

中巴阿外长对话机制与阿富汗局势

上海国际问题研究院研究员 赵干城



赵干城

在阿富汗安全局势持续恶化的情况下，2017年12月26日，中国、巴基斯坦、阿富汗三国外长在北京召开首次对话会。那么，为何三方同意建立外长对话机制，将会有什么作用？本版编辑特请专家做详细解读。

1

阿富汗乱局成国际社会痼疾

问：近年来，阿富汗安全局势为何持续恶化？

答：阿富汗安全局势是南亚地区的一大困局。自美国2001年发动打击塔利班政权的战争以来已经过去了漫长的16年，居然丝毫看不到美国政府当年承诺的要在阿富汗及与其相连的南亚中亚建立起广袤的民主繁荣地区的影子，无论是在喀布尔还是阿富汗的其他重要地区，国际社会看到的仍然是没完没了的袭击，就在2017年行将结束之际，12月28日，喀布尔再次发生自杀式袭击，造成众多死伤，这对美国当年发动战争的“初心”实在是莫大的讽刺。阿战已然成为美国历史上持续时间最久的战争，亦是美国公众和决策者的心头之患。

阿富汗乱局是国际社会在21世纪的一大痼疾，其缘由当然涉及众多因素，但局面之所以乱到如此，美国相关政策的飘忽不定显然是重要原因。美国发动战争，当初除了打击“基地”组织和塔利班政权，还包含了美国要重构世界秩序的雄心。随着战争的持续，美国的这点构想愈益成为空想，甚至比空想更糟糕：毕竟超过2400个美国军人丧生，上万亿美元投入，因此阿战又成了不能放弃的空想，如何抽身便成了美国国内争论不休的议题。奥巴马的终结战争目标随之成为另一个空想，他所提出的2016年底最终撤出全部美军的说法显然是将难题留给了新总统。

特朗普上台后奉行“逢奥必反”立场，但在阿战问题上同样陷入困境。和奥巴马一样，特朗普竞选时也主张撤军，因为这合乎公众的要求，但就任后却迟迟下不了决心，而特朗普在对外策略上似乎更愿意倾听军方的意见，这可能促使他最终放弃了撤军目标，转而采取了拖字诀，对美国国务院一度比较认同的谈判策略则不置可否。美国的模糊政策必定促使阿各派势力努力争夺，塔利班当然不会示弱，而喀布尔政府的维稳能力建设距控制局势还有相当距离。有些不太客气的评价甚至认为政府除了首都，其他地方大体都无控制，这当然过于夸张，但国际社会历年推动的阿富汗战后重建进程无不将阿合政府的能力建设置于首位，主要也是意识到没有这个，就算是谈判，政府也难以有什么真正的话语权。

2 美国增兵阿富汗实施拖字诀

问：美国的新南亚政策对该地区局势发展有何影响？

答：2017年8月，在历经拖延后，特朗普做了美国新南亚政策的演讲。在各方高度关注的阿战问题上，特朗普果然做了最合乎美国军方意思的决定，即不撤军，不但不撤，而且还要增兵，特朗普把增兵与否及多少的权力也下放给了五角大楼。根据最新的报道，目前驻阿美军已经从2016年底不足1万上升至1.5万左右。因此，尽管特朗普在演讲中声称他的目标仍然是尽快结束战争和撤军，但真实意思恐怕是继续拖下去，直到“美国优先”的目标也能在阿达成。比较有意思的是特朗普表示美国不再把重点置于推行美式民主，而是要确保阿不是国际恐怖势力的巢穴，从而维护美国的安全。至于阿民主与否，特朗普的意思似乎是要让各国自己选

择，好自为之。这个立场和美国自冷战结束以来一贯奉行的战略确实有一定差别，相信对南亚局势未来发展将产生影响。

美国新南亚政策的另一要点是“扬抑抑巴”。美国希望印度在南亚发挥更大作用，这点用心可以理解，毕竟印度是南亚头号大国，但在解决阿富汗问题的过程中，巴基斯坦却是更重要的利益攸关方，也是阿局势朝什么方向发展的关键。把印度捧为解决阿富汗问题的主角，并且打压巴基斯坦，如果美国还是希望阿局势稳定和平，那无疑是南辕北辙的。而特朗普的这个演讲在伊斯兰堡引起的反响也是可以想见的，特别是这又发生在巴政局已出现一定变数的背景下，给南亚局势的未来发展蒙上了一层阴影。就在特朗普发表演讲前的7月，巴最高法院“取缔”谢里夫任总理的资格，

迫使谢里夫辞职，使得巴政局是否会发生重大事变的猜测一时纷起。美国的“抑巴”政策无疑只会激起巴国内的不满和抵制，这对特朗普仍然还在期待的早日终结阿战撤出美军推进和平进程等目标显然不利。尽管美国的新政策得到新德里的青睐，但其最终效果究竟如何令人怀疑。

美国的新南亚政策另一个看点是特朗普在稍后出台的“印太地区”概念与相关的举措。很多分析都已经指出，新南亚政策本身其实并不新，美国与印度在战略安全关系上近年来不断推进使该演讲中的“扬抑抑巴”成为意料中事，而“印太地区”概念才是新南亚政策的真正落点，即美国要把印度拉入其领导的盟友体系，其中“美日印澳”伙伴关系是核心。如果从这个角度来看新南亚政策，则结论会倾向于美国要通过“扶印”政策来进一步完善奥巴马时期的“亚太再平衡”，解决阿富汗问题只是该战略的一个副产品而已。

3 外长对话或成和平进程转折

问：中巴阿三国外长对话机制出台的背景？有望起到什么作用？

答：由中方主办的中巴阿三国外长会议在北京成功召开，再一次彰显了中国在亚洲的重要地位和作用。作为亚洲头号大国，中国对本地区安全局势的关注是天然的，这不仅因为巴阿均为与中国陆地接壤的邻国，也由于中国的地区战略进入了一个新时代，其标志是中国于2013年推出的“一带一路”倡议经过4年多的实践与推进，已然成为中国与世界交集的核心，而包括南亚地区在内的亚洲则是该倡议的主推地区，南亚更因历史、文化、经济和地缘等诸多因素而成为中国高度关注的地域，而且在过去4年中，中国与南亚诸国的合作在“一带一路”框架下已经取得突出进展，如中巴经济走廊自2016年底首先开通中国新疆的喀什与巴的瓜达尔

港之间的公路通道后，相关的巴境内公路升级、铁路建设以及能源、产能合作等重大项目相继开建，2017年5月北京举行“一带一路”国际合作高峰论坛，巴总理出席，与中方商定，中巴走廊最终投资将高达630亿美元，从而使走廊成为“一带一路”的旗舰项目。

阿富汗是中巴的共同邻国，且阿巴间有长达近2500公里的边界。在中国推进中巴走廊建设的进程中，阿局势显然是重大关注点。推进阿和平进程而不是加剧冲突是中巴的共同利益，也需要中巴加强协调，当然更需要与阿加强磋商。事实上，这次三方外长会议虽然是首次举行，但三国间较低层级的外交协商一直在进行，其中也包括若干次有美国国务院官员参与的会议。然而，由于种种原因，这些协商尽管促进了各方之间的沟通与了解，但实质性进展仍然比较有限，并

不时遭到意外因素的干扰，如2015年7月塔利班首领奥马尔死亡消息突然被宣布，导致塔利班内部权力斗争激化，使本已安排好在中國的磋商进程中断。诸如此类事件反映了阿富汗和平进程的艰难和复杂，但中国介入阿富汗问题的立场是明确坚定的。

特朗普宣布美国解决阿富汗问题的新政策后，阿局势也进入新一轮看上去比较恶性的循环，标志是塔利班声称负责的各种袭击大幅上升，更险恶的是除了原有的塔利班和“基地”组织外，现又加入了在中东曾经大显身手的“伊斯兰国”组织，后者已对2017年发生在阿富汗的好几起袭击事件认领了，使得局面越来越有失控的危险。从种种迹象来看，现在是各利益攸关方该出手的时候了。此轮中巴阿外长会议或可成为接下来本地区和平进程的转折点。尽管巴阿矛盾也非一日之寒，但中国在本地区的强大影响力，以及阿富汗对经济发展的渴望，都为未来推进阿富汗和平进程促进稳定提供了有利的条件。

4 中国将阿纳入中巴走廊建设

问：中国对阿富汗的政策是什么？中国为何积极推进中巴阿外长对话机制？

答：2014年10月28日，阿富汗新当选总统加尼抵达北京，开始他当选后的首次正式访问。他选择北京显示了阿富汗重视中国的地位与作用。习近平主席在与加尼总统会谈时提出了“阿人主导，阿人所有”的中国主张，认为阿富汗和平进程应该使阿人民自己找到最符合阿现实情况的解决方案，国际社会则应帮助阿的国家重建。因此在随后举行的伊斯兰堡进程北京会议上，中国提出了一系列积极的倡议，而这个时间节点也是“一带一路”倡议已然酝酿成熟付诸实施之时。阿本身

连接南亚、中亚和东亚的优越地理位置为阿参与中国倡议提供了有利条件，如果阿和平进程如期进展，美军安然退出，阿国内的民族和解取得进展，则阿必定是中国倡议的最重要沿线国家之一。但这些目前仍然是期盼的前景，而非现实，需要各方继续努力。

特朗普推出美国的新南亚政策后，目前除了“印太地区”概念以及与印度在防务安全领域的一系列互动外，尚无针对阿富汗的具体政策。美国的现行政策迄今仍是以模糊为特征的，与此同时，驻阿美军则已有所增加，且按照特朗普的方案，该权限现已在军方，因此增兵本身也成为战术性行为，不再

对外宣布。这种政策究竟会对阿局势产生何种影响，尚需观察。

作为阿局势的重大利益攸关方，中国肯定不能坐等局势明朗。

此次三国外长会议的成功标志着中国在本地区局势的发展上话语权的进一步提升，如中方已经宣布“一带一路”将向阿富汗延伸，显示中国已将阿纳入中巴走廊建设的议程。这个宣布在南亚引起较大反响，在新德里这甚至被解读为“围堵”印度之举，不过印度的这个忧虑毫无根据。中国就算要围堵印度，为何要找一个与印度并不接壤、向根本相反的国家？这样的围堵岂非南辕北辙！中国在南亚举的是合作共赢旗帜，其他国家非要读成零和博弈，这不是中国的错，也阻止不了中国继续在南亚发挥更大的积极作用。

面临多重压力 2018年美元难返牛市

2017年，在特朗普政府经济政策未达预期、全球主要经济体经济复苏等因素作用下，美元对其他主要货币汇率持续下行，衡量美元对全球一篮子货币汇率强弱的美元指数全年下跌逾9%，为十年来最大跌幅。业内人士认为，2018年美元仍将面临多重压力，恐难逆转颓势。

美元在2017年的走势出乎市场预料。在2016年年末，多家投资机构曾表示，市场看好特朗普上台后兑现其减税和加大基础设施建设的竞选承诺，以刺激美国经济增长，美联储也有望加快加息步伐，预计美元将延续金融危机以来的牛市。

然而，美元指数在2017年年初触及103.8的最高点后，年内持续走低，一度跌至91.3，为2015年来的最低水平。美元对其他主要货币汇率均下跌。

对此，业内人士指出，特朗普政府财政刺激政策未达预期，以及包括欧元区在内的全球经济复苏是此轮美元走弱的主要推手。

美联储12月份发布的季度经济预测显示，今明两年美国经济预计分别增长2.5%，高于9月份预测的2.4%和2.1%。与此同时，欧洲央行也上调了欧元区经济增长预期，预计2017年欧元区实际国内生产总值(GDP)增长2.4%，2018年增长2.3%，较此前的预测值分别高出0.2和0.5个百分点。

国际货币基金组织(IMF)在2017年10月份最新发布的《世界经济展望报告》中，将2017和2018两年全球经济增长预期较7月

份时均上调0.1个百分点，分别至3.6%和3.7%，同时也上调了包括欧元区、日本、中国和美国在内的主要经济体增长预期。

此外，全球其他主要央行与美联储货币政策分化缩小也将令美元承压下行。

在美国经济稳健增长的背景下，美联储在2017年宣布加息三次，将联邦基金利率目标区间上调到1.25%至1.5%的水平，符合市场预期。但与此同时，美国通胀水平迟迟未达到美联储2%的目标，市场预计美联储未来不会加快加息节奏，难以对美元形成支撑。

不少机构认为，尽管包括欧洲央行、日本央行在内的全球主要央行仍在实行超宽松货

币政策，但随着主要经济体经济提速、通胀回升，各国央行有望转为更为“鹰派”的政策立场，缩小数年来与美联储的货币政策分化，未来美元难有上涨空间。

摩根士丹利全球货币政策分析师汉斯·雷德克指出，美联储加息在全球经济增长的大背景下显得“势单力薄”，不足以支撑美元牛市。他甚至预计，美元或将进入长达六年的下行通道。

也有分析人士表示，美国将于2018年实施的税法法案将使部分海外资金回流，或在短期内对美元形成支撑，但长远来看，美元难以重拾牛市。 李铭