

试论阿富汗在中亚伙伴计划中的地位

——兼论世界银行在其中的作用

葛 昂

内容提要：“颜色革命”在中亚受阻，美国不得不调整其中亚战略，即近年正在推动的“大中亚伙伴计划”（GCAP）。该计划以“重建阿富汗”为标榜，通过世界银行操作，目的是将中亚向南拉向阿富汗，投入美国的怀抱。美国选中阿富汗为 GCAP 的支轴国，有其历史文化和地缘政治的考虑，阿富汗以其地理位置、历史渊源、民族分布的特点注定在新的一轮大国博弈中将扮演重要角色。但现实是，破败如此的阿富汗能否承担此任是个问题。虽然 GCAP 在国际社会上并不被看好，但只要华盛顿认定的事，就会蛮干下去，看来阿富汗注定还会将它的角色继续扮演下去，美国主导的世界银行愿不愿意也得趟这池浑水。

关键词：大中亚伙伴计划 阿富汗 世界银行

中图分类号：D737.2 文献标识码：A 文章编号：1009-5330(2008)02-0036-04

作者简介：葛昂（1969-）男，乌兹别克斯坦塔什干国立东方学学院硕士（乌兹别克斯坦塔什干700047）。

2005年，美国推动下的“颜色革命”袭击中亚，其结果是，美国不仅完全失去了乌兹别克斯坦，而且也不同程度地失去中亚其他国家的信任。为此，华盛顿不得不调整其战略，表现为正在推动的“大中亚伙伴计划”。其要点是以“重建阿富汗”为契机，实现美国的新中亚大战略。本文就阿富汗在“大中亚伙伴计划”中的地位展开讨论，兼论世界银行在其中的作用。

一、大中亚伙伴计划缘起

2005年，美国霍普金斯大学中亚—高加索研究所所长弗雷德里克·斯塔尔博士（S. Frederick Starr）在美国“外交”杂志7/8月号上发表题为“中亚伙伴关系”的文章，呼吁“美国进入阿富汗为所有中亚国家带来了转折点，华盛顿应抓住机会，构建大中亚合作与发展伙伴关系”的观点¹。2006年3月，布什总统访问阿富汗、巴基斯坦和印度。2006年4月，美国南亚和中亚事务助理国务卿理查德·鲍彻（Richard A. Boucher）出席于阿富汗首都喀布尔召开的题为“大中亚伙伴关系、贸易及发展”的国际会议（Partnership, Trade and Development in Greater Central Asia），在其长篇发言中，鲍彻强调：“美国在本地区有着重要的、长期的利益，美国将为该地区国家提供其他的选择。印度、日本等国家均在这一进程之中。美国盼望在哈萨克草原和印度洋之间最大限度地实现能源、人员、商品及信息的交流。”^④2006年4月25~26日，美国国会就“美国中亚政策：平衡优先考虑 Balancing Priorities”举行听证会^④。2006年5月，美国副总统切尼访问哈萨克斯坦，敦促哈萨

¹ www.people.com.cn

^④ Remarks at Electricity Beyond Borders: A Central Asia Power Sector Forum (Richard A. Boucher, Assistant Secretary for South and Central Asian Affairs, Istanbul, Turkey, June 13, 2006).

^④ www.youth.cn

克斯坦和土库曼斯坦对输油管道的走向做出“正确选择”¹。2006年6月13日,美国贸易发展局USTDA(U.S.Trade and Development Agency)在土耳其伊斯坦布尔举办中亚能源部门论坛,论坛题目设定为“跨国界电力”。鲍彻在论坛上发言,指称:“阿富汗位于连接中亚、南亚相互影响的轴心位置。它有成为连接哈萨克草原与印度洋的陆桥的潜力。”^④会议当日,美国贸易发展局为塔吉克斯坦能源部与美国AES公司的合作项目提供80万美元担保,该项目是塔吉克斯坦经由阿富汗向巴基斯坦出口电力的一期工程。此外,鲍彻在发言中特意提及改组不到一年的南亚与中亚事务司:“为保持我们工作的重心,我打算在国务院南亚与中亚事务司设立一个新的职位,该名高级官员将帮助执行地区一体化,构建地区伙伴关系。”^(四)俄罗斯《生意人报》(Агентство «Бизнес»)报导,2006年6月14~15日,美国、土耳其、阿塞拜疆、阿富汗等国于伊斯坦布尔召开“大中亚国家代表会议”,会议拒绝邀请中国、俄罗斯参加^{1/4}。至此,大中亚伙伴计划的理论体系、官方舆论、相关机构调整及实际运作皆逐渐成型。

GCAP(Greater Central Asia Partnership for Cooperation and Development)项目以重建阿富汗为标榜,在安全、政府、民主、经济、运输、贸易、农业、禁毒、文化和教育等领域开展各项工作。在地区内部设立GCAP办公室,办公室首先设于喀布尔,以后每2年轮设于其他成员国。美国将进行一系列组织性调整,如扩大驻喀布尔使节权限,使其协调与驻GCAP其他成员国、美国使领馆的行动;任命大中亚助理国务卿;扩大驻阿富汗最高军事指挥机关职能,使其在GCAP框架内协调整个地区范围内的行动等。美国通过协商保持在阿富汗和乌兹别克斯坦的交替军事存在,确保对各个方向的纵深快速打击能力。重开地区范围的运输和贸易,重建以阿富汗为心脏的大中亚经济区域。GCAP项目应协调美国在该地区的高速公路规划、边界控制,发展地区范围的商业,将这些道路与大中亚及其邻近经济中心的二级市场联系起来。强调天然气、石油和碳氢能源的运输^{1/2}。华盛顿可以帮助俄罗斯和中国分享GCAP给他们带来的利益。地区发展将缓解滋生极端主义运动的极度贫困,也能阻止向俄罗斯的非非法移民。强化边界制度将有助于减少新疆的分裂主义行动。交通框架的改善可使西西伯利亚和乌拉尔有新的通往亚洲的出口通道,中国新疆也将获得通往南部的窗口。印度和土耳其将与美国一道,成为地区领土完整和稳定的非官方保证者^{3/4}。

二、世界银行与“多边阿富汗重建信托基金”

2006年6月13日,美国南亚和中亚事务助理国务卿鲍彻在伊斯坦布尔召开的中亚能源部门论坛上发言:“我们支持国际金融机构——世界银行、亚洲发展银行及欧洲重建发展银行在该地区(大中亚)发挥重要作用。”^⑤美国这一官方表态将世人的视线引向了世界银行。事实上,美国是通过世界银行来具体操作GCAP。美国军事力量借2001年阿富汗战争之机进入中亚之后,受美国操控的世界银行很快设立了“多边阿富汗重建信托基金”ARTF(the Multilateral Afghanistan Reconstruction Trust Fund)^(四)。2002年5月,世界银行设立“多边阿富汗重建信托基金(ARTF)”以在如下两个领域对阿富汗提供援助:(1)对政府经常性开支、大宗采购提供资金;(2)支持农村发展和基础设施建设。重建基金在管理委员会的监管下由世界银行运营,管理委员会成员包括亚洲发展银行、伊斯兰发展银行、联合国发展项目及世界银行^(五)。截至2007年7月,已有27个捐款方承诺捐款22亿7000万美元,其中的18亿3000万美元已经到帐,超过11亿美元已经拨付阿富汗政府,作为

¹ 1/4 www.youth.cn

^{④(四)} Remarks at Electricity Beyond Borders: A Central Asia Power Sector Forum (Richard A. Boucher, Assistant Secretary for South and Central Asian Affairs, Istanbul, Turkey, June 13, 2006).

^{1/2} 1/4 石岚译著:《大中亚伙伴计划》。

^(五) www.worldbank.org

经常性开支; 3亿6800万美元则拨付给了投资项目¹。“多边阿富汗重建信托基金”已经成为弥补阿富汗政府预算赤字的主要工具和投资的重要来源。华盛顿推动“大中亚伙伴计划”, 并未大张旗鼓, 所能看到的是世界银行在忙前忙后。当它受到质疑时, 美国国务院负责中亚与南亚事务的副助理国务卿伊万(Evan A. Feigenbaum)很不高兴地说: “我们所要做的只不过是帮助这些国家建立新的联系: 贸易和投资机遇、跨界能源项目、更多的深水港, 以及全球市场的巨大可能性。”其实, 伊万先生强调的“推动向南进入阿富汗与印度洋的改革走廊”, 最终还是“要和美国建立共同推进地区安全与稳定的伙伴”。正如俄罗斯专家所认为的那样: 美国鼓励参加该组织的成员国版图恰好与上海合作组织成员国犬牙交错, 对抗意图显而易见……从长远来看, 美国会继续通过经援和军援的方式扶植土耳其, 再通过土耳其这一渠道, 继续向中亚各国施加影响, 与上合组织展开更深层次的博弈^④。

三、阿富汗: 连接中亚与南亚的枢纽, 但成不了支轴国家

阿富汗作为一个国家概念出现肇始于1747年。这一年, 伊朗的一代雄主纳迪尔·沙遇刺身亡, 阿富汗由此摆脱异族统治, 时年25岁的普什图族阿布达利部贵族、纳迪尔·沙生前禁卫军军官阿赫马德·沙被公推为阿富汗国王。次年, 阿富汗军队即跨过印度河, 洗劫了拉合尔。阿富汗对南亚的扩张由此拉开序幕。在立国仅仅10年之后的1757年, 阿富汗军队攻陷莫卧儿都城德里, 德里全城被洗劫一空。在1748~1767年的20年时间里, 阿富汗军7次攻入印度。其中1761年的帕尼帕特之战, 对印度的历史进程产生了极其深远的影响。阿富汗军全歼当时印度最强大的军事集团——马拉塔联军, 印度抵御外敌的能力遭到毁灭性打击。1757年即在孟加拉立足的英国人的征服印度的目标由此有了实现的可能。阿富汗与中亚的渊源中影响至今的是莫卧儿帝国的开国之君巴布尔。巴布尔原为帖木儿王朝费尔干纳地区的王子, 与南下的乌兹别克人作战失势而南走。1504年, 巴布尔占领喀布尔。自此, 阿富汗成为巴布尔创业的根据地。1526年, 经第一次帕尼帕特之战, 巴布尔消灭德里苏丹国, 创建莫卧儿帝国。直至莫卧儿帝国第6代帝王奥朗则布(1658~1707年在位)时代, 阿富汗都是帝国领土的组成部分。1893年, 英国强迫阿富汗埃米尔阿卜杜尔·拉赫曼接受划分阿富汗与英属印度边界的杜兰线方案。巴基斯坦与印度于1947年8月15日分治后, 该线遂成为阿富汗与巴基斯坦西北边境省、联邦管辖部落地区(FATA)与俾路支省的边界线。杜兰线的产生导致了阿富汗的主体民族普什图族被分割在两个国家, 两国也因此产生了尖锐的、难以解决的领土争端。阿富汗政府支持巴基斯坦境内普什图族要求与阿富汗合并的主张, 成为巴基斯坦自独立以来政局持续动荡的主因之一。阿富汗第二大民族塔吉克族占总人口的27%, 其政治领袖拉巴尼曾于1992~1996年间贵为阿富汗总统。第三大或第四大民族乌兹别克族(与哈扎拉族人口难分多寡, 各自皆占总人口约9%)政治领袖阿卜杜·拉希德·杜斯塔姆曾长期以阿富汗第四大城市马扎里沙里夫为大本营, 实际统治阿富汗北部。阿富汗的族际交际语为达里语, 即波斯语。

综上所述, 阿富汗的地理位置、历史文化、民族分布都决定了其有成为连接中亚与南亚的优越条件。2007年, 阿富汗暴力事件约增加27%, 但同期其经济增长率也达到约14%。无论是美国支持的TAP天然气管道(土库曼斯坦—阿富汗—巴基斯坦—印度)及与此相对的俄罗斯支持的PI天然气管道(伊朗—阿富汗—巴基斯坦—印度), 还是日本支持的中亚—阿富汗—巴基斯坦卡拉奇港—日本的能源通道, 其方案本身皆受地缘政治的制约, 是大国斗争的组成部分, 而其实现的前提条件无不有赖于阿富汗的稳定与合作。中国援建的巴基斯坦瓜达尔港能否担负起该国现任总

¹ www.worldbank.org

^④ 转自邵威:《美国秘密打造大中亚会议, 拒绝邀请中俄两国参加》, 国际在线, <http://news.tom.com>, 2006

统穆沙拉夫于 2007 年提议的巴基斯坦成为中国能源走廊的重任，也须考虑到阿富汗政局对巴基斯坦的影响。美国利用其驻军之便，已经着手将其战略构想逐步落实，其表现为利用世界银行等国际金融组织的资金重建阿富汗环路，所谓阿富汗环路总长约 2 400 公里，连接阿富汗主要城市，并连通巴基斯坦、伊朗、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦边境，其目的就是将中亚与巴基斯坦及印度的港口连接起来，其最重要路段喀布尔—坎大哈高速公路 482 公里；坎大哈—赫拉特高速公路 557 公里已经全部或部分建成¹。问题是阿富汗本身能否承担起美国的 GCAP 所赋予的重任。布热津斯基的地缘战略理论中有个十分重要的概念——“地缘政治的支轴国”，除重要的地理位置外，它“有时能成为一个重要国家甚至一个地区的防卫屏障。有时其存在本身就可能对一个更活跃和相邻的地缘战略旗手产生十分重要的政治和文化影响。因此，认明冷战后欧亚大陆关键的地缘政治支轴国并为它们提供保护，也是美国地缘战略的一个重要方面”^④。欧亚大陆中纳入布热津斯基视野中的“地缘政治支轴国”的有乌克兰、阿塞拜疆、韩国、土耳其和伊朗，甚至还有哈萨克斯坦或乌兹别克斯坦。其实，对于美国而言，还有一个一票否决的条件，那就是是否亲美。美国人扶植上台的卡尔扎伊政权在这一点上自然没有问题，但这个国家破败如此，卡尔扎伊也只能管理到首都喀布尔市区，现实是，如此破败的阿富汗承担此任还真是个问题。“重建阿富汗”可能会挽救这个国家，但硬要它充当其“地缘政治支轴国”，即便有心也无力，这恐怕是 GCAP 的最浮躁浅薄之处。

四、结 语

美国虽然已以 GCAP 投子，但参加这轮博弈的棋手谁都没有投子认负之意，甚至印度、日本、土耳其等“新人”也已经摩拳擦掌、跃跃欲试。虽然 GCAP 在国际社会上并不被看好，但只要华盛顿认定的事，就会蛮干下去，看来阿富汗注定还会将它的角色继续扮演下去，美国主导的世界银行愿不愿意也得趟这池浑水。

参考文献

www. state. gov.

www. xinhuanet. com.

www. ce. cn

S. Frederick Starr 《大中亚伙伴计划》，〔美〕《外交》2005 年 7/8 月号。

王鸣野：《新疆周边国家事态之变化中的中亚地缘政治》（国防科工委 2006 年委托项目）。

彭树智、黄杨文：《中东国家通史·阿富汗卷》，北京：商务印书馆，2000 年。

王凤：《列国志·阿富汗》，北京：社会科学文献出版社，2007 年。

杨翠柏、刘成琼：《列国志·巴基斯坦》，北京：社会科学文献出版社，2005 年。

张铁伟：《列国志·伊朗》，北京：社会科学文献出版社，2005 年。

何曼青、马仁真：《列国志·世界银行集团》，北京：社会科学文献出版社，2004 年。

Ozbekistan Tarixi Atlasio zgeodezkadastr 1999.

责任编辑：苏 成

¹ http://www.usaid.gov/bcations/asia_near_east/documents/countries/afghanistan

^④ 布热津斯基：《大棋局》（中译本），上海：上海人民出版社，1998 年，第 55 页。