

# 20世纪上半期美国与阿富汗 关系的演变

张 树 明

**内容提要** 美国和阿富汗外交关系的正式建立是在 20 世纪 40 年代。美阿双边关系的建立、发展过程体现了鲜明特点。促成这些特点的主要因素是：美国、阿富汗各自的外交政策；美国感到在阿富汗地区缺乏巨大的经济、政治和军事利益；英国的制约作用等。20 世纪上半期，美阿关系的确立为此后几十年两国关系的发展奠定了基础。超级大国对阿富汗的争夺导致了冷战期间及冷战结束后一系列对国际政治产生重大影响的事件。同时，美、阿两国在构建双边关系过程中的一些外交举动还丰富了国际外交实践的内容。

**关键词** 国际关系 美国 阿富汗 演变

**作者简介** 燕山大学文法学院讲师（秦皇岛 066004）。

阿富汗是位于亚洲的一个内陆多山国家，其地理位置极具战略意义，毗邻的中亚地区富产石油，北、东、南与俄罗斯、中国、印度三国相邻。从 19 世纪至今，阿富汗先后成为英国、俄罗斯、美国、苏联等大国争夺的焦点之一，是影响国际关系变动和世界政治走向的重要因素。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”<sup>1</sup>。鉴于此，将当前美阿关系置于世界历史的宏观背景下，从源头考察美阿关系的起源、发展特点及其原因便显得很有必要，本文即试图对 20 世纪上半期，即从 20 世纪初到冷战爆发期间的美国对阿富汗政策及美阿关系进行梳理，以便更好地了解美阿关系的现状及其未来走势。

目前，国内外学界对美阿关系的研究主要集中在以下方面：一是对美阿关系的通史性研究。主要论及 20 世纪、特别是 20 世纪后半期的美阿关系。<sup>④</sup>二是集中探讨冷战时期，主要是 70~80 年代的美阿关系。此类研究主要围绕 1979 年苏联入侵阿富汗后美国的政策变化而展开。三是美国通史、美国外交史、国际关系史、阿富汗通史等论著中涉及美阿关系的内容。此类研究较缺乏系统性，且内容主要集中于 1979 年苏联入侵阿富汗后的美国对阿富汗政策及相关国际关系。四是冷战结束后美国对塔利班政权、基地组织和美国在阿富汗的反恐战争政策。相对而言，集中考察美阿关系缘起及早期发展演变的论著较为不足。

<sup>1</sup> 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>

<sup>④</sup> See Abdul-Qayum Mohmand, *American Foreign Policy Toward Afghanistan: 1919-2001*, ProQuest Information and Learning Company, 2007. Mohammad M. A. Aroof, *Afghanistan in World Politics—A Study of Afghan-U.S. Relations*, Delhi (India), 1987.

## 美国与阿富汗关系的发展阶段

### (一) 美阿关系的缘起

美国与阿富汗的最早接触始于 19 世纪的民间。19 世纪中期,美国长老会传教士首次踏上了阿富汗的土地,在路德黑尔纳建立了救济所,并宣传基督教。此地有阿富汗的几个重要政治流亡者,其中包括前埃米尔(穆罕默德·查依王朝国王的称呼)。美国传教士试图与阿富汗这些“前领导人及其随员”建立联系,但失败了。<sup>1</sup>虽然由美国民间势力沟通美阿双边关系的努力受挫,但此事件开创了美阿联系的最早记录。此后,双方联系一度中断,直至 1921 年。

通过对美国对外关系文件(United States Department of State Papers relating to the Foreign Relations of the United States, FRUS)的文本考察发现,1861~1920 年的美国对外关系文件都没有把“Afghanistan”作为小标题列出,这在一定程度上反映了此期间阿富汗对美国国家利益的影响是微小的,美国政府对阿富汗也不甚关注。1921 年,“Afghanistan”一词首次在美国对外关系文件中作为小标题独立列出,<sup>④</sup>之后,阿富汗开始进入美国外交决策层的视野。1921~1945 年,“Afghanistan”先后 11 次在美国对外关系文件中集中以小标题形式出现,根据出现的频率可以发现,20 世纪 30~40 年代是美阿关系发展的重要时期。

### (二) 美阿关系发展的阶段及其特点

在世界局势及各自国内形势的综合作用下,美阿关系的演变可大致分为以下阶段:

1. 20 世纪 20 年代,美阿关系从疏离到沟通,艰难前行。20 世纪 20 年代,阿富汗阿马努拉国王(1919~1929 年在位)推行“第三国主义”外交,即“大力发展与在本地区没有殖民主义历史的西方大国的关系,以平衡英、苏两国的影响”,<sup>④</sup>并借机获取外来经济援助。“第三国主义”外交的重要结果之一就是美国在阿富汗外交中的地位和作用凸显。1921 年 7 月,阿富汗代表团访问美国,探寻与美国正式建交的可能性,叩响了美阿关系的大门。1921 年由此成为 20 世纪早期美阿关系发展历程中有重要意义的一年。当时,阿富汗代表团有双重使命:即政治上寻求与美国建立正式外交关系,经济上寻求美国对阿富汗投资。但访问无果而终。

之后,阿富汗还开辟了驻外使节这一新的对美国沟通渠道,即通过阿富汗驻欧洲国家外交使节与美国驻欧洲各国使节建立联系,继续寻求正式建立双边关系的机会。1925 年 11 月,阿富汗驻法国公使纳第尔·汗与美国驻法国大使亨利克会面,要求商谈两国建立外交关系问题,纳第尔·汗还随信附上一份建交条约草案。<sup>1/4</sup>对于阿富汗的积极主动态度,美国表示“欣赏和慎重考虑”。

2. 20 世纪 30 年代,双向互动阶段:双边外交关系正式建立,美阿关系框架初步形成。30 年代,阿富汗继续加大对美国的外交力度,拓宽外交使节沟通渠道。除法国外,英国、伊朗等更多国家,成为阿富汗与美国建立沟通与联系渠道的重要组成部分。(1925 年后的十年中)阿富汗驻外外交机构(巴黎、伦敦、莫斯科、东京、德黑兰、伊斯兰堡)不断与美国驻外机构联系,寻求美国的外交承认及与美国建交的可能性。<sup>1/2</sup>

美国在 20 世纪 30 年代接受了阿富汗的“驻外使节”外交模式,并通过此渠道与阿富汗进行了长期的信息交流。由此,将 20 年代的阿富汗单边外交推进到双向互动阶段。美、阿以两国驻外使节为中介的长效的、机制化的交流渠道开始确立,是美阿关系发展的又一重要步骤。1934 年 8 月,美

<sup>1</sup> See Mohammad Ma Aroof op cit, p. 21.

<sup>④</sup> See United States Department of States Papers relating to the foreign relations of the United States, 1921, Volume I pp. 258-262.

<sup>④</sup> 彭树智主编:《阿富汗史》,陕西旅游出版社,1993 年版,第 257 页。

<sup>1/4</sup> See FRUS, 1926 Volume I pp. 557-558.

<sup>1/2</sup> See FRUS, 1937 Volume II pp. 607.

国对阿富汗穆罕默德·查希尔国王政府给予了正式外交承认，迈出了与阿富汗建交的关键一步。在此基础上，1936年3月，《关于美国与阿富汗友好、外交和领事代理的临时协定》在巴黎签署，<sup>1</sup>将美阿关系提升到新的高度。美国宣布与阿富汗建交，但没有在阿富汗首都喀布尔建立外交机构及派驻代表，由美国驻伊朗大使威廉·霍尼布鲁克负责处理美国对阿富汗事务。美国国务院曾计划于1938年7月设馆，<sup>④</sup>但由于美国和阿富汗在筹建使馆、委派常驻外交官等问题上发生分歧，耽搁了美国的设馆时间。

3. 20世纪40年代的双边关系强化阶段：建立使馆，确立“面对面”外交关系。第二次世界大战期间，美阿关系有了新突破。40年代，美阿关系最引人瞩目的事件是美国在喀布尔设立公使馆，改变了此前公使兼任的状况。1942年6月，美国驻阿富汗公使馆正式开馆，7月，美国首任常驻阿富汗公使科尼留斯·万·恩格特（1942~1945年在任）正式就职。<sup>④</sup>美阿外交关系终于正式确立。此事件是美阿关系史上的第三个里程碑。两国建立起了直接的、“面对面的”外交关系。美阿外交关系的新进展大大提升了美国在阿富汗的外交影响力，虽然美国是出于反法西斯战争的考虑，但客观上将美阿双边外交关系大大推进了一步。

20世纪20~40年代，美阿关系层层递进，逐步发展。由早期的发展空白到外交关系的正式建立，经历了较为曲折的过程，其中30年代最关键，它接续了20年代的美阿关系，又推动了40年代美阿外交关系的最终建立。

## 美国与阿富汗关系演变的特点

综合美国与阿富汗关系的发展过程，我们可以发现，20世纪上半期美国与阿富汗关系的发展呈现下列特点：

### （一）双边关系发展缓慢、不均衡

这是美国与阿富汗关系最基本、最突出的特点。这种缓慢性表现在，1921~1942年，历经20多年，美国与阿富汗外交关系才真正建立起来。这种不平衡性表现在，在美阿双边关系建立过程中，阿富汗因急于与美国建立稳定的双边关系，由此表现得更为积极和活跃。虽然屡屡受挫，但阿富汗始终把谋求与美国建交作为对美国活动的重要内容，很有耐心和韧性。相对而言，美国则数次回避了与阿富汗建交的要求。例如1921年，美国高规格接待了阿富汗代表团，但委婉拒绝了阿富汗提出的建立双边关系的实质性要求。对于阿富汗通过驻外使节渠道谋求与美国建交，美国仍虚与委蛇。1931年4月，美国国务卿史汀生指示美国驻英国大使达维斯，“不反对你应阿富汗公使的要求而接见他。如果他提到承认问题，你要告诉他，你没有得到授权讨论这个问题，但你会愉快地将此问题通告美国国务院”<sup>¼</sup>。

### （二）“一线外交官”对于促进美阿关系发展起到了非常重要的作用

在很长时期内，美国国内对阿富汗的了解有限，缺乏研究人员和情报资料，其决策层主要依靠美国驻阿富汗地区外交官提供关于阿富汗的相关资料。在这种局面下，科尼留斯·恩格特<sup>½</sup>（1942~1945年常驻阿富汗）等一线外交官对于美阿关系发展的影响和贡献相当突出。他是首位访问阿富汗的美国外交官，又成为美国第一位常驻阿富汗公使，对阿富汗有较深的了解。早在20世纪20年代，

<sup>1</sup> See FRUS 1936 Volume III p. 1.

<sup>④</sup> See FRUS 1937 Volume II p. 609.

<sup>④</sup> See FRUS 1942 Volume IV, pp. 50~51.

<sup>¼</sup> FRUS 1931 Volume I p. 825.

<sup>½</sup> 科·恩格特，1887年12月出生于奥地利维也纳，幼年随家庭移居美国加利福尼亚并加入美国国籍。1912年开始作为美国外交官长期活动于中东地区，出任美国首任驻阿富汗公使，其后长期在国务院任职，1985年病逝。

科尼里斯·恩格特就曾向美国国务院提出要建立与阿富汗的外交关系；40年代，美阿外交关系建立后，他对推动两国关系全面发展更加热心。他身处美阿关系第一线，向美国国务院提出了许多重要建议，其核心是加强美阿关系的发展，极力巩固美国在阿富汗的利益。第二次世界大战期间，恩格特向阿富汗提供经济救济，支持阿富汗的经济发展，在阿富汗民众和政府中为美国政府树立了良好形象。<sup>1</sup>

(三) 美阿关系发展伴随日益激烈的大国竞争，并为冷战后美国与苏联在阿富汗的争夺奠定了历史基础

20世纪30年代末起，美国开始卷入大国争夺，美国对阿富汗政策有了更显著的世界政治背景。

1. 在阿富汗与轴心国的较量。自20世纪30年代后期开始，德、意、日等国在阿富汗的活动日益活跃，涉及军事、政治、经济、思想文化等领域。美国开始加强与阿富汗关系、提升美国政治影响力，防止轴心国力量增长。此外，美国与英国、苏联共同向阿富汗施压，要求阿富汗关闭轴心国驻阿富汗使馆或裁减其使馆人员、监控轴心国人员的活动。

2. 美国与苏联角力初步显现。自20世纪20年代开始，苏联因素进入了美阿关系框架。不过，一段时期内，对于阿苏关系的发展，美国没有特别的关注和反应。第二次世界大战时，美国和苏联合作打击轴心国在阿富汗势力，但美、苏两强在阿富汗的竞争与不和谐已初步显现。1943年12月，恩格特在致国务卿的电文中指出，“如果苏联政治、经济扩张转向南方而对阿富汗领土形成威胁，阿富汗肯定会抵抗，不过阿富汗也认识到军事抵抗是没有希望的。因此，他们明确其基本目标是朝向英国和美国，而不是苏联，他们不想陷入苏联霸权的统治。”<sup>④</sup> 阿富汗对苏联的这种认识给美国提供了潜在的机会，第二次世界大战后初期，美国正是利用了阿富汗的这一心理，掌握了对阿富汗政策的主动权。

## 美阿关系演变特点的原因分析

20世纪早期，美国与阿富汗关系发展演变中显现出来的特点受一系列因素制约。这些因素相互作用，共同构成了影响美阿关系特点的基本原因。

(一) 美国在阿富汗地区的利益日益膨胀，促进美阿关系发展

从20世纪初到40年代，几十年间，美国在阿富汗的经济、政治、安全利益等从无到有，呈现非常明显的膨胀、扩大趋势，成为影响美阿关系的最根本原因。20年代，美国对亚洲政策的主要内容是争夺对亚洲石油的开采控制权。“贫油”的阿富汗没有引起美国太多关注。此外，美国对在阿富汗的其他商业贸易机会也很不看好。1921年7月，休斯曾说，“我调查了美国民众在阿富汗的商业机会，表明它是非常有限的；实际上，就我们目前的信息，除了蓝宝石和青金石矿外，阿富汗几乎没有贸易机会。”<sup>④</sup> 这种局面一直持续到30年代。阿富汗对美国经济利益的缺失是影响美阿关系发展的极重要因素。

1936年美阿友好条约签署后，美国企业和资本开始进入阿富汗。1936年11月，阿富汗给予美国内陆开发公司等数家公司在阿富汗的石油开采权、开发矿产资源和新发现资源的特许权。<sup>1/4</sup> 伴随美国资本进入阿富汗的是美国在阿富汗的经济、政治利益迅速增加和复杂化，美阿关系已滞后于美国利益的膨胀，美国开始考虑如何在保持美国总体外交格局平稳的基础上切实推进与阿富汗的双边关系，以

<sup>1</sup> See Leon B. Poullada, *The Road to Crisis 1919-1980: American Failure in Afghan Emors and Soviet Successes* in Rosanne Klass ed., *Afghanistan: the Great Game Revisited*, New York: Freedom House, 1987, p. 40.

<sup>④</sup> FRUS, 1943 Volume V, p. 33.

<sup>④</sup> FRUS, 1921 Volume I, p. 259.

<sup>1/4</sup> Vartan Gregorian, *The Emergence of Modern Afghanistan*, Stanford, California: Stanford University Press, 1969, p. 381.

维护美国在阿富汗的利益。1938年,计划在喀布尔设立大使馆、1942年真正设立大使馆等外交举动,都是美国在阿富汗利益变化的结果。

## (二) 英国因素的作用

美阿关系是置身于世界历史大背景下的双边关系。因而,美阿关系的发展不可避免地受到其他国际政治力量的影响和制约,如英国因素。历史上,英国在阿富汗地区长期占据主导地位,排斥外来势力,美国不想因阿富汗这样一个没有涉及美国根本利益的地方而恶化与英国的关系。英国在阿富汗的影响自19世纪一直持续到第二次世界大战时期,把阿富汗看做是英国、印度与俄国间的重要缓冲区。第一次世界大战后,英国与阿富汗签订新条约,承认阿富汗内政外交的完全独立自主,但英国对阿富汗的影响仍是很大的,对外来势力意欲进入阿富汗的做法仍是抵制的。“1919年不列颠撤离阿富汗后,仍然希望阿富汗留在不列颠的影响范围内。……并以种种手段破坏阿富汗的政治稳定。”<sup>1</sup> 1921年,美国国务卿休斯认定,阿富汗表面是独立的,但实际处于英国“政治影响的边缘”<sup>④</sup>。虽然英国没有明确反对美国接待阿富汗代表团,但鉴于英国在阿富汗的传统利益,美国在处理与阿富汗关系时仍需顾及英国的立场。1930年,美国国务院官员瓦拉斯·史·莫瑞尔说,“阿富汗在今天的世界上是(宗教信仰)最狂热的、最特立独行的、最充满敌意的国家……多少年来,英国一直禁止任何其他(势力)进入阿富汗……外国人的生命缺乏保护,外国的利益没有保障。遭到侵害的外国没有办法向阿富汗——一个只能通过印度和苏俄才能进入的国家——施加压力”<sup>④</sup>。莫瑞尔的这番话代表了美国国务院内部相当一部分人对美阿关系的认识,也抑制了美阿关系的发展。

总之,“由于两国长久的孤立主义历史传统,英国在阿富汗的统治,及美国的反殖民主义情感,导致对第二次世界大战结束前的美阿关系最好的形容是‘微不足道’。”<sup>1/4</sup> 从20世纪30年代后期开始,英国主要注意力被经济危机和德国吸引在欧洲而无暇顾及阿富汗。英国在阿富汗影响力的式微,给了美国“趁虚而入”的机会,也是美阿关系在30年代后期发展迅速及呈现明显阶段性的重要原因之一。

## (三) 美国、阿富汗各自国内因素的影响

首先,就阿富汗而言,国内因素主要包括两方面:一是在外交政策层面,阿富汗长期奉行“第三国主义”、传统中立外交政策,以及出于阿富汗实现国家现代化的经济因素考虑,促使阿富汗寻求加强与美国的关系。自20世纪20年代至第二次世界大战结束,阿富汗主要处于英、苏竞争的局面中。美国始终被视为最有能力维持阿富汗政治独立和向阿富汗提供经济帮助的国家。<sup>1/2</sup> 二是内政方面,20年代末到30年代中期,阿富汗政府更迭频繁,三易统治者。阿富汗政局不稳对美阿关系产生了不利影响。

其次,就美国而言,国内因素则表现在以下几方面:其一,美国外交决策程序的影响。这是美国政府最早向阿富汗表示美国不能立即与阿富汗建交时的公开理由。休斯曾表示,他“向阿富汗使团指出,如果要建立永久性外交关系,是要得到国会同意的,而现在这种可能性不存在”<sup>1/4</sup>。美国总统和国务卿虽直接负责外交活动,但很多重大问题仍需国会讨论和通过。国会易受各种利益集团的影响,对问题的讨论往往要耗费相当长时间。美国较复杂的外交决策程序也影响了本国外交决策的效

<sup>1</sup> Abdu- Qayum Mohmand, op. cit., p. 68.

<sup>④</sup> FRUS, 1921 Volume I p. 258.

<sup>④</sup> Ludwig W. Adam, *Afghanistan Foreign Affairs to the Mid-Twentieth Century*, Tucson: University of Arizona Press, 1974, pp. 235-236.

<sup>1/4</sup> Douglas A. Borer, *Superpowers Defeated: Vietnam and Afghanistan Compared*, Frank Cass Publishers, Great Britain, 1999, p. 18.

<sup>1/2</sup> See Vartan Gregorian, op. cit., pp. 390~391.

<sup>3/4</sup> FRUS, 1921 Volume I p. 259.

率。具体到美阿关系上，则导致美阿关系的发展缓慢等。其二，美国决策者政治视野的狭隘。<sup>1</sup> 有人认为，美国决策者对阿富汗地缘政治重要性认识不足，对阿富汗国内政治、文化、经济、社会等问题了解不够，严重制约了美国对阿富汗政策的制定和两国关系的快速发展。其三，“坚持对国际事务的有限参与”是20世纪二三十年代美国外交的基本原则之一。<sup>④</sup> 美国海外的政治、安全利益主要集中于东亚和欧洲。对阿富汗这样的偏远国家，美国热情不大，关注度较低。尤其是美国决策层、甚至美国社会对阿富汗的政治、经济、文化等问题知之甚少，“而美国外交对阿富汗语言、文化和重要性的漠视加剧了政策制定者对阿富汗的冷淡”<sup>④</sup>。

因此，美国和阿富汗的不同政策取向在很大程度上导致了美阿两国关系发展的不平衡。

#### (四) 不同历史时期的美阿关系往往被其他重大事件影响和制约

20世纪上半期美国外交关注的重点是欧洲、拉美、亚太等地。阿富汗虽在寻求与美国建立外交关系过程中十分积极，但它受英、苏两国影响很大，在一定意义上可以说，阿富汗对美国的政策是服从于对英、苏政策的。这种局面导致了美阿关系在20世纪上半期复杂的国际关系格局中显得很平淡，美国、阿富汗各自都不是对方的外交重点，也制约了美阿关系的发展。

## 结 语

总体而言，20世纪上半期美国与阿富汗关系的建立、发展是较为平淡的，且经历了漫长的过程。但毕竟，国际局势及各自国内形势使两国最终走到了一起，开创了两国关系的新局面。美阿关系的确立为冷战结束后两国关系的进一步发展奠定了基础。第二次世界大战结束后，美阿关系进一步升温，1945年，美国提供贷款、技术人员和顾问的赫尔曼德水利工程“以及此后美国在阿富汗援建的其他项目表明，在第二次世界大战前后阿富汗已经转向美国寻求经济和军事援助了。美国取代其他西方国家成了阿富汗的主要援助国。”<sup>1/4</sup> 1948年，美国和阿富汗将公使级外交关系升格为大使级。随着美、苏冷战的发生，美国很快取代了英国在阿富汗的地位，扮演起了历史上英国在这一地区的角色，在阿富汗同苏联展开了新一轮争夺，从而导致了冷战期间，以及冷战结束后的一系列对国际政治产生重大影响的事件。

同时，美国和阿富汗在构建双边关系过程中，还以自己的智慧在国际外交实践中丰富了国家间建交的模式——借助各自驻第三国外交使节间的联系，拓宽了两国交流的渠道，加速了两国外交关系的建立。

(责任编辑：樊小红 责任校对：詹世明)

<sup>1</sup> See Abdul-Qayum Mohmand op. cit., p. 52.

<sup>④</sup> 参见杨生茂、刘绪贻主编：《美国通史》第四卷，人民出版社，2001年版，第501页。

<sup>④</sup> Leon Poullada “Afghanistan and the United States: the Crucial Years”, *The Middle East Journal*, No. 2, 1981, p. 182.

<sup>1/4</sup> 马晋强编著：《阿富汗今昔》，云南大学出版社，1993年版，第137页。