

# 关于中国对阿富汗战略的几点思考

刘利琼

**[内容提要]**“9·11”后,美国为首的北约发动阿富汗战争,但并未给阿富汗及国际社会带来和平与稳定。如今,美国等西方国家纷纷出台阿富汗新战略。在此背景下,中国对阿富汗实行什么样的战略或政策颇受国际社会关注。中国政府并没有明确、系统地提出自己的阿富汗战略,但在阿富汗战争以来采取了一系列政策措施,显示了中国在阿战略目标和战略趋向。未来中国的阿富汗战略需要在坚持现有政策的基础上,在阿富汗经济重建中更多地考虑阿方利益,推动国际组织及美国等西方国家更多地参与阿富汗和平进程,同时促进巴基斯坦局势的稳定,借以支持阿富汗的和平与发展。

**[关键词]**中国 对外战略 阿富汗 经济重建 国际维和

**[作者简介]**刘利琼,中国人民大学国际关系学院博士生,主要从事国际关系理论与中国周边安全研究。

阿富汗对于中国维护西部安全环境而言,具有不可或缺的战略重要性。从地缘上看,阿富汗是连接中亚和南亚、中东的战略要地。从历史上看,有关大国围绕阿富汗问题展开的争夺和博弈,都曾对中国的西部安全构成了巨大压力。“9·11事件”后,美国为首的北约发动阿富汗战争,但并未给阿富汗带来和平与稳定。当前,美国等西方国家纷纷出台阿富汗新战略,中国对阿富汗实行什么样的战略或政策颇受关注。实际上,中国政府并没有明确、系统地提出自己的阿富汗战略,但在阿富汗战争以来采取了一系列政策措施,彰显了中国维护国家战略目标的视野和内涵。本文拟分析和评估中国在阿富汗的战略目标和实现这些目标的政策措施,进而对中国未来的阿富汗战略进行若干思考。

目标应该包括以下几个方面。

首先,中国在阿富汗的战略目标是要维护中国西部边疆的稳定,确保中国的主权和领土完整不受侵犯。当年,苏联在国力相当强盛的时期仍然遭到空前的民族危机,民族分裂和独立活动无休无止,导致了强大苏联的迅速解体,其教训值得铭记在心。中国是一个正在崛起的发展中大国,维护民族团结和边疆稳定不仅关乎中国的主权和领土完整,而且事关中华民族的伟大复兴和世界和平。“9·11事件”特别是美国发动阿富汗战争后,中国与美国在打击恐怖主义势力包括打击阿富汗的“基地”组织问题上存在共同利益。长期以来,中国新疆地区一些民族分裂势力利用阿富汗等国外地区作为训练基地,威胁中国的边疆安全,其最终目的是企图把新疆从中国版图分裂出去。因此,中国政府一直高度重视阿富汗局势对中国维护边疆稳定的重大影响。在

从大战略来看,当前和今后相当长的时期内,中国的根本目标就是不断迎接新的挑战,确保中国的和平发展,争取实现中国崛起和中华民族的全面复兴。<sup>1</sup> 从这个根本目标出发,中国在阿富汗的战略

<sup>1</sup> 有关中国的大战略目标,可参见时殷弘:“国家大战略理论与中国的大战略实践”,《现代国际关系》,2004年,第3期,第36-42页;“特邀中国国内著名学者展望中国和平崛起时代的中国大战略”,《国际展望》,2006年,第4期,第28-35页。

2006年中国与阿富汗政府的联合声明中,双方一致认为:“恐怖主义是国际公害,对世界和平与安全构成严重威胁。中阿都是恐怖主义受害国,都坚决反对任何形式的恐怖主义。”<sup>1</sup> 2009年新疆“7·5事件”后,加强民族团结、反对分裂、捍卫西部边疆安全对于中国的紧迫性明显上升,维护阿富汗和平与稳定的重要性更加不容忽视。

其次,中国的阿富汗战略应该为塑造中国相对和平的地缘战略环境服务。恐怖主义、分裂主义和极端主义是中国西部边疆面临的现实安全威胁,美国为首的北约在阿富汗的驻军对中国构成长期的安全压力。阿富汗被称作中亚的十字路口,其地理位置对于美国的欧亚战略至关重要。2001年美国和北约其他成员国一起以反恐为由,不断增兵阿富汗,在中国西部邻国形成了二战结束以来最大规模的军事存在。从布什政府第二任期开始,美国为了巩固在阿富汗的军事存在,不断加强在中亚的军事渗透,提出并实施了把中亚和南亚整合考虑的“大中亚地区合作与发展伙伴关系计划”,<sup>2</sup>使南亚和中亚成为“一个有必要整合为一体的地区”。国务卿赖斯当时甚至明确表示这是美国“至关重要目标”。<sup>3</sup>奥巴马政府在国内压力下已经宣布2011年7月开始从阿撤军,但是,如果没有实现预期的军事目标,美国及其北约盟国的撤军计划短期内很难完全兑现,美在阿的现有军事基地还将继续维持。因此,中国的阿富汗战略目标应该包括有效化解美国为首的北约在阿的军事存在对中国西部边陲安全环境所构成的战略压力。中国应警惕和防止美国等西方国家利用阿富汗战争或阿富汗局势的不稳定长期屯兵于阿。

第三,中国的阿富汗战略应该与中国的中亚、南亚战略相协调,有利于中国与地区内主要国家关系的总体发展与稳定。中国的阿富汗战略只是中国中亚、南亚战略的一部分,不致引起本地区其他国家的猜忌和不安,如不应导致印度、巴基斯坦等国的战略猜忌,一定程度上也不应引起俄罗斯的战略猜疑。冷战结束后,世界和地区形势发生了诸多重大变化,但中国的周边安全环境总体而言处于相对稳定状态。中国与中亚新独立国家建立了正常的国家间关

系,与俄罗斯确立了战略协作伙伴关系,并通过上海合作组织与俄及中亚各国在政治、经济和安全领域,特别是在打击三股势力方面开展了多方合作。在与巴基斯坦保持传统友好关系的同时,中国与南亚大国印度的关系也在改善和发展过程中。所有这些都为中国创造了较好的周边地缘政治环境。因此,中国对阿富汗战略的实施不应干扰中国与这一地区国家关系的发展,不应有损于中国的西部、西北部战略安全环境。

此外,中国的阿富汗战略应该有助于建构中国作为负责任大国的国际形象。在遭受“9·11”恐怖主义袭击的特殊背景下,美国发动的阿富汗战争在很大程度上得到国际社会在道义、政治、经济甚至军事及战略方面的支持。中国是毗邻阿富汗的大国,与美国在打击恐怖主义、帮助阿富汗尽早实现政治稳定 and 经济发展上有着利益上的一致性。因此,中国的阿富汗战略应该显示出中国承担应有国际责任的正面、积极形象。当前尤其应该强调这一点。因为西方将中国在阿富汗的战略目标狭隘地界定为只是为了自身的国家利益。如美国著名智库战略与国际研究中心(CSIS)在2009年10月的一份报告中提出,“中国需要阿富汗的稳定是为了促进它自己的经济和安全利益,同时维护与巴基斯坦的联盟关系。”<sup>4</sup>

近年来,随着中国崛起进程的加快,国际社会有关要求中国承担国际责任的呼声不断升高,“中国责任论”成为国际社会针对中国崛起的自然反应。但界定中国的责任应该根据世界形势和中国的国情,中国承担的责任应该有选择性,不能完全听凭西方的舆论鼓噪。中国在阿富汗问题上既要显示中国确实在承担国际责任,又不应该接受西方将中国没

<sup>1</sup> 《中华人民共和国与阿富汗伊斯兰共和国联合声明》, [http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content\\_352476.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content_352476.htm). (上网时间:2010年7月1日)

<sup>2</sup> S Frederick Starr, “A Partnership for Central Asia”, *Foreign Affairs*, July/August 2005, Vol 84, No 4, p 165

<sup>3</sup> Condoleezza Rice, Remarks at the State Department Correspondents Association's Inaugural New Makers Breakfast, San Jose, January 5, 2006, [http://www.usmbassy.it/viewer/article.asp?article=/file/2006\\_01/alia/a6010612.htm](http://www.usmbassy.it/viewer/article.asp?article=/file/2006_01/alia/a6010612.htm). (上网时间:2010年7月1日)

<sup>4</sup> Shiza Shahid, Engaging Regional Players in Afghanistan: Threats and Opportunities, [http://csis.org/files/publication/091124\\_afghan\\_players\\_0.pdf](http://csis.org/files/publication/091124_afghan_players_0.pdf) (上网时间:2010年7月1日)

有能力承担、不应该承担的责任强加于中国。

## 二

为实现上述战略目标,中国在“9·11事件”后在阿富汗问题上相继采取了一系列政策措施。一是支持美国的反恐战争。“9·11事件”之后,考虑到中国的地缘位置以及中国新疆存在的恐怖主义威胁,中国在美国反恐战略中处于关键性地位,美国一直将争取中国的政治支持当作其反恐战略的重要环节。中国政府从国际道义出发及时对美国在世界各地的反恐活动表达了强有力的支持。中国政府通过首脑电话、记者会、国际多边会议和双边会谈等形式,多次明确表示反对一切形式的恐怖主义,这一立场当然包括反对从事“疆独”活动的境内外恐怖主义。中国政府这一政策宣示是美国反恐战略所需的必不可少的重要国际政治和道义支持。在具体行动上,中国虽然主张在联合国的框架内进行国际反恐合作,与美国立场并不完全一致,但还是在提供情报、促请国际合作、提供人道主义援助等方面对美国的反恐战争给予了切实支持与配合。另外,在中国作为东道国召开的 2001 年亚太经合组织首脑会议以及在联合国的有关反恐决议案中,中国都对美国的反恐战争给予了明确支持。作为巴基斯坦的长期友邦,中国高度理解并支持巴与美国在反恐问题上的合作。

二是中国支持阿富汗政府为维护领土完整和国家主权所展开的努力。中国政府主张应该尽早实现“阿人治阿”,并且强调在联合国框架内进行反恐合作,加强联合国在阿富汗重建进程中的主导地位。在 2006 年发表的中阿联合声明中,中国政府重申:“尊重阿富汗的独立、主权和领土完整,支持阿富汗为维护独立、主权、领土完整以及国内安全所作的努力,反对任何危害阿富汗稳定的图谋。”<sup>1</sup> 中国表示,支持联合国在帮助阿富汗重建进程中继续发挥主导和协调作用。在 2010 年 3 月联合国安理会讨论延长“联阿援助团”任期的会议上,中国常驻联合国代表李保东强调,“国际社会应持续关注阿富汗,并加大支持和援助力度,通过加强阿富汗的主权、自主权和发展能力,为过渡到全面的‘阿人治阿’做好准

备”。<sup>2</sup> 中国政府支持阿富汗主权和联合国主导性作用的态度与立场,包括反对西方大国企图长期屯兵阿富汗、长期主导阿富汗事务、干涉阿富汗内政的图谋。

三是综合而且平衡地考虑该地区大国对中国意图的关切,谨慎回应西方对中国国际“责任”的各种要求。中国委婉拒绝了美国等西方国家提出向北约开放瓦罕走廊的要求。中国认为美国目前在阿富汗战场的物资补给渠道是北方的俄罗斯和南方的巴基斯坦,如果中国贸然开放瓦罕走廊,在一定程度上会降低俄罗斯、巴基斯坦等在美国反恐战略中的重要性,从而引起它们的疑虑甚至不满。中国没有接受西方有关国家对中国直接出兵阿富汗的要求,但对其中期望中国给予直接军事援助的合理成分表示了体认和理解。

四是援助阿富汗的经济重建、能力建设。中国政府认为,阿富汗问题的根本解决取决于改变阿富汗贫穷落后的经济面貌,提高阿富汗人民的生活水平,因为贫穷往往是滋生恐怖分子的温床。中国在美国发动阿富汗战争后宣布对阿提供援助,坚持在阿富汗进行投资活动。2002 年初,阿临时政府主席卡尔扎伊访华期间,中国表示积极支持阿和平重建,承诺 5 年内向阿提供 1.5 亿美元援助。以后,中国对阿直接投资不断增加。2002 年以来,中国共向阿富汗提供了至少 2.5 亿美元的无偿援助。虽然中方援阿资金不是最高的,但中国承诺的每笔资金都能在短期内到位,“这使得中国在阿富汗和国际上都赢得赞誉。

2008 年,中国赢得了开发阿富汗艾纳克铜矿、总额达 35 亿美元的合同,这是阿富汗历史上最大的外国直接投资项目。作为中阿协议的一部分,中国冶金集团与江西铜业集团同意在当地建立学校、诊所、市场、清真寺和一个发电厂,开通从该铜矿到阿

<sup>1</sup> 《中华人民共和国与阿富汗伊斯兰共和国联合声明》, [http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content\\_352476.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content_352476.htm). (上网时间: 2010 年 7 月 1 日)

<sup>2</sup> 中国常驻联合国代表李保东在安理会阿富汗问题辩论会上的发言, [http://www.gov.cn/gzdt/2010-03/19/content\\_1559720.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2010-03/19/content_1559720.htm). (上网时间: 2010 年 7 月 5 日)

<sup>3</sup> 参见王世达:“时局呼唤中国版阿富汗战略”,《世界知识》2010 年,第 4 期,第 34-35 页。

北部的一条铁路线,还将建设经巴基斯坦与中国相连接的铁路线。阿富汗政府预计,该项目未来将创造 6000 个工作岗位。

与此同时,中国在帮助阿富汗培养人才方面做了大量工作。针对阿富汗亟需各类专业技术人才的现实,中国政府发挥自身在教育和技术培训领域的独特优势,积极帮助阿政府培训人才。仅 2007—2008 年间,中国就为阿富汗举办了 10 个短期研修班,培训了 200 名官员,培训内容包括外交官研修、人力资源管理及领导能力建设、工程承包管理等。另外,中国国防部、公安部等也通过双边协议为阿国防部、内政部等开办人员培训项目。如 2009 年 9 月,中国开设了为期两个月的人道主义扫雷培训班,学员主要来自伊拉克和阿富汗。<sup>1</sup>

### 三

从大战略目标与手段相平衡的角度看,中国对阿富汗的政策措施与中国在阿富汗的战略目标具有一致性。中国与美国有反恐的共同目标,中国通过自己的方式支持美国领导的全球反恐战争和阿富汗的重建。无论是承担打击恐怖主义的国际责任、维护中美关系大局,还是从中国自身的战略安全考虑,中国对阿富汗的政策措施都是必要的、合适的,也是切实可行的。但是,阿富汗局势仍在演变,美国的反恐战略和对阿战略也在不断调整,国际社会对中国在阿角色的战略期待同时也在提升。因此,中国应该在保持现有政策稳定性的基础上,加大力度,在阿发挥更加积极的建设性作用。

第一,更积极地参与阿富汗的经济重建,并且在阿重建过程中更多地强调和照顾阿方利益。中国有经济条件和能力、也有地缘优势加大力度援助阿富汗的经济重建工作,这既可以改善阿富汗的经济处境,从而增强其打击恐怖主义的实力,也有利于塑造中国在阿富汗的正面形象。阿富汗战乱多年,轻重工业都不发达,大量的日常用品都需要进口;中国制造业尤其是中低档消费品加工业发展迅速、产品大量出口,中阿经济贸易合作的潜力巨大。2002 年以来,中阿双边贸易增长迅速,贸易额已从 2003 年的 2700 万美元剧增到 2007 年的 1.71 亿美元,<sup>2</sup> 2009

年已增至 4 亿多美元,<sup>3</sup> 目前仍呈上升势头。

但是,由于阿富汗当前仍处战乱时期,中国参与阿富汗的经济重建主要应着眼于解决阿富汗的国民经济发展和人民生活问题,着眼于提高阿富汗政府的治理能力。否则,中国参与阿富汗经济重建工作不仅难以赢得他国的理解,反而会成为国际上少数人诋毁中国形象的口实。例如,美国卡特中心中国项目主任刘亚伟就曾在 2009 年撰文称:“中国的突然崛起被很多西方人称为‘新殖民主义’——中国为了获得最大经济利益而无视所在国的政治和社会形势。中国在阿富汗问题上似乎也是‘只看经济,不讲政治’,这给那些攻击中国政府的人提供了更多的弹药。”<sup>4</sup> 中国对此必须予以重视,并以实际行动回击所谓中国“新殖民主义论”。2010 年 3 月 24 日,胡锦涛主席在会见访华的阿富汗总统卡尔扎伊时就强调指出:“在经贸方面,双方要务实推进,互利互惠,共同发展。中方愿在实施好已有项目的基础上,同阿方积极探讨和商定新的合作项目……不断提高合作的质量和水平。”<sup>5</sup>

第二,重视上海合作组织在解决阿富汗问题上所发挥的功能,推动联合国在未来阿富汗重建进程中扮演更重要的角色。上海合作组织成立以来,阿富汗问题就是它的重要议题,2005 年上合组织与阿富汗成立联络组作为双边机制性联系渠道。2009 年 3 月,上合组织发起的阿富汗问题特别国际会议在莫斯科举行,包括美国、欧洲国家和北约的代表都出席了这次大会。同时,上合组织与阿富汗签订了打击恐怖主义、毒品走私和有组织犯罪的《行动计划》。在未来相当长的一段时期内,中国应该更多倚重上合组织,以更加积极的姿态参与到上合组织发起的解决阿富汗问题的国际行动中去。对于西方

<sup>1</sup> 参见王世达:“时局呼唤中国版阿富汗战略”,《世界知识》2010 年,第 4 期,第 34—35 页。

<sup>2</sup> 中国驻阿富汗经商处:“中阿经贸”,<http://af.mofcom.gov.cn/aarticle/zxhz/hzjj/200902/20090206056087.html> (上网时间:2010 年 6 月 21 日)

<sup>3</sup> “中阿经贸投资应立足未来”——阿富汗驻华大使采访记,[http://www.china.com.cn/jingtan/zhuanti/2009-11/19/content\\_18918432.htm](http://www.china.com.cn/jingtan/zhuanti/2009-11/19/content_18918432.htm) (上网时间:2010 年 7 月 1 日)

<sup>4</sup> 刘亚伟:“阿富汗是中美构建战略伙伴关系的车间”,《环球时报》2009 年 12 月 18 日。

<sup>5</sup> “胡锦涛在人民大会堂与阿富汗总统卡尔扎伊会谈”,《人民日报》(海外版),2010 年 3 月 25 日。

关于中国更多介入阿富汗事务的要求,中国完全可以在上合组织框架内协调解决。此外,联合国是在阿富汗重建过程中发挥建设性作用的最大国际组织,其主要作用是支持《波恩协定》确定的政治进程。联合国目前在阿行动的代表者主要是 2002 年根据安理会决议成立的“联阿援助团”,其在阿富汗的使命是,同阿富汗政府合作,同捐助者以及其他行动者协调,在阿富汗开展人道主义、救济、复兴和重建工作。<sup>1</sup> 至于阿富汗的安全事务即对塔利班和“基地”组织的军事打击问题,则由美国为首的北约组织掌控。

当前阿富汗的安全局势并不乐观,如果局势进一步恶化,那么奥巴马政府在国内强大的压力下,可能倾向于由联合国主导阿富汗的维和行动。如此一来,中国无论是基于自身的利益需求还是出于一个负责任大国的形象考虑,都需要更加积极地参与联合国主导下的阿富汗和平进程。但是,中国的介入应该而且必须是有限度的,可以更多地考虑派遣工程兵和民事警察部队,帮助阿富汗维持治安和基础设施建设;同时积极配合美国等西方国家在阿反恐行动,为有关国家的共同安全和全球安全承担应尽的责任、做出应有的贡献。

第三,关注巴基斯坦局势的稳定与发展。目前,巴基斯坦部落地区面临塔利班化的危险。<sup>2</sup> 如果巴基斯坦局势失控,不仅对阿富汗局势,而且对周边地区的经济、安全和战略利益都将构成更严峻挑战。实际上,美国已经意识到了这一点,因而在其新的阿富汗战略中突出了在巴反恐的战略重要性,将阿富汗与巴基斯坦视为一个战略整体。巴基斯坦是中国的传统友好邻邦,巴形势的发展更与中国利益攸关。中国应该发挥自身的资源优势 and 影响力,并与有关大国积极协调,防止巴局势的进一步恶化,从而确保阿富汗局势朝着积极方向发展。中国可以在考虑阿富汗战略时统筹考虑南亚、中亚的总体战略,<sup>3</sup> 但要密切关注美国将阿富汗战略与巴基斯坦战略融为一体的深远影响,尤其是其对于中巴传统友好关系和中国西部安全的冲击。

第四,对于西方有关邀中国直接出兵阿富汗的要求,中国应持谨慎立场,在目前情势下似以不出兵

为宜,其原因有四个方面。一是中国出兵阿富汗并不能从根本上缓解阿富汗局势,也不能从根本上帮助改变美国在阿富汗的处境,反而可能会招致塔利班的报复行为。阿富汗问题的最终解决不可能单靠军事打击,还应包括政治、经济 and 部族和解等多项政策。二是中国出兵阿富汗会引起南亚大国印度甚至俄罗斯等对中国驻军阿富汗的担心 and 对中国卷入南亚事务的猜忌,进而会对中国与有关国家之间的关系造成不利影响。三是中国出兵并不一定有利于中美关系的改善,也不一定影响得了美国是否在阿长期驻军的决定。中美关系是全方位的,包括政治、经济、安全、战略等一系列领域,阿富汗问题只是双方总体对外战略的一个点。美国也不希望中国借此将军事影响扩展到阿富汗。四是中国出兵违背中国外交“不干涉内政”的基本原则 and 一贯做法。目前,中国除了派出军舰在印度洋进行护航活动和参加联合国维和行动外,没有直接参与任何其他国家或者国家集团共同参与的军事行动。

总之,随着中国的综合实力增强 and 在全球范围内加速崛起,国际社会要求中国承担越来越多、越来越大的国际责任,但承担什么样的责任和如何承担责任必须由中国自己界定,且必须符合当代国际法和国际关系基本准则,而最重要的,则是要求从根本上符合中国的国家利益。从这个意义上说,中美在阿富汗问题上可以有合作,但必须是有选择的合作。○

(责任编辑:黄昭宇)

<sup>1</sup> “联合国维持和平行动:一年回顾”, <http://www.un.org/chinese/peace/peacekeeping/review/02/page2.html> (上网时间:2010年5月12日)

<sup>2</sup> 参见王联:“论巴基斯坦部落地区的塔利班化”,《国际政治研究》2009年,第2期,第112-135页。

<sup>3</sup> 参见赵华胜:“评美国新阿富汗战略”,《复旦学报》(社会科学版),2009年,第6期,第1-9页;胡娟:“美国新战略下阿富汗安全形势及其对中国西部边境安全的影响”,《东南亚南亚研究》,2009年,第3期,第29-33页。