

美國撤軍行動後中國 與阿富汗塔利班政府的關係

沈明室

國家安全研究所

壹、前言

2021年美國撤出阿富汗，因為倉皇撤出，阿富汗政府軍毫無抵抗能力，遂讓塔利班（Taliban）很快攻陷阿富汗全境，讓塔利班重新掌控阿富汗政權。撤出阿富汗不僅讓美國在國際盟友面前聲譽受損，在中亞所遺留的權力真空（power vacuum），成為區域國家覬覦填補的目標。如鄰近的巴基斯坦，深怕巴基斯坦的塔利班組織——巴基斯坦塔利班運動（Tehrik-e Taliban Pakistan, TTP）獲得阿富汗塔利班的資助，在壯大勢力後，對巴基斯坦政權造成威脅。印度基於地緣戰略利益的思考，也在思考如何拉攏塔利班或阿富汗在野人士防範巴基斯坦，降低巴基斯坦恐怖組織對印度攻擊的威脅。

除此之外，從阿富汗逃出的難民對巴基斯坦及印度的治理也造成壓力，但若驅趕回阿富汗又怕這些人被塔利班政權報復，也成為中亞區域複雜的政治、經濟與社會問題。美國基於人道立場，以及在阿富汗綏靖期間對阿富汗的援助，也必須協助阿富汗的難民至其他國家或是到美國安居落戶。由阿富汗撤軍在區域衍生的各項問題，仍未完全解決。

而在阿富汗情勢變化過程中，中國態度與政策也受到關注。因為從2001年911事件開始，中國與美國合作反恐，因為中國必須面對新疆東突厥斯坦伊斯蘭運動（East Turkestan Islamic Movement, ETIM，以下簡稱東伊運）份子威脅，¹和中亞四國及俄羅斯共同創立上海合作組

1. 中國認為由維吾爾族宗教人士馬蘇姆（Hasan Mahsum）於1997年在巴基斯坦創立的東突厥斯坦伊斯蘭運動對其安全構成威脅。爾後改名為突厥斯坦伊斯蘭黨（Turkestan Islamic Party, TIP）。美國在2020年從其恐怖名單中刪除。

織（Shanghai Cooperation Organization, SCO），並定期舉行和平使命（Peace Mission）演習，就是以反恐為主要的目的。中國基於本身的反恐需求，對國際恐怖組織的態度是非常鮮明的。在反恐的軍事戰役結束後，美國及北約持續進行阿富汗的綏靖治理，但因為阿富汗政府軍閥與派系分立，塔利班難以肅清，讓美國及北約陷入困境。

塔利班第一次失去政權時，中國即開始與阿富汗政府交往，並簽訂礦產投資與開發計畫。但是已經同時與塔利班互動，企圖雙手下注，保住投資權益。塔利班是美國主要敵人，中國基於牽制美國的目的，持續與塔利班交往，但顧忌美國因素而不敢公開。但是在美國撤出阿富汗後，對積極想要擴大戰略影響力的中國而言，基於肅清分離份子，穩定後院的目標，讓中國開始公開支持阿富汗塔利班政權，以維持中亞的穩定。

貳、中國地緣思考與阿富汗塔利班的影響

平心而論，中國共產黨政權屬於無神論者，並未傾向任何宗教，而在新疆伊斯蘭教自治區中，因中國實施宗教中國化政策，設置再教育營，企圖轉化維吾爾人的信仰，至少關押超過一萬人，備受國際社會批評，使其他伊斯蘭國家反應強烈。這些被關押的新疆維吾爾人，有的加入東突厥斯坦運動，反抗中國，並進入阿富汗尋求隱蔽。而塔利班是伊斯蘭教宗派中最為激進者，與中國本來並無任何利益共識或交集。美國撤出之後，中國繼續留在阿富汗，著眼的就是投資利益與地緣政治利益的保護。

中國對阿富汗的地緣戰略思考，其實在希望與阿富汗塔利班政府交好之後，在中亞地區建立強大影響力，提升中國在地緣政治的利益。阿富汗東向依靠中亞，連結新疆；西可進入伊朗，南則面向巴基斯坦，鏈接絲綢之路經濟帶與中巴經濟走廊的發展。除了地緣因素外，如何避免國際恐怖主義的威脅，強化與塔利班政府的關係，取代美國在阿富汗的地位也是重要的考量之一。

根據聯合國安理會 2020 年的一份報告，大約有數百名的維吾爾武裝份子隱藏在阿富汗，這些游擊隊從 1990 年代就進入阿富汗。為了清除隱患，中國與阿富汗談判如何處理這些恐怖分子，阿富汗塔利班也將這群人撤離中國邊境地區。² 當各國選擇從阿富汗撤退，中國不僅沒有撤退，反而新派一位大使到阿富汗，趁機卡位，維護中國利益，攫奪美國遺留下的權力真空的企圖非常明顯。³

對塔利班而言，因為執政時期採取各種禁絕及打壓人權措施而惡名昭彰，讓許多國家不願意與塔利班建交，在阿富汗也沒有直接的經濟資源利益，也無外交的價值，也不願意立即承認塔利班政府。阿富汗位於窮山惡水，難以發展經濟，在缺乏各國承認及外資挹注下，自然希望中國能夠協助開發基礎建設，或是投資阿富汗帶動經濟發展。阿富汗強調中國是阿富汗的「受歡迎朋友」，並表明不會干涉中國內政，也就是新疆及台灣問題；同時承諾塔利班控制下的領土不會被用來對付其他國家，就是在對中國政府強烈表達好意，甚至讓東伊運份子擔心塔利班將被送回中國。⁴ 對中國而言，這些承諾非常受惠，更可以強化中國在中亞的影響力，何樂而不為。

參、中國與阿富汗塔利班政府的互動

從 2001 年底，美國入侵阿富汗後，因為塔利班領導人逃避至巴基斯坦，基於巴基斯坦與中國是全天候戰略夥伴的關係，使塔利班也開始建立與中國的互動關係。而且從 2014 年開始，塔利班代表團開始公開和定

2. RFE/RL's Tajik Service, Reid Standish, "Taliban 'Removing' Uyghur Militants from Afghanistan's Border with China," *Radio Free Europe/Radio Liberty*, October 5, 2021 <https://www.rferl.org/a/afghanistan-taliban-uyghurs-china/31494226.html>.

3. VOA Afghan Service, "Appointment of Ambassador Signals China's Ambition in Afghanistan, Experts Say," *VOA*, September 29, 2023 <https://www.voanews.com/a/appointment-of-ambassador-signals-china-s-ambition-in-afghanistan-experts-say-/7290869.html>

4. Sui-Lee Wee and Muiy Xiao, "Afghan Uyghurs Fear Deportation as Taliban Cozy Up to China," *The New York Times*, September 23, 2021, <https://www.nytimes.com/2021/09/23/world/asia/afghanistan-uyghurs-china-taliban.html>.

期訪問中國。中國為穩定阿富汗情勢，還促成阿富汗政府與塔利班在新疆烏魯木齊進行秘密會談。⁵ 這也顯示中國與塔利班政權的多年交往，已經建立穩定的關係。就如同前蘇聯佔領阿富汗時期，美國支援阿富汗反抗軍最後拖垮前蘇聯一樣，中國與塔利班建立互動關係，很難不讓人聯想中國是否對塔利班的暗中支持，除了維護自己的利益之外，企圖拖垮美國在阿富汗的行動。

在美國撤軍後，許多國家連同美國一起撤出領事人員，唯獨中國選擇留下來時，成為塔利班掌權以來第一個任命大使的國家，並投資採礦計畫，就已經顯示中國與塔利班的關係穩定，甚至想要主導美國撤出後的中亞情勢與發展。更重要的是，中國一帶一路倡議，從新疆向西延伸後，直接面對中亞及西亞國家，這個區域內過去是前蘇聯的勢力，至今仍受到俄羅斯的影響。如果中國擴大對中亞國家的影響力，將與俄羅斯形成地緣政治的競爭態勢。

但如果能藉巴基斯坦的關係，擴大向西延伸，可以將中巴經濟走廊與中亞國家的發展連成一氣，自然能夠擴大經濟力以及影響力。因為從整個中亞地緣來看，阿富汗位居中亞五國南部，西側接伊朗，南方鄰接巴基斯坦，都是中國重要的戰略夥伴，當然希望能夠連接在一起，成為牽制印度及美國在中亞及西亞的重要國家。

中國在 2023 年的一帶一路十周年的論壇中，特意邀請塔利班參加，就是在強調兩個國家關係密切。雖然中國尚未正式承認這個塔利班政府，但能夠參與許多國家參與的國際會議，給足了塔利班的面子與機會。塔利班參加這個會議不是只要面子而已，塔利班政權更希望透過此次會議，能夠邀請大型投資者到阿富汗。因為參加論壇不僅讓塔利班官員有機會與中國官員接觸，也讓其他國家官員有機會接觸。中國希望為塔利班提

5. Edward Wong and Mujib Mashal, "Taliban and Afghan Peace Officials Have Secret Talks in China," *The New York Times*, May 25, 2015, <https://www.nytimes.com/2015/05/26/world/asia/taliban-and-afghan-peace-officials-have-secret-talks-in-china.html>.

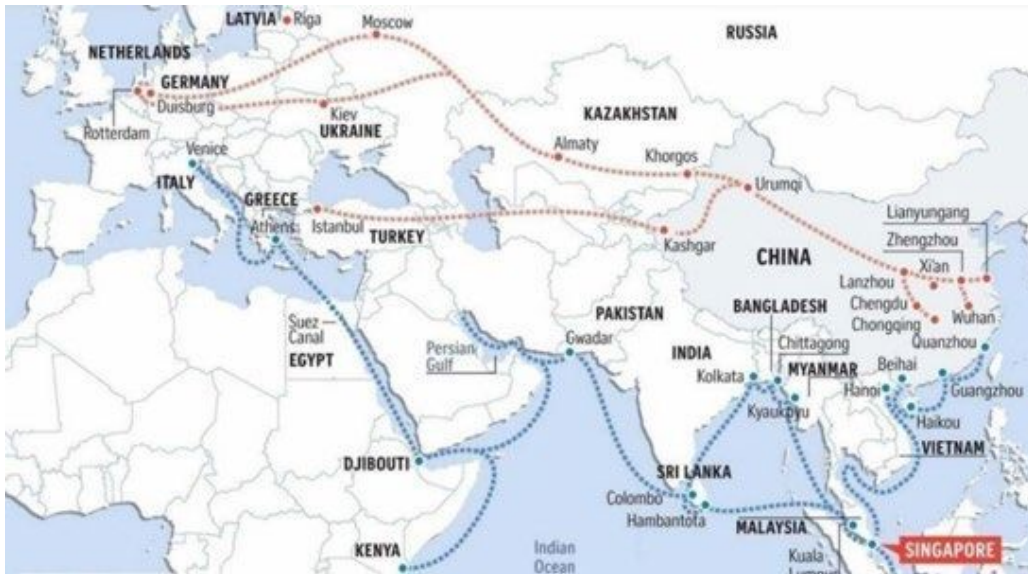


圖 1、一帶一路倡議與阿富汗

資料來源：〈中國一帶一路峰會敲定會期〉，《法廣》，2023 年 10 月 11 日，<https://www.rfi.fr/tw/%E4%B8%AD%E5%9C%8B/20231011-%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E4%B8%80%E5%B8%B6%E4%B8%80%E8%B7%AF%E5%B3%B0%E6%9C%83%E6%95%B2%E5%AE%9A%E6%9C%83%E6%9C%9F>。

供一個與其他國家談判的平臺。⁶

而投資方面，阿富汗能夠吸引人的地方，大概只有價值一兆到三兆美元的黃金、銅礦及鋰礦。至於中國的一帶一路倡議，對阿富汗也極具吸引力，因為阿富汗希望與中國討論修建穿越阿富汗北部薄山地帶瓦罕走廊（Wakhan Corridor）的公路，以直接通往中國。另外，希望「一帶一路」將阿富汗包括在內，2021 年中國與巴基斯坦已經宣布將中巴經濟走廊越過邊境延伸到阿富汗，使阿富汗能雨露均霑一帶一路的利益，並能兼顧反恐行動。⁷

6. Joe Cash, “Taliban Representative Arrives in Beijing to Attend Belt and Road Forum,” *Reuters*, October 17, 2023, <https://www.reuters.com/world/taliban-representative-arrives-beijing-attend-belt-road-forum-2023-10-17/>.

7. PTI, “Pakistan, China Agree to Extend CPEC to Afghanistan; Stress on Combating Terrorism,” *The Economic Times*, May 9, 2023, https://economictimes.indiatimes.com/news/international/world-news/pakistan-china-agree-to-extend-cpec-to-afghanistan-stress-on-combating-terrorism/articleshow/100105596.cms?utm_source=contentofinterest&utm_medium=text&utm_campaign=cppst.

如果阿富汗極具投資與開發價值，世界各國企業應該早已風聞而至，就是因為阿富汗經濟落後，而且在塔利班激進伊斯蘭教教規統治下，教育落後，民風保守，為了避免經濟持續惡化，塔利班必須尋求大型投資者，這讓世界第二經濟體，而且是反美的中國，成為塔利班的首選。因此，塔利班與中國壓迫新疆維吾爾人的關係，不會成為重大阻礙，阿富汗塔利班急需資金，改善財政與國家發展才是首要之務，穆斯林兄弟之情變成次要考量。

而對中國而言，因為一帶一路倡議計畫龐大，阿富汗並非直接沿線發展國家，國家貧窮也難以獲得相對投資效益，也非中國投資的首選。但是就因為阿富汗塔利班政權反美，中國為了拉攏阿富汗，擴大在中亞的影響力，自然要對阿富汗多加投資。這種投資，除了經濟和安全的思考外，更大的理由是與美國在中亞地緣上的競爭。當美國希望世界各國孤立塔利班時，中國偏偏與塔利班關係密切，雖然沒有正式承認，但是刻意拉攏與協助建設，至少讓塔利班將中國視為困境中伸出援手的好朋友。畢竟中國是有錢有勢的大國。

從美國撤軍以來，中國不斷批評美國不應該凍結阿富汗在國外的資產，因為凍結資產阻礙阿富汗人道問題，如難民問題的處理。⁸但是美國及西方國家認為這些錢屬於所有阿富汗人民的，不應該被塔利班拿去從事迫害人民基本權利的資本。中國沒有能力從西方國家要回這些錢，但是中國略施口惠一本萬利。而當阿富汗希望中國投資阿富汗時，中國就必須慎重的考慮整個計劃的區域優先順序。

塔利班政府 2023 年獲邀參加一帶一路論壇，中國邀請塔利班參加一帶一路論壇可以塑造中國撐起大國的場面。但是在中國經濟遲緩，資金短缺情況下，原有的一帶一路投資計畫，已經開始精簡計畫。甚至在東

8. Jiayi Zhou, Fei Su and Jingdong Yuan, "Treading Lightly: China's Footprint in a Taliban-Led Afghanistan," *SIPRI Insights on Peace and Security*, No. 2022/08, November 2022, https://www.sipri.org/sites/default/files/2022-11/sipriinsights_2208_china_and_afghanistan_2.pdf.

歐及南亞國家已經有國家退出，或者因為債務陷阱而打退堂鼓。沒有重大投資效益的阿富汗，自然不會列為優先投資的國家。以中巴經濟走廊延伸到阿富汗為例，如果能夠互聯互通當然可以促進中國—巴基斯坦及阿富汗的合作，或促進塔利班政權的合法化。但是該計畫在區域連通性方面存在障礙，可能讓計畫難以成功或是整個納入阿富汗的計畫停滯下來。

肆、未來發展

中國與阿富汗關係的現實是，因為阿富汗戰後政治尚未穩定，導致缺乏各國的投資。過去中國承諾在阿富汗的投資計畫，如銅礦及石油開採等，都是在初步階段，而且歷經戰亂，受到政治影響，目前尚未出現重大收益。而且塔利班政權仍然與其他恐怖組織，如蓋達（Al Qaeda）組織等有聯繫，這些組織在複雜的國際恐怖組織網絡中，很難釐清其真正敵國及意圖。塔利班政權雖然承諾不會允許其他恐怖組織利用阿富汗領土，但是在巴基斯坦地區仍有恐怖組織攻擊中國工人情況下，很難解決中國企業在阿富汗及巴基斯坦的安全。⁹ 中巴經濟走廊延伸到阿富汗的計畫，至今仍未完成，安全因素也是主要原因。

中國有興趣投資阿富汗的自然資源，但塔利班並沒有被任何國家承認為阿富汗的合法政府。連中國也不願意首先承認。這種先求自己經濟利益，但對阿富汗投資及正式承認採取猶豫的態度，很難堅定維持中國與塔利班政府的關係。以填補美國中亞地區權力真空的戰略競爭意圖，是否能夠為中亞地區帶來和平與穩定，仍難預料。中國與阿富汗的交往都是基於各自的利益考量，這樣的關係能否經得起外在環境的考驗，雙方都將對方視為達到目的的手段，對彼此持懷疑態度。如中國經濟衰退

9. Asfandiyar, "Another Attack on Chinese Nationals in Pakistan Puts CPEC Back Under Scrutiny," *The Diplomat*, August 15, 2023, <https://thediplomat.com/2023/08/another-attack-on-chinese-nationals-in-pakistan-puts-cpec-back-under-scrutiny/>.

減少對阿富汗投資，或者阿富汗塔利班政府因為國際孤立，缺乏外資導致更加貧窮走上更極端道路，恐怕再度引起內戰。這也會讓中國考慮一旦情勢惡化，不論是對阿富汗的礦產投資或是一帶一路的延伸計畫，都將面臨更大的地緣風險。

本文作者沈明室為國防大學政治研究所博士，現為財團法人國防安全研究院國家安全研究所研究員兼所長。主要研究領域為：國家安全研究、中共軍事、戰略理論、國防組織研究、武裝衝突法、中共黨政。

China's Relationship with the Afghan Taliban Government after the US Withdrawal

Ming-Shih Shen

Division of National Security Research

Abstract

China continued to interact with the Taliban for the purpose of containing the United States, but it dared not make it public due to concerns about that country. However, after the United States withdrew from Afghanistan, China, which actively wanted to expand its strategic influence, began to openly support the Afghan Taliban regime to maintain stability in Central Asia based on the goal of eliminating separatists and stabilizing its backyard. China pursued its own economic interests first, but its hesitant attitude towards investment and formal recognition has made it difficult to maintain a solid relationship with the Taliban government.

Whether the United States' strategic competition intention to fill the power vacuum in Central Asia can actually bring peace and stability to Central Asia in the future is still difficult to predict. With the exchanges between China and Afghanistan based on their mutual interests and both sides regarding the other as a means to an end and skeptical of each other, it remains to be seen whether such their relationship can withstand the test of the external environment. If China's economic recession reduces its investment in Afghanistan, or if the Afghan Taliban government becomes even more economically challenged and takes a more extreme path due to international isolation and lack of foreign investment, another domestic conflict may be triggered.

Keywords: Afghanistan, Taliban, Central Asia, Power Vacuum, Belt and Road Initiative