

巴基斯坦的阿富汗难民：地位、影响、政策与展望*

黄云松**

[内容提要] 接纳阿富汗难民给巴基斯坦带来了良好的政治声誉，但是对巴基斯坦的社会和经济生活、公共秩序、乃至国家安全的影响也是显而易见的。本文通过介绍阿富汗难民危机的背景、影响和法律地位，巴基斯坦的政策，国际组织发挥的作用，以及2014年后阿富汗局势与解决难民问题的关联，希望对阿富汗难民问题的发展进行有益的探讨。

[关键词] 阿富汗；难民；巴基斯坦

[中图分类号] D735.3 [文献标志码] A [文章编号] 1004-1508(2013)04-0085-06

一、介绍

1. 阿富汗内部政争是导致难民问题的根源

1978年4月26日，阿富汗人民民主党发动武装起义，宣布成立“阿富汗民主共和国”，建立了完全亲苏的国家政权。然而，人民民主党由于内部派系斗争，不能在短时期内迅速稳定国内局势，加之其推行的亲苏外交和过激的社会经济改革措施引发民众的普遍不满，因此反对新政权的群众性起义立刻将阿富汗推向了内战的边缘。四月（阿富汗历）政变后不到一个月，阿富汗东部努里斯坦的部族就举起了造反大旗，不久反政府武装斗争就遍及全国的一半省份。为了躲避喀布尔的暴政和战乱，大批阿富汗人逃往巴基斯坦普什图人聚居的西北地区，难民问题由此产生。^① 1989年苏军撤出阿富汗本应成为难民返回家园的重要机遇，但是阿富汗各对立派别间爆发的冲突导致该国再次陷入四分五裂的状态。国内安全局势的恶化不仅使难民回归的可能性化为泡影，而且还导致更多的阿富汗难民出逃。

2. 外部干涉加剧阿富汗难民危机

1979年苏联入侵曾经被普遍认为是引发阿

富汗难民危机的直接原因。美国国务院官员丹尼尔·克鲁尼菲尔德于2008年就阿富汗难民问题发表专文时仍然坚持这一观点。^② 然而，截至1979年12月24日苏联正式入侵阿富汗之时，难民外逃的现象其实已经持续了长达一年半的时间。从上述事实可以看出，将阿富汗难民危机完全归咎于苏联入侵的观点明显有失公允。不过，尽管西方国家对阿富汗难民危机的宣传报道刻意忽略以上重要的历史片段，但苏联入侵导致阿富汗难民危机陡然恶化的事实的确不容否认。必须承认的是，1980—1981年是阿富汗难民外逃数量最多的一段时间。

2001年以来，美国主导的国际安全援助部队在阿富汗发动反恐战争，也对阿富汗的难民危机产生了推波助澜的作用。联合国难民署在2012年的国别报告中指出，从2002年起算，已经有超过570万难民返回阿富汗，从而使该国人口总量增加了大约25%。^③ 从表面上看来，反恐战争似乎缓解了难民面临的人道主义危机，而且对他们重返家园开始新的生活具有正面影响。但是实际上，阿富汗难民的境遇并未因此得到实质的改善。无论是境外阿富汗难民自愿遣返的意愿

* 四川省区域和国别重点研究基地四川省巴基斯坦研究中心资助项目。

** 教育部人文社科重点研究基地四川大学南亚研究所助理研究员，四川大学法学院博士后。

① 彭树智：《阿富汗史》，西安：陕西旅游出版社，1993年，第346页。

② 苏联的武力入侵和占领致使许多阿富汗人逃离家园，也令阿富汗与邻国之间的关系更加紧密。DANIEL A. KRONENFELD, *Afghan Refugees in Pakistan: Not All Refugees, Not Always in Pakistan, Not Necessarily Afghan?* *Journal of Refugee Studies* Vol 21, No 1, p 45.

③ UNHCR, "2012 UNHCR country operations profile - Afghanistan," January 2012.

降低，还是国内流离失所者的数量激增，都从侧面反映出美国发动的反恐战争让阿富汗难民摆脱困境的过程变得更加漫长。

3. 巴基斯坦境内阿富汗难民数量及构成

据估计，在苏联入侵阿富汗期间，在阿富汗1640万总人口中，超过150万死亡，300万受伤或致残，400万逃往巴基斯坦成为难民。^①在20世纪80年代，全世界的半数难民都来自阿富汗。^②外逃阿富汗难民的主要接收国是巴基斯坦和伊朗，其中少部分人还流散到了印度，或是在西方国家得到重新安置。

巴基斯坦最初接收的阿富汗难民以居住在靠近阿巴边界的普什图人为主，也包括一定数量的塔吉克人、哈扎拉人、乌兹别克人、俾路支人、土库曼人以及其他少数民族。阿富汗难民大多集中安置在当时的西北边境省（现称开伯尔—普什图省）和俾路支省的386个难民营。但是随着人数的不断增加，阿富汗难民逐步分散到旁遮普省和信德省。2002年3月，联合国难民署与巴基斯坦政府共同对其境内的阿富汗难民进行了第一次人口普查。普查结果表明，当时在巴基斯坦逗留的阿富汗难民人数接近305万，其中42%集中居住在难民营，58%则散居在城镇地区。^③另据巴基斯坦政府独立调查得到的数据，普什图人在阿富汗难民中所占比例高达81%。^④

巴基斯坦国务和边疆地区部于2012年11月16日向议会提供的数据显示，截至2012年末登记在册的阿富汗难民多达164.9万人，其中有60.8万人生活在难民营内。^⑤巴基斯坦政府与联合国难民署的难民统计数据存在微小差异，后者公布的阿富汗难民人数为157.9万。登记难民的分布情况，阿富汗难民比较集中的散布于开伯尔普什图省和俾路支省，其次是旁遮普省、信德省和伊斯兰堡：开伯尔普什图省有1000928名，其中

505479在难民营生活，503449在难民营外寻得生计。俾路支省有334327名，其中只有85478人在难民营居住。旁遮普省有181803名，其中14879名居住难民营。信德省有68326名。伊斯兰堡有34295名。联邦直辖部落区有15133名，2366生活在难民营中。查谟克什米尔有6570名。北方地区有16名。

二、巴基斯坦给予阿富汗人的法律地位

阿富汗难民的法律地位并非一个无足轻重的问题，它能直接体现接收国的相关政策和国际援助机构的立场与态度。尤其重要的是，法律地位决定了难民保护的责任主体。自从阿富汗难民涌入巴基斯坦以来，许多在联合国难民署登记的人都取得了难民存折，这既充当了难民的身份证明，也是他们获取食物配给的依据。不过，巴基斯坦政府虽然形式上承认了他们的难民身份和权益，但是并未从法律上给予他们相应的地位。实际上，巴基斯坦政府认为，援助阿富汗难民的责任应当主要由国际社会来共同承担。从这个角度来看，在巴基斯坦境内逗留的阿富汗难民只是联合国难民署的托管难民。至于是否需要确认他们的公约难民身份，这似乎已经失去了实际意义。因为联合国难民署的认定并不能确保他们得到公约规定的权益，而巴基斯坦的非缔约国地位决定了不能以《难民公约》规定作为评判其保护措施的标准。

1. 公约难民与托管难民的区别

所谓公约难民，即满足1951年《关于难民地位的公约》“难民”概念的人。具体而言包括两类人，其一是依据早前国际法律文件认定的难民，这些国际法律文件包括：一九二六年五月十二日和一九二八年六月三十日的协议、一九三三

① A. Z. Hilali, *US - Pakistan relationship: Soviet Intervention in Afghanistan*, Ashgate Publishing Co., 2005, p. 198.

② Robert D. Kaplan, *Soldiers of God: With Islamic Warriors in Afghanistan and Pakistan*, Knopf Doubleday Publishing Group, 2008, p. 11.

③ Rhoda Margesson, *Afghan Refugees: Current Status and Future Prospects*, CRS Report for Congress (RL33851), 2007, p. 7.

④ Census of Afghans in Pakistan, 2005, Ministry of States and Frontier Regions, Government of Pakistan, p. 9.

⑤ 1.649m enrolled Afghan refugees in Pakistan, NA told, Nov. 17, 2012, <http://www.nation.com.pk/pakistan-news-newspaper-daily-english-online/editors-picks/17-Nov-2012/1-649m-enrolled-afghan-refugees-in-pakistan-na-told>.

年十月二十八日和一九三八年二月十日的公约、以及一九三九年九月十四日的议定书、和国际难民组织章程。其二是指第一条一款 2 项规定的因有正当理由畏惧由于种族、宗教、国籍、属于某一社会群体或具有某种政治见解的原因遭到迫害而留在其本国之外，并且由于此畏惧而不能或不愿返回或受该国保护的人。对于无国籍人和多重国籍的人，符合上述条件规定者，也应当被认为是公约概念内的难民。此后，1967 年《关于难民地位的议定书》取消了 1951 年《关于难民地位的公约》对难民概念所做的的时间限制，并继续沿用公约概念的其他内容，是目前国际法关于“难民”最普遍和最权威的定义。

托管难民则是联合国难民署根据其章程应当给予保护的人。托管难民的概念比公约难民的概念广泛，公约难民可以被看作托管难民的组成部分。基于区域国际法的发展以及联合国难民署的实践，托管难民概念的实际外延在不断扩大。在区域国际法的层面，非洲统一组织 1969 年达成的《非洲难民公约》、美洲国家组织 1984 年的《卡特赫纳宣言》和欧洲理事会会议大会 1976 年《773 号建议》，均在难民公约的基础上对难民概念做出了程度不同的扩展。尽管前述国际法律文件缺乏普遍性，甚至没有实际约束力，但它们提出的外来侵略、占领、外国控制或严重危害公共秩序的事件，生命、安全和自由，以及其他正当理由和事实上的难民却成为全面考虑难民概念时不容忽视的新增因素。

2. 联合国难民署托管/保护的外国人

巴基斯坦政府认为，阿富汗难民来到本国的目的是为了躲避战争、占领或局势动荡带来的安全风险。当安全和生计受到威胁时，他们会选择穿越边界进入巴基斯坦；当局势稍微稳定，他们又可能返回家园。由于大规模难民潮的涌入，巴基斯坦政府没有能力和相应程序对每个阿富汗难民的身份进行甄别。因此到底有多少阿富汗难民由于种族、宗教、国籍、属于某一社会群体或具有某种政治见解等原因而遭遇迫害风险，巴基斯坦政府、甚至是联合国难民署均无法确切知晓。必须承认的是，相当一部分阿富汗人不是国际法意义上的难民，他们逃离阿富汗并非出自政治原因。所以，将他们看作经济移民似乎更加符合实际情况。

尽管巴基斯坦官方向阿富汗难民提供保护，承认阿富汗难民具有一般外国人的法律地位，但它并没有义务和责任依照《难民公约》给予阿富汗难民以特别保护和相应的权利。其原因在于，巴基斯坦并未加入 1951 年《难民公约》或 1967 年《难民议定书》。从这个意义上来说，在巴基斯坦境内的阿富汗难民只是联合国难民署的托管难民，他们的权益保障应当主要依靠联合国难民署及其国际援助机构。而巴基斯坦的唯一责任只是从国际人权法的角度提供力所能及的人道主义保护。

三、对巴基斯坦的影响

包括难民在内的大量阿富汗人经常穿越阿巴边界，而巴基斯坦当局根本没有足够的人力和资源来控制边境地区的人员流动。阿富汗难民对巴基斯坦的影响主要体现在社会经济、公共秩序和国家安全等三个方面。

1. 社会经济

在阿富汗难民对巴基斯坦社会经济带来的影响问题上存在截然相反的两种意见。一是阿富汗难民为巴基斯坦提供了廉价的劳动力，二是阿富汗难民夺走了本国人的就业机会。阿富汗难民的存在，确实给巴基斯坦的各种基础设施和公共服务提出了严峻的挑战，诸如医院、学校、农地、饮用水、就业等领域都承受着巨大的压力。部分巴基斯坦政界人士认为，阿富汗人的确在就业市场与巴基斯坦人形成了竞争关系，其主要原因在于阿富汗人愿意接受更低的薪酬待遇和更恶劣的工作条件。在运输和建筑业两个领域，阿富汗人的竞争优势尤其明显。这种局面引起了部分巴基斯坦人的反感和憎恨。

2. 公共秩序

从内心深处抵触政府的管理和限制，反映了以普什图族为代表的阿富汗难民鲜明的民族性格。长期反抗外来侵略和干涉的斗争经验、以及部落民族以长老和家长为统治核心的权力结构，使得阿富汗人形成了倔强而执拗的独立品格。巴基斯坦官员认为，这种部落民族的性格特点使他们敢于蔑视官方的权威，对本国法律制度和公共秩序构成了严重挑战。

一方面，阿富汗难民的独立可能使其与接收国的官僚体系形成对立。由于认为巴基斯坦官员

过分插手难民安置区的管理，并导致阿富汗难民拒绝配合巴基斯坦官员工作的现象并不鲜见。另一方面，巴基斯坦境内的物资走私、毒品贩运和非法武器交易，据信大多与阿富汗人有直接关联。在白沙瓦和奎塔郊区有一些阿富汗人经营的黑市，出售包括假护照、海洛因和冲锋枪在内的各式各样的非法管制物品。特别是在巴基斯坦政府管理力度较弱的联邦直辖部落区，政府很难有效遏制阿富汗难民的非法活动。

3. 安全威胁

阿巴边界两侧的普什图人本就属于同一民族，早在杜兰线被确定为阿富汗与英印边界之前，该地区部落居民相互往来、自由迁徙的习惯便已有数百年历史。尽管阿富汗与巴基斯坦曾于1961年爆发过边境冲突，但该地区的普什图人穿越边界的自由行动依然如常，巴基斯坦的西北部部落地区一直以来就是普什图人躲避自然灾害、政治危机和战争威胁的庇护所。在这种情况下，阿巴边界的实际控守变得异常艰难。尤其是2001年以来的反恐战争中，塔利班和基地组织成员混迹于阿富汗难民当中，频繁而常态化的实施越界活动，给国际安全援助部队的行动带来了严重的困扰，也为美国在巴基斯坦实施无人机攻击行动制造了口实。虽然大部分美军即将于2014年撤离阿富汗，地区局势可能得到逐步缓和，但是以难民为掩护的恐怖主义和宗教极端势力的活动不会立刻停歇，这仍是巴基斯坦在一段时间内需要认真面对的现实安全威胁。

令巴基斯坦感到格外忧虑的是阿富汗难民可能给国内安全带来的长期威胁，具体而言，就是阿巴边界（杜兰线）的有效性问题。^①在巴基斯坦当局看来，阿富汗难民在开伯尔普什图省、联邦直辖部落区、和俾路支省北部的长期存在可能会强化普什图人的内部团结。围绕民族、语言、文化、传统聚居区和历史渊源产生的大普什图尼斯坦的离心倾向，在阿富汗难民问题的长期影响下已经成为巴基斯坦政府挥之不去的心理阴影。一直以来，巴基斯坦当局都十分担忧叛乱集团挑拨普什图人的民族情绪，并且竭尽所能的加以遏

制。但是巴基斯坦的这种努力从未得到阿富汗的正面回应。相反，阿富汗政府希望以维持普什图族聚居区自由迁徙的历史习惯来表达其对杜兰线的质疑。因此，阿富汗难民在西北地区的集中存在对阿富汗与巴基斯坦悬而未决的边界问题有重大的影响。但从巴基斯坦的角度来说，这种局面维持越久对阿巴关系的健康发展越不利。

四、国际组织的作用

1. 联合国难民署的两阶段工作重点

联合国难民署与巴基斯坦国务与边疆地区部共同负责管理阿富汗难民营地，并且联络和协调大量国际和国内非政府组织向阿富汗难民提供医疗、教育、饮用水和其他服务。不过，联合国难民署针对阿富汗难民问题的工作内容并不局限于此。事实上，联合国难民署在阿富汗难民问题上的工作以2002年为界划分为两个阶段。一是在2002年之前，难民署对阿富汗难民以给予援助和支持为主；二是在巴基斯坦政府、阿富汗政府、和难民署的三方协议达成以后（2002年3月），难民署的工作重点转变为鼓励阿富汗难民自愿遣返。

2. 其他国际组织

在巴基斯坦参与援助阿富汗难民的国际组织包括世界粮食计划署（World Food Programme）、慈善团（Mercy Corps）、国际救援委员会（International Rescue Committee）、拯救儿童基金会（Save the Children）、美国难民委员会（American Refugee Committee）、基督教世界救济会（Church World Service）等。加入阿富汗难民援助活动的国际组织中，有相当一部分来自美国。一方面，它们有各自的援助宗旨和行事原则，遵循自行确立的援助行动计划和步骤安排；另一方面，这些国际援助机构在善款和物资募集，尤其是在援助政策的制定方面也会根据阿富汗局势的走向有所调整。

虽然阿富汗难民问题前后延续了三十多年时

^① 尽管巴基斯坦先后对阿富汗的塔利班政权和卡尔扎伊政府施加压力，要求其承认杜兰线的合法性，但是其努力最终都以失败告终。1996年，阿富汗塔利班公开拒绝承认杜兰线，并宣称穆斯林兄弟之间不应存在边界。在该问题上，卡尔扎伊政府延续了塔利班政权的立场，认为杜兰线是“在兄弟之间竖起高墙的仇恨之线”。Pakistan's Ethnic Fault Line, *Washington Post*, May 11, 2009, http://articles.washingtonpost.com/2009-05-11/opinions/36783639_1_taliban-offshoot-pashtunistan-swat-valley.

间，但是期间也曾出现过持久解决难民问题的良机。归根结底，推动难民自愿返回本国才是持久解决难民问题的最佳办法。正因如此，自苏联从阿富汗撤军以后，各国际组织对阿富汗难民提供的援助便开始逐年减少。尤其是从1995年开始，世界粮食计划署认为阿富汗难民有能力自行解决粮食需求，因此停止向难民营提供粮食配给。实际上，国际援助组织从20世纪90年代初开始逐步摒弃系统化、大规模援助阿富汗难民的做法，直接反映了它们促使阿富汗难民自愿遣返的愿望。国际援助渐次退出的做法在一定程度上配合了联合国难民署、阿富汗、巴基斯坦三方共同遣返难民的工作，但同时也产生一些负面的效果。一方面，失去食物配给的阿富汗难民开始越来越多的流向城镇谋求生计；另一方面，国际援助的逐渐减少甚至退出给巴基斯坦政府造成了极大的压力，并迫使巴基斯坦政府重新评估对阿富汗难民采取的政策。

五、巴基斯坦的目标

1. 提供临时保护

1999年2月5日，联合国难民署阐述了在当代条件下对1951年难民公约作用的立场。首先，1951年难民公约和1967年议定书仍然是保护难民的基本法律文件。关于1951年公约与新的难民形势的关联性，尤其是在战争和冲突的情况下，联合国难民署认为，也不能排除被迫逃离的人中有符合难民条件者。进一步指出，依据1998年执委会结论，战争和暴力冲突实际上也可能被用作迫害的工具，并特别引用科索沃危机为例，说明暴力已经成为迫害特定族群的工具，而战争的最终目的就是种族清洗。对于“大规模难民潮”的问题，联合国难民署认为在战争和冲突发生的情形下，遭受迫害者的难民地位应当依照1951年难民公约加以确认。而且，在可能的情况下可以考虑“集体审查（group determination）”的方式予以承认。大规模难民潮作为联合国难民署执委会最关注的问题，可以考虑辅助

/补充的保护措施，即接受临时保护概念，以及部分国家在立法中适用这一概念（显然巴基斯坦应当属于这样的国家）。在不偏离1951年难民公约的情况下，辅助/补充保护（临时保护）是针对非以迫害为目的的不加区别（indiscriminate）暴力行为受害者的有效救济手段。^①

虽然巴基斯坦不是《难民公约》的缔约国，但是这并不妨碍其向阿富汗难民提供临时保护。不过，巴基斯坦作为非缔约国，并不承担确认难民地位的责任。依据联合国难民署的指导意见，巴基斯坦政府向阿富汗难民提供的只是辅助性、补充性的保护措施，也即是临时保护。这种形式的保护在针对“大规模难民潮”的情况下是得到联合国难民署认可的。换句话说，阿富汗难民无限期的在巴基斯坦逗留缺乏相关的国际法依据。因此，巴基斯坦有权在适当时候（战争、冲突结束，国内安全形势恢复稳定）要求阿富汗难民返回本国。由此可以看出，阿富汗国内局势的发展也是牵涉阿富汗难民法律地位的关联因素。虽然阿富汗在2014年以后的安全形势尚未明朗，但是阿富汗难民在巴基斯坦永久盘踞不去肯定不是该问题的最终解决办法。

2. 逐步推进阿富汗难民彻底遣返

2001年以后，巴基斯坦政府与阿富汗政府和联合国难民署积极合作，开始切实推进阿富汗难民的遣返工作，并收到了显著的成效。自2002年开始，已经有超过380万名阿富汗难民按照三方协议（2003年）的要求得到遣返。^②在该协议之下，专门制定了“2010—2012年在巴生活的阿富汗难民管理与遣返策略”，^③作为遣返阿富汗难民的指导文件。为了保证遣返工作的稳步推进，巴基斯坦政府采取了必要的强制性和鼓励性措施。

一是强制关闭靠近阿巴边境地区的阿富汗难民营。2005年夏秋时节，巴基斯坦政府分别关闭了南瓦奇里斯坦和北瓦奇里斯坦的阿富汗难民营。营地关闭后，近2万名阿富汗难民中的大部

① UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), "The 1951 Convention relating to the Status of Refugees: Its Relevance in the Contemporary Context", February 1999, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3388.html>

② "New policy to guide Afghan repatriation till 2015", *Tribune*, Aug. 4, 2013, <http://tribune.com.pk/story/586277/new-policy-to-guide-afghan-repatriation-till-2015/>.

③ Management and Repatriation Strategy for Afghan Refugees living in Pakistan for the year 2010—2012.

分选择返回阿富汗。2007年1月，巴基斯坦政府宣布关闭西北边境省和俾路支省的4座难民营，随后有2.5万阿富汗难民遭遣返。

二是全面收集和掌握阿富汗难民的个人信息，以便于日后的彻底遣返。掌握阿富汗难民的详细信息是加强管理和控制措施的基础。这项工作直到2005年才引起巴基斯坦政府的重视。2006年10月15日，巴基斯坦国家数据库和登记局(NADRA)正式启动阿富汗难民的登记注册工作，并以换发新身份证、许以三年居留和工作权利作为鼓励手段。此后每届满3年，均由巴基斯坦政府、阿富汗政府和联合国难民署共同商定后，再续期3年。到2007年1月，登记注册的阿富汗难民已达到150万人。此举标志着阿富汗难民问题正式进入了最终解决前的过渡时期。

三是不断用行政命令向阿富汗难民施加压力。所谓行政命令主要是指不再给阿富汗难民的居留许可(签证)进行延期，以迫使其接受自愿遣返。例如，2012年，巴基斯坦政府曾颁布无限期禁令，原则上停止接受所有外国人的签证续期申请，并要求各驻外使领馆在新核发签证时遵循严格的安全审查程序，即未经情报机构的批准，不得向外国人发放签证。^①这项禁令适用于巴基斯坦境内所有外国人。对于签证到期的外国人，巴基斯坦政府将采取措施要求其离境。这项禁令实际上就是专门针对阿富汗难民，希望通过这种手段达到强制其遣返的目的。但是在三方协调机制下，巴基斯坦最终同意将阿富汗难民的居留期延长至2015年末。

六、结 论

彻底遣返阿富汗难民是巴基斯坦政府的既定目标。随着专门针对难民的国际援助的减少，巴

基斯坦政府遣返阿富汗难民的立场已变得无比坚定。囿于客观条件的限制，巴基斯坦已经两度推后阿富汗难民的最后遣返期限。但可以预期的是，2015年后巴基斯坦政府不会继续容忍阿富汗难民在境内逗留，因为2014年美军和北约从阿富汗撤军可能是逼迫阿富汗人返回本国的最后机会。

作为世界上最为贫弱的国家之一，阿富汗落后的社会和经济条件甚至难以满足所有返回本国的难民的基本需求。考虑到仍有半数以上的阿富汗难民都是在危机爆发的初期，即1980年之前进入巴基斯坦的，客居异乡已经长达三十多年，所以他们与本国的关系已经变得非常疏远。还有相当一部分阿富汗难民是在巴基斯坦出生，他们甚至从未踏足过自己的国家，更没有家庭、土地和财产等维系其与本国关系的纽带。对这部分人而言，用利诱或强制手段将其遣返回国可能只会收到短期的效果。如果阿富汗国内政治经济形势无法稳定，民生得不到根本改观，阿巴边界人员自由流动的历史习惯将使遣返阿富汗难民的行动变成一场猫鼠游戏。在去留之间，真正的决定权其实属于难民自己。

2014年必然会将给阿富汗的权力结构带来根本性的改变。至于这一过程能否平稳推进，各方势力能否不诉诸武力即达到平衡，阿富汗的内部和解可否为持久的和平与稳定打下基础，而这些问题答案都将对阿富汗难民的命运产生直接的影响。如果真像布鲁斯·里德尔(Bruce Riedel)所言，塔利班迟早会在权力的争夺战中胜出，那意味着阿富汗的天空还将继续弥漫着硝烟。如此一来，不仅彻底遣返阿富汗难民的目标可能落空，而且巴基斯坦也许不得不再次面临难民压城的危机。

^① "No more visa extensions for foreigners in Pakistan", Feb. 17 2012, <http://www.pakistantoday.com.pk/2012/02/17/news/national/no-more-visa-extensions-for-foreigners-in-pakistan/>.

CHEN Jixiang & LI Weijia

As the power—houses of global economic growth, China and India are facing enormous pressure of decelerated and stagnated economic growth, so adjusting their economic structures, transforming the modes of economic growth, maintaining rapid and smooth growth is a big issue of common concern. The two Asian giants have huge potential of keeping sustainable and rapid economic growth and represent two huge markets, which offers a significant opportunity for global economic recovery and promises spacious room for cooperation between such two economies with different economic structures and credible complementarity.

UCPN (M): Fragmentation, Electoral Failure and Political Prospects

WANG Jing

Since returning to the political mainstream in 2006, the UCPN (Maoist) has faced both internal crises and external challenges. The fierce grapple between moderates and radicals inside the party is a protracted problem. At the same time, the UCPN (M) is always under siege from other opposing parliamentary parties that are supported by the U. S. and India. With its unfortunate split in 2012 June, the UCPN (M) lost the 2013 general election, which heralds that the Nepalese communist movement is confronting formidable challenges.

Afghan Refugees in Pakistan: Status, Impact, Policies and Outlook

HUANG Yunsong

Despite its enviable political reputation of accepting Afghan refugees, Pakistan has paid the price of social—economic life, law and order, and national security across the country as a result of the refugee problem. By focusing on the background information, ramifications and legal status of Afghan refugees as well as relevant policy measures of the Pakistani Government and the role of international organizations, this paper is a serious attempt to discuss the developments of the Afghan refugee crisis, the possible solution, and the emerging scenario with the forthcoming 2014 withdrawal from Afghanistan.

UGC—INFONET Digital Library Consortium: Development and Enlightenments

XU Fei

Digital library consortium is a new form of information resource sharing. By providing readers with electronic resources as the goal, adopting layered management modes and top—down managerial agencies as a precondition, and selecting a reasonable marketing strategy to improve the efficiency of resource use, Indian UGC—INFONET has become India's largest digital library consortium. The author argues that China should take both experience and lessons offered by India's practice, and enable it to be helpful for China's digital library development.

The Afghan Dilemma and China's Response

CHEN Jidong

With the U. S. exit by the end of 2014, Afghanistan is in a dilemma of negotiating with terrorists or targeting terrorism. There are complicated reasons for the emerging crisis, along with uncertain trends in that country and the region as a whole. China, as one of Afghanistan's major neighbors, has potential to play a positive role in stabilizing the situation of Afghanistan although it must handle the situation carefully and take a balanced stance in helping find a final solution.

U. S. Influence in Afghanistan after the Withdrawal

ZHU Yongbiao

The U. S. is unlikely to speed up its drawdown to the “zero option” of withdrawing all troops from Afghanistan after 2014. While seeking to create the image of a “responsible exit”, Washington will be glad to see an “Afghanistan run by Afghans”. Under the framework of “U. S. —Afghan strategic partnership”, Americans will support social and economic development in the war—stricken country, provide limited financial assistance, keep a limited and long—term military presence, try to dominate the reconciliation process, and incite Afghanistan's neighbors to take more active role.