

大国竞合新常态下的阿富汗和平进程^[1]

张蕾 荣鹰

【内容提要】2021年是阿富汗战争20周年。20年前的“9·11”事件以及美国随后发动的阿富汗战争，使阿富汗战乱冲突延宕了20年，其和平重建举步维艰。2020年2月，美国与阿富汗塔利班达成“多哈协议”，标志着阿富汗和平进程进入新阶段。但协议签署一年多来落实并不顺利，阿富汗人的内部谈判屡屡受挫。当前，美国拜登新政府的阿富汗政策走向不定，阿富汗问题与大国新一轮博弈联动共振，其和平进程再次走到关键路口，面临新的复杂性和不确定因素。阿富汗最终能否走上和平发展之路，需要国际社会、地区国家及阿富汗国内各派的共同努力。

【关键词】“9·11”事件 阿富汗战争 塔利班 阿富汗和平进程

【作者简介】张蕾，中共山东省委党校教授，山东省“一带一路”研究中心教授；荣鹰，中国国际问题研究院副院长、研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2021)02-0067-16

[1] 本文为国家社科基金项目“‘一带一路’建设下中国非物质文化遗产跨文化传播路径研究”（编号19BXW077）和山东省社科规划研究项目“基于文旅深度融合的齐鲁文化影响力提升研究”的阶段性成果。

一、美军在阿富汗：欲走还留

2001年10月7日，美国以反恐为名发动阿富汗战争，宣称主要目标是要抓捕“9·11”恐怖袭击主谋本·拉登，剿灭其在阿富汗的“基地”组织，推翻拒不合作的阿富汗塔利班政权。阿富汗战争开始阶段进展顺利，本·拉登虽然在当时未被抓获，但“基地”组织基本被摧毁，塔利班政府也被推翻。当年12月，阿富汗国内各派政治势力在美国推动下签署了“波恩协议”，成立了以卡尔扎伊为首的临时政府，国际社会迅速予以承认并承诺将提供大量援助。2004年初，阿富汗大支格尔会议通过新宪法，随即举行总统及议会选举，卡尔扎伊当选为阿富汗总统，该国从此走上和平重建道路。

但是阿富汗和平并未来临，重建之路更是困难重重。这一方面是因为“波恩协议”为阿富汗确定的政治安排排斥了塔利班及其代表的普什图族人势力，这不仅没有促使国内各派势力达成政治和解，反而给国内冲突种下了新的祸根。^[1]另一方面，美国布什政府2003年3月发动对伊拉克战争，把美国的主要军事力量和大量外交资源转向中东地区。阿富汗塔利班残余势力很快就卷土重来，不仅攻占了阿富汗大量农村地区和中小城镇，甚至夺取了部分省会大城市，国内安全形势出现逆转并且迅速恶化。

2006年，美国被迫调整阿富汗政策。布什总统发誓一定要赢得阿富汗战争这场“自由力量之战”，并企图通过大幅增兵保持战果。^[2]到2008年末小布什政府下台，美国在阿富汗保持了3万多人的部队，不断对塔利班武装进行“清剿”。此举虽然暂时稳住了阿富汗局面，但美军出现大量伤亡，军费也大幅上升，受到国内舆论的质疑和反对。

[1] 据说阿富汗塔利班势力曾表示，愿有条件参与“波恩进程”，但被美国断然拒绝。不少美国的阿富汗问题专家认为这是布什政府犯下的战略错误。参见“*How the Good War Went Bad, America's Slow-Motion Failure in Afghanistan*,” March/April 2020, *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/articles/afghanistan/2020-02-10/how-good-war-went-bad>.

[2] Ibid.

2009年1月奥巴马政府执政后，美国的对外战略重心开始转向亚太地区，力图尽快从阿富汗抽身。面对困境，奥巴马政府调整阿富汗战略，军事上采取“先增后减”战略，在加大对塔利班军事清剿的同时，把阿富汗战争的目标调整到反恐方面。同时，为缓解国内的政治压力，奥巴马宣布制订美军从阿富汗撤军的时间表。2011年5月，美国特种部队击毙了本·拉登，这为奥巴马政府加快从阿富汗脱身提供了借口。2016年前后，美国在阿富汗的驻军已经从最高峰时的10万人减少到8500多人。但是，阿富汗国内安全形势又开始反弹，特别是2014年阿富汗总统大选引发争议，加剧国内各派势力矛盾，塔利班乘机加大攻势，国内安全形势迅速恶化。最终，奥巴马政府把阿富汗问题这个烂摊子留给了美国下届政府。^[1]

2017年1月上台的特朗普政府推行“美国优先”对外战略，外交战略转向应对大国地缘政治竞争，反恐问题包括阿富汗战争的重要性进一步后置，但美国在阿富汗的反恐压力依然不减。特朗普总统本人虽然要求美军尽快撤出阿富汗，但受到美国军方强烈反对而一直未能实现。2017年8月，特朗普总统推出南亚和阿富汗战略，提出美国从阿富汗撤军决定将依照该国局势而定，不设特定时间表。^[2]美军在阿富汗的主要任务仍然是反恐，驻军人数一度也增至1.4万人。与此同时，美国开始认真考虑与阿富汗塔利班的和谈问题，力图在寻求政治解决阿富汗问题方面有所突破，摆脱困境。

2018年7月，美国与阿富汗塔利班的和谈正式启动。美国国务院设立阿富汗和解事务特别代表一职，特朗普任命美国前驻阿富汗大使扎勒米·哈利勒扎德（Zalmay Khalilzad）担任，全权负责与阿富汗塔利班和谈。经过双方在卡塔尔多哈的多轮和谈，终于在2019年2月29日达成和谈协议。

[1] “How the Good War Went Bad, America’s Slow-Motion Failure in Afghanistan,” March/April 2020, *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/articles/afghanistan/2020-02-10/how-good-war-went-bad>.

[2] 《特朗普总统就在阿富汗和南亚的战略问题发表讲话》，美国驻华使馆网站，<https://china.usembassy-china.org.cn/zh/remarks-president-trump-strategy-afghanistan-south-asia-zh>。

由于阿富汗塔利班拒绝承认加尼政府，美国只好在与塔利班签署和平协议后，又与阿富汗政府签了联合声明。“和平协议”和“联合声明”互为关联、互为条件。协议明确提出，如果阿富汗塔利班切断与极端组织的联系、停止暴力活动并参加阿富汗人内部和谈，美国允诺将在2021年5月1日前全部撤走在阿富汗的军队。^[1]

“多哈协议”签署后，国际社会对此寄予厚望，但落实进程并不顺利。首先，阿富汗塔利班与加尼政府就释放塔利班武装人员问题迟迟不成协议，双方参与的阿富汗内部谈判也因程序问题无法启动。2020年9月，在国际社会 and 地区国家的全力推动下，阿富汗人内部对话谈判终于举行了开幕式，但随即陷入停滞。2021年1月美国新一届政府上台执政，各方开始把目光放在拜登政府的阿富汗新政策动向上。

美国的阿富汗战争历经三任总统，迄今已有20年，成为美国历史上最长的对外战争。据美国媒体报道，美军2300多人为此付出了生命，2万人受伤，相关军费开支已高达1万多亿美元。美国军事战略家普遍承认，这是一场不可能打赢的战争。^[2]究其原因，主要有以下两个方面。

一是国际恐怖袭击威胁对美国依然挥之不去。“9·11”事件虽然已经过去了20年，美国本土近年来也未发生来自海外的恐袭活动，但国际恐怖主义威胁始终存在。加之美国国内追求自身绝对安全，历届政府在阿富汗撤军问题上都不愿冒政治风险，美国国务院发布的《2021年阿富汗综合战略》也明确提出，美国的阿富汗政策最根本的目标是“防止恐怖分子窝藏在阿富汗，并以此为基地对美国发动恐怖袭击”。^[3]近期，美国情报

[1] “Afghanistan Study Group Final Report: A Pathway for Peace in Afghanistan,” United State Institute of Peace, Feb. 2021, <https://www.usip.org/publications/2021/02/afghanistan-study-group-final-report-pathway-peace-afghanistan>.

[2] “Biden wrestles with Afghanistan troop dilemma as time to make a decision runs out,” *CNN*, <https://edition.cnn.com/2021/03/23/politics/biden-afghanistan-troop-dilemma/index.html>.

[3] “Integrated Country Strategy: Afghanistan,” https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/02/ICS_SCA_Afghanistan_Public-Release.pdf.

界警告说，如果美国及其北约盟友撤走在阿富汗的驻军，塔利班不出三年就会重掌政权，“基地”等国际恐怖组织也会重返阿富汗。^[1]因此，无论美国政府如何更替，国内政治议程如何调整，阿富汗撤军问题给美国政治带来的风险不容低估。

二是美国迷信武力及“任务蠕变”(mission creeping)导致战略失误。应该说，美国在“9·11”事件后军事介入阿富汗问题是势在必行。但阿富汗反恐战争打响后，美国新保守主义派借机使用武力输出和强行推广其自由、民主价值观，致使阿富汗反恐战争演变成输出民主行动，这是美国迄今仍深陷阿富汗泥沼的大背景。当然，美国坚持在阿富汗驻军也有谋求地缘政治利益、挤压其他大国势力范围的考量。美国战略界在反思阿富汗战争失误时，称之为“任务蠕变”。他们认为阿富汗战争的目标不应随意扩大，最重要的是美国未很好汲取历史教训，致使在阿富汗这个“大国坟场”上重蹈覆辙。^[2]

2021年4月14日，拜登总统宣布，美国将从2021年5月1日开始撤出在阿富汗驻军，撤军行动将在今年9月11日前也就是“9·11”事件20周年前结束。^[3]与此同时，拜登派布林肯国务卿紧急出访欧洲和阿富汗，就美国撤军后的阿富汗问题与其北约盟友及阿富汗政府进行磋商。美国宣布从阿富汗的撤军表，标志着美国阿富汗战略进入了后撤军时代，但并未从根本上解决在阿富汗问题上的战略两难，美国是走还是留——走，是否能走得顺利；留，要在阿富汗留下什么，仍有许多不确定性因素。

[1] “Officials Try to Sway Biden Using Intelligence on Potential for Taliban Takeover of Afghanistan,” *The New York Times*, Mar. 27, 2021, <https://www.nytimes.com/2021/03/26/us/politics/biden-afghanistan-intelligence.html?action=click&module=Top%20Stories&pgtype=Homepage>.

[2] “Tell Me How This Ends,” https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/190708_Cancian_Afghanistan_WEB.pdf.

[3] “Remarks by President Biden on the Way Forward in Afghanistan,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/14/remarks-by-president-biden-on-the-way-forward-in-afghanistan>.

二、阿富汗人内部谈判：说易行难

阿富汗塔利班和其政府的内部对话谈判，是“多哈协议”的四大共识之一和最核心内容。按照协议约定，这一谈判应该在“多哈协议”签署10天后举行。国际社会期待该谈判按期启动，开启阿富汗和平和解的新进程。但是，“多哈协议”签署后，塔利班和阿富汗政府双方在停止暴力活动、释放塔利班俘虏问题上争执不下，阿富汗人内部对话迟迟不能启动。另外，在停止暴力活动及停火问题上，阿富汗塔利班虽然暂停了对美军的军事行动，但对政府军的袭击并未停止或减少。实际上“多哈协议”签署后，塔利班的攻势反而加大了，阿富汗境内的恐怖袭击也呈现不降反升态势。

2020年9月，在美国的全力推动下，阿富汗人首次内部谈判开幕式终于在多哈举行。阿富汗政府及塔利班方面均派出阵容强大的代表团与会。国际社会和地区国家予以高度重视，中国、俄罗斯、欧盟等20多个国家派外长等高官参会并表态支持。但是，谈判开幕后随即陷入停滞，双方在谈判程序性问题上争执不下，迄今也未取得任何实质性进展。^[1]

阿富汗人内部谈判进展不顺并不意外。首先，“多哈协议”就是各方妥协的产物。美国目前在外交上并未正式承认阿富汗塔利班，塔利班则视阿富汗政府是“傀儡”政权，认为自己的谈判对象是美国。阿富汗政府则对自己受美国逼迫与塔利班和谈十分不满，对和谈进程采取拖延之策。其次，“多哈协议”对各方在安全问题上较明确约定，但关于和谈的目标和最终结果，特别是阿富汗未来的政治安排并无明确协议。这给阿富汗和平进程最终结果留下了不确定性。最后，美国在“多哈协议”中扮演的角色尴尬。美国虽然不直接参与阿富汗人内部谈判，但却是谈判的最主要当事方，和谈成败与否事实上取决于美国的政策取向，而不是阿富汗各派势力。加之，

[1] “What Future for Afghan Peace Talks under a Biden Administration?” International Crisis Group, Jan. 13, 2021, <https://www.crisisgroup.org/asia/south-asia/afghanistan/b165-what-future-afghan-peace-talks-under-biden-administration>.

2020年9月阿富汗人内部谈判启动之时正值美国大选，阿富汗各派力量均持观望态度，等待美国新政府上台后其阿富汗战略出台。

阿富汗人内部谈判目前面临的问题，从根本上看反映的是其国内长期存在的政治社会矛盾，折射出的是长期困扰阿富汗现代民族国家建构的矛盾和问题。^[1]

首先是阿富汗传统部族政治分权与现代政党政治集权的张力。阿富汗是一个多民族穆斯林国家，部族文化深刻影响该国民族建构。阿富汗普什图族人是主体民族，占该国总人口40%左右，与塔吉克族、哈扎拉族、乌兹别克族等有复杂的部族和教派矛盾。自1747年杜兰尼王朝建立现代阿富汗民族国家以来，统治者一直企图构建以普什图族人为主体的民族认同，但遭到其他民族的反对。阿富汗引入现代政党政治制度后，国内的部族政治矛盾转化为中央集权制与联邦分权制的斗争。2004年1月，阿富汗完成制宪并通过了塔利班政权被推翻后的首部新宪法。该宪法以1964年阿富汗宪法为基础，但确立阿富汗实行总统制，并在外交、国防、财政等方面进一步强化了中央集权。^[2]从2002年以来的阿富汗历次总统大选及议会选举看，其政党政治具有明显的部族政治特征，选票分布基本按普什图族、塔吉克族、哈扎拉族等划分。2014年和2019年的总统选举，两位总统主要候选人加尼和阿卜杜拉分别代表普什图族和塔吉克族两大族群。从阿富汗人内部谈判的政府和塔利班代表团组成人员看，也充分考虑了不同部族的代表性^[3]，这无疑将对“阿富汗未来政体”这个重要的和谈议题产生影响。

[1] “Constitutional Issues in the Afghan Peace Negotiations: Process and Substance”, <https://www.usip.org/index.php/publications/2020/11/constitutional-issues-afghan-peace-negotiations-process-and-substance>.

[2] Eisa Khan Ayoob Ayoobi, “Identity Politics in Afghanistan: Nation-State or State-Nation?” *The Global Post*, Dec. 11, 2018, <https://theglobepost.com/2018/05/25/afghanistan-identity-politics>.

[3] Alex Strick von Lindschoten and Anand Gopal, “Ideology in the Afghan Taliban: A New AAN Report,” *Afghanistan Analysts Network*, Jun. 29, 2017, www.afghanistan-analysts.org/en/special-reports/ideology-in-the-afghan-taliban-a-new-aan-report. 塔利班参加内部对话代表团简历，参见 <https://justpaste.it/1kdf4>.

第二，阿富汗现代化进程中世俗主义与伊斯兰主义的激烈斗争。阿富汗是穆斯林国家，伊斯兰教在其政治、社会、意识形态等方面均处于主导地位。伊斯兰教既是阿富汗民众的宗教信仰，也是其生活方式。阿富汗民族建构的现代化进程及其政治社会转型，在一定程度上也是伊斯兰教在阿富汗现代化的过程，不可避免地会引发国内世俗势力和传统伊斯兰势力的博弈和较量。从上世纪20年代开始，阿富汗现代化进程就时有波折甚至倒退，一路走来跌跌撞撞，虽然迄今也未能建构一个完整成熟的现代政体，但阿富汗并未停止对现代化的探索和发展步伐。^[1]

20世纪80年代，阿富汗国内抵抗力量反对苏联占领，大多是在伊斯兰教的旗帜下组织起来的；其后，内战中各派政治力量也多打着伊斯兰教的旗号作为意识形态。上世纪90年代中期，塔利班强势崛起并夺取政权，一定程度上也是因为其推行的极端宗教政策。它虽然引起国际社会，特别是西方的强烈反对，但在阿富汗国内部分地区及广大乡村却有一定号召力，塔利班也因此逐步演变成一支保守伊斯兰主义的政治力量。阿富汗现政权是在以美国为首的西方主导下建立起来的，其政治主张及社会规范依据现有宪法规定，尊重伊斯兰教在政治社会生活和立法中享有的重要地位，但在阿富汗广大民众心目中它却是纯粹的倾向西方的世俗政权。这在一定程度上给阿富汗人内部谈判蒙上了浓厚的意识形态色彩，被视为现政府代表的国内世俗势力与以塔利班为代表的传统宗教势力的较量，这种矛盾短期内难以消解，甚至可能会激化。

最后，阿富汗人内部谈判的参与方具有民族主义色彩的法统之争。在阿富汗现代民族建构进程中，外部势力对阿富汗的争夺无疑强化了国人的自我意识和民族认同，催生阿富汗形成了以伊斯兰教为核心的民族主义思想。对阿富汗政治势力而言，迎合该国伊斯兰民族主义思想，坚持反抗外来侵略是政治合法性的来源和基础。阿富汗人内部谈判因此既是权力分配的利益之争、传统与现代的意识形态之争，更是阿富汗民族

[1] “Constitutional Issues in the Afghan Peace Negotiations: Process and Substance,” <https://www.usip.org/index.php/publications/2020/11/constitutional-issues-afghan-peace-negotiations-process-and-substance>.

代表的名分与法统之争。^[1]

阿富汗塔利班运动自诞生之日起，就是该国的一场宗教政治运动，塔利班政权被推翻后，为重新掌权执政，一直高举抗击美国等西方外来侵略的旗帜。塔利班参加阿富汗和谈的最主要目标，就是结束美国的军事占领，最核心的诉求就是要求美国等一切外国军队撤出，寻求在无外国势力干预下解决阿富汗和平问题。^[2]这与其政府所代表的政治势力的主张与立场形成鲜明对比，成为阿富汗人内部谈判过程中无法回避的矛盾和挑战。

三、大国势力：竞合交织

2001年美国发动的阿富汗反恐战争，尽管未得到联合国安理会授权，但国际社会对阿富汗和平重建都予以了不同程度的支持。塔利班政权被推翻后，阿富汗问题被纳入联合国框架内，国际社会和地区国家保持了前所未有的协调合作，一度形成了联合国主导下各方“有钱出钱，有力出力”的协调合作态势。

政治上，成立了以“联合国阿富汗援助团”（UNAMA）及“联合国秘书长特使”为主的协调机制。^[3]联合国阿富汗援助团成立以来，在协调国际社会和地区国家对阿富汗和平重建的支持方面发挥了重要作用，受到了各方的高度肯定。安全上主要由北约领导的“阿富汗国际安全援助部队”（ISAF）提供保障。2003年8月，经联合国安理会授权，北约成立ISAF，接管阿富汗安全，重点防止恐怖组织在该国卷土重来。2014年12月，随着阿富汗和平重建的推进，其政府开始自己承担起国内安全保障任务。北约在阿富汗

[1] “Gridlocked Afghan Peace Talks Overcome Another Hurdle,” United States Institute of Peace, Dec. 10, 2020, www.usip.org/publications/2020/12/gridlocked-afghan-peace-talks-overcome-another-hurdle.

[2] Sirajuddin Haqqani, “What We, the Taliban, Want,” Feb. 20, 2020, Opinion, *The New York Times*.

[3] 2002年3月28日应阿富汗政府请求，联合国安全理事会通过了1401号决议，成立UNAMA，协助阿富汗人民实现可持续和平和发展。

驻军于2014年年底结束在阿富汗的作战任务,随即启动代号为“坚定支持”的非作战任务,重点帮助培训阿富汗安全部队至2024年。^[1]经济上建立了援助阿富汗的国际会议机制。2002年1月,“东京阿富汗国际援助会议”召开,各方踊跃参加并提出大量援助承诺。此后,经过举办2012年“伦敦阿富汗国际援助会议”和2014年“东京阿富汗国际援助会议”,确立了阿富汗10年和平重建、10年过渡期框架,也制定了详细明确的目标和指标体系。同时,由世界银行管理的阿富汗重建信托基金运转良好,一定程度上有助于推动阿富汗实现财政自立。

阿富汗和平重建也是周边地区组织的重要议题。近年来,各种地区合作机制发挥了各自的优势特点,为推动阿富汗和平和解发挥了积极作用。其中“亚洲之心-伊斯坦布尔进程”和上海合作组织的作用尤为突出,中俄印合作等小多边机制、“莫斯科进程”“多哈进程”等也通过不同方式,推动阿富汗各派势力通过谈判实现和解。这反映了国际社会和地区国家对阿富汗和平和解进程的支持和期待。

与此同时,随着阿富汗和平进程的推进,国际社会和地区国家在保持相关合作的同时,大国之间的竞争博弈也在发展演变。近年来,美国加快全球战略调整步伐,大国地缘政治竞争已经取代国际恐怖主义威胁,成为美国对外战略的优先事项。美国自发动阿富汗战争起,就有将其打造成与中俄战略竞争场的企图。美国谋求在阿富汗军事存在长期化,更好服务于推进其“大中亚”计划和南亚新战略需要,这进一步加剧了阿富汗地区的大国竞争态势。美国公开反对中国提出的“一带一路”倡议,试图打造由其主导的地区互联互通计划与中俄竞争。^[2]美国担心一旦自己裁减对阿富

[1] “NATO chief warns of high price if troops leave Afghanistan,” AP News, Nov. 17, 2020, <https://apnews.com/article/donald-trump-afghanistan-jens-stoltenberg-fdec23cec8f081440884ba558cc65eb3>.

[2] U.S. Department of State, “United States Strategy for Central Asia 2019–2025: Advancing Sovereignty and Economic Prosperity,” Feb. 5, 2020. <https://www.state.gov/united-states-strategy-for-central-asia-2019-2025-advancing-sovereignty-and-economic-prosperity>.

汗及周边地区的投入，中俄就会乘虚而入填补战略真空。“9·11”事件和阿富汗战争为北约进入阿富汗、加快推进战略转型提供了契机。北约在阿富汗的军事行动一度曾有 13 万人、50 个国家及伙伴参与。2014 年 12 月安理会对北约在阿富汗行动授权到期后，北约在阿富汗的行动任务转为培训该国安全部队。为推进相关行动，北约在阿富汗仍有驻军 1 万多人，有 36 个国家及伙伴参与。

过境阿富汗的通道建设是大国竞争的重要领域。早在上世纪 90 年代塔利班执政时期，美国石油公司就对建设过境阿富汗的输油管线表现出浓厚兴趣。随着阿富汗和平进程启动，各方在该国的各种通道走廊竞争愈演愈烈，初步形成了在南北西三个方向的竞争。从目前看，横贯阿富汗南北的土库曼斯坦—阿富汗—巴基斯坦—印度(TAPI)的天然气管道、连接土库曼斯坦—阿富汗—巴基斯坦的高压输电线路和光纤通信等项目相对成熟并已经开工。这些项目建成后，不仅有助于阿富汗的经济社会发展，也将加强其与周边邻国的经贸联系及利益捆绑。^[1]连接阿富汗—土库曼斯坦—阿塞拜疆—格鲁吉亚—土耳其的“青金石走廊”(过境运输走廊)，是近年来美国积极推动的阿富汗互联互通西线项目。该项目由亚洲开发银行资助，自 2016 年 11 月启动以来进展良好。该走廊全部建成后，将进一步拉近阿富汗与土库曼斯坦、阿塞拜疆、格鲁吉亚和土耳其之间的交通联系，有望成为连接亚洲和欧洲的主要经济走廊之一。^[2]

以印度和巴基斯坦为代表的地区国家对阿富汗问题有举足轻重的重要影响，在阿富汗和平和解进程中发挥着不可或缺的作用。印度、巴基斯坦和阿富汗三国不仅在历史文化上渊源深厚，更因为印巴长期对抗而成为南亚地缘政治中的重要问题。“9·11”事件和阿富汗战争改变了印巴在阿富汗的竞争态势，也引发印巴围绕阿富汗展开新的地缘政治博弈和对抗。近期印巴关系

[1] “What Happened When The Taliban Visited Turkmenistan?” *Radiofree Europe Radio Liberty*, Feb. 11, 2021, <https://www.rferl.org/a/taliban-turkmenistan/31098344.html>.

[2] 中华人民共和国驻土库曼斯坦大使馆：《土库曼斯坦等 5 国签署“青金石走廊”协议》，2017 年 11 月 7 日，<http://tm.chineseembassy.org/chn/tgdt/t1511509.htm>。

出现积极变化迹象，两国在阿富汗的竞争也有新的发展。印度在继续加大对阿富汗政府战略投入的同时开始与塔利班接触，甚至邀请其领导人访印。巴基斯坦也开始加快调整政策，更加积极地参与阿富汗和谈，力图维护和扩大对阿富汗和平和解进程的影响力。^[1]此外，阿富汗和平和解进程也与伊朗、沙特、乌兹别克斯坦等中东、中亚国家的政策密切相关，这些国家的内外政策走向及相互关系调整变化，也影响阿富汗国内的和平稳定与发展。^[2]

四、阿富汗和平：行则将至

阿富汗和平重建的艰难历程，特别是“多哈协议”签署以来阿富汗的和谈形势表明，其和平和解进程正处在一个关键的十字路口。阿富汗是从走上和平发展道路，还是重回冲突战乱的老路，面对诸多不确定性和不可预测性，阿富汗的和平发展之路道阻且长，但行则将至。

坚持“阿人主导、阿人所有”原则，保持阿富汗人内部对话谈判势头，是当下阿富汗和平和解进程最迫切的问题。应该看到，“多哈协议”尽管有不少缺陷，但开启了阿富汗和谈进程，确立了政治解决相关问题的愿景，这是该国有望实现和平稳定的最重要前提。从近期莫斯科三方对话、阿富汗问题伊斯坦布尔进程第九次外长会议等机制的情况看，阿富汗各派政治势力依然坚持和谈的大方向。塔利班与阿富汗政府的武装冲突虽未停止，恐怖袭击时有发生，但美军与塔利班的停火协议得到了维持。下阶段，阿富汗和谈的目标应该放在尽快就国内实现停火达成协议上，以便为和谈继续推进营造良好氛围和条件。

坚持“阿人主导、阿人所有”原则，就是要使阿富汗民族的命运真正

[1] “Once U.S. leaves, Pakistan will gain more space in Afghanistan, says Ata Mohammad Noor,” *The Hindu*, Oct. 24, 2020, <https://www.thehindu.com/news/international/once-us-leaves-pakistan-will-gain-more-space-in-afghanistan-says-ata-mohammad-noor/article32937556.ece>.

[2] Barnett R. Rubbin, “Saving Afghanistan”, January/February 2007, *Foreign Affairs*.

掌握在人民手中。长期以来，阿富汗各派政治势力围绕国家的政治架构立场对立、矛盾突出。但各方都必须意识到，这些问题无法用武力解决，必须在和谈框架内通过谈判共同寻求解决之道。现在阿富汗和谈已经开启，相信各派一定有智慧和能力找到一条符合其国情的政治架构和发展模式。历史和现实证明，坚持开放包容原则，坚持民族团结原则，坚持在宪法框架内解决矛盾和分歧，是实现这一目标的正道，这也是国际社会和地区国家的普遍共识。

阿富汗的妇女权利、人权保护等问题，事关该国人民享有的基本权利，这不是西方国家对阿富汗人民的恩赐，也不是其推广民主自由人权价值观的政绩，更不是其支持阿富汗和平发展的条件。坚持阿富汗人民依据宪法和法律普遍享有政治社会权利，坚持阿富汗的穆斯林国家特点，确保广大民众包括妇女和少数民族平等享有自由人权，需要阿富汗早日实现和平安全与稳定。^[1]

第二，所有在阿富汗的外国军事力量必须负责任地有序撤出。历经 20 年的阿富汗战争，使美国认识到军事手段无法解决其问题。这场战争的性质也决定了美国不可能彻底赢得军事胜利，更何况美国国内民众也不支持继续在阿富汗保留军事力量。^[2] 因此，美军及北约已经没有任何理由赖在阿富汗这个主权国家。^[3] 但是，阿富汗国内安全形势依然复杂紧张，恐怖主义威胁并未根本消除。作为影响阿富汗问题的最大外部因素，美军和北约驻军撤离阿富汗必须负责任地有序进行，必须切实负起应有的责任，一方面要继续维护阿富汗和平重建成果，另一方面要充分兼顾国际社会和地区国家的合理安全关切。

[1] “Constitutional Issues in the Afghan Peace Negotiations: Process and Substance,” <https://www.usip.org/index.php/publications/2020/11/constitutional-issues-afghan-peace-negotiations-process-and-substance>.

[2] “How the Good War Went Bad,” *Foreign Affairs*, February, 2020.

[3] “The Case for a New U.S. Relationship with Afghanistan,” <https://www.americanprogress.org/issues/security/reports/2019/07/29/472611/case-new-u-s-relationship-afghanistan>.

根据美国与阿富汗塔利班达成的协议，美军和北约驻军需要在2021年5月1日前撤走。因此，美国现在宣布的撤军时间并不为阿富汗塔利班所接受。加上美国延期撤军引发了阿富汗现有政治安排变化等复杂问题，美国更应该与阿富汗各派在和谈框架内进行认真谈判，更应该积极与国际社会和地区国家磋商沟通，更应该争取更多的理解并妥善解决相关问题。^[1]

不管外国在阿富汗的驻军去留结果如何，阿富汗反恐合作的大方向不能动摇。国际社会和地区国家必须就此继续保持合作，加强协调，防止各类恐怖势力借机坐大作乱。外国军事力量撤出后，阿富汗国内安全问题将主要靠自己解决，联合国应该继续在阿富汗和平和解进程中发挥积极协调的支持作用。如果阿富汗新政府提出要求，国际社会和地区国家也可以考虑经过联合国安理会授权后，向阿富汗派驻维和警察等力量，协助其维持和平安全局面。

第三，国际社会和地区国家还应继续援助阿富汗和平重建。过去20年中，阿富汗的稳定发展主要是依靠国际援助，今后相当长时间内仍然离不开国际援助。目前，由于阿富汗财政预算的60%左右来自国际援助，而且其举债受国际货币基金（IMF）等国际组织限制，短期内阿富汗政府做到财政自立显然不现实。受新冠肺炎疫情影响，国际社会对阿富汗的援助面临新的复杂因素。一方面，“阿富汗国际援助会议”的捐助国口惠而实不至，当年有关国家就企图建立援助问责制以推卸责任。^[2]另一方面，国际社会特别是西方国家对阿富汗的承诺在减少，而压力却在增加。^[3]在2020年11月举办的“日内瓦阿富汗援助国际会议”上，各方反应并不积极。国际社

[1] “Biden wrestles with Afghanistan troop dilemma as time to make a decision runs out,” <https://edition.cnn.com/2021/03/23/politics/biden-afghanistan-troop-dilemma/index.html>.

[2] “High-Risk U.S. Reconstruction Program Areas in Afghanistan: Gains from the U.S. Investment Face Multiple Threats,” <https://www.sigarmil/pdf/testimony/SIGAR-21-25-TY.pdf>.

[3] “Afghanistan Donor Conference 2020: Pitfalls and Possibilities,” <https://www.usip.org/publications/2020/10/afghanistan-donor-conference-2020-pitfalls-and-possibilities>.

会和地区国家需要在联合国的协调下，在双边和多边渠道继续努力，特别要克服新冠疫情带来的负面影响，防止在阿富汗问题上患“捐助疲劳症”。

第四，阿富汗各方应坚持把未来的出路放在发展上面。阿富汗问题很大程度上是地区发展问题，其未来也必须放在地区发展视角寻求解决办法。^[1] 阿富汗应发挥地缘优势，在推进区域经济和发展合作方面多发挥作用。包括阿富汗塔利班在内的各派势力都承诺将奉行独立自主的对外政策，国际社会和地区国家都对此表示欢迎和支持。阿富汗各派要抓住有利时机，特别是推动过境阿富汗互联互通项目不断取得新进展。^[2]

从根本上说，阿富汗要提升自主发展能力，就必须积极融入地区经济发展，成为地区的互联互通枢纽和经济融合桥梁。阿富汗只要努力提升自身的治理能力，最终在经济上实现“自力更生”是可能的。根据美国相关部门和机构的调查发现，阿富汗可能拥有多达 6000 万吨的铜矿、22 亿吨铁矿与 140 万吨稀土。这些矿产若能被妥善开发，必将助推阿富汗成功现代化。

阿富汗推动区域合作也出现一些新的积极因素。2021 年 2 月，印巴关系开始出现和解迹象，两国领导人最近有一轮新的积极互动。印巴关系如果继续转缓，不排除重启中断十多年的印巴和平进程，这将有利于阿富汗和平重建进程。^[3] 巴基斯坦对阿富汗和平重建态度更加积极主动，其军方领导人近期宣布了一系列重大举措，包括重启阿富汗—巴基斯坦过境贸易协定，同意阿富汗出口到印度的产品过境巴基斯坦、支持途径阿富汗并连

[1] “Decision to give peace with Pakistan a fresh chance has personal imprimatur of PM stamped on it,” *The Indian Express*, Feb. 27, 2021, <http://www.indianexpress.com/article/opinion/columns/the-modi-doctrine-7206588>.

[2] M. Ashraf Haidari, “A Peaceful Afghanistan Key to Regional Connectivity in South and Central Asia,” *The Diplomat*, Jan. 26, 2018, <https://thediplomat.com/2018/01/a-peaceful-afghanistan-key-to-regional-connectivity-in-south-and-central-asia>.

[3] Khurshid Kasuri & Radha Kumar, “Small steps to lasting Indo-Pak peace”, *The Indian Express*, Mar. 24, 2021, <https://indianexpress.com/article/opinion/columns/india-pakistan-relation-loc-ceasefire-indo-pak-peace-7241954>.

接中印、南亚、西亚的能源走廊、欢迎阿富汗参与共建“中巴经济走廊”等，支持阿富汗和平重建。^[1]

过去 20 年来，中国一直坚定支持阿富汗和平重建与政治和解进程，坚信一个和平稳定、独立自主、自立发展的阿富汗不仅是中国等邻国的普遍期待，更是阿富汗人民和国际社会的期待。近年来中国积极参与阿富汗和谈相关机制，创建并推动中阿巴三国外长对话合作机制不断取得突破，为阿富汗和平稳定发挥了独特作用。2021 年 3 月底，王毅国务委员兼外长在“伊斯坦布尔进程”第九次外长会上又提出阿富汗各方共同努力和深化合作的重要倡议。^[2] 王毅强调，中国将尽己所能继续做阿富汗和平和解进程的“支持者、斡旋者和便利提供者”，并愿和国际社会一道使阿富汗人民早日迎来和平阳光和更加美好的未来。展望未来阿富汗和平发展，尽管道阻且长，挑战困难众多，但行则将至。

【收稿日期：2021-04-03】

【修回日期：2021-04-19】

（责任编辑：邢嫣）

[1] “Full text of Gen Bajwa's speech at the Islamabad Security Dialogue”, *Dawn*, Mar. 18, 2021, <https://www.dawn.com/news/1613207>.

[2] 这三个方面是：维护阿富汗和谈和解势头、增强阿富汗重建发展动力和坚持阿富汗反恐合作大方向。参见“王毅在阿富汗问题伊斯坦布尔进程第九次外长会上的讲话”，人民网，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1695696668446070606&wfr=spider&for=pc>。