

中国建设性介入阿富汗重建的挑战与路径^[1]

张新平 代家玮

【内容提要】随着塔利班取得阿富汗政权，其国内局势迈向新阶段。阿富汗局势稳定对中国边疆安全和“一带一路”建设在中亚、南亚地区的平稳推进有重要意义。参与阿富汗重建，有助于稳定阿富汗局势和地区政治经济环境，维护中国的周边安全，展现负责任的大国形象。“建设性介入”是十八大以来中国处理地区与周边热点问题的重要创新，从该视角出发对中国参与阿富汗重建进行研究，兼具理论与现实意义。阿富汗国内的政治矛盾尖锐、部族冲突频繁、经济基础羸弱，大国之间的战略博弈激烈，对中国参与阿富汗重建提出了挑战。鉴于此，中国应从三方面入手：顺应国际共识，推动阿富汗问题政治解决；依托集体安全，弥补阿富汗安全漏洞；倡导标本兼治，提升阿富汗自主发展能力。

【关键词】建设性介入 阿富汗重建 周边外交 上合组织 “一带一路”建设

【作者简介】张新平，兰州大学马克思主义学院教授，博士生导师；代家玮，兰州大学马克思主义学院博士研究生。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2022)03-0115-20

[1] 本文系兰州大学中央高校基本科研业务费项目“国外对新时代中国特色社会主义研究的进展与趋势—基于 Citespace 的可视化计量”(项目号:21lzujbkyxs020);甘肃省教育厅:优秀研究生“创新之星”项目“马克思主义国际关系理论中的霸权思想及其当代价值研究”(项目号:2021CXZX-005);2018年教育部人文社会科学研究青年基金项目“新时代中国特色周边公共外交战略研究”(18YJC710088)的阶段性成果。

随着美军匆忙撤离阿富汗，其国内政府方与塔利班的对峙形势被迅速打破。2021年8月15日，塔利班占领阿富汗首都喀布尔，总统加尼（Mohammad Ashraf Ghani）以及政府官员被迫出逃国外。9月7日，阿富汗塔利班宣布建立新政府，国内局势迈向新的发展阶段。阿富汗局势的快速变化给地区及国际社会带来了冲击。当前阿富汗正处于由乱及治的关键时期，如何妥善处理阿富汗问题，助其实现平稳过渡，完成国家重建，是国际社会面临的新挑战。对相关国家事务的“建设性介入”是2012年党的十八大以来我国在实践中探索出的外交新模式，是中国特色大国外交理论与实践的重要创新。鉴于阿富汗问题的地缘战略意义，参与阿富汗重建，既是维护中国周边安全的重要举措，也是全球治理中国方案的积极实践，更是中国塑造负责任大国形象的有效途径。本文尝试从“建设性介入”这一政策视角出发，分析中国参与阿富汗重建的动因及可能面临的挑战，探寻参与重建的可行路径。

一、“建设性介入”的政策释义

当今世界正经历百年未有之大变局，一系列新形势与新任务给中国外交提出了新的要求：一方面，随着国家综合实力的增强，国际社会对中国产生了更多期待，构建与国家实力相匹配的国际影响力，需要中国外交与时俱进；另一方面，全球化进程的加深使得世界日渐成为一个利益相互交织的命运共同体，这必然导致外交的全球化。党的十九届六中全会通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》中强调，中国要建设性参与国际和地区热点问题的政治解决，在气候变化、减贫、反恐、网络安全和维护地区安全等领域发挥积极作用。^[1]“建设性”成为中国外交实践中的关键概念。

2017年12月9日，王毅外长在“国际形势与中国外交研讨会”开幕式演讲中首次提出“中国愿意参与热点问题的和平解决，积极探索具有中国特色的

[1]《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》，载《人民日报》2021年11月17日，第7版。

建设性介入方式”。^[1]2018年3月5日在“两会”记者会上,王毅外长又对“建设性介入”的和平性、正当性和建设性三大特性进行了深入阐述。^[2]“建设性介入”反映了十八大以来我国外交政策尤其是周边外交政策,从以维持周边稳定与经贸合作为主,到从经济、政治与安全等领域全面经营周边的转型升级。^[3]

从政策视角看,“建设性介入”具备以下特征:首先,以不干涉内政原则为基本前提。我国遵循的不干涉内政原则是从国际法的国家主权平等原则中衍生出来的。^[4]《联合国宪章》虽然规定了不干涉内政原则,但在特殊情况下,符合《联合国宪章》规定的介入是被允许的。^[5]“建设性介入”是对“不干涉内政”原则的继承与完善,是中国减少外部猜忌、释放善意信号的必然宣示,也是中国维护国家利益,承担国际责任的必然路径。

其次,“建设性介入”是对西方传统干涉理论的超越。西方的传统干涉形式大多采取单边手段,往往会对当事国的正当权利造成侵害。^[6]中国坚持认为只有在当事国同意的前提下才能采取相关干涉内政的行动。^[7]即中国并

[1] 王毅:《在2017年国际形势与中国外交研讨会开幕式上的演讲》,人民网, <http://world.people.com.cn/n1/2017/1209/c1002-29696377.html>。

[2] 《外交部长王毅就中国外交政策和对外关系回答中外记者提问》,新华网, http://www.xinhuanet.com/politics/2018lh/2018-03/08/c_1122508612.htm。

[3] 陈琪、管传靖:《中国周边外交的政策调整与新理念》,载《当代亚太》2014年第3期,第4页。

[4] 陈峰:《不干涉原则作为习惯国际法之证明方法》,载《法学家》2012年第5期,第16页。

[5] 陈国平:《处理好坚持不干涉内政原则与建设性介入的关系》,载《2016年的中国与世界》,北京:社会科学文献出版社2017年版,第101页。

[6] 相关文献可参考:Richard P. Dimeglio, “The Evolution of the Just War Tradition: Defining Just Post Bellum,” *Military Law Review*, Vol.186, 2005, p.127; Robert A. Pape, “When Duty Calls: A Pragmatic Standard of Humanitarian Intervention,” *International Security*, Vol.37, No.1, 2012, p.44; 杨泽伟:《人道主义干涉在国际法中的地位》,载《法学研究》2000年第4期,第127—139页; 韦宗友:《西方正义战争理论与人道主义干预》,载《世界经济与政治》2012年第10期,第32—48页; 陈小鼎、王亚琪:《从“干涉的权利”到“保护的责任”——话语权视角下的西方人道主义干涉》,载《当代亚太》2014年第3期,第97—119页。

[7] Global Centre for the Responsibility to Protect, *Implementing the Responsibility to Protect—The 2009 General Assembly Debate: An Assessment*, <http://s156658.gridserver.com/media/files/gcr2p-general-assembly-debate-assessment.pdf>。

不否认国际社会所应该承担的“保护责任”^[1]，而是认为这种责任需要被约束和规范；坚决反对通过战争手段来处理国家间或其内部问题，以避免对他国的利益造成侵害。

再次，“建设性介入”以维护国家海外利益和塑造中国负责任大国形象为目标。随着中国企业“走出去”战略的实施，尤其是“一带一路”建设的稳步推进，中国的海外利益迅速增加。综合国力不断提升以及参与国际事务程度的不断加深，使得国际社会对中国开始抱有更多期待。^[2]中国通过积极参与相关国际事务，以维护国家利益，并承担相应的国际责任，更好地塑造和展现负责任的国际形象。

最后，“建设性介入”的实施需具备一定条件。一是需要得到当事国的许可，这是“建设性介入”有别于西方“干涉外交”的关键所在；二是应该遵循多边主义原则，以减少风险和表明中国参与介入并非出于私利；三是要以维护国家利益为出发点和落脚点，使外交为内政服务的宗旨没有改变；四是应该“有的放矢”，面对热点事务应综合评估各种影响因素，有针对性地制定介入策略。

作为习近平外交思想的重要组成部分，在实践中，“建设性介入”体现了新时代中国外交积极进取、奋发有为的精神风貌，实现了维护国家利益与塑造国家形象的有机统一。

二、中国建设性介入阿富汗重建的动因

虽然中方至今仍未承认塔利班主导下的阿富汗新政府，但中国具有参与阿富汗重建的主观愿望。2021年8月16日，在例行记者会上，外交部发言人称“中方尊重阿富汗人民自主决定自身命运前途的权利，愿继续同阿富汗

[1] “保护的责任”是指国家有责任保护本国公民免遭可以避免的灾难，而当国家不能或者不愿提供这种保护时，国际社会必须承担起相应的责任。相关文献可参考：ICISS, *The Responsibility to Protection, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>; 黄海涛：《人道主义干涉的历史进程评析》，载《国际论坛》2012年第4期，第4页。

[2] 杨原：《发挥建设性介入作用的方向、目的、条件和方式、程度研究》，载《2016年的中国与世界》，北京：社会科学文献出版社2017年版，第109页。

发展睦邻友好合作关系，为阿和平与重建发挥建设性作用”。^[1] 阿富汗方面与国际社会也期待中国发挥积极作用，这些都为中国建设性介入阿富汗重建奠定了坚实的基础。

（一）有利于维护中国的政治、安全和经济利益，展现负责任大国形象

首先，阿富汗局势的稳定有助于维护中国的周边安全。作为中国的邻国，阿富汗局势对中国周边安全的影响：一是恐怖主义与极端主义。阿富汗局势动荡，为恐怖主义和极端主义势力提供了生存的土壤。如果阿富汗局势持续恶化，其国内的恐怖主义、极端主义有可能溢出脆弱的边界，对中国的边境安全造成冲击；^[2] 二是毒品走私。作为当今世界最大的毒品生产国，阿富汗的毒品贸易猖獗，给中国尤其是边疆地区的禁毒工作造成了极大挑战。^[3]

其次，阿富汗局势稳定有助于增强“一带一路”建设的安全性。阿富汗地处亚欧大陆腹地，是连接欧亚大陆和中东的关键地理枢纽，被称为“亚洲的十字路口”。阿富汗处于“中国—中亚—西亚经济走廊”和“中巴经济走廊”之间，是连接中亚与南亚的重要桥梁。长期以来，阿富汗始终是“一带一路”这个巨大互联互通网络中缺失的节点。阿富汗局势稳定能够有效地提升“一带一路”建设在中亚、南亚和西亚地区的辐射作用，降低在该地区推进中面临的安全风险。

再次，中阿两国有着经济合作潜力。据阿富汗政府估算，阿富汗的能矿资源价值超过3万亿美元（美国军方估测大约价值1万亿美元），能源储备丰富，发展潜力巨大。^[4] 中国是阿富汗第三大贸易伙伴国，2020年中阿贸易总额11.88亿美元，仅次于巴基斯坦和伊朗。^[5] 中阿边境的瓦罕走廊曾是古丝

[1] 《2021年8月16日外交部发言人华春莹主持例行记者会》，外交部官网，http://infogate.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhs_l_673025/t1899761.shtml。

[2] 杜哲元：《百年大变局下中国在阿富汗的利益再辨析》，载《新疆社会科学》2021年第2期，第73—75页。

[3] 杜哲元：《阿富汗变局对中国国家安全的影响与中国的战略应对》，载《统一战线学研究》2021年第3期，第97页。

[4] 中华人民共和国商务部：《对外投资合作国别（地区）指南——阿富汗》（2020年版），中华人民共和国商务部，第15—16页，<http://www.mofcom.gov.cn/dl/gbdqzn/upload/afuhan.pdf>。

[5] 同上，第41页。

绸之路的重要驿站，是中亚与南亚的重要连接线。如能将瓦罕走廊作为贸易资源的中转路线，可为中国和中亚国家的经济合作提供新路线，从而大大降低物资运输成本。^[1]

最后，推动阿富汗问题的和平解决有助于提升中国的国际形象。中国与中亚和南亚国家来往密切，中国应使周边国家感受到中国参与地区事务的能力和意愿。目前，阿富汗及其周边地区的治理问题被重新摆在国际社会面前，作为毗邻阿富汗的全球性大国，积极推动其问题的和平解决，有助于中国在国际社会展现负责任的大国形象。

（二）中国无历史包袱并具有国家重建方面的丰富实践经验

国家重建问题是指一个国家在获得独立或经历了战争、内乱、外国干涉等动荡后国家的发展和建设，尤其是国家机器的重建或政权的巩固。^[2] 阿富汗重建既是现实挑战，更是历史难题。塔利班取得国家政权，标志着美国主导下的阿富汗重建模式的结束及其对阿政策的彻底失败，更标志着美国长期以来所坚持的霸权主义和标榜的“普世价值”不得人心。在单方面主导阿富汗重建的过程中，美国在政治上简单地要求其照搬“西式民主”；在安全上通过外国驻军的方式对阿富汗境内的反政府武装进行镇压；在经济上采取“填鸭式”援助维持阿富汗的基本经济生活。这些方式虽然在特定的时间段内发挥了积极作用，但由于美方无视阿富汗的实际状况，也未尊重该国主权，反而导致阿富汗局势不断恶化，严重侵害了该国人民的切实利益^[3]，给阿富汗人民带来的不是希望而是灾难。作为实力不断增强的大国和重要邻国，面对当前围绕阿富汗问题出现的新挑战，中国有意愿也有能力为阿富汗走向和平与稳定贡献力量。

[1] Hasan Yaser Malik, “Contextualising German Involvement in CPEC through Wakhan Corridor and Gwadar Port as an Diplo-Economic Opportunity,” *Economics, Law and Policy*, Vol.2, No.1, 2019, p.73.

[2] 江涛：《后冲突时代的秩序重塑——美国在海外的国家行动重建研究》，北京：世界知识出版社2009年版，第31页。

[3] 赵明昊：《美国在阿富汗的“国家重建”缘何失败》，载《世界经济与政治》2020年第3期，第132页。

一方面，相较于其他域外大国，中国在参与阿富汗重建的过程中并不存在“历史包袱”，这在客观上为中国提供了便利。自阿富汗战争爆发以来，中方推动阿富汗危机政治解决的努力从未停止。中国始终坚持不干涉内政的原则，奉行和平共处、睦邻友好的周边政策，从未将地缘政治矛盾引入阿富汗，两国也不存在复杂的利益纠葛，并积极向阿富汗人民提供援助。参与阿富汗重建，不仅是中国支持和帮助阿富汗政府政策的延续，也是中国贯彻“亲诚惠容”周边外交理念，促进区域经济合作，构建周边命运共同体的重要举措。

另一方面，中国具备参与阿富汗重建的物质能力。中国对阿富汗的经济投资和政治中立，将为阿富汗提供重要支持。国家经济的快速发展、长期参与对外援助和重建项目的具体实践，使得中国在推进基础设施建设方面具有明显的专业优势。通过参与叙利亚、伊拉克等国的战后重建，中国逐渐积累起丰富经验，这也会使中国在处理阿富汗重建问题时更加游刃有余。

（三）中国在处理阿富汗事务中始终发挥着建设性作用

自阿富汗问题出现以来，中国从维护地区和平稳定的大局出发，兼顾阿富汗的实际情况，平衡其国内不同政治派别之间的立场，参与相关国际事务，始终在阿富汗问题上发挥着积极的建设性作用。

首先，坚持政治解决、反对武力干预阿富汗问题。政治解决阿富汗问题是帮助其摆脱困境、实现国家和平和区域稳定的唯一途径。在阿富汗问题上，世界大国或选择征服这片土地，使之服务于本国利益，或秉持公正立场，促进阿富汗社会达成和解。^[1]美国在阿富汗的失败，证明武力干预并不能有效解决阿富汗问题，反而会导致其国内局势不断恶化。中国长期坚持政治解决阿富汗问题，积极推动其国内的和平进程，协调涉阿各国和阿富汗国内各势力之间的利益，为和平解决阿富汗问题搭建了协商平台。^[2]

其次，坚持不干涉内政原则，尊重阿富汗主权。西方国家在处理阿富汗

[1] [美]塔米姆·安萨利著：《无规则游戏：阿富汗屡被中断的历史》，钟鹰翔译，浙江：浙江人民出版社2018年版，第381页。

[2] 王世达：《阿富汗和平进程新态势及前景》，载《国际问题研究》2019年第1期，第135—136页。

问题的过程中，往往采取霸权主义与强权政治主导下的单边主义手段，严重侵害了阿富汗的国家主权和人民利益，也阻碍了问题的顺利解决。在介入阿富汗问题的过程中，中国始终支持“阿人治阿、阿人主导、阿人所有”的包容性和解进程，推动重建主体向阿富汗自身转移，将尊重其国家主权与领土完整视为推动阿富汗和平进程的重要前提。

最后，坚持客观公正，不利用阿富汗局势谋取私利。客观公正并不意味着不考虑自身利益，而是针对具体问题不同其中任何一方进行利益交换，只关注如何促成问题的有效解决。例如，中国反对美国长期在阿富汗驻军，认为这种行为损害了阿富汗的国家主权，威胁到周边国家安全。但考虑到阿富汗维护国家安全的实际需要，在美国公布撤军计划后，中国积极呼吁相关进程以负责任方式有序进行，以确保阿富汗局势长期稳定，避免恐怖主义回潮。^[1]该立场既体现了中国的责任与担当，维护了中国负责任的大国形象，更赢得了阿富汗各方的理解与尊重。

三、建设性介入阿富汗重建面临的挑战

作为阿富汗的重要邻国和责任大国，中国必须在阿富汗重建进程中发挥相应作用。全面分析中国在参与阿富汗重建过程中可能面临的挑战，对于中国应对危机、化解风险、制定有效介入路径有着重要价值。目前来看，中国建设性介入阿富汗重建面临的挑战主要有以下方面。

（一）阿富汗国内中央与地方、部落与国家等错综复杂的政治矛盾

国内政治矛盾是导致阿富汗持续动荡甚至爆发内战的重要原因。表面上看，阿富汗内战的爆发是阿富汗原政府与塔利班之间的对抗，但其背后则包含着中央与地方、部落与国家等一系列错综复杂的矛盾。

阿富汗现有的政治框架源自于美国重建阶段主导的“波恩进程”，但这

[1]《“中国+中亚五国”外长关于阿富汗问题的联合声明》，新华网，http://www.xinhuanet.com/2021-05/12/c_1127438296.htm。

一政治框架并未解决阿富汗国内存在的政治矛盾：一方面，政府内部难以达成妥协。不同民族所代表的政治集团矛盾尖锐，使得政治重建从一开始就缺乏代表性与正当性，这严重损害了阿富汗政府的执政基础，削弱了其权威性，限制了其实际管辖能力。^[1]另一方面，政府与地方矛盾不断。尽管美国主导着阿富汗的战后重建，但仅凭外部力量无法改变该国根深蒂固的政治传统。在外力作用下，阿富汗形成了政府控制城市、塔利班控制乡村这样畸形的二元政治结构。混乱的政治局势为官员腐败滋生提供了土壤，进一步导致了政府公信力的缺失，并加剧了社会分层，不同利益群体难以在利益分配上达成一致。^[2]阿富汗的破碎化，使得这种二元结构向着有利于塔利班的方向发展，这也是他们能够在美国宣布撤军后迅速取得阿富汗政权的重要原因。

目前虽然塔利班取得了对国家的控制权，但如何治理国家对其仍是挑战。从塔利班占领喀布尔后，宣布赦免所有政府官员，并督促其返回工作岗位这一行为中不难看出，塔利班方面还是希望与原政府在国家治理问题上达成合作，以维持阿富汗的国内局势。但原政府内部存在的矛盾并不会随着塔利班的上台而消失，反而有可能变得更为复杂。如何妥善处理同阿富汗国内各政治力量之间的关系，对中国而言需要慎重考虑。

（二）阿富汗国内的部族冲突及世俗化与宗教化之间的矛盾

部族问题与政治问题相互叠加，使阿富汗国内局势更加复杂。对于多民族国家而言，形成民族国家的统一认同对于重建至关重要。塔利班上台，阿富汗各民族之间的分化组合将会表现得更为突出，部族问题无法在短期得到解决。

一方面，存在普什图族与非普什图族之间的对抗。普什图人是阿富汗的主体民族，约占全国总人口的40%，长期掌握国家政权。但阿富汗作为多民族的穆斯林国家，民族同教派归属与政治选择高度重合，从2002年以来阿富汗历次总统大选的选票来看，政党政治具有明显的部族政治特征，选票分布

[1] Fatima Ayub and Sari Kouvo, "Righting the Course? Humanitarian Intervention, the War on Terror and the Future of Afghanistan," *International Affairs*, Vol.84, No.4, 2008, pp.649-652.

[2] James R. Petersen, "Was \$ 73B of Afghan Aid Wasted?" POLITICO, January 11, 2012, <https://www.politico.com/story/2012/01/was-73-billion-of-afghan-aid-wasted-071314>.

同民族划分基本一致。^[1]在这种情况下,无论哪一个民族的领袖成为阿富汗的国家领导人,都很难从其他民族那里获得政治认同。作为普什图人主导的政治力量,阿富汗塔利班在上次执政过程中并未有效解决国内的民族矛盾,因此短期来看他们很难为弥合民族矛盾作出实质性贡献。

另一方面,存在世俗化与宗教化之间的矛盾。在美国主导阿富汗重建期间,阿富汗政权作为美国“民主输出”的产物,有着鲜明的世俗性。作为一个穆斯林国家,伊斯兰教在阿富汗的历史中扮演着极为重要的角色,同该国的民族认同息息相关,对阿富汗而言有着不可替代的重要价值。从过去的重建过程中不难看出,阿富汗无法抛弃伊斯兰教走世俗化路线,但在经历了20余年世俗化改造后,不少阿富汗人也在一定程度上接受并认可了世俗化生活。如何在世俗性和宗教性之间实现平衡,将会直接影响阿富汗未来的国家重建进程。

美国主导下的阿富汗重建之所以走向失败,本质上是因为通过外力建立起的政治制度无法适应阿富汗的部落社会,没有得到民众的真正认可,导致政治机制所能发挥的效力极为有限。阿富汗缺乏现代政治中常见的政治妥协传统,宗教和部族文化并不适合西方式民主政治的生存与发展。^[2]塔利班之所以能快速崛起,正是因为其根植于部落社会,适应阿富汗作为保守宗教国家的实际状况。可以预见,在阿富汗塔利班主导下建立政教合一的国家将会成为阿富汗未来的发展方向。如何同这样一个世俗化程度有限的政权进行接触,并协助其建立一个具有包容性和可持续性的政治运行机制,对于中国而言是一个挑战。

(三) 围绕阿富汗重建的美、中、俄、印、巴地缘政治博弈

围绕着阿富汗局势变化而产生的新一轮地缘政治博弈,是中国介入阿富汗重建过程中所要面对的最为直接与严峻的挑战。总体来看,围绕阿富汗重建的主要参与者包括美国、中国、俄罗斯、印度以及巴基斯坦。

[1] 张蕾、荣鹰:《大国竞合新常态下的阿富汗和平进程》,载《和平与发展》2021年第2期,第73页。

[2] 王鹏、耶斯尔:《阿富汗的国族构建:问题与前景》,载《新疆社会科学》2018年第3期,第98页。

美国中亚政策的调整与其“印太战略”密切相关，反映出美国对外政策重心从国际反恐向传统大国战略竞争转变的总趋势。美国从阿富汗撤军，实质上是对其全球战略资源的“再平衡”和“再配置”，通过战略模式“以退为进”和战略重心“向东转移”，将安全和军事资源进一步集中于展开对华战略竞争。^[1]近年来，美国积极加强对阿富汗的通道建设。例如，推动阿富汗—土库曼斯坦—阿塞拜疆—土耳其的“青金石走廊”和“马扎里沙里夫—喀布尔—白沙瓦”的铁路走廊项目。^[2]这从侧面反映出美国并未真正“放弃”阿富汗，而是希望在中亚—南亚—波斯湾这片地区保持永久的军事存在，美国在阿富汗展开的战争可能只是在性质上发生了改变，而非真正结束。^[3]拜登政府上台以来，强调要与中国展开“战略性、长期性、极端性”竞争，并将“印太”地区视为中美博弈的核心地带。^[4]从国家利益出发，美国不会允许自

[1] 参见：“Remarks by President Biden on the Drawdown of U.S. Forces in Afghanistan”，The White House, July 08, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/07/08/remarks-by-president-biden-on-the-drawdown-of-u-s-forces-in-afghanistan/>; “Biden Announces DOD China Task Force”，The U.S. Department of Defense, February 10, 2021, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2500271/biden-announces-dod-china-task-force/>; Mark Hosenball, “Biden's CIA Director Creates Unit Focusing on China”，Reuter, October 8, 2021, <https://www.reuters.com/world/us/bidens-cia-director-creates-high-level-unit-focusing-china-2021-10-07/>.

[2] 《土库曼斯坦等5国签署“青金石走廊”协议》，中华人民共和国商务部，<http://tm.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201711/20171102671566.shtml>; Djoomart Otorbaev, “Central Asia’s Afghan Route to Prosperity,” Project Syndicate, April 13, 2021, <https://www.project-syndicate.org/commentary/central-asia-afghanistan-transport-energy-opportunity-by-djoomart-otorbaev-2021-04>.

[3] Jeremy Kuzmarov, “Biden's Claim to Be Ending America's Longest War Misleading,” Strategic Culture Foundation, April 18, 2021, <https://www.strategic-culture.org/news/2021/04/18/bidens-claim-ending-america-longest-war-misleading/>.

[4] 参见：“Background Press Call by Senior Administration Officials Previewing the U.S.'s Indo-Pacific Strategy”，The U.S. White House, February 11, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/02/11/background-press-call-by-senior-administration-officials-previewing-the-u-s-s-indo-pacific-strategy/>; “Official Talks DOD Policy Role in Chinese Pacing Threat, Integrated Deterrence”，U.S. Department of Defense, June 2, 2021, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2641068/official-talks-dod-policy-role-in-chinese-pacing-threat-integrated-deterrence/>.

身的影响力被隔绝在欧亚大陆核心地带之外，因此将会在该地区持续维持一种“撤而不离”的状态。从美国宣布从阿富汗撤军后大肆炒作涉疆民族问题、撤销将“东伊运”定性为恐怖组织等一系列行动中不难看出，美国希望通过引爆阿富汗这颗“炸弹”，在亚欧大陆腹地对中国进行战略牵制，这无疑会对中国参与阿富汗重建产生直接影响。

基于自身的国家利益，俄罗斯希望阿富汗的局势稳定，一旦战乱再次升级，其外溢效应势必会影响中亚乃至俄罗斯的安全。在经济实力不足的前提下，俄罗斯将通过政治、外交等其他手段介入阿富汗事务，谋求自身利益。首先，俄罗斯将“莫斯科进程”作为推动阿富汗问题和平解决的重要途径，提升对阿富汗的影响力。2018年，俄罗斯利用第二次莫斯科阿富汗国际问题会议的机会，促成了塔利班与阿富汗高级和平委员会的首次对话。2021年3月18日，新一轮阿富汗问题多方会谈在俄罗斯莫斯科召开。俄方重申，将推动由俄罗斯主导的阿富汗问题调解进程，继续在扩充版的“三方共识”（即俄罗斯、美国、中国加巴基斯坦）框架内与各方接触。^[1]其次，由于阿富汗塔利班极度渴望得到国际社会的承认和支持，俄罗斯也尝试使用“外交承认”作为“诱饵”来确保自身当前在阿富汗的利益。塔利班进入喀布尔后立即派兵保护俄罗斯驻阿富汗大使馆的安全，而俄罗斯驻阿富汗大使日尔诺夫（Zhirnov）也在第一时间与塔利班方面展开磋商，并建议各派政治力量接受政治现实。从双方的一系列互动中不难看出，塔利班将俄罗斯视为需要争取的重要外部力量，俄罗斯也希望通过这种方式维护当下利益。最后，俄罗斯有可能通过“北方联盟”来制衡塔利班为自己争取长远利益。在阿富汗境内，以乌孜别克族与塔吉克族为代表的“北方联盟”同俄罗斯有着较深的联系，同时也是目前反塔阵线的主要力量。为了保护自身的国家安全，在建立战略缓冲区这一传统安全思想的主导下，俄罗斯极有可能在暗中向“北方联盟”提供支持。

[1]《谈判艰难推进 内外矛盾交织 阿富汗和平曙光忽明忽暗》，载《人民日报海外版》2021年3月25日，第8版。

巴基斯坦与印度也是阿富汗问题重要的参与者，但两国同阿富汗的关系都是建立在印巴南亚地缘政治博弈的基础之上的。印度同阿富汗原政府在政治、经济与安全上有着极为密切的合作。塔利班上台后，印阿关系急转直下，印度希望通过阿富汗遏制巴基斯坦、扩大印度在南亚地区影响力的计划宣告失败。^[1]对于巴基斯坦而言，塔利班上台则是“喜忧参半”：一方面，使得巴基斯坦减少了来自印度与阿富汗的双边压力，赢得了战略主动；另一方面，巴基斯坦担心阿富汗塔利班掌权会给巴基斯坦塔利班起到示范效应，从而给巴方带来新的安全威胁，同时难民问题也会对巴基斯坦的边境安全带来冲击。^[2]

此外，以伊朗、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦等国为代表的周边国家，也会出于自身的安全或战略考量，参与到阿富汗重建问题之中。各方围绕阿富汗重建的政策目标并不一致，甚至相互冲突，这会分散甚至破坏国际社会解决阿富汗问题的合力。如何在介入阿富汗重建的过程中平衡与各方的利益关系，积极回应外部关切，为地区安全与稳定贡献积极力量，是中国需要考虑的重要问题。

（四）阿富汗经济基础羸弱，毒品问题严重

自 2001 年以来，阿富汗经济平均增速基本保持在 5% 以上。近年虽然受新冠疫情影响，2020 年 GDP 总值有所回落，但仍达到 201 亿美元，相较 2002 年提升了 4 倍以上。人均 GDP 也由 2002 年的 197 美元提升至 2020 年的 586.6 美元。^[3]但需要正视的是，阿富汗是世界上接受国际援助最多的国家。2002—2017 年，国际社会正式向阿富汗承诺援助为 1040.4 亿美元，实际支付 818.3 亿美元，平均每年获得约 51.1 亿美元。^[4]阿富汗经济的快速增长建立

[1] Joshi Manoj, "Non - traditional Security Threats to India from Afghanistan?", *Global Policy*, Vol.13, Issue1, 2022, pp.120-124.

[2] Verma Raj, "Afghanistan, regional powers and non - traditional security threats and challenges", *Global Policy*, Vol.13, Issue1, 2022, pp.107-113.

[3] 中华人民共和国商务部:《对外投资合作国别(地区)指南——阿富汗》(2020年版), 中华人民共和国商务部, 第20页, <http://www.mofcom.gov.cn/dl/gbdqzn/upload/afuhan.pdf>.

[4] 同上, 第41页。

在巨额经济援助和国外投资基础之上，国家自主发展能力严重缺失。虽然阿富汗已进行了长期重建，但工业基础仍然十分薄弱，工业生产总值仅占国民生产总值的约三分之一，农牧业仍是国民经济的主力，但与农业相关的基础设施仍不完善。

与经济发展基础薄弱形成鲜明对比的是阿富汗毒品贸易的猖獗。阿富汗是目前全球最大的毒品贸易地，根据2018年联合国毒品和犯罪办公室的报告显示，阿富汗罂粟种植面积约为32.8万公顷，鸦片产量超过9000吨。毒品贸易的非法产值为41亿~66亿美元，占当年GDP的20%~32%。^[1] 鸦片生产已成为阿富汗经济的重要组成部分，从事罂粟种植或参与毒品交易成为部分民众的谋生手段。包括塔利班在内的反政府武装在2017年对阿富汗毒品贸易生产征税1.16亿~1.84亿美元，这为其发展壮大提供了充足的资金支持。^[2] 除此之外，毒品种植还会导致土壤质量恶化，从根本上摧毁阿富汗农业发展的物质基础，使国家经济陷入不可逆转的恶性循环之中。这种畸形的经济模式，无疑会给参与阿富汗重建进程的各方带来严峻的挑战。

除上述因素外，阿富汗境内的恐怖主义与宗教极端主义，加之新冠疫情的影响，也势必会对中国参与阿富汗重建进程造成挑战。

四、建设性介入阿富汗重建的可行路径

阿富汗的和平与稳定关系到中国的边境安全及区域的和平稳定，更关系到“一带一路”建设的顺利推进。中国不会像美国一样粗暴地介入阿富汗内部冲突，但也不能放任阿富汗成为地区动荡的根源。自执政以来，塔利班持续向中国表达合作意愿。^[3] 作为重要邻国和责任大国，中国有参与阿富汗

[1] United Nations Office on Drugs and Crime, *UNODC Annual Report 2018*, p.16, https://www.unodc.org/documents/AnnualReport/Annual-Report_2018.pdf.

[2] 《阿富汗鸦片生产创新高 湄公河流域国家讨论应对冰毒挑战》，联合国新闻网，<https://news.un.org/zh/story/2018/05/1009162>.

[3] Caitlin McFall, “Taliban calls China its ‘trustworthy friend’—Afghanistan’s new rulers say China is their ‘ticket’ to modernizing the country”, Fox News, September 3, 2021, <https://www.foxnews.com/world/taliban-call-china-trustworthy-friend>.

重建进程的需求与动力，因此有必要在该问题上未雨绸缪。对于中国而言，参与阿富汗的政治重建相对而言最具挑战。无论是国内政治矛盾还是部族冲突，都属于国家内政范畴。国内政治矛盾同外部地缘政治博弈相叠加，会导致围绕阿富汗的政治重建过程变得更为复杂。相较于政治重建，周边国家和阿富汗在安全重建领域有着较多的共同利益，因此更容易在安全问题上达成有效合作。中国在人道主义援助和基础设施建设这两个经济重建的重点领域，有着较为丰富的经验和成熟的模式，因此有能力发挥较大作用。“建设性介入”强调在妥善解决已有问题的基础上，避免造成新的问题，这同国际社会对于阿富汗重建的期待高度契合。中国可以通过提供和搭建协商平台等方式，帮助协调各方共识，推动阿富汗问题政治解决，依托上海合作组织这一成熟机制，妥善处理阿富汗安全问题，同时发挥自身经济优势参与阿富汗经济重建。

（一）坚持“阿人主导、阿人所有”原则，推动阿富汗问题政治解决

强调政治解决是“建设性介入”政策核心理念。“阿人治阿、阿人主导、阿人所有”是中国参与阿富汗问题所秉持的主要原则，其实质是在尊重阿富汗主权和意愿的基础上，通过多边合作推动阿富汗问题的政治解决。^[1]自2012年起，中国就在积极推动参与各种围绕阿富汗问题的多边平台框架内的和平谈判，同时与阿富汗国内各方保持着密切接触。2021年4月30日，中国、美国、俄罗斯、巴基斯坦四方代表在卡塔尔多哈举行阿富汗问题四方会谈。四方发表联合声明，认为通过谈判达成政治解决方案是阿富汗实现持久和平的唯一正确途径。^[2]5月11日，王毅外长在“中国+中亚五国”外长会晤中，就阿富汗问题阐明中方立场。认为外国驻军应当有序、负责任地撤离阿富汗，周边国家应该及时协调立场，全力支持阿富汗国内的和平进程，并提出了中方的三点主张：第一，落实“阿人主导，阿人所有”原则；第二，推动形成

[1]《中国代表在联大阐述中方在阿富汗问题上的立场和所作贡献》，人民网，<http://world.people.com.cn/n1/2019/1128/c1002-31478931.html>。

[2]《阿富汗问题中美俄巴四方会议联合声明》，外交部，https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/t1874066.shtml。

广泛包容的政治安排；第三，构建符合阿富汗独特国情和发展需要的国家治理结构。^[1]8月16日，华春莹在外交部例行记者会上表示，“中方希望阿富汗塔利班同国内各党派、各民族团结起来，建立符合自身国情、广泛包容的政治架构，为阿富汗实现持久和平奠定基础。”^[2]这表明中方对阿富汗内部的政治进程有着明确的定位和期待。9月8日，阿富汗邻国外长会议举行，进一步强调要推动阿富汗国内局势的政治解决，周边各国和国际社会应该肩负起相应的国际责任，共同推动阿富汗的国家重建进程。^[3]2022年3月31日第三次阿富汗邻国外长会议召开，习近平主席发表重要书面致辞，阐明了中方尊重阿富汗主权、独立、领土完整，支持其实现和平稳定发展的坚定立场，为会议成功举行指明了方向。^[4]中国在处理阿富汗问题过程中的立场是一贯的，即在保持中立、客观的基础上，尊重阿富汗作为独立主权国家的地位，建设性地介入阿富汗事务，推动阿富汗问题的政治解决，并为其提供力所能及的帮助。

目前，阿富汗塔利班在国家和平进程中占据着主导地位，但是其仅能代表部分群体的利益，建立符合自身国情、广泛包容的政治框架，有助于阿富汗实现政治稳定。可以预见，以中国、俄罗斯、巴基斯坦与中亚国家为代表的周边国家，将会成为推动阿富汗和平进程的核心力量。在坚持政治协商与多边主义的基础上，建立一个能够有效协调各方利益、管控彼此分歧的“多边合作机制”，不仅有助于为阿富汗重建提供更多的优质资源，也有助于减少各方因矛盾而产生的无谓消耗。在此背景下，中国需要主动搭建对话平台，鼓励开展围绕阿富汗问题的双边与多边对话，积极发挥多边机制在推动阿富汗和平进程中的作用，以尊重国家主权为前提，加强与区域相关国家就阿富汗重建问题展开合作。

[1]《“中国+中亚五国”外长关于阿富汗问题的联合声明》，新华网，http://www.xinhuanet.com/2021-05/12/c_1127438296.htm。

[2]《2021年8月16日外交部发言人华春莹主持例行记者会》，外交部，http://infogate.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1899761.shtml。

[3]《阿富汗邻国外长会联合声明》，新华网，http://www.news.cn/2021-09/10/c_1127846097.htm。

[4]《第三次阿富汗邻国外长会联合声明（全文）》，新华网，http://www.news.cn/2022-03/31/c_1128521856.htm。

（二）依托以上海合作组织为代表的集体安全机制，弥补阿富汗安全漏洞

维持阿富汗的安全与稳定，是其能够进行重建的前提与基础。美国从阿富汗撤军，会使该国不可避免地出现“安全真空”。^[1]面对可能出现的阿富汗局势外溢的情况，中国需要在稳定阿富汗安全局势方面发挥更为积极的作用。在实践中，中国可以通过上海合作组织（简称“上合组织”）这个较为成熟的集体安全机制，参与阿富汗的安全重建进程。

上合组织作为欧亚地区重要的区域安全合作机制，其成员国、观察员国和对话伙伴国涵盖所有阿富汗周边国家。上合组织始终高度关注阿富汗局势，并于2005年11月阿斯塔纳峰会上建立了“上合组织—阿富汗联络小组”（简称“联络小组”），在推动阿富汗和平进程中发挥了重要作用。2012年6月，上合组织接受阿富汗为观察员国，这既说明了上合组织对解决阿富汗问题的重要性，也体现了上合组织参与解决阿富汗问题的意愿。自“联络小组”建立以来，上合组织历次元首峰会的议题中均涉及阿富汗问题，其中包括和平重建、经济发展以及打击恐怖主义、极端主义和毒品犯罪。2021年9月16日，上合组织杜尚别峰会召开，峰会将阿富汗问题视为区域最迫切的安全问题，并一致认为通过政治外交手段解决地区冲突是解决阿富汗问题的唯一方案。^[2]

从当前的具体局势看，上合组织在处理阿富汗问题上面临两大难题：一是塔利班政权的合法性。目前，上合组织的观察员国以及同“联络小组”进行对接的依然是“阿富汗伊斯兰共和国”^[3]，部分上合成员国仍将塔利班划定为恐怖组织。^[4]随着塔利班执政以及“阿富汗伊斯兰酋长国”的建立，如

[1] 相关资料可参见：Anja Apfel, “Problems in the Way of Progress: Uncertain US Troop Withdrawal and New Challenges Facing the Afghan Peace Process,” Rise to Peace, July 16, 2020, <https://www.risetopeace.org/2020/07/16/troop-withdrawal/aapfel/>; Farhan Bokhari, “China courted Afghan Taliban in secret meetings,” Financial Time, August 6, 2018, <https://www.ft.com/content/66b0906a-993d-11e8-9702-5946bae86e6d>; Akhil Ramesh, “America departs Afghanistan as China arrives,” The Hill, May 10, 2021, <https://thehill.com/opinion/international/552587-america-departs-afghanistan-as-china-arrives>.

[2] 《上海合作组织二十周年杜尚别宣言》，载《人民日报》2021年9月18日，第02版。

[3] 上海合作组织简介，上海合作组织官网，http://chn.sectsc.org/about_sco/。

[4] 目前上合组织成员国中，俄罗斯、巴基斯坦、哈萨克斯坦等国仍将阿富汗塔利班定义为恐怖组织。

何厘清两个“主体”之间的关联和差异,对上合组织是一个严峻的挑战;二是上合组织的运行效率。上合组织的运行效率是目前制约其扩大影响力的重要因素,在现有“协商一致”机制下,组织的整体决策会受制于单个国家的部分利益,这会导致上合组织内部的决策效率低下,实际行动能力不强。^[1]上合组织各成员国在阿富汗问题上各有利益,这种利益分歧可能会影响成员国间的合作。

阿富汗的重建过程会牵扯到各方利益,其顺利推进需要成员国的共同努力。有鉴于此,中国作为上合组织的重要成员国,应推动上合组织采取理性务实的方式,以问题解决为导向,暂时搁置关于“阿富汗伊斯兰酋长国”合法性的争议,优先处理与阿富汗安全相关的紧急事宜。在既有“协商一致”模式短期无法发生改变的前提下,中国可以尝试在上合组织的框架内推动围绕阿富汗问题的双边与多边合作,充分利用“联络小组”这一成熟机制,以及阿富汗周边国家均为上合组织成员国这一客观条件,以“新安全观”为指导,坚持“不加区别地打击一切恐怖组织和恐怖分子”,积极发挥上合组织在安全合作领域的传统优势。^[2]与此同时,中国也可以推动上合组织同集体安全条约组织的合作,发挥集安组织在军事和安全领域的经验与优势。通过加强阿富汗各邻国之间的安全合作,协调各方共识,共同筑牢围绕阿富汗的地区安全防线,将关注点放在防止外部势力扰乱阿富汗和平进程这一具体问题上,为其国家重建营造良好的周边环境。

(三) 加强对阿富汗的人道主义援助,以基建为核心提升其自主发展能力

国家自主发展能力的缺失,对阿富汗重建造成了严重影响。经济重建是恢复国家自主发展能力的重要环节,阿富汗经济重建面临着三方面挑战:一是国家经历长期动荡,民众日常生活难以保证,极有可能出现“灾难性”的人道主义危机;^[3]二是受战争影响,基础设施建设缺口明显,经济发展基础

[1] 张新平、代家玮,《上海合作组织命运共同体:内涵、挑战与构建路径》,载《和平与发展》2019年第5期,第36页。

[2] 《上海合作组织成员国外长关于“上合组织-阿富汗联络组”会议成果的联合声明》,上海合作组织官网, <http://chn.sectsc.org/news/20210715/769341.html>。

[3] “Afghanistan: Humanitarian crisis threatens basic human rights”, United Nations, December 14, 2021, <https://news.un.org/en/story/2021/12/1107902>。

缺失；三是美国长期进行的“填鸭式”经济援助模式，损害了阿富汗的自主发展能力。相较于周边其他国家，中国具有雄厚的经济实力与强劲的经济发展动力等独特优势，中国可进一步发挥这一优势，通过适当的人道主义援助，帮助阿富汗度过当前变局阵痛期，同时依托“一带一路”倡议，从基础设施建设和经贸合作两个方面，帮助阿富汗恢复自主发展能力。

人道主义援助对于阿富汗至关重要。当前阿富汗形势尚未明朗，塔利班政权仍未得到国际社会的普遍接受与认可，贸然同阿富汗展开经贸合作面临较大政治与经济风险。但对于阿富汗的人道主义救援刻不容缓，这直接关系到其是否会出现难以控制的人道主义危机。^[1]中国分别于2021年9月和12月两次向阿富汗提供包括衣物、药品等生活必需品在内的人道主义援助物资，帮助其民众渡过难关。这一举动赢得了阿方的信任与国际社会的赞许，同西方国家“麻烦制造者”形象形成了鲜明对比，进一步凸显了中国作为地区国家“真正伙伴”所发挥的积极作用。鉴于此，中国可以在塔利班保证信守承诺的前提下，逐步扩大对阿富汗的人道主义援助，并积极参与以联合国为核心的援助行动，为阿富汗的国家稳定和日后的经济重建奠定基础。

在基础设施建设领域，中国有着国际领先的建造和经营能力以及丰富的优质产能。目前阿富汗的基础设施仍十分落后，这为中国参与其恢复基建提供了投资机遇。在“一带一路”强调的“五通”中，“道路联通”与“贸易畅通”与“一带一路”沿线的基建水平密切相关。作为重要的地理节点，阿富汗的基建，尤其是交通运输、通信设施和能源传输方面的基建将会对“一带一路”起到推动作用，这也将成为中国建设性介入阿富汗经济重建的重点领域。

在经贸合作方面，中国可以挖掘阿富汗在能源和矿产资源方面的潜力，同其展开经济合作。能源行业是资金和技术密集型行业，对资金与技术储备有着较高的要求。阿富汗有着丰富的自然资源，但自身的技术和资金匮乏，无法有效挖掘这些自然资源的潜在价值。中国作为全球第二大经济体和世界经济增长的重要引擎，有着广阔的市场、充裕的资金和过硬的技术，随着阿富汗走

[1] United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *Afghanistan: Humanitarian Needs Overview (2022)*, https://afghanistan.un.org/sites/default/files/2022-01/afghanistan-humanitarian-needs-overview-2022_0.pdf.

向稳定，中阿两国有着广阔的合作前景。^[1]同时，阿富汗重要的地理位置，对中国巩固资源运输安全有着重要意义。围绕运输通道的建设，也将成为中阿未来合作的重点领域，通过将阿富汗由缓冲区变为连接接壤各国的桥梁，可有效促进中亚五国、中国、阿富汗和巴基斯坦实现区域一体化，这不但有助于维护中国的能源安全，而且能够为区域国家提供更多经济便利。^[2]

旷日持久的战争给阿富汗人民带来灾难，美国从阿富汗撤军以及塔利班上台，标志着阿富汗局势进入了新的发展阶段。习近平总书记在十九大报告中指出：“中国将继续发挥负责任大国作用，积极参与全球治理体系改革和建设，不断贡献中国智慧和力量。”^[3]中国参与阿富汗重建，机遇与挑战并存。中国应坚持“建设性介入”这一基本政策，推动阿富汗问题的政治解决，维护其安全形势，通过人道主义援助主动介入阿富汗重建的相关进程，并充分发挥中国在基础设施建设与经济发展问题上的既有经验。与此同时，也需要考虑到阿富汗问题的特殊性与复杂性，不应高估阿富汗局势对中国的影响，更不能夸大中国在参与阿富汗重建事务中的能力和可供选择的路径。通过客观冷静地评估阿富汗局势的前景，以及深度参与阿富汗事务后可能带来的一系列影响负担，掌握好介入的程度与方式，避免卷入到无意义的政治漩涡之中。

【收稿日期：2022-05-05】

【修回日期：2022-05-26】

（责任编辑：蒋娟）

[1] “China and Afghanistan: Bilateral Trade Relationship and Future Outlook”, China Briefing, August 4, 2021, <https://www.china-briefing.com/news/china-and-afghanistan-bilateral-trade-relationship-and-future-outlook/>.

[2] Barbara Kelemen, “China’s Economic Stabilization Efforts in Afghanistan: A New Party to the Table?”, MEI, January 21, 2020, <https://www.mei.edu/publications/chinas-economic-stabilization-efforts-afghanistan-new-party-table>.

[3] 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社2017年版，第60页。