

撤军后美国在阿富汗问题上的地位与影响*

朱永彪**

[内容提要] 美国自阿富汗的撤军不大可能实行“零驻军”，而是在塑造“负责任的撤军”形象的同时，尽量实现阿富汗问题的“阿富汗化”。撤军后，在“美阿战略伙伴关系”框架下，美国将实行“有限的长期驻军”，对阿进行有限度的经济援助，并力图主导阿富汗的和解进程。同时，美国将会鼓动阿富汗邻国等更积极的参与到阿富汗事务中来。再考虑到美国的国际地位与对外干涉的历史，撤军后美国在阿富汗问题上的影响虽将会有一定的减弱，但仍将是其他国家无法比拟的。

[关键词] 美国；阿富汗；撤军；影响

[中图分类号] D871.20 [文献标志码] A [文章编号] 1004-1508 (2013) 04-0102-05

根据计划，2014年底美国将完成从阿富汗的撤军，撤军后美国在阿富汗问题上的地位与影响引人关注。笔者认为，撤军后美国在阿富汗问题上的地位与影响取决于美国如何撤军，撤军后在阿富汗投入资源的多少及使用效率，未来阿富汗对美国的依存度，以及是否有国家有意愿、有能力取代美国。

一、美国撤军的背景

(一) 美国国内对阿富汗战争的支持率持续下降

按照美国官方的说法，美军之所以撤离是因为已经完成了任务，即“基地”组织已被摧毁。但客观来看，美国自阿富汗撤军主要是因为阿富汗战争在美国国内的支持率越来越低，美国广播公司与《华盛顿邮报》自2007年起所做的多次民调显示，美国民众对阿富汗战争的支持率基本呈逐年下降的趋势。

自2005年以来，美国民众对阿富汗的好感也在持续降低。2012年2月盖洛普的一项调查显示，只有14%的美国人认为阿富汗有好感，这和2011年的调查基本一致。阿富汗排在这项调

查的倒数第三名，位列倒数第一、第二名的分别是伊朗（10%）和朝鲜（13%）。伊拉克则有24%。如下图所示，美国人对阿富汗的好感在2005年达到顶点的40%之后便一直在下降。^①

此外，由于阿富汗战争耗资巨大，并且“投入大但产出低”，再加上驻阿美军焚烧古兰经事件和骇人听闻的屠杀平民惨案屡有发生，使得美国的阿富汗战略在国内饱受批评和质疑。

在这种背景下，越来越多的美国人希望从阿富汗撤军，而奥巴马上台伊始也许诺美国将从阿富汗撤军，此后奥巴马也一直将撤军作为他的一个主要政治口号，这也加强了美国人对撤军的心理认同与期待。值得关注的是，虽然美国两党在撤军问题上的基本立场一致，但在受调查者中，只有13%的民主党人支持在阿富汗驻军直到任务彻底完成，而有38%的共和党人支持在阿富汗驻军直到任务彻底完成。^②

(二) 美国长期驻军的动力

从表面来看，从阿富汗撤军的主张在美国占据上风，但美国长期有限驻军阿富汗也存在较大可能，主要有以下原因：

* 本文系国家社科基金项目“阿富汗问题的发展趋势及我国对策研究”（项目编号10CGJ012）的阶段性成果。

** 法学博士，兰州大学中亚研究所副教授。

① “Americans Give Record-High Ratings to Several U.S. Allies”, <http://www.gallup.com/poll/152735/americans-give-record-high-ratings-several-allies.aspx>, Feb. 16, 2012.

② “In U.S., Half Say U.S. Should Speed Up Afghanistan Withdrawal”, <http://www.gallup.com/poll/153260/half-say-speed-afghanistan-withdrawal.aspx>, Mar. 15, 2012.

1. 美国国内在撤军问题上并没有完全形成共识

2012年3月24日CNN与ORC所做的民调显示,55%的美国民众希望在2014年前撤军,22%的美国民众希望按期在2014年全部撤离,但也有22%的受访者希望在2014年之后仍在阿富汗保留部分驻军。美国广播公司与《华盛顿邮报》在2013年3月7日至10日做的调查也显示,在有56%的美国人认为阿富汗战争不值得再继续下去的同时,也有高达39%的美国人认为值得继续下去。

虽然美国国内希望从阿富汗撤军的声音日益高涨,但和伊拉克战争不同的是,美国对两场战争的认识是有着很大差别的,美国国内对伊拉克战争的反对声音始终是强过阿富汗战争的。在2003年,大部分美国人是支持伊拉克战争的,但到了2004年,过半数的美国人就开始认为发动伊拉克战争是一个错误,这和直到今天还有过半数美国人对当年发动阿富汗战争持认同态度是不同的。^①

正是在以上民意背景下,奥巴马上任伊始,甚至在上台前就表示要尽早结束伊拉克战争而增兵阿富汗。2007年小布什增兵伊拉克的方案遭到了大部分美国人的反对,但2009年奥巴马增兵阿富汗的方案则获得了较高的支持率。

2. 历史记忆的影响

在美国的精英层和决策层,尤其在保守派中,普遍存在着这样一种认识,即不能轻易放弃阿富汗,因为“9·11”事件使美国人认识到,正是之前对阿富汗的放任自流,才导致了这一悲剧,直到今天为止,许多美国人仍对这一点深信不疑。如美国国务院副国务卿罗伯特·霍马茨在谈及“新丝绸之路”时还曾表示:“我们不能忘记,历史表明,简单的放弃阿富汗可能会带来对美国、地区及全球安全来说可怕的后果。”^②

所以,美国高层提出自阿富汗撤军计划的时间要相对晚的多,而早在1980年,也即苏军入侵阿富汗的第二年,就有苏联高级将领提出苏联撤军的建议。如果不是出于国内政治斗争的需要,美国关于撤军的计划也许会来的更晚。

3. 美国经济复苏对撤军的影响

美国国内对于从伊拉克、阿富汗撤军的支持,一个很大的因素在于美国在2008年金融危机后出现了困难,许多人因此把矛头对准了过多的军费开支。如今随着美国经济的回暖,国内对阿富汗战争的批评指责可能会被冲淡,这也将减轻美国撤军的压力。

除以上三点外,美国的大中亚战略以及“丝绸之路”的提出,都意味着美国试图长期经营中南亚地区,而在美国看来,阿富汗是整合这一地区的基础与核心。在这种情况下,完全从阿富汗撤军,放弃阿富汗,不符合美国的长期战略。

二、美国撤军的前景展望

在探讨了美军撤军的背景之后,美国自阿富汗撤军的前景就比较清晰了,美国有可能借鉴伊拉克模式,在撤离了主要作战部队后,将保留一部分驻军,并且驻留部队的职责范围与时间都将远超驻伊拉克美军。

(一) 撤军的方式与进度

毫无疑问,如果阿富汗在美国的帮助下能够在安全上逐渐过渡,实现“自主”,实现阿富汗问题的“阿富汗化”,这将是美国非常乐意看到的,这样美国既可以体面的撤军,又可以在阿富汗保留最大的影响。为此,美国必须在“从过渡到转型”的10年内提升阿富汗政府的相关能力,这就需要美国继续保留部分部队在阿富汗,这正是美国早已明确释放出来的信号,也是美阿签署《美阿战略伙伴关系协定》的背景之一。

2012年5月2日,奥巴马在阿富汗与卡尔扎伊签署了《美阿战略伙伴关系协定》,通过该协定,美国规划了2015—2024年间美阿关系的框架。从该协定来看,2014年后美国将继续在阿富汗驻留部分军队,阿富汗也被定义为“重要的非北约盟国”。虽然该协定并没有具体规定2014年以后美国将在阿富汗保留多少军队和向阿富汗提供多少援助,但它不是一个象征性的协

^① “Afghanistan”, <http://www.gallup.com/poll/116233/afghanistan.aspx>, July 25, 2013.

^② Robert D. Hormats, “Address to the SAIS Central Asia—Caucasus Institute and CSIS Forum”, <http://www.state.gov/e/rls/rmk/2011/174800.htm>, Sep. 29, 2011.

议, 而是一个具有法律约束力的行政协定, 并已于 2012 年 7 月生效, 这意味着该协定已为未来的美阿关系设计了基本的法律框架, 也决定了美军将长期有限驻留阿富汗。截止目前, 阿富汗已经同美国、印度、中国、德国、法国、意大利、英国和澳大利亚签署了长期战略伙伴关系协定。其中, 同美国的协定是最关键、最具体, 也是最具约束力的。

美国一再强调, “2014 年后美国在阿富汗任何形式的存在只会是在受到阿富汗邀请的情况下”, 美国也多次强调, 不会谋求在阿富汗拥有永久性的军事基地。但在美国看来, 经过这么多年的苦心经营, 阿富汗自会主动的“邀请”美国继续留在阿富汗。所以当 6 月 25 日卡尔扎伊与奥巴马的视频谈话不欢而散之后, 美国就有点恼羞成怒加恐吓式的再次放出风声来要实现真正的零驻军。

由于以上背景, 外界猜测美军有可能加速撤离阿富汗, 并有可能放弃在 2014 年后将部分部队留驻阿富汗的打算, 但目前这种可能性比较小, 更多可以看做是美国在向阿富汗施压, 以迫使阿富汗在司法豁免权等问题上做出让步。在保留美国驻军问题上, 尽管阿富汗也非常担心其主权问题, 但阿富汗政府比伊拉克政府态度更“积极”, 在现实面前他们从未考虑过像伊拉克那样拒绝签署有关美军豁免权的新美军地位协议, 从而阻止美军驻军。

此外, 由于 2014 年 4 月阿富汗将举行第三次总统大选, 届时塔利班等势力极有可能参与到这次大选中, 如果大选结果使得极端宗教势力坐大(虽然这种可能较小)并进一步影响阿富汗的过渡进程, 美军在阿富汗撤离的进程也会大受影响, 甚至有可能中断撤军。

综上所述, 美国不大可能从阿富汗撤离所有部队, 而很可能在塑造“负责任的撤军”形象的同时, 尽量实现阿富汗问题的“阿富汗化”, 以便体面的撤军。而在撤军后至 2024 年, 如阿富汗局

势不发生巨大变化, 在《美阿战略伙伴关系协定》框架下, 美国将实行“有限的长期驻军”, 以便最大化的保留在阿富汗的影响及周边的威慑力。

(二) 撤军后美军的规模与角色

如前文所述, 在撤离作战部队之后, 美国将实行“有限的长期驻军”, 但保留驻军的数量至今还在商谈过程中, 而且一时还不会有结果, 因为其受制约的因素太多。但我们可以综合有关信息, 简单的推导出 2014 年后驻阿美军的大致规模。

有消息称美国希望将美军保留在 1 万人以下, 甚至是 3 千人左右。如果只是保留一支 3 千人左右的部队, 那只是象征性的驻军, 对美国来说没有任何的意义和必要。如果驻军规模仅在 1 万人至 1.5 万人之间, 美军将只能专注于反恐任务, 而无力培训阿安全部队, 这与阿富汗政府的期待不符, 也不能完成《美阿战略伙伴关系协定》规定的任务。综合各方面消息, 如不出意外, 美国不可能实现零驻军, 也不可能只是象征性的驻军, 而是有可能维持一支 6000—20000 人的部队, 同时北约也有可能保留 1 万人左右的驻军。

根据《美阿战略伙伴关系协定》, 撤军后在阿富汗的驻军将主要用来培训阿富汗国家安全部队, 加强阿富汗仍缺乏的重要作战能力, 并在必要时对阿富汗国家安全部队提供支援, 其中包括航空物流运输, 医疗后送, 监控与侦查, 以及近距离空中支援。此外, 美国将继续保留特种部队以及武装无人机以清剿“基地”组织及其同盟, 阻止“基地”组织的核心在巴基斯坦边境部落区重组或重返他们在阿富汗的恐怖组织训练营。

尽管奥巴马在 2013 年 1 月 11 日与卡尔扎伊会晤后的新闻发布会上强调了美军的主要任务将变成培训阿富汗军队等, 但他也曾两次表示: “即便美国在阿富汗退居支持角色, 但并不意味着不再参加战斗。美军将继续与阿富汗士兵并肩作战。”^① 这意味着驻留美军在必要时刻也会亲自投入到战斗中。

① The White House, “Joint Press Conference by President Obama and President Karzai”, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/01/11/joint-press-conference-president-obama-and-president-karzai>, Jan. 11, 2013.

三、撤军后美国仍将在阿富汗保持巨大影响的原因

除了驻军外，美国在阿富汗的地位与影响主要取决于阿富汗对美国的依存度，而不论目前还是将来，阿富汗对美国的依存度都会非常大。自2001年底阿富汗战争打响后，美国就全方位的介入并主导了阿富汗事务，阿富汗的经济、政治、安全重建等，都已打下了美国烙印并已离不开美国的支持，这将是2014年后美国保持在阿富汗的地位与影响的基础。今后的阿富汗仍将长期需要的许多战略资源，如资金、安全保障等，即使是撤军之后，除了美国外，也没有另外一个国家能取代美国继续向阿富汗提供各种资源。印度、日本、俄罗斯、中国都不能代替美国，这也是美国将在阿富汗保持持续影响的原因。

（一）阿富汗离不开美国的经济援助

阿富汗目前的经济状况仍然非常糟糕，离开美国的援助，阿富汗的各项事业都将遭遇重大挫折。如阿富汗2012年的国内生产总值仅为199.1亿美元，财政收入只有22.49亿美元，而财政支出却达39.74亿美元，自身的年度安全经费开支更是超过40亿美元，阿政府根本无法独自承担这笔费用。

据统计，美国在2002—2012财年对阿富汗的援助总额达830亿美元（其中包括培训、装备阿富汗国民军与国家警察部队的510亿美元），如果算上美军在阿富汗的军事费用支出，美国的花费则约为5570亿美元。^①这也是美国民众批评美国的阿富汗战略的原因，他们认为，美国花的代价都可以买下整个阿富汗了，但美国现在连重建阿富汗都没有成功。而除美国外的其他国家和组织在2002—2012年对阿富汗的援助合计约为290亿美元。

撤军后美国对阿富汗的投入，尤其是经济援助将大幅度减少，据美联社消息，美国在2014年后对阿援助额度预期在10—23亿美元/年之间。这个援助额较之以前是下降了，是有限的，但相对其他国家来说仍将是巨大的，而且这些资源将显得更加弥足珍贵。况且，如果能够修改战

略，如提高援助资金的使用效率，以及正确的把握阿富汗局势，真正的尊重阿富汗人民的意愿，美国投入资金的减少对阿富汗局势的影响将会非常少，甚至还有可能起到更加积极的效果。

此外，美国还将继续积极鼓动阿富汗邻国尤其是印度参与阿富汗事务，而印度也表现出了浓厚的兴趣，这也会间接的分担美国的成本。

（二）阿富汗仍需要美国安全方面的帮助

如今，阿富汗的安全局势仍然令人非常担忧，在“经济与和平研究所”最新发布的《2013年全球和平指数》报告中，阿富汗再次名列倒数第一。^②自2007年和平指数发布以来，阿富汗总是处于倒数十名之内。

虽然阿富汗的国家安全能力已大大提升，但仍面临着许多问题。“尽管阿富汗国家安全部队的作战能力提高了，但要独自应对其安全局势却非常让人担心。阿富汗国家安全部队的招募与训练都比较匆忙，仍然处在完善之中。基于美国在未来数年内仍会提供关键‘能力’的假定，（美国）有意识地没有向阿军提供重型武器，也没有帮助阿军建立一支像样的空军。阿富汗国家安全部队现在保证85%的阿富汗（以人口计）的安全方面起着主角作用，总体来看，过去数年内暴力事件的数量也略微减少了。但根据五角大楼关于阿富汗军队建设进展的最新一期报告，在阿军23个旅中，只有1个具备无需外部帮助而遂行作战任务的能力。现在似乎是阿富汗国家安全部队将依靠自身的能力到塔利班势力强大的阿富汗南部作战，而且还要部署到该国偏僻的东部地区。这个地区与哈卡尼网络的老巢所在的巴基斯坦北瓦齐里斯坦地区比邻。”^③

目前只有美国有能力、有资源把塔利班和阿富汗政府同时推到谈判桌上。自从推翻塔利班政权之后，与塔利班的和谈进程始终是由美国掌控着的。如美国在推翻塔利班，阿富汗开始重建时，果断的拒绝了巴基斯坦和卡尔扎伊将塔利班融入阿富汗政治重建进程的建议，后来又一再拒绝卡尔扎伊的和谈建议，但却在美国准备抽身时选择了主动和塔利班进行和谈。

塔利班方面说卡尔卡伊政府是傀儡政府，他

① Kenneth Katzma, "Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and U. S. Policy", CRS Report for Congress, RL30588, June 25, 2013, p. 59.

② Institute for Economics and Peace, "Global Peace Index 2013", June 11, 2013, p. 6.

③ "Afghanistan's fearful future: So long, buddy", *The Economist*, Jan. 12, 2013.

们只想和美国直接谈判。塔利班发言人穆贾赫德曾表示：“我们的问题是和美国的问题，我们不希望看到任何其他国家卷入其中。”^①

而从历史来看，“只有在没有一个强国伙伴干预的情况下，阿富汗才会沦为无政府状态，例如1990年代使塔利班掌权的长达十年的内战。”^②所以，离开美国的帮助，阿富汗的安全局势有可能发生重大逆转。

（三）美国撤军的背景与环境不同于苏联

从目前来看，美国自阿富汗撤军不同于苏联当时的撤军。在苏联入侵阿富汗时，苏联面临着的一些难题尽管和美国类似，但却要比美国要严重的多。尽管苏联在阿富汗并未“战败”，且“在军事方面实现了所有的既定目标”，但却“犯了许多不可原谅的政治错误”。在撤军时，苏军共阵亡约13400名士兵，伤残约3万人。

苏联在阿富汗的军事行动遭到了几乎是全世界的抵制，阿富汗则获得了来自美国、伊斯兰世界等的广泛援助，从源源不断的资金到新式武器都被不断地供给阿富汗。侵略阿富汗期间，苏联共花费200亿美元左右，但沙特阿拉伯和美国在抗苏战争期间共向阿富汗的抵抗运动组织提供了约40亿美元的援助，^③其中美国援助了阿富汗抵抗运动组织30亿美元。此外，巴基斯坦、埃及、利比亚等许多国家都提供了援助。

在苏联撤军后，纳吉布拉政府得到的来自苏联的援助非常有限，而随着苏联的解体，俄罗斯更是拒绝援助阿富汗政府，纳吉布拉政府所能获得的援助也就戛然而止了，从而最终导致纳吉布拉政府快速的垮台。

在塔利班崛起的过程中，也得到了来自巴基

斯坦的强力援助。除了巴基斯坦三军情报局的全力支持外，大量的志愿者在巴基斯坦经过培训后被派往阿富汗，直接支援了塔利班的战斗。

在道义上，美国的反恐战争毕竟得到了联合国的授权，而且直到今天为止，大部分阿富汗人对美军都是爱恨交加，不像对苏军那样同仇敌忾。在阿富汗的多次民调显示，阿富汗人对美国的喜欢程度大大高于俄罗斯。现在的塔利班，以及美国和阿富汗政府所面临的内外环境，也显然不同于上述历史时期，这决定了美国的撤军不会像苏联那样是全面溃败式的，也决定了撤军后美国在阿富汗的影响不会像撤军后的苏联那样快速的消失。

除了以上因素外，美国在阿富汗的政治重建中，也有着不可忽视的影响，亲美势力在阿政坛被广泛的扶植，为今后及未来美国在阿的影响奠定了坚实的基础。

综上所述，除非美阿关系急剧恶化到不可修复的地步，否则美国不大可能在2014年底前全部撤离阿富汗。从美国对外干涉的历史看，美国也不会在这一时期从阿富汗撤离，因为从战略上来看，阿富汗战争的结果不足以使美国放弃中南亚地区。即使是体面的撤军，也会给人留下美国失败了的印象，这是美国不愿意看到的。国内反对阿战的声音也不足以使决策者匆忙结束驻军。此外，在今后很长一段时期内，阿富汗都无法离开美国提供的各种资源，其他国家也没有能力或意愿在这方面取代美国。再考虑到美国的国际地位，撤军后美国在阿富汗问题上的影响虽将会有一定的减弱，但仍将是其他国家无法比拟的。

① “Pakistan and the Afghan Taliban: To the table”, *The Economist*, Dec. 15, 2012.

② Thomas Barfield, “Two Diverging Roads for Afghanistan”, Yale Global Online, Jan. 11, 2013.

③ Dilip Hiro, “The Cost of an Afghan ‘Victory’”, *The Nation*, Vol 268, No 6, Feb. 15, 1999.

CHEN Jixiang & LI Weijia

As the power—houses of global economic growth, China and India are facing enormous pressure of decelerated and stagnated economic growth, so adjusting their economic structures, transforming the modes of economic growth, maintaining rapid and smooth growth is a big issue of common concern. The two Asian giants have huge potential of keeping sustainable and rapid economic growth and represent two huge markets, which offers a significant opportunity for global economic recovery and promises spacious room for cooperation between such two economies with different economic structures and credible complementarity.

UCPN (M): Fragmentation, Electoral Failure and Political Prospects

WANG Jing

Since returning to the political mainstream in 2006, the UCPN (Maoist) has faced both internal crises and external challenges. The fierce grapple between moderates and radicals inside the party is a protracted problem. At the same time, the UCPN (M) is always under siege from other opposing parliamentary parties that are supported by the U. S. and India. With its unfortunate split in 2012 June, the UCPN (M) lost the 2013 general election, which heralds that the Nepalese communist movement is confronting formidable challenges.

Afghan Refugees in Pakistan: Status, Impact, Policies and Outlook

HUANG Yunsong

Despite its enviable political reputation of accepting Afghan refugees, Pakistan has paid the price of social—economic life, law and order, and national security across the country as a result of the refugee problem. By focusing on the background information, ramifications and legal status of Afghan refugees as well as relevant policy measures of the Pakistani Government and the role of international organizations, this paper is a serious attempt to discuss the developments of the Afghan refugee crisis, the possible solution, and the emerging scenario with the forthcoming 2014 withdrawal from Afghanistan.

UGC—INFONET Digital Library Consortium: Development and Enlightenments

XU Fei

Digital library consortium is a new form of information resource sharing. By providing readers with electronic resources as the goal, adopting layered management modes and top—down managerial agencies as a precondition, and selecting a reasonable marketing strategy to improve the efficiency of resource use, Indian UGC—INFONET has become India's largest digital library consortium. The author argues that China should take both experience and lessons offered by India's practice, and enable it to be helpful for China's digital library development.

The Afghan Dilemma and China's Response

CHEN Jidong

With the U. S. exit by the end of 2014, Afghanistan is in a dilemma of negotiating with terrorists or targeting terrorism. There are complicated reasons for the emerging crisis, along with uncertain trends in that country and the region as a whole. China, as one of Afghanistan's major neighbors, has potential to play a positive role in stabilizing the situation of Afghanistan although it must handle the situation carefully and take a balanced stance in helping find a final solution.

U. S. Influence in Afghanistan after the Withdrawal

ZHU Yongbiao

The U. S. is unlikely to speed up its drawdown to the “zero option” of withdrawing all troops from Afghanistan after 2014. While seeking to create the image of a “responsible exit”, Washington will be glad to see an “Afghanistan run by Afghans”. Under the framework of “U. S. —Afghan strategic partnership”, Americans will support social and economic development in the war—stricken country, provide limited financial assistance, keep a limited and long—term military presence, try to dominate the reconciliation process, and incite Afghanistan's neighbors to take more active role.