

从“发展外交”到深度介入： “一带一路”倡议下的中国对阿富汗政策

肖河*

【内容提要】在以扩大海外基础设施投资为标志的“一带一路”倡议走向落实的2014至2015年，中国的对阿政策却显示出了“经济止损、深度介入”的特点，在双边经贸关系有所减弱的同时，深入介入到阿富汗民族和解进程和阿富汗-巴基斯坦的双边中去。经过将近一年的尝试，中国在阿富汗问题上的国际影响力已经得到了显著提高，也实现了与美国的协调合作，长期来看这也会有利于中国在阿富汗和阿巴边境的相关投资项目。这一“阿富汗模式”是在坚持不干预内政原则的情况下，对中国传统的“发展外交”模式的突破，对于“一带一路”倡议的具体落实具有重要的参考意义。

【关键词】中国外交；阿富汗；“一带一路”

【中图分类号】D822 【文献标志码】A 【文章编号】1004-1508(2016)02-0025-08

【DOI】10.13252/j.cnki.sasq.2016.02.004

一、“经济慎行、外交进入”： 中国对阿政策转向

历史上看，阿富汗是丝绸之路的重要枢纽；现实中看，不仅阿富汗积极主张要与中国的“一带一路”倡议对接，中国也明确表示阿方能够在打造中国-中亚-西亚、新欧大陆桥、中蒙俄三大经济走廊中“发挥积极作用”。^①然而，与侧重于经济合作的中巴经济走廊不同，阿富汗的重要性主要体现在要防止其国内的安全风险在该区域的散逸上，其国内局势直接关系到倡议南线的中巴经济走廊、北线的中亚三走廊的安全。

随着美阿裂痕在阿富汗卡尔扎伊政府任期内

的逐渐加深，中国逐渐开始提防美国可能最终“放弃”阿富汗、阿局势走向彻底失控的危险，相应的对阿政策也从2011年底由“旁观”转为积极。^②2013年，美阿关系的进一步恶化以及中阿大型经济项目的步履维艰促使中国开始进一步调整对阿政策。在加尼政府上台后，尽管美阿关系有了明显改善，并且奥巴马政府表示将维持目前1万人左右的驻军，但是从长期看来，中国始终认为美国在阿存在是暂时性的，^③对阿富汗政府在经济与安全领域预期表现信心不足。因此，尽管2014年9月上台的加尼政府多次表达了吸引中国投资的强烈愿望，并敦促中国加快各项目进度，但是中国在投资上却显得非常慎重，^④反

* 中国社科院世界经济与政治研究所助理研究员。

- ① 中华人民共和国外交部驻阿富汗大使馆：“驻阿富汗大使邓锡军出席第二届阿富汗-中亚对话会并讲话”，2014年12月14日，<http://wcm.fmprc.gov.cn/pub/chn/gxh/tyb/zwbd/dszlsjt/t1219040.htm>，2016年6月13日。
- ② Katharine Houreld and Ben Blanchard, “Anxious China Emerges as Diplomatic Player in Afghanistan,” *Reuters*, April 14, 2014, <http://www.reuters.com/article/us-china-afghanistan-diplomacy-idUSBREA3DOH120140414>，2016年6月13日。
- ③ Zhao Huasheng, “What Is Behind China's Growing Attention to Afghanistan?” *Carnegie Middle East Center*, March 8, 2015, <http://carnegie-mec.org/2015/03/08/what-is-behind-china-s-growing-attention-to-afghanistan>，2016年6月13日。
- ④ Tom Kutsch, “As Afghanistan looks for investment, China eyes stability,” *Aljazeera*, October 29, 2014, <http://america.aljazeera.com/articles/2014/10/29/as-afghan-looks-forinvestmentchinaeyesbusinessstability.html>，2016年6月13日。

而“一反常态”地将对阿非军事性安全援助和外交介入作为主要政策工具,传统的通过加深经济联系、避免介入政治问题来拓展双边关系的“发展外交”则开始居于次要地位。

首先,中国表露出了明显的“经济止损”倾向。2008年,中国冶金科工集团与江西铜业组成的中冶江铜联合体获得阿富汗艾娜克铜矿的开发权,这也一度被视为中国在阿的重大经济胜利。当时,中方以计划总投资29亿美元、向阿政府支付8亿美元的合同金、交纳19.5%的特许使用权费,同时承诺进行铁路及400兆瓦发电量的基础设施投资的绝对优势取得了开采权。^①但是由于安全、征地、文物发掘等各类问题,该项目多次中断。中冶江铜也在2013年8月正式提出了减少特许使用权费、停止修建火电站和炼铜厂、推迟铺设铁路、并将投产时间延后到2019年的要求。^②至今,艾娜克铜矿距离投产仍遥遥无期,阿国内也普遍认为中方在现阶段并无意尽快重启项目。^③此外,另一标志性资源产业投资、中石油的阿姆河流域油田项目也并不顺利,尽管中方在竞标时同样开出了极其优惠的条件,承诺支付15%的开采税、20%的企业所得税和70%的项目利润,但是在2012年10月投产后依然因为炼油地点的分歧而一度停工,随后还陷入了与获准进入毗邻地区的美国炼油公司的激烈竞争和价格纠纷。^④

与标志性投资项目的趋势相一致,2013—2014年中国在阿富汗的投资总增量也为-122万美元,总投资49个项目、共5800万美元,仅排在所有投资国的第八位,与排名靠前的南非、土耳其、阿联酋等国差距明显(三国分别为1.54亿、1.5亿和1.22亿美元)。^⑤这些变化说明,虽然中国向来有较高的风险容忍度,但是在阿富汗的发展外交也正在退潮,转而以其他替代措施来予以弥补。^⑥此外,中国虽然也承诺过考虑修建连接坎大哈和巴基斯坦俾路支省城市杰曼的铁路、以及喀布尔和白沙瓦之间的高速公路,^⑦但是目前这些项目还尚未展开。对于中企正在修建的从喀布尔到贾拉拉巴德的公路,阿方也对其“进展缓慢”数次表示过不满。^⑧无疑,阿富汗区域不可能是中国现阶段“互联互通”的重点:一方面,打通瓦罕走廊、修建直通中阿两国的道路不仅成本过高、而且可能会带来不确定的安全风险;^⑨另一方面,考虑到“一带一路”沿线经济发展状况的全局,向南从喀什到瓜达尔港、向北经中亚至俄罗斯的道路网在重要性上显然都要在连接阿富汗和周边国家之上。^⑩

其次,中国在政治上表现出了促阿政府“接受阿塔存在现实”的态度,这与周边国家的立场也有所差异。加尼上任一月后就签署了卡尔扎伊长期拖延的《双边安全协定》,并且多次对

- ① Simon Handelsman, “Afghanistan’s Aynak copper deposit tender process: case study”, *Business Ethics: A European Review*, Vol. 21 No. 4, 2012, pp. 364–379.
- ② 何杰:“中国与阿富汗矿业合作初探”,《国际研究参考》,2014年第1期,第16页。
- ③ Ben Piven, “Chinese company and Taliban battle over Afghanistan’s underground riches”, *Aljazeera*, July 11, 2015, <http://america.aljazeera.com/articles/2015/7/11/chinese-company-taliban-battle-afghanistan.html>, 2016年6月13日。
- ④ Jessica Donati, “From New York heroin dealer to Afghanistan’s biggest oil man”, *The Chicago Tribune*, July 9, 2014, <http://www.reuters.com/article/us-afghanistan-energy-idUSKBN0FC2A220140709>, 2016年6月13日。
- ⑤ 商务部国际贸易经济合作研究院、商务部投资促进事务局、中国驻阿富汗大使馆经济商务参赞处:“对外投资合作国别(地区)指南:阿富汗(2014年版)”,2014年, <http://aaa.ccpit.org/Category7/Asset/2015/Mar/20/onlineeditimages/file71426813794838.pdf>, 2016年6月13日。
- ⑥ Dirk van der Kley, “China’s Foreign Policy in Afghanistan”, *Lowy Institute for International Policy*, October 2014, http://119.90.25.33/www.lowyinstitute.org/files/chinas-foreign-policy-in-afghanistan_0.pdf#search=China%E2%80%99s+Foreign+Policy+in+Afghanistan, 2016年6月13日。
- ⑦ Tridivesh Singh Maini, “China and India: Competing for Influence in Afghanistan”, *The Diplomat*, March 27, 2015, <http://thediplomat.com/2015/03/china-and-india-competing-for-influence-in-afghanistan/>, 2016年6月13日。
- ⑧ “英媒炒作中企在阿富汗公路项目进展不顺”, 环球网, 2015年11月25日, <http://world.huanqiu.com/exclusive/2015-11/8028944.html>, 2016年6月13日。
- ⑨ 甘均先:“中美印围绕新丝绸之路的竞争与合作分析”,《东北亚论坛》,2015年第1期,第112页。
- ⑩ Raffaello Pantucci and Kane Luo, “Can China Assert Itself in Afghanistan?”, *The Diplomat*, August 28, 2015, <http://thediplomat.com/2015/08/can-china-assert-itself-in-afghanistan/>, 2016年6月13日。

美国在阿富汗的牺牲和经济付出表示感谢,^①因此美方对于阿政府的好感明显提升,阿“非北约主要盟国”的地位也更加稳固。即使是原本对援阿项目持怀疑态度的美国国会,其对加尼政府在反腐问题上的看法也大有改观。^②此外,奥巴马政府也宣布将很快启动2016年的援阿立法动议,第一批或达到15亿美元的规模,并在其执政期内都保持现有驻军规模。^③相对而言,中国方面虽然也有声音认为阿富汗政府的合法性和国家能力有所上升、国际援助持续高位稳定(约占阿富汗GDP50%)、塔利班势力终究难以继,^④但是总体上并不看好阿富汗政府能最终解决经济和安全问题,因此始终将实现与阿塔的和解作为唯一的出路。

从2014年起,中国就从两方面展开了外交努力:其一是直接为塔利班和阿富汗政府牵线搭桥;其二则是着力推动阿富汗和巴基斯坦改善关系。虽然中国一直强调这些举措都是在阿富汗政府的主动要求下才采取的,^⑤但这仍说明中国在阿富汗事务上已经展现出深度介入的特点,甚至被视为是美国的某种替代者。^⑥不过,中国的相关做法与其他各方仍有两点区别:第一,中国并不认为与塔利班或者巴基斯坦的紧密关系会损害

自身形象,也从未表达过塔利班在阿富汗“没有未来”的观点,^⑦甚至被认为是将有意维持势力平衡作为在阿目标;^⑧其次,中国不愿意像美国那样对巴强硬施压,甚至谴责巴方对阿塔的支持,而是希望巴基斯坦能继续保持与阿塔的影响关系。^⑨与印度、俄罗斯等非西方国家相比,中国甚至被认为是乐于见到在喀布尔出现亲巴政府。^⑩

值得强调的是,虽然自2014年2月中国外长王毅访问喀布尔以来中国一贯表示“阿富汗的和平与稳定,事关中国西部的安全”,但是尚不认为在阿的恐怖主义对中国构成了急迫的威胁。虽然自2014年,新疆的暴恐事件中组织化、国际化、意识形态化的特点急剧凸显,但是总体来说它与难以有效运转的“东突厥斯坦伊斯兰运动”(2003年改名为“突厥斯坦伊斯兰党”)之间还缺少直接的联系。^⑪同时,由于中阿边界地形复杂、难以穿越,阿境内的恐怖势力也难以构成对中国的直接威胁,即使安全局势恶化,中国也能通过强化国内安防来应对。^⑫因此,中国对阿富汗的安全援助目前仍局限于警用检测和支持设备、相关的训练和后勤保障上,不愿意直接提

① Ankit Panda, “Afghan President Begins US Visit”, *The Diplomat*, March 23, 2015, <http://thediplomat.com/2015/03/afghan-president-begins-us-visit/>, 2016年6月13日。

② “Quarterly Report to the United States Congress”, *Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction*, October 30, 2015, <https://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2015-10-30qr.pdf>, 2016年6月13日。

③ Hannah Gais, “How Ashraf Ghani’s Government Will Address Afghanistan’s Endemic Problems”, *The Diplomat*, March 30, 2015, <http://thediplomat.com/2015/03/how-ashraf-ghanis-government-will-address-afghanistans-endemic-problems/>, 2016年6月13日。

④ 李敏:“阿富汗局势现状与前景评析”,《现代国际关系》,2015年第2期,第55-56页。

⑤ Shannon Tiezzi, “China Hosted Afghan Taliban for Talks: Report”, *The Diplomat*, January 07, 2015, <http://thediplomat.com/2015/01/china-hosted-afghan-taliban-for-talks-report/>, 2016年6月13日。

⑥ C. Raja Mohan, “Afghan Arena: Exit America, Enter China”, *Indian Express*, February 18, 2015, <http://indianexpress.com/article/opinion/columns/afghan-arena-exit-america-enter-china/>, 2016年6月13日。

⑦ Raffaello Pantucci and Kane Luo, “Understanding the Cultural Fabric: the Missing Piece in China’s Outreach to Bring peace to Afghanistan”, *UK-China Strategic Communications Initiative*, April 25, 2015, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/423503/China_Afghanistan_Kane_V5.pdf, 2016年6月13日。

⑧ Michael Clark, “Afghanistan: An Opportunity for U. S-China Cooperation?”, *The National Interest*, October 12, 2015, <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/afghanistan-opportunity-us-e2%80%93china-cooperation-14052>, 2016年6月13日。

⑨ Andrew Small, “What Now for China’s Afghanistan Strategy?”, *The Diplomat*, September 1, 2015, <http://thediplomat.com/2015/09/what-now-for-chinas-afghanistan-strategy/>, 2016年6月13日。

⑩ Mohan Malik, “India Balances China”, *Asian Politics & Policy*, Vol. 4, No. 3, 2012, pp. 345-376.

⑪ Michael Clarke, “China and the Uyghurs: The ‘Palestinization’ of Xinjiang?” *Middle East Policy*, Vol. 12, No. 3, Fall 2015, pp. 127-146.

⑫ Interviews Ren Xiao, Li Xin and Pan Guang, Shanghai, June 2014, from Dirk van Der Kley, “China’s Foreign Policy in Afghanistan”, *Lowy Institute for International Policy*, October 2014, p. 6.

供武器。^①可以说,中国对阿富汗政策虽然较以往更为积极,但是其在介入的性质上与俄罗斯、印度等国相比仍显保守。^②

二、2014—2015年中国的阿富汗政策及其实践

2014年9月,阿富汗各派力量达成妥协,推出了由加尼担任总统、阿卜杜拉担任行政长官的民族团结政府。与前任不同,加尼愿意通过与巴基斯坦、尤其是三军情报局(ISI)的接触来解决安全问题,^③并迫切希望中国能够成为助力。同时,在阿实现权力交替后,中国不断积累的政策转向也逐渐引人注目,甚至被视为将要“填补阿富汗的权力真空”。总体上,中国在2014至2015年的对阿政策主要有四个要点:(1)支持美国在阿富汗保持有限的军事存在,例如推动阿美达成安全协定。(2)在不提供战斗装备的前提下,大幅提高安全援助力度。(3)推动阿富汗与巴基斯坦接近,尝试运用三边外交和经济倡议来强化关系。^④(4)说服巴基斯坦向塔利班施加影响,大力推进政治和解进程。

2014年,中国举办了由阿富汗重建各资助方参与的、原定于8月29日召开的“伊斯坦布尔进程”的第四次外长会议。虽然巴基斯坦在会前表示将会协助美国有序撤离并欢迎中国更深

地介入阿富汗,但是在当时这更多是被看作“一带一路”战略提出后、中国接连举办的包括APEC峰会、亚信会议在内的多边外交的一部分,并没有被广泛视为对阿政策重大调整的信号。^⑤与此同时,由于阿各方势力迟迟无法达成一致,最终该会议延期至10月底才得以成行并与加尼访华重合。访前,对于加尼选择中国作为首访国,阿国内外普遍认为其主因是希望能够借助中国的经济力量来应对严峻的重建挑战。^⑥访问中,中国一方面承诺将继续推进包括艾娜克铜矿在内的投资项目和基础设施建设,另一方面则提出了四年合计20亿人民币的援助计划,^⑦这一数字比2001—2013年间中国对阿援助的总和还要多出1/3。^⑧当时,这一举措似乎表明中国将坚持一贯的发展外交,延续“以发展求稳定”的逻辑。^⑨

然而,此后中国却出人意料地在外交上接连发力。虽然早在2014年11月初,阿官员就透露中国提出过与塔利班重启和谈的建议。^⑩但是直到2015年1月,中国在阿民族和解进程中所扮演的积极角色才被公开披露:包括塔利班驻卡塔尔多哈办事处代表卡里丁·穆罕默德在内的塔利班密使曾于2014年12月到访北京,并向阿政府代表传达了包括修改宪法、取消对阿塔制裁、给

- ① Shannon Tiezzi, "China Responds to Afghanistan's Bloodiest Day Since 2009", *The Diplomat*, August 10, 2015, <http://thediplomat.com/2015/08/china-responds-to-afghanistans-bloodiest-day-since-2009/>, 2016年6月13日。
- ② 陈新明、李源正:“驻阿美军撤离与上合组织成员国面临的挑战及应对”,《现代国际关系》,2015年第3期,第26—28页。
- ③ Sunil Raman, "Disillusioned by Pakistan, its Army and ISI, Afghan President Ashraf Ghani engages India again", *First Post*, November 5, 2015, <http://www.firstpost.com/world/disillusioned-by-pakistan-its-army-and-isi-afghan-president-ashraf-ghani-engages-india-again-2496288.html>, 2016年6月13日。
- ④ Shannon Tiezzi, "The China-Pakistan Alliance: The Key to Afghan Stability?", *The Diplomat*, February 11, 2015, <http://thediplomat.com/2015/02/the-china-pakistan-alliance-the-key-to-afghan-stability/>, 2016年6月13日。
- ⑤ Shannon Tiezzi, "Can China Lead the Push for Afghan Stability?", *The Diplomat*, July 09, 2014, <http://thediplomat.com/2014/07/can-china-lead-the-push-for-afghan-stability/>, 2016年6月13日。
- ⑥ Moheb Arsalan J, "What President Ghani's Visit to China Means", *Sharnoff's Global Views*, October 29, 2014, <http://www.sharnoffsglobalviews.com/president-ghani-china-407/>, 2016年6月13日。
- ⑦ “深化中阿战略合作伙伴关系”, 人民网, 2014年10月28日, <http://world.people.com.cn/n/2014/1029/c157278-25932878.html>, 2016年6月13日。
- ⑧ Zhao Huasheng, "What Is Behind China's Growing Attention to Afghanistan?" *Carnegie Middle East Center*, March 8, 2015.
- ⑨ Michael Clark, "Afghanistan: An Opportunity for U. S-China Cooperation?", *The National Interest*, October 12, 2015.
- ⑩ Ankit Panda, "Could China Broker Talks Between the Afghan Government and the Taliban?" *The Diplomat*, November 12, 2014, <http://thediplomat.com/2014/11/could-china-broker-talks-between-the-afghan-government-and-the-taliban/>, 2016年6月13日。

予塔利班政府职位等多项要求。^①这一突破性外交尝试也成为了中国深度介入的标志。虽然此后塔利班还是以加尼政府同美国达成驻军条约为由，拒绝了后者提出的以尼姆鲁兹、赫尔曼德、坎大哈三个南部省长职位和内阁席位来换取政治和解的提案，^②但是无疑提升了阿对中国的期待。

2月9日，在中国的推动下，阿、巴、中代表在喀布尔进行了第一轮三方战略会谈。在会上，中方尝试通过经济融合与互联互通来增加阿巴的战略互信与合作，不仅邀请阿巴联合代表团访问中国，还承诺修建包括能为两国提供电力的库纳尔河水电站、坎大哈和杰曼间的铁路、以及连接喀布尔和白沙瓦的高速公路。^③相应的，巴基斯坦也表示了对中国在阿安全和投资利益的重视。^④作为中国积极介入的回报，阿富汗政府也在2月下旬主动将抓获的一批东突份子移交给了中国，并强调他们活动于巴阿边境，显然是希望中国能够为了自身安全向巴基斯坦加大影响。^⑤此外，相比依赖高级和平委员会的卡尔扎伊，加尼在推进和平进程上也是亲力亲为，在2014年11月就亲赴拉瓦尔品第会见了巴总参谋长沙里夫并邀请巴基斯坦参与训练阿富汗军官，这一度

引起了国内的震动。^⑥可以说，与中国的介入相呼应，加尼政府也推行了一套激进的和解政策，在国内远未达成共识的情况下主动接近巴方，甚至不惜引来重要援助国印度的疑虑。^⑦

此后经过将近半年的努力，中方和阿政府的新政策才取得了成效。首先，塔利班前执政委员会副主席、前内政部长和前外交部副部长三名塔利班高级代表于2015年5月19日至20日前往乌鲁木齐会见了阿富汗国防部代表，商讨了进行直接和谈的前提条件；^⑧其后，6月3日至4日，塔利班代表又在奥斯陆与阿高级和平委员会的部分成员进行了非正式会谈，在会上塔利班提出了恢复驻多哈办事处等多项要求，同时还公开警告了在阿富汗逐渐抬头的伊斯兰国。^⑨最后，阿塔和政府间的第一轮正式和谈终于得以于7月7日在伊斯兰堡召开。在中美代表的监督下，加尼政府要求先实现临时停火，而塔利班则提出了包括将其从联合国制裁名单中移除等条件。^⑩随后，双方商定于7月30日进行第二轮和谈。可以说，中方全程参与了阿民族和解的全进程并发挥了重要作用。

然而，正如巴基斯坦所警告的那样，由于阿塔日益涣散，和谈不仅成效有限，其本身也非常

① “外媒：塔利班代表团曾访华 获中方接待”，凤凰网，2015年1月8日，http://news.ifeng.com/a/20150108/42886300_0.shtml，2016年6月13日。

② David Loyn, “Taliban ‘reject offer of Afghan government posts’”, *BBC News*, January 9, 2015, <http://www.bbc.com/news/world-asia-30737664>，2016年6月13日。

③ “中国撮合阿富汗巴基斯坦举行首轮三方战略对话：助建阿巴公路”，澎湃新闻，2015年2月11日，<http://www.thepaper.cn/baidu.jsp?contid=1302780>，2016年6月13日。

④ Abubakar Siddique, “China assumes leading role in Afghan reconciliation”, *Dawn News*, February 17, 2015, <http://gandhara.rferl.org/a/china-afghanistan-reconciliation/26852652.html>，2016年6月13日。

⑤ Ankit Panda, “Afghanistan Transfers Captured Uyghur Militants to China”, *The Diplomat*, February 24, 2015, <http://thediplomat.com/2015/02/afghanistan-transfers-captured-uyghur-militants-to-china/>，2016年6月13日。

⑥ Shashank Bengali and Ali M. Latifi, “Afghan president pursues peace with Taliban—his way”, *Los Angeles Times*, March 22, 2015, <http://www.latimes.com/world/afghanistan-pakistan/la-fg-afghanistan-ghani-us-20150322-story.html>，2016年6月13日。

⑦ Kanwal Sibal, “Ghani visit: Pakistan, China to overshadow talks with Modi?”, *Daily O*, April 28, 2015, <http://www.dailyo.in/politics/afghanistan-ashraf-ghani-taliban-pakistan-modi-china/story/1/3405.html>，2016年6月13日。

⑧ Tahir Khan, “China meet-up: Afghan Taliban dispute Aziz's peace talks claim”, *The Express Tribune*, June 25, 2015, <http://tribune.com.pk/story/909329/china-meet-up-afghan-taliban-dispute-aziz-peace-talks-claim-national-2-3/>，2016年6月13日。

⑨ Kanwal Sibal, “Peace process: Afghan Taliban press for reopening of Qatar office”, *The Express Tribune*, June 22, 2015, <http://tribune.com.pk/story/907613/peace-process-afghan-taliban-press-for-reopening-of-qatar-office/>，2016年6月13日。

⑩ Lynne O'Donnell, “Next round of Afghan-Taliban talks set for July 30 in China”, *The Associated Press*, July 25, 2015, http://www.huffingtonpost.com/huff-wires/20150724/as-afghanistan/?utm_hp_ref=world&ir=world，2016年6月13日。

脆弱。^①就在第一轮会谈后不久，塔利班领导人奥马尔的死讯就由于领导层内讧而在其亡故两年之后大白于天下，而其导火索正是7月7日的和谈：塔利班强硬派对于在巴基斯坦军方的影响下参加和谈的副领导人曼苏尔非常不满，特意利用这一问题打击其权威。^②信息公开后，曼苏尔随即宣布继任领袖，并表示和谈符合伊斯兰教法，但是由于其声望远不如奥马尔，同时也无法在巴基斯坦对阿境内的塔利班势力进行充分掌握。^③最终，巴基斯坦方面以奥马尔的死讯会带来“无法预测”的后果为由，取消了原定于31日在巴基斯坦穆里进行的第二轮和谈。^④

就在和谈取消后不久的8月7日，喀布尔连续发生了三起分别针对美国基地、阿富汗军营和警察学院的自杀性袭击，共造成50多人死亡、500多人受伤。这一恶劣袭击立即导致了阿巴关系的剧烈恶化，面对国内的强大压力，加尼于8月10日专门就阿巴关系与和解进程召开了新闻发布会，要求巴基斯坦在和谈与阿稳定问题上履行承诺。^⑤此外，加尼还通过各种方式谴责巴基斯坦包庇其境内的恐怖训练营、蓄意制造了奥马尔仍健在的谎言，甚至将阿内战称为“一场巴基斯坦的战争”。^⑥8月21日，对巴强硬派、阿第一副总统杜斯塔姆还公开发表了“十四年来

巴在反恐方面一直缺乏诚意，阿应断绝与巴外交关系”的言论。^⑦在受到和谈延期和惨痛袭击的双重打击后，巴阿关系也呈现出了急转直下的态势。

自8月起，中国通过巴基斯坦所推动的和谈就处于基本停滞的状态。不仅阿塔内部分化出了诸多反对派，曼苏尔也开始重新要求阿政府废除与外国签署的所有安全协议。^⑧此外，为了证明各自的领导合法性，塔利班也明显加强了攻势，在9月28日到10月初甚至一度短暂占领了北方昆都士省的省会昆都士市。^⑨然而无论如何，经过大半年的外交介入后，中国在阿富汗问题上的发言权却大为增加。9月26日，美国、中国、阿富汗、伊朗、巴基斯坦等国的代表在联合国大会期间于纽约召开了关于阿和平重建与区域合作的“中、美、阿三方会议”，克里在会上表示美国欢迎中阿两国展开一切形式的合作，中国也俨然成为了解决阿问题的关键。^⑩为了继续支持阿政府的和解政策，2015年11月3日中国国家副主席李源潮到访喀布尔，并与加尼政府在安全、重建和教育方面签署了三份合作协议，表示将按照承诺提供5亿元人民币用于为阿国民军和警察部队的遗属修建住房、提供新的道路安检系统和1500个奖学金名额，并表示要继续推动由“阿

- ① Jon Boone, "Afghan delegation travels to Pakistan for first known talks with Taliban", *The Guardian*, July 7, 2015, <https://www.theguardian.com/world/2015/jul/07/afghan-delegation-pakistan-talks-taliban>, 2016年6月13日。
- ② David Rohde, "Why Mullah Omar's Death Could Be a Nightmare for Afghanistan", *The Atlantic*, July 30, 2015, <http://www.theatlantic.com/international/archive/2015/07/mullah-omar-death-afghanistan/400013/>, 2016年6月13日。
- ③ Victor Mallet and Farhan Bokhari, "Afghan peace talks in doubt after Mullah Omar's death", *Financial Times*, August 2, 2015, <http://www.ft.com/cms/s/0/40cddb46-38f3-11e5-8613-07d16aad2152.html>, 2016年6月13日。
- ④ Zubair Babakarkhail and Slobodan Lekic, "Taliban chooses Mullah Omar's replacement as peace talks canceled", *Stars and Stripes*, July 30, 2015, <http://www.stripes.com/news/middle-east/taliban-chooses-mullah-omar-replacement-as-peace-talks-canceled-1.360449>, 2016年6月13日。
- ⑤ Shannon Tiezzi, "China Responds to Afghanistan's Bloodiest Day Since 2009", *The Diplomat*, August 10, 2015.
- ⑥ "Why Afghan prez Ghani is angry with Pakistan", *Hindustan Times*, August 13, 2015, <http://www.hindustanimes.com/editorials/why-afghan-prez-ghani-is-angry-with-pakistan/story-WUluxsGIL5D3giCTgnqGJ.html>, 2016年6月13日。
- ⑦ 中国驻阿富汗大使馆经商参处：“2015年8月阿富汗政治经济动态”，2015年9月7日，<http://af.mof.com.gov.cn/article/afdt/201509/20150901106267.shtml>, 2016年6月13日。
- ⑧ 中国驻阿富汗大使馆经商参处：“2015年9月阿富汗政治经济动态”，2015年10月10日，<http://af.mof.com.gov.cn/article/afdt/201510/20151001129777.shtml>, 2016年6月13日。
- ⑨ Eltaf Najafizada and Unni Krishnan, "What the Taliban surge means for China, the U.S., Afghanistan", *Chicago Tribune*, October 1, 2015, <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-09-30/can-the-taliban-retake-power-in-afghanistan-as-us-exits-q-a>, 2016年6月13日。
- ⑩ "Afghanistan, China, US hold trilateral High-Level meeting in NY", *ATN News*, September 27, 2015, <http://ariana.news.af/latest-news/afghanistan-china-us-hold-trilateral-high-level-meeting-in-new-york/>, 2016年6月13日。

人主导”的和解进程。^①

截至2016年初,考虑到中阿经济联系薄弱的现实(从2008至2012年,阿从中进口额占比由14.24%降低到9%,出口占比由6.61%降低到2.7%)^②,中国的阿富汗新政策明显更倚重于外交介入。此外,中国援助额虽然增长较快,但是与其他大国相比仍相差甚远:例如美方就确认将在2015和2016两个财年内向阿富汗国民军分别提供41亿和38亿美元的援助,^③在过去六年间,美国的总援助额也达到了650亿美元。^④甚至就连印度也累计提供了总量达20亿美元的对阿援助。^⑤因此,与经济联系和安全援助相比,中国在阿和解进程中的外交介入也是新对阿政策中最受重视、效果最明显的一部分。在和谈停滞了四个多月后,经过中美等国的积极努力,加尼与谢里夫也终于在第21届联合国气候大会上会面并表态将重启和谈进程,而塔利班武装也声明愿意在和谈上实现突破、并承诺不再发动春季攻势。^⑥总之,虽然阿民族和解进程仍然前途未卜,但是中国在阿富汗以深度介入为最主要特征的新政策已经在塑造地区合作、提升中国影响力方面发挥了突出作用。

三、“一带一路”阿富汗模式的意义

中国自2014年2月王毅外长访问喀布尔至今,明显调整了对阿富汗的政策思路,以直接维护阿富汗的安全与稳定。如果将目光从阿富汗本身扩展到周边国家,将阿富汗政策与“一带一路”倡议的整体推进情况放在一起,就会发现阿富汗正代表着丝绸之路上一类独特模式。对比中国正在巴基斯坦、孟加拉国、泰国、老挝、印度尼西亚等国大力获取基础设施建设项目、增

加大型项目投资,阿富汗在短期内仍将面临中国经济力量的止损而非流入。这一阿富汗模式的出现对于“一带一路”倡议乃至整个中国外交而言具有三个方面的意义:

第一,中国的阿富汗政策说明“一带一路”在实施过程中是有所侧重的,这主要体现在针对不同国家、利用不同的政策工具,采取不同的外交模式。虽然中国在提出“一带一路”倡议后,已经明确表示过要将大型海外基础设施建设作为推动国际合作的基础和优先领域、尤其注目于增强沿线国家的互联互通能力,阿富汗政府本身对这一经济合作规划也非常感兴趣。但是由于阿富汗的国内安全局势,中国难以通过一般的海外利益保护来保护人员和资产的安全。因此,虽然2015年中国在多个场合表态过要帮助阿进行经济规划,重启或加速进展缓慢的大型项目,但是仍将保持谨慎。但是这并不代表中国将袖手旁观或者退出,相反是直接致力于提升政治稳定。

在经历了2013年的提出和2014年的讨论宣传之后,虽然国内外关于“一带一路”概念的争论还在继续,但是在2015年其已经开始步入实际的操作阶段。事实上,正如很多疑虑的声音所指出的那样,中国的“一带一路”目前还并没有宏观的标准化操作细则,在某种程度上,这一倡议的实施也具备“摸着石头过河”的特点。目前看来,虽然中国在与诸多国家交往时都提到了“一带一路”设想,但是在用力程度上却存在明显差别。眼下,中国的最重要的经济推进方向还是“南线”的“中巴”经济走廊,可谓是为带路工程开创经济示范点的重中之重。与之相对,中国在阿富汗的外交尝试也能发挥“一带一路”上的政治示范点的作用。这表明,推进

- ① Ankit Panda, “Chinese Vice President Visits Afghanistan”, *The Diplomat*, November 04, 2015, <http://thediplomat.com/2015/11/chinese-vice-president-visits-afghanistan/>, 2016年6月13日。
- ② 商务部国际贸易经济合作研究院、商务部投资促进事务局、中国驻阿富汗大使馆经济商务参赞处:“对外投资合作国别(地区)指南:阿富汗(2014年版)”,2014年。
- ③ “US promises billions to fund Afghan military through 2017”, *The Reuters*, March 23, 2015, <https://www.rt.com/usa/243393-us-afghan-army-withdrawal/>, 2016年6月13日。
- ④ “US classifies details of financial aid to Afghanistan”, *The Reuters*, January 13, 2015, <https://www.rt.com/usa/227739-us-spending-afghanistan-secret/>, 2016年6月13日。
- ⑤ “Indo-Afghanistan Relations: Development Partnership-India's Assistance Programme for Afghani”, *Embassy of India in Kabul, Afghanistan*, https://www.mea.gov.in/Uploads/PublicationDocs/176_india-and-afghanistan-a-development-partnership.pdf, 2016年6月13日。
- ⑥ “Efforts to Revive Afghan-Taliban Peace Talks Under Way”, *Tolo News*, November 30, 2015, http://article.wn.com/view/2015/11/30/Efforts_to_Revive_AfghanTaliban_Talks_Under_Way/, 2016年6月13日。

“一带一路”倡议也可以涵盖与之相匹配政治与安全环境建设,可以根据目标国的具体状况而拥有有不同的侧重,这种多样化的推进策略有利于推进倡议以多种形式迅速落实并有效地控制风险。

第二,“阿富汗模式”体现了中国在外交思路上的突破,是在坚持不干预内政原则前提下,对拓展相应政策工具、积累外交介入经验、增强相应国家能力的重要尝试。传统的发展经贸联系先于外交援助、外交援助先于外交介入的传统“发展外交”模式,虽然帮助中国赢得了相当的国际声誉、增进了同很多国家的经济联系,但是仍然存在难以中国海外利益的弱点。越来越多的声音要求中国增强对外介入的能力、减少政策束缚,改变当前“政经分离”的状况,甚至反复提出要“超越不干预政策”的看法。^①中国也逐渐认识到绝对属于一国内部管辖的事务已经少之又少,在全球治理问题上进行正当的国际介入已经极为普遍与必要。^②因此,以派遣特使斡旋达尔富尔问题、调停苏丹内战为标志,中国在近年来奉行以平等对话、非军事介入为主要特征的“协商介入”政策。^③而相对于苏丹,中国在阿富汗的类似尝试与中国的安全、经济利益的关联更为直接,其正面影响也更为明显。

正如前文所述,中国的发展外交在阿的表现并不理想,两个大型项目的遭遇也成为了中国缺乏海外利益保护能力的典型。相反,中国自2014年底起转而深度介入阿国内和解进程,积极参与阿巴两国的国内和双边事务,显著增进了自身的影响力,取得了相当的成效。目前而言,中国的对阿政策主要还是出于安全的最低目标,但是长远看来这也必然有利于未来中国在阿富汗拓展和保护经济利益。

第三,阿富汗模式也是中国外交与目标国需求、国际关切相结合的重要案例,中国的外交介入不仅不会损害国际形象,而且能够为整个区域带来积极影响、促进与主导大国的合作。阿富汗在过去的十数年间一直是美国援助和扶持的首要目标,在其所接收的巨额美国援助面前,来自中

国的投资和援助固然不会像在斯里兰卡或者缅甸那样引起强烈的反作用,但是总体而言将经济投入转化为影响力的可能性也更低。在加尼政府上台后,美阿关系也从动荡走向了再稳定。从这一角度来看,中国在海外经济活动中的固有优势相对来说难以在阿发挥作用,其环境应当不利于“一带一路”倡议的实施。

但是,2015年中国对阿外交证明了阿富汗能够同时容纳中美两国影响力的增长,阿美两国不仅欢迎中国的经济投资,对外交介入也同样持积极立场。事实上,2011年以来中国国内反恐形势的日趋紧张也说明美国的在阿存在有利于中国的国家利益,美方在喀布尔的影响力也不构成对华威胁。作为同在巴基斯坦拥有较大投入的国家,中美也多次就推进阿和平进程进行了合作。自中巴阿三边对话第一次会议以来,中美两国代表多次同时代表国际社会参与到和解进程,美方也反复表达了对中国深度介入政策的欢迎。可以说,当前阿富汗的民族和解进程已经成为了中美两国合作、共同维护地区安全的重要案例,既是中国对外政策的新发展,也是中美双边合作上的重要成果。这说明,在“一带一路”的沿线国家和地区,中国与美国能够拥有一致的利益,这也符合“一带一路”开放包容的原则。

总而言之,2014至2015年间中国的在阿外交尝试可以被称作阿富汗模式,其特点就是在经济投资上谨慎克制的同时,积极地介入到所在国关切的政治和外交事务中去,尝试解决复杂的政治安全问题,为长期、大规模的经贸合作创造良好的政治安全环境。从目前来看,中国在经济投资上的止损政策并未产生明显的消极影响,介入政策也显著地提高了中国在阿富汗问题上的国际影响力,也有助于改善与美国的关系。推广而言,这一模式也可能是对传统的发展外交的改进,中国完全可以在于海外扩展经济活动时采取更加积极的外交政策,在对方需要的情况下主动发挥外交作用,为未来长期的经营建立起国际声誉。

① 周慧来:“中国应超越不干涉内政外交”,《联合早报》,2010年6月24日。

② 王逸舟:“创新不干预原则,加大保护海外利益的力度”,《国际政治研究》,2013年第2期,第1-5页。

③ 李志永:“规范争论与协商介入:中国对不干涉内政规范的重塑”,《当代亚太》,2015年第3期,第131-134页。