

赵华胜
复旦大学俄罗斯中亚研究中心主任
新疆师范大学兼职教授

美国新丝绸之路战略浅解
《新疆师范大学学报》(哲学社会科学版) 2012.6

在美国中亚、阿富汗、南亚政策的嬗变中,新丝绸之路战略是迄今为止的最新政策,反映了美国对这一地区最新的思路和设计。新丝绸之路战略是为保障阿富汗在过渡之后的稳定和发展而制定的,但它同时具有美国地区战略的地位和意义,它的推进和实施对这一地区的地缘政治和地缘经济形态也将产生塑造作用。本文是对新丝绸之路战略的初步认识,重点探讨了四个问题,即对新丝绸之路战略概念的理解,美国推进新丝绸之路战略的政治途径,新丝绸之路战略的基本轮廓,以及对新丝绸之路战略的评估。

新丝绸之路战略的概念

新丝绸之路战略于2011年7月由美国国务卿希拉里在印度金奈提出。¹2011年10月,美国国务院向美国驻有关国家的大使馆发出电报,要求将美国的中南亚政策统一命名为新丝绸之路战略,并将其向国际伙伴通报。这表示着新丝绸之路战略成为美国的正式官方政策。²

按照美国官方的阐述,新丝绸之路战略以阿富汗为着眼点,是美国为2014年后的阿富汗所做综合安排的一部分。新丝绸之路战略的逻辑出发点是“一个安全、稳定、繁荣的阿富汗需要一个安全、稳定、繁荣的地区”。美国认为,如果阿富汗能够融入地区经济中,它就可能从地区合作中得到机会,推动阿富汗经济的活跃和发展。美国相信新丝绸之路战略根植于这一地区曾经密切相连的历史,与这一地区传统的合作模式相适应。³

新丝绸之路战略的思想被认为源自约翰霍-普金斯大学高等国际研究院中亚高加索研究所的F.斯塔尔(S.Frederik Starr)教授。2005年斯塔尔教授提出了大中亚的思想,这一概念曾流行一时。2007年,由他主编的《新丝绸之路:大中亚的交通和贸易》出版。2009年,美国开辟了经波罗的海、高加索、俄罗斯和中亚通向阿富汗的北方运输网(Northern Distribution Network),斯塔尔又提出利用北方运输网也已形成的欧亚交通联系,使它成为欧亚大陆的经济桥梁。美国国际战略研究中心的卡钦斯教授(A.Kuchins)等也是这一思想的倡导者。在美国准备从阿富汗撤军并寻求阿富汗未来安排之时,斯塔尔教授提出了以推动地区联系带动地区经济,以此来发展和巩固阿富汗经济。这些思想在斯塔尔发表的“在阿富汗国家建设的迷雾背后:给经济战略一个机会”,以及他和卡钦斯教授联合发表的“阿富汗成功的钥匙:现代丝绸之路战略”等报告中集中地表达出来。不过,斯塔尔教授和美国政府的新丝绸之路战略不是完全等同的概念,前者是学术思想,后者是外交政策,两者不是一回事,不能把它们等量齐观。斯塔尔教授也强调存在着两个新丝绸之路的概念:一个是一直在进行的欧亚大陆的交通和能源等的连接过程,另一个是美国的外交政策,它们有许多联

¹在名为“印度和美国:对21世纪的展望”的演讲中,希拉里正式提出了把南亚和中亚连接起来的设想,并把它命名为新丝绸之路。Hillary Rodham Clinton, Remarks on India and the United States: A Vision for the 21st Century, Chennai, India, July 20, 2011 <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/07/168840.htm>

²Steve LeVine, New Afghan exit strategy: When in doubt, call it the New Silk Road, November 7, 2011 http://oilandglory.foreignpolicy.com/posts/2011/11/06/new_afghan_exit_strategy_when_in_doubt_call_it_the_new_silk_road

³Robert O. Blake, Jr. Assistant Secretary, Bureau of South and Central Asian Affairs, Remarks at the Jamestown Foundation, November 14, 2011 <http://www.state.gov/p/sca/rls/rmks/2011/177181.htm>

系，在一些方面难以分开，但它们是两个概念，不能混为一谈。⁴

新丝绸之路战略的目标是以阿富汗为中心，把中亚和南亚连接起来。新丝绸之路不是指一条路线，而是指形成广泛的地区交通和经济的联系网络。按照美国官方的解释，新丝绸之路战略的建设包括软件和硬件两个方面。软件建设是指贸易自由化、减少贸易壁垒、完善管理制度，简化过境程序、加快通关速度、克服官僚作风、消除贪污腐败、改善投资环境等等。硬件建设则是指修建连接中亚、阿富汗和南亚的铁路、公路、电网、油气管道等基础设施。通过软件和硬件两方面的建设，推动商品、服务、人员跨地区的自由流动。

新丝绸之路战略还包含社会经济等方面的内容。它强调吸引私人投资，发展私营企业，因为私营企业可创造最多的就业机会。新丝绸之路战略还有一个很有意思的特点：它把鼓励妇女的参与和就业作为重要因素，认为没有妇女的参与不可能建立起现代经济。由于希拉里国务卿是一位女性，人们很容易把这一点与希拉里的性别联系起来。不过，妇女问题在社会和经济发展中确有重要意义，尤其是在伊斯兰国家。

新丝绸之路战略的设计者相信，这一战略的实施可使中亚、阿富汗、南亚地区成为共同的经济市场，形成区域性的经济循环，为阿富汗和中南亚国家经济注入活力，并使这一地区融入到一体化的世界经济中。整个地区都将从新丝绸之路战略中得到好处。基础设施项目可创造大量就业机会；从中亚到南亚的天然气管道可给阿富汗和巴基斯坦带来巨额过境收入。中亚电力向南亚输出，既可为中亚国家的电力找到市场，又能刺激南亚地区私营企业的大量兴起；中亚国家可为印度蓬勃发展的工业提供原料，印度也可为中亚的农副产品提供市场，妇女就业可为经济提供源源不断的劳动力，等等。这些都是新丝绸之路战略设计者眼中所看到的图景。

新丝绸之路战略与著名的大中亚计划有着渊源关系。就思想来源、思维逻辑和目标取向来说，新丝绸之路战略与大中亚计划一脉相承。但两者也有明显差别。这种差别不意味着新丝绸之路战略对大中亚计划的否定，而是表现在对大中亚计划在范围上的扩大和在目标上的提升。

美国官方未公布过关于新丝绸之路战略的详细规划。有学者认为它只是一个宏观想法，不是一个要素齐备的战略。可以这样理解：新丝绸之路战略是美国中南亚外交的一个宏观设想，而不是某一项具体政策。它的基本目标是推动中亚、阿富汗、南亚在政治、经济、安全、人文上的接近；它的基本手段是通过美国所主导、支持和赞成的过程；它的重点是进行交通、能源网络等基础设施的建设，消除行政性障碍，形成畅通的贸易联系。

新丝绸之路战略是美国中南亚外交思想和政策的综合化和系统化，更主要的是，它将其提高到了地区战略的高度，将它置于突出的位置。它的思想不是在这一战略形成后才出现的，它的政策也不是在它出台后才实行。在此之前，美国的政策与新丝绸之路战略是一致的，只是没有新丝绸之路战略的名称。在一定意义上，此前的政策可说是没有之名的新丝绸之路战略。应该指出，不是只有美国直接实施的项目和行为才是新丝绸之路战略，美国把许多地区项目都纳入到新丝绸之路战略之中，这可从美国把许多地区项目作为新丝绸之路战略的案例得到印证；另一方面，也不是所有欲使中南亚接近的设想都可进入新丝绸之路战略，它取决于与美国的政治关系。由此可以说，新丝绸之路战略有两个核心条件：一是中亚、阿富汗、南亚的接近，二是美国在政治上的主导或支持，这两个条件缺一不可。

推进新丝绸之路战略的政治途径

新丝绸之路战略虽是美国提出的设想，但它是一项宏大的地区计划，既不是在美国本土实施，也非美国可以独自完成。这一战略的实行要通过本地区国家，并且需要国际支持。美国的做法是从多个方面展开，

⁴Central Asia, Afghanistan and the New Silk Road: Political, Economic and Security Challengers. The Jamestown Foundation, November 14, 2011. P.9

多管齐下地推动这一过程。

美国以极大的热情向它的西方盟友和国际社会推介新丝绸之路战略，努力使它成为国际社会接受的阿富汗政策的组成部分，并呼吁西方盟友和国际社会支持它，而最主要的是为它出钱出力。在有关阿富汗、中亚和南亚议题的各种国际场合，美国对新丝绸之路战略几乎是逢会必讲。

美国努力落实其他国家特别是西方伙伴的支持。2011年11月，在纽约举行了新丝绸之路部长会议，希拉里国务卿与阿富汗和德国外长共同主持会议，有27个国家和国际组织的外交部长或高级官员与会。美国也不断派出高级外交官员推介新丝绸之路战略。2011年9-10月，美国阿富汗和巴基斯坦特别代表M.格罗斯曼(Marc Grossman)做了一次为期半个月的长途旅行，他风尘仆仆一路访问了11个国家，包括塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦、哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦、土库曼斯坦、阿联酋、土耳其、中国、印度、巴基斯坦和卡塔尔，与各国专门讨论新丝绸之路战略问题。美国国务卿希拉里、副国务卿伯恩斯(Bill Burns)、负责中南亚事务的助理国务卿布雷克、助理国务卿帮办艾略特(Susan Elliott)等也曾为推动新丝绸之路战略奔走。

美国重视利用区域经济合作项目和区域经济合作机制，使它们服务于新丝绸之路战略，在这类项目或机制中，中亚区域经济合作组织(CAREC)项目和阿富汗区域经济合作会议(RECCA)最为突出。

中亚区域经济合作组织主要由中亚和南亚地区国家组成，现有10个成员，它们是哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、中国、阿塞拜疆、蒙古、阿富汗、巴基斯坦、土库曼斯坦。中亚经济合作组织有6个支持伙伴，即亚洲开发银行、欧洲复兴开发银行、国际货币基金组织、伊斯兰开发银行、联合国开发计划署、世界银行。亚洲区域经济合作组织的主要功能是推动中亚及周边地区的交通、贸易和能源发展。在亚洲开发银行的支持下，在中亚区域经济合作规划的框架内实施了许多重大项目。在过去10年中(2001-2011)，中亚区域经济合作规划共提供了160多亿美元，对120个项目进行了投资，其中交通项目占了主要部分，共有92个，建设了6条跨地区交通大通道，新建和改造了3600公里的公路，铺设了约2000公里铁路。另外的38个项目中能源项目28个，还有10个是贸易方面的。⁵中亚区域经济合作规划与美国的新丝绸之路战略在许多方面有异工同曲之处，事实上，亚洲区域经济合作规划也被称为新丝绸之路，并且它的出现也远早于美国新丝绸之路战略，这也就是斯塔尔教授所说的需与美国的政策相区别的新丝绸之路。2011年11月，中亚区域经济合作组织第10次部长会议在阿塞拜疆举行，在这次会议上推出了中亚区域经济合作规划未来10年的设想，名为“中亚区域经济合作规划2011-2020战略框架”。美国对中亚区域经济合作规划十分看重，而且，美国是亚洲开发银行最大的出资国。美国助理国务卿帮办艾略特表示，美国希望与中亚区域经济合作规划长久地合作，共同建设新丝绸之路。她认为，双方可以“CAREC-2020”为行动纲领，以新丝绸之路为前景方向，共同实现建设一个相互联系、有竞争力和繁荣地区的目标。⁶

阿富汗区域经济合作会议是国际社会讨论阿富汗经济重建的一个论坛，自2005年以来，它已经在阿富汗(2005)、印度(2006)、巴基斯坦(2009)和土耳其(2010)举行过4次。不过，总的来说，阿富汗区域经济合作会议议论的多，而落实的少。2012年3月，第5次阿富汗区域经济合作会议在塔吉克斯坦首都杜尚别召开，这也是它在中亚国家举行的首次会议。会议确定了一个包括17个大项的基础设施建设计划，涉及铁路、公路、能源、人力资源开发、投资、贸易、过境运输和边境管理、灾害风险控制以及区域光纤联通等领域。这项计划的核心思想是通过基础设施建设带动阿富汗和地区经济发展。在这一发展计划中，能源和交通建设是最主要的部分，如铁路建设就有7个分项，公路建设有3个大项，能源建设有5个大项，还有5个电力分项。⁷杜尚别会议被认为较为务实，在美国亟欲推动新丝绸之路战略的背景下，它的建设计划显得很贴合美国的需要，与新丝绸之路战略形成良好的互动。美国对这次会议高度赞扬，认为它是阿富汗区

⁵Asian Development Bank. The New Silk Road: Ten Years of the Central Asia Regional Economic Cooperation Program. 2011

⁶Susan Elliott, Deputy Assistant Secretary, Bureau of South and Central Asian Affairs, Remarks at the 10th Anniversary CAREC Ministerial, November 22, 2011

<http://www.state.gov/p/sca/rls/rmks/2011/177761.htm>

⁷Declaration of the Fifth Regional Economic Cooperation Conference on Afghanistan (RECCA V), Dushanbe, Tajikistan, 26-27 March, 2012

域经济合作会议最有成果和最成功的一次，第一次产生了很好的具体蓝图，是阿富汗和中南亚区域经济合作的新台阶。”⁸

美国推动妇女参与新丝绸之路战略也不是空话。2011年7月，在美国的组织下，中南亚妇女经济大会在吉尔吉斯斯坦的比什凯克召开。会议的主题就是如何争取中南亚地区的妇女的经济社会权利。为了落实会议提出的行动倡议，美国已经拨出了170万美元。美国表示这不是一次性的活动，今后它还将继续进行。⁹

在美国的新丝绸之路战略中，印度被给予特别的地位。地区贸易的发展需要有足够的商品需求和市场来提供动力，而中南亚最大的市场和最大的商品生产者就是印度。因此，美国对印度寄予厚望。在美国看来，中南亚地区贸易的发动机非印度莫属，而且也只有印度可以担当。印度经济发展迅速，预计到2025年将成为世界第三大经济体。中亚和南亚又一体化程度极低的地区，两个地区之间的贸易在地区国民生产总值中只占1.5%。在2012年之前，印度与中亚和阿富汗的年贸易额只有10亿多美元，其中印度出口约7亿。¹⁰这是中南亚地区经济合作的弱点，但又表明地区间贸易存在巨大潜力。除了印度拥有经济潜能外，美国对印度的倚重还有政治关系的基础。美国视印度为伙伴，印度在美国的地区和全球战略中具有越来越高的地位。奥巴马总统在2010年11月访印时说，美国和印度是21世纪“不可缺少的伙伴”，“美国不仅欢迎印度作为崛起的大国，而且热切地支持印度成为崛起的大国，并帮助其成为现实。”希拉里也曾说过，美国的亚洲战略有6个方向，分别是加强双边安全联盟；深化与新兴大国的工作关系；接触地区多边机制；扩大贸易和投资；形成分布广泛的军事存在；推动民主和人权。而在所有这6个方向上，印度在几乎每一方面都起着关键作用。¹¹美国还看重印度在阿富汗的作用。到2011年，印度向阿富汗提供的援助达13亿美元，是对阿富汗提供经济援助最多的国家之一。¹²印度帮助阿富汗修建公路，架设电网，兴修水电站等等。2011年11月，印度公司中标储量约达18亿吨的哈吉加克(Hajigak)高品位铁矿。哈吉加克位于喀布尔以西约130公里的巴米扬省，这一项目最终投资可达70亿美元。

新丝绸之路战略的轮廓

新丝绸之路战略已不是抽象的想象，事实上，它已经有了基本的轮廓。构成这一轮廓的骨架是中亚-阿富汗-南亚贸易商路的逐步打开，土库曼斯坦-阿富汗-巴基斯坦-印度天然气管道(TAPI)的建设，铁路和公路的修筑，中亚-阿富汗-南亚电力网(CASA-1000)项目的推进，等等。

中亚-阿富汗-南亚贸易商路的逐步打开。2010年7月，在美国的大力推动下，巴基斯坦与阿富汗签署了过境贸易协议。这一协议的签署被认为是一个战略性突破，具有历史性意义。希拉里国务卿出席了签字仪式。协议的签署不仅是阿巴政治关系的一大进展，而且为区域经济合作敞开了另一扇门。阿富汗和巴基斯坦自1965年以来没有签订过贸易协定。在新贸易协定签署之前，阿富汗商品进入巴基斯坦只能通过两个口岸，而且阿富汗只能把货卸在口岸，再由巴基斯坦的车队运抵卡拉奇港。按照新签署的过境贸易协定，巴基斯坦将再向阿富汗开放18个口岸，并在卡拉奇港外再增加瓜达尔(Gwadar)和嘎西木两个港口(Qasim)，阿富汗

⁸Robert O. Blake, Jr. Assistant Secretary, Bureau of South and Central Asian Affairs, Statement by the U.S. at the 5th Regional Economic Cooperation Conference on Afghanistan, March 26, 2012

<http://www.state.gov/p/sca/rls/rmks/2012/186784.htm>

⁹Robert O. Blake, Jr., Assistant Secretary, Bureau of South and Central Asian Affairs, U.S. Engagement in Central Asia, Testimony, House Foreign Affairs Committee, Subcommittee on Europe and Eurasia, July 24, 2012

<http://foreignaffairs.house.gov/112/HHRG-112-FA14-WState-BlakeR-20120724.pdf>

¹⁰Central Asia Program 2012, The Central Asia Policy Forum, No. 2, June 2012, p.5, p.7.

¹¹Geoffrey Pyatt, Principal Deputy Assistant Secretary, Bureau of South and Central Asian Affairs, Next Steps on the Silk Road, November 15, 2011

<http://www.state.gov/p/sca/rls/rmks/2011/177179.htm>

¹²James Moore, Deputy Assistant Secretary, Bureau of South and Central Asia Affairs, Remarks At the National Council of International Visitors Meeting, February 18, 2011

<http://www.state.gov/p/sca/rls/rmks/2011/156958.htm>

货物可通过这三个港口进出。¹³贸易协议使阿富汗货车能够进入巴基斯坦，但仍不能直接进入印度，货物只能在巴基斯坦靠近印度的旁遮普省口岸卸货。不过，这已经向直接进入印度大大接近了一步。美国希望未来阿巴边境贸易协定扩大到印度，并且也在着手打通巴基斯坦和印度的贸易通道。

2011年6月，印度与巴基斯坦达成协议，在瓦格赫（Wagah）地区开辟一条新的过境通道，以满足贸易扩大的需要。瓦格赫是印度与巴基斯坦之间唯一的边界口岸，它位于印度旁遮普邦阿姆利则（Amritsar）和巴基斯坦旁遮普省拉合尔市之间。瓦格赫原是一个村镇，1947年印巴分治是被分为两部分，东部归印度，西部归巴基斯坦。每天日落之前，印巴两国边防军人都要在这一带举行炫耀和华丽的降旗闭关仪式，成为旅游观光的一大景观，但却使货物往来更不通畅。新通道开辟后，老通道继续保留，不过将主要用于仪式表演。印度为改善瓦格赫新通道设施投入了3000万美元。新的口岸检查站预计在2012年底启用。从瓦格赫经拉合尔、伊斯兰堡、白沙瓦到阿富汗边境的车程约需8小时，这条路线被认为将承担起从阿富汗进入印度的通道的功能。

2011年8月，阿富汗、塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦签署协议，接受阿富汗加入过境运输协议（Cross-Border Transport Agreement）。过境运输协议是塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦在中亚经济合作规划框架内于2010年12月签订的，它也是中亚区域经济合作规划框架内第一个过境运输协议。过境运输协议旨在改善过境运输环境，提高过境运输效率，这特别关系到中亚区域经济合作规划框架内的5号线路。5号线路连接东亚和阿拉伯海，它起始于中国，途径吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、阿富汗进入巴基斯坦。相关国家过于繁琐和昂贵的海关手续、入境程序、检验检疫、道路限额等问题严重影响着运输能力，签订过境运输协议就是为了解决这些问题。美国对阿塔吉签署过境运输协议表示支持，并且为此做了“艰苦的工作”。¹⁴

这样，看似孤立的塔吉与阿、阿富汗与巴基斯坦、巴基斯坦与印度的双边行为，放到一起就具有了整体的意义，它们在三个关节上分别打通，使中亚-阿富汗-巴基斯坦-印度的陆地贸易运输线初露端倪。

土库曼斯坦-阿富汗-巴基斯坦-印度天然气管道项目。土阿巴印天然气管道项目从1990年代初开始酝酿，前后已历时20年之久。项目最初是在土库曼斯坦、巴基斯坦和阿富汗三国之间，印度在2008年后加入。

土阿巴印管道全长1680公里，其中土库曼斯坦境内144公里，阿富汗境内735公里，巴基斯坦800公里。管道的走向是从土库曼斯坦进入阿富汗后沿赫拉特、坎大哈，从杰曼（Chaman）附近进入巴基斯坦，经遮布（Zhob）、德拉加齐汗（DG Khan）、木尔坦（Multan）到达印巴边境，从阿姆利则以西的印度旁遮普邦的法则卡镇（Fazilka）进入印度。亚行的资料说管道的长度为1800公里，这应是加上了进入印度后的一段距离。土阿巴印管道的气源最初为土库曼斯坦的道勒塔巴德（Dauletabad）气田，后变更为南约罗坦-奥斯曼及附近地区气田（South Yolotan/Osman）。

土阿巴印管道由亚行主持和协调，它也是亚行中亚区域经济合作规划中的重点项目。项目的造价最初估计为33亿美元，2008年重新估价76亿美元。分析认为，到实际建造时，总费用很可能达到100-120亿美元。

管道年输气量计划为330亿立方米，期限为30年。它的分配是在每日9000万立方米的输气量中，阿富汗得1400万立方米，巴基斯坦和印度各得3800万立方米。

土阿巴印管道项目经历了无数谈判，过程极为复杂，进展颇为艰难。在2008年4月土阿巴印签署框架协议时，当时计划2010年开工建设，2015年投入运营，但未能实现。2012年5月，巴基斯坦和印度与土库曼斯坦签署了天然气购销协议，是漫长的马拉松谈判中的一个突破。不过，谈判仍未全部完成。现在项目预计在2018年投入运营。

美国是土阿巴印管道项目的积极推动者。布雷克助理国务卿说：“我们一直支持土库曼斯坦和其他国家

¹³Jay Solomon and Alan Cullison, Islamabad, Kabul Sign Pact, July 18, 2010

<http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704875004575375024272867324.html>

¹⁴U.S. supports Cross-Border Transport Agreement between Tajikistan, Kyrgyzstan and Afghanistan, 17/05/2012

<http://news.tj/en/news/us-supports-cross-border-transport-agreement-between-tajikistan-kyrgyzstan-and-afghanistan>

管道的多方向发展，支持他们的能源独立。而土阿巴印管道具有特别重要的意义，因为它把这一地区的两个端点即土库曼斯坦和印度连接起来。”¹⁵美国把土阿巴印管道项目称之为“能源多元化和一体化的完美范例”，认为它是新丝绸之路战略的关键一环，对它的发展表示“强烈的支持”。¹⁶

美国对土阿巴印管道项目的作用有很高的期望，认为它可产生多方面的重大政治、经济和地缘战略效应。中亚能源将增加新的输出方向，阿巴印将得到天然气，阿富汗和巴基斯坦还可得到可观的天然气过境费。据预算，阿富汗每年可获得过境费约3.5-4亿美元，而阿富汗年财政收入只有约16亿美元（2011）。除此之外，土阿巴印管道抑制了伊朗向中亚输出天然气的计划。伊朗-巴基斯坦-印度天然气管道从1995年也开始酝酿，印巴也曾进行了多次谈判。这条管道长2300公里，可避开动荡不安的阿富汗南部地区，造价预计75亿美元，与土阿巴印管道接近。美国一直反对修建从伊朗到南亚天然气管道的计划，并劝阻巴基斯坦放弃这个项目。¹⁷印度看来受到了美国的压力，它在2008年脱离了伊朗-巴基斯坦-印度天然气管道项目，除了商业性原因外，与美国的作用可能不无关系。2006年3月，美印达成了民用核能合作协议，2008年10月，这一协议正式生效，美国取消了对印度长达34年的核出口限制，意味着对印度国际大国地位的承认。在这一背景下，印度对美国孤立伊朗不能不有所合作。在脱离伊巴印管道项目的同时，印度加入了土阿巴印管道项目。

中亚-南亚1000项目。中亚电力已经输入到阿富汗，来自乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦的电力已经接入了阿富汗的电网。不过，这都是双边的电力合作，它们虽十分重要，但规模不大，有一定的局限性。中亚-南亚1000是多边电力合作项目，对新丝绸之路战略有更重要的意义。¹⁸

中亚-南亚1000项目的参加国是塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦、阿富汗和巴基斯坦四国，它的目标是把塔吉富裕的水电输送到阿富汗和巴基斯坦。塔吉拥有丰富的水电资源，而且还有尚未开发的巨大潜能，而阿富汗和巴基斯坦电力不足，价格也远高于中亚。这是中亚-南亚1000项目成立的基本条件。项目的具体目标是每年向南亚输送约1000兆瓦电力，项目的名称也由此而来。它的电力来源依托于塔吉已有和在建的发电能力。计划中的电网全长750公里，它的走向是：从吉尔吉斯斯坦纳伦(Naryn)水电站，到塔吉克斯坦的苦盏(Khujand)，继续到喀布尔，从白沙瓦进入巴基斯坦。该项目被认为不仅会给各国带来可见的利益，而且对推动区域合作也将产生无形的重大影响。按照世界银行的设想，最终的目标是形成中南亚地区电力市场（CASAREM）。中亚-南亚1000项目仅是这一设想的第一阶段，未来可能有更多国家加入。项目的构成包括架设从塔吉克斯坦经阿富汗到巴基斯坦的直流高压线；建造喀布尔变电站；架设从吉尔吉斯斯坦经塔吉克斯坦向南亚供电的交流电线；以及相关的法律和机制准备。项目的造价估计为9.5亿美元左右。¹⁹

中亚-南亚1000项目形成于2006年。2006年5月，塔吉阿巴在伊斯坦布尔就电力合作的可能性达成了意向，巴基斯坦愿从塔吉购买电力，塔吉两国愿意出售，阿富汗同意为过境提供方便。世行、国际金融公司、亚行、伊斯兰发展银行、美国国际开发署以及一些私人投资者的代表也参加了会议。同年10月，四国签署了建设从塔吉克斯坦经阿富汗到巴基斯坦高压输电网的理解备忘录，并设立了作为协调机构的部长委员会。

¹⁵Robert O. Blake, Jr., Assistant Secretary, Bureau of South and Central Asian Affairs, On-the-Record Briefing With International Media, August 15, 2012
<http://www.state.gov/p/sca/rls/rmks/2012/196508.htm>

¹⁶Victoria Nuland, Spokesperson, Daily Press Briefing, May 23, 2012
<http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2012/05/190687.htm>

¹⁷John Foster, Afghanistan, the TAPI Pipeline, and Energy Geopolitics, Tuesday, 23 March 2010
http://www.ensec.org/index.php?option=com_content&view=article&id=233:afghanistan-the-tapi-pipeline-and-energy-geopolitics&catid=103:energysecurityissuecontent&Itemid=358

¹⁸Robert O. Blake, Jr., Assistant Secretary, Bureau of South and Central Asian Affairs, The Obama Administration's Priorities in South and Central Asia, January 19, 2011
<http://www.state.gov/p/sca/rls/rmks/2011/155002.htm>

¹⁹Project Information Document, Concept Stage.
http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/04/22/000020953_20110422110221/Rendered/PDF/613250PID0World0Central0Asia0rev.pdf

世行是中亚-南亚1000项目的主要协调人。

中亚-南亚1000项目存在着许多风险和特别的困难，除了商业性风险和地区安全稳定这些普遍性问题外，这一项目还涉及到中亚国家间水资源的矛盾。蓄水发电特别是建造水电站会影响下游国家的灌溉用水，它在中亚是一个很复杂的问题，容易引发中亚国家间的矛盾和冲突。

乌兹别克斯坦-阿富汗铁路。在公路方面，在阿富汗与塔吉克斯坦之间的喷赤河上已修建了数座桥梁，阿富汗和巴基斯坦间的公路运输也已开通。在铁路方面，最重要的成果则是阿富汗-乌兹别克斯坦铁路的完成。

乌兹别克斯坦-阿富汗铁路从2003年开始酝酿，2008年11月，阿乌签署了修建乌阿铁路的备忘录。项目由乌国家铁路公司承建。2010年1月，乌阿铁路开工，同年11月完工，12月试运行，计划在2012年下半年正式运营。铁路的运营也由乌国家铁路公司负责。²⁰

乌阿铁路全长75公里，它的一端是乌兹别克斯坦的海拉坦（Hairatan），另一端是阿富汗的马扎里-沙里夫（Mazar-e-Sharif）。该项目属中亚区域经济合作规划中的项目，主要由亚行投资，造价1.7亿美元，其中亚行提供了1.65亿美元，阿富汗政府投入了500万美元。

早在19实际，在阿富汗修建铁路的想法就已经出现，但一直未能实现。在21世纪之前，阿富汗国内只有几十公里的铁路轨道，包括苏联在1980年代修建的一条连接乌兹别克斯坦铁尔梅兹（Termez）和阿富汗的海拉巴德（Kheyrabad）的约15公里长的铁轨。在土库曼斯坦和阿富汗之间，也有一条苏联修建的10公里长的铁轨，连接着土库曼斯坦的谢尔赫塔巴特（Serhetabat）和阿富汗的Towraghondi）。这段铁轨在2007年重修。

乌阿铁路虽然不长，但它是阿富汗的第一条铁路，对阿富汗国内铁路建设和经济发展有着重要的意义。更重要的是，乌阿铁路的开通为阿富汗与周边国家的铁路连接打下了基础。按照亚行的计划，未来铁路还将延伸等到赫拉特，从赫拉特再到喀布尔，再到阿富汗贾拉拉巴德和巴基斯坦白沙瓦之间边界小城托克汗姆（Torkham），以备将来与巴基斯坦铁路联网。巴基斯坦在与阿富汗接壤的地区有两个铁路终端，一个是杰曼，另一个是托克汗姆。阿富汗和巴基斯坦政府在2010年7月签署备忘录，计划修建两条铁路，一条经杰曼连接巴基斯坦的奎达（Quetta）和阿富汗的坎大哈，另一条经托克汗姆连接巴基斯坦的白沙瓦和阿富汗的贾拉拉巴德。这项计划已在推进。²¹

除此之外，印度、伊朗、土库曼斯坦和中国都有在阿富汗修建铁路的计划。伊朗在修建从马什哈德（Mashhad）到赫拉特的铁路，这将使阿富汗和伊朗的铁路联网。印度也计划修建一条从阿富汗哈吉加克到伊朗查巴哈港（Chabahar port）的900公里长的铁路，修建这条铁路的目的是为了运输印度在阿富汗哈吉加克开采的铁矿。²²2011年5月，阿富汗与土库曼斯坦签署框架协议，准备修建从土库曼斯坦到阿富汗的铁路。土库曼斯坦将承担这条铁路的设计和建设。这条铁路将是土库曼斯坦的Karki 到阿富汗安德胡伊（Andkhoy）的126公里长的铁路的一部分。

以上地区贸易、天然气管道、电网、铁路结合在一起，共同勾勒出了新丝绸之路战略的大致图景。

对新丝绸之路战略的评估

²⁰Fozil Mashrab, Afghan rail link marks a break-out moment ,Asia Times, Jan 11, 2012

http://www.atimes.com/atimes/Central_Asia/NA11Ag01.html

²¹Sajid Chaudhry, Pakistan, Afghanistan agree to establish rail links, Daily Time, July 08, 2010

http://dailytimes.com.pk/default.asp?page=2010%5C07%5C08%5Cstory_8-7-2010_pg7_7

²²Dean Nelson, India plans 'world's most dangerous railroad' from Afghanistan to Iran, 02 Nov 2011

<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/india/8862583/India-plans-worlds-most-dangerous-railroad-from-Afghanistan-to-Iran.html>

对于新丝绸之路战略可能的成败，不应做简单的判断。新丝绸之路战略是一个阔大的进程，内容繁复，过程漫长，因此简单地判断它成功还是失败并不适用。以终极目标来衡量，新丝绸之路战略的成功遥遥无期；从过程的角度，则新丝绸之路战略在逐渐推进。在地缘政治和地缘经济上，美国预期的效果很难完全达到，但在推进区域经济的联系上，新丝绸之路战略会有所成效。对于解决阿富汗问题，新丝绸之路战略是正确的途经，但它需与其它措施配合，不可能短期见效。

新丝绸之路战略面临的困难显而易见，它的大部分困难也是任何其他区域一体化进程必然遇到的。美国对此也有认识。按照布雷克助理国务卿的看法，新丝绸之路战略的主要问题是地区不稳定、恐怖主义威胁、地区贸易水平低、社会贫困、妇女就业困难、以及一些国家的非建设性行为等等。

新丝绸之路战略最大的挑战还是地区特别是阿富汗的安全和稳定。新的天然气、电力、铁路以及贸易通道都要经过危机四伏的阿富汗南部，投资者顾虑重重，安全性没有保障，尤其是阿富汗前景未见明朗，未来的阿富汗将渐趋稳定还是走向混乱难以断定，这给新丝绸之路战略造成了极大的不确定性。如果阿富汗局势失控，则新丝绸之路战略也必遭噩运。有学者指出，新丝绸之路战略对地区贸易繁荣的预期也过于乐观，过去许多预测都被证明离事实相距甚远，包括亚行的预测。而且，中亚国家经济规模小，与南亚地区的互补程度不高，再加上高昂的运输成本，中近期不能指望中亚和南亚贸易大规模增长。对于新丝绸之路战略的可持续性也有怀疑。有学者认为，在美国从阿富汗撤军和国内财政面临压力的情况下，继续在财政上支持现在看来难以独立支撑的交通设施大有问题。²³伊朗问题也是一个缺陷。新丝绸之路战略把伊朗排斥在外，而伊朗不仅是阿富汗的邻国，还是阿富汗特别重要的贸易伙伴，两国的年贸易额约达15亿美元，有观点认为没有伊朗的参与新丝绸之路战略难以实现。²⁴本地区国家间关系也是一个难题。一些国家间的矛盾对新丝绸之路战略造成困难，如水资源矛盾。向南亚输出电力需新建或改建水电站，这会引起来自下游国家的阻力。更主要的是，国家间的竞争性关系影响到各国在新丝绸之路战略中的齐心协力。

尽管如此，美国对新丝绸之路战略抱乐观的期望。伯恩斯坦副国务卿曾把中亚与多年前的东南亚做过比较。东南亚国家在建立东盟的过程中也曾经是问题重重，但东盟却建立和发展起来。他认为东南亚做到的事情，中南亚国家也可以做到。²⁵

按照新丝绸之路战略的设想，它将给中亚带来机会，给阿富汗带来稳定，给南亚带来能源。虽然说，新丝绸之路战略对这三个地区都将产生影响，但最深刻的影响应是在中亚，或者说，因新丝绸之路战略发生最大地缘政治和地缘经济改变的是中亚。新丝绸之路战略不能解美国在阿富汗问题上的燃眉之急，南亚的能源问题对南亚国家确实重要，但对美国不是切肤之痛，因此，在阿富汗和南亚问题上，新丝绸之路战略为美国所需，但迫切性并不突出。而且，对于美国的阿富汗和南亚政策来说，新丝绸之路战略不是其总体性政策，而是其总体性政策的一部分。美国的阿富汗政策包括多种安排，地区经济合作只是其中之一。美国的南亚政策特别是对印政策则有更广的范畴和内容，远不是新丝绸之路战略所能概括的。而唯有对中亚来说，新丝绸之路战略具有整体性地区政策的性质。尽管美国的中亚政策也还有许多其他特别内容，但比新丝绸之路战略层次更高和更具综合性的框架难以看到。由此判断，至少从客观上说，而且主观上也有可能是如此，新丝绸之路战略的目标重心是在中亚，虽然阿富汗和印度的重要性不能否定。新丝绸之路战略的方向虽是双向的，但从中亚向南亚的流向是主流。新丝绸之路战略是把中亚的油、气、电输往南亚，把中亚的商品销往南亚。在政治和经济上，它是把中亚拉向南亚，使中亚进入以印度为中心的地区体系，而不是相反。

中国应对新丝绸之路战略持什么立场？这个问题虽中国外交来说虽不迫切，但也是一个重要的政策选

²³M. Prokop, G. Raballand, Central Asia Program 2012, The Central Asia Policy Forum, No. 2, June 2012, p.6.

²⁴Joshua Kucera, Central Asia: Iran Being Left Out of New Silk Road Plans, November 22, 2011

<http://www.eurasianet.org/node/64567>

²⁵Robert O. Blake, Jr., Assistant Secretary, Bureau of South and Central Asian Affairs, Remarks at the Jamestown Foundation, November 14, 2011

<http://www.state.gov/p/sca/rls/rmks/2011/177181.htm>

择。

新丝绸之路战略有明显的地缘政治和地缘经济含义。它排斥俄罗斯、伊朗和中国。这种排斥不是指参与上的拒绝，它可能不会拒绝中国和俄罗斯参与其项目，甚至可能欢迎中俄的投资。这种排斥是指它把俄罗斯、伊朗以及中国排斥在美国欲构建的中南亚地区体系之外。无论从地理位置还是经济联系来说，中国和俄罗斯与中南亚地区都密不可分，但在美国的新丝绸之路战略中，中国和俄罗斯却不见踪影。这种情况的出现并非是因为经济上缺乏合理性，而是因为中俄的政治身份。这表明新丝绸之路战略在地缘政治和地缘经济有与俄罗斯和中国竞争之意。事实上，新丝绸之路战略在相当大程度上受地缘政治思维的主导，它的地缘政治目标是防止中亚完全为俄罗斯和中国所控制，它的地缘经济目标是使中亚不对俄罗斯和中国形成依赖。这是新丝绸之路战略心照不宣的含义。新丝绸之路战略对伊朗的排斥则是公开的，而且也完全拒绝伊朗参与的可能。美国支持修建从土库曼斯坦到南亚的天然气管道，但对修建从伊朗到巴基斯坦天然气管道却持反对立场，并劝阻印度和巴基斯坦参加这个项目。当然，也必须指出，地缘政治和地缘经济含义只是新丝绸之路战略的一个方面，而不是全部，仅仅从这一角度理解新丝绸之路战略是片面的。

中亚大国关系也使新丝绸之路战略增添了地缘政治和地缘经济的色彩。尽管不是“大游戏”的重演，但大国之间在中亚的政治竞争一直在进行，俄美中是其中三个最大的角色。能源和基础设施建设是竞争的重要体现，三个国家都在努力推动中亚的区域一体化，都在中亚进行能源和基础设施建设，但却是向着不同方向。这一背景也不能不使人们从地缘政治的角度来看待新丝绸之路战略。

新丝绸之路战略对中国具有挑战含义，那么，这是不是意味着中国对此应持反对立场呢？回答是“不是”。新丝绸之路战略受到了本地区国家的支持，反对一个本地区国家支持的政策既不明智，也不正确，而且不仅作用不大，效果还可能适得其反。新丝绸之路战略以区域经济合作为形式，这符合地区的利益，也是大势所趋，中国不能逆势而动。而且，中国没有理由在自己进行区域合作的同时反对他国的区域合作。至于新丝绸之路战略是美国主导的，而美国不是本地区国家，这确实使人对美国的意图产生怀疑和猜测，但却不是反对的充分理由，它也不会得到本地区国家的理解。大国在其他地区发挥作用是客观现实，关键在于什么作用。而且，否定别人在逻辑上也意味着否定自己的同等权利。

新丝绸之路战略会对中国在中亚的地位产生影响，并可能给中国在中亚的能源和经济利益带来流失。但它的影响不全是负面的。中俄美从不同的方向将中亚与周边相连，最终的结果很可能不是中亚被分割成不同区块，也不是中亚被某一个国家控制，而是殊途同归，它们汇聚于中亚，形成大区域联通。在这个大地区交通和经济网络中，各国都可能获益，而大国的获益程度取决于其影响力，特别是经济影响力。经济具有自发的内动力和不可抑制张力，不管有什么政治阻隔，它都会顽强地渗透到这个四通八达的区域经济系统中。中国是这一地区最大的经济体，经济张力最为强劲，越是开放的区域联系，对中国越是有利。如果说对竞争有担心，那首先也不应是中国。还应该看到，新丝绸之路战略也在克服中南亚区域经济合作的顽疾，即种种制度性、行政性、社会性弊端，如规章制度不合理、过境程序复杂、通关速度缓慢、官僚作风严重、贪污腐败泛滥、执法环境不良等等，新丝绸之路战略如能对此有所改善，则它会成为通则，中国也会分享。

假使新丝绸之路战略能取得某种成功，中亚的地缘政治态势将发生改变，这一地区周边的力量中心将不再只是俄罗斯和中国，而是俄罗斯、中国和印度及印度背后的美国。中亚将处于三大周边力量的作用之下，反过来说，中亚也将可利用三大力量左右平衡。这种形势不是中国所主动希求的，它会对中国有某种消极影响，使它在中亚的相对地位降低。不过，另一方面，它对于中俄在中亚的地缘政治结构也可能产生优化的效果。新力量中心的加入给中俄关系增加了一个结构性变量，可缓解中俄在地缘政治结构构成上先天紧张。但是，如果俄罗斯与新力量中心形成联合，则会对中国形成更大的压力，因此说，这是一个变量。

新丝绸之路战略有可能对上合组织提出横生枝节的问题。一个问题是：在阿富汗问题上，它可能会减弱上合组织地缘经济上的优势。上合组织以包括绝大多数阿富汗邻国为特点，认为这是它的最大潜力。新

丝绸之路战略为阿富汗与其邻国的合作提供了新的平台，它无需通过上合组织也可进行区域经济合作。当然，它把俄罗斯、中国和伊朗排斥在外，因此它在地缘经济代表性上仍不及上合组织。另一个问题是：如果新丝绸之路战略发展顺利，它是否会导致出现新的区域合作组织或机制？这当然将是某种以印度为主导的中亚-南亚合作机制。如果出现这种情况，它对上合组织的影响将是极大的。在印度未被接纳为上合组织正式成员的情况下，这一问题尤其值得提出。

至于中国对新丝绸之路战略的政策，简而言之，可以概括为不反对，不主动，从中国的需求出发，视情参与，但不宜以参与新丝绸之路战略为名。

（本论文为复旦大学美国研究国家哲学社会科学创新基地“美国的中亚战略与大国关系”研究项目的成果。课题批准号07FCZD027。）