

# 美國阿富汗撤軍問題的爭議與影響

沈明室\*

隨著美國與阿富汗塔利班 (Taliban) 組織談判的進展成果，美國軍隊從阿富汗撤軍的時程似乎可能性越來越高。但隨著塔利班在 2019 年 9 月接連攻擊美國駐阿富汗大使館及阿富汗政府機構，使美國的撤軍計畫與行動出現新的變數。甚至美國總統川普 (Donald Trump) 因為相關攻擊行動而被迫決定停止在大衛營與塔利班的秘密談判，並使撤軍行動受到延宕。美國繼續留阿富汗的行動，讓塔利班更揚言「美國人將比其他任何人遭受更多損失。」不僅阿富汗情勢並無消弭的跡象，美國的撤軍行動目前顯然並無具體的時程。

從美國在 2001 年 911 事件後進兵阿富汗，美軍在阿富汗的戰爭已持續 18 年，美軍死亡人數超過 2,400 人，<sup>1</sup> 已經成為美國有史以來捲入的最長的戰爭。美國軍隊從歐巴馬時期就希望從阿富汗撤軍，並以 2014 年為最終期限，但是戰後重建成效不足及塔利班勢力無法徹底消滅，使美軍不敢貿然撤軍。塔利班勢力重新再起，讓美軍擔憂塔利班重新掌握阿富汗政權，遂拖延至今，一直保留數千人兵力，這也導致阿富汗已成為美軍的戰爭泥淖。

---

\* 作者為國防大學戰略研究所所長。

<sup>1</sup> Al Jazeera and news agencies, “Timeline: US military presence in Afghanistan,” *Aljazeera.Com* <https://www.aljazeera.com/news/2019/09/timeline-military-presence-afghanistan-190908070831251.html>

doi: 10.30382/SSA.201908\_(157).0003

## 美國阿富汗撤軍的政策轉折

美國在 2001 年 911 事件後，在確定蓋達 (al Qaeda) 組織受到阿富汗政府塔利班政權的庇護後，在民意支持下，很快地發動對阿富汗的反恐新戰爭。在軍力懸殊、國際合作與阿富汗內部北方聯盟策應下，美國軍隊很快取得軍事作戰勝利，推翻阿富汗的塔利班政權。後來，受到軍事重創的塔利班流竄至阿富汗與巴基斯坦邊界山區打遊擊戰，之後抓住美國挑起伊拉克戰爭的契機，重新壯大勢力，並在阿富汗東部和南部迅速重整力量反撲，牽制美國及北約部隊，進而威脅巴基斯坦的安全。

2008 年小布希 (George W. Bush) 卸任時，美國已向阿富汗派出 5 萬名士兵。然阿富汗國內安全局勢並未改善，美國花費巨資培養的阿富汗政府及軍隊，難以對全境進行有效的管轄，塔利班組織對政府機構及美軍部隊的突擊行動不斷，美國的反恐戰線則不斷拉長，部隊只能聚集在基地或城市內，進行每天巡邏與清剿任務。因為無法掌握塔利班主力，無法有效剿滅，美軍及北約部隊無法承受這種消耗性戰爭。

到了歐巴馬 (Barack Obama) 時期，為實踐結束兩場戰爭的承諾，歐巴馬在就任總統兩個月後，提出「美國對阿富汗和巴基斯坦的新戰略」，希望短期增兵根本解決阿富汗問題，到 2010 年時美軍在阿富汗戰場已經達到 10 萬。2011 年 5 月，蓋達組織領袖賓拉登 (Osama bin Laden) 被擊斃，歐巴馬宣布從 2014 年開始撤軍，預定於 2016 年完全撤軍。但因為伊斯蘭國 (Islamic State) 崛起，以及伊拉克戰後重建的混亂，除了將駐守阿富汗美軍轉移至敘利亞及伊拉克戰場作戰之外，因為塔利班組織伺機同步擴張勢力，阿富汗反恐形勢

愈發嚴峻，美國撤軍計畫受到影響，直到歐巴馬卸任，美軍在阿富汗仍維持約 8 千 4 百人。

美國總統川普上台後，對各區域爭端，如中東、伊朗及北韓都選擇採取強硬態度，但在兵力有限下，難以兼顧各方衝突，必須有所取捨。尤其川普對於阿富汗戰爭持否定態度，感覺無利可圖，士兵作戰風險又高，已多次表明要撤回美軍。2017 年 8 月，美國總統川普公佈「阿富汗新戰略」(Trump's new strategy for Afghanistan)，<sup>2</sup>並沒有直接撤軍，反而先增兵 3 千 5 百人。其目的及考量與前總統歐巴馬相同，那就是必須從阿富汗勝利撤軍，而不是像越南戰爭經驗一樣，長期無法獲得具體戰果，卻因為美軍傷亡及士氣低落，被迫撤離戰場。

更重要的是，美國總統川普剛上任時提出新的中亞戰略，原就認為不應該貿然從阿富汗撤出美軍，以免塔利班勢力的坐大，但是在清剿成效不彰，阿富汗政府不能維持政權穩定下，美軍持續陷在戰爭泥淖中。並且隨著傷亡人數增加，使阿富汗美軍撤離成為美國國內大選的政治議題。事實上，因為阿富汗政局不穩，塔利班持續潛伏滲透，使美軍與北約國家不得不繼續駐守兵力，以免過去阿富汗戰爭及之後戰後重建的成果毀於一旦，並且讓塔利班及國際恐怖組織重新復活，造成中東及中亞的情勢混亂，進而改變整個戰略格局。

這樣的抉擇讓美國必須協同北約部隊駐守在阿富汗重要基地，維持區域穩定，並針對可能的威脅，進行清剿行動。

<sup>2</sup> Shanthie Mariet D'Souza, "Analysis: Trump's 'new' Afghanistan Strategy & India-U.S. Strategic Partnership," *Mantraya*, September 20, 2017, 20 September, 2017, <https://mantraya.org/analysis-trumps-new-afghanistan-strategy-india-us-strategic-partnership/>.

另一方面，美國逐漸認知從阿富汗撤軍是不得不然的選擇，因此開始與塔利班進行談判，希望塔利班武裝衝突路線轉為透過議會及政治選舉，參與阿富汗的政治發展。因為阿富汗內部部族政治複雜，利益分配難以調和，加上塔利班政權仍對重奪政權的企圖非常積極，在談判過程中，塔利班攻擊行動並未休止。甚至塔利班與美國談判期間，發動對美國軍事基地的攻擊，讓美國擔憂撤軍後阿富汗政局後續發展。

綜合而言，美國進軍阿富汗因作戰型態改變，兵力從精銳的特戰部隊逐漸道進行戰後重建與搜捕賓拉登的大型部隊，所以人數增加。而且因為協助美國國院進行政府部門與安全部隊運作機制的成立，需要更多不同型態的部隊參與，如民事作戰部隊、工兵部隊、偵察與巡邏部隊等，當發現塔利班重要巢穴後，還要派空中及直升機武力攻擊，自然會增加派遣兵力。只不過塔利班以游擊戰的方式因應後，美軍不容易取得重大作戰成果，塔利班軍力也未明顯減弱，阿富汗政府軍又無能力抗衡，即使美軍企望盡快撤軍，也無法如願。

表一 美國（不包含北約部隊）在阿富汗軍隊人數變化統計

日期	人數	理由
2001.11	1,300 人	戰爭開始以特戰部隊協同北方聯盟作戰
2001.12	2,500 人	
2002.3	7,200 人	
2002.12	9,700 人	派遣山地師部隊掃蕩及清剿
2004.4	20,300 人	
2006.12	20,000 人	
2007.12	25,000 人	
2008.5	50,000 人	
2009.12	67,000 人	歐巴馬增兵 33,000 人

日期	人數	理由
2010.8	100,000 人	
2011.5	100,000 人	
2011.6	90,000 人	每月撤一萬人
2012.9	77,000 人	
2013.12	46,000 人	
2014.3	34,000 人	
2014.12	16,100 人	歐巴馬總統擊斃賓拉登後開始撤軍
2015.3	9,800 人	
2015.10	9,800 人	
2016.7	8,400 人	歐巴馬卸任
2017.8	14,000 人	川普為求解決阿富汗問題再度增兵
2019.9	14,000 人	川普計畫撤除 6,000 人未成功

資料來源：Al Jazeera and news agencies, "Timeline: US military presence in Afghanistan," *Aljazeera.Com* <https://www.aljazeera.com/news/2019/09/timeline-military-presence-afghanistan-190908070831251.html>.

## 美國與阿富汗塔利班組織談判的爭議

阿富汗的地理環境條件非常惡劣，山高路險、難以通行，乾旱的氣候、貧瘠的土地不利於人類生存。尤其在戰爭時期，塔利班利用地理環境的特性實施躲藏，美國高科技的空中偵察不容易得到目標情報，塔利班伺機攻擊政府軍及美軍基地，已經逐漸擴大勢力範圍。

美國與塔利班政權之間已經進行九次談判，美國希望以撤軍換取塔利班停火，放棄與國際恐怖組織的合作，與阿富汗政府達成協議，和平參與阿富汗政治。尤其 9 月 1 日，美國與塔利班的第九輪談判，已經接近達成和平協議。根據美國政府阿富汗和解事務特別代表卡利紮德 (Zalmay Khalilzad) 的說法，美國與塔利班原則上達成協定。美國同意 135

天內撤出約5千人，塔利班則承諾美軍撤離後阿富汗不會成為極端組織的藏匿基地。

但阿富汗政府拒絕與塔利班妥協，塔利班與國際恐怖組織的蓋達或伊斯蘭國的關係千絲萬縷，很難釐清，無法獲得具體承諾與保證。如果達成協議，駐守阿富汗美軍預計將從1萬4千人減少到8千人。<sup>3</sup>但是塔利班組織屢次在阿富汗首都喀布爾發動攻擊美軍行動，造成美軍及平民的重大傷亡，影響美國總統川普與塔利班領導人的會晤。美國總統川普在競選時就認為美軍在阿富汗及伊拉克的戰爭開銷過大，希望從中東戰場撤軍。基於地緣戰略利益的考量，美國國防部及國安會多次建議維持駐軍。<sup>4</sup>

但是隨著明年美國總統大選的逼近，中東撤軍問題勢必會成為重要議題，川普也必須在此議題上，展現具體政績。原本美國預期在2019年11月完成撤軍，並且積極地與塔利班談判，但是塔利班採取打打談談策略，不願意在短期內與美國達成協議，以獲取更多政治利益。就美國而言，即使伊斯蘭國政權已被剿滅，在轉入地下化之後，仍有可能與塔利班及蓋達組織結合。

塔利班組織歷經美國及北約部隊打擊後，實力並未顯著減少，美軍在阿富汗長期駐軍及人員傷亡，使美國財政入不敷出，美軍在阿富汗戰爭正當性也會受到質疑。一旦美軍撤

<sup>3</sup> Richard Fontaine, "Trump Might Make a Big Mistake in Afghanistan" *The Atlantic*, Aug 2, 2019, <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2019/08/trump-big-mistake-afghanistan/595306/>.

<sup>4</sup> M. Ashraf Haidari, "Stay the Course to Win the Peace in Afghanistan," *The Diplomat*, February 12, 2019, <https://thediplomat.com/2019/02/stay-the-course-to-win-the-peace-in-afghanistan/>.

出阿富汗之後，有可能在阿富汗重起爐灶，再度坐大。如果阿富汗塔利班組織在美軍撤退後，獲得國際恐怖組織援助，擊敗政府軍部隊，重新佔領阿富汗廣大領土，對美國反恐戰爭的成果，或對美國本土的安全，將造成重大的影響。

## 對中亞安全的影響

長期而言，基於全球戰略部署及財政因素，美軍勢必要撤出阿富汗，但是又要兼顧過去戰爭成果與確保阿富汗政權的穩定。美國對阿富汗採取策略以撤軍為目標，但是綜合運用軍事打擊、政治妥協及聯合反恐等手段。美國充分了解，美軍不能如伊拉克那樣，因為草率撤軍而導致恐怖勢力死灰復燃，更不能坐視以阿富汗和巴基斯坦為後盾的二十餘個恐怖組織威脅美國安全利益。

塔利班雖與美國等進行談判，但塔利班最終目標在取得政權，堅持以外國軍隊全部撤離為和談前提，在希望外國軍隊全數撤離，阿富汗原本的民選政府因軍事實力單薄而垮台，塔利班可以重新恢復政教合一政權，這也是美國最不願意看到的結果。但是美國在阿富汗戰場不能徹底消滅對手，扶植的親美政權卻貪汙腐化，難以支撐大局，使得美國需投入更多資源在阿富汗戰場。

就中共而言，美國在阿富汗戰場陷入泥淖可以牽制美國軍力轉移印太區域，甚至拖垮美國國力，自然樂見美國長期糾纏在阿富汗問題。另一方面，當塔利班有所求於中共援助時，也讓中共可以掌握一個可以有效牽制美國的籌碼。根據英國媒體報導，中共曾經透過巴基斯坦安排與塔利班組織接觸，並邀請塔利班成員赴中國訪問，以拉攏塔利班組織。

中共與塔利班組織主要討論新疆維吾爾人逃離中國新疆、並在阿富汗境內組織抵抗北京統治的問題。希望透過塔利班孤立這些維吾爾人，避免擴大這些恐怖組織的勢力。因為近年來中共加強對維吾爾族人的掌控，部分東突厥斯坦組織成員進入阿富汗，可能形成組織，並對中共發動攻擊行動，必須強化中共與阿富汗及巴基斯坦的合作。另外，中共一帶一路經過中亞高風險區域，以及中巴經濟走廊同樣面臨恐怖分子的威脅攻擊，都讓中共必須在地緣及沿路區域中，預先做好各項準備及防範措施。突顯中共越來越參與南亞和中亞的地緣政治，並逐步提升扮演的重要角色。

更重要的是，中共表達樂見美國與塔利班談判撤軍的態度，其實就在覬覦美國撤出後，中亞區域的主導權，畢竟中共在中亞的利益，遠高於美國。當戰爭停止後，阿富汗塔利班如果要發展國家建設，自然需要中共類似一帶一路倡議基礎建設的協助。這也讓美國除了擔心撤軍後的區域穩定之外，還要避免中共勢力進入阿富汗，排除美國的地緣戰略利益。

因此，美國為維持地緣戰略利益，必須維持中亞的軍事存在，以避免中共、俄羅斯及伊朗將勢力伸入中亞國家。但軍事上與塔利班進行長期戰爭，則又不利美軍，因此提出撤軍計畫。但是阿富汗政府拒絕與塔利班談判，怕被美國在與塔利班談判過程被出賣，因此需要美國給予實際安全保證。在多方利益難以調和，又無具體保證下，美國撤軍計畫僅具備象徵性意涵，並將漸進達成。一旦塔利班反悔撕毀協議，擴大叛亂，美國可能將重啟阿富汗軍事行動。



## 後續觀察

### 一、國家安全顧問更替後阿富汗政策的轉向

2019年9月美國國家安全顧問波頓(John Bolton)因為與川普意見不合而辭職，而其中主要因素之一就是美軍從阿富汗撤軍的問題，波頓贊成從阿富汗撤軍，但不贊成川普與塔利班妥協。而川普計畫撤軍，並與塔利班在大衛營談判達成協議，正好是波頓極力反對的事情。甚至川普認為因波頓的攪局，才使撤軍頻生波折。雖然，美國國務卿龐皮歐(Mike Pompeo)承認，他與波頓也有意見不合，但美國外交政策，不會因為任何人離開而有所更動。川普也認為適合波頓的繼任者有十餘位，但最重要的條件應該就是支持川普的阿富汗政策，並能在總統大選前完成部分撤軍。

### 二、塔利班組織軍事實力擴張及佔領區域

目前阿富汗政府控制的區域多半為大城市，控制或影響約65%人口的領土，雖然攻擊受傷人數比往年都增加，但是佔領範圍並無較大變化。但是如果美國先撤軍5千人，而阿富汗政府軍又無法控制重要城市的安全，塔利班可能軍事實力會日益壯大，並且在部分與政府軍佔領對峙的區域佔優勢，如果傳統塔利班勢力的城市如坎達哈重新被塔利班奪回，或在阿富汗與巴基斯坦邊界山區坐大，對阿富汗及巴基斯坦地緣戰略影響甚大。尤其塔利班如獲得中共的援助，抗衡親美的阿富汗政府軍，並遞補美軍留下的權力真空，將使阿富汗情勢更為複雜。

### 三、阿富汗政府治理能力與軍隊防衛能力發展

美國前總統歐巴馬當初制定美軍撤離阿富汗的三項前提：阿富汗新政府承擔更多責任、減少對美軍依賴及強化政府治理能力，但直到目前為止，阿富汗政府內部因為派系林立、貪腐叢生，似乎仍未達到上述的三個前提，形成美軍撤離的決策困境。阿富汗歷經多次總統選舉，但內部各方政治勢力把持，如果塔利班在與美國談判，並與阿富汗政府達成協議改採議會路線，政治權力競逐更為激烈，各方擁有民兵則成為競爭籌碼，使得阿富汗政府必須具備足夠的地方治理能力及強大的軍隊做後盾，才能維持美軍撤出後的政治局勢。如果阿富汗政府治理能力低落，軍隊又無法壓制塔利班的民兵，阿富汗情勢將更為混亂，美國政府過去在在阿富汗的所有投入，都將前功盡棄。未來即使撤軍，也難以獲得阿富汗的長久和平。