

中东地缘政治

伊朗的阿富汗政策及其走向

耶 斯 尔

摘 要：伊朗是阿富汗的西邻，在阿富汗有着重要影响力，尤其是在语言、宗教和文化等方面。从美国发动打击阿富汗“塔利班”政权的战争后至今，伊朗在阿富汗政治和经济重建、民族和解、打击毒品走私等方面都发挥着重要作用。伊朗反对美军在阿富汗长期存在。2014年后，国际安全援助部队将大部分撤出阿富汗。伊朗会继续推动阿富汗政治、社会稳定，防止“塔利班”东山再起，参与阿富汗经济重建，但其政策也会根据地区和国际形势变化进行调整。

关 键 词：阿富汗形势；伊朗外交；塔利班

作者简介：耶斯尔，新疆社会科学院中亚研究所副研究员，新疆大学马克思主义学院博士生（新疆乌鲁木齐 830011）。

文章编号：1673-5161（2014）04-0040-15 **中图分类号：**D8 **文献标识码：**A

阿富汗具有重要的地缘战略地位，从古至今，一直为世界主要力量所竞逐。美国主导的国际安全援助部队（ISAF）大部分兵力将于2014年底撤离阿富汗，届时阿富汗安全将主要由阿安全部队负责。伊朗是阿富汗的邻国，美国发动阿富汗战争至今，伊朗的对阿政策一直是阿形势发展变化中的一个重要因素。随着撤军日期的临近，伊朗希望在撤军后的阿富汗安排中实现和维护自身利益。本文试对“9·11”以来伊朗的阿富汗政策及其走向做出分析。

一、伊朗与阿富汗关系概述

伊朗是阿富汗的西邻，两国有936公里的边界线。在古代历史上，阿富汗曾是波斯帝国、亚历山大帝国、阿拉伯帝国和蒙古帝国的一部分，但大部分时

间受波斯帝国的统治，从古代波斯帝国阿赫梅尼德王朝（公元前 550 ~ 前 330 年）开始，阿富汗的大部分地区就处于古代波斯的管辖之下。十六至十八世纪的阿富汗处于波斯萨法维王朝、印度莫卧儿帝国和乌兹别克人三方势力的争夺中，直到 1747 年，伊朗国王纳第尔（Nadir Shah）被刺身亡后，阿富汗贵族阿赫马德（Ahmad Shah）被推举为阿富汗国王，独立的阿富汗国家才得以建立。因此，阿富汗在官僚体制、语言、宗教、文化艺术等方面都受到波斯的强烈影响。两国间这种共同的历史记忆和文化传统使它们在历史、文化、经济、宗教、语言和民族等方面关系密切。

截至 2013 年 7 月，伊朗人口为 7,985 万人，其中穆斯林占到 98%，总人口中什叶派穆斯林占 89%，逊尼派穆斯林占 9%；阿富汗人口为 3,100 多万，其中穆斯林占 99%，总人口中逊尼派穆斯林占 80%，什叶派穆斯林占 19%。

伊朗的官方语言为波斯语。达里语又称阿富汗波斯语，是波斯语的分支语言，是阿富汗的官方语言之一（阿另一官方语言为普什图语）。在阿人口中讲达里语的人占 50%，讲普什图语者占 35%，乌兹别克人和土库曼人讲突厥语，两者占总人口的 11%，但达里语为阿富汗族际通用语。哈扎拉人信仰什叶派伊斯兰教，使用达里语。伊朗对哈扎拉人的宗教影响非常大。通过波斯语的电视、广播以及纸质媒体，伊朗在阿富汗拥有广泛的文化影响力。

由于阿富汗是通向欧亚大陆的走廊和桥梁，历来是世界列强争夺的重要场所，而这也对近邻伊朗产生了重要影响，使其无法置身于阿富汗事务之外。十九世纪以后，列强争夺阿富汗使伊朗深受其害。为了战胜大英帝国，拿破仑曾计划经伊朗进入阿富汗与英国争夺印度。沙俄为了占领阿富汗，发动了对伊朗的系列战争。英国为了阻止俄国南下，不但发动了三次阿富汗战争，还发动了对伊朗的战争。伊朗为免遭列强威胁，一直积极介入阿富汗事务，尽力维持列强在阿富汗的均势，避免阿富汗被某个强大的外部势力单独控制。

1979 年 2 月伊朗爆发“伊斯兰革命”，同年 12 月苏联入侵阿富汗。伊朗谴责苏联对阿富汗的入侵，要求苏联从阿撤军。但伊朗拒绝成为反对苏联入侵的

曹翀：《当代伊朗与阿富汗关系探析（1979-2009）》，西南大学硕士学位论文，2009 年，第 1 页。

Achaemenid Empire, http://en.wikipedia.org/wiki/Achaemenid_Empire.

US Central Intelligence Agency, “Iran”, The World Factbook, February 26,

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ir.html>.

Ibid.

Ibid.

前线国家，也拒绝参加美国领导的“华盛顿—伊斯兰堡—利雅得”轴心，而是将苏联视为该地区对美国影响力的一种反制。阿富汗抗苏战争开始后，伊朗为哈扎拉人武装组织提供了大量武器和资金。1987 年 9 月 16 日，阿富汗八个什叶派抵抗组织在伊朗首都德黑兰成立阿富汗伊斯兰革命联盟，又称“八党联盟”，在伊朗扎黑丹、马什哈德等城市设有分部。“八党联盟”与伊朗关系密切，接受伊朗的援助和训练，主张仿效伊朗成立一个由宗教人士掌权的政府。

1992 年阿富汗陷入内战，从 1994 年开始，伊斯兰教逊尼派学生组织“塔利班”在内战中迅速壮大。伊朗在阿富汗内战中支持“北方联盟”，反对“塔利班”，并拒绝承认“塔利班”政权。“9·11”事件后，美国发动对“塔利班”政权的战争，“塔利班”政权垮台，受伊朗、印度和俄罗斯等国支持的“北方联盟”掌握了阿富汗政权。阿富汗新政府成立后，伊朗立即予以承认，并积极参与阿富汗重建。

二、“9·11”以来伊朗的阿富汗政策

“9·11”事件发生后，美国发动了对阿富汗“塔利班”政权的战争，随后“塔利班”政权垮台，阿富汗新政府成立并在国际社会援助下开始了阿富汗重建工作。伊朗在打击“塔利班”政权及随后的阿富汗重建中发挥了重要作用，伊朗因素在阿富汗的军事、安全、政治、经济和宗教等方面都得以表现。

第一，伊朗配合美国打垮“塔利班”政权。虽然自 1979 年伊朗“伊斯兰革命”以来美伊关系一直处于对立状态，双方关系也因伊朗核问题而紧张不断，但自“9·11”事件发生后，双方在打击和推翻阿富汗“塔利班”政权方面出现了利益交集。对美国而言，“塔利班”拒不交出“基地”组织头目本·拉登及其他主要领导人违背和威胁了美国的利益，“塔利班”所持的极端反什叶派宗教思想和对阿富汗什叶派穆斯林哈扎拉人的迫害损害了伊朗的利益。因此，美伊双方都想打垮阿富汗“塔利班”政权。美国发动对“塔利班”政权的战争后，伊

Mohsen Milani, “Iran and Afghanistan”, *The Iran Primer*, United States Institute of Peace, <http://iranprimer.usip.org/resource/iran-and-afghanistan>.

“北方联盟”也称“反塔（利班）联盟”。1996 年 9 月 26 日，“塔利班”攻占阿富汗首都喀布尔，布尔汗努丁·拉巴尼（Burhanuddin Rabbani）任总统的政府被推翻。10 月 10 日，拉巴尼组织阿国内有关派系成立了“保卫祖国最高委员会”，形成反“塔利班”最高联盟。由于该联盟势力范围在阿富汗的中北部地区，因此被外界称作“北方联盟”。1997 年 6 月 13 日，“北方联盟”成立了“拯救阿富汗伊斯兰统一民族阵线”，正式成立政府，拉巴尼出任总统。

朗对美国的军事行动予以一定的配合。

伊朗的配合包括为美国的军事行动提供支持以及说服“北方联盟”配合美国攻打“塔利班”。如为便于向阿富汗运送人道主义物资，伊朗开放了其西南部港口恰巴哈尔港；为美军提供重要情报；为美军开放其东部靠近阿富汗边境的机场；抓获为数不少企图借道伊朗逃走的“基地”组织和“塔利班”成员；伊朗还对被击落的美军飞行员进行搜救。伊朗的行动也表明其希望维护阿富汗的稳定，同时也试图改变美国对伊朗的偏见。由于近代以来阿富汗多次遭到列强的入侵，阿富汗人对外国军队的到来十分敏感和怀疑，受到伊朗等国支持的“北方联盟”也不例外，而且在“9·11”事件发生前美国还曾批评伊朗为“北方联盟”提供支持。作为“北方联盟”的重要支持者，伊朗成功说服“北方联盟”与美军合作打击“塔利班”。伊朗还说服“北方联盟”与反对“塔利班”的普什图人合作攻打“塔利班”。

第二，对阿富汗国内政治进程施加影响。“塔利班”政权垮台后，伊朗在阿国内政治进程中发挥了积极作用。“塔利班”政权垮台后，伊朗在确保阿国内哈扎拉人、塔吉克人等非普什图民族的政治权利方面有自己的利益。因此，伊朗积极参与阿国内政治进程。例如，伊朗与美国合作推动阿国内政治过渡。2001年12月举行的波恩会议上，伊朗支持美国的政策，说服塔吉克人主导的联合阵线接受以卡尔扎伊为总统的过渡政府，并不再要求更多的部长职位。波恩会议美国代表詹姆斯·多宾斯（James Dobbins）承认“是伊朗代表实现了最终的突破，没有伊朗，卡尔扎伊政府根本无法组成。”由于伊美的合作，一个以普什图人为领导的多民族的、世俗的阿富汗政府才得以成立，其中也包括前“圣战”组织领导人。此外，很多受到伊朗支持的阿政治活动家在阿过渡政府担任职务，一直到2004年总统选举。虽然卡尔扎伊总统几次改组内阁，但与伊朗政府保持良好关系的大人物一直在阿政府中担任高级职务。

Kenneth M. Pollack, *The Persian Puzzle: The Conflict between Iran and America*, New York: Random House, 2004, p.346.

Barbara Slavin, “A Broken Engagement”, *The National Interest*, November-December 2007. <http://www.nationalinterest.org/General.aspx?id=92&id2=16016>.

Kenneth M. Pollack, op.cit., pp.345-347.

Dobbins, J., “Negotiating with Iran”, *Iran: Reality, Options and Consequences*, Part 2, Negotiating with the Iranians: Missed Opportunities and Paths Forward, Hearing before the Subcommittee on National Security and Foreign Affairs of the Committee on Oversight and Government Reform, US House of Representatives, Nov. 7, 2007, US Government Printing Office: Washington, DC, 2009, p.12.

伊朗还资助卡尔扎伊本人和阿富汗什叶派政党以期影响阿国内政治，实现伊朗的利益目标。2010 年 10 月，阿总统卡尔扎伊承认每年接受伊朗 200 万美元的现金，但 2012 年 5 月阿富汗与美国签署战略伙伴关系协议后，伊朗停止向卡尔扎伊提供现金。西方外交官和阿富汗官员宣称，伊朗定期资助阿境内的不同组织和个人，尤其是什叶派政党，发动什叶派毛拉并影响阿媒体。有分析认为，在阿富汗 2010 年的议会选举中，伊朗为哈扎拉人提供了资助，哈扎拉人在阿政坛获得了很大的影响力。阿议会下院 249 个议席中，哈扎拉人获得 50 个，远超哈扎拉人在阿人口中的比例；在普什图人占多数的加兹尼省 11 个议席全被哈扎拉人包揽。

伊朗积极推动阿富汗民族和解。2009 年 3 月以前，伊朗政府一直拒绝与“塔利班”对话的提议，因为“塔利班”拒绝妥协，使和解无法实现。2010 年 10 月，阿总统卡尔扎伊任命前总统布尔汗努丁·拉巴尼为高级和平委员会（High Peace Council）主席，可能是因为拉巴尼的任命使得一些伊朗官员接受与“塔利班”对话。同时，阿形势的恶化也让伊朗政府意识到，只有通过政治进程，使阿国内冲突各方都能分享权力才能实现阿持久和平，而伊朗国内安全也才有保证。虽然以前伊朗与“塔利班”有敌对关系，伊朗似乎接受了“塔利班”代表阿社会一部分的事实，他们不可能永远被绕开。

2011 年 3 月，伊朗政府明确改变了拒绝与“塔利班”对话的政策，宣布支持高级和平委员会与“塔利班”的对话，还提出在德黑兰举行会议对阿各派进

Kenneth Katzman, “Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and U.S. Policy”, *CRS Report*, US Congressional Research Service, January 17, 2014, pp.46-47.

Erin Fitzgerald, “Iran’s Shadow Diplomacy”, *Huffington Post*, August 8, 2011, http://www.huffingtonpost.com/erin-fitzgerald/irans-shadow-diplomacy_b_920702.html.

Pamela Constable, “Afghanistan’s Hazaras Gain Clout in Disputed Parliamentary Elections”, *The Washington Post*, December 24, 2010, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/12/23/AR2010122304577.html>.

该委员会由“圣战”领导人、“塔利班”前官员、宗教学者和社会各界代表组成，其职能是促进和平与民族和解。

High Peace Council, “Peace Message of Late HPC Chairman Burhanuddin Rabbani”, <http://www.hpc.org.af/english/index.php/messages/35-general-peace-message-by-hpc-chairman-%20%20>; United Nations Security Council and General Assembly, “The Situation in Afghanistan and its Implications for International Peace and Security”, *Report of the Secretary-General*, A/65/612 – S/2010/630, 10 Dec. 2010.

Ibid.

行调解。伊朗强调，阿民族和解应是阿富汗内部进程，包括所有有关各方。这表明伊朗希望受其支持的非普什图政治派别参与和解进程。2011年9月17日，在德黑兰举行了“伊斯兰觉醒”会议，伊朗邀请了80个国家的700名代表参会，其中有阿富汗的两个代表团，一个是卡尔扎伊政府代表团，由阿富汗高级和平委员会前主席拉巴尼率领；另一个是“塔利班”代表团，由“塔利班”奎达协商委员会高级领导人尼克·莫哈迈德（Nik Mohammad）率领。2013年6月初，“塔利班”宣布其两个代表团已经离开卡塔尔多哈的办事处前往德黑兰与伊朗官员谈判。这表明“塔利班”也接受了伊朗在阿国内政治进程中的作用。

第三，积极参与阿富汗经济重建。“塔利班”政权倒台后，伊朗积极参与阿富汗的经济重建，这不仅是因为阿富汗的稳定关系到伊朗的安全和稳定，也是伊朗在阿富汗建立和扩大影响力的重要方式。此外，伊朗也有其他方面的考量。如果阿富汗的经济得以恢复，就可以为伊朗境内大量的阿富汗难民回国创造条件，减轻伊朗的经济负担，也可以为阿富汗境内减少并最终消除毒品种植创造条件，伊朗是阿富汗毒品的重要过境国而深受其害。同时，阿富汗是伊朗商品进入中亚国家的重要通道。伊朗参与阿富汗基础设施的建设，可以为伊朗商品进入中亚以及中亚商品到达伊朗港口提供通道。

伊朗大量投资于阿富汗的交通、教育、文化等领域，还为阿富汗提供了数量可观的发展援助。伊朗在阿富汗国际援助会议上承诺向阿富汗提供10亿美元援助，其实际履行已超过5亿美元。在“塔利班”政权垮台后的头十年，伊

“Iran Ready to Host Afghan Peace Council”, Press TV, March 18, 2011, <http://www.presstv.ir/detail/170521.html>.

奎达协商委员会是阿富汗“塔利班”设在巴基斯坦奎达市的领导机构，受“塔利班”领导人毛拉·奥马尔的直接领导。

Ernesto Londono, “Iran’s Hosting of Taliban Reflects Desire for Greater Role”, *The Washington Post*, August 29, 2011, http://www.washingtonpost.com/world/asia-pacific/irans-hosting-of-taliban-reflects-desire-for-greater-role/2011/09/28/gIQAkmwO7K_story.html.

“Towde Khabare: Taliban Officials Visit Iran”, TOLONews, June 3, 2013, <http://www.tolonews.com/en/towde-khabare/10722-towde-khabare-taliban-officials-visit-iran>; and Khan, T., “Neighbourhood Watch: Taliban Defy Afghan Govt, Successfully Conclude Iran Visit”, *The Express Tribune* (Karachi), June 7, 2013.

Ellen Laipson, “Iran-Afghanistan Ties Enter New Era”, *Asian Times*, December 18, 2013, http://www.atimes.com/atimes/Middle_East/MID-01-181213.html.

Report on Progress toward Security and Stability in Afghanistan, US Department of Defense, July 2013, p.179.

伊朗为阿重建提供的援助占整个外国援助的 12%。为了增强伊朗在阿经济领域的影响力，伊朗还鼓励阿富汗企业将国际业务部门驻地从阿联酋搬迁至伊朗。伊朗计划投资修建连接伊朗、阿富汗和塔吉克斯坦的铁路，而从伊朗边境至阿富汗赫拉特市铁路已经开始动工。这使阿富汗除了巴基斯坦的卡拉奇外又多了一条出海通道。2013 年 7 月，伊朗恰巴哈尔港开始运营，阿富汗商品开始通过该港口出口，这又使伊朗多了一种影响阿富汗的手段。2012 年，伊阿两国间贸易额已经达到 22 亿美元。

第四，积极打击毒品走私。由于连年战乱，阿富汗成为世界上最大的毒品生产国，其鸦片产量从 2001 年的 185 吨上升到 2013 年 5,500 吨。伊朗作为邻国也深受其害。首先，阿富汗毒品的一半经由伊朗运往中东和欧洲，而其中有 30% 被伊朗吸毒者消费，这使得伊朗国内的吸毒人数大幅增长，在政府部门登记的吸毒人数为 133 万，其中 58% 为 34 岁以下人群，9% 为女性，22% 的人受过高等教育；每天平均有 7 个人死于毒瘾，毒品已成为伊朗仅次于交通事故的第二大“杀手”。非官方机构估计伊朗的吸毒人数为 400 万，而这一数字还在增长。其次，伊朗为打击毒品走私牺牲了很多警察。三十年来，有 4000 多警察在缉毒过程中被毒贩杀害。此外，由于严重的毒品走私，伊朗警察队伍中也出现了与此有关的腐败现象。为防止走私，伊朗在其东部与阿富汗和巴基斯坦

Ellen Laipson, op.cit.

Shanthie Mariet D'Souza1, "Iran, US and the Afghan Conundrum", *ISAS Insights*, No.132, Institute of South Asian Studies, National University of Singapore, September 1, 2011, p.6.

Francis Matthew, "Iran's Consolidation of Position in Afghanistan", *Gulf News*, July 24, 2013, <http://gulfnews.com/opinions/columnists/iran-s-consolidation-of-position-in-afghanistan-1.1212810>.

United Nations Office on Drugs and Crime, Islamic Republic of Afghanistan Ministry of Counter Narcotics, *Afghanistan Opium Survey 2013*, November 2013, p.5.

Ellen Laipson, "Engaging Iran on Afghanistan", The Henry L. Stimson Center, Washington, DC, March 2012, p.3.

Ekaterina Stepanova, "Iran and Afghanistan: Cross Border Security Challenges, Conflict Management, and Iran-U.S. Relations", *PONARS Eurasia Policy Memo No. 56*, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Institute of World Economy & International Relations (Moscow), May 2009, p.3.

Al-Monitor, "Drug Addiction Takes Toll in Iran", November 21, 2013, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/11/drug-addiction-costs-iran.html>.

Ibid.

AFP, "Drug Smugglers Kill Three Iran Guards Near Pakistan Border", *Dawn*, October 11, 2012, <http://www.dawn.com/news/755886/drug-smugglers-kill-three-iran-guards-near-pakistan-border>.

边境修建了一堵 1700 公里长的高墙，为此已花费 7 亿多美元。另外，伊朗监狱关押的犯人有一半是毒贩。因此，伊朗积极参与打击阿富汗毒品走私。

伊朗参与各种形式的国际反毒合作。首先，伊朗与联合国毒品和犯罪问题办公室（UNODC）进行了有效合作，制定了减少阿富汗毒品供求的战略。在推动地区反毒合作方面，伊朗政府也非常积极，主要通过联合国毒品与犯罪问题办公室倡议和地区机制，前者如 2009 年 3 月在伊朗与阿富汗、巴基斯坦边境地区举行第一次三方联合缉毒行动，后者包括通过经济合作组织（中亚国家、阿富汗、巴基斯坦、阿塞拜疆和土耳其）“里海倡议”，2006 年伊朗与阿富汗、巴基斯坦和中国就提高边境安全和减少走私活动签署一项协议。其次，伊朗在与阿富汗和巴基斯坦的边境两侧都修建了哨所，并提供武器和其他装备，为阿富汗培训边境部队和缉毒力量。伊朗始终强调从源头减少和阻断毒品交易，伊朗截获的阿富汗毒品、捣毁的制毒实验室和跨界贩毒网比其他国家都多。

第五，伊朗安置了大量阿富汗难民。在伊朗的阿富汗难民是两国间的一个纽带，但也因此产生了一些矛盾。根据联合国难民署的统计，2013 年 6 月阿富汗的难民总数超过 250 万人，在巴基斯坦生活的阿富汗难民有 160 万人，在伊朗的阿富汗难民人数有近 82 万人。根据联合国人道主义事务协调办公室的资料，2012 年在伊朗有 100 万未登记的阿富汗难民（伊朗政府称为非法移民）。在伊朗的阿富汗难民中哈扎拉人和塔吉克人占到 70%。

伊朗的阿富汗难民营很少，阿富汗人分布在伊朗全国各地，相对融入了社会经济生活，但主要作为廉价劳动力。实际上，对于在伊朗的阿富汗人而言，很难区分“难民”和“劳动力移民”。很多阿富汗人根据经济机会的多少反复在

AFP, “Drug Smugglers Kill Three Iran Guards Near Pakistan Border”, *Dawn*, October 11, 2012, <http://www.dawn.com/news/755886/drug-smugglers-kill-three-iran-guards-near-pakistan-border>.

AFP, “Iran ‘Hangs 16’ in Reprisal for Pakistan Border Killings”, *New Version*, October 26, 2013, <http://www.newvision.co.ug/news/648839-iran-hangs-16-in-reprisal-for-pakistan-border-killings.html>.

Ekaterina Stepanova, “Iran and Afghanistan: Cross Border Security Challenges, Conflict Management, and Iran-U.S. Relations”, PONARS Eurasia Policy Memo No. 56, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Institute of World Economy & International Relations (Moscow), May 2009, p.3.

Ibid, p.2.

United Nations High Commissioner for Refugees, *UNHCR Mid-Year Trends 2013*, p.8.

Humanitarian Bulletin Afghanistan, Issue No.7, August 2012, <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/MHB%20August%202012.pdf>.

United Nations High Commissioner for Refugees, <http://www.unhcr.org/afghanistan/solutions-strategy.pdf>.

两国间流动。阿富汗人的涌入为伊朗的建筑、农业、家佣以及市政服务等部门提供了大量廉价劳动力。这些在伊朗工作的阿富汗人向国内的汇款（每年约 5 亿美元）占阿经济的很大一部分，对阿富汗经济和社会产生一定积极影响。伊朗也为阿难民提供受教育机会，阿富汗 70% 的难民儿童在伊朗接受教育。伊朗政府每年对阿难民学生的教育支出达到 1.62 亿美元。阿富汗政府难民部承认在伊朗的阿富汗学生享有很好的受教育条件。因此，伊朗为阿富汗人提高素质，获得必要的劳动技能做出了重要的贡献。这些在伊朗接受教育的阿富汗学生在返回阿富汗后，将成为阿富汗建设的强大力量，也成为一支伊朗影响阿富汗的重要力量。

大量阿富汗难民的存在也使伊朗也面临很多社会问题。首先，导致走私活动增多，特别是通过“北线”（呼罗珊线路）的阿富汗毒品走私增加。其次，引起很多伊朗普通民众的不满，他们认为阿难民是伊朗严重的经济负担，主张没有伊朗证件的阿难民应当被遣返。2007 年，伊朗政府强制遣返 35 万名非法阿富汗移民，阿富汗认为伊朗此举是敌对行为，意在破坏阿富汗稳定。有分析认为伊朗也将强制遣返阿难民作为向阿政府施压的手段，导致两国关系紧张。

伊朗还尽力帮助阿创造条件以便让阿难民返回。首先，2011 年伊朗政府决定给予在伊阿富汗难民合法地位。具体做法是，伊朗外交部将对每位入境伊朗的阿富汗国民征收 300 伊朗里亚尔的费用，当入境的阿富汗人离开伊朗时再将这笔钱返还给他们。其次，伊朗通过三方协议与联合国难民事务高级专员以及阿富汗政府进行了密切合作。2012 年，伊朗与阿富汗和巴基斯坦合作执行“阿

“Afghanistan’s Other Neighbours: Iran, Central Asia and China”, *Conference Report*, p.6, the American Institute of Afghanistan Studies and the Hollings Center for International Dialogue, Istanbul, Turkey, July 24-26, 2008.

Muhammad Jawad Sharifzada, “Afghan Children in Iran Deprived of Education”, *Pajhwok Afghan News*, October 27, 2011, <http://www.pajhwok.com/en/2011/10/27/afghan-children-iran-deprived-education>.

Ekaterina Stepanova, op. cit. p.4.

“Afghanistan’s Other Neighbours: Iran, Central Asia and China”, *Conference Report*, p.7, the American Institute of Afghanistan Studies and the Hollings Center for International Dialogue, Istanbul, Turkey, July 24-26, 2008.

Ellen Laipson, “Engaging Iran on Afghanistan”, The Henry L. Stimson Center, Washington, DC, March 2012, p.4.

“U.S.-Afghan Strategic Treaty Will Endanger Iran’s Interests: Minister”, *Tehran Times*, July 24, 2011, http://old.tehrantimes.com/index_View.asp?code=244580.

富汗难民问题解决战略”，以推动阿难民持续、自愿的返回。伊朗可以发挥积极作用，帮助阿富汗创造条件，吸引和留住回国难民。

第六，反对美军在阿富汗长期存在。伊朗认为大国在阿富汗的存在严重威胁伊朗国家安全，因此，力图防止大国在阿富汗的渗透和影响。

伊朗起初容忍美国主导的国际安全援助部队驻扎在阿富汗首都喀布尔，这是因为当时伊朗认为国际联军在打垮“塔利班”和“基地”组织后就会离去，而且伊朗赞赏国际安全援助部队为阿新政府提供安全保障并训练阿安全部队。然而，2003年10月，联合国安理会1510号决议授权国际安全援助部队可在阿富汗全国开展军事行动，伊朗开始认为靠近其边境的外国军队威胁到其安全。2005年5月，阿美两国宣布建立长期的安全伙伴关系，表明美国意图长期留驻阿富汗并有可能在靠近伊朗边境的地方保留军事基地，这引起了伊朗对本国安全的担忧。从2007年6月开始，由于担心美国可能利用其在阿军事基地发动对伊朗的军事打击，伊朗政府反复强调阿富汗安全事务应由阿人主导，并呼吁为国际安全援助部队撤离阿富汗制定时间表。

为了使美国尽快撤军，伊朗采用了一些手段。首先，伊朗资助卡尔扎伊政府高官、议员和媒体。伊朗政府官员经常鼓励阿议会支持反联军政策，并在议会辩论期间提出反美议题。亲西方的议员宣称，与伊朗关系密切的议员接受伊朗的资助并支持推进伊朗的议程。其次，伊朗要求美国明确2014年后留驻阿富汗的美军数量、其中长期计划以及美军“临时基地”的确切含义，包括保证美军的存 在不会对阿富汗的邻国构成威胁。为实现阿富汗的“阿富汗化”和确保本国安全，伊朗虽同意北约为阿富汗训练部队，但希望该任务由其他北约国家承担，而非美国或英国。

Amir M. Haji-Yousefi, “Iran’s Foreign Policy in Afghanistan: The Current Situation and Future Prospects”, *South Asian Studies*, Vol.27, No.1, January-June 2012, p.65.

White House, “Joint Declaration of the United States-Afghanistan Strategic Partnership”, May 23, 2005, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/05/20050523-2.htm>.

Borger, J., “Iran Offers to Help US Rebuild Afghanistan”, *The Guardian*, March 31, 2009; Khazae, M., Permanent Representative of Iran, “On the Situation in Afghanistan”, Statement before the UN Security Council, October 15, 2007, <http://iran-un.org/en/2007/10/15/>.

“US Embassy Cables: Iranian Influence at Afghanistan Parliament”, *The Guardian*, December 2, 2010, <http://www.theguardian.com/world/us-embassy-cables-documents/194913>.

Borger, J., op. cit.

三、伊朗对阿富汗的政策走向

伊朗对阿政策既是影响阿富汗未来局势发展的一个因素，反过来也受到阿形势变化的影响和制约。

首先，伊朗会加大在阿富汗的博弈力度。2014 年底美国及北约将从阿富汗撤出大部分驻军，而 2013 年 11 月以来的乌克兰危机使美国和俄罗斯处于对抗状态，很大程度上转移了美国及其北约盟国在阿富汗的注意力。2013 年 11 月，伊朗与美、俄、英、法、中、德六国就伊朗核问题达成临时协议。该协议的达成改善了伊朗在美国及其他北约国家的形象，并可能使这些国家接受伊朗在阿发挥更大作用。这种形势的变化为伊朗在阿富汗发挥作用提供了更大的空间，伊朗将会根据这种形势的变化，加大在阿富汗的博弈力度。

一是尽力在维护阿富汗国内稳定方面发挥作用。由于伊朗与阿富汗各派政治力量都建立了关系，这也为伊朗发挥积极作用创造了条件。伊朗会利用与各派政治力量的关系，对各派进行调解，尽力达成各派都能接受的政治安排。2014 年 4 月 5 日，阿富汗举行总统选举。根据计票结果，两位主要候选人，即前外长阿卜杜拉·阿卜杜拉（Abdullah Abdullah）和前财长阿什拉夫·加尼·阿赫迈扎伊（Ashraf Ghani Ahmadzai），均未获得阿宪法规定的票数。因此，阿富汗于 6 月 14 日举行第二轮总统选举。从目前情况看，伊朗仍然会支持一个在政治主张和宗教思想方面较为温和的普什图人担任阿富汗总统，因为普什图人占阿富汗人口的大多数，在阿政治舞台上拥有绝对优势的同时，伊朗会要求阿政府的一些关键职位，例如国防部长、内政部长等由塔吉克人或哈扎拉人担任，从而保证哈扎拉人在阿政治体系中有充分的代表以保证哈扎拉人的利益。伊朗已与阿富汗“塔利班”有了接触，并会与“塔利班”进行对话，伊朗会积极参与阿富汗民族和解进程但不会赞成成立由“塔利班”主导的政府。伊朗希望在阿富汗建立一个保护少数民族权利的世俗政府。伊朗还希望什叶派少数民族能够得到公平对待，因为伊朗视自己为全世界什叶派的保护人。伊朗倡导阿富汗民族和解，建立世俗体制确保平等的参与权利，在各民族中实现权力分享。

SK Chatterji, “Afghan Stability: New Equations”, *The Diplomat*, April 9, 2014,

<http://thediplomat.com/2014/04/afghan-stability-new-equations/>.

Shahrbanou Tadjbakhsh, *The Persian Gulf and Afghanistan : Iran and Saudi Arabia's Rivalry Projected*, Peace Research Institute Oslo (PRIO), March 2013, p.47.

Ibid, p.46.

二是尽力维护阿安全形势，防止阿安全形势恶化。阿安全形势的恶化将会威胁到阿政府的稳定，在阿富汗维持一个有效稳定的政府有利于维护阿局势稳定、促进经济发展、打击毒品走私以及安置难民，而这些也是伊朗的利益所在。因此伊朗将尽力维护阿富汗安全形势，防止阿安全形势恶化。2014年后，国际安全援助部队（ISAF）将把阿富汗安全责任全部移交给阿富汗安全部队，但阿富汗安全部队能否有效承担安全职责仍是一个问题。有分析称，阿安全部队在战斗力和数量这两方面都无法满足阿安全形势需要，阿政权在本国很多地区将无法履行有效的管辖权。2013年阿富汗安全部队承担了95%的常规作战任务和98%的特种作战任务，但阿安全部队的伤亡人数增加了79%。因此，2014年后阿安全部队完全取代国际安全援助部队仍然面临很大困难。鉴于这种严峻的安全形势，伊朗尽力为2014年后的阿富汗安全谋求安排。2013年8月4日，阿富汗与伊朗签订战略合作协议。该协议规定双方将在军队训练、打击武装叛乱、打击有组织犯罪、军事行动协助、就打击叛乱分享情报、扩大经贸往来和促进旅游业等方面进行合作。

三是与有关国家加强合作，防止“塔利班”势力再次坐大。虽然伊朗已经与“塔利班”有了一定接触，但如“塔利班”在阿富汗再次壮大不符合伊朗利益，也不符合印度和俄罗斯两国的利益。印度担心“塔利班”如果再次壮大，则阿富汗部分地区有可能成为反印极端组织和恐怖组织的基地。对俄罗斯而言，如果美军完全撤离阿富汗，沙特、阿联酋和卡塔尔等海湾君主国有可能增强在阿影响，且可能导致阿稳定形势恶化，威胁俄罗斯与中亚国家的安全；由于阿中央政府孱弱，阿富汗有可能成为以俄罗斯为袭击目标的恐怖组织和武装

Frédéric Grare, William Maley and Amitabh Mattoo, *Beyond the Great Game: Towards a National Political Process in Afghanistan post-2014*, The Australia India Institute Chanakya Papers, Carnegie Endowment for International Peace, May 29, 2014, p.4.

Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan: Report to Congress, US. Department of Defense, November 2013, p.1.

Gary Owen, *Another Post-2014 Capability Gap: Spin and reality of the Afghan air force's readiness*, Kabul: Afghanistan Analysts Network, July 11, 2013, <http://www.afghanistan-analysts.org/another-post-2014-capability-gap-spin-and-reality-of-the-afghan-air-forces-readiness>.

Arash, A., "Afghan-Iran Strategic Agreement will Damage Relations with the West: Political Parties", *TOLOnews*, August 7, 2013, <http://www.tolonews.com/en/afghanistan/11485-afghan-iran-strategic-agreement-to-hamper-relation-with-western-allies-political-parties>.

Shanthie D'Souza, "India in Post 2014 Afghanistan: the Need to Revisit 'Patterns of Engagement'", *Online Opinion*, April 3, 2014, <http://www.onlineopinion.com.au/view.asp?article=16181>.

组织的训练基地；阿富汗的毒品生产与走私也是俄罗斯密切关注的问题。美国发动阿富汗战争后，如果以国别消费量比较，俄罗斯成为阿富汗毒品的最大市场。俄罗斯每年消耗 75~80 吨阿富汗毒品，导致俄罗斯每年损失 GDP 的 3~5%。因此，伊朗与印度和俄罗斯在防止“塔利班”再次崛起，打击阿富汗毒品走私方面有共同利益。在这种情况下，伊朗会寻求与印俄两国加强合作。2013 年 8 月，伊朗与阿富汗签订了战略合作协议，规定双方国家安全机构将通过三方机制与印度和俄罗斯的安全机构保持接触。

伊朗对阿政策受到伊朗与美国关系的制约。如果伊朗和美国的关系能够维持现状，保持一种斗而不破的状态，美国或以色列不对伊朗的核设施发动军事打击，则伊朗会继续参与阿富汗重建，并支持阿富汗民族和解。与此同时，伊朗仍将利用各种双边和多边手段要求美军撤出阿富汗。如果伊朗和美国的关系继续恶化，发展到军事对抗的程度，则伊朗有可能采取“代理人”的方式对美国在阿富汗的利益发动袭击。从目前情况看，美伊关系存在恶化和改善两种可能性。2013 年 11 月，伊朗与六国就伊核问题达成的临时协议将于 2014 年 7 月 20 日到期，伊朗与前述六国将在协议到期前再次谈判。2014 年 6 月 9~10 日，美国与伊朗就核问题在日内瓦进行了双边闭门会，双方未向外界透露此次会谈的实质内容与结果。伊朗谈判代表团团长、伊朗副外长阿拉格齐(Abbas Araqchi)表示，虽然分歧依然存在，但交流卓有成效，双方就伊朗核问题的磋商仍将继续。如果伊美关系确实得以改善，则伊美两国可在阿富汗进行合作，共同维护阿富汗安全和稳定，合作参与阿经济重建。

四是积极参与阿富汗经济重建。阿富汗经济的平稳发展可为阿政府提供可靠的物质支撑，进而有利于维护阿社会稳定和安全，有利于在伊难民返回和减少毒品种植和走私，因而符合伊朗利益。因此，伊朗会继续积极参与阿经济重建。阿富汗“塔利班”政权倒台后，阿经济重建严重依赖外国援助，而且大量外国军队的驻扎也在阿富汗催生了“大兵服务经济”，即由于驻阿国际联军而产

World Drug Report 2011, New York: UNOD C, 2011, pp. 72-73; *The Global Afghan Opium Trade*, Vienna: UNODC, 2011, p. 44.

“Patrushev: “Damage from Narcotics in Russia Equals 3-5% of GDP,” *Novosti Mail.ru*, February 25, 2013.

Arash, A., “Afghan – Iran Strategic Agreement Will Damage Relations with the West: Political Parties”, *TOLOnews*, August 7, 2013, <http://www.tolonews.com/en/afghanistan/11485-afghan-iran-strategic-agreement-to-hamper-relation-with-western-allies-political-parties>.

“伊朗副外长称伊美日内瓦双边闭门会谈氛围积极”，环球网，
<http://world.huanqiu.com/exclusive/2014-06/5017275.html>.

生的对相关商品、设备和服务的需求。因此，外国援助和驻军大幅支撑了阿经济增长。根据世界银行的报告，2013年阿富汗的经济增长率只有3.1%，而这个数字在2012年为14.4%。2003~2010年间，阿富汗经济的实际年均增长率达到9.1%。但这一增长速度主要源于国际社会的大量投资。根据世界银行的计算，2010~2011年，外国援助相当于阿富汗GDP的近100%。当前，美国战略重点东移亚太地区，乌克兰危机也转移了美国及其北约盟友的关注点。美国及其北约盟国在阿富汗投入的资源很难不受影响。虽然在2012年东京阿富汗重建问题国际会议上，与会各国承诺继续为阿富汗提供大量的资金援助，但随着外国军队的撤离，这种援助很可能大幅减少。

世界银行预测，阿富汗经济增长将依赖援助，到2018年，其增长率将从2010~2011年的9%下降到5%，且从长远看会更低。另外，阿富汗人口年增长率达到2.8%，这也大幅抵消了其经济增长率。实际上，由于阿富汗未来政治和安全形势的不确定性，2013年阿富汗经济与前一年相比其增长速度放慢。严峻的经济形势对伊朗在阿利益造成了严重威胁，为确保自身利益伊朗只能大力参与阿经济重建。

四、结语

伊朗与阿富汗在地缘、历史、文化、宗教及语言等方面存在密切的联系，这些联系成为伊朗在阿富汗施加影响的重要条件和优势。防止“塔利班”东山再起、推动阿民族和解、积极参与阿经济重建、打击阿毒品走私并反对美军在

“World Bank Sees Afghan Economic Growth Tumbling 10 Percent in 2013”, Reuters, October 11, 2013, <http://www.reuters.com/article/2013/10/11/us-afghanistan-economy-idUSBRE99A0X120131011>.

Afghanistan in Transition: Looking Beyond 2014, The World Bank, Washington DC, May 2012, Vol.2, p.22.

Ibid.

Frédéric Grare, William Maley and Amitabh Mattoo, *Beyond the Great Game: Towards a National Political Process in Afghanistan post-2014*, The Australia India Institute Chanakya Papers, Carnegie Endowment for International Peace, May 29, 2014, p.6.

Afghanistan in Transition: Looking Beyond 2014, The World Bank, Washington DC, May 2012, Vol.2, p.22.

Frédéric Grare, William Maley and Amitabh Mattoo, *Beyond the Great Game: Towards a National Political Process in Afghanistan post-2014*, The Australia India Institute Chanakya Papers, Carnegie Endowment for International Peace, May 29, 2014, p.6.

阿长期存在是伊朗对阿政策的主要内容。2014 年后，随着国际安全援助部队大部分撤离阿富汗，伊朗将继续推进这些政策目标的实现，但其中一些政策也会根据阿局势发展变化和伊美关系变化进行相应调整，因而其对阿政策具有一定灵活性。

Iran's Policy Toward Afghanistan and Its Trend

YE Sier

(Ye Sier, Associate Research Fellow, Institute of Central Asian Studies, Xinjiang Academy of Social Sciences)

Abstract Iran, as a regional power in the Middle East, is influential in Afghanistan, particularly in the spheres of language, religion and culture it enjoys a “natural” influence in Afghanistan. Since the US launched the military strike against the Taliban regime in 2001, Iran has been playing an important role in Afghan politics, economic reconstruction, national reconciliation, anti-drug efforts and other stabilizing fronts. In addition, Iran is against long term military presence of the US in Afghanistan. US-led ISAF will withdraw most of its troops from Afghanistan after 2014, and by then Iran will increase its involvement in Afghanistan, continues to seek political and social stability, participate in Afghanistan's economic construction, and prevent the coming back to rise of Taliban, but Iran will make adjustment in its policy on the basis of regional and international changes.

Key Words Afghanistan Situation; Iran's Diplomacy; Taliban

(责任编辑：杨 阳)