

张树明 李子芬 ○ 著

均衡中的困境：

美国对阿富汗政策研究（1947—1961）

中国社会科学出版社

张树明 李子芬 ○ 著

均衡中的困境：

美国对阿富汗政策研究（1947—1961）



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

均衡中的困境：美国对阿富汗政策研究：1947—1961 / 张树明，李子芬著.
—北京：中国社会科学出版社，2015. 12
ISBN 978 - 7 - 5161 - 7326 - 8

I. ①均… II. ①张… ②李… III. ①美国对外政策—研究—阿富汗—
1947—1961 IV. ①D871. 22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 300798 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 耿晓明
责任校对 韩天炜
责任印制 李寡寡

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 三河市君旺印务有限公司
版 次 2015 年 12 月第 1 版
印 次 2015 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 16.5
插 页 2
字 数 280 千字
定 价 58.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话：010 - 84083683
版权所有 侵权必究

燕山大学博士基金资助

摘 要

阿富汗是亚洲的内陆山国，毗邻多个大国和中东能源蕴藏区，具有重要的战略地位。19 世纪的英俄竞争塑造了阿富汗的缓冲国地位；冷战后，美国和苏联又展开新一轮竞争，诱发了 1979 年苏联入侵阿富汗的战争。在历史和现实中，美国是阿富汗事态发展最重要的外部因素之一。冷战初期，美国对阿富汗的政策对于整个冷战时期和冷战结束后美国—阿富汗关系和阿富汗事件^①的发展是至关重要的。对现实问题的透彻解析离不开对历史的深刻反思。基于此，本书系统、深入地剖析了冷战初期即杜鲁门和艾森豪威尔政府对阿富汗政策的形成、内容、演变、特点和影响等问题，试图揭示杜鲁门和艾森豪威尔政府的对阿政策对冷战时期美国对阿富汗政策的奠基性作用。

本书共分 5 章，围绕四个方面的内容展开论述。

第一，首先回顾了从 19 世纪中期到第二次世界大战（以下简称“二战”）时期美国对阿政策与美阿关系缓慢发展的历史。美国与阿富汗的最早接触发生于 19 世纪的民间层次。1921 年是美阿关系的转折点，阿富汗政府代表团访问美国，试图与美国建立正式外交关系，拉开了两国官方关系的帷幕。美国反应冷淡。不过，两国的官方接触由此建立。此后，阿富汗坚持谋求与美国建交的努力。由于国内外局势的变化，美国对阿政策日趋积极，1936 年与阿富汗正式建交，1942 年开设常驻使馆，两国关系进入新的历史阶段。二战爆发后，美国对阿政策面临来自轴心国的压力。与此同时，美国与苏联在阿富汗的竞争性局面也初步显现，苏联极力阻止西方

^① 所谓“阿富汗事件”不是一个严格意义上的学术名词，在本书中是对冷战时期及冷战后大国在阿富汗长期竞争、互动及其结果的一种较笼统的界定。

2 均衡中的困境：美国对阿富汗政策研究（1947—1961）

势力进入阿富汗北部地区。在双边关系发展过程中，美国和阿富汗的政策有较大差异，阿富汗高度热情，体现了它试图将美国作为力量平衡者和援助来源者的利益认知。20 世纪 30 年代后，美国对阿政策的调整体现了美国要在阿富汗保持一定影响以平衡其他大国势力的利益认知。这种平衡外交和均势政策在冷战期间被美国施用于苏联。但在 20 世纪上半期，由于利益有限、信息不足，及英国的制约，美国对阿政策发展总体上是缓慢的。

第二，在冷战背景下，杜鲁门政府对阿富汗的政策呈现了新内容和新特点，但尚待完善。1947 年冷战爆发，包括阿富汗在内的南亚被裹挟进美苏对抗的大潮中。冷战为美国对阿政策开启了新的时代背景，二战前的多国竞争局面演变为美苏两极争夺。南亚不是美国战略重点，阿富汗没能引起杜鲁门政府的重视。但基于历史传承和阿苏接壤的特点，杜鲁门政府对阿富汗开展的行动有限：一是在外交上，1946 年支持阿富汗加入联合国，使其更快地融入西方主导的国际秩序，则既可凭借国际社会的力量制约苏联的活动，也可使国际社会分担美国在阿富汗的经济投入；二是在“第四点计划”指导下对阿富汗予以有限的经济援助，但多次拒绝了阿富汗提供军事援助的要求。总之，在冷战的新背景下，杜鲁门政府对阿政策体系尚未成型，对在阿富汗欲达成的政策目的和对阿富汗的战略定位模糊不清，美国政策的基本特点可以概括为不亲不弃。杜鲁门政府对阿政策受多种因素的影响，苏联对阿政策的平淡与阿富汗国内共产主义势力的极其弱小是其中关键性因素，缺乏苏联和共产主义的刺激，美国对阿政策明显动力不足。

第三，重点剖析了艾森豪威尔政府（1953—1961）对阿富汗政策的形成、调整及其深远影响。1953 年，美国、苏联和阿富汗同时发生领导人变更，各国调整对外政策，深刻影响了美国的对阿政策。穆罕默德·达乌德任阿富汗首相后，将经济现代化作为首要战略，同时推行对巴基斯坦的强硬政策，激化“普什图尼斯坦争端”，使美国面临的南亚局势复杂化；赫鲁晓夫提出“和平竞赛”，加强对第三世界国家的外交和援助，努力打破美国在南亚—中东构建的对苏军事包围，阿富汗是其重要目标和突破口之一。1955 年，赫鲁晓夫、布尔加宁等苏联领导人访问阿富汗，苏联的经济、军事和人员援助由此开始大规模进入阿富汗，给美国造成了巨大压力。因应苏联对阿政策的急进式发展，艾森豪威尔政府以“大平衡”战略

为指导,强调协调盟国间关系,加强对第三世界国家的争夺,致力于在阿富汗加强对苏联的遏制。20世纪50年代中期,美国提出“杜勒斯计划”,推动“北层国家”建立反苏军事同盟,阿富汗成为美国争取的对象之一。但阿富汗坚持中立主义外交传统,拒绝了美国的拉拢。阿富汗需要美国的各项援助,但基于历史和地缘政治的考虑,又不能与美国站在同一阵营推行反苏政策。对阿外交受挫促使艾森豪威尔重新调整对阿政策,以NSC5409等系列文件为标志,艾森豪威尔第一任期内确立了不同于杜鲁门政府的新的对阿政策。美国调整对阿政策的目的是,放弃将阿富汗纳入己方阵营的意图,转而努力确保并维持阿富汗在美苏间的中立,巩固阿富汗的缓冲国地位,将苏联隔离在南亚—中东以外。为实现这一目的,美国确立了“维持均衡但不谋求优势”的对阿政策的基本原则,不与苏联进行援助竞争,以适量的援助水平,利用阿富汗人对美国的亲近感和对苏联的传统畏惧感,以“硬援助”(经济、军事援助)和软实力的巧妙结合,较成功地维持了美国在阿富汗的影响,抵消着苏联对阿富汗的压力和扩张。另外,作为美苏在阿富汗激烈争夺的副产品,两国在阿富汗形成事实上的“合作”局面,阿富汗成为美苏竞争的最大受益者,较好地将美苏援助整合到一起,美苏对此无奈接受。美苏在阿富汗的“均衡”格局形成。

1957年艾森豪威尔第二任期内出台“艾森豪威尔主义”,美国政府深入讨论了其适用于阿富汗的问题,并与阿富汗进行了深入接触,阿富汗不完全地接受了艾森豪威尔主义。在艾森豪威尔第二任期内,苏联对阿富汗的政策力度也进一步加强,对此,艾森豪威尔政府大幅提升对阿政策力度,将阿富汗列为“紧急行动区域”,以多种方式平衡苏联的行动,扩大对阿富汗的援助规模和领域,改革对阿政策实施机构,以双边和多边外交相结合的方式推行对阿政策,并在50年代末开展了整个冷战时期都少有的“首脑外交”高潮,美阿领导人的互访开创了两国关系新的历史纪录。总之,艾森豪威尔政府对阿政策经受挫、摸索最终确立,政策基本原则和某些具体内容沿用至20世纪70年代末,对整个冷战时期的美国对阿政策影响极大。在此过程中,美国对阿政策谨慎行事,努力避免刺激苏联采取过激行动,在此意义上,1979年战争并不是美国对阿政策的直接结果,美国政策只是构成其背景性因素。

第四,以阿富汗—巴基斯坦“普什图尼斯坦”危机为实例,探究了美

4 均衡中的困境：美国对阿富汗政策研究（1947—1961）

国在面临一场有盟国和重要的地区性国家卷入的国际危机中，如何决策和协调对相关国家的政策。“普什图尼斯坦”危机是美国在阿富汗形成与苏联均衡竞争局面的同时，对阿政策陷入困境的最重要原因。困境之一是，面对不能舍弃的地区性盟国（巴基斯坦）和地区缓冲国（阿富汗）间难以调和的冲突，美国选择明确站在哪一国的立场以及如何使对巴基斯坦的支持保持在一定限度内而不至于过于刺激阿富汗，即支持政策的“度”的把握是一个困境。仅就阿巴关系而言，美国在理论上应支持巴基斯坦；而一旦考虑到美苏关系和苏阿关系，美国政策的困境之二随之出现，即美国不应放弃阿富汗而徒增苏联的机会。由于这种政策困境，美国虽一度介入调停争端，但没能促成阿巴争端的解决，阿巴关系爆发两次危机，甚至走到战争边缘；同时，这种双重困境导致美国游离于阿巴之间，也同时开罪了阿巴两国，没能阻止阿富汗靠向苏联。美国政策困境的出现是其超级大国的全球冷战利益与地区国家的利益诉求相冲突的结果。美国试图按照一己之构想协调地区国家间矛盾，服务于美国的冷战利益，但却忽视了如阿富汗等地区国家的利益诉求。在历史和现实中，美国外交面临类似阿巴争端的政策困境是普遍的，美国处理阿巴争端的政策和特点对于我们更好地理解美国介入其他地区的局部纠纷时有一定的借鉴和启示意义。

总之，本书在整理和分析相关资料基础上，意图澄清几个问题：冷战爆发前的百年间，美国与阿富汗关系的早期历史经历了怎样的演变及特点；阿富汗在冷战初期美国的战略定位及利益认知框架中究竟占有何种地位；与苏联相比，美国政策对阿富汗事态发展的影响究竟大到何种程度等。

目 录

绪 论	(1)
一 写作动机与意义	(5)
二 标题解读	(7)
三 研究现状和文献综述	(9)
四 档案资料状况	(25)
五 可能的突破与创新	(27)
六 基本研究方法	(29)
 第一章 美国对阿富汗政策与美阿关系的历史回顾	(31)
第一节 美国对阿富汗政策与美阿关系的早期发展	(31)
一 1921 年阿富汗代表团访美与两国官方关系的建立	(32)
二 双边联系的扩大和美国对阿富汗态度的持续冷淡	(35)
三 20 世纪 30 年代美国—阿富汗制度化外交关系的正式建立 ...	(37)
第二节 第二次世界大战期间的美国对阿富汗政策	(41)
一 美国在阿富汗与轴心国的较量	(41)
二 美、苏角力阿富汗：苏强美弱韬光养晦	(45)
三 美国在阿富汗势力崛起	(47)
第三节 美国对阿富汗政策演变的原因与特点分析	(49)
一 美国对阿富汗政策演变的原因分析	(49)
二 20 世纪早期美国对阿政策演变的特点	(54)

2 均衡中的困境：美国对阿富汗政策研究（1947—1961）

第二章 冷战与杜鲁门政府对阿富汗政策的新起点	(57)
第一节 冷战与美国的南亚战略	(57)
一 杜鲁门政府国家安全战略的形成与主要内容	(57)
二 冷战初期美国的南亚政策	(60)
第二节 杜鲁门政府对阿富汗政策的形成及基本内容	(63)
一 NSC73/3 号文件与杜鲁门政府对阿富汗政策的形成	(63)
二 杜鲁门政府对阿富汗政策的主要内容	(65)
第三节 影响杜鲁门政府对阿富汗政策的主要因素	(86)
一 杜鲁门政府全球战略重点布局的影响	(86)
二 欧洲国家影响杜鲁门政府在阿富汗的利益和政策	(87)
三 苏联和共产主义势力在阿富汗发展迟缓	(88)
第三章 第一届艾森豪威尔政府对阿富汗政策的新阶段	(91)
第一节 艾森豪威尔政府对阿富汗政策的新探索	(91)
一 美国—苏联—阿富汗政权变更及其政策调整	(92)
二 艾森豪威尔政府对阿富汗政策的新变革	(99)
第二节 与苏联全面竞争的开始和阿富汗缓冲国地位 的重新确立	(110)
一 20 世纪 50 年代中期阿富汗—苏联关系的密切	(110)
二 美国对苏联政策的反应和对阿富汗政策的形成	(119)
三 美苏竞争与阿富汗缓冲国地位的重新确立及其影响	(136)
第四章 艾森豪威尔主义与美国对阿富汗政策	(148)
第一节 20 世纪 50 年代后期美国对阿富汗局势的 分析和政策总结	(149)
一 米尔斯大使继任及其对阿政策的总结	(149)
二 美国国务院的政策总结与评估	(152)
第二节 1959 年艾森豪威尔访问阿富汗及其影响	(153)

一	艾森豪威尔访问阿富汗的背景	(153)
二	艾森豪威尔访问阿富汗的成果与影响	(157)
第三节	艾森豪威尔主义框架下美国对 阿富汗的援助政策与实践	(159)
一	艾森豪威尔主义适用于阿富汗的讨论	(159)
二	20 世纪 50 年代末艾森豪威尔政府对阿富汗 重要性的强调	(161)
三	艾森豪威尔主义在阿富汗的实施	(164)
第五章	“普什图尼斯坦”危机与美国对阿富汗政策的困境	(178)
第一节	阿富汗—巴基斯坦“普什图尼斯坦” 危机的爆发与发展	(178)
一	国际危机及其特征	(179)
二	“普什图尼斯坦”危机的爆发	(180)
三	阿富汗、巴基斯坦的政策主张及其分歧	(187)
第二节	美国对阿巴争端的介入及其对阿富汗的政策	(194)
一	杜鲁门政府对阿巴争端的认识与对阿政策	(195)
二	阿巴争端与艾森豪威尔政府的阿富汗政策	(199)
三	阿巴争端与美国对于颠覆达乌德政权问题的讨论	(207)
结 语		(217)
参考文献		(238)
附 录		(254)

绪 论

阿富汗是一个位于亚洲中部地区的“中等小国”，称它为“中等”是就领土面积而言，称为“小国”则是就其国际地位、国际影响和综合实力而言。^① 阿富汗领土面积为 65.23 万平方千米，^② 与法国不相上下，是典型的中等国家。阿富汗历史悠久，人类在这一地区的生存、繁衍已有数千年历史，“有考古证据显示，公元前 2000 年，人类已经开始在现今的阿富汗地区建筑居住地和进行社会活动”^③。但它自然条件较恶劣，国内地形崎岖，高山和山地占国土总面积三分之二强，可耕地较少，不到国土面积的 10%，近半数领土海拔超过 2000 米。此外，阿富汗自然条件恶劣，夏季炎热而冬季酷寒，全年降雨量有限且分布不均匀，极易发生干旱等对农业生产构成严重威胁的自然灾害。阿富汗经济实力和综合国力的壮大受到了直接制约，经济社会发展长期停滞不前。阿富汗的主要支柱性经济产业是农牧业。近年来轻重工业有所发展，但囿于资金、技术等原因，水平低下，加之自 20 世纪 70 年代末以来阿富汗蒙受了持续四十多年、几乎没有间断的战乱，整体国民经济遭遇毁灭性破坏，经济发展举步维艰。除去其

① 关于“小国”的界定和分类，西方国际关系理论有多种观点和标准。一般都是以“实力和力量，而不是尺寸和规模”来定义小国，Miriam Fendius Elman, “The Foreign Policies of Small States: Challenging Neorealism in Its Own Backyard,” *British Journal of Political Science*, Vol. 25, Apr. 1995; Peter Baehr, “Small States: A Tool for Analysis?” *World Politics*, 1975, 27 (3), p. 461, 转引自方军祥、李波《西方国际关系理论中小国概念分析》，《国际论坛》2005 年第 4 期，第 38 页。

② 新华网，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-06/12/content_437219.htm。在不同资料中，阿富汗的领土面积描述有一定差异。如维基百科的数字为 64.75 万平方千米，“是世界排名第 41 大的国家（排名在缅甸之后）”。参见 <http://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%98%BF%E5%AF%8C%E6%B1%97>。

③ Tom Lansford, *A Bitter Harvest: U. S. Foreign Policy and Afghanistan*, Aldershot, Hants: Ashgate, 2003, p. 3.

2 均衡中的困境：美国对阿富汗政策研究（1947—1961）

地缘政治地位带来的些许优势外，综合国力的极度衰弱决定了阿富汗在全球和地区政治舞台上的发言权低微，国际地位低下，是一个典型的“小国”“极度不发达国家”。

阿富汗地理位置的特点之一是其内陆国家地位，没有海岸线和出海口。从地图上看，阿富汗隔巴基斯坦、伊朗近距离遥望印度洋，隔苏联（俄罗斯）遥望北冰洋。虽然阿富汗国内航空业有所发展，但发展滞后且运输成本高昂，对外贸易主要依靠陆地运输，这导致阿富汗的海外贸易严重依赖周边国家的过境通道和出海港口，大大增加了其对于周边国家的脆弱性和敏感性，成为易受邻国操控的“软肋”。“脆弱性”和“敏感性”概念是美国著名国际政治学者约瑟夫·奈（Joseph Samuel Nye, Jr., 1937—）和罗伯特·基欧汉（Robert O. Keohane, 1941—）在其经典著作《权力和相互依赖》中提出的。敏感性意指在某种政策框架下，一国的变化导致另外一国变化的速度及因应对政策而付出的大小。也就是指在政策不变的前提下，一方因另一方变化而受影响的大小、受影响速度的快慢等，即一方受影响的程度。“外部变化的直接影响一般表现为敏感性依赖；衡量脆弱性依赖的标准只能是，在一段时间为适应变化了的环境而作有效调整应付的代价。”基欧汉和奈强调，“在为行为体提供权力方面，脆弱性相互依赖比敏感性相互依赖更为重要”^①。阿富汗的主要海外贸易路线是经由巴基斯坦和苏联（俄罗斯）出海。就敏感性而言，巴基斯坦和苏联（俄罗斯）的对阿政策有任何恶化，往往会导致封锁边界，直接影响到阿富汗的对外贸易能否顺利进行和国内经济发展状况，阿富汗要承受很大的经济压力。在脆弱性方面，可资阿富汗利用的海外贸易通道极其有限，经济可行的只有巴基斯坦和苏联两个渠道，这导致阿富汗的某一个海外贸易通道在遭遇外在封锁时的可替代性较差。冷战期间，美国曾与阿富汗探讨伊朗路线的可能性，但因其成本高昂和基础设施滞后而作罢。阿富汗的内陆国家位置对其对外政策和双边外交关系影响很大。冷战期间，巴基斯坦曾多次以封锁边界、关闭过境贸易等方式对阿富汗施加经济压力和制裁，而苏联则以提供对外贸易便利和通道为条件，不断扩大和巩固阿富汗—苏联关系，增强了

^① [美] 约瑟夫·奈、罗伯特·基欧汉：《权力与相互依赖》，林茂辉等译，中国公安大学出版社1992年版，第12、14、18页。

阿富汗对苏联的依赖，给美国造成较大的难题。

阿富汗地理位置的特点之二是其重要的地缘政治地位。从国际政治角度审视，阿富汗的地理位置具有战略意义。“虽然阿富汗的经济是落后的，但它处于中国、苏联、伊朗和巴基斯坦之间的地理位置使它具有了远超于其经济地位的地缘政治和战略重要性。”^① 阿富汗位于苏联（俄罗斯）、中国、印度和中亚、南亚、西亚几大区域之间，紧邻哈尔福德·麦金德（Halford John Mackinder）所谓的“亚欧大陆的心脏地带”和尼古拉斯·斯皮克曼（Nicholas John Spykman）所谓的“边缘地带”。西亚、中亚富产石油，南亚、中东都是世界政治的热点和焦点地区；阿富汗恰处于中亚—南亚、东亚—西亚陆上交通的会合点和十字中心，掌控这一战略要点的势力可对周边地区和国家施加强大的影响力。1857年8月10日，恩格斯在为“美国新百科全书”1858年版而写作的《阿富汗》一文中总结阿富汗的地理特点时曾讲，“阿富汗的地理位置和民族特征，使这个国家在中亚细亚的事务中具有非常重大的政治作用”^②。因而，阿富汗是影响地区局势的枢纽。历史上，阿富汗是外来势力进入南亚和印度的门户和必经之地。不过，阿富汗这一地理位置也为确定阿富汗的地区归属带来了很大困难。

长期以来，国内外学界对于阿富汗究竟属于哪一个亚洲次区域说法不一，有学者将其归为南亚，也有学者将之归为西亚或中亚。就美国对阿富汗政策而言，这一点倒是确定的。在美国国务院区域划分中，阿富汗明确被列为南亚国家，关于阿富汗的各种文件、主管官员的设置等都表明这一点。但必须指出的是，在一些阐述美国中东政策的国务院文件中，阿富汗也时常出现在其中，对阿政策也可看作美国中东政策的一部分。冷战结束后，阿富汗才逐渐被定为南亚国家并被广泛接受。针对冷战期间的阿富汗，本书较笼统地将其称为“西南亚国家”。

这种地理位置在赋予阿富汗以先天性政治影响和优势的同时，也是阿富汗命运多舛的重要原因，因而也可以说，阿富汗占据了悲剧性的地理位置。鉴于其重要的地缘地位，有史以来，阿富汗成为各种政治势力争夺的

^① R. Burrell and Alvin Cottell, "Iran, Afghanistan, Paksitan: Tensions and Dilemmas," *The Washington Papers*, Volume II, The Centre for Strategic and International Studies, Georgetown University, Washington, D. C., p. 40.

^② 《马克思恩格斯全集》（第14卷），人民出版社1964年版，第77页。

4 均衡中的困境：美国对阿富汗政策研究（1947—1961）

焦点。有学者在总结阿富汗国家的特点时就曾讲，“作为其战略地位的结果，外部力量在阿富汗的国内外事务发展中持续发挥主要作用。但同时，由于控制该国的巨大代价，又极少有外部强国能将阿富汗变成直接殖民地”^①。近代以来，大国在中亚、南亚地区争夺的焦点长期集中于阿富汗。19世纪是英国、俄国争夺阿富汗的一百年。两大殖民帝国在阿富汗展开了称为“大博弈”（The Great Game）的竞争游戏，其间伴随了一系列武装对峙、冲突和战争，如英国的两次侵阿战争等。20世纪后半期，阿富汗也是美苏冷战竞争的重要舞台之一。两大国在阿富汗倾注了巨大的人力、物力。几十年的竞争最终诱发了70年代末苏联对阿富汗的大规模入侵。持续十年的阿富汗战争成为阿富汗历史的重要转折，是冷战结束后阿富汗战乱不断的重要历史诱因。在此过程中，阿富汗周边大国和地区邻国都在不同程度上卷入了阿富汗事件，因而，阿富汗的事态发展已经超越了主权国家的范畴，具有了地区意义和全球意义。可以认为，阿富汗及其事态演变是20世纪影响大国关系变动、世界政治走向的重要因素。甚至在21世纪的今天，世界对阿富汗仍保持了热切的关注。美国奥巴马政府组建伊始，即加大了对阿富汗问题的关注，“有意把美国军事和安全事务重心从伊拉克转移到阿富汗，新政府也开始重新审视阿富汗政策”^②。

阿富汗地理位置特点之三，是它是世界历史上典型的缓冲国。在国际政治理论中，“缓冲国”主要是指“位于两个或更多大的、对立的强国中间的小而独立的国家”^③。阿富汗的缓冲国地位形成于19世纪英、俄竞争期间。当时，两大帝国在阿富汗形成了僵持局面，为避免双方爆发直接冲突，英俄形成了一种默契，即保持阿富汗形式上的独立，两国均不谋求兼并阿富汗，客观上使阿富汗成为隔离两个敌对势力的缓冲区。二战后，美苏冷战的爆发再次将阿富汗置于美苏势力的缓冲带上。这种局面延续到冷战结束又再次终结。在世界历史上，缓冲国普遍存在。不过从存在时间和发挥作用的程度看，阿富汗都可以称为一个典型的缓冲国。缓冲国生存于

① Tom Lansford, *A Bitter Harvest: U. S. Foreign Policy and Afghanistan*, Aldershot, Hants: Ashgate, 2003, p. 32.

② 肖尧：《拜登揭奥巴马新外交面纱 强调政策将彻底改变》，新华网，2009年2月8日，<http://news.sohu.com/20090208/n262108115.shtml>。

③ John Chay, Thomas Ross, *Buffer States in World Politics*, Boulder: Westview Press, 1986, p. 3.

两个或多个敌对势力的夹缝中，周旋于不同强大势力之间，这对其外交水平和政策立场有较高要求，但由于处于列强环伺的环境，国家独立和生存也面临较大风险。总之，“作为一个地区行为体，阿富汗的地位几乎同时是穷乡僻壤、缓冲国和十字路口的混合”^①。

构成阿富汗历史发展的主要内容、同时深刻影响其对外关系的另一主要因素是阿富汗的政治制度。数百年内，绝对君主制是阿富汗政治制度的核心，国王拥有巨大权力。在冷战爆发后的十几年间，阿富汗政体总体保持了稳定。但自20世纪60年代后，阿富汗政体进入频繁、剧烈的变动期，伴随一系列变革、暴力和非暴力政变，君主立宪、民主共和制等相继出现在阿富汗政治舞台上，给外国势力的介入提供了机会。此外，在中央—地方关系和政治—宗教关系方面，阿富汗有别于巴基斯坦等邻国。一方面，由于特定的历史传统和国内地形条件的限制，阿富汗地方的宗教、部族势力强大，中央政府的权威很难延展和辐射到地方，地方民众更多的是受到地方部族和宗教势力的直接统治，其国家认同感较差，主要效忠于地方性权威主体。另一方面，宗教对政治体制的直接影响有限。虽然从最高到地方的各级统治者和普通民众普遍信奉伊斯兰教（逊尼派信徒占据绝大多数），但宗教势力对国王和地方政治权威的影响有限，最高统治者主要依赖家族关系和相对于地方而较为强大的经济和军事实力维系统治，宗教只是在需要时发动民众的一种工具，统治者的国内外政策主要从政治、经济利益出发而非宗教依据。

一 写作动机与意义

（一）阿富汗问题的重要影响与美国因素的重要性

阿富汗是西南亚地区社会经济落后、据有重要而特殊地理位置的内陆型国家。在世人印象中，阿富汗是一个不起眼的弱小国家，但它却成为引发国际社会长期关注的焦点问题。对此，包括美国、阿富汗和其他国家在内的学者进行了广泛而深入的研究，这些研究有各自独特的视角和专注的问题领域，深化了对阿富汗及其国际影响的认识。同时，作为国际政治舞

^① Larry P. Goodson, "A Troubled Triangle: Afghanistan, Iran, and Pakistan in Strategic Perspective," *Woodrow Wilson International Centre for Scholars*, Spring 2005, p. 4.

台上的中小国家，阿富汗较充分地利用了其地缘地位，周旋于美苏两个超级大国之间，接受来自两国的援助，同时从美苏获取了巨大利益，一定程度上影响了美苏关系的演变，体现了中小国家在国际政治中的独特作用。

从美国的角度看，阿富汗问题是美国外交的重要内容，是美国对第三世界国家和世界中小国家政策的一个体现和缩影。二战后，阿富汗问题的产生、演变及影响都与美国有密切关系，美国的政策是阿富汗问题最重要的外部主导因素之一，因此，对阿富汗问题的探讨绝对脱离不了美国因素的研究。同时，以阿富汗问题的研究为个案，我们也可以深入分析美国对第三世界国家外交政策的基本特点，将其作为了解美国外交政策的视角，拓展对美国外交政策研究的深度和广度。

（二）冷战时期美国对阿富汗政策研究的不足和一些待解问题

关于美国的对阿富汗政策，国内外学术成果较为丰富；但同时，既有成果也有较大的不足，最突出的问题就是，现有研究重点集中于1979年苏联入侵阿富汗后的美国对阿政策等问题，而对于20世纪70年代前美国对阿政策及大国互动关系的研究较为薄弱，特别是对于冷战初期（杜鲁门和艾森豪威尔时期）起到奠基性、开端性作用的美国对阿政策，国内外尚缺乏专题性、系统性研究，导致一些问题尚没有明确解答。

首先，从美国方面看，冷战爆发后，美国对阿富汗地缘政治意义的认识和利益认知究竟是什么，是否可以简单地用抽象的“冷战利益”一词完全概而括之，如何更准确地界定美国在阿富汗的利益？在利益认知基础上，美国如何完成和实施对阿富汗政策的决策？美国如何认识各相关行为体（如苏联、阿富汗、伊朗、巴基斯坦等国家行为体和联合国等国际组织构成的非国家行为体）间错综复杂的关系，并将其纳入美国的决策过程而使之服务于美国利益？诸多问题摆在了面前，现有研究对这些问题没有给予明确解答。

其次，站在阿富汗角度，处于大国竞争夹缝中的阿富汗如何界定自身地位和作用，在冷战和美苏竞争背景下，阿富汗外交的成功和失误究竟是什么，其对于理解国际政治中弱小国家外交的启示何在等。阿富汗也是独立主权国家，将阿富汗视为与美苏平等的国际政治主体，探寻阿富汗内外政策对大国和地区国际关系的影响，而不仅将其视为美苏冷战竞争的场所，努力以阿富汗的立场认识美苏冷战及其背景下的阿富汗国际地位和利