

阿富汗新兴的平衡外交及其政策含义

■ 杨晓萍 / 文

目前，阿富汗正处于国内政治转型与和平进程重建的关键阶段。2011年7月，美国开始从阿富汗撤军，并拟于2014年完成全部撤军任务，实现安全防务对阿富汗政权的正式移交。2011年5月2日，本·拉登在巴基斯坦阿伯塔巴德镇被击毙，这被美国视为“迄今为止打击基地最重要的成就”^[1]。与此同时，阿富汗也根据相应的国际环境与自身环境的变化开始调整自身的外交战略。阿富汗在与美国合作的同时，也与周边国家进行了密切的合作。在经济、贸易、人员的联系中，阿富汗平衡发展关系的思路也初见端倪。阿富汗与巴基斯坦、印度、俄罗斯、伊朗、中国等国在不同领域都保持着不同程度的合作，可以看出，阿富汗过渡政府正在采取一种安全、经济、社会同步发展的平衡外交战略。探寻这种平衡外交的背景、根源、影响，对我们理解美国在阿富汗的作用，其他地区力量、如印度与伊朗的影响，以及中国西线的安全环境具有重要的意义。

平衡外交的兴起：起点与维度

2002至2004年的过渡政府为选举扫除了制度上的障碍。通常，2004年2月被视为布什政府与卡尔扎伊政

府关系发展的新阶段。随着阿富汗宪法的颁布，10月，卡尔扎伊当选为阿富汗伊斯兰共和国的总统。2005年，阿富汗举行了首次议会选举，12月19日，阿富汗首届民选议会召开第一次会议，标志着阿富汗30年来首届民选议会正式开始工作。由于这一轮的民主进程具有很强的美国因素（即将阿富汗与恐怖分子绝缘），或被称为“外部植入”式，因而在成立初期，面对国内持续恶化的安全环境，卡尔扎伊政府主要奉行“亲美”路线，在政治和经济重建上主要依靠美国的支持和援助。2005年，在卡尔扎伊对美国进行访问时，美国与阿富汗签订了长期理解备忘录，美国承诺对阿富汗的重建提供帮助，对阿富汗军队和警察进行培训。2002—2008年，美国承诺对阿富汗的援助金额共计227.89亿美元。

2009年，阿富汗迎来了第二次总统选举，卡尔扎伊仍稳获连任。但与其第一任期相比，阿富汗国内安全局势依然持续恶化，政治部落化趋势明显，恐怖主义有卷土重来之势，国家重建工作仍迫在眉睫。自2009年起，阿富汗外交中兴起了一种平衡发展趋势，开始重视与邻国、伊斯兰世界和地区强国的外交。这或许反映了

阿富汗对国家重建的一种新思路。

地缘上，阿富汗一直被赋予一种“战略通道”的特性，是连接中亚、南亚次大陆和中东的节点，也是伊斯兰世界和世俗民主国家之间的桥梁。在东北部，阿富汗的“瓦罕走廊”与中国新疆相连；在东部和南部，阿富汗与巴基斯坦毗邻，喀布尔—贾拉拉巴德公路经过开伯尔山口与巴基斯坦的公路、铁路网相接；经坎大哈—科加克通道可到达巴基斯坦俾路支省省会奎达；阿富汗的西部同伊朗相接，从黑拉特—伊斯兰·卡拉公路出境，进入伊朗并与伊朗的公路相接；北部与中亚的塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦、土库曼斯坦三国接壤。中亚三国的铁路都修到阿富汗的边境。此外，阿富汗还有多条公路通往中亚国家。这种地缘上的四通八达既带来了跨界民族、宗教和恐怖主义的复杂性，也带来了石油天然气等货运物流的便利性。反应在对外关系上，则暗含了一种平衡外交的可能性与必要性。

反应在经济指标上，2009年阿富汗的出口市场呈现美、印、巴三足鼎立局面，即美国占阿富汗总出口的26.5%，印度占23.1%，巴基斯坦占17.4%。在进口上，巴基斯坦超过美国成为阿富汗第一大进口国，为26.8%，



阿富汗总统在塔吉克首都参加会议，与塔俄巴总统讨论加强多边合作。

美国为 24.8%，而印度仅为 5.1%。^[2]

作为阿富汗的邻国，巴基斯坦在打击恐怖主义，维护阿富汗稳定，帮助阿国内经济重建以及促进更好的阿巴关系上与阿富汗存在共同利益。由于地缘原因，阿富汗向南亚次大陆的贸易必须通过巴基斯坦。2010 年，阿富汗与巴基斯坦签订了过境贸易协定使贸易和物流更加便捷。但是，协定不允许阿货车通过巴瓦嘎边境或其他陆路将印度货物运输回阿富汗。这也从一个侧面反映了印度和巴基斯坦在阿富汗势力相互平衡的趋势。

除了平衡巴基斯坦，印度在阿富汗保持存在更深层次的考虑是欲将阿富汗打造成链接西亚和中亚油气资源的输送管道。目前，通过人道主义救援、参与战后重建（主要是修路）以及各个发展项目，印度在很大程度上融入了阿富汗社会。除了与普什图族

的关系有所修复外，印度还通过其在坎大哈、贾拉拉巴德、马扎里沙利夫以及赫拉特的各个领事馆与阿富汗的各个部族和政治群体建立起了常态联系。2011 年 7 月，印度还放宽了对阿富汗公民入境登记及出境签证的条件。

在战后重建上，伊朗对阿富汗进行了大量投资，约为 6 亿美元，涉及领域包括电力、农业、煤气输送网、学校、医院等。伊朗对阿富汗的重要性不仅显示在经济方面，更是社会和宗教层面的。目前伊朗境内约有近 200 万的阿富汗难民，同时由于塔利班反对什叶派，伊朗也实行打压塔利班势力的策略。2010 年 3 月，伊朗总统艾哈迈迪·内贾德对阿富汗进行了短暂访问，两国元首就双边关系、地区反恐和经济合作等问题交换了意见。阿富汗英文报纸《瞭望报》发表社论说，阿富汗需要包括伊朗在内的

邻国提供支持。

就俄罗斯而言，除了现实的遏制毒品走私的考虑，俄罗斯在阿富汗的存在更是为了保持和加强其对中亚国家的影响。卡尔扎伊政府与俄罗斯保持着非常密切的联系，莫斯科通过多种方式对喀布尔提供军事援助，包括培训警察和军事人员，向阿出售武器装备以及零部件。

至于如何在美国及其他的国家间进行平衡，阿富汗拉苏尔外长表示，阿富汗在对外合作的一切基点都是阿富汗人民。同时，阿富汗绝对不会让邻国感到威胁。^[3]

平衡外交的动力：美国的战略困境与阿富汗国内和解的努力

作为一个处于过渡和重建阶段的国家，阿富汗外交首要的外部输入是国家，阿富汗首要的外部输入是美国

对阿的政策及实施效果。随着阿富汗国内重建的展开,美国对阿富汗的政策也经历了不断转型。2004年,布什政府对阿富汗的主要战略是扶植卡尔扎伊中央政府的能力,以抵消和边缘化地方主要强势人物和地方军阀的影响;从2008年初开始,布什政府对阿富汗战略开始转向,从“增强中央政府能力”转向“提高地方治理能力”,以便弥合政府与地方基层之间的差距。

2009年12月1日,美国总统奥巴马在西点军校发表题为《在阿富汗和巴基斯坦取得进展的途径》的演讲,从而标志着美国新的阿巴战略出台:巴基斯坦被纳入了美国的反恐框架,同时,美国对阿富汗的目标也定义为“打败本·拉登”,而不是“国家建设,或帮助政治解决民族冲突”;在手段上,新的阿巴战略包括深化美巴阿一体的反恐机制,以阿民众为中心打击南部塔利班分子,以及继续加快阿富汗国家安全部队建设,提升其作战能力等等;在资金上,美国也加大了对巴基斯坦经济和军事上的援助,2009年美国向巴基斯坦政府提供了约19.89亿美元的安全援助,其中有4亿美元专项用于援助打击塔利班。2010年10月15日,奥巴马签署法案,批准在2010年起的五年中向巴基斯坦提供75亿美元的援助。

然而,增兵(从布什2006年的3万人到奥巴马2011年的13.4万人)与大量的资金注入并没有带来预想的效果。新阿巴战略后,不仅阿富汗局势未见明显好转,巴基斯坦安全局势亦日益恶化,2010年夏天的特大洪灾更限制了巴基斯坦打击恐怖主义的能力与精力。基于对阿富汗塔利班的不同认知,以及被印度“东西夹击”

的担心,巴基斯坦很难与美国达成互信。2011年5月1日,在巴基斯坦未收到任何消息的情况下,本·拉登在巴基斯坦境内被击毙,巴基斯坦也被外界质疑藏匿本·拉登,美巴关系持续紧张。随后,阿富汗国内的安全形势未呈现明显好转,随着7月美国的撤军反而有所恶化。

当前,美国在阿富汗面临着一种战略困境:一方面,单边、高成本的单一目标加复合手段的做法未能奏效,另一方面,寻求“反恐”的地区解决方案又很难协调。正如阿什利·特利斯所说的那样,“虽然各国在意愿上都期待一个稳定的阿富汗,但在具体合作时各组双边关系的矛盾面往往会占据主导。”^[4]随着美国逐步撤军的开始,奥巴马正面对一种进退两难的局面:留下是输,离开也是输。如果留下,美国将只能走向遏制塔利班循环“造反”的境地,当美国绕着坎大哈的农村地区扫荡一遍后,被逐出的塔利班成员又纷纷向城市聚集;而如果美国彻底离开,又将失去在巴基斯坦邻国保持一定军事存在,从而对巴进行影响和施压的手段。目前,很难判断美国和阿富汗之间是否已经达成某种形式的政策框架,从而允许美国在2014年后继续在阿驻军,拥有长期的军事基地,而美国继续保持对阿富汗充足的经济和军事援助。这将不仅受制于阿富汗国内对外国军队占领本国领土的反感,而且也会受到该地区其他国家的牵制。在这个意义上,发展平衡外交是一种风险最小的战略选项。

在阿富汗国内,如何将各种政治力量融入现有的组织框架仍是一个久拖不决的难题。在“后拉登时代”,阿富汗面临的首要问题仍是如何实现

未来国内的政治和解,其中最重要的仍是与塔利班的和解。在意识到塔利班实际上在某些地区发挥了某种政府的管理功能之后,美国已对塔利班做出温和派与激进派的划分。在沙特阿拉伯的帮助下,美国已经与多个叛乱政治势力的代表进行了一系列“或明或暗”的会谈。与此同时,阿富汗最高和平委员会也与由毛拉穆罕默德·奥马尔及所谓的奎达协商会议所领导的塔利班组织举行了初步会谈,沟通渠道存在多样性的趋势。

然而,考虑到阿富汗复杂的地理环境(地形复杂,道路崎岖,交通不便)和根深蒂固的文化传统(部落酋长、族长和宗教领袖),大支尔格(Loya Jirga,作为阿富汗传统的部落族长会议,支尔格在历史上主要由普什图人、塔吉克人、乌兹别克人等部落里的长老、族长组成,用于解决各个部落内的重大分歧、商讨社会改革以及达成新的秩序)在阿富汗恢复国内秩序中起到了难以忽视的作用。在2004年阿富汗的宪法中,“大支尔格国民议会”被赋予了比国会更高的地位。回顾阿富汗的制宪历程,也不难发现宪法实际上是由“制宪大支尔格”予以批准并经总统签署后生效的。因此,阿富汗的“大支尔格”实际上拥有制宪权。

在目前的民族分布上,普什图族在南部和东部占据多数,在北部为少数,因而塔利班在北部的控制实际比较脆弱。塔吉克人则主要在东北部和西北部,乌兹别克人在正北,哈扎拉人在阿富汗的中部,另外,在坎大哈、赫拉特等省,也散居着一些哈扎拉人。什叶派的哈扎拉人与逊尼派的普什图人的宗派矛盾仍是当前阿富汗国内政治权利争夺与平衡的关键原因。这种

对内需要平衡不同教派、不同民族间利益的现实需求反映在外交上,则表现为同时发展与巴基斯坦、伊朗、俄罗斯的外交关系。

平衡外交的限度 及对中国的意义

虽然“阿富汗应在和解与再融合过程中起主导作用”^[5],但目前阿富汗兴起的平衡外交并不是阿自主选择的结果,而是一种内外因素结合而不得以为之的“战略忧伤”,虽然在实际效果上,平衡外交对阿富汗未来的发展未必不是一种积极信号。这个曾经辉煌的国家,现在却是世界上最贫困的国家之一,在外部大国的博弈中自主决定能力极弱。当前阿富汗经济形势不容乐观,2009年国内GDP仅为142亿美元,农业基本被毒品生产摧毁,超过90%的国家预算(包括国家机关和军队的开支)来自美国的援助。在执政能力上,阿富汗政府的贪污腐败盛行,地方军阀大权在握,个人获取枪支和武器的途径也很多。

除了阿富汗国内的情况会牵制阿富汗对外实行平衡外交的能力外,在阿实施平衡外交的过程中,有些结构性因素也会影响平衡外交的限度。就阿巴关系而言,虽然杜兰线已不复存在,但阿富汗与巴基斯坦仍然存在边界纠纷,新的边界线并未划定,阿富汗现政府对巴基斯坦与塔利班的联系仍很警惕。就印度和巴基斯坦而言,在阿富汗的存在具有明显的相互抵消影响的意图,各方都努力防止在阿富汗出现一个“亲印”或“亲巴”的政府,这往往会使阿富汗政府在开展平衡外交时面临艰难选择的压力;而巴基斯坦和美国,以及美国与俄罗斯的互不信任,相互提防的心理更重;伊朗与

沙特阿拉伯的矛盾则既是由于“反什叶”和“反逊尼”的教派冲突,也源于沙特阿拉伯担心美国可能牺牲部分沙特阿拉伯的利益来换取与伊朗的和解。在这样一群矛盾结合体的国家之间开展平衡外交,其限度是显而易见的。

就中国而言,舆论普遍认为中国在阿富汗沿袭了一种“绝不当头”的外交传统^[6]。在许多方面,中国的表现远不及美国、印度甚至沙特阿拉伯。对此,中国国内也有分析家指出,“无论是出于战略考虑还是未来国家在国际事务上的角色与作用,中国不仅要积极参与阿富汗问题,而且应当主动参与,要充分利用现有的国际组织,发挥中国作为一个大国的作用”^[7]。然而,事实上,中国在阿富汗战后和平重建中发挥了积极的作用。中国与阿富汗的边界线最短,只有短短的90公里;中国是阿富汗第一大外资项目艾娜克铜矿的投资国;中国对阿经济关系也呈现出多样化的特征,包括投资、经济援助与贷款、双边贸易、技术支持、人力资源培训等,合作领域涵盖运输、电信、农业、能源、采矿和水利资源开发等。

在美国开始撤军,阿富汗开始实行平衡外交的背景下,中国对阿富汗外交的活动空间有所增大。美国重申不寻求中国参与任何形式的在阿军事行动,并呼吁中国继续加强对阿富汗的基础设施投资;此外,将塔利班温和派融入未来的政治框架似乎已成为一种共识;在具体手段上,上海合作组织的作用再次被重新考虑,印度也积极向“上合”靠拢,以便谋求一个舞台可以参与到地区进程之中。除了“上合”可能会发挥的对地区稳定的作用,各方也在积极探索一种用经济手段来对阿富汗形势进行有利塑造的

可能性,如通过资本流动性的增加来形成与俄罗斯、中国的共同利益,从而在一定程度上抵消俄罗斯出于安全考虑的“反对”。

总体看来,虽然阿富汗兴起的平衡外交受到国内、国际诸多因素的制约,但这毕竟是阿富汗保持“中立”、加强阿富汗人民主导性的开始。平衡外交也为探索维护地区稳定的途径提供了良好条件,为地区与多边合作增加战略选项再现了曙光。不同的是,作为阿富汗稳定的利益攸关方,虽然阿富汗兴起的平衡外交为中国提供了一个难得的机遇,但在机遇到来时,对中国角色的定位却是一项具有挑战性的外交课题。国际社会有关各方基于不同的利益和动机,对中国在未来发挥更大作用有所期待,但中国的实际作用与角色定位又必须取决于自身的国家利益和实际能力。■

(作者单位:中国社会科学院

亚洲太平洋研究所)

(责任编辑:徐海娜)

[1] The White House, Remarks by the President on Osama Bin Laden, May 2, 2011. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/05/02/remarks-president-osama-bin-laden>

[2] *Economic Intelligence Unit*, January 2011, p.6.

[3] 此观点为阿富汗外长在2011年5月11日的“国研论坛”演讲时所做的表述。

[4] Ashley J. Tellis, “Implementing a Regional Approach to Afghanistan: Multiple Alternatives, Modest Possibilities”, in *Carnegie Endowment for International Peace Report Is a Regional Strategy Viable in Afghanistan?* 2010, p.123.

[5] “杨洁篪20日出席阿富汗问题国际会议并发表讲话”, http://www.gov.cn/jrzq/2010-07/21/content_1659784.htm

[6] M. K. Bhadrakumar, *Neutral Afghanistan Servers regional cooperation*, *The Hindu*, June 16, 2011. <http://www.thehindu.com/opinion/lead/article2107404.ece>

[7] 南之麒, 阿富汗问题, 中国可以更主动 [EB/OL] [2009-4-1]. http://news.ifeng.com/opinion/200904/0401_23_1086614.shtml