

# 特朗普政府以来美国的阿富汗反恐战略的转向

——基于新古典现实主义视角

胡 晓 潘子阳

**【内容提要】**美国阿富汗反恐战争持续了 20 年，最终以大撤离收场。欲理解美军的最终撤离，有必要重新梳理自特朗普政府以来的美国的阿富汗反恐战略的转向。就特朗普政府时期的阿富汗反恐战略的转向而言，其战略目标转向推动美塔和谈与收缩阿富汗反恐战线，其战略原则转向“美国优先”，战略手段转向“脱离接触”。背后的逻辑在于，体系层次上的实力分布、反恐战略环境的约束性塑造了战略调整态势，单元层次上领导人意志及政治精英博弈增强了内部刺激，体系与单元的复合作用催生了美国阿富汗反恐战略转向。而拜登政府时期，美国阿富汗反恐战略延续并强化了上述转向。总体而言，美国在阿富汗的战略转向既是一种止损，也是为将其国家安全战略重心转向大国战略竞争服务。

**【关键词】**美阿关系 塔利班 阿富汗反恐战略转向 新古典现实主义

**【作者简介】**胡晓，新疆大学政治与公共管理学院讲师、硕士研究生导师，主要研究方向为国家安全学与南亚地区安全，电子邮箱：75522349@qq.com；潘子阳，新疆大学政治与公共管理学院硕士研究生、大外交青年智库研究员，主要研究方向为美国阿富汗关系，电子邮箱：410956445@qq.com

**【基金项目】**本文系 2019 年教育部人文社会科学项目“总体国家安全观背景下维护新疆安全对策研究”（项目编号：19XJJC810001）、西南政法大学国际恐怖主义问题研究中心 2020 年度专项规划项目“总体国家安全观指导下的反恐战略转型机制与创新路径研究”（项目编号：GJKBZYWTYJZX - YB - 2020014）、2018 年新疆维吾尔自治区高校科研计划人文社科项目“总体国家安全观背景下维护新疆意识形态安全研究”（项目编号：XJEDU2018SY007）的阶段性成果。

**【DOI 编码】**10.16717/j.cnki.53-1227/f.2021.05.004.

## 引 言

2001 年“基地”组织对美国发动了“9·11”恐怖袭击。同年 10 月 7 日，小布什总统以塔利班政权包庇“基地”组织为由，发动了阿富汗反恐战争。<sup>①</sup> 美国政府很快推翻了塔利班政权，扶持建立了哈米德·卡尔扎伊政权。由于美军重视通过军事手段消灭恐怖分子，强行“嫁接”美式民主制度，其结果是“越反越恐”，美军陷入了漫长的治安战。出于打击国际恐怖主义、应对美国经济危机和打压新兴大国的考虑，奥巴马政府实行先增兵后撤军的反恐政策。2009 年至 2011 年是美国增兵阶段，但在击毙了本·拉登之后，美国开始减少驻阿美军。2014 年 5 月 27 日，奥巴马总统正式宣布美国在阿富汗的作战任务将于同年 12 月结束。然而，战争远未结束，美国仍保留 9800 人的驻阿部队用于训练阿富汗安全部队和打击恐怖分子。这一时期美国在阿富汗反恐的主要意图是抓捕本·拉登、围剿“基地”组织等国际恐怖主义势力以及打击塔利班的中兴势头。<sup>②</sup>

在特朗普政府时期，美国阿富汗反恐战略出现以和谈、撤军等为标志的“脱离接触”转向。2017 年 8 月 21 日，特朗普总统发表《阿富汗和南亚战略》讲话，声称美军不会在短期内从阿富汗“紧急撤离”，美国的阿富汗政策将“基于条件”而非“基于时间表”。<sup>③</sup> 但是，从 2018 年 10 月至 2020 年 2 月 29 日，美国政府同塔利班经过艰难的和平谈判，最终签署了《美国塔利班和平协议》，这表明美国阿富汗反恐战略作出重要调整。<sup>④</sup> 2021 年 1 月 15 日，时任美国代理国防部长米勒宣布，

① 本文主要考察了“9·11”事件以来的美国阿富汗反恐战略，跨度长达 20 年，期间美国经历了四届政府，阿富汗则从“阿富汗伊斯兰酋长国”到“阿富汗伊斯兰共和国”再到“阿富汗伊斯兰酋长国”。出于行文考虑，本文正文将“阿富汗塔利班”、“阿富汗伊斯兰酋长国政府”简称为“塔利班”，“阿富汗伊斯兰共和国政府”简称为“阿富汗政府”。

② 何明《阿富汗重建与中国的战略安全》，《印度洋经济体研究》2014 年第 1 期，第 54 页。

③ The White House “Remarks by President Trump on the Strategy in Afghanistan and South Asia”, August 21, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-strategy-afghanistan-south-asia>, 访问时间：2021 年 9 月 25 日。

④ 根据《美国塔利班和平协议》，美国承诺从阿富汗撤出所有军队、承包商和非外交文职人员，在 14 个月内撤出所有军事力量，135 天将其部队人数减少到 8600 人，其余部队将“在剩余的九个半月内”离开；塔利班承诺阻止包括“基地”组织在内的任何组织威胁美国及其盟友，不允许这些组织在阿富汗居住、训练或筹款。“U. S. Signs Peace Deal With Taliban After Nearly 2 Decades Of War In Afghanistan”, February 29, 2020, [https://www.npr.org/2020/02/29/810537586/u-s-signs-peace-deal-with-taliban-after-nearly-2-decades-of-war-in-afghanistan?utm\\_source=headtopics&utm\\_medium=news&utm\\_campaign=2020-02-29](https://www.npr.org/2020/02/29/810537586/u-s-signs-peace-deal-with-taliban-after-nearly-2-decades-of-war-in-afghanistan?utm_source=headtopics&utm_medium=news&utm_campaign=2020-02-29), 访问时间：2021 年 9 月 25 日。

驻阿美军人数已缩减到 2500 人。<sup>①</sup> 在拜登政府时期, 美国阿富汗反恐战略延续了特朗普政府时期的战略转向态势。2021 年 4 月 14 日, 拜登总统就阿富汗问题前景发表讲话, 称美国已经实现了阿富汗战争的目标: 追剿发动“9·11”恐怖袭击的恐怖分子, 并将本·拉登绳之以法。随后他宣布美国在 2021 年 9 月 11 日之前全部撤军。这表明美国撤军不再“基于条件”而是“基于时间表”, 无论阿富汗内部和谈是否取得进展, 美军及北约部队都将按期从阿富汗撤离。<sup>②</sup> 7 月 2 日, 美国正式关闭巴格拉姆空军基地, 标志着美国正式结束了在阿富汗的主要军事行动。<sup>③</sup> 8 月 31 日, 拜登总统表示, 美国从阿富汗撤军可以更好地增强自身竞争力, 以应对来自中国的激烈的战略竞争, 同时美国将继续在阿富汗进行反恐行动。<sup>④</sup>

整体而言, 自 2018 年以来, 随着美国国家安全战略重心东移的客观需要, 特朗普政府调整之前出台的阿富汗战略, 不断展示撤军意向, 同塔利班进行和谈, 同时继续削减对阿富汗重建的支持力度, 但美塔和平协议的签署损耗了美国的国际威望, 加剧了阿富汗国内政治危机。目前, 学界就特朗普政府时期美国在阿富汗出现战略转向达成共识, 已有成果涉及转向的背景、特征、动因、内容以及前景。<sup>⑤</sup> 这些成果大多是对于特朗普政府时期战略转向的具体论述, 没有从整体角度审视“9·11”事件以来的美国阿富汗反恐战略。有鉴于此, 本文

① The U. S. Department of Defense “U. S. Completes Troop – Level Drawdown in Afghanistan, Iraq”, January 15, 2021, <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/2473884/us-completes-troop-level-drawdown-in-afghanistan-iraq/>, 访问时间: 2021 年 9 月 25 日。

② The White House “Remarks by President Biden on the Way Forward in Afghanistan”, April 14, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/14/remarks-by-president-biden-on-the-way-forward-in-afghanistan/>, 访问时间: 2021 年 9 月 25 日。

③ Thomas Gibbons – Neff “U. S. leaves its last Afghan base effectively ending operations”, July 2, 2021, <https://www.nytimes.com/2021/07/02/world/asia/afghanistan-bagram-us-withdrawal.html>, 访问时间: 2021 年 9 月 25 日。

④ The White House “Remarks by President Biden on the End of the War in Afghanistan”, August 31, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/08/31/remarks-by-president-biden-on-the-end-of-the-war-in-afghanistan/>, 访问时间: 2021 年 9 月 25 日。

⑤ 郑海琦 《特朗普政府阿富汗战略调整的动因与前景》, 《国际论坛》2019 年第 5 期; 朱永彪、苗肖阳: 《特朗普政府的阿富汗战略评析》, 《当代世界》2020 年第 5 期; 王娟娟 《特朗普政府阿富汗政策的演变轨迹、战略逻辑及未来走向》, 《南亚研究》2020 年第 4 期; 申玉辉 《特朗普时期的美塔和谈与阿富汗政治和解》, 《南亚研究季刊》2020 年第 3 期; 田光强 《“以退为进”: 特朗普政府阿富汗战略转型的逻辑》, 《河北师范大学学报 (哲学社会科学版)》2021 年第 2 期; Timur Dadabaev, “Afghanistan in 2019: Trump’s ‘Walk Away’ Strategy and the Future of Post – Election Afghanistan”, *Asian Survey*, Vol. 60, No. 1, 2020, pp. 213 – 220; Weeda Mehran “The US Peace Diplomacy in Afghanistan”, *The SAIS Review of International Affairs*, Vol. 40, No. 1, 2020, pp. 95 – 102; Ulrich Pilster “Afghanistan: Peace through Power – Shering?”, *The Washington Quarterly*, Vol. 43, No. 1, 2020, pp. 121 – 141; Syed Hussain Shaheed Soherwordi and Fazal Wahid “Searching Peace or Deepening Instability in Afghanistan: An Assessment of the US – Taliban Peace Talks”, *Journal of Politics and International Studies*, Vol. 7, No. 1, 2021, pp. 85 – 98.

尝试构建一个战略转向的分析框架，基于白宫、国务院、国防部、国会等职能部门的文本资料，分别从战略转向的内容和动因考察“9·11”事件以来美国阿富汗反恐战略的演变。

## 一、分析框架

对美国阿富汗反恐战略及其转向的剖析，离不开对其具体内涵与演变逻辑的把握。一方面，本文将通过对战略要素的考察来归纳美国阿富汗反恐战略的主要内容；另一方面，本文将借助新古典现实主义理论剖析特朗普时期美国阿富汗反恐战略转向的动因。

### （一）美国阿富汗反恐战略及其构成要素

战略最初源于军事理论，强调战略就是使用军事手段以达到政治目的。<sup>①</sup>而一般意义上的战略意指在目标、方式和手段之间寻求平衡，是确定目标以及实现目标的可资利用的各种资源和方法。美国国家反恐战略是其国家安全战略的一部分。“可以把国家反恐战略理解为一个连贯的计划，意指运用国家权力工具来打击恐怖分子及其组织、网络，阻止他们用暴力灌输恐惧，以及用暴力胁迫某一政府或社会按照他们的目标行事。”<sup>②</sup>

进一步考察美国阿富汗反恐战略的内容应从战略的构成要素着手。2020年美国国防部的《军事及相关术语词典》也指出战略主要包含目标和手段。<sup>③</sup>由于反恐战略是美国国家安全战略的子战略，受到安全大战略的各种政治理念的指导，尽管这些指导原则有时并未被明确写入《国家反恐战略》报告，但仍用于指导反恐战略及其具体行动。<sup>④</sup>因此，笔者将美国阿富汗反恐战略的构成要素归纳为战略目标、战略原则和战略手段，其中反恐战略目标是反恐战略要达成的

① 克劳塞维茨较早地提出了“战略”（军事战略），经过李德·哈特和博福尔等人的发展，战略已经超出了狭隘的军事领域。[德]克劳塞维茨《战争论》，钮先钟译，广西师范大学出版社，2003年，第48页；[英]李德·哈特《战略论 间接路线》，钮先钟译，上海人民出版社，2015年，第277页；[法]安德烈·博福尔《战略入门》，军事科学院外国军事研究部译，军事科学出版社，1989年，第4-6页。

② The National Security Law Brief “The 2018 U. S. National Strategy for Counterterrorism: A Synoptic Overview”, October 7, 2019, <https://nationalecuritylawbrief.com/wp-content/uploads/2019/10/The-U.S.-National-Strategy-on-Counterterrorism.pdf>, 访问时间：2021年9月25日。

③ The U. S. Department of Defense “DOD Dictionary of Military and Associated Terms”, January, 2020, <https://www.3rdattackgroup.org/resources/History/dictionary.pdf>, 访问时间：2021年9月25日。

④ 武兵科、张家栋《美国国家反恐战略的分析框架与历史演进》，《国际安全研究》2019年第3期，第100页。

政治目的; 反恐战略原则是反恐战略的指导方针, 发挥着连接反恐战略目标与反恐战略手段的纽带作用; 反恐战略手段是实际运用战略资源的方式、方法和途径, 通过将军事手段以及其他权力工具相结合以实现既定的战略目标。<sup>①</sup>

(二) 战略转向的新古典现实主义解释模式

20 世纪 90 年代, 新古典现实主义在修正结构现实主义的基础上孕育而生。吉登·罗斯 (Gideon Rose) 1998 年刊登在《世界政治》杂志的一篇书评最早界定了新古典现实主义的概念, 他将国内层次作为中介变量来修正结构现实主义的理论统称为新古典现实主义。<sup>②</sup> 2009 年剑桥大学出版社出版了由斯蒂芬·洛贝尔 (Steven E. Lobell)、诺林·里普斯曼 (Norrin M. Ripsman)、杰弗里·托利弗 (Jeffrey W. Taliaferro) 等人主编的《新古典现实主义、国家与外交政策》, 该书对古典现实主义、新现实主义和新古典现实主义的自变量、因变量以及因果逻辑等进行了比较, 厘清了三者关系, 明确了新古典现实主义的核心概念与理论主张 (见表 1)。

表 1 古典现实主义、新现实主义与新古典现实主义异同比较

| 研究纲领    | 认识论与方法论                 | 体系观                          | 单元观 | 因变量     | 基本因果逻辑                                     |
|---------|-------------------------|------------------------------|-----|---------|--------------------------------------------|
| 古典现实主义  | 归纳; 关于政治本质的哲学反应或详细的历史分析 | 比较重要                         | 异质  | 国家的外交政策 | 权力分布或利益分布→外交政策                             |
| 新现实主义   | 演绎; 定性与定量分析             | 非常重要; 内在的竞争性和不确定性            | 同质  | 国际政治结果  | 相对权力分布 (自变量) →国际结果 (因变量)                   |
| 新古典现实主义 | 演绎; 定性                  | 重要; 无政府状态对决策的影响是变化的, 有时是不明确的 | 异质  | 国家的外交政策 | 相对权力分布 (自变量) →国内约束和精英认知 (干预变量) →外交政策 (因变量) |

资料来源: Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman, Jeffrey W. Taliaferro, eds., *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), p. 20; 刘若楠:《新古典现实主义的进展与困境——评〈新古典现实主义、国家和外交政策〉》,《国际政治科学》2010 年第 2 期, 第 135 - 146 页

① 关于战略目标、战略原则与战略手段的关系, 参见周丕启 《大战略分析》, 上海人民出版社, 2009 年, 第 14 - 41 页。

② Gideon Rose, “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy”, *World Politics*, Vol. 51, No. 1, 1998, pp. 144 - 172.

“所谓的新古典现实主义，主要考虑了国家以及国内因素对国家行为的影响，亦即‘倒置的第二意象’理论。”<sup>①</sup> 该理论结合了古典现实主义和新现实主义的长处，作为一种跨层次理论，它将强调体系结构作用的新现实主义与强调国内要素的古典现实主义结合，重在强调作为中介变量的国内政治如何发挥作用。<sup>②</sup> 具体到外交政策解释模式上，新古典现实主义认为，“政策选择不再被认为是体系刺激的直接后果；相反，体系的刺激要经过国家这个棱镜，在独特的国内政治环境中加以认知和应对。因此，为了了解外交政策，必须研究单个国家的认知、决策制定和政策执行的独特过程，这让它们对相似的挑战作出不同的政策反应。”<sup>③</sup>

在分析国家如何应对外部战略环境的威胁和机遇时，新古典现实主义的解释模式赞成结构现实主义和核心假设，即体系结构在分析国家战略决策时处于主导地位。<sup>④</sup> “一个好的理论必须首先观察国际体系对外交政策的影响，这是因为，在国际关系中，国家最重要的一般特征是该国家在国际体系中的相对地位。只强调内在——文化的、官僚政治的或个人的——原因的外交政策理论几乎常常以国际环境塑造国家选择范围的方式暗暗作出假设。”<sup>⑤</sup> 此处的国际环境主要指地区或全球范围内的国家实力分布，即“地区或者全球主要大国之间的权力分配、关系模式等变动所产生的系统压力。”<sup>⑥</sup>

但早期的新古典现实主义一般将体系层次视作背景性因素来处理。<sup>⑦</sup> 以诺林·李普斯曼、杰弗里·托利弗、斯蒂芬·洛贝尔为代表的最新一代新古典现实主义则引入了战略环境这一附加变量，将结构内的相对实力分布以及战略环境视作体系结构变量。但极的数量并不能简单决定一国的战略环境，而是与一国所面临的威胁或机遇的紧迫程度有关，当威胁和机遇紧迫性越强，国家越处于

① 秦亚青 《权力·制度·文化 国际关系理论与方法研究文集》，北京大学出版社，2005 年，第 51 页。

② 陈志瑞、刘丰 《国际体系与国内政治：新古典现实主义的探索》，北京大学出版社，2015 年，第 3 页。

③ [加拿大] 诺林·里普斯曼、[美] 杰弗里·托利弗、[美] 斯蒂芬·洛贝尔 《新古典现实主义国际政治理论》，刘丰、张晨译，上海人民出版社，2017 年，第 26-27 页。

④ Brian Rathbun “A rose by any other name: Neoclassical realism as the logical and necessary extension of structural realism”, *Security Studies*, Vol. 17, No. 2, 2008, pp. 294-321.

⑤ [美] 法利德·扎卡利亚 《从财富到权力》，门洪华、孙英春译，新华出版社，2001 年，第 21 页。

⑥ 彭念、戴永红 《缅甸民盟政府对华政策：一种新古典现实主义的解释》，《四川大学学报（哲学社会科学版）》2017 年第 4 期，第 119 页。

⑦ 陈志瑞、刘丰 《国际体系、国内政治与外交政策理论——新古典现实主义的理论构建与经验拓展》，《世界经济与政治》2014 年第 3 期，第 125 页。

约束性战略环境, 反之该国处于包容性战略环境。<sup>①</sup>

与此同时, 新古典现实主义认为 “一国对外政策转变的分析, 不能仅着眼于简单的军事和经济实力排名, 或对于物质实力、面临威胁的机械制衡的考量, 而应观察它是否在国际体系的刺激下, 经过单元层次中介变量的内化, 发生了强化、传导或扭曲体系刺激的效应。”<sup>②</sup> 一般而言, 新古典现实主义的单元变量主要有: 领导人意象、政治精英博弈、国家—社会关系以及国内制度等。<sup>③</sup> 国家—社会关系、国内制度侧重于解释一国宏观的、长时段的、全球大战略 (grand strategy) 及国际政治结果, 领导人意象与国内政治精英博弈适合解释一国具体的、中短时段的、地区战略及对外政策变化。阿富汗反恐战略作为美国国家安全战略与国家反恐战略的一部分, 适合运用领导人意象与政治精英博弈作为其单元变量。

综上, 笔者将全球和地区的相对实力分布、阿富汗反恐战略环境视为体系结构变量, 将美国总统以及政治精英的博弈视为单元层次的干预变量, 认为自变量起主导作用, 经过美国国内政治的中介变量过滤, 最后输出的结果是美国阿富汗反恐战略的转向。

## 二、特朗普政府时期阿富汗反恐战略转向的内容

自 “9·11” 事件以来的美国三届政府均将反恐作为其外交政策的重要议程, 不过从特朗普政府开始, 反恐不再是美国国家安全战略的核心, 这也意味着美国对阿富汗反恐战略的资源投入急剧减少。同时, 三届政府的美国《国家安全战略》报告、美国《国家反恐战略》报告以及总统讲话中涉阿富汗反恐战

① Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman, Jeffrey W. Taliaferro, ed., *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, pp. 170 – 193.

② 彭世卿 《为何参与武装干涉? ——冷战后北欧国家对外政策转变路径分析》, 《欧洲研究》2019 年第 1 期, 第 48 页。

③ [美] 法利德·扎卡利亚 《从财富到权力》; [美] 兰德尔·施韦勒 《没有应答的威胁: 均势的政治制约》, 刘丰、陈永译, 北京大学出版社, 2015 年; [加拿大] 诺林·里普斯曼、[美] 杰弗里·托利弗、[美] 斯蒂芬·洛贝尔 《新古典现实主义国际政治理论》; William C. Wohlforth, *The Elusive Balance: Power and Perceptions during the Cold War* (New York: Cornell University Press, 1993); Colin Dueck, *Reluctant Crusaders: Power, Culture, and Change in American Grand Strategy* (Princeton: Princeton University Press, 2006); Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman, Jeffrey W. Taliaferro, eds., *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*; Jeffrey W. Taliaferro, *Balancing Risks, Great Power Intervention in the Periphery* (New York: Columbia University Press, 2004) .

略的部分不直接等同于该战略的实际内容。因此，笔者以“9·11”事件后美国官方的文本资料为基础，并结合美国阿富汗反恐战略的实际调整，从反恐战略的目标、原则和手段三大构成要素来考察美国阿富汗反恐战略及其转向。

(一) 战略目标的转向

1. 小布什政府及奥巴马政府时期的美国阿富汗反恐战略目标

在小布什政府时期，美国阿富汗反恐战略目标是消灭“基地”组织及其包庇者塔利班。根据2003年美国《国家反恐战略》报告，“美国国家战略的目标是制止针对美国政府、公民、国家利益以及美国遍布全球的伙伴和盟友的恐怖袭击，并最终创造一个对恐怖分子及其支持者不友好的国际环境。”具体到阿富汗反恐战略，“基地”组织是一个跨国恐怖组织网络，在60多个国家开展恐怖袭击，而塔利班为其提供了庇护所。<sup>①</sup>因此，美国的反恐战略目标是推翻“基地”组织及其包庇者塔利班。此外，小布什政府的阿富汗反恐战略带有一定的地缘利益诉求：一是实现美国在阿富汗军事驻扎的“合法化”；二是美国可以同中亚国家进行安全合作；三是实现美国在阿富汗的经济扩张与资源控制。

在奥巴马政府时期，美国阿富汗反恐战略目标是聚焦于打击“基地”组织。2008年反恐战争形势发生变化，西线的伊拉克安全环境大幅改善，东线的阿富汗却深陷反恐困局。2009年3月27日，奥巴马总统发表了《关于阿富汗和巴基斯坦战略》讲话，指出阿富汗重建的目标是挫败、瓦解以及击败盘踞在巴基斯坦和阿富汗的“基地”组织，并且防止恐怖分子重返该地区。<sup>②</sup>2010年美国《国家安全战略》报告奠定了奥巴马政府的反恐政策基调，美国全球反恐的主要目标重新聚焦于“基地”组织。<sup>③</sup>

2. 特朗普政府时期的美国阿富汗反恐战略目标

在特朗普政府时期，美国阿富汗反恐战略目标既有延续又有转变，继承了

① The White House “National Strategy for Counter terrorism of the United States of America (2003)”, February 14, 2003, [https://www.cia.gov/news-information/cia-the-war-on-terrorism/Counter\\_Terrorism\\_Strategy.pdf](https://www.cia.gov/news-information/cia-the-war-on-terrorism/Counter_Terrorism_Strategy.pdf), 访问时间：2021年9月25日。

② Barack Obama “Remarks by the President on a New Strategy for Afghanistan and Pakistan”, March 27, 2009, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-a-new-strategy-afghanistan-and-pakistan>, 访问时间：2021年9月25日。

③ The White House “National Security Strategy of the United States of America (2010)”, May 27, 2010, <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2010.pdf>, 访问时间：2021年9月25日。



打击“基地”组织等极端主义、恐怖主义的部分,又新增了对“伊斯兰国”残余势力即“伊斯兰国呼罗珊省分支”(ISIS-K)的打击。特朗普政府的《阿富汗和南亚战略》提出的目标是要消灭“伊斯兰国”、压制“基地”组织和阻止塔利班占领阿富汗。<sup>①</sup>2018年美国《国家反恐战略》将反恐重点聚焦于打击“基地”组织和“伊斯兰国”残余势力,认为激进的伊斯兰恐怖分子仍是美国国家利益面临的最主要的跨国恐怖主义威胁。“伊斯兰国和‘基地’组织,他们有意愿、有能力去袭击美国的国土以及威胁美国的国家利益,通过煽动和利用部分国家的治理不力,尤其是冲突、不稳定和长期存在的政治宗教不满,从而消解西方国家在大多数穆斯林国家的影响力。”<sup>②</sup>

与此同时,特朗普政府准备收缩阿富汗反恐战线,从阿富汗反恐战争以及阿富汗国家重建中撤出。根据美国国防部2020年出台的《加强阿富汗安全与稳定》报告,“美国在阿富汗的重要国家利益是确保该国领土不再被恐怖分子用作攻击美国及其盟国或海外利益的避风港。‘南亚战略’的主要目标是推动有关各方持久和包容的政治解决,以期结束阿富汗战争。2020年2月29日,美塔和平协议的签署和《美国阿富汗政府联合声明》的发布,是美国朝着实现该目标努力的一个重要里程碑。”<sup>③</sup>其中《美国塔利班和平协议》规定,塔利班与威胁美国国家利益的恐怖组织切断联系,美国在协议签署后的14个月内从阿富汗撤离。同时发布的《美国阿富汗政府联合声明》中,美国表示支持阿富汗政府以及促成阿富汗内部谈判。

## (二) 战略原则的改变

### 1. 小布什政府及奥巴马政府时期的美国阿富汗反恐战略原则

在小布什政府时期,美国阿富汗战略原则是坚持“单边主义”。2002年美国《国家安全战略》报告指出,“虽然美国努力争取国际社会的支持,但在必要时

① The White House “Remarks by President Trump on the Strategy in Afghanistan and South Asia”.

② The White House “National Strategy For Counter terrorism of the United States of America (2018)”, October 4, 2018, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/10/NSCT.pdf>, 访问时间:2021年9月25日。

③ The U. S. Department of Defense “Semi-Annual Report: Enhancing Security and Stability in Afghanistan”, July 1, 2020, <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2243572/semi-annual-report-enhancing-security-and-stability-in-afghanistan/>, 访问时间:2021年9月25日。

美国将毫不犹豫地采取单边行动，先发制人地打击恐怖分子。”<sup>①</sup> 2003 年美国《国家反恐战略》报告延续了“单边主义”原则。

在奥巴马政府时期，美国阿富汗反恐战略原则是坚持“多边主义”。奥巴马政府在美国霸权遭遇两场反恐战争以及经济危机的冲击下，放弃了“单边主义”转而强调“多边主义”原则，强化国际组织和集体行动，重建联盟和建立新的伙伴关系。具体表现在四个方面：一是从伙伴和北约盟国寻求支持；二是支持阿富汗选举，培训阿富汗安全部队；三是寻求与联合国在协调国际行动、援助以及加强阿富汗政府机构方面取得更大进展；四是同联合国一起建立了一个新的阿富汗和巴基斯坦联络小组。<sup>②</sup>

## 2. 特朗普政府时期的美国阿富汗反恐战略原则

在特朗普政府时期，美国阿富汗反恐战略转向到“美国优先”原则。美国官方对“美国优先”原则的解释，“特朗普总统的外交政策将美国人民的利益和安全放在首位。”<sup>③</sup>

阿富汗问题上的“美国优先”原则表现为，美国要求阿富汗政府承担更多安全责任，同时寻求从阿富汗反恐战争泥潭中“体面”撤离。2018 年美国《国家反恐战略》报告着重强调与新兴大国的战略竞争，重建美国的实力优势，将确保国内安全作为美国反恐战略的优先方向，但是对阿富汗恐怖主义的现实威胁只字未提。

## （三）战略手段的变化

### 1. 小布什政府及奥巴马政府时期的美国阿富汗反恐战略手段

在小布什政府时期，美国阿富汗反恐战略高度依赖军事手段的作用，即

---

① The White House “National Security Strategy of the United States of America (2002)”, September 17, 2002, <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/63562.pdf>, 访问时间: 2021 年 9 月 25 日。

② Barack Obama “Remarks by the President on a New Strategy for Afghanistan and Pakistan”; Barack Obama “Remarks by the President in Address to the Nation on the Way Forward in Afghanistan and Pakistan”, December 1, 2009, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-address-nation-way-forward-afghanistan-and-pakistan>, 访问时间: 2021 年 9 月 25 日。

③ The White House “President Donald J. Trump’s Foreign Policy Puts America First”, January 30, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-foreign-policy-puts-america-first/>, 访问时间: 2021 年 9 月 25 日。

“挥舞大棒战略”。<sup>①</sup> “9·11”事件后,美军很快推翻了塔利班政权,由于过度倚仗军事手段,在阿富汗灌输美式民主,这激起了当地人民强烈的反美主义情绪。在阿富汗的反恐行动取得进展之后,美国匆忙将反恐战略重心转向伊拉克,给塔利班和“基地”组织以喘息之机,以至于2005年之后阿富汗安全形势明显恶化。

在奥巴马政府时期,美国阿富汗反恐战略手段由前期的“中等足迹战略”调整为后期的“轻足迹战略”。从2009年至2011年实行的是“中等足迹战略”,美国通过大幅增加驻阿美军,加大对塔利班和“基地”组织的打击力度。在作战手段上灵活使用无人机、网络战和特种作战,避免与极端分子直接交战,寄希望于通过短期增兵解决阿富汗恐怖主义问题。从2011年至2016年施行的是“轻足迹战略”,2011年5月1日美军通过特种作战击毙本·拉登,随后美国开始减少驻阿部队人数,这标志从“中等足迹战略”转向“轻足迹战略”。然而尽管奥巴马政府试图收缩阿富汗反恐战线,宣布“阿富汗战争结束”,但直到特朗普执政前期仍保留较大规模驻军。<sup>②</sup>

## 2. 特朗普政府时期的美国阿富汗反恐战略手段

从2017年至2018年9月,特朗普政府阿富汗反恐战略又从奥巴马政府后期的“轻足迹战略”升级为“中等足迹战略”。以2017年发表的《南亚和阿富汗战略》讲话为标志,特朗普政府在阿富汗小幅增兵。然而有限增兵不可避免地增加了美军的死亡人数,同时意味着每年要继续花费巨额军费;同时,反恐行动的小幅扩张不利于美国实现在阿富汗反恐战线的收缩,导致美国难以走出阿富汗战争泥潭。<sup>③</sup>

从2018年10月至2020年,特朗普政府阿富汗反恐战略的政策手段从“中

① 美国业已形成了四种反恐战略的政策手段(此处的“战略”是从属于反恐战略的一种政策手段,而非前文讨论的国家反恐战略和国家安全战略):第一,“脱离接触战略”强调美国从过去的反恐战争中完全脱离;第二,“轻足迹战略”是利用无人机、空袭、特种作战等有限的军事力量打击恐怖组织;第三,“中等足迹战略”是在“轻足迹战略”基础上加大作战部队的投入;第四,“挥舞大棒战略”是指美国通过在海外大规模的、中长期的军事作战,谋求彻底铲除恐怖分子。王雷《特朗普的反恐战略“难产”有因》,《文汇报》2017年4月3日,第6版;Brands Hal and Peter Feaver, “Trump and terrorism: US strategy after ISIS”, *Foreign Affairs*, Vol. 96, No. 2, 2017, pp. 28 - 36; Bradford Stapleton, “The Problem with the Light Footprint: Shifting Tactics in Lieu of Strategy”, June 7, 2016, pp. 1 - 14, <https://ssrn.com/abstract=2833909>, 访问时间:2021年9月25日。

② 尤其是2012年美国政府与阿富汗政府签署了美阿《永久战略伙伴关系协定》,2014年又签署了美阿《双边安全协定》,为美国在阿富汗继续驻军提供合法性。这表明奥巴马政府进行战略收缩的同时,仍试图在阿富汗保持较大规模的反恐战略存在,这也是奥巴马时期美国和塔利班接触最终失败的关键原因。因此,不能仅通过奥巴马政府的撤军尝试得出美国实现了阿富汗反恐战略的转向的结论。

③ Brands Hal and Peter Feaver, “Trump and terrorism: US strategy after ISIS”, pp. 28 - 36.

等足迹战略”转向“脱离接触战略”。“2018年10月，特朗普政府任命哈利勒扎德为美国阿和解事务特别代表，全力推动阿和解进程在短期内取得实质性进展。”<sup>①</sup>这反映了美国从发动阿富汗反恐战争到积极寻求和谈的反恐战略转向。<sup>②</sup>2020年6月18日，美国中央司令部司令肯尼思·麦肯齐（Kenneth McKenzie）将军表示，美国已将驻阿富汗美军削减至8600人，完成了美塔和平协议中规定的第一阶段撤军计划目标。<sup>③</sup>与此同时，美国已经遵照协议关闭其在阿富汗的五个军事基地。<sup>④</sup>另一方面，美国将阿富汗安全重任移交给阿富汗安全部队。美国政府的一系列报告文件均强调盟友与伙伴应该承担更多责任，美国将致力于支持阿富汗政府和安全部队在打击塔利班、“基地”组织、“伊斯兰国”和其他恐怖分子的战斗。

“脱离接触战略”的优势在于：一是减少恐怖分子对美国的怨恨，缓和伊斯兰激进主义的反美主义情绪；二是让伊斯兰激进分子的愤怒从美国转移到所在国政府；三是通过减少军事行动与规模来节省军费开支。<sup>⑤</sup>但是，“脱离接触战略”具有较大的风险性，具体而言：第一，美塔和谈及和平协议损害了阿富汗政府的威信，如果美国彻底撤出乃至切断援助，或将引发阿富汗政府的崩溃。第二，美国撤军或将造成阿富汗地区的权力真空。印度、巴基斯坦、俄罗斯、伊朗等地区大国将趁势扩大影响力，但美国通过扮演阿富汗政府与塔利班的“调停者”、阿富汗内部谈判的“参与者”以及敦促各方履行协议的“监督者”的多重角色，仍将主导地区安全事务。<sup>⑥</sup>第三，“未胜而撤”削弱了美国霸权威望。与曾经的“敌人”塔利班签署和平协议，这标志着反恐战争的“失败”。“预期中的美国撤离正在创造一种胜利的圣战叙事，即另一个超级大国在阿富汗被击败。”<sup>⑦</sup>第四，“脱离接触”后的地区反恐局势依然严峻。由于中亚五国是阿富汗

① 李青燕 《阿富汗政治安全新动向及其对中国的影响》，《区域国别研究学刊》2020年第1期，第63页。

② Timur Dadabaev, “Afghanistan in 2019: Trump’s ‘Walk Away’ Strategy and the Future of Post – Election Afghanistan”, p. 214.

③ 《美国提前完成自阿富汗撤军的阶段性目标》，兰州大学阿富汗研究中心网，2020年6月19日，<http://afuhan.org/newsinfo/412885.html>，访问时间：2021年9月25日。

④ “US closes 5 military bases in Afghanistan as part of Taliban peace deal”, July 14, 2020, <https://thespectator.info/2020/07/14/us-closes-5-military-bases-in-afghanistan-as-part-of-taliban-peace-deal/>，访问时间：2021年9月25日。

⑤ Brands Hal and Peter Feaver, “Trump and terrorism: US strategy after ISIS”, pp. 28 – 36.

⑥ 王娟娟 《特朗普政府阿富汗政策的演变轨迹、战略逻辑及未来走向》，第93 – 118页。

⑦ Abdul Basit and Sara Mahmood, “The US – Taliban Deal and Expected US Exit from Afghanistan: Impact on South Asian Militant Landscape”, *Counter Terrorist Trends and Analyses*, Vol. 12, No. 4, 2020, p. 9.

外国恐怖分子的重要来源，地区恐怖主义可能“转移并且重新定位到中亚”。<sup>①</sup>

尽管美国反恐战略的政策手段转向“脱离接触战略”，但美国的撤出是基于塔利班落实和平协议、打击恐怖分子的“条件”。在“美国优先”原则和大国战略竞争背景下，一旦阿富汗地区安全局势有变，美国将灵活调整政策手段加以应对（见图1）。

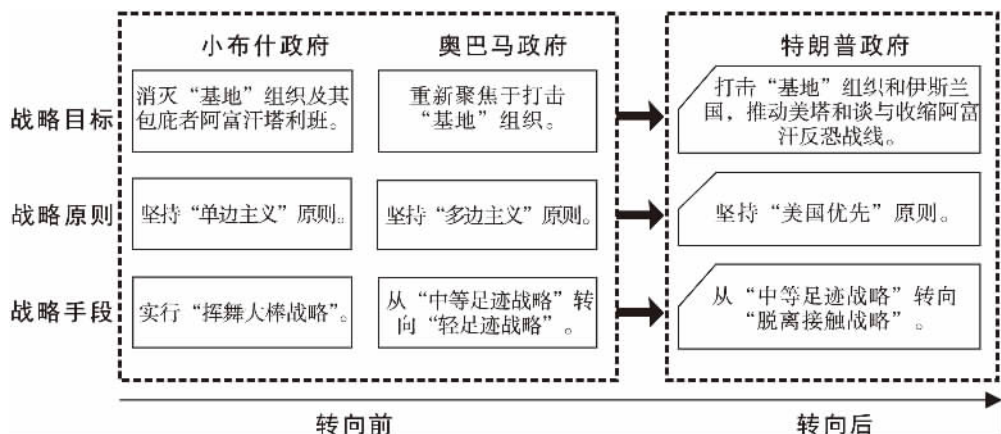


图1 美国阿富汗反恐战略转向的内容

资料来源：笔者根据“9·11”事件以来的历届美国政府的《国家安全战略》报告、《国家反恐战略》报告以及总统讲话等官方政策文件整理

### 三、特朗普政府时期美国阿富汗反恐战略转向的动因

根据新古典现实主义的理论逻辑,美国阿富汗反恐战略的转向是由国际体系压力和美国国内政治共同塑造的。自“9·11”事件以来,体系层次上全球与地区的权力分布变化以及战略环境从包容性向约束性转变,国家安全战略重心也逐渐从反恐转向大国战略竞争,美国在全球进行战略收缩以及寻求从阿富汗“抽身”,体系层次的自变量塑造了美国阿富汗反恐战略转向的基本态势。在体系诱因刺激下,特朗普同国会、军方、安全精英等就“脱离”的程度展开博弈。

① Cat Cronin “Implications of the Afghan Peace Negotiations on Terrorism in Central Asia”, August, 2019, <https://www.americansecurityproject.org/wp-content/uploads/2019/08/Ref-0228-Implications-of-Afghan-Peace-Negotiations.pdf>, 访问时间: 2021 年 9 月 25 日。

美国精英争论的焦点只是撤离的速度和方式，而不是“体面”撤离本身，将更多的战略资源投放在大国战略竞争之中已经成为共识。

### （一）体系层次：权力分布与战略环境

新古典现实主义的代表人物法利德·扎卡利亚（Fareed Zakaria）认为，“9·11”恐怖袭击和伊斯兰恐怖主义的兴起在美国衰落中起到了双重作用，美国试图以民主价值观重塑远在万里之遥的阿富汗，这些行动最终让美国霸权由盛转衰。<sup>①</sup>

#### 1. 全球和地区权力分布

当今世界从美国单极霸权进入到中进美退的百年未有之大变局。2000年小布什参加总统大选时，就已经强调中国和俄罗斯对美国单极霸权的威胁。<sup>②</sup> 2001年“9·11”恐怖袭击后，美国将恐怖主义视作其国家安全的头号威胁。<sup>③</sup> 两场反恐战争以及全球金融危机加剧了美国实力的相对衰退，美国单极霸权的终结已经成为美国朝野的普遍共识。<sup>④</sup> 奥巴马政府的国家安全战略加速从反恐向反衰落的调整，推行“重返亚太”战略以及寻求从阿富汗撤离，但仍未将新兴大国作为其霸权地位的首要威胁。在美国相对衰落之际，中国跃升为世界第二大经济体，有且仅有中美两国的综合实力差距呈缩小态势。特朗普政府时期，美国政界精英达成共识，将中国、俄罗斯等新兴大国视作美国霸权地位的最大挑战，这也是特朗普政府对外决策的最大遵循。<sup>⑤</sup> 时任美国国防部长马克·埃斯珀（Mark Esper）直接指出，从阿富汗撤离将使美国得以向印太地区派遣更多部队来对付中国，而中国才是美国长期的头号威胁。<sup>⑥</sup>

① Fareed Zakaria “The self – destruction of American power: Washington squandered the unipolar moment”, *Foreign Affairs*, Vol. 98, No. 4, 2019, p. 13.

② Janine Yagielski “Bush Lays Out Foreign Policy Vision”, *Time*, November 19, 1999, <http://www.cnn.com/ALLPOLITICS/stories/1999/11/19/bush.speech/index.html>, 访问时间: 2021年9月25日。

③ Ilan Goldenberg “9/11 swallowed U. S. foreign policy. Don’t let the coronavirus do the same thing”, March 19, 2020, <https://www.washingtonpost.com/outlook/2020/03/19/trump-china-bush-iraq/>, 访问时间: 2021年9月25日。

④ [美] 兰德尔·施韦勒、马骥 《新古典现实主义与中美关系的未来》，《国际政治科学》2018年第3期，第75页。

⑤ 刁大明 《特朗普政府对外政策的逻辑、成因与影响》，第22页。

⑥ “US on track to pull troops from Afghanistan despite turmoil”, May 15, 2020, <https://www.militarytimes.com/news/your-military/2020/05/15/us-on-track-to-pull-troops-from-afghanistan-despite-turmoil/>, 访问时间: 2021年9月25日。

在地区层面,塔利班与美国扶持的阿富汗政府陷入战略僵持。一方面,阿富汗政府控制的国土数量随着时间的推移而下降,从2015年11月的72%减少到2018年10月的54%。<sup>①</sup>由于权威有限,阿富汗政府不得不依靠“裙带关系网络”治国理政,用西方国家的经济援助等收买支持者,这滋生了政府腐败现象。尽管美国很快便推翻了塔利班政权,但塔利班转而采取“农村包围城市”的策略,不断挤压阿富汗政府空间。另一方面,美国只将塔利班附属的“哈卡尼网络”(Haqqani Network)列为恐怖组织,而从未将塔利班列为恐怖组织,这为美塔和谈及局势转圜留下空间。塔利班谋求建立“伊斯兰政府”,将外国军队(美军)赶出阿富汗,实现阿富汗民族自决是其与美军鏖战至今的精神支柱。<sup>②</sup>饱受战乱之苦的阿富汗人民渴望国家和平稳定,塔利班要寻求人民认可进而获得执政合法性,就必须与地区恐怖组织划清界限,此外,“伊斯兰国”在阿富汗设立的“呼罗珊省”分支挤压了塔利班势力范围。

## 2. 美国阿富汗反恐战略环境

小布什政府以打击“基地”组织及其包庇者塔利班政权为名发动反恐战争,得到了国际社会的普遍支持,很快便推翻了塔利班政权,此时战略环境是包容性的。由于实行“挥舞大棒战略”,过度依赖军事手段以及将反恐重心转向伊拉克,2005年前后塔利班“卷土重来”,占领阿富汗南方大量土地,战略环境从包容性向约束性转变。随后奥巴马政府推行“新阿巴战略”,先是实行“中等足迹战略”后转为“轻足迹战略”,尽管击毙了本·拉登,但没有将塔利班拉回谈判桌,撤军计划也以失败告终,战略环境是约束性的。到特朗普政府时期,美国阿富汗反恐战略环境的约束性越发明显。正如约翰·米尔斯海默所言,“尽管美国军队作出了巨大努力,并且在重建方面投入了比第二次世界大战后马歇尔计划对欧洲承诺的更多的资金,但美国在阿富汗注定会失败。”<sup>③</sup>而且由于深度介入阿富汗的冲突,“削弱美国处理其他地方(比如朝鲜)所发生的重要对外政策挑战之能力,以及影响美国人介入海外事务的意愿。”<sup>④</sup>

① Merrit Kennedy, “The U. S. Public Will No Longer Have A Key Data Point About Afghanistan War”, May 1, 2019, <https://www.npr.org/2019/05/01/719018027/the-u-s-public-will-no-longer-have-a-key-data-point-about-afghanistan-war>, 访问时间: 2021年9月25日。

② 王世达《塔利班的过去、现在和未来》,《国际研究参考》2020年第8期,第37页。

③ [美]约翰·米尔斯海默《大幻想 自由主义之梦与国际现实》,李泽译,上海人民出版社,2019年,第228页。

④ [美]小约瑟夫·奈、[加拿大]戴维·韦尔奇《理解全球冲突与合作:理论与历史(第十版)》,张小明译,上海人民出版社,2018年,第299页。

第一，阿富汗在美国对外政策中的重要性持续下降。在小布什政府时期，美国将反恐视作其国家安全战略的优先方向；在奥巴马政府时期，美国国家安全战略在重视反恐的同时提高了大国战略竞争所占的比重；在特朗普政府时期，所谓的大国战略竞争取代反恐成为美国国家安全战略的首要关切。<sup>①</sup> 2017 年美国《国家安全战略》将中国和俄罗斯，伊朗和朝鲜等“流氓国家”以及跨国恐怖主义组织列为其国家安全的三大挑战。<sup>②</sup> 2018 年美国《国防战略概要》指出，“国家间的战略竞争取代恐怖主义，成为美国国家安全的首要问题。”<sup>③</sup> 2020 年的《美国对华战略方针》，声称中国在经济、价值观和国家安全上对美国构成了强烈挑战。<sup>④</sup> 因而，为应对来自中国等大国的战略竞争，美国阿富汗反恐战略的调整及收缩势在必行。

第二，美国深陷阿富汗反恐战争泥潭。正如巴里·波森（Barry Posen）所言，在遥远的阿富汗发动惩罚性的反恐战争十分必要，但现实是美国已经深陷阿富汗战争泥潭。<sup>⑤</sup> 如图 2 所示，驻阿美军人数在 2010 年达到顶峰，其军费开支在 2011 年达到峰值。根据布朗大学战争成本项目的资料统计，截止到 2019 年，阿富汗反恐战争共造成 2298 名美国士兵死亡，近两万名美军受伤。<sup>⑥</sup> 截止到 2019 年，美国国防部和国务院为阿富汗战争拨款 9997 亿美元，各类开支一共达到约 2 万亿美元。<sup>⑦</sup>

① 参见美国“国家安全战略档案馆”网站资料。“National Security Strategy Archive”，<https://nssarchive.us/>。

② The White House “National Security Strategy of the United States of America (2017)”，December 18, 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>, 访问时间: 2021 年 9 月 25 日。

③ The U. S. Department of Defense “Summary of the 2018 National Defense Strategy of The United States of America”，January 19, 2018, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>, 访问时间: 2021 年 9 月 25 日。

④ The White House “United States Strategic Approach to the People’s Republic of China”，May 20, 2020, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.24v1.pdf>, 访问时间: 2021 年 9 月 25 日。

⑤ [美] 巴里·波森《克制：美国大战略的新基础》，曲丹译，社会科学文献出版社，2016 年，第 204 页。

⑥ Neta C. Crawford and Catherine Lutz “Human Cost of Post-9/11 Wars: Direct War Deaths in Major War Zones, Afghanistan and Pakistan (October 2001 - October 2019); Iraq (March 2003 - October 2019); Syria (September 2014 - October 2019); Yemen (October 2002 - October 2019); and Other”，November 13, 2019, <https://watson.brown.edu/costsofwar/files/cow/imce/papers/2019/Direct%20War%20Deaths%20COW%20Estimate%20November%202019%20FINAL.pdf>, 访问时间: 2021 年 9 月 25 日。

⑦ Neta C. Crawford “Spending for War in Afghanistan FY2001 - 2019”，September, 2019, <https://watson.brown.edu/costsofwar/files/cow/imce/figures/2019/US%20War%20Spending%20in%20Afghanistan.pdf>, 访问时间: 2021 年 9 月 25 日。



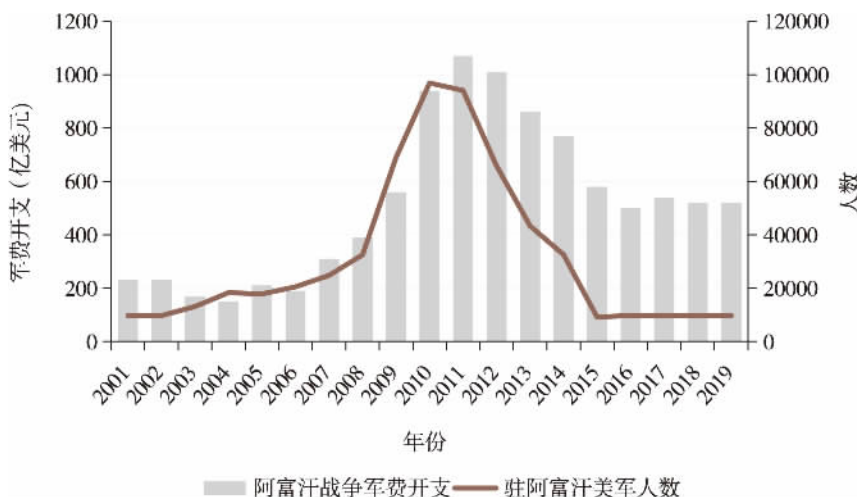


图2 2001~2019 美国在阿富汗军费开支和驻军人数

资料来源: Kimberly Amadea, “Afghanistan War Cost, Timeline, and Economic Impact: The On-going Costs of the Afghanistan War”, April 8, 2020, <https://www.thebalance.com/cost-of-afghanistan-war-timeline-economic-impact-4122493#cost-to-economy>, 访问时间: 2021年9月25日

第三, 美国扶持的阿富汗“国家重建”以失败告终。美国在阿富汗反恐的重要一步就是将阿富汗政府打造为民主样板, 通过国家建设以及政治、经济和社会进步来根除恐怖主义。截至2018年, 美国已经为阿富汗重建投入了1320亿美元的资金, 在阿富汗的重建支出超过了“马歇尔计划”的费用。<sup>①</sup>但在道义上, 美国扶持的阿富汗战后重建缺乏民意基础; 在政治上, 美国移植的西方民主制度难以凝聚人心; 在经济上, 美国扶持的城镇经济虚假繁荣; 在安全上, 美国扶持的阿富汗安全部队无法掌控全国安全形势。<sup>②</sup>

历经两场反恐战争和全球金融危机, 美国霸权陷入相对衰落, 由于塔利班“卷土重来”, 美国阿富汗反恐战略环境趋向于约束性。面对大国战略竞争成为国家安全战略的首要关切, 美国急于从阿富汗“抽身”; 不同于“基地”组织和“伊斯兰国”, 塔利班最终目的是重掌政权。因此, 虽然美国与塔利班在阿富汗国内政治和平和解进程上存在利益分歧, 但是塔利班在打击ISIS-K上与美国存

① Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, “Quarterly Report to the United States Congress”, January 30, 2019, <https://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2019-01-30qr.pdf>, 访问时间: 2021年9月25日。

② 赵明昊 《美国在阿富汗的“国家建设”缘何失败》, 《世界经济与政治》2020年第3期。

在一定的共同利益，尤其是塔利班乐见于美军从阿富汗的“脱离接触”。

## （二）单元层次：领导人意象与政治精英博弈

新古典现实主义认为，外交政策选择是由实际的领导人和精英做出的。<sup>①</sup>此外，“根据新古典现实主义，国家应对危机和制定下一步的外交政策时，政治领导人发挥的作用是显要的。”<sup>②</sup>总统是美国官僚体制的核心人物以及外交政策的主要制定者。<sup>③</sup>特朗普总统作为大商人出身的“政治素人”，不同于传统的政治精英，他具有反主流、反精英、反体制的特征，其外交政策充满交易偏好。<sup>④</sup>最典型的例子是特朗普政府绕开阿富汗政府与塔利班进行“越顶外交”，以及不顾国内建制派反对强推“脱离接触战略”。特朗普的阿富汗反恐战略，以自身的认知和政治利益为决策导向，并不完全相信其顾问和将军的意见。

一方面，特朗普总统不断加强对阿富汗政策的主导权。在执政前期，特朗普在时任国防部长詹姆斯·马蒂斯（James Mattis）、国家安全事务助理赫伯特·麦克马斯特（Herbert McMaster）等军方建制派的压力下，一度在阿富汗小幅增兵但成效不佳。“由于阿富汗局势并未明显好转，特朗普迫使多位军方建制派要员离职，减少其调整对阿政策的掣肘。”<sup>⑤</sup>麦克马斯特的继任者约翰·博尔顿（John Bolton）也与特朗普政见不合而被解雇。“在大选背景下，美国的对外政策基本服从于特朗普的国内政治需求，追求‘美国优先’和‘竞选优先’成为主旋律，多方辩论在白宫内部几乎销声匿迹。”<sup>⑥</sup>

另一方面，“特朗普急于以一纸‘和平协议’来结束阿富汗战争，不过是为其竞选连任增添筹码。”<sup>⑦</sup>“特朗普执政以来，遭遇了‘通俄门’、政府关门、弹劾等多次危机，这也促使其更加注重其国内支持，进而能够维持其执政地位并为获取总统连任提供帮助。基于国内支持的考虑，特朗普政府对外政策的‘内

① Gideon Rose “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy”, pp. 147.

② 李梅、张勇 《新古典现实主义视阈下的日本对华外交政策调整——以“购岛”决策为中心的考察》，《日本研究》2018年第4期，第20页。

③ 张小庆 《特朗普执政初期美国外交的决策困境——基于决策系统分析视角》，《江南社会学院学报》2018年第4期，第59页。

④ 楚树龙、周兰君 《特朗普政府外交特性及其影响》，《现代国际关系》2018年第8期，第23-30页。

⑤ 郑海琦 《特朗普政府阿富汗战略调整的动因与前景》，第47页。

⑥ 孙成昊 《谁在左右特朗普政府的对外决策流程》，《世界知识》2020年第16期，第42页。

⑦ 陈小茹 《五大变数左右阿富汗和平进程》，《中国青年报》2020年2月28日，第4版。

政化’特点较为突出。”<sup>①</sup> 当前美国正面临新冠疫情以及由此导致的经济衰退,同时,美国国内民众的厌战情绪已经十分严重,根据2020年的一项民意调查,有73%的退伍军人和69%的军人家庭支持从阿富汗撤军,而在2019年的民意调查中,每一组的数据是约为60%。<sup>②</sup> 特朗普总统在国内政治陷入困顿之际,亟须在阿富汗问题上实现重大外交突破。

虽然特朗普总统在阿富汗反恐战略转向中施加了重要影响,但转向进程仍将受到美国国内政治中其他变量的影响,尤其是美国国会、军方和总统大选的压力,以及总统变更所导致的政策变化。美国国会的部分议员反对特朗普从阿富汗“脱离接触”。美国国会作为立法部门,在三权分立的政治体制中发挥制衡行政权、司法权的功能,在美国外交决策中发挥着重要作用。<sup>③</sup> 2020年7月,由民主党议员杰森·克劳(Jason Crow)和共和党女议员莉兹·切尼(Liz Cheney)共同发起的《克劳/切尼修正案》在众议院军事委员会以压倒性多数通过,规定必须在满足下述条件的情况下才能将驻阿美军降低至8000人以下:美国国防部必须确保离开阿富汗不会增加安全风险;阿富汗不会成为恐怖分子的避风港;撤军不会对美国打击“伊斯兰国”和“基地”组织的反恐行动造成负面影响。<sup>④</sup> 与此同时,参议院否决了参议员兰德·保罗(Rand Paul)提出的在一年内从阿富汗撤军的提议。<sup>⑤</sup>

与此同时,美国政学两界也存在异见声音。美国军方坚持要在阿富汗永久保留反恐力量,这先后得到时任国防部长马克·埃斯珀和特朗普总统本人的公开背书。<sup>⑥</sup> 2020年10月7日,特朗普在推特上表示,在圣诞节前夕将只有少量美军继续部署在阿富汗,而美国国家安全顾问奥布赖恩(Robert O'Brien)则在

① 凌胜利、王彦飞 《特朗普政府为何“退群”?》,《国际政治科学》2020年第4期,第86页。

② “Pentagon might speed up withdrawal of troops from Afghanistan”, June 4, 2020, <https://cv4a.org/pentagon-speed-up-withdrawal-troops-afghanistan/>, 访问时间:2021年9月25日。

③ 孙哲、王义桅、赵可金 《国会研究:美国研究的新支点》,《复旦学报(社会科学版)》2002年第2期。

④ Glenn Greenwald “House Democrats, Working With Liz Cheney, Restrict Trump’s Planned Withdrawal of Troops From Afghanistan and Germany”, July 5, 2020, <https://www.sgtreport.com/2020/07/house-democrats-working-with-liz-cheney-restrict-trumps-planned-withdrawal-of-troops-from-afghanistan-and-germany/>, 访问时间:2021年9月25日。

⑤ Sara Bakhtiar “Regardless of who wins in November, the us is likely to stay in Afghanistan”, August 8, 2020, <https://afghanistanpeacecampaign.org/2020/08/03/regardless-of-who-wins-in-november-the-us-is-likely-to-stay-in-afghanistan/>, 访问时间:2021年9月25日。

⑥ 《特朗普得到了想要的协议,但矛盾重重的阿富汗会得到和平吗?》,澎湃网,2020年3月1日, [https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_6242168](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_6242168), 访问时间:2021年9月25日。

采访中说，特朗普只是表达了一种希望。<sup>①</sup> 此外，前国家安全顾问约翰·博尔顿称该协议是“美国人民不可接受的风险”、“奥巴马式协议”。前布什政府官员、对外关系委员会主席理查德·哈斯（Richard Haass）等外交政策人士也对协议提出批评，质疑美塔和平协议的有效性。<sup>②</sup> 前驻阿富汗美军和北约部队指挥官戴维·彼得雷乌斯（David Howell Petraeus）认为，美塔和平协议不是通过依靠美国的盟友阿富汗政府，而是旨在使塔利班成为美国反恐利益的主要保障者。<sup>③</sup>

总而言之，在体系压力刺激下，美国领导人、国会、军方精英等就阿富汗反恐战略的“脱离接触战略”转向存在争议，特朗普总统执意在阿富汗迅速、完全、彻底地撤出，而建制派精英等主张在阿富汗保留一定的军事力量。究其本质，美国精英争议的焦点只是撤离的速度和方式，双方都主张从阿富汗“体面”撤出，从而将更多战略资源投入到美国霸权地位的最大威胁——大国战略竞争之中（见图3）。

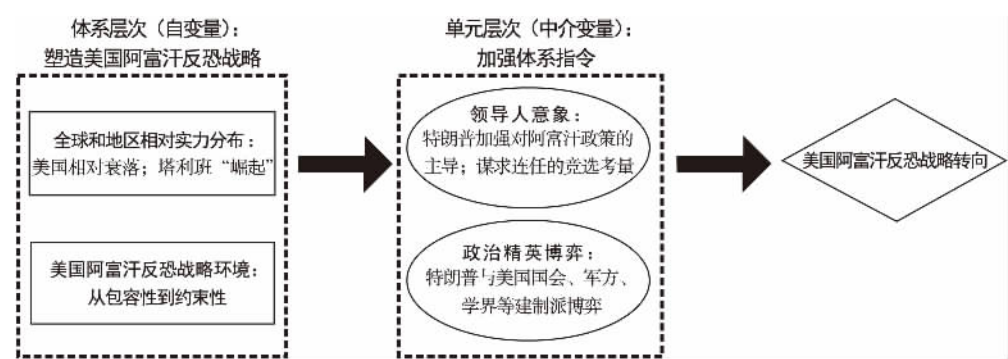


图3 美国阿富汗反恐战略转向的新古典主义解释模式

资料来源：笔者自制

① “Trump: US will be out of Afghanistan by Christmas”, October 7, 2020, <https://www.militarytimes.com/news/pentagon-congress/2020/10/07/trump-us-will-be-out-of-afghanistan-by-christmas/>, 访问时间: 2021 年 9 月 25 日。

② Kristina Wong “Trump Peace Agreement with Taliban Brings End of Afghan War in Sight”, March 1, 2020, <https://www.breitbart.com/politics/2020/03/01/trump-peace-agreement-taliban-afghan-war/>, 访问时间: 2021 年 9 月 25 日。

③ David H. Petraeus and Vance Serchuk “Can America Trust the Taliban to Prevent Another 9/11?”, April 1, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/afghanistan/2020-04-01/can-america-trust-taliban-prevent-another-911>, 访问时间: 2021 年 9 月 25 日。

#### 四、拜登政府阿富汗反恐战略：继承与调整

在拜登政府时期，面临体系层次所传递的压力，美国政府继续将中国视作其国家安全的首要威胁，加上强调以美国国内事务为先，故而其阿富汗反恐战略延续了特朗普政府时期的全面收缩态势。在美国国内政治层面，拜登总统的人格特质与撤军偏好促成了执政团队重外交、轻军事的执政风格，作为中介变量加强了体系诱因带来的刺激，由此美国加快了从阿富汗全面撤军。具体而言：在反恐战略目标上，美国继续打击地区恐怖组织并收缩阿富汗反恐战线，同时加强对塔利班的接触和引导；在反恐战略原则上，美国有限回归“多边主义”原则，其实质仍是以美国利益为先；在反恐战略政策手段上，美国继续实行“脱离接触战略”。

##### （一）继承与调整的表现

##### 1. 拜登政府延续了特朗普政府时期的阿富汗反恐战略目标

在拜登政府时期，一方面，美国将继续打击阿富汗地区恐怖组织并收缩阿富汗反恐战线。首先，ISIS-K 将是后撤军时代美国在地区的主要恐怖主义威胁。8月26日，ISIS-K 对喀布尔机场发动恐怖袭击，共造成13名美军死亡，被美联社称为驻阿美军最惨烈的一天。<sup>①</sup>同时，美国与塔利班在打击 ISIS-K 上有着共同利益。ISIS-K 批评塔利班政权背弃了阿富汗人民和伊斯兰教，向伊斯兰教的敌人美国和巴基斯坦“妥协”。在意识形态方面，塔利班建立了“阿富汗伊斯兰酋长国”，即奉行伊斯兰教法（沙里亚法）的伊斯兰区域王国。“伊斯兰国”谋求建立“哈里发国家”，ISIS-K 则是宣誓效忠“伊斯兰国”的地区分支。<sup>②</sup>在战略层面上，塔利班为获得阿国内人民支持以及国际合法性，必须推行相对温和的内外政策，而过于温和有可能造成其组织内部的分化。在战术层面上，ISIS-K 比塔利班有着更大的组织流动性，尤其是当塔利班组织分裂以及国

① “Deadliest days for U. S. troops in Afghanistan”, August 27, 2021, <https://apnews.com/article/afghanistan-bb011d46d2e8a5289622ca95695b83b1>, 访问时间: 2021年9月25日。

② 何明 《在民族国家和伊斯兰世界帝国之间选择的困惑——对美、塔利班谈判破裂的另一种解读》，《社会科学》2019年第12期，第38-40页。

内治理失效时，将诱发更多激进成员叛逃至 ISIS - K。<sup>①</sup> 其次，塔利班难以与恐怖分子彻底断绝联系。在夺权期间，不少塔利班的底层战士与极端组织共同作战。尤其是塔利班与“基地”组织关系“暧昧”，塔利班从来没有谴责过“基地”组织，更没有提及要消灭阿富汗的“基地”组织。自1999年以来，“基地”组织领导层还多次宣誓效忠塔利班领导人。<sup>②</sup> 最后，塔利班将对过去的圣战“盟友”采取“合则用、不合则弃”的实用主义态度。缺乏有效反叛乱能力的塔利班，将联合“基地”组织打击 ISIS - K 等共同的圣战敌人，但是不会公开支持和庇护极端组织。塔利班不会帮助“基地”组织策划和发动针对美国及其盟友的恐怖袭击，但美国对 ISIS - K 的反恐行动将从反面助长塔利班和地区其他圣战势力。<sup>③</sup>

另一方面，美国加强对塔利班的接触与引导。特朗普总统执政后期，美国彻底改变了对塔利班的制衡态度，与塔利班签署和平协议，以实现体面撤军。塔利班以所谓的阿富汗伊斯兰酋长国身份与美国签署和平协议，表明了美国半官方地承认了塔利班的合法性地位，以换取塔利班的反恐承诺。拜登政府时期，美国遵照协议实现了全面撤军，塔利班也基本履行了不袭扰美国及其盟友的承诺。并且塔利班最终成功驱逐了外国“侵略者”，意味着美塔改变了过去的敌对关系，为双方开展新型关系扫清障碍。后撤军时代，美国可以通过外交承认、国际援助等方式改善与塔利班的关系。在国际社会，外交承认是一个政权合法性的重要来源。美国前阿富汗和巴基斯坦特别代表办公室高级顾问巴尼特·鲁宾（Barnett R. Rubin）认为，美国高估了军事压力的作用，低估了塔利班对解除制裁、国际救济、国际承认和国际援助的追求。<sup>④</sup> 由于阿富汗积贫积弱、自身造血不足，美国及其盟友认为可以通过经济手段向塔利班施压。一是美国暂时

---

① Kabir Taneja “Strategic And Tactical Battle Between Taliban And Islamic State Khorasan Province”, September 2, 2021, <https://www.orfonline.org/expert-speak/strategic-and-tactical-battle-between-the-taliban-and-islamic-state-kh-orasan-province/>, 访问时间: 2021年9月25日。

② Antonio Giustozzi “Afghanistan after the US Withdrawal: Trends and Scenarios for the Future”, *Asia Policy*, Vol. 16, No. 3, 2021, pp. 57-74.

③ Colin P. Clarke “Opinion | Al-Qaeda Is Thrilled That the Taliban Control Afghanistan — But Not For the Reason You Think”, September 9, 2021, <https://www.politico.com/news/magazine/2021/09/07/al-qaeda-taliban-complex-relationship-509519>, 访问时间: 2021年9月25日。

④ Barnett R. Rubin “Leveraging the Taliban’s Quest for International Recognition”, March, 2021, <https://www.usip.org/sites/default/files/Afghanistan-Peace-Process-Talibans-Quest-for-International-Recognition.pdf>, 访问时间: 2021年9月25日。

冻结了阿富汗央行 90 亿的黄金及外汇储备；二是美国对阿富汗援助设定苛刻条件，国际社会每年向阿富汗政府捐赠约 85 亿美元，占阿富汗国内生产总值的 43%、公共开支的近 75%、财政预算的近 50% 和政府安全开支的近 90%；三是美国可以对塔利班施加经济制裁。<sup>①</sup> 然而，美国智库布鲁金斯学会高级研究员万达·费尔巴布-布朗（Vanda Felbab-Brown）的评论文章指出，即使塔利班政权执政面临诸多挑战，也并不意味着美国可以通过经济制裁和外交孤立再次推翻塔利班政权，美国应该审慎引导塔利班与恐怖分子断绝联系，以避免造成更大的人道主义灾难。<sup>②</sup>

## 2. 拜登政府调整了特朗普政府时期的阿富汗反恐战略原则

在拜登政府时期，美国阿富汗反恐战略原则形式上从“美国优先”调整为“多边主义”，但其本质仍是以美国利益为先。在政策传统上，拜登一直是坚定的多边主义者。自上台以来，拜登政府大力推动“中产阶级外交政策”。一方面，对冲特朗普具有强烈民粹主义和单边主义色彩的政治遗产；另一方面，将美国外交政策重新拉回到民主党建制派精英的多边主义道路，重新确立美国的国际领导权。<sup>③</sup> 美国更加依赖外交工具而不是军事手段，国务卿布林肯在上任以来的首次演讲中指出“外交（而不是军事行动）永远处于优先地位……美国在世界范围内特别是在阿富汗和中东地区的军事介入，使我们必须牢记军事行动为实现持久和平的局限性。”<sup>④</sup> 但当美国人的生命和国家利益受到来自阿富汗的威胁时，美国将会毫不犹豫的使用武力。实际上，拜登政府的“多边主义”是为推进美国利益和价值观、维护美国新自由主义霸权服务，与多边外交倡导的国际协作、平等共商等精神相悖，本质上是有限多边主义或多边工具主义，这在拜登对阿富汗和平进程以及阿富汗周边国家态度中体现得淋漓尽致。<sup>⑤</sup>

美国曾积极推动阿富汗国内和平和解进程，但在关键时刻抛弃了阿富汗政

① “Explained: What leverage do US, Allies Have Over Taliban in Afghanistan?”, September 2, 2021, <https://www.usnews.com/news/world/articles/2021-09-02/explainer-what-leverage-do-us-allies-have-over-taliban-in-afghanistan>, 访问时间: 2021 年 9 月 25 日。

② Vanda Felbab-Brown “Will the Taliban Regime Survive?”, September 7, 2021, [https://www.lawfareblog.com/will-taliban-regime-survive?\\_cf\\_chl\\_jschl\\_tk\\_=pmd\\_GOdP3xFD0ba\\_AuD3Md5ETaG13nggpInqyYgHMUV2wOs-1632225137-0-gqNtZGzNAiWjcnBszQd9](https://www.lawfareblog.com/will-taliban-regime-survive?_cf_chl_jschl_tk_=pmd_GOdP3xFD0ba_AuD3Md5ETaG13nggpInqyYgHMUV2wOs-1632225137-0-gqNtZGzNAiWjcnBszQd9), 访问时间: 2021 年 9 月 25 日。

③ 韦宗友、张歆伟《拜登政府“中产阶级外交政策”与中美关系》，《美国研究》2021 年第 4 期，第 100 页。

④ Antony Blinken “A Foreign Policy for the American People”, March 3, 2021, <https://www.state.gov/a-foreign-policy-for-the-american-people/>, 访问时间: 2021 年 9 月 25 日。

⑤ 刘飞涛《拜登“服务中产阶级的外交”：理念、方略及前景》，《美国研究》2021 年第 4 期。

府。2020年9月12日，阿富汗政府与塔利班的阿富汗人内部和解进程在多哈启动。2021年3月，媒体曝光的美国国务卿布林肯致阿富汗总统加尼的信以及美国草拟的《阿富汗和平协议》，大致规划了美国构想的阿富汗未来政治安排。一是美国设想由阿富汗政府与塔利班组成过渡联合政府；二是美国逼迫阿富汗政府做出更多利益让步；三是美国通过多边机制推动阿富汗和平进程。<sup>①</sup>虽然拜登政府强调回归“多边主义”，推动阿富汗的国内和平和解进程，但美国政府在释放囚犯、推动和平进程等议题上迫使阿富汗政府对塔利班让步，客观上打击了阿政府的权威与合法性。尤其是美国在关键时刻抛弃了反恐盟友伙伴阿富汗政府，美国从阿富汗“甩包袱式”撤军直接导致阿富汗政府垮台。

与此同时，美国对阿富汗周边国家既利用又遏制。鲁宾在《外交事务》上撰文指出，美国撤军是一项全面政治解决方案（包括停战和塔利班反恐承诺）的一部分，并且美国将把政策重点放在外交和与地区大国的合作上。<sup>②</sup>2021年4月30日，中国、美国、俄罗斯、巴基斯坦四方代表就阿富汗问题发表联合声明，表示支持阿富汗人内部谈判、帮助有关方通过谈判找到解决方案、实现永久和全面停火。<sup>③</sup>在后撤军时代，美国积极寻求与阿富汗周边国家的合作，尤其是渲染中国责任论。这既有利于稳定阿富汗局势，又可以推卸美国自身责任。与此同时，美国又积极遏制中国、俄罗斯等战略竞争对手。“美国自发动阿富汗战争起，就有把其打造成与中俄战略竞争场的企图。”<sup>④</sup>美国将中国视为首要威胁，撤军后将更多战略资源倾斜到印太地区，中国将面临更大的战略压力。

### 3. 拜登政府继承了特朗普政府时期的阿富汗反恐战略手段

在拜登政府时期，美国阿富汗反恐战略的政策手段延续了特朗普时期的“脱离接触战略”，该政策手段有利于美国进行战略止损。8月31日，拜登总统在关于阿富汗撤军的演讲中已经明确指出，美国从阿富汗撤军可以更好地增强

---

① Alex Ward “The Biden administration’s leaked Afghanistan peace plan, explained”, March 8, 2021, <https://www.vox.com/2021/3/8/22319420/afghanistan-blinken-letter-leak-peace-plan>, 访问时间: 2021年9月25日。

② Barnett R. Rubin “There Is Only One Way Out of Afghanistan”, December 9, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-12-09/there-only-one-way-out-afghanistan>, 访问时间: 2021年9月25日。

③ 《阿富汗问题中美俄巴四方会议联合声明》，中华人民共和国外交部官网，2021年5月7日，[http://new.fmprc.gov.cn/web/wjb\\_673085/zzjg\\_673183/yzs\\_673193/xwlb\\_673195/t1874066.shtml](http://new.fmprc.gov.cn/web/wjb_673085/zzjg_673183/yzs_673193/xwlb_673195/t1874066.shtml), 访问时间: 2021年9月25日。

④ 张蕾、荣鹰 《大国竞合新常态下的阿富汗和平进程》，《和平与发展》2021年第2期，第76页。



自身竞争力,以应对来自中国的激烈的战略竞争。美国不仅需要继续打击恐怖主义,还要应对来自大国竞争、网络安全等新威胁。<sup>①</sup>“美战略界认为,衰落中的霸权国若能主动实施战略收缩实现减损止损,那么未来重新崛起可能性很大。撤军不能被视为美国失败,而是其主动的战略调整。”<sup>②</sup>然而,常规军事力量的撤出并不意味着美国放弃阿富汗反恐任务。“在对外军事干预中,拜登主张采用‘反恐+’战略,即动用特种部队与空中打击在海外对付恐怖分子,反对实施大规模军事部署。”<sup>③</sup>尽管巴基斯坦和中亚国家拒绝让美国租借其军事基地,但美国将通过情报、技术等手段加以弥补。美国情报机构就预先为撤军之后的反恐做了准备,确保维持基本的情报搜集与打击能力,美国军方还尝试使用航母+无人机的“超视距”反恐,例如将部分部队转移到中东并使用航空母舰进行巡逻,通过无人机发现、追踪和打击恐怖分子。<sup>④</sup>

美国“脱离接触战略”的副作用是阿富汗政府迅速垮台、塔利班重新掌权,并造成了美国国际信誉的透支。美国全面撤军以及与塔利班的“妥协”违背其对阿富汗政府的承诺,损耗了美国的国际威望。<sup>⑤</sup>自2018年以来,随着美国国家安全战略重心的东移及全球反恐战线的收缩,阿富汗在美国全球战略中的重要性不断下降。因此,美国政府改变了过去对塔利班的敌视态度,不断向外界展示坚定的撤军意向,公开同塔利班进行和平谈判,并继续削减对阿富汗政府的支持力度。美国与塔利班的和谈及和平协议,乃至最终从阿富汗撤军,被阿富汗人视作美国抛弃了阿富汗政府,不与失败者为伍的阿富汗人民自然会选择所谓“得势”的塔利班。同时,“甩包袱式”撤军重创阿富汗政府军的士气。此外,美国几乎无条件地仓促撤军,引发盟友对其安全承诺的质疑。一是暴露了北约对美国高度的安全依赖,盟友容易丧失自身的安全自主性,被牵连进无关本国核心利益的“永远的战争”;二是暴露了美国在对外安全承诺的不可靠性,盟友们担心在美国战略收缩时像阿富汗政府一样“被抛弃”。

① The White House “Remarks by President Biden on the End of the War in Afghanistan”.

② 王世达 《“美国撤军之后阿富汗形势走向”研讨会综述》,《现代国际关系》2021年第7期,第60页。

③ 张力 《拜登政府对外战略中的南亚要素:印度、巴基斯坦和阿富汗》,《南亚研究季刊》2021年第1期,第11页。

④ Daniel Byman “Will Afghanistan Become a Terrorist Safe Haven Again?”, August 18, 2021, <https://www.foreignaffairs.com/articles/afghanistan/2021-08-18/afghanistan-become-terrorist-safe-haven-again-taliban>, 访问时间:2021年9月25日。

⑤ 朱永彪、苗肖阳 《特朗普政府的阿富汗战略评析》,第32页。

## （二）继承和调整的动因

在体系层次上，拜登政府的国家安全战略延续了特朗普政府的大国战略竞争指向，表明阿富汗反恐问题在美国外交议程中的重要性继续下降。2021年3月，拜登政府发布的美国《临时国家安全指南》指出，美国现在将优先考虑与大国的战略竞争，以及努力避免在中东爆发“永远的战争”。<sup>①</sup>总体上，拜登政府的国家安全战略强调以实力为原则的战略传统，将中国视为美国主导的新自由主义国际秩序的最大威胁，美国通过建立强大的国内经济、依靠多边机制以及联盟体系的作用，重新确立美国在世界的领导权。<sup>②</sup>虽然维持美国在阿富汗的军事存在可以维护自身国际威望，打击塔利班的势头，遏制地区恐怖主义，但将导致美国战略资源持续透支以及国家安全战略方向的偏移。斯蒂芬·沃尔特（Stephen M. Walt）认为，美国在海外的国家建设、传播民主和打击恐怖分子上消耗了巨额资金。<sup>③</sup>美国政治精英的极度傲慢以及对国际恐怖主义威胁的夸大共同导致了失败的阿富汗战争，并加速了美国领导地位的下降，美国面临中国崛起的威胁，与干涉他国内政相比，美国还要面对新冠疫情、气候变化等更紧迫的国内危机。<sup>④</sup>

在战略资源有限的情况下，美国不得不收缩阿富汗反恐战线，从而将更多战略资源转移到大国战略竞争之中。与此同时，美国不再倚重中国进行反恐，而是以中国为战略竞争对手，在反恐问题上采取双重标准。具体包括：炒作所谓的新疆问题，将“东伊运”组织从美国恐怖主义组织名单中剔除等。从特朗普政府到拜登政府，美国一以贯之的将中国视为其国家安全大战略的首要威胁，美国阿富汗反恐战略调整是为美国在经济、安全和意识形态上同中国开展全方位的战略竞争服务，中美两国在反恐层面的共同利益已经无法消弭双方在国家安全战略层面的矛盾。

美国战略界认为其在阿富汗的反恐行动不仅没能遏制中国，反而为中国崛

---

① The White House “Interim National Security Strategic Guidance”, March 3, 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>, 访问时间: 2021年9月25日。

② 刘国柱 《拜登政府国家安全战略的基本方针与发展方向》，《当代世界》2021年第5期。

③ Stephen M. Walt “America’s Forever Wars Have Come Back Home”, March 3, 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/03/03/americas-forever-wars-have-come-back-home/>, 访问时间: 2021年9月25日。

④ Stephen M. Walt “What Comes After the Forever Wars”, April 28, 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/04/28/what-comes-after-the-forever-wars/>, 访问时间: 2021年9月25日。

起营造良好的外部环境。一是美国在阿富汗反恐消耗了大量战略资源；二是美国始终没有对阿富汗进行有效改造、控制，未将阿富汗打造成为遏制中国的桥头堡；三是美国的反恐战争削弱了地区恐怖主义威胁，客观上有利于中国西部边疆的稳定。拜登政府需要从阿富汗抽身以专注于中国的战略竞争。在大中东及阿富汗地区的战略收缩，某种程度上美国是“以退为进”，是为了更好地在印太地区包围、遏制打压中国。美国撤军阿富汗对华施压的地缘战略整体谋划是：在西线给中国制造非传统安全威胁，在东线加强对中国的传统安全压力。

在单元层次上，拜登总统及其执政团队轻军事、重外交以及更加重视国内政治议题的执政风格，意味着美国政府倾向于停止干预、全面撤军的“脱离接触战略”。有学者通过人格分析发现，拜登具有亲和宜人、积极外向、顺势而为等人格特质。<sup>①</sup> 他的外交政策角色定位是低支配性的外向型（或调解人），其政策具有灵活性、妥协性以及强调团队合作的特点。

阿富汗问题上，拜登本人一直坚持推行撤军政策。在2009年夏秋之际，美国与塔利班的冲突已经达到了临界点，时任副总统拜登仍坚决反对军方高层提出的大规模增兵的反叛乱计划。拜登在2020年3/4月号的《外交事务》杂志上发表署名文章，在标题中将美国外交政策目标设定为“再次领导世界”，并指出：结束这场永远的战争已刻不容缓，这场战争使美国付出了无尽的鲜血，耗费了大量财富。正如我长期以来所主张的，我们应该撤回在阿富汗和中东战争中的绝大多数军队，并将我们的使命集中到击败“基地”组织和“伊斯兰国”。<sup>②</sup> 与此同时，拜登总统面临高昂的国内观众成本，必须兑现撤军承诺。阿富汗反恐战争持续了近20年，美国社会的战争疲倦问题十分严重。因此，拜登政府提出所谓的“中产阶级外交”，强调美国外交应以国内中产阶级需求为首，既要回应美国民众的切身关切，兑现撤军承诺，又要重新平衡战略资源，护持美国霸权的领导地位。

最后，尽管拜登政府在外交人员构成以及党派传统方面，不同于特朗普总统的反主流、反精英、反体制的政策团队，拜登总统及其决策团队都是具有丰富执政经验的建制派精英。但是，从奥巴马政府到特朗普政府的美国阿富汗反恐战略，都在寻求从阿富汗“体面抽身”，拜登政府上台以来继续推动从阿富汗全部撤军。

① 李宏洲、尹继武 《拜登的人格特质及决策特点》，《现代国际关系》2021年第2期，第11页。

② Joseph R. Biden “Why America Must Lead Again Rescuing U. S. Foreign Policy After Trump”, *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 2, 2020, p. 64.

## 余 论

自美国发动阿富汗反恐战争以来，奥巴马政府试图减少对阿富汗的资源投入，但由于大国战略竞争并没有成为其国家安全战略的最优先方向，奥巴马政府始终没有下定决心在撤军、和谈等问题上进行战略转向。直到特朗普政府时期，美国将大国战略竞争视为其国家安全的首要威胁，全面抛弃在阿富汗的战略“负资产”，极力推动美国在阿“脱离接触”的反恐战略转向。由于拜登政府面临较为严峻的国内危机以及将中国视为其国家安全的最大威胁，加速了从阿富汗抽身的步伐，延续并强化了特朗普时期的战略转向态势。一言以蔽之，美国阿富汗反恐战略的转向是美国国家安全战略重心东移、全球反恐战略收缩的组成部分，尽管政策手段具有一定的激进性，但其本质依然是为维护美国霸权服务，而不是出于实现阿富汗和平的考量。

根据新古典现实主义的理论逻辑，本文认为现有国际体系结构作为自变量，美国国内因素作为起干预作用的中介变量，二者共同决定了美国阿富汗反恐战略的转向。反恐不再是美国对外政策的首要目标，而是要最大限度地谋求自身利益，寻求“国家影响力”最大化，由此美国在国家实力上升和下降时分别在阿富汗实施了扩张和收缩两种不同的反恐战略。“9·11”事件后，国际体系层面提供给美国的信息范围和内容发生了变动，美国在全球和地区实力分布的优势地位受到冲击，地区反恐战略环境的性质由包容性转为约束性，这就决定了美国在阿富汗战略收缩的基本态势。在体系压力刺激下，虽然美国领导人与政治精英就战略转向的速度和方式存在争议，但双方都主张从阿富汗“体面”撤出，将更多的战略资源倾斜到其国家利益的主要威胁（大国战略竞争）上，这成为了美国当前相对较优的政策选项。

总而言之，美国在阿富汗的反恐战略转向，其实质是霸权国在战略透支和国际体系环境变化下的被迫选择。就后果而言，一方面，美国推卸自身的反恐责任，在反恐的政策手段上转向“脱离接触战略”，造成了阿富汗政府的迅速垮台，损害了自身的国际威望；另一方面，美国并没有放弃对霸权的追求，在反恐问题上采取双重标准，并将其国家安全战略重心转向大国战略竞争，这不利于全球局势的稳定。

（责任编辑 冯传禄）

UK has been exploring its “Indo – Pacific Strategy” way forward in practices.

**Key Words:** the UK, “Indo – Pacific Strategy”, Maritime Security, Power Structure

**Analysis on the Turning of the U. S. Counter – terrorism Strategy  
in Afghanistan since the Trump Administration  
——from the Perspective of Neoclassical Realism**

Hu Xiao, Pan Ziyang

**Abstract:** The U. S. has ended its 20 – year anti – terrorism war in Afghanistan with a massive evacuation. In order to understand the cause of final evacuation, it is necessary to go through the shift of the U. S. counter – terrorism strategy in Afghanistan since the Trump Administration. In terms of the changes in the counter – terrorism strategy during the Trump Administration, the strategic objectives have been shifted to promoting the U. S. – Taliban peace talks and the withdrawing of U. S. forces from Afghanistan; the strategic principle has been changed to the “America First” policy; and the strategic measure has been transformed into the “disengagement strategy.” The logic behind these changes is that the distribution of global and regional power and the restrictions of the counter – terrorism strategic environment at the system level, as independent variables, have made the strategic adjustments, while Donald Trump’s leadership and his game with political elites at the unit level, as intervening variables, have boosted the system stimulation. Under this circumstance, the combined effect of the system and the unit have changed the U. S. counter – terrorism strategy in Afghanistan. Furthermore, during the Biden Administration, the U. S. counter – terrorism strategy in Afghanistan has continued and reinforced above – mentioned changes during the Trump Administration. In general, the U. S. strategic shift in Afghanistan is not only a stop – loss, but can also help shift its national security strategic focus to great – power competition.

**Key Words:** U. S. – Afghanistan Relations, Taliban, Turning of Counter – terrorism Strategy in Afghanistan, Neoclassical Realism