

九一一事件后 伊朗对阿富汗政策

柳 树

内容提要 阿富汗是伊朗的重要邻国，19世纪后，伊朗对阿富汗政策的核心是反对其他大国控制阿富汗。九一一事件后，阿富汗的形势发生了根本性变化；伊朗的地缘政治环境也发生了重大改变。伊朗希望出现一个强大、稳定的阿富汗，为阿富汗国家重建提供了大量援助，加强伊朗与阿富汗之间的经济联系，扩大伊朗在阿富汗的影响。但是，伊朗与美国关系持续紧张和美国与阿富汗的特殊关系又使伊朗对阿富汗政策陷入两难境地。然而，从国家的根本利益出发，无论伊美关系如何变化，伊朗对阿富汗的政策不会发生根本改变，伊阿友好关系将会得到进一步巩固。

关键词 伊朗 阿富汗 美国 政策

作者简介 柳树，云南大学国际关系研究院博士生、云南省社会科学院南亚所助理研究员（昆明 650034）。

阿富汗是伊朗东部的重要邻国。虽然伊阿两国在地缘政治上都占有重要地位，但由于近代以后两国都处在世界强权的控制下，在地区和国际事务中无发言权，两国关系也无法对地区形成影响，因此没有受到外界重视。第二次世界大战结束后，伊朗凭借石油资源，国力迅速壮大，但把对外关系的重点放在海湾地区。阿富汗则依旧积穷积弱，对邻国除输出大量难民和毒品以外，无其他影响可言。因此，伊阿关系仍未受到应有的重视。九一一事件后，美国给伊朗周边的地缘政治力量对比带来重大影响。2007年以来，驻阿富汗北约部队声称发现塔利班有伊朗制造的武器，使伊阿关系引起了国际社会广泛关注。在伊阿关系中，伊朗占主导地位，伊朗对阿富汗政策受到越来越多的关注。

伊朗对阿富汗政策回顾

伊朗和阿富汗两国在边境、政治、经济、文

化、民族和宗教等各方面都有非常密切的关系。从公元651年阿拉伯人占领伊朗后，伊斯兰教就通过伊朗传入阿富汗，两国的宗教便有紧密的联系。在此后的发展过程中，虽然伊朗成为什叶派穆斯林国家，而阿富汗是以逊尼派为主的穆斯林国家，但两国在宗教上依然保持紧密联系和相互影响。伊阿边境地处中亚、西亚和南亚的结合部，千百年来各民族在这里汇居、融合，形成了复杂的民族关系。普什图、塔吉克、乌兹别克、土库曼、俾路支等民族分布在伊阿两国境内。两国在语言文化上也有紧密的联系，波斯语是阿富汗的主要语言之一，是塔吉克、艾马克、哈萨克等族居民使用的语言。两国的经济联系由来已久，阿富汗许多进出口货物都经伊朗转运。

阿富汗对于伊朗的重要性主要体现在地缘政治上。阿富汗是通向欧亚大陆不同地区的走廊和桥梁，而且阿富汗历来是世界列强争霸的主战场，对近邻伊朗产生了重要影响。19世纪以后，列强为了争夺阿富汗，同时使伊朗深受其害。为

了战胜大英帝国，拿破仑曾制定经伊朗进入阿富汗与英国争夺印度的战略计划。俄国为了占领阿富汗，打通通往印度洋的入海口，发动了对伊朗的系列战争。英国为了阻止俄国南下，发动了3次阿富汗战争，并发动对伊朗的战争。反过来，为了保证列强在阿富汗的均势，几个世纪中，伊朗一直积极介入阿富汗事务，尽量避免阿富汗被某个强大的外部势力控制，从而对伊朗构成威胁。从19世纪初开始，英、俄就开始了在阿富汗的争夺。伊朗于1809年与英国结盟，对付俄国。1813年被俄国打败后，伊朗被迫签订《古里斯坦和约》。1814年伊、英再度结盟，英国为伊朗提供财政援助，对付俄国。在1826年的伊俄战争中，伊朗再次战败。但此时，英国已进入并逐步控制了阿富汗，英国遂成为伊朗东部的主要威胁。在这种情况下，且在俄国的支持下，1837年10月至1838年8月，伊朗围攻赫拉特汗国。赫拉特是通往印度的要地，英国立即以武力相逼，迫使伊朗退兵。1856年10月，伊朗再次进攻赫拉特，并与英国开战。其后，英、俄在阿富汗的冲突更加激烈，伊朗处境更加困难。1907年，由于德国的崛起威胁到英、俄在欧洲的利益，两国在阿富汗问题上达成妥协，伊朗也避免不了被瓜分的命运：俄国承认阿富汗是英国的势力范围；伊朗被一分为三，其中北部是俄国势力范围；东南部是英国势力范围。有关大国一旦控制了阿富汗，伊朗的北部和东南部就将受到严重威胁。

冷战时期，阿富汗成了美、苏争霸的焦点。1979年，苏联军队占领了阿富汗，阿富汗再次处在一个超级大国的控制下，这严重威胁到伊朗的安全。在美、苏争霸的形势下，苏联入侵阿富汗，主要目的是控制印度洋和世界石油的宝库——海湾。苏联在阿富汗站稳脚跟后，伊朗可能会成为下一个目标。同年，伊朗发生伊斯兰革命，伊美关系迅速恶化，随后两国断交。在“输出革命”的口号下，伊朗与海湾国家的关系也迅速恶化。1980年9月，两伊战争爆发。在这种内外环境都极为不利的情况下，伊朗没有改变反对外部强权控制阿富汗的一贯立场。霍梅尼指责苏联是魔鬼，公开支持抵抗苏军侵略的阿富汗穆斯林游击队，在国内取缔了亲苏的伊朗人民

党。¹ 当时正值两伊战争中，但伊朗仍然尽其所能帮助阿富汗的抵抗组织。1985年，由执政宗教界直接参与，在伊朗的阿富汗抵抗组织合并成“联盟-8”。这个组织被命名为“阿富汗伊斯兰革命委员会”，有8个成员组织，战斗人员达到2万人左右。^④

1988年两伊战争结束。次年，苏联从阿富汗撤军，该地区形势发生了重大变化，伊朗的周边环境形势好转，伊朗对阿富汗的政策也发生了改变。两伊战争结束后，伊朗经济逐渐恢复，进入20世纪90年代，伊朗经济有了新发展，该国又开始加强在中亚地区的活动。伊朗对阿富汗的政策，由反对苏联控制阿富汗变为在阿富汗培植自己的力量，增强伊朗在阿富汗的影响。另外，两伊战争造成了200多万阿富汗难民生活在伊朗，还有毒品走私等社会问题严重困扰伊朗。因此，伊朗希望阿富汗战后能保持和平稳定，拥有一个强大的中央政府。但是，1992年阿富汗陷入内战，1994年持伊斯兰极端主义观点、反伊朗的逊尼派穆斯林组织塔利班，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。塔利班主要得到美国、沙特阿拉伯和巴基斯坦的支持，这三国都和伊朗有矛盾，伊朗将塔利班在阿富汗的胜利视为美国的胜利。伊朗希望通过支持北方联盟取得阿富汗内战的胜利，在阿富汗建立一个亲伊朗的政府。阿富汗内战是伊朗对阿富汗政策的一个重要转折点，伊朗对阿富汗政策变得更加积极主动，对阿富汗事务的卷入程度加深，影响力进一步增强。这一时期，伊朗对阿富汗的政策是：支持亲伊朗的阿富汗派别执掌阿富汗政权。如果这一目标不能达到，便支持亲伊朗的派别进入阿富汗政权内部。伊朗不愿让亲西方、并反对伊朗的阿富汗派别建立阿富汗政权，伊朗接受巴基斯坦在阿富汗的影响，但反对美国和沙特在阿富汗扩大影响。^④

¹ 参见张铁伟编著：《列国志·伊朗》，社会科学文献出版社，2005年版，第320页。

^④ [俄罗斯] A. 利亚霍夫斯基著；刘宪平译：《阿富汗战争的悲剧》，社会科学文献出版社，2004年版，第246~247页。

^④ 参见杨翠柏：《从地缘政治经济看大国与阿富汗内战》载《西亚非洲》，2001年第1期，第37页。

九一一事件后 伊朗对阿富汗的政策

九一一事件后,美国迅速发动了对阿富汗塔利班的军事打击,而且塔利班很快就垮台了。伊朗虽然反对美国发动阿富汗战争,但美国在客观上帮助伊朗推翻了宿敌塔利班,受伊朗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。

总的来说,伊朗希望阿富汗成为一个强大、稳定的国家,这里面有伊朗的利益所在。一是强大、稳定的阿富汗可以避免其他国家的干涉,保证伊朗的东部不会出现强权。另外,阿富汗多年的战乱给伊朗东部地区社会发展带来沉重负担,并影响到伊朗社会的稳定。据统计,目前约有92万阿富汗难民生活在伊朗。^①这些难民给当地的治安、就业、教育、医疗等方面造成巨大压力。其次,阿富汗经济的发展同时对伊朗有利。伊朗是阿富汗进出口商品的重要通道,战争几乎使阿富汗经济崩溃,对外贸易量很小,伊朗经济也受到影响。阿富汗经济的发展将会促进伊朗经济的发展。毒品走私也是影响伊朗的重要问题。因此,伊朗希望阿富汗有一个强有力的中央政府,对外可以保障国家的独立和主权完整,使伊朗东部免于其他国家的威胁;对内能够保证社会的稳定与和平,消除难民、毒品等造成的社会问题,使伊朗东部边境地区免受难民和毒品之害。因此,阿富汗战争结束后,伊朗马上承诺向阿富汗提供援助,自2001年起,伊朗向阿富汗提供了约6亿美元的援助,成为阿富汗最大的援助者之一。^④

2002年2月24~26日,阿富汗临时政府成立不久,主席卡尔扎伊就对伊朗进行了正式访问。期间,伊朗时任总统哈塔米及其他领导人与卡尔扎伊进行了积极和建设性的讨论,并就两国进一步加强合作取得了广泛共识。卡尔扎伊在会谈中强调,伊朗是阿富汗的友好兄弟国家,在帮助阿富汗推翻塔利班政权、打击恐怖主义和抵御外来侵略方面作出了巨大贡献,在维护阿富汗的稳定和安全方面将起到“极其重要”的作用。伊朗方面表示,伊朗愿帮助阿富汗建立一个稳定、发展的国家。阿富汗的和平、稳定与安全符

合伊朗的利益,伊朗希望看到阿富汗政府独立、国家发展、人民生活水平提高,所谓伊朗破坏阿富汗稳定的说法是“不合逻辑的”。2002年8月13日,伊朗时任总统哈塔米访问阿富汗,这是40年来第一位访问阿富汗的伊朗国家领导人。在会谈后的记者招待会上,哈塔米表示,伊朗将全力支持阿富汗的重建,并将在教育、农业和工业等领域提供帮助。伊阿之间顶尖级领导人如此密集的访问,说明伊阿关系取得重大进展,是伊朗对阿富汗政策的具体表现。几年来,伊阿在边境省之间也签订了一系列关于经济、文化、社会合作的协议,双方的联系越来越紧密。

另一方面,伊朗也希望通过利用其在阿富汗的传统影响和参与重建工作,在阿富汗首都喀布尔建立一个亲伊朗的政府,削弱美国在经济、文化、教育等方面对阿富汗的影响。这是在新形势下,伊朗反对其他大国控制阿富汗传统政策的延续和演变。伊朗主要是想通过加强两国的经济和文化联系达到这一目的。伊朗采取的主要经济措施包括:提供经援和支持重建;增加两国间的贸易和在阿富汗的投资,加深阿富汗经济对伊朗的依赖性;修建从阿富汗——伊朗的公路和铁路,使阿富汗的经济和地缘政治方向向西转,减少阿富汗商品进出口对巴基斯坦的依赖程度。^④伊朗给予阿富汗出口商查巴赫尔港使用费10%的优惠,在仓储方面给予的优惠更多,使该港口比巴基斯坦的卡拉奇港更有吸引力。^⑤在文化方面,主要是扩大伊朗“软实力”在阿富汗的影响。伊朗鼓励本国毕业生到阿富汗建立宗教学校,伊朗驻阿富汗大使馆官员说:“从伊朗的大学毕业的什叶派学生是伊朗和阿富汗之间的‘信使’,他们应该起到越来越重要的作用”^⑥。为了消除美国文化的影响,伊朗政府要求阿富汗政府允许伊朗向阿富汗开通伊朗教育有线电视网络。2006年底,

^① UNHCR 2006 Global Trends Refugees Asylum-seekers Returnees Internally Displaced and Stateless Persons p. 38.

^④ Muhammad Tahiri, “Iranian Involvement in Afghanistan”, *Terrorism Monitor*, January 18, 2007.

^⑤ See “Afghanistan’s Role in Iranian Foreign Policy”, <http://www.pinar.com>, 26 April 2007.

^⑥ See EU, *Country Profile: Afghanistan 2007*, p. 27.

^⑦ Muhammad Tahiri, *op cit.*, 2007.

伊朗在喀布尔建成了一个规模巨大的文化中心,通过有组织的工作和交流项目,为阿富汗学生提供奖学金等措施,扩大伊朗在阿富汗的文化影响。

伊朗对阿富汗的政策取得了明显成效,伊阿之间的经济联系明显增强。阿富汗和巴基斯坦关系出现紧张状况后,阿富汗的主要进出口物资都取道伊朗。虽然目前伊朗还不是阿富汗的主要贸易伙伴,但两国间的贸易正迅速增长。¹两国的政治、文化联系也明显加强。伊朗在阿富汗影响力的扩大,引起了美国的警觉。

核危机使伊朗对阿富汗政策陷入两难境地

伊朗核危机升级、伊美关系不断恶化、美国在阿富汗驻军等因素,使伊朗对阿富汗政策处于两难境地。美国发动阿富汗战争和伊拉克战争客观上帮助伊朗铲除了塔利班和萨达姆两大强敌。但是,美国在伊拉克、阿富汗以及中亚驻军,也使伊朗的地缘安全形势空前恶化,处于背腹受敌的不利境况,苏联从阿富汗撤军和海湾战争给伊朗创造的良好地缘环境发生了根本逆转。如果美国发动对伊朗的战争,伊朗就成了一块“夹心饼干”。

伊朗这种不利的地缘政治处境正在逐渐转变成现实的困难。2007年2月22日,国际原子能机构在联合国安理会第1737号决议规定的60天期限到来时,提交报告并明确指出,伊朗未能履行该决议有关停止铀浓缩活动的要求。随后伊朗总统内贾德再度表达了决不停止铀浓缩活动的强硬立场。2月26日,美国负责政治事务的副国务卿伯恩斯前往伦敦,与“5+1”机制的其他成员讨论起草第二份对伊朗制裁协议事宜,通过政治和外交途径解决问题的难度正在进一步增大。如果伊朗在“5+1”成员新一轮外交努力中继续采取强硬路线,甚至在整个地区范围内坚持推行与美国争夺影响力的政策,使自己成为美国摆脱伊拉克困境,乃至应对整个地区局势的最大障碍,也就是成为挑战美国霸权的“地区霸权”,那么美国政府对中东战略的重点无疑将迅速转移到伊朗问题上。布什已经表示不会把伊朗问题留给下一任美国总统;2月23日,切尼再度宣称,

美国“没有取消任何选择方案”,将“竭尽全力”阻止伊朗获得核武器。^④9月,据英国媒体报道,美国一名国家安全问题专家透露,美国五角大楼已经制定一项闪电电战袭击伊朗的计划。根据该项计划,美军将在3天内对伊朗1200个目标发动大规模的闪电式空袭,以快速摧毁伊朗的军事实力。与此同时,布什也加强了对伊朗的口头攻势,指责伊朗是在将中东置于核大屠杀的阴影下。布什还警告美国及其盟友不要等到“为时已晚”时才采取与伊朗对抗的策略。从科索沃战争到阿富汗战争,进而到伊拉克战争,人们有理由相信,美国对伊朗动武的可能性完全存在,并在逐步加大。

美国也在开始打“阿富汗牌”,2007年8月卡尔扎伊访问美国期间,布什在与卡尔扎伊联合举行的新闻发布会上说:“我们将继续努力孤立伊朗,因为就我们目前看到的,伊朗政府不是一个向善的力量,无论他们到哪里,都会带来破坏稳定的影响力。”很明显,布什希望阿富汗能成为反对伊朗的同盟者。同年6月,时任美国国防部长盖茨访问阿富汗时证实了美国在阿富汗西部和西南部发现伊朗制造的武器的报道,并声称伊朗的武装力量为塔利班提供稳定的武器供应。^④阿富汗也处于两难境地:一方面,伊朗是阿富汗的重要邻国,为阿富汗战后重建提供了大量援助,在阿富汗有重大政治、经济、宗教、文化等方面的影响;另一方面,美国推翻塔利班,主导成立阿富汗新政府,阿、美两国于2005年建立了战略伙伴关系,美国还是阿富汗最大的援助者。如果美国发动对伊朗的战争,在美国的压力下,阿富汗是否会允许美军以阿富汗为基地进攻伊朗?阿富汗又如何处理与伊朗的关系?

面对这些问题,伊朗对阿富汗的政策更是陷入了两难境地。和对伊拉克一样,伊朗希望阿富汗保持稳定,但是一旦美军看到伊拉克和阿富汗的局势稳定后,伊朗则有可能成为下一个目标。而伊拉克和阿富汗局势动荡将使美军无暇他顾,

¹ See EIU, op. cit., p. 27.

^④ 参见高瑞泽:《美国与伊朗关系走向分析》,载《亚非纵横》,2007年第2期,第44页。

^④ See EIU, *Country Report Afghanistan*, July 2007, p. 14.

即使冒险对伊朗动武,也将深受阿富汗和伊拉克局势的牵制。一个稳定的阿富汗符合伊朗的长远利益,但伊美关系现状和所处的不利的地缘政治环境,伊朗又不得不考虑如何利用阿富汗乱局打破美国的战略包围。因此,伊朗一方面希望阿富汗保持稳定,以有利于伊朗的社会稳定 and 经济发展;但另一方面,伊朗又有兴趣在阿富汗引起混乱,从而影响美国在大中东的利益,¹使阿富汗成为美军的另一个伊拉克。基于这种分析,一些国外学者认为,伊朗对阿富汗的政策最大变化是,伊朗拟抛开宗教、民族方面的矛盾,与阿富汗的一切反美武装合作。在伊朗、阿富汗共同边境省份和什叶派聚集区战事的升级正是伊朗新政策的结果。^④阿富汗的报纸也越来越频繁地指责伊朗与阿富汗反政府武装之间的联系。^④对伊朗向塔利班提供武器的指责也和这些分析联系在一起。那么,伊朗是否真的会采取这样的政策呢?

伊朗与阿富汗关系展望

虽然伊朗对阿富汗的政策出现了困难,但是,伊朗支持建设一个强大、稳定的阿富汗的基本政策不会改变。从2007年4月起,伊朗驱逐了5.2万名阿富汗没有登记的非法难民,引发了伊阿之间的难民危机。但是,8月14日,伊朗总统内贾德访问阿富汗,他重申阿富汗的和平稳定对伊朗至关重要,伊朗正全力支持阿富汗的重建。此外,两国还签署了关于加强睦邻合作、反恐禁毒、政府能力建设、医疗卫生、经贸投资、边境公路建设等共6项合作协议。两国关系得到巩固。阿富汗方面也没有受美国的影响扩大伊阿之间的矛盾。8月,卡尔扎伊总统访美时表示,伊朗是阿富汗打击恐怖主义的“帮忙者”^{1/4}。面对美国对伊朗向塔利班提供武器的指控,卡尔扎伊的回应非常谨慎,他强调伊朗为阿富汗重建和贸易提供了建设性的帮助。^{1/2}阿富汗外长斯藩塔说对伊朗的指责是没有根据的,卡尔扎伊总统和阿富汗政府高度评价伊朗的帮助,伊朗也从塔利班垮台中受益。^{3/4}

从伊朗的根本利益出发,伊朗仍将为阿富汗的稳定和重建提供帮助,而不会通过资助叛乱分子给阿富汗制造混乱。其一,阿富汗的乱局将给

美军带来麻烦,但无法根本改变伊美力量对比。相反,如果伊朗资助叛乱分子而破坏了和阿富汗现政府之间的关系,将会非常不利于伊朗的东部安全。只要伊阿保持友好关系,即使美国发动伊朗战争,阿富汗从长远利益和伊阿关系层面考虑,也不会允许美军利用阿富汗领土进攻伊朗。总之,友好的伊阿关系使美国不好运用阿富汗这张牌。其二,2006年以来,阿富汗安全局势持续恶化,塔利班的影响和势力越来越大。在今天的喀布尔,从文盲到受过良好教育的人,都认为塔利班已重掌政权,对塔利班的战争早已失败。^⑧在这种局势下,伊朗不会为塔利班提供帮助。塔利班一直反对伊朗,二者之间有深刻的宗教、政治矛盾,塔利班力量的增长不利于伊朗的国家利益。阿富汗安全局势的恶化,伊阿边境地区冲突的升级,不利于伊朗的安全和稳定。其三,阿富汗的难民和毒品给伊朗造成了沉重的社会负担,伊朗希望阿富汗局势尽快好转和阿富汗难民尽快返回。因此,从宗教、文化、政治等因素出发,伊朗与美国对阿富汗的争夺会更加激烈,但是,伊朗在阿富汗的根本利益决定了伊朗不会采取支持叛乱分子的政策。伊朗会努力加强其在阿富汗的影响,但和阿富汗政府的友好关系不会改变。

伊朗和阿富汗在地缘、经济上的相互依赖和两国发展友好关系的愿望决定了伊阿必会保持友好关系。一个强大、稳定的阿富汗保证伊朗东部的安全,并有助于伊朗经济的发展。同样,与伊朗的友好关系是阿富汗国内重建的政治基础之一,且能得到伊朗的经济帮助。因此,无论伊美关系如何变化,伊朗对阿富汗的政策不会发生根本性改变,伊朗将会为阿富汗国内重建提供更多的支持,伊朗在阿富汗的影响力将会进一步上升。

(责任编辑:徐拓 责任校对:赵苹)

¹ See "Afghanistan's Role in Iranian Foreign Policy", <http://www.pinrc.com>, 26 April 2007.

^④ See Muhammad Tahir op cit., 2007.

^④ See EU, *Country Report Afghanistan*, April 2007, p. 13.

^{1/4} 中国日报网站, 2007年8月7日。

^{1/2} See EU, *Country Report Afghanistan*, July 2007, p. 14.

^{3/4} See EU, *Country Report Afghanistan*, April 2007, p. 14.

^⑧ See Ahmed Rashid "Letter from Afghanistan Are the Taliban Winning", *Current History*, January 2007.