

## 拜登政府“脱身”阿富汗:过程解构、影响与未来走向

王娟娟

**[内容摘要]** 通过解构拜登政府“脱身”阿富汗政策的过程发现,其不仅秉持撤军与和平谈判“脱钩”处理的原则,而且其确定“脱身”阿富汗政策、凝聚国内外共识、抛出美版阿富汗和平方案和“金盆洗手”四步骤是交叉进行的。“脱身”阿富汗既让美国完成了对华政策由接触到战略竞争的大调整,又让阿富汗再次成为周边国家和地区利益攸关方博弈的场所,还让美国有更多的精力聚焦于国内社会与经济发展。当前美国对塔利班政权实施以“孤立”为主基调同时辅之以“接触”的政策。未来,美国不会再直接军事介入阿富汗,而且也反对其他国家用武力改变阿富汗政治现状。美国将继续对阿富汗实施“超视距”反恐,但效果有待继续检验并易招致塔利班政权的反对。美国与塔利班政权在无区别反恐、保障人权和建立包容性政府等重大议题上存在根本性矛盾,美阿关系难以掀开“新篇章”。

**[关键词]** 美国 阿富汗 “脱身”政策 美阿关系

**[作者简介]** 王娟娟,四川大学历史文化学院世界史系副研究员

拜登政府“脱身”阿富汗结束了其史上最长的战争,这引起了国内外学术界的极大关注。国内学界对此的研究主要从两个维度展开:其一,从美国视角出发探讨美国撤出阿富汗的战略意图和此举对美阿双方、地区和国际格局所产生的影响。例如,张帆运用“退出战略”理论分析拜登政府退出阿富汗,认为拜登政府以国家利益为由为退出阿富汗辩护,但其在政治上未能实现保留海外军事干预

的成果,仅在军事上按照结束时间表完成了撤军。<sup>①</sup>其二,从中国视角入手探讨美国撤出阿富汗对中国所带来的影响、机遇与挑战。例如,杨超越认为,拜登政府从阿富汗撤军给中阿在“一带一路”框架下合作带来了新契机,但也给中国带来了恐怖主义、极端主义“回潮”和海外利益风险上升的隐忧。<sup>②</sup>国外尤其是美国学界的研究主要集中于三个方面:其一,总结20年阿富汗反恐战争的经验教训。主流意见认为阿富汗反恐战争的失败主要源于美国不熟悉阿富汗国情,扶植的阿富汗政府存在治理能力差、系统性腐败、防务与安全力量无法自立,选择与一个非国家行为体塔利班谈判并过于相信其信守诺言等因素。<sup>③</sup>其二,分析美国“脱身”阿富汗所产生的影响。主流意见认为,美国撤出阿富汗后,中、俄及其他利益攸关方将在阿富汗展开博弈,而美国可“离岸制衡”。<sup>④</sup>其三,为未来美国对阿富汗政策提出建议。以智库兰德公司关于此的研究报告为例,它认为目前美国对阿富汗可采取孤立、遏制和反对三种政策路径,对阿富汗接触政策最能促进美国在阿富汗利益,但预测美国最有可能对塔利班政权采取孤立政策。<sup>⑤</sup>简言之,国内外学界关于此问题的研究多聚焦于总结美国阿富汗战争的经验教训和撤出阿富汗后对美阿关系、区域和全球反恐等产生的影响,但忽略对拜登政府

① 张帆:《美国的阿富汗退出战略探析》,《当代美国评论》2021年第4期,第37~53页;朱永彪:《败走阿富汗意味着美国霸权的衰落》,《当代世界》2021年第9期,第52~53页;李绍先、滕建群、牛新春、崔洪建、赵明昊:《阿富汗命运转折与国际格局展望》,《国际经济评论》2021年第6期,第9~25页。

② 王黎、Nasrat Hameedullah、Makam Khan Daim:《中国、上合组织与阿富汗重建:机遇和挑战》,《武汉科技大学学报》(社会科学版)2022年第1期,第19~25页;杨超越:《美国撤军阿富汗后中国面临的机遇与挑战》,《国际关系研究》2022年第1期,第54~74页。

③ Dov S. Zakheim, “Lessons Learned in Afghanistan: A Preliminary Assessment,” *Horizons: Journal of International Relations and Sustainable Development*, No. 20, 2022, pp. 160~169; Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, “Collapse of the Afghan National Defense and Security Forces: An Assessment of the Factors That Led to Its Demise,” <http://www.sigar.mil/pdf/evaluations/sigar-22-22.ip.pdf>, pp. 1~70; Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, “Police in Conflict: Lessons from the U. S. Experience in Afghanistan,” <http://www.sigar.mil/pdf/lessonslearned/sigar-22-23-II.pdf>, pp. 1~336.

④ Farhan Zalid, “Implications of the US Forces’ Withdrawal on the Af-Pak Jihadist Landscape,” *Counter Terrorist Trends and Analyses*, Vol. 13, No. 3, 2021, pp. 10~14; Maxim A. Suchkov, “After the Afghan War: the U. S., Russia, and the Changing Security Dynamics in Eurasia,” *Horizons: Journal of International Relations and Sustainable Development*, No. 20, 2022, pp. 150~159; Stefanie Khan, “China and the Evolving Militant Threat in Post-war Afghanistan,” *Counter Terrorist Trends and Analyses*, Vol. 4, No. 2, 2022, pp. 16~22.

⑤ James Dobbins, Andrew Radin and Laurel E. Miller, “Engage, Isolate, or Oppose—American Policy Toward the Islamic Emirate of Afghanistan,” <http://www.rand.org/pubs/perspectives/PEA1540-1.html>, pp. 1~28.

“脱身”阿富汗政策过程和其对美国本身影响的研究。

基于此,本文试图以第三方的视角,通过梳理拜登政府“脱身”阿富汗的官方资料、相关研究成果、新闻媒体报道等多种文献,解构拜登政府“脱身”阿富汗政策的过程,并分析其对美国内政与外交所产生的影响,进而预测美国对阿富汗政策的走向。

### 一、拜登政府“脱身”阿富汗政策的过程解构

美国对阿富汗发动反恐战争 20 年以来,一直面临两难困境:要么选择从阿富汗撤军并结束战争,但这可能将面临在阿富汗 20 年的各种投入“血本无归”的境况;要么选择继续在阿富汗“战斗”,但这将面临继续在阿富汗投入且无显著效果的境况。面对此窘境,拜登政府选择了前者。

#### (一) 确定“脱身”阿富汗

在特朗普政府执政末期,国会曾专门对阿富汗局势予以评估,认为若美国完全撤离阿富汗,阿富汗政府军有可能在 6 个月内溃败。<sup>①</sup> 拜登政府上台后并未否定此判断,而是对外宣称有必要重新评估对阿富汗政策。此时,美国和平研究所于 2021 年 2 月发布了《阿富汗研究小组最终报告:阿富汗和平之路》。

该研究团队 2020 年受国会委托就“考虑和平解决或未能达成解决对美国在阿富汗的政策、资源和承诺的影响”提出相关政策建议。尽管该报告对阿富汗和平谈判寄予厚望,但也清醒地认识到此非易事。在采取各种措施尽力推动阿富汗和平谈判之时,该报告提出了“替代性方案”和与相应的四大政策路径(按照最理想至最糟糕情形排序):政策路径 1:最大程度地利用美国现有杠杆获得一个可接受的阿富汗和平协议;政策路径 2:美国对阿富汗政府的再承诺;政策路径 3:“盘算好”的撤军;政策路径 4:“金盆洗手”。该报告还建议同时使用“区域途径”与“政策路径 1”,并预测了三种可能性结果和相应的对策方案:结果一,如果阿富

<sup>①</sup> Clayton Thomas, “Afghanistan: Background and U. S. Policy: In Brief,” <http://fas.org/sgp/crs/row/R45122.pdf>, pp. 9 ~ 10.

汗和平谈判取得重要成功,此时美国要培育区域途径以达成阿富汗政治解决方案;结果二,如果阿富汗和平谈判失败,美国将采取“政策路径2”即美国对阿富汗政府的再承诺,利用区域途径重建阿富汗谈判的有利条件;结果三,若美国立场遭遇重大挫败,美国将采用“政策路径3”即“盘算好”的撤军,利用区域途径和已遭削弱的杠杆以减少风险。如果发生了最糟糕的情况,即美国既未能推动阿富汗各方达成政治解决方案,又遭受塔利班击败加尼政府而重新掌权的重大外交挫败,且“政策路径1-3”皆失败,那么将启动“政策路径4”即“金盆洗手”,美国将快速从阿富汗撤军并与阿富汗在外交上“脱钩”,即使此举有可能危及未来美国安全利益。<sup>①</sup> 该报告的“出炉”恰逢其时,像是为拜登政府“量身定制”。它推演出阿富汗和平谈判和阿富汗局势演变的互动所产生的各种可能性并提出相应的对策建议,尤其是提出若发生最坏情况时美国应在军事和外交上从阿富汗“脱身”。

2021年4月14日,拜登发表《阿富汗的出路》的讲话,明确提出美国虽已竭尽所能但难以改变阿富汗局势,必须从阿富汗“脱身”。在“4·14”演讲中,拜登论证了美国必须从阿富汗“脱身”的四大理由:其一,美国在阿富汗的存在应该集中于最初介入阿富汗的原因上,即确保阿富汗不再被用作袭击美国领土的基地,而现在已经实现了此目标;其二,当前的恐怖主义威胁已扩散至全球各地,让成千上万的美国军人驻扎于一个国家并每年花费数十亿美元已经失去了意义;其三,阿富汗反恐战争已经困扰美国20年,现政府不会再移交给下任总统解决这个问题,是时候结束美国最长的战争了;其四,美国必须将主要精力集中在应对当前的挑战上,尤其是应对与日益自信的中国的激烈竞争上,而不是重新与塔利班开战。<sup>②</sup>

## (二) 凝聚国内外共识

拜登政府“脱身”阿富汗的心意已决,这并非意味着其不需要凝聚国内外共

---

<sup>①</sup> Afghanistan Study Group, “Afghanistan Study Group Final Report: A Pathway for Peace in Afghanistan,” United States Institute of Peace, February 3, 2021, pp. 58 ~ 59.

<sup>②</sup> The White House, “Remarks by President Biden on the Way Forward in Afghanistan,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/14/remarks-by-president-biden-on-the-way-forward-in-afghanistan/>.

识。拜登执政后延续了奥巴马政府和特朗普政府从阿富汗“脱身”的想法,并汲取前任们遭遇反对而未能实现从阿富汗“脱身”的经验教训,特别关注与国内主要政党、民众和国际盟友的沟通与协调,以减少反对声音。

首先,通过第三方对美国政党和民众进行民意调查,放大二者对拜登政府“脱身”阿富汗政策的支持。2021年2月民调结果显示,支持美塔《多哈协议》的美国人是对该协议者的6倍,支持留在阿富汗的人数在过去一年里急剧下降。而且,与阿富汗战争相比,美国人更关注新冠病毒的大流行对经济与健康带来的后果,普通美国人已越来越不喜欢阿富汗战争。更能说明问题的是退伍军人的态度,近3/4的退伍军人支持撤军。<sup>①</sup>在拜登“4·14”演讲后,《国会山报》与民调机构发起新一轮民调,结果显示73%的美国人支持政府从阿富汗撤军。从党派属性上看,支持从阿富汗撤军的民主党人占90%、共和党人占56%、独立党派支持者占75%。<sup>②</sup>这说明大部分美国人已厌倦了阿富汗战争,支持政府撤军。

第二,拜登政府重视与盟友的协调,说服北约盟友、伙伴接受其“脱身”阿富汗的政策主张,以实现“共进退”。在阿富汗问题上,尽管北约秘书长斯托尔滕贝格一直是“有条件撤军”论的拥趸者,但在美国的说服下,北约最终同意与其在撤出阿富汗上“共进退”。在“4·14”拜登演讲的当日,斯托尔滕贝格在与美国务卿布林肯、国防部长奥斯汀共同出席的记者会上表示,“20年前美国遭受‘9·11’恐怖袭击后,北约首次援引第五条款与美国一起前往阿富汗铲除‘基地’组织,以防止阿富汗未来发动针对美国与北约国土的恐怖袭击。现在,鉴于美国撤出阿富汗的决定,经讨论北约决定与美国一起离开阿富汗。北约也将在5月1日开始从阿富汗撤出并计划在几个月内完成全部撤军,撤军将是有序、协调和深思熟虑的。”<sup>③</sup>

---

① Mark Hannan, “In Afghanistan, Exit is Only ‘Responsible’ Option,” <https://thehill.com/opinion/international/540439-in-afghanistan-exit-is-only-responsible-option>.

② “Overwhelming Majority Backs US Withdrawal from Afghanistan: Poll,” <https://thehill.com/hilltv/what-americas-thinking/551040-poll-73-percent-support-us-withdrawal-from-afghanistan>.

③ U. S. Department of State, “Secretary Antony J. Blinken, Secretary of Defense Lloyd J. Austin, and NATO Secretary General Jens Stoltenberg at a Joint Press Availability,” <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-secretary-of-defense-lloyd-j-austin-and-nato-secretary-general-jens-stoltenberg-at-a-joint-press-availability/>.

第三,拜登政府就撤军问题与加尼政府进行了大量的协调与沟通,并给予后者抚慰。在“4·14”演讲的当天,拜登致电加尼并向其承诺美国从阿富汗撤军后仍将履行对美阿关系的承诺,将继续支持阿富汗,向其提供发展、人道主义与安全援助,重申将继续为阿富汗和平安排做出努力。<sup>①</sup>不仅如此,拜登还在演讲的次日派遣布林肯赴喀布尔分别与阿富汗总统加尼和阿富汗民族和解高级委员会主席阿卜杜拉会谈以示抚慰。在会谈中,布林肯表示,美国从阿富汗撤军后将继续履行对阿富汗的承诺,将在经济、外交和政治上为阿富汗提供持久的支持,并支持一个未来和平、繁荣的阿富汗。双方强调共同维护20年阿富汗反恐成果的重要性,特别是在建设一个强大的公民社会、保护少数族裔和妇女、女童权利方面;双方还讨论了反恐合作以及确保“基地”组织等恐怖主义组织永远不在阿富汗重新获得立足点的共同承诺。<sup>②</sup>

最后,拜登政府还向中、俄、巴、印以及中亚、中东等阿富汗主要利益攸关方通报了美国从阿富汗撤军的决定,以凝聚国际共识。拜登政府的外交斡旋工作卓有成效,其与阿富汗主要利益攸关方形成了关于阿富汗和平的一些重要共识:其一,确认阿富汗内部和平谈判是解决阿富汗问题的主要途径,反对军事解决方案;其二,支持联合国安理会第2513(2020)号决议,并欢迎联合国在阿富汗和平进程中发挥主要作用;其三,希望阿富汗建立一个包容性政府,并能保护20年来阿富汗取得的成果;最后,希望未来阿富汗是一个独立、统一、和平、民主和自给自足的国家,尤其是必须确保阿富汗再无恐怖主义和毒品产业链,不再对地区和全球安全造成威胁。

当然,更为重要的是,民主党掌控了白宫与国会两院,拜登政府有能力冲破国内建制派和阿富汗问题的利益集团对其的政治干扰而坚持“脱身”阿富汗的政

---

<sup>①</sup> The White House, “Readout of President Joseph R. Biden, Jr. Call with President Ashraf Ghani of Afghanistan,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/14/readout-of-president-joseph-r-biden-jr-call-with-president-ashraf-ghani-of-afghanistan/>.

<sup>②</sup> U. S. Department of State, “Secretary Blinken’s Meeting with Afghanistan President Ashraf Ghani,” <https://www.state.gov/secretary-blinkens-meeting-with-afghanistan-president-ashraf-ghani/>; “Secretary Blinken’s Meeting with Afghanistan High Commission for National Reconciliation Chair Abdullah Abdullah,” <https://www.state.gov/secretary-blinkens-meeting-with-afghanistan-high-commission-for-national-reconciliation-chair-abdullah-abdullah/>.

策主张。在阿富汗局势动荡不稳、美国即将完成撤军的过程中,参议院共和党领袖米奇·麦康奈尔利用加尼访美之际向拜登施加压力,希望白宫延缓从阿富汗撤军,<sup>①</sup>但白宫对此并未理会,坚持完成从阿富汗撤军。

### (三) 斡旋阿富汗和平

小布什政府时期,美国炮制出“波恩会议”精神下的阿富汗临时政府,并扶植其实现了在国际社会“背书”下由临时政府到民选政府的转型。这无疑为拜登政府体面地“脱身”阿富汗提供了思路。据阿富汗新闻媒体披露,布林肯曾于2021年3月就美版阿富汗和平方案致信加尼总统和阿卜杜拉主席,表示美国支持一个持久的阿富汗政治解决方案,还承诺即使在撤军后美国仍将继续对阿富汗政府提供财政援助。

美版阿富汗和平方案大致分三步走:第一步是在联合国主导下的国际社会力量的“监管”下成立阿富汗临时过渡政府,主要任务是制订阿富汗新宪法。阿富汗临时过渡政府的架构是三权分立,塔利班在行政部门、国民议会与司法部门中均设置较高份额的代表。如美方案所涉及的“伊斯兰法理学高级委员会”中共有15名代表,其中7名为塔利班的代表。第二步是新阿富汗宪法制订完毕后将提交给阿富汗大国民会议,由大国民会议对新宪法进行辩论、修正并批准。第三步是新阿富汗宪法的最终方案确定后将举行全国大选,然后临时过渡政府将权力移交给大选举出来的“常规”政府。<sup>②</sup>实质上,美版阿富汗和平方案希望通过国际社会尤其是阿富汗主要利益攸关方的集体“背书”将塔利班力量内化于未来阿富汗政府体系之中,以确保阿富汗为民主政体并使其不再成为国际恐怖主义组织的“庇护所”。

阿富汗各方对美版阿富汗和平方案反应不一。首先,加尼政府对美版阿富汗和平方案持保留态度,并提出了自己的方案。加尼政府认同美方案的指导性原则,但认为美方案中成立新临时过渡政府“阉割”了经由选举产生的加尼政府

---

<sup>①</sup> “McConnell Meets Afghan Leaders, Seeks Delay in Troop Withdrawal,” <https://tolonews.com/afghanistan-173066>.

<sup>②</sup> “Blinken Proposes New Steps to Peace, Keeps May 1st Pullout Option,” <https://tolonews.com/afghanistan-170509>.

的合法性且对塔利班让步过多,并酝酿提出自己的和平方案。<sup>①</sup> 2021年3月底,在参加塔吉克斯坦举办的第九届“亚洲之心—伊斯坦布尔进程”会议时,加尼正式向国际社会抛出了其和平方案。加尼政府版和平方案分为三个阶段:第一,“建立和平”阶段,在国际核查、监督和阐明原则的情况下实现停火并保障阿富汗的中立,阿富汗政府与塔利班谈判后所达成的和平协议需要得到大国民议会的批准,且在宪法的框架内组成一个缔造和平的政府。第二,“建设和平”阶段,在宪法框架内由现任民选领导人和其他不会在下次选举中当选的阿富汗人组成一个建设和平的政府。“建设和平政府”将主要由当前选举产生的领导层组成。第三,“维持和平”阶段,在国际监督下,阿富汗将在6个月内重新举行自由、公正和包容的大选,选举完成后加尼政府将把权力移交给新政府,此进程包括民族和解、战斗人员和难民重新融入社会的长期工作,并确定新的安全发展和政府的优先事项。<sup>②</sup>

其次,塔利班对美版和平方案也不“买账”,提出要建立一个拥有中央权威、真正的伊斯兰国家。2021年5月初,塔利班多哈首席谈判代表斯坦尼克扎伊表示,“组建阿富汗联合政府不是好办法,我们需要一个强大的中央集权的伊斯兰体系,一个反映每个阿富汗人权利而不是少数人权利的体系”,“(它)将允许阿富汗妇女在该国的政治进程中发挥作用,允许言论自由也将在伊斯兰教法的框架内运作”。<sup>③</sup> 塔利班领导人阿洪扎达在开斋节致辞中呼吁所有反对阵营的阿富汗人结束一切继续战争的企图,“建立一个包容的伊斯兰体系下的国家,让所有阿富汗人都感受到基于其能力和技能的代表感,保护任何人的权利都不会受到侵犯”。<sup>④</sup> 尽管塔利班言语上表示不希望继续内战、愿意与加尼政府和谈,但实质上

---

<sup>①</sup> “Blinken’s Letter Will Not Change Govt Stance on Peace; Saleh,” <https://tolonews.com/afghanistan-170530>; Syed Zabiullah Langari, “Ghani: No Transfer of Power Without Elections,” <https://tolonews.com/afghanistan-170746>.

<sup>②</sup> “Addressing Regional Summit, Ghani Outlines Govt’s Peace Plan,” <https://tolonews.com/afghanistan-171102>.

<sup>③</sup> Haseeba Atakpal, “Taliban Has No Intention for A Military Takeover; Top Negotiator,” <https://tolonews.com/afghanistan-172019>.

<sup>④</sup> “Taliban Leader Urges Post-US ‘Afghan-Inclusive Islamic System’,” <https://tolonews.com/afghanistan-172041>.

它已决意用战场上的胜利重夺国家权力。<sup>①</sup>

最后,一些阿富汗反对党与政界元老对美版、加尼政府版和塔利班版和平方案均不满,希望能在汇聚国内共识的基础上讨论阿富汗和平方案。前总统卡尔扎伊等政界元老认为,美国对阿富汗和平合作所做的努力不会有结果,建议加尼政府与塔利班在国内组织阿富汗人的和平会议。伊斯兰党主席、军阀希克马蒂亚尔既批评加尼班底不舍得放弃现有权力,也批评塔利班缺乏对未来政府体制、领导人和人民的角色的具体阐释,希望能够有一个汇聚各方意见后所形成的统一的阿富汗和平方案。<sup>②</sup>

尽管阿富汗各方对美版阿富汗和平方案不满意,但却认同以美国为首的国际联军是保证加尼政府与塔利班能够达成协议的最重要的外部性力量。<sup>③</sup> 北约盟友、伙伴国也持此看法,均希望加尼政府与塔利班能够在外国军队撤出前达成政治协议。但现实是加尼政府与塔利班在未来阿富汗政体上存在无法调和的根本性矛盾,难以弥合。面对此僵局,拜登政府无心继续纠缠下去,将阿富汗和平谈判议题与撤军作了“脱钩”处理。至于撤军后阿富汗将可能再次爆发内战的这种大概率事件,拜登政府只表示阿富汗冲突没有军事解决方案。实际上,在发表“4·14”演讲后不久,拜登就已命令驻喀布尔大使馆的外交人员开始陆续撤出阿富汗。<sup>④</sup> 完成撤军前拜登政府仍继续斡旋阿富汗和平。美国前阿富汗和平特使哈利勒扎德在卸任1个月后接受阿富汗媒体采访时表示,在加尼出逃的前几天美国仍在多哈试图斡旋加尼政府和塔利班同意组建一个临时的包容性政府,而塔利班也同意了在组建包容性政府之前不进入喀布尔。<sup>⑤</sup>

---

① Sharif Amiry, “Miller: Taliban Might Ramp Up Violence Post-Ceasefire,” <https://tolonews.com/afghanistan-172219>.

② Haseeba Atakpal, “Hekmatyar Shares Own Peace Plan with Afghan Leaders,” <https://tolonews.com/afghanistan-171162>.

③ Zahra Rahimi, “Afghan Leaders Seek Political Agreement Ahead of Troop Withdrawal,” <https://tolonews.com/afghanistan-171544>.

④ Jennifer Hansler and Michael Conte, “US Orders Drawdown of Government Employees from Afghanistan Embassy,” <https://edition.cnn.com/2021/04/27/politics/embassy-kabul-ordered-departure-april-2021/index.html>.

⑤ Rajab Taieb, “Before Collapse, Plan Was in Place for Inclusive Govt; Khalilzad,” <https://tolonews.com/afghanistan-175347>.

#### (四)“金盆洗手”

拜登政府“脱身”阿富汗的过程与阿富汗局势的演变是身处同一个历史时空的两个密切关联的事件,甚至可以说是美国根据阿富汗局势的演变在不断“校正”自己“脱身”阿富汗的过程。

2021年5月1日,美国正式启动从阿富汗撤军的流程。5月25日,美国完成了1/4的撤军任务。<sup>①</sup>此时阿富汗局势正朝着有利于塔利班的方向转变。据美媒报道,已经有数十个阿富汗军事基地和前哨向塔利班投降。<sup>②</sup>6月8日,美国已完成了50%的撤军任务。<sup>③</sup>此时塔利班对阿富汗政府军发起密集的进攻,美国意识到阿富汗局势正在急速倒退,但仍坚持全部撤军并希望联合国主持加尼政府与塔利班和谈。<sup>④</sup>在美国即将完成从阿富汗撤军的前夕,6月25日,加尼与阿卜杜拉联袂访美。拜登在与加尼和阿卜杜拉会晤后表示,尽管美国军队正在撤离阿富汗,但美阿双边伙伴关系仍将继续;承诺美国将继续全力支持阿富汗和平谈判和向阿富汗提供安全援助、发展援助和人道主义援助。<sup>⑤</sup>7月6日,美国完成了从阿富汗撤军任务的90%。<sup>⑥</sup>一周后,国防部宣布完成从阿富汗的撤军,并宣布驻阿富汗的美国及国际联军司令斯考特·米勒将军将权力移交给美国中央司令部司令、海军陆战队上将肯尼斯·麦肯齐。时任国防部发言人约翰·柯比表示,

---

① C. Todd Lopez, “Afghanistan Retrograde Nearly One-Quarter Complete,” <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/2632456/afghanistan-retrograde-nearly-one-quarter-complete/>.

② Ellen Mitchell, “Dozens of Afghan Military Bases, Outposts Surrendered to Taliban This Month: Report,” <https://thehill.com/policy/defense/555772-dozens-of-afghan-military-bases-outposts-surrendered-to-taliban-this-month>.

③ Ellen Mitchell, “US Withdrawal from Afghanistan Passes Halfway Point,” <https://thehill.com/policy/defense/557360-us-withdrawal-from-afghanistan-past-halfway-point>.

④ The White House, “Letter to Certain Congressional Committees Regarding Afghanistan,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/08/letter-to-certain-congressional-committees-regarding-afghanistan/>.

⑤ The White House, “Readout of President Joseph R. Biden, Jr. Meeting with President Ghani and Chairman Abdullah of Afghanistan,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/25/readout-of-president-joseph-r-biden-jr-meeting-with-president-ghani-and-chairman-abdullah-of-afghanistan/>.

⑥ Rebecca Kheel, “US Military: Afghan Withdrawal ‘More Than 90 Percent’ Done,” <https://thehill.com/policy/defense/561667-us-military-afghanistan-withdrawal-more-than-90-percent-done>.

“这是阿富汗撤军进程中的一个里程碑,标志着美国结束了其在阿富汗的军事使命”。<sup>①</sup> 伴随着美国完成撤军任务的另一面是塔利班已夺取 120 多个地区,但阿富汗和平谈判进展仍缓慢、无望。<sup>②</sup> 拜登政府也明了战略势头已在塔利班一边。但事实上,拜登政府加快了撤离驻阿外交人员、公民以及曾为美国服务的阿富汗人的速度。7月30日,随美军撤离的第一批阿富汗人抵美。<sup>③</sup>

8月的阿富汗局势像是按下了“快进键”。在塔利班即将兵临城下的情势下,加尼于8月14日乘机逃亡国外。在加尼逃亡海外的当天,拜登发表了五点声明以应对阿富汗局势的急转直下:第一,授权部署大约5000名美国士兵以确保美国及其他盟国的外交人员、公民、帮助过美军的阿富汗人以及那些受到塔利班进攻特别威胁的人能够有序、安全撤离;第二,下令美国武装部队和情报部门保持应对未来阿富汗恐怖主义威胁的能力和警惕;第三,指示国务卿布林肯支持加尼总统及其他阿富汗领导人寻求防止进一步流血冲突和政治解决的方案,并与该地区的主要利益攸关方进行接触;第四,通过美国战斗指挥官向在多哈的塔利班代表传达,后者在阿富汗地面上采取的任何行动如果让美国人员或美国的任务处于危险之中,美国将作出迅速和强有力的军事反应;第五,任命特蕾西·雅各布森大使负责处理、运输和重新安置阿富汗特殊移民签证申请人和其他阿富汗盟友的工作。与此同时,拜登再次强调,绝不会让美国拖入阿富汗内战,绝不会将阿富汗问题留给下任总统。<sup>④</sup> 同日,按照既定安排,布林肯分别致电加尼与阿卜杜拉,重申美国对阿富汗的承诺,表示将尽可能帮助加尼政府与塔利班达成政治

---

① U. S. Department of Defense, “Pentagon Press Secretary John F. Kirby Holds a Press Briefing,” <https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/2691684/pentagon-press-secretary-john-f-kirby-holds-a-press-briefing/>.

② “Interview with Taliban’s Zabihullah Mujahid: Full Transcript,” <https://tolonews.com/afghanistan-173452>.

③ U. S. Department of State, “Arrival of First Flight of Operation Allies Refuge,” <https://www.state.gov/arrival-of-first-flight-of-operation-allies-refuge/>.

④ The White House, “Statement by President Joe Biden on Afghanistan,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/08/14/statement-by-president-joe-biden-on-afghanistan/>.

妥协。<sup>①</sup>

8月14日至30日,美国在阿富汗的使命主要是撤离外交人员、平民和曾为美国及联军服务的持P-2签证的阿富汗人。30日,当最后一架飞机飞离喀布尔,美国基本完成了此任务。国防部对此次为时15天的非战斗人员的撤离行动专门发表声明,称“这是美军有史以来进行的最大规模的非战斗人员撤离行动。在拜登总统于14日下达了撤退命令以来,美国军用飞机已经从哈密德·卡尔扎伊国际机场疏散了约7.9万多平民,其中包括6000名美国人和7.35万第三国公民、阿富汗平民”;“美国和联军的飞机总共疏散了超过12.3万名平民,这都是由负责保护和运营机场的美国军人促成的”。<sup>②</sup>同日,拜登发表声明,称:“现在我们结束了在阿富汗20年的军事存在。明天下午我将向美国人民宣布自8月31日起不再在阿富汗驻军”。<sup>③</sup>更值得注意的是,9月中旬,拜登政府宣布将驻喀布尔大使馆的业务整体迁移至卡塔尔。<sup>④</sup>拜登政府不仅结束了在阿富汗的军事使命,而且还实施了与其外交脱离。

## 二、拜登政府“脱身”阿富汗的影响

美国打了20年阿富汗战争,在未能取得明显胜利的情况下从阿富汗“脱身”。这对美国内政与外交均产生了重要影响。

第一,“脱身”阿富汗让美国完成对华政策由接触到战略竞争的大调整。回

---

① U. S. Department of State, “Secretary Blinken’s Call with Afghan President Ghani,” <https://www.state.gov/secretary-blinkens-call-with-afghan-president-ghani-5/>; “Secretary Blinken’s Call with Afghanistan High Council for National Reconciliation Chair Abdullah Abdullah,” <https://www.state.gov/secretary-blinkens-call-with-afghanistan-high-council-for-national-reconciliation-chair-abdullah-abdullah-2/>.

② U. S. Department of Defense, “Pentagon Press Secretary John F. Kirby and General Kenneth F. McKenzie Jr. Hold a Press Briefing,” <https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/2759183/pentagon-press-secretary-john-f-kirby-and-general-kenneth-f-mckenzie-jr-hold-a/>.

③ The White House, “Statement by President Joe Biden,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/08/30/statement-by-president-joe-biden/>.

④ U. S. Department of State, “Opening Remarks by Secretary Antony J. Blinken Before the House Committee on Foreign Affairs,” <https://www.state.gov/opening-remarks-by-secretary-antony-j-blinken-before-the-house-committee-on-foreign-affairs/>.

顾中华人民共和国成立以来的中美关系史可发现,70多年来美国对华政策经历了三次重大调整:由最初对华孤立与遏制调整到对华接触,再由对华接触调整到与中国展开战略竞争。“9·11”恐袭后小布什政府发动阿富汗战争,反恐成为美国国家安全与外交的优先议题,美国需要中国支持其反恐,<sup>①</sup>此时它仍执行的是对华接触政策。奥巴马政府时期,美国加大了对华批评的声音。奥巴马批评中国“搭便车”,认为美国忙于全球反恐而中国忙于发展自身。<sup>②</sup>为此,奥巴马政府推出“亚洲再平衡”战略并采取了一系列遏制中国崛起的政策。特朗普政府时期,美国批评中国是“修正主义者”,是国际秩序的“破坏者”和国际规则的“违反者”。特朗普政府在《国家安全战略(2017)》中将中国定位为美国的“战略竞争者”,并出台“印太战略”,重点在政治、经济和安全领域发起对华遏制和包围。特朗普政府正式宣布终结尼克松政府开启的对华接触政策,其标志便是时任国务卿蓬佩奥特意选择在尼克松总统图书馆暨博物馆发表《中国共产党与自由世界的未来》演讲。蓬佩奥在演讲中称:“虽然尼克松政府开启对华接触政策可能做了对美国及其人民最好的战略选择,但那个时代已经结束了……美国再也不能忽视美中两国之间的根本政治和意识形态上的差异,现政府必须推翻尼克松总统对华政策的遗产”;“特朗普政府有一个非常明确的目标、一个真正的使命:几十年来中美关系处于巨大的不平衡之中,中国共产党一直图谋全球霸权,特朗普总统的对华政策旨在解决中国对美国人的威胁,并确保已确立了这些自由的战略”。<sup>③</sup>此时美国虽然尚未完成从阿富汗的撤离,但已经定下了将对华政策由接触调整为战略竞争的调子。

拜登政府继承了其前任的对华政策,在其《国防战略2022》中明确将中国列为美国最重要的战略竞争对手,并进一步实施“印太战略”以遏制与围堵中国。

---

① Carl Bildt, “The Evolution of US Strategic Priorities,” European Council of Foreign Relations, March 2021, pp. 5 ~ 10; Anthony H. Cordesman, “The Lessons of the Afghan War that No One Will Want to Learn,” Center for Strategic and International Studies, June 15, 2022, p. 3.

② David Jackson, “China Criticizes Obama for ‘Free Riders’ Comment,” <https://www.usatoday.com/story/theoval/2014/08/13/obama-china-new-york-times-iraq-thoma-friedman/13995875/>.

③ U. S. Department of State, “Communist China and the Free World’s Future,” <https://www.state.gov/communist-china-and-the-free-worlds-future/>.

就任总统后不久,拜登在国务院发表《美国在世界的地位》的演讲,重点强调“美国回来了”和要应对来自中国的挑战。他说:“我们还将直接应对由我们最有力的竞争对手——中国带来的挑战,其将挑战我们的繁荣、安全和民主价值观。我们将对抗中国滥用经济,反对中国咄咄逼人的强制性行动,反击中国对人权、知识产权和全球治理的攻击。但我们准备在符合美国利益的情况下与中国合作。”<sup>①</sup>换言之,即使中美难以实现全面“脱钩”,但拜登政府提出要甄别中美关系中对抗、竞争与合作三种不同的场域,该与中国对抗时坚决对抗,该与中国竞争时坚持竞争,该与中国合作时开展合作。而“脱身”阿富汗能使美国进一步将优势资源投入大国竞争。

第二,拜登政府“脱身”阿富汗制造出权力“真空”,让阿富汗再次成为周边国家和地区利益攸关方博弈的场所,主要利益攸关方均将调整对阿富汗政策以应对美国“脱身”阿富汗的影响。尤其是美国“脱身”阿富汗后将不再向该地区提供“公共安全产品”,而塔利班重新掌权又释放出伊斯兰宗教原教旨主义的效能,<sup>②</sup>这使得阿富汗境内的宗教极端主义、恐怖主义、毒品、武装组织等将对中南亚、中东、北非、欧洲等地区尤其是“伊斯兰弧带”产生重要的外溢影响。

“脱身”阿富汗后,美国判定中国将更为积极地介入阿富汗反恐和重建事务。甚至有美国学者认为,美国在阿富汗战争中的大部分时间里(至少有15年)是向阿富汗周边地区提供公共安全产品,这客观上有利于中国边境的安全。美国撤离阿富汗可以让其成为中国新疆安全的“麻烦制造者”,毕竟中阿有47英里长的边境线,中国更担心塔利班将意识形态扩大至中国境内。<sup>③</sup>除了关注新疆安全之外,中国还需关注美国此举对全天候战略伙伴巴基斯坦的影响,尤其担心巴阿局

---

① The White House, “Remarks by President Biden on America’s Place in the World,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.

② Raffaello Pantucci and Abdul Basit, “Post-Taliban Takeover: How the Global Jihadist Terror Threat May Evolve,” *Counter Terrorist Trends and Analyses*, Vol. 13, No. 4, 2021, pp. 1~7; Mahfuz Bin Haji Halimi, Muhammad Saiful Alam Shah Bin Sudiman and Ahmad Saiful Rijal Bin Hassan, “Radical Ideological Narratives following the Taliban’s Takeover of Afghanistan,” *Counter Terrorist Trends and Analyses*, Vol. 14, No. 1, 2022, pp. 121~125.

③ Daniel L. Lavis, “Afghan Withdrawal May Complicate Matter for China,” <https://thehill.com/opinion/international/565512-afghan-withdrawal-may-complicate-matters-for-china>; Stefanie Khan, “China and the Evolving Militant Threat in Post-war Afghanistan,” *Counter Terrorist Trends and Analyses*, Vol. 4, No. 2, 2022, pp. 1~8.

势若失序将对中国产生外溢效应。尽管巴基斯坦与塔利班有着“历史友谊”，但重新掌权后的塔利班与巴基斯坦关系不仅并未如预想中那么“甜蜜”，而且有走向恶化的趋势。巴阿双方存在关于杜兰德线的传统结构性矛盾，且双方在边界线上已爆发了多次冲突。<sup>①</sup>另外，尽管塔利班多次斡旋巴基斯坦政府与巴基斯坦塔利班（简称为巴塔）的关系，但由于双方立场迥异，其斡旋效果不佳。而且，由于巴基斯坦指责塔利班容留巴塔在两国边境地区活动激化了阿巴之间的矛盾。<sup>②</sup>目前，巴基斯坦境内既存在国际恐怖主义组织“伊斯兰国”分支势力，也存在本土滋生的极端组织巴塔，还存在受到外国支持的分裂组织“俾路支解放军”，尤其是后者主要以在巴基斯坦的中国人为袭击对象并制造了多起恐袭事件。这不得不让中国对巴阿安全局势保持警惕。

美国还判定其“脱身”阿富汗后，俄罗斯不会坐视阿富汗境内的极端主义、恐怖主义、毒品和武装组织等外溢至中亚于不顾，<sup>③</sup>但俄罗斯又需应对北约“东扩”的压力。“脱身”阿富汗后，在美国与北约不断“拱火”下俄乌局势由对峙升级为战争。同时，美国又搅动中亚局势。哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦等国或陷入内乱，或相互间爆发边界冲突，或忙于在边境筑“围墙”以阻挡阿富汗境内的恐怖主义、极端主义和毒品等外溢至本国。2022年1月，塔吉克斯坦总统拉赫蒙曾在集安组织安全理事会上表示，阿富汗境内仍存在40多个恐怖主义组织的培训营地和6000多名武装分子，这对中亚造成了极大的安全困扰。<sup>④</sup>同月，哈萨克斯坦发生大规模骚乱，后在俄罗斯所领导的集安组织维和部队帮助下稳住了局势。然而，在俄乌激战正酣之时，吉尔吉斯斯坦与塔吉克斯坦又发生了边界

---

① “5 Pakistani Security Personnel Killed Close to Afghanistan,” <https://tolonews.com/world-175445>; “Kabul to Address Border Tensions with Diplomacy,” <https://tolonews.com/afghanistan-177498>.

② “Islamic Emirate Mediating Between Pakistan, TTP: Muttaqi,” <https://tolonews.com/afghanistan-175456>; Shirshah Rasooli, “Kabul Hosts Talks Between TTP, Pakistan Govt,” <https://tolonews.com/afghanistan-178071>; Madina Morwat, “Kabul Vows to Continue Mediation between Pakistan, TTP,” <https://tolonews.com/afghanistan-178293>.

③ Dmitry Bokarev, “US Withdrawal from Afghanistan: A Predictable Effect,” <http://journal-neo-org/2021/08/10/u-s-withdrawal-from-afghanistan-predictable-effect/>.

④ Ahmad Katawazai, “Islamic Emirate Rejects Rahmon’s Claim of Insurgents’ Presence,” <https://tolonews.com/afghanistan-176267>.

摩擦。“脱身”阿富汗后,美国在原苏东地区和中亚两个方向同时向俄罗斯施加战略压力,让俄罗斯陷入到“东西两线作战”的被动局面。

最后,“脱身”阿富汗让美国有更多地精力聚焦于国内社会与经济发展。根据皮尤研究中心在美国完成从阿富汗撤离任务之前进行的一项民调发现,54%的美国成年人认为拜登政府从阿富汗撤军的决定是正确的,而42%的人认为这是错误的举动。该民调还发现,69%的民众认为,美国基本上没有实现在阿富汗的目标,只有26%的人认为拜登政府在处理危机方面做得很好。<sup>①</sup>在完成撤离阿富汗任务的最后一天,多个民调机构的调查结果显示,大多数美国人并不把阿富汗战争归咎于拜登政府并赞成撤军,而且多数受访者认为医疗、经济和环境比外交政策更重要。<sup>②</sup>在完成撤离阿富汗后,哈佛大学主持的民调结果显示,大约有40%的受调查者“强烈反对”拜登政府的撤军方式,但58%的受访者支持拜登政府“脱身”阿富汗的政策。<sup>③</sup>可见,即便拜登政府“脱身”阿富汗执行得不够“体面”,但超过半数的美国人仍支持其政策,而且希望政府能够聚焦于新冠疫情、经济和环境等重大国内议题。撤离阿富汗后不久,拜登政府向两院提出“重建更好的未来法案”,其预算为1.75万亿美元,主要用于气候变化、儿童保育和医疗保健方面的支出。<sup>④</sup>目前,众议院已通过该法案,参议院尚在辩论中。2022年7月,拜登政府又推出预算为400多亿美元的“美国救援计划”以加强劳动力水平。基于此,白宫自夸“自拜登总统就职以来,创造了美国历史上最快、最强劲的就业复苏,共增加了创纪录的900万个就业岗位”。<sup>⑤</sup>

---

① Dominick Mastrangelo, “Majority Favors US Troop Withdrawal from Afghanistan: Poll,” <https://thehill.com/homenews/administration/570312-majority-favors-us-troop-withdrawal-from-afghanistan-poll>.

② Keith Naughton, “Biden’s Falling Poll Numbers — Both Better and Worse Than You Think,” <https://thehill.com/opinion/campaign/570079-bidens-falling-poll-numbers-both-better-and-worse-than-you-think>.

③ Tal Axelrod, “Majority of Voters Disapprove of Execution of Afghanistan Withdrawal: Poll,” <https://thehill.com/policy/defense/573028-majority-of-voters-disapprove-of-execution-of-afghanistan-withdrawal>.

④ The White House, “Readout of President Biden’s Call with Speaker Pelosi and Leader Schumer,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/27/readout-of-president-bidens-call-with-speaker-pelosi-and-leader-schumer/>.

⑤ The White House, “Fact Sheet: White House Announces over \$40 Billion in American Rescue Plan Investments in Our Workforce — With More Coming,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/07/12/fact-sheet-white-house-announces-over-40-billion-in-american-rescue-plan-investments-in-our-workforce-with-more-coming/>.

### 三、美国对阿富汗政策的未来走向

拜登政府“脱身”阿富汗结束了美国历史上最长的战争,美阿关系又迎来了新的重要转折。结合美阿关系史和现实语境中美国对阿富汗政策的追踪观察,笔者作出如下判断:

第一,“脱身”阿富汗后,阿富汗在美国国家利益体系中的地位下降至第四层级——“不太重要或次要的国家利益”,美国将不会再军事介入阿富汗。自阿富汗独立以来,在绝大多数历史时空中阿富汗相对稳定地处于美国家利益层级中的第三层级——“重要的国家利益”。只有在极端的情况下阿富汗才会跌落至第四层级——“不太重要或次要的国家利益”(遗忘或者疏远阿富汗),或者飞升至第一层级——“至关重要的国家利益”(遭受来自阿富汗的国际恐怖主义组织的袭击)。<sup>①</sup> 20年前美国本土遭遇恐怖主义袭击,美国对阿富汗开启了军事介入的时代。20年后即使未能取得显著性胜利,拜登政府也完成了从阿富汗“脱身”。这说明,美国不仅不会再军事介入阿富汗,而且也不支持其他国家“武装”反对“伊斯兰酋长国”。<sup>②</sup>

第二,美国在阿富汗仍有重要的安全利益诉求,使用“超视距”战略进行反恐,但效果有待继续检验,且招致塔利班政权的反对。让阿富汗不再成为国际恐怖主义组织的“庇护所”一直是美国最为重视的国家安全利益。在20年阿富汗战争中,美国击毙了本·拉登、削弱了国际恐怖主义组织在阿富汗的生存能力并扶植亲美阿富汗政权,但拜登政府“脱身”阿富汗与塔利班重新掌权部分地消解了美国最看重的安全利益。尽管美塔签署了《多哈协议》,但美国对塔利班的承诺持怀疑态度。“脱身”阿富汗后,拜登政府需要考虑如何保障美国在阿富汗的安全利益。对此,美国提出采用“超视距”战略应对,即在缺乏美驻阿富汗地面

---

<sup>①</sup> 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,第107~108页。

<sup>②</sup> “US Not Backing ‘Armed Opposition’ to Islamic Emirate; West,” <https://tolonews.com/afghanistan-176744>.

部队支持的情况下,将更多地使用无人机、战斗机和设在阿富汗境外的其他军事基地打击阿富汗境内的恐怖主义组织。<sup>①</sup>

实际上,拜登政府在执行“脱身”阿富汗的过程中已多次使用“超视距”战略反恐。针对2021年8月底所发生的造成13名美军死亡的喀布尔机场恐袭事件,国防部先是在8月28日对阿富汗楠格哈尔省实施了一次无人机袭击,击毙了2名负责策划和促进该恐袭活动的“伊斯兰国呼罗珊分支”武装分子,且并未造成平民伤亡。<sup>②</sup> 同月29日,国防部对喀布尔“伊斯兰国呼罗珊分支”武装分子发动“超视距”导弹袭击行动,但却导致10名阿富汗平民死亡。<sup>③</sup> 该战略刚投入实践就遭到国内情报专家和军事官员的质疑。他们认为如果缺少地面人员收集情报,在阿富汗实施“超视距”行动将会很困难;而且,由于美国与阿富汗邻国没有达成军事基地协议,这意味着无人机或战斗机要从很远的地方(最有可能是从海湾地区基地)飞行至阿富汗境内实施打击。<sup>④</sup> 为反击相关质疑之声,2022年8月初拜登政府再次使用“超视距”反恐战略,对在喀布尔活动的“基地”组织头目扎瓦赫里成功实施无人机斩首。<sup>⑤</sup> 此举被视为可与击毙本·拉登相媲美的反恐功绩。拜登政府希望凭此告诉世人:美国虽撤出阿富汗但仍能保护国民。<sup>⑥</sup> 此次斩首行动一方面反映出美国情报系统的强大,在撤出阿富汗后仍能在阿富汗与周边保持有效运转;另一方面也反映出在无法说服阿富汗周边邻国同意建立军事基地的情况下,美国不得不更倚重“超视距”反恐。“超视距”反恐的优点是不需要出动大规模地面美军而只需要根据情报针对恐怖主义组织重要人物进行“锁

---

① David Vergun, “U. S. to Maintain Robust Over-the-Horizon Capability for Afghanistan if Needed,” <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/2682472/us-to-maintain-robust-over-the-horizon-capability-for-afghanistan-if-needed/>.

② C. Todd Lopez, “‘Over-the Horizon’ Air Strike Kills 2 High-Profile ISIS-K Targets,” <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/2756029/over-the-horizon-air-strike-kills-2-high-profile-isis-k-targets/>.

③ C. Todd Lopez, “DoD: August 29 Strike in Kabul ‘Tragic Mistake’ Kills 10 Civilians,” <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2780257/dod-august-29-strike-in-kabul-tragic-mistake-kills-10-civilians/>.

④ Rebecca Kheel, “Two Decades Later, Tactics Shift in Fight Against Terrorism,” <https://thehill.com/policy/defense/571791-two-decades-later-tactics-shift-in-fight-against-terrorism>.

⑤ U. S. Department of State, “The Death of Ayman al-Zawahiri,” <https://www.state.gov/the-death-of-ayman-al-zawahiri/>.

⑥ Stephen Collinson, “Zawahiri Death Settles Another 9/11 Score and Hands Biden a Political Win,” <https://edition.cnn.com/2022/08/01/world/zawahiri-death-settles-9-11-score-biden-analysis/index.html>.

定式”精准斩首。但也存在重大缺陷:其一,它无法消弭阿富汗境内国际恐怖组织的有生力量;其二,它可能造成无辜平民伤亡和入侵阿富汗领空的双重法理困境;其三,它严重依赖美国情报系统的完整性与精准性。不可否认美国情报系统很强大,但撤出阿富汗后能否继续保持其反恐情报的精准性有待继续检验,毕竟斩首扎瓦赫里是美国在阿富汗情报系统的“余粮”;其四,它容易招致塔利班政权的反对和恐怖主义组织的报复。“伊斯兰酋长国”先是警告美国撤离后不得在其周边建军事基地,<sup>①</sup>之后多次对美国利用无人机侵入本国领空反恐提出抗议。<sup>②</sup>斩首扎瓦赫里也极有可能引发“基地”组织等对美国本土的报复。<sup>③</sup>

第三,保障阿富汗妇女、女童和少数民族等基本权利问题成为美国撤离阿富汗后需继续重视的议题。当前,阿富汗确实在妇女、女童和少数民族等基本权利的保障上出现了“历史的倒退”。塔利班政权关闭女子学校、规定女性外出和工作必须佩戴面纱、拘禁记者、压制宗教活动等举动引起了国际社会的关切。尤其是针对女性的制度性不合理的限制引起国际社会的反感。联合国专门召开会议讨论阿富汗妇女地位问题。<sup>④</sup>拜登政府不仅特别任命一名女外交官阿米尔担任阿富汗妇女、女童和人权事务特使,而且还专门建立了“美国—阿富汗协商机制”以促进美国与阿富汗妇女、女童、少数民族、新闻媒体等民间组织之间的沟通与合作。2022年7月底,布林肯在出席美国和平研究所承办的“美国—阿富汗协商机制”启动仪式上表示,强调美国将通过与阿富汗民间组织的合作,解决妇女与女童、宗教和族裔社区以及其他受威胁群体的面临的平等、包容、机会等问题。<sup>⑤</sup>美国对阿富汗人权的干预既是出于对阿富汗妇女、女童和少数民族等群体

① Kathy Gannon, “Taliban Warns Departing US Against New Bases in Region,” <https://abcnews.go.com/International/wireStory/taliban-warns-departing-us-bases-region-77914524>.

② “Mujahid Accuses US of Violating Afghan Airspace,” <https://tolonews.com/afghanistan-174836>; Mujeeb R. Awrang, “Reaction to Reports of Killing of al-Qaeda Leader in Kabul,” <https://tolonews.com/afghanistan-179222>.

③ Madina Morwat, “FBI Director ‘Very Worried’ About Al Qaeda Reforming in Afghanistan,” <https://tolonews.com/afghanistan-179273>.

④ Mujeeb R. Awrang, “UN Human Rights Session Discusses Afghan Women’s Condition,” <https://tolonews.com/afghanistan-178502>.

⑤ U. S. Department of State, “Secretary Antony J. Blinken at the Launch of the U. S. -Afghan Consultative Mechanism,” <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-at-the-launch-of-the-u-s-afghan-consultative-mechanism/>.

的道义责任感,<sup>①</sup>更是出于借助将阿富汗妇女、宗教、媒体等民间组织的权利诉求纳入到美国对阿富汗政策的“工具箱”之中的考虑。

最后,美国对塔利班政权实施以“孤立”为主基调并辅之以“接触”的政策,但双方在无区别反恐、保障人权和建立包容性政府等议题上存在根本性矛盾,美阿关系难以掀开“新篇章”。拜登政府在与加尼政府谈及撤军后双边关系时曾表示美阿伙伴关系将揭开“新篇章”,将之前以军事与安全为主要内容的“旧”美阿伙伴关系塑造为以外交、经济和援助为主要内容的“新”美阿伙伴关系。<sup>②</sup>“脱身”阿富汗后,美国确定了与塔利班政权“打交道”的指导性原则,即以是否符合美国利益以及是否有助于推进美国的利益为标准。<sup>③</sup>

撤离阿富汗后,美国对塔利班政权实施了以“孤立”为主基调的政策,其主要体现在以下三点:一是美财政部外国资产控制办公室根据《全球恐怖主义制裁条例》将塔利班列入制裁名单予以经济制裁:其一,拜登政府先是宣布冻结阿富汗央行 71 亿美元的海外资金,后因阿富汗严重的人道主义危机和地震灾难,在国际社会的压力下美国不得不与塔利班政权谈判并同意释放 35 亿美元以用于人道主义援助;<sup>④</sup>其二,尽管美国对塔利班政权的制裁避开对阿富汗人道主义援助的政府组织与非政府组织,但以美国为首的西方国家及其控制的国际经济组织对阿富汗实施了包括限制进出口、技术和金融服务的制裁。<sup>⑤</sup>这对阿富汗经济和人民生活造成了严重影响。仅 2021 年 9 ~ 12 月,阿富汗货币贬值了 30% 以上,再度爆发难民潮和严重的人道主义危机,雪上加霜的是 2022 年又发生多次地震,这无疑加重了阿富汗经济和人民生活的困难;其三,美国将塔利班高级领导

<sup>①</sup> James Dobbins, Andrew Radin and Laurel E. Miller, “Engage, Isolate, or Oppose—American Policy Toward the Islamic Emirate of Afghanistan,” <http://www.rand.org/pubs/perspectives/PEA1540-1.html>, p. 3.

<sup>②</sup> The White House, “Continued U. S. Support for a Peaceful, Stable Afghanistan,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/25/fact-sheet-continued-u-s-support-for-a-peaceful-stable-afghanistan/>.

<sup>③</sup> U. S. Department of State, “Secretary Antony J. Blinken on Afghanistan,” <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-on-afghanistan/>; “Secretary Antony J. Blinken’s Remarks on Afghanistan,” <https://www.state.gov/secretary-of-antony-j-blinken-remarks-on-afghanistan/>.

<sup>④</sup> U. S. Department of State, “U. S. Delegation Meeting with Taliban Representatives on Afghan Central Bank Reserves,” <https://www.state.gov/u-s-delegation-meeting-with-taliban-representatives-on-afghan-central-bank-reserves/>.

<sup>⑤</sup> Department of Treasury, “U. S. Treasury Issues General License to Facilitate Economic Activity in Afghanistan,” <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0609>.

人列入“特别指定的全球恐怖分子”成员名单予以制裁。而且,美国表示不会撤销对阿富汗的制裁。<sup>①</sup>二是在国际社会上孤立阿富汗。布林肯表示,“塔利班必须赢得国际承认和支持。如果塔利班能够履行反恐、尊重阿富汗人民尤其是妇女、女童和少数民族的基本权利、组建一个包容性政府等方面的承诺和义务,美国就可以与其合作;如果其拒绝履行这些重要承诺,那么美国将使用一切适当的工具孤立它,让其成为国际社会的‘贱民’。”<sup>②</sup>三是拜登政府正式取消阿富汗的“非北约重要盟友”地位。<sup>③</sup>

美国还对塔利班政权辅之以“接触”政策。这主要体现在以下三点:一是自撤离阿富汗以来,美国一直保持与塔利班政权的直接外交接触。美国阿富汗问题特使托马斯·韦斯特多次与塔利班政权代表在卡塔尔、乌兹别克斯坦等第三方国家会谈,主要涉及反恐、妇女与少数族裔权利、人道主义援助、阿内部谈判等议题;<sup>④</sup>二是美国与阿富汗民间组织建立了常态化沟通机制。美国政府已正式启动了促进与阿富汗妇女与女童、少数民族、新闻媒体等民间组织之间合作的“美国—阿富汗协商机制”;三是撤离后,美国并未中断对阿富汗的人道主义援助。截至2022年6月,美国向阿富汗提供了约7.74亿美元的人道主义援助和地震援助。目前,美国仍是阿富汗最大的单一援助国。<sup>⑤</sup>

---

① Madina Morwat, “Islamic Emirate Policies Keeping ‘Sanctions in Place’: Amiri,” <https://tolonews.com/afghanistan-178804>.

② U. S. Department of State, “Secretary Antony J. Blinken on Afghanistan,” <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-on-afghanistan/>; “Secretary Antony J. Blinken’s Remarks on Afghanistan,” <https://www.state.gov/secretary-of-antony-j-blinken-remarks-on-afghanistan/>.

③ The White House, “Letter to the Speaker of the House and President of the Senate Providing Notice of The President’s Intent to Rescind the Designation of Afghanistan as a Major Non-NATO Ally,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/07/06/letter-to-the-speaker-of-the-house-and-president-of-the-senate-providing-notice-of-the-presidents-intent-to-rescind-the-designation-of-afghanistan-as-a-major-non-nato-ally/>.

④ U. S. Department of State, “U. S. Delegation Meeting with Taliban Representatives,” <https://www.state.gov/u-s-delegation-meeting-with-taliban-representatives/>; “Special Representative for Afghanistan Thomas West and Special Envoy for Afghan Women, Girls, and Human Rights Rina Amiri Travel to Uzbekistan,” <https://www.state.gov/special-representative-for-afghanistan-thomas-west-and-special-envoy-for-afghan-women-girls-and-human-rights-rina-amiri-travel-to-uzbekistan>.

⑤ U. S. Department of State, “United States Announces Additional Humanitarian Assistance for the People of Afghanistan,” <https://www.state.gov/united-states-announces-additional-humanitarian-assistance-for-the-people-of-afghanistan/>; “Assistance for Afghanistan to Respond to June 22 Earthquake,” <https://www.state.gov/assistance-for-afghanistan-to-respond-to-june-22-earthquake/>.

虽然塔利班希望获得以美国为首的西方国家的外交承认,但其难以改变意识形态、政教合一的国家建构理念,这就决定了其很难对美国做出实质性让步。在反恐方面,塔利班虽一直打击境内的“伊斯兰国呼罗珊分支”,但却有区别地反恐,容留“基地”组织和巴基斯坦塔利班,这也使得阿富汗安全局势不容乐观。联合国认为,美国撤离后,“伊斯兰国呼罗珊分支”、“基地”组织等多个国际恐怖组织仍在阿富汗境内活动且武装组织之间的冲突有可能升级,阿富汗安全局势仍堪忧。<sup>①</sup> 在构建包容性政府方面,塔利班坚持建立伊斯兰教法下的国家不应受到外界干涉。“伊斯兰酋长国”代理外长穆塔基表示,“政府和国家的构建是阿富汗人的事,不应该受到干涉”。<sup>②</sup> 在妇女、女童和少数族裔等基本人权保障方面,塔利班政权与美国存在重大分歧。

总之,通过解构拜登政府“脱身”阿富汗政策的过程发现,其不仅秉持撤军与和平谈判“脱钩”处理的原则,而且其确定“脱身”阿富汗政策、凝聚国内外共识、抛出美版阿富汗和平方案和“金盆洗手”四步骤是交叉进行的。“脱身”阿富汗既让美国完成了对华政策由接触到战略竞争的大调整,又让阿富汗再次成为周边国家和地区利益攸关方博弈的场所,还让美国有更多地精力聚焦于国内社会与经济发展。当前,美国对塔利班政权实施以“孤立”为主基调并辅之以“接触”的政策。未来,美国不会再直接军事介入阿富汗,而且也反对其他国家用武力改变阿富汗政治现状。美国将继续对阿富汗实施“超视距”反恐,但效果有待继续检验,并招致塔利班政权的反对。美国与塔利班政权在无区别反恐、保障人权和建立包容性政府等重大议题上存在根本性矛盾,美阿关系难以掀开“新篇章”。

---

<sup>①</sup> Shirshah Rasooli, “Kabul Denies UN Experts’ Report on Afghan Security Situation,” <https://tolonews.com/afghanistan-178321>.

<sup>②</sup> Shirshah Rasooli, “Foreign-Style Govt Must Not Be Imposed on Afghans: Muttaqi,” <https://tolonews.com/afghanistan-177079>.