

遏压与接触之间：美国对阿富汗塔利班政策的嬗变与走势^{*}

潘子阳^{**}

【内容提要】 自“9·11”事件以来，美国在阿富汗进行了长达二十余年的战争。在美国因素的重要作用下，塔利班从建立政权到失去政权再到重新掌权，从反面见证了美国霸权的衰落进程。美国与塔利班的互动肇始于塔利班第一次执政时期，由于双方在塔利班的外交承认和“基地”组织庇护问题上存在严重分歧，最终走向决裂。“9·11”事件后，美国对塔利班政策经历了从干预到妥协的转折，总体上是“遏压”和“接触”并用。美国政策不仅没有取得预期收益，还助推了塔利班的重新执政。在后撤军时代，美国彻底放弃使用武力手段来打击和颠覆塔利班政权，美国的政策底线是确保塔利班不走向反美的支恐政权，美国的长期利益是将塔利班纳入其中南亚战略的轨道。然而，美国在塔利班的国际承认以及反恐承诺等问题上存在矛盾，这为双方开展新型关系埋下隐患，也从根本上限制了美塔关系的高度。

【关键词】 美国；阿富汗塔利班；美阿关系；阿富汗变局

* 本文是中国人民大学科学研究基金（中央高校基本科研业务费专项资金资助）项目“欧亚地缘变局对上海合作组织的影响及应对研究”（项目编号：23XNH045）阶段性成果。感谢《世界政治研究》匿名审稿人评审意见，作者文责自负。

** 潘子阳，中国人民大学国际关系学院博士研究生。

2001年的“9·11”恐怖袭击事件后，美国战略重心从应对大国崛起调整为打击恐怖主义，并高调介入、干预阿富汗问题。小布什政府联合北方联盟（Northern Alliance）推翻了塔利班政权，扶持建立了阿富汗前政府。^①由于阿富汗战争消耗巨大，分散了美国的战略资源，不利于其推行大国战略竞争，与此同时，塔利班进行组织重组后，表现出较强的社会动员力，与阿富汗前政府的腐败无能形成鲜明对比，美国认识到其再也无法通过军事手段消灭塔利班。奥巴马政府开始与塔利班进行接触，特朗普政府与塔利班进行和平谈判及签署和平协议，拜登政府履行了和平协议、完成了撤军行动。在大国战略竞争时代，美国为了加速从阿富汗抽身，抛弃了盟友阿富汗前政府，这直接导致塔利班重新掌权。塔利班上台之初，采取了相对温和的开明政策，然而其社会治理政策日益呈现出保守化趋势，与国际社会的期待存在一定的差距。由此，在美国因素的综合影响下，塔利班从失去政权到重新执政，阿富汗政治格局也迎来了二十年未有之大变局。

一 既有研究成果述评

关于美国对塔利班政策的缘起、演变及走势，现有研究主要以“9·11”事件为时间节点：“9·11”事件前，阿富汗不是美国对外政策的重点，美国不存在系统的塔利班政策；“9·11”事件后，美国将反恐作为其国家安全战略的优先事项，阿富汗是其反恐战争及反恐战略的关键一环。美国与塔利班历经了二十多年的战略互动，双方的博弈深刻影响了阿富汗问题的基本走向。现有研究一方面重点讨论了“9·11”事件后美国四届政府的塔利班政策，另一方面分析认为美国的塔利班政策还受到美国安全威胁认知、美国军事行动及塔利班演变等因素影响。

第一，“9·11”事件前美国缺乏成体系的塔利班政策。冷战结束后，美国在阿富汗陷入了战略空窗期，尽管美国与塔利班存在一定的战略互动，但美国不存在系统的对塔利班政策。20世纪末，塔利班平息了阿富汗的军阀混战，建立了教法治国的伊斯兰政权，与美国就石油开发、人道主义和“基地”组织（Al-Qaeda）问题展开互动。这一时期的美塔博弈主要集中在塔利班的承认问题，塔利班希望获得国际社会的承认，美国则要求塔利班交出本·拉登（Osama Bin

^① 为了行文一致，除各级标题外，正文内容将“阿富汗塔利班”简称为“塔利班”，“阿富汗伊斯兰共和国政府”简称为“阿富汗前政府”。

Laden) 且不再庇护“基地”组织, 双方没有达成共识。由于美国在阿富汗没有重大的国家利益, 克林顿政府又面临国内舆论和人道主义压力, 遂放弃了与塔利班的石油合作, 采取了强硬的对塔政策。^①

第二, 关于“9·11”事件后美国历届政府的塔利班政策。一是美国对塔利班的军事打击阶段。“9·11”事件后, 美国发动反恐战争推翻了塔利班政权。美国没有剿灭塔利班的残余势力, 并将塔利班排除在阿富汗政治重建外, 失去了与塔利班和解的最佳时机。^② 二是美国对塔利班的边打边谈阶段。奥巴马政府提倡“软实力”(soft power) 外交理念, 实施“阿富巴战略”, 强调对塔利班的倾听与接触。奥巴马政府将塔利班视为可与之谈判的叛乱分子, 而非坚决打击的恐怖分子, 这就变相承认了塔利班的政治地位, 为美塔后续接触扫清了政治障碍。由于美国并未放弃在阿富汗的军事存在, 美塔接触没有取得实质性突破。^③ 三是美国与塔利班的和平谈判及和平协议阶段。特朗普政府“阿富汗和南亚战略”的核心是政治和解, 美国先是试图武力压服塔利班但效果不佳, 后全面推行与塔利班的和平谈判。然而, 美国绕开阿富汗前政府进行“越顶外交”(overhead diplomacy), 这就打击了阿富汗前政府权威, 赋予塔利班合法性。^④ 四是拜登政府

① Shah M. Tarzi, “Coercive diplomacy and an ‘irrational’ regime: Understanding the American confrontation with the Taliban,” *International Studies*, vol. 42, no. 1, 2005, pp. 21—41; Juergen Kleiner, “Diplomacy with Fundamentalists: The United States and the Taliban,” *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 1, no. 3, 2006, pp. 209—234; Jonathan Cristol, *The United States and the Taliban before and after 9/11*, Cham; Springer, 2018; Anthony Teitler, *US Policy Towards Afghanistan, 1979—2014*, London and New York: Routledge, 2020.

② 钱文荣:《布什的反恐战略思想与布什主义》,《和平与发展》2002年第4期,第1—4页;贾丽红:《阿富汗战争和伊拉克战争中的美国大战略分析(2001—2004)》,北京:中央编译出版社2013年版;刘阿明:《布什主义与新帝国论》,北京:时事出版社2005年版;詹姆斯·曼:《布什战争内阁史》,韩红、田军、肖宏宇译,北京:北京大学出版社2007年版;鲍勃·伍德沃德:《布什的战争》,上海美国研究所、上海市美国学会译,上海:上海译文出版社2003年版。

③ 张家栋:《美国阿富汗战略的走势》,《现代国际关系》2011年第3期,第37—42页;陈小茹:《“后拉登时代”驻阿富汗美军战略调整初探》,《南亚研究》2011年第3期,第40—52页;王世达:《美国全面调整阿富汗政策及其影响》,《南亚研究》2012年第2期,第13—28页;张力:《阿富汗撤军与善后:美国的政策权衡与不确定因素》,《南亚研究季刊》2014年第1期,第1—8页;何明:《奥巴马时代美国阿富汗战略的回顾》,《南亚研究》2016年第4期,第115—136页;四川大学南亚研究所课题组主编:《阿富汗:后冲突时期的稳定与重建》,北京:时事出版社2015年版;鲍勃·伍德沃德:《奥巴马的战争》,刘海青、周蕊译,北京:法律出版社2012年版。

④ 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,第41—51页;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33—41页;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,第30—35页;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,第126—133页;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,第89—96页;张东顺:《浅析美国与塔利班和平协议的签署》,《南亚研究季刊》2020年第3期,第97—104页。

履行和平协议及全面撤军阶段。为了进一步推动国家安全战略的大国战略竞争转向，拜登政府秉持撤军与阿富汗内部谈判脱钩的原则，提出美国版阿富汗和平方案，向阿富汗前政府施压，对塔利班进一步妥协，从阿富汗全面撤军，最终导致阿富汗前政府倒台及塔利班重新执政。^①

第三，从影响因素来讨论“9·11”事件后美国的塔利班政策。一是从安全威胁认知的视角来考察美国的塔利班政策。美国国内政治精英就反恐战争走向展开过辩论，“9·11”事件后，政治精英夸大了阿富汗的恐怖主义威胁，美国推行反叛乱政策（counter insurgency, COIN），打击塔利班的中兴势头；随着反恐战争长期化，军事介入的成本持续上升，政治精英对阿富汗的恐怖主义威胁认知逐渐流散，美国积极推动与塔利班的和平谈判，退出非对称的反恐战争。^②二是从阿富汗军事行动的框架下讨论美国的塔利班政策。美国与塔利班的互动是决定美国阿富汗政策走向的关键要素，既有研究更多聚焦美国在阿富汗的军事行动，即发动反恐战争推翻塔利班政权、大规模增兵打压塔利班势头和全面撤军对塔利班妥协，即美国如何从军事逼压转向外交接触。^③三是从塔利班的组织演变中考察美国的塔利班政策。塔利班“下野”后进行了组织机构的重组，形成了多中心的权力结构，采取了灵活多变的斗争策略。塔利班表现出坚强的抵抗意志，以普什图人和阿富汗农民的利益为代表，不断挤压美国的政策空间，誓言不与美国傀儡政权阿富汗前政府谈判。与此同时，塔利班内部温和派

① 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59—61页；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；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；胡晓、潘子阳：《战略两难与多重平衡：美国阿富汗政策调整的逻辑》，《新疆大学学报》（哲学社会科学版）2022年第3期，第36—47页；王娟娟：《拜登政府“脱身”阿富汗：过程解构、影响与未来走向》，《国际关系研究》2022年第5期，第114—135页。

② 左希迎：《威胁流散与美国退出非对称战争》，《世界经济与政治》2018年第12期，第84—109页；胡晓、潘子阳：《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》，《印度洋经济体研究》2021年第5期，第63—90页；C. William Walldorf, “Narratives and War: Explaining the Length and End of U. S. Military Operations in Afghanistan,” *International Security*, vol. 47, no. 1, 2022, pp. 93—138.

③ 钱雪梅：《美国与阿富汗塔利班的关系》，《中国国际战略评论》2020年第1期，第135—148页；刁大明：《总统角色、群体互动与美国的阿富汗战争决策》，《世界经济与政治》2022年第8期，第31—54页；克雷格·惠特洛克：《阿富汗文件：美国在阿富汗战争中的谎言欺骗与真相》，陈小迁、张文斗译，北京：中信出版社2022年版；Sharifullah Dorani, *America in Afghanistan: Foreign Policy and Decision Making From Bush to Obama to Trump*, London and New York: I. B. Tauris, 2019; Carter Malkasian, *The American War in Afghanistan: A History*, New York: Oxford University Press, 2021.

与激进派之争,以及塔利班领导人的变更,都影响了美国对塔利班政策的实施效果。^①

整体而言,现有研究较为充分地反映了美国对塔利班政策的基本样貌。“9·11”事件前,美国与塔利班在本·拉登的庇护以及外交承认问题上存在重大分歧,最终走向敌对;“9·11”事件后,美国的塔利班政策大致经历了从军事遏压到外交接触的转变。美国对塔利班的政策还受到多重因素影响,包括美国对恐怖主义的威胁认知、阿富汗战争的进程以及塔利班的重组和再兴。然而,现有研究仍未充分厘清美国政策中的关键问题。一是没有全面、系统地讨论美国的塔利班政策及其转折;二是没有准确评估美国政策的基本特征和实施效果;三是没有分析研判后撤军时代美国政策的基本走势。梳理分析以上问题有助于总结美国在阿富汗反恐战争中的成败得失,可以更好地把握后撤军时代的美塔互动。综上所述,既有研究从多个视角剖析了美国的塔利班政策,为本研究的开展打下了较为坚实的基础,但仍存在继续探索的空间。

二 美国对阿富汗塔利班政策的缘起

塔利班自20世纪末诞生以来,一直深刻塑造着阿富汗问题的基本走向。在苏联阿富汗战争结束后,美国政府认为阿富汗失去了战略上的利用价值,遂断绝了对阿富汗“圣战”(Jihad)的支持,美国的阿富汗政策也进入了一段空窗期。塔利班运动兴起后,美国政府在油气公司和国内人权运动的影响下,与塔利班进行了有限互动。由于塔利班推行一系列倒退政策,使其自绝于国际社会,更由于其包庇“基地”组织及其头目本·拉登,导致了美国与塔利班走向彻底决裂。

(一) 阿富汗塔利班的诞生

塔利班的诞生是为了结束阿富汗旷日持久的内战,它以消除腐败和结束军阀

^① Zafar Iqbal Yousafzai, *The Troubled Triangle: U. S. -Pakistan Relations under the Taliban's Shadow*, London and New York: Routledge, 2021; Antonio Giustozzi, *The Taliban at war: 2001 - 2021*, London: Oxford University Press, 2022; Joshua Snider, "Taliban 2.0 and US National Security Policy in Afghanistan," *Journal of Asian Security and International Affairs*, vol. 9, no. 3, 2022, pp. 402 - 423.

混战为目标。^① 塔利班运动承诺给这个饱受战争蹂躏的国家带来稳定、安全与和平，该运动还得到宗教学者发布的伊斯兰法令（Fatwah）的背书。^② 1992年，苏联扶植的社会主义政权倒台后，阿富汗陷入了各派势力厮杀的军阀混战中，人民生活在水深火热之中。在这种形势下兴起的塔利班，高举“铲除军阀、恢复和平、重建家园”的旗帜，得到了阿富汗人民的普遍支持。^③ 塔利班在草创时期便拟定了一个以“救国救民”为宗旨的行动准则：“建立和平环境、解除军阀武装、确保教法统治、捍卫领土统一和伊斯兰教的地位。时至今日，这个章程仍然是塔利班解决阿富汗问题的基本纲领。”^④ 1996年，塔利班攻占首都喀布尔，并占领了阿富汗的大部分领土，建立了政教合一的阿富汗伊斯兰酋长国。

塔利班第一次建立政权的原因主要有两个方面：一方面，阿富汗军阀混战，人民渴望和平，塔利班承诺为人民带来基本的安全保障；另一方面，塔利班利用了特殊的地缘政治现实，尤其是得到了美国和巴基斯坦的暗中支持。值得注意的是，美国之所以支持早期的塔利班运动，是为了打压俄罗斯和伊朗在阿富汗的影响力，阻遏与俄罗斯有联系的北方联盟在阿富汗境内的扩张。^⑤ 塔利班第一次执政时期的低效治理和倒退政策，使得该政权彻底失去了国际承认的机会。塔利班政权实施了较为严苛的妇女政策，俨然使阿富汗回到了狂热神

① 在阿拉伯语中，学生的单数形式为塔里布（Talib），学生的复数形式即一群学生就是塔利班（Taliban）。塔利班的早期成员主要来自阿巴难民营的伊斯兰学校学生，故又称“伊斯兰学生军”，其组织成员大多具有贫困的普什图族农村背景。从1996年至2001年，塔利班控制了阿富汗约四分之三的领土，称为“塔利班第一次执政时期”。2001年“9·11”事件后，美国发动阿富汗反恐战争推翻塔利班政权。2021年8月15日，塔利班推翻阿富汗伊斯兰共和国，建立阿富汗临时政府，称为“塔利班第二次执政时期”。参见闫伟：《塔利班崛起的历史逻辑》，《现代国际关系》2021年第8期，第1—8页；何明：《塔利班政权的兴亡及其对世界的影响》，上海：华东师范大学出版社2005年版；里亚兹·穆罕默德·汗：《阿富汗和巴基斯坦：冲突·极端主义·抵制现代性》，曾祥裕、赵超兰、孟雪译，北京：时事出版社2014年版；艾哈迈德·拉希德：《塔利班：宗教极端主义在阿富汗及其周边地区》，钟鹰翔译，重庆：重庆出版社2015年版；黄逢春、曾祥裕、陈枫：《2014—2020年的阿富汗局势发展与武装势力相互关系》，北京：国际文化出版社2021年版；William Maley, *Fundamentalism Reborn? Afghanistan and the Taliban*, New York: New York University Press, 1998; Hassan Abbas, *The Taliban Revival: Violence and Extremism on the Pakistan-Afghanistan Frontier*, New Haven and London: Yale University Press, 2014. Hassan Abbas, *The Return of the Taliban: Afghanistan after the Americans Left*, New Haven: Yale University Press, 2023, p. 252.

② Griffin, *Reaping the Whirlwind: Afghanistan, Al Qaida and the Holy War*, London: Pluto Press, 2003.

③ 金宜久：《伊斯兰与国际政治》，北京：中国社会科学出版社2013年版，第352—368页。

④ 艾哈迈德·拉希德：《塔利班：宗教极端主义在阿富汗及其周边地区》，钟鹰翔译，重庆：重庆出版社2015年版，第9页。

⑤ 许涛：《中亚地缘政治沿革：历史、现状与未来》，北京：时事出版社2016年版，第376页。

权统治的中世纪。^① 在阿富汗国内,其一,塔利班以教法治国,忽视了妇女权益,迫害政治反对派和少数民族;其二,北方联盟仍然有一战之力,艾哈迈德·沙阿·马苏德(Ahmad Shah Massoud)有将近8000人的武装部队盘踞在巴达赫尚省、潘杰希尔谷地和阿富汗中部地区;其三,阿富汗的经济发展严重滞后,罂粟种植泛滥成灾,并且联合国安理会1999年通过的第1267号决议,对塔利班和“基地”组织实施经济制裁。在国际上,由于塔利班政权实施一系列的倒退政策,而且还为本·拉登的“基地”组织提供庇护,导致了塔利班逐渐失去了沙特的支持,并且引起了俄罗斯、伊朗和中亚国家的敌视,此外塔利班还强硬拒绝了美国引渡本·拉登的请求。由此,塔利班政权较为极端的内外政策使其自绝于国际社会。

(二)“9·11”事件之前的美塔互动

美国与塔利班的关系起始于阿富汗的军阀混战,塔利班运动甫一兴起美塔就展开互动。冷战后期,美国曾扶持阿富汗“圣战士”(Mujahedin)对抗苏联的入侵。^② 老布什政府时期有美国政府官员认为,阿富汗没有充足的石油储备,也不位于波斯湾,其本身并不关涉美国重要的国家利益。自苏联撤军后,阿富汗便失去了大国竞争上的利用价值。基于现实政治的考量,美国可以接受除了社会主义之外的任何阿富汗政权。^③ 从1994年开始,美国政府对于阿富汗新兴的塔利班运动采取了支持态度,并借助地区盟友沙特和巴基斯坦支持塔利班。一是出于经济利益,美国政府支持本国石油公司开发中亚里海的油气资源,其目的是打破俄罗斯对于中亚油气资源的垄断,削弱俄罗斯的地缘政治影响力;二是出于政治利益,美国政府认为塔利班代表了普什图人利益,持有亲西方国家立场,仇视伊朗和什叶派,但选择性忽略塔利班的原教旨主义属性。^④ 1995年,美国优尼科石油公司与土库曼斯坦签订了土库曼—阿富汗—巴基斯坦的油气管线协定。当时阿

① Robert D. Crews and Amin Tarzi, *The Taliban and the Crisis of Afghanistan*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 2008, p. 8.

② 阿富汗圣战士直译为“穆贾希丁”(Mujahedin),一般代指苏联入侵阿富汗时期的反苏力量,他们有若干党派,各自为战。参见钱雪梅:《阿富汗政治和解的困局与前景》,《外交评论(外交学院学报)》2021年第1期,第101页。

③ Elaine Sciolino, “To U. S., Afghanistan Seems to Move Farther Away,” February 12, 1989, <https://www.nytimes.com/1989/02/12/weekinreview/the-world-to-us-afghanistan-seems-to-move-farther-away.html>.

④ 《揭秘美国政府与塔利班的关系》,《文汇报》2015年1月5日, T07版。

富汗已陷入军阀混战，在 1995 年夏秋期间，塔利班发动了“进军喀布尔”战役，很快控制了全国大部分领土，塔利班重整秩序为修建油气管线提供了可能。优尼科石油公司积极游说美国政府并向巴基斯坦政府施加压力，希望敦促拉巴尼（Burhanuddin Rabbani）政权与塔利班进行和谈，早日恢复阿富汗秩序。

1997 年之后，美国对塔利班的态度发生了转变。“塔利班在输气管竞争中非美国的布里达斯公司的偏爱、其不合时宜的妇女政策、拒绝与反对派和伊朗温和派政府妥协、鼓励毒品生产的立场等，都使华盛顿烦恼。”^① 尤其是美国国内政治发挥了重要作用，主要表现为美国女性选民对塔利班政权的反对。克林顿总统深陷莱温斯基事件的丑闻之中，女性选民的支持是克林顿夫妇逃过口诛笔伐并赢得 1996 年总统大选的重要原因。克林顿的另一重要支持者，好莱坞明星也纷纷声讨塔利班。1997 年 11 月 18 日，美国国务卿马德琳·奥尔布赖特（Madeleine Albright）访问巴基斯坦，当被记者问及美国为什么不承认塔利班时，她对塔利班提出了强烈批评：“我们反对塔利班的原因是显而易见的。由于塔利班对待人权的态度，他们卑鄙地对待妇女和儿童，藐视人的尊严。”^②

实际上，本·拉登及“基地”组织因素加剧了美国对塔利班的敌视。1998 年 2 月，客居阿富汗的本·拉登发布宗教法令，鼓动穆斯林“杀死美国人及其盟友”。同年 8 月 7 日，“基地”组织策划对美国驻肯尼亚和坦桑尼亚大使馆发动恐怖袭击，共造成 224 人死亡，其中包括美国驻肯尼亚大使馆总领事等 12 名美国人。^③ 事发之后，美国要求塔利班交出幕后黑手本·拉登未果。8 月 20 日，美国向位于阿富汗东部的“基地”组织训练营发射 75 枚巡航导弹，但未能给“基地”组织造成实际损失。之后，美国优尼科石油公司的油气管道计划也宣告破产。塔利班希望得到美国承认的愿望彻底破产，并遭到进一步的国际孤立，美国加大了对北方联盟的扶持力度。2000 年 10 月 12 日，美国海军驱逐舰“科尔号”在也门亚丁港遭遇“基地”组织自杀式袭击，共造成 17 名美军死亡。^④ 美

① 黄民兴：《阿富汗问题的历史嬗变》，北京：中国社会科学出版社 2013 年版，第 276 页。

② William Maley, *Fundamentalism Reborn? Afghanistan and the Taliban*, New York: New York University Press, 1998, p. 90.

③ 《美国驻非洲肯尼亚与坦桑尼亚的使馆被炸弹袭击》，搜狐网，<http://news.sohu.com/56/39/news146563956.shtml>。

④ 《美军击毙 2000 年科尔号军舰遇袭爆炸案一主谋》，美国之音（中文版），<https://www.voachinese.com/a/us-yemen-20190106/4731085.html>。

国要求塔利班交出“基地”组织头目本·拉登,再一次遭到拒绝,美国将塔利班列为支持恐怖主义组织,并采取经济制裁。直到2001年“9·11”事件的发生,才使得美国下定决心发动针对塔利班的反恐战争。

塔利班政权不惜与美国敌对,却一再庇护本·拉登的原因在于以下三点。第一,作为阿富汗主人的塔利班,必须为所谓的客人本·拉登提供庇护。根据阿富汗通行的道德和行为准则普什图瓦里(Pashtunwali),主人必须为客人提供庇护,这被视为普什图社会的荣誉。^①本·拉登曾积极投身于阿富汗的抗苏战争,在阿富汗有一定的威望,所以塔利班不能出卖自己并肩作战的战友。第二,塔利班在被国际社会孤立后,与“基地”组织结成攻守同盟。本·拉登巧妙地利用自己的财富和“圣战”威望,并通过“基地”组织向塔利班提供经济、军事援助。作为交换,“基地”组织获准在阿富汗开办恐怖分子训练营,塔利班则保护拉登的人身安全,为“基地”组织的毒品生意提供便利。换言之,拉登向塔利班政权提供物资援助,而塔利班则为其提供安全保护,双方结成了罪恶的共生体。^②第三,塔利班逐渐被本·拉登影响,甚至是受到其牵制。一方面,塔利班被“基地”组织的极端思想洗脑,将“圣战”视作建立纯洁伊斯兰国家的工具;另一方面,塔利班高层被“基地”组织的“银弹攻势”收买,拉登的外籍武装渗透到塔利班的军事体系中。^③

三 美国对阿富汗塔利班政策的演变及特征

自“9·11”事件以来,在美国这一最重要的域外大国因素作用下,阿富汗发生了两次政权更迭。小布什政府时期,美国用武力推翻了塔利班政权,并将塔利班排除在阿富汗政治重建之外。奥巴马政府时期,美国收缩伊拉克反恐战线,将反恐重心聚焦于打击塔利班中兴势头及围剿“基地”组织,美国对塔利班以打促谈,总体上是打击为主、接触为辅。特朗普政府时期,美国政府采取交易型策略,在军事打击效果不彰后,加快与塔利班的和平谈判并签署和平协议。拜登

① 钱雪梅:《普什图社会的政治生活》,北京:中国社会科学出版社2019年版,第101页。

② 《阿拉伯媒体披露美国确定拉登罪证的密件(全文)》,央视网, <http://2008.cctv.com/special/161/4/17271.html>。

③ 何明:《塔利班政权的兴亡及其对世界的影响》,上海:华东师范大学出版社2005年版,第74—77页。

政府基本延续了特朗普达成的美塔和平协议，在8月31日前完成全面撤军，完成了始于奥巴马政府的阿富汗战略收缩。

（一）“重打弃谈”的小布什政府

小布什总统深受新保守主义影响，组建了以“火神派”（vulcans）为核心的战争内阁（war cabinet），从决策层面奠定了极端强硬的塔利班政策。^① 2001年9月20日，小布什总统在美国国会参众两院的讲话中指出：塔利班包庇“基地”组织，任何国家要么与美国共同反恐，要么与恐怖分子沆瀣一气。^② 这就引出了小布什主义的核心原则：向美国的敌人宣战；不区分恐怖分子及其庇护政权；直面美国安全威胁；推广自由民主。^③ “火神派”奉行单边干涉的有效性，把发动阿富汗反恐战争、推翻塔利班政权作为其国家安全战略的试金石。一是美国将塔利班定性与恐怖分子勾结的支恐政权，这就从法理上否决了与塔利班谈判的方案；二是新保守主义重视对“失败国家”（failed state）进行民主改造，有意将阿富汗打造为大中东地区的“民主示范区”。

第一，美国用武力手段推翻塔利班政权。“9·11”事件之后，美国组建国际反恐联盟，推动对塔利班和“基地”组织的军事打击。一方面，美国主要依靠坚定反塔的北方联盟；另一方面，美国还与阿富汗南部的反塔利班普什图人进行合作，其中就包括与塔利班有杀父之仇的哈米德·卡尔扎伊（Hamid Karzai）。^④ 2001年10月7日，美英联军空袭塔利班，标志着“持久自由行动”（Operation Enduring Freedom）的打响。同年12月7日，卡尔扎伊的军队正式占

① 所谓“火神”是指古罗马的火、货币与金属锻造之神，象征着权力、顽强、坚韧和耐久精神。詹姆斯·曼将小布什的战争内阁比喻为“火神派”，其成员信奉单边干涉的极端重要性，试图运用美国强大的军事力量来护持其单极霸权。“火神派”的主要成员有小布什政府的副总统迪克·切尼（Dick Cheney）、国家安全顾问康多莉扎·赖斯（Condoleezza Rice）、国防部长唐纳德·拉姆斯菲尔德（Donald Rumsfeld）、国务卿科林·鲍威尔（Colin Powell）、国防部副部长保罗·沃尔福威茨（Paul Wolfowitz）、国防政策咨询委员会委员理查德·珀尔（Richard Perle）和副国务卿理查德·阿米蒂奇（Richard Armitage）。参见詹姆斯·曼：《布什战争内阁史》，韩红、田军、肖宏宇译，北京：北京大学出版社2007年版。

② George W. Bush, “Address to a Joint Session of Congress and the American People,” September 20, 2001, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html>.

③ Ionut Popescu, *Emergent Strategy and Grand Strategy: How American Presidents Succeed in Foreign Policy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2017, pp. 145-164.

④ Griff Witte, “Afghanistan War: 2001-2014,” August 16, 2021, <https://www.britannica.com/event/Afghanistan-War>.

领塔利班政权首都坎大哈。^①

第二,美国对塔利班残余势力的清剿力度不足。2003年,美国在没有彻底剿灭塔利班和“基地”组织的情况下,又发动了伊拉克战争,匆忙将反恐战争的重心放在了西线的伊拉克,这导致美国对阿富汗的资源投入不足,美军只能有限地使用武力。塔利班则抓住时机,在阿巴边境完成了组织架构的重组、大打游击战。实际上,美国的军事行动既没有消灭塔利班领导人穆罕默德·奥马尔(Mohammad Omar),也没有扭转阿富汗日益恶化的安全形势。

第三,美国将塔利班排除出阿富汗政治重建进程。小布什政府的战争内阁强硬地拒绝了塔利班的接触尝试。2001年12月6日,塔利班代表向阿富汗前政府领导人卡尔扎伊递交其领袖奥马尔的亲笔信,塔利班愿意放下武器以换取大赦,甚至放弃在阿富汗新政府中发挥作用。时任美国国防部长拉姆斯菲尔德(Donald Rumsfeld)强硬地拒绝了这一请求,宣称“既不会达成谈判解决方案,也不会实施大赦”。^②2002年,塔利班代表再次接触美国扶持的阿富汗前政府,卡尔扎伊政府希望与塔利班进行和平谈判,但美国逮捕了包括塔利班前外长在内的塔利班谈判代表。^③

深受新保守主义影响的小布什总统及其战争内阁,深信武力的强制作用,拒绝与塔利班妥协,这就使得美国丧失了接触塔利班温和派、结束阿战的最佳时机。与此同时,美国将战略重心转移至伊拉克战场,对塔利班采取了经济而有限的军事方针,塔利班便趁机在阿巴边境实现了组织重组。各方忽视了阿富汗普什图人的利益,没有利用好宝贵的分化、改造塔利班的机会,导致了美塔冲突长期化,为美国在阿富汗的“战略溃败”埋下隐患。

(二)“重打轻谈”的奥巴马政府

奥巴马总统反对小布什政府的新保守主义,在打击“基地”组织等恐怖分子的同时,并不排斥与塔利班的接触。奥巴马政府扭转了小布什政府对塔利班的

① 朱永彪:《9·11之后的阿富汗》,北京:新华出版社2009年版,第13—18页。

② Barnett Rubin, “An Open Letter to the Taliban: An American Who Helped Open Secret Negotiations with the Group Calls for Them to Accept a Ceasefire and Peace Talks with the Afghan Government,” February 27, 2018, <https://www.newyorker.com/news/news-desk/an-open-letter-to-the-taliban>.

③ James Dobbins and Carter Malkasian, “Time to Negotiate in Afghanistan,” *Foreign Affairs*, vol. 94, no. 4, 2015, pp. 53–57.

话语范式，以“海外紧急军事行动”取代过去的“全球反恐战争”，认为塔利班是阿富汗的叛乱组织而非恐怖组织，这就扫清了双方接触的政治障碍。奥巴马政府内部围绕其塔利班政策展开辩论。美国国防部和阿富汗前线将领均主张大规模增兵，不设定撤军“时间表”。^① 副总统拜登等“文官幕僚小组”主张减少驻军，并与塔利班谈判。拜登在写给奥巴马总统的备忘录中指出：一是美国在阿富汗的根本任务是打击“基地”组织，而不是推进国家建设（state-building）；二是塔利班是普什图社会结构的一部分，美国没有办法击败塔利班；三是塔利班不寻求建立哈里发国，不会对美国构成威胁；四是即便塔利班重新掌权，也不会邀请“基地”组织重返阿富汗。^② 奥巴马总统平衡了两派主张，第一任期听从军方高层的军事遏压主张，打击塔利班中兴势头，第二任期转为撤军，推动与塔利班的有限接触。

第一，美国企图分化塔利班与“基地”组织。自奥巴马政府上台以来，美国开始将塔利班与“基地”组织区分开来。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：一是奥巴马同意向阿富汗增派17000名士兵，将美国全球反恐战线重心转移到阿富汗；二是美国支持与塔利班及其他叛乱组织达成和解；三是美国的政策目标是消灭、击败阿富汗地区的“基地”组织。^③ 奥巴马政府将反恐重心放在打击“基地”组织上，并且重视“软实力”在反恐中的作用。

第二，美国加大对塔利班的军事打击力度。2008年以来塔利班呈现中兴势头，奥巴马政府加速从伊拉克抽身、将反恐重心放在阿富汗战场，企图通过强有力的军事手段在短期内打击塔利班的崛起势头。2009年12月1日，奥巴马总统在西点军校就“阿富汗战略”发表讲话，承诺在6个月内向阿富汗增派3万名美军，同时规划了撤军“时间表”。^④ 大规模增兵计划是为美国“脱身”服务，2010年美国驻军规模超过10万人。然而，美国的反叛乱行动成本高昂、不可持

① Jonathan Alter, *The Promise: President Obama, Year One*, New York: Simon & Schuster, 2010, pp. 363–394.

② Jules Witcover, *Joe Biden: A Life of Trial and Redemption*, New York: William Morrow, 2010, pp. 462–463.

③ Ishtiaq Ahmed, “The U. S. Af-Pak Strategy: Challenges and Opportunities for Pakistan,” *Asian Affairs: An American Review*, vol. 37, no. 4, 2010, pp. 194–195.

④ 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>.

续。仅2010年包括美国在内的国际联军共死亡711人，打破了2009年521人的纪录，也是20年阿富汗战争联军死亡人数最多的一年。^①

第三，美国对塔利班政策方针转向“打谈结合”。为了早日结束军事行动及体面撤军，美国改变以打促谈策略：一是默许阿富汗前政府与塔利班的接触，支持卡尔扎伊政府的“阿富汗和平与重返社会方案”（The Afghanistan Peace and Reintegration Program, APRP）；二是美国积极推动联合国解除对部分塔利班领导人的制裁，并在2010财年的美国国防预算拨出13亿美元用于塔利班成员的重返社会计划；^②三是美国向巴基斯坦政府施压，让巴方逼迫塔利班与阿富汗前政府进行直接谈判及对话，巴基斯坦在推动美塔接触中发挥重要作用。2010年，美国阿富汗和巴基斯坦问题特使理查德·霍尔布鲁克（Richard Holbrooke）会见了塔利班代表。这标志着美塔双方建立了直接沟通渠道。

然而，美国与塔利班的接触效果不佳。塔利班拒绝与阿富汗前政府谈判，并将美国撤军作为谈判的前提条件。塔利班发言人优素福·艾哈迈迪（Qari Yousef Ahmadi）称，塔利班接受谈判的条件包括：立即撤出所有外国军队，完全执行伊斯兰教法。^③奥巴马政府和阿富汗前政府的谈判条件是：停火、遵守阿富汗宪法并接受现政体、与恐怖组织断绝联系。实际上，奥巴马政府只是转变了驻阿美军职能，没有实现真撤军。尤其是美国与阿富汗前政府签署《美阿战略伙伴关系协定》以及《美阿双边安全协定》，扫清了美国在阿富汗继续驻军的法理障碍。

奥巴马政府的军方高层与文官幕僚存在严重分歧，使得美国的塔利班政策在军事打击与接触谈判之间“摇摆”，但仍以军事遏压为主。美国在阿富汗实施大规模增兵的反叛乱战略，打击塔利班强硬派势头和“基地”组织。与此同时，积极分化塔利班与“基地”组织，争取同塔利班温和派谈判，减小美国的对立面。美国推行带有“软实力”色彩的塔利班政策，对塔利班的军事打击及外交接触效果不佳，但是标志其开启了在阿富汗的退出进程。

① “Afghanistan Fatalities Details,” <http://icasualties.org/>.

② Ed Hornick, “U. S. Set to Pay Taliban Members to Switch Sides,” October 29, 2009, <http://edition.cnn.com/2009/POLITICS/10/28/afghanistan.taliban.pay/index.html>.

③ Chris Morris, “What Chance Afghan Peace Talks?” September 25, 2007, http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/7011986.stm.

（三）“重谈轻打”的特朗普政府

特朗普在总统竞选和执政期间一再重申：“伟大的国家不会打‘永远的战争’（forever war）。”^① 由于缺乏执政经验，特朗普总统执政初期的政策受到国防部部长詹姆斯·马蒂斯（James Mattis）、国家安全事务助理赫伯特·麦克马斯特（Herbert McMaster）等军方高层的塑造，在2017年到2019年间小幅增加驻阿美军规模，加大了对塔利班的军事打击力度。同时，随着自身统治的稳固，特朗普总统在阿富汗问题上形成以自身为主导的决策层，极力推行美塔和谈及阿富汗和平进程。麦克马斯特试图提高国家安全委员会的话语权，将阿富汗问题拉回正轨，这就回到了增兵反叛乱的老路，遭到特朗普总统辞退。^② 接替麦克马斯特的约翰·博尔顿（John Bolton）与特朗普同属传统保守势力，但是在塔利班问题上与总统分歧较大。博尔顿强烈反对美塔和谈，希望以绝对实力压服塔利班，继续维持美国在阿富汗的战略主导，最终遭到总统解雇。由此，特朗普总统成功排除“异己势力”，确立了自身在塔利班政策上的主导地位。

第一，美国增兵阿富汗，对塔利班“以打促谈”。2017年8月21日，特朗普总统发表《阿富汗和南亚战略》讲话，明晰了美国对塔利班政策的方针：放弃从军事上击败塔利班，转而逼迫塔利班回到谈判桌。^③ 在军方的压力下，特朗普政府前期重视军事手段的使用，“以打促谈”是逼迫塔利班与美国进行和平谈判。作为对特朗普新战略的回应，2018年2月，塔利班在致美国人民的公开信中指出：一是塔利班一直希望与美国政府进行和平谈判，但拒绝与美国的傀儡政权阿富汗前政府谈判；二是塔利班治下的阿富汗不会成为恐怖分子的“避风港”（terrorist safe haven），暗示将治理阿富汗的毒品问题；三是美国反恐战争劳民伤财，且美国扶持的阿富汗前政府腐败无能。^④ 2018年9月，特朗普总统任命美国

① Donald Trump, “Remarks by President Trump in State of the Union Address,” February 6, 2019, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-state-union-address-2/>.

② 孙成昊、肖河：《白宫掌权者：美国国家安全委员会（1947—2019）》，北京：时事出版社2020年版，第261页。

③ Donald Trump, “Remarks by President Trump on the Strategy in Afghanistan and South Asia,” August 21, 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-strategy-afghanistan-south-asia/>.

④ “Taliban Addresses ‘the American People’ in Rambling Letter,” February 14, 2018, <https://www.cbsnews.com/news/rambling-taliban-letter-addresses-the-american-people/>.

驻联合国前大使扎尔迈·哈利勒扎德(Zalmai Khalilzad)为阿富汗和解事务特别代表。2018年6月9日,塔利班宣布在开斋节期间实施为期3天的停火,这是自2001年以来阿富汗的首次停火。^①

第二,美国与塔利班进行和平谈判及签署和平协议。自2018年10月开始,特朗普政府开启了与塔利班的和平谈判进程。^②2019年9月5日,塔利班在喀布尔的袭击造成美军人员死亡,特朗普总统以此为理由取消了原本定于9月8日在戴维营与塔利班的秘密会晤,并宣布取消和平谈判。这暴露了美塔双方在谈判的核心议程上陷入分歧,即撤军、停火与阿富汗内部对话的相互关系。^③但是,美塔双方并没有关上谈判的大门。2019年12月,哈利勒扎德与塔利班恢复会议,并就减暴行动进行谈判。^④2020年2月29日,美国与塔利班在多哈签署了《美国—塔利班和平协议》。公开文本的主题主要有:其一,塔利班承诺阿富汗不会对美国及其盟友构成安全威胁;其二,美国及北约联军在未来14个月内完成“分阶段撤军”计划;其三,塔利班承诺推进与阿富汗前政府的民族和平和解进程。^⑤

第三,美国基本履行同塔利班的和平协议。美塔交易的核心内容就是美国撤军换取塔利班的反恐承诺,这标志着美国的塔利班政策完成根本性转变,美国彻底放弃军事手段,将撤军进程与阿富汗和平进程脱钩,且对塔利班的反恐承诺缺乏监督机制。特朗普总统在败选之后,更加不顾美国军方和建制派反对,强硬推进美国撤军进程。截至2021年1月15日,驻阿美军人数已缩减到2500人。^⑥

特朗普政府前期面临军方高层的压力,一度在阿富汗小幅增兵,试图打击塔利班的崛起势头但效果不彰。与此同时,在阿富汗问题上逐渐形成以特朗普总统

① Michael R. Pompeo, “Statement On Afghan Government’s Ceasefire Announcement,” August 19, 2018, <https://2017-2021.state.gov/statement-on-afghan-governments-ceasefire-announcement/index.html>.

② 张东顺:《浅析美国与塔利班和平协议的签署》,《南亚研究季刊》2020年第3期,第98页。

③ 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,第91页。

④ Donald Trump, “Remarks by President Trump and President Ghani of Afghanistan After Bilateral Meeting in Bagram, Afghanistan,” November 28, 2019, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-president-ghani-afghanistan-bilateral-meeting-bagram-afghanistan/>.

⑤ The U. S. Department of State, “Agreement for Bringing Peace to Afghanistan,” February 29, 2020, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/Agreement-For-Bringing-Peace-to-Afghanistan-02.29.20.pdf>.

⑥ Jim Garamone, “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/>.

为主导的决策层，特朗普极力推动美塔和谈和有序撤军，并将塔利班纳入阿富汗政治和解进程当中。然而，《美国—塔利班和平协议》绕过了阿富汗前政府，尤其是协议缺乏有效的执行监督机制，被国家安全事务前助理麦克马斯特称为美国对塔利班的“投降协议”。^①

（四）“轻谈弃打”的拜登政府

从政策传统上，拜登总统一直是坚定的撤军派。2009年阿富汗安全形势高度恶化，拜登作为时任副总统仍坚决反对军方的大规模增兵。2020年《外交事务》杂志3、4月刊组织了“回家吧，美国？”（Come Home, America?）专栏，拜登作为民主党总统候选人发表《为什么美国必须再次领导世界》文章，严厉批评时任总统特朗普的外交政策，但是在塔利班政策上与特朗普保持高度一致，并指出：“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’。”^②拜登总统刚一上任，美国政治精英就围绕其塔利班政策展开辩论。美国军方高层和新自由保守主义者主张维持一定规模的驻阿美军，且撤军必须与阿富汗和平进程挂钩。^③另一派是建制派人士和主张战略克制的现实主义学者，该派呼吁美国遵守和平协议、按期撤军。反恐战争已经表明，军事干预只会引发反美主义情绪，并导致更多的恐怖袭击。^④面临两派的争论，拜登总统团结国务卿安东尼·布林肯（Antony Blinken）、国家安全事务助理杰克·沙利文（Jake Sullivan）等“自由主义鹰派”（Liberal Hawk），组建了立场相对一致的安全团队，掌握了阿富汗问题的决策主导权。^⑤由此，拜登总统强化了其在奥巴马政府时期业已形成的撤军基调，基本履行了特朗普政府时期签署的《美国—塔利班和平协议》，并推动塔利班与阿富汗前政府

① Herbert McMaster, “Stop Pretending Afghanistan Catastrophe is Anything but Utter Failure,” October 7, 2021, <https://www.foxnews.com/opinion/biden-afghanistan-catastrophe-utter-failure-h-r-mcmaster>.

② Joe Biden, “Why America Must Lead Again: Rescuing U. S. Foreign Policy After Trump,” *Foreign Affairs*, vol. 99, no. 2, 2020, p. 72.

③ USIP, “Afghanistan Study Group Final Report: A Pathway for Peace in Afghanistan,” February 2021, https://www.usip.org/sites/default/files/2021-02/afghanistan_study_group_final_report_a_pathway_for_peace_in_afghanistan.pdf.

④ Eugene Gholtz, “Nothing Much to Do: Why America Can Bring All Troops Home From the Middle East,” June 24, 2021, <https://quincyinst.org/report/nothing-much-to-do-why-america-can-bring-all-troops-home-from-the-middle-east/>.

⑤ 张昭曦：《自由鹰派与拜登政府对华战略》，《现代国际关系》2022年第8期，第37—44页。

的和平和解进程。

第一，美国履行全部撤军承诺，继续对塔利班“妥协”。上任之初，拜登政府对和平协议和美国阿富汗政策进行全面审查，考虑推迟“五一撤军”计划，将驻阿富汗美军留驻到11月。然而，拜登政府最后执意从阿富汗全部撤军。2021年4月14日，拜登总统就阿富汗问题前景发表讲话，指出美国已经实现了阿富汗战争的两大目标：击毙“9·11”恐袭的幕后黑手本·拉登，使阿富汗不再成为恐怖分子“避风港”。随后他宣布美军和北约盟友将于5月1日开始有序撤离，并在9月11日前全部撤出。同年8月30日，最后一批美军撤出阿富汗。

第二，塔利班上台之前，美国曾推动塔利班与阿富汗前政府的和平和解进程。根据媒体曝光的美国国务卿布林肯致阿富汗前政府的信件及美国草拟的《阿富汗和平协议》，规划了拜登政府构想的阿富汗政治安排。^①其一，美国设想将塔利班纳入阿富汗过渡政府，由阿富汗前政府与塔利班联合执政，过渡和平政府将在双方达成政治和解后成立；其二，不断向阿富汗前政府施压，让其维持内部团结并向塔利班“妥协”，加快阿富汗和平和解进程；其三，设想了由美国、俄罗斯、中国、巴基斯坦、伊朗和印度组成的六国机制，在阿富汗前政府与塔利班达成和解之后，美国要求联合国和有关六国召开国际会议，为阿富汗和平和解提供国际支持。

然而，美国从阿富汗“甩包袱”式撤军，最终导致阿富汗前政府垮台及塔利班的重新执政，这也意味着美国版阿富汗和平和解方案的失败。2021年8月15日，塔利班占领首都喀布尔。同年8月16日，拜登总统在讲话中为美国撤军所引发的“战略溃败”辩解：一是俄罗斯等国希望美国继续陷入阿富汗泥潭；二是美国已经击毙了本·拉登，削弱了“基地”组织的力量，完成在阿富汗的作战任务；三是美国的使命不是来阿富汗推进国家建设，美国不应追求在阿富汗建立民主国家。^②实际上，拜登政府抛弃阿富汗前政府，放弃对塔利班的军事遏压，其深层目的是重新配置战略资源，及时将战略重心从阿富汗在内的大中东地区调整为印太地区，完成国家安全战略的大国战略竞争转向，并力求在战略竞争中占据优势。

第三，塔利班重新执政后，美国对塔利班“软硬两手兼施”。一方面，美国

^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>.

^② Kan Yuenyong, "Why Afghanistan Policy Turns out to be Bad?" April 22, 2022, https://www.academia.edu/download/68962098/Good_and_Bad_Policy_R1_PDF.pdf.

选择性忽视了阿富汗人民的利益，以经济制裁等“软实力”手段施压塔利班。2022年2月11日，美国政府将阿富汗央行冻结的70亿美元资产一分为二，“窃取”其中的35亿美元财产用于赔偿“9·11”事件受害者家属。此外，在美军使用无人机在喀布尔击毙“基地”组织头目艾曼·扎瓦希里（Ayman al-Zawahiri）后，美国政府认为塔利班为“基地”组织提供庇护，宣布暂不归还阿富汗中央银行的冻结资产。^① 2022年9月14日，美国政府将阿富汗央行被冻结的35亿美元资产转移到瑞士信托基金“阿富汗基金”（Afghan Fund），声称用于帮助阿富汗稳定经济，塔利班则无法获得这笔资产。另一方面，美国始终保持对塔利班的强硬政策选项。一是与塔利班温和派务实接触，同时制裁激进的“哈卡尼网络”（Haqqani Network）；二是在阿富汗巴基斯坦地区进行“超视距反恐”（over-the-horizon counterterrorism）；三是加强与中亚国家的情报、反恐等安全合作。^②

面对美国国内“撤军派”与“驻军派”的辩论，拜登总统组建了立场相对一致、以自身为核心的安全团队。拜登总统强化了其从奥巴马政府时期形成的撤军基调，延续了特朗普政府的对塔利班“妥协”政策，基本履行了撤军承诺，即完全、彻底地从阿富汗撤出所有军事力量。尽管美国放弃改造阿富汗以及打击塔利班的计划，但并未放弃在阿富汗及中南亚地区的战略存在。美国为维持其霸权地位，对塔利班政权“软硬两手兼施”，以经济制裁和国际承认为施压手段，始终保留强硬政策选项。

（五）美国对阿富汗塔利班政策的演变特征

在2001年的“9·11”事件后，美国四任总统都高度介入阿富汗问题，最终以全面撤军及由此引发的战略大溃败收场。回顾美国与塔利班的博弈及其塔利班政策，可以归纳出如下特征。

第一，从政策目标的设置来看，美国的塔利班政策经历了干预、接触、妥协到再接触的过程，体现了政策的渐变性和延续性。小布什政府时期，美国高调介入阿富汗问题，随即又匆忙将反恐战略的重心转移至伊拉克，对阿富汗的战略投入明

^① William Byrd, “Demands for Prompt Return of Afghan Central Bank Reserves Miss the Full Picture,” August 15, 2022, <https://www.usip.org/publications/2022/08/demands-prompt-return-afghan-central-bank-reserves-miss-full-picture>.

^② Furqan Khan, “The Afghan Conundrum Taliban’s Takeover and the Way Forward,” August 31, 2021, <https://media.defense.gov/2021/Aug/31/2002843640/-1/-1/1/KHAN%20-%20AFGHANISTAN.PDF>.

显不足，为塔利班的组织重组提供了土壤。奥巴马政府时期，美国企图扭转阿富汗恶化的安全形势，对塔利班打谈结合，以实现体面撤军，但是美国的接触政策没有取得预期效果。特朗普政府和拜登政府延续并强化了对塔利班的接触，签署和平协议，最终实现了从阿富汗撤军的目标，结束了“永远的战争”。在后撤军时代，美国与塔利班在反恐合作、人道主义援助等议题上存在再接触的空间。

第二，从政策执行的路径来看，美国的塔利班政策总体上是军事遏压和外交接触并用，体现了政策工具箱的多样性。小布什政府时期，美国一味强调对塔利班的军事打击，没有将塔利班纳入阿富汗战后政治安排，使其丧失了与塔利班媾和的机会，错失了结束阿富汗战争的战略时机。奥巴马政府推行带有“软实力”色彩的对塔政策，在打击塔利班崛起势头的时候，正式开启美塔接触。特朗普政府时期，军事手段服务于外交接触，美塔达成和平协议。拜登政府时期，美国彻底放弃对阿富汗的军事干预及战略改造，同时塔利班以阿富汗临时政府的身份与美国展开互动。

第三，从政策的实施效果来考察，美国的塔利班政策没有达到预期效果，助推了塔利班的重组及重新执政。在小布什政府时期，美国将反恐战争重心调整为伊拉克战场，既没有彻底清剿塔利班，也没有与塔利班达成战后的政治安排，塔利班得以在阿巴边境实现组织重组。在奥巴马政府时期，美国的反叛乱战略没有遏压住塔利班的中兴势头，对塔利班的分化瓦解和正式接触均没有达到预期效果。在特朗普政府时期，美国认识到塔利班崛起的事实，再也无法用军事手段解决阿富汗问题，遂与塔利班进行和平谈判及签署和平协议，这削弱了阿富汗前政府合法性，变相承认塔利班的合法地位。在拜登政府时期，美国履行和平协议、从阿富汗撤军以及推动阿富汗内部和解，被阿富汗人民片面地认为是塔利班战胜了美国。且阿富汗的传统价值普什图瓦里讲究“崇信强者、不同失败者为伍”，故阿富汗的地方实力派抛弃“失势”的阿富汗前政府，追随“得势”的塔利班。^①

① 根植于阿富汗的普什图部落法则，民众的政治服从是跟随权力变迁而产生的，农村部落地区往往是“权力先行、支持随后”，地方实力派和军阀有着在合适时机转换阵营的传统，即追随者总是寻求能提供最大利益和安全保证的强者。参见弗雷德里克·巴特：《斯瓦特巴坦人的政治过程：一个社会人类学研究的范例》，黄建生译，上海：上海人民出版社2005年版，中文序，第4页；富育红：《美国在阿富汗的困境》，北京：中国社会科学出版社2019年版，第182—185页；Kriti M. Shah，“The Pashtuns, the Taliban, and America’s Longest War,” *Asian Survey*, vol. 57, no. 6, 2017, pp. 981–1007。

综上所述，美国四届政府的塔利班政策经历了从军事逼压到外交接触的转折。“9·11”事件后，阿富汗政治格局的演变有五种可能性，美国的理想结果是塔利班崩溃或者加入阿富汗前政府（见图1）。由于小布什政府既没有剿灭塔利班，也没有将其纳入阿富汗政治安排，导致最理想方案成为最不可能结果。此外，美国推动的塔利班与阿富汗前政府的半正式和解（semi-formal reconciliation）与非正式和解（informal reconciliation）均没有成功。半正式和解与非正式和解的区别在于，前者是低级别的官方接触，塔利班与阿富汗前政府达成低级别的政治和解，后者是非官方性质的秘密接触，即塔利班与阿富汗前政府还停留在非官方的、小规模接触。奥巴马政府开启了与塔利班的直接接触，特朗普政府时期美国与塔利班进行和平谈判及签署和平协议，拜登政府彻底将撤军与阿富汗内部和解脱钩，这就打击了阿富汗前政府合法性，并使其丧失了逼压塔利班夺权的最后时机。同时，塔利班以参与半正式的阿富汗和解进程来迷惑美国和阿富汗前政府，最终以武力夺取阿富汗政权，这就导致了塔利班重新执政的最坏结果的发生。

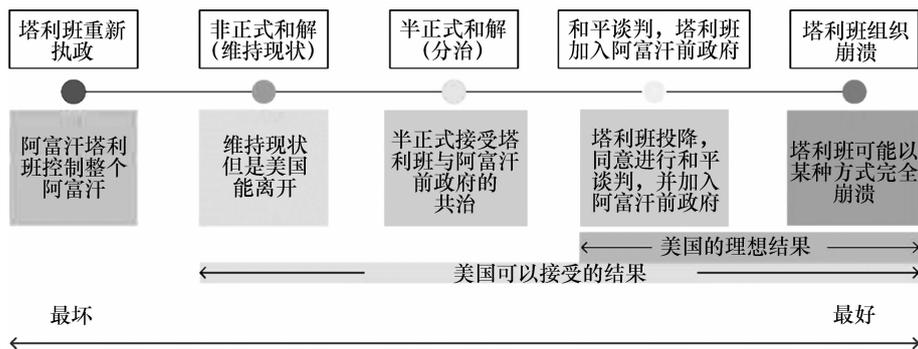


图1 “9·11”事件后阿富汗政治格局演变的光谱

注：该报告上网时间为2019年7月，其中一些判断与后续事实不符，笔者结合美国的塔利班政策演进，对图1作了相应修改和完善。

资料来源：Strategic Studies Institute and U. S. Army War College Press, “Recommendations for Success in Afghanistan,” July 1, 2019, <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/AD1077391.pdf>.

四 美国对阿富汗塔利班政策的走势及影响

在美国撤军及塔利班重新掌权后，美国对塔利班政策的整体走势，将围绕塔利班的承认问题、反恐承诺可靠性以及地区反恐合作展开。然而，美国在制定新

的塔利班政策时面临着两难选择：一方面，美国无法绕过塔利班来解决阿富汗问题，必须让塔利班参与到阿富汗的人道主义、国际援助等议题中来；另一方面，在塔利班没有获得国际承认时，即使是最低限度的外交接触也会赋予塔利班政权的实际合法性。美国权衡各方利益得出的理性选择是：放弃武力推翻和改造塔利班，尽可能地将塔利班纳入美国的阿富汗及中南亚战略轨道上，推动塔利班对妇女、人权及包容性治理的尊重，在时机成熟与塔利班采取某种形式的反恐合作。^① 整体而言，美国与塔利班的博弈导致了阿富汗两次地缘变局，美国与塔利班的互动不断搅动地区反恐局势，美国的权力政治思维更是加剧了阿富汗的大国政治博弈。

（一）美国对阿富汗塔利班政策的走势

在塔利班重新掌权之后，美国与塔利班的博弈将围绕塔利班的外交承认、反恐承诺及反恐合作展开。当前，美国在阿富汗的国家利益主要有三个方面：一是安全利益，确保阿富汗不会成为反美反西方的恐怖主义“避风港”；二是道义利益，确保参与过美国在阿行动的阿富汗人的安全离开；三是政治利益，改善阿富汗的经济及人权状况，减少阿富汗及周边地区的反美主义。美国的塔利班政策面临三种选项：即接触政策（engagement）、孤立政策（isolation）和反对政策（opposition）。接触政策的优点是可以推进同塔利班的反恐合作，缓解阿富汗的人道主义灾难，缺点是将不可避免地赋予塔利班国际合法性，且实施的难度大、投入的资源多；孤立政策最容易实施，美国只需要延续对塔利班的经济制裁，拒绝承认其合法性，缺点是难以与塔利班进行反恐合作，无法改变塔利班的行为，并加剧了阿富汗人道主义危机；反对政策可行性最低，阿富汗缺少强有力的反塔武装，除非塔利班直接包庇、支持恐怖组织，否则美国不会武力推翻塔利班政权，且阿富汗陷入内战将引发更多的极端恐怖主义。^② 综合考量美国的国家利益、政策实施成本和反恐合作等，与塔利班接触最符合美国国家利益。然而，随

① Kate Bateman, Asfandyar Mir and Andrew Watkins, “After al-Zawahiri’s Killing, What’s Next for the U. S. in Afghanistan?” August 2, 2022, <https://www.usip.org/publications/2022/08/after-al-zawahiris-killing-whats-next-us-afghanistan>.

② James Dobbins, Andrew Radin and Laurel E. Miller, “Engage, Isolate, or Oppose: American Policy Toward the Islamic Emirate of Afghanistan,” May 2022, <https://www.rand.org/pubs/perspectives/PEA1540-1.html>.

着美国关闭其驻阿富汗大使馆，制裁塔利班政权，美国有走向孤立塔利班的趋势。整体而言，美国欲要建立新型的美塔关系，必须超越狭隘的孤立和有限介入的混合政策，通过外交接触和发展援助引导塔利班走向美国的政策轨道。^①

第一，美国与塔利班就外交承认问题展开博弈。在后撤军时代，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。英国资深外交官、国王学院客座教授蒂姆·维拉斯-韦尔西（Tim Willasey-Wilsey）指出，塔利班获得国际社会的承认应满足以下要求：一是塔利班应组建更具包容性的新政府；二是塔利班应恢复女性教育；三是塔利班必须与阿境内的各种恐怖组织断绝联系；四是塔利班应承诺拒绝惩罚前政府成员；五是“哈卡尼网络”成员从塔利班政府中除名。^② 2023年2月20日，美国、英国、法国等九个国家和欧盟组织在法国巴黎共同发表《阿富汗问题联合声明》，强调联合国安理会第2593（2021）号决议阐明了国际社会对塔利班政权的期待：其一，阿富汗领土不应被用来威胁或攻击任何国家，计划或资助恐怖行为，或庇护和训练恐怖分子；其二，联合国和人道主义组织在阿富汗提供服务和援助时不受阻碍和安全通行；其三，尊重包括妇女和少数民族在内的所有阿富汗人的人权；其四，在妇女充分、平等和有意义的参与下，寻求阿富汗包容性的谈判，达成政治解决方案和实现法治；其五，出国旅行者享受安全通行和自由旅行的权力。^③

美国与塔利班开展新型关系乃至承认塔利班，核心症结在于塔利班能否兑现反恐承诺。首先，塔利班组织的重要部分“哈卡尼网络”至今仍被美国认定为恐怖组织，其领导人西拉杰丁·哈卡尼（Sirajuddin Haqqani）还是美国重金通缉的对象，塔利班不顾美国反对将哈卡尼任命为新政府的内政部长。其次，塔利班的组织架构较为松散，不少底层士兵与极端组织共同作战，甚至还与中亚地区的恐怖组织有着千丝万缕的联系。可以预见，塔利班高层领导无法及时有效地约束混入其中的极端分子，而且塔利班内部的极端派势力仍十分强大。最后，塔利班如何与各种恐怖组织断绝联系。《美塔和平协议》规定塔利班必须切断与恐怖组

① Laurel Miller, "Protecting US Interests in Afghanistan," *Survival*, vol. 64, no. 2, 2022, pp. 25–34.

② Tim Willasey-Wilsey, "What Stands Between the Taliban and Recognition?" November 11, 2021, <https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/what-stands-between-taliban-and-recognition>.

③ The U. S. Department of State, "Joint Statement on Afghanistan," March 7, 2023, <https://www.state.gov/joint-statement-on-afghanistan-2/>.

织的联系,塔利班希望通过关闭阿境内的“圣战”基地换取美国的让步。一是塔利班政权需要美西方国家的援助,包括让美国放松制裁;二是塔利班重新掌权后失去了与“基地”组织等联盟的意愿;三是塔利班的当务之急是巩固自身统治,没有庇护恐怖组织的动机。^①然而,塔利班与部分“三股势力”关系“暧昧”,彼此具有相似的宗教信仰,打击曾经的“盟友”或将导致塔利班的内部分裂,继续沆瀣一气又不利于其获得国际承认。

第二,美国与塔利班可能就地区反恐展开合作。美国图谋在阿富汗“撤而不离”,利用反恐议程继续影响地区局势。一是塔利班需要国际社会承认其统治合法性,打击恐怖主义可以塑造积极的、负责任的形象;二是美国联合其盟友伙伴,利用制裁、援助和舆论等手段向塔利班持续施压,逼迫其兑现反恐承诺;三是“三股势力”的外溢将严重威胁地区安全,美国利用地区国家的安全关切,将反恐议程塑造为美国干预地区事务的抓手。在拜登政府时期,美国将继续打击阿富汗地区的恐怖分子。美国常规军事力量的撤出并不意味着放弃在该地区的军事存在,后撤军时代美国将尝试在阿富汗推进“离岸平衡”(offshore balancing)。^②美国之前构想在巴基斯坦或中亚国家增设空军基地和特种作战部队,以前沿的“轻足迹”方式(light footprint)继续影响阿富汗局势,但中亚国家表示明确拒绝。美国通过先进的情报搜集手段进行弥补,并运用“航空母舰+长航程无人机”的“超视距反恐”战术。

需要强调的是,塔利班希望建立符合阿富汗国情的伊斯兰制度,并没有推行全球“圣战”的“野心”。2020年2月20日,塔利班领导人之一的哈卡尼在美国《纽约时报》发表评论文章《我们塔利班想要什么》,系统阐述了塔利班组织的政治诉求:其一,美国从阿富汗全面撤军一直是塔利班抗争的首要目标;其二,塔利班希望建立一套符合阿富汗国情的伊斯兰制度;其三,塔利班将在相互尊重的基础上与国际社会进行友好交往。^③重新掌权后,为了获取国际社会的信

① Dino Krause and Mona Kanwal Sheikh, “The Taliban back in Power: An Assessment of al-Qaeda and IS Two Decades after 9/11,” August 20, 2021, <https://www.diis.dk/en/research/the-taliban-back-in-power-an-assessment-of-al-qaeda-and-is-two-decades-after-911>.

② 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>.

③ Sirajuddin Haqqani, “What We, the Taliban, Want,” February 20, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/02/20/opinion/taliban-afghanistan-war-haqqani.html>.

任、援助乃至承认，塔利班会在一定程度上履行反恐承诺，与部分极端组织切断联系。2023年3月23日，塔利班政府代理外交部长阿米尔·汗·穆塔基（Maulvi Amir Khan Muttaqi）在半岛电视台发表评论，指出：阿富汗暴力行为水平在过去18个月内急剧下降，阿富汗正在建立一个独立、强大、统一的中央政府，这是阿富汗四十年来头一次；阿富汗伊斯兰酋长国愿意在平等、相互尊重和追求共同利益基础上发展与各国的友好关系，阿富汗与国际社会和解的机会已经出现；缓解阿富汗的人道主义危机是我们共同的道义责任，美西方试图通过加重阿富汗的苦难逼迫塔利班做出政治让步，这既不文明也不道德，美国应该解冻阿富汗的国家资产，并根据《多哈协议》解除所有制裁。^①

第三，美国初步尝试与塔利班重启双边关系。2023年7月30日至31日，美国阿富汗问题事务特别代表托马斯·韦斯特（Thomas West），美国阿富汗妇女、女童与人权特使里娜·阿米里（Rina Amiri），美国驻阿富汗使团团长（驻地多哈）卡伦·德克尔（Karen Decker），与塔利班代理外长穆塔基在多哈举行正式会谈。美国方面认识到，塔利班为履行安全承诺作出了努力，包括不允许任何人利用阿富汗领土威胁美国及其盟友，针对阿富汗平民的大规模恐怖袭击也有所减少。同时，美国敦促塔利班改善人权状况、无条件释放被拘留的美国公民，并愿意与塔利班就经济稳定、妇女权益、禁毒等议题展开对话。^② 半岛电视台评论员奥拜杜拉·巴希尔（Obaidullah Baheer）指出，美国与塔利班进行正式外交接触的背后逻辑是，美塔关系改善或将激励塔利班组建更有包容性的政府。本次会晤还取得三方面进展：一是美塔多哈会议的声明基本一致，表明双方高层都肯定了本次建设性对话；二是首次正式讨论了建立信任措施的问题，包括美国取消对塔利班的制裁和旅行禁令以及归还被冻结的阿富汗中央银行资产；三是为美塔双方日后更频繁的接触奠定了基础。^③

总而言之，美国与塔利班的新一轮互动表明，美国放弃对塔利班的全面孤立

① Mawlawi Amir Khan Muttaqi, "Afghanistan is Ready to Work with the US, But Sanctions Must Go," March 23, 2023, <https://www.aljazeera.com/opinions/2023/3/23/afghanistan-is-ready-to-work-with-the-us-but-sanctions-must-go>.

② The U. S. Department of State, "Meeting of U. S. Officials with Taliban Representatives," July 31, 2023, <https://www.state.gov/meeting-of-u-s-officials-with-taliban-representatives/>.

③ Obaidullah Baheer, "The reset in the US strategy on engaging the Taliban may work," August 14, 2023, <https://www.aljazeera.com/opinions/2023/8/14/the-reset-in-the-us-strategy-on-engaging-the-taliban-may-work>.

或反对政策，逐渐形成以渐进式接触为主、以选择性遏压为辅的新型对塔政策。在塔利班长期执政已成定局的情况下，美国欲通过阿富汗的地缘支轴撬动中亚地缘政治板块，必须制定更加理性、灵活和务实的对塔政策。与塔利班第一次执政时期的全面孤立不同，美国在塔利班二次执政时期任命了阿富汗事务代表和使团，并在多哈与塔利班进行外交接触。与此同时，美国将塔利班的国际承认与其国内行为挂钩，即塔利班在《多哈协议》的框架下政治解决阿富汗问题、尊重妇女权益并与恐怖组织彻底断绝联系。国际危机组织的格雷姆·史密斯(Graeme Smith)和易卜拉欣·巴希斯(Ibraheem Bahiss)在美国外交事务网站撰文指出，美西方与塔利班陷入了政治僵局。一方面，塔利班认为对美国妥协有悖于其基本价值观；另一方面，美西方抨击塔利班侵犯人权。正是美国对塔利班的经济制裁加剧了阿富汗的人道主义危机，美方应在阿安全与经济事务上与塔利班合作，推动阿富汗问题的政治解决。^①可以预期的是，塔利班的政权属性、执政偏好和历史记忆决定其难以满足美国的高期待，更不会放弃来之不易的国家独立，随美起舞并完全迎合美国的战略轨道，这就从根本上限制了美塔关系改善的限度。

(二) 美国对阿富汗塔利班政策的影响

作为阿富汗问题最重要的域外因素，自2001年以来的美国对塔利班政策，两次改变了阿富汗的政治格局，美国与塔利班的互动不断搅动地区反恐局势，美国的地缘竞争考量加剧了阿富汗的大国政治博弈。2021年8月，塔利班推翻了美国扶持的阿富汗前政府，这标志着美国的塔利班政策及阿富汗政策的失败。在后撤军时代，美国对阿富汗政策主要体现为美国的塔利班政策。

1. 美国与塔利班的博弈导致了阿富汗两次政治变局、损耗美国国际威望

20世纪末，阿富汗穆贾西丁政权无力终止军阀混战，塔利班打着“除军阀、禁毒品、促和平”的旗号，在1996年基本统一阿富汗全境，但是塔利班极端保守的内外政策使其自绝于国际社会。2001年“9·11”事件后，塔利班更是包庇

^① Graeme Smith and Ibraheem Bahiss, "The World Has No Choice But to Work With the Taliban; How to Help Afghanistan Without Normalizing Relations," August 11, 2023, https://www.foreignaffairs.com/afghanistan/world-has-no-choice-work-taliban?check_logged_in=1&utm_medium=promo_email&utm_source=lo_flows&utm_campaign=registered_user_welcome&utm_term=email_1&utm_content=20230816.

“基地”组织与本·拉登，美国以反恐之名发动了第三次阿富汗战争，推翻了塔利班政权，扶持建立了阿富汗前政府，美国更借机在中国、俄罗斯和伊朗后方打入楔子，冷战后美国的战略力量第一次进入中南亚腹地。由此，美塔博弈促成了阿富汗第一次政治变局。经过20年阿富汗战争，美国国家安全战略重心从反恐重归大国战争竞争，将中国、俄罗斯视为其国家安全的重大威胁，阿富汗及地区反恐问题在美国对外议程的重要性下降。面临新冠疫情冲击、国内经济低迷、民众厌战情绪，美国安全精英秉持现实主义原则，放弃对塔利班的敌人认知，与塔利班进行和平谈判及签署和平协议，最终从阿富汗全面撤军，这宣告了美国的塔利班政策从“敌对”到“妥协”的转变。然而，美国的“甩包袱式”撤军重创阿富汗前政府，并导致塔利班重新上台执政，美国这一域外因素促成了阿富汗的第二次政治变局。

与此同时，美国对塔利班的“妥协”及塔利班的重新掌权，严重损耗其国际威望。美国在阿富汗20年的国家建设，不过是简单地移植美式民主制度，扶持建立的“民主样本”阿富汗前政府腐败无能，难以抵抗塔利班的攻势，在美国撤军之后一击即溃。美国对阿富汗的失败干预及塔利班的二次执政，再次验证了塔米姆·安萨利（Tamim Ansary）提出的阿富汗“无规则游戏”（game without rules）寓言：“外国干涉，不仅削弱了傀儡政权的执政能力，也破坏了喀布尔在阿富汗的权威……只有当外国势力从这个他们无力控制的国家撤出，阿富汗的城市（或农村）统治阶层重新掌权，阿富汗才能重新迎来团结的局面。”^①与此同时，美国几乎无条件地仓促撤军，引发盟友对其安全承诺的疑虑。美国在阿富汗20年的军事干预，让北约盟友付出了大量牺牲，最后以仓皇撤离结束，凸显了美国盟友伙伴在安全承诺问题上的联盟困境（alliance dilemma）。事实上，美国所谓的全球领导地位在很大程度上取决于其安全承诺的可靠性。如果美国不能信守盟约，盟国既担心牵扯进无关本国核心利益的战争，又担心在关键时刻被美国抛弃，自然难以与美国并肩作战。^②因此，美国从阿富汗撤军的“喀布尔时刻”，再次验证了阿富汗“无规则游戏”的寓言，也引发了盟友对其安全承诺有效性

^① 塔米姆·安萨利：《无规则游戏 阿富汗屡被中断的历史》，钟鹰翔译，杭州：浙江人民出版社2018年版，第380页。

^② Matthew Kroenig and Jeffrey Cimmino, “The Strategic Consequences of America’s Loss in Afghanistan,” August 17, 2021, <https://thedispatch.com/p/the-strategic-consequences-of-americas>.

的质疑。

2. 美国与塔利班的互动不断搅动地区反恐形势

从20世纪90年代至今,塔利班与“基地”组织关系暧昧。通过本文的研究可知,在20世纪90年代初,美塔关系有过一段较为友好的时期,后来由于美国国内对塔利班人权问题的批评,尤其是塔利班庇护“基地”组织而遇冷,双方关系破裂的根本原因是美国没有满足塔利班融入国际社会的要求,同时塔利班拒绝了美国引渡本·拉登的请求。进入21世纪,“基地”组织策划并发动了“9·11”恐怖袭击,塔利班政权再次拒绝了美国的请求,这就直接引发了美国对塔利班的军事打击,塔利班也由此失去了政权。再次执政之后,塔利班与美国发展新型关系的一个重要前提是,塔利班履行美塔和平协议中的反恐承诺,与“基地”组织等在内的一切国际恐怖组织断绝联系。事实上,塔利班难以与“基地”组织彻底断联。

一方面,塔利班与“基地”组织有着一定的共同价值追求。自本·拉登潜逃阿富汗之后,塔利班的意识形态就开始受到“基地”组织“圣战”思想的影响。塔利班重组之后亟须“基地”组织等盟友的协助,“基地”组织还将塔利班视为其推进全球“圣战”的重要伙伴。另一方面,在塔利班成功夺权之后,美方评估认为塔利班仍与“基地”组织保持联系。“基地”组织在塔利班与美国的和平谈判以及与阿富汗前政府的内部谈判中均扮演顾问角色,塔利班借此获得合法性地位并且迷惑了美国和阿富汗前政府。2021年9月,美国参谋长联席会议主席马克·米利(Mark Milley)在接受参议院军事委员会质询时表示,虽然撤军期间塔利班没有攻击美军,但该组织没有完全履行《多哈协议》的其他部分,尤其是塔利班暗中为“基地”组织提供庇护。^①

3. 美国的权力政治思维加剧了阿富汗的大国政治博弈

长期以来,美国在阿富汗问题上坚持零和博弈的冷战思维。其一,美国认为巴基斯坦在美塔博弈中扮演“两面派”角色(double-dealing),指责巴基斯坦包庇塔利班势力。“9·11”恐怖袭击后,美国时任国务卿鲍威尔致电巴基斯坦总统佩尔韦兹·穆沙拉夫(Pervez Musharraf):“你要么和我们站在一起,要么成

^① Jim Garamone, “Taliban Remains Dangerous, Harbors al-Qaida, Joint Chiefs Chairman Says,” September 29, 2021, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2793387/taliban-remains-dangerous-harbors-al-qaida-joint-chiefs-chairman-says/>.

为我们的敌人。”^① 美国卡托研究所的研究员萨哈尔·汗（Sahar Khan）指出，虽然巴基斯坦与美国构建了反恐联盟，但随着美国阿富汗战争的继续，巴基斯坦暗中支持塔利班和“哈卡尼网络”，美巴关系不断恶化。^②实际上，巴基斯坦是美国在中南亚反恐的支点国家，为反恐战争做出了巨大牺牲。自奥巴马政府以来，美国借助巴基斯坦的力量向塔利班施压，巴基斯坦在促成美塔和平谈判及阿富汗的和平和解中发挥重要作用。在后撤军时代，美国仍需依赖巴基斯坦与塔利班的传统关系，以保持美国对阿富汗局势的影响。

其二，美国为了维持对阿富汗的地缘控制，不断挑动印度和巴基斯坦的对立。美国发动反恐战争推翻塔利班政权后，印度与北方联盟主导的阿富汗前政府保持亲密关系，并为其提供大量援助。亲巴基斯坦的塔利班回归，也就意味着印度在阿富汗的战略投入“打水漂”。巴基斯坦的阿富汗政策长期以来都是由巴军方和情报机构掌控，且巴军方与“哈卡尼网络”存在密切联系，这意味着巴方在新一轮对印博弈中占据优势。但塔利班的回归将给巴基斯坦安全形势带来一定的消极影响。一是阿富汗的难民潮加剧了巴基斯坦的国内压力；二是塔利班的胜利将刺激巴境内的“巴基斯坦塔利班”（TTP）等极端恐怖组织；三是塔利班不大可能在杜兰线（Durand Line）等历史遗留问题上对巴基斯坦妥协。巴基斯坦还担心，如果塔利班治理效能低下，或将导致阿富汗安全形势的恶化，并加剧阿富汗的大国政治博弈，并对美巴关系造成负面影响。

五 余论

本研究分析了从2001年以来美国四任总统的塔利班政策，时间跨度长达20年。小布什政府时期，美国使用武力手段推翻了塔利班政权，没有将塔利班纳入阿富汗战后政治安排，使其丧失了与塔利班媾和的机会。在奥巴马政府时期，美国转向打击、接触两手策略，大规模增兵打击塔利班中兴势头，并寻求与塔利班的外交接触。在特朗普政府时期，“商人总统”秉持交易原则，对塔利班以打促

^① 穆沙拉夫：《在火线上：穆沙拉夫回忆录》，张春祥等译，北京：译林出版社2006年版，第197页。

^② Sahar Khan, “Double Game: Why Pakistan Supports Militants and Resists U. S. Pressure to Stop,” September 20, 2018, <https://www.cato.org/policy-analysis/double-game-why-pakistan-supports-militants-resists-us-pressure-stop>.

谈效果不彰，转而寻求对塔利班的“妥协”，签署和平协议。在拜登政府时期，美国彻底放弃在阿战略“负资产”，全面、彻底地撤军，撤军后美国与塔利班在反恐合作、外交承认等问题上展开新一轮博弈。

具体而言，本研究得出的结论如下。

第一，美国的塔利班政策总体上是“遏压+接触”的混合。自2001年“9·11”事件以来，美国以反恐为名高调介入阿富汗问题。美国20年的塔利班政策经历了从军事打击到妥协接触的转向，总体上是“遏压+接触”并用。所谓的“遏压”主要有两重含义：一是不惜用战争手段打击地区恐怖组织；二是打击塔利班的极端强硬派势力。“接触”主要是指美国没有放弃与塔利班的交易妥协，即使在敌对时期也保持对塔利班的谈判姿态，将塔利班与“基地”组织、塔利班的温和派与强硬派区分开来，并企图施压分化塔利班。在后撤军时期，美国既保持对塔利班的和解选项，又在强化“超视距反恐”能力。

第二，美国的塔利班政策带有强烈的现实主义色彩。现实主义国际关系理论坚持了权力政治、国家利益等核心概念，认为大国的实力地位及威胁认知深刻塑造其对外政策。美国在国家实力处于相对高位时，将恐怖主义作为其国家安全的重大威胁，积极寻求在阿富汗及中南亚地区的权力扩张；在国家实力处于相对衰落时，将大国战略竞争作为其国家安全的首要威胁，缓与与塔利班的矛盾，主动调整军事部署，以“离岸平衡”的姿态干预地区事务。美国综合使用权力政治手段，不断校准其塔利班政策。美国对塔利班的打击抑或接触，在阿富汗的干预抑或撤出，其本质都是罔顾阿富汗人民的利益以护持自身霸权地位。美国打着维护“自由主义国际秩序”（the Liberal International Order, LIO）的旗号，在阿富汗强行输出美式民主，肆意侵犯和干涉阿富汗内政，给阿富汗人民带来了深重灾难。一言以蔽之，美国在阿富汗的干预及其塔利班政策的演变，充分体现了美国“善意霸权”“仁慈霸权”叙事逻辑的虚伪与荒谬。

第三，美国的塔利班政策为美国总体国家安全战略的调整服务。美国对塔利班政策的发展演变，昭示着阿富汗及反恐问题不再是美国国家安全战略的优先事项。一方面，美国在全球的战略重心从大中东地区转移到印太地区，在中南亚的战略重心从阿富汗转移到中亚地区；另一方面，美国国家安全战略的重心从反恐转为大国战略竞争，近期的政策重点是乌克兰危机问题。这就导致了阿富汗问题在美国对外政策中的重要性继续下降，或将重演20世纪末美国对阿富汗的战略

忽视，其塔利班政策在中短期内出现了一定的战略模糊。在美国放弃对阿富汗问题深度介入的新常态下，通过与塔利班的有限接触，灵活使用制裁工具，大打外交承认牌，实施“超视距反恐”，并加强与中南亚国家的情报与反恐合作，可以在资源有限的情况下一定程度地保障美国的安全利益。