

人大国发院系列报告

# 专题研究报告

2015年7月 总期第46期

(世界经济与政治系列报告 WEP201501)

驻阿美军撤出对中阿关系的影响

陈新明 李源正

(中国人民大学国家发展与战略研究院、国际关系学院)



国家发展与战略研究院

National Academy of Development and Strategy, RUC

## 人大国发院简介

国家发展与战略研究院（简称国发院）是由中国人民大学主办的独立的校级核心智库。国发院以中国人民大学在人文社会科学领域的优势学科为依托，以项目为纽带，以新型研究平台、成果转化平台和公共交流平台为载体，组建跨学科研究团队对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深入研究，以达到“服务政府决策、引领社会思潮、营造跨学科研究氛围”的目标。

国发院通过学术委员会和院务会分别对重大学术和行政事务进行决策。目前由陈雨露教授担任院长，刘元春教授担任执行院长。

地址：北京市海淀区中关村大街59号 中国人民大学国学馆（紧邻新图书馆）

电话：010-62515049

网站：<http://NADS.ruc.edu.cn>

Email: nads\_ruc@126.com, nads@ruc.edu.cn

## 摘要

随着驻阿美军撤出，阿富汗局势进入一个新阶段——阿政府须在安全及重建方面承担更多任务与责任，但其政府能力不足以满足这一要求，从而导致阿政治、经济、安全等方面的不确定性及风险增加。这将对中阿关系产生直接或间接的影响。中阿关系已进入到一个新的历史阶段。发展中阿关系面临的机遇与挑战并存。机遇表现为美军撤出使中国参与阿富汗事务更为必要、中阿在安全领域利益交集扩大和解决阿富汗发展问题更加紧迫。中阿关系深入发展也具备历史资产优良、政治互信增强、经贸合作优化、安全合作升温、援助成效显著这五个基础性条件。挑战表现为安全形势不容乐观、经济合作充满变数、人文交流基础狭窄和外部力量牵制掣肘。在此基础上，本文进而为发展中阿关系对中国提出以下建议：从中国对外战略的高度确定对阿政策；通过公共外交促使阿富汗政府和民众深入了解中国对阿新型外交政策和理念；在多边平台上推进中阿安全合作；在“丝绸之路经济带”建设的框架内把阿富汗作为中外经贸合作的重点和示范；提高对阿援助的针对性和影响力。

**关键词：** 驻阿美军撤出 阿富汗局势 中阿关系

## 驻阿美军撤出对中阿关系的影响

陈新明\* 李源正\*

2011年6月,美国宣布将在2014年底前从阿富汗撤出主力部队。2014年11月,基于应对阿国内政局变动、推进反恐、反思“伊斯兰国”兴起的教训<sup>1</sup>和制裁俄罗斯等因素的考虑,美国的撤军进程有所调整:到2014年底仍有108,000名美军士兵留在阿富汗,美军在阿富汗的作战期限延长到2015年,同时使用无人机开展军事行动。<sup>2</sup>驻阿美军是影响阿富汗局势的主要变量。美军撤出致使阿政府须在安全及重建方面承担更多责任,鉴于其治理能力有限,阿富汗未来局势的不确定性和风险将增加。“当外国军队撤离时,阿富汗国内面临着政治、经济和安全危机,这些危机可能消耗掉阿富汗近年来所取得的成就,甚至会使阿富汗的灰暗过去复活”。<sup>3</sup>阿富汗局势的演变必然对中阿关系产生影响,中阿关系运行的环境正在变化。中国需要提前研判形势,

---

\* 陈新明,中国人民大学国家发展与战略研究院研究院、国际关系学院教授; E-mail: chenxinm@sina.com

\* 李源正,中国人民大学国际关系学院2014级博士研究生

<sup>1</sup> “The US and its Allies Must not Lose Interest after the Pullout of Western Troops”, <http://www.theguardian.com/commentisfree/2014/dec/01/guardian-view-on-afghanistan-united-states-interest-after-pullout-troops>. (上网时间: 2014年12月13日)

<sup>2</sup> Missy Ryan, “Hagel Says U.S. to Leave up to 1,000 Extra Troops in Afghanistan”, [http://www.washingtonpost.com/world/hagel-pays-final-visit-to-afghanistan-as-pentagon-chief/2014/12/06/e6cf5c2c-7d17-11e4-9a27-6fdb612bff8\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/world/hagel-pays-final-visit-to-afghanistan-as-pentagon-chief/2014/12/06/e6cf5c2c-7d17-11e4-9a27-6fdb612bff8_story.html); Karen DeYoung, Missy Ryan, “Afghan Mission for U.S. to Continue under New Authorities”, [http://www.washingtonpost.com/world/national-security/white-house-gives-commanders-broader-authority-to-support-afghan-troops/2014/11/22/8741f2fc-724e-11e4-ad12-3734c461eab6\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/world/national-security/white-house-gives-commanders-broader-authority-to-support-afghan-troops/2014/11/22/8741f2fc-724e-11e4-ad12-3734c461eab6_story.html). (上网时间: 2014年12月9日)

<sup>3</sup> “Afghanistan: So Long, Good Luck”, November 29, 2014, <http://www.economist.com/news/asia/21635066-afghanistan-crisis-ridden-western-powers-withdraw-so-long-good-luck>. (上网时间: 2014年12月1日)

有效应对阿富汗新一轮重建进程中的机遇与挑战。

### 一、阿富汗局势的最新演变及其影响

2014 年是影响阿富汗历史进程的重要一年。在这一年里阿富汗经历了内外两个方面的转型，并程度不同地都存在着不确定性。

在内部，阿富汗经历了权力转移，正式进入后卡尔扎伊时代。2014 年 4 月，阿富汗举行了总统选举，主要候选人前财政部长阿什拉夫·加尼和前外长阿卜杜拉·阿卜杜拉进行了激烈角逐。经历三个月的选举纷争后，在美国的调停下，加尼和阿卜杜拉签署了一份权力分享协议，加尼当选总统。同时，协议规定设立“政府长官”，该职位将在阿政府中扮演类似总理的角色。协议同时决定要在两年内对宪法进行修改，正式设定总理职位。经过此次选举，卡尔扎伊卸任总统职位，阿富汗正式开启进入后卡尔扎伊时代。

尽管此次总统大选总体进展顺利，实现了中央权力的和平过渡，但加尼和阿卜杜拉两人“在政治、经济、军事、外交政策上存在相当大的分歧，双方关系长期处于‘紧张’状态。”<sup>4</sup> 而且，两人的支持力量来自不同的族群，加尼的主要支持者是普什图族，而阿卜杜拉的主要支持者则是塔吉克族。<sup>5</sup> 未来的政府权力分配和运作仍需要观察。在修宪完成前，加尼和阿卜杜拉达成的分权协议缺乏法律框架支持，双中心的权力格局为不同的政治力量分化重组创造了条件，从而

<sup>4</sup> 《大选后的阿富汗》，《光明日报》，2014 年 9 月 25 日。

<sup>5</sup> “Afghanistan: So long, good luck”, the Economists, Nov 29th 2014, <http://www.economist.com/news/asia/21635066-afghanistan-crisis-ridden-western-powers-withdraw-so-long-good-luck>. (2014 年 12 月 1 日访问)

增加了阿国内政局的复杂性。直到今年4月18日，阿新政府组阁工作才基本结束，25名部长职位已确定24位，但国防部长职位依旧空缺。<sup>6</sup>

在外部，美国撤军使阿政府的安全压力明显加大。美阿关系发展进入新阶段。事实上，围绕着撤军问题，阿富汗与美国和北约也存在着矛盾。美国既要保持在阿进行“体面的撤退”，也要维护13年在阿的反恐成果，同时要规划未来的美阿关系，双方围绕撤军及驻阿美军地位问题龃龉不断。卡尔扎伊一直拒绝与美国签署双边协议，华盛顿以“零方案”威胁卡尔扎伊——即在2014年全部撤出美军。直到2014年9月30日，新总统加尼上台后，阿富汗才与美国签订《双边安全协定》和北约武装地位协定。美国认为，这为美国和北约军队的军事行动任务提供了2014年之后的法律框架。而美军之后的任务就是打击基地组织的残余和训练、指导以及帮助阿富汗国家安全部队。<sup>7</sup>但是，随着美军的撤出，阿局势仍然堪忧，阿国家安全部队维护国家安全的能力仍令人质疑，2014年北约驻阿国际安全援助部队仅有75人阵亡，为10年来最低。而2014年阿国家安全部队阵亡人数为5000人，远超2013年的2767人。<sup>8</sup>2014年3月，加尼访问了美国，向美国继续寻求安全支持。奥巴马同意放慢美国撤军的进程，到2015年年底，驻阿美军仍将保持在9800人，奥巴马还承诺美军将继续训

<sup>6</sup> “阿富汗新政府组阁工作基本结束”，中国驻阿富汗大使馆经商参赞处，<http://af.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201504/20150400947284.shtml>。(2015年4月21日访问)

<sup>7</sup> Obama on Signing of Security Agreements in Afghanistan, 30 September 2014, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2014/09/20140930309085.html#axzz3Kilp0hPj>。(2014年12月2日访问)

<sup>8</sup> “2015年1月阿富汗政治经济动态”，中国驻阿富汗大使馆经商参赞处，<http://af.mofcom.gov.cn/article/afdt/201503/20150300909685.shtml>。(2015年4月21日访问)

练、指导和帮助阿富汗安全部队直到 2017 年。<sup>9</sup>

在驻阿美军撤出的背景下，阿国内局势仍然存在恶化的可能性，这将给该国和该地区带来安全上的负面影响，进而影响到中国。这主要表现在以下几方面。

一是国际恐怖势力的反弹。美国的反恐战争并未根除国际恐怖主义，反而激起了伊斯兰世界的反美和反西方情绪，在某种程度上也激活了恐怖势力的能量。“基地”组织结合不同地域的特色，迅速进行力量集聚，衍生出一些“升级版”的新型恐怖组织。这类组织的行为更为极端，手段更为残忍，口号更为鲜明，从“反美”“反西方”发展到“反现代化”“反全球化”。如 2014 年 6 月以来迅速崛起的“伊斯兰国”就是其中的代表。该组织从“基地”组织的附属到自立门户，迅速表现出惊人的战斗能力、国际影响力和感召力。驻阿美军逐步撤离后，阿富汗的安全局势不容乐观，面临着国际恐怖主义反弹和渗透的威胁。据称，“伊斯兰国”已经向巴基斯坦南部地区派出了所谓的“官方代表团”，对那里的极端组织进行实地考察，磋商接纳其加入“伊斯兰国”组织的可行性，阿巴边界地区的巴基斯坦塔利班已经多次公开表示愿投身“伊斯兰国”。<sup>10</sup>“伊斯兰国”也已开始在阿富汗南部招募人员。<sup>11</sup>近期，“伊斯兰国”与塔利班在阿南部进行了激烈的竞争，还

<sup>9</sup> “Remarks by President Obama and President Ghani of Afghanistan in Joint Press Conference”, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/03/24/remarks-president-obama-and-president-ghani-afghanistan-joint-press-conf>. (2015 年 4 月 21 日访问)

<sup>10</sup> Akhilesh Pillalamarri, “Pakistan Taliban Pledges Support to the Islamic State”, <http://thediplomat.com/2014/10/pakistan-taliban-pledges-support-to-the-islamic-state/>; Saud Mehsud and Mubasher Bukhari, “Pakistan Taliban splinter group vows allegiance to Islamic State”, <http://www.reuters.com/article/2014/11/18/us-pakistan-militants-is-idUSKCN0J20YQ20141118>. (上网时间: 2015 年 3 月 5 日)

<sup>11</sup> “Syria, Iraq... and Now Afghanistan: ISIS Advance Enters Helmand Province for the First Time, Afghan Officials Confirm”, <http://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/syria-iraq-and-now-afghanistan-isis-advance-enters-hel>

发生了流血冲突。<sup>12</sup> “伊斯兰国”已明确宣布中国为其敌人，新疆是其扩展的区域。以脆弱的阿富汗为基地，国际恐怖势力很容易获得攻击中国的机会。此外，出于继续与“基地”组织争夺国际“圣战”黑旗和主导权的需要，“伊斯兰国”决定拨款 7000 万美元在中亚开辟“第二战线”，而中亚地区原本存在的一些极端势力和恐怖势力受“伊斯兰国”的影响，也有可能在中亚地区加紧进行恐怖袭击活动。<sup>13</sup> 这也会对中国的安全造成不利影响。一些中国籍“圣战”分子从土耳其进入了“伊斯兰国”，另有一些人辗转到了南亚，加入境外“东伊运”等恐怖组织的训练营，他们的最终目的是回到中国发展组织，进行恐怖袭击活动。<sup>14</sup>

二是地区极端主义的威胁。塔利班是阿富汗国内极端势力的代表。当前，塔利班仍然控制着阿部分领土、尤其是南部地区，其政治立场极为顽固，坚持要求在外国军队离开阿富汗的基础上才进行谈判，宣称将“战斗到所有外国军队离开阿富汗。”<sup>15</sup> 塔利班也从不隐瞒要在 2014 年以后夺取阿政权的企图。随着撤军日程的推进，塔利班势力再度活跃，阿国内暴力事件频发。2014 年 10 月 13 日，阿政府的一个警察车队在萨尔普勒省遭到塔利班武装分子伏击，造成至少

---

[mand-province-for-the-first-time-afghan-officials-confirm-9974304.html#](#). (上网时间：2015 年 2 月 10 日)

<sup>12</sup> Florance Ebrahimi, “ISIS (Daesh) vs Taliban: A Nightmare for Afghanistan”,

<http://www.khaama.com/isis-daesh-vs-taliban-a-nightmare-for-afghanistan-9267>. (上网时间：2015 年 2 月 10 日)

<sup>13</sup> “专家：东突勾结 IS 或让中国边疆恐怖威胁上升”，中国新闻网，

<http://www.chinanews.com/mil/2015/01-27/7008028.shtml>. (上网时间：2015 年 2 月 9 日)

<sup>14</sup> “中国恐怖嫌犯经东南亚参加 IS 马来西亚成跳板”，人民网，

<http://politics.people.com.cn/n/2015/0123/c70731-26434764.html>. (2015 年 4 月 21 日)

<sup>15</sup> “Afghanistan Mired in War as US Combat Command Ends”,

[http://www.washingtonpost.com/world/asia\\_pacific/us-nato-ceremonially-end-afghan-combat-mission/2014/12/08/39c8a246-7eb0-11e4-b936-f3afab0155a7\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/us-nato-ceremonially-end-afghan-combat-mission/2014/12/08/39c8a246-7eb0-11e4-b936-f3afab0155a7_story.html). (上网时间：2014 年 12 月 13 日)

22 名警察身亡。16 2014 年 12 月 31 日，塔利班炮击阿南部赫尔曼德省的一个婚礼现场，至少导致 28 人死亡。17 根据 2015 年 2 月联合国发布的报告，2014 年阿国内的暴力冲突共导致 10548 名平民伤亡（其中死亡 3699 人，受伤 6849 人），总伤亡人数比 2013 年增加 22%，是自 2009 年开始统计以来伤亡人数最多的一年。18

三是毒品走私的挑战。塔利班倒台以来，驻阿美军动用了很多资源对阿国内政治结构进行改造，但对阿经济结构改造不力。阿经济结构依然畸形，主要表现为毒品经济泛滥。根据联合国毒品与犯罪问题办公室发布的《世界毒品报告 2014》，阿是世界最大鸦片生产国，2013 年生产了全球鸦片产量的 80%，为 5500 吨。19 2014 年阿罂粟种植面积为 22.4 万公顷，同比增加 7%，创历史新高；同时，罂粟的铲除率下降了 63%；估计鸦片产量为 6400 吨，比上年增长 17%。20 不稳定的政治局势与扭曲的经济结构相互促进，形成了恶性循环。

毒品和毒品走私不仅对阿富汗构成了现实威胁，也使中国面临着严峻的禁毒形势。据估计，阿富汗每年约有 375 吨海洛因用于出口，通过塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦和土库曼斯坦，再经哈萨克斯坦和俄罗斯是阿毒品输出两条主要通道中的北部通道，每年交易金额约为

<sup>16</sup> 徐伟：“阿富汗恐怖袭击致 20 余名警察身亡”，《人民日报》2014 年 10 月 15 日第 21 版

<sup>17</sup> Mirwais Khan, “First Day Of Afghan Security Takeover Marred By Deadly Attack On Wedding Partye”, [http://www.huffingtonpost.com/2015/01/01/afghan-wedding-party-attack\\_n\\_6403516.html](http://www.huffingtonpost.com/2015/01/01/afghan-wedding-party-attack_n_6403516.html). (上网时间: 2015 年 3 月 5 日)

<sup>18</sup> “Afghanistan annual report 2014: Protection of Civilians in armed conflict”, <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/human%20rights/2015/2014-Annual-Report-on-Protection-of-Civilians-Final.pdf>. (上网时间: 2015 年 3 月 5 日)

<sup>19</sup> United Nations Office on Drugs and Crimes, “World Drug Report 2014”, <http://www.unodc.org/wdr2014/>. (上网时间: 2014 年 11 月 26 日)

<sup>20</sup> “2013 Afghanistan drug report”, [http://www.unodc.org/documents/afghanistan//Afghanistan\\_Drug\\_Report\\_2013.pdf](http://www.unodc.org/documents/afghanistan//Afghanistan_Drug_Report_2013.pdf). (2015 年 4 月 21 日访问)

130 亿美元。<sup>21</sup> 2014 年，中国共破获堵源截流案件 4709 起，缴获各类境外毒品 6.1 吨，其中来自阿富汗“金新月”的海洛因为 168 千克。<sup>22</sup> 美国撤军后，阿政府无力开展禁毒活动，甚至会一定程度上默许、支持毒品经济的蔓延，这将给中国带来艰巨的禁毒挑战。

## 二、发展中阿关系的机遇和基础

驻阿美军撤出后，阿局势的变动直接关系到中国在阿富汗的利益。中国将深度介入阿富汗事务，在阿重建进程中扮演重要角色。作为阿富汗的重要邻国，阿局势稳定符合中国的利益。阿政府出于维护安全和推动发展的考虑，在诸多方面有求于中国，中国作为一支建设性的力量将在阿富汗扮演更重要的角色。

### （一）发展中阿关系面临的机遇

发展中阿关系面临的机遇主要体现在三个方面：一是美军撤出使中国参与阿富汗事务更为必要；二是中阿在安全领域利益交集扩大；三是解决阿富汗发展问题更加紧迫。解决战略、安全和发展这三大难题是阿富汗现政府面临的艰巨挑战，但却超出了阿现政府的能力范围。阿富汗只有在争取国际支持的基础上才有可能解决这些问题。中国作为阿富汗的重要邻国，是阿可以借助的重要力量。

一是美军撤出使中国参与阿富汗事务更为必要。中国是阿富汗的友好邻邦，但对阿事务的参与度并不高，低于美国和俄罗斯等国家。

<sup>21</sup> “Drug Trafficking”, <http://www.unodc.org/unodc/en/drug-trafficking/index.html>. (上网时间: 2014 年 12 月 2 日)

<sup>22</sup> 《2015 中国禁毒报告》，公安部禁毒局网站，<http://www.mps.gov.cn/n16/n80209/n80481/n804535/n4374492.files/n4374493.pdf>. (上网时间: 2015 年 4 月 21 日)

阿富汗的历史经验启示人们，阿富汗局势的稳定需要域外强国在阿势力的均衡和对阿中央政府的支持。美军撤出更深层次的国际政治含义在于地缘政治关系的重塑和互动模式的重组。阿中央政府当然理解美军撤出后权力关系变动，并希望在这种变动中最大限度地把握主动权，维护各方在阿力量均衡，逐步推进国内和解进程。在阿富汗看来，深化中阿关系，具有三方面的战略意义：一是应对美国撤军后阿富汗可能出现的权力真空，平衡其他国家的影响力，平衡区域地缘政治关系；二是争取从中国获得更多的安全援助，逐步增强阿利用自身力量维护国家安全的能力；三是借助中国的支持增强阿中央政府的权威和力量，震慑塔利班等地区极端势力的活动。在中国看来，帮助阿富汗解决安全难题也具有四个方面的现实意义：一是打击国际恐怖势力和地区极端势力，维护中国西部边境的安全稳定；二是避免阿安全局势恶化，为中阿经贸合作创造良好环境；三是为“一带一路”战略的实施创造稳定的周边环境；四是体现中国作为世界大国的大国责任，彰显大国风范。

二是中阿在安全领域利益交集扩大。中阿双方在安全领域一直存在利益交集，近年来的安全合作不断拓展，安全关系不断深化。在驻阿美军撤出后，中阿安全利益交集扩大的趋势更为明显，安全互动显著增强。2014年11月30日，中国国务委员、公安部部长郭声琨访问阿富汗，他会晤了阿总统加尼和首席执行官阿卜杜拉，表示中方愿同阿方一道努力，认真落实两国领导人达成的重要共识，进一步加强打击恐怖主义和跨国犯罪等领域的执法安全合作，采取实质举措坚决

打击“东伊运”恐怖势力，营造和平稳定的地区安全环境。<sup>23</sup> 2014年11月，阿富汗前国家安全总局局长阿姆拉·萨利赫表示，“我们特别希望中国能够帮助我们的军队、警察以及情报机构等增强力量，我们希望中国能更加深入参与到阿富汗安全议题中来，不但打击中国格外关心的‘东突’势力，也打击包括塔利班以及其它极端组织。”<sup>24</sup> 相互需求为双方开展安全合作创造了条件。

三是解决阿富汗发展问题更加紧迫。美军撤离后阿富汗的发展问题更加突出，经济发展和民生改善可能在某种意义上比安全问题更难解决，那不仅需要基本的稳定环境，还需要持续不断的资金、技术投入和人力资源开发。当前阿富汗在财政上依赖国际援助、在经济发展上受困于毒品经济，面临着诸多难题。阿富汗加强与中国的经济合作主要是出于四个方面的考虑：一是吸引中国的资金和技术参与阿重建进程，推动阿经济发展；二是争取中国的经济援助，帮助阿改善民生，提高中央政府的合法性；三是利用中国经济快速发展的契机，争取搭乘中国经济发展的“顺风车”；四是借鉴中国的经济发展经验。对于中国来说，加强与阿富汗的经济合作是以实际行动落实“与邻为善、以邻为伴，坚持睦邻、安邻、富邻，体现亲、诚、惠、容理念”<sup>25</sup> 周边外交工作方针的具体体现，是发挥中国经济优势和地缘优势，维护西部边境稳定的必要举措，是以实际行动参与阿重建进程，支持阿中

<sup>23</sup> “阿富汗总统加尼、首席执行官阿卜杜拉会见郭声琨”，中国驻阿富汗大使馆，<http://af.china-embassy.org/chn/sgxw/t1215634.htm>。（2015年4月21日访问）

<sup>24</sup> “中国公安部长首访阿富汗，两国加强打击恐怖主义等执法合作”，澎湃新闻，[http://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_1282186](http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1282186)。（2014年12月3日访问）

<sup>25</sup> 《习近平：让命运共同体意识在周边国家落地生根》，新华网，[http://news.xinhuanet.com/2013-10/25/c\\_117878944\\_2.htm](http://news.xinhuanet.com/2013-10/25/c_117878944_2.htm)。（2015年6月28日访问）

央政府的立场阐释，也是帮助阿提升国家治理能力的可行选择。中阿在资源和能源开发、基础设施建设、农业等领域，都有很大的合作空间。驻阿美军逐步撤出后，如果阿富汗能保持基本的稳定，中阿经济合作可望在更大程度和更大范围上持续展开。

## （二）发展中阿关系具备的基础

发展中阿关系不仅面临着难得的机遇，而且还具备现实的基础。经过双方多年的努力，中阿关系已经成为比较全面和成熟的双边关系。中阿关系可以现实基础为条件，进一步把握机遇，加强双边关系。这些基础性条件具体表现在历史资产优良、政治互信增强、经贸合作优化、安全合作升温、援助成效显著这五个方面。

一是历史资产优良。中阿关系发展没有历史包袱。“丝绸之路”连通两国，两国在历史上往来的主基调是和平友好的。新中国成立后，两国解决了边界问题，发展中阿关系不存在历史遗留问题。苏联入侵阿富汗期间，中国一直在道义上对阿富汗进行声援，并将苏联从阿富汗撤军作为中苏关系正常化的三个前提条件之一。苏军撤离阿富汗后，阿富汗曾经陷入混战状态，但中国并未干涉阿内政。自 2002 年阿重建进程启动以来，中国一直积极主动地参与这一进程，为阿重建作出了贡献。此外，中国在解决阿富汗问题时还多次强调要尊重联合国的主导作用。因此，中阿关系发展具有较好的历史基础，甚至可以说，中阿关系具有优良的历史资产。

二是政治互信增强。中阿关系的定位不断提高，双方的政治互信不断增强。继 2006 年签订《睦邻友好合作条约》后，中阿于 2012 年

建立起战略合作伙伴关系。2014年7月18日，中国外交部设立阿富汗事务特使，以加强与阿富汗及有关各方的密切沟通。<sup>26</sup> 中国还在2014年10月承办了阿富汗问题伊斯坦布尔进程第四次外长会议，推动阿富汗问题国际合作的进程。阿富汗方面，卡尔扎伊曾多次访华，加尼当选阿新总统后，选择中国作为其首次正式出访对象国，并在访华期间强调，进一步深化阿中战略合作伙伴关系，是阿富汗国内各派共识和阿富汗外交核心原则。双方领导人还在上合组织领导人峰会等多边国际场合进行会晤，这都有利于加强高层沟通，增强两国的政治互信。

三是经贸合作优化。2006年双方签订了《中阿政府贸易和经济合作协定》，这为双方开展经贸合作勾画了图景。中国一直在努力创造条件，优化经贸合作格局，推动双边经贸关系的发展。在贸易领域，为便利阿方商品出口，从2013年开始中国对阿95%输华产品给予零关税待遇。<sup>27</sup> 在投资领域，中国加强对阿相关项目的投资，目前是阿第二大投资国。在2014年10月加尼访华期间，中方表示，将加大对阿富汗和平重建的支持，帮助阿方制定国家经济社会发展规划，培训各类人才，发展农业、水电、基础设施建设，推动埃娜克铜矿和阿姆河盆地等项目取得实际进展，促进当地经济发展和民生改善。<sup>28</sup> 两国合作的平台也在拓展，2014年10月28日全国工商联与阿富汗工

<sup>26</sup> “外交部决定设立阿富汗事务特使”，[http://news.xinhuanet.com/2014-07/18/c\\_1111691986.htm](http://news.xinhuanet.com/2014-07/18/c_1111691986.htm)。（上网时间：2014年12月3日）

<sup>27</sup> “中国对阿富汗95%输华产品给予零关税待遇”，中国驻阿富汗大使馆经商参赞处，<http://af.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201210/20121008382592.shtml>。（上网时间：2014年12月3日）

<sup>28</sup> “习近平同阿富汗总统加尼举行会谈强调中方重视发展中阿战略合作伙伴关系希望阿富汗实现持久和平稳定发展”，外交部网站，[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/wjdt\\_611265/gjldrhd\\_611267/t1204905.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjdt_611265/gjldrhd_611267/t1204905.shtml)。（上网时间：2014年12月3日）

商会签署合作备忘录，双方将共同致力于增进中阿两国企业相互了解和经贸交流。双方于10月31日联合举办了“中国—阿富汗工商论坛”，两国企业家代表、政府官员等近100人参加论坛。<sup>29</sup>

四是安全合作升温。近年来，中阿安全合作不断增强。中国通过援助物资设备、提供技术支持、组织人员培训等方式参与阿富汗的安全进程。如中国通过扫雷技术培训、捐助扫雷器材、物资援助等多种形式为阿富汗提供扫雷援助。<sup>30</sup> 2014年11月8日中国向阿富汗援助了一批警用设备，包括通讯设备、取证相机、警用头盔和盾牌、药（毒）品快速检测设备，中方还向阿方提供设备操作培训等帮助。<sup>31</sup> 在加尼访华期间，中国还表示将为阿方举办反恐、禁毒等领域培训班，为帮助阿方加强能力建设提供力所能及的支持和帮助。同时，中阿双方同意根据各自法律法规，加强情报交流和边境管控，开展联合执法行动，打击非法移民、贩运人口、贩运武器和毒品等跨境威胁活动，开展防灾减灾等非传统安全领域合作。<sup>32</sup>

五是援助成效显著。<sup>60</sup>年来，中国向阿方提供了多方帮助，援建了帕尔旺水利修复工程、喀布尔共和国医院、总统府多功能中心、喀布尔大学中文系教学楼等多个项目，受到阿富汗政府和民众的好评。从2001年到2013年间，中国向阿富汗提供了共计15亿元人民币

<sup>29</sup> “中国—阿富汗工商论坛在京举行”，全国工商联网站，

[http://www.acfic.org.cn/web/c\\_00000010003000100010002/d\\_36265.htm](http://www.acfic.org.cn/web/c_00000010003000100010002/d_36265.htm)。（上网时间：2014年12月3日）

<sup>30</sup> “中国与阿富汗人道主义扫雷合作取得更多进展”，中国日报网，

[http://www.chinadaily.com.cn/hqgj/jryw/2014-05-23/content\\_11737238\\_2.html](http://www.chinadaily.com.cn/hqgj/jryw/2014-05-23/content_11737238_2.html)。（上网时间：2014年12月3日）

<sup>31</sup> “中国向阿富汗移交援助的警用设备”，新华网，

[http://news.xinhuanet.com/world/2014-11/08/c\\_1113170722.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2014-11/08/c_1113170722.htm)。（上网时间：2014年12月3日）

<sup>32</sup> “中华人民共和国与阿富汗伊斯兰共和国关于深化战略合作伙伴关系的联合声明”，外交部网站，

[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/ziliao\\_611306/1179\\_611310/t1205144.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/1179_611310/t1205144.shtml)。（上网时间：2014年12月3日）

币的援助。2013年以来，伴随着“亲诚惠容”周边外交理念以及有中国特色的大国外交的提出，中国明显加大了援阿力度。在2014年10月31日举行的阿富汗问题伊斯坦布尔进程第四次外长会上，李克强总理宣布，2014年向阿提供5亿元人民币无偿援助，今后3年向阿提供15亿元人民币无偿援助，今后5年为阿培训3000名各类人才并提供500个奖学金名额。<sup>33</sup>良好的援助成效和扩大的援助规模为中阿关系的发展创造了重要的基础条件。

### 三、发展中阿关系面临的挑战

需要看到，中阿关系发展仍然面临诸多挑战，这些挑战既有传统的安全因素，也有中阿关系发展进入到新阶段后产生的新威胁。具体表现在以下四个方面。

一是安全形势不容乐观。阿富汗与中国新疆毗邻，其安全与稳定直接关系到中国西部边疆的安全稳定。“伊斯兰国”的兴起和美军撤离是影响国际反恐进程的两件大事，阿富汗所在的大中亚地区恐怖极端思想深厚，是国际恐怖势力渗透和扩大影响力的重点所在，直接威胁到中国的周边安全。当前，“三股势力”和毒品犯罪有合流的态势，特别是“伊斯兰国”的兴起对阿富汗的安全提出了新的挑战。今年3月，阿总统加尼首次承认“伊斯兰国”（IS）正在阿扩大其影响力。加尼寻求美国推迟撤军也从一个侧面反映出阿对于依靠自身力量维护安全的信心不足。安全形势不仅直接牵动阿富汗政府的关注点，影

<sup>33</sup> “李克强：在阿富汗问题伊斯坦布尔进程第四次外长会开幕式上的讲话”，外交部网站，[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/wjdt\\_611265/gjldrhd\\_611267/t1206165.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjdt_611265/gjldrhd_611267/t1206165.shtml)。（上网时间：2014年12月3日）

响其资源分配和政策取向，而且还会提出一些现阶段中国难以应对但必须予以回答的问题，中国能够在多大程度上给予阿富汗安全援助，中国需要在多大程度上介入阿富汗安全事务，这对中国外交的理念和实践都是新考验。

二是经济合作充满变数。阿富汗的经济严重依赖国外援助和外来投资。如果没有国际援助，阿甚至无法实现政府开支。2013 年度，阿政府财政预算为 71 亿美元，其中行政开支达 38.4 亿美元，56% 来自国内财政收入，44% 为国际援助。<sup>34</sup> 2015 年阿财政预算总额为 77 亿美元，其中 71%<sup>35</sup> 由国际社会援助，67.4% 的预算用于军队和安全机构。<sup>35</sup> 阿不稳定的国内局势需要维持一支较大规模的国内安全部队，这需要相当规模的财政开支，刚性安全支出不可避免地对民生支出和发展支出有挤出效应。另一方面，由于资金短缺，阿发展经济亟需外国援助和国外投资，而国内安全局势的恶化随时有可能使外国投资者撤离，从而使阿经济发展“雪上加霜”。此外，依赖外援，尤其是美国的援助使阿在内外政策上受制于人。阿富汗在经济发展上可谓困难重重。中国虽然对埃纳克铜矿和阿姆河盆地油田等大型项目进行了投资，并寄予厚望，但这些项目投资大，建设周期长，见效慢，且需要稳定的政策环境做保障，因此，经济合作能够达到何种程度还需要观察。同时，受政府腐败、法制不健全、基础设施落后、部族政治干扰等因素的影响，中阿经济合作面临艰巨考验。阿富汗地处中亚、

<sup>34</sup> “阿富汗议会上院批准 2013 年财政预算案”，中国驻阿富汗大使馆经济商务参赞处，<http://af.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201212/20121208462235.shtml>。（2014 年 12 月 2 日访问）

<sup>35</sup> “阿富汗议会下院审议通过 2015 财年预算案”，中国驻阿富汗大使馆经济商务参赞处，<http://af.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201501/20150100883766.shtml>。（2015 年 4 月 21 日访问）

西亚和南亚的地理中枢，是中国建设“丝绸之路经济带”的必经国家，但据财政部公布的亚投行意向创始成员国名单中，并没有阿富汗，无论是什么原因，都不利于“丝绸之路经济带”建设的顺利推进。

三是人文交流基础狭窄。阿富汗虽然是中国的邻国，但两国的民众并不熟悉对方，更难以理解对方的文化。尽管中国已做出努力改善这种状况，比如 2008 年 1 月在喀布尔大学建立阿历史上第一家孔子学院，累计招收 7 届共 268 名学生，其中约有 100 人次获得中国国家汉办提供的奖学金到中国学习深造，有力推动了中阿青年交流。<sup>36</sup> 双方智库也就发展中阿关系进行了几次研讨。以庆祝 2015 年中阿建交 60 周年为契机，中国还将开展多种形式的民间交流活动，以提升双方交往的水平。但总体上，中国民众对阿富汗还是知之甚少，对阿语言和文化都了解甚少。普什图语是阿富汗的官方语言之一，在中国只有近百人掌握，中国第一部《普什图语汉语词典》在 2015 年 2 月才得以出版。中国了解阿富汗的人才极其匮乏，这制约了双边经贸活动的开展，影响两国人民的交往。

四是外部力量牵制掣肘。美国和俄罗斯仍然是影响中阿关系发展的重要变量。随着美军撤出，美国在阿富汗的影响力有所弱化，但随着加尼上台，美阿关系有所修复，美国必然会设法维持其在阿影响力。中阿关系的深入发展并不为美国所乐见，美国利用阿在安全问题上对自己的依赖来牵制中阿关系的发展并非不可能。随着驻阿美军的撤出，俄罗斯在地区的安全分量明显加重，它在阿富汗有重要的安全关

<sup>36</sup> “驻阿富汗大使邓锡军在喀布尔大学孔子学院捐赠仪式上的讲话”，中国驻阿富汗大使馆，<http://af.china-embassy.org/chn/sgxw/t1255402.htm>。（2015 年 4 月 21 日访问）

切和武器贸易上的利益，参与阿富汗事务，是维护自身的利益，显示大国地位和国际影响力的举措。当前，中阿在安全和经贸领域的合作有可能被俄罗斯视为中国拓展外部市场和影响力的体现，这将会与俄形成了竞争关系。此外，俄罗斯对中国提出的“丝绸之路经济带”建设也充满疑惧，认为经济合作的背后隐藏着战略目的。这些疑惧使俄罗斯担心中国会威胁俄在阿富汗的利益。因此，中阿关系虽然属于双边关系，但却具有较强的多边含义，受到多边因素的制约和影响，发展中阿关系必须考虑美俄等大国因素的作用。

#### 四、推动中阿关系稳步发展的建议

驻阿美军撤出后，发展中阿关系进入到一个新阶段，中国日益成为参与阿富汗重建进程的主要角色，与阿富汗开始了频繁强烈的互动。建议中国采取以下措施，适应变化的环境，推动中阿关系稳步发展。

第一、从中国对外战略的高度确定对阿政策。随着“一带一路”倡议的提出和实践，以及中国新一轮西部开发的实施，阿富汗与中国的关系将越来越密切，阿富汗因素将成为影响中国周边利益的重要变量。出于维护安全和促进发展的考虑，阿富汗在中国周边外交全局中的权重应该加强。中国虽然已经与阿富汗建立起战略合作伙伴关系，但是实施这种伙伴关系的框架和机制的层级仍然不高；安全合作和经贸往来还没有有机结合起来，形成一个良性互动的发展格局；中国仍然没有从对外战略的高度重视中阿关系，缺乏一个清晰明确的对阿战

略。而欲使中阿关系健康顺利发展,从全局角度考虑和布局中阿关系,中国就需要提高对发展中阿关系的重视度,将中阿关系提高到一定的战略高度。须知“一路一带”建设需要多方协力,并且是一个长期的战略工程,阿富汗的参与虽然不能成为决定中国这一重要对外战略实施的关键性激励因素,但阿富汗局势的不稳定却能成为制约这一战略实施的破坏性因素,何况这种因素还具有很强的国际传导性。如果中国能协助阿政府实现稳定并在发展问题上取得较大成效,其地区和国际意义非常重大。

第二、通过公共外交促使阿富汗政府和民众深入了解中国对阿新型外交政策和理念。从某种意义上讲,中阿关系发展已经成为检验中国周边外交新理念和实践的试金石。在发展双边关系时,中国更需要明确中国扮演的是合作性、建设性、参与性和惠顾性角色,中国提倡“合作”而非“单干”,“建设”而非“破坏”,“参与”而非“主导”,“惠顾”而非“自利”的原则。要通过公共外交引导阿富汗朝野各界理解中国对阿新型外交政策,认同这种外交政策背后的理念。中国用合作的办法而非单独蛮干的办法,用共同利益牵引合作而非一方独断裁决合作。中国在阿富汗能够作为一支建设性力量而存在,而不是作为一种制造纠纷、撕裂社会的破坏性力量存在。中国愿意参与阿富汗事务,与其他国家共同努力,在阿重建进程中贡献中国经验、中国智慧和力量,而不寻求排斥他国的参与,不寻求抵消他国的影响力而争夺阿富汗事务的主导权,以此维护阿富汗的和平与稳定。在中阿合作中,中国愿意而且能够更多地让利于人,从阿富汗的现实需要出

发议定合作项目，让阿富汗能够更多地体会和感受到合作的收益。总之，中国要努力使阿富汗理解，中国力图与阿富汗发展一种新型的大国与小国的关系，一种新型的周边关系和双边关系。这种关系将完全不同于历史上的俄阿关系和美阿关系，阿富汗真正有可能通过新型中阿关系的实践获得新生。

第三、在多边平台上推进中阿安全合作。安全合作将成为中阿关系的重要议题，但是阿富汗的安全问题极为复杂，中国不可能也没必要扮演美国曾经扮演过的角色。发展与阿富汗的安全合作，中国应该明确重点，更多地将力量和资源投放到为阿提供人力资源培训、援助必要的非进攻性设备上，以增强阿强力部门维护自身安全的能力。在这方面，有必要借鉴其他国家的经验。比如为应对毒品走私问题，2014年12月，在俄罗斯多莫杰多沃训练中心，联合国毒品和犯罪问题办公室、俄罗斯和日本就联合对阿禁毒机构进行了培训，训练专家来自俄训练中心、内政部、海关、禁毒等部门，以及日本健康、劳工和福利部。这一倡议加强了三方的合作，并将持续下去。<sup>37</sup>

中国需要将安全合作的重点放在多边上，在多边平台上推进安全合作。这种合作至少可以在三个框架内展开。一是上海合作组织框架内的安全合作。上合组织成员国在阿有反恐、禁毒等领域的重大利益关切，而阿富汗也在2012年6月正式成为上合组织观察员国，推动上合组织更多地参与涉阿安全事务，为阿提供安全援助，符合各方的共同利益。中国已经在上合组织的框架内与其他成员国展开安全合

<sup>37</sup> "Afghanistan tackles drug trafficking with help from UNODC, Japan and Russia", <http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2014/December/afghanistan-tackles-drug-trafficking-with-help-from-unodc-japan-and-russia.html>. (2015年4月21日访问)

作。自 2006 年以来，上合组织成员国执法安全部门每年都要举行联合反恐演习，逐步实现了联合反恐演习机制化。<sup>38</sup> 但这些合作的频次、范围和影响力还比较有限，对阿富汗安全问题的针对性还有待提高。二是三方对话机制框架内的安全磋商。巴基斯坦、俄罗斯等在阿富汗有较大的利益关切，与它们建立三方对话机制有助于进行安全磋商和协作。如中国已在 2012 年建立了“中国—巴基斯坦—阿富汗”三方对话机制，在 2015 年 2 月启动了首轮中国—阿富汗—巴基斯坦三方战略对话。<sup>39</sup> 由于巴基斯坦和塔利班有密切联系，这种对话机制有助于推动阿富汗国内和解进程。中国同样可以考虑与俄罗斯建立类似的三方或对话协商机制，共同参与阿富汗事务。三是联合国框架内的安全协作。联合国仍然是维护国际和平与安全的主要机构，并且具有天然的法理权威。联合国目前主导着阿富汗重建进程，而发展援助必然与安全议题密切关联，在联合国的框架内讨论阿富汗安全问题，与其他国家进行安全磋商和协作，是中国不应忽视的重要策略选项。

第四、在“丝绸之路经济带”建设的框架内把阿富汗作为中外经贸合作的重点和示范。经贸合作无疑是中阿关系的重点，经贸合作的成效自然会外溢到其他领域，从而具有战略影响力。十余年的反恐战争和驻阿美军的撤出实际上宣告了美国和北约主导的“以武止武”战略的失败，在阿富汗这一发展短板突出的地区过度强调安全议题反而会损害其安全，透支该地区国家维护安全的潜力。由于阿富汗面临的

<sup>38</sup> 徐灿、王文硕：“上合组织执法安全合作成果显著”，公安部网站，<http://www.mps.gov.cn/n16/n1237/n1342/n803715/3199828.html>。（上网时间：2015 年 2 月 10 日）

<sup>39</sup> “首轮中国—阿富汗—巴基斯坦三方战略对话在喀布尔举行”，外交部网站，[http://www.mfa.gov.cn/mfa\\_chn/wjbxw\\_602253/t1236050.shtml](http://www.mfa.gov.cn/mfa_chn/wjbxw_602253/t1236050.shtml)。（上网时间：2015 年 2 月 10 日）

安全挑战具有深刻的经济根源，安全挑战与经济落后相互交织，问题具有相当的扩散性。解决问题最适宜的切入点并不是在安全问题上大做文章，而是以推进经济合作来加快发展。“丝绸之路经济带”建设倡议的提出首先在观念上进行了创新，改变了地区的首要关注议题，使发展议题获得前所未有的重视。而且“丝绸之路经济带”建设将为阿自身发展提供一个很好的框架和平台。

“丝绸之路经济带”建设包括基础设施、贸易、货币金融等领域的合作，这对于阿富汗改善国内经济状况，增强本国经济实力具有现实意义。阿在历史上曾是古“丝绸之路”的重要通道，也表示出参加“丝绸之路经济带”的浓厚兴趣。加尼总统在访华期间强调，“丝绸之路经济带”建设有利于阿富汗等地区国家的长远发展，阿方愿积极参与，同中方扩大互利合作，支持南亚国家同中国加强合作。<sup>40</sup> 适应驻阿美军撤出的实际，将对阿经贸合作纳入到“丝绸之路经济带”建设的框架内，不仅有利于加强中阿经贸合作，帮助阿增强国家能力，而且还有利于推动互联互通，将整个地区的经济合作和发展推向一个新阶段，从而促进“丝绸之路经济带”的全局建设。从这个意义上讲，阿富汗应该成为“丝绸之路经济带”建设和中外经贸合作的重点和示范。

第五、提高对阿援助的针对性和影响力。对阿援助将成为中阿关系发展的常见议题。自阿重建进程启动以来，中国为阿提供了大量的援助，援建了共和国医院、喀布尔大学中文系教学楼和招待所、国家

<sup>40</sup> “李克强会见阿富汗总统加尼”，外交部网站，[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/wjdt\\_611265/gjldrhd\\_611267/t1205350.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjdt_611265/gjldrhd_611267/t1205350.shtml)。（上网时间：2014年12月3日）

科教中心、总统府多功能中心等重要工程。但是，随着中阿关系的深化，中国对阿援助应该更有针对性，凸显影响力。当前，除了落实去年李克强总理代表中国政府提出 20 亿元人民币对阿援助目标外，更重要的是研究创新援助方式，这可以从以下几个方面着力：一是突出援助重点。除了继续建设重要工程项目外，将援助资源更多地投入到教育、医疗、科技和文化范畴。通过援建中小学、派遣医疗队、推动影视传播等方式增强中国在阿的影响力和道义感召力。二是推动民间援助。将经贸合作和民间援助结合起来，鼓励在阿企业履行和承担社会责任，在力所能及的范围内对阿当地社会进行援助，也为自身的经营活动创造良好的氛围。三是开展联合援助。与联合国相关专业机构、其他国家开展联合对阿援助，开展援助合作，以提高中国援助的影响力。四是注重人力资源培训。当前阿富汗缺乏资金，更缺乏人力资源，与阿中央和地方政府联合开展禁毒、关防、反恐、社会管理、农业、资源开发等领域的培训，增强阿富汗政府工作人员的专业能力，提升其技术水平和管理水平，同时为阿培养国家建设的人才，对于阿富汗重建进程具有十分重要的意义，对于推动中阿关系的长远发展，增强阿富汗对华亲近感也具有潜移默化的作用。

## 五、结论

总之，随着驻阿美军撤出，阿富汗未来局势存在诸多不确定性，中国西部的环境发生了深刻而微妙的变化，面临着新的机遇与挑战。中国需要未雨绸缪，对这些可能的影响及其连锁效应进行适当评估，

努力降低驻阿美军撤出带来的不利影响,更好地维护自身在阿富汗的利益,推动中阿关系的顺利发展。

供稿:中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时,应当获得作者同意。如果您想了解人大国发院其它研究报告,请访问 <http://nads.ruc.edu.cn/more.php?cid=402>。



人大国发院微信