

2015 金城峰会·“一带一路”战略中的甘肃：向西开放的战略与机遇·兰州
大学管理学院系列研究报告

项目总策划：包国宪

项目合作伙伴：甘肃银行

地址：甘肃省兰州市天水南路 222 号兰州大学管理学院

电话（传真）：0931-8910402

电子邮箱：glxy@lzu.edu.cn

互联网址：<http://ms.lzu.edu.cn>

本项目组成员

项目负责人：丁志刚

项目成员：杨恕、朱永彪、李捷、曾向红、陈小鼎

联系人：丁志刚

电话：0931-8912007

邮箱：dingzhg@lzu.edu.cn

声明：本系列研究报告版权归兰州大学管理学院所有。未获得兰州大学管理学院书面授权，任何人不得对本系列研究报告进行任何形式的发布、复制。本系列报告基于兰州大学管理学院项目研究团队认为可信的公开资料，但我们对这些信息的准确性和完整性均不作任何保证，也不承担任何外部机构或个人因使用本系列研究报告而产生的任何责任。

目 录

引 言	1
第一章 丝绸之路经济带面临的内部安全风险	2
一、近期安全风险	3
（一）整体安全威胁	3
（二）主要安全风险	4
（三）东突恐怖主义特征及发展趋势	8
二、中期安全风险	10
（一）整体安全威胁	10
（二）主要潜在风险	10
三、远期安全风险	12
（一）整体安全威胁	12
（二）主要安全风险	14
（三）丝绸之路经济带与新疆分裂主义发展趋势	15
第二章 丝绸之路经济带面临的外部安全风险	19
一、中亚恐怖主义形势	19
（一）近年中亚恐怖主义形势趋于缓和	21
（二）未来影响中亚恐怖主义形势的主要因素	23
二、伊斯兰国的发展趋势及对丝绸之路经济带的影响	29
（一）发展趋势	29
（二）对全球恐怖活动的影响	31
（三）对新疆安全的影响	31
（四）伊斯兰国在中亚的回流与影响	33
（五）对丝绸之路经济带的威胁	34
三、阿富汗安全形势及其对丝绸之路经济带的影响	35
（一）阿富汗安全形势逆转的可能性很小	36

(二) 阿富汗安全形势对丝绸之路经济带的影响有限	40
四、国际恐怖主义的现状与发展趋势	44
(一) “越反越恐”	44
(二) “越反越恐”的主要原因	47
(三) 恐怖主义的新特点	50
(四) 恐怖主义的发展态势	53
第三章 对外投资面临的其它安全风险与障碍	56
一、政治风险	56
二、“中国威胁论”等	57
三、劳工竞争关系	58
四、中国劳工权益被侵犯	59
(一) 群殴等冲突	60
(二) 中方企业不按合同或承诺履行义务等引发冲突	60
(三) 内部冲突中对中国劳工的冲击	61
(四) “黑砖窑”事件与“非法劳工”	61
(五) 针对中国劳工的盗窃、抢劫、敲诈勒索等现象	62
五、经济政策、法律的沟通与协调障碍	62
六、沿线国家间的矛盾影响国际合作	63
七、生态环境风险	64
八、其它风险与障碍	65
(一) 中亚地区整体开放程度较低	65
(二) 中亚当地承包商设计依据陈旧、施工力量薄弱	65
(三) 标准规范不统一	65
(四) 土地私有化，征用程序复杂	65
(五) 外汇风险	66

引言

2013年9月，中国国家主席习近平在哈萨克斯坦访问期间提出了“丝绸之路经济带”倡议。2013年11月，“一带一路”的概念被写入十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，《决定》指出：“加快同周边国家和区域基础设施互联互通建设，推进丝绸之路经济带、海上丝绸之路建设，形成全方位开放新格局。”这标志着“一带一路”上升为国家战略（但对外仍讲倡议，不提战略，内外有别）。之后，习近平、李克强等国家领导人在不同场合多次提及“一带一路”倡议对于我国经济发展的重要意义。此外，国家还相继采取了一系列综合性措施，如成立“一带一路”领导小组；出资400亿美元成立丝路基金；成立亚洲基础设施投资银行等，这些举措标志着丝绸之路经济带的规划与建设已经正式启动。

安全风险是影响丝绸之路经济带能否顺利建设的首要因素，如果安全没有保障，再伟大的倡议与战略也无法落实，如中国在阿富汗投资的艾娜克铜矿项目之所以事实上已处于废止状态（计划投资40亿美元，已经完成约9亿美元），主要就因为相关企业事先未进行科学的风险评估，最终因为安全原因被迫停止，这不仅给企业造成了严重的经济损失，还浪费了很多外交资源等。由于丝绸之路经济带涉及的地区和国家众多，安全风险形势也非常复杂，因此必须提前进行研判，方能最大限度的规避安全风险，获取最大收益。

2015年3月中国正式发布了《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，新疆被定位为“丝绸之路经济带核心区”，是丝绸之路经济带建设的关键地区；中亚被定为重点畅通区域，是丝绸之路经济带的首要通道。而目前及今后较长一段时期，新疆和中亚都面临着一定的安全风险，因此本报告从国内、国外两方面评估丝绸之路经济带面临的安全风险，其中国内主要指新疆，国外主要指中亚和阿富汗，安全风险主要包括：恐怖主义风险、政治经济风险、投资风险等。

第一章 丝绸之路经济带面临的内部安全风险

丝绸之路经济带面临的内部安全风险与新疆的安全形势密切相关，重点是与“疆独”相关的安全威胁。

自“7·5”事件以来，新疆的长治久安战略面临着重大的挑战。新疆反分裂反暴恐斗争的长期性、复杂性和尖锐性使新疆的稳定形势处于新中国成立以来最严峻的时期。虽然新疆工作座谈会后中央和自治区为实现新疆的跨越式发展投入了大量资源，同时全面展开了19省市援疆工作，但新疆的稳定形势未见根本好转，暴恐活动连续多发，甚至有朝内地渗透的趋势。

2014年4月15日中共中央总书记、国家主席、中央军委主席、中央国家安全委员会主席习近平主持召开中央国家安全委员会第一次会议并发表重要讲话。他强调，要准确把握国家安全形势变化新特点新趋势，坚持总体国家安全观，走出一条中国特色国家安全道路。习近平指出，当前我国国家安全内涵和外延比历史上任何时候都要丰富，时空领域比历史上任何时候都要宽广，内外因素比历史上任何时候都要复杂，必须坚持总体国家安全观，以人民安全为宗旨，以政治安全为根本，以经济安全为基础，以军事、文化、社会安全为保障，以促进国际安全为依托，走出一条中国特色国家安全道路。习近平指出，贯彻落实总体国家安全观，必须既重视传统安全，又重视非传统安全，构建集政治安全、国土安全、军事安全、经济安全、文化安全、社会安全、科技安全、信息安全、生态安全、资源安全、核安全等于一体的国家安全体系。

习近平总书记总体国家安全观的思想，为我们评估丝绸之路经济带面临的内部安全风险提供了基本思想和指导原则。建设丝绸之路经济带首先要立足于国内，特别是西北地区，以西北地区的发展和国家安全为着眼点。在丝绸之路经济带建设过程中，既要重视传统安全，又不能忽视非传统安全，其中最关键的内容体现在政治安全、经济安全和社会安全三

个层面。

在丝绸之路经济带核心区的建设过程中，当前和今后一段时间里，我国维护新疆稳定的工作主要涉及到反对分裂主义、打击宗教极端主义、促进经济发展和社会稳定以及在国际上反对外部势力对新疆事务的干涉等。在这四个方面，我们必须对其现状及发展趋势作出相对准确的研判，并制定有效的应对之策。上述四方面与政治安全、经济安全及社会安全的对应及发展评估如下图所示：

丝绸之路经济带的国内安全风险

安全评估时段	安全主体	安全威胁	威胁手段与方式	安全威胁目标
近期 5年内	社会安全	伊斯兰极端主义 暴力恐怖主义	恐怖主义 暴乱活动	丝绸之路经济带项目 异教徒、叛教者
中期 10年内	经济安全	发展过程中西北民族关系可能的恶化	暴恐活动 偶发性民族冲突	沿线投资建设环境 民族关系
远期 10-50年	政治安全	新疆分裂主义 外部势力干涉	民族骚乱 分裂暴乱	西部地区政治稳定 国家整体发展战略

一、近期安全风险

（一）整体安全威胁

在近五年内，丝绸之路经济带建设在新疆段面临的主要安全风险来自于以伊斯兰极端主义为思想背景的暴力恐怖主义。同时，必须严密防范伊斯兰极端主义沿丝路沿线朝内地扩展的趋势，目前相关事件已显示出这一趋势的苗头。宗教极端主义在思想上对稳定构成的威胁，已远超宗教极端组织所实施的恐怖袭击。

近年来，东突恐怖势力在社会基础、动员能力、行为方式和策划能力等方面都达到了一个新的水平。其中的一个重要原因，在于伊斯兰极端主义与东突恐怖主义之间的联系更为紧密，使他们在活动中思想更顽固，行为更坚定。

考虑到穆斯林世界的整体发展状况，在当前及今后一段时期内，伊斯兰极端主义将继续

续成为东突恐怖主义的思想基础。随着阿富汗、中东和北非形势的剧烈变动，以圣战萨拉菲主义为代表的极端主义对新疆的渗透及吸引力将呈扩大之势，这无疑会直接威胁新疆稳定并直接冲击丝绸之路经济带建设的社会安全。

（二）主要安全风险

1. 三股势力的威胁

长期以来新疆的稳定形势深受周边地区特别是中南亚的影响。阿富汗局势的变动、中亚宗教极端主义的渗透必然会对丝绸之路经济带造成一定负面影响。要看到，经济带建设所依赖的“五通”同时也为新疆的暴恐势力带来了获取外部意识形态、资金、信息、人员和物资等方面的便利，这是新疆反恐维稳工作要警惕的。

近年来，随着美及北约联军在阿富汗撤军，中亚地区的“三股势力”已呈现回流之势。未来很可能出现的情况是，塔利班北上直接影响中亚边境安全，“乌伊运”借机重返乌兹别克斯坦；宗教极端主义在中亚持续泛滥；中亚变成全球产毒中心和运毒通道。值得注意的是，“乌伊运”的穆提夫（mulfti）、巴基斯坦籍缅甸罗兴亚人（Rohingya）Abu Zar al-Burmi，自2011年以来就把自己对中国的不满糅入到“乌伊运”的意识形态之中。他不仅指责中国支持缅甸政府对国内罗兴亚穆斯林少数民族的政策，而且认为“（美国的阿富汗战争后）中国将是下一个头号大敌”。所以，重返中亚的“乌伊运”是否会对中国在当地的目标及合作项目发动袭击，是值得高度警惕的。事实上，在“3·01”昆明事件前几天，Abu Zar al-Burmi就威胁要对中国发动袭击。

自流落到巴基斯坦后，境外最重要的“东突”恐怖组织“东伊运”所鼓吹的意识形态呈现明显的国际化趋势，尽管它仍坚持自身的最终目标是“解放新疆”。自2006年起，“东伊运”的孪生组织“突厥斯坦伊斯兰党”开始通过其宣传部门“伊斯兰之声”（Islom Awazi）和“伊斯兰突厥斯坦”（Islamic Turkistan）鼓吹在“东突厥斯坦发动圣战”，抓紧向国际伊斯兰极端势力靠拢并寻求外部支持。但是相对于“乌伊运”，“突厥斯坦伊斯兰党”一直强调自身的所谓“民族属性”和在新疆的“宗教斗争”。随着美及北约联军撤出阿富汗，“东突”势力必然极力向

新疆回流并对丝绸之路经济带建设产生重大影响。

2. 伊斯兰极端主义在南疆的渗透

丝绸之路经济带的建设，无疑会密切新疆同中南亚、中东的文化交流，间接地也会为极端思想的传播提供了便利。更值得警惕的是，一旦边缘化加剧，新疆少数民族文化的现代转型失利将为极端主义的扩散提供土壤。

就目前来看，极端思想在南疆的传播，全部藉由宗教途径。先是宣称遵守他们所谓教义的才是真正穆斯林，向他们灌输“伊斯兰教法高于一切”，继而改变这里逊尼派穆斯林的信仰，并持续强化、逐渐渗透至其日常生活的细枝末节，待奠定较广泛民意基础，再从中物色“愿意献身”的合适人选，直至煽动实施暴力恐怖活动。

除直接针对大众的普及性宣教，一种更为隐蔽的恐怖组织正在兴起，这就是“加玛艾提”（阿拉伯语，中文意为“教民”、“教众”，宗教用语。）团伙。“加玛艾提”原本的含义是“教民”，但在南疆基层公安干警口中，这个词已经成为新型暴恐团伙的代称。

和“伊扎布特”一样，“加玛艾提”也以“圣战”为诉求，目的是杀死异教徒建立伊斯兰国家。但在目前新疆政府部署严打暴恐专项行动的情况下，其吸纳成员的方式变得更为隐蔽。为物色“愿意献身”的合适人选，他们会首先对进入视野中的人进行试探、培训，再考察，最后才吸纳其为正式成员。每个“加玛艾提”团伙，都有一名“艾米尔”。“艾米尔”是维吾尔语，意为“发号施令的人”，就是团伙的头目。每个成员都必须无条件服从“艾米尔”。这些团伙行动十分诡秘，其成员往往改名换姓、隐瞒真实身份并且多以偏远出租房为活动据点。

3. 中东局势对新疆的安全威胁

2014年7月，在伊斯兰国初建国时，巴格达迪在约15分钟的《建国宣言》中点名，更将中国排在第一位，多次提到中国以及中国新疆，指责中国政府在新疆的政策，并要求中国穆斯林和全世界穆斯林一样向其效忠。

2014年10月23日，“基地”组织的宣传工具“阿尔-萨哈布”（al-Sahabmedia）发布了新的英文版杂志《复兴之路》（Resurgence）的第一期。其中，一篇题为《你知道吗？关于东突厥斯坦的10个事实》（Did You Know? 10 Facts About East Turkistan）的特稿，

试图将新疆描述为一个长期独立的国家，只是在近期才惨遭汉族的残酷殖民，并“忧心忡忡”地认为汉族还决心要抹杀新疆的伊斯兰遗产。

从目前的形势来看，中东变局必然会影响中国的边疆政治社会稳定。一个能够对中国产生直接影响的，就是中东的宗教极端主义甚至是恐怖主义向中国的延伸和扩张。随着美国的撤出，中国和中东的经济贸易交往变得频繁。这也必然促使两者之间的文化、人员（商人、学生、学者等等）的交往。这应当是正常现象，也应当促进。不过，中东很多国家不能建立有效政权，甚至成为失败国家，宗教极端主义崛起。失败国家也成为宗教极端主义甚至恐怖主义的训练地。中国和这些地区的交往增加，必然受这方面的影响。从近期新疆的暴力恐怖主义事件来看，境外和境内的激进因素已经有了相当的关联。

4. 沿线穆斯林的状况

必须看到的是，丝绸之路经济带国内沿线省份，特别是西北省区直至中原，是我国穆斯林分布最为集中的带状区域。这种带状分布与历史上伊斯兰教沿丝绸之路自西向东朝中国传播有着直接的关系。从安全威胁评估的角度上看，必须防范伊斯兰极端主义沿着历史路线从新疆向甘肃、宁夏、陕西及河南等地渗透扩张。

评估伊斯兰极端主义在我国丝绸之路经济带沿线省区传播的状况，需要对相关地区的穆斯林群众作出进一步的区分。实际上，由于自身信仰水平及世俗化的差异，穆斯林群体内部在宗教实践上表现出明显的分化和分层。

新疆学者吐尔文江·吐尔逊认为，新疆穆斯林可以分为四种社会群体：

第一种是“文化穆斯林”，这是最世俗化的一个群体，主要由党政官员、事业单位工作人员国家机关公务人员、大中型企业职工以及大学生群体构成。这部分人日常很少有礼拜、封斋等宗教实践活动，一般也不忌烟酒，但依然会有宗教情感和遵守一些传统的风俗习惯。

第二种是“世俗穆斯林”。这部分群体主要由农民、普通市民、商贩以及一些年长、受教育程度低的人构成。相比文化穆斯林，他们宗教实践活动的形态更多，比如封斋、做礼拜，如果周五有时间，一定会去清真寺。但他们做这些，只是怀着很朴素的信仰，一定程度是沿袭祖先的传统。除了斋月期间，其他时间都与文化穆斯林无异，也不排斥抽烟、喝

酒。

第三种是“保守穆斯林”。也称伊斯兰复古主义、原教旨主义。这个群体在宗教实践上要求更加严格，要求严格按照《古兰经》的内容规范个人社会行为，认为伊斯兰教的创始阶段是理想社会。行为方式上类似清教徒，提倡简朴生活，反对奢靡浪费，追求内心的安宁清修，但并不主张暴力，也没有政治诉求。

第四种是“极端穆斯林”，也可以叫“政治穆斯林”。这个群体往往有着强烈的政治色彩，在宗教实践上与保守穆斯林相同，但在行为规范上有政治性的要求，在宗教价值观上有激进、极端的倾向，有对社会的权力诉求。保守穆斯林比较容易被动员为极端穆斯林。

保守主义和原教旨主义意思基本一样，瓦哈比派是原教旨主义的一部分，而宗教极端主义与它们有明显区别。极端主义是一种带有政治目的的社会活动，极端主义的价值观是扭曲的，而且极端主义的思想从根本上说是背离伊斯兰教中的基本原则的。因此，极端主义与原教旨保守主义、瓦哈比派有根本的区别，这个区别就是是否有政治活动。在新疆发生的暴力恐怖活动，毫无疑问是极端主义。

但是，需要看到的是，从伊斯兰极端主义的起源来看，它必然和保守主义及原教旨主义有密切的关系。虽然后两者并不必然走向极端主义，但是穆斯林社会整体上的保守主义和原教旨主义思潮和氛围，却是伊斯兰极端主义得以滋生和蔓延的土壤。在丝绸之路经济带的建设中，沿线文化和世俗穆斯林群体的减少，以及保守穆斯林群体的扩大是一个危险的趋向。

沿用上文关于穆斯林群众的四种分类，我们发现，受外部思潮的影响，如今丝绸之路沿线地区穆斯林群体的分层也发生了微妙的变化。主要体现在文化穆斯林群体受到本教众的影响乃至压力越来越大，世俗穆斯林和保守穆斯林的群体在扩大。在除新疆外的丝路沿线地区，近期发生的一系列事件表明保守主义对穆斯林群众的影响增大，政治化色彩也在加强。如西宁蛋糕店事件、西安回街禁售烟酒事件、河南穆斯林抗议肉禽市场非清真屠宰事件等等。

在整体保守主义氛围的影响下，伊斯兰极端主义在丝绸之路经济带沿线的渗透和扩散

是一个值得密切关注的问题。现在虽然除新疆以外并没有出现以极端主义为思想基础的暴力恐怖事件（在主体上，“金水桥事件”和“昆明火车站事件”均来自新疆），但是相关事件已反映出危险的苗头。

据相关媒体披露，由于新疆境内反恐措施的加强，以及中亚相关国家与我国的合作，基本切断了境内人员从新疆直接出境参与IS圣战的可能。境内人员随即改变了出境策略，选择了迂回出境的线路。其通道设计先借助正常的新疆人口流动与迁徙路线(京沪粤)作为掩护，随主流线路从新疆—兰州——西安—抵达河南南阳，再以南阳为分化点，从黑龙江、广西或云南出境。（此外，据我们掌握的情况显示，还存在圣战分子试图从上海出境的情况。）虽然上述路线并不能直接反映沿线当地穆斯林接受伊斯兰极端主义的具体状况，但是他们间接地为出国圣战分子提供藏匿所及相关支持，已反映出至少他们对极端思想及相关行为的不排斥或默许。

（三）东突恐怖主义特征及发展趋势

首先，明显的政治目的和纯粹的制造恐慌相结合。一方面，以袭击镇政府、派出所等政治目标，或以重大事件为时间节点的暴恐事件明显增多；另一方面，孤立性的、以直接杀害平民的袭击事件也在持续发生。这种特征反映出当前新疆分裂主义与伊斯兰极端主义在涉疆恐怖主义上的相互缠绕交织。两者相互间工具化利用，使得恐怖主义的思想根源及行动指南更为复杂化。

其次，袭击强度、频度的增加与非组织化的结构相结合。一方面，近年来新疆暴恐活动的参与人数很多，已经上百人，甚至有几百人参与的，所以强度明显增加。从袭击次数来看，可以说是不断增加（甚至出现同一地点被重复攻击的状况），未得到有效遏制。另一方面，从恐怖袭击的主体来看，非组织化的状况较为明显。一是传统垂直领导式的恐怖组织超扁平化、分散化的方向发展，二是通过网络、宣传品等自我激进化而实施恐怖袭击的个案增多。可以说，非组织化的行动方式与袭击强度及频度的增强，对当前的反恐工作形成了严峻挑战。

再次，恐怖主义的本土化与国际化色彩兼具。一方面，恐怖分子大多以本土议题为煽动、以疆内对象为目标、以低水平的器械为武器发动暴恐袭击；另一方面，涉疆恐怖主义的意识形态越来越多地来自于外部的渗透及国际环境的影响。最明显的案例莫过于至今已有300余人赴中东参加伊斯兰国作战。随着新疆参与丝绸之路经济带建设工作的全面推进，涉疆恐怖主义本土化与国际化的进程将可能提速，这是经济带建设必须慎重应对的问题。

最后，尤为值得注意的是圣战派萨拉菲主义在新疆及丝绸之路经济带沿线的渗透及活动。从目前的情况来看，圣战派萨拉菲区别于其他萨拉菲派别的关键之处在于发展了一套完整的契合于萨拉菲主义的圣战思想，并且选择性地利用伊斯兰教经典中的话语为其思想和行为提供依据，力图使其合法化。圣战派萨拉菲主要分布在西亚北非甚至中亚等传统伊斯兰世界和欧洲等非伊斯兰世界的穆斯林社会中。由于圣战派萨拉菲呈现出来的特点及其活动在许多方面和恐怖主义并无二致，而对社会稳定和国家安全产生了极其恶劣的影响。

全球圣战萨拉菲组织的数量（1988-2013年）



Seth G. Jones, “A Persistent Threat: The Evolution of al Qa’ida and Other Salafi Jihadists”, RAND, JUN 2014.

二、中期安全风险

（一）整体安全威胁

在近十年内，丝绸之路经济带建设在国内面临的主要安全风险，在于西北地区的民族关系，特别是新疆内部的维汉关系。自“7·5”事件以来，维汉关系一直高度脆弱和敏感，近年来新疆民族间的文化隔离日趋严重。如果这一状况得不到改善，丝绸之路经济带建设中的经济安全将面临更为严重的挑战。

自改革开放以来，新疆的发展一直有欠均衡（四大差别），少数民族群体在发展过程中的边缘化境遇成为威胁新疆社会稳定的重要因素。虽然两次新疆工作后，中央和地方均加大了对经济发展的支持力度，但是少数民族经济参与能力和竞争力的增强毕竟是一个长期的过程，新疆发展与稳定协调关系的实现还有待努力。

今后十年内，丝绸之路经济带核心区建设将使新疆面临着重大发展契机和机遇，但是新疆参与丝绸之路经济带建设的出发点和落脚点需要进一步明确。新疆的核心问题不是发展而是稳定，以发展解决分裂主义问题的思路是错误的。

（二）主要潜在风险

1. 丝绸之路经济带建设中的“发展至上主义”

当代中国的边疆问题，并非仅是边疆社会自身的危机，更是国家层面的危机。它是中国民族-国家建设进程在一个新的历史阶段所遭遇的一种貌似传统、实为全新的挑战。在应对这个挑战的过程中，由国家主导的边疆发展进程，仍然保持了“自上而下”的运行机制。各级地方政府无论是致力于促进发展，还是致力于维护稳定，其核心关注点都是“向上负责”，而不是对社会的客观变化做出真正适宜的回应。对于像中国这样一个疆域辽阔、地方差异性强、文化多样的国家来说，统一的发展模式、差异化程度很低的发展路径，并无法对边疆社会的多样性事实做出足够灵敏的反应，以提升发展的包容性和文化适宜性。由此带来的一个问题是，当“发展至上”的政策取向面对族群政治的挑战时，国家惯常使用的手段是“压抑”而非“释放”，从而造成社会不满的累积。相反，与僵硬的国家策略相比，族群政治的行动各方，却可以在复杂的社会变化中，灵活地保持自己的组织原则与动员手段，

并在国家制度甚至不是百密一疏的漏洞中发现生长的机会。

同主流社会一样，边疆发展的方向，始终确定地指向现代性，这是一个不可替代的发展目标，也是人类社会发展的—种规律。然而，在发展的过程中，“边疆”与主流社会可能面临不同的处境，特别是市场化的经济发展必然生产出某种不均衡结构，从而制造并强化区域与族群间的经济不平等，并在文化上不断消解族群传统——也因此顺理成章地推动了族群的文化自觉。

毫无疑问，丝绸之路经济带核心区建设将使新疆进入新一轮的加速发展热潮之中，但是如何才能使它真正着力于新疆的社会稳定与长治久安，这是需要慎重规划和研究的。经济带核心区的建设，由于涉及与周边及世界的经贸合作与交流，它更多的要倚重新疆现有的地缘优势、城市空间和强势产业。这不可避免地加大疆内现有地区、行业乃至各民族之间的发展差距。

2. 发展过程中民族间差距拉大

毫无疑问，经济带的建设将推动新疆经济的迅速增长，但是发展是经济增长和社会发展的有机统一。新疆复杂的民族关系及严重的民族间发展差距很可能在经济带建设中恶化，因为如果仅仅坚持市场原则，少数民族难以真正分享发展成果，可能进一步被边缘化。总的来说，丝绸之路经济带建设对新疆发展工作的影响将是直接和深远的。从发展与稳定协调关系的角度来看，如果经济带建设不能真正缩小新疆内部严重存在的南北差距、城乡差距、行业差距和群体差距，这种影响只能是消极的。

经济社会发展中特定群体被边缘化可以称之为“发展进程中的社会排挤”。以市场为导向的迁移和混居在增进交往的同时也的确会引发民族摩擦，尤其是当竞争资源和就业机会时，市场机制只会加剧这些矛盾，而非自动产生解决问题的方法。假如各民族之间不能公平分享改革开放和经济增长的成果，即使人均收入有所提高，但民族成员之间在就业和收入方面的差距明显扩大，那么GDP（生产力）的发展非但无助于缓解民族矛盾，而且会加剧弱势群体的不满，不利于民族团结。

少数民族参与发展的机会和能力不足是一系列因素造成的，如教育水平、就业能力等

并非短期能迅速提高的。但是经济带的建设启动后很可能呈加速态势，如缺乏长期规划，少数民族将被裹挟入发展热潮中，机会和能力不足的问题可能被忽视。因为资本和劳动力的流动是以区域不平等及由此产生的依附关系为杠杆的，由于区域不平等也体现在资本、社会网络和能力等各个方面，大规模社会流动也在民族区域造成了资本之间、社会网络之间和劳动力质量之间的不平等的竞争关系。这个格局并不能够由流向这些区域的人口负责，而应该解释为当代市场经济的宏观结构在特定条件下产生的后果。人口与土地的矛盾，加之乡村的进一步边缘化，自然会将一些农村青年抛入城市边缘，而在民族区域，这些被抛入城市边缘的年轻人口也多为少数民族人口。因此，现行的发展模式无法保障各族人民的文化能够获得同样有力的发展。

三、远期安全风险

（一）整体安全威胁

在较长一段时间内，丝绸之路经济带建设的国内安全风险，源自于新疆分裂主义的长期存在和发展变化。相对于暴力恐怖事件对社会安全的挑战，分裂主义持续威胁着国家政治安全。

自19世纪产生以来，新疆分裂主义呈波动性发展，一直没有停止过。近年来，新疆分裂主义在思想和行为上基本上可以分为两种类型，以东突厥斯坦伊斯兰运动（东伊运）为代表的暴力派和以世界维吾尔代表大会（世维会）为代表的非暴力派。前者鼓吹暴力，煽动对异教徒发动“圣战”以建立维吾尔人的伊斯兰国家（或哈里发国家）。其影响主要在维吾尔族的下层，在对联系上主要寻求“基地”组织、塔利班及IS的支持；后者主要以“民主”、“人权”和意识形态为口号，寻求西方国家的支持，以实现新疆独立。主要支持者为维吾尔人中的部分知识分子和精英。在今后较长一段时期内，新疆分裂主义的整体发展态势不会发生太大的改变，暴力和非暴力两派在目标、民间支持和国际化层面的分化也将持续存在。

由于丝绸之路经济带以沿线国家的合作共赢为前提，所以新疆分裂主义的国际化必然

成为某些敌对势力破坏新疆稳定及丝绸之路经济带建设的手段。事实上，多年来，新疆分裂主义的国际化进程一直呈加速的态势，暴力派和非暴力派均在国际舞台上寻求支持。部分西方国家和外部势力也不断扩大对新疆问题的干涉和介入。虽然新疆问题的国际化程度与西藏问题仍有一定差距，但是也足以影响我国的外交工作及国内的政治稳定。

可以预见的是，在较长一段时间内，西方国家对新疆问题的介入水平不会发生较大改变。虽然近年来部分地区的大国关系发生了剧烈变动和分化，但是考虑到新疆问题特殊的伊斯兰背景及维吾尔文化在整个穆斯林文化圈中的边缘化，非暴力派想在国际社会寻求更大的支持明显不现实。但是，随着中东局势的动荡，以IS为核心的伊斯兰极端势力加速向中亚、南亚扩散，这将不可避免地影响新疆稳定，最终危及我国的政治安全。未来较长一段时期内，伊斯兰极端主义仍将继续发挥恶劣的影响，这主要是因为：

第一，伊斯兰极端主义之所以有今天的影响，是长期发酵的结果。极端主义传入中国的历史很长，各种思想在中国盘根错节，如早在上个世纪末，南疆的村一级党员干部信教率已经超过90%。因此，无论是外交手段的努力，还是直接打击，都不能奢求短时间内取得突破性的进展，否则容易导致一系列问题，对此应有清醒的认识和心理准备。

第二，短期内国际社会应对伊斯兰极端主义的形势不可能有根本性好转，这主要是由反极端化和国际反恐形势的变化，以及以伊斯兰国为代表的伊斯兰极端主义的发展趋势所决定的。目前伊斯兰国的动员能力基本没有受到削弱，甚至还在扩大，如在宗教、经济、军事等方面，其影响有继续扩大的趋势。

第三，反暴力极端主义归根结底是一场“思想战”、意识形态战争。但意识形态领域内的反极端目前很弱，效果很差。以伊斯兰极端主义为核心的暴力极端主义已经实现了生活化、社会化、政治化、教育化、年轻化、网络化，但在如何应对方面，包括中国在内的世界各国都没有特别好的措施，但单纯靠强力打击和以前的生硬的预防手段显然是行不通的。

第四，除了思想基础将长期存在外，人员基础也是一个重要因素。近年来，南疆青少年参与非法宗教活动的问题日益突出，保守估计，南疆地区初中毕业而未能升学的青少年有十多万，他们大都文化水平较低，缺乏工作技能，生活工作无着落，常常在社会上游荡，

正确的世界观尚未成熟，辨别是非能力差，往往对处境和现实不满，因此容易受非法宗教活动和宗教极端思想影响，并被“三股势力”欺骗、蛊惑、拉拢甚至被“三股势力”所利用走向犯罪道路。当前，一些受极端思想影响的南疆青少年或“三股势力”分子为出境参加IS组织，通过商业活动和部分别有用心商人“捐赠”资金，有的为了出境甚至连老家的房子都卖了。

第五，在加强打击并取得一定成绩的同时，新的思想在流入，新的人员在产生，内外环境都有利于极端主义。参加迁徙圣战及回流的人员都有所增加。与此同时，不断发生的暴恐事件进一步刺激了极端主义。尽管采取了一系列措施，也收到了一定效果，但是形势依旧严峻。因此，总体来看，组织、人员、思想都没有减少，甚至在增加，活动也体现出一系列新特点，越来越难以防范和打击。

总之，在未来相当长一段时期内，伊斯兰极端主义在新疆的影响都将会很难彻底清除，并将持续给反恐、反分裂工作带来巨大挑战。

（二）主要安全风险

1. 民族骚乱

对于小规模、个案性的恐怖活动，我们已经进行了有力的打击。当然，个别恐怖事件也“翻不了天”，它难以改变新疆的稳定大局。但是，我们必需严密防范的是“疆独”势力对民族矛盾的煽动和利用，以鼓动和实施大规模的民族冲突和骚乱。

在我强大的维稳力量面前，新疆分裂主义势力不可能采取全面的暴力方式与我进行武装对抗。而弱暴力或亚暴力（暴力和非暴力方式相结合）的方式是其可资利用的。其中最值得我们警惕的是分裂势力以各种缘由制造政治骚乱并实施暴力恐怖活动。一方面，在事件的开始阶段，分裂势力实施的非暴力的示威方式可以掩人耳目，还可以煽动群众；而另一方面，在民众的民族情绪被煽动后以暴力的方式进行引导，不仅可以利用集体无理性制造骚乱，还可以借机实行更大规模的暴力恐怖活动。对于“东突”分子单一性质的行为方式，我们可以有效应对；对于非暴力掩盖下的暴力行径，以暴力方式胁裹非暴力示威等制造暴力骚乱的方式，我们的应对工作就出现被动。

2. 分裂势力煽动大规模、多发性、低暴力群体事件

“7·5”事件以及一系列后续事件表明，我国反分裂、反恐怖斗争已经进入了一个新阶段。当前及未来一段时间内，大规模、多发性（多地点、高频度）、低暴力的群体事件将是分裂势力制造的最大威胁。在“7·5”事件的应对上，从情报的获取、分析、处理，到应急预案的启动，以及对事件的具体处置等，暴露出了一系列问题。可以说，我们以往应对恐怖事件的方法、手段等，在“7·5”事件中大都失灵，造成很大被动，也因此遭受了巨大损失。“7·5”事件是一个分界线：一方面，分裂主义、恐怖主义出现重大变化，而且“7·5”事件在一定意义上已经成为一个可以“被复制”的模式；另一方面，我们目前的应对能力、应对策略严重不足。因此，抓紧对大规模、低暴力的分裂恐怖活动的特点及过程等问题的研究，探讨针对此类事件的预警、预案及执行的策略研究，是我们应对分裂主义、恐怖主义新变化的一项紧迫任务。

（三）丝绸之路经济带与新疆分裂主义发展趋势

从文化与分裂主义发展关系的角度来看，维吾尔文化属于伊斯兰文化和突厥文化，这两种文化关系密切（主要的突厥语民族都信仰伊斯兰教），但在这两种文化体系中，维吾尔文化都不是主体。在伊斯兰文化体系中，波斯文化、阿拉伯文化是主体。在历史传播的广度，影响的人口，以及文化形式和水平方面，都比维吾尔文化有较大的优势。在突厥文化体系中，至少土耳其文化和乌兹别克文化就其丰富程度与水平而言，都在维吾尔文化之上，也就是说维吾尔文化在伊斯兰文化和突厥文化中缺乏独特之处与优势。这种情况，使维吾尔文化难以引起国际社会的关注。维吾尔人由于以上的文化弱势，难以在这些穆斯林群体之外再形成一个有影响的群体。另外，穆斯林社会与西方社会在历史上形成了一种非亲和的关系，或者说有隔离的关系，甚至是对立的关系，这使西方社会不会自发地去亲近伊斯兰文化，不会主动地关心伊斯兰文化的繁荣。在这种大背景下，维吾尔文化是不会得到更多关心和同情的。这与藏文化有很大的不同。这种基于文化的分析，使我们有理由认为，新疆分裂主义在国际上缺少足够的文化支撑，而且，这种状况基本上不会改变。另外，一些分裂主义者努力强化维吾尔文化的伊斯兰特征和突厥特征，从长远看，并不利于其获

取西方的支持，而伊斯兰世界和突厥语民族对疆独的支持是有限的，今后也不会超出现有水平多少。

同时，在丝绸之路经济带战略的推进过程中，如果伊斯兰和突厥文化圈内的大多数国家和民族都能够积极参与进来并从中获益，新疆分裂势力就很难再以文化差异或冲突为主破坏这一战略的实施或是鼓动分裂。毕竟在一个全球化的时代，随着各地区经贸往来及合作共赢的推进，再试图以民族分裂为诉求而孤立于这一进程之外，既是违背历史趋势，也是不得人心的。所以，从长期来看，虽然新疆分裂主义会持续对丝绸之路经济带的实施构成威胁，但是这种威胁终将式微。

小结

上文系统评估了近期、中期、远期等阶段内丝绸之路经济带建设中可能面临的国内安全风险，并认为伊斯兰极端主义所驱动的暴力恐怖活动、发展中新疆民族关系的恶化导致的民族冲突、新疆分裂主义的长期存在是这三个阶段面临的主要安全威胁。需要指出的是，在不同的时段内，此三类安全威胁是同时存在的，只是威胁的严重程度可能表现不一。主要考虑如下：

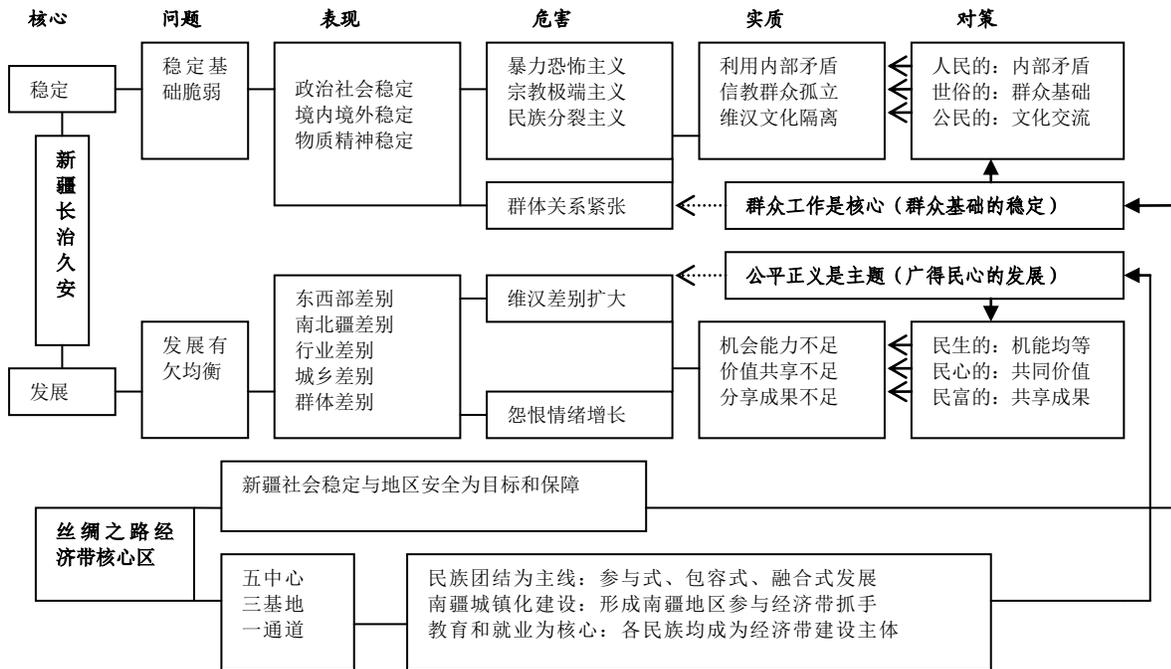
其一，自20世纪80年代以来，特别是自90年代起，暴力恐怖活动一直是东突势力制造恐慌、破坏社会稳定的主要手段。在近5年乃至50年内，暴恐活动在新疆仍将持续发生，这是难以改变的形态。但为什么它会成为丝绸之路经济带建设中近5年内的主要安全威胁，最主要的考虑是基于伊斯兰极端主义的驱动。近年来，伊斯兰极端主义已成为中东、中南亚、西北非等地暴力恐怖主义的主要推动力，在新疆也不例外。自2011年以来，在伊斯兰极端主义的渗透和推动下，新疆地区暴恐活动持续多发，无论是在强度还是在频度上均有了增加。虽然自2014年5月以来，为期一年的严打行动极大地遏制了这一势头，新疆社会安全状况有了很大的改观，但是在周边及世界整体伊斯兰极端主义不断发展和强化的背景之下，新疆的稳定仍十分脆弱。特别是在IS、“基地”组织等极端势力的影响和刺激下，我们认为近5年内，极端主义驱动下的暴恐活动将对新疆的安全形势形成强烈冲击。同时，丝绸

之路经济带建设作为促进中国与中亚、南亚、中东多地经济合作与发展的重大战略，其内在的世俗主义、市场经济和现代主义逻辑必然与伊斯兰极端主义相冲突，这必然引起后者的反对和破坏。

其二，自改革开放以来，在经济发展差距不断拉大的情况下，新疆内部的民族关系特别是维汉关系一直不睦，特别是“7·5”事件的爆发，标志着双方关系的恶化达到了极点。虽然“7·5”事件之后，中央连续召开两次新疆工作座谈会，启动了大规模的援疆建设工程，但是我们要认识到，新疆与中东部、疆内各民族间等发展差距的缩小是一个长期的过程，不可能一蹴而就，这是发展差距背景下新疆维汉关系变迁的整体演变。为什么将维汉关系可能的恶化和冲突作为丝绸之路经济带建设10年内主要的安全威胁，主要的考量源自于维吾尔社会的转型及维汉发展差距的评估。一方面，未来10年内，维吾尔社会在发展层面上将经历另外一次重要的转型。对于新疆少数民族群体，特别是南疆维吾尔社会来说，多年来直至2010年前后，长期处于前工业化的农耕社会阶段，体现在城市化、工业化水平严重滞后，农业、农村、农民“三农”是这一阶段的主要标志。自2010年第一次新疆工作座谈会后，在中央和外部的扶植和支援下，南疆维吾尔社会开始了朝前期城市化和工业化的转型，但是由于基础弱、底子薄，2010年至今的转型仍还停留在改善民生阶段。丝绸之路经济带建设全面启动之后，维吾尔社会向城市化和工业化的转型将不可避免地加速，也就是说，在未来10年内，维吾尔社会将进入一个由政府、外部资本和市场等各种因素拉动的快速转型时期。在这种转型中，经济矛盾、发展差距等等，极有可能引起民族冲突。

其三，新疆分裂主义多年来一直是我国国家安全与稳定的重大威胁，在丝绸之路经济带建设过程中亦不例外。新疆在我国地缘政治中的战略地位及其在丝绸之路经济带中核心区的定位，决定了分裂主义对经济带建设关键性的影响。客观上看，在较长一段时间内，无论是所谓“非暴力派”还是“暴力派”“疆独”势力都不可能轻易放弃自身的分裂诉求，相反，它们都会利用丝绸之路经济带所带来的信息、人员等要素的便利及外部敌对势力来壮大自身。维吾尔伊斯兰文化在伊斯兰文化圈中的边缘性、世俗“疆独”势力对西方国家的依附性虽然决定了在较长的时段内，新疆分裂主义不可能得逞，但是它会持续威胁我国的政治安

全和稳定。在丝绸之路经济带建设过程中，无论进展如何，分裂势力均可能对其产生重大冲击。特别是在分裂势力煽动疆内外大规模民族骚乱，乃至发起分裂暴乱的情况下，将对国家的整体战略布局造成冲击，这势必会危及丝绸之路经济带的实施。稳定与发展一直是新疆工作和长治久安的两大基石，在分裂主义对新疆稳定形成重大冲击的情况下，发展将成为无本之木，丝绸之路经济带亦不例外。



第二章 丝绸之路经济带面临的外部安全风险

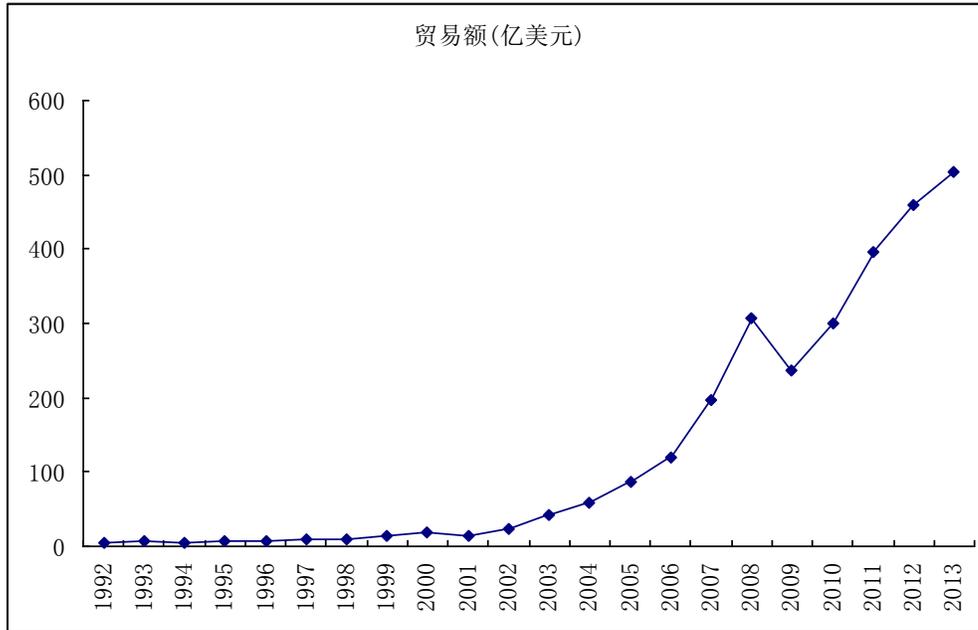
外部安全风险对丝绸之路经济带的实施与推进有着重大影响，在当前及今后较长一段时期内，我们认为涉及丝绸之路经济带面临的外部安全风险的主要因素有以下四个方面：一是中亚恐怖主义形势，二是伊斯兰国的发展趋势对丝绸之路经济带的影响，三是阿富汗安全形势对丝绸之路经济带建设的影响，四是国际恐怖主义的发展趋势对丝绸之路经济带的影响。

一、中亚恐怖主义形势

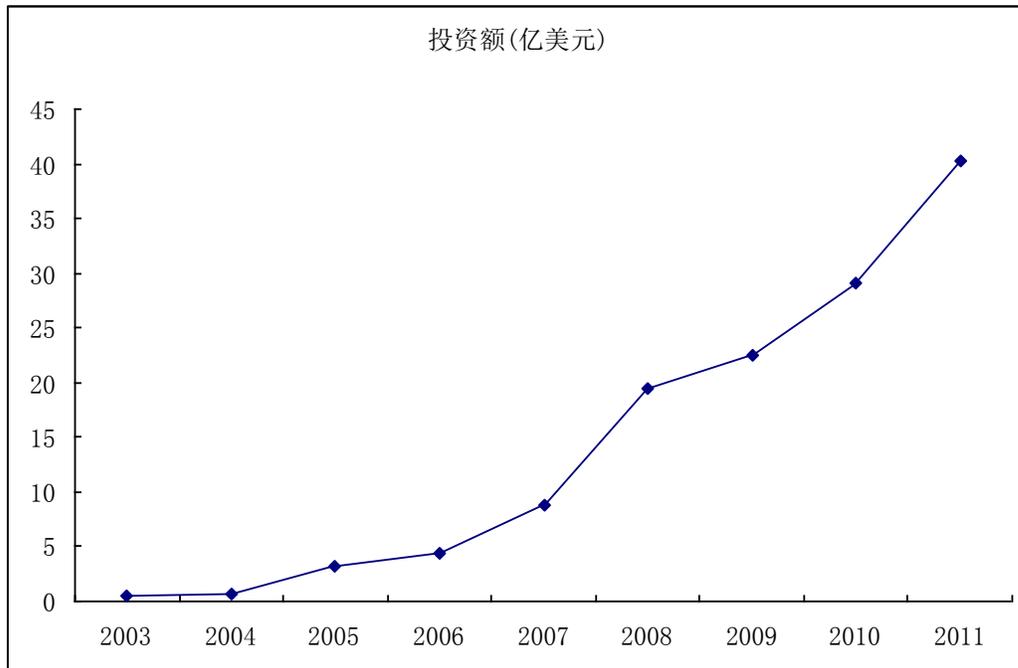
作为丝绸之路经济带的首要畅通地区，中亚与中国的关系紧密，其局势发展对丝绸之路经济带具有至关重要的影响。

中亚国家具有丰富的自然资源，哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦三国与我国有3300公里的共同边界线，17个陆路口岸，具有发展经贸合作关系的良好基础。近年来，中国-中亚间的经济联系日益紧密。

1992-2013年中国与中亚国家贸易额变化图



2003-2011年中国对中亚国家直接投资存量图



但长期以来，中亚是世界范围内恐怖活动最严重的地区之一，世界上知名的恐怖组织

都可以在中亚找到踪迹，而且中亚地区的“三股势力”对中国新疆一直有着或多或少的影响。近两年中亚的反恐局势有好转的趋势，但仍有许多威胁需要关注。

（一）近年中亚恐怖主义形势趋于缓和

自2011年以来，中亚地区共发生恐怖袭击事件23起。其中2011年6起、2012年9起、2013年4起、2014年4起。

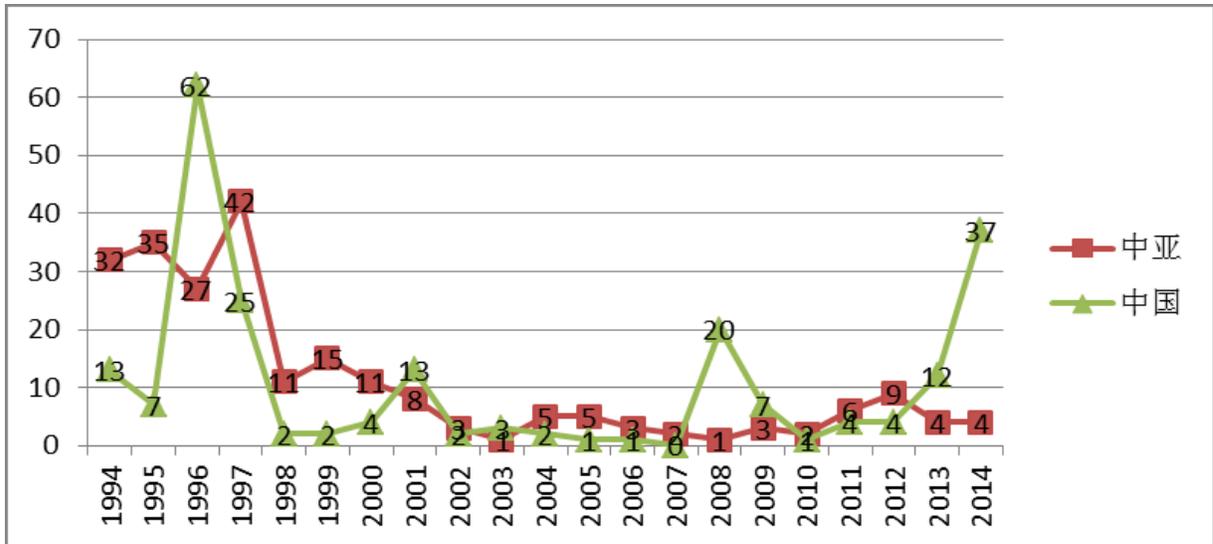
在这些事件中，17起无组织对此负责，1起由个人造成、2起由哈里发战士造成、1起由持枪者造成、1起由艾耶姆别科夫成员造成、1起由塔利班造成。可以看出，由明确的伊斯兰极端组织造成的袭击共有3起，即哈里发战士和塔利班。

在袭击手段上，其中7起是爆炸袭击、8起是武装袭击、4起是刺杀、4起是基础设施袭击。

在袭击目标上，只有3处是私人场所/财产，剩余的20处都针对的是政府、军事和事业单位等强力部门。尽管大部分事件并无组织负责，但其针对的目标仍然是所在国政府。从中可以看出中亚地区恐怖袭击的政治目的。

从近年来中亚及周边地区发生的恐怖袭击事件数量的对比来看，中亚地区的反恐形势也呈现缓和态势。据统计，2011—2014年以来阿富汗共发生恐怖袭击事件5152起、俄罗斯共发生恐怖袭击事件529起、中国共发生恐怖袭击事件57起。如下图所示，近年中亚地区的恐怖主义活动烈度很低，尤其是最近两年，中亚地区发生的恐怖活动远远少于中国。

中亚地区与中国恐怖主义事件统计（1994-2014）



数据整理自：The Global Terrorism Database (GTD), <http://www.start.umd.edu>.

诸多国际智库也认为中亚地区整体面临的安全风险是在下降的，其中吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦被列为“中等风险”国家，土库曼斯坦、哈萨克斯坦被列为“低风险”国家，乌兹别克斯坦则被列为“风险可忽略不计”国家。其中吉尔吉斯斯坦和乌兹别克斯坦的风险评级刚被下调。相对于周边国家，中亚地区可被视为是恐怖主义的“洼地”，并不会外溢，反而面临着周边国家对其外溢的威胁。

近年来中亚的恐怖主义形势并没有想象中的那么糟糕，原因在于：

(1) 近年来中亚地区原有的恐怖组织纷纷前往外界作战和发展，中亚的极端分子也主要输出到巴阿边境和伊斯兰国。如2009年乌兹别克斯坦伊斯兰运动领导人尤尔达舍夫被美军无人机击毙后，“乌伊运”开始陷入内部派系的争斗。随后，该组织一直处于低迷状态。

(2) 尽管在中亚地区仍然存在少数有组织负责的暴力恐怖袭击，但从袭击的主体来看，这些组织之间各自为战。仅仅就圣战萨拉菲派来讲，这些组织之间相互并无隶属关系，也不存在统一的组织领导。

(3) 中亚各国加强了反恐力度，采取了一系列措施，对恐怖主义有抑制作用，使得规

模较大的恐怖组织很难生存和发展。如由于近年来极端组织在依靠传统媒介的基础上，更多的借助新兴媒介的载体传播极端思潮，因此中亚各国关闭了一些传播伊斯兰国相关消息的网站、电台等媒介，并对通过互联网传播极端思想的行为进行打击。2015年11月中旬，哈萨克斯坦一居民因在网络上宣传伊斯兰国被判刑6年。

（二）未来影响中亚恐怖主义形势的主要因素

尽管中亚地区近年的恐怖主义形势并不严重，但未来仍面临一定的风险，以下几个因素将综合影响中亚恐怖主义形势。

1. 安全隐患较多

中亚各国面临较严重的来自内外两方面的安全隐患，其中来自外部的主要隐患有两种：

（1）阿富汗安全局势可能对中亚的冲击。阿富汗与土库曼斯坦、乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦相邻，其中阿塔边界1357公里，阿土边界804公里，阿乌边界144公里。随着美国撤军进程的开始，以及塔利班等反叛组织出现了新形势、新战略（主要是分化重组趋势开始显现），尽管阿富汗出现安全局势严重恶化的可能性很小，但也会中亚国家构成一定挑战。

（2）伊斯兰极端主义在中亚的影响继续扩大。伊斯兰国在中亚日趋活跃，影响渐大，尤其是在吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦的影响已经较大，在哈萨克斯坦也有一定影响。据塔吉克斯坦内务部部长拉希姆佐达称，2014年塔内务部共抓获53名在伊拉克和叙利亚“参战”的恐怖分子，其中12人是为“伊斯兰国”打过仗后回国的。塔内务部还逮捕了116名其他极端组织成员，他们在塔吉克斯坦共制造了338起恶性暴力案件。2015年7月16日，吉尔吉斯斯坦警方和强力部门进行了两次抓捕恐怖分子的专项行动，共击毙6名恐怖分子，这些人也都与伊斯兰国有关。截止2015年11月，乌兹别克斯坦也已经逮捕了约200名与伊斯兰国有关的嫌疑人。其它中亚国家也普遍采取了类似的措施。

内部隐患也主要由两方面构成：

（1）长期以来已经积累了大量的安全隐患。如伊扎布特在中亚已经存在了20多年，虽然相关国家采取了一些措施，如出台了一些法律等进行打击，但其影响仍非常大，且中亚

国家自身也搞不清楚该组织在中亚到底有多少成员，与其它组织的关系究竟如何。2015年5月，塔吉克斯坦特警司令卡里莫夫宣布加入伊斯兰国；9月4日，塔吉克斯坦国防部副部长纳扎尔佐达策划发动恐怖袭击的事件。这两起事件表明，尽管近年来中亚地区并未发生严重的恐怖袭击事件，但伊斯兰极端主义的思想仍然活跃在中亚地区，各国仍有数以百计的战斗人员前往参加伊斯兰国以及数个中亚极端组织在中东的扎根发展。

此外，极端主义思潮的传播还呈现出新的特点——蔓延渗透到国家安全部门，这使得中亚各国提高警惕并予以积极应对。

恐怖组织方面，在乌伊运实力下降的同时，一些新的恐怖组织在中亚地区现身，如哈里发战士、安萨尔军等。

(2) 中亚各国的安全能力非常有限，且存在较严重的问题。如吉尔吉斯斯坦近期虽然对一些极端分子实施了抓捕，制止了一些恐怖袭击活动，但吉尔吉斯斯坦的安全力量对极端势力的威胁估计不足，轻敌思想严重，再加上平时管理不善，贪污腐败现象严重，战斗力低下，在此背景下，发生安全事件的可能性在日益增加。

目前中亚各国普遍担心伊斯兰国在中亚的发展壮大，还担心阿富汗局势恶化可能会对中亚造成冲击，尤其是塔吉克斯坦、土库曼斯坦两国，由于是阿富汗邻国，且自身安全能力有限，对阿富汗局势是较为担心的。乌兹别克斯坦虽然也是阿富汗邻国，但在安全能力方面较为自信。

2. 伊斯兰国在中亚的不确定性

伊斯兰国等组织在中亚的影响在扩大，但到底有多少中亚人加入了伊斯兰国是有争议的，有学者称有数十名中亚人加入了伊斯兰国，也有研究人员称约有1400名中亚人加入了伊斯兰国，其中哈萨克斯坦250人，乌兹别克斯坦500人，土库曼斯坦360人，吉尔吉斯斯坦100人，塔吉克斯坦190人。而塔吉克斯坦在9月初发生恐怖袭击后称有多达600名塔吉克斯坦人加入了伊斯兰国，其中包括塔吉克斯坦前特警司令哈里莫夫。

也有学者称，伊斯兰国对中亚并不感兴趣，与此同时，中亚人对伊斯兰国也没有太大兴趣，因为中亚各国加入伊斯兰国的人员比例并不高。如土库曼斯坦每1.44万人中会有1人

加入伊斯兰国，塔吉克斯坦则是每4万人中会有1人加入伊斯兰国，吉尔吉斯斯坦是5.6万人，乌兹别克斯坦是5.8万人，哈萨克斯坦是7.2万人，而这一数字在约旦是0.53万人，黎巴嫩是0.65万人，突尼斯是0.73万人，沙特是1.82万人，比利时是2.38万人，法国是5.52万人。

下表反映了中亚各国与伊斯兰国的潜在联系，以及各项指标，这些指标可作为考察伊斯兰国在中亚继续扩大影响的基础。

伊斯兰国在中亚扩张的基础

	哈萨克	乌兹别克	土库曼	吉尔吉斯	塔吉克	平均
1. 在叙利亚和伊拉克的外国战士人数（占本国人口比重）	250 (0.001%)	500 (0.002%)	360 (0.007%)	100 (0.002%)	190 (0.002%)	280 (0.002%)
2. 与战场（重要城市——拉卡）的距离	3080公里	2680公里	1734公里	3133公里	2643公里	2654公里
3. 穆斯林人口比重	70.2%	88% (大部分为逊尼派)	89%	75%	90%(逊尼派穆斯林占85%，什叶派穆斯林占5%)	82.40%(逊尼派穆斯林占85%，什叶派穆斯林占5%)
4. 国内生产总值/购买力平价\$（世界排名）	420,600,000,000 (43)	170,300,000,000 (67)	82,150,000,000 (87)	19,290,000,000 (143)	22,220,000,000 (140)	142,912,000,000 (96)
5. 人均国内生产总值\$（世界排名）	24,100 (74)	5,600 (162)	14,200 (108)	3,400 (181)	2,700 (193)	10,000 (144)
6. 失业率（排名）	5.10% (51)	4.90% (47)	60% (198)	8.60% (96)	2.50% (18)	16.20% (82)
7. 低于贫困	排名: 123,	排名: 82,	排名: 69,	排名: 42,	排名: 15,	排名: 66

线人数(占国内人口比例)	比例: 12.10%	比例: 26%	比例: 30%	比例: 40%	比例: 60%	比例: 34%
8.低于每天1.25美元标准的比例	0.1%	无数据	24.8%	5.0%	6.6%	9.1%
9.人类发展指数(排名: 1=最高)	高 (排名: 70)	中等 (排名: 116)	中等 (排名: 103)	中等 (排名: 125)	中等 (排名: 133)	中等 (排名: 109)
10.全球清廉指数(排名: 1=最高)	排名: 126, 得分: 29	排名: 166, 得分: 18	排名: 169, 得分: 17	排名: 136, 得分: 27	排名: 152, 得分: 23	排名: 150, 得分: 23
11.全球恐怖指数(排名: 1=最令人担忧)	排名: 65, 得分: 2.37	排名: 111, 得分: 0.14	排名: 124, 得分: 无数据	排名: 112, 得分: 0.10	排名: 68, 得分: 1.99	排名: 96, 得分: 1.15
12.全球竞争力排名(排名: 1=最高)	排名: 50, 得分: 4.4	无数据	无数据	排名: 108, 得分: 3.7	排名: 91, 得分: 3.9	排名: 83, 得分: 4

编译自: Anna Dyner, Arkadiusz Legieć, Kacper Rękawek, "Ready to Go? ISIS and Its Presumed Expansion into Central Asia", Policy Paper, No. 19 (121), June 2015, pp.11-12.

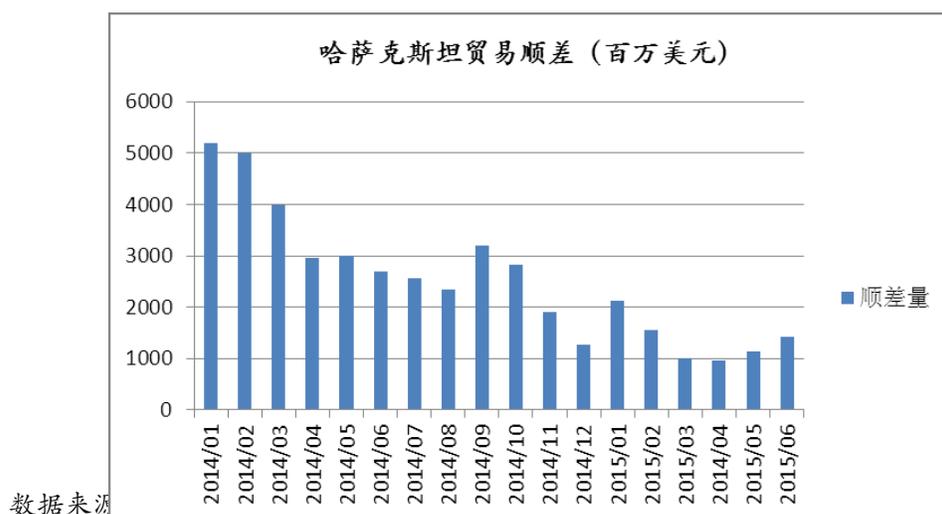
当前伊斯兰国在阿富汗正与塔利班进行着激烈的争夺, 两者分属于德奥班德学派 (Deobandi)、瓦哈比派 (Wahhabism) 这一事实决定了两者间不大可能找到共同的政治基础, 再加上现实利益的冲突, 两者之间的争斗不可能停息。如果伊斯兰国获胜, 则将会借机整合其在阿富汗与中亚的势力, 如伊斯兰国失势, 也将会向中亚地区进行转移, 所以, 未来中亚地区面临来自伊斯兰国的压力将会进一步加大, 伊斯兰国在中亚的发展趋势将是影响中亚恐怖主义形势的重要因素。

3.经济形势不容乐观

由于受油价下跌、俄罗斯经济形势恶化等因素的影响, 最近两年中亚各国经济增长普遍乏力, 货币贬值严重, 通货膨胀压力加大, 民生问题进一步凸显。

据欧洲复兴开发银行预测，中亚各国经济增长速度将逐渐放慢。2015年中亚各国平均经济增长为3.8%、2016年约为3.9%，而2014年的经济增长速度为6%。具体到各国，2016年哈萨克斯坦的经济增速约为1.5%、吉尔吉斯斯坦的经济增速约为3.9%、塔吉克斯坦的经济增速约为4.5%、乌兹别克斯坦的经济增速约为7.2%、土库曼斯坦的经济增速最高为8.5%。世界银行的报告得出了相似的预测，同时报告指出，虽然未来三年内中亚地区的经济增速将可能有所提高，但仍远低于过去15年内的年均经济增速。

由于中亚各国的经济基础、经济结构、外部环境、外来投资等在未来数年内很难有较大的改善，因此未来数年内实现较大增长的可能性很小，甚至可能陷入高通胀、低增长的循环中。受上述因素的影响，中亚地区的居民生活水平已有普遍下滑的趋势，如“据哈萨克斯坦国民经济部统计委员会数据显示，2015年6月份国内最低生活标准为19677坚戈，环比下降了3.5%，同比下降了2.5%。如下图所示，哈萨克斯坦的对外贸易情况很不乐观。据哈萨克斯坦国民经济部统计委员会发布数据称，2015年1-5月份外贸顺差70亿美元，同比下降65%。



<http://www.tradingeconomics.com/kazakhstan/balance-of-trade>.

4.政局稳中有忧

目前整体来看，中亚地区的政治局势是较为稳定的。无论是外界（主要指西方）还是

中亚内部势力，对中亚地区发生“颜色革命”的心理预期已存在了相当长一段时间，并将长期存在，未来在某些突发事件的刺激下诱发政治风波的可能性较大，但最终相关国家基本能够实现平稳过渡，影响及波及范围也会比较有限，出现持续动荡甚至波及邻国的可能性较小，不会超出一国范围，也很难使其外交政策发生较大改变。

其中乌兹别克斯坦的压力较大，除了领导人年迈之外，腐败现象、社会问题等也非常严重。

吉尔吉斯斯坦虽然被一些学者认为正处于“失败国家”的边缘，但“高风险”与“高稳定”的特征同时存在，“革命预期”与“革命疲劳”同时存在，即部分人对革命有很大的预期，但另一部分人则因为对前几次的“革命”感到失望而产生疲劳感和厌倦。因此，10月举行的吉尔吉斯斯坦议会选举在风平浪静中渡过也就不足为怪。

塔吉克斯坦的政治形势也具有一定风险，在3月初举行的议会选举中，拉赫蒙领导的人民民主党赢得63个席位中的51席，而伊斯兰复兴党在全国选举中只获得了1.5%的选票，因此未获得22个席位中的任何一席，在单席位选举中也未得一席，成为参加竞选但一席未得的两个政党之一。选举结束后，伊斯兰复兴党指责此次选举“不透明”、“与人民利益不符”。9月4日塔吉克斯坦发生的恐怖袭击事件虽然不能证明与伊斯兰复兴党有直接关联，但是发动袭击的塔吉克斯坦副防长阿布杜哈里穆·纳扎尔佐德曾是伊斯兰复兴党的成员。伊斯兰复兴党领导人卡比里曾经说过，伊斯兰复兴党不寻求在塔吉克斯坦建立伊斯兰国家，他的党致力于在这个国家建立“伊斯兰社会”。虽然复兴党再三强调它的最终目标，但许多塔吉克人对此表示怀疑。一些专家称复兴党在掩饰其真实的妄图掌权的目标。

土库曼斯坦和哈萨克斯坦的政治形势则相对较为稳定，但参加伊斯兰国的土库曼人的比例在中亚国家中是最高的，达0.007%，总人数达360人，仅次于乌兹别克斯坦的500人。

5.域外大国对中亚的关注增加

中亚各国大多与俄罗斯、中国有着紧密的合作，此外，中亚各国还积极寻求与域外大国的合作。2015年7月6日至13日，印度总理莫迪访问中亚。10月23日至27日，日本首相安倍晋三访问中亚。10月31日至11月2日，美国国务卿克里访问中亚。

在中亚各国与域外大国的合作中，安全合作是重要内容，如2014年7月16日，“中亚+日本”外长对话会在吉尔吉斯斯坦首都比什凯克举行。中亚五国外长和日本外长讨论了双边合作的优先方向，将加强包括安全、巩固边界、打击贩毒等领域的合作。莫迪、安倍晋三、克里在中亚之行中也都强调了安全问题。

不论域外大国发展同中亚关系的主要目的是什么，它们对中亚关注增加的本身，使得它们对该地区的安全利益会更加关注，这也是中亚地区恐怖主义形势难以急剧恶化的保证。

小结

与一些学者的预期不符的是，近年中亚地区的恐怖主义形势并没有恶化，与周边国家相对恶化的恐怖主义形势相比反而成了较安全的地区。未来中亚地区的政治局势将基本保持稳定，域外大国对中亚的关注度也在增加，这是中亚地区保持基本稳定的重要基础，但与此同时，安全隐患多、伊斯兰国、经济形势差等是影响中亚恐怖主义形势的负面因素。

二、伊斯兰国的发展趋势及对丝绸之路经济带的影响

随着IS的日益发展和影响的扩大，它已经成为了影响丝绸之路经济带能否顺利实施的一个重要安全风险，如IS如果在中亚地区继续扩张，导致中亚安全形势恶化的话，将会对丝绸之路经济带战略在中亚地区的实施构成巨大安全挑战。

（一）发展趋势

IS的前景主要取决于以下一些因素：其战略目标与手段会不会发生变化，资金与人员能不能得到补充，以及以美国为首的西方会不会出动地面部队对其进行打击等。

1.IS的战略目标不会改变，但手段与策略可能会有所变化

IS的最终目标不是能否取代伊拉克政府，或者在叙利亚推翻巴沙尔政权，他们的终极目标是占领一块（能占领哪一块就哪一块）足够大、足够富庶的地盘，从而建立政教合一的“伊斯兰国”，并毫不留情地在地盘里消灭一切敢于持异议的人和组织，从这个角度看，IS最终可以放弃伊拉克或叙利亚，转战其他地方。从IS起家、发展的历程来看，未来其仍

将坚持这一战略目标。

但是，随着面临的舆论环境日益艰难，以及生存压力的加大，IS很有可能及时调整策略与手段，如发生这种状况，IS的生存基础将会变得较为牢固。

2.IS的资金与人员来源很难彻底切断

IS之所以能快速崛起并稳固发展，拥有充裕的资金是重要原因之一。除了控制着一些油气资源外，IS还获得了大量的捐款，并通过勒索等非法手段募集到了大量资金。今后较长一段时期内，除非国际社会能够通力合作打击IS的资金链，否则其资金来源不会有大的问题。

人员方面，IS的吸引力独具一格，目前为止已经吸引了几十个国家的一万名左右的极端分子加入，还有大量的潜在人员。今后一段时期内，IS的吸引力不会降低，其人员补充渠道也很难被彻底切断。

3.思想基础将长期存在

IS的根源在于伊斯兰极端主义思想，可以预料的是，未来数十年内，伊斯兰极端主义思想都不可能得到根除，因此，即使是IS被消灭，也会产生新的组织。事实上，目前世界上至少有数十个类似IS的组织，只不过IS占据了天时、地利与人和，才得以“成功建国”。

4.西方是否出动地面部队是决定IS未来的关键因素

目前来看，美国并不情愿出动地面部队打击IS。如果今后还只是简单的空袭，虽然能够压制IS，使其难以继续扩张，但也不能最终消灭它。但未来美国等也是有可能派出地面部队的，一旦出现这种状况，IS将面临瓦解的后果，但最终可能会继续转入“基地”模式，即人员分散但联系不断。

5.其他武装组织对IS的疑虑与反抗在增加

IS的实力和理念已经导致它与一系列反对派组织陷入到冲突之中，这种现象不仅仅只出现在库尔德地区。当前，一些小型反对派组织害怕受到攻击，被迫选择与IS合并，但这种合作难掩他们对IS的疑虑，因而很难持久。

综合考虑以上因素，在今后一段时期，IS在局部地区的影响仍将保持，但全面扩张的

企图会遇阻。如果美国等出动地面部队，IS将很快被打散，但会散而不死。与关注IS相比，更重要的是应关注IS为什么会兴起，以及这种模式会不会在世界其他地区被复制。

（二）对全球恐怖活动的影响

IS的发展壮大对全球的恐怖势力具有较强的刺激作用和示范效应，对伊斯兰极端主义思想的进一步传播具有推动作用。可以说，伊斯兰极端主义思想导致IS的产生，而IS的产生又推动了伊斯兰极端主义思想的蔓延。

从现实威胁来说，IS对世界的危险远远高于塔利班等，IS不仅有明确的意识形态目标，也有针对性的战术。和以制造恐怖袭击为目标的恐怖组织不同，IS的梦想是建立一个地理范围巨大、实施伊斯兰教法的国家，而且手段更加残暴，几乎没有底线。

随着IS影响的扩大，IS对新兴恐怖组织具有越来越大的吸引力。如2014年10月4日巴基斯坦塔利班发表声明，宣布“效忠”IS，并称将为IS提供一切可能的支持，助其“建立全球性的哈里发国家”。

此外，随着越来越多的极端分子投入IS的阵营，使得IS成为了一个庞大的训练营，一旦这些外国极端分子回流到其母国，恐怖主义威胁也将扩散到这些国家。所以，IS对全球恐怖主义的影响，除了较强的刺激作用外，其溢出效应与扩散效应的威胁更大。

但IS与“基地”组织等传统正牌恐怖组织的关系日渐复。2007年9月，本·拉登曾在一段录音中号召伊拉克武装分子效忠“伊拉克伊斯兰国”的领袖阿布·奥马尔·巴格达迪。但随着IS的壮大，“基地”组织的领导集团开始关注IS的残暴行为带来的反作用，认为过于残暴可能会最终导致战略的失败，但这一看法不被IS所认同，双方的分歧由此产生。所以，目前“基地”组织与IS的关系非常复杂。

未来IS对全球恐怖势力的影响将主要取决于其前景，如果IS被打散，其影响将会大大降低，甚至可能导致一些恐怖势力与其划清界限。但如果其长期存在，对恐怖主义势力，尤其是更加极端的恐怖势力的刺激将会是非常大的。

（三）对新疆安全的影响

从新疆的暴恐活动与分裂活动的历史与现实来看，外界的刺激是新疆分裂、暴恐活动

产生与发展的重要推动力量，甚至是不可缺少的因素。IS的兴起与发展，无疑也会，并且已经在对新疆安全产生着冲击。

IS曾经宣称中国新疆也是其未来领土的一部分，并多次大加指责中国的新疆政策，并要求中国穆斯林和全世界穆斯林一样向其效忠。这虽然更多是为了吸引人心的策略，因为IS几乎对所有有穆斯林人口的国家都进行了指责，但其对“东突”势力的刺激是显而易见的。

“东突”势力企图建立“‘东突’伊斯兰共和国”，其想法与IS有很大的类似之处。大约有300名新疆极端分子参加IS，并被编入IS的“东突营”。但只有少数“东突”分子心甘情愿为IS卖命，而更多人可能仅仅是将伊叙两国当成训练基地，为回国后发动恐怖袭击做准备。他们起初受到IS的蛊惑参与该组织，但进入伊叙两国后在IS的威逼利诱之下参加战斗。因受到严重打击，部分已经战死，个别想要逃离的“东突”分子已被IS斩首，而他们返回中国又面临来自IS的死亡威胁。如果将来IS被打散，对外国人员的控制放松，这部分人很有可能想尽各种办法返回中国。一旦回流，他们将比国内极端主义者能够更熟练地使用和制造爆炸装置、便携的防御装置和高性能的武器。到时候，势必对我国国内暴恐分子带来很大鼓舞。

由于地理的隔绝，现阶段IS对中国的威胁主要是意识形态方面的，应提防其意识形态通过互联网或回流人员在国内传播，警惕IS与新疆的宗教极端主义思想合流，或进一步刺激疆内的宗教极端主义思想。

近年新疆破获的暴力恐怖案件呈现出一定的规律性特点，即几乎都是从非法宗教活动开始，利用宗教极端思想传播分裂理念、发展组织成员、引发“圣战”共鸣、最终实施暴恐活动。从暴恐团伙骨干人员走向犯罪的过程来看，大都经过地下经文学校“洗脑”，接受了宗教极端思想，并走向暴恐之路。据不完全统计，自20世纪90年代以来，新疆共打掉区内滋生的暴力恐怖团伙600多起，抓获涉案人员约8000人，这些人员中大多在地下讲经点接受过“教育”，新疆区内发生的多数暴力恐怖事件也系他们所为。其中，近年来，喀什地区破获的100多起极端组织和团伙的成员，全部来自地下讲经点。可以说，非法宗教活动和宗教极端思想是“三股势力”赖以生存的土壤，是催生民族分裂、暴力恐怖等违法犯罪活动的温床。

目前IS在中亚的影响正在扩大，在新疆周边其它国家的影响也有继续扩大的趋势，如巴基斯坦塔利班已向IS宣誓效忠、部分阿富汗塔利班也已宣誓效忠IS，且IS与塔利班在阿富汗的矛盾与斗争正在尖锐化。需要警惕的是，目前IS在中南亚地区正处于整合阶段，一旦整合完成，将会对新疆形成新的冲击。

还需要注意的是，由于近年新疆的暴恐事件增多，中亚各国已经开始在担心中国新疆的暴恐形势会危及到他们的安全。

（四）伊斯兰国在中亚的回流与影响

IS外籍战士的回流，是当前世界各国普遍面临的重要威胁，中亚地区也有一定数量的IS回流人员。

1.概况

中亚地区是IS外国战士来源第三大地区（第一是中东，第二是欧洲），中亚五个国家均有一定数量的人员参加，总人数在1400名左右。而且可以确认的是，IS在中亚地区正在逐渐活跃，并已开始在当地设立IS招募小组。

目前，仅有约10%的IS成员回流至中亚地区，大部分参加IS的中亚人仍主要在中东地区活动，短期内回流的意愿并不强烈，这与他们参加IS的主要目的有关：有的是为了“圣战”，有的为了谋生，还有一些则是认同IS的意识形态，还有很大一部分中亚人加入IS只是为了谋生。

从IS回流到中亚的主要原因有：对IS感到失望；种族矛盾，如乌兹别克人不喜欢车臣人，而车臣人通常不喜欢塔吉克人；认为IS已经过了鼎盛时期。

2.中亚各国应对IS回流存在的问题

中亚人之所以加入IS，与中亚各国政府治理水平低、宗教氛围浓厚、监管措施薄弱有关，这些问题如果得不到根治，加入IS及回流的现象不会从根本上得到改观。除了以上问题外，中亚各国在应对IS回流方面还存在如下问题：

（1）自身安全力量有限，不得不求助于大国。中亚国家的强力机关和部门的安全能力相对比较有限，虽然能够处理一些简单的问题，但没有足够的能力来对抗IS的威胁，它们

和今天的中东国家一样，不太可能禁得起IS的袭击。于是它们不得不求助于任何一个有能力帮助他们的国家，首选是俄罗斯，这进一步加强了中亚对俄罗斯的依赖。

(2) 中亚各国间缺乏合作。目前五个中亚国家间在应对IS及回流问题上还没有任何合作。中亚的学者自己也表示：“至于集体安全条约组织，没有做什么，上海合作组织更不是不太有效的。它们大多只是说说而已。”

(3) 经济问题使得很难彻底消除IS在中亚的影响。生活困难是中亚人参加IS的主要原因，由于近年先后遭遇金融危机、油价下跌、俄罗斯经济形势恶化等因素影响，使得中亚各国经济形势普遍不好，还有大量在俄罗斯的务工人员返回中亚地区，增加了不稳定因素，也给IS扩大影响提供了机会。

3. 在中亚中国目标受攻击的风险增大

尽管2008年以来，“基地”组织的新领袖扎瓦希里至少两次发表视频声明，把新疆列为穆斯林受压迫的地区，但“基地”组织至今并未对中国目标实施直接攻击。由于IS较之“基地”组织更加激进、残暴，当前在策略上也没有特别区分首要目标与次要目标，因此其对中国目标发动攻击的可能性要远远超过“基地”组织。

IS对中国的威胁还具有很大的不确定性、偶发性。IS及其潜在支持者，有可能在世界上任何一个地方对中国目标进行攻击，随着IS在中亚地区影响的扩大，IS很有可能对中亚的中国目标发动袭击，因为目前中国在中亚的企业和人员数量都位居前列。

总之，IS具有对中国目标发动袭击的动力和动机，而且在中亚地区已经有了人员基础，所以在中亚的中国目标受攻击的风险大大增加了，袭击方式有可能是绑架或者武装袭击，对此应有所防范。

(五) 对丝绸之路经济带的威胁

随着“一带一路”的实施与推进，中国的国家利益会更加全球化，面临的危险也将会越来越多。传统上来讲，恐怖组织的威胁主要体现在对其活动范围内中国利益的威胁，如中资企业、中方人员等。但IS的威胁更广泛一些，除了可能危及在伊拉克的中国利益外，还对其他国内的中国利益构成潜在威胁。此外，IS对丝绸之路经济带的威胁具有很大的不确

定性、偶发性。

目前世界上的恐怖组织、激进组织，除了“东突”势力外，没有将中国列为主要目标的，但IS将中国列为主要目标之一，这是一个新情况。这就意味着IS及其潜在支持者，有可能在世界上任何一个地方对中国目标进行攻击。这还意味着，一旦IS攻击中国目标，如绑架中国人质，以前的依靠当地部落长老等方式解救人质的模式将是行不通的，对此应及早制定相关预案。

尽管2008年以来，“基地”组织的新领袖扎瓦希里至少两次发表视频声明，把新疆列为穆斯林受压迫的地区，但“基地”组织至今并未对中国目标实施直接攻击。但由于IS较之“基地”组织更加激进、残暴，当前在策略上也没有特别区分首要目标与次要目标，因此其对中国目标发动攻击的可能性要远远超过“基地”组织。

此外，目前中亚国家，尤其是吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦的控制力较弱，且伊斯兰极端主义势力的发展已经较为牢固，IS及其支持者有可能加强在吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦的活动，进而对中国在中亚利益构成威胁。IS及其支持者还有可能以中亚、巴基斯坦、阿富汗为跳板向中国渗透，煽动暴恐活动。

三、阿富汗安全形势及其对丝绸之路经济带的影响

阿富汗是中国的邻国，曾是古丝绸之路的重要通道，且与丝绸之路经济带的重要地区——中亚紧密相邻，因此其安全形势的发展变化对丝绸之路经济带的建设有重要影响。

自2014年9月以来，阿富汗北部局势有不断恶化的趋势，塔利班和各种恐怖势力日渐活跃。2015年9月28日，塔利班更是一度攻占阿富汗北部重镇昆都士省昆都士市，造成平民7死47伤、14名军警牺牲，另有25名塔利班成员死亡。这是塔利班倒台以来首次占领省会城市，引发较大震动。

10月底，主要由于被现任阿富汗第一副总统、前军阀杜斯塔姆的军队追赶、围堵，塔利班在阿富汗-土库曼斯坦边境地区发动了袭击，杀死了多名土库曼斯坦边防军。数十名塔

利班还占据了一个阿姆河的小岛，阿姆河是阿富汗与土库曼斯坦的界河。

阿北部局势动荡，不仅直接关乎我在阿的经济利益，亦牵动整个地区格局及丝绸之路经济带建设的安全环境。所以，对于塔利班在阿北部的活动应予以密切关注，但也不应过度解读和过度紧张。

（一）阿富汗安全形势逆转的可能性很小

阿富汗安全局势尽管面临着一系列难题，但综合各种因素，出现逆转的可能性很小。

1.政局隐患可能导致安全环境恶化

随着加尼就任总统，阿富汗政治局势已初步稳定，但问题与隐患很多，如阿富汗内阁虽组建完成，但仍面临很多问题，如加尼与阿卜杜拉之间的矛盾至今没有得到真正解决。如果阿富汗政局再次出现动荡，有可能进一步导致安全形势恶化。

需要关注的是，现在阿富汗的各种意识形态非常繁杂，且都有以激进方式达成政治目的意识和能力，如阿富汗目前的保守势力与激进势力都有自己的代言人，而且伊斯兰极端势力与军阀，甚至是毒贩也都是政治势力的一部分，这对阿富汗这样一个本身就非常脆弱的国家来说是非常危险的，未来的政治进程将会面临很多曲折与不确定因素。此外，塔利班还未融入到政治重建中来，未来也较难实现真正的和解，这也为阿富汗未来政局的走向埋下了隐患。

总之，阿富汗的政治局势目前在表面上实现了稳定，很多因素决定了其不大可能出现大动乱，但未来也存在很多变数，如果加尼的一些措施不当或出现其他偶然性因素，现在的政治平衡将会被打破，这对阿富汗的安全将是非常不利的。

2.经济困难使得安全环境很难得到实质性改善

经济问题是导致阿富汗安全环境进一步恶化的重要因素，甚至可以说阿富汗的安全问题实质上是经济问题，只有经济问题解决了，安全问题才有可能真正得到解决。为此卡尔扎伊政府和现在的加尼政府，都把施政重点放在了实现经济增长方面。

近年来，阿富汗在经济重建方面取得了一系列成绩，令人鼓舞，但由于历史包袱太重、现实困难太多，阿富汗经济仍有很多问题，如阿富汗仍然是世界上经济最落后的国家之一，

失业率超过35%，40%左右的阿富汗人生活在贫困线以下。

直到今天为止，阿富汗仍严重依赖外援、外国投资，以及“军事经济”和“毒品经济”，经济增长的内生动力依旧严重不足。由于近一年来阿富汗政治局势和美国撤军形势一直不明朗，导致阿富汗的经济增长放缓，外国投资也大幅下滑。“上半年阿富汗商会召开新闻发布会称，据该商会在喀布尔等主要四省的调查显示，阿上半年商业贸易和中小企业投资大幅下滑27%，其中商业贸易降幅由去年同期的12%扩大至21%、服务业降幅由2%扩大至21%。目前，一些外国企业已停止或减少在阿富汗的商业活动，使阿富汗的经济发展和失业问题更加严重。而阿经济疲软的主要原因是安全不靖、基础设施落后、财政资源匮乏、市场机制落后等。”

除了以上因素外，难民问题、毒品问题、军阀问题等都将长期存在，这也会对阿富汗的安全形势产生持续的消极影响。

3.塔利班的实力与影响不应被夸大

尽管阿富汗的安全形势面临着很多困难，但阿富汗的安全形势并不像有些学者所说的那样脆弱。在未来较长一段时期内，阿富汗的安全形势都将会基本维持现状，不可能急剧恶化，也不可能快速转好。

目前外界普遍夸大了塔利班等反叛势力的实力，低估了阿富汗政府的能力和阿富汗人民向往和平的迫切愿望。塔利班的实力虽然还有一定的保留，但是已经被大大压缩，很多因素决定了其不可能东山再起。如塔利班与阿政府军的力量对比也越来越悬殊。

1985年左右，阿富汗游击队的武装力量大约为20万人，而在阿富汗有12万苏军和2.5万左右的阿富汗政府军，即使再加上2万左右的准军事人员和亲苏的部族武装，阿富汗游击队的对手也不到20万人。虽然苏军在装备上占上风，但随着游击队武器的改善，苏联的优势也丧失了很多。在1985年时，阿富汗游击队已控制了国土总面积的80%、国内总人口的70%和全国县镇总数的90%。这种力量对比直到苏军从阿富汗撤出时也没有改变。

1995年塔利班崛起时，大概有3万名成员（其中有约20-40%是巴基斯坦人，还有数千阿拉伯人）。而据一些学者估计，“1994至1999年间，有大约8-10万巴基斯坦人在阿富汗参加

训练并参加了战斗。”与此对应的是，在塔利班崛起过程中，作为阿富汗总统的拉巴尼自身的武装力量比较弱小，而其他武装派别尽管有10万左右的兵力，但各武装派别之间经常相互争斗，大大影响了他们的实力，一些军阀甚至还曾和塔利班进行了合作，所以塔利班才会势如破竹的控制了大部分阿富汗领土。

2001年底反恐战争开始时，据估计塔利班有兵力约4.5万人，其中包括阿拉伯籍士兵500-600人，巴基斯坦籍士兵9千至1万人。而此时与塔利班抗衡的北方联盟，仅有大约1-1.5万人左右的兵力（对外宣称4万）。

现在塔利班的数量大致有2.5万人（包括约3千名哈卡尼网络成员和1千名希克马蒂亚尔的伊斯兰党成员），而目前阿富汗安全部队总兵力已超过35万人，其中包括约19万国民军，15万国家警察部队，1万人的特种部队。尽管阿富汗政府军等安全力量存在很多问题，但对于阿富汗来说，这支力量是阿富汗有史以来最强大的，而且国家意识、职业精神都在稳步增强。最近一年，在阿富汗的军事行动中，阿富汗国家安全部队参与了90%，而且在近一半的战斗中起着主导作用。以上制约塔利班的武装力量还不包括哈扎拉人、塔吉克人等的各种各样的武装力量。

相对于苏联撤军时的纳吉布拉政权，以及之后的拉巴尼政权，现有的阿富汗政府的军事能力与控制能力已大大增强。而且塔利班崛起时面临的有利条件基本都不存在了，如所面临的国内、国际环境，都大大不同于以往。

在奥马尔死讯公布后，塔利班长期以来的派系矛盾进一步激化。而伊斯兰国与塔利班之间的竞争变得更加激烈，塔利班的一部分武装力量加入“乌伊运”并宣誓效忠伊斯兰国，这进一步削弱了塔利班的整体实力。

今后，塔利班派系之间的内斗可能会进一步加大，因此，塔利班可能会演变成众多小派系，这样将进一步使正在进行的和平进程复杂化。如果塔利班继续解体，阿富汗政府将更难直接与激进组织进行和谈。

不论是哪支塔利班，都有一个共同点，即都在制造更多的袭击，以便扩大自身的影响，从而在塔利班内部获得更大的话语权，这也是近期塔利班较为活跃的一个重要原由，另一

个原因是为了与IS竞争。

4.美国不会彻底放弃阿富汗

美国在苏联撤军后就甩掉阿富汗并由此导致阿富汗成为极端主义、恐怖主义的滋生地，并最终殃及美国的惨痛经历；现今伊斯兰极端势力在伊拉克的重新壮大；以及美国在阿富汗的巨大投入和美国准备长期经营中南亚地区的战略企图，都使得美国不愿完全放弃阿富汗。

还有一个要考虑的因素是，只要美军保留部分威慑力量，塔利班就不可能进行一定规模的集结，也就不可能出现ISIS在伊拉克的情景。撤军前的驻阿美军，绝大部分都早已不再从事作战任务，美国早已开始越来越多的利用特种部队、无人机来执行作战任务。所以，即使是表面上撤离了大部分作战部队，美国在阿富汗的驻军仍有能力完成核心任务。

现在已经基本明朗的是，在《美阿战略伙伴关系协议》和《美阿双边安全协议》框架下，美国将在阿富汗实行“有限的长期驻军”。这些部队将主要用来训练阿富汗国家安全部队，加强阿富汗仍缺乏的重要作战能力，但会在必要时对阿富汗国家安全部队提供支援。其中包括航空物流运输，医疗后送，监控与侦查，以及近距离空中支援。此外，美国将继续保留特种部队以及武装无人机以清剿“基地”组织及其同盟，阻止“基地”组织的主要成员在巴基斯坦边境部落地区重组或重返他们在阿富汗的恐怖组织训练营。

需要注意的是，在塔利班围攻昆都士后，直到9月30日，美军才对昆都士发动空袭，并击毙阿塔昆都士省“影子省长”及其他16名成员，这也是塔利班撤出昆都士的主要原因。

美国出兵并发挥作用表明，美国仍有能力掌控阿富汗局势，并具有出兵与否的选择权与决定权，此次美国故意“放水”让塔利班在阿北部活动，有两方面原因：

一是美军方强硬派一贯主张继续在阿富汗驻兵，这与奥巴马撤军的政策不一致，因此需要由头，而塔利班在阿富汗北部的活动制造了这个由头，现在美国已经决定暂缓撤兵进程，如果下届美国政府由共和党执政的话，美国在阿富汗的驻军很可能还将延长。

二是美国试图让阿富汗周边国家，包括中国更多的参与或者卷入阿富汗事务，通过该事件增加了中国等国家的紧张感，进而增加了卷入的可能性。

还有两个因素需要注意：

一，昆都士省是普什图族人占多数的省份，虽然普什图族主要居住在阿富汗东南部，但由于历史原因，在昆都士的普什图族人数量众多。

二，之所以发生一千名左右的塔利班进攻由近万名士兵把守的昆都士且能成功，主要是因为阿富汗政治斗争和内耗，因为昆都士省长和军事、警察的领导人分别由总统加尼与行政长官阿卜杜拉任命，他们之间的政治斗争导致在应对塔利班问题上没有任何合作。而在与昆都士紧邻的巴尔赫省（靠近乌兹别克斯坦），IS与塔利班之所以能够获得影响，主要因为杜斯塔姆与该省代省长、伊促会领导人努尔之间的矛盾和政治斗争导致的，所以当两个人将矛头一致指向IS与塔利班时，后者的影响很快就被清除了。

5.其他因素也将会限制塔利班重新崛起

阿富汗的民族矛盾、部族问题等也限制了塔利班的崛起，如现在盘踞在阿富汗中北部地区的哈扎拉人已经恢复了实力，他们与普什图族的矛盾几乎难以调和，会坚决抵制塔利班的重新崛起。塔吉克族、乌兹别克族的武装力量也得到了恢复甚至是增长。塔利班自身也面临很多问题。这些因素决定了塔利班的重新崛起是不可能实现的。

所以，考虑到阿富汗特殊的历史与国情，目前阿富汗自身的安全能力建设现状，以及美国撤军的方式，美国撤军后，阿富汗的安全形势可能会有一定的恶化，但不至于出现安全形势的真空，塔利班卷土重来的可能性更是微乎其微。

当然，需强调的是，做出以上判断，并不意味着阿富汗的安全形势就一定会得到持续改善。当阿富汗出现大的动荡，如美军全部撤离，或者阿富汗经济遭受重创、政局持续动荡时，阿富汗的安全形势也有可能急剧恶化。

（二）阿富汗安全形势对丝绸之路经济带的影响有限

1.丝绸之路经济带对阿富汗具有吸引力

如前文所述，阿富汗的安全问题被视为是经济问题，而且现在阿富汗的经济状况并不好。目前阿富汗自身的造血能力非常有限，“由于目前阿富汗97%的国内生产总值与驻阿外国机构有关，因此，在2014年外国部队撤离后，阿经济或将遭受重创。”世界银行估计，阿

富汗政府支出的60%以上源于国际援助。加尼上台后就面临着财政危机，阿富汗需要美国等国今年年底前援助其5.37亿美元，以支付公务员工资。

今后很长时间内，阿富汗在建设安全部队、发展经济、改善民生等方面仍需要国际社会的支持，以确保其安全形势不会出现严重倒退。离开国际社会的援助将寸步难行，许多重要议题都将被搁置，阿富汗形势也将会倒退。因此如果未来美国的阿富汗政策有大幅度调整，将给阿富汗的重建带来巨大的资金缺口，这对阿富汗的打击将是致命的。

阿富汗一直希望吸引国外投资，以推动阿富汗经济的增长。但由于阿富汗安全形势不稳，再加上基础设施落后，政策、法律环境也非常差，而且阿富汗国内政治非常复杂，中央政府的承诺与支持在地方上可能根本得不到落实，所以西方国家对阿富汗的投资一直抱着非常谨慎的态度，所以长期以来，对阿富汗投资最多的国家是印度与中国。

所以，阿富汗对一切可能有助于阿富汗经济增长的倡议和计划都非常感兴趣，对丝绸之路经济带更是充满期待，希望能借此推动阿的经济发展。

前总统卡尔扎伊曾经表示阿富汗支持丝绸之路经济带的建设，而且他一直希望中国增加对阿投资。新总统加尼也对丝绸之路经济带抱有很大希望，在会见中国国家领导人时加尼曾表示：“丝绸之路经济带建设有利于阿富汗等地区国家的长远发展，阿方愿积极参与，同中方扩大互利合作，支持南亚国家同中国加强合作。阿方欢迎更多中国企业参与阿富汗和平重建，将为此提供安全保障和便利。”

阿富汗还迫切希望能够吸引到更多的援助，这也是其对丝绸之路经济带感兴趣的重要原因。早在2011年，美国对阿经济援助已从原先承诺的41亿美元降至实际的25亿美元，而尽管《美阿战略伙伴关系协议》和《美阿双边安全协议》签署了，但美国并没有承诺今后的具体援助额，未来其他西方国家所提供的援助也是不确定的。如何填补“援助真空”是阿富汗极为关注的，因此阿富汗希望搭上丝绸之路经济带的便车，获得足够的关注与重视，进而获得更多的援助。

除了打经济牌，以资源和地理位置吸引中国外，阿富汗还在打关注牌、安全牌，强调阿富汗目前面临的危机，强调阿富汗形势对中国的影响，像西方一直期望的那样，希望中

国在阿富汗问题上发挥更大作用。

2. 阿富汗安全形势对丝绸之路经济带的影响有限

阿富汗对中国的安全稳定及丝绸之路经济带的建设都具有重要意义，毫无疑问，稳定的阿富汗对丝绸之路经济带的建设是有利的。如果阿富汗的安全形势恶化，会对丝绸之路经济带有着一定影响，但不会有根本性、直接的冲击，主要原因有：

第一，丝绸之路经济带不是以阿富汗为中心的。丝绸之路经济带与美国的“新丝绸之路”明显不同，美国的“新丝绸之路”是南北方向的，它以阿富汗为核心，试图整合阿富汗南北两方的地缘政治地图，并力图把俄罗斯、伊朗、中国排除在外。而中国的丝绸之路经济带主要是西向的而不是南下，南下只是保留选项。所以阿富汗的安全形势对美国的“新丝绸之路”有着根本性的影响，对丝绸之路经济带的影响是比较弱的，这也是为什么“新丝绸之路”虽然提出了几年但没有丝毫进展的一个重要原因。

第二，丝绸之路经济带是网状的，多节点的，一个国家出现安全问题不足以影响到全局。《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》中明确指出：“一带一路”相关的国家基于但不限于古代丝绸之路的范围，各国和国际、地区组织均可参与，让共建成果惠及更广泛的区域。这意味着丝绸之路经济带不会仅仅局限于某一个国家，甚至是某一个地区，它是一个开放的、网状的结构，在这样的背景下，任何一个国家的安全形势出现恶化，都不会给丝绸之路经济带带来决定性、致命的影响。

第三，从历史及现实来看，由于地理等原因，阿富汗对中国的直接的安全冲击是有限的，目前，中阿之间无论是人员流动，还是思想、毒品等的传播，主要都不是直接在两国间进行的，而是通过巴基斯坦、中亚间接进行的。所以，阿富汗的安全形势对丝绸之路经济带建设有一定的影响，但也不能夸大这种影响。

第四，阿富汗与中国之间的经济联系非常薄弱，与中亚国家间的相互依赖程度也不高，所以即使其安全形势发生逆转，并对自身的经济造成致命影响，也不会对丝绸之路经济带的建设构成巨大影响。

据中国驻阿富汗使馆经济商务参赞处统计，截至2014年底，中国累计对阿富汗非金融

类直接投资5.14亿美元，主要涉及矿产、通讯、公路建设等领域。中国对阿富汗投资的主要项目是阿姆河盆地油田项目和艾娜克铜矿项目。截至2014年底，中国在阿富汗累计签订工程承包合同额9.68亿美元，完成营业额6.38亿美元。中国在阿富汗工程承包的主要领域包括电信、输变电线路和道路建设等。目前驻阿富汗的中资企业只有8家，中方员工约150人。中阿之间的经济联系也在中阿进出口贸易统计中得到反映，见下表。可见，中国和阿富汗之间的经济联系，尤其是中国在阿富汗的经济利益，都远远没有外界尤其是西方媒体宣传的那样大。

中阿进出口贸易统计表（金额 万美元）

年度	总额	中国出口	中国进口
2003年	2706	2645	61
2004年	5792	5697	95
2005年	5277	5121	156
2006年	10066	10047	19
2007年	17100	16900	200
2008年	15400	15200	300
2009年	21500	21300	100
2010年	71550	70380	1170
2011年	23441	23001	440
2012年	46924	46405	519
2013年	33785	32826	960

数据来源：由于采用的统计方式不同，中阿双方的统计数据误差较大，通常是阿方统计数据大大高于中方。2003-2009年度数据来源：中国商务部网站。2010年度数据来源：阿富汗中央统计局，为阿富汗2010/11年度（2010年3月21日-2011年3月20日）数据。2010-2013年度数据来自中国国家统计局。

阿富汗与中亚国家间的经济联系也不强，如阿富汗对乌兹别克斯坦的经济依赖较大，乌兹别克斯坦是阿富汗的重要贸易伙伴，但是乌兹别克斯坦对阿富汗的依赖很小，阿富汗不是乌兹别克斯坦的主要贸易伙伴。总体而言，阿富汗在经济上对中国和中亚有一定的依

赖，但对中国和中亚来说，与阿富汗之间的经济联系几乎可以忽略不计。

当然，如果阿富汗安全形势恶化，会对中亚等造成一定的冲击，进而间接的影响到丝绸之路经济带的建设，因为中亚是丝绸之路经济带的核心节点。但是仍需要关注的是，“即使撤军后阿富汗的安全局势恶化，并对中亚产生冲击，但中亚面临的主要威胁也将来自内部而不是阿富汗局势的影响，不能夸大阿富汗局势对中亚的影响程度。”

小结

一个稳定和繁荣的阿富汗对中国、地区和国际社会都是有利的，中国乐见其成，而陷入持续动荡的阿富汗将是一个麻烦制造者。随着国际形势的变化及中国外交政策的转型，以及建设丝绸之路经济带的需要，中国正在更积极主动的参与阿富汗事务，但不能夸大阿富汗安全形势的严峻程度，也不应夸大其对中国及丝绸之路经济带的影响。

阿富汗安全形势如果持续好转，对丝绸之路经济带的建设将是锦上添花，但如果阿富汗安全形势恶化，也很难给丝绸之路经济带的建设带来较大麻烦。所以，今后中国在参与阿富汗事务上，一方面要积极，但也应更加谨慎，避免过度卷入。

四、国际恐怖主义的现状与发展趋势

毫无疑问，国际恐怖主义的现状与发展趋势和丝绸之路经济带战略能否顺利实施之间有着密切关系，前文我们主要分析了IS这一组织对丝绸之路经济带带来的风险，下面我们对国际恐怖主义的现状及发展趋势做一分析。

（一）“越反越恐”

2001年的“9·11”事件，使得恐怖主义成为全世界关注的焦点，美国为此转变了其全球战略，其影响直到今天也没有消失。“9·11”事件之后，世界各国普遍加大了对恐怖主义的打击力度。在法律建设上，几乎所有的国家都已将恐怖主义活动定为严重犯罪。许多国家出台了专门的反恐法，其余大多数国家则对相关法律做了修改或补充。在反恐力量建设上，

各国普遍强化了应对恐怖主义问题的专门机构和部门，尤其是执法部门的能力。在国际合作上方面，各国开展并加强了各种合作，如分享相关情报信息。从直接结果来看，一大批恐怖分子被击毙或逮捕，恐怖组织的资金链也受到了严重打击。所以，国际反恐取得了一定成果。美国的《2011年国家反恐报告》更是将击毙本·拉登的2011年称为国际反恐的“里程碑之年”，报告说，拉登及其他几名“基地”组织头目的身亡使该组织处于“难以逆转的衰退”之中。

但在反恐取得了一定成绩的同时，恐怖主义活动却并未得到有效遏制。据有关统计，自2002年至2005年，全球范围内的恐怖主义活动一直呈增加的趋势。根据笔者的不完全统计，自2006至今，恐怖主义活动也表现出持续活跃，甚至是有所发展的态势。2006年，全球共发生至少64起恐怖袭击（不包括英美等国挫败的数起袭击未遂案），造成至少1092人死亡，2185人伤。2007年，共发生至少120起恐怖袭击，造成至少2581人死亡，4443人伤。2008年，共发生至少280起恐怖袭击，造成至少3093人死亡，8273人伤。2009年，共发生至少288起恐怖袭击，造成至少3065人死亡，8171人伤。2010年，全球恐怖主义活动数量有所下降，共发生至少106起恐怖袭击，造成至少1364人死亡，2343人伤。但2011年全球恐怖主义活动再度活跃，至少发生了286起恐怖袭击，造成至少2548人死亡，5626人伤。2012年至2014年，全球范围内发生的恐怖主义袭击事件更是急剧增加，其中2013年，全球恐怖袭击事件较2012年增加了43%，2014年，全球恐怖袭击次数比2013年增加了35%，死亡人数更是增加了81%。

这里需要指出的是，由于对恐怖主义的定义不一致，导致对恐怖主义活动的相关统计也有着巨大的差别。在这里，笔者只统计了见诸于世界主要媒体、普遍被认为是恐怖袭击的活动，不包括有争议的袭击活动，如在阿富汗非常常见的针对美军及其他外国军队的袭击活动。因此笔者的统计与美国国务院公布的数据差别很大（见下表）。

2007-2011年全球恐怖主义袭击事件

	2007	2008	2009	2010	2011
全球发生的袭击次数	14,415	11,663	10,968	11,641	10,283
至少造成1人死亡, 受伤, 或绑架的袭击次数	11,085	8,361	7,874	8,259	7,453
至少造成10人死亡的袭击次数	353	234	236	193	193
至少造成1人死亡的袭击次数	7,229	5,040	4,761	4,704	4,502
只造成1人死亡的袭击次数	3,982	2,870	2,695	2,691	2,550
未造成人员死亡的袭击次数	7,186	6,623	6,207	6,937	5,781
至少造成1人受伤的袭击次数	6,231	4,831	4,530	4,724	4,333
至少绑架1人的袭击次数	1,156	948	882	1,118	795
全球恐怖袭击导致的死亡、受伤, 或遭绑架人数	71,803	54,290	58,720	49,928	43,990
全球恐怖袭击导致的死亡人数	22,720	15,709	15,311	13,193	12,533
全球恐怖袭击导致的受伤人数	44,103	33,901	32,660	30,684	25,903
全球恐怖袭击中被绑架人数	4,980	4,680	10,749	6,051	5,554

资料来源：“Annex of Statistical InformationCountry”, in *Reports on Terrorism 2011*, July 2012, p.2.

就美国而言, 尽管“9·11”事件后美国本土没有再次发生严重的恐怖袭击活动, 但据公开资料显示, 美国在“9·11”事件以后共挫败了超过数十起针对美国本土的恐怖袭击, 因此美国面临恐怖威胁一直比较严重。此外, 一些“独狼”恐怖主义分子也对美国本土构成威胁, “一批有组织或流散的恐怖分子正在进行针对美国的阴谋活动”。过去几年中, 一些由“基地”组织及其分支训练的个人在美国境内实施了多起活动。事实上, 美国自身也承认恐怖主义的威胁并未真正减少, 如在奥巴马政府的《国家反恐战略》中就承认: “即便我们在阿巴地区最终战胜了‘基地’组织, 但不断扩展和更加多样化的恐怖组织网络仍可能会进行顽抗。”2013年4月15日发生的波士顿马拉松爆炸案无疑印证了这一点。此次爆炸发生在波士顿国际马拉松赛现场, 造成3人死亡, 260多人受伤。为了安全考量, 波士顿市区进行了管制, 波士顿洛根国际机场暂时停止了飞机的降落, 纽约和华盛顿等主要城市也加强了警戒, 美国特工处还增加了白宫的安保人员, 对白宫周边地区实施戒严。五角大楼附近地铁站也被停

止使用。

所以，本·拉登虽被打死了，但最多只能算是一场持久战的阶段性胜利。全球反恐工作虽取得了诸多成绩，但恐怖主义的威胁并未真正得到削减，而全球反恐已陷入“越反越恐”的怪圈。

（二）“越反越恐”的主要原因

1. 反恐斗争中的“思想战”失败了

世界各国已普遍认识到，要真正打败恐怖主义，必须要打败其背后的意识形态，因此各国都对“思想战”予以了重视。但从当前“思想战”的结果来看，世界各国在反恐的“思想战”中都处于下风，基本上没有发挥什么作用，可以说目前反恐斗争中的“思想战”是失败的，“基地”组织以及暴力极端主义的意识形态和言辞也继续在上许多地区传播着。

对于恐怖主义的态度，下面这段话反映了不少恐怖主义的支持者、同情者的心态：“受压迫的国家没有美国和欧洲所拥有的先进技术和毁灭性武器。它们只有以自己的特殊方式来战斗。……我们有权使用各种非常规的方法抗击入侵者。我们认为，受压迫的穆斯林用原始、非常规的方式抗击外国强权并不是恐怖主义。我们认为，从宗教上来说，这是反抗帝国主义和外国强权的合法战争。”时至今日，这种观点依旧非常有市场，而美国等西方国家的强权政治态度也强化了这种认识。如美国情报机关未能预测印度、巴基斯坦，甚至是朝鲜的核试验，但却认定伊拉克有大规模杀伤性武器。错误的发动伊拉克战争却未找到萨达姆政权的大规模杀伤性武器，使得极端主义分子更加坚信美国对伊拉克乃至整个阿拉伯世界都“图谋不轨”。

“思想战”失败的主要原因是，现有的“思想战”对恐怖主义的认识过于模糊，对恐怖主义产生的深刻根源的理解过于浅薄，开出的药方过于简单。如今的“思想战”，基本是双方各说各话，反恐的一方对恐怖势力、极端势力，以及潜在的恐怖分子、极端分子没有任何的说服力、吸引力。如，关于恐怖主义的定义是存在很大争议的，甚至包括对本·拉登的评价，对“基地”组织的认识，不同的人群的理解是有着很大差别的。当然，现在的一些媒体的调查结果，在很多时候是不能反映某些群体的内心真实想法的。

2.美国的反恐失误

美国在反恐问题上重单边，轻多边，由此导致国际合作有限。尽管国际社会在合作反恐方面取得了一定的成绩，但远未达到预期目标。这其中的原因除了技术性的之外，主要还在于美国的单边主义。如，早在阿富汗战争初期，塔利班就提出过和谈愿望，卡尔扎伊也向塔利班高层作出了保证其安全的承诺，但美国和西方国家对此却横加指责，甚至威胁卡尔扎伊政权，因此错过了和谈的最佳时期。目前西方又支持阿富汗中央政府与塔利班实行政治和解，却很难再找到类似的机会了。

美国往往将反恐问题与政治目标生硬的捆绑在一起，也危害了国际反恐合作。如美国在近年来开始越来越多的指责伊朗大力支持恐怖主义势力，甚至在《2011年国家反恐报告》中称伊朗为“世界上主要的支持恐怖主义的国家”，称伊朗尤其威胁中东与南亚地区的稳定，指责伊朗将恐怖主义作为“政策工具”，阴谋在华盛顿刺杀沙特驻美大使。美国还指责伊朗向伊拉克什叶派激进武装提供武器、培训等，对美军和伊拉克军队发起袭击，由伊朗支持的黎巴嫩真主党和巴勒斯坦伊斯兰抵抗运动（哈马斯）继续破坏中东地区的稳定。但美国一直未能公布令外界信服的证据，这不能不让人将这一指责与伊美关系联系起来。

阿拉伯之春发生后，整个西方世界为之欢呼，认为以“基地”组织为代表的极端组织的思想没有影响该地区，笔者当时就曾指出：这种判断下的显然为时过早了，因为阿拉伯之春还没尘埃落定。当前，参与者确实基本上没有喊出宗教口号，而社会公平、打击腐败是其最基本的诉求。这被一些人认为，未来宗教因素也不会在这些国家发挥太大作用。但别忘了，当年塔利班之所以势如破竹的攻城掠地，主要也是因为其提出的“铲除军阀，恢复和平，重建家园”的口号深得民心，但在取得实际统治地位后，塔利班治下的阿富汗很快就推行了伊斯兰法，并成为本·拉登的庇护地。另外，最早刺杀萨达特的，就是埃及圣战组织。但当时令他们失望的是，刺杀并没有达到他们所期待的结果，他们希望在其刺杀了“法老”之后，埃及人民能够自发的站起来推翻腐败的世俗政权。但起义并没有发生，世俗政权也没有被推翻，只是萨达特被军人集团和官僚集团代替了而已。在阿拉伯之春中，极端组织、恐怖组织可能在汲取了教训之后采取了新的策略。如今叙利亚和伊拉克日益壮大的伊斯兰

极端组织印证了笔者的判断。

事实证明，不分青红皂白的干涉他国事务，尤其是不公正的干涉他国事务，很容易制造矛盾，并由此导致仇恨。如2004年西班牙马德里爆炸案，就是恐怖分子对当时的西班牙人民党政府支持美国武力侵占伊拉克持不同见解而采取的一种极端行动。而近年来，美国等屡屡打着民主、人权的旗号干涉他国，不但直接招致了更多的针对美国的恐怖袭击活动，而且更严重的是，这给恐怖主义的孕育提供了温床。

3.恐怖主义“经济可行”

恐怖主义之所以一直存在，甚至将长期存在下去，一个主要原因是这种袭击方式非常“经济”，即付出较小的成本就能有最大的收益，因此对极端分子一直具有很强的吸引力。根据美国“9·11”调查委员会的报告，“基地”组织为发动这次袭击的费用不足50万美元，但造成的损失仅纽约一地就超过1000亿美元，全部经济损失高达2万亿美元，引发的两场战争费用为4万亿美元，而恐怖袭击带给人们心中的创伤和恐慌则无法单纯用数字计算。

4.应对措施落后

自冷战结束以来，尤其是“9·11”事件以来，恐怖主义的方方面面都已经发生了非常大的变化，如思想体系、组织体系、人员结构等都有了巨大变化，但各国应对恐怖主义的机制、组织、思想等都还几乎停留在几十年前，没有什么更新，因此远远不能适应反恐形势的需要。如在反恐装备的研发方面，主要由于这一工作一直被特定部门所垄断，社会团体和个人、私企几乎无法参与，因此一直没有取得重要的突破。

5.国际社会对恐怖主义的关注度在减少

尽管恐怖主义的威胁并没有真正消除，但全球对恐怖主义的关注度却在下降，如对恐怖主义的研究成果在“9·11”事件发生后的三年内达到顶峰，但随后就逐渐减少，关于恐怖主义的研究热度往往与重大恐怖袭击事件相联系，并且这一趋势越来越明显。在媒体和普通民众层面更是如此，如在2014年4月初，尼日利亚的恐怖组织博科圣地曾绑架了276名女中学生，但直到该事件发生近一个月后才引起媒体的广泛关注与报道，尼日利亚政府才表示将尽全力解救被劫持女生，并希望国际社会给予援助。类似的事件在尼日利亚已发生多

次，但国际社会对这些事件的反应可以用冷漠来形容。这说明国际社会对恐怖主义的关注度在减少，或者说只关心针对特定国家、特定人群的恐怖主义活动。在这样的背景下，恐怖主义是不可能得到根除的。

（三）恐怖主义的新特点

在恐怖主义活动并未得到有效遏制的同时，恐怖主义还表现出了一系列新特点：

1. 无论是地域还是组织，恐怖主义都更加分散化

在地域上，和以前恐怖主义活动表现得较为集中相比，近年的恐怖主义活动已不再有一个或两个特别明确的地理中心，而是越来越分散，几乎是四处开花。根据美国国务院于2012年7月31日发布的《2011年国家反恐报告》，在2011年，“近东（Near East）和南亚地区遭受的袭击仍是最多的，占2011年袭击总数的75%略强。”与此同时，在非洲和西半球发生的袭击有所增加，“显示了恐怖威胁的不断演变”。“基地”及其分支仍具备进行地区或跨国袭击的能力，其中，“基地”组织阿拉伯半岛分支“最危险”，武装分子已经在也门南部开疆拓土，并“利用该国的动乱来推进针对地区及西方国家的阴谋”。与此同时，“基地”组织北非分支“历来是分支机构中最弱的一支，但2011年却利用绑架索要赎金填满了金库”。“基地”组织分支机构在伊拉克也很活跃，并“被认为将其势力拓展到叙利亚，寻求利用该国针对巴沙尔的起义”。2011年世界范围内的恐怖袭击分布在70个国家，2012年则增加至85个国家，2013年更是增加到了100个国家以上。

在前几年，恐怖主义要么以伊拉克为中心，要么以阿富汗为中心，但近年来，恐怖主义活动越来越分散，除了伊拉克、阿富汗外，南亚、东非、北非等也成为恐怖袭击的多发地，如2013年，除了伊拉克、巴基斯坦、阿富汗，印度、泰国、菲律宾、尼日利亚、也门、叙利亚和索马里等国也都遭受了大量的恐怖袭击。而且欧洲与美国本土面临的恐怖主义威胁也一直未得到实质性的削减。

2015年全球和平指数地图



以前只有阿富汗这一个“圣战”大学，现在却有了阿富汗、伊拉克、叙利亚等多所“圣战”大学，以及潜在的其它“圣战”学校，如巴基斯坦大批的宗教学校中的一些已成为极端主义的滋生地与传播中心，动荡的西亚北非局势也将为各种势力提供各种机遇，宗教极端主义势力和恐怖主义势力不会放过这种机会，中东和非洲等地正在成为恐怖分子滋生壮大的温床。

在组织上，虽然本·拉登被美国击毙了，但“基地”组织却仍几乎是完好无损的，本·拉登早在10年前就为他死之后的“基地”组织做了谋划。美国的《2013年国家反恐报告》也指出，“基地”组织仍是对美国及其盟国的“重大威胁”。此外，恐怖组织早已不再是“基地”组织一家独大，10年前存在的恐怖组织现在依然存在，且增加了不少新的恐怖组织。在组织上和意识形态上，“基地”组织也不再是唯一的核心理，众多的恐怖组织、极端组织生根发芽，触角伸出了一国的范围，恐怖分子的活动范围也有了较大变化。

在人员上，尽管一些恐怖分子被依法逮捕、处置，但还有大批恐怖分子依旧逍遥法外。据估计，从“基地”组织成立迄今，仅在“基地”接受过培训的人已超过3万名，而被捕、被击毙的只是极少一部分。在美国国务院发布的2011年国家反恐报告中指出，目前恐怖组织成

员有4千至5千人，其中大约有3500人在北伊拉克。但大部分专家都认为，恐怖分子的数量远远大于5000人。

2. 恐怖势力的“结构”也在发生变化

新的恐怖分子正在成长，尤其是无组织、自学成才的恐怖分子，近年来已经屡屡出现。此外，恐怖组织近几年的招募活动吸引到了越来越多在西方土生土长的激进分子，很显然，招募那些拥有西方护照，可以随意进出不同国家的生力军，对恐怖组织展开他们的活动是更加便利的，近年来对西方发动袭击的恐怖分子越来越本地化已证明了这一点。

引人注意的是，根据学者们的研究，宗教极端主义、恐怖主义信奉者的年龄结构、身份结构也发生了巨大的变化，即越来越多受过高等教育、西方式教育的青年人开始成为宗教极端主义、恐怖主义的信奉者。例如，在巴勒斯坦的自杀性恐怖主义袭击的罪犯中，贫困阶层出身的只占13%。其中57%以上都是受过相当于大学水平的教育。埃及学者（被捕释放后已加入美籍）萨阿德·埃丁·易卜拉辛（Saad Eddin Ibrahim）曾做了一项非常有意义的研究，即对于把原教旨主义者描绘成“非常孤僻的人”的观点提出了质疑。萨阿德做了一项调查，涉及两个原教旨主义组织，共采访了34人。结果是，采访对象中有三分之二出身于公务员家庭，只有7个人的父亲受过大学教育，大多数受访者的父亲只接受了中等教育。萨阿德得出的结论是，这些新一代极端主义者所受的教育要大大优于他们父辈所受的教育，除了其中的5人是中学毕业外，其他人都受过大学教育，或者被捕时正在读大学。而且大部分人所学的专业是具有竞争力的学科，如自然科学、医学、工程学等。此外，这两个组织的大多数成员的家庭都是正常、和睦的，没有经历过任何亲人死亡或离婚之痛。

3. 宗教极端主义成为恐怖主义的主要精神动力

在很长一段时期内，极端民族主义与恐怖主义的联系非常密切，“高扬的民族主义战旗下常常是累累白骨、尸横遍野，民族主义成了发动战争、挑起冲突的最佳借口。”“借助共同的民族意识，恐怖组织不仅获得了凝聚组织成员的思想纽带，也获取了不断扩大其社会支持的有力手段。伊泽特贝戈维奇就曾说过如果我们要召集人民，用民主作为口号，至多只有几百个知识分子走出来，如果为民族的目的，那么会涌现出上万的人。”21世纪初，

约有三分之一的恐怖组织是打着民族主义的旗号进行恐怖活动的。在诱发恐怖主义的若干因素中，民族主义是引起恐怖主义的“最持久”，也是“最强有力与最致命的根源之一”。

但是最近几年，宗教极端主义开始成为恐怖主义的主要精神动力，世界上主要的恐怖组织基本都有宗教极端主义的背景，近几年世界各地发生的恐怖主义活动，背后也基本都有极端宗教主义思想在作祟。

4.“基地”组织不仅早已实现了网络化，而且更加的意识形态化了，甚至连塔利班也出现了意识形态化倾向

在这种背景下，杀死本·拉登，杀死奥马尔，都不会给其组织造成致命打击，基本不会影响组织的正常运转。而在一定意义上，没有首脑的组织，或领袖被神话的组织，更具破坏力，全球反恐面临着本质上的转型。

5.恐怖主义势力有非组织化的倾向

尽管以“基地”组织为代表的恐怖组织仍是各国安全面临的主要威胁，但是恐怖主义也日益表现出另一个特征，即恐怖势力非组织化的倾向也非常明显，如一些恐怖事件更多的表现出家族犯罪、个人犯罪的特征，某些恐怖事件发生或在策划时，背后并未有具体组织的指使。

（四）恐怖主义的发展态势

1.恐怖主义活动将继续维持活跃态势

由于前文所述的原因在今后较长一段时期内不会有太大变化，所以，恐怖主义在短期内不会被根除。而目前中东、北非地区混乱的局势和复杂的反恐环境，将培育出至少两代极端分子，今天目睹各种屠杀的孩子在成长起来之后，暴力手段将很可能成为他们信奉的唯一手段，因此在今后10-20年恐怖主义活动很可能会达到一个新的高峰。今后一定时期内，恐怖活动不仅将在在数字上继续增加，袭击手段也会层出不穷，袭击的范围也将继续扩大。

2.欧美本土发生恐怖主义袭击的威胁上升

近年来，普遍认为欧美发生恐怖主义袭击的威胁在上升，主要原因是欧美青年到国外加入“圣战”组织或通过互联网接触极端思想的人数在快速上升。据美媒报道，叙内战爆发

后，数千名持有美国或欧洲国家护照的人加入了反政府军，甚至有些人还加入了“基地”组织分支。根据最新数字，大约已有780名法国人在叙利亚作战。法国警方6月1日说，一名涉嫌在比利时首都布鲁塞尔制造犹太人博物馆血案的法国人内姆穆什在法国被捕，此人疑与叙利亚极端武装人员有关联。据称内姆穆什曾于2013年前往叙利亚，加入宗教武装并参与叙利亚内战。这一情况印证了反恐专家的担心，即一些欧洲国家公民特别是有移民背景的公民卷入叙利亚冲突并把暴力带回欧洲。

为了应对这一形势，美国、法国、英国等已加强了安检力度。路透社7月4日称，凡是从欧洲、中东以及非洲直飞美国的乘客，所携带的智能手机产品均需经过“额外安检”。

3.恐怖主义所采用的具体手段和方法将不断变化，将更加具有“创新”性

如2013年波士顿爆炸案袭击者使用的至少有1枚炸弹的制造材料是由日常就可购得的压力锅改造而成。中国曾破获的“东伊运”一案中，恐怖分子试图利用高压油泵喷洒汽油来制造恐怖事件。而北京奥运会期间发生在喀什的利用车辆作为武器袭击公安边防官兵一案，也说明恐怖分子为达到目的而无所不用其极。这类手段隐蔽性很强，很难事先发现、预警，一旦成功实施，其危害也必定是巨大的。总体来看，世界范围内的恐怖袭击事件中，土制、自制武器都在迅速增加。尽管是土制、自制武器，但其杀伤力并不容小视，而且往往能造成更大伤害且难以防范。此外，妇女、儿童等弱势群体参与恐怖主义活动的比例在上升。

此外，美国反恐情报界担忧“基地”组织正在研制一种现有机场安检技术无法侦测到的非金属炸弹。据称，也门“基地”组织的炸弹制造专家已前往叙利亚，同该国的“基地”组织分支秘密会面，可能正在研发新一代杀伤性武器。美联社称，盘踞在阿拉伯半岛的“基地”组织曾3次成功将非金属炸弹带上飞往美国本土的航班，所幸均未被引爆。近年来，“基地”组织挖空心思研制新一代非金属炸弹，将炸弹置于牙膏、墨盒、内衣和鞋子中，安检探测困难。美国安全部门之前甚至推断，“基地”组织炸弹专家可能研发出通过外科手术将炸弹植入携带者体内的技术。

4.新型恐怖主义攻击发生的风险增加

尽管目前还未出现利用网络为工具、手段来攻网络的目标型网络恐怖主义，但工具型

网络恐怖主义已经开始大行其道，并造成了严重危害。而从理论上讲，目标型网络恐怖主义也是迟早会发生的，这决不是危言耸听。种种迹象也表明，恐怖势力已经开始策划攻击网络设施，企图制造以网络为直接攻击对象的恐怖主义。但当前大多数企业和个人，甚至是一些国家的政府都没有意识到网络恐怖主义的危害。

此外，发生生化恐怖主义、核恐怖主义的风险也在增加。2012年，美国发生了多起毒信事件，包括寄给奥巴马和纽约市长迈克尔·布隆伯格、密西西比州共和党参议员罗杰·威克的信中都曾被检测到了蓖麻毒素。

混乱的伊拉克局势也加剧了核燃料流失的风险，伊拉克驻联合国大使穆罕默德·阿里·哈基姆在7月8日致信联合国秘书长潘基文，称极端组织“伊拉克和黎凡特伊斯兰国”(ISIS)已获取用于科研的核原料，并请求联合国帮助“避免伊拉克境内或国外恐怖分子利用核原料制造威胁”。“恐怖组织在伊拉克政府失去控制的大学夺取了核原料，这些材料可用于制造大规模杀伤性武器。尽管数量有限，但具备专业技能的恐怖组织可单独或者将其与其他原料混合使用。”

以上因素显示恐怖势力和极端势力已经掌握了或正在尝试掌握生化武器、核武器，并试图使用它们，这应引起高度警惕，避免“狼来了”的故事上演。

小结

通过以上分析可知，在未来10-50年内，国际恐怖主义活动基本不会减少，甚至可能会扩大化，而且恐怖主义的主体、活动方式、活动地域、采用的武器、针对的目标等都有可能发生较大变化。

总之，未来国际恐怖主义威胁很难消除，甚至有可能扩大，这将对丝绸之路经济带战略的实施构成挑战。积极的参与、支持国际反恐行动，不仅有助于国际社会的稳定，也有助于丝绸之路经济带战略的顺利实施。

第三章 对外投资面临的其它安全风险与障碍

统计数据表明，中国已经成为世界上主要的对外投资大国，在全球进行了大量的投资，但由于中国企业走出去的历史较短，在对外投资安全风险防范方面欠缺经验，由此导致了许多不必要的损失，如中国目前已经是中亚地区仅次于俄罗斯的第二大投资国，但在投资安全风险防范方面做的很差，致使许多投资打了水漂。

随着丝绸之路经济带建设的启动，中国企业将在相关国家和地区参与更多大型工程项目，而且身份将逐步由工程承建方向投资方转变。但大规模对外经济投资的同时，面临的安全风险也越来越大。除了前文所述的几种安全风险外，中国对外进行投资还面临着如下一些安全风险与障碍需要注意。

一、政治风险

当今国际形势风云变幻，部分国家内部及国家之间武装冲突频发，一些国家政权更迭经常引发局势动荡。这些政治事件不仅会影响海外项目的正常运转，甚至会波及海外人员的人身安全。国际经济活动中，因所在国战争、动乱、政变等政治问题所造成的经济损失，往往无法挽回，只能自己承担。尤其是亚欧大陆诸多国家历史短暂，矛盾重重，国家制度化水平低，国内政局不稳，存在着潜在政治风险。

许多丝绸之路经济带沿线国家存在教派、部族矛盾、党派矛盾、官员腐败、大国干涉、颜色革命等问题与风险。特别是在中亚地区，各国间矛盾较多，一些国家发生“颜色革命”的风险仍然存在，“老人政治”也使其未来存在不确定性，这些都会影响区域发展，最终使得丝绸之路经济带变成了中国和中亚各国间的双边合作。

一些国家内部存在严重贪污腐败，导致投资资金不能得到妥善使用，落入官员私囊。

对于国外项目审批设置障碍，需要索取贿赂才可以放行。

相关国家制度化水平低下而民众政治参与意识高涨，国内矛盾无法消解而国内党派林立，导致政治投机，政客善变，朝令夕改。典型事例之一：2011年利比亚爆发了以推翻卡扎菲政府为目标的国内战争，中资企业的大量企业工地、营地遭到袭击抢劫，直接经济损失达15亿元人民币。暴力事件致使13家央企在利比亚的项目全部暂停。典型事例之二：2015年3月，斯里兰卡政府突然叫停由中资企业投资建设的科伦坡港口城项目的施工，该项目一期投资约15亿美元、二期有望达到130亿美元，是中国对斯最大的投资项目，也是斯国迄今为止最大的外资项目，港口城项目协议系与斯里兰卡上届政府达成。在2015年1月举行的大选中，对华友好的上届总统败选，反对党上台执政。斯国新任总统表示，将与印度、中国、巴基斯坦和日本建立“均等关系”；而新任总理在竞选时曾表示，如果上台将废止港口城项目协议。

此外，国际伊斯兰极端主义势力经年累月的发展之后，必将对包括中亚在内的伊斯兰国家政权稳定构成严重挑战。

二、“中国威胁论”等

中国作为迅速崛起的大国，在亚欧大陆国家中的角色认知存在矛盾心理。一方面，各国期待通过参与丝绸之路经济带建设，期望同中国合作，借助中国资金和市场发展，发展本国经济，另一方面，他们担心经济合作会对于本国经济的冲击，导致本国主权受到削弱，国家独立受到威胁，国家控制能力受到影响。

客观而论，一直以来中国在中亚、西亚、南亚地区的国家形象并不好，“中国威胁论”、“怀疑论”、“阴谋论”一直有一定市场，这些地区的民众对中国存在着排斥心理。之所以存在这种情况，除了中国自身在解疑释惑、促进互信、树立和平崛起形象等方面尚存在改进和完善之处外，这些国家的政客和一些组织，从自身特殊利益和国内政治博弈出发，以所谓维护国家独立、国家利益为名防范中国、抹黑中国，是主要原因。这在很大程度上制约

着中国在这些地区的影响及未来发展空间的拓展，影响丝绸之路经济带战略的实施。

长期以来，中亚地区尤其是哈萨克斯坦的“中国威胁论”、“中国扩张论”、“中国掠夺论”几乎从未停歇过，如哈萨克斯坦总统纳扎尔巴耶夫2015年5月26日在接受“俄罗斯24”电视频道采访时表示“俄罗斯和哈萨克斯坦都流行一种观点，即一个拥有巨大人口的大国必然会压制其他国家。”这种观点在中亚地区的精英和普通民众中都有一定市场。如下表所示，哈萨克斯坦学者进行的一项调查显示，哈萨克斯坦对在哈的中国人的态度友好的仅占26%。

“你如何对待在哈的中国人”（%）

很好	1
好	25
无所谓	55
不好	15
很不好	3
平均分（五分制）*	2.9

* 在调查过程中，受访者被要求用5分制来评价自己对来哈华人的态度：1分表示“非常好”，5分表示“非常不好”。

资料来源：Елена Садовская, “Китайские мигранты в Казахстане: отношение казахстанских граждан (по результатам социологического исследования), <http://www.demoscope.ru/weekly/2009/0367/analit04.php>. 转引自：于晓丽：《哈萨克斯坦人眼中的在哈华人》，《俄罗斯中亚东欧市场》，2010年第11期，第52页。

可以预见的是，在未来相当长的时间内，“中国威胁论”等在中亚都将占据一定的市场。

三、劳工竞争关系

中国和中亚的经济联系正日益紧密，越来越多的中国人赴中亚工作，为发展中国-中亚关系做出了巨大贡献，在中亚投资的中国企业也往往喜欢从国内带大量劳工。但中亚地区

也是劳工输出国，尤其是塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦，两国各有至少数十万人在俄罗斯打工，因此中国劳工在中亚面临着中亚劳工的竞争关系，中国劳工常常被视为抢夺了中亚劳工的饭碗。

2007年的一项调查显示，在哈萨克斯坦仅7%的受访者认为，中国公民的来哈对哈萨克斯坦劳务市场有积极影响，因为在哈萨克斯坦工人和专家不足。而24%的受访者认为，来自中国的人员对哈萨克斯坦的劳务市场有消极影响，因为中国公民很快将在劳务市场造成激烈竞争。44%的受访者则指出，中国公民的进入在某种程度上对哈萨克斯坦的劳务市场有影响（“有某些影响，因为中国人在劳务市场上占据了个别领域”和“影响不大，因为政府在管控中国劳动力的进入”分别占22%）。25%的受访者认为，中国公民的进入对劳务市场没有影响，因为在他们所在的城市几乎没有中国人。在哈萨克斯坦城市居民的某些群体中，正在形成对在哈华人的消极态度，对在哈华人影响的担忧在加重，将近1/4的受访者担心劳务市场竞争激烈。2012年，认为来自中国的劳工对哈萨克斯坦的劳务市场有消极影响的受访人员的比例由2007年的24%上升至了31%。

这种情况在中亚其它国家也比较普遍，如塔吉克斯坦学者也曾公开表示“越来越多的中国劳工涌入塔吉克斯坦，并在各种领域工作。大批劳工涌入塔吉克这样的小国家会给国家造成困扰。尽管塔拥有大量的专业建筑人员，但塔主要的公路建设中却雇佣大批中国劳工。国家需要吸引外资，但不需要大量的外国劳动力。”

如今，中亚各国自身经济形势恶化，并且从2013年就开始出现中亚劳工从俄罗斯回流问题，使得中亚劳工和中国劳工面临的“竞争”和矛盾有加剧的潜在风险，这将进一步增强中亚地区民众对中国劳工的抵触情绪。

四、中国劳工权益被侵犯

中国劳工在中亚权益受损的问题也时有发生，如2014年吉尔吉斯斯坦一家炼油厂的中国劳工因厂方未能及时发放之前所承诺的工资而进行示威，最终39名中国劳工被当地警方

拘留，警方在对他们的身份进行检查时发现其中29人签证逾期，属非法务工，最终被遣返。这严重损害了中国劳工的现实利益，而且一旦处理不当，还会影响国家认同感。

中国劳工在中亚地区权益被侵犯的情况通常有三种类型：一是由于当地群众对中国企业和劳工不满，从而借机制造事端或借机闹事。主要原因是当地一些政客和媒体为了选举或扩大影响，或一己私利，往往会夸大甚至是编造中资企业对当地就业、生态环境以及国家安全造成的不利影响。主要表现是断路、堵路、围堵等。二是由于双方对彼此的成见、偏见，以及误解等造成的偶发性矛盾，主要表现是斗殴、群殴。三是当地执法机关、安全机构对中国劳工的刻意敲诈勒索等现象，以及针对中国劳工的盗窃与抢劫等刑事案件。具体来看，中国劳工与当地群众产生的冲突有以下几种类型：

（一）群殴等冲突

2015年7月8日，哈萨克斯坦东部阿克托盖市中国有色集团承建的铜矿工程服务项目工地发生了中哈工人恶性群殴事件。该事情的起因是一名中国工人在工地食堂里抱怨饭菜质量差、分量少，并率先打了哈方女厨师员工耳光，由此引发了大规模冲突，145人卷入斗殴当中。哈方工人在食堂反击后，又到中方员工宿舍进行打砸抢，事态一度曾蔓延至项目所在城镇，最严重时哈方工人见到中国人便会攻击。

发生此次事件的主要原因有三：1.相关企业管理不善。中国公司在施工过程中，对远在国外他乡的中国员工没有提供最基本的后勤保障，如工地的厨师基本全部为哈方员工，不能提供中国员工需要的食物，中国普通劳工由于语言限制也没有办法与哈方人员进行有效的交流和沟通，企业方面没有满足劳工的合理诉求。2.中国企业招募的基层劳工素质差，将国内的很多恶习带到了国外。3.中亚国家对中方企业和员工的成见、敌视、歧视长期存在，也是一个非常重要的原因。

该事件是一个典型的案例，很多中国劳工与当地人员发生冲突的事件，基本上都是由以上三个原因共同发酵而引发的。类似的斗殴事件在中亚五国都曾有发生，短期内也不会消失。

（二）中方企业不按合同或承诺履行义务等引发冲突

中国企业，尤其是私营企业，通常很少惠及中亚当地群众，由此招致中国企业被当地居民嫉恨，是导致冲突的一个重要原因。如很多中国企业在拿到项目之后，不按合同或承诺行事，找各种借口基本不雇佣或很少雇佣当地人，或者基本不参与当地的福利事业，由此导致了很多社会问题。

2012年吉尔吉斯斯坦曾发生中国劳工与当地劳工大规模斗殴事件，事发的原因也很简单，之前当地居民就对该中国公司有所不满，他们曾多次抗议该公司没有完全履行与当地居民达成的就业协议。根据双方之前的协议，在该公司工作的工人当地居民应占90%，但长期以来该公司中的中国工人一直占居多数。由此吉尔吉斯当地人借偶发事件阻止了公司的施工。近年来，该公司也曾多次闹出纠纷，多与这个基本问题有关。

（三）内部冲突中对中国劳工的冲击

如2010年吉尔吉斯斯坦奥什骚乱事件中，虽然主要矛盾和冲突集中在吉尔吉斯族与乌兹别克族之间，但中国企业和劳工也受到了冲击，如在奥什的部分中国商场被烧毁，中国人主要依靠在当地积累的人脉采取了自救行动，才减少了一定损失。

（四）“黑砖窑”事件与“非法劳工”

近年来，个别对出国打工抱有幻想的中国人比较盲目的走出国门，被骗至类似国内“黑砖窑”的企业，遭受虐待，这种情况在中亚也有发生。如2014年8月，哈萨克斯坦警方曾解救了15名来自中国新疆的哈萨克族中国人，他们之前被一家砖厂控制、非法拘禁了4个多月，这些工人平时被非法拘禁，工作条件恶劣，食物不足，居住环境很差且受到严厉看管。这种现象在吉尔吉斯斯坦也屡有发生，如吉尔吉斯斯坦某用人单位曾以建筑质量不合格为由，与中国劳工发生劳资纠纷，代理人扣留了中国劳工的护照、现金等，致使中国劳工无法生存。还曾有多批中国劳工在抵达吉尔吉斯斯坦后发现工作环境恶劣，待遇极差，生活窘迫但没有能力回国。

非法劳工，即“黑外劳”现象在中亚也普遍存在，导致中国劳工权益受损。有一些在中亚地区的中国劳工甚至没有护照，或者没有签署任何协议或合同，这导致他们的权益经常受到侵犯，人身权利也会受到限制，如被限制人身自由，抗议者通常还会遭受人身攻击，

甚至被强制遣返回国，但通常不敢也不会向有关方面求助。近年来哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦等都曾多次遣返护照过期后仍滞留在其境内的中国劳工，并对他们罚以重款。

（五）针对中国劳工的盗窃、抢劫、敲诈勒索等现象

在中亚地区针对中国人的盗窃、抢劫等现象较为普遍，如2013年底，吉尔吉斯斯坦发生多起涉及中国人的恶性抢劫伤人案件，至少20名中国人成为受害者，其中华为公司驻吉办事处中方员工连续遭遇多次抢劫。

由于不懂当地语言，且往往在受害后采取息事宁人的态度，一些在中亚工作的中国劳工在遭受到盗窃与抢劫事件后往往自认倒霉。很多中国劳工还受到了当事国执法机构、安全机构的敲诈勒索等，这种现象在吉尔吉斯斯坦尤为严重。

五、经济政策、法律的沟通与协调障碍

丝绸之路经济带沿线各国政治、经济体制差异显著，贸易投资壁垒较多。沿线国家，尤其是腹地核心区域的中亚国家市场基础差，不仅投资环境、贸易环境较差，市场观念也需要转换。在过去的经济关系中，随着我国产品竞争力的提升和市场份额的不断扩大，使一些国家感受到威胁，纷纷对我国企业和产品设置贸易壁垒。俄罗斯、中亚国家对中资企业投资设置更多障碍，使其外资优惠政策难以落实，各种限制措施给我国投资者的经营活动带来很多困难，导致我国在中亚的投资阻力加大，所以各国需要对经济政策进行沟通与协调，真正减少投资限制和贸易壁垒。

法治建设滞后，法治环境差，法律体系存在差异，也是丝绸之路经济带建设面临的现实问题。丝绸之路经济带通过制度化安排才能使域内成员享受更大利益，所有活动都须纳入法治的轨道，只有在法治的轨道上，才能保障丝绸之路经济带构想得以顺利实施和达到预期目的。然而，中亚许多国家法制建设处于起步阶段，双边、多边、区域等层面的法律制度安排少，如何进行法律领域的沟通与协调，一方面推动各国制定和出台有关丝绸之路经济带建设的相关法律文件，另一方面加强双边、多边、区域层面的法律法规体系建设以

及确立和完善相应的法律执行机制，促进丝绸之路经济带建设朝着法治化轨道运行，是一个十分复杂的专业性问题。

六、沿线国家间的矛盾影响国际合作

丝绸之路经济带沿线国家中主要包括了几组国家间的矛盾：俄罗斯与乌克兰、印度与巴基斯坦、中亚各国间、西亚各国间。

俄罗斯和乌克兰之间的危机短期内不会化解，乌克兰亲西方政权的建立，会得到美欧的支持，乌克兰是中国通往西欧的“新丝绸之路”的一部分，中国长期以来一直与乌克兰保持着良好关系，特别在军事领域，双方合作十分紧密。俄罗斯则是经济带建设中的重要一环，中国需要在两者之间保持平衡的姿态，从大局上调节两国矛盾。

印巴关系依然是跌宕起伏，时紧时缓。中国一直强调与巴基斯坦的全天候友谊，同时在改善和印度的关系，丝绸之路经济带建设中如何平衡好印巴关系，客观上存在着困难。

中亚国家间的边界冲突威胁着地区稳定。苏联解体后，独立后的中亚国家一直为边界纠纷所困扰，中亚五国间均不同程度地存在边界争议。塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦与乌兹别克斯坦等国的边界一直未划定，2013年吉尔吉斯斯坦共发生40余起边境冲突，其中不乏武装交火。2013年1月，乌兹别克斯坦与吉尔吉斯斯坦在索赫地区曾发生武装冲突，两国口岸至今关闭。2014年1月吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦边境地区发生武装冲突。因此，在中亚进行投资，尤其涉及跨境项目时，必须考虑国家间关系。如塔吉克斯坦的罗贡水电站项目，几乎没有外国公司敢接手，主要原因是乌兹别克斯坦的强烈反对。

西亚国家则是因为宗教问题发生矛盾，沙特、伊朗、土耳其、伊拉克、叙利亚等国家实行不同的政教政策，直接影响到了相互之间的国家交往与对外关系。目前，因伊拉克、叙利亚、也门政局影响，中东国家关系再次分化组织，并看不到可以准确预期的前景。

七、生态环境风险

丝绸之路经济带沿线地质地貌复杂多样，生态环境先天脆弱。随着经济发展特别是能源合作的开展，生态环境的承载负担将日益加重，若不注重环境保护就会引发区域环境风险，导致不可逆转的灾难性后果。

丝绸之路经济带中亚区域地质地貌复杂多样，几乎涵盖了高原、沙漠、绿洲与盆地等所有形态，其中沙漠面积多达100万平方千米，占区域总面积1/4以上。由于南部高山阻碍了太平洋和印度洋湿润气流的进入，使得该区域为干旱或极端干旱的区域。且气温的季节变化和日变化都很大，是全球气候变化研究中备受关注的生态环境脆弱区域。气候的干旱少雨导致该区域的人均水资源拥有量远远低于国际人均水资源1700立方米的紧张警戒线。20世纪五六十年代以来，由于对地表水资源超强度、大规模的开发，并未实行有效的保护，该地区曾出现了河流干涸、地下水位下降、水质恶化、土地沙漠化、草场退化、绿洲萎缩、农田盐碱化面积扩大、植被面积缩小以及生物多样性大幅下降的生态环境危机。虽然政府加大了环境治理力度，但生态环境问题并未得到有效遏制，目前仍然面临严重的生态环境问题。该区域干旱、地震、滑坡等自然灾害频发，影响面积及受灾损失不断上升。据统计，过去十年间中亚地区因自然灾害的死亡人数为 2500 人，受灾人数高达55万，接近中亚人口总数的10%。

如今，在中亚五国，无论经济水平如何，从上到下都对环境保护问题非常关注，许多中国项目出问题都是因为环保问题。

在中亚的中资企业应特别关注的环保法规主要涉及以下方面：禁止在国家林场砍伐成材林；禁止违反生态保护法，包括损害及浪费自然资源、污染环境、随意丢弃生产生活垃圾和超标排放污染，必须依法进行赔偿损失；禁止油气开采企业放空燃烧；加强水体保护。

八、其它风险与障碍

（一）中亚地区整体开放程度较低

当地工程公司参与国际大型项目很少，国际合作意识淡漠，管理理念落后，对国际施工标准理解不到位，施工能力和设备配置难以满足项目需求，当地职业化专业管理人才匮乏，相关劳务市场供给严重不足。

而劳务指标历来是哈国控制外国公司的主要手段，对于没有劳务签证的人员，第一是不允许发工资，第二是所有费用不得列入在当地注册的公司的成本中，第三是一经发现将被驱逐出境。

（二）中亚当地承包商设计依据陈旧、施工力量薄弱

当地承包商往往会利用其特殊的政治背景和国内垄断地位，强烈要求承担全部或至少大部分工程（尤其是国际合作工程）的设计和施工，而且往往报价偏高。

在施工过程中，当地承包商和技术人员所依据的设计规范多为前苏联解体时的资料，参考依据非常陈旧，设计人员经常持有自以为理所当然的观点。

此外，当地承包商施工力量非常有限，技术水平相对落后，施工效率与合格率均比较低，对此要有心理准备。

（三）标准规范不统一

中亚国家大多采用前苏联标准，与国内和国际标准存在着较大的差异。

中国与中亚国家的铁路轨距不同（中国为1435mm的准轨铁路，中亚国家为1520mm的宽轨铁路），必须在阿拉山口进行换装或换轮后才能完成进出关，不仅费时、费力，而且容易造成货物损坏、丢失，加之阿拉山口口岸处于风口区，经常停工避风，通关效率较低。

中国标准和国际标准规定天然气管道采用螺旋管，而根据中亚地区技术标准和惯例天然气管道应采用直缝管技术方案。

（四）土地私有化，征用程序复杂

中亚国家属于土地私有化国家，土地征用手续办理繁杂，需同时取得国家、州、县和土地主的四级用地许可方可施工。

项目用地分为临时用地和永久用地，临时用地一般不超过3年，在施工完成后，先由施工单位负责按原有土层顺序回填，再由土地主有偿负责植被恢复，结束后由相关政府部门组成验收委员会对地貌恢复工作进行检查验收，合格后颁发临时用地还地许可。

永久用地使用年限为10年，到期需办理延期用地手续。

（五）外汇风险

海外投资回报周期长，国际经济形势不稳，国际汇率波动明显，货币贬值，物价上涨，将直接影响企业收入。加上所在国外汇上的管制可导致海外投资资金的成本的急剧增加，海外投资的项目收益没办法转换成所需要的外汇汇出，从而使海外投资企业无法及时取得收益并回收项目资金而带来损失。