

特朗普政府的阿富汗新战略: 内容、背景与挑战

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: 以三大核心利益与三大支柱为主要内容的阿富汗新战略是特朗普政府上台之后提出的首个完整的地区战略。阿富汗新战略是特朗普政府执政理念与外交原则的政策产物, 力图稳定阿富汗局势以及维护美国的主导权。但是, 特朗普政府的阿富汗新战略面临着严峻挑战: 阿富汗政府自身羸弱的掌控能力、日趋恶化的美巴关系、错综复杂的地区局势。美国必须突破自身的战略视野局限, 构建全方位的阿富汗战略, 才能调动多方力量与智慧, 实现阿富汗问题的最终妥善解决。

关键词: 特朗普政府; 阿富汗战略 “美国优先”; 南亚局势

中图分类号: D815 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006 - 723X(2018)05 - 0056 - 07

在全球经济复苏缓慢及国内矛盾丛生的双重影响之下, 借助孤立主义思潮与民粹主义情绪泛起之势, 毫无执政经验的亿万富翁唐纳德·特朗普轻松击败前国务卿希拉里·克林顿, 当选美国第45任总统。鉴于其政策主张与美国政坛的主流理念差异明显甚至截然相反, 特朗普的当选将给美国外交政策带来天翻地覆的“革命性变革”。以“美国优先”为首要外交战略原则, 特朗普政府的外交政策着力点在于减轻美国的国际责任、使盟友和伙伴分担其战略负担。而阿富汗则是耗费美国战略资产的巨大“黑洞”, 为了尽快减轻自身战略负担, 特朗普政府急于提出新的阿富汗战略。

一、阿富汗新战略的主要内容

唐纳德·特朗普在总统竞选期间大力挾伐奥巴马政府阿富汗战略之失败, 誓要更好地处理阿富汗问题。上台之后, 阿富汗问题就成为特朗普政府最为重要的外交议题之一, 并急于提出新的阿富汗战略。2017年8月21日, 唐纳德·特朗普在华盛顿附近的梅尔堡军事基地发表演讲, 阐述美国政府针对阿富汗问题的新战略。这是特朗普政府首次明确提出阿富汗战略。^[1] 特朗普政府的阿富汗新战略主要包括三大核心利益与三大支柱。

特朗普政府的阿富汗新战略确立了美国在阿富汗的三大核心利益: 第一, 美国必须在阿富

汗获得充满荣光、影响深远的结果。第二, 美国快速从阿富汗撤军的后果将是可预期的、不可接受的。美国的快速撤军将在阿富汗形成有利于恐怖主义滋生的真空。第三, 美国在阿富汗及南亚地区面临着严峻的安全威胁。美国在阿富汗的利益是非常清晰的, 致力于阻止能够威胁到美国安全的恐怖分子庇护所的复苏、防止核武器及核材料流入到恐怖分子及敌人手中。

特朗普政府的阿富汗新战略包含三大支柱: 第一, 由基于时间的路径转变为基于战场情况的路径。美国政府将不会为美军在阿富汗的作战行动设立时间表, 而是根据战场的具体情形决定美国的战略。第二, 为了在阿富汗获得成功, 美国将运用其包括外交、经济、军事在内的所有权力工具。在继续支持阿富汗政府打击塔利班的同时也推动阿富汗政府与塔利班达成政治解决方案。阿富汗人民将主宰自身命运、治理社会、实现持久和平。美国是阿富汗的伙伴与朋友, 但是不会决定阿富汗人民的生活方式以及社会治理方式。美国并不致力于阿富汗的国家建设, 而致力于打击恐怖主义; 第三, 在阿富汗问题上“压巴拉印”。美国认为巴基斯坦为包括塔利班在内的恐怖组织提供“庇护所”。如果巴基斯坦不改变其政策, 美国将改变对巴基斯坦的政策。美国敦促巴基斯坦采取切实行动打击恐怖主义。与此同时, 美国将深化与印度的战略伙伴关系。美国

作者简介: 田光强(1986—), 男, 山东滨州人, 中国社会科学院亚太与全球战略研究院助理研究员, 主要从事南亚地区国际关系研究。

视印度为世界上最大的民主国家以及美国关键的安全与经济伙伴。美国赞赏印度在促进阿富汗稳定方面所做出的重要贡献,并希望印度在阿富汗事务上发挥更大的作用,尤其是在经济援助与经济发展领域。南亚及印太地区的和平与稳定是美国与印度的共同目标。

特朗普政府阿富汗新战略的指导原则是所谓的“有原则的现实主义”。^{[2](P3)} 与美国之前的阿富汗战略相比,特朗普政府的阿富汗新战略具有鲜明特点。

首先,灵活务实。特朗普政府没有为阿富汗问题设立时间表,而是根据阿富汗战场的具体情况而决定政策。为了及时有效地应对阿富汗的战场形势,特朗普政府取消了前任政府施加的限制,使得国防部长和战场指挥官拥有作战自主权。与此同时,特朗普政府在继续支持阿富汗政府打击塔利班的同时,也希望将塔利班纳入到阿富汗的政治和解进程,推动阿富汗政府与塔利班达成政治解决方案。特朗普政府将阿富汗政策的目标限定为追求安全利益,而不是按照美国的设想重建阿富汗。与其他利益相比,安全利益在特朗普政府的阿富汗新战略之中占据着首要地位。特朗普在讲话中指出,美国将不再使用军事力量在其他国家构建民主或者按照美国的设想重建其他国家。军事力量的战略性使用在于为旨在构建持久和平的政治进程创造条件。

其次,战略目标有限化与战略手段多样化,避免之前的战略目标过大与战略手段单一。与之前美国政府的阿富汗战略目标相比,特朗普政府的阿富汗战略将战略目标限定为打击恐怖主义,而不是致力于阿富汗的国家建设,不是按照美国的设想对阿富汗进行民主改造。与此同时,特朗普政府的阿富汗新战略强调要运用其包括外交、经济、军事在内的所有权力工具以在阿富汗获得成功。特朗普指出,仅仅使用军事力量难以给阿富汗带来和平或者阻止恐怖主义威胁该国,必须综合运用美国的所有权力工具。

最后,“压巴拉印”。从美国自身的战略利益出发,特朗普政府的阿富汗新战略对巴基斯坦和印度采取截然相反的政策立场。特朗普政府认为巴基斯坦虽然为反恐做出了巨大贡献与牺牲,但是,巴基斯坦基于自身战略考量包庇阿富汗塔利班等恐怖组织,成为阿富汗恐怖分子的“庇护所”,严重影响到阿富汗的稳定,已成为美国推进阿富汗和平进程的障碍。因此,美国要求巴基斯

坦改变现行外交政策,采取切实行动打击恐怖主义为阿富汗营造和平创造条件。为了使巴基斯坦就范、配合其战略实施,美国通过威胁改变政策、减少援助等在内的战略手段逐步加大对巴的施压力度。而美国认为印度与其在稳定阿富汗局势方面具有重要的共同利益,且作为南亚地区大国和新兴国家的印度也有意愿和能力在阿富汗事务上发挥更大的积极作用。对此,美国赞赏印度在促进阿富汗稳定方面所做出的重要贡献,并希望印度在阿富汗事务上扮演更重要的建设性角色,尤其是在经济援助与经济发展领域。因此,美国将深化与印度的战略伙伴关系。

二、阿富汗新战略的战略考量

阿富汗新战略是特朗普政府上台之后提出的首个完整的地区战略,由此折射出特朗普政府将阿富汗问题置于其外交整体战略的关键之处,更能反映出特朗普政府急于从阿富汗泥沼之中脱身而出的愿望。因此,阿富汗新战略的提出具有深刻的战略考量。

第一,阿富汗新战略是特朗普政府执政理念与外交原则的产物。毫无执政经验的特朗普能够在总统选举之中一举击败美国政坛的主流政治家,正是利用了当时美国国内政治形势的大变局,从而实现了个人的大逆转。金融危机之后,美国深陷经济衰退之中、复苏乏力,国内社会矛盾尖锐化,而在国际上四处插手、战略负担过重。在此背景之下,美国民众的民粹主义情绪上升,导致具有排外主义、保护主义色彩的政策日益获得民意支持。与此同时,美国民众对于主流政治家的信心削弱,认为主流政治家的政策主张过于保守、毫无新意,无力改变现在的困境。对此,特朗普巧妙地利用美国民众的民粹主义情绪以及求新求变的心态,提出一系列与主流政治家相比“离经叛道”的政策主张,从而获得大多数普通选民的支持。因此,特朗普之所以能在总统选举中获胜,与其说是美国民众推崇特朗普,不如说是美国民众讨厌老牌的政治家希拉里·克林顿。与主流政治理念与话语保持距离,并推行具有鲜明个人色彩的迎合民意的政策是特朗普获胜并执政的关键所在。特朗普也深知其中利害,因此,在其上台之后就大刀阔斧地进行特朗普式的改革。

与之前历届政府的外交原则相比,特朗普政府的外交原则具有鲜明的“特朗普式风格”。成功的商业经验给特朗普的执政理念打上了深深的烙印:注重利益,讲求务实,奉行实力。首先,

特朗普政府奉行“美国优先”原则,将美国自身的利益置于外交战略考量的首要地位。特朗普政府一切从美国自身利益出发,而不拘泥于意识形态、民主理念、价值观念等体现“政治正确”的因素。特朗普政府以“性价比”为原则,决定对于联盟、国际组织、国际制度的政策立场。特朗普认为,美国之前所极力推崇的开放主义、国际主义等,只是使美国获得虚名而无实利。对此,应根据成本与收益的理性计算决定其政策立场。其次,特朗普政府的外交原则更具灵活务实性,以解决实际问题为导向。最后,特朗普政府更加奉行实力原则,认为实力才是维护美国自身利益最为可靠的后盾,只有独一无二的实力才能支撑美国全球独霸的主导地位。

阿富汗新战略正是特朗普外交原则衍生出来的政策产物。特朗普政府的阿富汗新战略首先定义了美国在阿富汗的三大利益,并从坚决维护美国利益的角度勾勒出新战略的三大支柱。阿富汗新战略从自身利益的考量出发对巴基斯坦和印度采取截然相反的鲜明立场:指责巴基斯坦庇护塔利班,没有积极帮助美国打击恐怖主义,威胁要改变对巴基斯坦的政策、中止对巴基斯坦的援助;积极评价印度在阿富汗事务上所发挥的作用,并希望印度能够发挥更大的作用。特朗普政府将其在阿富汗的战略目标限定为打击恐怖主义,而非输出美国的价值观与民主制度。为了灵活应对变化莫测的阿富汗战场形势,阿富汗新战略不再设置时间表,根据战场的具体情形决定美国的军事战略,并取消了对战场上军事指挥官的诸多限制,下放作战指挥权。特朗普政府的阿富汗新战略强调军事力量的重要性,并暗示将增兵阿富汗以稳定当地动荡不定的安全局势。^[3]

第二,稳定阿富汗日益恶化的安全局势以避免其成为恐怖分子的滋生地是特朗普政府急于出台阿富汗新战略的直接诱因。自2014年美国撤军之后,羸弱的阿富汗安全部队无法有效掌控安全局势,出现“安全真空”。包括塔利班在内的极端主义组织和恐怖主义组织趁机座大,对阿富汗政府及平民发动猛烈攻势,造成大量的人员伤亡、安全局势急剧恶化。根据联合国阿富汗援助团(UNAMA)的数据,2017年9月15日至11月15日,阿富汗共发生3995起安全事件,比2016年同时期增长了4%;2017年前11个月阿富汗共发生21105起安全事件,比2016年同时期增长了1%。^[4]2013年阿富汗的平民伤亡人数为6963,而美国撤军之后三年的平民伤亡人数分别是

8034、8487、8531,与2013年相比分别增长了15.38%、21.89%、22.52%。^[5]2017年上半年,阿富汗已有1662名平民死亡,是自阿富汗战争开始以来16年间的最高纪录。其中儿童的伤亡人数与2016年同时期相比增长了9%,妇女死亡人数则增长了23%。^[6]面对极端势力和恐怖势力的猛烈攻势,阿富汗政府节节败退,控制的地区不断缩小。据美国的阿富汗重建特别监察小组(SI-GAR)的统计数据,截至2017年8月份,阿富汗政府只控制了全国407个地区中的74个,占18.2%,在157个地区保有影响力,占38.6%,两者合计56.8%;阿富汗政府控制16.2%的领土,对42.5%的领土保有影响力,两者合计58.7%。2017年8月份,阿富汗政府控制和保有影响力的领土占57%,反政府势力控制和保有影响力的领土占13%,30%的领土处于双方争夺之中;而2015年11月的数据分别是72%、7%、21%。^[7]

阿富汗塔利班对于阿富汗政府发动猛烈攻势意图建立与之分庭抗礼的政权。鉴于之前与阿富汗政府和谈的失败以及组织内部强硬派势力的上升,阿富汗塔利班逐步加大了对阿富汗政府的攻势。联合国的数据显示,2016年,塔利班与阿富汗政府军的武装冲突比2015年相比增加了22%,占2016年阿富汗安全事件总数的63%。^[8]2017年4月21日,阿富汗军事基地遭到塔利班袭击,导致至少140人死亡,此事导致阿富汗国防部长和国民军总参谋长引咎辞职。2017年4月24日,阿富汗塔利班发动年度“春季攻势”,宣称要实现军事及政治双重目标。2017年8月,阿富汗塔利班已经控制了约13%的领土,而且另外30%的领土还处于其与阿富汗政府争夺之中。^[9]

在伊拉克、叙利亚政府军及国际反恐联盟的联合打击之下,“伊斯兰国”在伊拉克、叙利亚的占领区不断缩小,势力受到严重削弱,败局已定。为了保持有生力量、避免遭受毁灭性打击,“伊斯兰国”开始转变策略,化整为零、由中东“核心区”向周边“外围区”渗透、扩散。而政府无法有效控制安全局势,存在安全真空、极端主义与恐怖主义肆虐的阿富汗地区就成为“伊斯兰国”渗透的重要地区。2014年,“伊斯兰国”势力开始向阿富汗渗透。2015年1月,“伊斯兰国”宣布在阿富汗建立所谓的呼罗珊行省。2015年年中,“伊斯兰国”甚至在楠格哈尔一度建立起广播电台,后遭阿富汗政府关闭。2015年9月份,联合国指出,“伊斯兰国”已在阿富汗34个省份之中的25个拥有支持者并招募

武装分子。^[10] 2016年7月23日,“伊斯兰国”在喀布尔制造自杀式爆炸袭击,造成至少80人死亡、231人受伤。这是“伊斯兰国”迄今为止在阿制造的最大规模恐怖袭击。^[11] 2017年3月8日,“伊斯兰国”袭击了位于喀布尔的阿富汗最大的军事医院,造成包括至少25名军人在内的50人死亡、88人受伤。^[12] 可以预见,随着在伊拉克和叙利亚的节节败退,“伊斯兰国”必然加大在阿富汗的渗透力度,将会成为阿富汗严重的安全威胁。

面对阿富汗政府及美国驻军的打击,极端势力和恐怖势力为了避免被各个击破,加强了相互之间的协调和勾结。虽然阿富汗塔利班、“伊斯兰国”、基地组织的战略目标有所差异,但是,美国及阿富汗政府却是其共同的敌人。因此,为了避免鹬蚌相争渔翁得利,这三个极端势力必然会暂时“休战”甚至联手。2017年3月,“伊斯兰国”在伊拉克的军事委员会头目古尔莫德·哈里莫夫在阿富汗与基地组织和阿富汗塔利班领导人举行会谈,以平抑“伊斯兰国”与两者的矛盾。^{[13] (P43)} 2017年8月份,阿富汗政府指责“伊斯兰国”和塔利班相互勾结袭击了萨尔普勒省的一个村庄,造成至少50名村民死亡。^[14]

在极端主义、恐怖主义、地方反政府武装的打击之下,美国既不想失败地退出阿富汗,使其前期努力付之东流、声誉受损,更不想阿富汗形成安全真空,从而使其成为极端主义和恐怖主义的大本营。“伊斯兰国”在伊拉克的兴起就是前车之鉴。因此,特朗普政府的阿富汗新战略力图实现阿富汗安全局势的稳定。

第三,特朗普政府的阿富汗新战略希冀以预防敌对势力和竞争对手在阿富汗做强,以及推动盟友和伙伴深度介入的“双轮驱动”战略手段,维护美国在阿富汗事务上的主导权。阿富汗地处南亚、中亚、西亚的结合部,战略位置非常重要,历来是兵家必争之地,被称为“亚洲之心”。虽然特朗普政府的阿富汗新战略将美国的战略目标限定为打击恐怖主义,但是,使阿富汗成为美国的“战略附庸”始终是其终极目标。对此,美国对在其撤军之后,大国势力尤其是其敌手和对手介入阿富汗事务极其敏感,担忧削弱甚至威胁其主导权。因此,维护在阿富汗事务上的主导权就成为特朗普政府推出阿富汗新战略的最终战略目标。

美国从阿富汗撤军之后,俄罗斯、伊朗等国借机加大对阿富汗事务的介入力度,开始逐步形成对美国主导权的挑战。俄罗斯加大了与阿富汗塔利

班的接触。2015年12月23日,俄罗斯总统阿富汗事务特别代表扎米尔·卡布洛夫称,阿富汗塔利班与俄方有信息交换的渠道。^[15] 美国指责俄罗斯向阿富汗塔利班提供机枪和其他中型武器,塔利班正在赫尔曼德省、坎大哈省和乌鲁兹甘省的南部地区使用这些武器。^[16] 针对俄罗斯在阿富汗的活动,2016年12月,美国驻阿富汗最高指挥官约翰·尼科尔森上将就直言不讳地表示,俄罗斯已加入伊朗和巴基斯坦,成为对阿富汗具有“有害影响力”的国家,并且莫斯科正在增加塔利班组织的合法性。一位阿富汗高级安全官员将俄罗斯给塔利班的支持称为“危险的新形势”。^[17] 与此同时,伊朗也加大了对阿富汗塔利班的支持力度。2014年伊朗恢复与阿富汗塔利班的关系,并允许其在伊朗第二大城市马什哈德(Mashhad)设立办公室。2015年5月份,阿富汗塔利班最高领导人毛拉·默罕默德·奥马尔的特别助理默罕默德·塔亚布·阿迦率领的官方代表团访问德黑兰。^[18] 2016年5月23日,巴基斯坦安全官员证实,塔利班首领毛拉·阿赫塔尔·曼苏尔访问伊朗两周,会见伊朗官员,在从伊朗经巴基斯坦回国途中被美军无人机击毙。^[19] 根据媒体报道,伊朗至少为阿富汗塔利班建立了四处训练营地,分别位于德黑兰、马什哈德、扎黑丹、克尔曼省。^[20] 此外,伊朗还向阿富汗塔利班提供军事装备和后勤支援。对于俄罗斯和伊朗的深度介入,2017年2月,约翰·尼科尔森表示,俄罗斯和伊朗正在支持塔利班,“在一定程度上是为了削弱美国和北约,阻挠我们在该地区与阿富汗人牢固的伙伴关系”。^[21] 对此,特朗普政府的阿富汗新战略力图强化对阿富汗局势的掌控力以压制敌对势力和竞争对手在阿富汗的影响力。

为了节省美国的战略资产、削弱竞争对手的影响力,特朗普政府的阿富汗新战略积极鼓励印度在阿富汗事务上发挥更大的作用,尤其是在经济援助与经济发展领域。自独立以来,成为有声有色的大国就是印度孜孜以求的梦想。经济实力的不断提升使印度感觉距离成为世界大国越来越远,也日益急切地想要借助美国的力量实现长久以来的大国梦想。而在实力相对下降、国内危机严峻的战略背景之下,美国也希望能够减少战略负担、集中精力实现复苏。为此,美国积极推动包括日本、印度在内的盟友与伙伴发挥更大的作用。美国和印度在相互借助对方力量、实现各自目标方面具有共同的战略需求,可谓一拍即合。而阿富汗问题就是美印加强合作的重要领

域。美国希望印度利用南亚大国的有利地缘政治地位在阿富汗发挥更大作用,不但能减轻美国的战略负担、帮助稳定阿富汗局势,还能削弱美国对手在阿富汗的战略影响力,从而维护其主导地位。印度则希望能借此削弱巴基斯坦在阿富汗的战略影响力,并以此推动美印双方在国际领域内的合作以“借力圆梦”。特朗普政府的阿富汗新战略宣布后不久,国防部长詹姆斯·马蒂斯就前往新德里与印度国防部长尼尔马拉·西塔拉曼会面商讨阿富汗问题。

三、阿富汗新战略面临的挑战

特朗普政府的阿富汗新战略通过增派驻军、加强援助等手段可能获得短期收益,但是要想实现其长远战略目标则面临着严峻的挑战、前景不容乐观。

首先,阿富汗政府自身的治理能力以及军事战斗力成为制约特朗普政府阿富汗新战略的最大掣肘因素。特朗普政府希望阿富汗政府能够有效治理本国,以减少对于美军的依赖,最终实现美国的“体面”撤出。但是,阿富汗政府存在严重腐败、派别斗争,治理能力低下。根据透明国际发布的《2016 全球清廉指数报告》,阿富汗以 15 分在 176 个国家之中位居第 169 位,是世界上最为腐败的国家之一。^[22] 据联合国毒品和犯罪办公室(UNODC)与阿富汗反腐机构的报告,2012 年,阿富汗腐败金额达 39 亿美元,较 2009 年多出 40%,半数公民曾给政府公职人员行贿,行贿总额达该国财政收入的 2 倍。^[23] 美国援助阿富汗的资金也被大量贪污。阿富汗政府的严重腐败不仅影响到政府的治理能力、军队战斗力,更丧失了民心。

阿富汗政府内部存在着激烈的派别斗争。2014 年,阿卜杜拉·阿卜杜拉与阿什拉夫·加尼两位总统候选人因计票结果分歧不断,导致最终结果一直难以出炉。最终在美国国务卿克里的斡旋之下,阿卜杜拉·阿卜杜拉与阿什拉夫·加尼才打破僵局,组建团结政府。但是,组建政府之后,分属两大政治阵营的总统与首席执行官不可避免地陷入争斗,对未来阿政局稳定构成潜在威胁。

阿富汗政府军由于经验与装备不足、国家忠诚度存疑等因素,导致缺乏独立作战能力,离不开美军的支援。2016 年 12 月份,美国国防部的一份报告指出,阿富汗安全部队在该国境内分布零散,仍需要“美国和多国部队的持续支持”,方可解决长久存在的能力与装备不足的问题。“腐

败和后勤有限”阻挠阿富汗安全部队在削弱叛军在该国不同地方的影响力方面获得持续收益。^[24] 阿富汗政府的腐败以及政府军的战斗力不足导致阿富汗政府不能独自有效控制局势,更无法彻底打击包括塔利班在内的恐怖组织。

其次,特朗普政府的阿富汗新战略将恶化美巴关系,会对阿富汗局势产生消极影响。巴基斯坦是阿富汗的邻国和重要战略通道,对于阿富汗的局势稳定事关重大。而特朗普对于巴基斯坦的指责及政策调整必将会恶化双边关系,进而影响到巴基斯坦在阿富汗事务上所能发挥的积极作用。

针对特朗普政府的阿富汗新战略,巴基斯坦外交部发表声明指出,巴基斯坦是为反恐付出最多的国家,也是受恐怖主义危害最严重的国家。巴方对于美国忽视巴为反恐做出的贡献感到失望。美国应与巴基斯坦合作铲除恐怖主义,而不应不实地指责巴基斯坦为恐怖分子提供“庇护所”。^[25] 特朗普政府的阿富汗新战略公布之后,巴基斯坦国内爆发大规模的反美游行示威。2017 年 8 月 27 日,巴基斯坦政府取消了美国阿富汗巴基斯坦事务特别代表韦尔斯率领的高级代表团的访问。^[26] 8 月 30 日,巴基斯坦上下两院(参议院和国民议会)均全票通过一项决议,谴责美国总统特朗普的“敌意”言论,并敦促政府研究对策,包括暂停双方互访活动。^[27] 9 月 17 日,巴基斯坦总理阿巴西警告称,如果美巴关系恶化,将会助长本地区的恐怖主义,并影响美国在阿富汗的军事努力。巴基斯坦军方威胁关闭巴境内为驻阿美军提供后勤补给的战略通道以及停止在无人机攻击方面的合作。这将加大美军在阿富汗作战的难度。^[28] 特朗普不顾巴方的强烈反应,更严厉地指责巴方“反恐不力”,并暂停对巴安全援助,使双边关系更趋恶化。2018 年 1 月 1 日,特朗普在 2018 年发表的第一条推特中将矛头指向了巴基斯坦。特朗普表示“过去 15 年,美国愚蠢地向巴基斯坦提供了超过 330 亿美元援助,而他们给我们的只有谎言和欺骗,把我们的领导人当成傻瓜。他们为我们在阿富汗追捕的恐怖分子提供安全的庇护所,(在反恐问题上)几乎没有什么帮助。不能再这么下去了!”^[29] 2018 年 1 月 4 日,美国宣布暂停绝大部分对巴安全援助,除非巴基斯坦对阿富汗塔利班和极端组织“哈卡尼网络”采取果断行动。美国国务院发言人称,这一决定反映了特朗普政府对于巴基斯坦未能对这两个组织采取足够多的措施感到失

望。^[30]对此,巴基斯坦坚决否认美国的指责,并指出暂停安全援助无法使巴屈服。美巴双边关系陷入恶性循环之中。美国对巴基斯坦一味的指责,不仅影响到巴方在阿富汗事务上发挥积极作用,甚至更可能起到事与愿违的效果。

美国在指责巴基斯坦“反恐不力”的同时,却希望印度在阿富汗事务上发挥更大的作用,力图推动印度更深度地介入到阿富汗事务之中。而与之具有历史恩怨与现实争端的印度则是巴基斯坦的头号“安全威胁”。可以说,巴基斯坦外交政策与安全战略的首要原则就是应对印度的安全威胁。因此,美国力推印度深度介入阿富汗事务,必然会刺激到巴基斯坦敏感而脆弱的安全神经,使其加强对于阿富汗境内亲巴势力的支持力度以维护自身安全利益、避免陷入两线困境之中,从而使阿富汗局势更加错综复杂、风诡云谲。2017年9月21日,巴基斯坦总理阿巴西在联合国大会发言时表示,“我们没有预见印度在阿富汗有任何可以扮演的政治或军事角色。我认为,这只会令局势变得更加复杂,将不利于解决任何问题”。^[31]为了维护自身安全利益、削弱印度在阿富汗的战略影响力,巴基斯坦将会加大对于阿富汗塔利班的支持力度,使其成为阿富汗政治中代表巴基斯坦利益的重要力量。美国只有真正理解并维护巴基斯坦在阿富汗的战略利益,才能使巴方在阿富汗事务上积极发挥建设性作用。一味的指责以及推动印度介入只能使巴基斯坦越来越偏离美国的战略轨道,从而与美国的战略初衷背道而驰。而阿富汗问题的最终解决离不开巴基斯坦的支持。

最后,特朗普政府的阿富汗新战略将使地区局势复杂化、白热化,不利于形成积极解决阿富汗问题的外部氛围。特朗普政府“压巴拉印”的政策将恶化印巴、阿巴双边关系,加剧印巴在阿富汗的争夺。巴基斯坦的阿富汗政策的本质就是遏制印度在阿富汗的战略影响力,从而避免使其陷入两线作战的战略困境之中。而特朗普政府鼓励印度在阿富汗问题上发挥更大作用正是巴基斯坦最为担忧的。对此,巴基斯坦和印度在阿富汗的竞争势必白热化。两国必然加大对各自代理人的扶持力度,以争夺阿富汗的主导权,而这势必会影响到阿富汗的局势稳定。而局势不稳定的阿富汗会成为极端主义和恐怖主义的滋生地。这将与特朗普政府的阿富汗新战略的最终目标背道而驰。特朗普政府的阿富汗新战略并没有提及俄罗斯、伊朗等大国,而阿富汗问题的解决离不开这些地区大国的支持。对此,俄罗斯上议院联邦

委员会国际事务委员会副主席德扎巴罗夫就指出,没有俄罗斯和俄罗斯的中亚盟国的支持帮助,美国未必能在阿富汗取得成功。^[32]因此,阿富汗问题的最终解决需要周边大国的积极协作。

结 语

在相对实力衰落以及国内危机严峻的情形之下,特朗普政府急于减少外交负担、集中实现国内复苏,而久拖不决、耗资巨大的阿富汗泥沼正是特朗普政府着重解决的棘手难题。因此,上台后不久,特朗普政府就提出了阿富汗新战略以图实现阿富汗局势稳定、减轻自身战略负担。但是,因局限于自身的战略利益,特朗普政府难以提出全面的、平衡的阿富汗战略,难以在短时间内解决美国的阿富汗困局。美国只有突破自身的战略视野局限、构建全方位的阿富汗战略,才能全面调动国际社会、地区大国、美国、阿富汗等多方的力量与智慧,实现阿富汗问题的最终妥善解决。作为阿富汗的邻国以及负责任的大国,中国在与有关各方通力合作的同时,将为阿富汗问题的积极解决贡献中国方案、中国力量、中国智慧。

[参考文献]

- [1] The White House. Remarks by President Trump on the Strategy in Afghanistan and South Asia [EB/OL]. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/08/21/remarks-president-trump-strategy-afghanistan-and-south-asia>.
- [2] C. Raja Mohan. America's Reset of Afghan Strategy: Potential Realignment of South Asian Geopolitics [R]. Singapore: the Institute of South Asian Studies at the National University of Singapore, 23 August 2017.
- [3] 特朗普增兵阿富汗,“新战略”换汤不换药[EB/OL]. 参考消息网, <http://www.cankaoxiaoxi.com/mil/20170823/2223646.shtml>.
- [4] The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security 15 December 2017 [R/OL]. <https://unama.unmissions.org/sites/default/files/sg-report-on-afghanistan-15-december-2017.pdf>.
- [5] Quarterly report on the Protection of Civilians in Armed Conflict: 1 January to 30 September 2017 [R/OL]. https://unama.unmissions.org/sites/default/files/unama_protection_of_civilians_in_armed_conflict_quarterly_report_1_january_to_30_september_2017_-_english.pdf.
- [6] Afghanistan: civilian deaths at record high in 16-year war, says UN [EB/OL]. <https://www.theguardian.com/world/2017/jul/17/civilian-deaths-in-afghanistan-war-at-record-high-says-un>.
- [7] Quarterly Report to Congress October 30, 2017 [R/OL]. <https://www.sigarmil/pdf/quarterlyreports/2017-10-30qr.pdf>.

- [8] The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security 3 March 2017 [R/OL]. <https://unama.unmissions.org/sites/default/files/n1705111.pdf>.
- [9] Taliban increases influence, territory in Afghanistan: U. S. watchdog [EB/OL]. <https://www.reuters.com/article/us-usa-afghanistan-militants/taliban-controls-more-territory-increasing-influence-in-afghanistan-watchdog-idUSKBN1D026N>.
- [10] Islamic State gaining ground in Afghanistan: UN [EB/OL]. <https://www.yahoo.com/news/islamic-state-gaining-ground-afghanistan-un-235952988.html>.
- [11] 喀布尔血案显示“伊斯兰国”在阿富汗实力壮大 [EB/OL]. 环球网, <http://world.huanqiu.com/hot/2016-07/9223137.html>.
- [12] The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security 15 June 2017 [R/OL]. https://unama.unmissions.org/sites/default/files/sg_report_on_afghanistan_-_15_june_2017.pdf.
- [13] 李伟. 美国阿富汗新战略: 老树能否开出新花 [J]. 世界知识, 2017, (18).
- [14] ISIS and Taliban join forces in deadly village attack, Afghan officials claim [EB/OL]. <http://edition.cnn.com/2017/08/07/asia/taliban-isis-joint-afghanistan-village-attack/index.html>.
- [15] 俄外交部: 俄与塔利班就打击阿富汗境内 IS 利益一致 [EB/OL]. 环球网, <http://world.huanqiu.com/exclusive/2015-12/8247702.html>.
- [16] 美就“向塔利班提供武器”敲打俄罗斯, 俄反驳称美荒谬 [EB/OL]. 环球网, <http://world.huanqiu.com/exclusive/2017-04/10537791.html>.
- [17] 英媒: 俄罗斯与塔利班关系引发阿富汗及美国官员担忧 [EB/OL]. 网易网, <http://news.163.com/16/1208/16/C7PCU63C000187V9.html>.
- [18] Why did the Taliban go to Tehran? [EB/OL]. <https://www.theguardian.com/world/iran-blog/2015/may/22/taliban-delegation-official-visit-tehran-iran-isis>.
- [19] Iran denies killed Taliban leader Mullah Mansour was in the country [EB/OL]. <https://www.dawn.com/news/1260164>.
- [20] Iran ‘trains Taliban fighters’ in four camps [EB/OL]. <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/afghanistan/11672953/Iran-trains-Taliban-fighters-in-four-camps.html>.
- [21] 美将领指俄伊暗中支持塔利班 [EB/OL]. 新华网, http://news.xinhuanet.com/mil/2017-02/12/c_129476459.htm.
- [22] 2016 年全球清廉排行榜 [EB/OL]. 联合早报网, <http://www.zaobao.com/realtime/world/story20170125-717771>.
- [23] 阿富汗腐败愈演愈烈, 2012 年半数阿公民曾行贿 [EB/OL]. 环球网, <http://world.huanqiu.com/exclusive/2013-02/3629709.html>.
- [24] 穷且腐败! 美军报告称阿富汗政府军不能“自立” [EB/OL]. 网易网, <http://war.163.com/16/1221/07/C8PTQSQJ000181KT.html>.
- [25] 特朗普指责巴基斯坦包庇恐怖分子, 巴外交部回应 [EB/OL]. 凤凰网, http://news.ifeng.com/a/20170823/51730873_0.shtml.
- [26] 巴基斯坦群众反美游行, 美国高级代表团访问被取消 [EB/OL]. 环球网, <http://world.huanqiu.com/exclusive/2017-08/11184876.html>.
- [27] 全票通过! 巴基斯坦议会谴责特朗普故意言论, 或暂停互访 [EB/OL]. 环球网, <http://world.huanqiu.com/exclusive/2017-08/11198169.html>.
- [28] 巴基斯坦总理: 美国如果取消巴盟友地位, 结果或事与愿违 [EB/OL]. 澎湃网, http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1798461.
- [29] 特朗普“新年第一推”指责巴基斯坦庇护恐怖分子, 将暂停援助 [EB/OL]. 网易网, <http://news.163.com/18/0102/13/D75AJLV0000187VE.html>.
- [30] 美国暂停对巴基斯坦安全援助 “自损式”施压还留了一手 [EB/OL]. 澎湃网, http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1937657.
- [31] 印度要援助阿富汗建项目提高影响力, 巴基斯坦表示不接受 [EB/OL]. 澎湃网, http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1802755.
- [32] 美媒: 美国阿富汗新战略盟国支持 俄罗斯不快 [EB/OL]. 大众网, http://www.dzwww.com/xinwen/guojixinwen/201709/t20170904_16378842.htm.

Valuation of Trump's Administration's New Afghanistan Strategy: Content, Background and Challenges

TIAN Guang – qiang

(National Institute of International Strategy, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100007, China)

Abstract: The new Afghanistan strategy is Trump administration's first comprehensive regional strategy, which includes three core interests and three core pillars of America. This strategy is the product of Trump administration's governing philosophy and diplomatic principle, seeking to stabilize Afghanistan and maintain American leadership. However, it faces some serious challenges: the weak governance capacity of the Afghanistan government, the deteriorating relationship between the United States and Pakistan, the complexity of the regional situation. The United States must broaden its strategic vision, formulate a brand – new Afghanistan strategy to take advantage of the strength and wisdom of the related parties for the final solution to the Afghanistan issue.

Key words: Trump administration; the New Afghanistan Strategy “America First”; South Asian geopolitical order

(责任编辑: 阮凤平)