

# 阿富汗变局后的中亚安全： 大国博弈与地区合作

孙壮志

**【内容提要】** 阿富汗与中亚有着非常密切的历史文化联系，同时阿富汗问题对中亚安全构成了直接威胁。随着2021年美国仓促撤军、塔利班重新夺取政权，中亚战略地位的特殊性引发大国为争夺地区安全和经济主导权展开新一轮地缘政治竞争，中亚地区的和平与稳定又遭遇新的挑战。本文通过对新形势下中亚地区安全的新特征、新变化的梳理和分析，发现阿富汗变局后中亚地区面临的安全问题既呈现出本土化趋势，也具有国际化特征。区域国家对内部事务的发言权增多，对外政策选择更趋主动和多元，同时也为进一步扩大区域认同奠定了基础。在如何实现有效的地区安全治理、推动地区国家关系向合作型秩序转变的问题上，应该最大限度地发挥上合组织在区域整合方面的特殊作用，在中亚推动建立一个新的政治经济秩序，涵盖多极、多面和多元的新要素，其中上合组织将与“一带一路”倡议融合发展，以构建地区国家命运共同体为目标，最终完成这一战略性的历史任务。

**【关键词】** 阿富汗变局 中亚安全 大国博弈 地区合作

**【作者简介】** 孙壮志，中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所所长、研究员。

2021年，在经历长达20年的所谓“反恐”战争以后，美国军队匆忙撤离饱经战乱的阿富汗，不仅使阿富汗国内形势急转直下，还引发了地区国家乃至国际社会的担忧，也导致中亚地缘政治格局再度走到“十字路口”。中亚地区位于欧亚的接合部，北靠俄罗斯，东部与中国接壤，东南部和阿富汗相邻，西南部与伊朗毗连，西部与南高加索地区隔里海相望，总面积约400万平方公里，属内陆地区，历史上曾是欧亚大陆陆路交通的必经之地。中亚战略地位的特殊性在冷战后引发了新的地缘政治竞争，全球大国和地区强国纷纷在该地区施加影响，希望在

国际安全 and 经济格局中拥有更为有利的地位。长期战乱的阿富汗与中亚有着非常密切的历史文化联系，同时与阿富汗问题密切相关的国际恐怖主义、毒品走私等跨国犯罪活动又对中亚的安全构成了直接威胁。随着美国仓促撤军、塔利班重新夺取政权，加上大国为争夺地区安全和经济的主导权展开新一轮博弈，地区的和平与稳定又遭遇新的挑战。

## 一 阿富汗问题与中亚地缘政治形势的关联性

19 世纪中亚及阿富汗成为俄、英两大帝国争夺的前沿和“缓冲地带”。20 世纪中亚成为苏联的一部分，与西亚、南亚地区的政治、文化关系被彻底割裂。第二次世界大战后，包括阿富汗在内的欧亚地区发生很大变化，美苏对抗使欧亚腹地的地缘政治格局相对简单化，中亚成为两极争霸的前沿。苏联入侵阿富汗，导致南亚和西亚的地缘政治平衡被打破，美国、巴基斯坦等国积极支持阿富汗国内的抗苏斗争。20 世纪 90 年代初苏联解体，俄罗斯陷入衰落，中亚五国获得独立，这一长期封闭的地区向外部世界开放，各种力量一拥而进，邻近的阿富汗内战不休，地缘政治形势变得空前复杂。新世纪美国和北约借武装干预阿富汗大举进入中亚，俄罗斯不愿失去对该地区政治和安全上的绝对影响力，导致大国竞争加剧。美国撤军并没有从实质上改变严峻的安全态势，使原本就不平静的地区国际关系变得更为复杂，不确定因素明显增多。

### （一）“9·11”事件后中亚地缘战略地位的提升

2001 年“9·11”事件后，中亚地缘政治形势发生了明显变化，在大国外交中的战略地位得到空前提高。美国等北约国家出动军队，在阿富汗打击国际恐怖主义组织，扫除其训练营地，同时加强与中亚国家的军事合作，提供大量财政援助，一定程度上改善了地区的安全环境，同时也付出了高昂的经济代价，其战略目的还在于限制中、俄的地区影响。随着交通条件的改善，中亚和里海的资源开发也受到大国的重视，多条能源管线的建设和规划，也使这个地区在全球经济中的重要性得以凸显。

中亚五国独立后都奉行大国平衡的外交战略，希望借助大国的力量尽快被国际社会承认和接纳，巩固来之不易的国家主权。对于中亚国家来说，能否如愿以

偿地达到战略平衡，取决于大国在地区的战略均势，主动权并不在自己手里。在国家对外战略理论中，均势战略理论是最古老、最有影响、最有争议的传统理论之一。均势作为国际关系中的一个重要概念，其含义是：在主观上指国家发展对外关系的一种战略、原则、政策、策略，通过主观能动力促使国际力量对比大致趋于均衡、相对稳定状态；在客观上指国际关系的一种结构、格局、体制，意指国际社会各种力量维护大体均衡的局面，以防止任何国家过分强大足以控制别的国家，建立霸权地位<sup>①</sup>。在中亚确定一种什么样的地区秩序，要看内部行为体之间、内部与外部之间、外部不同力量之间能否形成某种“均势”，但最终还是取决于行为体的综合实力，实力强大的行为体显然拥有更多的资源和话语权。

作为相对封闭的内陆国，中亚虽然自然资源比较丰富，但分布非常不平衡，有的国家能源匮乏，甚至粮食都不能自给。无论是实现经济振兴，还是提高国际地位，都需要全方位对外开放，积极拓展外交空间。但是，由于中亚国家的经济和政治体量都相对较小，在大国的外交战略中往往只能处于“从属”地位。

## （二）阿富汗变局强化中亚地缘政治的独特性

所谓地缘政治，基本的含义就是政治权力和地理空间的相互作用，由于伴随着扩张、竞争和冲突，因此成为研究安全形势必须关注的问题。美军撤出阿富汗，直接导致的后果就是地区政治权力布局的重构，要达到各方都能接受的状态，需要一个复杂的博弈过程。

中亚地区当前的政治地图有其独特之处。一是各国政治文化传统的关联性和相似性。中亚各国脱胎于苏联的加盟共和国，阿富汗也长期受苏联的影响，而在19世纪中叶以前，伊斯兰教、氏族宗法观念对政治都有很长时间的影 响。二是各国在体制建设方面的摇摆性。中亚国家形式上要建立西方式的民主政体，但同时又要加强以总统为核心的中央政府的权力，甚至是总统个人的权威，用自上而下的控制来避免社会的动荡。三是国家实力的不平衡性。中亚各国强弱分明，经济、军事、国际影响力差距明显，经过30年的发展，这种差距进一步扩大，追求的外交目标也拉开了距离。四是大国竞争造成的不稳定性。中亚的地理位置、

---

<sup>①</sup> 张炳清、韩永学编著：《大赌局——冷战后地缘政治格局》，中国社会科学出版社1999年版，第43~44页。

资源禀赋决定了大国利益相对集中，外部力量对中亚地区的压力始终是难以排除的。五是外部和周边力量中心的渗透和影响，导致发展目标和方向的不确定性。中亚与周边有着密切的历史文化联系，在主权民族国家建构的过程中，容易受到外部大国的左右。

阿富汗变局在一定程度上强化了中亚上述特征，引发了新一轮的地缘政治竞争，加剧了原有的不平衡性、不稳定性和不确定性。大国的力量对比此消彼长，而地区内外的行为体也要借势有所作为，更趋活跃，相互之间的关联度也在提升。

### （三）阿富汗问题与中亚安全的密切关系

中亚是不是可以长期保持稳定，起决定作用的是内部因素，但这些内部因素与外界又有千丝万缕的联系。中亚安全来自外部最直接的威胁，或者说最薄弱的环节，就是阿富汗问题。两者的联系非常紧密，原因有四：一是地理上连成一体，中亚五国中有三国与阿富汗直接接壤；二是历史和文化上彼此难以分割；三是有共同或相似的宗教问题，有众多跨界民族；四是外部因素的影响经常由此及彼，错综复杂。阿富汗和中亚位于欧亚大陆腹地，是陆路交通的要冲，是俄罗斯、中国、印度东进西出、南来北往的门户，而且资源比较丰富，战略位置十分重要。随着阿富汗形势发生新的变化，中亚国家对自身安全的担忧进一步加深，对塔利班政权的不信任也毫不掩饰。塔吉克斯坦总统拉赫蒙在第76届联合国大会发言时明确表示塔政府不承认塔利班政权，认为塔利班还在联合国安理会通过的国际恐怖组织名单上，夺取政权后没有照顾到阿富汗其他民族的利益<sup>①</sup>。2021年10月土库曼斯坦总统别尔德穆哈梅多夫与乌兹别克斯坦总统米尔济约耶夫会谈时，双方都认为，地区发展的安全性和可持续性在很大程度上取决于阿富汗局势，而且刻意用“阿富汗政府”指代“塔利班”<sup>②</sup>。对塔利班的回避反映出中亚国家对阿富汗当前局势的矛盾心态。

推动阿富汗的民族和解与经济重建，在很大程度上也有利于为中亚国家消除最大的外部威胁，创造良好的周边环境，促进中亚地区发展。阿富汗问题不

<sup>①</sup> Генассамблея ООН: Эмомали Рахмон настаивает на участии афганских таджиков в госуправлении Афганистана. <https://novosti-tadzhikistana.ru/genassambleya-oon-emomali->

<sup>②</sup> Ташкент и Ашхабад закрывают глаза на власть талибов в Афганистане ради экономических интересов. <https://stanradar.com/news/full/46943-tashkent-i-ashhabad-zakryvajut-glaza-na-vlast-talibov-v-afganistane-radi-ekonomicheskikh-interesov-.html>

是当前中亚安全的全部内容，但阿富汗形势的走向对中亚保持稳定是一个必须要考虑的地区变量。在中亚安全格局和地缘政治角逐中，阿富汗在最近二十余年来扮演的角色非常重要。1992年阿富汗纳吉布拉政权的垮台，波及到塔吉克斯坦政权发生更迭，导致内战爆发；1996年塔利班把当时的阿富汗总统拉巴尼逐出喀布尔，塔吉克斯坦随后实现民族和解，因为当时在阿富汗北方的塔吉克斯坦反对派已经无法在当地立足；2001年美国军事打击阿富汗，与乌兹别克斯坦结成“准盟友”，中亚的地缘政治裂痕随之扩大；2021年美军撤离，中亚国家担心再度遭到极端势力的袭扰，加强了与俄罗斯的军事合作。

#### **（四）美国撤出阿富汗后的地缘政治动荡与多方利益牵动**

美国及其盟友2001年对阿富汗展开军事行动，打垮了塔利班政权，清除了一些恐怖组织在阿富汗的训练营，对维护中亚地区安全是有利的。但是，美国利用在阿富汗发动的反恐战争，实现了在中亚的军事存在，引起了俄罗斯的担心。美国还利用中亚国家对其反恐行动的支持，不断扩大政治影响，导致中亚国家政权受到“颜色革命”的现实威胁。面对俄罗斯和中亚国家政府的强烈反对，美国不得不放弃了在吉尔吉斯斯坦和乌兹别克斯坦的军事基地，改弦更张，利用阿富汗大做地缘政治文章，试图用投资项目“吸引”中亚国家脱离中国、俄罗斯。2020年美国利用与中亚国家的“5+1”外长级会晤机制，提出中亚新战略，涉及反恐、人权、主权、投资及阿富汗问题等广泛议题，特别强调要“平衡”周边大国的影响。

美国在准备从阿富汗撤军的过程中，并不准备减少在中亚已经实现的政治和经济存在，甚至提出要把撤出的美军装备“赠予”中亚国家，还寻求恢复在中亚的军事基地，遭到俄罗斯的强烈反对。最终美军匆忙离开，“善后”工作混乱不堪，引起盟友的不满。美国的“不可靠”和俄罗斯的“强势”让中亚国家不得不寻找新的外部平衡力量。土耳其借机扩大影响，在2021年11月的突厥语国家合作委员会峰会上，高调宣布与中亚国家成立“突厥国家组织”。美、欧调整部署、改变策略，印度、伊朗、日本等也积极在中亚寻找立足之地。俄罗斯则于2021年8月在中亚与阿富汗的边境地区，与塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦举行多场大规模联合军事演习。可以说，美军撤离引发新一轮地缘政治博弈，参与的外部力量更多，目的性更强，竞争的领域从投资、交通、贸易转向政治、军事、人文

方面，其带来的结果可能如同 2020 年急剧升级的纳卡冲突一样，是灾难性的动荡。

中亚及阿富汗处在中国、俄罗斯、西亚和南亚之间，能否保持稳定，对中俄、印、伊朗等邻近地区大国的战略利益有直接影响，而美、欧等“外部力量”更是在中亚国家独立之初便在一系列重要领域抢得立足之地，或者在能源开发领域占有先机，或者在跨境交通方面提出宏大计划，还直接插手“指导”中亚国家的政治和经济转型。

独立 30 年来，中亚各国一直存在着外交选择的争论，究竟是向东借助中国走向亚太还是向西借助邻国重温伊斯兰文明，是重新依靠俄罗斯再创欧亚“联合体”的辉煌，还是彻底倒向美、欧等国家完全接受西方的价值观。虽然最后的选择是不排斥任何一个方向，来者不拒，但实际上无法“兼容”完全不同的政策取向。五国确定的“区域化”路径也各不相同，有地缘上的问题，有经济和人口结构的问题，也有执政者的主观决策。这就导致与中亚相关的多边框架和机制不断出现，各种合作倡议和“路线图”相互竞争，又不幸导致机制“过剩”和“拥堵”的奇特现象。乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦没有参加 2015 年启动的俄罗斯主导的欧亚经济联盟，但与俄罗斯的双边经济联系反而不断加强。

由于全球大国和周边地区强国在中亚区域性的制度安排中发挥了主导作用，重大多边项目的落实也要靠来自外部的投入，所以在中亚建立的很多区域组织与多边机制，都要辅之以“基金”支持。中亚国家的自主性只剩下如何作出选择，即在多大程度上迎合外部力量的意志。无论是与中亚直接接壤的俄罗斯、中国，还是美国、欧洲、印度、日本、土耳其、伊朗等，都在这个地区有着或多或少的经济和安全利益。美国从阿富汗撤军以后，各种外部力量从自身利益出发，谋求强化对中亚地区的影响，原有的地缘政治平衡被打破，新的平衡短期内难以建立起来，为了争取一个对实现自身利益更为有利的结局，一些国家不惜采取非和平手段，对地区稳定造成新的挑战。

## 二 中亚地区安全面临多重和多元的挑战

独立 30 年的中亚国家走过了曲折的发展历程，政治和经济建设取得一系列成就，外交上非常活跃，已经成为不容忽视的地区力量。由于外界在看



中亚时，经常会关注一些地区热点或与大国政策相关的“重要”问题，安全形势也经常与外部的挑战或地区整体的变化相关联。对五个中亚国家内部的问题往往是“选择性忽视”。实际上如果一个国家经常发生或潜伏着严重的政治和社会危机，不仅会破坏这个国家的正常发展进程，还可能为外部势力的介入创造条件，甚至可能进一步外溢成地区性的矛盾冲突，进而影响到大国的战略利益。

作为一个安全上比较薄弱的地区，中亚的稳定经常遇到一些干扰。从20世纪90年代初的塔吉克斯坦内战，到因水资源和边界争端导致的国家间关系恶化，再到阿富汗塔利班武装异军突起，导致“三股势力”在中亚频繁制造事端。2001年以后，美国及其北约盟友在阿富汗这块贫瘠的土地上大动干戈，多年军事行动劳而无功以后又仓促撤离。因此，30年来这个地区的安全格局一直处于复杂的变动当中，多种力量相互牵制，竞争的领域也逐步由政治、经济领域扩展到军事、安全和文化领域。中亚国家实际上要在这种多元、多重、多变的格局中寻找平衡，同时又不可能实现完全的平衡，当各方利益出现直接碰撞或者正面冲突的时候，中亚国家就不得不调整政策。这种调整究竟是获得收益还是导致危机，对于中亚国家来说就是一次次严峻的考验。

### （一）中亚安全内在的脆弱性

关于中亚安全有比较悲观的论断，即“破碎带”和“动荡弧线”的说法<sup>①</sup>，前者是冷战时期美苏争霸导致的后果，后者则是民族、宗教冲突以及极端势力和恐怖主义的地区表现。中亚和阿富汗曾是不同文明的分水岭，又在冷战时期处在两霸争夺的前沿，民族、宗教构成复杂，社会经济不够发达。中亚的地区安全与国际环境的变化有密切的关系：一方面，急剧变动中的世界格局给中亚国家维护独立和安全提供了机遇，多极化和全球化使中亚国家易于进入开放的地区安全体系；另一方面，作为发展中国家的中亚五国在安全上又处于不利位置。这里各种潜在的矛盾很多，打着宗教旗号的极端思想复兴和族际冲突使历史上形成的对抗再度加剧。基于此，有学者甚至认为中亚就是一个名副其实的“火药桶”，可能引发大面积的冲突，甚至大国间的战争<sup>②</sup>。当然这是

<sup>①</sup> Мурат Лаумулин, Виртуальная безопасность Центральной Азии. [http://www.globalaffairs.ru/person/p\\_2464](http://www.globalaffairs.ru/person/p_2464)

<sup>②</sup> Внешнеполитические последствия внутреннего евразийского национализма, 3 февраль, 2016. <http://caa-network.org/archives/6630>

最极端的一种情况，从30年的发展形势看，无论是中亚地区现实的还是潜在的问题，都不会对国际安全造成致命威胁，但也不能忽视中亚地区出现长期动荡的危险和危害。

应该看到，经过独立后多年的建设和发展，中亚国家在政治、经济、文化等领域都取得了不小的成就，自身的国防能力也得到了一定程度的提升，加上多数国家是俄罗斯主导的集体安全条约组织的成员国，遭受外部直接军事入侵的可能性很小。与此同时，由于经济、政治特别是社会领域的转型过程并不顺利，造成内部各种矛盾累积、叠加，2020年暴发的新冠肺炎疫情进一步放大了这些问题，严重的社会分化使得当局在维护稳定方面付出的成本更加高昂。因此，尽管阿富汗变局使中亚面临的外部威胁受到更多关注，但地区安全的脆弱性，主要还是体现在内部已经出现或可能发生的冲突和危机。

## （二）中亚各国不同阶段面临的安全挑战

如果把中亚五国独立后面临的安全形势用十年来分期的话。那么，第一个十年（1991~2000），中亚国家虽然经济形势严峻，在建立权力体系方面产生不少问题，如总统和议会的争权夺利等，但基本保持了内部的稳定，主要任务是巩固来之不易的主权和独立。这个时期威胁地区安全的主要是打着宗教旗号的极端势力，塔吉克斯坦甚至由于伊斯兰复兴党武装夺权而爆发了多年的内战，到1997年才在俄罗斯、伊朗等国的帮助下实现民族和解。由于阿富汗内战升级，90年代后期塔利班崛起并向中亚国家的边界推进，以“乌兹别克斯坦伊斯兰运动”为代表的恐怖势力向中亚国家渗透，频繁制造爆炸和袭扰，一度对地区形成巨大的安全压力。

第二个十年（2001~2010），中亚国家经历了政治上的剧烈冲击，吉尔吉斯斯坦因国内南北矛盾激化，发生了非正常的政权更迭，美国和俄罗斯在背后的博弈受到关注，美国借阿富汗反恐在中亚实现军事存在，俄罗斯也针锋相对，要把美军赶出自己的“后院”。虽然经济有所恢复，哈萨克斯坦还借石油价格高企实现了快速增长，但社会的严重分化造成各国的稳定面临潜在的威胁。由于“颜色革命”的现实挑战，各国都加大了对反对派和西方背景的非政府组织的限制力度，但内部的矛盾以及执政者的腐败还是激起了社会的不满，吉尔吉斯斯坦2005年和2010年两次爆发政治动乱，首任总统阿卡耶夫和“郁金香革命”后上台的巴基耶夫先后被迫流亡国外。



第三个十年（2011~2021），中亚五国发展的差距拉大，威权政体之下普遍认为权力交接可能带来未知的风险，但哈、乌等中亚大国的“易主”却没有发生危机或内乱。乌兹别克斯坦总统卡里莫夫突然去世，政权平稳过渡到继任者米尔济约耶夫手中，哈萨克斯坦首任总统纳扎尔巴耶夫突然宣布辞职，把总统宝座交给自己非常信任的“老臣”托卡耶夫，宣布进入权力交接的“过渡时期”。这个时期大国的地缘政治博弈不断升级，与阿富汗形势变化和金融危机后美国“战略收缩”相关，俄罗斯通过成立欧亚经济联盟，进一步加强对中亚的掌控，但无法阻止当地出现的“去俄罗斯化”进程以及其他外部力量的全方位渗透。新冠肺炎疫情的暴发使原本脆弱的社会管理体系处于崩溃边缘，美国突然从阿富汗撤军和塔利班迅速掌权也导致外部安全环境复杂化。

### （三）政权安全的重要性日益凸显

对于中亚五国的执政者来说，如何牢牢掌控权力是最重要的问题。确立强有力的总统制，保证了总统大权在握，议会虽然是最高立法机构，但无法挑战总统的权威，形成“强总统、弱议会”的权力结构。只有塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦一度实行议会制，前者是因为内战期间中央和领导人个人权威难以获得承认，反对派的力量比较强大；后者是两次“革命”后要平衡各派政治力量，是相互妥协的一个结果。为了长期垄断权力，中亚国家的领导人利用修改宪法或全民公决把最高权力交接的时间一次次推迟，总统本人的任期也是越来越长。中亚国家形式上照搬了西方的议会民主和多党制，总统也是全民直选，西方给中亚提供援助时往往附加政治条件，即在“民主化”上要接受西方模式，以此施加政治影响，而俄罗斯因为与中亚国家一样是威权政体，又有传统的政治联系，在维护政权稳定上有相似的利益。

美国等西方国家在对待中亚国家政权的态度上同样表现出实用主义态度，出发点是维护自己的战略利益。比如乌兹别克斯坦的外交政策经常在西方和俄罗斯之间“摇摆”，考虑的核心问题往往与领导人的个人权力有关。面对疫情背景下国内社会分化日趋严重，中亚各国进一步加强了政治上的控制，同时为下一步权力的稳步交接作准备。哈萨克斯坦2021年议会选举，“祖国之光”党轻松获胜，继续掌控议会下院的绝对多数。2021年11月首任总统纳扎尔巴耶夫宣布将“祖国之光”党主席一职转交给新任总统托卡耶夫，给了托卡耶夫更大的施政空间。乌兹别克斯坦现任总统米尔济约耶夫在2021年10月的大选中

以超过 80% 的得票率获得连任，投票率也超过 80%。吉尔吉斯斯坦 1 月同时举行总统选举和改行总统制的全民公决，结果 2020 年动乱后上台的扎帕罗夫顺利当选，新的政体有助于强化总统个人的权力。塔吉克斯坦和土库曼斯坦也明确了现任总统的接班人，尽管“家族统治”受到质疑，但有助于保证政策的连续性。

2020 年美国出台新版中亚战略，明确关注中亚国家的所谓“民主”进程，实际上也是以此保持对中亚国家领导人的压力，维持美国的战略利益。俄罗斯则在抵御西方“颜色革命”威胁方面与中亚国家立场一致，普京与中亚五国现任领导人都建立了牢固的“个人友谊”。吉尔吉斯斯坦新总统扎帕罗夫不出意外，把当选后的首访国家确定为俄罗斯，而且 2021 年 2 月访俄时带去了几乎所有内阁成员，表明要与俄开展全方位合作，还特别表示继续把俄语作为吉尔吉斯斯坦的官方语言。

#### **（四）社会安全和经济安全的挑战增多**

中亚国家独立后，上层保持了稳定性，坚持世俗化的政治制度，而下层则出现了伊斯兰教迅速复兴的状况，大量贫困人口是其社会基础。尽管领导人的稳定对政局的稳定是有利的，但这种稳定是有代价的，比较脆弱的。中亚地区在未来 10 年内如果发生较大规模的动荡，政治因素是必须注意到的，但这种政治混乱更多地是来自社会领域。领导层的更迭如果发生政治冲突，可能会有来自外部的干预，因为强大的邻国不希望这里混乱不堪，而社会层面“自下而上”的冲击则更容易失控。受阿富汗局势的影响，中亚地区的极端势力趋于活跃，在吉尔吉斯斯坦、乌兹别克斯坦都发现有极端分子准备挑起针对当局的暴力行动，各种群体性事件频发。2021 年 11 月，在邻近阿富汗的塔吉克斯坦戈尔诺-巴达赫尚州，因当地执法人员向通缉犯开枪，引发大规模抗议示威，并与警察发生冲突。

经济或者发展问题也是值得中亚国家重视的因素。经过 30 年，中亚国家的经济发展已经明显拉开了距离，21 世纪初哈萨克斯坦的人均国内生产总值大约为 1 200 美元，而塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦只有 200 多美元；2020 年哈萨克斯坦人均 GDP 为 9 055 美元，塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦则分别仅为 859 美元和 1 145 美元，差距进一步拉大。外债和贫困人口在多数中亚国家所占的比例已超过了警戒线。如截至 2021 年 2 月，吉尔吉斯斯坦的外债余额为 42.1

亿美元，而前7个月的GDP只有40亿美元；2020年吉通胀率高达9.7%，其中食品价格涨幅为17.6%，到2021年8月通胀率达到6.2%，其中食品价格涨幅达7.6%<sup>①</sup>。塔吉克斯坦2020年通胀率达9.4%，食品类商品价格上涨13%；国家债务总额到2021年初达到37亿美元，相当于GDP的46.8%，其中32亿为外债（约占债务总额的85%），到7月外债余额达到32.56亿美元（上半年GDP仅35亿美元）。据统计，吉尔吉斯斯坦2020年的贫困率高达25.3%；哈萨克斯坦的贫困率从2016年的6%提高至2020年的12%~14%<sup>②</sup>。经济发展的不平衡和居民生活水平急剧下降反映到政治领域，可能引发社会政治冲突。

### （五）阿富汗变局后中亚国家更加重视国内安全

阿富汗变局和新冠肺炎疫情大流行的双重叠加，使中亚国家维护国内稳定的任务更加繁重。中亚国家尽管都宣布要建设“社会取向的市场经济”，保持在社会领域的高投入，转型中照顾弱势群体和多子女家庭，但由于财政困难，都难以维持原有的社会保障体系，造成贫困问题非常突出，加上官员的贪污腐败，社会不满情绪不断累积，有机会就可能爆发出来。因此，最严重的安全威胁并不是来自于国内的政治层面，而是作用力更强的社会和经济层面。

因此面对内外压力不断增大的不利局面，汲取阿富汗政权建设失败的教训，防止阿富汗的极端主义、恐怖主义“外溢”，中亚国家除提升自身的防卫水平、加强对社会的管控以外，还要重视国家治理能力和治理手段的提升。首先，以发展保稳定，注重疫情背景下的经济恢复，通过实现较快的经济增长缓解失业和贫困等社会压力；其次，着力改善国内的法治和营商环境，出台一系列反腐败措施，为中小企业发展提供更为宽松的市场条件，避免出现严重的社会对立；第三，促进民族和宗教和谐，打击形形色色的极端主义，加强对国内民族和宗教事务的管理，防止境外势力的渗透；第四，强化地区合作，与邻国加强沟通，利用好现有的多边机制和平台，抵御来自外部的非传统安全威胁。比如塔吉克斯坦积极争取在杜尚别设立上合组织的禁毒中心。

<sup>①</sup> 《2021年8月吉在欧亚经济联盟中通胀率最高》，<http://kg.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202109/20210903199431.shtml>

<sup>②</sup> 《2020年哈贫困率将从2016年的6%提高至12%~14%》，<http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202101/20210103035408.shtml>

### 三 阿富汗变局后地区安全治理的前景

阿富汗变局对中亚地区安全带来的影响是长期的，大国地缘政治博弈的持续升级使很多地区问题“浮上”表面，要实现有效的地区安全治理，需要两个必要条件，一是要形成一个相互依存的整体，二是要形成有效的多边机制，但新形势下能否顺利实现区域力量的“整合”值得怀疑。中亚地区面临的安全问题既有本土化趋势，也有国际化特征，有的是一个国家内部的，有的则是地区整体上的，还有更广阔的地理空间带来的新威胁，涉及的领域越来越多，相互交织，形成了更加复杂的现实挑战。

#### （一）日趋复杂的安全形势

早在世纪之初，随着大国力量的介入和中亚国家日益对外开放，中亚国家领导人已经意识到了安全问题的内外关联性。哈萨克斯坦首任总统纳扎尔巴耶夫在他的著作《危机的十年》当中，忧心忡忡地谈到社会经济的威胁相当严峻，恐怖主义的根源实际上就是贫困，甚至提出全球化给中亚地区带来了新的安全问题<sup>①</sup>。

阿富汗变局加上新冠肺炎疫情的影响，以上问题就更加突出，而且在不同领域有了新的表现，给地区稳定带来一系列现实挑战：中亚国家间的经济差距和由此引发的矛盾；失业人口的持续增长和贫困问题的加剧；咸海等地区生态环境恶化，水资源分配不均，气候变暖导致冰川融化造成河流日渐枯竭；极端主义、分裂主义和恐怖主义势力干扰的问题仍很严重，打击这些“恶势力”是长期的任务；中亚国家间的领土和边界争端频发，2021年4月底5月初发生在吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦之间的边界武装冲突，不是偶然的事件；领导人巩固自身权力和权力交接可能带来的政治风险，威权政体使国家元首的权力没有任何约束；地区多边机制缺少相互协调，不仅作用有限，而且存在竞争和矛盾，难以有效保障地区的和平与稳定；毒品走私、跨国犯罪以及与公共卫生、网络信息等相关的非传统安全挑战的长期存在。

#### （二）外源性压力造成地区安全的“碎片化”

阿富汗变局后，对中亚安全有影响的外部因素越来越多，越来越复杂。在中

---

<sup>①</sup> Назарбаев Н. А. Критическое десятилетие, издательство “Атамұра”, 2003 г. С. 37 –39, С. 115.

亚比较活跃的外部力量既有发达的西方国家、逐步恢复强势地位的俄罗斯、东方邻国中国及日本、韩国等，也有土耳其、伊朗、巴基斯坦等国家。随着时间的推移和国际形势的变化，各种外部力量此消彼长，扮演的角色、发挥的作用也有很大不同。中亚国家有这样一种认识，内忧外患的巴基斯坦、伊朗等国难以对地区有所贡献，俄罗斯是不能不依靠的现实力量，而中国、美国、欧洲及日本的投资更有利于地区的长期稳定。在大国的地缘政治战略中，中亚并不是孤立的，经常与西亚、南亚甚至更广阔的地理空间放在一起，服务于长远的外交目标。比如能源问题，中亚地区有丰富的石油、天然气资源，要开发就涉及到走什么样的线路，朝哪个方向运输，大国间就会产生分歧，展开竞争。西亚的波斯湾能源储藏丰富，引发大国的地缘政治争斗，美国、俄罗斯在叙利亚、伊拉克的军事行动都与此相关。

与阿富汗变局相伴生的，是大国战略上的调整，特别是全球层面美国与俄罗斯、中国的对抗加剧；地区层面土耳其要实现复兴梦想，西亚“伊斯兰国”等恐怖组织试图卷土重来，伊朗核危机峰回路转却又受到美国单方面制裁，印度和巴基斯坦虽然同时加入上合组织但冲突不断，都导致外部力量之间的矛盾、摩擦升级，给中亚国家造成的消极影响越来越多，安全挑战越来越具有跨地区、跨领域的特点。2021年6月哈萨克斯坦公布的未来五年国家安全战略，所列安全威胁中第一个就是与新冠肺炎疫情相关的生物安全的问题，还包括社会安全、信息安全、网络安全等新挑战<sup>①</sup>。各种问题的叠加在外部力量的催动之下以多种形式表现出来，越来越分散化、碎片化，给地区安全治理提出了新课题。

### （三）构建新的中亚多边安全架构

阿富汗形势的走向，牵动着地区国家和国际社会的神经，面对有可能发生的人道主义危机和难民潮，以及国际恐怖主义和毒品走私等跨国犯罪活动的“外溢”，需要建立新的多边平台，以便为阿富汗和中亚提供更加可靠的安全保障。从实践来看，要在三个层面搭建地区安全架构：一是阿富汗周边，中国、伊朗、巴基斯坦、乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦六个邻国已经启动外长级会晤机制，2021年9月和10月先后两次会晤，发表联合声明，准备在促进阿富汗

<sup>①</sup> Утверждена Стратегия национальной безопасности РК на 2021–2025 годы, 21 июня 2021. [https://www.inform.kz/ru/utverzhdna-strategiya-nacional-noy-bezopasnosti-rk-na-2021-2025-gody\\_a3803520](https://www.inform.kz/ru/utverzhdna-strategiya-nacional-noy-bezopasnosti-rk-na-2021-2025-gody_a3803520)



民族和解、支持经济重建方面形成合力，第三次会晤将于 2022 年在中国举行；二是全球大国中国、美国、俄罗斯在解决阿富汗问题上可以扮演更加重要的角色，三国都向阿富汗派出特使，2021 年 11 月 11 日，阿富汗问题“中美俄+”磋商机制扩大会议在巴基斯坦伊斯兰堡举行，中国、俄罗斯、美国、巴基斯坦四方代表发表联合声明，强调继续向阿提供紧急人道主义援助，同阿方加强反恐和安全合作；三是地区国家共同参与的多边机制，比如上合组织和集体安全条约组织 2021 年 9 月在杜尚别举行阿富汗问题联合峰会，上合组织框架内还成立了阿富汗联络组。

在结束阿富汗国内冲突、促进阿民族和解方面，地区国家有切实的利益诉求，也有不少多边合作与对话机制，长期关注阿富汗局势发展，但并未真正发挥建设性作用。有的多边机制进入中亚和阿富汗，是要服务于个别大国的霸权，比如北约；有的多边框架虚多实少，或成员国矛盾重重。因此，新形势下需要打造新的国际合作平台，吸纳阿富汗及地区国家参与，尊重联合国和联合国宪章的权威，真正落实“阿人主导、阿人所有”原则，共同找到解决阿富汗问题的方案。

保障地区安全，应该建立有效的跨国合作机制，对此各国是有共识的，但如何进行合作，却有很大的分歧。俄罗斯主要依靠集体安全条约组织，欧洲学者建议成立美国、俄罗斯和中亚国家的安全结构，甚至还有建立让印度参加的多边安全机制的想法。土耳其也利用支持阿塞拜疆取得纳卡冲突的胜利要扮演地区安全主导者的角色。这些外交尝试的出发点都是让地区外大国承担维护中亚稳定的责任，无视中亚国家和阿富汗自主选择的权利。地区安全离不开各国的经济发展，要解决的不是由哪些外部力量来主导安全治理体系，而是要实现经济与安全并重，这样才真正符合地区国家的根本利益。

#### **（四）进一步推进上海合作组织框架内的安全合作**

应对阿富汗变局带来的挑战，上海合作组织能够发挥特殊的作用。上海合作组织是由“上海五国”进程发展而来的新型区域合作机制，为国际社会寻求超越冷战思维，探索新型国家关系、新型安全观和新型区域合作模式，提供了宝贵的实践经验。20 年的发展历程虽然短暂，上合组织却体现了一种具有鲜明时代特征的精神，这就是：睦邻互信、平等互利、团结协作、共同发展。借助上合组织这一重要平台，包括 2020 年启动的“中国+中亚”五国外长级会晤机制，中



国成为维护中亚地区稳定的重要力量。中国经济实力的增长，为区域合作创造了有利条件，而中亚国家加入国际政治和经济体系也离不开中国的帮助。随着上合组织的扩员，阿富汗的周边国家（除土库曼斯坦外）都成为成员国，阿富汗也成为该组织的观察员，在中亚的各种多边机制中，上合组织对解决阿富汗问题的重要性和影响力是不可替代的。

未来上合组织在维护中亚安全、促进阿富汗和平进程方面，可以发挥协调、援助、防范、行动等功能，最大限度地体现整体的力量。协调，就是成员国可以就应对现实威胁形成共识，增强政治互信，在政策上充分沟通；援助，就是给遭遇危机的国家，即阿富汗或其他中亚国家提供经济和财政支持，帮助它们渡过难关；防范，就是对阿富汗可能出现的极端主义、毒品问题“外溢”建立必要的“防火墙”，共同打击危害地区安全的“三股势力”；行动，就是针对跨国犯罪的联合执法，维护网络安全、信息安全、生态安全及公共卫生安全等开展密切合作。由于上合组织是开放、透明、不针对第三方的新型机制，也可以与其他国家或国际组织形成互动，构建维护地区安全的伙伴关系网络。

## 结 语

当今的国际安全格局由于美国要维护其霸权地位，不惜使用武力干涉其他国家的内政以加强其“一超”地位，导致力量对比严重失衡。随着美国从阿富汗撤出军队，地区反恐形势因此更为严峻，中亚国家对待塔利班政权的态度也不一样，担心会再次出现极端主义、恐怖主义在地区“泛滥”的一幕。从中亚国家来说面临一系列安全上的新课题，首先是不会改变在大国之间的平衡政策，中国、俄罗斯、美国和欧盟国家都被中亚国家认为是重要的、优先的伙伴；其次是内部的安全威胁使中亚国家无法更多地关注地区以外的问题，大量存在的贫困人口、跨国犯罪、极端势力、生态危机、边界和资源引发的矛盾，将长期困扰着各国政府；第三是中亚国家政策的不稳定和摇摆导致彼此之间的分歧加深，个别国家过分看重自身和眼前的利益，难以开展有效的区域合作；第四是塔利班重新执政后的阿富汗形势并未完全改观，地区安全环境没有根本性的改善，阿富汗问题对邻近的塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦等国的稳定还有不利影响。

阿富汗变局后的中亚，面临着许多难以克服的新威胁、新挑战，地区安全具

有涵盖面广、联系紧密、刻不容缓、形势复杂等特点，需要一种多边合作的保障机制。虽然 30 年里各种地区性安全合作机制、框架、倡议“井喷式”涌现，但形式各异、方向相左的多边安排，实际上叠床架屋、相互掣肘，作用力和反作用力相抵，真正的成效可想而知。由于大国主导的态势很难改变，而且中亚国家无论是克服经济危机、开发和出口资源还是保持政权的稳定，都离不开大国的帮助。问题是中亚国家在安全上如果只看大国的眼色行事，不仅仅选择的余地越来越小，而且还会在危机中越陷越深，因为中亚地区安全问题远远超出了政治、军事安全的范畴，已经扩展到了经济、社会等领域。中亚国家需要的是内部的团结，切实的经济改革和发展，经营好周边环境，靠自己的力量实现区域“整合”，把自己的事情办好。

阿富汗变局给中亚带来的一个积极变化是地区有可能从强制型秩序向合作型秩序过渡，前者是地区外大国扮演领导者的角色，后者则是地区国家共同参与。新形势下区域国家对内部事务的发言权增多，可以通过建立新的合作平台对区域资源进行整合；同时可以进一步扩大区域认同，各国联合自强的意愿更为强烈。上合组织应该是合作型地区秩序的代表，合作基础是成员国政治安全互信和经济贸易互惠，扩员有助于吸纳所有地区力量，伊朗和阿富汗过去都是游离于秩序之外的不稳定热点，现在有可能在上合组织的框架内参与广泛的地区合作计划，同时能够联合抵御外部大国的干涉主义，有助于塑造地区国家共同的价值理念与共同的行为方式。因此，应该最大限度地发挥上合组织在区域整合方面的特殊作用。推动在中亚建立一个新的政治和经济秩序，涵盖多极、多面和多元等新要素，其中上合组织将与“一带一路”倡议融合发展，以构建地区国家命运共同体为目标，最终完成这样的历史任务。

(责任编辑 胡冰)