

上海合作组织与阿富汗问题

赵华胜

阿富汗不是上合的成员国，也不是它的观察员国，但上合却与阿富汗有着特殊的关系。在上合的全部历史中，阿富汗问题始终没有脱离过它的视野和关注。这种情况的形成，其基本原因在于阿富汗与地区安全密不可分，中亚诸多安全问题与阿富汗有扯不断的关系，一些问题的源头也在阿富汗。没有阿富汗问题的解决，中亚安全与稳定问题难以彻底解决，而阿富汗问题的存在对地区安全也始终是挥之不去的阴影。

阿富汗局势正在不断恶化，这不仅对美国和北约是一个挑战，它对上合组织也是一个挑战。面对阿富汗的严峻局势，美国推出了新战略，未来阿富汗形势的发展充满变数。在这一背景下，上合组织表现出积极应对的姿态，它的阿富汗政策也在调整。

上合组织阿富汗政策的演变

上合组织的历史与阿富汗局势存在着一些重大巧合。1996年，塔利班夺取了阿富汗政权，“上海五国”也在这一年形成。2001年，上合组织成立，同年发生了“9.11”事件。事实上，这些巧合不是偶然的。不管是“上海五国”还是上合组织的成立，阿富汗局势都是重要历史背景。原俄罗斯总统普京也曾经指出，在促使上合组织成立的因素中，阿富汗局势是其中之一。¹

当然，不能说上合组织完全是因阿富汗问题而成立的，还有许多其他的重要因素促使了上合组织的出现。不过，无论如何，上合组织与阿富汗局势的联系是显而易见的。阿富汗问题不仅是推动上合组织成立的因素，而且它对上合组织的议事日程也有重要影响。自上合组织成立之始，阿富汗问题始终是它的重要关注和议题之一。

上合组织在阿富汗问题上有一以贯之的基本原则，不过在具体政策上也有阶段性的演变。

需要说明，在1997年之前，“上海五国”——也即上合组织的前身——是以边界安全问题为基本议题，并未涉足其他议题。它转入地区安全和经济合作是从1998年才开始的。因此，1998年应是它登上地区舞台的真正开始。

在“9.11”事件之前，阿富汗是塔利班掌权，推行极端宗教主义政策，支持恐怖主义组织，变为国际恐怖主义的渊藪。上合组织各国均为阿富汗的邻国和近邻，处于阿富汗恐怖主义外溢首当其冲的位置。

这一时期，上合组织对阿富汗局势极为忧虑和关切，在它历次的重要公报或声明中，它都清楚地表示了这一点。1998年7月，“上海五国”外长在联合声明中对阿富汗的紧张局势表示“不安”。1999年8月，中俄哈吉塔五国元首在联合声明中表示对阿富汗形势“深表忧虑”。2000年3月，五国国防部长对阿富汗局势表示“严重关切”。可以感到，“上海五国”对阿富汗局势有切肤之痛，其忧虑

¹ 普京2004年6月17日在塔什干上合国家元首理事会大范围会议上的发言。
<http://www.russia.org.cn/chn/?SID=74&ID=469>

的程度也是越来越重。

但上合组织不具备条件也没有能力主动解决阿富汗问题，联合防御是它这个时期的安全考虑。对于阿富汗的内部争端，上合组织的政策是不介入，不支持或反对任何一方。它认为国内和解是解决阿富汗问题的基本途径，主张各集团进行政治谈判，照顾到各利益阶层的利益，实现国内和平。它反对用军事手段解决阿富汗问题，认为军事途径不可能解决问题。考虑到当时是塔利班掌权，拥有最强大的军事力量，而代表阿富汗乌兹别克族、塔吉克族和其他一些民族利益的派别在政治上受到驱逐，在军事上处于劣势，因此“上海五国”的态度对它们是更有利的，也更易于为它们接受。

上合组织赞成国际社会参与解决阿富汗问题，但主张应以联合国为中心，联合国应在解决阿富汗问题中发挥主导组织作用。“上海五国”支持解决阿富汗问题的“6+2”模式。这个模式即是以阿富汗的6个邻国加上俄罗斯和美国。阿富汗的6个邻国分别是中国、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦、土库曼斯坦、伊朗和巴基斯坦。

还需要指出的是，上合组织明确提出“反对任何外部势力利用阿富汗及其领土从事危害本地区安全的活动。”² 这里的“外部势力”是否有所指，它指的是谁，是国家还是组织，它看到了哪些可能危害地区安全的活动，对所有这些问题并没有具体说明。可以用排除法做一个推测，阿富汗周边邻国都可以排除在外，欧洲、日本也应在排除之列，作为国家来说那剩下的就只有美国。不过，美国虽然曾与塔利班有染，但这时关系已经变坏，美国即使想利用阿富汗及其领土也是很难的。这样一来，就剩下两种可能：一种可能是泛指，没有特定含义，另一种可能是指国际恐怖主义势力，具体说是基地组织。这应是一种合理的理解。

以“9.11”事件为标志，上合组织的阿富汗政策进入到另一个阶段。“9.11”事件使阿富汗形势根本改观，上合组织面临着完全不同的局面。这个时期，它需要回答的主要是三个问题：一个问题是对阿富汗战争的立场，另一个问题是与阿富汗新政府的关系，第三个问题是关于阿富汗重建的原则。这三个问题中的第一个最快得到了确定，第二个和第三个问题也很快有了回答。2002年1月，上合组织外长发表联合声明，比较全面和详细地阐述了对阿富汗问题的看法、主张和政策，其要点包括：明确将塔利班列为支持恐怖主义的组织，赞成推翻塔利班政权；支持阿富汗临时政府，准备与阿富汗权力机构展开合作对话；主张阿富汗为中立国家，反对把阿富汗纳入某一势力范围；由阿富汗人民自己选择政治模式和发展道路，反对外部把自己的政治模式强加于阿富汗；国际安全援助部队需按联合国授权行事并得到阿富汗合法政权同意；向阿富汗提供人道主义援助；在联合国主导下开展阿富汗重建的国际合作，等等。概括地看，这一时期上合组织阿富汗政策的基本要点是支持打击塔利班；与阿富汗新政府合作，向其提供援助；主张阿富汗国家的独立自主，反对将阿富汗纳入任何国家的势力范围。

应该说，在推翻塔利班后，各国普遍有认为塔利班问题基本解决的看法，对阿富汗的前途有比较乐观的期待。但形势的发展超出预料，阿富汗国内没有稳定下来，经济恢复缓慢，国家重建困难重重。这种形势显然与刚刚推翻塔利班后的情况很不相同，它的核心问题已经发生了某种转移。2005年11月，在联大阿富汗问题会议上，上合组织阐述它的主张。它包括三方面的内容：其一，促进政治稳定 and 经济发展，实现民族和解，建立一个没有恐怖、战争、毒品和贫穷的稳定的

² 《中俄哈吉塔外长会晤联合公报》，2000年7月4日，杜尚别。

阿富汗。其二，阿富汗与周边国家睦邻友好，创造友善合作的周边环境。其三，在联合国的主导下进行国际支持和援助，尊重阿富汗的主权，保证它的统一，不干涉其内政，国际反恐联盟的行动须按联合国的授权并经阿富汗政府同意。³ 可以感到，上合组织在阿富汗问题上的政策重心有所调整，更加注重其国内政治经济问题和民族和解，不再提阿富汗的中立，代之以希望阿富汗与周边国家的睦邻友好。同时，坚持阿富汗的主权和联合国主导的原则。

上合组织在这个时期建立了与阿富汗的直接联系。2004年6月，阿富汗过渡政府总统卡尔扎伊作为客人首次参加上合峰会，这是上合加强与阿富汗联系的表现。也是在这次峰会上，决定建立上合组织-阿富汗联络组。从2006年开始，阿富汗总统作为客人出席了历次上合组织峰会。2005年11月，上合组织-阿富汗联络组议定书正式签署。联络组不设专门人员，它由上合秘书处及其各成员国代表和阿富汗政府代表组成，阿富汗政府代表由其驻中国大使馆官员充任。联络组的主要职能是“在共同感兴趣的问题上开展合作提出建议，”它等于是—条机制性的联系渠道，使上合与阿富汗可以经常和随时进行磋商。阿富汗是唯一与上合组织有这种联系机制的国家，这反映了阿富汗的特别地位。

从2008年开始，不管在上合组织成员国中，还是在其学术界中，希望上合组织在阿富汗问题上发挥更大作用的呼声越来越多，这在俄罗斯和中亚国家更为明显。在这个背景下，阿富汗议题在上合组织的议事日程中出现明显的加强倾向。2008年8月上合组织杜尚别峰会提出要加强上合组织-阿富汗联络组的工作，决定筹备召开阿富汗问题特别国际会议，并建议安理会授权国际安全援助部队在阿富汗打击毒品生产和走私。2008年10月，上合组织成员国和阿富汗代表会议在北京举行。2009年1月，上合组织成员国就阿富汗问题举行了副外长级磋商。2009年3月，上合组织阿富汗问题特别会议在莫斯科举行。除了上合组织成员国和观察员国代表之外，阿富汗、土库曼斯坦、土耳其、美国、英国、法国、德国、意大利、加拿大、日本的代表，还有联合国秘书长潘基文，以及独联体、集体安全条约组织、欧盟、北约、欧安组织、伊斯兰会议组织、亚信组织的代表参加了会议，可谓是一次具有广泛代表性的国际会议，这在上合组织的历史上也是第一次。

可以认为，上合组织的阿富汗政策在经历着新的调整。这一调整延续了它的基本原则，但也有新特点。它表现在上合组织对阿富汗问题更为重视，准备发挥更主动的作用，担当更大的角色，如俄罗斯外交部长拉夫罗夫所说，“上合组织不能置身于集体努力之外。”⁴ 鉴于阿富汗的严峻形势，上合组织重申对国际安全援助部队和联军在阿富汗采取合法行动的支持。安全仍是上合组织的基本导向，但更突出强调重点是打击恐怖主义、毒品走私和有组织犯罪。上合组织准备加强与阿富汗的关系加强，在安全领域与阿富汗采取务实的行动。支持开展跨区域开发项目，包括建设地区能源和交通走廊。⁵ 如果理解正确的话，这最后一点

³ 张义山大使代表上合在第60届联大审议阿富汗问题时的发言。2005/11/29
<http://www.china-un.org/chn/ldhy/yw/ld60/t223885.htm>

⁴ Стенограмма выступления Министра иностранных дел России С.В.Лаврова на открытии специальной конференции по Афганистану под эгидой ШОС, Москва, 27 марта 2009 года.
http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/B718BA819FB38EF0C325758600366BE1

⁵ 《上合组织阿富汗问题特别会议宣言》，2009年3月27日，莫斯科。
<http://www.fmprc.gov.cn/chn/zxxx/t477131.htm>

与美国“大中亚计划”在某些内容上接近，但这不一定就意味着就是在“大中亚计划”的平台上。

阿富汗局势的挑战和美国新战略

阿富汗形势的变化包括三方面的含义：一是阿富汗正在恶化的局面，二是美国阿富汗战略的调整，三是中近期阿富汗形势可能的发展。

阿富汗安全形势正在恶化，其最突出的表现是恐怖活动越来越频繁，范围越来越扩大。自2006年以来，阿富汗恐怖活动急剧增加。2006年阿富汗平均每月发生425次反叛和恐怖事件，2007年增加至每月566次。2006年发生123起自杀袭击，17起未遂自杀袭击，2007年分别增加到160起和68起。⁶ 2008年阿富汗局势更趋动荡，塔利班的活动范围继续扩大，平民和外国军人的伤亡均创2001年以来最高，被认为是自塔利班被推翻后最不安的一年。

安全形势的恶化最尖锐地表明美国阿富汗政策的失败。事实上，在阿富汗进行了长达8年的战争之后，美国没有实现它所设想的一系列重要目标：本·拉登没有被捉住；基地组织和塔利班没有被消灭；毒品问题不仅没有根除，反而更加泛滥；社会和经济问题依然严重；安全问题十分严峻，平民生活并不安宁；政府不仅低效，而且深受腐败的困扰。

对于美国在阿富汗失败的原因，存在着不同的看法和解释。它们大致可归为三种。一种是把失败的原因归咎于美国对阿富汗战略重视不够，用于阿富汗的军队和资源不足，此外还有阿富汗政府腐败，军队和警察战斗力不强，北约领导的盟军作战消极，国际援助不到位等等。⁷ 另一种看法与此相反，它认为阿富汗具有特别坚韧的抵抗外族占领的传统，历史上英国征服阿富汗的战争持续了80年，最后以失败告终；苏联对阿富汗的战争打了10年，也以失败结束。美国最终也将重蹈英国和苏联的覆辙。因此，从根本上说，用军事手段解决阿富汗问题注定要失败，美国军队在阿富汗本身就是一个刺激因素，只能招致越来越多的反抗。第三种看法与前两种又不同，它认为美国在阿富汗的真正目的不在阿富汗本身，而是在于地缘政治，在于与俄罗斯、中国、伊朗等的关系。因此，美国在阿富汗稳定上不尽力。后两种看法主要是在部分俄罗斯、中亚和中国学者中。

由于在阿富汗陷于困境，美国和欧洲出现了批评美国阿富汗政策的浪潮，要求改变阿富汗战略的呼声高涨。在奥巴马当选美国新总统前后，大西洋两岸的智库纷纷提出建议和报告，为美国新政府的阿富汗政策建言献策。

奥巴马政府上台之始即宣称要重新审视阿富汗政策。经过短暂的酝酿，在2009年3月27日推出了《对阿富汗和巴基斯坦新战略》。新战略的要点是：其一，增加人力、物力、财力。其二，把阿富汗和巴基斯坦并为一体考虑，加大对巴基斯坦问题的重视。其三，从以军事打击为主转为军事、民事、外交并重。其四，加强对阿富汗政府和军队的扶持，以使其承担更多安全责任。其五，分离塔利班和基地组织，重点打击基地组织，对塔利班进行分化。其六，寻求盟友和国际社会更多支持。⁸

⁶ UN General Secretary General's Report, March 6, 2008. A/62/722-S/2008/159.

⁷ Anthony Cordesman, The Crisis in Afghanistan, Statement before House Armed Service Committee, CSIS, February 12, 2009.

⁸ A New Strategy for Afghanistan and Pakistan.

<http://www.whitehouse.gov/blog/09/03/27/A-New-Strategy-for-Afghanistan-and-Pakistan>

美国新战略将取得什么效果、阿富汗局势将如何发展是更使人关注的问题。

美国增兵对稳定局势有帮助，但不足以解决根本问题。根据北约最新公布的数字，2009年1月北约领导的国际安全援助部队（ISAF）的总人数为5.5万多人。⁹ 美国官方的数字是ISAF为5万人，美国领导的联军1.9万人。¹⁰ 虽然有些差异，但美国和北约指挥的部队基本是在7万人左右。奥巴马总统在2009年2月决定向阿富汗增兵1.7万人，3月又宣布再增加4千人，总数为2.1万人。这样，在阿富汗的国际部队总数将达9万多人，此外还有约5.8万阿富汗国民军和7万名警察（2008年6月）。根据美国国家情报委员会主任麦克内尔将军的估计，塔利班现在战斗人员5千至2万人（2008年6月）。¹¹ 就军事力量对比来说，不管在数量、装备、还是资源和后勤保障来说，美国都有绝对优势。但如有美国学者所言：“（仅仅是增兵）不足以扭转阿富汗安全的崩溃。”¹² 因为安全形势恶化不仅仅是战场上的原因，甚至主要不是战场上的原因，解决这一问题也不仅仅取决于战场。因此，关键的问题不是能否暂时地稳定形势，而是能否使其巩固。这就要看综合措施的效果，而综合措施发生效果相对较慢，这就意味着稳定及其巩固需要较长的时间，阿富汗局势在可见的一段时间里仍将动荡不定。

阿富汗形势可能会出现两条主线，一条是战事将加强，另一条是对话谈判也将加紧。美国已经多次表示愿与塔利班的温和派对话，欧洲对此看来也不反对。¹³ 2008年9月阿富汗政府与塔利班在利雅得举行了谈判，有消息说，双方的接触事实上已经有几年的时间。¹⁴ 在美国推行新战略的背景下，与塔利班对话谈判可能被作为一个重要途径。对谈判期望太高并不现实，美国支持的阿富汗政府与塔利班立场差距太大，而且塔利班实际上派别林立，并不是统一的组织。但是，谈判作为分化塔利班的一种政策可能是会有效的，而且谈判代表着正确的和最终的方向，是国内和解的必由之路。

美国还会用其他办法分化塔利班。按照美国人的判断，塔利班中只有5%的人是不可改变的死硬分子，25%的人立场并不坚定，而70%的人打仗只是为了了一份报酬。¹⁵ 这意味着美国必须用军事手段消灭的塔利班分子只有5%，其他70%-95%的人可以用其他方式瓦解，特别是经济办法，例如新战略中也提出要使阿富汗政府的收入与塔利班相比更有竞争性。这种判断应该说有客观性，虽然具体数字不

White Paper of the Interagency Policy's Group's Report on U.S. Policy toward Afghanistan and Pakistan.

http://www.whitehouse.gov/assets/documents/Afghanistan-Pakistan_White_Paper.pdf

⁹ <http://www.nato.int/issues/isaf/index.html>

¹⁰ Progress toward Security and Stability in Afghanistan. Report to Congress in Accordance with the 2008 National Defense Authorisation Act. January 2009. p.27.

¹¹ CSIS: General McNeill on Conflict: May 2008.

¹² Barnett R. Rubin and Ahmed Rashid, From Great Game to Grand Bargain. Ending Chaos in Afghanistan and Pakistan. Foreign Affairs, November/December 2008.

<http://www.foreignaffairs.org/20081001faessay87603-p0/barnett-r-rubin-ahmed-rashid/from-great-game-to-grand-bargain.html>

¹³ 例如，英国国防大臣Hon John Hutton在2008年12月的一次讲话中表示，英国在阿富汗有三个战略目标，其中之一是不允许基地组织重新回来，但没有说不允许塔利班重新回来。Hon John Hutton MP, Secretary of State for Defence, addressed the IISS on 'Afghanistan – Worth the Sacrifice. Friday 05 December 2008

<http://www.iiss.org/recent-key-addresses/john-hutton-address/>

¹⁴ Намик Гейдаров. К вопросу о ситуации в Афганистане. 16.12.2008

<http://www.ferghana.ru/article.php?id=5995>

¹⁵ Remarks by Vice President Biden and NATO Secretary General Jaap Hoop De Scheffer in Joint Press Conference.

http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Transcript-of-QandA-Session-of-Press-Conference-with-Vice-President-Biden-and-NATO-Secretary-General/ March 10, 2009.

一定准确。但对它进行机械和物理的理解，抽掉了塔利班的社会内容，则会造成片面性。因此，用经济手段瓦解塔利班是好办法，也会有效果，但也不会那么简单，不然的话问题也太容易解决了。

与塔利班的对话在一定意义上意味着塔利班的重返，意味着塔利班在一定程度上的合法化。虽然这只是针对温和派塔利班，但温和派塔利班也是塔利班。这是一个有重要政治含义的转折，并可能导向阿富汗国内政治形态的重大改变。

未来几年，安全责任将逐渐向阿富汗政府和安全力量转移，美国准备花大力气帮助阿富汗各级政府和军事力量的建设。不过，根据过去8年的经验，成效难以预期。阿富汗军队和警察的数量一直在增加。2001年阿富汗国民军最初设定为5万人，2002年2月增加为6.2万人，同年8月又增加到7万人，2008年2月再提高到8.2万人，最后在2008年8月定在13.4万人。警察的数量则从2001年5万人的目标增加到2002年的6.2万人，最后在2007定为8.2万人。¹⁶ 这样，阿富汗将有一支21.6万人的安全力量，这还不算辅助力量。这样庞大的数量是阿富汗政府在经济上难以承受的，它将长期依赖外国主要是美国的财政支持。而且，阿富汗政府和军队缺乏的不仅是管理技能和数量，更主要的是精神状态和战斗意志。阿富汗政府和军队能否独立地胜任重负，还不是没有疑问。

在一定程度上，美国军事和政治努力的重点将向巴基斯坦转移。巴基斯坦有可能成为美国下阶段打击基地组织和塔利班的主战场。美国正在准备推出一项大规模直接援助巴基斯坦的法案，计划在未来5年里每年向巴基斯坦提供15亿美元的直接援助，总数将达75亿美元。¹⁷可以预料，美巴关系将升温。

如果阿富汗形势能够稳定下来，美国将从阿富汗撤军、还是将继续驻扎？这是关系到阿富汗局势的又一重大问题。可以预测，在阿富汗局势稳定后，美国会逐渐减少其军队，但是否全部撤出和在什么时候，却难以断定，这不仅仅取决于战场形势，还有综合的地缘政治的因素。从另一方面说，稳定局面不等于问题的解决，考虑到阿富汗和巴基斯坦的形势，达到有保障的持久稳定极其困难，达到在美军撤走后阿富汗政府能独立地继续保持稳定就更加困难。在这种情况下，美军撤出就等于放弃阿富汗，或者说，只有美国准备承认失败时才会全部撤军。由此判断，未来几年美军不会从阿富汗完全撤出。

上合组织如何应对

阿富汗问题有许多重要含义。对于它的周边地区特别是中亚和南亚来说，它是安全的“神经中枢”，牵动着地区安全的全局。阿富汗问题不解决，则周边地区难有真正的安宁。阿富汗是毒品的源头，周边国家乃至欧洲深受其害，其危害之重已成为许多国家严重的社会问题，有关国家对此痛心疾首。阿富汗在地缘政治上有格局塑造的作用，它能够改变地区地缘政治格局，又能影响大国关系的状态。大国关系在这里有用武之地，它是大国合作或竞争的大舞台。阿富汗又对地区整合和区域经济合作至关重要。在自然地理上，阿富汗处于中亚、西亚、南亚

¹⁶ Anthony H.Cordesman, David Kasten, Adan Mausner, "Winning in Afghanistan: Creating Effective Afghan Security Forces," CSIS, Burke chair in Strategy, Working Draft, December 9,2008.

¹⁷ What's New in the Strategy for Afghanistan and Pakistan

http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Whats-New-in-the-Strategy-for-Afghanistan-and-Pakistan/

的中间，它既可使这些地区连为一体，又可使它们可望而不可及。概而言之，在某种意义上阿富汗是一把钥匙，可以打开许多地区问题之锁。

上合组织在解决阿富汗问题上有其潜力，它的最大资源在于它包括了阿富汗周边的绝大多数国家。阿富汗有 6 个邻国，其中除土库曼斯坦外都是上合组织成员国和观察员国。在阿富汗问题的“6+2”机制中，其中 6 个参加者也属上合组织国家。上合组织的这个特点是独一无二的，而且是无法替代的。从长期来说，美国和北约的军队终将撤走，而上合组织国家将永远在这里，阿富汗的命运最终还是要同当地国家联系在一起，而当地国家和组织最终将是阿富汗发展的依托。

由于地理上不可分割的联系，上合组织在政治、经济、安全上对阿富汗的作用显而易见。阿富汗长远的经济发展不能不通过地区合作，阿富汗是一个内陆国家，跨地区的交通、能源、贸易是它经济发展的重要途径。上合组织作为地区经济合作的主要框架，是阿富汗的自然选择和天然伙伴。阿富汗居民中有近 30%是塔吉克族人，近 10%是乌兹别克族人，他们与塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦保持着历史形成的联系。至于巴基斯坦，它的普什图族人数比阿富汗还多，与阿富汗的联系就更深了。

上合组织还有其他许多作用和影响，但上述方面是最突出的。在阿富汗问题上，上合组织尚没有充分使用它的资源。潜力和资源在未使用时不会自动发生作用，它只有在使用时才变为能力。如何在需要时把潜力和资源转化为现实的能力，如何合理地使用这种能力，这是上合组织的一个课题。

上合组织应该推出自己的阿富汗问题纲领。纲领应是宏观视野，有相关的主张和设想，有相应的行动路线。上合组织的基本原则和政策应在纲领中系统化，上合组织的具体行动计划也可纳入到这个纲领之中，如上合组织与阿富汗打击恐怖主义、毒品走私和有组织犯罪的《行动计划》等。这个纲领之所以需要，是它可体现上合组织在阿富汗问题上的国际形象，能够整体地反映上合组织的原则、政策、看法、设想。应该看到，在阿富汗问题上美国起着主导作用，它对上合组织还存有疑虑，对它的重视程度也还不能说很高。¹⁸虽然上合组织与美国和西方在阿富汗问题上有原则的共同性，但在具体的理念、角度、重点、途径上有一系列不同，甚至是重大差别。作为由当地国家组成的组织，上合组织了解什么方式更符合实际，什么结果对本地区更为有利。凡此种种，使上合组织提出自己的纲领是有益和需要的。

上合组织在阿富汗政策上应有所协调。上合组织有资源和潜力，但多体现在各成员国身上，并没有很有效地整和为上合组织的共同资源和行动，这对上合组织是一个损失。当然，没有可能也没有必要把各国的资源和行动都整和起来，但一定程度的协调和共同行动既是可能的，也是需要的。这符合各成员国的利益，有利于提高上合组织的行为能力，也可提高效率 and 效果，同时并不降低各成员国的作用和影响。

在阿富汗政府已经与塔里班对话谈判的情况下，在塔里班可能以某种形式重返的前景下，如何对待塔里班成为需要面对的重要问题。显然，根本改变对塔里班的态度还无可能，但完全否定塔里班也不再适宜。还应该看到，阿富汗相当部分居民对塔里班的看法与外界很不相同。在中亚国家学术界，也有对塔里班不同

¹⁸ 一个有意思的现象是，美国主导的阿富汗问题国际大会 2009 年 3 月 31 日在海牙召开，73 个国家和 10 个国际组织受到邀请，7 个国际组织作为观察员参加。上海合作组织成员国都在被邀请之列。上合组织也收到了邀请，但没有参加。

的认识。¹⁹ 俄罗斯已经表示,如果阿富汗政府决定与温和派塔利班谈判,它也不会反对。²⁰在这一问题上,上合组织需要审时度势,做出一定的调整。可以考虑在表述上强调反对恐怖主义,以恐怖主义划线,突出基地组织,淡化塔利班。这不改变反恐的原则立场,同时留有策略上的机动空间,能够比较容易地适应形势的变化。

上合组织不直接参加阿富汗的军事行动,经济领域是它参与阿富汗重建的主要途径。此外,它在推动阿富汗国内政治和解上可以有所尝试。政治和解是阿富汗问题的最佳解决方式,也是阿富汗稳定的最好保障。在阿富汗政府同意的前提下,上合组织可以帮助推动这一进程。上合组织扮演这一角色有较有利的条件,它是本地区的组织,不是塔利班的主要敌人,不强求阿富汗接受外来政治模式,较容易为各政治力量接受。有中亚学者提出,可以把上合组织作为阿富汗政治调解的平台,并且认为这是真正可以取得积极成果的平台。²¹这是一个有考虑价值的设想。当然,这个过程不会简单和容易,能否为各方包括阿富汗政府认可也未可知,但推动这个过程有积极意义,一旦能启动这个过程,上合组织也将真正推动阿富汗的政治重建。

目前形势为上合组织与美国和西方调整关系提供了自“9.11”以来最有利的契机。这表现在阿富汗形势再次使各方面面临共同危险,如中国外交部副部长宋涛所说:“阿局势正处于一个重要的十字路口,其发展不仅关系到阿富汗重建进程能否顺利推进,也事关国际反恐斗争的成败。”²² 美国有寻求国际社会支持的迫切愿望,同时,安全成为美国目前阿富汗政策的基本导向,尽快使阿富汗政府接管各项职能与上合组织的主张一致。²³ 就在这一层面上和这一阶段而言,它与上合组织有了相互接近的基础。上合组织可对美国和欧洲表现出更开放的合作姿态,走出实质性的步骤。这既是为解决阿富汗问题的努力,也藉此改变双方关系越来越猜忌的趋势,还有利于提高上合组织的地位。但上合组织要保持其自尊和平等,它不能接受一个帮衬和附属的角色。

(本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)

¹⁹ 例如,2009年3月27日在卡内基基金会和哈萨克斯坦前任总统基金会世界经济和政治研究所联合举办的阿富汗问题研讨会上,部分中亚学者同情塔利班,也有学者认为现在的塔利班是民族解放运动,即把阿富汗从外国占领下解放出来,引起激烈争论。笔者参加了这次研讨会。

²⁰ Интервью заместителя Министра иностранных дел России А.Н.Бородавкина агентству "Интерфакс" о содействии России в деле восстановления Афганистана, 25.03.2009
http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/EF7D90CDDF487F14C3257585002B06F8

²¹ Александр Князев. Нужен ли Шанхайской организации сотрудничества Афганистан?
23.01.2009. <http://www.infoshos.ru/?idn=3577>

²² 宋涛副部长在上合组织阿富汗问题特别国际会议上的讲话。2009年3月27日,莫斯科。
<http://www.fmprc.gov.cn/chn/zxxx/t477129.htm>

²³ 在2009年3月31日海牙阿富汗问题国际大会上,美国国务卿希拉里表示,安全是关键的第一步,否则一切都不会成功。她表示阿富汗邻国的作用至关重要,呼吁国际社会的提供更多支持。Hillary Rodham Clinton, Remarks at The International Conference on Afghanistan, The Hague, Netherlands, March 31, 2009.
<http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/03/121037.htm>