

美国新阿富汗战略及评估

赵华胜

(复旦大学 俄罗斯中亚研究中心, 上海 200433)

[摘要] 在就任美国总统后, 奥巴马在2个月的时间里就宣布了对阿富汗新战略, 这也是奥巴马政府推出的第一个战略文件。新战略是奥巴马政府试图打破阿富汗困境的尝试, 它在目标设置、手段选择、资源配置上都有与上届政府不同的思路和政策。新战略是根据7年多阿富汗战争的经验教训制定的, 比较贴近实际, 有很强的针对性, 它应能取得某种正面效果。但是, 新战略也存在一系列不确定因素和弱点。总的来说, 新战略主要还是“技术性”的, 而阿富汗危机具有深刻的政治原因, 技术性手段可以控制但难以解决政治性问题。在一定意义上, 新战略是撤出战略的前奏, 它可能导致美国从阿富汗战场前线的撤出。

Just after his inauguration as the US President, Obama announced a new strategy for Afghanistan only within 2 months; the new strategy is also the first strategic document of Obama's administration. This new strategy is an attempt for Obama to break the US' plight in Afghanistan, and it has many different ideas and policies, if compared with Bush Administration, such as in fields of target setting, means choice and resource allocation. Based on more than 7 years of experiences and lessons from the war in Afghanistan, the new strategy is realistic and well-targeted and is expected to get some positive effects. However, there are also a series of uncertain and weak factors in this new strategy. Generally speaking, the new strategy is relayed on "technicality", and Afghanistan is involving a profound crisis with political reasons which can be controlled but is difficult to be solved by technical means. In a certain sense, the new strategy is a prelude to the withdraw of US troops, and it could lead to the United States to withdraw its troops from the front line of Afghanistan war.

[关键词] 新战略 阿富汗 塔利班

美国对阿富汗新战略——确切的全称是“美国对阿富汗和巴基斯坦的新战略”——于2009年3月27日公布, 其时距奥巴马宣誓就任美国总统不到70天。在如此之短的时间里就推出了新战略反映了事有不容缓和之处, 也反映了新战略在美国朝野已有相当共识, 早已是呼之欲出。

新战略出现的基本背景是美国外交政策的大调整, 它的根本原因是形势所迫, 大势所趋。美国在阿富汗的战争已进行了近8年, 发动伊拉克战争也已经6年多。这两场战争都不仅没有取得预想的胜利, 反变成美国沉重的战略包袱, 造成了极大的内外困难和压力。

伊拉克战争本来就是一场师出无名的战争。美国不经联合国允许和许多国家的反对, 以伊拉克藏有大规模杀伤性武器为理由, 出动10几万军队, 发动了对伊拉克的战争。但即使是并不过硬的理由也没有得到证实, 事实表明伊拉克没有大规模杀伤武器, 美国对伊拉克的战争成了一场没有理由的战争。这场战争使美国声誉下降, 民心丧失, 国内和国际反战抗议迭起, 美国的道德形象大受损害。这还仅仅是一方面, 更严重的是, 美国在战场上也陷于泥潭, 损失惨重。到2009年, 美国死在伊拉克战场上的官兵超过了4千人, 受伤的人数高达3万多。伊拉克变成了美国的第二个“越南”, 欲胜不能, 欲和不得, 内外交困, 进退维谷。

阿富汗战争与伊拉克战争有所不同，它与“9.11事件”是直接的前因后果，被认为是国际反恐战争。阿富汗战争有联合国的授权，得到了国际社会比较普遍的支持或接受。但与伊拉克战争相似的是，美国在阿富汗也陷于困境。阿富汗形势的逆转从2006年初现端倪，并持续恶化，到2008年已濒于危机。塔利班的活动地域从南方不断向北方扩大，直逼首都喀布尔，2008年的伤亡也达到最高记录，局面大有失控之势。

形势要求改变，政策调整是改变的必经之途。总统换届为政策转向提供了最合适的契机。事实上，奥巴马是以变革者的形象走进白宫，他肩负着修正布什时期美国外交政策的使命，这也是民意的期待和他的政治许诺。在此背景下，伊拉克和阿富汗问题首当其冲地成为奥巴马外交新政的实践和实验。

无论从外交还是从学术的角度，伊拉克问题的出路相对简单，所需的主要是痛下决心，从中解脱，这也是奥巴马政府正在做的，美国从伊拉克撤军正在进行。而阿富汗问题则要复杂得多。它的影响面更大，涉及问题更多，更难以找到出路，也是美国更输不起的。美国官方承认在阿富汗有失败的现实危险，<sup>①</sup>而学术界的评论要直率得多，许多人认为美国的政策已经失败。如果美国在阿富汗彻底输掉，其后果将是颠覆性的。失败就意味着阿富汗在某种意义上重回“9.11”之前的状态，塔利班和基地组织重新归来，美国的反恐努力付诸东流，并将蒙受历史性的羞辱，它的国际影响和地位必将遭受严重损害。

2008年底前后，美国以及欧洲学术界出现了一股“阿富汗热”，大西洋两岸的智库和专家感觉到美国改变对阿富汗政策的时机正在到来，于是纷纷建言献策，评论阿富汗政策的得失，提出各自的解决之道。<sup>②</sup>虽然这些看法不尽一致，但在最重要的一点上却相当接近，即美国需要改变其阿富汗政策。这同时也造成了一种强烈的舆论氛围，推动着美国新阿富汗战略的出台。在这种背景下，美国新阿富汗战略应运而生。

### 新战略的目标和途径

新战略是奥巴马政府以“新思想和新眼光”重新审视阿富汗问题的直接产物，但客观地说，它的萌芽在布什政府后期已经酝酿。

新战略具有简单而又明确的目标，那就是“打乱、打碎、打败（disrupt, dismantle, defeat）在巴基斯坦和阿富汗的基地组织，并防止它们将来在这两个国家卷土重来。”<sup>③</sup>由此可说，新战略的目标是要取得战场上的胜利，并彻底摧毁基地组织在巴基斯坦和阿富汗存在的基础。

关于新战略的特点，白宫总结为五点：一是制定的目标比较现实，经过努力可以达到。二是不再局限于阿富汗，而是以地区视野看待阿富汗问题，以地区性措施解决阿富汗问题。三是加强阿富汗政府及军队的培训和能力建设。四是在解决阿富汗问题的过程中要运用美国国家的各种力量。五是吸引新的国际成员参与。<sup>④</sup>美国各职能部门对新战略的解释大同小异，

---

[收稿日期] 2009-07-06

[作者简介] 赵华胜，复旦大学俄罗斯中亚研究中心和上海合作组织研究中心主任，研究员。

\* 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（项目批准号：07FCZD027）的成果。

<sup>①</sup> 《美国对阿富汗-巴基斯坦政策白皮书》承认，美国在阿富汗“失败的危险是现实的，其后果将是严重的。”见“White Paper of the Interagency Policy Group's Report on U.S. Policy toward Afghanistan and Pakistan”。

<sup>②</sup> 包括《外交季刊》、国际战略研究中心、卡内基基金会、外交关系协会等等都发表了一系列有关阿富汗问题的报告和政策建议。

<sup>③</sup> “A New Strategy for Afghanistan and Pakistan.”

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

<sup>④</sup> “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/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Whats-New-in-the-Strategy-for-Afghanistan-and-Pakistan/).

但在强调的重点上也有些差别。例如美国国家安全事务顾问 J. 琼斯认为新战略的关键之点是地区化政策。<sup>①</sup> 美国阿富汗重建特别总监的理解则认为，新战略的核心是增加军力以改善安全状况，把重点转向训练阿富汗军队并增加它的数量，加强民事方面的努力，推进良治和经济发展。<sup>②</sup>

如果对新战略做一个综合性的阅读，可把它的基本内容概括为六个方面：

其一，增加人力、物力、财力。伊拉克战争爆发之后，美国海外作战的重点放在了伊拉克，阿富汗在作战兵力和资源分配上处于次要地位。以经费来说，从 2002 年开始至 2009 年的 7 年间，美国国会批准给阿富汗重建的拨款是 329.35 亿美元。按年度分别是 2001 年 1.93 亿美元，2002 年 9.39 亿美元，2003 年 9.85 亿美元，2004 年 24.62 亿美元，2005 年 49.02 亿美元，2006 年 35.34 亿美元，2007 年 100.43 亿美元，2008 年 58.04 亿美元，2009 年 40.73 亿美元。<sup>③</sup> 而自 2003 年到 2009 年的 6 年间，美国国会批准用于伊拉克的费用为 510 亿美元，这些资金主要分配给了四个方向，其中拨给灾难消除和重建基金 208.6 亿，安全力量基金 180.4 亿，经济支持基金 37.4 亿，指挥官紧急反应项目 35 亿。<sup>④</sup> 从兵力上说，美国在伊拉克的驻军有 13 万人之多，而在阿富汗作战的美国军队只有约 5 万人。美军阿富汗指挥官一直抱怨兵力不足并要求增派军队，但都被拒绝。希拉里国务卿称美国在阿富汗的情况是“人员不足，资源不足，财政不足。”<sup>⑤</sup> 这被认为是阿富汗局势恶化的重要原因。新战略将改变这一状况，并将第一次完全满足职能部门提出的需要。一方面，美国将增加在阿富汗的驻军，2009 年 2 月，奥巴马决定向阿富汗增兵 1.7 万人，3 月又宣布再增加 4 千人，总数为 2.1 万人。另一方面，美国将增加对阿富汗的财政支持。2009 年 4 月，奥巴马总统向国会提出追加 834 亿美元的费用，其中 95% 将用于美国在伊拉克和阿富汗的军事活动。<sup>⑥</sup>

其二，把阿富汗和巴基斯坦联系起来，以地区视野和地区政策取代单列的阿富汗政策。美国在阿富汗问题上的一个重要结论是：它犯了一个严重失误，即一直是把阿富汗和巴基斯坦作为两个问题分别处理，忽视了它们之间的联系。阿富汗与巴基斯坦之间有 2430 公里的共同边界，它们在安全、政治、经济上有密不可分的联系。在两国相邻地区都居住着大量普什图居民。部族是这些地区的真正主人，政府的控制能力较弱。这些地区是塔利班和基地组织赖以生存和发展的基地，阿巴边界对它们来说完全不是障碍。在阿富汗受到打击的基地组织可以在巴基斯坦找到藏身之所。现在美国认识到，阿巴在安全上实为一体，不可分割。没有巴基斯坦问题的解决，阿富汗问题不可能真正解决。新战略的重要改变就是将把阿巴作为“一个问题，一个威胁，一个战场”，以地区一体性的外交和军事政策取代过去分别对阿富汗和巴基斯坦的政策。

地区化外交和安全政策的实质是把巴基斯坦作为解决阿富汗问题的组成部分和必要条件。新战略拟采取一系列措施，以使巴基斯坦这个棋子运动起来。美国对巴的核心需求是制止其成为基地组织的“避难所”，这就必须对巴境内的塔利班和基地组织进行深度打击。显

---

<sup>①</sup> General James Jones, National Security Advisor, “President Obama’s Afghanistan-Pakistan (AFPAK) Strategy,” 27 March 2009. <http://fpc.state.gov/120965.htm>.

<sup>②</sup> “Quarterly and Semiannual Report to Congress on Reconstruction in Afghanistan. Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction,” 30 April 2009: 5.

<sup>③</sup> Ibid., 34.

<sup>④</sup> “Special Inspector General for Iraq Reconstruction,” Quarterly Report to the United States Congress. 30 April 2009: 2.

<sup>⑤</sup> Hillary Rodham Clinton, Secretary of State, “Remarks at The International Conference on Afghanistan,” The Hague, Netherlands, 31 March 2009 <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/03/121037.htm>.

<sup>⑥</sup> “U.S. Appropriations Including Supplemental Request by Fiscal Year (for Afghanistan),” Quarterly and Semiannual Report to Congress on Reconstruction in Afghanistan. Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, 30 April 2009:5.

而易见的是，美国难以自己来实现这个目标。虽然美军实际上已经在进行越境军事行动，但不管从政治还是从军事上说，美国在巴基斯坦进行大规模地面作战有重大障碍和困难，而且也力不从心。“我们在很大程度上被困住了手脚，因为缺少对美国的支持，我们甚至连派特种部队到巴基斯坦都不可能。”<sup>①</sup> 这一行动的主角只能是巴基斯坦政府。而要巴基斯坦承担起这一角色，合乎逻辑的选择是加强与巴基斯坦的关系和加大对它的支持。这意味着在政治上美国应促进巴基斯坦政府的稳定，在安全上帮助巴政府提高反恐能力，在经济上给巴更多援助，当然，也意味着美国向巴基斯坦施加更大压力。2009年5月，由J.凯里和R.卢卡(John Kerry and Richard Lugar)两位议员提出的“对巴基斯坦持久援助和加强合作”议案(The Pakistan Enduring Assistance and Cooperation Enhancement)被提交美国国会，这一议案提出在未来5年里每年向巴提供15亿美元非军事援助，共为75亿美元，在随后的5年里再提供75亿美元的补充援助。<sup>②</sup> 奥巴马总统对这一提案表示支持。如果这一议案得到通过，美国对巴基斯坦的援助将大幅度增加。

实施阿巴双边和美阿巴三边战略合作也是一体化地区政策的重要思想。2009年5月，美阿巴三国总统在华盛顿会晤，三国总统承诺将在推进阿富汗和巴基斯坦的和平、安全、稳定、经济发展方面进行战略合作。<sup>③</sup> 需要做一点说明的是，三国合作不仅局限于安全领域，经济合作也是其重要内容。而在经济合作中，又以农业和粮食生产为主，这被认为对解决阿巴边界地区的社会和安全状况具有基础性意义。美国的计划是将三边战略对话机制化，持续进行下去。

其三，从以军事打击为主转为军事、民事、外交并重，综合使用各种手段。当2001年对基地组织和塔利班宣战之时，美国显然抱有在军事上彻底消灭敌人的雄心。英国和苏联的历史遭遇并没有使美国有所顾虑。但8年的战争使美国得出了与英国和苏联相似的结论，那就是军事征服阿富汗几乎是不可能的。虽然美国并不接受它在战场上失败的说法，但美国官方——包括军方——都一致承认，通过军事途径走出阿富汗已经是死胡同。如国家安全事务顾问J.琼斯所说：“单靠子弹和炸弹无法赢得对极端主义战役的胜利”。<sup>④</sup> 新战略提出用综合方式取代以军事为主的方式。军事仍是必不可少的重要因素，但它既不是唯一的，也是不足的。不仅如此，在角色的分配上，武装力量要为政治服务，而不能越俎代庖。美国参谋长联席会议主席M.马伦将军对此做了清楚的解释：“与盖茨部长一样，我得出的一个重要看法是我们的军事行动必须支持而不是引导我们国家的外交政策。我们的战斗力没有任何疑问。但过去7年多的战争使我们认识到：在实现由我们文职领导人制定的政策目标中，当我们是一个有各种力量参与的综合和完整政策的一部分的时候，我们可以为这个国家服务得更好。”<sup>⑤</sup> 这意味着美国国防部和军方在阿富汗问题的政策形成和决策机制中的地位将降低。

其四，加强对阿富汗政府和军队的扶持，使其逐渐承担起保障国内安全的主要职能。

---

<sup>①</sup> Anthony Cordesman, Arleigh A. Burke Chair in Strategy, “Uncertainty About New U.S. Policy Toward Pakistan, Afghanistan,” the Center for International and Strategic Studies in Washington, 3 April 2009. [http://www.cfr.org/publication/19016/uncertainty\\_about\\_new\\_us\\_policy\\_toward\\_pakistan\\_afghanistan.html?breadcrumb=%2Fpublication%2Fby\\_type%2Finterview](http://www.cfr.org/publication/19016/uncertainty_about_new_us_policy_toward_pakistan_afghanistan.html?breadcrumb=%2Fpublication%2Fby_type%2Finterview).

<sup>②</sup> “US Senate Takes up Aid to Pakistan Bill (Kerry & Lugar),” 05 May 2009. <http://www.freerepublic.com/focus/news/2244068/posts>.

<sup>③</sup> Office of the Spokesman, “2009 U.S.-Afghanistan-Pakistan Trilateral Consultations,” Washington, DC, 8 May 2009. <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/05/123196.htm>.

<sup>④</sup> General James Jones, National Security Advisor, “President Obama’s Afghanistan-Pakistan (AFPAK) Strategy” 27 March 2009. <http://fpc.state.gov/120965.htm>.

<sup>⑤</sup> Statement of Admiral Michael G. Mullen, USN, Chairman of the Joint Chiefs of Staff before the 111<sup>th</sup> Congress Senate Committee on Foreign Relations [http://appropriations.house.gov/Witness\\_testimony/DE/Michael\\_Mullen\\_05\\_20\\_09.pdf](http://appropriations.house.gov/Witness_testimony/DE/Michael_Mullen_05_20_09.pdf).

在过去 8 年里，实际上是美军和国际安全援助部队（ISAF）担当着保障阿富汗安全的主要角色，阿富汗政府的权威和控制能力低下，军队的战斗力不高。可以说，没有国际军队的支持，阿富汗政府要支撑下去都很困难。这种状况是一种本末倒置，它可以维持一段时间，但难以持久。毕竟一个国家不能长久依赖外国军事力量保护，也没有哪个国家能够或愿意无限期地倾注这么多的政治、军事、财政资源，即使是美国也不堪这样的重负。阿富汗最终还是需要自我管理。如果阿富汗政府不能承担起基本职能甚至不能自保，阿富汗就不能说进入到了正常状态，美国也无法从战场上脱身，除非失败地放弃。因此，使阿富汗政府变得有力和有效是解决阿富汗问题的重要一环。新战略确定的目标是“促进建设一个更有力、更负责任、更有效的阿富汗政府，以使其更好地服务于阿富汗人民，并在有限的国际援助下，逐渐地行使职能，特别是在国内安全方面。”<sup>①</sup> 当然，这个政府一定是要得到美国赞成和亲美的政府，这是不言而喻的。

在目前形势下，美国的当务之急是保证定于 2009 年 8 月的阿富汗大选安全和顺利进行，并不出意外地产生下任阿富汗总统。它决定未来 5 年阿富汗将有一个什么政府。这不仅是推行新战略的前提，也关系到美国在阿富汗的政治基础。如果总统选举出现意想不到的结果，或是选举过程出现严重混乱，则阿富汗政局可发生重大改变，这将对美国与阿富汗关系带来全面性挑战。美国对于这次大选十分重视，要求国际部队全力保证大选的安全，并拨出了 4000 万美元进行专项资助。<sup>②</sup>

提高阿富汗政府的权威和管理能力是一项复杂的任务。新战略一方面提出要促进阿富汗政府的良治，另一方面注重帮助阿富汗政府提高管理技能。美国不仅要派出更多的各方面专家，而且要深入到阿富汗基层政府，培训人员，帮助工作，传授知识和经验。

要使阿富汗政府能够接管安全职能，军事力量建设是关键因素。新战略提出要在未来两年完成使阿富汗国民军增加到 13.4 万人和警察增加到 8.2 万人的目标。同时，新战略把对阿富汗武装力量的培训作为重点。美国将向阿富汗派遣更多的军事培训人员，2009 年 3 月宣布增派的 4000 官兵的主要任务就是训练阿富汗军队。以后每支美军部队都将有一个阿富汗国民军部队“搭档”，通过美军的“言传身教”使阿富汗国民军尽快提高战斗技能。

其五，分离塔利班和基地组织，重点打击基地组织；分化塔利班，寻求与塔利班温和派对话。美国在阿富汗战场上有两个敌人：基地组织和塔利班。在新战略中，美国的主要军事打击目标是基地组织，塔利班未被明确列入。这是一个有深刻含义的区分，它留出了很大的想象和分析空间。可以推断，这种区分的意义主要不是在军事上，而是在政治和战略上。从基地组织和塔利班的情况来说，基地组织是“9.11”元凶，塔利班只是包庇了它；基地组织是外来的，塔利班是本土的；基地组织是国际化的，外向扩张的，代表着国际恐怖主义势力，塔利班是地区性的，是本土部族和政治力量的代表，其政治兴趣和目标也基本限于本地区；基地组织有获取大规模杀伤武器的野心，对美国有重大的潜在安全威胁，塔利班对美国的直接安全威胁则小得多。

把基地组织作为主要打击目标，在政治上具有较充分的合法性，在军事上具有较大的可行性，并可产生有针对性和有预期的效果。这缩小了打击目标，减少了对立面，而打掉基地组织，也将削弱塔利班，因为基地组织是塔利班最重要的外来支持。更为重要的是，这种区分为分化塔利班和政治解决塔利班问题埋下了伏笔。不过，这不意味着美国将停止对塔利班的军事行动和军事打击。没有军事上的优势地位，塔利班问题难以解决，阿富汗问题难以解决，基地组织问题也难以解决，况且基地组织和塔利班混合在一起，并不总能把它们分得很

<sup>①</sup> “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](http://www.whitehouse.gov/assets/documents/Afghanistan-Pakistan_White_Paper.pdf).

<sup>②</sup> Hillary Rodham Clinton, Secretary of State, “Remarks at The International Conference on Afghanistan,” The Hague, Netherlands, 31 March 2009. <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/03/121037.htm>.

清楚。

分化和政治解决塔利班问题基于这样一个判断之上，即狂热的塔利班分子是极少数，还有小部分人动摇不定，而绝大多数人参加塔利班是由于受到胁迫或为了赚钱。<sup>①</sup> 这为分化塔利班提供了可能。新战略的思路是同时实施软硬两手，即以军事和政治、经济、社会政策相结合的办法，消灭少数顽固派，争取多数普通塔利班人员，使其脱离塔利班或与政府和解，达到瓦解塔利班和政治解决塔利班问题的目的。为此，新战略将支持阿富汗政府对塔利班实施和解的政策。

其六，寻求盟友和国际社会更多支持，准备与该地区其他重要角色合作。在缓和单边主义外交色彩和现实需求的双重背景下，新战略把与其他国家合作——或说要求其他国家合作——也作为一项重要内容。J. 琼斯在解释新战略时有这样一段表示：“你们已经注意到美国外交政策语调和行为的变化。我们努力使我们与全世界的盟友和朋友的对话及协商达到一个新水平。美国愿意倾听，当然，也愿意在应对共同威胁中发挥领导作用，但是也会把世界其他国家作为伙伴。阿富汗和巴基斯坦以及这个地区当然是这样的一个威胁。”<sup>②</sup> 新战略除了要求盟友提供更多支持外，还特别表示准备与阿富汗的邻国进行合作。美国承认，“如同没有阿富汗人民的参与这些问题不能解决一样，没有阿富汗邻国的参与这些问题也不能解决。”<sup>③</sup> 美国“准备与这一地区所有重要角色一起推行这一重要的地区外交，以便我们能够尽力加强这一地区的安全和稳定，尽可能孤立基地组织和激进分子。”<sup>④</sup> 这一地区的重要角色当然包括俄罗斯、中国、伊朗、中亚国家、印度等，美国与地区重要角色的合作自然应是与这些国家的合作。

#### 新战略会成功吗？

新战略是奥巴马政府对解决阿富汗问题的尝试，它的实施将是一个长时间的过程，它的成效至少需要几年来验证，现在判断它能否成功还缺乏足够的事实依据，但不妨对此做一些分析和推测。

新战略有其有力之处。它是在 7 年多阿富汗战争的经验教训上形成的，它了解现实，知道困难在什么地方和需要什么，因此新战略比较贴近实际，有很强的针对性。它在目标制定、资源配置、手段选择上都比较合理和务实。这些因素使人有理由认为新战略应能取得某种成效。

但是，新战略也有诸多不确定因素和弱点。

在新战略中，一个“更有力、更负责任、更有效”的阿富汗政府至为关键，但这能否实现却是一个未知数。在这个问题上，美国的督促和帮助可以起到一定作用，但关键还在于阿富汗政府自身的能力和作为。尽管美国对本届阿富汗政府也有不满，不过替代卡尔扎伊的更好人选看来难以找到。如果不出意外，卡尔扎伊很可能将获得连任。大选可为新政府提供

---

<sup>①</sup> Remarks by Vice President Biden and NATO Secretary General Jaap Hoop Scheffer in Joint Press Conference, NATO Headquarters, Brussels, Belgium, March 10, 2009  
[http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Transcript-of-QandA-Session-of-Press-Conference-with-Vice-President-Biden-and-NATO-Secretary-General/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Transcript-of-QandA-Session-of-Press-Conference-with-Vice-President-Biden-and-NATO-Secretary-General/).

<sup>②</sup> General James Jones, National Security Advisor, “President Obama’s Afghanistan-Pakistan (AFPAK) Strategy,” March 27, 2009. <http://fpc.state.gov/120965.htm>.

<sup>③</sup> Hillary Rodham Clinton, Secretary of State, Remarks at The International Conference on Afghanistan, The Hague, Netherlands, 31 March 2009.  
<http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/03/121037.htm>.

<sup>④</sup> Bruce Riedel, Press Briefing on the New Strategy for Afghanistan and Pakistan, 27 March 2009.  
[http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Press-Briefing-by-Bruce-Riedel-Ambassador-Richard-Holbrooke-and-Michelle-Flournoy-on-the-New-Strategy-for-Afghanistan-and-Pakistan/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Press-Briefing-by-Bruce-Riedel-Ambassador-Richard-Holbrooke-and-Michelle-Flournoy-on-the-New-Strategy-for-Afghanistan-and-Pakistan/).

合法性和民意的新资本，但未必能使新政府焕然一新。阿富汗政治的基本情况不可能根本改观，新政府不能不受到现实条件的制约，在它成为一个有力和有效的政府的道路上有太多的障碍，包括外部的困难，也包括自身的问题。即使是其他人当选总统，新政府也面临同样的问题。这不是说阿富汗政府完全没有希望，这只是说这种希望的前景很不确定。

未来阿富汗的安全责任将主要由阿富汗军队和警察承担。就新战略提出的数量目标来说，增加阿富汗军队和警察是相对容易的，困难在于它的维持和提高它的素质。阿富汗国民军和警察被认为装备落后，训练水平不高，军官严重缺乏，而且还深受腐败问题困扰。<sup>①</sup>按照新战略的要求，到2011年阿富汗将分别拥有13.4万军队和8.2万警察，总数将达近22万人，这还不算辅助人员。将来这一数字可能还会提高。维持这样一支庞大的武装需要巨额资金，要为他们提供武器装备、基本设施、行动费用，薪金酬劳。2008年阿富汗的GDP为1100亿美元，政府预算为400亿美元，而且其中大部分还是靠外国援助。<sup>②</sup>显然，阿富汗政府在财政上无法维持这支军队，它只能依赖外援。短期来说这个问题还不太大，但长期下去则不是没有难以为继之忧。一旦援助出现困难，对阿富汗军队来说则无异于釜底抽薪。

阿富汗武装力量的民族构成也有隐忧。有研究表明，在国民军和警察军官中，塔吉克族都超过40%，大大高于其占全国人口27%的比例。<sup>③</sup>而在士兵中，塔吉克族可能更多，估计约为60%。民族构成复杂对军队的团结性是一个问题，更重要的是它涉及到军队对政府的忠诚。有看法认为，许多塔吉克族官兵仍忠于他们的部族强人。<sup>④</sup>这意味着他们对政府的忠诚是有条件的，如果出现政治分裂，则军队难免不受其影响。

对阿富汗军队和警察最大的考验还没有到来。只有当大部分外国驻军撤出时，才是对阿富汗军队能力的真正检验。

与塔利班对话是新战略的重要一环，但它能在多大程度上瓦解塔利班还需证实。从大方向上说，与塔利班对话是现实的选择，但从实践层面讲，此路是否可通却不能肯定。谈判都是在一定条件下进行，这“一定条件”决定着谈判的性质，决定着它成功的几率，也决定着这个策略是否正确。在美国学术界对新战略的看法中，这一问题引起的分歧最大。支持与塔利班谈判的人很多，但不赞成的声音也很大。如G. 德罗恩索罗 (Gilles Dorransoro) 说，这种想法是“建立在错误的资料和对塔利班的错误理解之上。”<sup>⑤</sup> R. 特普勒 (Robert Templer) 认为从弱势地位去谈判只会助长塔利班的气势和削弱阿富汗政府。<sup>⑥</sup> A. 特里斯 (Ashley J. Tellis) 则断言，现在与塔利班谈判是最坏的选择，它对实现美国在阿富汗的目标有害无益，并且注定失败。<sup>⑦</sup>

对谈判政策的怀疑不是没有理由。可行性是一个问题。首先，“谁是塔利班”就是一个疑问。有人认为塔利班是一个有垂直领导体系的严密组织，但多数专家认为塔利班实际上是一个很松散的结构，由大大小小的许多组织组成。如果要与塔利班谈判，那就需要与能代表塔利班的人谈判。但如果找不到能代表塔利班的人，谈判自然不会有全局性作用。另一个问

<sup>①</sup> И. Коновалов, “Афганский тупик,” *Международная жизнь* 8-9(2008): 64.

<sup>②</sup> RAND, National Defense Research Institute, “The Long March. Building an Afghan National Army,” 2009: 26.

<sup>③</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>④</sup> Thomas H. Johnson, Director of the Program for Culture & Conflict Studies, U.S. Naval Postgraduate School, *Six Experts on Negotiating with the Taliban*, 20 March 2009.

[http://www.cfr.org/publication/18893/six\\_experts\\_on\\_negotiating\\_with\\_the\\_taliban.html](http://www.cfr.org/publication/18893/six_experts_on_negotiating_with_the_taliban.html).

<sup>⑤</sup> Gilles Dorransoro, Senior Associate, Carnegie Endowment for International Peace, “Obama’s Afghanistan Policy,” 23 March 2009.

[http://www.carnegieendowment.org/files/Obamas\\_Afghanistan\\_Policy\\_QA\\_Transcript.pdf](http://www.carnegieendowment.org/files/Obamas_Afghanistan_Policy_QA_Transcript.pdf).

<sup>⑥</sup> Robert Templer, Director, Asia Program, International Crisis Group, *Six Experts on Negotiating with the Taliban*, Interviewer: Jayshree Bajoria, Staff Writer, CFR.org, March 20, 2009

[http://www.cfr.org/publication/18893/six\\_experts\\_on\\_negotiating\\_with\\_the\\_taliban.html](http://www.cfr.org/publication/18893/six_experts_on_negotiating_with_the_taliban.html).

<sup>⑦</sup> Ashley J. Tellis, “Reconciling with Taliban? Toward an Alternative Grand Strategy in Afghanistan,” *Carnegie Endowment for International Peace*, 2009: v.

题是塔利班对谈判的想法，它愿不愿意通过谈判解决所有问题。作为一种策略，塔利班或其部分组织也许不会拒绝谈判，但最大的问题还是谈判的基础是否存在，塔利班愿否和能否融入现体制之内。塔利班与美国在政治上完全排斥，在意识形态上不共戴天。如果进行谈判，塔利班和美国支持的阿富汗政府将带着完全对立的条件和目标走向谈判桌，其间调和的余地如果不说完全没有，至少也是狭小的。美国是要在现政治制度框架内解决问题，使塔利班接受和进入现政治框架，而塔利班的目标是把美国赶出去，建立伊斯兰教国家。这个鸿沟如此之深，填补它极其困难。由此说，由美国主导的谈判取得实质性突破的可能微小。这一政策作为分化塔利班的策略不失为一个好办法，但作为政治解决塔利班问题的途径则可能难以走通。此外，与塔利班谈判还可能有一个副作用：它会引起主要由塔吉克族和乌兹别克族组成的原北方联盟的不满，从而导致政府内部矛盾的加剧。<sup>①</sup>

改善经济是解决阿富汗问题的治本之道，但这也是最为困难的问题。阿富汗是世界上最贫穷的国家之一，至今70%左右的阿富汗人连吃饭问题还没有保障。<sup>②</sup>自2002年以来，阿富汗重建取得了许多成绩，但经济仍然极其困难。要使阿富汗经济状况有明显改善，既需要大量资金投入，也不是短期内能做到的。经济状况与社会稳定、安全、毒品等一系列问题密切联系。以毒品问题来说，根据亚行的资料，阿富汗生产的鸦片占全世界的90%。毒品依然是阿富汗的重要经济来源，其GDP中的20-30%来自鸦片收入，80%左右农民的主要收入也是依靠罂粟种植，因为种植罂粟的收入高于种植其他作物。<sup>③</sup>在一定意义上可以说，经济问题解决不了，安全和毒品问题也难以根本解决。同样，没有经济的改善，新战略的最终效果也要大打折扣，而解决阿富汗经济和发展问题任重道远。

新战略把解决巴基斯坦问题作为解决阿富汗问题的前提，但不能确定这个前提条件能在多大程度上实现。巴基斯坦塔利班同样是一个极其困难的问题，它也有复杂的政治、经济和社会背景，巴基斯坦的普什图人还远远多于阿富汗。巴政府对塔利班所在地区控制能力较弱，它的国内政治结构又比较脆弱，过于亲美的政策会激起更大的政治分裂。巴基斯坦的地缘政治环境严峻，与印度存在克什米尔争端，始终面临强邻压境的局面，这些因素都对巴政府形成制约。巴政府有控制局势的能力，但要根本解决塔利班问题则很困难。而且，受种种因素的影响，巴政府也不太可能倾全力剿除塔利班。从另一个方面说，阿巴塔利班问题既密切联系，那阿塔问题不解决，同样也给解决巴塔问题带来困难。

新战略还有两个重大问题。一个问题是新战略主要是“技术性”的，而阿富汗危机具有深刻的政治原因，技术性手段可以控制政治性问题，但不能解决政治性问题。另一个问题是新战略是以美国价值观为尺度，以美国利益为中心。从国际政治来说，这不能算错误，国家不可能置他国利益高于本国之上。但新战略中浸含着美国利益至上的传统思维，言必称如何实现美国的利益，它的出发点和终结点都是美国利益。虽然美国和阿富汗的利益不一定是矛盾的，但从评估和决策角度，谁为出发点却是至关重要的。美国利益至上决定了最终是美国而不是阿富汗的利益和需求决定着美国的判断，决定着它的政策走向及其变化。从政治上说，它使新战略带有一定的局限性，不能不是它的一个内在弱点。

根据以上分析，可以作出这样的判断：新战略应能取得一定成效。美国在军事上有绝对优势，也有国际社会的支持，它的决心、投入和恰当策略的结合应可产生正面结果。不过，它的成功很可能是有限度的。它可以解决外在的浅表问题，在战场上压倒对手，使局势在一段时间里相对稳定，但它不能解决内部的结构矛盾，比如阿富汗的政治、民族、宗教等问

<sup>①</sup>Намик Гейдаров, “К вопросу о ситуации в Афганистане,” 16.12.2008 (Кабул, Афганистан)  
<http://www.ferghana.ru/article.php?id=5995>.

<sup>②</sup> Afghanistan Country Overview 2009.  
[http://www.worldbank.org.af/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/SOUTHASIAEXT/AFGHANISTANEXTN/0\\_contentMDK:20154015~menuPK:305992~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:305985.00.html](http://www.worldbank.org.af/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/SOUTHASIAEXT/AFGHANISTANEXTN/0_contentMDK:20154015~menuPK:305992~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:305985.00.html).

<sup>③</sup> Islamic Republic of Afghanistan. <http://www.adb.org/Documents/Books/ADO/2009/AFG.pdf>.



题,也就是说,难以解决一些根基性的问题。美国在解决阿富汗问题的同时,也刺激着阿富汗问题,它本身也是激起不满和反抗的因素,新战略也不能解决这个问题。最后,新战略也存在着失败的可能。一位美国资深分析家预测:在过去的2500多年里,所有进入阿富汗的外来强国都失败了,现在美国面临同样的挑战,它要打破这一怪圈,但它的机会很小。<sup>①</sup>这不是说新战略不正确,问题的实质在于:新战略的思路和途径可能都是对的,但它对于解决阿富汗问题是不够的。

### 结语

新战略实质上是为解决阿富汗问题提出的系列策略,不能把它理解为美国对中南亚的长期战略。从这个意义上说,新战略具有较大的工具性特点。虽然新战略在作战对象和目标设定上有重大改变,但它仍是美国中南亚战略的手段和部分,不是美国的整体战略和战略目标本身。

在新战略的背后有“撤出战略”(Exit strategy)的意涵,即意在从阿富汗战场抽身。美国官方人士已透露出有这种想法。<sup>②</sup>这意味着,如果新战略进展顺利,它将导致美国从阿富汗战场前线撤出,只保留较少的军事力量,作为对阿富汗国民军的支持。

另一个问题是:如果新战略不成功,美国将会怎么办?倾向于认为,在这种情况下美国也会考虑从战场抽身,但将是在被动条件下。这种判断的根据是:新战略已包括了美国所能运用的几乎全部政治和军事智谋,如果不成功,已没有多少更好的办法可想,提不出新的替代战略,退出几乎是唯一的选择。美国在阿富汗的战争不可能无限期打下去。越南战争不过14年,苏军在阿富汗不过10年。美国在阿富汗至少还要打2-3年,此后继续打下去不管在政治上还是军事上都会遇到重大阻力。届时美国国内反战派的影响很可能上升。美国政界现在已有对新战略会使美国深陷阿富汗战争的担心。<sup>③</sup>而学术界甚至已有对这场战争本身是否正确的质疑,提出塔利班和基地组织可能对美国不构成足够大的威胁,不值得美国在阿富汗进行长期战争。<sup>④</sup>从美国高官已经感到需要对此进行解释来看,这已经是一个“问题”,在形势向不利方向发展的情况下,它的压力会越来越现实。<sup>⑤</sup>由此看,不管新战略的结果怎样,撤出都将是美国最可能的选择。

还有一种可能出现的情况是:根据前面提出的判断,新战略可能取得有限度的成功,这意味着美国有可能创造一定条件,使它能够比较体面地撤出,向阿富汗政府移交安全职能,而不演变成一场溃败。

撤出战略的含义是指美国从阿富汗战场前线脱身,但不是指美国从阿富汗完全撤军,更不是指战略撤出或放弃阿富汗。美国在阿富汗有长期和综合的利益关切,其目标远远超出

---

<sup>①</sup> Milton Bearden, "Obama's War. Redefining Victory in Afghanistan and Pakistan," 9 April 2009. <http://www.foreignaffairs.com/articles/64925/milton-bearden/obamas-war>.

<sup>②</sup> 美国阿富汗和巴基斯坦特别代表R.霍尔布鲁克说,新战略特别强调训练阿富汗军队和警察,目的也是为了使美军可以离开。国防部副部长M.Flournoy表示,美国是在考虑尽可能移交安全职能。 Press Briefing by Bruce Riedel, Ambassador Richard Holbrooke, and Michelle Flournoy on the New Strategy for Afghanistan and Pakistan, 27 March 2009

[http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Press-Briefing-by-Bruce-Riedel-Ambassador-Richard-Holbrooke-and-Michelle-Flournoy-on-the-New-Strategy-for-Afghanistan-and-Pakistan/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Press-Briefing-by-Bruce-Riedel-Ambassador-Richard-Holbrooke-and-Michelle-Flournoy-on-the-New-Strategy-for-Afghanistan-and-Pakistan/).

<sup>③</sup> Milton Bearden, "Obama's War. Redefining Victory in Afghanistan and Pakistan," 9 April 2009. <http://www.foreignaffairs.com/articles/64925/milton-bearden/obamas-war>.

<sup>④</sup> John Mueller, "How Dangerous Are the Taliban? Why Afghanistan Is the Wrong War," 15 April 2009. <http://www.foreignaffairs.com/articles/64932/john-mueller/how-dangerous-are-the-taliban>.

<sup>⑤</sup> 美国国防部副部长 Michele Flournoy 在 CSIS 的演讲中说,现在必须以新的眼光看待三个问题,首先就是美国为什么要帮助阿富汗和巴基斯坦稳定,这与美国国家利益的关系是什么。CSIS, "U.S. Strategy in Afghanistan and Pakistan," Speaker: Under Secretary for Policy, U.S. department of Defence, April 21, 2009. [http://www.csis.org/media/csis/events/090421\\_csis\\_flournoy.pdf](http://www.csis.org/media/csis/events/090421_csis_flournoy.pdf).

阿富汗本身，如美国参谋长联席会议主席马伦所说，“我们的近期重点是对我们至关重要的国家利益和军队的直接威胁。从中期说，最大威胁将逐渐转到跨国问题——核武器和导弹技术的扩散，跨国恐怖主义，能源、水资源和其他重要资源的竞争，自然灾害和传染病，气候变化，太空保护。”<sup>①</sup> 这里还应补充上地缘政治考虑，虽然它没有被提及。这一切构成了美国在这一地区的安全战略利益，也赋予了阿富汗作为地区枢纽点和立足点对美国的战略重要性。美国不会放弃它的战略利益，也看不到美国有从阿富汗战略撤出的意图。

至于在实施撤出战略后阿富汗局势将如何发展，这是一个更难以预测的局面，美国的政策设计恐怕还未到这一步，只能到时候再应变了。

---

<sup>①</sup> Statement of Admiral Michael G. Mullen, USN, Chairman of the Joint Chiefs of Staff before the 111<sup>th</sup> Congress Senate Committee on Foreign Relations, [http://appropriations.house.gov/Witness\\_testimony/DE/Michael\\_Mullen\\_05\\_20\\_09.pdf](http://appropriations.house.gov/Witness_testimony/DE/Michael_Mullen_05_20_09.pdf).