

美國撤軍阿富汗決策與政治影響評析

U.S. Withdrawal from Afghanistan: Decision-Making and Political Influences

崔進揆¹

中興大學國際政治研究所

cktsui@nchu.edu.tw

壹、前言

美國紐約世貿雙子星大廈和華府國防部五角大樓在 2001 年 9 月 11 日先後遭到恐怖攻擊，小布希（George W. Bush）政府旋即定調賓拉登（Osama bin Laden）和蓋達組織（al-Qaida）就是一連串恐怖攻擊的主謀，要求阿富汗塔利班（Taliban）政權限期交出蓋達組織的重要成員，並關閉境內的恐怖組織訓練營和基地。²然而，塔利班政權並未同意美國政府的要求，美國於是在國際社會和國內外輿論的支持下，發動了代號「持久自由」（Operation Enduring Freedom）的軍事行動，以優勢兵力迅速推翻塔利班政權。持久自由行動開啟了美國在大中東地區將近二十年的反恐戰爭（War on Terror），共歷經

¹ 本研究為國科會專題研究計畫補助成果，計畫名稱「阿富汗戰爭二十年：美國撤軍與塔利班重返執政研究」，計畫編號：MOST 111-2410-H-005-017-。

² George W. Bush, "Address Before a Joint Session of the Congress on the United States Response to the Terrorist Attacks of September 11," The American Presidency Project, UC Santa Barbara, September 20th, 2001, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-before-joint-session-the-congress-the-united-states-response-the-terrorist-attacks>

四任美國總統和六屆政府。阿富汗戰爭是美國歷史上持續時間最久的戰爭，不僅消耗美國大量的人力、物力和財政，更令俄羅斯和中國等對手得以利用美國專注於其大中東地區反恐行動之際，潛心發展、壯大自身的實力，終成為現今威脅美國全球利益的挑戰者。

塔利班被軍事推翻後並未就此消失，而是轉化為阿富汗境內從事對抗新政府和以美國為首西方勢力的團體，並在 2021 年 8 月攻陷喀布爾後於 9 月對外宣布成立新政府。阿富汗情勢發展之快速，超乎各界預期。原先受西方國家支持的阿富汗政府之所以不敵塔利班攻勢，且迅速潰敗的原因概略可歸納為：美國與塔利班 2020 年和平協議的簽署、軍事後勤補給匱乏、阿富汗政府貪腐問題、塔利班戰略與戰術的成功。³2020 年 2 月，川普（Donald Trump）政府與塔利班在卡達達成和平協議，美國同意於 2021 年 5 月撤離所有的戰鬥人員並釋放塔利班被阿富汗政府關押的囚犯；塔利班則同意停止對駐阿富汗美軍的攻擊行動，以及切斷對特定恐怖主義團體的援助。⁴

2020 年的和平協議令阿富汗政府強烈感受到被美國和西方國家背棄，因其並未參與談判進程，但卻被迫必須承擔協議的結果。塔利班在美國總統拜登（Joseph Biden）2021 年 4 月正式宣布撤離計畫後，於次月展開全國性的閃電攻勢，並逐步佔領坎達哈、馬札里沙里夫、赫拉特等大城，最終攻克首都喀布爾，阿富汗總統甘尼（Ashraf Ghani）則出逃海外。阿富汗政府雖號稱有配備先進美製武器的 30

³ Ajmal Ahmad, "Why Afghanistan Fell: An Insider's Account of What Went Wrong," *Foreign Affairs*, October 11th, 2021, <https://www.foreignaffairs.com/articles/afghanistan/2021-10-11/why-afghanistan-fell>; also see P. Michael McKinley, "We All Lost Afghanistan: Two Decades of Mistakes, Misjudgements, and Collective Failure," *Foreign Affairs*, August 16th, 2021, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-08-16/we-all-lost-afghanistan-taliban>

⁴ Carter Malkasian, *The American War in Afghanistan: A History* (Oxford: Oxford University Press, 2021), pp. 423-447.

萬大軍，但因西方國家提供後勤補給的人力、物力因協議簽署後已逐步撤離，加上政府嚴重的貪腐問題，使得政府軍戰力大減、軍心渙散，軍民亦無戰鬥、抵抗意志，終讓塔利班成功奪取政權。

塔利班重返執政後積極爭取國際社會認同，但各國對於重返執政後的塔利班政府仍有所顧忌，並未給予正式的外交承認，因為塔利班在新政府的組成、女權、人權等議題上仍存有爭議，亦未徹底切斷和特定恐怖組織與團體的聯繫。歐盟、中國、俄羅斯等國過去皆主張與塔利班接觸，而美國雖在軍事上撤離阿富汗，但在反恐議題上仍保持與塔利班的合作。此外，阿富汗周邊的中亞國家，除了塔吉克、烏茲別克、吉爾吉斯、土庫曼、哈薩克等四國皆與塔利班有交流與合作，官方彼此間亦有正式的溝通管道。現今阿富汗國內政局尚不穩定，仍不時出現恐怖攻擊的事件，在 2022 年 6 月和 2023 年 3 月又先後遭逢芮氏規模 6.0 以上的強震，共計超過千人在地震中死傷，人道問題嚴重，急需國際社會的援助。

貳、拜登政府撤軍阿富汗的決策考量

拜登政府的撤軍決策可由決策者想法理念，以及國內和國際等三個層次來分析。首先，在歐巴馬（Barack Obama）執政時期，拜登曾擔任其副手，也是歐巴馬外交和國安議題重要諮詢對象，因為後者就任總統之前並無外交和國安事務的完整歷練。歐巴馬執政初期將美國反恐政策重新定位在阿富汗和巴基斯坦，而賓拉登和蓋達組織乃該政府第一任任期反恐最重要的目標與對象。⁵對於新政策的

⁵ Barack Obama, "Remarks by the President on a New Strategy for Afghanistan and Pakistan," The White House, March 27th, 2009, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-a-new-strategy-afghanistan-and-pakistan>

調整，歐巴馬執政團隊其實意見分歧，軍方主張應該增兵並採取反叛亂（counter-insurgency）的策略，但拜登力主任務性質相對單純的反恐（counter-terrorism）政策。⁶歐巴馬最終採取折衷方案，先同意軍方的增兵計畫，但訂定明確的撤軍時間表。拜登過去在阿富汗問題的主張和態度說明了 2021 年的撤軍決定是拜登在阿富汗戰爭議題上的一貫立場。

國內層次主要可由龐大戰爭支出和民意輿論反應來分析。根據布朗大學沃森國際與公共事務研究所（Watson Institute, International & Public Affairs, Brown University）統計，美國政府在過去 20 年至少投入 2 兆美元經費來維持阿富汗戰爭，⁷另外共計近 2,300 名美軍在阿富汗戰爭中陣亡，2 萬多名士兵受傷，且有極高比例的現役和退役軍人被診斷患有壓力創傷症候群（Post-Traumatic Stress Disorder, PTSD），其中更有約 3 萬人因無法克服創傷曾選擇輕生。⁸此外，美國民意輿論自小布希總統任內就出現反戰、厭戰的情緒，結束反恐戰爭和自中東撤軍的議題每每成為美國總統大選的熱門議題。歐巴馬任內雖然曾短暫實踐撤軍的承諾，自阿富汗與伊拉克撤軍，但因伊斯蘭國（Islamic State, IS）在 2014 年 6 月興起，美軍在 2014 年 9 月又重回中東從事打擊伊斯蘭國的軍事任務。根據芝加哥全球事務

⁶ Evan Osnos, *Joe Biden: The Life, the Run, and What Matters Now* (New York: Scribner Book Company, 2020).

⁷ "US Costs to Date for the War in Afghanistan, in Billions FY2001-FY2022," Watson Institute, International and Public Affairs, Brown University, August 2021, <https://watson.brown.edu/costsofwar/figures/2021/human-and-budgetary-costs-date-us-war-afghanistan-2001-2022>

⁸ Thomas Howard Suitt, III, "High Suicide Rates among United States Service Members and Veterans of Post-9/11 Wars," *20 Years of War: A Costs of War Research Series*, Watson Institute, International and Public Affairs, Brown University, June 21st, 2021, https://watson.brown.edu/costsofwar/files/cow/imce/papers/2021/Suitt_Suicides_Costs%20of%20War_June%2021%202021.pdf

委員會（Chicago Council on Global Affairs）2021年8月的民調，雖然塔利班已在8月15日攻進喀布爾，阿富汗各大城鎮皆出現失序的狀況，但仍有64%的美國民眾支持政府實現在8月31日前將戰鬥部隊撤離的承諾。⁹各方民調結果亦皆指出美國輿論普遍贊成政府撤軍決定，惟對於政府撤軍措施和執行方式感到不滿。

美國政府撤軍決策的國際因素主要可歸因於美國全球戰略重心的轉變，以及對於當前主要威脅來源的分析與評估。針對飽受爭議與批評的決策和行動，拜登在針對全美民眾的演說中堅定地強調撤軍決策的必須性和正當性，亦提醒美國民眾美軍最初的任務是追擊賓拉登和蓋達組織，同時阻絕恐怖組織利用阿富汗做為攻擊美國本土的基地，而這些目標美國早在十年前就已完成。¹⁰拜登同時強調雖然恐怖主義仍威脅美國與西方國家，但當前美國主要的威脅來源是中國和俄羅斯，兩者現已嚴重威脅美國和其盟邦的安全，故有必要進行政策的調整，將資源用於應對兩者構成的威脅與挑戰之上。¹¹事實上，美國全球戰略的調整可以追溯至歐巴馬執政時期，歐巴馬政府推動所謂的「亞太再平衡」（Rebalancing Asia）政策，政策重點就是將外交與安全政策的重心逐步由中東轉向亞洲。¹²川普政府在「亞

⁹ Dina Smeltz and Emily Sullivan, "Majority of Americans Support Withdrawal from Afghanistan, But Criticize Its Implementation," Chicago Council on Global Affairs, September 2nd, 2021,

<https://www.thechicagocouncil.org/commentary-and-analysis/blogs/majority-americans-support-withdrawal-afghanistan-criticize-its>

¹⁰ Joseph Biden, "Remarks by President Biden on Afghanistan," The White House, August 16th, 2021,

<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/08/16/remarks-by-president-biden-on-afghanistan/>; Joseph Biden, "Remarks by President Biden on the End of the War in Afghanistan," The White House, August 31st, 2021,

<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/08/31/remarks-by-president-biden-on-the-end-of-the-war-in-afghanistan/>

¹¹ *Ibid.*

¹² Kurt Campbell, *The Pivo: The Future of American Statecraft in Asia* (New York: Little,

太再平衡」政策基礎上力倡「印太戰略」(Indo-Pacific Strategy)，政策焦點圍繞著大國的地緣政治競爭和權力平衡，俄羅斯和中國被列為威脅美國利益的修正主義強權國家。¹³拜登政府深化川普的「印太戰略」，除了組建「澳英美安全伙伴關係」(AUKUS)，還推動「印太經濟架構」(Indo-Pacific Economic Framework)，政策偏重在應對中國的威脅，中東事務在美國決策圈內並非首務。¹⁴

參、美國撤軍阿富汗的政治影響

拜登政府撤軍阿富汗的決策不僅對美國本身，也對國際政治產生深遠的影響。首先，就美國國內政治而言，拜登總統和民主黨的民意支持率在撤軍之後就呈現顯著的下降，總統個人聲望嚴重受挫。拜登就任總統後，因為積極處理防疫工作，以及為全美民眾施打新冠疫苗的進度超前，美國國內的疫情逐漸趨緩，而防疫表現和各項新措施讓拜登民調始終維持近五成的滿意度。然而，阿富汗撤軍的亂象，以及媒體的大篇幅報導，導致總統和民主黨的支持度在 2021 年 8 月後跌至歷史低點，總統的不滿意度更首度高於滿意度，¹⁵民調不佳影響民主黨 2022 年 11 月期中選舉的選情。選舉之前大多數的預測皆認為民主黨會在國會選舉中失利，而共和黨將在美國國內掀起一股紅色浪潮，成為掌控參議院和眾議院的多數黨。¹⁶雖

Brown & Company, 2016).

¹³ "National Security Strategy of the United States of America," The White House, December 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

¹⁴ 崔進揆，〈拜登政府印太戰略：論述的演進於政策實踐〉，《全球政治評論》，第 81 期（2023），頁 27-56。

¹⁵ "Biden Approval Polling Tracker," Reuters, June 23rd, 2023, <https://www.reuters.com/graphics/USA-BIDEN/POLL/nmopagnqapa/>

¹⁶ Blake Hounshell, "Five Takeaways from a Red Wave That Didn't Reach the Shore," *The*

然期中選舉最後的結果並不如預測，民主黨不僅保住了參議院多數，眾議院也僅以些微的差距敗給共和黨，¹⁷但選舉過程確實讓擁有行政優勢的民主黨備感艱辛，且政府始終無法擺脫撤軍過程混亂的不佳印象。

在國際政治的部分，美國在國際社會的聲望亦受到撤軍決策的影響。有鑒於阿富汗撤軍後的亂象，以及塔利班的重返執政，許多國家皆質疑美國過去所提供的安全保證，擔憂未來美國會因自身利益考量，在危機的關鍵時刻選擇背棄盟友。事實上，在川普執政的後期，美國政府就曾做出自敘利亞逐步撤軍的決策。該一決策就被批評是背叛了反恐戰爭中的庫德盟友，同時也導致國防部長馬提斯（James Mattis）的下台，因其堅決反對倉促撤軍，並與川普總統的意見不一致。¹⁸此外，拜登政府的阿富汗政策亦有損拜登上任後積極主導美國重返國際社會、團結國際盟友，以及在國際事務中扮演領導地位的政策主張，而該一事件也提供國際競爭對手抨擊美國外交政策的素材和範本。中國政府和主管外交事務的官員，就曾多次以美國在阿富汗與伊拉克的失敗經驗為例，批評美國干涉個別國家內政，以及出於自身利益考量的外交政策。再者，撤軍阿富汗後，美國在中亞地區的影響力也隨之下降，取而代之的是中國和俄羅斯在區域內的影響力日增。過去因為反恐戰爭的需求，美國在阿富汗和中亞國家皆有駐軍或是借用軍事基地，而其政治影響力也因軍事的部署延伸至中亞地區，但撤軍決定和兵力的重新部署，使得美國的

New York Times, November 10th, 2022,
<https://www.nytimes.com/2022/11/09/us/politics/midterm-elections-takeaways.html>

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Helene Cooper, "Jim Mattis, Defense Secretary, Resigns in Rebuke of Trump's Worldview," *The New York Times*, December 20th, 2018,
<https://www.nytimes.com/2018/12/20/us/politics/jim-mattis-defense-secretary-trump.html>

影響力不如以往。

美國留下的權力真空讓中國和俄羅斯得以在區域內擴增勢力和影響力，而中、俄兩國也有介入阿富汗事務的強烈動機與意願。阿富汗與中國西境的新疆有直接的領土接壤，周邊國家巴基斯坦更是中國推動帶路倡議（**Belt and Road Initiative, BRI**）的關鍵國家，兩國合作的中巴經濟走廊對中國而言具有重要的戰略價值與意義，阿富汗情勢不穩，將連帶影響中巴經濟走廊的建設。中國是能源進口的大國，主要戰略能源皆來自中東，而中巴經濟走廊的建設可以取代或減少能源輸送依賴水路海運的限制。中國進口能源必經的麻六甲海峽、南海、台海皆存有衝突與戰爭的風險，中巴經濟走廊可在戰時發揮關鍵，確保中國的能源安全不受影響，進而維持經濟的持續發展。同時，中國政府亦相當關注塔利班與極端主義團體或組織的關係，因為阿富汗局勢也會影響中國政府控管新疆的分離主義、恐怖主義和極端主義。塔利班重返執政後，中國政府就曾多次針對阿富汗與恐怖主義團體關係的議題做出重要的發言，並表達嚴正的關切。是故，經濟發展、能源安全、極端主義問題是中國介入阿富汗問題的主要動機，而受到美國與國際社會制裁的塔利班也有意拉攏中國，希望中國能提供資金、技術和人力來發展建設，突破西方國家的封鎖。中國、阿富汗、巴基斯坦三國在今年 5 月已達成共識並發表聯合聲明，確立帶路倡議建設延伸至阿富汗的政策方針，並在電力設施、天然氣管線、鐵路建設、反恐、反毒等議題上深化三國的合作。¹⁹

阿富汗局勢同樣牽動著俄羅斯與中亞國家的關係，而維持穩定

¹⁹ 〈第五次中國—阿富汗—巴基斯坦外長對話聯合聲明〉，中華人民共和國外交部，2023 年 5 月 9 日，
https://www.mfa.gov.cn/web/wjbxhd/202305/t20230509_11073518.shtml

的中亞局勢一向是俄羅斯在區域內重要的外交與安全政策目標。²⁰俄羅斯與中亞國家亞美尼亞、白俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克、同為集體安全條約組織（Collective Security Treaty Organization）的成員，維持同共安全和抵禦外國勢力侵略是組織成員共同的願景與責任。²¹阿富汗動盪的局勢，以及難民衍生而出的安全問題將使得俄羅斯基於組織成員的身份和義務，以及對於區域安全主導者的自我定位，而有被迫參與區域內軍事干預行動的高度可能性。此外，在阿富汗周邊國家中，塔吉克與塔利班政權的關係並不和睦，相較於其他中亞國家在塔利班重返執政後選擇保持與塔利班政權對話、溝通的政策立場，塔吉克始終不願與塔利班政權有進一步的交流。阿富汗是多民族的國家，塔吉克裔是阿富汗第二大民族，²²但重返執政後的塔利班獨攬大權，除普什圖族外，其他族裔皆被排除在政治決策圈外，且境內反塔利班勢力又以塔吉克裔的團體最為活躍。再者，與中國相似，阿富汗的製毒、販毒問題，以及塔利班與伊斯蘭極端恐怖主義團體的關係也是俄羅斯和中亞國家共同關切的議題。²³美國影響力式微後，俄羅斯雖和阿富汗並無領土的直接接壤，但做為區域的重要行為者，區域安全穩定、反恐、反毒皆是俄羅斯參與並干

²⁰ Maximilian Hess, "Russia Is Down, But Not Out, in Central Asia," Foreign Policy Research Institute, February 17th, 2023,

<https://www.fpri.org/article/2023/02/russia-is-down-but-not-out-in-central-asia/>

²¹ Saadi Khamidov, "Central Asia's Strained Security Architecture," *The Diplomat*, April 6th, 2023, <https://thediplomat.com/2023/04/central-asias-strained-security-architecture/>

²² Carter Malkasian, *The American War in Afghanistan: A History* (Oxford: Oxford University Press, 2021), p. 13.

²³ "Statement by the Foreign Ministers of the CSTO Member Countries on the Situation in Afghanistan," The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, June 20th, 2023,

https://mid.ru/en/foreign_policy/news/1889704/?TSPD_101_R0=08765fb817ab200069296cf2126d748e0e13f6df6b63c33fe6b76cab4a21791068842a0474a0905008d4c8c1ea1430002bc5909924169210a249b18413548e66b531405c63d8bd580b91dfab39924c3c0e42d1f1ed4760b06eeca413f044491c

涉阿富汗問題的強烈動機。俄羅斯和集體安全條約組織的成員在 2023 年 6 月就已重申對阿富汗安全形勢的關切，以及組織的共同立場。²⁴

肆、結語

阿富汗是世界上最貧瘠國家之一，但其地理位置的特殊性，使得該國在國際政治上具有一定程度的影響力，也是強權國家擴張全球勢力所必須關注的焦點。19 世紀的英國、20 世紀的共產蘇聯、21 世紀的美國都曾經略或欲控制阿富汗，但最終都以失敗收場，甚至因此影響了整體國力發展和大國的領導地位。拜登撤軍阿富汗的決策有美國國內複雜的政治因素，也有國際政治發展趨勢轉向的考量，但撤軍過程的混亂和爭議，確實重挫了美國的國際形象。政策結果除了讓曾經對美國和西方國家懷抱期待的阿富汗民眾感到失望外，也不利於現任拜登政府面對強權崛起而欲積極重塑的國際領導地位和全球秩序。塔利班重返執政後，中國在阿富汗問題以及區域事務的重要性已明顯高於美國，除了塔利班欲借中國之力進行衝突後國家重建的主觀意願外，阿富汗特殊的地理位置也是中國欲拓展帶路倡議影響範圍所不可忽視的關鍵國家。中國近期在中東問題上已成功調停並改善沙烏地阿拉伯和伊朗的外交關係，若能協助阿富汗自衝突和戰爭中復甦，其處理區域衝突成功的經驗，勢將轉化為國際外交上的助力，也是其面對和挑戰美國為首西方國家時重要的政治資產。

²⁴ *Ibid.*