

美国阿富汗战略的走势*

张家栋

[内容提要]与 2001 年进入阿富汗相比,美国现在想得更多的是如何既从阿体面退出,又不让塔利班重新掌权。美国何时、如何从阿富汗退出,并不是一个军事问题,而是一个政治问题,它取决于美国国内、国际社会和阿富汗局势三个层面的因素。并且,美国从阿富汗退出也不一定意味着美完全离开阿富汗,而是表明其不愿意在阿继续承担直接的安全和军事责任。

[关键词]美国 退出战略 塔利班 阿富汗化

[作者简介]张家栋,复旦大学美国研究中心主任助理、副教授、博士,主要从事反恐怖、非传统安全和中美关系研究。

2010 年 12 月 16 日,白宫发表《阿富汗和巴基斯坦年度评估报告》。报告既列出过去一年美国在阿富汗战场所取得的胜利,也点出了存在的问题和未来风险。¹从报告本身及此前美国官员的相关言论可以看出,如何从阿富汗体面退出已取代将阿富汗建设成民主化样板和美国前沿战略基地,成为当前美国阿富汗战略的首要目标。美国从阿何时退出、如何退出及其善后安排等问题都值得关注。

一、当前美国阿富汗战略及其缺陷

2009 年奥巴马总统上台后,将反恐主要目标从伊拉克转移到阿富汗,并推出了自己的阿富汗战略,其“核心目标是破坏、摧毁和战胜‘基地’组织及其在巴基斯坦的安全庇护所,防止他们在巴基斯坦和阿富汗卷土重来”。为实现这一目标,美国采取如下措施:一是破坏阿富汗和巴基斯坦境内的恐怖主义网;二是推动阿富汗政府职能建设;三是提高阿富汗安全部队的独立作战能力;四是推动巴基斯坦政府的职能建设和社会经济建设;五是寻求国际社会尤其是联合国的支持。²

美国虽然将“基地”组织视为首要打击目标,但是其在阿富汗面临的主要挑战却来自塔利班等叛乱

武装。为了迫使塔利班等接受美国和阿富汗政府的政治解决方案,美国在阿富汗执行了以定点清除 (targeted killing) 为主要特征的反叛乱军事战略,主要内容可以概括为十六个字:“区别对待,分而治之,以打促谈,国家建设”,即一方面与抵抗组织领导人谈判,并提供一些利益与好处;另一方面,对那些不愿意谈判的抵抗组织进行严厉打击,迫使其坐到谈判桌前。在最理想的情况下,驻阿美军还希望能够像收编伊拉克“逊尼觉醒运动”(the Sunni Awakening)那样,通过发展援助和相关经济支持来争取一些阿富汗当地部落武装站在美国一边打击塔利班。”由于塔利班是一个以普什图人(Pash-tun)为基础的武装组织,以塔利班为主要打击目标使美军

* 本文为国家社会科学基金项目“中国周边涉华恐怖组织状况调查及对策研究”(项目编号:10CGJ004)的部分成果。

¹ /Overview of the Afghanistan and Pakistan Annual Review”, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/12/16/overview-afghanistan-and-pakistan-annual-review>. (上网时间:2010年12月23日)

² /White Paper of the Interagency Policy Group's Report on U. S. Policy toward Afghanistan and Pakistan”, http://www.whitehouse.gov/assets/documents/Afghanistan-Pakistan_White_Paper.pdf (上网时间:2010年12月23日)

³ /Tribe and prejudice: America's 'new hope' in Afghanistan”, <http://www.thenational.ae/news/worldwide/tribe-and-prejudice-americas-new-hope-in-afghanistan> (上网时间:2010年12月20日)

事行动主要集中于阿南部和东部的普什图人聚居区。这是美国自 2001 年进入阿富汗以来军事战略的一个重大转向, 驻阿美军与普什图人的关系也更趋复杂。从美国政府公布的《阿富汗和巴基斯坦年度评估报告》的内容来看, 美国在阿富汗已经取得了显著、重大的进展。但是, 美国当前的阿富汗战略仍然存在一些根深蒂固的缺陷。

首先, 撤军时间表与反叛乱战略的需要不吻合。为了迎合国内自由派的压力, 奥巴马总统在 2009 年宣布向阿富汗增兵 3 万之时就同时承诺, 美国将于 2011 年 7 月开始从阿富汗撤军。这一撤军时间表受到参议院军事委员会麦凯恩等人的批评, 也是后来美国军方与白宫之间出现矛盾和意见分歧的一个重要原因。因为这个时间表使其他国家在美国在阿富汗的战略意愿产生了怀疑, 事实上动摇了这些国家配合美国打击塔利班的决心。并且, 在拟定了撤军时间表的情况下, 美国在阿富汗的军队主要集中于大城市和人口密集地区的军事基地之中, 对塔利班活动的广大山区和农村地区则很少涉足。这使各种反叛武装不仅可以相对自由地发展, 还可以在本地建立某种政府和秩序, 以提供公共产品的形式赢得很多阿普通民众的支持。另外, 当阿富汗民众知

道美军必将离开以后, 他们对联军和阿政府的支持程度必然下降, 不会、也不敢与塔利班等反叛武装为敌, 更不要说支持美军和政府军打击塔利班了。

其次, 以打促谈难以生效。由于反叛乱军事战略不能实现目标, 政治和解和包容将是美国阿富汗战略成败的关键, 但塔利班并没有被迫和谈。奥巴马总统在评估报告中指出, 美军对塔利班虽取得了重大胜利, 但这些胜利是“代价高昂的、脆弱的、可逆转的”, 并且主要集中于阿富汗南部的两个省份坎大哈 (Kandahar) 和赫尔曼德 (Helmand) 省。在原本相对稳定的阿富汗北部地区, 塔利班的势力反而在不断增强。¹ 代价高昂主要体现在美国和盟国在阿富汗不断上升的人员伤亡。仅仅在 2010 年, 美军和北约盟国军队就阵亡 711 人, 创历史新高。从 2001 年发动阿富汗战争到 2010 年底, 美军在阿富汗共阵亡 1446 人, 仅 2009 年和 2010 年两年就阵亡了 816 人, 占美军在阿富汗阵亡总人数的 56%。² 代价高昂还体现在美国在阿富汗战场上的开支不断增加。截至 2010 年底, 美国在阿富汗和伊拉克战争及相关反恐行动上共花费了 1.21 万亿美元, 其中 3360 亿美元用于阿富汗, 占 30% (见表 1)。从表中可以看出, 从 2009 年以来, 美国在阿富汗战场的战

表 1: 2001-2011 财年美国在阿军费开支估计值 (单位: 10 亿美元)

	2001-2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2001-2010	2011 要求
阿富汗	20.8	14.7	14.5	20	19	39.2	43.5	59.5	104.9	336	119.4

Source: Amy Belasco, "The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations Since 9/11", CRS Report for Congress, RL33110, September 2, 2010, p. 3.

费开支迅速上升。据美国国会预算办公室 (Congressional Budget Office) 估计, 如果到 2013 年美驻阿军队和驻伊军队都降至 3 万人, 美国的战争费用将最终累积到 1.56 万亿美元; 如果美驻阿军队和驻伊军队仅分别降至 6 万人, 美国的战争费用将达到 1.88 万亿美元。”这新增加的 3500 亿 - 6700 亿美元中的大部分都将用于阿富汗战场。在人员伤亡和军费开支不断上升的情况下, 如果美国国内经济形势不能大幅好转, 美国民众反对阿富汗战争的情绪将会进一步上升。塔利班清楚美国的弱点, 理解美军在国内外面临的挑战与异议, 认为时间在自己这

一边, 美军终将离开。在这种预期下, 塔利班的谈判动力不大, 而胜利预期则很高。

第三, 以“基地”组织为主要打击目标名不副实。美国曾试图将“基地”和塔利班两者区别对待, 因此在 2009 年推出的阿富汗新战略中, 有意不提塔利班。要注意的是, 虽然美国表面上视“基地”为主

¹ Neil A. Englehart, "A tale of two Afghanistans: comparative governance and insurgency in the North and the South", *Asian Survey*, Vol. 50, No. 4, July/August 2010, pp. 735-758.

² "Coalition Military Fatalities by Year", <http://icasualties.org/oef/> (上网时间: 2011 年 1 月 6 日)

³ Amy Belasco, "The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations Since 9/11", CRS Report for Congress, RL33110, September 2, 2010, Summary.

要反恐目标,¹但实际打击的仍然是塔利班。在最近发表的《阿富汗和巴基斯坦年度评估报告》中,美仍把“基地”组织视为首要打击目标,把针对塔利班的军事活动视为美在阿富汗的主要工作。事实上,目前在阿富汗和巴基斯坦的“基地”分子人数不超过 400人,²而伊拉克的“基地”核心分子至少在 1000人以上。³如果美国真的把“基地”作为主要打击对象,那么更适合的战场应是伊拉克而不是阿富汗和巴基斯坦。这种状况使得美国的阿富汗战略名不副实、言行不一,事实上是打着反恐旗号的反叛乱战争。而反恐活动与反叛乱战争之间的巨大差异也使得美国在阿富汗没有具体的、清晰的军事目标,陷入敌人不明、目标不明和效果不明的尴尬境地。

第四,阿富汗战争逐渐失去美国内支持。2001年发动阿富汗战争时,美国有三重目标:一是在阿富汗清除“基地”组织的庇护场所和营地,实现反恐目标;二是将阿富汗改造成一个民主样板,实现美国的民主化战略目标;三是在前两者的基础上,将阿富汗建成美国的前沿战略基地,对周边大国构成战略威慑或牵制效应。但由于前两个目标成效有限,美国在阿富汗的军事行动与其国家利益之间的分歧日益扩大。再加上到 2010年夏天,阿富汗战争已经超过越南战争,成为美国参与过的时间最长的战争。越来越多的美国民众认为这是一场错误的、不可能获胜的、应该尽快解脱的战争。2009年 2月,盖洛普民意测验显示,66%的美国人认为将军队派往阿富汗没有错。⁴但是经过伤亡惨重、开支巨大的一年以后,根据 ABC新闻的民调,到 2010年中有 60%的美国人认为阿富汗战争是不值得打的战争。⁵2010年 9月,一个跨党派的由数十名前高官、学者和政策分析人士组成的阿富汗研究小组(Afghanistan Study Group)发表报告,称奥巴马总统野心勃勃的阿富汗国家建设计划耗费了太多的美国鲜血与财富,并且成功希望渺茫。⁶2010年 11月,美国外交关系委员会(Council on Foreign Relations CFR)赞助的、由美国前副国务卿阿米蒂奇(Richard L. Armitage)和美国前国家安全事务顾问贝格(Samuel R. Berger)领导的独立任务组(Independent Task Force)也发表了一份《美国巴基斯坦和阿富汗战略》(U. S. Strategy

for Pakistan and Afghanistan)报告,称美国的阿富汗战略正处于一个关键点上,如果不能取得显著的胜利,美将不能将这一战略继续下去。⁷据报道,美南亚事务特使霍尔布鲁克在逝世之前说的最后一句话是:“你们要停止阿富汗战争。”⁸在这种气氛下,奥巴马持续进行阿富汗战争的努力不仅成功希望不大,也逐渐失去国内政策基础。

二、美国的阿富汗“退出战略”

美在阿目标已从最初的将阿建成民主样板和美前沿战略基地,退到“从阿富汗平安地、体面地脱身,阿富汗能够建立一个稳定、有效的政府,以及‘基地’和塔利班不要重新执掌阿富汗政权”这三个方面。从美国角度看,“分而治之、以打促谈”的反叛乱战略在伊拉克较为成功。自从 2008年以来,伊拉克恐怖暴力活动确实在不断减少,美军和联军的伤亡也在下降,为美国从伊拉克的脱身创造了良好条件。既然如此,美从阿富汗体面地退出也是可能的,但关键是何时退?如何退?

要考查美国何时从阿富汗退出这个问题,有三个时间点非常重要。第一个时间点是 2011年 7月。

¹ Jesse Lee “A New Strategy for Afghanistan and Pakistan”, <http://www.whitehouse.gov/blog/09/03/27/A-New-Strategy-for-Afghanistan-and-Pakistan/> (上网时间:2010年12月20日)

² Jim Lobe, “Calls for Change of US Strategy in Afghanistan Grow Louder”, <http://www.truth-out.org/calls-change-us-strategy-afghanistan-grow-louder63097> (上网时间:2010年12月20日)

³ 其中还包括伊拉克伊斯兰国(ISI)等“基地”外围组织成员。参见:Andrew Tikhman “The Myth of AQI”, http://www.washingtononline.com/features/2007/0710_tikhman.html; Ned Parker “Al Qaeda in Iraq rises again”, <http://articles.latimes.com/2010/sep/13/world/k-ig-iraq-qaeda-20100913> (上网时间:2011年1月6日)

⁴ “The Public Supports U. S. Involvement in Afghanistan”, http://www.americanprogress.org/issues/2009/02/opinion_0223.html. (上网时间:2010年12月20日)

⁵ “US: Afghanistan war on track”, <http://english.aljazeera.net/news/asia/2010/12/20101216112057220291.html> (上网时间:2010年12月18日)

⁶ Jim Lobe, “Calls for Change of US Strategy in Afghanistan Grow Louder”, <http://www.truth-out.org/calls-change-us-strategy-afghanistan-grow-louder63097> (上网时间:2010年12月20日)

⁷ Richard L. Armitage, Samuel R. Berger and Daniel S. Markay, “U. S. Strategy for Pakistan and Afghanistan”, CFR Independent Task Force Report No. 65, http://www.cfr.org/publication/23253/us_strategy_for_pakistan_and_afghanistan.html (上网时间:2010年12月20日)

⁸ “美国阿富汗特使临终前遗言要求停止战争”, <http://news.sina.com.cn/w/2010-12-15/041021642573.shtml> (上网时间:2010年12月16日)

早在 2009年 12月奥巴马总统在西点军校演讲时,就说 18个月后也即 2011年 7月是美国从阿富汗撤军的开始,也将是美国在阿富汗战斗任务开始的开始。综合美国白宫和国防部等部门的意见可以发现:阿富汗形势正在好转,塔利班的扩张势头已经被遏制,但这是一个敏感和决定性时刻,到 2011年 7月将只会非常有限的部队削减。¹ 无论如何,到 2011年 7月或之前,奥巴马总统肯定要从阿富汗撤出部分军队,哪怕只是象征性的。第二个时间点是北约里斯本峰会上确定的 2014年,届时美国和联军将完全向阿富汗政府移交安全与军事责任。这一时间点也得到阿富汗方面的响应。在 2010年 7月 20日一次联合国发起的会议上,卡尔扎伊总统宣布将在 2014年完全由阿富汗自己担负起安全和军事责任。第三个时间点是 2012年 11月的美国总统大选。2011年 1月美国新一届国会开始以后,民主党对国会的控制和影响能力进一步下降,奥巴马总统在国内事务上将难有新的重大突破,美国经济前景也不明朗。在这种情况下,从阿富汗体面脱身将是目前奥巴马总统所可能取得的最大外交成就。一旦到时选情胶着,阿富汗问题成为重要选举议题,奥巴马总统将加快从阿富汗退出的步伐,提前向阿富汗政府移交安全和军事责任,而不管时机是否真正成熟。

美国怎么退?美在阿面临非常复杂的安全形势,其要应对的是一个“复杂适应系统”,至少包括 5种行为体:一是反叛组织,塔利班、哈卡尼网络(Haqqani Network)、伊斯兰党(Hezb-i-Islami)、“基地”组织和一些外来恐怖组织如东伊运(ETM)和虔诚军(Lashkar-e-Taiba Army of the Pure)等都属于这一类别;二是犯罪组织,主要从事毒品走私、非法木材和宝石交易等活动;三是当地部落、次部落和家族武装等,主要存在于阿富汗南部、东部和西部的普什图地带;四是军阀及其武装组织,主要活动于阿富汗北部和西部,在阿富汗政府内部也有影响;五是包括参与或支持叛乱武装和犯罪活动的腐败官员和安全部队人员构成的行为体,可能涉及阿富汗及其他周边国家。² 在这种情况下,美在阿采取的策略是战略上防守、战术上进攻,试图以攻为守来稳定阿局势并伺机退出。

根据美国陆军和海军陆战队的分析,在一个成功的反叛乱行动中,每 100平民中至少需要配备 2名安全人员。根据这个比例,在阿富汗复杂的安全环境下,美军和联军至少需要部署 27.2万作战部队。”奥巴马总统上台以来虽然已向阿富汗大量增兵,使美军在阿富汗的总兵力达到近 10万人,但仍然兵力不足。从 2009年底开始,美军和盟国军队就开始撤出边远地区的哨所,将主要兵力集中于人口稠密地区、大城市及其交通线,与当年苏联在阿富汗的军事战略基本一致。事实上,美军虽然在阿富汗发起一次又一次大规模军事行动,但是在大部分时间里,其主要兵力都龟缩在各个军事基地之内以图自保,只在必要时候从事突袭或巡逻活动,根本起不到维护阿富汗社会稳定和安全的职能。在这个意义上,美军在阿富汗根本就没有从事反叛乱和国家建设活动,只是在打击一些已知的武装组织及其领导人,防止反叛武装继续扩大影响、增强势力。

由于技术、训练和装备优势,美军在阿富汗并不缺少打击力量,但是缺少军事行动后的控制与重建力量。为了扬长避短,美军主要依赖空袭和夜袭等手段。到 2010年夏天,美军驻阿富汗特种部队数量增至 2009年 12月以前的 3倍;³ 仅仅在 2010年 10月,北约驻阿富汗联军就使用 1000多枚导弹和炸弹。⁴ 从 2010年 5月 5日到 8月 5日,驻阿联军共在阿富汗打死 365名反叛武装中高层领导人,逮捕 1395名一般武装分子,这其中特种部队功不可没。⁵

¹ “A Week in the War Afghanistan Dec 8-14 2010”, <http://www.stratfor.com/analysis/20101214-week-war-afghanistan-dec-8-14-2010> (上网时间:2010年12月16日)

² Seth G. Jones “U. S. Strategy in Afghanistan”, Testimony presented before the House Foreign Affairs Committee Subcommittee on Middle East and South Asia April 2 2009 http://www.rand.org/pubs/testimonies/2009/RAND_CT324.pdf (上网时间:2010年12月20日)

³ U. S. Army and U. S. Marine Corps *Counterinsurgency* DG Headquarters Department of the Army and Headquarters Marine Corps Combat Development Command, December 2006 p. 1-13

⁴ Matthias G ebauer “Special Forces Ratchet Up Fight Against Taliban”, <http://www.spiegel.de/international/world/0 1518 714016 00.html> (上网时间:2010年12月20日)

⁵ “美军调整在阿富汗战术 将重新启用空袭夜袭手段”, <http://news.sohu.com/20101203/n278066723.shtml> (上网时间:2010年12月21日)

⁶ Matthias G ebauer “Special Forces Ratchet Up Fight Against Taliban”, <http://www.spiegel.de/international/world/0 1518 714016 00.html> (上网时间:2010年12月20日)

在 2010 年最后一个季度,美国在阿富汗特种袭击不仅没有减弱,反而有强化趋势。从 9 月初到 12 月初,美国特种部队共在阿富汗进行了 1700 多次军事行动,打死、逮捕了 380 多名反叛武装组织领导人,打死 950 多名一般反叛武装分子,逮捕 2400 多名一般武装分子。¹ 但是,这些特种军事行动也引起了当地民众对美国的进一步反感。早在 2008 年夜袭数量还不太多时,纳格哈尔(Nangahar)省省长苏伊扎尔(Gul Agha Surzai)就曾威胁卡尔扎伊总统:如果不停止这种军事行动,他将辞去省长职务。² 如果再考虑到阿富汗民众特别是普什图人的家族、部落观念以及血亲复仇传统,这实际上使得美军和北约部队在阿富汗陷入与拥有 600 万潜在兵员的普什图人为敌的局面之中。”

由于美国在阿富汗的军事战略与其政治目标之间存在严重冲突,单凭军事手段难以稳定阿富汗局势,寻求某种形式的政治解决就成为必然选择。最近,在美国的支持下,卡尔扎伊政府成立“和平委员会”,以此为平台正式与塔利班等反叛武装谈判,表明美国对阿富汗政府与塔利班谈判的态度,终于从反对、默认转向公开支持。

从军事角度看,美国何时退出、如何退出都不是问题,阿富汗反叛武装并没有陷美军于泥潭的能力。美国对国内外政治局势的判断,将决定其在阿富汗的去留。从目前状况来看,美国“退出战略”是以强大的军事打击为后盾,迫使阿富汗各反叛武装接受或暂时不反对阿富汗政府的政治安排,以营造一个稳定的局面。哪怕这种稳定只是表面的、暂时的,也会给美军的退出提供足够的借口与条件。

三、美国阿富汗战略的发展趋势

“退出战略”只是美国阿富汗战略的一个组成部分,“退出”并不意味着美就此不再过问阿富汗事务,甚至也不一定意味着美将不再在阿富汗驻军,而只意味着美不愿意处于与阿富汗反叛武装的战斗第一线,希望保留自己在阿富汗事务上的战略选择空间与自由。美多数民众不愿意美军继续在阿富汗作战,但是他们也不愿意看到阿富汗局势完全失控,美军被迫撤离甚至落荒而逃。因此,维持阿富汗的安

全与稳定,不仅仅关系到美未来的反恐安全利益,关系到美国未来在国际舞台上的荣誉与信誉,也关系到美民众对奥巴马和民主党的评价问题。因此,虽然美国自 2001 年以来将阿富汗建设成为一个高度中央集权(centralized)的民主国家的战略已经失败,但一个分权式(decentralized)政治体制仍然是可以预期的未来。³ 在最坏的前景下,奥巴马总统也希望一旦美国被迫离开,阿富汗政府不要立即倒台,阿富汗不要立即陷入大规模内战状态。为了实现上述目标,美将采取以下措施。

第一,将阿富汗战争“阿富汗化”,甚至是在相关国家的支持下将阿富汗战争“地区化”。为实现这一目标,美国和北约盟国将会加强对阿富汗政府、特别是阿富汗安全部队的支持和训练力度。据负责阿富汗安全部队训练项目的美国中将威廉·卡尔德维尔(Lt Gen William Caldwell)说,北约将在 2010 - 2011 年间投入 200 亿美元经费用于训练、装备阿富汗安全部队,相当于 2003 年到 2009 年间相关投入的总和。⁴ 并且,美国并不一定会完全离开阿富汗,很可能会继续控制几个重要城市,向阿富汗政府提供巨额援助,以维持撤军后的阿富汗局势。

问题在于,阿富汗周边国家对如何解决阿富汗问题并没有共识。巴基斯坦与普什图人的传统联系仍然非常密切,伊朗、俄罗斯和印度则事实上分别支持着塔吉克人、乌兹别克人和哈扎拉(Hazara)人。⁵ 以印度为例,自 2002 年以来,印度已经在阿富汗投入 13 亿美元,是继美、日、英、德之后的第五大援助

¹ Matthew Green “Petracus orders care over Afghan night raids”, <http://www.ft.com/cms/s/0/2356676-0a06-11e0-9bb4-001444eabd00.htm#axzzlCZut1uVG> (上网时间:2010年11月22日)

² Dan Ephron, “Winning in Afghanistan: A military analyst on what’s wrong with U.S. strategy”, <http://www.newsweek.com/2008/09/22/winning-in-afghanistan.html> (上网时间:2010年12月20日)

³ David Wood “New U.S. Strategy in Afghanistan: War with the Pashtun”, <http://www.politicsdaily.com/2009/12/01/new-us-strategy-in-afghanistan-war-with-the-pashtun/> (上网时间:2010年12月20日)

⁴ Stephen Biddle, Fotini Christia, and Alexander Thier “Defining success in Afghanistan: what can the United States accept?” *Foreign Affairs* Vol 89 No 4 July/August 2010 pp. 48-60.

⁵ “Afghanistan \$20 Billion for Training in 2010-11-NATO”, <http://www.stratfor.com/sirep/201010105-afghanistan-20-billion-training-2010-11-nato> (上网时间:2011年1月6日)

⁶ Seth G. Jones “U.S. Strategy in Afghanistan”, April 2 2009 http://www.rand.org/pubs/testimonies/2009/RAND_CT324.pdf (上网时间:2010年12月20日)

国,有约 4000名印度工程技术人员在阿富汗工作。但是,这些人员主要活动在北方联盟控制下的阿富汗北部四省,对南部和东部的普什图人聚居区则很少涉足。¹ 这种状况在阿富汗武装力量的民族构成中也有体现。在阿富汗国民军(Afghan National Army ANA)中,塔吉克族军官占 40%,远远高于其占全国人口 27%的比例。² 这种现象加剧了阿富汗政治的碎片化现象,如何在阿富汗内部和周边国家间塑造共识,对美国来说就成为一个严峻的挑战。如果阿富汗战争最终被“阿富汗化”,成为一场新的阿富汗内战,或者被“地区化”为地区国家间的冲突,将是美国的严重失败。

第二,在经济和社会方面,美国将会加大对阿富汗、巴基斯坦等相关国家的援助,以培养这些国家打击叛乱武装、“基地”组织和其他恐怖组织的能力。美国一直在阿富汗执行军事打击优先的政策,对阿富汗的社会和经济状况并不十分关注。从 2001年到 2009年,世界各国共向阿富汗承诺的援助额约 150亿美元。且不说没有完全兑现,在兑现的援助中又有 40%被援助国以顾问人员和援助人员的工资等形式留在自己的国家。与 2010年美国在阿富汗的战争开支 1000亿美元相比,其对阿富汗的经济与社会援助少之又少,难以起到改善阿富汗经济和社会状况的作用。事实上,在塔利班成员中只有 3%属于死硬分子,23%的人立场不坚定,70%的人是为了报酬而参加塔利班。”如果美国真的在社会和经济领域加大投入,是可以对塔利班等叛乱武装起到分化、瓦解作用的。

第三,在政治上,美国会鼓励阿政府与反对势力分享权力,将会努力与塔利班中的所谓温和派接触。在这种情况下,塔利班政权将会重新走上政治舞台,但不太可能是当年几乎独自垄断阿富汗政治权力的形态。除了塔利班组织以外,在阿富汗还存在着约 1800个大大小小的非法武装组织和团伙。³ 因此,政治解决方案面临的最大挑战也许不是塔利班太强,而是塔利班本身的多元性以及民众认可程度低的问题。据 2010年初的民调显示,有 58%的阿富汗人认为塔利班是阿富汗的最大威胁,将近 70%的人认为当年美国军队推翻塔利班政权是好的或最好的。⁴ 目前,这些形形色色的组织之所以看起来是

一个整体,是因为它们对美国、联军的仇恨和对阿富汗政府的反对。一旦美军离开、卡尔扎伊政府倒台,这些组织之间的共识将会消失。

第四,为了减轻在阿富汗问题上的负担,美将会继续要求一些地区性和全球性大国、特别是俄罗斯和中国对其支持。目前,俄已经参与了一些在阿富汗境内的反毒品活动,其决策界也在讨论是否要介入或如何介入的问题。但是相关国家普遍对阿富汗问题心存疑虑,在思考是否介入阿富汗事务时,首先考虑的是如何才能避免引火烧身,而不是如何帮助美稳定阿富汗局势。特别是在美国和北约宣布了撤军时间表的情况下,周边国家更不愿意直接介入阿富汗事务,承担美国和北约的安全与军事责任。

结语

阿富汗虽然被称为“帝国粉碎机”,但是在当前形势下并不足以陷住美国。美虽然不能自由地选择战与和,但可以自由地选择进或退。在形势最不利的情况下,美也可以像当年在越南那样转身离开。但美国阿富汗战略中的决定性因素并不是军事,而是政治、经济和社会因素。在当前情况下,美很难为自己的“退出”找到一个适当的环境。如果美最终选择完全离开,将极大地鼓舞国际伊斯兰圣战运动,会对国际和平与安全以及美自身遗害无穷。○

(责任编辑:沈碧莲)

¹ 郑瑞祥:“美国阿富汗新战略中的印度和巴基斯坦因素”,《国际问题研究》,2010年第 3期,第 30页。

² Obaid Younossi, Peter Dahl Thuesen, Jonathan Vaccaro, Jerry M. Solinger and Brian Grady, “The Long March: Building an Afghan National Army”, RAND report 2009, p 22, http://www.rand.org/pubs/monographs/2009/RAND_MG845.pdf (上网时间:2010年 12月 20日)

³ 葛腾飞、苏昕:“奥巴马政府的阿富汗反恐战略”,《和平与发展》2010年第 1期,第 23页。

⁴ Neil A. Englehart “A tale of two Afghanistans: comparative governance and insurgency in the North and the South”, *Asian Survey*, Vol 50 No 4, July/August 2010, p 747

⁵ ABC News BBC, ARD, *Afghanistan: Where Things Stand*, Kabul ABC News BBC, ARD, February 2009. See from Seth G. Jones “U. S Strategy in Afghanistan”, April 2, 2009, http://www.rand.org/pubs/testimonies/2009/RAND_CT324.pdf (上网时间:2010年 12月 20日)