

林受到恐怖組織的任何影響。在維護基本人權的前提下，移民署舉辦許多活動來適度關心歸化我國籍人士的生活，融入我國社會，亦是預防我國人士成為恐怖組織吸納對象的重要措施。

## 美國從阿富汗撤軍的戰略意涵

沈明室\*

美國總統歐巴馬(Barack Obama)在2011年6月22日的電視演講中正式宣布美國的阿富汗撤軍計畫，預計在今年底前將從阿富汗撤出一萬名美軍，另有2萬3,000人將在2012年9月前撤離，整體美軍則於2014年全數撤離阿富汗。這象徵美國反恐軍事行動已經趨於緩和，反恐主戰場將回到國內。就美國而言，原本2009年增派三萬美軍至阿富汗戰場時，類似的撤軍計畫就已經擬定。然能否按時實施，美國國內持續仍有不同意見。

由於狙殺蓋達(al-Qaeda)組織領袖賓拉登(Osama bin Laden)的成功，使美國不會像從越南撤軍般的灰頭土臉，增加阿富汗撤軍的正當性依據，甚至還有一些勝利凱旋的意涵。如此，將有助美軍因久戰未決造成美軍低落士氣的提升，進而對歐巴馬2012年總統選情，形成正面的影響。然而在阿富汗塔利班(Taliban)勢力，尚未完全剿滅，巴基斯坦境內塔利班勢力仍為邊境安全隱患情況下，美軍如果在數年內完全撤出，對阿富汗安全情勢必然造成衝擊與影響。

### 美國阿富汗撤軍的原因

戰爭成本損耗使美國經濟衰退，加上人民厭戰心理，美

\* 作者為國防大學戰略研究所專任助理教授

國從阿富汗撤軍本已大勢所趨，然最佳時間點仍難以掌握。歸納而言，美國從阿富汗撤軍原因如下：

### 一、賓拉登死後蓋達及塔利班勢力的衰弱

經過十年的戰爭，美軍在伊拉克及阿富汗死亡合計超過 6,000 人。(詳見表一)相對的，蓋達組織及塔利班傷亡也很慘重。蓋達及塔利班等恐怖組織的勢力受到影響而衰弱，美國因為反恐壓力減輕，必須檢討與落實當初歐巴馬增兵阿富汗所做的撤軍承諾。

尤其近年來接連幾次的重大攻擊行動，美軍均有所斬獲，部份蓋達及塔利班重要領導者，亦遭受傷亡。盛傳阿富汗塔利班領導人奧瑪(Mullah Mohammed Omar)在 2011 年 5 月被擊斃。蓋達組織由二號頭目扎瓦利(Ayman al-Zawahiri)接任領袖後，面臨後續行動的調整與發展，整體實力因領導中樞的調整，現正處於動態發展過程中。

### 二、提升日益低落的軍隊士氣

美國雖然以高科技作戰方式在 2001 年擊敗了塔利班政權，成立親美國的阿富汗卡賽(Hamid Karzai)政府，但是殘餘的塔利班民兵流竄至阿富汗與巴基斯坦邊界山區，盤據成為游擊叛亂武力。雖然美國在這段期間發動數次大型軍事作戰行動，然因當地山區地形複雜，加以部族之間派系傾軋，塔利班游擊隊得以殘存於三不管地帶，避開美軍的正規攻擊行動，並且逐漸坐大，甚至發展出巴基斯坦境內的塔利班武力，並與美國及北約國家部隊週旋，持續進行戰爭。美軍在阿富汗戰場上，因作戰死亡人數已經達到 1,600 人，美軍官兵視輪調到阿富汗戰場為畏途，在必須面臨戰爭風險，戰爭

勝利又遙遙無期的情況下，軍隊士氣受到重挫本為必然。如今透過撤軍行動，可使美軍士兵燃起及早回家的希望。當然有助於提升日益低落的士氣。

### 三、國內政治與經濟因素的考量

根據布朗大學華森國際研究中心(Watson Institute for International Study, WIIS)「戰爭成本」(Costs of War)研究計畫的分析，自美國出兵阿富汗，企圖剿滅蓋達恐怖組織領袖以來，總計十年的花費總額，約從 2.3 兆美元到 2.7 兆美元。假如戰爭持續下去，美國國防部到 2020 年時，至少仍需 4,500 億美金。<sup>1</sup>如此高額の戰爭成本，對於日益衰落的美國經濟而言，恐怕將難以負荷。

另外，在政治方面，根據華盛頓郵報(Washington Post)和 ABC 新聞在今年 4 月 26 日發布的民調顯示，有 49% 的美國人民不贊成歐巴馬進行阿富汗戰爭；過去所做的撤軍承諾，也使美國民眾產生從阿富汗完成撤軍的期待。歐巴馬四年前開始總統選舉活動時，把自己塑造成伊拉克戰爭的堅決反對者，就任總統後承諾結束這場戰爭，事後也象徵性的完成伊拉克撤軍，以兼顧阿富汗戰場。因為塔利班勢力的擴大，危及巴基斯坦的安全，迫使歐巴馬必須增兵三萬人，以盡速解決阿富汗問題。可是當國內多數人認為未來美國將難以繼續負擔阿富汗戰爭開支，自然也會期待與支持歐巴馬的撤軍行動。

<sup>1</sup> "Research Cites 225,000 Lives Lost and US\$4 Trillion in Spending on Post-9/11 Wars," June 28, 2011, *Watson Institute for International Study*, [http://www.watsoninstitute.org/news\\_detail.cfm?id=1536](http://www.watsoninstitute.org/news_detail.cfm?id=1536).

#### 四、能否完成阿富汗重建的階段性成果

基本上，經過十年的努力，阿富汗政府已能維持正常運作，各項建設在聯合國、北約及美國協助下，初具成果。這個成果是美國撤軍考量的重要因素。然而，美國國內的壓力之外，美國軍隊撤出之後，可能形成阿富汗真空狀態，使塔利班政權重新復辟，甚至其他如巴基斯坦、俄羅斯與中國等勢力深入阿富汗，都不是美國所樂見的。針對美國撤軍的問題，阿富汗國防部發言人阿茲米（Mohammad Zahir Azimi）將軍在歐巴馬宣布撤軍計畫後表示，阿富汗支持並歡迎外國軍隊撤出阿富汗。因為阿富汗軍隊已經具備在部分國際部隊離開後填補這一真空的能力。而且阿富汗軍隊將從下個月開始管理阿富汗七個地區安全事務。當所有外國作戰部隊預期將在2014年底撤離阿富汗，將安全事務移交給當地軍隊，阿富汗總統卡賽也強調不會再要求美國派兵。

然而此種相當有自信的說法，未必能夠經得起考驗。例如，6月28日塔利班民兵攻擊阿富汗首都喀布爾的洲際飯店（Inter-Continental Hotel）為例，九名自殺炸彈客闖入飯店之後，逐一樓層的進行掃射。攻擊行動因為阿富汗特戰部隊投入而僵持長達五個小時，最後在阿富汗突擊隊與北約直升機聯手鎮壓下結束。可見，阿富汗在反恐特戰部隊尚未完全建立前，在高科技武器使用及載台上，仍需北約部隊協助。阿富汗軍隊能否承擔安全工作，阿富汗政府能否克服貪腐因素，強化阿富汗政治與經濟建設成果，都將會牽動美國及北約撤軍動向。

未來阿富汗將依據戰後重建與綏靖成果而進行階段性撤軍，大致從西南→西北→東部→東南的順序撤軍，靠近巴基斯坦邊界地區的安全區，在塔利班未完全剿滅，或是達成和

談協議之前，美軍將採取在伊拉克的做法，仍將部署必要的駐軍或民間替代性武力，尤其是空中機動打擊部隊，或是中央情報局的無人飛機打擊部隊，都會擔任協助阿富汗軍隊作戰的角色，以維持作戰彈性。

### 美國從阿富汗撤軍的影響

#### 一、北約國家相繼撤軍

當美國開始撤軍之後，將使北約及其他盟國軍隊產生連帶撤軍的效應。尤其是派遣軍隊規模較大，且長期在阿富汗作戰的國家，同樣也會因國內政治與經濟問題，形成要求撤軍的壓力。因此，如英國、法國、德國、義大利等國，因為派遣人數較多（參見表一），將會及早進行撤軍及部隊輪替。例如，英國「星期泰晤士報」（Sunday Times）報導，首相卡麥隆（David Cameron）在7月初宣布，將於2012年2月至年底間撤出500至800名駐軍。

支援進行重建的工兵等戰鬥支援部隊，因為塔利班攻擊威脅較低，留駐時間較長。另外，美國在決定撤軍的同時，與塔利班開始接觸進行談判。實際上，類似的談判行動並不代表美國即將從阿富汗脫身，而是在尋求以軍事作戰成果的壓力，建構長遠政治解決的方案。如果談判順利展開，並且達成結果，將使原本擔任作戰的部隊，有機會相繼完成撤軍。

#### 二、阿富汗及巴基斯坦情勢可能趨於紊亂

如果美國撤軍，蓋達組織與塔利班勢力是否死灰復燃，也是重要關鍵。美國不會輕易的將作戰十年地緣戰略利益拱

手讓出，但如果阿富汗與巴基斯坦情勢急轉直下，重新動員北約部隊部署，只會事倍功半。在賓拉登死後，巴基斯坦可能首當其衝的面對蓋達組織的全面報復行動。巴基斯坦是美國反恐的最前線，因為巴國境內有不少賓拉登的支持者，巴基斯坦的情報單位態度曖昧，對賓拉登之死的任何過分渲染，都會對巴基斯坦政府和軍隊帶來負面影響、增加巴國軍隊投入反恐作戰的壓力。這可能引來賓拉登支持者和蓋達組織的報復，甚至可能在巴基斯坦全境發動針對政府、軍隊、情報機構和民眾的報復性恐怖襲擊。

在阿富汗戰場上，美國及北約軍隊在賓拉登死後，面臨攻擊壓力也將大增，因為賓拉登在巴基斯坦和阿富汗邊境隱藏了將近十年，賓拉登之死，可能讓在阿富汗前線作戰的美軍和北約盟軍遭遇大規模報復。未來，巴基斯坦和阿富汗恐怖襲擊次數將會大幅度上升，以證明它們的存在，並吸引更多支持者。當美軍開始從阿富汗撤軍之後，阿富汗政府希望與塔利班叛軍求和的態度，會更加強化，政治勢力的搶奪可能會帶來更多的恐怖攻擊行動。

### 三、「阿富巴」戰略的轉折

美國原本針對阿富汗與巴基斯坦所建構的「阿富巴」戰略，因為美軍未經照會突襲巴基斯坦境內，狙殺賓拉登，造成美巴關係緊張。未來因為美國從阿富汗撤軍等因素的影響，而使美軍戰略改弦易轍。當歐巴馬提出要按時撤軍的計畫時，有許多美國軍方將領表示不同意見，連即將接任中央情報局局長的阿富汗美軍指揮官派垂烏斯(David Petraeus)及前國防部長蓋茲(Robert Gates)，都認為過早及大規模撤軍會危及美軍在阿富汗的戰爭成果。一般認為，大規模的撤

軍，將造成阿富汗境內安全區維持穩定的軍力驟減，一旦遭到塔利班民兵的突襲，使得駐阿富汗美軍指揮官難以調度兵力，影響美國駐阿富汗及巴基斯坦戰略。根據以往的經驗，阿富汗政府與美軍雖然與塔利班正進行和談行動，但塔利班反美的主張不會輕易改變，目的在攫奪阿富汗的政治勢力，不會與美軍輕易和好，只是想借談判機會，迫使美軍盡速撤離，藉機發動反攻行動。美國在撤軍之餘，必須準備應變方案。原有的「阿富巴」戰略勢必會調整。

## 政策建議

### 一、關注美國阿富汗撤軍之後戰力重新部署

美國先前從伊拉克撤軍十萬人，在阿富汗駐軍有九萬人，幾乎是常備武力的基幹。除了返國調整及訓練之外，美國政府增加可以運用於其他衝突地區的機動武力。在近期亞太南海情勢升高之際，美國陸戰特遣隊或空中機動師陸續從阿富汗撤出後，也可能成為因應亞太變局的預備武力。因為朝鮮半島、東海及南海如果發生情勢緊張狀況，這些從伊拉克及阿富汗撤出兵力的投入，可以改變亞太地區的戰略情勢。

### 二、掌握美國因為戰爭成本對政治經濟影響對我軍購契機

當美國因為戰爭成本升高而撤軍，雖然會使美國境內部隊增多，會因為考量戰爭成本，降低介入其他地區衝突的意願，或僅以外交做為限制處理戰爭與衝突的手段，或願意提供武器給第一線國家，提升自我防衛能力，以免美軍直接介入。另一方面，美國經濟的衰退，可能造成軍工企業的不景

氣，造成更多人失業。如果美國售台先進戰機，將使許多州的勞工受到助益。尤其當美國考量戰爭成本時，表示在其他國防支出中已出現捉襟見肘的狀況。如此，將出現台灣爭取軍購的契機，應該利用此契機積極說服美國售我高科技武器。

表一、美國在阿富汗十年軍事行動大事紀要

日期	重要事件
2001.9.11	蓋達組織對美國紐約世貿中心雙子星大廈和華盛頓特區國防部五角大廈發動恐怖攻擊，造成近 3,000 人死難。
2001.10.7	美國總統布希宣佈對阿富汗發動代號「持久自由行動」(Operation Enduring Freedom) 的軍事作戰行動。
2001.11.13	北方聯盟與美國軍隊進入阿富汗首都喀布爾，塔利班敗退，逃往南部坎達哈省。
2001.12.5	聯合國在德國召開會議，邀請阿富汗主要派系簽署《波昂協議》，為阿富汗戰後政治發展制定路線圖。並由卡扎擔任為阿富汗臨時政府領袖。
2001.12.13	美國在阿富汗東部加緊攻勢行動，圍剿托拉波拉山區的蓋達組織成員。
2002.3.2	美國軍隊展開迄今以來最大的地面攻勢「森林行動」(Operation Anaconda)，攻擊阿富汗東部山區的蓋達及塔利班。
2002.6	阿富汗國會推選卡賽為阿富汗過渡政府領袖，並起草憲法。
2003.3.20	美國發動對伊拉克的戰爭。
2003.5.1	美國國防部長倫斯斐在喀布爾宣佈阿富汗重大戰事結束。阿富汗駐有 8,000 美軍。
2003.8.8	北約國際安全協助部隊 (ISAF) 接管喀布爾及周圍的安全職責，這是北約組織第一次在歐洲境外承擔使命。
2004.1.4	阿富汗國會通過新憲法，奠定首次自由選舉的基礎。
2004.10.9	卡賽成為阿富汗第一位民主選舉產生總統，獲得約 55% 選票。
2004.11.2	美國總統大選，小布希勝選連任。
2005.5.23	卡賽訪問美國華盛頓，和小布希總統簽署聯合宣言，再次強調美阿戰略合作夥伴關係。
2005.9.18	阿富汗舉行本國首次議會選舉，選出 249 名議員以及 34 個省議會的代表。
2006.7	塔利班和蓋達與阿富汗政府軍戰鬥升高。

日期	重要事件
2006.11.28	北約高峰會以阿富汗為主要議題。
2007.5.13	美國在阿富汗南部省份的一次攻擊行動，打死塔利班最高軍事指揮官，重挫塔利班勢力。
2008.11.4	美國總統大選，民主黨歐巴馬勝選。歐巴馬競選時曾批評小布希攻打伊拉克的決策，認為分散對阿富汗戰爭的戰力。
2009.1.20	歐巴馬宣誓就任總統。
2009.2.17	歐巴馬總統批准將駐阿美軍兵力增加近 50%，增兵 17,000 人，而美國已派駐了 38,000 名。新增兵力都將派往動蕩的阿富汗南部地區，靠近巴基斯坦邊界。
2009.3.27	歐巴馬總統宣佈阿富汗戰略，把阿富汗的成功與巴基斯坦穩定聯在一起。
2009.5.11	麥克里斯多 (Stanley McChrystal) 接任駐阿美軍司令。
2009.7	美國海軍陸戰隊發起「短刀出擊行動」(Operation Khanjar, Strike of the Sword)，是依照歐巴馬新修訂戰略所展開重大攻勢。
2009.12.1	歐巴馬宣佈在 2010 年夏季之前再向阿富汗增兵三萬。新增兵力將加入已經在阿富汗大約 68,000 名美軍官兵以及數萬北約盟國軍隊。
2010.6.23	歐巴馬接受駐阿美軍最高指揮官麥克里斯多的辭呈，他因批評美國國安高層備媒體批露而辭職。由派垂烏斯將軍接替。
2010.11	北約和阿富汗簽署協議，雙方同意逐步將安全責任移交阿富汗武裝部隊，目標在 2014 年年底之前完成移交。
2011.5.1	歐巴馬總統向全世界宣佈，美國特種部隊成功的在巴基斯坦狙殺賓拉登。
2011.6.22	歐巴馬總統對全國發表電視講話，宣布美國撤軍計畫。

資料來源：作者自行整理

表二、美軍、北約及盟國軍隊駐紮阿富汗兵力

北約國家	兵力	非北約國家	兵力
阿爾巴尼亞	257	亞美尼亞	40
比利時	575	澳洲	1,550
保加利亞	608	奧地利	3
加拿大	2,900	亞塞拜然	94
克羅埃西亞	299	波士尼亞與赫佐格維納	45
捷克	463	芬蘭	80

丹麥	748	喬治亞	924
愛沙尼亞	158	愛爾蘭	7
法國	3,979	馬其頓	163
德國	4,909	馬來西亞	30
希臘	132	蒙古	62
匈牙利	483	蒙特尼哥羅	36
冰島	2	紐西蘭	236
義大利	3,815	新加坡	48
拉脫維亞	136	瑞典	500
立陶宛	188	東加	55
盧森堡	9	烏克蘭	20
荷蘭	197	阿拉伯聯合大公國	35
挪威	413	資料時間：2011,03,04 資料來源：“International Security Assistance Force,” <a href="http://www.globalsecurity.org/military/ops/isaf-tcn.htm">http://www.globalsecurity.org/military/ops/isaf-tcn.htm</a> (2011/06/30)	
波蘭	2,527		
葡萄牙	114		
羅馬尼亞	1,726		
斯洛伐克	296		
斯洛伐尼亞	79		
西班牙	1,499		
土耳其	1,799		
英國	9,500		
美國	90,000		

## 共軍總參謀長訪美的對台戰略意涵

陳嘉生\*

中共解放軍總參謀長陳炳德應美軍參謀首長聯席會議主席穆倫(Mike Mullen)上將之邀，自5月15日開始為期9天訪問美國。訪美行程包含基地參訪、美國國防大學演講、與美國政軍高層會晤等。陳炳德在這些行程中分別提出了中共黨政高層的對美態度與對台基調，言談之中似乎並無太多的新論點作為與美國交往的基礎，但是其中有些內容隱含對台的戰略意涵，值得我方關注。以下先提出陳炳德訪美的幾點重要事項，再提出對台的二項戰略意涵，最後歸納三點政策建言供我國安單位參酌運用。

### 陳炳德訪美的共識與歧見

#### 一、美「中」軍事高層的共識

共軍總參謀長陳炳德5月18日與美軍參謀首長聯席會議主席穆倫進行雙邊軍事高層會談，並達成六項共識。首先，兩人認為雙方應該建立在健康、穩定、可靠的軍事關係上，以藉此促進兩國的關係；第二，雙方認為軍事高層的接觸與對話相當重要，盡量避免誤判並營造積極的溝通氛圍，兩國國防部應可透過熱線電話進行溝通；第三，雙方海軍應加強

\* 作者為國防大學研究發展室副主任，銘傳大學國際事務研究所兼任助理教授。