

美国阿富汗新战略及中国的应对

赵华胜

《当代世界》2017年第10期

内容简介：2017年8月特朗普宣布了美国对阿富汗新战略。新战略不是美国阿富汗战略的根本性替换，它的基本目标和途径与奥巴马新阿巴战略没有实质改变，它们的不同主要是在策略和操作层面。不过，在阿富汗国家政治建设上，特朗普新战略提出了一些新理念。新战略的一个重大悬念是如果不成功，美国将选择什么替代政策？美国是否会如特朗普最初主张的放弃阿富汗？如此，阿富汗局势和地区地缘政治格局将可能出现重大变动。新战略对中国有负面作用，也有可能的有利之处。中美在阿富汗缺乏战略性长期合作的基础，但两国可以进行以具体问题和目标为导向的合作。

关键词：阿富汗 新战略 政治和解 中美关系

在总统更换8个月后，美国的阿富汗和南亚战略终于有了轮廓。2017年8月21日，特朗普就阿富汗和南亚问题发表讲话，宣布了他的新阿富汗和南亚战略。

阿富汗既是中国的邻国，又是中亚、南亚、西亚的地理中心，它在中国的安全和丝绸之路经济带建设中都占有重要地位。美国的新战略关系到阿富汗形势的发展，也将影响到中国在阿富汗的战略存在和丝绸之路经济带建设的进行。对此，中国需要进行客观的评估，并做出恰当的反应。

奥巴马的阿富汗遗产

自2001年小布什政府发动阿富汗战争后，如何结束战争成了三任总统的难题。

2009年3月，奥巴马在就任总统2个月后，提出了“美国对阿富汗和巴基斯坦的新战略”，试图结束阿富汗战争，解决阿富汗问题。新战略的目标是打败基地组织。它提出了一整套新思路，包括增加在阿富汗的军力；把阿富汗问题和巴基斯坦问题整体性对待；从以军事打击为主转为军事、民事、外交并重；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；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；寻求盟友和国际社会更多支持，等等。

不过，虽然奥巴马的新战略看起来很有进攻性，但它的核心思想是从阿富汗撤离，新战略的措施不过是为撤离创造条件。¹2011年6月，奥巴马宣布将从阿富汗撤

※本文由上海市高原学科（上海政法学院）资助。

¹赵华胜：“美国新阿富汗战略及评估”，《复旦学报》2009年第6期。

军，并在2014年底前完成向阿富汗移交作战职责。届时美国将在阿富汗仅保留少量部队，主要任务是训练阿富汗军队。²

2014年是阿富汗形势的重大转折年。因为美国作战主力在当年年底撤出，阿富汗的前途和命运面临考验。不过，美军在阿富汗保留了比预定规模要大的部队。2015年10月，奥巴马签署命令，2016年仍将在阿富汗保持9800名军人，2017年将减少到约5500人。³奥巴马的这一目标也没有达到，2017年美军公布的在阿富汗的兵力是8400人，而实际上是11000人。⁴在16年的战争中，美军遭受了重大人员伤亡，到2017年5月，美军共阵亡1865人，负伤20272人。⁵

对于美国撤军后阿富汗形势的发展，曾经有不同的预测，也存在着不同的评估。现在看来，一方面，形势确实在向恶化方向发展。根据美军方的资料，现在阿富汗和巴基斯坦约有20个有威胁的反叛和恐怖组织，包括塔利班、哈卡尼网络、基地组织、ISIS。⁶2014年底美国从阿富汗撤军以来，阿富汗境内恐怖活动频发，首都喀布尔都不得安全，塔利班甚至一度攻占北部重镇昆都士，在阿富汗引起巨大震动。另一方面，在美军主力撤走后，阿富汗也没有出现许多人所预测的大崩溃。阿富汗政府虽然脆弱，但依然存在，塔利班未能夺取国家政权，国家也没有陷入失去控制的大混乱。根据美国的评估，在阿富汗的407个区中，塔利班控制着11%，阿富汗政府控制着60%，还有29%处于双方的拉锯争夺中。⁷

简而言之，美国在阿富汗看不到曙光，但也没有崩盘。美国进无希望，退不甘心，陷入进退两难的处境。

特朗普的新战略

特朗普就任后，阿富汗问题是他无法回避的尖锐问题。这是美国历史上最长的战争，并且没有取得胜利。特朗普亟需在阿富汗问题上制订决策，做出选择。因此，特朗普就职后不久，就要求国防部和国家安全部门拿出可供选择的方案。特朗普本

²Remarks by the President on the Way Forward in Afghanistan, June 22, 2011

<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/06/22/remarks-president-way-forward-afghanistan>

³Statement by the President on Afghanistan, October 15, 2015.

<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/10/15/statement-president-afghanistan>

⁴Afghanistan Force Management Accounting Change Emphasizes Transparency, Aug. 30, 2017.

<https://www.defense.gov/News/Article/Article/1295647/afghanistan-force-management-accounting-change-emphasizes-transparency/>

⁵Enhancing Security and Stability in Afghanistan, July 2017.

The Department of Defense, Report to Congress In Accordance With Section 1225 of the Carl Levin and Howard P. “Buck” McKeon National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2015 (P.L. 113-291), as amended. p.25.

⁶同上，p.1.

⁷Krishnadev Calamur, Is Trump Right About Afghanistan? Aug 3, 2017.

<https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/08/trump-afghanistan/535788/>

人承认，他最初的本能是从阿富汗完全撤出，不再用美国的金钱填补这个无底洞。但在阿富汗问题上，他少有地没有固执地坚持他在竞选时的主张。

美国国务院将特朗普的新战略称之为“阿富汗和南亚战略”，在名称上与奥巴马的“美国对阿富汗和巴基斯坦的新战略”有所区别。

特朗普新战略的思想前提是美国认为阿富汗反恐是美国全球反恐的一部分，阿富汗仍可能对美国安全造成重大威胁；美国保持对阿富汗的承诺，包括继续支持阿富汗国家安全力量建设，继续向阿富汗提供援助；美国不重犯在伊拉克快速撤军的错误，不从阿富汗快速撤离，因为快速撤离将产生美国不能接受的后果。

新战略的核心是防止阿富汗重新成为威胁美国安全的策源地。它在阿富汗的基本目标是保证不出现颠覆性局势；摧毁在阿富汗的基地组织、ISIS等恐怖主义组织；美国不追求战胜塔利班，而是使塔利班无望获胜，阻止塔利班夺取全国政权，逼迫塔利班走上谈判桌；美国不在阿富汗推行美国模式，不要求阿富汗按美国的理念进行国家建设，准备接受阿富汗政府和塔利班共同商议的任何国家治理形式。⁸

新战略实施的基本途径是向阿富汗增加兵力，美军可能重新投入地面作战；采取政治、经济、外交的综合方式；提高阿富汗政府军的能力；要求北约和国际伙伴提供更多支持；对巴基斯坦施加压力，迫使巴基斯坦不再为塔利班和恐怖组织提供“庇护地”；加强与印度的战略合作，并要求印度提供更多资金援助，等等。⁹

新战略在策略上的最大改变是采用新的指导原则，即以实际需要决定政策和行动，不预设限制。这意味着如果认为必要，美国可以采取任何战术性政策和行动。这一原则将不仅体现在美国在阿富汗驻军的人数和期限上，美国外交也将采用这一原则。¹⁰同时，新战略授予军事部门更大的自主行动的授权，放开了战场军事指挥官的手脚。

与奥巴马的新阿巴战略相比，特朗普新战略不是根本性的战略更替，它虽然有一些理念和具体目标的变化，但主要的不同是在策略和操作层面。

奥巴马和特朗普战略的核心都是不“放弃”阿富汗，同时在体面地撤出后仍能保证阿富汗不发生颠覆性局面。认为美国在阿富汗留下烂摊子一走了之的判断还没有被证实，即使是有此意的特朗普在执政后也改变了主意。

两个战略都以阿富汗政府与塔利班开展和谈为最终的解决出路。奥巴马战略曾把希望寄托于与塔利班温和派，而特朗普战略中已不区分“温和的”和“强硬的”塔利班。与ISIS等恐怖组织相比，塔利班不仅相对“温和”，而且也没有强烈的扩

⁸Rex W. Tillerson, Secretary of State, Strategy in Afghanistan and South Asia, August 22, 2017
<https://www.state.gov/secretary/remarks/2017/08/273577.htm>

⁹Remarks by President Trump on the Strategy in Afghanistan and South Asia, August 21, 2017.
<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/08/21/remarks-president-trump-strategy-afghanistan-and-south-asia>

¹⁰Rex W. Tillerson, Secretary of State, Strategy in Afghanistan and South Asia, August 22, 2017
<https://www.state.gov/secretary/remarks/2017/08/273577.htm>

张性。奥巴马政府先是大举向阿富汗增兵3万，此后又宣布在2014年底大举撤军。不管是增兵还是撤军，都没有使塔利班与阿富汗政府认真和谈，而安全形势却越来越差。这迫使奥巴马政府在后期调整政策，暂停撤军。特朗普主要是在这一点上采取了不同策略，对美军在阿富汗的规模、期限和作战方式都不加限制。它不以战胜塔利班而是以不使塔利班取胜为目标，目的是打掉塔利班夺取政权的希望，让它感到与其将长久地栖身于政治的郊野，不如分享部分中央权力，从而走向谈判桌。实际上，奥巴马政府后期也是这个思路，只是没有提出明确的政策。¹¹

奥巴马和特朗普战略都重视印度和巴基斯坦的作用，在对它们的角色定位和分配上也相似，都是以印度为地区战略伙伴和依托，以巴基斯坦的合作为解决阿富汗问题不可缺少的钥匙。但特朗普采用的是挺印压巴的做法，对巴基斯坦采取粗暴和最后通牒的方式，迫使巴基斯坦满足美国的需求。

特朗普新战略强调只追求安全目标和共同利益，不以阿富汗国家建设为己任，不用美国理念改造阿富汗。如此强调“非意识形态化”确实是特朗普新战略的一个特点。在奥巴马时期，美国虽然赞同阿富汗政治和解进程的“阿人主导、阿人所有”原则，但阿富汗现行宪法和民主的阿富汗是民族和解和国家建设的基础。虽然在实践的层面上，很难相信阿富汗政府会放弃现行宪法的框架，同意倒退回非世俗政权的宗教国家，但从理论上说，从特朗普的新战略可以推导这样的结论，即现行宪法可以不再是政治和解和国家建设的框架基础。按国务卿蒂勒森的解释，阿富汗政府与塔利班的谈判没有前提条件，只要不对美国构成威胁，它们准备采取的任何国家模式都可以接受。¹²这是一个重大但仍不完全清晰的问题。

可以预测，特朗普新战略能够带来一些战场上的正面成果，但问题在于它能否转化为政治成果，使塔利班坐到谈判桌前。塔利班对形势有自己的判断，也有自己的逻辑和思维方式，它未必会按美国所设计的路子走。

不过，在不单是美国新战略而是综合因素的作用下，塔利班与阿富汗政府进行谈判的可能性不能排除。塔利班与阿富汗政府已经在2015年7月举行过会谈，后因塔利班领导人死亡的原因未能继续，但这已经说明谈判不是不可能的。ISIS武装进入阿富汗也是重要因素，它成了与塔利班争夺阿富汗的有力竞争者和对手。此外，中国、巴基斯坦、俄罗斯以及其他地区国家也在推动塔利班与阿富汗政府的和解，这也是重要的推动力。

¹¹美国阿富汗和巴基斯坦特别代表R. 奥尔森在一次讲话中曾指出，塔利班不要指望美国会放弃对阿富汗政府的支持，不要抱夺取政权的幻想。在和平进程不能确保之前，美国不会撤出。

Richard Olson, Special Representative for Afghanistan and Pakistan, Remarks to the Atlantic Council, June 21, 2016.

http://www.state.gov/s/special_rep_afghanistan_pakistan/2016/258951.htm

¹²Rex W. Tillerson, Secretary of State, Strategy in Afghanistan and South Asia, August 22, 2017

<https://www.state.gov/secretary/remarks/2017/08/273577.htm>

一个尚无答案的问题是：如果新战略不成功特朗普将怎么办？

特朗普期望新战略迅速实施并立竿见影。但新战略达不到所期望的效果是大概率的事情。特朗普说他接手的阿富汗是烂摊子，但他自诩是解决问题的能手，也就是说他能够解决阿富汗问题。新战略成败首先面临三个方面的检验：其一是塔利班是否会同意议和；其二是巴基斯坦愿否满足美国的要求；其三是阿富汗政府能否进行认真的改革。特朗普表示美国不开空白支票，也不承担无限责任，美国的耐心是有限度的。¹³这意味着如果新战略失败，特朗普可能改弦易辙。新战略反映的基本是美国军方的判断和方案，¹⁴如果特朗普放弃新战略，除了抛弃阿富汗或抛弃阿富汗现政府外，似乎很难有与新战略截然不同的选择，如果有的话只能是回到特朗普最初的“本能”想法。但美国会这么做吗？若如此，阿富汗和地区地缘政治格局必将发生重大震荡和改观。而如果不放弃新战略，阿富汗又将陷于僵持和胶着，美国还将回到进退两难的状态。还应该看到，特朗普团队乃至特朗普本人都有较大的不稳定性，他们提出的政策能否长期实施也存疑问。

中国的判断和应对

对中美在阿富汗利益和立场的同异，需要有客观准确的判断；对在阿富汗问题上应与美国如何相处，需要有合理的选择。

中美整体上存在战略互疑和竞争，对阿富汗问题也存在不同的认识和想法，但两国在阿富汗的利益和立场实际上有很多相近之处。

中国和美国都支持阿富汗政府，都把阿富汗政府作为重建的依托和安全的支架。同时，中美都希望阿富汗保持世俗国家政权。

中美在阿富汗有相近的安全追求，都认为阿富汗稳定符合本国的安全利益，都是以维持阿富汗安全稳定为基本目标。有质疑认为，美国有意使阿富汗处于可控的不稳定，以此作为在阿富汗保持长久驻军的理由。美国军方确有在阿富汗保持长期军事存在之意，¹⁵并且现在依然在阿富汗保持着多个军事基地，¹⁶但由此难以断定阿

¹³Remarks by President Trump on the Strategy in Afghanistan and South Asia, August 21, 2017.
<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/08/21/remarks-president-trump-strategy-afghanistan-and-south-asia>

¹⁴参见 Enhancing Security and Stability in Afghanistan, July 2017.
The Department of Defense, Report to Congress In Accordance With Section 1225 of the Carl Levin and Howard P. “Buck” McKeon National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2015 (P.L. 113-291), as amended.

¹⁵阿富汗前总统卡尔扎伊说，在美国与阿富汗协商美军从阿富汗撤离的谈判中，美国提出希望在阿富汗保留9个军事基地。Kevin Sieff and Sayed Salahuddin, Karzai says U.S. wants to keep 9 bases in Afghanistan, May 10, 2013.

http://www.washingtonpost.com/world/karzai-says-us-wants-to-keep-9-bases/2013/05/09/aba57866-b8bf-11e2-b568-6917f6ac6d9d_story.html

富汗安全形势不稳是美国故意造成的。这种结论意味着美国有能力解决阿富汗安全问题而故意放水，而实际情况是不管美国有没有放水，它都没有在战场上取得彻底胜利的能力。它不可能完全消灭阿巴地区的反叛和恐怖组织。

在阿富汗问题的最终出路上，中美在认识上已没有原则性差异，两国都是把政治和解作为最终途径。习惯的看法认为美国是想用军事手段解决问题，不采用或不重视政治手段。事实上美国在奥巴马时期已经发生转变，推动塔利班与阿富汗政府的政治和解已经是美国的政策，特朗普新战略也继承了这一政策。美国的军事手段现在主要是为推动政治和解的目标服务。

在阿富汗政治和解的原则上，中美的差异已大大缩小。中美都认同“阿人主导、阿人所有”的原则。特朗普新战略明确表示放弃用美国的理念改造阿富汗，准备接受阿富汗人民选择的任何国家治理方式，这与中国尊重阿富汗人民自主选择的生活道路、不把外来模式强加于阿富汗的主张已没太大矛盾。在对待这一地区的反政府和恐怖主义组织上，中国和美国的认识也已比较接近。中国一直是把塔利班作为一种政治存在看待，认为它是一种政治和社会力量的代表，并且将长期存在。美国现在对塔利班也已区别对待。它把基地组织、哈卡尼网络、ISIS等称为恐怖组织，而把塔利班称作“反叛组织”。这种定性上的变化为美国接受塔利班的政治合法化铺下了伏笔。

特朗普新战略对中国既有负面影响，也有某些可能的利处。从负面影响来说，新战略强化了美国在阿富汗的军事存在，并为它的长期化提供了政治背书。美国在阿富汗的长期军事存在不符合中国的战略安全利益。这使美国在中亚、南亚、西亚的中心地区获得了军事立足点，为美国提供了有力的地缘政治杠杆，可以作用于中、南、西亚地区以及俄罗斯和中国。美国军事存在还从西北方向对中国形成潜在的战略牵制，中美关系一旦出现严重事态，它就会成为对中国战略包围中的一环，是中国战略安全的潜在隐患。另外，美国挺印压巴的政策有可能造成印巴矛盾的加剧，增大南亚地区政治分裂和对抗的风险，推动地区的动荡和不稳定。从另一个角度看，在理论上也可以设想另一种可能，即在美国的压力下在阿富汗问题上形成美印巴三边机制。

从有利的方面说，美国新战略有助于抑制塔利班，打击基地组织，阻止ISIS在阿富汗扎根，这符合中国的安全利益。如果这能稳定阿富汗不断恶化的局势，将有

¹⁶美军主要基地是在喀布尔和巴格拉姆，并在阿富汗东西北各地区设有分基地，包括东部的贾拉拉巴德和南加哈尔省，南部的坎大哈省，西部的赫拉特省和北部的巴尔赫省。Enhancing Security and Stability in Afghanistan, Department of Defense, USA. Report to Congress In Accordance With Section 1225 of the Carl Levin and Howard P. “Buck” McKeon National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2015 (P.L. 113-291), as amended. June 2017. P.6.

利于中国的周边安全环境，也有利于“一带一路”的建设。新战略试图使塔利班走向谈判桌，这对中国推动阿富汗政治和解的努力也是一种助力。

虽然中国不希望美国在阿富汗长期驻军，但在当前形势下，中国的政策不应是迫使美国尽快离开，尤其是不应使美国在政治上现在就甩包袱。美国一方面是阿富汗问题的刺激因素，另一方面，美国的参与对解决阿富汗问题仍有重要作用。阿富汗的国家安全最终需要阿富汗军队自己守卫，但现阶段美国是阿富汗政府和武装力量的最大财源。¹⁷如果这一来源断掉，阿富汗政府和军队将很难支撑下去。而阿富汗政府和军队一旦支持不下去，阿富汗势必大乱，ISIS和基地组织必将借机发展，国家政权也有重新落入塔利班之手的可能。纳吉布拉政权的命运就是前车之鉴。

短期内阿富汗政府不可能财政自足，也很难找到完全的替代来源。到2016年，2012年东京阿富汗国际会议确定的给阿富汗的160亿美元财政援助已经结束。2016年10月，布鲁塞尔阿富汗国际会议又确定了2017-2020年度对阿富汗的援助计划，国际社会承诺向阿富汗提供152亿美元。¹⁸美国在达成这一安排中有重要作用，而且美国是阿富汗政府维持32.5万军队和警察的最大资金提供者。

美国阿富汗新战略奉行实用主义，其变化性和不确定性会很大，在它认为需要改变的时候，并不会顾及他国的利益，且美国对中俄伊朗等都抱有某种戒心，并不将其视为战略伙伴，因此，中美在阿富汗不具备长期、全面、稳定的战略性合作的基础。但这不否定中美在阿富汗可以也应该合作，只是这种合作主要是以具体问题和具体目标为导向。

当前，中美在阿富汗合作的最主要方面应是促成阿富汗政府与塔利班的和谈，重新启动阿富汗政治和解进程。中美在推动阿富汗政治和解中是特别重要的角色，两国都是阿巴中美四方小组的成员，也都参与了阿富汗政府与塔利班的首次谈判。中国与阿富汗政府关系良好，与巴基斯坦关系特别密切，与塔利班不曾刀枪相见，又有强大的经济为后盾，因此，中国在推动阿富汗政治和解进程中具有比其他大国更有利的条件。在这方面，美国新战略将需要中国的合作，特别是在新战略受挫或与巴基斯坦关系搞僵的时候。中美有必要就如何促成阿富汗政治和解进程重新启动加强磋商，增加协调和互动，开展更有效的合作。

反恐合作也是必不可少的。当前中美在阿富汗反恐合作的重点应是清除ISIS，

¹⁷阿富汗国防安全力量的财政主要通过阿富汗安全力量基金（the Afghanistan Security Forces Fund）来保障。2017年美国国会批准给AFSS的拨款是42.6亿美元，2018年特朗普提出的预算申请是49.37亿美元。2005年以来，美国共向ASFF提供650亿美元。2016年，阿富汗政府为阿国防安全力量提供的财政支出是3.87亿美元，2017年为4亿美元。Enhancing Security and Stability in Afghanistan, Department of Defense, USA. Report to Congress In Accordance With Section 1225 of the Carl Levin and Howard P. “Buck” McKeon National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2015 (P.L. 113-291), as amended. June 2017. pp.84,85.

¹⁸The Brussels Conference on Afghanistan, 4-5 October, 2016.

<http://mfa.gov.af/en/page/the-brussels-conference-on-afghanistan>

摧毁基地组织的基础，遏制恐怖势力壮大，阻止恐怖势力向周边地区蔓延。中国在阿富汗美国军事力量，不参加在阿富汗的军事行动，中美反恐合作的形式主要是在不同地区的相互协作、情报信息交流、网络反恐、金融反恐、禁毒、防止大规模杀伤武器扩散、以及在地区和国际层面上的政治协调等。

此外，中美在帮助阿富汗国内经济建设和地区基础设施联通中也有合作的可能。尽管特朗普新战略有甩掉阿富汗经济包袱之意，但国内经济建设和基础设施联通有利于阿富汗的经济自立，也是阿富汗长期稳定的重要基础，这有利于美国新战略目标的实现和维持。美国有经济能力，也有国际动员和组织的能力，而且帮助阿富汗经济建设和地区联通也曾是美国的目標，中国应当推动特朗普政府继续这一政策。