

撤军阿富汗的美国政策评估及疑问*

储昭根

内容提要 美国总统奥巴马 2014 年 5 月宣布美国从阿富汗新的撤军计划，不仅没有充分考虑阿富汗政局及战场现实，且与其上台时确定美国阿富汗新战略的三大目标——铲除基地组织的巢穴、扭转塔利班的再起势头及帮助提高阿富汗安全部队和政府的能力，亦是相差太远。奥巴马不计后果，急匆匆从阿富汗撤军，是党派政治压倒美国长远安全利益的举措。而其急功近利，对外战略失误且过于分散的错误，则会直接导致阿富汗塔利班卷土重来，再次沦为恐怖分子安全繁衍的避风港，更让阿富汗可能会出现一个可怕且不确定的未来。

关键词 阿富汗 安全 美国 撤军 阿巴新战略

作者简介 储昭根，浙江大学公共管理学院非传统安全与和平发展研究中心研究员（杭州 310058）、中国南海协同创新中心兼职研究员（南京 210093）。

阿富汗正在进行与面临着一场艰难的安全与政治转型。美国总统奥巴马 2014 年 5 月 27 日宣布了美国从阿富汗撤军的时间表，计划在 2016 年底前将驻阿富汗美军基本全面撤出，阿富汗安全形势将转型进入后美国时代。同时，阿富汗 4 月 5 日举行总统选举，由于卡尔扎伊无法再次寻求连任，阿富汗又将政治转型，进入后卡尔扎伊时代。面对转型期的阿富汗，人们不禁要问，奥巴马反恐的使命真正完成了吗？他的阿富汗政策是否成功？阿富汗安全局

* 本文系笔者主持的新疆维吾尔自治区普通高校人文社科重点研究基地——塔里木大学非传统安全与边疆民族发展研究院重点课题“美国撤军后阿富汗安全形势评估及对中国及其新疆的影响”（090114B01）的阶段性成果之一。感谢匿名审稿人提出的修改意见和建议，文中错漏由笔者负责。

势能否压倒美国民主党既定政策？另外，对于处于关键十字路口的阿富汗，它的新政府能否获得足够的民意支持，且又存在哪些问题与挑战？无疑，美国从阿富汗撤军面临着诸多待解的疑问。

美国能否按计划、按时撤出？

奥巴马 2014 年 5 月宣布撤军新计划并没有新意。实际上，从阿富汗撤军一直被当作奥巴马执政的主要、优先议程，但奥巴马政府在此次宣布撤军计划之前，也曾多次宣布从阿富汗撤军时间表，但最后不了了之。分析奥巴马此次撤军计划最终能否实施，从美国方面看，需要考虑以下几方面因素：

第一是奥巴马政府阿富汗政策的目标。2009 年 12 月 1 日，奥巴马在西点军校演讲中宣布阿富汗制胜战略，内容包括先在 2010 年初向阿富汗增兵 3.3 万人，并在 2011 年 7 月开始撤离驻阿富汗军队。同时，奥巴马在其新战略中，明确提出了美国必须聚焦于在阿富汗实现以下几个基本目标：“我们必须铲除基地组织的巢穴；必须扭转塔利班的再起势头，使其无力推翻现政府；我们必须帮助提高阿富汗安全部队和政府的能力，只有这样他们才能对阿富汗未来承担主要责任。”^① 通过判断、对比政策结果实现政策目标的程度，即公共政策中的“目标与结果”对比评估方法，我们可以看出，目前态势远未达到奥巴马提出的对阿富汗政策目标，也会在一定程度上影响其撤军决策与行动。

第二是奥巴马政府阿富汗政策的核心。奥巴马 2009 年版新战略的核心并非“增兵”，而是“退出战略”。奥巴马原计划从其新战略开始 18 个月后，美国大兵们就可以开始回家。而美国媒体则报道说，奥巴马计划在 2013 年初基本完成美国从阿富汗撤军。也就是说，从阿富汗撤军是奥巴马政府阿富汗政策的核心。奥巴马政府之所以急于从阿富汗撤军，除了美国政府面临严重的财政预算赤字、驻阿富汗美军伤亡事件不断，以及美国民众对阿富汗战争已失去耐心外，还有奥巴马民主党政府不愿给共和党小布什政策收拾残局、沉陷中东并持续消耗自身实力的因素。更为关键的是，亚太经济的蓬勃发展及

^① “Remarks by the President in Address to the Nation on the Way Forward in Afghanistan and Pakistan, United States Military Academy at West Point”, West Point, New York, December 1, 2009, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-address-nation-way-forward-afghanistan-and-pakistan>, 2014-05-30。

对中国的崛起忧虑，美国战略重心东移成为某种必然。

第三，从过往历史看，美国多次宣布从阿撤军时间表都不了了之。拉登2011年5月1日被美军击毙后，奥巴马6月22日便提出逐步撤军的“三步走”计划：2011年1万名士兵返美；2012年夏季结束前3.3万名作战部队撤离，驻阿富汗美军的任务从作战转为提供支持；撤军行动将在2014年结束。2013年1月，奥巴马又再次宣布在2014年年底之前完全从阿富汗撤军，并把美国及北约部队向阿富汗移交作战任务的期限由原计划的2013年夏提前到当年的春季。奥巴马2014年5月底再次宣布：2014年之后将有9800名美军留在阿富汗，这个数字到2015年将减至一半。到2016年底，美国将仅留下一支小型部队，保护喀布尔的美国大使馆，帮助阿富汗处理军事采购和其他安全事务。显然，此次奥巴马宣布的撤军计划已大大延迟。但问题是，在阿富汗依然缺乏空中支援以及情报监视、侦察和物流保障等情况下，美国急于结束阿富汗战争，但最终能否按计划、按时撤出阿富汗，笔者认为仍存在相当大的疑问。

第四，撤军新政策面临美国国内的强烈质疑及反弹。对于奥巴马的撤军时间表，美国内部质疑声一浪高一浪。参议院麦凯恩与其他两名共和党议员联合发表声明，称“总统武断决定全部撤出美军的日期是巨大错误（a monumental mistake），是政治因素战胜战略谋划”。^①布鲁金斯学会高级研究员欧汉隆（Michael O’Hanlon）在美国众议院军事委员会作证时也指出，奥巴马在任期结束时撤离阿富汗的新政策受到怀疑，并认为这可能是一个错误或构成过于草率的计划。美国不应该考虑阿富汗作为一场战争来结束，而应作为一个伙伴保持关系。为此，美国在2016年之后应保持适度的军事存在，继续保持美国战略耐心，并坚持下去。^②更重要的是，虽然撤军的新政策宣布了，但美国许多高级军事和情报官员希望白宫依据地面情况重新考虑。奥巴马已提名陆军副参谋长约翰·坎贝尔（John Campbell）接管指挥美国在阿富汗的军事行动，以取代自2013年2月就一直领导阿富汗境内战争的海军将军约瑟夫·邓福德（Joseph Dunford），但坎贝尔在参议院军事委员会作证时也对

^① Graham, Ayotte, “McCain on Afghanistan Troop Withdrawal Announcement, Washington”, D. C., May 28, 2014 <http://www.nationaljournal.com/library/159600>, 2014-05-30。

^② Michael O’Hanlon, “The Case Against the 2016 Zero Option for Afghanistan”, House Armed Services Committee, July 30, 2014, <http://docs.house.gov/meetings/AS/AS00/20140730/102580/HHRC-113-AS00-Wstate-OHanlonM-20140730.pdf>, 2014-08-06。

美国在 2016 年底撤出所有美国在阿反恐部队的前景感到忧虑。即便公开支持奥巴马撤军计划的美国参谋长联席会议主席马丁·邓普西（Martin Dempsey）将军私下也表示支持反恐部队应在 2016 年后应继续留守。

或许当前驻阿富汗美军司令约瑟夫·邓福德的发言最具权威：撤军计划还必须不断地接受考验，如果这些原来设想的解决方案出现变化，那么计划本身也必须随之改变。没有哪位美国军事领导人建议驻阿富汗部队到 2017 年减少到零，每个军事领导人更愿意根据战场实际状况，再重新检讨阿富汗安全过渡的可能。^① 邓福德认为，按照现行计划未来最好情境是：阿富汗总统选举解决了；阿富汗安全部队状况持续改善，并持续到 2017 年，以至于美国驻喀布尔大使馆内一个小“安全合作办公室”存在就足够了；在阿富汗部队数量不足问题得到了解决；美国和其他援助国继续向阿富汗政府，安全部队和开发项目提供资金；阿巴关系改善，且这两个国家都有足够的能力和意志去反恐。^② 所有这些变量或前提条件均需要充分考虑后，美国才能决定从阿撤军及未来留守阿富汗军力的适当水平。

总体来说，阿富汗甚至中东整体反恐形势均直接影响美国从阿富汗撤军进程，所以尽管奥巴马把结束两场战争作为其核心“外交遗产”，但奥巴马似乎在阿富汗撤军问题上仍很难一锤定音。甚至，随着 2014 年 11 中期选举的举行和 2016 年大选的临近，奥巴马撤军新政策可能面临更大的反弹。

塔利班是否会卷土重来？

美军撤出后如何遏制塔利班回潮，是个很大的难题。美国联合北约以反恐之名，在阿富汗打了 13 年反恐战争，也打击了塔利班 13 年。塔利班在战争爆发时基本力量就已被消耗殆尽，但其骨干力量在南部和北部的地形复杂地带找到了萌发新枝的温床；在外来军队不能从征服转化为有效本地秩序的大环境下，传统宗教和部落血缘的历史纽带打造了其复活的新温床。13 年来，阿富汗的治安状况并没有得到明显改善，路边炸弹、自杀式袭击无时无刻不

^① Jim Garamone, “Afghanistan Dominates Dunford’s Confirmation Hearing”, *DoD News*, July 17, 2014, <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=122697>, 2014-07-30.

^② Nomination of Gen. Joseph F. Dunford, Jr., Usmc, “For Reappointment to the Grade of General and to be Commandant of the Marine Corps”, United States Committee on Armed Services, July 17, 2014.

在威胁着阿富汗平民的安全，甚至阿富汗总统府也遭袭。笔者认为，对未来阿富汗塔利班的判断可归为以下两点：

第一，塔利班在阿富汗活动依然强劲。塔利班在阿富汗的影响不仅限于普什图人主导的地区，也延伸到塔吉克人和乌兹别克人人口密集地区。塔利班已在阿富汗的农村地区和边远省份站稳脚跟，那里的种族和部落的紧张局势持续。2013年战斗季节开始时，塔利班列出作战目标：控制并保持地区中心，升级全国范围内的暴力，发起内部或高调的攻击，争取媒体报道和粉碎阿富汗国民安全部队（ANSF）的战斗意志，并第一次取得领先。

更让美国难以接受的是，当地人视美国及联军为占领军，而塔利班则被视为一支对美国及其联军的平衡力量。因此，美国以军事打击、削弱塔利班实力的同时，面对塔利班的日渐强势及战场上不能取胜的现实，也加紧与塔利班接触，推动其以美国可以接受的方式加入阿富汗政治进程，以确保撤军后阿富汗政权的稳定。美国2010年授意卡尔扎伊成立高级和平委员会，负责与塔利班接触，但塔利班一直不为所动。美国2011年后改变“封杀”做法，开始尝试与塔利班直接接触。为加快撤离阿富汗，美国高层不再坚持塔利班要想和谈必须首先放下武器、遵守《宪法》并且与“基地”组织断绝关系等前提条件。同塔利班和谈的重要成果，便是美国政府2014年5月31日不惜备受争议地用5名被关押在古巴美军关塔那摩基地监狱的塔利班成员换回了遭阿富汗塔利班俘虏5年的唯一一名美军士兵鲍·伯格达尔。不过，随着暴力叛乱在2013年以来不断增加，没有任何迹象表明在短期内阿富汗能通过谈判实现和平。

第二，暴力和反叛分子的袭击继续不断升级，依然看不到美国能根本扭转塔利班可能再起的势头。伴随国际部队的撤离，阿富汗力量所不能及的边远地区形势在恶化。甚至原来被认为安全的省份或地区，安全形势也已日趋恶化。^①塔利班已成功超越其传统在南方农村的据点，现在还把势力渗入战略省份如卡皮萨和楠格哈尔省境内、首都喀布尔周边至关重要的高速公路和城市，甚至一些美资援助项目也不再受到保护，现在也不得不放弃。

随着国际安全援助部队（ISAF）人数已大幅从2011年的高峰约13.2万人减少到2014年初约5.5万人，叛乱者的信心日益增强，这也体现在他们能

^① “Written evidence of Oxfam”, UK Commons Select Committee on Defence, January 22, 2014.

组织更大规模攻击的能力上。据联合国报告，在2013年夏季数月内安全事故增加了11%，^①而联合国驻阿富汗使团年度2013年报告发现，平民伤亡比2012年增加了14%。联合国驻阿富汗使团将此归结于美国领导的北约作战部队，逐步撤出在阿富汗地面作战和减少空中打击。^②联合国驻阿富汗使团2014年报告称，由于叛乱分子增加了与政府军的地面作战，阿富汗平民2014年上半年的伤亡人数与去年同期相比激增了24%，达到2009年以来的最高水平（见图1）。这一严峻信号表明，阿富汗战争出现了转折，冲突性质也在发生变化。自从联合国开始统计冲突中的阿富汗伤亡人数以来，地面战斗第一次成为阿富汗战争中最致命的因素，超过了简易爆炸装置造成的伤亡，此前简易爆炸装置是最主要的致命原因。^③未等到美军撤离，政府军与叛军在地面交火越来越多，塔利班对阿富汗政府的反击比想象得要早，已是踌躇满志与迫不及待了。这就是说，奥巴马政府誓言扭转塔利班的东山再起的预定目标远未达到。

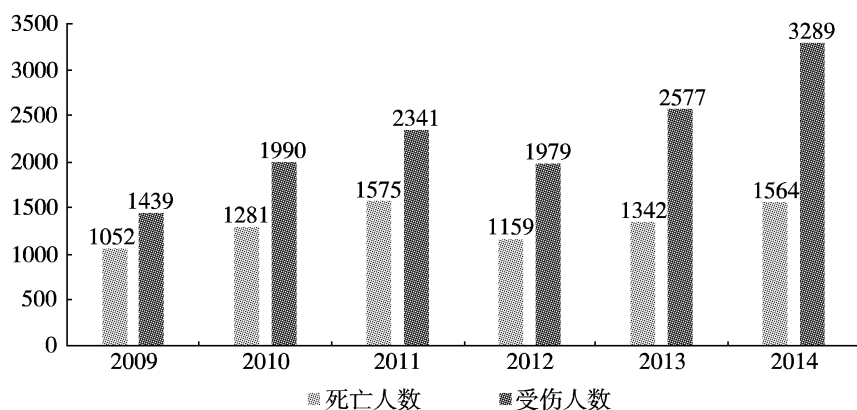


图1 阿富汗2009年~2014年6月平民伤亡示意图

资料来源：“Afghanistan: Mid - Year Report on the Protection of Civilians in Armed Conflict 2014”，UN Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA)，Kabul，July 2014，p. 7.

① “The Situation in Afghanistan and Its Implications for International Peace and Security: Report of the Secretary - General”，General Assembly，6 September 2013，p. 6.

② “Afghanistan Annual Report 2013: Protection of Civilians in Armed Conflict”，UN Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA)，Kabul，February 2014.

③ “Afghanistan: Mid - Year Report on the Protection of Civilians in Armed Conflict 2014”，UN Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA)，Kabul，July 2014.

以美国为首的多国部队撤走之后，击退塔利班的重任将落到阿富汗国民安全部队的肩上。这支部队由大约 24.8 万现役军人和 2.8 万阿富汗地方警察组成。但是 10 多年来，美国主导的重建严重制约了阿富汗政府的自主能力。同时，阿富汗两部分兵力都严重依赖于国际拨款，而西方军队以空中支援、医疗疏散和军事培训等方式为安全部队提供重要支援。随着塔利班武装分子 2014 年夏天在首都附近的几个战略地区收获早期胜利，并造成阿富汗政府军重大人员的伤亡，这就引发人们怀疑美军完成撤出后阿富汗政府军遏制叛乱的能力。

目前，仅零星报告就能判断塔利班的进攻一直是相当致命的。2013 年军警的死亡令人震撼地激增后，阿富汗国防和内政部便停止了公布伤亡数据。到当年 9 月，每周有超过 100 名军警察死亡，就连驻阿富汗国际安全援助部队的指挥官也提出阿富汗的损失是无法持续的。当被问到当年最新的安全部队的伤亡数字时，国防和内政部门均拒绝提供资料，或确认从地方官员得来的数字。而前述联合国外交使团的报告则表明，伤亡率已很可能至少是与上一年同样的糟糕。这也让人开始质疑阿富汗可有能力承受继续战斗的损失。^①

此外，美国的独立监察机构——阿富汗重建特别监察长办公室（SIGAR）2014 年 7 月 30 日公布的报告称，美国自 2004 年以来提供给阿富汗军警 74.7 万件价值约 6.26 亿美元的武器及辅助设备，但其中高达 43%、超过 20.39 万件在阿富汗不知去向。^② 他们以各种方式流入了黑市，甚至落入塔利班之手。^③

综上，在未能塑造阿富汗稳定基础的情况下奥巴马政府便匆匆撤离，在中东整体动荡的大背景下，阿富汗可能会出现可怕且不确定的未来。

阿富汗新政府能否稳定大局？

2014 年阿富汗举行总统选举，确保大选公正对阿富汗的政治、安全双转型至关重要。鉴于根据宪法规定，现任总统卡尔扎伊无法再次寻求连任，此

① Azam Ahmed, Taliban Making Military Gains in Afghanistan, *New York Times*, July 26th, 2014.

② John F. Sopko, “Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR): Quarterly Report to the United States Congress”, Jul. 30, 2014, p. 24.

③ Arnaud De Borchgrave, “Middle East Powder Keg Set to Ignite”, Newsmax Media, 29 July 2014, <http://www.newsmax.com/ArnauddeBorchgrave/Afghanistan-Iraq-in-Crisis/2014/07/29/id/585556>, 2014-08-02。

次大选成为阿富汗自 2001 年以来的首次权力转移。不过，阿富汗大选再次让人们对其未来忧心忡忡。

第一，舞弊疑云为阿富汗大选的前景蒙上了一层阴影。阿富汗大选第一轮投票在 2014 年 4 月 5 日进行，情况基本正常，选举委员会宣布有近 700 万人投票，为全部选民人数 1 350 万的一半以上，表明塔利班的威胁并没能阻挡大部分选民。但由于没有候选人获得过半数选票，因此必须要在 6 月 14 日进行第二轮投票一决雌雄。7 月 7 日，第二轮投票初步结果公布时出现大逆转，原本在首轮投票中以 14 个百分点领先、在塔吉克人中很受欢迎的阿卜杜拉·阿卜杜拉 (Abdullah Abdullah)，在次轮得票率减少 2 个百分点，至 44%，前财长、普什图族的阿什拉夫·加尼 (Ashraf Ghani) 却由 31.6% 剧增至 56%。阿卜杜拉随即指控选举存在严重舞弊行为，并宣布自己胜出，同时他的支持者 7 月 8 日云集于喀布尔的大国民会议厅，要求成立“平行政府” (Parallel Government)，而他本人也未予拒绝。由此，阿富汗大选陷入僵局。虽然阿富汗独立选举委员会于 9 月 21 日宣布，前财长阿什拉夫·加尼在总统大选中获胜，但委员会并没有立即公布大选的得票情况。

第二，阿富汗大选僵局进一步打乱了美国从阿富汗撤军的部署。正因为如此，美国总统奥巴马分别在 7 月 7 日与 8 日致电两名候选人，呼吁透过对话解决危机，不应以暴力或宪法以外的方式处理选举争议，并以美国停止对阿富汗援助相威胁。对于阿富汗而言，来自美国的援助十分重要，这是因为：虽然阿富汗国家安全部队已成为反塔利班武装的主力，但现在阿富汗士兵和警察的工资都是由外国支付的。而据世界银行报告，阿富汗未来十年每年将需要超过 70 亿美元资金以维持政府职能、基础设施的维护和资助阿富汗军队和警察，预计 2014 年阿富汗将大约支付仅为其预算的 20%，但其预算支出仍有 20% 缺口。^① 也就是说，一旦美国停止军事与民用援助，阿富汗会随时陷入困顿。由此，在美国的斡旋下，美国国务卿克里于 7 月 12 日晚宣布，阿卜杜拉与加尼已就选举问题达成和解，将核查全部选票。同时，双方达成权力分享协议，即双方将协商成立“全国团结政府”，由赢得选举者出任总统，失败者出任“执政官” (chief of the executive council)，在两年后的阿富汗大国

^① Kevin Sieff and Joshua Partlow, “Afghan Economy Facing Serious Revenue Shortage”, *The Washington Post*, April 15, 2014.

民会议（又译为“支尔格大会”）上批准修改宪法，实现由目前的“总统制”向“议会制”转变。这意味着陷入僵局的阿富汗大选出现了一线转机。

第三，阿富汗大选僵局可能使阿富汗内部民族冲突加剧，甚至面临内战和分裂的危险。过去，阿富汗军阀以族群、部落为界，拉起武装互相攻伐。如今，情况有所好转，但老百姓依然会把选票投给本族候选人。随着人们越发担心安全问题，即便在首都喀布尔，地方的区块划分也变得更加明显——普什图人集中在北部，哈扎拉人集中在西部。普什图族的卡尔扎伊离任时，留下的将是严重四分五裂的局面。作为卡尔扎伊政权的挑战者，阿卜杜拉兼具普什图族和塔吉克族血统，但更多被视为2001年帮助美国打垮塔利班政权的前“北方联盟”势力的代表，曾在卡尔扎伊政府担任外交部长。加尼则是普什图人，长期在世界银行任职并曾担任卡尔扎伊政府的财政部长，被认为是具体施政经验最为丰富的候选人。

但从历史来看，普什图族领导人在阿富汗有长期执政的传统，普什图族人掌权普遍被认为是阿富汗国家稳定的保证。不仅因为普什图人占阿富汗总人口的42%，而塔吉克族仅占27%，而且普什图人当选总统不会形成当前伊拉克的什叶派对逊尼派的“内战”式局面。目前看，大选核查后出现翻盘的可能性较小，一旦翻盘，阿富汗局势发展将更加混乱失控。^①

第四，阿富汗新政府仍将面对内斗、腐败、低效等困扰该国政治发展的长期性问题。即便在美国强力调解下“民族团结政府”协议达成并实施，但“民族团结政府”如何制衡权力是个现实问题。现行总统制让总统权力过大，这使得卡尔扎伊可以根据2004年宪法任命各省省长及警察局局长。任人唯亲的结果不仅是阻碍阿富汗民主的发展，同时也无助于解决腐败低效等问题。

因此，若未来阿富汗新政府是在美国撮合下组建的，新政府的权威性有可能受到质疑，与塔利班的和解进程将无从谈起。政治对抗将破坏阿富汗政治治理进程，外部援助也难以保证。正如美国南卡罗来纳州参议员林赛·格雷厄姆（Lindsey Graham）所担心的那样：“如果阿富汗大选失败，即便美国派再多的部队驻扎，对于其国内局势也是徒劳。”^② 若大选最终选出的新政府

^① 李青燕：《克里能否拯救阿富汗选举危机？》，载求是理论网：http://www.qstheory.cn/laigao/2014-07/21/c_1111715848.htm，2014-07-28。

^② Anna Mulrine, US Commander in Afghanistan Sees ‘Significant’ Risk of Al Qaeda Returning, *Christian Science Monitor*, July 17, 2014.

政治治理能力低下，塔利班等反叛力量就会大大加强。

阿富汗的不稳定是否会外溢？

阿富汗是“基地”组织和塔利班的大本营，始终是全球恐怖主义活动的中心。美国在阿富汗的反恐战争，一度让全球的恐怖主义活动进入一段短暂的“休眠期”。但是美国在阿富汗、伊拉克的军事行动，触发了西亚及北非地区的恐怖主义潮流，并外溢形成一条从阿富汗、巴基斯坦到也门、索马里；从叙利亚到突尼斯、利比亚等的“恐怖主义动荡弧”。由此，我们可以判断：未来，“基地”等恐怖、激进组织的袭击不会就此收敛，激进恐怖活动可能更加猖獗。恐怖活动在阿富汗、巴基斯坦、伊拉克、叙利亚等地蜂拥而出，甚至还不断在世界其他国家或地区继续滋生、蔓延。

第一，美国从未彻底、完全击败基地组织，重组后的“基地”组织更强大。2011年5月1日，本·拉登在巴基斯坦被美国击毙，基地在巴基斯坦的领导团队也被美国无人飞机空袭严重摧毁，奥巴马总统一年后一度自信表示：“当初我设定的摧毁基地组织并防止其重建的目标，已触手可及。”^① 似乎美国的反恐战争已大功告成？但到2014年发表的《2013年各国反恐怖主义形势报告》语气则变得颇不确定。2013年在西亚和非洲出现了更为猖狂和独立的“基地”组织相关势力以及同类组织。^② 美国原以为“基地”组织的核心领导被瓦解或被杀，其附属组织只会成为本土威胁。但是专家们认为，这种重组起来的“基地”组织或许比近年来一直与美军正面对抗的基地更强大。

美国负责阿富汗、巴基斯坦和中亚事务的前国防部助理部长谢伟森（David Sedney）更是直言：“我们从来没有从战略上击败基地组织的途径。我们能够做的就是抑制它的一些战术的能力。但在战略上，我们从来没有获取打败基地的有效途径。这就是为什么基地组织继续变异，适应并发展变得更强的原因。”^③ 也就是说，尽管基地核心领导人半数以上已被打死或逮捕，多

^① Remarks of President Barack Obama, Weekly Address, The White House, May 5, 2012.

^② “State Department Facts on Country Reports on Terrorism 2013”, U. S. Department of State Office of the Spokesperson, April 30, 2014.

^③ Deb Riechmann, “Al - Qaeda Decentralized, But Not Necessarily Weaker”, The Associated Press, June 1, 2014.

年来美国反恐战争取得一定成效，但作为既是一个组织也是一种意识形态的“基地”远未被彻底铲除，始终是一个随时出现的威胁。美国政府被迫关闭了海外十几个使领馆，就是对这一判断的很好证明。

第二，美国铲除“基地”组织在阿富汗的巢穴仍遥远。过去 10 多年，“基地”组织逐渐采用一种更加分散式的发展模式，其分支机构已从中东蔓延到非洲、从中亚发展到东南亚。另外，中东地区出现的动荡局势也使得“基地”组织逐渐立足于叙利亚、利比亚、埃及的西奈半岛以及黎巴嫩等，如今也越来越威胁到巴勒斯坦、伊拉克等国家的稳定。兰德公司分析师琼斯（Seth G. Jones）认为：从 2010 年开始，萨拉菲宗教组织和信众的数量，尤其在叙利亚和北非地区，一直在上升。“基地”及其分支发起的攻击数量也有增加。更具体地说，萨拉菲宗教组织数量从 2010 年到 2013 年增加了 58%，信徒人数翻了一番多。^① 对此，美国驻阿富汗最高指挥官邓福德 2014 年 3 月在美国参院军事委员会作证时警告，在经历了长达 12 年的战争后，美军若 2014 年全部撤出后，“基地”武装分子可能再次迁回阿富汗进行训练，阿富汗有可能再次沦为恐怖分子安全繁衍的避风港，重返“九·一一”前的模式。^② 也就是说，“基地”组织变得分散，但不一定意味恐怖活动由此变弱。奥巴马 2009 年阿富汗新战略中首要目标——美国铲除“基地”组织在阿富汗的巢穴，实际仍有相当长的距离。

第三，巴基斯坦已成为阿富汗恐怖外溢受害最深的国家。美国阿富汗战争的副产品——巴基斯坦塔利班组织（Tehreek - Taliban - Pakistan, TTP，简称“巴塔”），是从阿富汗塔利班分裂出一个分支，2007 年自立门户，在巴基斯坦全国实施恐怖袭击。它的大本营在巴基斯坦西北部与阿富汗边界区，目标是把美国人赶出巴基斯坦、推翻巴基斯坦政府、建立伊斯兰国家。塔利班可以走出其位于阿富汗边境部落地带的巢穴，触及很远的地方，而且还能渗透到巴基斯坦最大城市里最繁忙的机场，表现出惊人的韧性。

第四，伊拉克乱局给了美国仓促撤军最严重的警示。当袭击巴基斯坦卡拉奇机场的阴云还未散去，伊拉克第三大城市摩苏尔遭极端武装分子攻占的

^① Seth G. Jones, “A Persistent Threat: The Evolution of al Qa’ida and Other Salafi Jihadists”, RAND, 2014, p. x.

^② Helene Cooper, “General Warns of Perils in Leaving Afghanistan”, *The New York Times*, March 13, 2014, p. A3.

消息再度令世界震惊。由基地组织分裂出来的逊尼派极端势力——“伊拉克和沙姆伊斯兰国”(ISIS)，以对待敌人的残暴方式以及高效率的内部管理而被世人所知并自2014年以来迅速崛起，通过在伊拉克和叙利亚闪电般的攻城略地深刻地改变了该地区的地缘格局。

由上可以看出，奥巴马政府若仓促从阿富汗撤军，伊拉克乱局很有可能在未来的阿富汗重演。美国参议员艾约特(Kelly Ayotte)表示，奥巴马仓促宣布撤出阿富汗，此举非常令人忧心，希望奥巴马能够吸取伊拉克问题的教训，不让阿富汗变成下一个伊拉克。^①对于恐怖外溢的主要原因，中国南亚问题专家傅小强认为，巴阿地区和中东北非长期经济发展滞后、社会发展失序、人民生活困苦，极端思潮大行其道，而美国等西方国家出于各自利益，或抽身事外，坐观其乱，或插手煽动，或反恐不力，致使反美反西方的“圣战”组织和“基地”组织分支发展失控，沦为国际恐怖活动的新乱源!^②

结 论

2014年5月，奥巴马在西点军校宣称美国从阿富汗撤军，使“美国外交政策翻开新一页”。他不忘历数自己在阿富汗的成就——消灭了奥萨马·本·拉登，对潜伏在巴基斯坦和阿富汗边境地区的基地组织头目致命打击，为阿富汗军警察提供培训，并让他们保障了阿富汗2014年的选举。^③虽然，在美国看来，其在阿富汗已取得相当进展，但阿富汗仍面临巨大的挑战与问题。

第一，美国撤军离奥巴马政府原先在阿富汗所设定的政策目标仍相差甚远。实际上，根据前文分析，美国总统奥巴马在2009年12月1日西点军校演讲中宣布并确立的三大目标无一实现。美国铲除基地组织的巢穴，及扭转塔利班的再起势头两大目标远未达到。而第三个目标帮助提高阿富汗安全部队初见成效，但依然问题多多。美国13年的反恐，留在身后的是一个并未失败对手和一个动荡且治理水平仍然低下的阿富汗。

① 《奥巴马伊拉克战略遭围攻议员要求国安团队辞职》，中新社华盛顿2014年6月13日电。

② 傅小强：《反恐重在铲除恐怖土壤》，载《人民日报》(海外版)2011年5月4日。

③ “Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement Ceremony”, U. S. Military Academy, West Point, New York, May 28, 2014, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-united-states-military-academy-commencement-ceremony>, 2014-05-30。

卡尔扎伊政府和平转移到新政府也远没有完成。阿富汗大选重新计票一再推迟，审核工作一波三折。阿富汗选举的僵持局面，使得阿富汗各民族，特别是普什图族和非普什图族间的矛盾进一步加剧，而民族分裂、社会动荡将为塔利班等极端组织影响力的扩大提供土壤，促使其卷土重来。从这个意义上说，奥巴马与小布什一样，阿富汗政策并没有取得实质性的成功。

鉴于阿富汗特殊的地理环境及其连接欧亚大陆和中东的“心脏地带”的地缘位置，和“基地”组织作为全球恐怖主义的领导者和精神支柱的地位与作用，美国在可以预见的未来，仍无法彻底从阿富汗脱身。

第二，奥巴马不计后果，急匆匆从阿富汗撤军，是党派政治压倒美国长远安全利益之结果。反战、撤军一直是美国民主党的一面大旗。随着伊拉克战后重建步履维艰，教派冲突不断加剧，美军伤亡越来越惨重，导致了美国舆论和民意大逆转。民主党完全改变当初支持发动伊拉克战争的立场，转而在2006年11月中期选举中猛烈抨击布什当局的伊拉克政策，进而大获全胜，取得了参、众两院的控制权。此后，撤军也一直是民主党和共和党较量的重点。至2014年中期选举，兑现选举承诺，巩固民主党基础选民成为奥巴马为本党拉票最好的办法。在这种背景下，奥巴马于2014年5月27日在西点军校发表撤军时间表的演说，急匆匆从阿富汗撤军。

第三，奥巴马对阿富汗战略急功近利，过于分散。应该说，奥巴马的阿巴新战略——“军事先导、巴阿并重、军经结合、以进求退”方针是睿智的。2009年，奥巴马在巨大压力下宣布增兵3万人，可是他急于求成，在宣布增兵的同时又将2011年7月定为开始撤军最后期限。前白宫首席撰稿人、小布什政府政策顾问迈克尔·杰森（Michael Gerson）对此评论道，“增兵是成功的——但最终却半途而废了”。^①以至于有人认为，奥巴马在鼓吹美国从伊拉克撤军的同时增兵阿富汗，只是他为显得对恐怖主义强硬的一个简便方法。这显然是奥巴马玩的一个“噱头”。

奥巴马政府急于从中东逐步抽身，原因还在于他为了加大对亚太投入力度。奥巴马不顾中东现实，不顾阿富汗战场情况，在美国实际战略重心仍在大中东、仍离不开阿富汗的情况下，奥巴马政府却玩起一个名存实亡的新

^① Michael Gerson, “Obama is A Master of Ambivalence”, *The Washington Post*, June 23, 2011, http://www.washingtonpost.com/opinions/obama-is-a-master-of-ambivalence/2011/06/23/AGrcb4hH_story.html, 2014-08-10.

“噱头”，即战略再次转向——重返亚洲。从伊拉克转向阿富汗，再从中东转向亚太，短短几年奥巴马对外战略就想实现两次转型。显然，奥巴马政府分身乏术，现已在克里米亚入俄、埃及政变、叙利亚人道主义灾难、伊拉克激进组织的攻城略地等众多危机中左支右绌，处处被动，无疑均是其犯了急功近利，对外战略失误且过于分散的错误。总之，奥巴马对外战略迷失与错位，不计后果地急于从阿富汗撤军，若抛开中东地区国家内部因素，不仅对阿富汗的和平与稳定，甚至对全球反恐安全形势均构成了严峻的挑战与威胁。

The Assessment and Problem of U. S. Withdrawal from Afghanistan

Chu Zhaogen

Abstract: In May 2014, United States President Barack Obama announced a new plan to withdraw from Afghanistan. However, it did not fully consider the political situation in Afghanistan and the reality of the battlefield, and it's also far from meeting the three main objectives of the Initial Strategy in Afghanistan when he came into power: that is, to eradicate al-Qaeda's lair, reverse the Taliban renewed momentum, and help improve the ability of the security forces and the Afghan government. Regardless of the consequences, Obama's withdrawal in such a hurry reflects that partisan politics overwhelms U. S. long-term security interests. The eagerness for quick success and instant benefits, the mistakes and dispersion of foreign strategy will directly lead to the comeback of Afghan Taliban and a terrorist safe haven again, leaving Afghanistan with a terrible and uncertain future.

Key Words: Afghanistan; Security; U. S. ; Withdrawal from Afghanistan; New Afpak Strategy

(责任编辑：樊小红 责任校对：詹世明)