

从“最低限度介入”到“有条件积极介入”： 论中国对阿富汗政策的调整^①

苗蓓蕾 薛 力

摘要：阿富汗素有“帝国坟墓”之称，不少学者认为中国应尽量避免过多卷入阿富汗问题，尤其是安全事务方面。然而，中国现阶段采取的“最低限度介入”也不能帮助解决阿富汗问题，有必要调整为“有条件积极介入”，即：以不单边军事介入、不干涉阿富汗内政和尊重阿富汗人的意愿为原则。在地区安全方面，中国应积极构建中美俄印巴大国安全合作机制，发动五国力量共同提供区域公共安全产品；在外交方面，中国应坚持以双边调解和多边斡旋为主，借中巴、中伊（朗）良好的双边关系以及中国在阿富汗问题上独特地位多方协调，形成稳定有效的双边谈判机制和多边协调机制，并将阿富汗纳入上合组织；在经济方面，中国应依托“一带一路”倡议、中巴经济走廊等机制加大对阿经济援助促进阿富汗经济可持续发展，切实提升阿富汗人民的生活水平；在社会与文化方面，中国可为阿富汗提供可供借鉴的社会管理模式和改革经验，致力于促进中阿两国的文化交流和民心相通，使两国的友谊深入民间；同时，始终保证积极介入的底线所在，以便践行周边外交优先理念，展示负责任大国形象，防范“金德尔伯格陷阱”。

关键词：最低限度介入；有条件积极介入；中国对阿富汗政策；政策调整；区域安全公共产品

收稿日期：2021-01-17

作者简介：苗蓓蕾（1990~），中国社会科学院大学国际关系学院博士研究生，主要研究领域：外交政策。薛力（1965~），中国社会科学院世界经济与政治研究所研究员，博士，主要研究领域：国际战略与中国外交。

DOI:10.13848/j.cnki.dnynybjb.2021.02.003

① 本文写作过程中除了两位作者之间的频繁交流外，还得到中国社会科学院西亚非洲研究所王凤副研究员、世界经济与政治研究所肖河副研究员、俄罗斯东欧中亚研究所高焱迅助理研究员，中国社会科学院世界经济与政治研究所博士后程章玺、那朝英和陈倩文，中国社会科学院大学博士研究生顾南轩和张晋岚，硕士研究生凌枫、周蓓、沈思杰和沈东霞等人的批评、指点与建议，谨致谢忱，文责自负。

《南亚东南亚研究》2021年第2期，第37~49页。

周边外交是新时代中国外交的优先方向,中巴经济走廊等六条经济走廊是中国与周边国家经济合作的代表;阿富汗、南海、朝鲜半岛则是中国参与周边安全治理的代表。现有的周边外交政策文章多探讨的是东盟、南海等热点问题,对中国的西南邻国阿富汗的关注度较低。但是,阿富汗作为中巴经济走廊和“一带一路”西向道路上的重要国家,其国内政治经济局势对中国来说非常重要。而且,新时代中国外交强调更加奋发有为,随着中国在国际社会中实力不断增强,中国距离中华民族伟大复兴的目标越来越近,原有的“韬光养晦”已不再合适,它不能为中国实现民族复兴提供有利的国际环境,因为这一战略逃避国际安全责任,使他国认为中国是一个“不负责任”的大国。^①新时代的中国应该首先在周边地区承担更多的地区安全责任,以逐步树立中国“负责任大国”的国际形象,更好地助推“一带一路”倡议与人类命运共同体建设。在此背景下,中国西邻阿富汗不失为一个合适的尝试对象。因此中国现行的阿富汗政策依然有调整的空间。

一、近代以来各大国对阿富汗的政策

阿富汗位于中亚、南亚和中东的交界点,被称为“亚洲的十字路口”,这里曾有世界上最繁忙的贸易通道,是连接欧亚的枢纽,战略地位极其重要。19世纪的英属印度总督寇松勋爵曾将阿富汗称作“亚洲鸡尾酒”,意为阿富汗重要的战略地理位置会引来很多国家的“搅和”。^②在过去的200年间,阿富汗遭遇了无数次域内和域外国家直接或间接的介入,各种形式的介入似乎都未成功。近代以来诸国对阿富汗的介入主要有三种方式:一是英国、苏联和美国实施的直接军事介入;二是在1989年2月苏联撤兵阿富汗后,苏联、美国、印度和巴基斯坦等国借经济援助和武器援助,在阿扶植亲己势力乃至代理政权的介入方式;三是中国现阶段对阿富汗采取的“最低限度介入”方式。

(一) 直接军事介入

19世纪初期的英国在控制了印度的大部分领土后,开始寻求向北扩张的机会,而阿富汗正位于它向中亚扩张的必经道路之上,控制阿富汗可以为英国进一步控制中东,打压沙俄取得一个关键支点。而此时沙俄在俄土战争(1775年)中取得胜利,将其目光转向了南方。在击败波斯之后,沙俄试图通过征服阿富汗为其南下印度洋打通路线,进而控制整个印度洋。英俄两国围绕中亚的主导权,开始了对阿富汗的明争暗夺。为达成其战略目标,英国先后于在1839年至1919年间进行了三次英阿战争,但最终都失败而归。19世纪和20世纪初的英国殖民地遍布

^① 阎学通:《从韬光养晦到奋发有为》,《国际政治科学》,2014年第4期,第1页。

^② 刘啸虎:《帝国的坟场:阿富汗战争全史》,台海出版社2017年版,第4页。

全球，号称“日不落帝国”，是当时世界上最先进的工业国，但军事介入阿富汗的政策却未能如愿，反而加速了英国在印度殖民瓦解的进程。1921年承认阿富汗独立后，英国国力已大不如前，此后经历经济大萧条和二战重创，英国的世界领导地位不再。

阿富汗获得政治上的独立后，现代化改革并未能有效解决阿富汗国内矛盾。冷战时期，阿富汗正好位于美苏两大阵营的交锋前沿，两大国都不愿阿富汗落入对方的势力范围之内。但由于美国在阿富汗与巴基斯坦之间选择了巴基斯坦，阿富汗开始向苏联寻求军事援助，苏阿关系密切起来。1979年，哈菲佐拉·阿明（Hafizullah Amin）在阿富汗人民民主党内部斗争中获胜，改变了努尔·穆罕默德·塔拉基（Nur Muhammad Taraki）执政时的亲苏倾向，这严重影响了苏联的南下战略与在阿富汗的影响力，苏联与美国争霸的势头明显受挫，因而决定出兵。此时苏联在军事力量上与美国形成均势，在核力量方面对美国有数量优势，而美国的相对国际地位正在下降。^①但苏联的军事介入最终并未达成其战略目标，军事行动耗费的巨额军费让苏联本已下滑的经济雪上加霜，入侵行为更是对苏联的国际声誉造成了严重的负面影响，^②苏联体制的弊端因此暴露无遗。迫于国力不支和国内的反战舆论，1989年2月苏军从阿富汗撤出。但至此苏联根基已晃，撤兵不足两年后，宣布解体。

苏联撤出阿富汗后，已被战争撕裂开来的阿富汗内斗不断。在内战之中，阿富汗塔利班势力逐渐壮大，基地组织亦在塔利班的庇护下成长起来。基地组织在本·拉登的带领下策划了多起国际恐怖袭击事件，美国开始对塔利班施压要求其交出本·拉登，但被塔利班拒绝。2001年，对美国本土造成重大人员伤亡的“9·11”恐袭事件发生后，基地组织被认定为此次事件的策划者。尔后不到一个月，美国总统小布什（George W. Bush）宣布美军出兵阿富汗，对阿富汗实施代号为“持久自由”行动的军事打击，此次军事行动的目标是为阻止恐怖分子将阿富汗作为其国际恐怖行为的大本营，揪出本·拉登等恐怖分子。美军在阿富汗作战近十年后，于2011年5月1日击毙基地组织首领本·拉登，这标志着反恐战争取得了重大的阶段性成果。之后，美国一直在寻求从阿富汗“体面”撤退的机会，但由于塔利班有卷土重来之势，“伊斯兰国”也开始渗入阿富汗境内并不断壮大，美军始终未能全身而退。美国对阿富汗战争至今已接近20年，是美国历史上最长的战争，美国为此付出了巨额的军费和源源不断的经济援助，而军事介入激

① 牛军：《冷战时期的美苏关系》，北京大学出版社2006年版，第63页。

② 李琼：《漫长而艰难的退场：苏联从阿富汗撤军刍议》，《当代世界社会主义问题》，2015年第4期，第73页。

起了阿富汗人甚至伊斯兰世界对美国的仇恨，加上美国国内强烈的反战情绪，这些都严重损害了美国的国际影响力和国家软实力。

英国、苏联和美国对阿富汗采取的军事介入政策，不仅严重地损害了三个国家的国际形象，甚至成为几大国衰弱与分解的重要因素，也让阿富汗获得了“帝国坟墓”之称。英国、苏联和美国自恃国力雄厚，兵力充足，认为军事介入是最快速最直接实现其战略目标的手段，但这种强者入侵的方式，极易招致弱国的极度反感和强烈反抗，弱国亦会向外寻求支持力量。入侵国不仅仅是和阿富汗人斗争，更是在和明里暗中支持阿富汗的国家“们”斗争。其实，阿富汗并非是“帝国坟墓”，勃勃的野心和无止境的扩张才是真正的“帝国坟墓”。此外，在经历长期的战乱创伤后，阿富汗已四分五裂，没有哪个政权或哪个组织能在阿建立强有力的全国性权力控制体系，军事介入阿富汗的国家面临的对手并非一个国家、组织或固定实体，他们是要和一种环境战斗，与一种意识形态交锋。^①持续的战争已将阿富汗分解为数以千计个单元，外国军队拼尽全力也无法完全灭掉这些单元，“军事介入”带给阿富汗的只能是武力、仇恨、贫穷和耻辱。

（二）扶植代理政权

1989年2月，苏联从阿富汗撤军。阿富汗随即陷入内战。虽没有国家军事介入阿富汗，但试图影响甚或控制阿富汗的国家并未偃旗息鼓，苏联（俄罗斯）、美国、巴基斯坦、印度以及伊朗等国家仍不断向阿富汗内战各方输入金钱和武器，以扶植亲己代理政权。在各股外国势力的支持下，阿富汗国内各方势力陷入混战之中。在内战中，由于北方联盟只是为了抵抗塔利班的进攻而成立的，联盟内部矛盾重重，派系斗争不断，根本无法形成强有力的合力，巴基斯坦支持的塔利班逐渐崭露头角。塔利班于1996年占领了塔布尔，2001年中期控制了90%以上的阿富汗领土，^②但由于连年战乱，阿富汗境内满目疮痍、塔利班尊崇的伊斯兰教法的严酷与仿佛永不停息的内战，阿富汗国内正常的经济重建难以进行，毒品和走私成为塔利班的两大经济支柱，再加上与基地组织的紧密关系，阿富汗塔利班给本地区以及整个世界带来的更多是恐慌。

通过援助扶植代理政权的介入方式意味着参与角逐国都希望本国支持的派别能在内战中胜出，但一国所希望的结果若达成必然引起他国的不满，这种矛盾交织使阿富汗成为参与国势力博弈的场所，国内各派别在外国势力的支持下争斗不

^① 塔米姆·安萨利著，钟鹰翔译：《无规则游戏：阿富汗屡被中断的历史》，浙江人民出版社2018年版，第362页。

^② 沙伊斯塔·瓦哈卜、巴里·扬格曼著，杨军、马旭俊译：《阿富汗史》，中国大百科全书出版社2009年版，第237页。

断，阿富汗始终无法获得和平与发展。安南在1998年曾如此评论：“阿富汗已成为新的区域‘大竞争’舞台，交战各派不能就政治解决阿富汗问题达成协议，既是外界持续不断干涉阿富汗事务的原因，也是这种干涉的后果。”此外，不同的外国势力扶植代理政权以帮助本国控制阿富汗的方式，又使得阿富汗民众对中央政权的信任度不断降低直至丧失。每一个新建立的中央政权都无法在国内获得广泛且持久的合法性，更难以有效控制整个国家以实现各民族、派别和团体之间的整合，难以形成统一的合力以促成国家的发展。^①扶植代理政权的介入方式给阿富汗带来的是：各派系之间战乱不断，中央政权合法性无法建立，国民经济难以寻求出路，阿富汗人民生存愈益艰难。

（三）最低限度介入

中国目前在阿富汗的政策是“最低限度的介入”，具体表现为在安全上除了为阿政府与塔利班提供会谈场所外尽量不卷入，在经济上寻求机会与阿在“一带一路”框架内进行合作。国内有很大一部分学者都秉持这种观点，如傅小强认为中国在阿富汗问题上需量力而行，小心翼翼。“一带一路”建设不应求快求全。^②郭才华认为美国撤军后，阿富汗形势将更趋复杂，对中国来说最好的选择应是作为一个场外观察员，并尽最大努力影响其国内政局朝向有利于中国国家利益的一面发展，而不是上场参赛。^③赵华胜强调中国在阿富汗问题的解决上应该与美国合作，发挥好美国在阿富汗问题上的“助手”作用，未提到让中国发挥更加积极主导的作用。^④朱永彪和武兵科认为中国应尽力避免过多地卷入阿富汗事务，尤其是尽量不要卷入涉及塔利班等的安全事务，因为阿富汗问题太过复杂，稍有不慎就会满盘皆输、出力不落好。^⑤

也有学者对中国对阿富汗的政策提出自己的建议。王世达认为阿富汗政府和民众对中国的高期望与中国的有限实力之间存在着矛盾。如果不能适当引导阿富汗民众消除由此产生的不满，中阿友好关系的长远发展可能会受到影响。^⑥但他并未具体阐述如何解决这一矛盾。富育红认为中国在介入阿富汗时，应基于一种

① 塔米姆·安萨利著，钟鹰翔译：《无规则游戏：阿富汗屡被中断的历史》，浙江人民出版社2018年版，第380页。

② 傅小强：《中国如何应对“后撤军时代”的阿富汗变局》，《世界知识》，2019年第7期，第20页。

③ 郭才华：《中国对阿富汗政策研究》，《东南亚南亚研究》，2017年第1期，第28页。

④ 赵华胜：《美国特朗普政府的阿富汗新战略及中国的政策选择》，《当代世界》，2017年第10期，第42页。

⑤ 朱永彪、武兵科：《美国撤军后的中国对阿富汗政策：动因、挑战与前景》，《南亚研究》，2016年第1期，第75页。

⑥ 王世达：《中阿关系的历史、现状与未来》，《国际研究参考》，2013年第9期，第33页。

内外兼顾（兼顾中国与阿富汗双方利益、中国的责任与能力、阿富汗国内与国际力量平衡）的视角，中国的介入应以阿富汗当地实际发展情况为基础；以加强阿富汗政府能力为导向，扩大对阿发展援助规模与安全领域投入；并且推动上海合作组织在解决阿富汗问题中发挥更大的作用。^①这种观点比王世达更进了一步，但整体上属于一般性的原则建议，操作性、系统性都不够。

针对中国对阿富汗“有限介入”这一做法，国际上的一些批评意见将其称为“三心二意的介入”，认为中国持续快速的经济的发展及迈向国际舞台的步伐并未转化为对多边国际组织和发展中国家的援助，而中国更关注于获得财富和资源，尤其善于等待时机以在能源资源方面获得好处。^②还有学者认为，中国对能源日益增长的需求以及阿富汗对外国能源投资的鼓励政策使二者关系在近十年取得飞速发展。中国在阿富汗安全领域的低水平介入和经济领域获得的可观收入，加之其在阿部分投资项目的维持依赖于美国和北约部队的安全保障“搭便车”，使一些西方国家感到十分不平衡。^③按大部分中国学者所持的观点，中国对阿富汗在安全事务上应避免过多卷入，在经济事务上要抓住时机这种介入方式极易引发国际社会的疑虑，认为中国虽经济强大，但不愿承担过多的地区责任，中美会因此在亚洲陷入“金德尔伯格陷阱”，这也会在国际社会中留下中国在国际交往中以“利”为先的负面形象。有国外学者甚至认为如果中国继续坚持有限的“broker”角色，坚持不干预政策，中国为促进阿富汗和解所做出的努力将毫无意义，还会招致各方批评，更不会产生任何有意义的突破。^④

二、为什么中国在阿富汗问题上应积极介入

当今世界处于百年未有之大变局之时，全球权力地位的重心正在由西向东转移，在东方国家中，中国近些年在国际上的经济表现令人瞩目，而中国经济将继续成为世界增长主要引擎之一。^⑤在经济飞速发展的同时，中国新的全球重要地位的取得，必须建立在更大规模的战略援外和国际公共产品的基础上——首先是

① 富育红：《对中国进一步介入阿富汗问题的思考》，《国际关系研究》，2014年第5期，第81页。

② Jeffrey W. Hornung: “Why China Should Do More in Afghanistan”, August 01, 2012. <https://thediplomat.com/2012/08/why-china-should-do-more-in-afghanistan/>.

③ Monika Chansoria: “China is expanding its footprint in Afghanistan”, <http://www.sunday-guardian.com/analysis/china-is-expanding-its-footprint-in-afghanistan>.

④ Mordechai Chaziza: “China’s Peace-Maker Role in Afghanistan: Mediation and Conflict Management”, Middle East Policy Council. <https://mepc.org/journal/chinas-peace-maker-role-afghanistan-mediation-and-conflict-management>.

⑤ IMF 和世界银行对中国经济持积极预期——中国将继续成为世界经济“引擎”，人民网，<http://world.people.com.cn/n1/2019/0414/c1002-31028531.html>。

周边，然后是世界其他区域；没有这种战略投入，就不会有中国人期待的全球话语权和影响力。^①现如今西方国家尤其是美国几乎垄断了全球公共产品的提供，包括亚洲地区的公共产品，也因此在地域拥有绝对的话语权。中国若希望增强本国的国际话语权，理应从提供区域公共产品开始做起。确实，中国在过去极少涉足或只是以观察员身份低度参与国际社会中的安全领域，参加国际安全问题的解决难以避免会给中国带来一些压力与考验；而且一旦处理不好，可能会带给国内媒体和公众以“得不偿失”“何必如此”的感受和评论，对此中国必须有清醒的估计和思想准备。这是作为大国必须付出的代价，或者说是一种着眼中长期世界大局的战略投资，不应该在小处斤斤计较。^②

中国外交确实意识到了这一点，2013年中国周边外交理念转向“亲诚惠容”，积极构建中国与周边国家命运共同体^③，这表明中国周边外交目标的升级，即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。^④中国开始期望从周边入手承担部分国际责任，塑造负责任地区大国的形象。但环顾周边，朝核六方会谈陷入僵局，美国更倾向于采取美朝双边方式解决朝核问题。其他周边国家或处在美国的安全同盟体系之内（韩国与日本），或构建了次区域安全共同体（东盟）。而阿富汗问题现在仅仅依靠美国等国以及阿富汗自身无法解决，中国在阿富汗问题上积极作为可谓是实践“亲诚惠容”周边理念和构建中国同周边国家命运共同体的重要举措。同时，阿富汗的稳定对中国来说具有重要的战略意义，阿富汗国内的和平与稳定可防止其成为恐怖分子大本营，威胁中国边境安全，^⑤同时也可大幅减少阿富汗向中国走私毒品现象。在经济方面，中国是阿富汗的第三大贸易国，是阿富汗最大直接投资（FDI）来源国，未来中国在向西发展“一带一路”的过程中，不可避免要考虑到阿富汗的政治稳定问题。

三、中国该如何介入

面对阿富汗，世界大国有两大选择：征服这片土地，完全服务于自己的利

① 王逸舟：《仁智大国：“创造性介入”概说》，北京大学出版社2018年版，第250页。

② 同上，第82页。

③ 习近平在周边外交工作座谈会上发表重要讲话，2013年10月25日，新华网，http://www.xinhuanet.com/politics/2013-10/25/c_117878897.htm。

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

⑤ Mordechai Chaziza: “China’s Peace-Maker Role in Afghanistan: Mediation and Conflict Management”, Middle East Policy Council. file:///C:/Users/lenovo/Zotero/storage/DI2VMLKY/chinas-peace-maker-role-afghanistan-mediation-and-conflict-management.html.

益；秉持公正立场，促进阿富汗社会达成和解。^①靠武力和扶植代理政权来“征服”阿富汗已被实践证明并不可行，秉持公正立场，促进阿富汗社会达成和解才是中国在积极应对阿富汗问题时理应采取的态度。

在积极介入阿富汗问题的过程中，中国应秉持的原则有三：一是完全区别于历史上各大国，决不军事介入和扶植代理政权，决不走“霸权主义”的老路。唯一例外是在紧急情况下可在联合国授权下与其他国家联合实施有限的军事介入，但这仅仅限于维和行动。二是在坚持不干涉内政的基础上积极作为。中国在国际交往中坚持的不干涉原则曾赢得了很多国家的好感。但随着时代的发展，不干涉原则有必要做出一定的修正。当今社会国际和地区安全保障的需要以及全球治理的推进使周边地区、重要国家和国际社会在保证当事方基本权利的前提下，在与联合国宪章精神一致的情况下，可参与到个别国家内部危机解决的过程中去。^②三是尊重阿富汗人的意愿。在参与问题的解决时，中国应始终坚持“阿人治阿，阿人主导”原则，始终尊重阿富汗人民的权利和尊严，主张统一后的阿富汗拥有民族自决权，自主选择属于阿富汗人民的政府和适合阿富汗国情的国家道路。在坚持这三项原则的基础上，中国应积极介入阿富汗问题，发挥中国在阿富汗问题解决中的优势作用。

在具体介入方式上，地区安全方面，中国应积极构建中美俄印巴大国安全合作机制，发动五国力量共同提供区域公共安全产品；外交方面，中国应坚持以双边调解和多边斡旋为主，借中巴、中伊（朗）良好的双边关系以及中国在阿富汗问题上的独特地位多方协调，形成稳定有效的双边谈判机制和多边协调机制，最终将阿富汗纳入上合组织；经济方面，中国应依托“一带一路”倡议、中巴经济走廊以及对阿经济援助等机制促进阿富汗经济的可持续发展，切实提升阿富汗人的生活水平；社会与文化方面，中国可为阿富汗提供可资借鉴的社会管理模式和改革经验，致力于促进中阿两国的文化交流和民心相通，使两国的友谊深入民间；同时，始终保证中国积极介入阿富汗的底线所在。

（一）中美俄印巴共同提供区域公共安全产品

阿富汗的国内安全与稳定是解决阿富汗问题的关键所在。中国应努力推动构建在联合国框架下的中美俄印巴五国安全合作机制，共同为阿富汗提供区域公共安全产品。目前美国以及北约在阿富汗承担主要的安全保障任务，美军在阿富汗

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

^② 王逸舟：《创造性介入：中国之全球角色的生成》，北京大学出版社2013年版，第8页。

的军事基地大多是永久性大型基础设施。不仅用于反恐，更承担着美国在南亚的地缘政治使命。^①要让美军完全撤出阿富汗几乎不可能实现，美国政府更希望的是在阿富汗实现“体面”抽身。同时美国更希望从阿富汗撤出大部分军事力量后由印度来接手其在阿富汗的遗产，印度也希望扩大本国在阿富汗的势力以压缩巴基斯坦在阿富汗的行动空间和影响力，防范恐怖主义和宗教极端主义势力向印度渗透。^②而俄罗斯在阿富汗问题上也日趋活跃，想以此作为对冲美国战略压力和加强自身中亚安全控制力的砝码。^③巴基斯坦与阿富汗相邻，文化语言相通，且巴基斯坦是对阿富汗塔利班影响最大的外国力量，时刻关注着阿富汗问题的解决进程。

在美俄印巴四国都有意愿解决阿富汗问题的情况下，中国可借力推动构建中美俄印巴大国安全机制，向阿富汗派出中美俄印巴联合国维和部队，主要用于保障阿富汗国内的安全与稳定，防止阿富汗国内恐怖主义势力影响阿富汗社会的正常运行和民众的日常生活，同时防止恐怖主义外溢。在阿富汗未建立起遍及全国的军事保障力量之前，承担阿富汗境内的安全保障和维持稳定任务。在维持阿富汗国内稳定的基础上，中国可以积极参与到阿富汗维系和平能力的建设以及军事自主性建设过程中，与美俄印巴联合训练阿富汗军官和士兵，^④提升阿富汗军队的安全保障能力和维持稳定能力，帮助阿富汗建立自己的军事训练中心，最终让阿富汗有能力自行培养军事人才，实现阿富汗军事本国化，以妥善应对阿富汗面临的国内派系争斗问题，为统一的政权提供有力军事支撑，并承担起打击恐怖主义的责任。

（二）外交上以双边调解和多边斡旋为主

历史上中阿之间没有发生过战争，两国之间的友好交往源远流长，阿富汗人民对中国有天然的亲近感和较高的信任度。^⑤此外，中国没有帮助或扶植阿富汗国内的任何力量，始终坚持“阿人治阿，阿人主导”的原则，阿富汗各方与中国政府没有芥蒂，愿意中国政府作为第三方来进行调停。^⑥这使得中国在双边层面上调解阿富汗问题有他国未有之优势。中国借此优势可积极促成阿富汗国内各

① 蓝建学：《美军真会彻底离开阿富汗吗？》，《世界知识》，2019年第7期，第13页。

② 富育红：《阿富汗重建中的大国关系结构》，《南亚研究》，2015年第1期，第13页。

③ 朱永彪：《美国撤军计划搅乱阿富汗局势》，《世界知识》，2019年第7期，第15页。

④ “Afghan troops to train in China, ambassador says”. *The Straits Times*. September 6, 2018. <https://www.straitstimes.com/asia/east-asia/afghan-troops-to-train-in-china-ambassador-says>.

⑤ 王世达：《中阿关系的历史、现状与未来》，《国际研究参考》，2013年第9期，第33页。

⑥ “Rustam Ali Seerat. China’s Role in Afghan-Taliban Peace Talks: Afghan Perspectives”. Institute of Chinese Studies, Delhi. August 2015. P4.

方之间的和谈。在和谈之前，中国驻相关国大使以及问题特别代表可多渠道搜集各方的利益需求，在缺乏公认的政治权威的情况下，每次谈判要争取尽可能多的政治势力的认可和民众的接受。同时中国可巧借与阿富汗相邻且对阿富汗影响较大的巴基斯坦和伊朗两国之力，保证阿富汗塔利班和阿富汗国内亲伊势力参加和谈。

同时中国也可积极构建大国协调多边机制，在阿富汗问题上形成各利益攸关国定期会谈机制以及重大行动通报机制，用多边机制的制约作用来保证阿富汗问题和谈的顺利进行和阿富汗国内的稳定。中国可在各大国之间充当外交斡旋者，以利于自身也利于他国和地区的方式为地区安全贡献中国力量。美国在阿富汗问题上深陷困局，也期待中国的参与和合作。^①中国也可考虑在阿富汗问题的大国协调多边机制中加入某些制约措施，让某些国家意识到，中国不会为它们不负责任的行为“买单”，必要时会让它们付出代价。比如，当美国在对阿富汗行动中不通报各国并且一意孤行时，中国可暂停阿富汗问题上的多边会谈，或者拒绝向美方通报与阿富汗方面沟通的情况，阻止联合国安理会通过美国单方面推进的阿富汗议题。中国应在创建多边机制之时就应推行有效的办法，建立奖惩分明的标准，否则由中国主导的多边机制可能会逐渐空心化和无效化。在阿富汗问题上，中国需要有耐心和策略，不断投入和更新双边谈判机制和多边协调机制，积极推动地区和平进程，最终将阿富汗纳入上合组织（SCO），使阿富汗融入地区机制之中。

（三）通过“一带一路”、中巴经济走廊和经济援助促进阿富汗经济发展

阿富汗被称为“亚洲的十字路口”，是丝绸之路上的重要枢纽，也是中国向西推进“一带一路”倡议的重要国家。阿富汗对“一带一路”倡议颇为积极，早在2016年5月，中阿两国已经签署了共建“一带一路”谅解备忘录。在2019年4月第二届“一带一路”国际合作高峰论坛期间，中阿之间建立了“一带一路”能源合作伙伴关系。^②据估计，阿富汗未开发的铜、铁、钴、煤、汞、锂、金以及石油和天然气价值超过一万亿美元，^③阿富汗提供自然和人力资源，而中国提供资

^① Thomas Watkins: “US welcomes proposed intra-Afghan talks in China”, *Asia Times*. October 29, 2019. <https://www.asiatimes.com/2019/10/article/us-welcomes-proposed-intra-afghan-talks-in-china/>.

^② 第二届“一带一路”国际合作高峰论坛成果清单（全文），2019年4月28日，新华网 http://www.xinhuanet.com/world/2019-04/28/c_1124425293.htm。

^③ Mordechai Chaziza: China's Peace-Maker Role in Afghanistan: Mediation and Conflict Management | Middle East Policy Council. <https://mepc.org/journal/chinas-peace-maker-role-afghanistan-mediation-and-conflict-management>.

金、技术和经验，两国在“一带一路”倡议的框架下经济合作潜力和发展空间很大。中国与阿富汗合作开发矿产资源之时，应积极为阿富汗提供学校、公路、水电设施以及宗教场所等基础设施建设服务，力求在阿富汗国内以发展促和平。除“一带一路”倡议之外，中国亦可将中巴经济走廊（CPEC）的影响辐射到阿富汗，三国共同建设“中巴阿经济走廊”，通过构建稳定的经济合作机制使中阿经济合作常态化和长期化，切实提高阿富汗人民的生活水平，最终实现阿富汗社会经济的稳定发展和中国稳步推进“一带一路”倡议的双赢局面。

另一方面，中国可以通过对外经济援助的方式帮助阿富汗经济的发展，在此过程中与阿建立深厚的国际友谊。目前相比于中国，印度在经济援助阿富汗上力度更强，项目覆盖范围更广，在阿富汗民众中的影响更大。经济援助已成为印度在阿富汗培育软实力的重要基础，尤其是一些小型发展援助项目，深得阿富汗民心，^①这点非常值得中国借鉴。中国应逐步扩大对阿富汗的经济援助，同时保证援助的有效性和透明性，与阿富汗一同建立严格的双边援助管理机制，防止援助项目出现腐败现象。在对阿援助的项目上，中国需坚持“授人以鱼不如授人以渔”，以阿富汗当地的实际发展情况为依据，细心挑选严格把关，一方面注重项目的实用性与民生性，另一方面注重帮助培养阿富汗经济发展的内生性动力，促进战后阿富汗的发展与繁荣，在经济交往过程中发展中国在阿富汗的影响力和话语权。^②

（四）为阿富汗提供社会与文化公共产品

连年的战乱极大地削弱了阿富汗政府的中央权力渗透能力和社会治理能力。一国政府能力在本国社会发展和经济进步过程中起着主导作用，也与政权合法性的强弱息息相关。为保证中阿合作的可持续性和良性发展，中国也应注重帮助阿富汗政府提升行政管理能力。在这方面中国可以提供渠道和平台与阿富汗一起联合培养政府文官，定期接收阿富汗的政府官员来华培训，在高校和干部培训学校为阿富汗官员提供与国家治理、社会管理、吸引外资和外交谈判等主题相关的官员培训班，致力于提升阿富汗国内官员的整体素质与能力，最终提升阿富汗的政府能力，实现真正的“阿人治阿”。此外，阿富汗历次现代化改革的成果难以延续，其中有改革多次被战乱中断，且没有强有力中央政权保证改革的执行力度和持续性的原因，亦有以下问题：从落后到现代化之间的步伐迈得太大，改革太急招致反弹，如阿曼努拉·汗（Amanulla Khan）时期的改革，完全西化的改革没

^① 钱雪梅：《中印两国对阿富汗援助的比较》，《中国国际战略评论》2017年，第148页。

^② 同上，第148页。

有考虑到新旧阿富汗之间割裂甚大，也低估了伊斯兰国家对以“西方现代化”为目标的改革的不适应度；改革完全照搬他国经验，不符合本国国情。比如穆罕默德·达乌德（Mohammed Daoud Kha）时期的改革大部分照搬苏联模式；而中国改革开放的成功经验和积极探索适合本国国情的发展道路也许能给阿富汗带来些许启示。

中国还可通过人文渠道推动中阿两国之间的文化交往和人文交流：与阿富汗合办中阿国家年，开展“一带一路”阿富汗青年学生“汉语桥”夏令营活动，在中国的高校增加接受阿富汗留学生的人数，增设奖学金名额等，^①通过人文交流和民间交往增进两国人民之间的理解与好感，增强中国在阿富汗的社会影响力。在艺术交往方面，据笔者所知，阿富汗有一批从战火中保存下来的珍贵文物现在保存于中国，而中国正在探讨建立国际文物避难所的机制，积极参与“国际文物避难所”网络建设，承担国际文化责任，^②通过人文方式为阿富汗提供社会与文化意义上的公共产品。

（五）积极介入阿富汗的底线

在坚持三项原则的基础上积极介入的同时，中国应为本国的对阿富汗政策制定好保底策略，如果阿富汗局势恶化，阿国内爆发较大规模的战乱，中国的各方力量需保持灵活撤退的能力。在中国力量撤退之后，中国可以仅仅保持在巴达赫尚山区阿富汗边界军队上的经济支持，以及保留中阿两国在瓦罕走廊定期举行的“联合反恐行动”即可。^③对边界军队的经济支持和定期的“联合反恐行动”可防止阿富汗境内恐怖主义外溢并与新疆极端宗教主义勾结，保证中阿边界的安全与稳定和中国的周边安全。在这一底线的基础上，中国可以在阿富汗问题上从安全、外交、经济和社会各方面实施比现在更为积极有为的介入政策。

四、结语

当今世界处于百年未有之大变局，全球权力重心由西向东逐渐转移，中国新的全球重要地位的取得，必须建立在战略性地提供国际公共产品的基础之上，这首先需从提供地区安全产品开始。新时代中国外交的优先方向是周边国家，外交战略也从“韬光养晦”转变为“奋发有为”，参与阿富汗问题的解决是中国在

① 王世达：《中阿关系的历史、现状与未来》，《国际研究参考》，2013年第9期，第33页。

② 阿富汗送文物来中国避难 中国人的反应暖了全世界，2018-05-14，中国青年网，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1600422179589110471&wfr=spider&for=pc>。

③ China to Create Mountain Brigade for Afghan Army in Badakhshan. Ariana News, December 29, 2017. <https://ariananews.af/china-to-create-mountain-brigade-for-afghan-army-in-badakhshan/>.

周边国家践行“奋发有为”的外交战略，提供地区公共安全产品的良好机遇。近代以来，阿富汗屡屡遭受外国势力直接或间接的介入，“军事介入”使阿富汗陷入四分五裂和极度赤贫状态，“扶植代理政权”让阿富汗无法真正独立和建立起合法的全国性政权，“最低限度介入”治标不治本，无力从根本上解决阿富汗问题。而“有条件积极介入”以“不单边军事介入、不干涉阿富汗内政和尊重阿富汗人民的意愿”为原则，摒弃霸权主义老路，从安全、外交、经济和社会各方面逐步入手，发挥中国独特优势的同时，致力于让阿富汗人有能力独立处理本国问题，不落入他国掌控之中，实现真正的民族独立。

在积极介入阿富汗问题后，中国致力于在阿富汗达成的目标是：努力推进阿富汗政治和解进程，持续保证阿富汗国内的和平与稳定；积极促进阿富汗经济的发展与繁荣，最终让阿富汗融入地区机制框架之中。中国推行积极介入政策不会陷入“帝国坟墓”，原因在于，在介入目的上，中国并不寻求征服阿富汗或在阿富汗建立亲中政权，只是希望阿富汗能实现政治和解、国内稳定 and 经济发展，为中国向西推进“一带一路”倡议和持续建设中巴经济走廊做准备；在介入方式上，中国也不会选择单边军事介入或扶植代理政权这两种易引起阿富汗人民强烈对抗和他国势力纠缠的方式，因此中国在阿富汗问题上的积极介入并不会带来想象中的困境。中国可借在阿富汗问题上发挥积极作用转变自身国际形象，树立负责任的地区大国形象，承担部分区域公共产品的供应，破除“金德尔伯格陷阱”一说，向国际社会彰显大国智慧和大国责任感。行动永远比语言更有说服力。

[责任编辑：李丽]

relations deteriorated further after this exercise. U.S. promoted further competition with China. After Biden came to power, the quadrilateral security cooperation was further strengthened. By using consultations with allies, Biden had promoted the institutionalization and normalization of the quadrilateral security cooperation and moved to paramilitary alliance. They had made it clear that they would not stop restraining China in the political and security fields, but would improve economic relations with China based on their interests. Biden was strengthening the multilateral security architecture for the Indo-Pacific region against China. U.S. sought to isolate China at the diplomatic level and formed strategic encirclement toward China at the security level. Biden administration's quadrilateral security cooperation conception would expose China to more complex diplomatic situation and more treacherous security circumstance.

Key Words: Biden Administration; Quadrilateral Security Cooperation; Conception; Malabar 2020 Military Exercise; Indo-Pacific Strategy

(3) From “Minimum Intervention” to “Conditionally Active Intervention”: China’s Policy Adjustment in Afghanistan

MIAO Beilei, XUE Li

Abstract: Afghanistan is known as the “Imperial Tomb”, so many scholars believe that China should try to avoid getting too involved in Afghanistan issues, especially security issues. This article believes that falling into the “imperial tomb” is because in modern times foreign powers have aroused strong resistance from the Afghans by adopting “military intervention plus supporting proxy regime”. The “minimum intervention” adopted by China at this stage cannot fundamentally solve the Afghan issue. It must be adjusted to “conditional active intervention”. In terms of regional security, China should actively build a major power security cooperation mechanism between China, the United States, Russia, India and Pakistan, and mobilize the forces of the five countries to jointly provide regional public security products; In terms of diplomacy, China insists on bilateral mediation and multilateral mediation, taking advantage of the good bilateral relations between China and Pakistan, China and Iran; On the economic front, China should earnestly rely on the “Belt and Road” Initiative, the China-Pakistan Economic Corridor and its economic assistance to Afghanistan to promote the sound and sustainable development of the Afghan economy and effectively

improve the living standards of the Afghan people; In terms of society and culture, China can provide Afghanistan with social management models and reform experience that can be used for reference, and commit to promoting cultural exchanges and people-to-people bonds between China and Afghanistan.

Key Words: Minimum Intervention; Conditionally Active Intervention; China's Policy in Afghanistan; Adjustment

(4) BBIN Initiative and Its Development Trend

ZHANG Jiadong

Abstract: The “Bangladesh-Bhutan-India-Nepal” (BBIN) initiative is a sub-regional cooperation initiative in Northeast South Asia initiated by India. The purpose is to bypass SAARC, which has long been dragged down by conflicts between India and Pakistan, and establish a sub-regional connectivity system involving roads, railways, inland water transport, aviation and power networks between eastern India, Bangladesh, Nepal and Bhutan. At present, the milestone “motor vehicle agreement” of the BBIN has been reached but has not yet fully taken effect. The railway connection agreement has begun to be discussed and has had early gains, and other areas have not yet entered the formal negotiation stage. The BBIN reflects the desire and requirements of relevant countries and regions for interconnection and is in line with the long-term interests of the region. India is trying to solve the traffic bottleneck problem in its northeast, consolidating its status as a transportation hub in South Asia, and trying to expand India's geographic advantages in a larger geographic area. However, this initiative is affected by India's limited national capabilities and complex relations with other member countries. On the one hand, the low level of economic development in eastern India is not enough to become an economic engine to attract neighboring countries. On the other hand, BBIN countries have similar economic development levels, highly similar economic structures, and limited economic complementarity. The potential benefits that member states may obtain from the BBIN may not be as expected. This damages the enthusiasm of relevant countries. Coupled with inadequate financial guarantees and difficulty in docking management mechanisms, the advancement of BBIN will be difficult.

Key Words: BBIN; Motor Vehicle Agreement; South Asia; Sub-regional Cooperation; Block by Block Approach