究，并取得了一定进展。

国内学者主要从以下角度对阿富汗恐怖主义及其外溢效应进行分析。一是地缘政治和国际关系。孙壮志认为，在恐怖主义等外源性因素冲击下，中亚国家各种问题叠加，将更加碎片化、分散化，阿富汗剧变后中亚国家面临新的治理挑战，要构建中亚多边安全架构，推动上合组织框架内的安全合作<sup>①</sup>。范鸿达认为，阿塔、巴基斯坦、印度与巴基斯坦塔利班（以下简称“巴塔”）和“俾路支解放军”之间关系复杂，没有国家间合作，暴恐冲击难以化解<sup>②</sup>。曾向红认为，美国从阿富汗撤军后，其地缘战略重心将北移至中亚，可能导致地区大国紧张关系加剧，同时，阿富汗内乱将产生外溢效应，难民可能涌入周边国家，威胁周边国家稳定，极端组织崛起并向外扩散，通过发动恐袭和传播极端思想威胁中亚安全<sup>③</sup>。马勇和张辉分析了巴基斯坦、伊朗、阿富汗的经济、安全、政治、文化、

<sup>①</sup> 孙壮志：《阿富汗变局后的中亚安全：大国博弈与地区合作》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2022 年第 1 期。

<sup>②</sup> 范鸿达：《阿富汗塔利班须将打击恐怖主义作为关键考量》，载《当代世界》2021 年第 9 期。

<sup>③</sup> 曾向红：《从撤军阿富汗看美国中亚政策的调整》，载《当代世界》2021 年第 9 期。

国际政治等方面问题和风险<sup>①</sup>。钮松认为，“哈卡尼网络”如何与恐怖组织切割，关乎阿临时政府的纯洁性，阿临时政府重点关注与全球大国和主要经济体之间的关系，对与芥蒂颇深的邻国发展关系缺乏动力<sup>②</sup>。于开明和闫伟认为阿塔重新执政可能使域内外恐怖组织结成相互关联的极端网络，南亚地区安全形势总体上存在很大不确定性，巴基斯坦和克什米尔地区面临严重安全挑战<sup>③</sup>；受阿塔夺权和阿塔对巴塔暧昧态度的刺激，俾路支分裂势力与巴塔加强合作，二者合流趋势明显<sup>④</sup>。武兵科认为，第四波暴恐浪潮仍将继续，但恐怖组织因能力、压力、理念等限制，更专注于本土目标，探索伊斯兰教法政权建设<sup>⑤</sup>。王雪羽、李福泉认为，伊朗曾因对阿富汗前政府击败“伊斯兰国呼罗珊省”缺乏信心而寻求阿塔支持，若阿塔执政后反恐不利，伊朗很可能会转向与阿富汗其他组织和力量进行反恐合作<sup>⑥</sup>。

二是中国的国家安全与海外利益。苏畅从海外利益安全的角度分析了阿富汗恐怖主义的潜在外溢风险和中国在中亚面临的恐怖主义威胁形式<sup>⑦</sup>。吴兆礼认为美从阿富汗撤军将引发南亚地区恐怖主义反弹，阿或再成恐怖主义温床并向周边扩散，中巴经济走廊建设面临挑战<sup>⑧</sup>。张飞宇分析了以阿富汗为重心的呼罗珊地区恐怖主义对中国国家安全的影响，认为中国海外利益保护面临复杂形势<sup>⑨</sup>。张新平和代家玮分析了中国“建设性介入”阿富汗问题的意义和挑战，主张中国

① 马勇、张辉：《中巴伊阿经济走廊构建初探》，载《北方论丛》2021年第6期。

② 钮松：《阿富汗临时政府的合法性困境及国际社会的关切》，载《亚太海洋与安全研究》2022年第4期。

③ 于开明、闫伟：《阿富汗塔利班崛起与南亚地区秩序重构》，载《南亚研究》2022年第4期。

④ 于开明、闫伟：《当前巴基斯坦俾路支分离运动的演化路径及未来趋势》，载《南亚研究季刊》2023年第1期。

⑤ 武兵科：《国际体系变迁、理性国家建设与恐怖主义浪潮的兴衰》，载《国际观察》2023年第1期。

⑥ 王雪羽、李福泉：《伊朗与阿富汗塔利班关系的演变和前景》，载《阿拉伯世界研究》2023年第5期。

⑦ 苏畅：《中国海外利益面临的恐怖主义风险分析—以中亚地区为例》，载《社会科学文摘》2020年第11期。

⑧ 吴兆礼：《南亚恐怖主义态势对中巴经济走廊建设的影响及其应对》，载《南亚研究季刊》2021年第4期。

⑨ 张飞宇：《呼罗珊与中国国家安全》，载《国际研究参考》2021年第12期。

应推动上合组织暂时搁置关于“阿富汗伊斯兰酋长国”合法性的争议，优先处理与阿富汗安全相关的紧急事宜<sup>①</sup>。杨超越认为，美从阿富汗撤军使中国在本地区面临暴恐外溢、极端主义“倒灌”、海外利益安全风险提升以及地区乱局与美“印太战略”东西联动等挑战<sup>②</sup>。

三是地区恐怖主义治理。傅小强认为美国撤军引发的乱局外溢效应已显现，论述了阿恐外溢的源头、形式、特点和危害，并提出了应对方法<sup>③</sup>。李伟分析了阿塔对待踞阿恐怖组织的五种不同方式和活动前景，认为很难期望阿塔快速、全面、深入地解决恐怖主义问题，国际社会应给予阿塔更大帮助<sup>④</sup>。李绍先认为，由于塔利班的特殊起源，不能期待其实现世俗化或与恐怖势力联系完全切割，降低恐怖主义风险要看如何与之交涉，阿应成为中国战略“抓手”<sup>⑤</sup>。富育红认为，国际恐怖主义与地区恐怖主义通过频繁互动推动全球恐怖网络的形成与演化，“基地”组织和“伊斯兰国”对南亚地区的渗透给当地本土恐怖主义带来深远影响<sup>⑥</sup>。王黎梳理了中国和上合组织在应对包括恐怖主义在内的阿富汗问题上的立场和努力<sup>⑦</sup>。

四是部落、族群、宗教等社会背景因素。闫伟分析了阿富汗农村和部落层面伊斯兰教信仰体系与塔利班运动之间的关系，指出国家治理的失败及世界范围内伊斯兰潮的兴起为部落等地方社会力量与伊斯兰教的深度融合提供了契机，阿塔再次执政可能导致其宗教社会运动新模式外溢，使国际恐怖活动呈现“塔利班化”<sup>⑧</sup>。张元从部落视角解析了美撤军对该地区安全形势的影响，认为撤军不能疏解阿民族矛盾，不能消除巴阿边境宗教极端主义问题，不代表部落矛盾关系的

---

① 张新平、代家玮：《中国建设性介入阿富汗重建的挑战与路径》，载《和平与发展》2022 年第 3 期。

② 杨超越：《美国撤军阿富汗后中国面临的机遇和挑战》，载《国际关系研究》2022 年第 1 期。

③ 傅小强：《阿富汗乱局与国际社会的共同应对》，载《世界知识》2021 年第 17 期。

④ 李伟：《阿塔重新掌权后阿富汗的反恐困境与前景》，载《当代世界》2021 年第 10 期。

⑤ 李绍先等：《阿富汗命运转折与国际格局展望》，载《国际经济评论》2021 年第 6 期。

⑥ 富育红：《南亚东南亚恐怖主义国际化与本土化互动》，载《南亚东南亚研究》2022 年第 1 期。

⑦ 王黎：《中国、上海合作组织与阿富汗重建：机遇和挑战》，载《武汉科技大学学报（社会科学版）》2022 年第 1 期。

⑧ 闫伟：《从“塔利班”到“新塔利班”——伊斯兰复兴在阿富汗部落社会的形构与表达》，载《世界宗教研究》2022 年第 3 期。

结束，巴阿边境部落多样性冲突难以消除，中国需谨慎应对<sup>①</sup>。李涛、袁晓娇认为外力干预导致阿族群冲突严重恶化，引发极端主义和恐怖主义问题并向外扩散，阿塔重新执政后阿国家团结仍将面临内部权斗、认同缺失、外部干预、恐怖主义等问题<sup>②</sup>。

总之，国内学者主要从地缘政治、地区安全、海外利益、反恐治理等角度分析阿富汗恐怖主义问题，对影响反恐的宗教和社会背景因素有一定涉及，但受形势发展等客观因素限制，对阿富汗恐怖主义发展新态势的跟踪分析有待补充，对阿塔内部权力结构对反恐的影响关注不够。作为影响当前阿富汗安全稳定的决定性力量，阿塔的反恐理念、实践及其局限深刻影响地区恐怖主义的发展趋向，本文将在既有研究基础上对此加以探究。

国外学者讨论的重点聚焦在如何对待阿塔政权上，呼吁西方调整对阿政策。尤萨夫和贾巴尔海勒认为，西方对阿诉求主要是恐怖主义不威胁西方，保障人权，避免难民外流至周边特别是西方；应与阿塔对话以解决共同关切，但这一努力因西方对阿塔认知局限而举步维艰，制裁阿塔或致阿国内危机加重，使其再成恐怖主义策源地<sup>③</sup>。基廷格和赛兹认为，采取包括金融制裁在内的诸多制裁措施，迫使阿普通民众使用“哈瓦拉”这一地下资金流动方式，导致暴恐融资更难以被监视和阻断<sup>④</sup>。贝特曼认为，美对阿塔制裁未能奏效，应改变政策，与阿塔在反恐、人道救援、边境安全等技术层面建立沟通合作新体系，并继续利用人权、治理等问题施压，以阿塔满足美基本原则要求为前提对其政权予以承认<sup>⑤</sup>。

① 张元：《巴阿边境部落地区的安全形势及其发展趋向》，载《学术探索》2021年第6期。

② 李涛、袁晓娇：《外部势力干预下的阿富汗族群冲突特点及影响》，载《民族学刊》2022年第1期。

③ Farooq Yousaf and Moheb Jabarkhail, "Afghanistan's Future under the Taliban Regime: Engagement or Isolation?", *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*, Vol. 17, No. 1, 2022.

④ Tom Keatinge and Gonzalo Saiz, "Afghanistan Under the Taliban: The Unintended Consequences of Sanctions". <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/afghanistan-under-taliban-unintended-consequences-sanctions>, 访问时间：2023年9月2日。

⑤ Kate Bateman, "A Shift Toward More Engagement with the Taliban?". <https://www.usip.org/publications/2023/10/shift-toward-more-engagement-taliban>, 访问时间：2023年10月25日。

同时，西方学者对阿塔反恐政策及成效进行了细致分析和评估。米尔认为，阿塔试图在“圣战”野心、维护与盟友“兄弟”关系、对盟友予以限制以实现地缘政治目标三者间达到某种平衡，以维护政权存续，其反恐意愿令人存疑。阿塔庇护恐怖组织或引发外溢效应，增大“基地”组织、“伊斯兰国呼罗珊省”等恐怖组织威胁美利益风险；美政府应继续保持对反恐的关注<sup>①</sup>。朱斯托齐认为，阿塔庇护下的“安萨鲁拉”等较小恐怖组织向“伊斯兰国呼罗珊省”靠拢，降低了阿塔的反恐效果，而规模庞大的巴塔同阿塔在“圣战”前途、阿巴关系、约束程度等问题上分歧加深，且与“伊斯兰国呼罗珊省”接近迹象明显，牵涉多方利益，增加了地区安全隐患<sup>②</sup>。阿米拉等认为，2024 年“伊斯兰国呼罗珊省”对俄罗斯、伊朗发动袭击的时间在其 2020 ~ 2024 年的袭击高峰期（4 ~ 8 月）外，这说明“伊斯兰国呼罗珊省”并未放弃阿富汗、转移战场，而是有意避开阿塔集中镇压，通过强化外部活动来扩大影响<sup>③</sup>。美国威尔逊中心中东项目主任杰弗里认为，阿富汗恐怖主义的发展及外溢是评估美国撤军的最重要指标，美一直以“成功”消灭据阿国际恐怖主义和与阿塔开展“超视距反恐”合作为由，为撤军辩解；若阻止“伊斯兰国呼罗珊省”袭击失败，美将遭受国内国际的双重打击<sup>④</sup>。美国和平研究所阿富汗和巴基斯坦反恐研究课题组认为，恐怖主义威胁不断上升，破坏地区稳定，“伊斯兰国”扩散使美及盟友受袭风险增大，

---

① Asfandyar Mir, “Two Years Under the Taliban: Is Afghanistan a Terrorist Safe Haven Once Again?”. <https://www.usip.org/publications/2023/08/two-years-under-taliban-afghanistan-terrorist-safe-haven-once-again>, 访问时间: 2023 年 9 月 2 日; Asfandyar Mir, “Asfandyar Mir on Balancing Counterterrorism and Strategic Competition”. <https://www.usip.org/publications/2024/05/asfandyar-mir-balancing-counterterrorism-and-strategic-competition>, 访问时间: 2024 年 8 月 1 日。

② Antonio Giustozzi, “The Islamic State in Khorasan between Taliban Counter-terrorism and Resurgence Prospects”. <https://www.icct.nl/publication/islamic-state-khorasan-between-taliban-counter-terrorism-and-resurgence-prospects>, 访问时间: 2024 年 1 月 30 日。

③ Amira Jadoon, Abdul Sayed, Lucas Webber, and Riccardo Valle, “From Tajikistan to Moscow and Iran: Mapping the Local and Transnational Threat of Islamic State Khorasan”. [https://ctc.westpoint.edu/wp-content/uploads/2024/05/CTC-SENTINEL-052024\\_cover-article.pdf](https://ctc.westpoint.edu/wp-content/uploads/2024/05/CTC-SENTINEL-052024_cover-article.pdf), 访问时间: 2024 年 8 月 1 日。

④ James F. Jeffrey, “The Threat of Terrorism in Afghanistan Post 2021”. <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/threat-terrorism-afghanistan-post-2021>, 访问时间: 2023 年 9 月 14 日。

或致美国国际信誉受损，干扰对外政策，影响美大国竞争战略进程<sup>①</sup>。

巴基斯坦受当前阿富汗恐怖主义外溢影响最为直接，对该问题更为关注。哈塔克认为，巴基斯坦面临的众多国内问题大都源于其阿富汗政策的失误。伊斯兰意识形态委员会主席阿亚兹认为，阿塔内部权力日益向个人高度集中，其决策缺乏灵活性。阿富汗问题特别代表杜拉尼指出，巴塔人数达5 000~6 000人，若含家属达7万人，如此规模群体需庞大资源供给，巴塔正是通过“中间人”（指阿塔）获得印度支持。巴学者和媒体人认为，巴塔目前着重组织建设，袭击暂时减少不意味着其力量和威胁减弱，要加强在开普省、俾路支省的社会建设，综合军事、政治、经济等手段应对暴恐外溢，对巴塔反恐政策应更加适应现代社会需要，要防止阿富汗成为巴基斯坦西部边境的另一个“印度”<sup>②</sup>。

本文以总体国家安全观和全球安全倡议为指导，在分析既有研究成果的基础上，运用历史和实证研究方法，试图回答以下问题：一是阿富汗塔利班的反恐政策及其效果如何？二是阿富汗恐怖主义外溢情况如何？三是国际政治对阿富汗恐怖主义及其外溢产生了什么样的作用？本文将以官方和智库报告、学术论文、新闻报道、访谈等资料为支撑，以阿富汗剧变后踞阿恐怖组织的新特点为切入点，梳理其内外影响，分析阿塔、地区恐怖组织、国际政治等不同要素间的互动及作用，以期勾勒当前阿富汗周边地区恐怖主义之面貌，供学界参考和批判。

## 二 阿富汗恐怖主义的发展态势

阿富汗处于“由乱及治”关键期，经济和人道主义危机严峻，教派冲突未得到根本遏制，暴恐仍是社会稳定的最大威胁。为确保政权安全，阿塔需在获得国际承认、安抚恐怖组织盟友、维护统治地位间达成平衡，对阿富汗及周边地区

---

<sup>①</sup> United States Institute of Peace, “Final Report of Senior Study Group on Counterterrorism in Afghanistan and Pakistan”. <https://www.usip.org/publications/2024/05/senior-study-group-counterterrorism-afghanistan-and-pakistan-final-report>, 访问时间：2024年8月1日。

<sup>②</sup> “PIPS Consultation - 12 on Afghan Peace and Reconciliation”. <https://www.pakpips.com/article/7949>, 访问时间：2024年3月21日；“PIPS Consultation - 11 on Afghan Peace and Reconciliation”. <https://www.pakpips.com/article/7880>, 访问时间：2024年1月24日；“PIPS Consultation - 11 on Afghan Peace and Reconciliation”. <https://www.pakpips.com/article/7797>, 访问时间：2023年9月23日。

稳定发挥关键作用。据阿恐怖组织近年来在组织和行动上变化明显，与阿塔反恐政策的互构关系愈益加深，并在新时期阿富汗与周边国家的关系中产生了重要影响。具体言之，“伊斯兰国呼罗珊省”对阿富汗乃至整个地区构成了最大安全威胁，而与阿塔存在盟友关系的恐怖组织虽然受到前者约束，但危害不仅未减，反有所增大。

### （一）阿塔执行选择性反恐政策

作为影响阿富汗社会稳定的关键力量，阿塔就反恐问题所作的表态，构成其反恐政策的原则框架。但是，由于自身局限性和与盟友恐怖组织的特殊关系，加之阿富汗部落习俗影响，阿塔不会完全遵循国际标准和诉求，而是根据自身利益需要进行选择性反恐。

阿塔反恐立场在 2020 年 2 月的美塔“多哈协议”中已有显现，基本原则是确保阿塔自身及阿领土上的组织及活动不危害美及其盟友安全<sup>①</sup>。协议目的是保证美顺利完成撤军和实现和平过渡，尚不能与阿塔再次执政后的反恐政策画等号，但可视为其政策构成来源。国际社会期待阿塔能在恢复国内和地区秩序方面扮演积极角色，中国、俄罗斯、伊朗等多次敦促阿塔承担反恐责任，发挥正向作用。联合国安理会 2021 年 8 月 16 日重申，确保阿领土不被用于威胁或袭击任何国家，塔利班等阿富汗任何组织和个人不支持在任何其他国家领土上活动的恐怖分子。中方还特别指出，“东伊运”“伊斯兰国”“基地”等恐怖组织严重威胁国际与地区安全，政治解决阿富汗问题，首先应确保阿富汗不再成为恐怖主义“天堂”<sup>②</sup>。

阿塔虽仍固守极端意识形态，但在国际社会影响下，也发出了相对积极的信号。2022 年 3 月 24 日，阿代理副总理巴拉达尔向来访的中国国务委员兼外长王毅表示：“决不允许任何恐怖分子在阿活动，决不允许任何人、任何机构利用阿领土采取针对别国的行动，更不允许任何势力从事破坏中国的行动”，并称将全

---

<sup>①</sup> “Agreement for Bringing Peace to Afghanistan between the Islamic Emirate of Afghanistan which is Not Recognized by the United States as A State and Is Known as the Taliban and the United States of America”. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/Agreement-For-Bringing-Peace-to-Afghanistan-02.29.20.pdf>, 访问时间：2024 年 8 月 1 日。

<sup>②</sup> 《阿富汗局势急转直下 安理会召开紧急会议 强调包容、和解、人权和反恐乃当务之急》，<https://news.un.org/zh/story/2021/08/1089552>, 访问时间：2023 年 9 月 2 日。

力清除境内恐怖势力，维护地区安全<sup>①</sup>。在第三次阿富汗邻国外长会上，阿代理外长穆塔基表示：“决不允许外部势力再占据阿领土，决不允许任何势力利用阿领土反对其他国家，决不允许恐怖分子利用阿领土损害别国利益、伤害别国公民。”<sup>②</sup> 2023年10月，穆塔基在第三届中国西藏“环喜马拉雅”国际论坛期间与王毅举行双边会见并进一步表示，不允许在阿出现任何破坏中国安全稳定的活动，切实保障在阿中国人安全<sup>③</sup>。阿塔“四个决不”表态，强调自主，反对干涉，反对恐怖主义，重视有关国家关切，体现其基本反恐原则。尽管各方呼吁阿塔以更多可视性举措向国际社会表明反恐诚意，并列出具体的恐怖组织名称，但阿塔对所列大部分恐怖组织仍以约束管控为主，与国际社会诉求仍有差距。究其原因，阿塔的成员构成、来源及与其所奉行理念发挥了重要作用。

作为内部结构松散的军事政治集团，阿塔整体上更像是反对外国侵略和浸染部落习俗的伊斯兰极端主义等混杂理念引导下的社会运动，而非上下高度凝聚统一的组织。其领导阶层成员来自不同“舒拉”和部落，基层成员成分则更为复杂，绝大部分是普什图部落民兵战士，参加塔利班原因众多，在加入塔利班运动后仍带有强烈的乡村、社区、部落意识。凡此种种，使塔利班的行为方式一直具有浓厚的普什图“部落习气”，部落传统习俗随着部落战士群体的广泛加入和长期活动而必然影响阿塔组织习惯，这表现为：从阿塔的领导层到普通战士，普遍接受并强调“普什图瓦里”（“普什图法则”）在运动中的重要地位，建政后又将其作为建设“酋长国”的原则和指导方针。而作为“普什图瓦里”关键元素的“庇护外来受难者”习俗，更得到崇尚荣誉、勇敢、诚信等普什图部落传统道德的阿塔战士群体的共同尊崇，只要受庇护的“客人”不违反“主人”的原则和约束，那么驱逐或消灭“客人”便缺乏道义支持；加之在长期共同作战中培养

<sup>①</sup> 《王毅同阿富汗临时政府代理副总理巴拉达尔举行会谈》，[https://www.fmprc.gov.cn/wjbzhd/202203/t20220324\\_10655170.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/wjbzhd/202203/t20220324_10655170.shtml)，访问时间：2023年9月3日；《王毅同阿富汗临时政府代理外长穆塔基举行会谈》，[https://www.fmprc.gov.cn/wjbzhd/202203/t20220325\\_10655422.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/wjbzhd/202203/t20220325_10655422.shtml)，访问时间：2023年9月3日。

<sup>②</sup> 《王毅主持阿富汗邻国与阿临时政府首次外长对话会》，[https://www.mfa.gov.cn/wjbzhd/202203/t20220331\\_10658249.shtml](https://www.mfa.gov.cn/wjbzhd/202203/t20220331_10658249.shtml)；《王毅主持中阿巴三方外长会晤》，[https://www.mfa.gov.cn/wjbzhd/202203/t20220331\\_10657945.shtml](https://www.mfa.gov.cn/wjbzhd/202203/t20220331_10657945.shtml)，访问时间：2023年9月3日。

<sup>③</sup> 《王毅会见阿富汗临时政府代理外长穆塔基》，[http://newyork.fmprc.gov.cn/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/yz\\_676205/1206\\_676207/xgxw\\_676213/202310/t20231005\\_11155035.shtml](http://newyork.fmprc.gov.cn/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676207/xgxw_676213/202310/t20231005_11155035.shtml)，访问时间：2023年10月8日。

的“战友情义”，和经数代通婚形成的婚姻家庭关系，使得塔利班与盟友恐怖组织间的共同体意识更加强化、稳固。对阿塔而言，这些盟友是应受招待的客人，而非敌对的恐怖分子，阿塔内部尤其是上层对此态度较为统一，不赞成对其予以驱逐或消灭<sup>①</sup>。此外，驱逐或消灭盟友，将增加阿塔维稳成本，若失手恐将再引战火。因此，阿塔从自身利益出发，在对待踞阿外来恐怖组织策略上更偏向于对其进行洗白、消化、溶解，最好使其为己所用。在未来较长时期内，阿塔的反恐策略和实际成效将继续与国际期待保持“温差”。

## （二）阿塔内部派系特点增加反恐阻力

阿塔内部特别是上层大致可分为宗教派、政治派、军事派和“哈卡尼网络”等派别。宗教派以现任“埃米尔”阿洪扎达、代理总理阿洪德、代理司法部长哈基姆（Abdul Hakim）、代理朝觐与宗教事务部长萨克布（Noor Mohammad Saqib）等为代表。宗教派掌握意识形态话语权，鼓吹伊斯兰教法统治，是阿塔的思想中枢，也是阿塔中最保守、最极端的势力。宗教派与盟友恐怖组织思想联系紧密，结合“普什图瓦里”等习俗，对后者制定和实施安抚政策，在阿塔反恐政策上发挥核心决策作用，在阿塔普通武装人员中很有号召力，是阿塔中最“排外”的群体。重新掌权后，以阿洪扎达为首的宗教派在加强集权的同时，对国际社会呼吁高度敏感，认为有必要对外界敦促阿塔改变政策的要求予以抵制，并将此视为区别“阿富汗伊斯兰酋长国”与“腐败、堕落的前政府”的重要标志<sup>②</sup>，且外界越反对，阿洪扎达等宗教派人士越认为自身理念和政策的正确性<sup>③</sup>，因此，在反恐问题上，宗教派将更多发挥消极角色，为庇护恐怖组织提供依据和说辞。

政治派以临时政府总理巴拉达尔、代理政治事务副外长斯坦尼克扎伊、阿富汗红新月会主席德拉瓦尔（Shahabuddin Delawar）等为代表。因长期负责阿塔对外联系、谈判等事务，政治派广泛接触国际社会，对世界发展有切身体会，故意

---

<sup>①</sup> Kathy Gannon, “Militant Attacks Hurt Pakistan Relations with Afghan Taliban”. <https://apnews.com/article/islamic-state-group-afghanistan-pakistan-militant-groups-government-and-politics-24177e605b629ab7bc29f003a1ff84a2>, 访问时间: 2023 年 9 月 4 日。

<sup>②</sup> Haroun Rahimi and Andrew Watkins, “Taliban Rule at 2.5 Years”, *Combating Terrorism Center at West Point*, Vol. 17, No. 1, 2024, p. 7.

<sup>③</sup> Vanda Felbab-Brown, “Afghanistan in 2023: Taliban Internal Power Struggles and Militancy”. <https://www.brookings.edu/articles/afghanistan-in-2023-taliban-internal-power-struggles-and-militancy/>, 访问时间: 2023 年 9 月 4 日。

识形态色彩较弱，相对包容开明。例如，巴拉达尔重视国际社会诉求，富于耐心和精明，战争期间对与美国和阿富汗政府和平谈判持开放态度。但是，由于政治派主要负责在多哈等地进行外交周旋，不直接参与军事斗争，长期游离于强力圈子之外，与盟友和阿塔基层战士接触较少，所以给外界以“西化”“精英”“孤傲”的印象。战争时期，阿塔内部传言政治派在国外“住别墅”，“生活奢靡”，使后者形象遭受打击。因此，政治派虽元老居多，在政权内话语权却较弱，成员多负责强调专业技术的非强力部门，在维护社会稳定、处理与盟友关系等事关政权安全的重大问题上，无法左右阿塔政策。

军事派以阿塔创始人奥马尔之子、代理国防部长雅库布为代表。雅库布深受阿洪扎达信任，掌握实际军事大权，在战争时期有“代政”经历，与盟友联合对北约联军作战，在阿塔青年军官中享有崇高威望。雅库布等对“埃米尔”阿洪扎达高度忠诚，在反恐等重大问题上与其产生根本分歧的可能性较低，会忠实执行阿洪扎达的指示和策略。

“哈卡尼网络”（Haqqani Network，以下简称“网络”）由贾拉鲁丁·哈卡尼（Jalaluddin Haqqani）在20世纪70年代成立，主张“全球圣战”，以自杀式爆炸、暗杀等方式开展“非对称作战”，与恐怖组织关系密切，被认为是阿富汗“最强大、纪律最严明的恐怖组织”<sup>①</sup>。由于在行动、财源、组织上的独立性，“网络”与阿塔关系更像“联姻”，而非从属。现任首领西拉杰丁2018年受命于其父贾拉鲁丁，掌管组织大权，并受到阿洪扎达重用，其地位类似“副埃米尔”。当前，“网络”成员占据阿临时政府内政、难民、情报、通信等核心部门要职，西拉杰丁任代理内政部长，主管反恐事务，代表阿塔协调同踞阿恐怖组织的关系，近年来，关于阿塔内部分歧加剧的新闻报道增多，特别是巴拉达尔、雅库布、斯坦尼克扎伊、西拉杰丁等人与阿洪扎达时有龃龉，并出现公开化端倪。他们曾委婉批评阿洪扎达独断专行、滥用“教法”，敦促其聆听民众心声，尊重集体意志，多与外部交流。阿洪扎达本人则公开要求塔利班成员服从命令，加强内部团结，“应首先捍卫公众的宗教利益，而非追求个人现世利益”<sup>②</sup>。目前，由

<sup>①</sup> 刘伟：《哈卡尼网络》，载《国际研究参考》2020年第9期。

<sup>②</sup> “Taliban Supreme Leader’s Surprise Visit to Kabul: Pro-Taliban Reactions and Resistance Activity”. <https://www.afghanwitness.org/reports/taliban-supreme-leader%E2%80%99s-surprise-visit-to-kabul%3A-pro-taliban-reactions-and-resistance-activity>, 访问时间: 2024年8月2日。

于派系争斗，阿塔内部尚未具备形成制约阿洪扎达合力的条件，极端主义导向下的“国家利益”定位仍将继续掣肘包括反恐在内的阿塔政策制定，并弱化阿国家治理接轨现代社会诉求的能力。

### （三）阿富汗恐怖组织出现新的分化重组

美国发动的阿富汗战争，使踞阿恐怖组织数量从最初的三个飙升到二十多个，这些恐怖组织与阿塔历史关系复杂，亦敌亦友，在 2021 年的军事反攻中，为其迅速统一全国提供了重要支持。阿塔再次掌权后，它们与阿塔的关系发展进入了新的阶段，其自身也发生了变化。

再次执政以来，阿塔国内治理已初见成效，国内基本实现稳定，经济和民生在逐步恢复，但由于缺乏治理经验和所需资源、能力，阿塔对全国局面的维持仍有不确定性。联合国反恐专家祖比里认为，阿塔治下的阿富汗处于“亚稳定”状态，一旦发生催化性事件，若处置不力，便会引发新的动乱；盘踞阿富汗的恐怖组织也在暗中坐大，试图利用和制造类似的混乱以从中谋利。阿塔与“基地”组织关系密切。双方通过盟誓、联姻、头领任命、政治军事支援等方式结成了紧密同盟。美军撤离后，“基地”组织祝贺阿塔重掌政权，号召全球“圣战者”效仿之。阿塔则将阿富汗至少八个省份的要职授予给“基地”及其附属单位成员<sup>①</sup>，同时，“基地”组织享有更多活动自由，并试图在阿北部建立新据点，向其他伊斯兰国家渗透并建立活动网络<sup>②</sup>。尽管 2022 年 7 月 31 日美军无人机炸死其头目扎瓦希里，但在阿塔庇护下，“基地”组织依然成功建立了八个训练营和潘杰希尔谷地军火库。

“基地”组织印度次大陆分支（Al Qaeda in the Indian Subcontinent，简称 AQIS）在 2015 年元气大伤后长期蛰伏，2020 年该组织将其《阿富汗圣战之声》杂志更名为《印度战斗之声》，鼓吹开展新的“圣战”。2021 年，AQIS 利用阿富汗剧变重振旗鼓，现有成员 180 ~ 400 名，作战经验丰富，成员以个人身份加入

---

<sup>①</sup> Maj Gen PK Mallick, “Killing of al - Zawahiri: U. S. Counter - terrorism Operations, Future of Al Qaeda and Implications for Taliban, Pakistan, Other Stakeholders and India”. <https://www.vifindia.org/sites/default/files/Killing-of-Al-Zawahiri.pdf>, 访问时间: 2023 年 9 月 11 日。

<sup>②</sup> Abubakar Siddique, Abdul Hai Kakar, “Al - Qaeda Could Flourish With New Strategy Under Taliban Rule”. <https://gandhara.rferl.org/a/afghanistan-al-qaeda-taliban/31486256.html>, 访问时间: 2023 年 9 月 13 日。

阿塔，训练营主要分布于加兹尼、赫尔曼德、坎大哈、尼姆鲁兹、帕克蒂卡和查布尔等省<sup>①</sup>。除积蓄力量外，AQIS 进一步勾连巴塔，为其提供人员训练和洗脑培训。2023 年 9 月，AQIS 直接参与巴塔对开普省吉德拉尔的袭击。鉴于 AQIS 与南亚多国暴恐相关，从中期看，其若与巴塔合并，将加大巴基斯坦的安全风险，并蔓延影响印度、缅甸和孟加拉等国<sup>②</sup>。

#### （四）“伊斯兰国呼罗珊省”及其支持势力是阿富汗安全稳定最大威胁

“伊斯兰国呼罗珊省”成立于 2015 年 1 月，作战人员曾达到 3 000 ~ 4 000 人，2016 年在多方打击下，其人数下降至 1 500 ~ 2 000 人，丢失大片土地，活动进入低潮。“伊斯兰国”在伊拉克和叙利亚的实体被消灭后，将阿富汗作为拓展生存空间的主要方向，外籍战士开始从中东、高加索、中亚、南亚大量涌入，充实了“伊斯兰国呼罗珊省”骨干阶层。2021 年，“伊斯兰国呼罗珊省”卷土重来，提前发动大规模袭击<sup>③</sup>，是阿塔治下阿富汗面临的最主要安全威胁。

“伊斯兰国呼罗珊省”与阿塔的矛盾，源自双方对待阿富汗“圣战”前途的根本分歧。阿塔以伊斯兰教哈乃斐学派迪奥班迪主义为指导思想，强调“宗教纯洁”，追求“统治和重塑阿富汗”，终极目标是“驱逐外敌、独立建政、教法治国”，有浓厚宗教民族主义色彩，治理边界限于本国<sup>④</sup>。“伊斯兰国呼罗珊省”则

① Maj Gen PK Mallick, “Killing of al-Zawahiri: U. S. Counter-terrorism Operations, Future of Al Qaeda and Implications for Taliban, Pakistan, Other Stakeholders and India”. <https://www.vifindia.org/sites/default/files/Killing-of-Al-Zawahiri.pdf>, 访问时间: 2023 年 9 月 14 日; UN Security Council, “Thirtieth Report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team Submitted Pursuant to Resolution 2610 (2021) Concerning ISIL (Da’esh), Al-Qaida and Associated Individuals and Entities”. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/394/29/PDF/N2239429.pdf?OpenElement>, 访问时间: 2023 年 9 月 14 日。

② UN Security Council, “Thirty-fourth Report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team Submitted Pursuant to Resolution 2734 (2024) Concerning ISIL (Da’esh), Al-Qaida and Associated Individuals and Entities”. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/191/91/pdf/n2419191.pdf?token=Cea47Q8XplSotPjxlB&fe=true,p18>, 访问时间: 2024 年 8 月 2 日。

③ W. J. Hennigan, “Terrorist Groups in Afghanistan Could Be Able to Launch Attack Next Year, Pentagon Says”. <https://time.com/6110574/terrorism-afghanistan-withdrawal/>, 访问时间: 2023 年 9 月 22 日。

④ Javid Ahmad, “The Taliban’s Religious Roadmap for Afghanistan”. <https://www.mei.edu/publications/talibans-religious-roadmap-afghanistan>, 访问时间: 2023 年 9 月 23 日。

奉行更激进的“圣战萨拉菲主义”，主张消灭“叛教”行为和“异教徒”，建立“全球哈里发国家”，视哈乃斐学派为“异端”，指责阿塔是“肮脏下流的民族主义者”<sup>①</sup>，扬言在阿富汗建立并向外扩张“纯粹”的伊斯兰秩序<sup>②</sup>。通过收拢囚犯、招募新人，“伊斯兰国呼罗珊省”人数由阿富汗剧变前的 2 200 人飙升至 4 000 ~ 6 000 人，完成了新一轮扩员<sup>③</sup>。“伊斯兰国呼罗珊省”上层主要是原巴塔分子，中层多由笃信“圣战萨拉菲主义”的阿塔“变节者”组成<sup>④</sup>，他们熟悉阿塔，作战经验丰富，追求继续“圣战”，是“伊斯兰国呼罗珊省”的中坚力量，这也加剧了“伊斯兰国呼罗珊省”与阿塔之间冲突的长期化和尖锐化。

为削弱阿塔统治，“伊斯兰国呼罗珊省”采取“城市暴恐、乡村游击”方法，其势力主要集中在阿富汗东部的库纳尔、楠格哈尔两省，但活动范围遍及全国。2015 年以来，“伊斯兰国呼罗珊省”已在阿富汗 25 个省发动过恐袭。在 2021 年“伊斯兰国”全球共 2 705 次袭击中，“呼罗珊省”以 365 次位居第三，仅次于“伊拉克省”“西非省”之后，然其造成伤亡居“伊斯兰国”之首，达 2 210 人；相比 2020 年，袭击数和造成伤亡分别增长 4.5 倍和 2.6 倍，增幅在所

---

① Roshni Kapur, “The Persistent ISKP Threat to Afghanistan: On China’s Doorstep”. <https://www.mei.edu/publications/persistent-ISKP-threat-afghanistan-chinas-doorstep>, 访问时间: 2023 年 9 月 23 日。

② Asfandyar Mir, “The ISIS-K Resurgence”. <https://www.wilsoncenter.org/article/isis-k-resurgence>, 访问时间: 2023 年 9 月 24 日。

③ UN Security Council, “Twenty-ninth Report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team Submitted Pursuant to Resolution 2368 (2017) Concerning ISIL (Da’esh), Al-Qaida and Associated Individuals and Entities”. <https://daccess-ods.un.org/tmp/3392999.17221069.html>, 访问时间: 2023 年 10 月 1 日; UN Security Council, “Thirty-fourth Report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team Submitted Pursuant to Resolution 2734 (2024) Concerning ISIL (Da’esh), Al-Qaida and Associated Individuals and Entities”. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/191/91/pdf/n2419191.pdf?token=Cea47Q8XplSotPjxIB&fe=true>, 访问时间: 2024 年 8 月 2 日。

④ 中层一般是那些指挥 10 ~ 20 人战斗队或充任地方宗教裁判官和炸弹专家的成员。Casey Garret Johnson, “The Rise and Stall of the Islamic State in Afghanistan”. <https://www.usip.org/publications/2016/11/rise-and-stall-islamic-state-afghanistan>, 访问时间: 2023 年 10 月 1 日。

有分支中最大<sup>①</sup>。2022~2023年，“伊斯兰国呼罗珊省”袭击次数虽有下降，但袭击对象多为外国驻阿机构、知名神职人员、塔利班省级官员等高价值目标<sup>②</sup>。当前，为躲避阿塔打击，“伊斯兰国呼罗珊省”化整为零，人员逐步由库纳尔、楠格哈尔分散到巴达赫尚、赫拉特、尼姆罗兹等边境省份，为向周边转移作准备<sup>③</sup>。

“伊斯兰国呼罗珊省”活动猖獗，折射其在阿富汗拥有强大社会基础，而其主要支持者来自当地基层的萨拉菲社区。“伊斯兰国呼罗珊省”的意识形态与逊尼派萨拉菲主义密切相关，后者为其提供传统合法性，实现宗教上的极端化和政治上的激进化。萨拉菲主义最初由外籍“穆贾希丁”于20世纪80年代早期传入阿富汗，其在库纳尔省的传播间接推动成立了“库纳尔伊斯兰酋长国”（The Islamic Emirate of Kunar），被视为萨拉菲首次“建国”实践，与后来者“伊斯兰国”崛起亦有千丝万缕的联系<sup>④</sup>。“伊斯兰国呼罗珊省”以“萨拉菲捍卫者”自居，称阿塔为“萨拉菲迫害者”，试图利用萨拉菲社区削弱阿塔统治<sup>⑤</sup>。

在阿塔连续打击下“伊斯兰国呼罗珊省”在阿活动能力虽遭削弱，但并未

① The Mei Amit Intelligence and Terrorism Information Center, “Summary of ISIS Activity around the Globe in 2021”. <https://www.terrorism-info.org.il/en/summary-of-isis-activity-around-the-globe-in-2021/>, 访问时间: 2023年10月2日。

② 2022年ISKP共发动袭击181次，造成伤亡1188人，在“伊斯兰国”所有分支中排名第三位。参考The Mei Amit Intelligence and Terrorism Information Center, “Summary of ISIS Activity around the Globe in 2022”. [https://www.terrorism-info.org.il/app/uploads/2023/02/Ei\\_200\\_22.pdf](https://www.terrorism-info.org.il/app/uploads/2023/02/Ei_200_22.pdf), 访问时间: 2023年10月3日；UN Security Council, “Thirty-second Report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team Submitted Pursuant to Resolution 2610 (2021) Concerning ISIL (Da’esh), Al-Qaida and Associated Individuals and Entities”. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n23/189/74/pdf/n2318974.pdf?token=cJobwrHICLGUV8VWa&fe=true>, 访问时间: 2024年8月2日。

③ UN Security Council, “Thirty-fourth Report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team Submitted Pursuant to Resolution 2734 (2024) Concerning ISIL (Da’esh), Al-Qaida and Associated Individuals and Entities”. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/191/91/pdf/n2419191.pdf?token=9nYhyM8NxidieOXWcR&fe=true>, 访问时间: 2024年8月2日。

④ Kevin Bell, “The First Islamic State: A Look Back at the Islamic Emirate of Kunar”. <https://ctc.westpoint.edu/wp-content/uploads/2016/02/CTC-SENTINEL-Vol9Iss28.pdf>, 访问时间: 2023年10月4日。

⑤ Amira Jadoon, Abdul Sayed, Andrew Mines, “The Islamic State Threat in Taliban Afghanistan: Tracing the Resurgence of Islamic State Khorasan”, *CTC Sentinel*, Vol. 15, No. 1, 2022.

严重弱化和瓦解，相反，其化整为零，将暴恐方式由规模突袭转为制造爆炸和刺杀活动，成员或渗入萨拉菲社区，或隐藏于阿塔内部，更难以被侦测。此外，“伊斯兰国呼罗珊省”还将招募对象对准非萨拉菲派穆斯林，特别是阿富汗大学宗教学专业学生，加强对其引诱和洗脑，扩大了极端思想的传播范围<sup>①</sup>。阿塔虽在军事上成功遏制了“伊斯兰国呼罗珊省”的袭击，但其高层在遏制萨拉菲意识形态扩张、推动萨拉菲社区去极端化的问题上存在较大分歧。在实践中，阿塔安全部队偏重以突袭抓捕、未审处决、强迫失踪等措施“清扫”萨拉菲社区极端分子，短期成效显著，同时可能造成新的隐患。目前，阿塔还未建立完整的去极端化工作体系，彻底铲除“伊斯兰国呼罗珊省”依存的社会土壤仍需作更多努力。

### 三 阿富汗周边地区恐怖主义危害上升

恐怖主义组织不仅能利用现代社会优势/缺陷提高自身人员、资金、信息的交换和流动效率，增强组织韧性，还善于利用国际政治的矛盾和冲突，寻找反恐缝隙延续组织生存。近年来阿富汗恐怖主义外溢势头已有显现，周边国家和地区普遍面临阿富汗关联暴恐危害上升风险，个别与阿接壤国家（如巴基斯坦）遭受冲击尤为严重。国家间地缘政治博弈助推了有关问题的发酵，使地区反恐合作蒙上阴影，恐怖组织利用国家间龃龉，通过制造重大恐袭挑动地区乱局以从中谋利。阿富汗恐怖主义外溢正成为“塑造”地区安全格局的重要变量。

#### （一）巴基斯坦塔利班卷土重来，加剧巴国内安全挑战

巴基斯坦政府 2015 年 1 月出台“国家行动计划”后，通过连续反恐行动重创巴塔，迫其迁至阿巴边境阿富汗一侧休整。经蛰伏休养，巴塔实力已基本恢复。2020~2021 年，从巴塔分离出的 17 个小派别再次统一，其战斗人员主要分

---

<sup>①</sup> Simon Copeland, “Narratives, Techniques, and Pathways: How the Islamic State Khorasan Province Recruits Afghan Students Online”. [https://www.crestresearch.ac.uk/download/4774/23-052-01\\_copeland\\_rusi\\_report.pdf](https://www.crestresearch.ac.uk/download/4774/23-052-01_copeland_rusi_report.pdf), 访问时间: 2024 年 8 月 4 日。

布阿东部、东南部边境省份<sup>①</sup>。为克服组织松散等问题，巴塔强化进攻作战，试图通过提升外部斗争烈度来缓和内部矛盾，增强凝聚力。2021年8月，阿塔在进军喀布尔途中，从监狱释放了大量巴塔囚犯，并给予其“事实上的政治庇护”，允许其自由活动。三年多来，经过恢复和扩编，巴塔已膨胀成为阿富汗最大恐怖组织，人数达6 000~6 500人，若加上在巴人员，总数有1.5万~2万之多<sup>②</sup>。

巴塔在组织传统暴恐袭击和常规战争方面的能力已今非昔比，成为威胁巴社会稳定的首要恐怖组织。2021年以来，巴塔对巴边境要地、政府机构、基础设施、城市社区开展跨境恐袭，重点攻击安全部队。统计显示，巴塔2021年共袭击巴基斯坦目标573次，2022年为715次，2023年跃升至1 210次，两年间增加了2.1倍<sup>③</sup>。2023年，巴塔分支策划的“1·30”白沙瓦警察局清真寺爆炸造成101人丧命，217人受伤，惨烈程度为十年之最，引发民众对恐怖主义卷土重来的恐慌<sup>④</sup>。2023年11月8日，巴基斯坦看守政府总理卡卡尔表示，阿塔掌权以来，巴暴恐事件增加了60%，自杀式袭击数量暴增5倍，2 867名无辜平民丧生，盘踞阿富汗的巴塔对此负有直接责任<sup>⑤</sup>。

巴塔还仿效阿塔夺权路线，加强政权建设。2022~2023年，巴塔在俾路支省的两个地区先后建立了“影子政府”，进行征税并提供基本公共服务，同时四处建立分部，其组织基本覆盖了全国所有地区。巴塔在巴部落区建立领地，将为踞阿恐怖组织提供新庇护所，加速其向周边扩散，催化地区战略安全危机。此外，恐怖组织占有土地和民众并进行“治理”，会加速地区的极端化，

---

① 美国西点军校反恐中心报告认为巴塔总人数变化范围在2 500~6 000人之间，数据来自联合国安理会有关成员国报告。Abdul Sayed, Tore Hamming, “The Revival of the Pakistani Taliban”. <https://cte.westpoint.edu/the-revival-of-the-pakistani-taliban/>, 访问时间: 2023年10月7日。

② Pak Institute for Peace Studies, “Pakistan’s Evolving Militant Landscape: State Responses and Policy Options”. <https://www.pakpips.com/web/wp-content/uploads/2024/05/Final-Report-RNE-withtitlesandmaps-.pdf>, 访问时间: 2024年10月7日。

③ Ibid.

④ 《巴基斯坦清真寺爆炸案：白沙瓦再蒙恐袭阴影，巴塔卷土重来?》，[https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_21758999](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_21758999)，访问时间: 2023年10月8日。

⑤ Syed Irfan Raza, “Taliban Regime ‘Enabler’ of Terror: Kakar”. <https://www.dawn.com/news/1787724>，访问时间: 2023年11月13日。

吸引同伙集聚，造成新暴恐策源地，而被占领地区内的极端主义问题将长期难以解决。

巴塔袭击剧增也给阿富汗与巴基斯坦双边关系带来影响。巴政府指责阿塔庇护巴塔，故意放纵其跨境袭击行为，但阿塔坚称袭击者来自巴国内，巴应加强本国反恐<sup>①</sup>。巴基斯坦亦多次派出空军打击阿境内巴塔据点，但收效有限，且造成平民伤亡，引起阿巴外交风波。巴塔问题对阿巴双方都是牵涉内部稳定的结构性挑战，在当前条件下很难通过单纯强压或绥靖手段解决，巴基斯坦不可能放纵巴塔为所欲为，而若严厉打击又可能招来阿塔内部的同情和报复，引发阿巴冲突。对阿塔而言，若管束巴塔不力，后者肆无忌惮，必然引起巴方敌视和反弹，而如果管束过严又可能将更多巴塔分子推向“伊斯兰国呼罗珊省”，给阿塔自身招来祸患，所以，围绕巴塔症结，阿巴双方还将进行反复博弈，寻找共同解决之道。

## （二）俾路支分离势力暴恐组织化加强，威胁巴基斯坦和中国海外利益安全

巴基斯坦俾路支分离势力视巴为“殖民主义”，近年来得到印度等国支持，与巴塔、“伊斯兰国呼罗珊省”等暗通款曲，恐怖组织化程度进一步加强。近年，以“俾路支解放军”为代表的俾路支暴恐分离势力，四处发动袭击，已成地区安全大害。

与过去基于部落体制并由部落上层领导的武装破坏相比，当代俾路支分离运动破坏力发生了质的“飞跃”，首先体现在其领导阶层的变化。过去，依托部落组织的分离运动大多因部落上层与政府妥协而半途夭折，运动的中下层力量被分化。如今，以教师、学生、城市工商业主为主力的中产阶级成为运动中坚，他们掌握专业知识，熟稔民族主义动员策略，“独立”愿望更加强烈，加之宗教极端思想的渗透，在理念上也更加激进排外。上述因素导致当代俾路支分离运动的顽固性和破坏性超过部落利益驱使下的传统暴乱。

外部支持与地缘政治环境的变化是影响俾路支分离运动的重要诱因。2014

---

<sup>①</sup> Asfandiyar Mir, “After the Taliban’s Takeover: Pakistan’s TPP Problem”. <https://www.usip.org/publications/2022/01/after-talibans-takeover-pakistans-ttp-problem>, 访问时间: 2024 年 1 月 17 日。

年，巴政府对俾路支省等西北边境地区开展反恐行动，实施“国家援助计划”，俾路支分离势力在外部压力下发生内讧，实力受到削弱，地区安全形势一度好转。阿塔重掌政权后，俾路支武装再次活跃，“俾路支解放军”“俾路支解放阵线”“俾路支共和军”“俾路支联合军”实现了联合重组，与信德省的“信德解放军”“信德革命军”等分离武装团体加强勾连，对其予以援助<sup>①</sup>。2023年，俾路支分离主义势力与巴塔建立了正式联系，积极向其“取经”，强化组织建设，效法暴恐手段<sup>②</sup>。

印度等外部势力对俾路支暴恐分离势力的巨大支持，使后者在目标选定上更大胆，更具冒险性。长期以来，为削弱巴基斯坦，印度积极煽动和支持俾路支分离运动，包括直接操纵其恐怖行动。阿富汗剧变使印度地缘战略受挫，刺激莫迪政府加大利用“俾路支问题”削弱巴基斯坦，并破坏中巴政治互信和经济合作<sup>③</sup>。受此影响，俾路支分离势力通过暴恐等极端方式破坏中巴合作的案件增多，巴政府虽努力加强安保，但相关问题积弊已久，发展演变至今日之势非“一日之寒”，单纯通过加大行政和资金投入的方法，无法短期内解决，长期亦恐难奏效。

### （三）中亚国家面临的恐怖主义威胁上升

阿富汗剧变后，中亚“三股势力”进入新一轮活跃期。中亚籍恐怖组织以阿北部山区为基地，谋划“回流”“圣战”。受多种因素作用，中亚国家本土“三股势力”蠢蠢欲动，社会面临的暴恐风险也处于较高水平。

阿富汗北部山区少数民族与中亚国家有族群亲缘关系，法利亚布、朱兹詹、巴尔赫、昆都士、塔哈尔、巴达赫尚等省是中亚籍恐怖分子的主要聚集地，也是阿富汗与周边国家的冲突易发区地域。“乌伊运”“东伊运”“安萨鲁拉”“伊斯兰圣战

---

<sup>①</sup> Fahad Nabeel, “Interpreting BRAS – SRA Alliance”. <https://cscr.pk/explore/themes/defense-security/interpreting-bras-sra-alliance/>, 访问时间: 2023年11月14日。

<sup>②</sup> Niha Dagia, “Pakistan’s Afghan Gamble Worsens Conflict in Balochistan”. <https://thediplomat.com/2022/02/pakistans-afghan-gamble-worsens-conflict-in-balochistan/>, 访问时间: 2023年11月14日。

<sup>③</sup> Prasanta Sahoo, “India’s Balochistan Tactic”, *World Affairs: The Journal of International Issues*, Vol. 23, No. 2, 2019.

联盟”等十多个恐怖组织在此活动，总人数约 6 000 人，训练营有 40 多个<sup>①</sup>，与“基地”组织和阿塔关系密切<sup>②</sup>。中亚籍恐怖组织尽管“回流”愿望强烈，但资费供给等皆仰仗阿塔，阿塔在对其予以约束的同时，还根据对中亚政策的需要，使其扮演“工具人”角色。例如，2021 年 8 月以来，塔吉克斯坦与阿塔新政权之间龃龉不断，塔政府表示不会承认任何忽视少数民族权益的阿富汗政府，塔阿双方相互指责对方收留本国反对派，并一度陈兵边境<sup>③</sup>。塔总统拉赫蒙表示，阿塔掌权给阿富汗恐怖主义带来机遇，对中亚危害将逐步显现<sup>④</sup>。阿塔针锋相对，在“安萨鲁拉”的基础上成立了“塔吉克斯坦塔利班”（成员约 250 名），并命其驻扎与塔接壤的巴达赫尚省五个边境县<sup>⑤</sup>。阿塔的支持，刺激了“安萨鲁拉”的冒险心理，2023 年，其对塔发起至少两起旨在潜入城市进行暴恐的越境行动<sup>⑥</sup>。

中亚还面临“伊斯兰国呼罗珊省”威胁的加剧。当前，“伊斯兰国呼罗珊省”在阿公开活动萎缩，但加大了向周边拓展发展空间的力度，并将目光重点瞄

---

① Abubakar Siddique, “Hostilities Grow Between Taliban And Tajikistan Amid Border Closure, Truck Seizures”. <https://gandhara.rferl.org/a/afghanistan-taliban-tajikistan-border-truck-seizures/31858508.html>, 访问时间: 2023 年 11 月 16 日; Bruce Pannier, “Taliban Threats to Uzbekistan, Tajikistan Underline Tension Between Militant Group And Central Asian Neighbors”. <https://www.rferl.org/a/taliban-threats-uzbekistan-tajikistan-tension/31653148.html>, 访问时间: 2023 年 11 月 16 日。

② Bruce Pannier, “Northern Afghanistan and the New Threat to Central Asia”. <https://www.fpri.org/article/2022/05/northern-afghanistan-and-the-new-threat-to-central-asia/>, pp5-7, 访问时间: 2023 年 11 月 16 日。

③ “Afghanistan’s ex-vice President Saleh leaves Panjshir for Tajikistan”. <https://tass.com/world/1333907>, 访问时间: 2025 年 2 月 1 日; Poulomi Ghosh, “Taliban to Deploy Suicide Bombers at Borders; Eye on Tajikistan: Report”, *Hindustan Times*, October 2, 2021.

④ “Sajjad Nuristan’s Twitter”. [https://twitter.com/sajjadnuristan?s=21&t=ZcJdHCfbyahlaex1pXq\\_YA](https://twitter.com/sajjadnuristan?s=21&t=ZcJdHCfbyahlaex1pXq_YA), 访问时间: 2023 年 11 月 16 日。

⑤ Giuliano Bifulchi, “Tehrik-e Taliban Tajikistan and Terrorist Threat in Tajikistan and Central Asia”. <https://www.specialeurasia.com/2022/07/25/tehrick-e-taliban-tajikistan/>, 访问时间: 2023 年 11 月 16 日; Islamic World News, “Tehrik-i-Taliban Tajikistan Has Emerged!”. <https://english.iswnews.com/24371/tehrick-i-taliban-tajikistan-has-emerged/>, 访问时间: 2023 年 11 月 16 日。

⑥ Agence France Presse, “Tajikistan Kills Thress Militants From Afghanistan”. <https://www.barrons.com/news/tajikistan-kills-three-militants-from-afghanistan-f77112bd>, 访问时间: 2023 年 11 月 16 日。

准中亚。中亚的乌、塔、吉三国长期遭受“三股势力”荼毒，宗教极端主义有一定社会影响力，部分青年人同情甚至渴望建立“哈里发制度”。为拉拢中亚人员，2021年“伊斯兰国呼罗珊省”开始将其普什图语、波斯语宣传翻译成塔吉克语，乌兹别克语。2022年又专门增加了塔吉克语、乌兹别克语、吉尔吉斯语宣传内容，大力招募塔吉克斯坦籍恐怖分子<sup>①</sup>，鼓吹“征服”整个中亚。由于“伊斯兰国呼罗珊省”渗透力度增强，中亚国家相关涉恐案（事）件也随之增加。2024年，哈萨克斯坦反恐行动抓获的相关涉恐犯罪嫌疑人增多。

中亚在地理上接壤阿富汗，受阿安全环境变化的影响相对直接。阿恐外溢带来的挑战与新冠疫情影响下的经济、社会、政治等方面挑战发生共振的空间增大，加之“三股势力”暗流涌动，中亚国家特别是吉、塔两国面临的内外恐怖主义挑战较为严峻。近年，哈、乌、塔先后发生动乱，虽然被平息，但暴露出中亚稳定的脆弱性和隐藏的风险。在阿恐外溢背景下，作为欧亚大陆地理枢纽的中亚，是否会与阿富汗、巴基斯坦连接形成“暴恐之弧”，将深刻影响地区乃至周边更多国家安全发展的未来。

#### （四）难民危机加剧恐怖主义在巴基斯坦和伊朗的扩散

流散世界的阿富汗难民规模庞大，仅阿周边国家就生活有阿富汗难民共530余万人，其中约99.6%集中在巴基斯坦和伊朗<sup>②</sup>。2021年8月后，有约210万阿富汗难民涌入邻国<sup>③</sup>。庞大的难民群体给接收国带来沉重财政负担和社会压力的同时，也为恐怖组织利用难民流动加大破坏提供了便利。

难民问题已经成为影响阿巴关系的主要症结。巴基斯坦长期承受阿富汗难民带来的经济、社会和安全压力。联合国统计，截至2023年11月，阿富汗难民约320万<sup>④</sup>，主要集中在巴俾路支省和开普省。其中，至少25万阿富汗难民

---

<sup>①</sup> Lucas Webber, Riccardo Valle, “Islamic State in Afghanistan Looks to Recruit Regional Tajiks, Inflict Violence Against Tajikistan”, *The Diplomat*, April 29, 2022.

<sup>②</sup> “Afghanistan Situation – Registered Refugees & Afghans in refugee – like Situation (in Iran, Pakistan, Tajikistan, Uzbekistan, Turkmenistan)”. <https://data.unhcr.org/en/situations/afghanistan>, 访问时间：2023年11月30日。

<sup>③</sup> “Refugees in Iran”. <https://www.unhcr.org/ir/refugees-in-iran/>, 访问时间：2023年11月19日。

<sup>④</sup> “Afghanistan Situation – Afghans in Iran and Pakistan”. <https://data.unhcr.org/en/situations/afghanistan>, 访问时间：2023年11月19日。

于 2021 年 8 月至 2022 年 12 月进入巴基斯坦<sup>①</sup>。巴近年自然灾害不断，能源短缺，外汇储备降低，使难民救助工作雪上加霜，不少难民铤而走险，恐怖组织则趁机加以招募。

巴方认为境内的阿富汗难民营已成为反叛、动乱等犯罪活动的“温床”，恐怖分子在难民营中长大，勾结外部恐怖组织以实施暴恐，使巴长期面临巨大安全隐患<sup>②</sup>，来自阿富汗的武装分子在难民营中转后进入巴境进行破坏，致使近年暴恐激增<sup>③</sup>。鉴于边境地区恶化的安全形势和阿巴龃龉的加剧，巴基斯坦政府采取激进举措，于 2023 年 11 月 1 日启动驱逐“非法难民”计划（其中 99% 是阿富汗人，约 173 万人），并没收其房产及企业。此举遭到阿临时政府反对，称“完全不可接受”，国际社会广泛质疑此举将会加剧人权问题和民族仇恨，恶化难民困境，反会导致更多暴恐活动。2024 年 7 月，巴宣布延长难民登记证明 1 年有效期，但表示仍将继续驱逐“非法难民”<sup>④</sup>。

伊朗是阿富汗难民最大聚居国，总数约 450 万人，其中有约 50 万人未注册身份，无法得到救助。2021 年 8 月后，进入伊朗的阿富汗难民从日均 1 400 ~ 2 500 人飙升至 5 000 人，截至 2022 年 12 月，总计有约 100 多万阿富汗人进入伊朗，是进入巴基斯坦人数的 4 倍<sup>⑤</sup>。同期，由于生计等原因又回到阿富汗的难民约 66.3 万人，分别是 2020 年的 1.6 倍和 2019 年的 2.5 倍<sup>⑥</sup>。跨界活动剧增使边境筛查形同虚设，给恐怖组织以可趁之机。“伊斯兰国呼罗珊省”

---

① “UNHCR Regional Bureau for Asia and Pacific (RBAP), External Update: Afghanistan Situation #22, as of 04 December 2022”. <https://data.unhcr.org/en/documents/download/97760>, p4, 访问时间: 2023 年 11 月 19 日。

② 罗梓:《巴基斯坦的阿富汗难民问题及其安全挑战》，载《印度洋经济体研究》2019 年第 6 期。

③ 《朱永彪、李慧:巴基斯坦和伊朗驱逐阿富汗难民的背景与前景(2023 年 10 月)》，[https://m.thepaper.cn/baijiahao\\_25039909](https://m.thepaper.cn/baijiahao_25039909), 访问时间: 2023 年 11 月 19 日。

④ Lex Harvey and Sophia Saifi, “Pakistan Extends Visas for 1.45 Million Afghans But Denies Deportations on Hold”. <https://www.cnn.com/2024/07/11/asia/pakistan-extends-visas-afghans-intl-hnk/index.html>, 访问时间: 2024 年 8 月 6 日。

⑤ “UNHCR Regional Bureau for Asia and Pacific (RBAP), External Update: Afghanistan Situation #22, as of 04 december 2022”. <https://data.unhcr.org/en/documents/download/97760>, 访问时间: 2023 年 11 月 19 日。

⑥ “Afghan Refugees Overview”. <https://www.acaps.org/country/iran/crisis/afghan-refugees>, 访问时间: 2023 年 11 月 19 日。

将什叶派作为优先打击对象，而进入伊朗的阿富汗难民主要由哈扎拉等什叶派群体构成，这也间接导致伊朗近年来面临来自“伊斯兰国呼罗珊省”的更大渗透压力<sup>①</sup>。

2022年4月5日，伊朗马什哈德（Mashhad）发生难民持刀袭击什叶派清真寺神职人员事件，导致两人死亡，一人受伤<sup>②</sup>。伊朗官方称事件是阿富汗的逊尼派极端分子“定叛”（Takfir）所致，意在挑拨民族矛盾，煽动教派冲突<sup>③</sup>。事件引发两国民间冲突，伊朗驻阿富汗赫拉特总领馆被迫暂时关闭。2022年和2023年，伊朗灯王清真寺（Shah Cheragh）不到一年内发生两次暴恐案件，“伊斯兰国”发布袭击视频声称对此负责<sup>④</sup>。2024年1月3日，“伊斯兰国呼罗珊省”在伊南部城市克尔曼制造两起连环爆炸，导致84人死亡，近300人受伤，塔吉克斯坦籍恐怖分子在其中发挥了重要角色。上述袭击地点及实施者身份，显示近年来“伊斯兰国呼罗珊省”向伊朗腹地扩散的趋势增强，恐怖分子利用伊朗因难民压力而在边境管理和反恐甄别上出现的漏洞，逐步在伊建立起地下网络，策划实施恶性暴恐来煽动宗教仇恨，打击民众对政府的信心，给伊朗国家安全带来新的严峻挑战。

#### 四 国际政治对地区恐怖主义发展态势产生深刻影响

阿富汗恐怖主义的发展与国际政治对本地区安全环境的影响密切相关。当前，阿富汗虽已摆脱域外大国控制，进入独立自主建设国家的时代，但因其所处地理位置、复杂内外环境，以及与周边、域外国家长期形成的互动关系，自身安

<sup>①</sup> Colin Clarke, “Iran’s Interests in Afghanistan”. <https://www.csis.org/analysis/irans-interests-afghanistan>, 访问时间：2023年11月21日。

<sup>②</sup> “Cleric Stabbed to Death in Mashhad; Two Injured”. <https://ifpnews.com/cleric-stabbed-to-death-in-in-mashhad-two-inured/>, 访问时间：2023年11月19日；“Second Cleric Dies of Injuries After ‘Terrorist’ Attack at Iranian Shrine”. <https://www.rferl.org/a/cleric-dies-stabbing-mashhad/31792945.html>, 访问时间：2023年11月21日。

<sup>③</sup> Maryam Sinaee, “Iran Officials Blame Sunni ‘Takfiris’ for Knife Attack on Clerics”. <https://www.iranintl.com/en/202204063637>, 访问时间：2023年11月21日。

<sup>④</sup> “Iran’s Shiraz Shrine Comes under Second Deadly Attack in Months”. <https://www.aljazeera.com/news/2023/8/13/irans-shiraz-shrine-comes-under-second-deadly-terrorist-attack-in-months>, 访问时间：2023年11月21日。

全发展必然继续受制于国际政治。阿富汗问题从来不限于阿富汗，而是具有国际和地区的双重维度。今天，国际政治依然影响着阿富汗恐怖主义的发展及外溢，关联着本地区反恐议程的推进。

总体看，阿富汗恐怖主义对周边国家的直接威胁更大，对域外国家的威胁较小。鉴于威胁认知的差异和对外政策的迥异，不同国家都基于自身利益采取对阿政策，影响并塑造了地区反恐形势新格局。

### （一）美国对阿制裁和选择性反恐阻挠地区打击恐怖主义努力

美国是阿富汗问题的始作俑者。在阿富汗重建等问题上，美国的实际举措与阿人民利益相悖，不利于周边国家争取地区和平的努力。

美国试图将重建责任淡化、转嫁，以政治、金融手段干扰阿临时政府施政。在阿富汗，约 2 400 万人亟需人道主义援助，900 万人正经受饥荒<sup>①</sup>。美国为制裁阿塔而采取的单边措施，严重破坏了阿金融、医疗、援助等民生服务体系。继续冻结阿富汗央行的 70 亿美元资产和在德国、阿联酋、瑞士等国的另外 20 多亿美元资产之后<sup>②</sup>，白宫于 2022 年 2 月命令“分割”美所扣资产，将其一半用于赔偿“9·11”受害者，另一半用于“与阿富汗人民福祉和未来相关的（事务）中”<sup>③</sup>，具体形式是注入阿富汗人道主义援助信托基金，而实际上该笔资金可能被美官僚系统内部消耗，无法到达阿人民手中。有国际非政府组织称，美国政府冻结和重分阿国家资产，实际上将对阿塔的惩罚施加在了阿富汗人民头上<sup>④</sup>。恢复民生和发展经济对当前的阿富汗至关重要，直接关系到阿民心的稳定，能间接

---

① Hameed Hakimi, Oli Brown, “Climate Change Must Become Part of the Global Agenda on Afghanistan”. [https://www.chathamhouse.org/2022/03/climate-change-must-become-part-global-agenda-afghanistan?gclid=EAIaIQobChMIovqX7dOY-QIV1mWCh1KIAXSEAMYAiAAEgLo-PD\\_BwE](https://www.chathamhouse.org/2022/03/climate-change-must-become-part-global-agenda-afghanistan?gclid=EAIaIQobChMIovqX7dOY-QIV1mWCh1KIAXSEAMYAiAAEgLo-PD_BwE), 访问时间：2023 年 11 月 21 日。

② Saleha Mohsin, “US Freezes Afghan Central Bank’s Assets of \$ 9.5bn”. <https://www.aljazeera.com/economy/2021/8/18/us-freezes-afghan-central-banks-assets-of-9-5bn>, 访问时间：2023 年 11 月 21 日。

③ “Fact Sheet: Executive Order to Preserve Certain Afghanistan Central Bank Assets for the People of Afghanistan”. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/02/11/fact-sheet-executive-order-to-preserve-certain-afghanistan-central-bank-assets-for-the-people-of-afghanistan/>, 访问时间：2023 年 11 月 21 日。

④ John Sifton, “Biden Seeks to Seize Afghanistan’s Assets”. <https://www.hrw.org/news/2022/02/11/biden-seeks-seize-afghanistans-assets>, 访问时间：2023 年 11 月 22 日。

遏制恐怖主义扩散。美国扣押“救命钱”，阻挠了阿富汗的反恐努力。

近年来，美国全球战略重心转向大国竞争，将战略资源集中用于打压俄罗斯和遏制中国，全球反恐意愿降低，反恐投入大幅缩减。撤军阿富汗后，美国执行“超视距反恐”策略，以情报收集和无人机打击代替正面反恐作战，专注打击“基地”等对美有直接威胁的恐怖组织，忽视或纵容那些对己无威胁而对对手有害的恐怖组织。2022年7月30日，美无人机炸死“基地”头目扎瓦赫里后，时任美国总统拜登宣称：“阿富汗从此再也不会成为恐怖组织‘避风港’……和威胁美国的策源地”<sup>①</sup>。然而，扎瓦赫里藏匿于喀布尔，以及“基地”深度参与培训踞阿恐怖组织的事实，都说明恐怖组织与其庇护者之间、恐怖组织相互之间存在着十分复杂的关系，国际恐怖主义经受多年打击依然保持韧性，正是得益于这种关系的支撑，全球反恐斗争依然任重道远。美国反恐专家认为，即便对美而言，阿富汗反恐战争远未结束<sup>②</sup>。然而，正是美国转向大国竞争，降低反恐投入，甚至“纵恐用恐”，导致事业未竟的国际反恐合作遭到了严重破坏。如今，国际恐怖主义利用大国竞争的“机遇”，谋求卷土重来，“伊斯兰国”“基地”等国际恐怖组织核心在顽强存续的同时，转入“外线作战”，加大吸引南亚、非洲等地恐怖组织投靠，在战乱和贫穷地区加速扩张，势头令人担忧。尽管美国表示，将在专注大国竞争的同时继续应对恐怖主义，但其性质和效能已难与反恐战争相比。美国在本地区执行的反恐政策，除继续打击对自己有威胁的“基地”组织，还有服务大国竞争博弈的特定政治目的，这可能在加剧地区国家反恐负担的同时，使地区反恐合作掺杂更多不必要的地缘政治因素，阻碍反恐议程的正常推进。

## （二）俄罗斯以反恐为切入点发展与阿富汗临时政府关系对地区安全有利

俄罗斯对阿富汗问题的首要关切，是确保恐怖主义不向中亚扩散波及自身。

---

<sup>①</sup> “Remarks by President Biden on a Successful Counter Terrorism Operation in Afghanistan”. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/08/01/remarks-by-president-biden-on-a-successful-counterterrorism-operation-in-afghanistan/>, 访问时间: 2023年11月22日。

<sup>②</sup> Mike Nagata, “Experts React: Al Qaeda Chief Ayman al-Zawahiri is Dead. What’s Next for US Counterterrorism? – A Bittersweet Triumph”. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/experts-react-al-qaeda-chief-ayman-al-zawahiri-is-dead-whats-next-for-us-counterterrorism/>, 访问时间: 2023年11月21日。

俄虽未承认阿临时政府合法性，但维持驻阿使馆运作，接受了阿塔“驻俄代表”，并与阿塔加强政治、安全、经贸、禁毒等领域对话。2022 年俄与阿临时政府签订了增进经贸往来协定，就石油、天然气等大宗易货贸易事务达成了新协议，增强了俄在阿富汗问题上的角色和话语权<sup>①</sup>。

美俄在中亚博弈的升级使俄更加重视阿富汗稳定。中亚塔、乌、土在阿恐外溢压力下安全诉求上升，美趁机通过“C5 + 1”会议、联合军演等方式对其拉拢。俄罗斯则继续依托地区既有多边机制，特别是地区反恐合作架构进一步巩固与中亚的伙伴关系，警告中亚有关国家美“中亚区域合作军演”的“高风险性”<sup>②</sup>。2022 年 6 月，普京将俄乌冲突后首访国家定于中亚塔吉克斯坦，与拉赫蒙总统就阿富汗问题交换了看法，外界认为，俄有意通过维护地区秩序突破俄乌冲突困局<sup>③</sup>。西方的全面制裁和极限打压使俄罗斯的安全环境、发展条件和国际合作条件都发生了根本性变化，困境倒逼俄加速“由西向东”战略再平衡。阿富汗所在中中亚地区是欧亚大陆地缘战略枢纽，俄罗斯在本地区不存在核心竞争对手，集安、上合等组织反恐机制成熟，合作基础雄厚，俄增加本地区战略投入，有助于反恐等安全合作的推进，对促进阿富汗局势稳定和消除恐怖主义源头有积极意义。

2024 年 3 月 22 日，俄罗斯莫斯科市近郊“番红花城市大厅”音乐厅发生恐袭，造成大量人员伤亡，暴恐分子为塔吉克斯坦籍在俄务工人员，被“伊斯兰国呼罗珊省”线上招募。事件显示，“伊斯兰国呼罗珊省”向阿富汗周边转移暴恐

---

① Akmal Dawi, “Russia, Afghanistan Seek to Enhance Trade Amid Sanctions”. <https://www.voanews.com/amp/russia-afghanistan-seek-to-enhance-trade-amid-sanctions-/6632146.html>, 访问时间: 2023 年 11 月 21 日; Saqalain Eqbal, “Taliban Negotiates with Russia to Set up Barter Trade Agreements”. <https://www.khaama.com/taliban-negotiates-with-russia-to-set-up-barter-trade-agreements-78890/>, 访问时间: 2023 年 11 月 21 日。

② Ateet Sharma, “Russia Wants Central Asian Countries Not to Hold Joint Military Exercises with US”. <https://www.indianarrative.com/world-news/russia-wants-central-asian-countries-not-to-hold-joint-military-exercises-with-us-41451.html>, 访问时间: 2023 年 11 月 21 日。

③ “What Was Putin Doing in Tajikistan?”. <https://eurasianet.org/what-was-putin-doing-in-tajikistan>, 访问时间: 2023 年 11 月 24 日。Catherine Putz, “Russia’s Putin Makes First Trip Abroad Since Invasion, to Tajikistan and Turkmenistan”. <https://thediplomat.com/2022/06/russias-putin-makes-first-trip-abroad-since-invasion-to-tajikistan-and-turkmenistan/>, 访问时间: 2023 年 11 月 21 日。

网络已取得重大进展。同年6月23日，俄达吉斯坦共和国发生协同恐袭，造成27人死亡，45人受伤。两起事件引发舆论对俄反恐能力的质疑，也促使后者更加重视在俄乌冲突背景下打击恐怖活动网络的问题。基于此，俄罗斯一方面继续同阿临时政府增进接触，一方面加大依托上合组织、独联体，推进地区反恐工作一体化，与成员国共同开展与阿塔对话，试图将阿塔纳入符合俄在中亚反恐利益的合作框架中。

### （三）印巴围绕阿富汗的地缘政治博弈将刺激地区恐怖主义

地区恐怖主义同印度—巴基斯坦战略博弈密切相关，“印巴对抗既为特定形式的恐怖主义提供了某种程度的生存空间，同时涉恐议题也成为印巴关系陷入僵局的重要因素”<sup>①</sup>。作为推动阿富汗问题演变的最重要地缘矛盾，印巴关系对包括地区恐怖主义在内的一系列问题产生推波助澜作用<sup>②</sup>。

巴基斯坦对阿富汗的诉求源于其对国内安全的顾虑和对印度影响力的天然拒斥<sup>③</sup>。巴需要一个掌控阿富汗且亲近自己的政权，以保证边境部落地区的安全，制约印度的影响力和北上中亚的战略野心。因此，阿塔执政总体上有利于扩大巴对印的“战略纵深”。但是，作为恐怖组织的“盟友”和国家主权捍卫者的结合体，阿塔更多从自身统治利益出发行事，抵御外部干涉的决心和能力与过去相比不可同日而语，不会完全遵循巴基斯坦意愿。印度在2021年后逐步调整策略，为改变阿富汗剧变后不利处境，加强了同阿塔新政权的接触，希望借阿塔之手约束“基地”组织南亚分支和“虔诚军”等反印组织，同时试图在阿巴关系中打入楔子。关于“俾路支问题”，印度进一步加强在舆论、资金、武装、训练等方面对俾路支暴恐分离势力的帮助，通过驻阿机构向其提供军事支持，意在利用“俾路支问题”，破坏巴安全局势，使之疲于应付；从历史上看，阿富汗政权也曾利用“俾路支问题”平衡巴基斯坦的影响力，在战略态势上与印度形成“呼应”<sup>④</sup>。当前，在地区地缘政治格局新形势下，印度或利用阿塔对巴防备心理，加大对阿富汗战

<sup>①</sup> 吴兆礼：《南亚恐怖主义态势对中亚经济走廊建设的影响及其应对》，载《南亚研究季刊》2021年第4期。

<sup>②</sup> 王世达：《阿富汗地缘政治格局出现重大变化》，载《世界知识》2021年第17期。

<sup>③</sup> Tim Bird and Alex Marshall, *Afghanistan: How the West Lost Its Way*, Yale University Press, New Haven and London, 2011, p. 186.

<sup>④</sup> 张家栋、韩流：《巴基斯坦恐怖主义状况及发展趋势》，载《国际观察》2017年第4期；张元：《巴基斯坦俾路支分离主义的国际干预探析》，载《南亚研究季刊》2019年第1期。

略投入，谋求对巴战略优势。不排除印阿在“俾路支问题”上扩大利益共同点，协调对巴制约的可能。印巴双方在新一轮地缘政治博弈中的相互倾轧，可能助长和加剧地区恐怖主义的危害。

#### （四）西亚国家地缘政治诉求影响阿富汗内部安全

外来侵略与干涉是阿富汗恐怖主义顽固难除的外部诱因。阿富汗“弱国家、强部落、松散社会”的特征使其对外来干预“免疫力”低下。在大国真空状态下，中小体量国家对阿富汗发挥影响力的空间增大。

在西亚国家中，土耳其是影响阿富汗突厥语族群的重要外部力量。土以维护“突厥兄弟”利益为名，在阿展开文化经贸交流，加强对特定族群社区的影响。阿富汗的塔吉克、哈扎拉等少数民族在语言、文化、习俗和宗教上与伊朗关系密切，伊长期与阿富汗不同政治派别寻求建立或保持政治关系，对阿内政有着举足轻重的影响。当前，伊朗与阿塔在打击“伊斯兰国呼罗珊省”、打击毒品贩卖、反干涉上存在共同利益<sup>①</sup>，双方代表在 2024 年上合组织地区反恐怖机构第十次国际科学与实践研讨会上共同表示，美国等域外大国利用恐怖主义谋求地缘政治目的，损害地区国家主权和安全。伊阿之间在包括反恐在内的务实交往中有更大的合作空间，但是，双方在难民、宗教、边境安全等方面存在长期分歧，在敏感事件催化下，双边合作可能受到干扰。防止恐怖分子跨境制造“克尔曼恐袭”一类的重大恶性暴恐事件，仍需伊阿互信合作的进一步增强。

#### （五）中国积极有为，为促进地区稳定贡献力量

习近平主席 2022 年 4 月在博鳌亚洲论坛年会上提出全球安全倡议，倡导新型安全之路。面对安全挑战，各国要在尊重他国主权、领土完整的基本前提下，以联合国宪章宗旨和原则为根本遵循，重视相互间的合理安全关切，统筹应对传统安全和非传统安全挑战。美推行大国竞争，致使国际反恐合作基础遭到破坏，但恐怖主义的肆虐却未停止，甚至有所增强。维护世界和平与地区稳定，更要加大对反恐合作的投入。阿富汗所在中南亚地区牵动周边乃至全球地缘政治安全格局。对中国而言，中南亚既是向西对外开放的“第一站”，也是拱卫西部安全稳定的最后境外“防线”。阿富汗摆脱恐怖主义流毒、实现稳定发展，符合包括中

---

<sup>①</sup> Ana Belen Soage, “Iran’s Shifting Policy towards the Taliban”. <https://atalayar.com/en/content/irans-shifting-policy-towards-taliban>, 访问时间：2023 年 11 月 27 日。

国在内的周边国家的利益。

在阿富汗问题上，中国积极倡导和践行全球安全倡议，秉持相互尊重、平等互利、不干涉内政原则，不寻私利、不搞势力范围，在中阿友好关系基础上，与阿临时政府增进互信合作，为阿富汗人民度过经济危机和人道主义危机难关作出了重要贡献，为促进地区和平与合作发挥了“穿针引线”的积极作用。推动实现阿富汗“无恐”是中阿关系的重中之重。中国多次敦促阿塔采取有效举措，打击包括“东伊运”在内的恐怖势力，确保阿富汗不再沦为恐怖主义聚集地。2023年4月12日，中国发布《关于阿富汗问题的中国立场》文件，阐明中国处理阿富汗问题的11点主张，其中涉及反恐部分对推动解决阿富汗国内恐怖主义，推进包含阿富汗在内的地区反恐合作具有重要意义。2023年5月，中国、阿富汗、巴基斯坦外长对话会通过了《第五次中国—阿富汗—巴基斯坦外长对话联合声明》，明确强调“有必要不允许包括‘巴塔’‘东伊运’等在内的任何个人、团体和政党利用本国领土损害和威胁地区安全与利益，从事恐怖主义行为和活动”<sup>①</sup>。这是阿塔首次在国际文件中同意将反恐写入声明，明确列名“巴塔”“东伊运”，对地区反恐合作具有重要推动作用<sup>②</sup>。尽管阿富汗实现真正稳定尚需时日，但中国本着相互尊重、平等协商、互利共赢原则，与有关国家一道，不断深化与阿富汗在政治、发展、安全三大领域的合作，通过对话和建设性方式推动阿富汗问题的解决，给地区的安全发展前景注入了希望和动力。

## 结 论

阿富汗剧变给地区安全带来的最直接影响，是提升了恐怖组织集聚和外溢的风险，其实际危害已有所显现。大国力量在阿富汗的缺位刺激了域内外国家争夺优势地位的努力，地缘政治对阿富汗和地区反恐保持着深刻影响。阿塔反恐虽有成效，但长期动乱造成的社会“痼疾”还未得到根本解决，阿富汗仍然处于“亚稳定”状态，尚不能完全排除再次成为暴恐策源地的可能。

---

<sup>①</sup> 《第五次中国—阿富汗—巴基斯坦外长对话联合声明》，[https://www.mfa.gov.cn/web/wjzbhd/202305/t20230509\\_11073518.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/wjzbhd/202305/t20230509_11073518.shtml)，访问时间：2023年11月29日。

<sup>②</sup> 《阿塔首次明确承诺不容许恐怖主义，中阿巴联合声明意义重大》，[https://m.thepaper.cn/baijiahao\\_23013644](https://m.thepaper.cn/baijiahao_23013644)，访问时间：2023年11月29日。

作为主导国内议程的执政者，阿塔对国家安全、组织建设、国际观瞻、盟友关系的权衡，将决定阿富汗能否实现国际社会期待的施政效果。阿塔虽能约束境内大多数恐怖组织，但是否能实现外界期望的“稀释”，有待进一步观察。“伊斯兰国呼罗珊省”依旧具有破坏阿塔统治秩序的野心和能力，其向周边特别是中亚扩张的趋势在不断增强，境外暴恐网络建设已取得进展，打击和彻底消灭该恐怖组织成为地区国家反恐合作的优先目标。

恐怖主义外溢导致地区地缘战略矛盾共振增多，恐怖组织破坏中巴关系的野心膨胀。“东伊运”向“伊斯兰国”主动贴靠，加速“回流”为“圣战”作准备，中亚抵御“三股势力”、维护政权稳定的重要性更加凸显。难民问题已成为影响阿富汗与周边国家关系、干扰反恐合作的重要因素，只有阿富汗安全环境逐步改善，才能从根源上解决难民流动引发的一系列安全挑战。

大国关系和地缘政治从外部制约阿富汗反恐进程及成效，地区国家间的安全内耗为恐怖主义提供了生存空间，恐怖组织也愈加善于借力地缘政治来发动暴恐，以引爆更大危机、提升国际关注。外部势力对阿富汗动乱因素的利用，诱发了当地恐怖主义泛滥，而阿恐外溢又危害整个地区安全，甚至反噬域外国家自身。

作为中国向西开放的重要通道，中南亚地区能否进一步发挥连接中国与世界发展的桥梁作用，一定程度上取决于以阿富汗为中心的地区安全形势的发展。面对挑战，中国应进一步统筹好安全和发展两大领域，以全球安全倡议为战略引领，推动地区国家共同践行共同、综合、合作、可持续的安全观，在阿富汗问题上共同发挥更积极作用。国际社会应加强多边合作，增进与阿塔的沟通协调，支持阿塔反恐努力，确保阿“由乱及治”进程不反复，逐步消除阿富汗恐怖主义危害。

(责任编辑：李中海)