

# “以退为进”：特朗普政府阿富汗战略转型的逻辑

田光强

(中国社会科学院 亚太与全球战略研究院 北京 100007)

**摘要:** 为了尽快解决阿富汗问题,特朗普政府制定了以三大核心利益和四大重要支柱为主要内容的阿富汗战略并根据形势的发展将内容和手段由“施压”调整为“促和”。特朗普政府阿富汗战略的转型是为其全球战略服务的。为了实现资源与目标的动态平衡,国家实力相对衰落的美国急于从阿富汗撤军以集中有限的战略资源应对大国战略竞争。但是由于阿富汗问题的复杂性以及自身战略所存在的弊端,特朗普政府的阿富汗战略依然面临着严峻的挑战:阿富汗政府的利益在美塔和平协议中难以体现,特朗普政府与阿富汗塔利班之间的互信难以构建,阿富汗政府与阿富汗塔利班之间的分歧难以弥合。只有实现阿富汗内部的真正和解、构建符合各方利益的政治架构,凝聚区域内大国的力量智慧,阿富汗问题才能得到妥善解决。

**关键词:** 国际权力格局 “特朗普主义”; 全球战略; 阿富汗战略

**作者简介:** 田光强(1986-),男,山东滨州人,法学博士,助理研究员,主要从事南亚国际关系研究。

**中图分类号:** D815 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-5587(2021)02-0126-08 **收稿日期:** 2020-08-20

**DOI:**10.13763/j.cnki.jhebnu.psse.2021.02.017

随着人类社会生产方式的巨大变革以及全球化进程的深入推进,世界处于百年未有之大变局。在此大变局之下,国际关系正在发生深刻调整,国际体系正在发生深刻变革,国际格局正在发生深刻变化。国家实力相对衰落的美国开始调整其全球战略部署,以实现资源与目标之间的动态平衡。而耗费巨大的阿富汗战争就成为其首要解决的问题之一。为了尽快实现从阿富汗撤军的战略目标,特朗普政府推出了具有浓厚“特朗普主义”色彩的阿富汗战略并根据局势的发展对其进行适时调整。

## 一、由“施压”到“促和”：内容与手段的适时调整

唐纳德·特朗普(Donald Trump)将阿富汗问题视为耗费美国巨大战略资源的“黑洞”,将其作为需要重点解决的问题之一。早在总统竞选期间,特朗普就大肆攻击奥巴马政府的阿富汗政策,并誓言当选后将解决阿富汗问题,把美军从阿富汗彻底撤出。在其就职后不久,特朗普就召集有关人员研究阿富汗问题并提出具体的政策建议,以制定新的阿富汗战略。

2017年8月21日,特朗普总统在梅尔堡军事基地(Fort Myer)首次明确阐述了其阿富汗战略。特朗普政府的阿富汗战略主要内容包括三大核心利益及四大重要支柱。<sup>①</sup>

特朗普政府的阿富汗战略首先重点阐述了美国在阿富汗的三大核心利益:第一,美国必须在阿富汗取得光荣、深远的成就。第二,从阿富汗快速撤军的结果是可以预测的,也是美国所不能接受的。美军的快速撤离将在阿富汗形成有利于恐怖主义滋生的战略真空。第三,由于在阿富汗及南亚地区仍面临着严峻的安全威胁,因此美国致力于防止恐怖主义泛滥、维护国家安全。

<sup>①</sup> Remarks by President Trump on the Strategy in Afghanistan and South Asia. The White House. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/08/21/remarks-president-trump-strategy-afghanistan-and-south-asia>, 2017-08-21.

四大重要支柱是特朗普政府阿富汗战略的核心内容,也是特朗普政府为解决阿富汗问题所开出的“药方”。第一,由基于时间的路径转变为基于战场情况的路径。特朗普政府不会为美军在阿富汗的军事行动设置具体的时间表,而是根据阿富汗战场的形势变化灵活地制定应对之策。第二,特朗普政府将综合运用外交、经济、军事等手段解决阿富汗问题。特朗普政府在支持阿富汗政府军事打击阿富汗塔利班的同时也希望双方能够通过政治谈判解决分歧,实现阿富汗内部的和解。特朗普政府将美国在阿富汗的战略目标限定为打击恐怖主义,而非致力于在阿富汗进行国家建设。第三,特朗普政府将对巴基斯坦施压,使其在阿富汗问题上配合美国的战略规划。第四,特朗普政府将深化与印度在阿富汗问题上的战略伙伴关系,并希望其扮演更重要的角色、发挥更积极的作用。

由于特朗普政府的阿富汗战略存在着难以忽视的“先天不足”,如难以在军事上彻底打败阿富汗塔利班,阿富汗内部纷争难平,巴基斯坦的支持必不可少等。因此,特朗普政府的阿富汗战略虽然取得了一定进展,但是难以在短时间内解决错综复杂的阿富汗问题。为了反击特朗普政府的阿富汗战略,阿富汗塔利班加大了武装进攻的力度和范围,使阿富汗的安全局势恶化、美国的战略利益受损。

鉴于阿富汗战略难以取得预期效果以及所面临的战略困境,特朗普政府及时对之进行了调整。一方面,特朗普政府意识到难以在短时间内在军事上彻底打败阿富汗塔利班,将之前的打击战略调整为积极促和,推进与阿富汗塔利班的和谈进程。另一方面,改变之前对巴基斯坦施压的政策,促使其在阿富汗问题上发挥更积极的作用。特朗普政府希望借助巴基斯坦的影响力,使其扮演中间调停人的角色,推动美国与阿富汗塔利班的和谈进程。

特朗普政府开始积极推进与阿富汗塔利班的和谈进程。美国阿富汗问题特使扎尔梅·哈利勒扎德(Zalmai Khalilzad)在卡塔尔和阿联酋等地与阿富汗塔利班代表进行谈判。2019年9月2日,在历经长达九轮的谈判之后,哈利勒扎德宣布已与阿富汗塔利班达成“原则性”协议。<sup>①</sup>根据协议草稿内容,美国承诺135天之内从阿富汗5个基地撤走5000名士兵,阿富汗塔利班则保证不允许“基地”组织或“伊斯兰国”等恐怖组织将阿富汗作为袭击美国及其盟友的基地。<sup>②</sup>但是这一协议还没有得到特朗普总统的批准,在宣布双方达成“原则性”协议之后仅仅数小时,阿富汗塔利班就发动了针对喀布尔“绿村”的汽车炸弹袭击,共造成16人死亡、119人受伤。<sup>③</sup>2019年9月5日,阿富汗塔利班对喀布尔使馆区发动自杀式汽车炸弹袭击,造成一名美国士兵死亡。<sup>④</sup>特朗普总统以此为由取消了原定于9月8日分别与阿富汗总统阿什拉夫·加尼(Ashraf Ghani)及阿富汗塔利班代表在戴维营的秘密会晤。对于特朗普突然取消会晤,阿富汗塔利班发表声明威胁道,这将损害美国的声誉,暴露其反和平的立场,将使美国遭受更大的损失。<sup>⑤</sup>9月9日特朗普在回答记者提问时表示,与阿富汗塔利班重启和谈毫无意义,双方之间的和谈已经“寿终正寝”了。<sup>⑥</sup>

虽然特朗普政府中断了与阿富汗塔利班的和谈进程,但是并没有彻底放弃和谈这一路径,而是想与阿富汗塔利班讨价还价。在特朗普政府中断与阿富汗塔利班的和谈一个多月之后,美国众议院议长南希·佩洛西(Nancy Pelosi)率领国会代表团秘密访问阿富汗,其目的主要是重新促成美国与阿富汗塔利

<sup>①</sup> 美国特别代表说美国与塔利班即将达成协议。新华网。http://www.xinhuanet.com/mil/2019-09/03/c\_1210264089.htm, 2019-09-03.

<sup>②</sup> 美国与塔利班达成协议草案:美撤军5000。网易网。http://news.163.com/19/0903/08/E045C9P500018750.html, 2019-09-03.

<sup>③</sup> 阿富汗首都发生汽车炸弹袭击致16人死亡119人受伤。澎湃网。https://www.thepaper.cn/newsDetail\_forward\_4323825, 2019-09-03.

<sup>④</sup> 阿富汗汽车炸弹袭击致12名外国人死亡,塔利班宣称负责。澎湃网。https://www.thepaper.cn/newsDetail\_forward\_4343724, 2019-09-05.

<sup>⑤</sup> 特朗普突然取消谈判,塔利班威胁:意味着将有更多美国人丧生。澎湃网。https://www.thepaper.cn/newsDetail\_forward\_4378351, 2019-09-09.

<sup>⑥</sup> Trump says Afghanistan talks are dead “as far as I’m concerned”. Washington Post. https://www.washingtonpost.com/politics/trump-says-afghanistan-talks-are-dead-as-far-as-im-concerned/2019/09/09/15030aae-d334-11e9-86ac-0f250cc91758\_story.html, 2019-09-09.

班的和谈。<sup>①</sup> 10月20日,美国国防部长马克·埃斯珀(Mark Esper)在访问阿富汗期间也释放出寻求重启与阿富汗塔利班和平谈判的信号。<sup>②</sup>与此同时,阿富汗塔利班一方面增加对驻阿美军的武装袭击力度,另一方面则暗示希望继续与特朗普政府和谈。因此,特朗普政府与阿富汗塔利班很快就恢复了之前中断的和谈进程。2019年10月3日,美国阿富汗问题特使哈利勒扎德在巴基斯坦首都伊斯兰堡与阿富汗塔利班进行会晤,这是继双方中断和谈以来的首次接触<sup>③</sup>,标志着重启和谈的准备工作已经开始。2019年11月28日,特朗普在感恩节当天突访阿富汗,这是其首次访问阿富汗。在与阿富汗总统加尼举行会晤时,特朗普表示阿富汗塔利班渴望重启和谈且同意停火,因此美国已重启了与阿富汗塔利班的和谈。<sup>④</sup>

历经艰苦的谈判,2020年2月29日,特朗普政府与阿富汗塔利班最终在卡塔尔首都多哈签署了和平协议。双方达成的和平协议主要包括四大部分。(1)阿富汗塔利班承诺不允许任何个人和组织利用阿富汗领土威胁美国及其盟友的安全;(2)美国及其盟友将按照时间表从阿富汗彻底撤军。美国及其盟友的撤军计划具体分为两个阶段:第一阶段美国将驻阿美军人数削减到8600人的规模,其盟友也将按比例削减驻阿军队人数;美国及其盟友将从阿富汗5个军事基地完全撤出。该阶段的撤军计划将在和平协议签署后的135天内完成。第二阶段美国及其盟友将在九个半月内撤出剩余部队,从而实现从阿富汗彻底撤军的目标;(3)2020年3月10日,阿富汗塔利班与阿富汗政府启动内部和谈;(4)阿富汗内部和谈将实现持久、全面的停火,并就阿富汗未来的政治路线图达成协议。<sup>⑤</sup>在双方和平协议签署的同日,特朗普政府与阿富汗政府发表联合声明表示,阿富汗政府支持美塔达成的和平协议,美国则承诺继续支持阿富汗政府及其安全部队。<sup>⑥</sup>这样特朗普政府通过与阿富汗塔利班、阿富汗政府分别签署协议的方式开启了美国撤军、阿富汗内部和解的进程。

特朗普政府与阿富汗塔利班签署和平协议之后,阿富汗内部的和谈却因为双方之间的矛盾分歧以及阿富汗政府内部的政治僵局而无法如期举行,导致和解进程受阻。阿富汗塔利班要求阿富汗政府释放在押的所有塔利班武装分子,以此作为启动内部和解进程的先决条件。对此,阿富汗政府坚决反对,表示不应为内部和解进程设置任何先决条件。虽然在特朗普政府的压力之下,阿富汗政府同意分阶段逐步释放在押的塔利班武装分子,但是双方之间的分歧依然难以弥合。与此同时,阿富汗政府也因总统大选结果而陷入政治僵局之中。2020年2月18日,阿富汗独立选举委员会宣布2019年9月总统大选的最终结果,现任总统加尼成功连任。但是其竞选对手、前首席执行官阿卜杜拉·阿卜杜拉(Abdullah Abdullah)拒绝承认大选结果,宣布自己才是胜利者。2020年3月9日,加尼宣誓就职,开启新一届总统任期。同日,阿卜杜拉也宣布成立“平行政府”,由此阿富汗政府内部陷入僵局之中。虽然在美国的施压以及阿富汗政治人物的斡旋之下,加尼与阿卜杜拉经过数轮磋商最终达成权力分享方案,但是双方之间的分歧与矛盾并没有根本解决。阿富汗政府内部的分裂将严重阻碍阿富汗内部和解进程。在双方无法进行和谈的情况下,阿富汗塔利班加大了对于阿富汗政府军的武装袭击力度,以图获得优势地位。在和平协议签署后的45天内,阿富汗塔利班共发动了4500起袭击,同比增长70%;共造成900名阿富汗

① 美国众议院议长佩洛西率团秘密访问阿富汗,释放重启和谈意愿. 澎湃网. [https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_4733900](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_4733900), 2019-10-21.

② 埃斯珀首次作为美国防长访问阿富汗,寻求与塔利班重启和谈. 澎湃网. [https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_4727522](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_4727522), 2019-10-20.

③ 阿富汗塔利班代表巴基斯坦见美国特使,先建立互信. 新华网. [http://www.xinhuanet.com/world/2019-10/06/c\\_1210301488.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2019-10/06/c_1210301488.htm), 2019-10-06.

④ 特朗普感恩节突访阿富汗,与塔利班和谈起“死”回生?. 环球网. <https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnKo4qY>, 2019-11-30.

⑤ *Agreement for Bringing Peace to Afghanistan Between the Islamic Emirate of Afghanistan Which Is Not Recognized by the United States as a State and Is Known as the Taliban and the United States of America*. the U.S. Department of State. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/Signed-Agreement-02292020.pdf>, 2020-02-29.

⑥ *Joint Declaration between the Islamic Republic of Afghanistan and the United States of America for Bringing Peace to Afghanistan*. the U.S. Department of State. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/02.29.20-US-Afghanistan-Joint-Declaration.pdf>, 2020-02-29.

政府安全人员死亡,同比增长73%;而阿富汗塔利班的伤亡人数为610人,同比下降63%。<sup>①</sup>虽然阿富汗政府与阿富汗塔利班之间没有实现停火并进行内部和谈,但是美国国务卿、阿富汗特使等高层依然保持与阿富汗塔利班的接触,并表达美国践行和平协议的决心。

## 二、由“退出”到“进攻”: 资源与目标的动态平衡

特朗普政府根据形势的发展及时对其阿富汗战略进行了调整,并实现与宿敌阿富汗塔利班的和解,彰显出“体面撤军”是其重要的战略目标。特朗普政府之所以急于从阿富汗撤军,既是希望摆脱阿富汗这一“战略泥潭”,更是为其全球战略的规划与部署服务。

国际关系理论认为,决定一个国家外交战略的主要因素包括权力、利益、荣誉等,而国家尤其是大国对于权力因素尤其敏感。权力转移理论甚至认为,权力之间的不平衡发展是导致大国之间爆发危机和战争的最为重要的原因。因此,国际权力格局及其变革是世界大国制定、调整外交战略最为重要的决定因素之一。随着苏联解体、冷战结束,美国成为世界上唯一的超级大国,迎来了其所谓的“独霸时刻”,并企图长期占据国际体系中的主导地位。但是随着冷战后全球化的迅猛推进,生产方式的巨大变化,人类社会进入新的历史发展阶段,国际权力格局也发生了深刻的变革。经济全球化进程的不断推进不仅提升了各国之间的相互依存,使世界日益成为一个“一损俱损、一荣俱荣”的利益共同体,也缩小了发达国家与发展中国家之间的差距,使全球经济格局出现了变革。2008年爆发的全球金融危机更使美欧等发达经济体深陷经济困境之中,并在客观上加速了全球经济格局的变革。在美欧等发达经济体复苏乏力、经济实力相随下降之际,以中国为代表的新兴经济体则呈现出迅猛发展的良好势头,经济实力相对上升。全球经济实力格局的深刻变化直接导致了国际权力格局出现变革。美国的国家实力相对下降、国际地位削弱,中国的国家实力相对上升,国际地位增强;发达国家群体性衰落,而发展中国家则呈现出整体性崛起的态势,国际权力中心由大西洋地区逐渐向太平洋地区转移。

国际权力格局的深刻变革促使美国的国内政治生态发生转变。面对严重的经济危机以及实力的相对衰落,美国民众的心态发生了微妙的变化。一方面,美国民众对于主流政治家及其政治理念的认可度下降,认为其过于保守、毫无新意,难以有效应对目前面临的困境。另一方面,民粹主义在美国民众中大行其道,具有鲜明排外主义、保护主义色彩的政策日益获得民众支持。对此,毫无执政经验的特朗普巧妙地利用民众“求新求变”的强烈心理需求及其极具煽动性的民粹主义政策主张,得以在总统选举中获胜。就任总统之后,特朗普就旗帜鲜明地宣扬以国家利益为导向的“美国优先”的执政理念,并以此指导美国外交战略的制定。由于较少受到主流政治价值观念的影响,特朗普的外交理念具有浓厚的实用性、务实性、灵活性。这就决定了特朗普政府的外交战略不受意识形态、主流价值观等影响,而是根据美国的现实利益制定、实施、调整。

国际权力格局的深刻变革在促使美国国内政治生态出现微妙变化的同时,也使其全球战略理念发生了巨大的转变。作为世界上唯一的超级大国,美国对于国际权力格局更为敏感,一方面根据国际权力格局制定其全球战略,另一方面则企图利用全球战略维护其占主导地位的国际权力格局。因此,国际权力格局的变革直接决定着美国全球战略的制定、实施、调整。冷战结束之后,携“战胜”苏联的余威,美国自视为全球霸主,享受其“独霸时刻”。但是好景不长,“9·11”恐怖袭击沉重打击了美国的信心、荣耀、安全,使其民众心态及战略心理发生了巨大的变化。在恐惧、迷茫、愤怒、复仇等复杂情绪之下,美国将其全球战略的重心转变为打击恐怖主义,发动全球反恐战争。“9·11”恐怖袭击发生后的当月,美国国防部发布的《四年防务评估报告》明确指出,恐怖主义已对美国的安全构成严重威胁。对于恐怖主

<sup>①</sup> *Taliban increase attacks on Afghan forces since signing US deal - data*. the Reuters. <https://uk.reuters.com/article/taliban-increase-attacks-on-afghan-forces-since-signing-u-s-deal-data-idUKKBN22D5SB>, 2020-05-01.

义,美国将发动全球反恐战争予以严厉打击。<sup>①</sup> 2002年发布的《美国国家安全战略》将打击恐怖主义视为美国最为重要的战略目标,并誓言彻底铲除恐怖主义及其庇护者。<sup>②</sup> 随着全球反恐战争的推进,美国虽然在打击恐怖主义方面取得了一定的进展,但是其国家实力及国际地位却呈现出相对衰落趋势。

面对着国际权力格局的结构性变革,美国政府认为,全球反恐战争使其全球战略偏离了传统的大国政治路线,应将其重新调整回原来的轨道之上。美国政府开始将新兴大国聚集的印太地区视为事关其全球主导地位的地缘战略中心,而非中东地区;将大国之间的竞争视为对其全球主导地位的主要战略威胁,而非恐怖主义;将增强其战略竞争能力视为维护其全球主导地位的重要战略手段。于是,美国的全球战略重心由全球反恐战争转变为大国战略竞争。《美国国家安全战略》《美国国防战略》是特朗普政府战略理念的集中体现,也是其制定全球战略的纲领性文件。2017年12月公布的《美国国家安全战略》是特朗普政府首份重要的安全战略文件,在指导、塑造美国全球战略方面具有特殊的意义和作用。在《美国国家安全战略》中,特朗普政府将中国、俄罗斯定位为“战略竞争对手”,直言不讳地声称,中俄两国挑战美国的权力、影响、利益,试图损害美国的安全与繁荣。<sup>③</sup> 2018年《美国国防战略》又指责中国和俄罗斯正在破坏国际秩序,是美国所面临的主要战略对手,因此美国国家安全重要的优先事项就是与中俄进行长期的战略竞争。<sup>④</sup> 2019年6月,美国政府出台的《印太战略报告》将中国和俄罗斯视为构成其战略挑战的“修正主义国家”。因此,美国将大国之间的战略竞争作为国家安全战略的核心内容。<sup>⑤</sup>

国内政治生态的微妙变化以及全球战略理念的巨大转变,导致美国对其全球战略进行调整。实力的相对下降意味着美国可资利用的战略资源减少,而全球战略理念的转变则意味着战略重心的转移。这两种因素所产生的叠加效应导致美国面临典型的大国困境:战略资源与战略目标之间的失衡。<sup>⑥</sup> 为此,特朗普政府开始奉行“以退为进”的战略理念,大幅度调整其全球战略部署。特朗普政府全球战略部署的调整以“借力”“聚力”“合力”为主要内容。具体而言,“借力”就是特朗普政府借助盟友及合作伙伴的力量以弥补自身战略资源的相对下降,“聚力”就是减少现有战略资源的消耗,集中有限的战略资源以实现重要的战略目标,“合力”则是指特朗普政府将整合国内外战略资源以提升应对大国战略竞争的能力。对此,特朗普政府的阿富汗战略自然需要配合其全球战略的调整。

特朗普政府认为,阿富汗正使美国陷入“耗不起、打不赢”的战略困境之中,已成为耗费美国有限战略资源的“黑洞”。久拖不决的阿富汗战争耗费了美国大量的财力、物力和人力。根据美国政府的统计,2001年9月11日至2019年9月30日,阿富汗战争的成本已高达7800亿美元。2002财年以来,美国共向阿富汗提供了价值高达1370.5亿美元的援助。2001年10月7日至2020年4月20日,阿富汗战争共造成2445名美国军人死亡、20719名美国军人在行动中受伤。<sup>⑦</sup> 虽然美国耗费巨大,但是依然没有实现其重要的战略目标。这导致美国民众普遍不支持继续进行阿富汗战争,并要求从阿富汗撤军。民调数据显示,59%的美国民众及58%的退伍军人认为阿富汗战争没有必要<sup>⑧</sup> 43%的美国民众认为阿

① The Department of Defense. *Quadrennial Defense Review Report*. Washington, D.C.: The Department of Defense, September 30, 2001.

② The White House. *National Security Strategy of the United States of America*. Washington, D.C.: The White House, September, 2002. p. 5.

③ The White House. *National Security Strategy of the United States of America*. Washington, D.C.: The White House, December 2017. p. 2.

④ The Department of Defense. *Summary of the 2018 National Defense Strategy*. Washington, D.C.: The Department of Defense, 2018. p. 4.

⑤ The Department of Defense. *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*. Washington, D.C.: The Department of Defense, June 1, 2019.

⑥ Paul Kennedy. *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*. New York: Random House, 1987.

⑦ Anthony H. Cordesman. *The Imploding Afghan Peace Effort*. Washington, D.C.: The Center for Strategic and International Studies, May 1, 2020.

⑧ Ruth Igielnik and Kim Parker. *Majorities of U.S. veterans, public say the wars in Iraq and Afghanistan were not worth fighting*. The Pew Research Center. <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/07/10/majorities-of-u-s-veterans-public-say-the-wars-in-iraq-and-afghanistan-were-not-worth-fighting/>, 2019-07-10.

富汗战争是个错误<sup>①</sup> ,49%美国民众认为阿富汗战争失败了<sup>②</sup> ,73%的退伍军人及69%的军属支持从阿富汗全面撤军<sup>③</sup>。

久拖不决且耗费巨大的阿富汗战争已经成为美国最为沉重的战略负担之一。这使美国所面临的资源与目标之间的失衡更趋严重。为了集中有限的战略资源以应对大国战略竞争,特朗普政府急于从阿富汗抽身而出。而要实现从阿富汗撤军的战略目标,特朗普政府必须与阿富汗塔利班实现和解,并积极推动阿富汗内部进行和谈。

### 三、由“外压”到“内斗”: 外部与内部的双重挑战

为了实现从阿富汗撤军的战略目标,特朗普政府做出巨大让步,才最终与阿富汗塔利班达成和平协议。但是由于阿富汗问题错综复杂以及和平协议本身的弊端,特朗普政府的阿富汗战略依然面临着严峻的内外双重挑战。

特朗普政府的阿富汗战略面临着区域内大国间的角力。阿富汗战略位置至为重要,地缘政治错综复杂,大国利益缠绕交织,历来就是大国博弈的区域。为了自身的国家利益,区域内的大国纷纷介入到阿富汗事务之中,并精心培育代理人,使阿富汗局势更趋错综复杂。在内外力量与利益相互交织的情况下,阿富汗问题的妥善解决离不开区域内大国之间的通力合作。但是印度和巴基斯坦这两个区域内大国之间错综复杂的战略关系使其难以形成合力,反而会在阿富汗问题上相互博弈。由于与印度相比自身实力弱小,巴基斯坦最大的战略梦魇就是陷入到东西两线作战之中。因此,为了获得必要的战略纵深,巴基斯坦始终希望阿富汗能够保持对巴友好政策。与此同时,印度也希望阿富汗成为重要的合作伙伴。虽然阿富汗在印巴之间实施平衡战略,但是印巴双方仍然积极争夺在阿富汗的影响力,并扶植阿富汗内部政治势力以遏制对方。区域内大国之间的角力必然会影响到阿富汗内部的和平进程,从而使特朗普政府的阿富汗战略面临外部阻力。

虽然特朗普政府的阿富汗战略促成了美国与阿富汗塔利班之间的和平协议,但是其仍然被难以解决的内在矛盾所困扰。这些内在矛盾主要体现在三个方面:阿富汗政府的利益在美塔的和平协议中难以体现,特朗普政府与阿富汗塔利班之间的互信难以构建,阿富汗政府与阿富汗塔利班之间的分歧难以弥合。这三大内在矛盾是特朗普政府的阿富汗战略所面临的最为严峻的挑战,决定着阿富汗和平进程的成败。

阿富汗政府的利益在美塔的和平协议中难以体现。因为阿富汗塔利班的坚决反对,作为阿富汗问题重要当事方的阿富汗政府被完全排除在谈判之外,在谈判过程之中特朗普政府也没有征求阿富汗政府的意见。在双方签署的和平协议中没有出现阿富汗政府的名称而是以“另一方”代指。特朗普政府只是将达成的和平协议内容告知阿富汗政府,让其配合美国执行协议。而对于阿富汗政府最为关心的内部和平问题,如内部停火,和平协议并没有体现,而是要求阿富汗政府与阿富汗塔利班自行通过谈判实现和平。对此,阿富汗政府感到十分不满,认为特朗普政府对阿富汗塔利班让步太多,可能导致其势力做大,从而直接威胁到阿富汗政府的存亡并可能重新执掌阿富汗。特朗普政府为了尽快与阿富汗塔利班达成和平协议,致使阿富汗政府的立场与利益在协议中没有得到应有的体现。这一方面削弱了阿富汗政府的合法性,使其在阿富汗内部谈判中处于弱势地位;另一方面,阿富汗政府对于没有体现其利

<sup>①</sup> U.S. Views Mixed on War in Afghanistan. Gallup. <https://news.gallup.com/poll/266546/views-mixed-war-afghanistan.aspx>, 2019-09-11.

<sup>②</sup> J. Baxter Oliphant. *After 17 years of war in Afghanistan, more say U.S. has failed than succeeded in achieving its goals*. The Pew Research Center. <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/10/05/after-17-years-of-war-in-afghanistan-more-say-u-s-has-failed-than-succeeded-in-achieving-its-goals/>, 2018-10-05.

<sup>③</sup> *Support for full withdrawal from Afghanistan grows: Poll*. Military Times. <https://www.militarytimes.com/news/pentagon-congress/2020/04/22/support-for-full-withdrawal-from-afghanistan-grows-poll/>, 2020-04-22.

益的和平协议并不完全认同,在后续的协议执行阶段将与阿富汗塔利班产生严重的分歧,从而危及到阿富汗和平进程。

特朗普政府与阿富汗塔利班之间的互信难以构建。经过长时间的敌对,特朗普政府与阿富汗塔利班之间缺乏基本的互信,对彼此是否会信守承诺都持怀疑态度。美国军政官员大部分对于和平协议持疑虑、观望的态度。美国军方人士承认,对于阿富汗塔利班是否能够信守承诺切断与“基地”等恐怖主义组织的联系心存疑虑,认为其会轻易违背协议,试图推翻阿富汗政府。2020年4月1日,前驻伊拉克多国部队最高指挥官戴维·彼得雷乌斯(David Petraeus)在《外交事务》上撰文指出,阿富汗塔利班很难遵守和平协议中的承诺,必然会试图推翻阿富汗政府,但不会打击“基地”组织和“伊斯兰国”等恐怖组织。因此,美国撤军将导致阿富汗爆发全面内战并再次成为恐怖主义势力的庇护所。这种局面将会使美国重新向阿富汗派兵,从而影响其全球战略布局。<sup>①</sup> 特朗普在国会中最为重要的政治盟友之一、南卡罗来纳州共和党参议员林赛·格雷厄姆(Lindsey Graham)认为,阿富汗塔利班不值得信任,和平协议将对阿富汗产生灾难性影响,使其陷入分裂之中并爆发全面内战。<sup>②</sup> 普通美国民众对于阿富汗塔利班也表示不信任,并反对与之进行和谈。民调数据显示,高达41%的美国民众反对特朗普政府与阿富汗塔利班和谈。<sup>③</sup> 2020年2月20日,阿富汗塔利班领导人希拉杰丁·哈卡尼(Sirajuddin Haqqani)在《纽约时报》上发文指出,正如美国不信任阿富汗塔利班一样,经过18年的战争以及之前数次徒劳的谈判尝试,阿富汗塔利班也不信任美国。对此,阿富汗塔利班在承诺遵守和平协议的同时,要求美国也必须遵守协议,只有这样才能使阿富汗塔利班信任美国。<sup>④</sup> 在和平协议执行过程之中,特朗普政府和阿富汗塔利班不断指责对方违反协议。2020年4月7日,阿富汗塔利班发表声明,指责美国违背和平协议,并警告称这将使双方之间的和平协议濒临破裂。<sup>⑤</sup> 对于阿富汗塔利班的指责,美国阿富汗问题特使哈利勒扎德则争锋相对地批评阿富汗塔利班对于阿富汗政府军及平民的进攻违背了和平协议的精神。<sup>⑥</sup> 特朗普政府与阿富汗塔利班之间信任的缺乏必然会影响到彼此履行和平协议的诚意和程度,从而为阿富汗和平进程增添不确定性。

阿富汗政府与阿富汗塔利班之间的分歧难以弥合。由于在思想理念、政治制度、发展模式等重大方面,阿富汗政府与阿富汗塔利班之间存在着难以弥合的严重分歧,导致阿富汗内部和解进程无法按计划启动。由于被排除在和平协议之外,阿富汗政府认为和平协议没有反映自身的利益,反而对于阿富汗塔利班让步太多。虽然在特朗普政府的压力之下,阿富汗政府勉强接受了和平协议,但是要求阿富汗塔利班实现停火,以此作为开展内部和谈的前提条件。对此,阿富汗塔利班坚决拒绝,并利用美塔停火的时机,对阿富汗政府军发动猛烈进攻以获得优势地位。根据阿富汗国家安全局的统计数据,阿富汗塔利班在和平协议签署的三个月内针对阿富汗政府军共发动了3800次袭击,造成420名平民死亡、906名平民受伤。<sup>⑦</sup> 对此,阿富汗总统加尼命令政府军对于阿富汗塔利班的挑衅进行猛烈反击。阿富汗政府军宣

① David H. Petraeus and Vance Serchuk. *Can America Trust the Taliban to Prevent Another 9/11?*. Foreign Affairs. <https://www.foreignaffairs.com/articles/afghanistan/2020-04-01/can-america-trust-taliban-prevent-another-911>, 2020-04-01.

② Sen. Graham warns Taliban can't be trusted to protect America from rise of terror in Afghanistan. FOX News. <https://video.foxnews.com/v/6137626231001#sp=show-clips>, 2020-03-02.

③ Study of American Attitudes toward Iran, Syria, and Afghanistan. University of Maryland Critical Issues Poll. <https://criticalissues.umd.edu/sites/criticalissues.umd.edu/files/UMCIP%20Suvey%20Study%20Fall%202019.pdf>, 2019-10-10.

④ Sirajuddin Haqqani. *What We the Taliban Want*. The New York Times. <https://www.nytimes.com/2020/02/20/opinion/taliban-afghanistan-war-haqqani.html>, 2020-02-20.

⑤ Taliban Warn Peace Deal With US Near Breaking Point. The Diplomat. <https://thediplomat.com/2020/04/taliban-warn-peace-deal-with-us-near-breaking-point/>, 2020-04-07.

⑥ U.S. remains committed to Afghan peace process despite ongoing violence, Khalilzad says. The Washington Times. <https://video.foxnews.com/v/6137626231001#sp=show-clips>, 2020-05-15.

⑦ Security officials defend offensive operations. The Kabul Times. <https://www.thekabultimes.gov.af/2020/05/19/security-officials-defend-offensive-operations/>, 2020-05-19.

布已将之前的“积极防御”模式转变为“进攻”模式,并在阿富汗西部地区展开对于阿富汗塔利班的攻势。<sup>①</sup> 和平协议的签署并没有使阿富汗政府和阿富汗塔利班按计划开展内部和谈,反而使双方深陷激烈的军事冲突之中。即使在特朗普政府的巨大压力之下,双方在未来启动内部和谈,也会因难以弥合的巨大分歧而无法实现真正的内部和解。

## 结 语

为了将有限的战略资源集中到最为重要的战略目标之上、实现资源与目标之间的动态平衡,特朗普政府急于与阿富汗塔利班达成和平协议,从阿富汗这一“战争泥潭”中抽身而出。但是特朗普的阿富汗战略只是为了实现自身的战略利益,而罔顾阿富汗人民的根本利益及其前途命运。美国的阿富汗战略应该是负责任的,不应遗留下众多严重问题而弃之不顾。“解铃还须系铃人”,美国既然是阿富汗问题的始作俑者,就应该承担起解决阿富汗问题的责任。如果美国盲目从阿富汗撤军,阿富汗局势就可能呈现出内战化、割据化、分裂化的趋势。而这必然有悖于美国发动阿富汗战争的初衷及其在阿富汗的国家利益。只有实现阿富汗内部的真正和解,构建符合各方利益的政治架构,凝聚区域内大国的力量智慧,阿富汗问题才能得到妥善解决。

## Retreat for the Sake of Advancing: The Logic Behind the Transition of Trump Administration's Afghanistan Strategy

TIAN Guangqiang

(Institute of Asia-Pacific and Global Strategy, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100007, China)

**Abstract:** In order to solve the Afghan problems as soon as possible, the Trump administration made the Afghanistan strategy, which highlights America's three core interests and four core pillars. Its contents and means were changed from “exerting pressure” to “promoting peace” depending on the situation. The transition of Trump administration's Afghanistan strategy serves its global strategy. In order to achieve the dynamic balance between resources and goals, the United States, whose national strength is relatively declining, is eager to withdraw its troops from Afghanistan in order to concentrate limited strategic resources to cope with the strategic competition of big powers. However, given the complex situation of Afghanistan and the shortcomings of the strategy itself, the Trump Afghanistan strategy faces a number of severe challenges: little consideration of the Afghan government's interests in the US-Taliban Peace Deal, difficulty in building mutual trust between the Trump administration and the Afghan Taliban, and the dispute between the Afghan government and the Afghan Taliban. Only by reaching a real reconciliation within Afghanistan, building a political structure in line with the interests of all parties, and putting together the strength and wisdom of the great powers in the region, can Trump administration's Afghanistan strategy be effective.

**Key words:** international power structure; “Trumpism”; global strategy; Afghanistan strategy

[责任编辑 陈 曦]

<sup>①</sup> ANDSF Offensives Begun in Afghanistan's West: Official. TOLONews. <https://tolonews.com/afghanistan/andsf-offensives-begun-afghanistan%E2%80%99s-west-official>, 2020-05-21.