

阿富汗重建，中国扮演什么角色

文 / 刘中民 范鹏

在美国领导的北约即将从阿富汗撤军之际，阿富汗战争已经伴随新世纪的演变进入了第13个年头。去年5月，北约召开第25次峰会专门讨论阿富汗撤军问题；同年7月，阿富汗重建问题国际会议在日本东京召开，重点讨论了2014年美国撤军后的对阿援助计划。时任美国国务卿希拉里·克林顿宣布，从2012年至2015年，国际社会将向阿富汗提供160亿美元的发展援助资金。

事实上，目前阿富汗重建依旧困难重重，恐怖主义、塔利班、毒品、难民等传统问题无一得到解决。但撤军已经成为奥巴马阿富汗政策的必然选项。在美国同时推行亚太再平衡战略和阿富汗撤军战略的背景下，回顾和总结13年来的阿富汗问题与中国外交，或许有助于我们重新审视阿富汗在中国外交中的战略地位，以及美国撤军后的阿富汗对中美关系的影响。

我们为何关注阿富汗

对于中国来说，“阿富汗问题不仅关乎中阿关系、中美关系，更关系到中国的地区战略、外交战略和国家安全战略”。

从地缘政治的角度看，阿富汗不仅是连接欧亚大陆和中东的要冲，还是大国势力东进西出、南下北上的必经之地。对于美国来说，阿富汗恰好位于其最为关心的三大战场，即伊斯兰世界、俄罗斯和中国的结合部。布热津斯基曾明确宣称，美国在“远西”战略利益的焦点是阿富汗、伊朗和巴基斯坦。美国在阿富汗能够对伊朗进行情报侦察和军事牵制，直接控制巴基斯坦和阿富汗地区的极端主义势力，并对周边大国俄罗斯和中国形成战略威慑。因此，阿富汗在中国的地缘安全中具有十分重要的地位。

更具体地说，阿富汗问题与中国西北边疆面临的“三股势力”威胁密不可分。早在2001年，中国就查明“至少有数百名‘东突’恐怖分子曾在阿富汗接受恐怖暴力训练”。据报道，曾先后有来自十个“东突”分裂组织的1000多名骨干分子，在“基地”组织设在阿富汗坎大哈、马扎里沙里夫、霍斯特、呼苏提等地的训练营中接受过诸如爆炸、暗杀、投毒等恐怖活动训练。这些人受训后，部分被秘密派遣回中国发展恐怖组织，策划恐怖活动，部分在阿富汗、俄罗斯车臣、中亚等地区从事恐怖活动。此外，阿富汗也是中国面临的跨境毒品走私问题的重要源头。据统计，近几年每年通过走私进入中国的海洛因有25%来自阿富汗。

在经济领域，阿富汗对于中国的战略意义也是不言而喻的。例如，2007年中国科工冶金股份有限公司通过竞标，

获得了阿富汗艾纳克铜矿的开采权。该铜矿是世界上已探明的最大铜矿之一，总投资将超过100亿美元，这也是阿境内外国企业规模最大的投资项目。此外，中亚地区和里海盆地被认为蕴藏着大大超过科威特、墨西哥湾或北海的天然气和石油。因此，阿富汗也直接关系到中国与中亚、里海地区的经贸和能源合作。

因此，自阿富汗塔利班政权瓦解和卡尔扎伊政权建立以来，中国十分重视参与阿富汗战后重建和发展双边关系。2002年1月卡尔扎伊首次访华，中国明确承诺支持阿富汗的和平和重建；2002年以来，中阿之间就经济技术合作（援助）、睦邻友好、经贸合作、禁毒等问题发表了一系列重要宣言；2006年6月，中阿两国元首共同签署了《中阿睦邻友好合作条约》，建立了全面合作伙伴关系。

中国的角色和面临的挑战

反恐问题

长期以来，反恐、战后重建、毒品、难民等问题是阿富汗面临的主要挑战，同时也是中国对阿富汗外交必须应对的重点问题。

2001年美国发动阿富汗战争后，中国多次重申谴责和反对一切形式的恐怖主义，积极参与国际反恐斗争。但中国主张，国际社会应进一步加强合作，共同打击恐怖主义，反恐应标本兼治，努力消除恐怖主义滋生的土壤。具体到阿富汗战争，中国在不反对美国在阿富汗反恐行动的同时，在某些原则问题上持保留态度。例如，中国反对在反恐问题上采用双重标准，反对绕开联合国采取单边主义行动，反对将反恐扩大化，反对将恐怖主义与主权国家任意挂钩等；中美在金融、集装箱安全检查、限制导弹技术出口等方面进行了重要的合作，但中国又没有像中亚国家那样为美军提

供运输和营地。

阿富汗战争爆发后，中国积极强化了上海合作组织的反恐职能，其重要标志是2004年上合组织地区反恐机构中心的成立。截至去年6月的“和平使命—2012”上合组织联合反恐军演，上合组织框架内已经举行了九次联合反恐军演。中国在阿富汗国际反恐斗争中发挥了重要的建设性作用。

在国内反恐问题上，中国加大了对“东突厥斯坦伊斯兰运动”、“东突厥斯坦解放组织”、“世界维吾尔青年代表大会”和“东突厥新闻信息中心”等恐怖组织的打击力度，同样也对阿富汗反恐起到了重要的配合作用。

战后重建问题

作为阿富汗的邻国，中国一直重视阿富汗的战后重建工作，并做出了积极的贡献。

首先，中国积极在上海合作组织框架内支持并参与阿富汗重建。在安全领域，上合组织多次与阿富汗合作，对阿安全人员和政府工作人员进行培训。在2001~2008年，上合组织发表的各类宣言和声明都包含涉及阿富汗重建的内容。2009年上合组织阿富汗问题特别会议的召开，标志着上海合作组织正式参与阿富汗重建活动。2010年和2011年上合组织发表的新闻公报，针对阿富汗重建的具体问题及操作进行了详细说明。2012年6月，上合组织接收阿富汗为观察员国，进而使上合组织对阿重建的参与上升到制度化层面。

其次，中国通过援助支持阿富汗重建。从20世纪60年代开始，中国就帮助阿方兴修水利设施，建设医院、纺织厂和农场等一批成套项目，取得了良好的社会和经济效益。自2002年阿富汗临

时政府成立至2010年4月，中方在公共事业领域共同阿方提供了10.3亿元人民币无偿经济援助，还免除了阿方1950万美元的到期债务。2012年，中国再度向阿富汗提供1.5亿元人民币无偿援助，内容涵盖资源和能源开发、基础设施

建设、工程和农业等领域。2008年1月，第一座孔子学院在阿富汗喀布尔大学成立，标志着中阿文化交流翻开了新的一页。

中国从未谋求主导阿富汗，也从无霸权野心，固然不会走英国、苏联和美国在阿富汗的老路，但参与阿富汗事务的方式选择、程度拿捏以及如何平衡各方关系，对中国来说绝不是一件轻松的事情。

第三，中

国通过投资支持阿富汗重建。中国企业在电力、通讯、交通、纺织工业、医疗卫生等方面进行了一系列投资。近年来，中国在阿富汗的投资规模越来越大。去年2月，一名阿富汗高级外交官指出，中国目前是阿富汗最大的投资者，在采矿和油气领域与阿方签订了一系列合作协议，为阿富汗带来了可观收入和大量就业机会。但是，中国在阿富汗的投资面临巨大的安全风险。比如，艾纳克铜矿位于喀布尔东南约30公里处，属于塔利班的活动范围，就连保护筑路工人的阿富汗警察也经常遭到路边炸弹袭击。为消除这一威胁，美军一度抽调2000多名士兵部署在铜矿所在的卢格尔省。

毒品问题

阿富汗毒品泛滥由来已久。在阿富汗抗苏战争期间，鸦片生产与贸易是阿富汗抵抗组织筹集战争经费的重要手段，美国出于自身利益考虑，也默许了“毒品与军火交易”的畸形贸易模式。至1994年，阿富汗鸦片生产量达全球的63%。在塔利班统治期间，鸦片生产和贸易更是成为塔利班政权的重要经济来源。在1995~2000年间，塔利班在

毒品贸易中获得的税收多达7500万至1亿美元。

阿富汗战争结束以后，尤其是在美国转向伊拉克战争后，阿富汗的鸦片生产量再度飞速增加。据联合国毒品与犯罪办公室统计，2002、2004、2006、2007年阿富汗的鸦片产量分别为3400吨、4200吨、6100吨和8200吨，占全球产量的比例均在90%以上。有评论说：历史上的“丝绸之路已变成一条海洛因之路，这条通往当今世界最具战略意义和不稳定地区的道路充满了暴力和死亡”。

作为阿富汗的邻国，毒品泛滥对中国西部造成了严重的危害。据统计，近些年每年有15~17吨产自阿富汗的海洛因通过走私进入中国。“东突”分子从阿富汗毒品贸易中获取了大量资金，对我国边疆稳定造成了严重威胁，同时也带来了社会治安、艾滋病防治等问题。

中国一直积极支持阿富汗政府开展禁毒工作，并通过双边渠道向阿富汗提供各种帮助。根据2006年中阿签署的禁毒合作协议，双方开展了情报交流、案件协查等务实合作，并破获多起贩毒案件。至2012年，中方警官高等院校为阿富汗禁毒官员举办了七期培训班，为阿富汗培训了120多名禁毒执法人员。

中国参与解决阿富汗毒品问题的

国际合作主要分为两部分：一是参与“巴黎进程”框架下的国际合作。“巴黎进程”是联合国主导的关于阿富汗禁毒问题的专门国际会议，截至去年，中国共参加了“巴黎进程”下的三次国际会议。二是参与并推动上合组织与阿富汗的地区合作。2005年11月，上合组织与阿富汗联络组成立，帮助阿富汗建立“反毒区”；2009年，上合组织和集体安全条约组织就加强在阿富汗的禁毒、反恐合作等问题进行了磋商。

难民问题

阿富汗难民问题也由来已久，并且在贫穷、战乱和恐怖主义的多重折磨下，形成了“贫困 战乱 更加贫困 大批难民 恐怖主义”的连锁反应链条。早在9.11之前，流亡国外的阿富汗难民就多达370万，占全球难民总数的30%左右，主要集中在伊朗和巴基斯坦。在塔利班政权垮台后，又有数以百万计的难民涌向周边地区。截至去年，分别有170万和80万难民滞留巴基斯坦和伊朗。

对此，中国除了向阿富汗提供无偿经济援助、免除债务、扩大投资等支持外，还专门就难民问题采取了具体的措施。一是，中国曾直接接收阿富汗难民。在苏联侵略阿富汗期间，大批阿难

民南逃至阿富汗与巴基斯坦边境受阻后滞留中阿边境。在美国和联合国难民事务署协调下，中国开放边境暂时接收了6万多名阿富汗难民，后安排护送至巴基斯坦、阿富汗难民营，但仍有一些阿富汗吉尔吉斯族和塔吉克族难民留在新疆。二是，阿富汗战争爆发后，中国政府启动了临时救援机制，及时向阿富汗难民提供了物资援助。中国还通过联合国以及伊朗、巴基斯坦政府向滞留在两国的阿富汗难民提供了大量援助物资。三是，中国多次呼吁国际社会本着“国际团结和责任分担”的精神，向阿富汗难民提供人道主义援助，并通过中国红十字会，经伊斯兰红新月会国际联合会向阿富汗难民提供捐助。

新形势、新挑战、新变数

在美国即将从阿富汗撤军的背景下，中国将在中阿双边关系、上合组织以及中美关系等领域面临诸多新挑战、新变数，并需要中国妥善加以应对。

在政治和安全领域，美国撤军后的阿富汗很可能再度陷入严重动荡，而“基地”组织和塔利班势力的反弹更会直接影响中国的周边安全，并有可能导致“三股势力”的猖獗活动。在战略层面，如何选择介入阿富汗事务的合适方式、手段和程度，将是中国阿富汗外交的核心问题，而中美围绕阿富汗合作与竞争的复杂关系也是中国必须面对的课题。在经济领域，美国撤军后阿富汗安全环境复杂化，必将对我国在阿富汗的投资、工程项目和人员安全构成威胁。

从历史角度看，英国、苏联、美国等世界大国都曾因深陷阿富汗而遭到致命打击，乃至直接影响国运由盛转衰。中国从未谋求主导阿富汗，也从无霸权野心，未来的中国固然不会走它们的老路，但参与阿富汗事务的方式选择、程度拿捏以及妥善平衡各方关系，对中国来说绝不是一件轻松的事情。■



2007年4月，中国冶金集团的代表参观艾纳克的一个铜矿基地。