阿富汗變天對中國「一帶一路」未來發展之影響

薛健吾*

美國從阿富汗撤軍是 2021 年地緣政治最重大的事件之一。美國總統拜登（Joseph Biden）在 2021 年 4 月 14 日宣布，從 5 月 1 日起，將陸續撤離派駐在阿富汗的美軍，預計在 9 月 11 日 911 恐怖攻擊事件 20 週年之前全數撤回。阿富汗戰爭的起因是在 2001 年的 911 恐怖攻擊事件發生後，為了逮捕策劃該次恐怖攻擊的首腦賓拉登（Osama bin Laden）及蓋達組織（Al-Qaeda）成員，並且懲罰塔利班組織（Taliban）對他們的支援，美國總統小布希（George W. Bush）要求塔利班把蓋達組織交出來給美國並且關閉蓋達組織訓練恐怖分子的訓練營，在塔利班拒絕這兩項要求之後，美國與北大西洋公約組織通過表決組成聯軍，在這些組織所在的阿富汗境內開始發動攻擊，並在 2001 年 12 月於首都喀布爾扶植了一個親美的阿富汗政府。戰爭從 2001 年 10 月 7 日以美國為首的聯軍發動空襲開始，初期的進展堪稱順利，但從 2005 年後聯軍開始失利，戰爭延續到 20 年後的今天。在美國總統歐巴馬（Barack H. Obama）主政期間，阿富汗問題到底該如何解決的國內爭議擴大，使歐巴馬訂下了美軍將從 2011 年 7 月之後開始陸續撤出的時間表，2017 年 1 月上任的美國總統川

* 作者為國立政治大學東亞研究所副教授。

doi: 10.30382/SSA.202108_(169).0006

普（Donald J. Trump）也積極推動從阿富汗和伊拉克撤軍的計劃，並與塔利班政權達成美軍將在 2021 年 5 月 1 日之前撤出阿富汗的協議。在這為期 20 年的阿富汗戰爭中，美國累計已經陣亡了 2,400 多人，總投入超過 2 兆美元。

在美軍宣布撤出之後，塔利班軍隊對阿富汗政府的作戰勢如破竹。在 4 月 14 日拜登宣布美軍撤離不到一個月以後，5 月 4 日塔利班即開始發動大型攻勢，戰事接連告捷。7 月 2 日，美軍撤離距喀布爾一小時車程的主要軍事基地巴格蘭空軍基地（Bagram Air Base），代表美國參與阿富汗的戰事正式告終。8 月 6 日之後，阿富汗政府的戰況急轉直下，各個省會快速淪陷，許多省會甚至連交火都沒有就直接易旗。8 月 15 日，塔利班軍隊攻至首都喀布爾外圍，塔利班下令戰士暫時不要進入首都喀布爾，阿富汗政府的內政部長米薩卡瓦（Abdul Sattar Mirzakwal）在當日透過預錄演說表示，國家政權將「和平轉移」給塔利班的臨時政府，阿富汗總統甘尼（Ashraf Ghani）出逃至阿拉伯聯合大公國，阿富汗政權在美軍宣布撤出的四個月以後正式變天。美國總統拜登在美國時間 8 月 16 日下午於白宮舉行的記者會中表示，「美國在阿富汗最重要的國家利益一直都是反恐，從來就不是反叛亂或是國家建設」、「美國軍隊不能也不應該在阿富汗部隊不願意為自己打的戰爭中作戰和犧牲」、「美國真正的戰略競爭對手中國和俄國最希望的就是美國繼續將數十億美元的資源和注意力無限期地投入到穩定阿富汗的工作之中」。

在塔利班接掌阿富汗政權之後的新政局下，阿富汗對於中國「一帶一路」的未來發展將會帶來什麼樣的影響呢？接下來，本文將分析中國的「一帶一路」在阿富汗及其周邊國家的投資計劃，以及阿富汗及其周邊各國與美國彼此之間的關

係，據此分析阿富汗在新政局出現之後對於中國「一帶一路」在該地區的推動可能會帶來什麼樣的影響。

「一帶一路」在阿富汗及其周邊國家的建設

回顧過去塔利班政權在與美軍和阿富汗政府交戰的時期中國「一帶一路」的進展，可以發現，即便在美國維持駐軍的時候，阿富汗都是一個在政治上極不穩定的國家。根據「國家脆弱指數」(Fragile States Index)的記載，[1] 在該指數開始追蹤的 2006 年時，當時美軍已經進入阿富汗 5 年之久，而阿富汗是全球第 10 大不穩定的國家，在美國已經駐軍多年之後的 2021 年，阿富汗仍然還是全球第 9 大不穩定的國家。這個既存已久的事實，也使中國當初在 2013 年規劃「一帶一路」時，應該就早已將阿富汗的情況納入考量。

圖一顯示了中國的「一帶一路」在中亞和中東地區的規劃。從圖一中可以明顯看出，不論是中國既有的鐵路和油氣管線，或者是中國已規劃將在未來興建的鐵路和油氣管線，都選擇避開阿富汗，而改為取道其北方的塔吉克、烏茲別克和土庫曼等三個國家。此外，阿富汗北境崇山險峻的地理特

[1] 「國家脆弱指數」原本的名稱為「失敗國家指數」(Fail States Index)，是一個位於華府的非政府組織「和平基金會」(Fund for Peace) 和美國的知名期刊，**外交政策** (*Foreign Policy*) 共同主持的研究計畫，每年根據「凝聚力、經濟、政治、社會」這四大方面的 12 個指標來評定世界各國中央政府的效能與穩定程度，該計畫的網址為：https://fragilestatesindex.org/。

資料來源：https://www.businessinsider.com/map-explains-china-crackdown-on-uighur-muslims-in-xinjiang-2019-2。

圖一、中亞地區既有的與規劃中的鐵路和油氣管線路線圖

徵，加上都市化比率和識字人口比率都極低的人口特徵，[2] 使其在天然條件上先天就不利於各種交通建設的發展。

從上述理由來看，不論塔利班政權是否能夠將阿富汗的政局穩定下來，基於中國「一帶一路」的既有規劃以及阿富汗的自然地理條件這兩個理由，阿富汗的變天應不至於立即對中國的「一帶一路」政策產生重大的影響。

[2] 根據世界銀行 (World Bank) 的公開資料，在 2019 年時，阿富汗的都市人口比率只有 25.8%，在全世界 192 個國家 / 地區之中排名第 172，屬於極低度都市化的國家。阿富汗的這個極低度都市化的特徵，使得美軍幾乎無法透過對某些重要地區的佔領就達成有效打擊恐怖組織和塔利班政權的目標，這也解釋了為什麼美軍用了 20 年的時間仍然無法取得關鍵的勝利。同樣根據世界銀行的資料，阿富汗在 2018 年時 15 歲以上成年人口的識字率僅有 43%，也凸顯了外國要進入投資當地產業或是興建基礎建設在人力資源招募上的困難程度。

第二個解釋阿富汗政局的變化對於「一帶一路」的影響應不顯著的理由在於阿富汗的人口族群組合特徵。阿富汗的人口在 2020 年時約有 3,893 萬人，幾乎都是穆斯林，分為幾個族群，居住在四大區域：占總人口 40% 的是普什圖人（Pashtuns），分布在阿富汗與巴基斯坦的邊界兩側；占總人口 30% 的是塔吉克人（Tajiks），分布在北部地區；占總人口 15% 的是哈札拉族（Hazaras），分布在西部地區；占總人口 10% 的是烏茲別克族（Uzbeks）和土庫曼族（Turkmens），也分布在北部地區；位於東部的首都喀布爾則是各個族群都有。穆斯林的組成使阿富汗與巴基斯坦長期以來就具有天然的合作關係，塔吉克族和土庫曼族的組成也使阿富汗長期與周邊的塔吉克和土庫曼維持不錯的關係，這也解釋了為什麼塔利班與喀布爾政府之間的內戰為何甚少波及到其他周邊國家、甚少影響到中國在周邊國家「一帶一路」建設的進展。

另一個可以判斷阿富汗政局的變化對於「一帶一路」的影響應不顯著的理由在於，中國「一帶一路」的計畫在阿富汗的投資項目和投資金額都非常少。在表一之中，本文整理了阿富汗及其周邊國家在「一帶一路」以及其他重要政治經濟項目上的資訊。根據美國華府著名的智庫「美國企業研究院」（American Enterprise Institute）的統計，從 2013 年底中國開始推動「一帶一路」至今，中國在阿富汗所投入的以「一帶一路」為名建設，僅僅只有 1 個鐵路運輸項目而已，其累計總投資額也僅僅只有 2 億 1 千萬美金，僅占阿富汗 2019 年時的 GDP 的 1%，相較於中國在其五個鄰國的投資金額和項目數量而言，阿富汗在「一帶一路」計畫中的重要性可以說是

微不足道。[3] 反之，阿富汗周邊的五個國家，才是中國「一帶一路」的投資重點。例如，巴基斯坦是中國在全世界投資「一帶一路」計畫金額最多的單一國家，至 2020 年結束時，中國已經在該國累計投入了大約 520 億美元之多，占「一帶一路」全球總投入金額 7,950 多億美元的 6.5%。中國在巴基斯坦的主要建設「中巴經濟走廊」是「一帶一路」的旗艦計畫，中國計畫透過大型的基礎交通建設，將中國的新疆與巴基斯坦的瓜達爾港（Gwadar Port）連接起來，如此中國就取得了在麻六甲海峽（Strait of Malacca，此路線可能受制於西方國家和東協國家）以外的另一個通往波斯灣和阿拉伯海的出口，藉此接通中國與中亞、歐洲和非洲的交通路線。阿富汗周邊另外的塔吉克、烏茲別克、土庫曼和伊朗四國，也都是中國為了鞏固能源輸入所著重經營的重要「一帶一路」投資國家，中國投資了巨大的金額在石油、天然氣能源以及煤、鋁礦產的開採之上。總體而言，在這一塊中亞南部的地區，中國「一帶一路」主要的經略目標是取得巴基斯坦的印度洋出海口以及阿富汗周邊各國的能源和金屬礦產，阿富汗本身並不是中國在其「一帶一路」原始規畫中的主要目標國家之一。

[3] 根據「美國企業研究院」的資料，從 2005 年以來，在「一帶一路」計畫以外，中國對於阿富汗的投資還有兩筆，一筆是在 2007 年時中國投資 28 億 7 千萬美元在阿富汗首都喀布爾（Kabul）近郊的梅斯艾納克地區（Mes Aynak）開採銅礦，另外一筆是在 2011 年時中國投資 4 億美元在阿富汗北部的阿姆河盆地區（Amu Darya River Basin）開採石油和天然氣。但整體來說，跟同區域的其他國家比較起來，中國在阿富汗的投資項目和投資額度都相對較少。且據傳由於阿富汗政局不穩的因素，目前這幾個案子迄今都尚未正式開採。

表一、阿富汗及其五個鄰國參與「一帶一路」之概況

國家	一帶一路累積投資金額（億美元）	一帶一路累積投資項目數量	一帶一路重要投資項目（億美元）	人口數（萬）	人均 GDP（美元）（2019 年）	民主程度（2021 年）	貿易占 GDP 的比率（2020 年）	對中國貿易占 GDP 的比率（2020 年）
阿富汗	2.1	1	高速鐵路	3,804	507	27/100	無資料	3%
巴基斯坦	519.9	70	石油、天然氣、煤、水力發電、高速鐵路、公路、機場、物流、電信科技	21,657	4,787	37/100	26%	7%
塔吉克	7.1	2	鋁礦、水力發電	932	3,304	8/100	55%	13%
烏茲別克	36.9	16	天然氣、水力發電、房地產	3,298	11,477	11/100	63%	11%
土庫曼	6.0	1	天然氣	594	27,330	2/100	無資料	14%
伊朗	118.8	17	高速鐵路、石油、天然氣、煤、化學工業	8,291	13,060	16/100	36%	8%

資料來源：作者自行整理自美國企業研究院（American Enterprise Institute）、世界銀行（World Bank）、自由之家（Freedom House）等公開資料來源。
說明：各國的 GDP 和人均 GDP 是以 2017 年時的美元價值來計算。

根據上述的分析，本文認為，阿富汗政局的變化在短期之內對於中國「一帶一路」發展的影響應屬有限。一來，在當初規劃「一帶一路」時，中國可能已將阿富汗的不穩定局勢納入考量，因此阿富汗本身在「一帶一路」原始規劃上的重要性並不高，自然影響也不大。二來，阿富汗先天上所擁有的極險峻複雜的山脈地形和極低度都市化的人口條件，使得即便新的塔利班政權想要積極拉攏中國的投資，中國也難以在短期之中就有利可圖。三來，新成立的塔利班政權為了快速地取得國際上的支持與承認，也會積極地與周邊國家交好，因此阿富汗政局的變化應不至於對中國在其周邊國家的「一帶一路」建設帶來重大的負面影響。

未來的觀察重點

2021 年 10 月 15 日，俄國宣布將邀請中國、美國、巴基斯坦以及塔利班政府等各方代表於 10 月 19 日到俄國共同討論阿富汗問題，大多數的評論認為，由於各方之間的利益衝突過大，本次的會談應不會有具體的結果。同樣地，我們應可從塔利班政權與其周邊國家之間的利害關係來評估阿富汗變天對於中國「一帶一路」未來發展的可能影響。下面的表二

表二、中國、美國、印度、巴基斯坦、塔利班五方國家利益異同之分析

	印度	塔利班	中國	美國
塔利班	**共同利益**：塔利班可能支持同為遜尼派穆斯林的新疆維吾爾族，造成中國的困擾 **不同利益**：塔利班是一個與印度的對手巴基斯坦更為親近的政權			
中國	**共同利益**：高度的貿易互賴 **不同利益**：邊境領土爭議問題、在南亞的勢力範圍問題、中國對塔利班的立場與印度差異較大	**共同利益**：塔利班有強大誘因尋求中國的承認和金援 **不同利益**：塔利班可能支持同為遜尼派穆斯林的新疆維吾爾族		
美國	**共同利益**：對抗中國、反恐 **不同利益**：美國有時需要巴基斯坦幫忙反恐	**共同利益**：較少 **不同利益**：較多	**共同利益**：中亞和南亞地區維持一個穩定的局面 **不同利益**：中國希望美國繼續投入阿富汗以減少對抗中國的資源和注意力、美國試圖平衡中國崛起在亞太地區的影響、新疆維吾爾族問題	
巴基斯坦	**共同利益**：較少，雙方是公開的宿敵，不讓中國的勢力在阿富汗及南亞地區太過擴張可能在某種程度上符合印巴的共同利益 **不同利益**：宗教衝突、領土衝突	**共同利益**：都屬伊斯蘭教遜尼派，都與美國有利益衝突，都疏遠印度、都有誘因阻止分布在阿富汗和巴基斯坦邊界的普什圖人脫離兩國獨立建國 **不同利益**：來自阿富汗的難民問題	**共同利益**:配合中國的「一帶一路」建設可以得到中國金援和抵抗印度的資源，也吸引美國的注意 **不同利益**：較少，主要是在於「一帶一路」在國內引發的爭議	**共同利益**：支持美國反恐可以得到美國金援 **不同利益**：巴基斯坦與同為伊斯蘭教國家的塔利班交好、與印度為敵、擁有核武且可能擴散

比較了中國、美國、印度、巴基斯坦和塔利班這五個關鍵國家的利益相同與不同之處。

根據以上的觀察，本文認為，阿富汗變天之後對於中國「一帶一路」在本地區的未來的發展所帶來的影響，應該至少有以下三個觀察重點。

一、巴基斯坦的角色將日益重要。正如許多政策分析家都曾提及的，美國之所以能夠成功打敗賓拉登勢力，其中一個重要的原因就是同為穆斯林國家的巴基斯坦在反恐工作上的幫忙，而巴基斯坦也因此而獲得美國巨大的援助利益，許多金錢上的弊案也由此出現。許多分析甚至認為，既然與美國合作反恐對巴基斯坦有利可圖，那麼巴基斯坦就不可能真心地想要幫助美國 100% 根除恐怖分子，唯有維持恐怖組織在一定程度上的存在，巴基斯坦才能得到美國持續不斷的金援。在阿富汗變天之後，美國在這個區域的反恐以及阻止核武擴散的工作可能會更需要巴基斯坦的協助，如此則巴基斯坦對於美國的重要性將會提高。與此同時，巴基斯坦也是中國「一帶一路」的最大投資國，中國為了不使能源輸入受制於西方國家和東協國家所控制的麻六甲海峽，因此積極打造巴基斯坦的瓜達爾港成為替代出口。雖然在近年來巴基斯坦與中國在「一帶一路」上的合作開始出現爭議和延宕，但相信在中美競爭的氣氛之下，若美國開始積極拉攏巴基斯坦，中國也會有誘因更加積極地恢復與巴基斯坦之間的緊密合作。在美、中的積極經營之下，巴基斯坦在大國競爭中的角色將會更加重要。

二、塔利班在新疆維吾爾族問題上是否幫助中國是影響雙方關係的關鍵。對中國來說，與中國的新疆直接接壤的阿

富汗是維吾爾族人在中國境外的主要活動基地，因此塔利班政權是否將支持同為穆斯林和遜尼派的維吾爾族就成為影響中國和塔利班關係的最重要因素。甫於美軍緊鑼密鼓撤出之際，塔利班的發言人沙欣（Suhail Shaheen）在 2021 年 7 月 7 日才表示，塔利班將中國視為阿富汗的朋友，歡迎中國來阿富汗投資重建，塔利班也不會允許任何人和任何力量從阿富汗的土地上攻擊中國與其他國家，塔利班的副首領與對外談判主持人巴拉達爾（Mullah Baradar）也在 2021 年 7 月 28 日率領 9 人長老代表團訪問中國，與中國外交部長王毅碰面，而據傳促成此次會面的主要推手就是巴基斯坦，而中國是主動邀請的一方。對於剛剛取得阿富汗的塔利班政權而言，若能得到中國的支持，無疑是一劑強心針，而對中國來說，若能取得塔利班政權不支持維吾爾族的保證，讓與新疆接壤的阿富汗無法成為維吾爾族的依靠，也無疑是重要的戰略成果。塔利班政權將如何在維吾爾族與中國之間取得平衡，是影響中國「一帶一路」後續如何在阿富汗進展的主要關鍵。2021 年 9 月 8 日，塔利班向中國尋求金援，但中國提供塔利班的卻是價值 2 億元人民幣的糧食、越冬物資、疫苗和藥品。2021 年 10 月 14 日，塔利班政府單方面宣稱中國或將投資阿富汗數十億美元，前提是塔利班政府要保證境內中國工人和投資者的安全。就目前最新的發展來看，中國似乎非常小心翼翼，並不尋求在短期之內就與塔利班政權發展太過緊密的合作關係。這個發展是否與中國在近年來正試圖在道德的高度上與美國爭搶國際上的話語權（因此中國並不方便與國際聲譽不佳的塔利班政權有太過緊密的交往）有關，也是另外

一個牽涉到中美競爭的觀察重點。

三、印巴關係在大國競爭中將扮演更為重要的角色。美國之所以從阿富汗撤軍的主要原因之一，就是為了要集中資源來應對中國的崛起，此時與崛起的中國開始出現更多齟齬的印度，就成為美國在南亞地區不可或缺的戰略夥伴。[4] 印度也早就公開表示不會參與中國的「一帶一路」。然而，印度和巴基斯坦之間長期具有緊張關係，在美軍撤出阿富汗之後，美國為了反恐和阻止核武擴散將更加需要巴基斯坦的幫助，但美國若與巴基斯坦的關係太密切，將會提高印度對美國的不信任感，而美國為了提防中國又需要得到印度的支持。如此一來，美國與印巴之間的關係變化，將成為影響美中競爭的重要變數。就在巴拉達爾拜訪中國的同時，美國國務卿布林肯（Antony Blinken）也在 7 月 28 日拜訪印度，與印度總理莫迪（Narendra Damodardas Modi）和外交部長蘇傑生（Subrahmanyam Jaishankar）會面，其討論的兩大主軸即為美印深化軍事合作以應對中國的崛起，以及印度如何在穩定阿富汗的局勢上扮演更加積極的角色。美國如何經營其在印度和巴基斯坦之間的關係，以及印巴雙邊關係的演變，都是美軍在撤出阿富汗之後將會影響區域局勢變化和「一帶一路」進展的觀察重點。

[4] 2017 年和 2020 年，中國和印度分別在洞朗地區 (Doklam) 和阿克賽欽地區 (Aksai Chin) 的邊境出現了武裝對峙的衝突局面。