

阿富汗安全力量重建概况

缪 敏*

阿富汗安全力量重建在基础薄弱、军阀割据的状态中艰难起步。在美国和北约各国的大力支持下,如今它已发展成为一支拥有军队9.7万人、警察力量9.4万人的队伍,并朝着到2011年超过30万人的目标迈进。然而,该力量存在的诸多内外问题制约了它的发展,主要表现为阿富汗官兵素质低下、腐败成风、装备陈旧破损、后勤供应艰难,甚至有些部门疑被塔利班渗透。因此,阿安全力量的发展如果只强调量的增加而不考虑质的提高,仍将难当大任。

一、重建的国际背景

2001年10月7日,美国以塔利班政府包庇“基地”组织头目本·拉登为由,对阿富汗展开了代号为“持久自由”的军事行动。时至今日,这场由美国主导的反恐战争已进入第9年。美军在阿富汗的战斗从未停歇,然而战果却不如人意。首先,发动“9·11”袭击事件的“元凶”本·拉登至今尚未抓获;其次,塔利班武装越剿越多,大有卷土重来之势;再次,阿富汗的罂粟种植年年创历史新高。此外,阿富汗人民对于外军误炸平民事件怨声载道,政府正日益失去民心,阿富汗局势日趋恶化。在这一大背景下,阿富汗安全力量重建的必要性凸显。

首先,美国在阿富汗推行新战略面临兵员不足问题。2009年1月,美国总统奥巴马上台后即表示,新政府将全面评估阿富汗局势,并制定出一项针对整个阿富汗及其周边地区的较为全面的政策,调整美国的阿富汗战略。3月底,奥巴马宣布了新的“阿富汗和巴基斯坦战略”(A New Strategy for Afghanistan and Pakistan)(以下简称“阿富巴战略”),其中,向阿富汗增派1.7万名士兵是该战略的一个重点。12月1日,奥巴马在西点军校发表演说,提出了“阿富巴战略”的调整方案,根据调整后

的方案,美国将向阿富汗增派3万军人;而阿富汗也将最终承担起自身的安全事务,美国则计划自2011年7月开始逐步从阿撤军。

其次,北约盟国对向阿增派驻军并不热心,难以弥补驻阿军队的数目“缺口”。奥巴马在决定向阿富汗增派美军的同时,还敦促北约盟国向阿富汗增兵。有媒体报道,美国希望盟友能增兵1万,以弥补美国实际增兵3万与前方指挥官要求增兵4万之间的差距。奥巴马在“阿富巴战略”的调整方案中也指出,以美国为首的北约盟军将以最快的速度、较大的投入来培训阿富汗安全部队。对此,各国虽纷纷表示支持,但往往“口惠而实不至”;随着阿富汗形势的日益严峻,以及驻阿盟军伤亡人数的急剧上升,北约盟军对美国的增兵计划反应并不积极,且有不少国家表示不愿意继续向阿富汗增兵,尤其是增加战斗部队。相反,更多国家表示愿意培训阿富汗军队和警察,让阿本国的安全部队更多地承担维护安全的任务。例如,土耳其总理埃尔多安2009年12月6日在启程前往美国访问时表示,土耳其在阿富汗的兵力已达1750人,因此不再向阿增兵,但是愿意训练阿的士兵和警察。^①德国外长吉多·韦斯特韦勒今年1月4日在接受德国《焦点》杂志采访时说:“我们应促成2010年开始把担负的安全任务移交给阿富汗当局。不仅如此,我们还应使阿富汗担负起更多的地区范围的安全任务。上述行动今年内开始后要不断扩大,以便我们完全撤离阿富汗。”德国提出这样的建议,目的也是为从阿富汗撤出自己的部队铺路。^②2009年12月4日,北约秘书长安诺斯·福格·拉斯穆森(Anders Fogh Rasmussen)在布

* 作者单位:解放军外国语学院(讲师)。

① 陈铭:“土耳其拒绝向阿富汗增兵”,新华网, <http://news.qq.com/a/20091207/001032.htm>

② 安国章:“德国建议今年把担负的安全任务移交给阿富汗”,人民网, http://www.dzwww.com/rollnews/guoji/201001/210100103_5384376.htm

鲁塞尔宣布,已有至少 25 个国家承诺在今年向阿富汗增派约 7000 名士兵,以支持北约在阿富汗的行动。这与美国的增兵要求尚有较大距离。

再次,这是阿政府谋求防务独立自主的必要步骤。2009 年 11 月 20 日,阿富汗总统哈密德·卡尔扎伊在宣誓就职仪式上表示,阿富汗部队应当能够在 5 年内接管国内安全事务,在维护安全和稳定中发挥首要作用。

二、重建的国内背景

阿富汗虽然不大,国土面积只有约 65 万平方公里,却是一个拥有众多种族部族、宗教派别和语言的结构复杂的国家。有别于其他国家的是,它还是一个以部族为基础的社会,因此阿富汗人的部族认同感十分强烈,国家观念则相对淡薄。历史上,阿中央政府对地方部族武装的约束十分有限,地方割据问题一直是中央政府最为头疼的事情。尤其是近几十年来,阿富汗战乱不断,军阀割据的局面已形成,且形势更加恶化。

2001 年底,塔利班倒台,阿富汗临时政府建立。此后,由于种族、语言和宗教上的严重分歧,阿富汗反恐战争之前的分裂状态迄今仍未结束:乌兹别克族领袖拉希德·杜斯塔姆(Rashid·Dostum)依旧控制着自己的大本营——接近乌兹别克斯坦边境的马扎里沙里夫(Mazar-e-Sharif)一带;塔吉克族“圣战老将”伊斯梅尔·汗(Ismail·Khan)盘踞于他在阿富汗内战期间就开始统领的赫拉特省(Heart)一带;已故的“潘杰希尔雄狮”马苏德(Masood)的部下固守着阿东北部,并向喀布尔扩张势力范围;什叶派哈扎拉族则重新获得了阿富汗中部地区的控制权。尽管他们都表示会效忠阿新总统卡尔扎伊,并协助美国捉拿本·拉登,但事实上,他们更看重保持自己在所控制范围的权力。一些军阀甚至将自己的对手说成是“基地”组织残余,诱使美国飞机轰炸,以达到借刀杀人、除掉对手的目的。

卡尔扎伊是阿富汗历史上第一位执政时手中没有军队的总统,没有军队就失去了控制地方军阀的一个重要手段。在这种情况下,组建一支听命于中央政府的国家军队,对于卡尔扎伊政府来说就变得

非常迫切。卡尔扎伊在当选总统后的第一次全国演讲中表示,在阿富汗实现长期和平与稳定的最大障碍,是这个国家目前存在“谁掌握了枪杆子谁就说了算”的局面。为此,他呼吁所有阿富汗人都交出手中的武器,团结在一支统一的国家军队之下。

但军阀们绝不会主动放弃自己的武装和势力范围。他们以“没有必要”建立一支全国武装力量为由,抵制阿富汗国民军的组建,不愿交出自己手中的武器。卡尔扎伊只得抛出手中的“王牌”——以美国为首的西方国家的支持。他在国际上奔走呼吁,争取支持。以美国为首的西方国家也认识到,建设一支由阿中央政府领导、由各民族人民组成的阿富汗国民军更有助于阿的重建,对此明确表示支持。

2003 年 4 月 19 日,在以美国为首的西方国家对阿各派军阀施加强大压力、对卡尔扎伊政府提供强力支持的背景下,名为“勾画阿富汗的未来——军事层面”的会议在阿首都喀布尔召开,临时政府内政部、外交部和国防部领导人,以及阿地方民兵组织首领、地方军阀势力领导人参与了这个会议。会议结束后,阿临时政府国防部发表一份声明,宣布与会各方达成广泛共识,认为阿未来的强大取决于国内各民族的团结,必须由强有力的中央政府领导地方政府,地方政府应当服从中央政府指令,为实现国家的安全,应当建立一支新的国家军队,而这支军队人员组成应该包含阿境内不同部族、不同地区、不同阶层的成员,这样才能赢得全国各族人民的信任。

三、近年来的发展

2002 年 5 月,阿富汗国民军正式建立,当时只有一个营的编制。此后,阿国民军的建设进程比较缓慢,这不仅与阿富汗的局势有关,更与以美国为首的北约在阿富汗的战略息息相关。在奥巴马宣布将逐步把阿富汗的安全职责移交给阿政府,美军力争从 2011 年 7 月起开始撤离之后,阿安全部队开始了前所未有的扩编。今年 1 月 28 日,在英国伦敦举行的阿富汗问题国际会议上,来自近 70 个国家和国际组织的代表都重申了帮助阿富汗尽快自主承担安全责任的意愿。因此,此次会议也可被视为美英两国部署“退出战略”的开始。

随着各方对加强建设阿富汗安全部队的重视,阿安全部队在各方面都得到了长足发展。来自北约各国的教官一直在加紧训练阿富汗新兵,一批又一批的服役者经过8周的严格训练后成为阿国民军的一员。此外,由于阿富汗军警的待遇有所提高(以阿国民军为例,新兵训练期间的月薪为8250阿尼,折合174美元;训练结束后月薪将升至1.35万阿尼,折合284美元;参加战斗的人员还另有战斗津贴),在失业情况严重的形势下,不少阿富汗民众将加入阿安全部队作为自己的出路。

从数量上看,截至2009年12月,阿富汗已有军队9.7万人,警察力量9.4万人。今年2月1日,阿国防部长瓦尔达克在首都喀布尔召开的新闻发布会上称,阿富汗的扩军计划将分两步走:2010年底将增至13.4万人,最终目标为2011年底前达到17.1万人。与此同时,阿富汗的警察力量也将大幅扩充,今年年底将增至10.9万,到2011年底将增至13.4万。届时,阿富汗安全部队就会成为一支超过30万人的队伍,这将大大超过北约的驻军人数。

从质量上看,在纪律性方面,2009年以来不请假离岗的军人比例已降至不足10%,虽然离西方的标准还有距离,但是在阿富汗,这已经是一个很大的进步,是阿国民军纪律性加强的标志。正如阿国民军培训部的军士长阿瑟·L·科尔曼(Arthur L. Coleman)所说:“我们确实开始看到了纪律性,还开始看到了责任感。”如今很多阿富汗军人在执行巡逻任务时全副武装,时刻保持警觉,并能快速穿越危险地带。但在过去几年,他们却往往做不到这些。在战斗力方面,阿安全部队也开始承担起越来越多的战斗任务,从2003年7月阿国民军第一次参与阿东部佐尔梅特山谷的大规模军事行动至今,阿安全部队已经和北约安全援助部队共同完成了许多作战任务,经过一次又一次的实战锻炼,其战斗力有了一定程度的提高。目前,以美国为首的北约部队已经和阿国民军成立了联合安全过渡司令部。该司令部的媒体联络主管格雷戈里·布雷齐尔(Gregory Breazeale)上校说,现在在马尔贾前线作战的阿军占北约与阿联合部队的60%,而2009年7月,联军在赫尔曼德实施军事行动时,阿军所占比例仅为

6%。^①这表明阿国民军开始发挥越来越重要的作用。

四、存在的问题

尽管阿富汗安全部队的数量和质量均得到了迅猛发展,且很多时候已能执行基本任务,也掌握了基本作战技能,但无论从阿安全部队内部,还是从培训阿安全部队的以美国为首的北约部队看,都存在很多问题,严重制约着阿安全部队战斗力的发展。

(一)内部因素的制约。首先是文盲问题。根据美国的一项调查,阿富汗新兵的文盲率高达90%,这一数字比阿全国居民的文盲率还要高出15个百分点,因为入伍的士兵大多迫于生存压力,来自社会下层。许多人都不识字,甚至有些人连自己的名字都不会写,更不用说对军用地图的阅读和理解了。这严重影响了培训进度,也大大削弱了阿国民军的战斗力。正如一名阿富汗士兵所说:“我碰到许多难题。如果有人打电话让我前往某一地点,我也许无法达到,因为不认识路牌。平常的基础训练中包括了许多内容。一些识字的同事可以做笔记,但是我却不行。很多重要的东西都忘了,而这些内容也许可以挽救我的生命。”^②为减轻文盲造成的影响,美国甚至还雇佣了一家私人公司,教士兵最基本的识字能力,而他们的目标仅仅是让士兵能够写出自己的名字和他们的武器序列号。然而,美国的这一办法解决不了根本问题,一个国家国民素质的提高、扫盲行动的进行还要靠长期的教育投资。对于阿富汗这个一穷二白的国家来说,经济问题是首要问题。但是阿富汗自身没有太多的资金来源,其GDP最大比例的收入来自毒品经济,此外便是国际援助。因此,如何发展经济是摆在阿富汗政府面前的最大问题,军队培训资金的不足难以在短期内解决。

其次是腐败问题。阿富汗的腐败问题十分严重,据联合国报告称,阿富汗官员年受贿金额达15

^① 张宁、王岩:“现场直击:阿富汗国民军加紧新兵训练”,新华网, http://news.dayoo.com/world/57402/201002/18/57402_101152655.htm

^② 柯西:“阿富汗新兵九成是文盲,军队战斗力低”,《环球时报》, <http://news.21cn.com/world/guojisaomia/2009/09/15/6879212.shtml>

亿英镑,相当于其国内生产总值的1/4,严重危及阿国家安全。^① 腐败问题在阿安全部队内部也十分普遍。有一部分高级军警卖官职、克扣下属工资、收受贿赂、勒索村民、参加毒品种植和交易。有报道称,有位警察部队的高官开除了原来的队员,让自己的犯罪团伙成员摇身一变成为警察,接着他们设置路障,进行拦截勒索等。一些军阀势力不甘心退出历史舞台,他们将某些国家政府机关变成自己的私人领地。还有的军官在军事哨所的墙垣里种植罂粟。而那些无权无势的队员或变卖部队的武器装备来充实自己的腰包,或将一些装备(如睡袋、保暖衣等)拿给家人使用。据《纽约时报》报道,美国第82空降师曾于2007年取消了一次夜间行动,原因是计划参与行动的多数阿富汗军人没有装备。^② 这些现象都严重影响着阿安全部队的战斗力。阿安全部队内部的腐败问题已是塔利班难以彻底剿灭的一个重要原因。

再者,近年来凸显的另一个问题是,反政府武装开始渗透到阿安全部队内部。2008年9月,在阿东部帕克提卡省,一名阿富汗警察对美军士兵开火,打死3人,击伤3人,袭击者也被击毙。而事情发生的前几个小时,美军士兵与阿警察刚在一次联合行动中俘获数名武装分子。2008年10月16日,美国巡逻队在帕克提卡省巡逻时又遭到一名警察袭击,造成一名美军士兵死亡。2009年11月3日,5名英国驻阿士兵遭到一名阿富汗警察射杀,而这名警察正是英国士兵亲手训练出来的。事后,塔利班宣布对此事件负责,并称“这是塔利班的新战术,我们还有更多成员已渗透到警察和军队内部”。

此外,阿富汗军队还严重缺乏训练有素的专业军事人才,整个系统建设也不够完善,存在诸如指挥系统、后勤系统等环节比较薄弱等问题。

最后,即使阿当前扩军计划能够顺利完成,兵员数目也还是不够。前任驻阿美军最高指挥官麦克里斯特尔(Mc Cristal)宣称,阿富汗要想依靠自身力量维持安全,其安全部队的人数应该在现有基础上翻番,达到40万人。

(二)外部因素的制约。首先,担当培训任务的教官人手不足,而且力不从心。目前,阿国民军主要

由北约部队培训,其中美军负责训练士兵,英军负责培训士官,法军负责培训军官,而阿警察部队则由德国负责牵头组建。然而,培训之初至今,一直存在教官人手不足的问题。由于缺少教官,很多士兵只能待在军营里无所事事;而庞大的警察队伍里也只有10%的警察接受过必要的培训。因此,增派教官成了北约部队未来工作的一个重点。鉴于阿富汗士兵大多是文盲,文化素质比较低,基本不能用英语进行交流,同时缺乏翻译人员,教官普遍感到力不从心,多数情况下外军教官只能使用身体语言和阿军士兵进行交流,这严重影响了教学进度和质量。

其次,阿安全部队的装备陈旧破损,往往与任务不匹配,关键时刻不能发挥作用。阿军现有的装备基本上都是其他国家捐赠或低价竞标的承包商卖给美国国防部的老式剩余装备,许多武器装备都不曾接受过可靠性检验,发到阿官兵手里的哑弹、枪支和弹药不匹配的情况十分常见。例如,在努里斯坦省,阿军官朝一个山洞试射了5发40毫米的高爆弹,结果一发未中,还有2发甚至没有打出炮管。又如,几年前,美国人给阿安全部队配发了捷克产的突击步枪,阿军现有的弹药却不能与之匹配,最终不得不将枪支召回。^③

目前,尽管阿安全部队内外存在各种问题,但它还是在以前所未有的速度蓬勃发展。因为对于急于抽身的美国和北约各国来说,阿安全部队一天不能接管阿国内安全任务,它们的部队就一天不能撤离阿富汗。所以,它们大量地出钱出物,并出人培训阿安全部队。美国《国会日报》(Congress Daily)今年1月25日称,美国国防部一份2010财年和2011财年的预算草案显示,奥巴马总统计划向国会再申请142亿美元,用于今后两年内训练阿政府军和警察部队。美国参议院军事委员会主席卡尔·莱文表示,这是一笔“很有价值的投资”,(下转第36页)

^① Duncan Gardham, "Afghan Corruption Threatens to Topple Karzai, UN Says", <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/afghanistan/7028764/Afghan-corruption-threatens-to-topple-Karzai-UN-says.html>

^② C. J. Chivers, "Erratic Afghan Forces Pose Challenge to U. S. Goals", *New York Times*, http://www.nytimes.com/2009/06/08/world/asia/08afghan.html?_r=1&scp=3&sq=Unreliable+Afghan+troops&st=nyt

^③ 同上。

论财政重建问题,近日再度表示,计划年度内拿出提高消费税率的方案。但是,提高消费税率会让众多选民不满,尤其会受到低收入者的抵制,如何决断将考验菅直人的智慧。

二是普天间机场关。2006年,自民党政府曾与美国达成协议,把位于冲绳县宜野湾市的普天间机场迁至该县名护市边野古地区。2009年众议院选举期间,鸠山承诺把机场迁至冲绳县外乃至国外,获得大部分冲绳民众和盟友社民党的大力支持。民主党执政后,多次与美国协商,提出各种搬迁方案,未料美国始终坚持原有立场,鸠山不得不违背承诺,与美发表联合声明,基本同意原有搬迁方案。此举引发冲绳民众强烈批评,导致社民党退出执政联盟,也成为鸠山下台的直接原因。菅直人当选首相后表示,将继承鸠山内阁与美达成的协议。但是,协议的履行很难绕过冲绳方面。一方面,建设新机场需要填海造地,按规定,填海需得到冲绳县知事的批准。另一方面,若当地百姓反对搬迁方案,可能发起群众运动,阻挠机场建设。目前,冲绳县知事已明确表态反对日美协议,当地百姓也表示会把政府的意见顶回去。如何说服冲绳方面接受日美协议是摆在菅直人面前的一道大难关。

三是政治资金关。鸠山与民主党前干事长小泽一郎的政治资金都出现问题,鸠山秘书被起诉,小泽秘书被逮捕,导致民主党形象一落千丈。菅直人当选新党首后表示,将在政治与金钱问题上采取严厉措施,把“干净的政治”作为推行政策的前提。不过,眼下仍有两个棘手问题需要处理。一是在野党要求小泽到国会解释自己的政治资金问题。小泽虽已辞去干事长职务,但其领导的派系在民主党内势力最大,拥有约150名议员,占民主党议员总数的40%,不管谁担任党首都

多少会考虑小泽的影响。迄今为止,小泽一直拒绝在国会做出解释。一边是在野党的压力,一边是小泽的党内影响力,菅直人在小泽的政治资金问题上将陷入两难境地。二是菅内阁成员可能出现金钱问题。近日,媒体和自民党议员爆料,文部科学大臣川端达夫和新入阁的国家战略大臣荒井聪、行政刷新大臣莲舫把自己或朋友的家作为办公室而向国家报销租金。如果情况属实,将对菅内阁造成重大打击。自民党执政时期,就有多名阁僚因为办公室租金问题而下台,导致内阁支持率下降。

四是党内团结关。民主党内有大小9个派系,除小泽派外,还有前原派、野田派、鸠山派、羽田派、菅派、前民社党系、前社会党系和“自由之会”。小泽的政治资金问题给民主党带来巨大的负面影响,而其利用干事长一职实际控制民主党,使民主党政府出现首相和干事长双重权力结构,又遭舆论诟病。为消除小泽带来的负面影响并尽量减小其在党内的影响力,菅直人重用反小泽势力的核心人物,如任命前原派的枝野幸男任党的干事长,任命同属该派的仙谷由人任内阁官房长官。相比之下,小泽派无人进入新内阁。对于这样的人事布局,菅派人士忧心忡忡。一是菅重用的人物都隶属与菅处于竞争关系的派系,不一定会真心支持菅;二是小泽派无人得到重用可能引发其反弹。小泽派人士警告说,小泽可能带领一部分人脱离民主党。^①如何真正得到非本派系阁僚的支持、安抚小泽派以防其出走是摆在菅直人面前的现实问题。◎

^① “组阁前に内紛の兆し”,《产经新闻》,2010年6月6日。

(上接第14页)“我不认为这是个一次性的投资,国会将会继续兑现承诺向阿富汗军队和警察部队提供装备和培训”。^①而阿富汗国防部表示,阿国民军需要达到25万人的总兵力,方可达到自主承担安全职责的要求。卡尔扎伊则期望阿安全部队能在2015年完全接管阿国内的所有防务工作使阿富汗从此不再是“国际社会的负担”。

然而,不得不注意的一个问题是:在短时期内大幅提高阿安全部队的人数并不是一件困难的事情,但要在短时期内建立一支有战斗力和凝聚力的安全部队却绝非易事。◎

^① 刘一:“阿富汗问题成为慕尼黑会议最后的重要议题”,<http://news.cntv.cn/world/20100208/101311.shtml>