

焦點評析

美軍從阿富汗撤軍是否意味著拉開了「拜登主義」的序幕？

Does the withdrawal of U.S. troops from Afghanistan mean the prelude to the upcoming 'Biden doctrine'?

金東燦 *Dongchan Kim*

韓國延世中國研究院研究員、延世大學國際學研究生院兼任教授
Research fellow at Yonsei Institute for Sinology
Adjunct professor at Graduate School of International Studies
Yonsei University

儘管 2021 年 8 月 31 日拜登總統為自己的決定辯護稱「美軍從阿富汗撤軍任務取得了非凡的成功 (extraordinary success)」，¹ 但全世界都目睹了美軍和阿富汗難民倉皇離開阿富汗的現場畫面。這自然使得我們想起 1975 年 4 月 30 日美軍和美國外交官員以及大規模難民從南越南首都西貢撤退的場景。因此，拜登政府從阿富汗撤軍的決定不僅在美國國內，也在全世界範圍都引發了各種爭論。對韓國與東亞地區的各國來說，「美國霸權的相對衰落」與「美國對保障盟友安全承諾的可信度下降」等爭論都至關重要。這是因為這些爭論的結論不僅與目前正在進行的美中戰略競爭中各國的選擇密切相關，而且

¹ John Haltiwanger, "Biden defends Afghanistan withdrawal as an 'extraordinary success,' and says war 'should have ended long ago,'" *Business Insider*, Sep 1, 2021, <https://www.businessinsider.com/biden-speech-afghanistan-us-finalizes-withdrawal-2021-8>.

還會直接影響整個東亞地區的安全格局。

為了回答「美軍從阿富汗撤軍是否意味著拉開了拜登主義的序幕」，「美國對外政策調整的核心內容是什麼？其對東亞各國的影響如何？」等重要問題，本文首先梳理拜登政府執行從阿富汗撤軍政策的原因，接著對拜登政府通過從阿富汗撤軍可達成的預期效果進行分析。基於這些分析，本文將在最後預測「拜登主義」的特徵與其對東亞各國的影響。

一、拜登總統決定從阿富汗撤軍的原因：集中力量為大國競爭做準備

發動一場戰爭應有一定的戰爭目標。眾所周知，2001年10月7日以美國為首的聯軍發動阿富汗戰爭的直接原因是9-11事件。當初，小布希政府設定的戰爭目標是逮捕本·拉登（Osama bin Laden），並粉碎基地組織和塔利班等恐怖分子，以懲罰對9-11事件有責任的恐怖主義勢力。在9-11事件這種前所未有的恐怖事件發生的情況下，直接懲罰恐怖主義勢力被視為小布希政府安撫美國人的最佳方法之一。因此，小布希政府對阿富汗採取的軍事行動目標也得到了美國國內和世界各國的支持。

不過，根據一位韓國軍事專家的回顧與分析，受到美國國內輿論的壓力，小布希政府當時急於求成，沒有制定完整的戰爭計畫，也沒有做好充分的戰爭準備，就動員特種部隊和壓倒性的空軍力量來開始對阿富汗採取了軍事行動。阿富汗戰爭初期，美軍雖然相對容易地攻佔了阿富汗首都喀布爾，但卻沒有逮捕基地組織頭目本·拉登，也沒有完全粉碎基地組織和塔利班勢力。面臨著美軍的猛烈攻擊，塔利班勢力只好分散到阿富汗各地隱藏著，但他們並沒有完全被根除。2003年伊拉克戰爭爆發以後，美國的注意力轉移到伊拉克，這樣塔利班勢力重新找到了活路。混亂之中，本·拉登也成功地從阿富汗逃出去。² 從此以後，美國與本·拉登之間的「捉迷藏」持續了十年。

² 這段阿富汗戰爭初期情況的分析與評估，本人參考了韓南大學國防戰略大學院兼任教授楊旭在論壇中的報告內容：楊旭，〈從美軍侵略阿富汗到撤軍〉，《2021年「人·亞洲論壇」秋季學術會議資料集》，2021年9月26日，第11-16頁。

美軍雖然相對容易地攻佔阿富汗的戰略據點，但沒有完成原來的戰爭目標，這種情況就導致了美國對阿富汗戰爭目標的擴大，即根除塔利班勢力之後在阿富汗建立民主主義政權。這一新的阿富汗戰爭目標不僅與美國外交政策中存在的理想主義傳統吻合，而且還符合美國佔據中亞戰略要塞的地緣政治上野心。因此，2011 年奧巴馬政府雖然成功地擊斃本·拉登，由此基本實現了 2001 年發動阿富汗戰爭的首個目標，但並沒有從阿富汗撤軍。

考慮到阿富汗的政治分裂、經濟落後、宗族分歧、腐敗蔓延等錯綜複雜國內情況，阿富汗戰爭後十年中，美國為了追求無法實現的戰爭目標而耗盡國家力量。根據英國廣播公司（BBC）引用美國國防部資料的報導，從 2001 年 10 月到 2020 年 12 月，美國在阿富汗消耗的軍費高達 8250 億美金。而且，美國在這段時間裡還另外使用了 1300 億美金的重建專案預算。³ 美國長期投入大規模軍費，但沒有獲得相應的國家利益，這種不合理的狀況不可能一直持續下去。而且，奧巴馬第二任期開始，美國已經判斷大國之間的競爭重新開始，需要把更多的精力和資源投入到大國競爭上來。因此，奧巴馬總統和特朗普總統都謀求從阿富汗撤軍的方案。

客觀而言，促使美國從阿富汗撤軍的因素早已成熟，但具有理想主義色彩的戰爭目標和美國作為霸權國的體面都阻礙了美軍從阿富汗完全撤軍。然而，拜登總統決定結束美國歷史上最長的阿富汗戰爭。他明確指出，2001 年美國設定的戰爭目標是根除基地組織並防止恐怖襲擊。然後，他宣佈了美國已實現了這一目標。這就意味著，美國在阿富汗不再追求理想主義目標。同時，他也列舉了美國要應對比塔利班更重要的許多挑戰，其中他點名的唯一國家就是中國。⁴ 總而言之，通過從阿富汗撤軍，拜登總統再次明確了現在

³ “Afghanistan: What has the conflict cost the US and its allies?,” *BBC*, September 3, 2021, <https://www.bbc.com/news/world-47391821>.

⁴ “Remarks by President Biden on the Way Forward in Afghanistan”, *The White House*, April 14, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/14/remarks-by-president-biden-on-the-way-forward-in-afghanistan/>.

是美國該集中力量為大國競爭做準備的時候了。

二、拜登政府通過阿富汗的權力真空可預期的效果

由於阿富汗的地緣政治上的戰略重要性，英國、蘇聯和美國等大國先後爭奪將阿富汗納入到自己的勢力範圍。持續二十年的阿富汗戰爭期間，美國一直試圖控制阿富汗打壓塔利班勢力。某種意義上看，美軍的存在使得俄羅斯、中國、印度以及其他鄰國不用過於擔憂塔利班所可能導致的危害和麻煩。不過，美軍從阿富汗完全撤軍，這就意味著阿富汗重新成為大國之間的權力真空（power vacuum）地帶。筆者認為，在阿富汗重新產生的權力真空可能會帶來如下兩個方面的影響：首先，阿富汗的權力真空會考驗中國作為地區大國的治理能力；第二，阿富汗的權力真空也會導致中國與俄羅斯、印度等周邊大國之間的分歧和矛盾。

（一）阿富汗的權力真空會考驗中國作為地區大國的治理能力

就中國而言，阿富汗的權力真空是確保背後戰略要塞的機會，也是一不小心就被捲入到「帝國墳場」的危機。目前來看，中國政府和學界都充分意識到從美國對阿富汗的軍事介入中吸取教訓的重要性。因而，中國並不願意採取軍事手段直接介入阿富汗問題，而在不干涉內政的原則上，以「一帶一路」為名，試圖通過經濟援助的方式擴大其在阿富汗的影響力。⁵ 不過，中國對阿富汗政策的首要目標應該是確保中阿邊境的穩定和防止阿富汗塔利班勢力與新疆維吾爾自治區的「東突厥斯坦伊斯蘭運動」聯手對抗中國政府。⁶ 簡言之，反恐是中國對阿富汗政策的最重要目標，次要

⁵ 苗蓓蕾、薛力，〈從「最低限度介入」到「有條件積極介入」：論中國對阿富汗政策的調整〉，《南亞東南亞研究》，2021年第2期，第37-49頁。

⁶ 〈王毅會見阿富汗塔利班負責人，這些話是重點〉，《新京報》，2021年7月29日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1706592384290819752&wfr=spider&for=pc>。

的目標則是防止阿富汗的毒品滲透到中國國內，⁷ 而中國在阿富汗擴大影響力則是完成前兩個更重要任務之後才能追求的目標。

綜合考慮阿富汗周圍大國的客觀情況，目前只有中國有能力、也有必要給阿富汗塔利班勢力提供經濟援助，以穩定阿富汗局勢。美國和發達國家短期內不會給塔利班勢力提供有一定規模的經濟援助，何時能夠給塔利班政府予以外交承認也很難預測。俄羅斯儘管很關注阿富汗局勢，但它沒有給阿富汗提供經濟援助的能力。正因為如此，美軍從阿富汗撤軍之後中國積極主導阿富汗問題。⁸

不過，我們可以預測中國在阿富汗問題上要面臨的問題比機會多一些。歷史上阿富汗成為「帝國墳場」的原因，除了它的嚴峻山脈地形和對外部勢力的堅決對抗精神外，還有根深蒂固的宗族分歧、在整個社會蔓延的腐敗、沒有統一的中央政府、落後的經濟和基礎設施等。雪上加霜的是，塔利班勢力重新奪取阿富汗政權之後，很可能會發生塔利班內部的內訌。⁹ 這些阿富汗各領域的情況使中國很難把握誰是可信的合作夥伴。另外，阿富汗的嚴重腐敗也會使中國很可能會面臨美國過去二十年無法根本解決的挑雪填井情況。

更加重要而且根本性的問題是阿富汗塔利班勢力的本質。華東師範大學的何明教授敏銳地指出，阿富汗塔利班勢力「始終在追求獨立民族國家」「世俗性」與追求世界帝國的「伊斯蘭普遍主義」之間搖擺，「一旦世俗

⁷ 王毅，〈阿富汗近鄰國家應深化反恐和禁毒合作〉，《中國外交部》，2021 年 9 月 8 日，https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt_674879/wjbxw_674885/t1905603.shtml。

⁸ 〈王毅出席二十國集團阿富汗問題外長視訊會議〉，《中國外交部》，2021 年 9 月 23 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/ershiguojituan_682134/xgxw_682140/t1908992.shtml。

⁹ “Divisions and rivalries within ruling Taliban surfacing in Afghanistan,” *The Straits Times*, September 17, 2021, <https://www.straitstimes.com/asia/south-asia/victorious-taliban-face-fierce-new-test-in-afghanistan>.

理想實現，便極易滑向追求世界帝國的不歸路」。¹⁰ 目前，阿富汗塔利班勢力為了穩定政權建立獨立民族國家而著力於戰後重建工作，這是阿富汗塔利班與中國進行合作，中國給阿富汗提供經濟援助的基礎。但如果阿富汗塔利班勢力成功地建立獨立民族國家，它很可能會開始追求「伊斯蘭普遍主義目標」。這些情況的出現就意味著中國的西北邊境也會受到其嚴重影響。

美軍從阿富汗撤軍之後，中國不可能不理睬阿富汗問題，不能像其他大國那樣選擇放棄阿富汗的權力真空狀態。然而，中國能採取的手段也有限。中國不僅要回避以軍事介入的方式干預阿富汗問題，而且還要給阿富汗繼續提供大規模經濟援助。這就意味著從此以後中國替代美國要承擔扶持阿富汗經濟的責任。如果這個任務失敗，中國會面臨西北邊境的不穩定，但如果完成這個任務並穩定了阿富汗局勢，中國還會面臨如何控制阿富汗塔利班追求「伊斯蘭普遍主義」的難題。因此，阿富汗的權力真空會考驗中國作為地區大國的治理能力。

(二) 阿富汗的權力真空也會導致中國與俄羅斯、印度等周邊大國之間的分歧

阿富汗的權力真空也會導致周邊大國之間的分歧與矛盾。首先看中俄關係。如上所述，目前中國並沒有考慮以軍事手段直接介入阿富汗問題。這不僅是因為中國不願成為下一個悲劇大國，而且因為還要考慮與俄羅斯的關係。中國最高領導和中國外交部都公開聲稱，「中俄關係正處於歷史最好時期。」¹¹ 不過，縱觀中蘇關係史，筆者認為當前中俄關係的基礎是美國將這

¹⁰ 何明，〈此刻鼓動「中國深度介入阿富汗」，隱藏一個巨大陷阱〉，《文化縱橫》，2021年8月25日，<https://new.qq.com/rain/a/20210825A062QI00>。

¹¹ 〈習近平會見俄羅斯總統辦公廳主任瓦伊諾：中俄關係正處於歷史最好時期〉，《青年報》，2018年10月18日，http://www.why.com.cn/epaper/webpc/qnb/html/2018-10/18/content_72158.html；〈如何評價當前中俄關係？外交部：正處於歷史最好時期〉，《海外網》，2019年9月14日。

兩個大國視為競爭者或敵手，而並不是中俄之間存在堅固的戰略互信。回顧 20 世紀 80 年代前蘇聯為了佔據阿富汗而做出的努力和犧牲，現在的俄羅斯也會非常重視阿富汗局勢的未來走勢。在此情況下，如果中國以軍事手段單方面介入阿富汗問題，我們可以預測普京的俄羅斯也會採取相應的措施，以避免中國獨佔阿富汗這一戰略要塞。

關於普京總統如何考慮阿富汗問題，最近的一則新聞讓我們深思。2021 年 9 月 22 日美軍參謀長聯席會議主席馬克·米利 (Mark Milley) 與俄羅斯聯邦武裝部隊總參謀長格拉西莫夫 (Valery Gerasimov) 在赫爾辛基進行了會談。此時，米利上將向格拉西莫夫提到了關於普京總統提出「美軍使用中亞的俄羅斯基地，以有效應對在阿富汗的恐怖主義威脅」的建議。¹² 儘管格拉西莫夫將軍和莫斯科發言人都對此問題沒有進行回答，但這意味著普京的建議很可能屬實。簡言之，阿富汗的權力真空也可能會導致中俄之間圍繞阿富汗的競爭，這也許會帶來美中俄三國關係的變化。

第二，我們也要關注阿富汗的權力真空也許會帶來的中印關係與美印關係的變化。與中俄關係截然不同，最近幾年，中印關係降至 1962 年以來的第二個冰點。中印邊境衝突是印度加入四國安全對話 (QUAD) 並加強與美國關係的主要原因。不過，印度的不結盟外交傳統還阻礙了印度更加深入參加以美國主導的同盟體系。因此，印度在與美國加強合作問題上仍然持謹慎的態度。儘管印度也參加四國安全對話峰會並對應對疫情、基礎建設、氣候變化、人文交流、高科技、網路安全、宇宙等廣泛議題進行討論，¹³ 但仍然不參加美國主導的軍事同盟體系。

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1611575032871506709&wfr=spider&for=pc>

¹² Michael R. Gordon, Gordon Lubold, “U.S. Asked Russia About Offer of Bases to Monitor Afghan Terror Threat,” *Wall Street Journal*, September 27, 2021, <https://www.wsj.com/articles/u-s-asked-russia-about-offer-of-bases-to-monitor-afghan-terror-threat-11632767164>.

¹³ “Fact Sheet: Quad Leaders’ Summit,” *The White House*, September, 24, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/24/fact-sheet-quad-leaders-summit/>.

不過有一位韓國學者提出了有意思的觀點。就印度而言，美軍從阿富汗完全撤軍就意味著巴基斯坦背後的美軍力量突然消失。況且，如中國在阿富汗擴大自己的影響力，那印度就要面臨從中國和巴基斯坦來的更大壓力。他借用美國從越南撤軍後印度支那半島出現中蘇之間的勢力爭奪的歷史案例，指出了印度會替代美國不得不要應對中國在阿富汗的勢力擴張。其結果是，印度會比過去更加積極參與美國的印太戰略。¹⁴

總而言之，如果中國順利彌補在阿富汗產生的權力真空，這也會導致俄羅斯和印度等周邊大國的警惕。美國通過放棄阿富汗，可以換取中國的注意力和資源分散，也期待中國和其他大國之間有可能產生的分歧。

三、「拜登主義」的特徵與其對東亞各國的影響

筆者現在無法確信「拜登主義」是否會以正式檔案或以宣佈的方式公開，也無法預測拜登以後的美國總統會否持續遵循「拜登主義」。但是觀察拜登總統就任以來美國的外交行為，尤其是從阿富汗完全撤軍和突然宣佈澳大利亞-英國-美國三方安全聯盟（AUKUS），從此我們可以總結出「拜登主義」的輪廓。

首先，「拜登主義」更加明確了美國將更加重視大國之間的競爭。2021年8月31日拜登總統的阿富汗戰爭終戰演講明確指出，「世界正在發生變化。我們正在與中國展開激烈的競爭。我們正在處理與俄羅斯的多條戰線上的挑戰。……中國和俄羅斯非常希望未來十年美國仍然陷進阿富汗的泥潭。」¹⁵ 這種表態與特朗普政府的《美國國家安全戰略報告》、¹⁶ 拜登政府的《國家安全

¹⁴ 朱宰佑：〈阿富汗事態與韓半島：美國離開中東政策的背後目的與中國的應對〉，《月刊中央》，2021年9月17日。

¹⁵ “Remarks by President Biden on the End of the War in Afghanistan,” *The White House*, August 31, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/08/31/remarks-by-president-biden-on-the-end-of-the-war-in-afghanistan/>.

¹⁶ “National Security Strategy of the United States of America 2017,” *The White House*, December 2021,

戰略臨時指南》¹⁷ 等重要文件的看法基本吻合。由此可見，拜登政府會繼續集中力量為大國競爭做準備。

第二，關鍵時刻，美國可以放棄人權和民主主義等價值觀，以獲得現實主義上的核心國家利益。從阿富汗撤軍過程中，拜登總統遭到了美國國內和全世界輿論的嚴厲批評。許多人譴責，拜登政府拋棄了在阿富汗建立民主主義國家的願望，也忽略了阿富汗人民的人權。對此，拜登總統為自己的選擇辯護稱「美國通過外交、國際影響力和人道主義援助等手段繼續支持阿富汗人民」，但他也再次明確了「為了重新構建別的國家而進行大規模軍事行動的時代已經結束了」。¹⁸ 由此可見，拜登政府以後固然還會繼續強調人權和民主主義等價值觀的重要性，但現實主義上的國家核心利益會優先於價值觀。

第三，拜登政府努力營造使得盟友和夥伴更加積極參加美國主導同盟體系的环境。拜登外交的特徵是加強同盟體系，以共同應對中國和俄羅斯。但實際上，除了英國、日本、澳大利亞等少數盟友外，其他盟友在參與美國主導的聯合戰線問題上都不太積極。為了改變這種現狀，美國一方面繼續呼籲基於價值觀和民主主義意識形態的志同道合的國家間加強同盟的重要性，但另一方面為了使得盟友和主要夥伴不得不選擇美國還會盡力營造相應的外部環境。舉個鮮明的例子，澳大利亞-英國-美國三方安全聯盟（AUKUS）的成立給澳大利亞帶來了安全上的重大突破，與此同時也導致了法國的巨大損失。某種意義上看，拜登政府通過這次事件向全世界發出信號，美國對待盟友和夥伴會有所差別，並追問你們會站在哪邊？

p.2.<https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

¹⁷ “Interim National Security Strategic Guidance,” *The White House*, March 3, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/03/interim-national-security-strategic-guidance/>, pp. 6-8.

¹⁸ “Remarks by President Biden on the End of the War in Afghanistan,” *The White House*, August 31, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/08/31/remarks-by-president-biden-on-the-end-of-the-war-in-afghanistan/>.

那麼，「拜登主義」將如何影響東亞各國呢？

首先，美國會更加重視東亞地區的地緣政治佈局。美軍從阿富汗撤軍之際，就出現了「昨越南，今阿富汗，明天臺灣」的主張。¹⁹ 非對稱同盟理論中一直受關注的領域仍然是「拋棄-牽連」困境。理論上講，東亞的美國盟友被美國拋棄的可能性固然存在，但現實上看，拜登政府為了集中力量應對大國競爭而拋棄了阿富汗，即在中亞地區主動選擇了戰略收縮。與此相反，東亞地區是現在美國集中力量的戰略重點。如果未來哪個美國政府決定拋棄東亞地區，那這就意味著美國霸權的終結。²⁰

第二，美國加強同盟體系的過程中，將會頻繁出現美國實際上獎勵或懲罰盟友和夥伴的現象。拜登政府的做法很可能是，一方面以志同道合為名，勸盟友或夥伴更加積極參加自己主導的同盟體系，但另一方面還會動員各種手段，諸如分享高科技技術的範圍、開放美國市場的程度、重新構建全球供應鏈等來促使盟友和夥伴選邊站。

第三，「拜登主義」會加快東亞各國的立場分化。目前來看，印太地區的美國盟友中只有日本和澳大利亞早已明確了跟著美國走的路線。除了韓國、新加坡、泰國、菲律賓等美國盟友之外，印太地區的絕大多數國家都堅持對沖戰略（*hedging strategy*），以避免選邊站可能帶來的巨大風險。但「拜登主義」內在的邏輯和美國所能採取的各種手段會推動印太地區美國盟友和夥伴的戰略選擇。最後，這也會形成更加分明的以美國為主導的陣營的陣容。

責任編輯：吳家綺

¹⁹ 〈台退將季麟連：昨越南今阿富汗明天臺灣〉，《星島環球網》，2021年8月17日，http://news.stnn.cc/hk_taiwan/2021/0817/890433.shtml。

²⁰ 〈前美國駐聯合國大使克拉夫特：美國無法承擔失去臺灣的風險〉，《美國之音中文版》，2021年9月1日，<https://www.voachinese.com/a/former-US-permanent-representative-to-UN-warns-if-Taiwan-is-lost-we-lose-too-20210901/6081514.html>。