

巴基斯坦的阿富汗难民问题及其安全挑战

罗 恽

【内容提要】进入 20 世纪 70 年代，阿富汗政局出现动荡，加上连年天灾，不少人沦为难民逃往邻国。随着 1979 年底苏联入侵阿富汗，阿富汗抵抗战争的爆发更是令数百万阿富汗人沦为难民。由于巴基斯坦在地缘、宗教、语言、文化上与阿富汗存在密切联系，因此，大部分阿富汗难民逃往了巴基斯坦。源自阿富汗数量众多的难民给巴基斯坦带来了棘手的难民问题，尽管巴基斯坦政府不断调整难民政策，但难民仍源源不绝，这一问题的长期存在不仅给巴基斯坦带来了沉重的经济负担，而且也给巴基斯坦生态环境和国内安全带来极大的挑战。

【关键词】巴基斯坦 阿富汗难民问题 安全挑战

【作者简介】罗恽，四川大学外国语学院讲师、历史学博士，主要研究方向为世界地区与国别史，电子邮箱：luoyee@163.com。

【基金项目】本文为四川大学创新火花项目库（项目批准号：2018hhf-54）阶段性成果。

【DOI 编码】10.16717/j.cnki.53-1227/f.2019.06.007.

进入 20 世纪 70 年代，阿富汗国内政局动荡，加上连年自然灾害，许多阿富汗人由于生计困难或生命安全受到威胁，纷纷逃往与其有密切地缘、宗教、语言和文化关联的邻国巴基斯坦以寻求庇护。到 70 年代末，阿富汗政局彻底失控，苏联派兵入侵阿富汗，继而开启了阿富汗长达十年的抗苏战争。在战争中，数百万阿富汗平民逃往巴基斯坦沦为难民，造成巴基斯坦的阿富汗难民问题。尽管巴基斯坦并非联合国 1951 年《难民公约》和 1967 年《难民新公约草案》的签字国，但出于人道主义精神、宗教责任、穆斯林兄弟情义、地缘因素以及国际社会对巴基斯坦阿富汗难民的大力援助等，巴基斯坦接收了数百万阿富汗难民并对其进行了相应的安置。但随着时间的流逝，阿富汗国内始终没有实现和平，滞留在巴基斯坦的阿富汗难民始终没有离开，难民问题也因此久拖未决。加上巴基斯坦本身安全局势堪忧，经济发

展落后，在国际社会捐助日渐稀少之时，巴基斯坦愈加感觉阿富汗难民问题的担子沉重，因而不断调整其难民政策，由最初的欢迎到试图关闭大门拒绝接收，再到强制遣返等，但终因阿富汗的不安定而无助于该问题的解决。难民问题的长期存在不仅给巴基斯坦带来了沉重的经济和社会负担，而且带来了日益突出的安全挑战，如跨境毒品走私、武器买卖、种族和宗教冲突、分裂主义和恐怖主义活动日趋活跃等。

一、巴基斯坦阿富汗难民问题的产生及发展

阿富汗人有着流动到伊朗、巴基斯坦及海湾国家去寻求生计的历史，据《阿富汗：苏联入侵及阿富汗的反应，1979 - 1982》(*Afghanistan: The Soviet Invasion and the Afghan Response, 1979 - 1982*) 一书的作者 M·哈桑·卡卡尔 (M. Hassan Kakar) 估计，在 1893 年“杜兰线”划定前后，每年来往于阿富汗和巴基斯坦的阿富汗季节工和生意人大约有 200 万。^① 不过，这些人员的流动多属正常的生意往来，并不是为时局所迫的被动出逃。大规模的个人和举家迁移至巴基斯坦出现在 20 世纪 70 年代末人民民主党发动“四月革命”及苏联入侵阿富汗以后，这一时期的人员流动已不是正常的交往而是为了躲避战乱，谋求生存了。由于战争、内乱和自然灾害接踵而至，大批的阿富汗人不得不背井离乡，涌入巴基斯坦，沦为流落异乡的难民。几十年来，阿富汗国内始终战火纷纷、冲突不断，大量难民要么没有机会，要么已不愿返回，长期滞留在巴基斯坦，导致难民问题在巴久拖不决，成为一个十分棘手的问题。

1978 年人民民主党发动“四月革命”上台后，在阿富汗推行一系列激进的改革措施，在落后且极为保守的阿富汗社会引起了巨大的震动。改革不仅极大地触动了原精英阶层的利益，同时也打破了底层社会长久以来遵循的习俗，激起了人们的普遍不满，于是开始公开阻挠改革。在改革受阻时，人民民主党并未因势利导、调整方向、缓和矛盾，而是以更加激进的方式来处理阿富汗社会中出现的不满情绪，最终导致了全国性的叛乱，局面开始失控。叛乱发生后，

^① M. Hasan Kakar, *Afghanistan: the Soviet Invasion and the Afghan Response, 1979 - 1982* (Berkeley: University of California Press, 1997) , p. 2.

暴力冲突不断,导致一部分人开始逃亡邻国。开始时,进入巴基斯坦的难民数还比较稳定,大约在15万人左右^①,直到1979年底苏联入侵阿富汗时,逃往巴基斯坦的阿富汗难民人数也不过40万左右。^②随着苏联全面入侵阿富汗,美国开始调整其对巴基斯坦的政策,大力扶植巴基斯坦境内的阿富汗流亡宗教组织,以对抗苏联的侵略。^③这些宗教组织在美国和巴基斯坦的支持下,迅速转变为抗苏游击组织,在广大难民中积极招募斗士回国参与对苏作战,为此拉开了全面抵抗战争的大幕。

苏联入侵战争的烈度和规模不断增强,波及的范围越来越大,更多的阿富汗难民选择了逃往邻国。据联合国难民署 (UNHCR) 统计,1980年,逃往巴基斯坦的阿富汗难民人数达到了142.8万,此后几年继续大幅增加,1981年达到了237.5万,1983年达到了287.3万,1989年达到了327.2万的历史最高峰。^④除了由联合国登记在册的阿富汗难民外,还有许多未经登记的难民从阿巴边境进入巴基斯坦,因此,在这一时期究竟有多少阿富汗难民涌入巴基斯坦难以确定,不过可以肯定的是,这一数字一定是非常庞大的,完全不亚于许多中小国家全国的人口数量。随着大量难民的涌入,巴基斯坦国内的阿富汗难民问题遂由此产生。初期,因为有美国的全力支持,来自国际社会的资金也源源不断地流入巴基斯坦以帮助其安置数百万的阿富汗难民,因此,当时难民问题并未构成对巴基斯坦的沉重负担,因其带来的问题和矛盾也并未完全显现。

1989年2月苏联从阿富汗全面撤军,一部分在巴基斯坦的阿富汗难民开始返回,由于时局并不明朗,回返的难民人数有限。就在这一时期,阿富汗国内还有新产生的难民逃往巴基斯坦。苏联撤军后,其所支持的纳吉布拉政权还在继续执政,苏美双方对于阿富汗政府和抵抗组织的支持仍在继续,阿富汗境内

① Muqarrab Akbat “Islamisation in Afghanistan and Afghan Jihad: A Critical Appraisal”, *AL-ADWA*, Vol. 44, No. 33, p. 76.

② Susanne Schmeidl, “(Human) Security Dilemmas: Long-Term Implications of the Afghan Refugee Crisis”, *Third World Quarterly*, Vol. 23, No. 1, February 2002, p. 10.

③ 由于当时的巴基斯坦齐亚·哈克总统通过军事政变上台,因而不但没有得到美国及其他西方国家的承认,还受到了美国的制裁。美国停止了对巴基斯坦的军事援助,尽管经济援助并未停止,但相对来说数额不大。苏联入侵阿富汗后,美国欲调整对巴基斯坦的政策,增加对巴基斯坦的援助,但被齐亚·哈克总统予以了拒绝。1981年,里根总统上台执政,不仅修复了与巴基斯坦的关系,并且通过巴基斯坦向阿富汗抵抗组织提供了大量的军事装备和经济援助。

④ UNHCR, *The State of the World's Refugees: Fifty Years of Humanitarian Action* (Oxford: Oxford University Press, 2000), p. 119.

的代理人战争并未结束，新的难民仍在不断产生。由于来自美国和国际社会的资金援助并未停止，滞留在巴的阿富汗难民安置问题对巴基斯坦来说尚未构成明显的挑战。

1992年4月，纳吉布拉交出权力后，抵抗组织占领了喀布尔，阿富汗国内又出现了和平的曙光。在此情况下，大量的阿富汗难民返回国内。据联合国难民署统计，在抵抗组织占领喀布尔后的前6个月内，受联合国难民署资助从巴基斯坦回到阿富汗的难民人数不低于120万。^①虽然有大量难民回到了阿富汗，但在抵抗组织推翻纳吉布拉政权的过程中又产生了不少新的难民，他们纷纷逃往邻国伊朗和巴基斯坦。这些难民大部分为前纳吉布拉政权统治下的阿富汗政界、商界和各行各业的精英人物，被抵抗组织视为苏联的合作者、异教徒和叛国者，在国内已无立足之地，因而不得不逃亡他乡。这些人曾经受过良好的教育，衣食无忧，受人尊重，在匆忙出逃时只带了一些随身物品，因而在逃到巴基斯坦沦为难民后，格外没有安全感，他们得不到原有难民的信任，难以融入到他们中间，彼此之间也缺乏信任感。^②这些难民的出逃也使苏联在阿富汗苦心经营几十年培养出来的精英人才几乎流失殆尽。苏联解体、纳吉布拉政权垮台后，美国不再为阿富汗抵抗组织提供援助，国际社会也相应大幅削减了对阿富汗难民的资助。如何安置滞留在巴基斯坦的难民和不断涌入的新难民，迅速成为巴基斯坦不得不面对的一个严峻的现实问题。

1996年塔利班上台后迅速控制了阿富汗绝大部分国土面积。塔利班打着“还阿富汗以和平和安全”的口号成功占领了喀布尔并建立起自己的政权，原来由塔吉克族等少数民族组成的抵抗组织退守北方并组成“北方联盟”，继续与塔利班作战。塔利班的主体为普什图人，其目标是在阿富汗建立一个纯伊斯兰化的社会，因而实施了严苛的伊斯兰教法，对妇女和异教徒进行残酷迫害，造成了严重的人道主义危机，产生了大量受宗教和种族迫害的新难民。在塔利班统治时期，当许多流亡巴基斯坦的普什图族难民回到阿富汗的时候，那些受宗教和种族迫害的少数群体则纷纷逃往伊朗和巴基斯坦，形成了新的难民潮。更为

① Rupert Colville, "The Biggest Caseload in the World", *Refugees Magazine*, Issue 108, June 1st, 1997, <http://www.unhcr.org/publications/refugeemag/3b680bfc/refugees-magazine-issue-108-afghanistan-unending-crisis-biggest-caseload.html>.

② Saba Gul Khattak, "In/Security: Afghan Refugees and Politics in Pakistan", Working Paper Series, No. 84, Islamabad: The Sustainable Development Policy Institute, 2003, pp. 4-5.

世人不齿的是,塔利班在其执政期间曾公然鼓励罂粟种植和毒品走私,因而遭到联合国的两轮制裁。在联合国的制裁下,阿富汗国内民生凋敝,频频出现粮食危机,而1998年至2001年出现的极端干旱气候更加重了粮食和水资源危机。在自然灾害频发、生存环境被破坏的情况下,阿富汗又产生了差不多87万新难民,其中绝大部分逃往了伊朗和巴基斯坦。^①由此可见,虽然在塔利班统治时期有大量的普什图族难民返回了阿富汗,但同时也不断有新的难民涌入巴基斯坦。巴基斯坦面临的阿富汗难民形势依然严峻。

2001年“9·11”恐怖袭击发生后,由于担心美国国会因塔利班政权为基地组织提供庇护而对阿富汗进行报复,大量阿富汗人开始外逃。然而在此前的2000年11月,巴基斯坦为防止难民涌入,已经正式关闭了阿巴边境。^②不过,巴基斯坦试图阻挡阿富汗难民潮的努力并未完全奏效,自“9·11”事件后到2001年底的三个月时间里,还是有大约16万难民逃进了巴基斯坦。^③美国发动阿富汗战争后,开启了重建进程,卡尔扎伊当选为临时政府总统,国内局势稍微趋于稳定,让不少难民重新见到了和平的希望,加上此时巴基斯坦日趋强硬的遣返政策,越来越多的难民开始返回阿富汗。按照这样的发展趋势,解决巴基斯坦的阿富汗难民问题似乎指日可待,前途一片光明。然而,2006年塔利班卷土重来,开始发动大规模攻势,阿富汗的安全局势再度恶化,新的难民潮又产生了,滞留在巴的难民回国潮被中断,巴基斯坦解决难民问题的希望再次化为泡影。据估计,到2016年初,生活在巴基斯坦的持证阿富汗难民仍有约100万,不持证难民约有150万。^④

自2007年开始,在联合国难民署的资金支持下,巴基斯坦政府开始对阿富汗难民进行注册登记,并发放注册证明(Proof of Registration)。持有注册证明的难民可以在巴基斯坦滞留到2009年底,在此期间,不必担心受到巴方的强制遣返、拘押或是执法人员的敲诈勒索等。按照巴基斯坦出台注册登记制度的初衷,

① Valentina Hiegemann, “Repatriation of Afghan Refugees in Pakistan: Voluntary?”, *Oxford Monitor of Forced Migration*, Vol. 4, No. 1, May 2014, p. 42.

② Human Rights Watch, *Closed Door Policy: Afghan Refugees in Pakistan and Iran*, February 27, 2002, p. 19, <https://www.refworld.org/docid/3c7ce78a4.html>.

③ Valentina Hiegemann, “Repatriation of Afghan Refugees in Pakistan: Voluntary?”, p. 42.

④ Belquis Ahmadi & Sadaf Lakhani, “The Afghan Refugee Crisis 2016”, *Peace Brief*, Washington, D. C.: United States Institute of Peace, February 2017, p. 1, <https://www.usip.org/publications/2017/02/afghan-refugee-crisis-2016>.

到 2009 年底，滞留在巴的阿富汗难民应该已经全部返回阿富汗。然而，由于阿富汗国内的安全形势一直没有好转，武装冲突不断，恐怖袭击频发，经济发展举步维艰；加上自然资源有限，气候条件恶劣，难民的遣返并不顺利。在此情况下，巴基斯坦政府只好不断延长阿富汗持证难民的滞留期限，从 2009 年底更改至 2012 年底、2015 年底^①，之后再次延至 2017 年底、2018 年 3 月。^② 直至今日，仍有大量的阿富汗难民滞留在巴基斯坦。从巴基斯坦一再修改遣返阿富汗难民的最后期限这一事实，不难看出，已经长期存在的难民问题解决起来绝非一蹴而就，它有其复杂的历史原因和深刻的时代背景，需要一个较长的过程。下面的例子可以从侧面说明这一问题的长期性和艰巨性：据 2014 年的统计，生活在巴基斯坦的阿富汗难民约有 51% 以上是 18 岁以下的年轻人，他们绝大多数出生和成长在巴基斯坦，几乎可以算是巴基斯坦人，对自己的祖国阿富汗完全不了解。^③ 类似这样的情况，在遣返过程中必然会遭遇重重阻力，即使将他们遣返回阿富汗，许多人可能依然会选择回到巴基斯坦；而这些在阿巴两国的夹缝中生存的年轻人，对自己身份的困惑、未来的彷徨和生存的焦虑，或许是更值得人们去深入思考的问题。

二、巴基斯坦阿富汗难民政策的演变

巴基斯坦的阿富汗难民政策经历了从敞开大门迎接到关闭大门阻止难民进入，并设置遣返最后期限和实施强制遣返的演变过程。

巴基斯坦并非联合国 1951 年《难民公约》和 1967 年《难民新公约草案》的签字国，从国际法的角度来讲，并没有义务接收难民。但当阿富汗国内出现动荡、特别是苏联入侵战争爆发后，大量无家可归的人沦为难民，逃往巴基斯坦。出于人道主义精神、宗教原因、抗苏斗争的需要等多方面因素的考虑，在美国和联合国等的帮助与支持下，巴基斯坦承担起了接收难民的责任。

1980 年初，巴基斯坦政府专门指定国家边境部（SAFRON）来负责处理阿富汗难民事务。在国家边境部的领导下，设立了阿富汗难民事务委员会

① Valentina Hiegemann, “Repatriation of Afghan Refugees in Pakistan: Voluntary?”, p. 43.

② 详见下文“巴基斯坦阿富汗难民政策的演变”。

③ Amina Khan, “Protracted Afghan Refugee Situation: Policy Options for Pakistan”, *Strategic Studies*, Vol. 37, No. 1, Spring 2017, p. 47.

(CCAR), 并在4个省分别设立一个分委员会来负责协调联邦和地方政府之间的难民事务, 联络联合国各机构, 对难民进行管理和向难民发放救济等。^① 到1981年, 除未登记的难民外, 巴官方统计的难民人数已经达到200万, 到1990年达到320万。为安置这些难民, 巴基斯坦政府在联合国难民署的协助下先后在西北边境省、俾路支省和旁遮普省设置了334个难民营。^② 居住在难民营中的难民不仅可以领到最基本的生活必需品, 还可以享受到医疗、教育等服务。当然, 难民也可以从难民营中搬出去, 像巴基斯坦人一样找工作、租房、入学及在巴基斯坦境内自由流动等。^③

随着苏联的撤军和冷战的结束, 国际形势发生了重大变化, 阿富汗难民受关注的程度不断下降, 国际社会普遍表现出“难民疲乏”的态度, 1995年联合国粮农组织(FAO)停止向巴基斯坦的阿富汗难民提供粮食援助。^④ 随着国际社会对阿富汗难民援助的减少, 许多难民从难民营中搬出并进入城市自谋生计。在来自外界的援助急剧减少、大量难民涌入城市带来了一系列问题的情况下, 1995年以后, 巴基斯坦政府拒绝给予新来的阿富汗难民以难民身份, 仅把他们视为经济移民。^⑤ 到1999年底, 巴基斯坦拒绝再接收新来的难民, 并于2000年11月起关闭了巴阿官方边境。从2001年1月开始, 西北边境省和巴联邦政府先后发布政令, 授权警察拘捕和遣返新到西北边境省的阿富汗难民, 以及在巴基斯坦没有合法身份文件的阿富汗难民。^⑥ 截止2001年5月, 巴基斯坦共遣返了7633名无有效身份证件文件的阿富汗难民。^⑦ 那些在美国入侵阿富汗前后到来的, 没有被遣返的难民大部分逃往距离白沙瓦以东35千米处的新难民营——加洛宰难民营(Jalozai Camp), 其他的难民则主要去往白沙瓦市郊的纳赛尔·巴吉难民营(Nasir Bagh Camp) 以及沙姆沙图难民营(Shamshatoo Camp) 等。^⑧ 对这些新到

① Waseem Ahmad, “The Fate of Durable Solutions in Protracted Refugee Situations: the Odyssey of Afghan Refugees in Pakistan”, *Seattle Journal for Social Justice*, Vol. 15, Is. 3, Spring 2017, pp. 609–610.

② “Timeline of Afghan Displacements into Pakistan”, IRIN, February 27, 2012, <http://www.irinnews.org/news/2012/02/27/timeline-afghan-displacements-pakistan>.

③ Amina Khan, “Protracted Afghan Refugee Situation: Policy Options for Pakistan”, pp. 44–45.

④ Sanam Noor, “Afghan Refugees after 9/11”, *Pakistan Horizon*, Vol. 59, No. 1, January 2006, pp. 63–64.

⑤ Amina Khan, “Protracted Afghan Refugee Situation: Policy Options for Pakistan”, p. 50.

⑥ Human Rights Watch, Closed Door Policy: *Afghan Refugees in Pakistan and Iran*, 2002, pp. 19–20.

⑦ Human Rights Commission of Pakistan, *Afghan Refugees in Pakistan: Push Comes to Shore*, April 2009, p. 17, http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/4816~v~Afghan_Refugees_in_Pakistan_-_Push_Comes_to_Shove.pdf.

⑧ Human Rights Watch, Closed Door Policy: *Afghan Refugees in Pakistan and Iran*, p. 20.

的难民，巴政府也不再允许联合国难民署对其进行登记。^① 2001年8月，由于加洛宰难民营发生了土地纠纷、纳赛尔·巴吉难民营所在地有了新的房地产开发规划等缘故，巴基斯坦政府不得不关闭这两个难民营，这样一来，如何重新安置这些难民就成了一个棘手的问题。在此情况下，巴基斯坦政府开始寻求与联合国难民署的合作，由后者出面负责难民的安置工作，巴方参与协助。随后，联合国难民署对包括居住在加洛宰、纳赛尔·巴吉和沙姆沙图难民营的新难民进行了登记，并由巴方承诺给予登记难民以法律保护。^②但“9·11”恐怖袭击发生后，难民登记事宜被搁置。

美国入侵阿富汗后再次引发了难民危机。为阻止难民涌入，巴基斯坦关闭了边境，但在联合国难民署的协调和帮助下，巴基斯坦还是在联邦部落区设置了15个难民营以接纳新到来的难民。^③ 2001年12月，阿富汗过渡政府成立，之后难民开始返回。^④ 2002年10月，巴基斯坦与联合国难民署和阿富汗签订了难民自愿遣返三方协议，2003年3月由两国政府签字批准。^⑤ 根据协议精神，由联合国难民署负责对自愿遣返的难民发放补助金，计划到2006年3月（后被延期至2006年12月）完成难民的自愿遣返工作。^⑥ 联合国难民署声称仅2002年3月至12月就协助了152万阿富汗难民从巴基斯坦自愿返回了阿富汗，从2002年至2008年间协助了500万阿富汗难民从巴基斯坦和伊朗自愿返回阿富汗。^⑦ 2005年，巴基斯坦官方在联合国难民署资助下对阿富汗难民进行了一次人口普查，发现约80%的难民是在1979年至1985年期间来到巴基斯坦的，这些难民中绝大部分表示到2006年3月以后也不愿返回阿富汗。^⑧ 根据普查结果，仍有300多万阿富汗难民生活在巴基斯坦，其中约82%为普什图族，这意味着遣返之前生活在巴基斯坦的阿富汗难民多达500多万。难民中约62%的人生活在西北边境

① Human Rights Commission of Pakistan, *Afghan Refugees in Pakistan: Push Comes to Shore*, p. 17.

② Human Rights Watch, *Closed Door Policy: Afghan Refugees in Pakistan and Iran*, p. 21.

③ Human Rights Commission of Pakistan, *Afghan Refugees in Pakistan: Push Comes to Shore*, p. 17.

④ Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU), *Afghans in Pakistan: Broadening the Focus*, January 2006, p. 6, <http://www.refworld.org/docid/47c3f3c31a.html>.

⑤ Nasreen Ghufuran, "Afghan Refugees in Pakistan Current Situation and Future Scenario", *Policy Perspectives*, Vol. 3, No. 2, July - December 2006, p. 85.

⑥ Nasreen Ghufuran, "Afghan Refugees in Pakistan Current Situation and Future Scenario", 2006, p. 83.

⑦ Maliha Safri, "The Transformation of the Afghan Refugee: 1979 - 2009", *Middle East Journal*, Vol. 65, No. 4, Autumn 2011, p. 593.

⑧ Nasreen Ghufuran, "Afghan Refugees in Pakistan Current Situation and Future Scenario", p. 83.

省, 25% 生活在俾路支省, 生活在旁遮普省和信德省的难民分别占 7% 和 4%, 约 42% 居住在难民营中, 58% 居住在难民营以外。^①

为应对严峻的阿富汗难民遣返问题, 2006 年 4 月 19 日, 联合国难民署与巴基斯坦签署“谅解备忘录”。双方认为在短期内将所有阿富汗难民遣返回国不太可能, 因此决定由巴基斯坦对难民进行重新登记, 并为登记的难民发放为期 3 年的注册证明, 到期后不得再延期, 没有进行登记的难民将被视为非法移民。^② 持有注册证明的难民可以在银行开设账户、购买移动手机号卡、申请驾照等, 这为难民在巴基斯坦的生活提供了诸多的便利。^③ 自难民自愿遣返计划实施以来, 巴基斯坦政府陆续关闭并拆除了一些难民营, 并计划到 2009 年 12 月底难民的 3 年期注册证明到期时拆除所有难民营, 在此期间也不断强制遣返无有效身份卡的难民, 但到了 2009 年底, 难民仍不愿遣返, 数以百万计的难民仍生活在巴基斯坦。经联合国难民署协调, 注册证明卡的有效期先后被延至 2012 年 12 月底、2013 年 6 月底。随着联合国部队的撤离, 阿富汗国内的安全局势不断恶化, 难民遣返的工作难以顺利进行, 遣返人数明显下降。不过, 2014 年 12 月 16 日发生在巴基斯坦白沙瓦军人子弟校的恐怖袭击事件令巴基斯坦对阿富汗难民的厌恶甚至仇恨情绪高涨。尽管巴基斯坦本土反叛武装巴基斯坦塔利班 (TTP, 简称巴塔) 声称对此事件负责, 但巴基斯坦认为恐怖事件的策划者在阿富汗, 且有阿富汗人参与, 因此, 巴基斯坦再次加大了难民遣返的力度。同样, 在来自国际社会的压力和联合国难民署的斡旋下, 巴基斯坦还是将注册证明的有限期往后顺延了, 只是从过去的 3 年变成了 6 个月, 从 2015 年 12 月到 2016 年 6 月。^④ 到 2016 年初, 仍有约 100 万登记和 150 万非登记难民生活在巴基斯坦。^⑤ 从 2016 年 12 月开始, 难民身份卡的有效期再次被顺延, 不过这次仅延长 3 个月, 即从 2016 年 12 月到 2017 年 3 月。^⑥ 然而,

① Sanam Noor, “Afghan Refugees after 9/11”, pp. 70–71.

② Nasreen Ghufuran, “Afghan Refugees in Pakistan Current Situation and Future Scenario”, p. 98.

③ Jelena Bjelica, “Caught up in Regional Tensions? the Mass Return of Afghan Refugees from Pakistan”, *Afghanistan Analysts Network*, December 22, 2016, <https://www.afghanistan-analysts.org/caught-up-in-regional-tensions-the-mass-return-of-afghan-refugees-from-pakistan/>.

④ Jelena Bjelica, “Caught up in Regional Tensions? The Mass Return of Afghan Refugees from Pakistan”, *Afghanistan Analysts Network*, December 22, 2016.

⑤ Belquis Ahmadi & Sadaf Lakhani, “The Afghan Refugee Crisis 2016”, *Peace Brief*, Washington, D. C.: United States Institute of Peace, February 2017, p. 1, <https://www.usip.org/publications/2017/02/afghan-refugee-crisis-2016>.

⑥ Jelena Bjelica, “Caught up in Regional Tensions? the Mass Return of Afghan Refugees from Pakistan”, *Afghanistan Analysts Network*, December 22, 2016.

在来自国际社会的压力下，注册证明的有效期再次被从 2017 年 3 月延至 2017 年年底。^① 之后，巴基斯坦官方再次将阿富汗难民的滞留期限延至 2018 年 3 月底。^② 但直至今日，难民的遣返问题仍然是个未决事宜。

从巴基斯坦自苏联撤军后数十年对待阿富汗难民的政策来看，虽然巴基斯坦一直坚持难民应当遣返的主张，但其执行的弹性还是很大的，且与国际社会对难民的援助及巴阿两国的关系息息相关。当来自国际社会的援助不断时，巴基斯坦政府对难民还是持宽容态度的，一旦援助减少，巴方的态度就趋于强硬，采取拒绝接收、强制遣返、限期离境等措施。另外，巴阿两国的关系对巴基斯坦的阿富汗难民政策影响也非常大，两国关系良好时，巴基斯坦的遣返期限则可以延长，一旦两国关系恶化，巴方遣返阿富汗难民的决心就异常坚定。因此，很多评论者认为巴基斯坦是在将难民问题作为与阿富汗政府及各利益攸关方讨价还价的筹码。从巴基斯坦所执行的难民政策来看，确实不排除将阿富汗难民问题作为一个与阿富汗和国际社会讨价还价的筹码，不过，如果站在巴方的角度考虑，这么做并无不妥。以西方舆论为主的外界在难民问题上指责巴基斯坦倒是容易，却没有去用心体会巴方在差不多 40 年时间里因收留难民所承受的经济、社会和安全负担会有多么巨大；更不用说巴基斯坦本身就非常贫困，国内亟待解决的麻烦和问题早已成堆，能在自身如此艰难的情况下，承担起收留阿富汗难民的责任，其间所付出的牺牲和努力，理应受到国际社会的肯定和鼓励。其实，在这一问题上，西方所应做的不是作为无动于衷的局外人和旁观者，对巴基斯坦进行一味的指责和批评，而是提出富有建设性的办法，给予巴方在道义、资金、人员和政策执行等方面的切实帮助和支持，以使难民问题能得到早日解决。当然，从另一方面来说，在阿富汗局势不稳、安全堪虞、经济脆弱、安置能力有限的情况下，短时间内将数百万难民全部遣返也并非良策，这么做不仅会导致人道主义危机，还可能遭致难民的怨恨和报复，恶化巴阿两国关系。无论在哪种情况下，巴方的处境都十分尴

① Asad Hashim, "Afghan Refugees' Status Extended until End of Year", *Al Jazeera*, February 8, 2017, <https://www.aljazeera.com/news/2017/02/afghan-refugees-status-extended-year-170207180402885.html>.

② Asif Shahzad, "Pakistan Extends Afghan Refugees' Stay for 60 Days", *Reuters*, February 1, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-pakistan-afghanistan-refugees/pakistan-extends-afghan-refugees-stay-for-only-60-days-idUSKBN1FL40L>.

尬。一方面，遣返阿富汗难民需要耗费巨大的财力、物力和人力，巴基斯坦是否能够承受还是一个问题。另一方面，即使巴基斯坦成功做到了将全部难民遣返回原籍，难民在没有得到妥善安置和缺乏安全感的情况下，还是会从巴阿之间没有设防的边境返回巴基斯坦，或试图偷渡到更远的国家，在走投无路的情况下甚至投奔反叛武装。无论出现哪种结果都不利于包括巴基斯坦在内的周边国家的安全。

三、阿富汗难民问题对巴基斯坦的安全挑战

阿富汗难民大量涌入巴基斯坦后，联合国下属的难民署、世界粮食计划署（WFP）、儿童基金会（UNICEF）、世界卫生组织（WHO）、粮农组织（FAO）等多个机构，以及许多独立的救济机构都为巴基斯坦政府安置阿富汗难民提供了大量的援助。除了这些机构提供的食品、生活必需品及必要的安置资金外，巴基斯坦还为难民营的设立提供了土地资源、生活饮用水资源、公共卫生及教育等基础设施服务。^① 随着苏联入侵阿富汗战争的结束，来自国际社会的援助不断减少，1995年，世界粮食计划署停止了对阿富汗难民营的食品供应，到该年底时，联合国难民署也不再对新来的阿富汗难民进行登记。到2000年时，尽管联合国难民署仍然为150万登记难民提供了资助，但是对于未登记难民则不再提供任何资助^②，因此，安置阿富汗难民的大部分重担不得不由巴基斯坦独自承担。^③ 据估计，数十年来，为安置阿富汗难民，巴基斯坦已经花费了数十亿美元。^④ 阿富汗难民问题的持续存在不仅给本就贫穷的巴基斯坦带来了沉重的经济负担，同时也给巴基斯坦的生态环境、社会结构、经济发展和国内安全造成了重大影响。

（一）对生态环境的挑战

从阿富汗“四月革命”到苏联入侵期间，大量阿富汗难民涌入巴基斯坦，随难民一同到来的还有约300万头牲畜，这些突然增加的人畜给巴基斯坦的生态

① Pervaiz Iqbal Cheema, “The Afghanistan Crisis and Pakistan’s Security Dilemma”, *Asian Survey*, Vol. 23, No. 3, March 1983, p. 235.

② Amina Khan, “Protracted Afghan Refugee Situation: Policy Options for Pakistan”, pp. 49–50.

③ Pervaiz Iqbal Cheema, “The Afghanistan Crisis and Pakistan’s Security Dilemma”, p. 235.

④ Amina Khan, “Protracted Afghan Refugee Situation: Policy Options for Pakistan”, p. 50.

环境带来了不小的压力。^① 最初,从阿富汗战争后便于难民遣返的角度考虑,巴基斯坦将阿富汗难民营主要设置在与阿富汗交界的西北边境省、俾路支省和联邦自治部落地区内,难民集中居住在这些地区的难民营中,他们带来的数百万头牲口也主要在这几个地区放牧。数量众多的牲口对饲草和饮水的需求不是一个小数,不仅给当地的生态环境造成巨大压力,同时也因侵占本地私人牧场资源而不断引发阿富汗牧民与本地牧场主之间的冲突。为缓解双方因争夺资源而产生的矛盾,巴基斯坦政府不得不将阿富汗牧民驱离到其他省份,而这又增加了危机过后难民遣返的难度。大量难民长时间集中生活在这几个区域,不仅带来了严重的污染,同时也使区域内的植被遭到严重的破坏。逃往巴基斯坦的阿富汗难民大多数为穷人,生活方式极为传统和落后,饮食加工、冬季取暖、修建清真寺、搭建房屋等主要使用木材,为获取柴火和木头,大量树木被砍伐,森林被破坏。在难民聚居区周围,树木和丛林几乎完全消失,^② 位于西北边境省首府白沙瓦和俾路支省首府奎达之间的树林也被砍伐殆尽。^③

(二) 对社会和经济的挑战

大量阿富汗难民的长期存在也意味着大量廉价劳动力的长期存在。尽管巴基斯坦法律并未赋予阿富汗难民在巴合法就业的权利,但仍然有许多产业部门特别是私人雇主雇佣大量的廉价阿富汗难民,使巴基斯坦本地底层劳工的失业率不断增高,同时也使他们的工资收入始终处于低水平状态,生活条件难以得到改善。为促使阿富汗难民自愿、有尊严地遣返,巴基斯坦政府陆续关闭了一些难民营,但阿富汗难民继续租用某些私人领地并重新建起难民村。难民村中日渐增加的犯罪和恐怖主义活动令巴基斯坦本地居民十分不满,因而在难民和本地居民之间冲突不断,这给巴基斯坦政府的难民遣返工作增添了更多的困难。^④

自 20 世纪 80 年代开始,大量阿富汗难民的涌入使巴基斯坦边疆省份的人口

① Pervaiz Iqbal Cheema, "The Afghan Refugees and Pakistan's Internal Security Problems", Paper presented at the International Seminar on Refugees and Internal Security in South Asia, Colombo: Regional Center for Strategic Studies, July 10 - 11, 1994, p. 11, <http://repository.forcedmigration.org/pdf/?pid=fmo:1248>.

② Pervaiz Iqbal Cheema, "The Afghan Refugees and Pakistan's Internal Security Problems", p. 11.

③ Nigel J. R. Allan, "Impact of Afghan Refugees on the Vegetation Resources of Pakistan's Hindukush - Himalaya", *Mountain Research and Development*, Vol. 7, No. 3, 1987, p. 200.

④ Amina Khan, "Protracted Afghan Refugee Situation: Policy Options for Pakistan", p. 51.

迅速增长。从1981年到1998年间,巴基斯坦的总人口增长了差不多50%,城市人口增长了90%以上,这使巴基斯坦的社会结构发生了重大变化。^① 2011年巴基斯坦的人口普查显示,从1998年到2011年,巴基斯坦的人口增长了46.9%,而俾路支省的人口增长率最高,达到了139.5%^②,这其中就包括了大量的阿富汗普什图族难民。据联合国难民署对居住在巴基斯坦的难民进行的统计,约85%的难民为普什图族。^③ 除俾路支省以外,西北边境省和联邦部落直辖区的人口增长速度也非常明显。在这些地区,许多阿富汗难民,其中包括不少出生在巴基斯坦的第二代、第三代阿富汗难民,通过不正当手段获得了巴基斯坦的公民身份卡,他们在此过程中的收买、拉拢、贿赂地方官员等非法行为不仅催生了腐败,同时也助长了这些地区的违法犯罪活动。^④ 如上文所述,尽管巴基斯坦法律并未赋予阿富汗难民在巴基斯坦合法就业的权利,但事实上,一直以来,阿富汗难民都可以在巴基斯坦就业、租房、流动、就医、入学等。^⑤ 众多阿富汗难民的存在不仅挤占了本应属于巴基斯坦公民的资源,同时也导致了不同部族和宗教信仰人口比例的失衡,加剧了巴基斯坦社会中宗派和种族间的冲突。^⑥

此外,大量阿富汗难民的存在为毒品从阿富汗走私到巴基斯坦提供了方便。据联合国毒品与犯罪办公室(UNODC)称,一些在巴基斯坦的阿富汗普什图族难民正是以部落族群关系为纽带的跨境毒品走私网络的成员,而一些难民营又是阿富汗毒品过境后的存储、转运和走私中心。其中,与毒品走私联系最紧密的两个难民营分别是位于俾路支省皮辛县(Pishin district)和查盖县(Chagai district)的皮尔·阿里宰(Pir Alizai)和吉尔地·荣格尔(Girdi Jungle)难民营。吉尔地·荣格尔难民营正好处于查盖县达尔本丁镇(Dalbandin)与阿富汗

① Kingshuk Chatterjee, "Pakistan and Afghanistan: of Instability and Umbilical Ties", in Kingshuk Chatterjee eds., *Pakistan and Afghanistan: The (Instability) Factor in India's Neighborhood* (New Delhi: KW Publishers, 2013), p. 47.

② Muhammad Shayan Lakdawalla, "The Tricky Demographics of Balochistan", *Dawn*, April 5, 2012, <https://www.dawn.com/news/708123/the-tricky-demographics-of-balochistan>.

③ UNHCR, *Solutions Strategy for Afghan Refugees: Regional Overview*, Updated 2015 - 2016, p. 3, <http://www.unhcr.org/542522922.pdf>.

④ Anchiita Borthakur, "Afghan Refugees: The Impact on Pakistan", *Asian Affairs*, Vol. XL VIII, No. III, 2017, pp. 490 - 493.

⑤ Ilyas Chattha, *Refugee Resettlement from Pakistan: Findings from Afghan Refugee Camps in the North - West Frontier Province* (NWFP), Migration Policy Center, Know Reset, First Asylum Country Report, January 2013, p. 2, <http://hdl.handle.net/1814/26649>.

⑥ Anchiita Borthakur, "Afghan Refugees: the Impact on Pakistan", pp. 490 - 493.

赫尔曼德省巴拉姆查地区 (Baramcha) 交界的边境大道上, 被认为是毒品过境后的主要存储地和分装地, 甚至可能是加工地。藏于吉尔地·荣格尔难民营的毒品经毒贩送往巴基斯坦的各个海港后被走私到海湾国家或伊朗的锡斯坦—俾路支斯坦省 (Sistan - Baluchistan) 等。自 2002 年以来, 巴基斯坦官方在此地屡屡查获大宗毒品, 其中包括 2002 年查获的 700 千克吗啡、2005 年 2 月查获的 574 千克大麻及 2004 年在吉尔地·荣格尔附近查获的 1600 千克海洛因等。吉尔地·荣格尔难民营还是前体化学制剂被走私到阿富汗南方海洛因加工厂的重要中转站。2007 年, 巴基斯坦官方以走私为由将吉尔地·荣格尔难民营关闭。^①

(三) 对国内安全的挑战

在巴基斯坦的阿富汗难民人数众多、构成复杂, 他们中的不少人曾饱经战乱、骁勇好战、宗教信仰虔诚, 因一无所有而无所顾虑, 长期以来是各方势力招募武装人员时的理想对象。在抗苏战争时期, 难民营在美巴等国的支持下, 成为输出抗苏斗士的大本营。当美国在阿富汗打响了反恐战争, 推翻了塔利班政权后, 这些难民营又成为培养反美的恐怖主义分子的基地和温床。难民中被招募的恐怖主义分子频频发动针对巴基斯坦的袭击, 还染指毒品生产和走私, 从事暴力犯罪活动, 使巴基斯坦蒙受了巨大的经济损失和人员伤亡, 国内的安全形势每况愈下, 人民的生命财产安全受到了严重威胁, 国家安全和经济发展因此蒙上了阴影。

苏联入侵战争时期, 涌入巴基斯坦的阿富汗难民只有居住在由联合国难民署和巴基斯坦官方设置的主要位于西北边境省、俾路支省和联邦部落直辖区中的难民营里才可以获得食物和日常生活必需品等补助, 而且难民还被要求必须登记在当时逃亡巴基斯坦, 被巴基斯坦政府确认的阿富汗“白沙瓦七党”中的某一政党名下^②, 因此, 难民营事实上成为当时由美国和沙特阿拉伯支持的阿富

① UNODC, *Addiction, Crime and Insurgency: the Transnational Threat of Afghan Opium* (Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, October 2009), p. 136.

② Jonathan Goodhand, "Aiding Violence or Building Peace? The Role of International Aid in Afghanistan", *Third World Quarterly*, Vol. 23, Issue 5, 2002, p. 842. “白沙瓦七党”分别为希克马蒂亚尔领导的“伊斯兰党”、拉巴尼领导的“伊斯兰促进会”、阿卜杜勒·拉苏尔·萨亚夫领导的“伊斯团结党”、穆罕默德·尤努斯·哈利斯领导的“伊斯兰党(哈利斯派)”、西卜加图拉·穆费迪迪领导的“民族解放阵线”、赛义德·艾哈迈德·盖拉尼领导的“伊斯兰民族阵线”、穆罕默德·纳比·穆罕默迪领导的“伊斯兰革命运动”或“伊斯兰行动党”。前 4 党为伊斯兰或伊斯兰原教旨主义派, 后 3 党为伊斯兰传统派或温和派。“七党”中除拉巴尼领导的“伊斯兰促进会”以塔吉克人占主导外, 其余 6 党皆以普什图人占主导。

汗抵抗组织战斗人员的主要招募点和培训点。^①不少战斗人员在受训过程中经过伊斯兰极端思想武装后成为穆斯林圣战士被送往阿富汗战场,从阿富汗战场返回后又再次充实到巴基斯坦的难民营中。抗苏战争时期,在巴基斯坦的阿富汗难民营成为输出抗苏“自由斗士”的重要基地。美国在阿富汗的反恐战争打响后,许多阿富汗人又视美国为入侵者,而美国的盟友巴基斯坦则成为其帮凶,他们像从前抗击苏联入侵那样,扛起武器转身投入了反美反巴的队伍中,而这些反叛武装,许多被美国定义为恐怖主义组织。因此,巴基斯坦的阿富汗难民营又成为招募、培训和容留恐怖分子的基地。恐怖分子在这些难民营中策划并指挥了形形色色的针对巴基斯坦政府、军警甚至平民的恐怖主义活动。^②另外,在抗苏战争中,为筹集资金,阿富汗抵抗组织在美国和巴基斯坦军方的默许和支持下^③,在阿富汗境内的控制区以及巴阿边境普什图部落地区大面积种植罂粟,导致毒品产量在这一时期不断攀升,毒品交易在巴基斯坦的部落区成为司空见惯的事。苏联撤军后,美国的战略重心发生转移,对巴基斯坦和阿富汗难民的资助逐渐减少。然而,由于难民问题已经形成,巴基斯坦部落区的武器和毒品交易依旧盛行,由此带来的安全问题也日益凸显。很快,贩毒成为大部分武装组织的主要资金来源,毒品与恐怖主义相结合的犯罪形式在阿巴边境地区开始兴起。^④

自美国发动阿富汗战争以来,包括阿富汗塔利班和基地组织在内的不少恐怖主义组织成员逃往阿巴交界处的巴基斯坦部落地区,并在此策划针对阿富汗和巴基斯坦境内目标的恐怖袭击活动。如今,阿巴边境地区已经成为世界上最危险的地区之一。^⑤随着国际社会对阿富汗难民援助的减少以及1995年联合国粮食计划署停止向阿富汗难民提供食品,大量滞留巴基斯坦的阿富汗难民不得不自谋生路,其中一部分人为生计所迫不得不从事某些非法交易,甚至参与反叛武装和恐怖主义组织。早在2002年,巴基斯坦政府就指出某些难民营已经成为跨境武装叛乱、极端主义和恐怖主义分子的庇护所,特别是位于西北边境省

① “Najibullah Urges Refugees’ Return: Afghan Leader Makes Appeal at Farewell for Soviet Troops”, *Los Angeles Times*, May 17, 1998, http://articles.latimes.com/1988-05-17/news/mn-2849_1_afghan-refugees.

② Anchita Borthakur, “Afghan Refugees: the Impact on Pakistan”, p. 496.

③ Muqarrab Akbar, “Islamisation in Afghanistan and Afghan Jihad: a Critical Appraisal”, p. 84; Anchita Borthakur, “Afghan Refugees: the Impact on Pakistan”, p. 495.

④ Anchita Borthakur, “Afghan Refugees: the Impact on Pakistan”, p. 495.

⑤ Philip Walker, “The World’s Most Dangerous Borders”, *Foreign Policy*, June 24, 2011, <http://foreignpolicy.com/2011/06/24/the-worlds-most-dangerous-borders/>.

的卡查·盖尔瑞 (Kacha Gari) 和加洛宰难民营。而俾路支省的皮尔·阿里宰难民营和吉尔地·荣格尔难民营不仅是毒品走私转运中心,而且也是各种非法武装和反叛组织的基地。^① 根据联合国阿富汗援助团 (UNAMA) 对 2001 年至 2007 年发生在阿富汗的自杀式炸弹袭击中的幸存“人肉”炸弹所做的调查显示,其中一些人肉炸弹正是居住在巴基斯坦的阿富汗难民。^② 藏身于巴基斯坦阿富汗难民营中的恐怖主义分子与巴基斯坦本土的反叛组织成员交相呼应,相互支持,不仅发动针对阿富汗的恐怖袭击,也发动针对巴基斯坦国内的恐怖袭击。自 2001 年以来,巴基斯坦国内不断遭受恐怖主义袭击,造成超过 60000 人死亡,其中一些恐怖袭击者就来自于难民营,或是居住在难民营以外的阿富汗难民。^③

2016 年,巴基斯坦国家银行 (State Bank of Pakistan) 估计,从 2003 年到 2017 年间,巴基斯坦在反恐上花费了约 1180 亿美元,恐怖袭击造成 21998 名无辜平民和 6863 名安全人员身亡,33833 名恐怖分子被消灭。^④ 巴基斯坦官方普遍认为正是因为有大量阿富汗难民的存在,恐怖分子才得以藏身于难民之中而不易被发现。2016 年,时任国防部长库瓦贾·阿西夫 (Khwaja Asif) 称,恐怖分子正是乔装成难民从阿巴边境潜入巴基斯坦并实施恐怖袭击的。^⑤ 2017 年,时任巴基斯坦内政部长的乔杜里·尼萨尔·阿里·汗 (Chaudhry Nisar Khan) 声称,某些阿富汗难民已经成为巴基斯坦国内大部分恐怖袭击事件的帮凶或实施者。^⑥ 另外,阿富汗难民聚居区还为巴基斯坦本土反叛武装或恐怖主义组织如“巴塔”和“执行先知穆罕默德法典运动” (TNSM) 等提供了活动空间。^⑦ 虽然 2014 年 12 月 16 日发生在白沙瓦军人子弟校,造成包括绝大部分未成年人在内的 145 人死亡的恐怖袭击事件并非阿富汗难民所为,但实施者正是盘踞在阿难民聚居区

① UNODC, *Addiction, Crime and Insurgency: the Transnational Threat of Afghan Opium*, p. 136.

② United Nations Assistance Mission to Afghanistan (UAMA), *Suicide Attacks in Afghanistan (2001 - 2007)*, September 2007, p. 68, <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF99B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Afgh%202007SuicideAttacks.pdf>.

③ Mohammad Jamil, "Afghan Refugees and Pakistan's Problems", *Daily News*, March 6, 2017, <https://daily-times.com.pk/24795/afghan-refugees-and-pakistans-problems/>.

④ Kishwar Munir, "The Refugee Challenge: Pakistan's Repatriation Policy", *South Asian Voices*, December 7, 2017, <https://southasianvoices.org/refugee-challenge-pakistans-repatriation-policy/>.

⑤ Kishwar Munir, "The Refugee Challenge: Pakistan's Repatriation Policy", *South Asian Voices*, December 7, 2017.

⑥ Kishwar Munir, "The Refugee Challenge: Pakistan's Repatriation Policy", *South Asian Voices*, December 7, 2017.

⑦ Kishwar Munir, "The Refugee Challenge: Pakistan's Repatriation Policy", *South Asian Voices*, December 7, 2017.

——联邦部落区的反政府恐怖组织“巴塔”。^① 事后经过调查，巴基斯坦政府公布 7 名恐怖袭击者中有 2 名是阿富汗人。^②

结 语

显然，难民问题不仅恶化了巴基斯坦的社会、经济和生态环境，也带来了严峻的安全挑战。不过必须指出的是，居住在巴基斯坦的绝大部分阿富汗难民并不是巴基斯坦国内安全环境恶化的始作俑者，然而大量难民的长期滞留客观上为恐怖分子提供了庇护，也为各种反叛武装和恐怖主义组织提供了稳定的人力资源。此外，由于阿富汗难民问题不仅涉及到巴基斯坦的切身利益，同时也涉及伊朗和阿富汗等周边国家的切身利益，极易成为影响地区安全的一个潜在隐患。这一问题的解决无疑需要各方携手合作、共同努力。但只要阿富汗一日未平，难民的输出就会一日不止，唯有实现阿富汗的和平、稳定与发展，难民问题的解决才会见到真正的曙光，在这一过程中，来自美国和国际社会的援助十分重要，地区内相关国家的相互理解、沟通和合作当然也不可或缺。同时也应该看到，难民问题的形成有着复杂的历史、文化、宗教、地缘和大国角力等原因，解决起来有其长期性和艰巨性，绝非一朝一夕之功，在此之前，它对各国乃至整个地区带来的各种安全挑战也将长期存在。

(责任编辑 刘 务)

① Sophia Saifi & Greg Botelho, “In Pakistan School Attack, Taliban Terrorists Kill 145, Mostly Children”, CNN, December 17, 2014, <https://www.cnn.com/2014/12/16/world/asia/pakistan-peshawar-school-attack/index.html>

② Kishwar Munir, “The Refugee Challenge: Pakistan’s Repatriation Policy”, *South Asian Voices*, December 7, 2017.

Pakistan's Afghan Refugee Issue and Its Security Challenges

Luo Yi

Abstract: During the 1970s , constant political conflicts plus natural disasters caused many Afghans to become displaced and flee to neighboring countries as refugees. In the end of 1979 , the Soviet Union invaded Afghanistan. The outbreak of Afghan resistance war produced more refugees. Millions of them escaped to Pakistan since the two countries have close ties in geography , religion , language and culture. The coming of a large number of Afghan refugees and their overstaying engendered Pakistan's Afghan refugee issue and brought about a lot of security challenges , such as heavy financial burden , social problems , eco – environmental damage and the spread of terrorist attacks.

Key Words: Pakistan , Afghan Refugee Issue , Security Challenges

Implementation and Prospect of Indonesia' s Global Maritime Fulcrum Strategy

——Analysis Based on National Strategy Adaptability

Ying Xiaoyan , Xie Jingyan

Abstract: The Global Maritime Fulcrum strategy , announced by Joko Widodo since he inaugurated the current president of Indonesia , has shown an essential effort in the national development of Indonesia recently. The Global Maritime Fulcrum is not limited to the economic sphere , but has impulse a fundamental change in national development as a union. However , in the related aspects , there is still some problems of adaptability of the strategy , including the constraints of imbalances in regional development , the combined effects of geopolitical and diplomatic relations , and some challenges in natural disasters and social culture. Facing such adaptation problems , Indonesia needs to make reforms in talent cultivation , urban construction , cultural exchanges and ocean development. Analyzing the adaptability of Global Maritime Fulcrum strategy in Indonesia can deepen the understanding of the top – level design and realistic dilemma. This helps to reasonably anticipate the political and economic development of Indonesia in the short and medium term.

Key Words: Indonesia , Global Maritime Fulcrum Strategy , Adaptability , Geopolitics