

美國陷入阿富汗困境

湯紹成

國立政治大學國際關係研究中心研究員

至今為止，美國入侵阿富汗已經 18 年，打破美國介入他國內戰與戰爭的紀錄。今年二月底，美國與阿富汗塔利班組織簽下停火協議，但隨即又遭破壞，致使美國已陷入進退兩難的困境。

阿富汗命運多舛

阿富汗位是於南亞西北端的一個內陸國家，東南接南亞次大陸並與巴基斯坦接壤，西北鄰中亞和西亞，以順時鐘方向分別與伊朗、土庫曼、烏茲別克與吉爾吉斯相連，還與大陸新疆地區有約 90 公里的邊界線。阿富汗貧瘠多山，全國五分之四為山地和高原，平均海拔 3500 多公尺的興都庫什山脈橫陳境內，地理位置和地形特殊，易守難攻，歷來是兵家必爭之地，但幾次大國介入都鎩羽而歸，有「帝國墳場」(graveyard of empires) 之稱。

19 世紀英國為防堵沙俄的擴張進攻阿富汗，受到頑強抵抗後被迫放棄。1979 年，蘇聯因阻止伊朗革命蔓延而進攻阿富汗，進而企圖建立傀儡政權以圍堵中國，導致死傷數萬人，耗費 200 億美元，終於在 1989 年倉皇撤軍。

當時的塔利班 (Taliban，其意譯為「神學士」，本意是「伊斯蘭教的學生」)，是發源於阿富汗坎達哈地區的遜尼派伊斯蘭基本教義派武裝組織，因抵抗蘇聯還受到美國與中國的支持。自 1996 年起，塔利班在阿富汗掌權，並誓言要建立一個全世界最純淨的伊斯蘭教法 (Saria) 國家。

塔利班的特色

至今阿富汗的人均所得只約一千美元，屬於世界貧困國家的後段班。

由於人民窮困，塔利班首先出現在宗教學校內，主要由沙烏地阿拉伯所資助，這些學校宣講一種強硬的伊斯蘭教義，但保障學生溫飽，因而對於一班民眾甚有吸引力。塔里班嚴格執行自訂的伊斯蘭法，還引入殘酷的懲戒，男性被迫留鬍鬚，女性必須穿戴蓋住全身的罩袍，禁止觀看媒體，甚至女孩禁止受教育。

2001 年 911 事件之後，美國確認本拉登領導的伊斯蘭恐怖組織「基地」(Al-Qaeda) 是幕後黑手，並得知他們躲藏在阿富汗。在美國要求塔利班政府交人被拒之後，同年 10 月初，布希總統下令空襲阿富汗，導致塔利班失去政權，但並未被殲滅，同時開始展開游擊戰反擊。

2004 年，親美的阿富汗政府上台，但是塔利班以毒品、礦產和稅收等方式，每年有約十多億美元財政收入。阿富汗是世界上最大的鴉片生產地，絕大部分的海洛因都由塔利班控制，並還經營通訊與供電等商業項目，也還獲得巴基斯坦和伊朗等國的資助。他們承諾要打擊腐敗，提升安全，這在經歷了長期內戰的阿富汗老百姓中很有號召力，尤其在與巴基斯坦接壤的地區廣受歡迎，並已在阿富汗大部分地區公開活動。

2009 年，美國歐巴馬總統曾經增兵阿富汗，致使當地美軍飆升至 10 萬人，並幫助阿富汗政府收復了南部的部分地區，但依然與塔利班進行拉鋸戰。尤其，塔利班持續發起自殺式攻擊，在 2014 年達到高峰，當年底北約國際部隊撤出阿富汗，並由阿富汗政府軍接管打擊塔利班的任務。

種種跡象顯示，當前的阿富汗政府執政效率甚差，貪汙腐敗與派系鬥爭，使得政府軍的戰力大減。相形之下，塔利班卻顯得極為活躍，儼然已成為掌控阿富汗政權的關鍵勢力，才導致美國和塔利班最近進行和平談判並簽下協議。

美國與塔利班的協議

二月底，美國國務卿蓬佩奧 (Mike Pompeo) 及塔利班領袖在卡達首都杜哈 (Doha) 簽署「全面和平協議」，結束長達 18 年之久的戰爭，而同意阿富汗的前途將由塔利班與喀布爾政府繼續談判。

根據該協議，美國將先在 135 天內將駐阿富汗美軍由 1 萬 3000 人減少到 8600 人，美國和北約成員國同意在 14 個月內從阿富汗全面撤軍，條件是塔利班要遵守和保持和平協議。同時塔利班還同意，不會允許基地組織以及其他極端組織在他們所控制的地區活動，阿富汗政府也承諾與聯合國安全理事會合作，在 5 月 29 日前將塔利班成員從制裁名單中刪除。

塔利班還願與阿富汗政府協商和平協議，但前提是要阿富汗政府在三月十日前釋放五千名神學士囚犯，來與神學士釋放一千名囚犯作交換。然而，一直被排除在美國與神學士和談之外的甘尼總統表明，阿富汗當局從未承諾釋囚，因為這將形同放虎歸山，掃蕩塔利班的成績歸零，拒絕配合協議內容，導致塔利班發起了針對阿富汗政府軍的行動，造成至少 20 名阿富汗軍警死亡，也引發美軍對當地的塔利班戰士進行一場空襲。

這是自協議簽署以來，美軍首度對塔利班的空襲，致使和平協議搖搖欲墜。而塔利班則表示，美方承諾釋囚，只是甘尼政府不從，才會進行攻擊。況且和平協議只規限他們不再攻擊美軍，卻沒有訂明他們不可進攻阿富汗本土的其他勢力，因而並未違反協議。尤其，協議內容包含不再襲擊阿富汗大城市、基地和巡邏隊等等，但這些條款缺乏監測機制，也就是如何認定減少暴力行為，界定並不明確，因而根本算不上是個停火協議，更遑論和平協議。

因為阿富汗政府沒有參與協議，而美軍是以逐步撤離為主要目的，同時希望塔利班阻止蓋達組織等武裝力量對於美方及其盟友的威脅，並要求塔利班與阿富汗政府展開談判。因而可知，美方只想安全撤軍，對於川普而言，最首要的任務當然是大選，而前提是一定要撤軍，而將後續的爛攤子交給阿富汗相關各方來處理。

在阿富汗的內政方面，也是鬧得不可開交，美國官員曾努力斡旋，但徒勞無功。三月九日，阿富汗有兩位總統同時就職，獲得首度連任的總統甘尼（Ashraf Ghani），在首都喀布爾總統府宣誓就職，同樣自稱當選總統的前行政首長阿布杜拉（Abdullah Abdullah），則在行政首長辦公室薩佩達宮宣誓就職，兩座宮殿之間只隔了一道牆。

這主要是因為，去年九月阿富汗舉行總統大選，但開票結果數次延

宕，選舉舞弊指控不斷，選舉公正性向來成疑，且投票率不足 20%。直至今年二月，當局才宣布甘尼以 50.64% 的選票連任成功，導致阿布杜拉不滿，宣布將自行組織政府。

其實，早在 2014 年大選時，阿布杜拉就曾與首次參選總統的甘尼對決，當時選委會宣布甘尼獲勝，但阿布杜拉指控甘尼舞弊而拒絕承認敗選。在美國斡旋後，雙方同意共組大聯合政府，阿布杜拉出任行政首長，與甘尼分享行政權。如今兩者反目成仇，僵局難解，而當前美國政府已不願再當和事佬，只想儘快從阿富汗抽身。因此，美國至今也未正式承認選舉結果，而在 2 月 29 日與塔利班簽署和約之前，美國更指說服加尼延後宣誓就職，以免破壞和約簽署。

自 2001 年以來，國際聯軍在阿富汗戰爭中陣亡的部隊人數近 3500 人，其中超過 2300 人是美軍。2019 年聯合國報告說，阿富汗死亡平民 32000 人。在過去的 18 年當中，美國在伊拉克、敘利亞、阿富汗和巴基斯坦的衝突中，共耗費 5.9 兆美元。在抵抗新冠疫情方面，目前阿富汗竟傳出有 37 位疑似病患，但在隔離病房中等待檢驗結果時，居然打傷醫生後全數落跑。

中國角色

相對而言，美國勢力退出後，阿富汗內戰難免再度升高，西方國家都無意再深度介入，因而最重要鄰邦中國大陸的走向受到關注。一如前述，早在 1980 年代，當時中美還在阿富汗共同對抗蘇聯，北京就已與阿國個組織之間建立關係，之後則因阿國內戰而未再介入。

2016 年，中阿兩國經濟合作進入新的階段，在「一帶一路」的引導下，雙方簽署了政府間諒解備忘錄，中國已成為阿富汗的最大投資國，貨運列車也已打通，從喀布爾到烏魯木齊的直飛航班也已恢復，中方並還獲得了一些石油與礦產的開發權。中國和巴基斯坦也計畫，把「中巴經濟走廊」延伸到阿富汗，該項合作金額高達 570 億美元，北京正提供全額資金，連接中國與阿富汗之間長約 350 公里長的瓦罕走廊（Wakhan Corridor）。

但因新疆問題敏感，中方主張強力反恐，其中分離主義、恐怖主義與極端主義等3股勢力影響甚大。為防堵疆獨份子入境，北京與阿富汗政府合作，並已提供數千萬美元的軍援，但同時也還必須與塔利班緊密協商。

小結

目前美國急於從阿富汗撤軍，能否如願，還在未定之天，但勢必為該地區帶來重大改變，就算一切順利，所留下的爛攤子也將難以收拾。看在塔利班的眼裡，和平協議其實就是美國的投降協議，因而激發了士氣，並儼然以勝利者自居，將會在未來阿富汗的政治舞台上扮演主要角色。

而在阿富汗政府與塔利班之間，中國是否能左右逢源，也有相當難度。而阿富汗經歷了將近四十年的戰爭，百廢待興，基礎建設需求極高，在這方面，北京確實可以扮演相當重要的角色。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)