

总统角色、群体互动 与美国的阿富汗战争决策^{*}

刁大明

【内容提要】 随着美国的仓促撤军,阿富汗战争宣告结束。在过去近20年中,分属两党的四任美国总统及其决策团队共同导致了美国在阿富汗的困境。截然不同的总统及其团队在不同时间节点所做出的决策很难用小集团思维全部解释,其中的差异性因素需要进一步深究。在总统角色—群体互动分析框架下,总统及其团队在经验、忠诚度等维度上的不同组合形成不同的群体互动,导致小集团思维、多元思维或其他非典型思维模型,产出相应决策结果。通过对四个决策个案的研究发现,四任总统的决策过程并非全都陷入小集团思维。不同经验与偏好的四任总统及其所决定的具有不同经验和忠诚度的团队先后形成了“导师团队”“对手团队”“合伙人团队”以及“助手团队”四类非制度化的群体互动,导致了不同的思维模型与决策结果。人事即决策,总统依照个人风格与政治需求所决定的团队构成一定程度上设定了未来决策的生态与方向。基于总统制的纽带作用,美国国内政治发展也正在明显牵动其对外政策的选择与走向。

【关键词】 美国对外决策;阿富汗战争;群体决策;总统角色;群体互动

【作者简介】 刁大明,中国人民大学国际关系学院副教授(北京 邮编:100872)。

【中图分类号】 D815 【文献标识码】 A 【文章编号】 1006-9550(2022)08-0031-24

^{*} 感谢《世界经济与政治》匿名评审专家的宝贵意见和建议,文责自负。

一 引言

2021年8月,美国从阿富汗仓促撤军,塔利班快速占领喀布尔、取代加尼政府并控制阿富汗绝大部分地区。这一事态发展很快引发了美国国内关于其国力有限性乃至霸权终结的激烈讨论。关于拜登及其团队决策失误、失职的批评与指责不绝于耳。客观而言,虽然拜登对阿富汗战争的立场广为人知,但相对熟悉外交事务的他做出如此争议性决策仍令人意外。对此,较具代表性的解释即小集团思维(groupthink)。^①

虽然小集团思维并非必定失败,但还是更多与冲突升级、灾难及“泥潭”等联系起来。对于美国历史上耗时最长、已超越越南战争的阿富汗战争“泥潭”而言,小集团思维似乎成了理所应当的解释。小集团思维广泛的适用性背后蕴含着一个关键问题:过去20年中分属两党的四任总统及其团队截然不同,其阿富汗战争决策是否真的不约而同地陷入了小集团思维?如果不是,又是哪些差异性因素塑造了不同的决策过程与结果?基于对四任总统及其团队阿富汗战争决策的梳理与剖析,本文尝试回答上述问题,以期丰富对当前美国对外决策的理解。

二 关于群体决策的研究回顾

决策过程是一个国家制定对外政策的关键环节。由于行政权的相对主动性、信息丰富性以及专业度,美国总统及其团队在决策过程中更具优势,这一点值得关注。^②该维度最具影响的研究即欧文·L.贾尼斯(Irving L. Janis)从社会心理的群体动力学出发建构的小集团思维模型。

在贾尼斯看来,小集团思维即“当人们深陷一个内聚的团体时,团体成员对团结一致的追求取代了他们对不同行动步骤进行客观评估的动机”。^③其前提要素为内聚力、结构缺陷以及刺激情境,其中内聚力是决策成败的主因,后两者则是其先决条件。^④同时,小集团思维会呈现出高估自身实力和道德、封闭保守以及有压力寻求一

① Tevi Troy, “All the President’s Yes-Men,” *The Wall Street Journal*, August 22, 2021.

② Helen V. Milner and Dustin Tingley, *Sailing the Water’s Edge: The Domestic Politics of American Foreign Policy*, Princeton: Princeton University Press, 2015, pp.266–267.

③ 欧文·L.贾尼斯著,张清敏等译:《小集团思维:决策及其失败的心理学研究》,中央编译出版社2016年版,第11页。

④ 张清敏:《探索决策研究的新思路:评〈小集团思维:决策及其失败的心理学研究〉》,载《美国研究》,2015年第6期,第127页。

致等表征。^① 自小集团思维被提出以来,除所依据的历史个案被指有事实出入外,其前提要素也被证明在不同程度上存在问题:内聚力受限于领导力与群体规模,进而组织缺陷与程序等结构要素反而更有预测力。^② 也有研究基于64个四人小组试验,得出只在少数情况下才能验证小集团思维的结论。^③

在现实中,小集团思维也存在适用性问题,即群体内部可能存在不同立场且内聚力不足以形成放弃各自立场的压力。^④ 针对这种情景,亚历克斯·明茨(Alex Mintz)和卡莉·韦恩(Carly Wayne)提出了多元思维(polythink)模型。其前提要素包括制度化的“地盘战争”,不同诉求,不同风格、人际关系、理念乃至信仰与世界观,专家与新手互动及其不确定性,领导者为保持公正、防止小集团思维或信息外泄而不要求追随者认同。同时,多元思维的表征也更为复杂,包括内部冲突、信息外泄、混乱且缺乏沟通、基于偏见或选择性信息的“框架效果”、接受“最小公分母”立场、陷入瘫痪而难以阻止潜在危机或接受次优选择、政策评估有限以及拒绝重新考虑已否决选项。^⑤ 比较而言,小集团思维和多元思维之间的根本差异还是内聚力。如果内聚力较强,则群体内部维护一致性、阻碍发散开放思考,困于小集团思维并导致决策失败;^⑥ 如果内聚力较弱,则群体内部分歧难以弥合,形成多元思维并可能选择次优决策或决策失败。

以美国总统及其团队的对外决策作为基础案例,小集团思维和多元思维都承认一个明确的既定条件,即总统角色。在小集团思维中,如果总统主导,其决策过程即强化总统立场,决策结果即总统立场;如果总统不主导,而是由总统支持的某个团队成员主导,其决策结果即得到总统支持的成员立场,否则小集团思维就无法成立。在多元思维中,总统可能并不要求成员完全顺从,但如果总统不充当平衡妥协者而是坚持某种

① 欧文·L.贾尼斯:《小集团思维:决策及其失败的心理学研究》,第191—192页。

② Marceline B. R. Kroon, Paul't Hart and Dik van Kreveld, "Managing Group Decision Making Process: Individual Versus Collective Accountability and Groupthink," *The International Journal of Conflict Management*, Vol.2, No.2, 1991, pp.91-115; Mark Schafer and Scott Crichlow, "The Process-Outcome Connection in Foreign Policy Decision Making: A Quantitative Study Building on Groupthink," *International Studies Quarterly*, Vol.46, Issue 1, 2002, pp.45-68; Brian Mullen, et al., "Group Cohesiveness and Quality of Decision Making: An Integration of Tests of the Groupthink Hypothesis," *Small Group Research*, Vol.25, No.2, 1994, pp.189-204.

③ Won-Woo Park, "A Comprehensive Empirical Investigation of the Relationships Among Variables of the Groupthink Model," *Journal of Organizational Behavior*, Vol.21, Issue 8, 2000, pp.873-887.

④ Alex Mintz and Carly Wayne, "The Polythink Syndrome and Elite Group Decision-Making," *Political Psychology*, Vol.37, Issue S1, 2016, pp.3-21.

⑤ Alex Mintz and Carly Wayne, *The Polythink Syndrome: U.S. Foreign Policy Decisions on 9/11, Afghanistan, Iraq, Iran, Syria, and ISIS*, Stanford: Stanford University Press, 2016, pp.12-16.

⑥ Steve Smith, "Groupthink and the Hostage Rescue Mission," *British Journal of Political Science*, Vol.15, Issue 1, 1985, pp.117-123.

立场,多元思维极易转为小集团思维。相关研究也发现,在沃尔特·罗斯托(Walt Rostow)任总统国家安全事务助理期间,越南战争决策中的小集团思维就与时任总统林登·约翰逊(Lyndon Johnson)的个人风格密切关联。^①近年来,美国总统权力的上升也增加了小集团思维导致决策失败的概率。^②由此可见,总统在群体决策中发挥了关键作用,很大程度上决定了不同思维模型。总统的权力源自美国联邦宪法,但在某个具体决策中,总统为何有时主导有时又选择平衡妥协?这些差异性显然不是固化的宪政权力所决定的。

关于总统对决策影响机制的研究主要关注了决策主体与决策群体之间的互动。戴维·米切尔(David Mitchell)指出,总统是否在咨询与决策中占据中心地位至关重要,而决定地位的因素是其能否控制信息、咨询与程序。^③保罗·科沃特(Paul A. Kowert)具体讨论了总统的学习风格及其团队的结构。在总统学习风格开放但团队结构封闭时,决策过程会信息不足、陷入小集团思维;在总统学习风格封闭但团队结构开放时,决策过程会信息过载、陷入僵局。^④沈本秋的研究则强调总统控制性与外交知识等因素:总统控制性强且外交知识丰富时更易出现小集团思维;总统控制性强但外交知识不足时更多出现官僚政治;总统控制性弱但外交知识丰富时更易出现理性行为;总统控制性弱且外交知识不足时也更易导致官僚政治。^⑤

上述研究虽各有侧重,但都将总统自身因素及其在群体中的作用界定为影响决策的关键维度,在具体逻辑和操作上仍有待完善。第一,对总统自身因素的界定不明确。学习风格和外交知识都相对模糊,特别是在针对某一具体政策议题时更难界定。前者只能测量总统在具体议题上是否愿意了解更多信息,后者难以区别外交知识所涉及的是整体外交还是某个具体领域。第二,对总统在决策中作用的界定不明确。团队结构虽然能体现总统决定权和管理权的重要性,但不能准确界定总统在决策中的作用与地位。同样,控制性强弱的两分法也不能全面描述总统的角色,如总统的控制性强是否意味着主导地位、总统的平衡妥协者状态是控制性强还是控制性弱的表现都没有明确

① Kevin V. Mulcahy, "Rethinking Groupthink: Walt Rostow and the National Security Advisory Process in the Johnson Administration," *Presidential Studies Quarterly*, Vol.25, No.2, 1995, pp.237-250.

② 韩召颖、宋晓丽:《美国发动伊拉克战争决策探析:小集团思维理论的视角》,载《外交评论》,2013年第2期,第77页。

③ David Mitchell, "Centralizing Advisory Systems: Presidential Influence and the U.S. Foreign Policy Decision-Making Process," *Foreign Policy Analysis*, Vol.1, Issue 2, 2005, pp.181-206.

④ Paul A. Kowert, *Groupthink or Deadlock: When Do Leaders Learn from Their Advisors?* Albany: State University of New York Press, 2002, pp.23-28.

⑤ 沈本秋:《美国对外政策决策的分析——层次、视角与理论模式》,载《世界经济与政治》,2011年第4期,第137—141页。

答案,须视情况而定。第三,对决策群体内部互动及其作用关注不足。虽然决策主体影响群体决策过程、思维模型及决策结果的机制等议题值得关注,但由决策主体所决定的决策群体在相对固化、形成相对稳定的组织之后,也会在某时间段内以及在某些议题上对决策主体构成一定影响,从而形成互构。如在总统主导下,其与团队共同形成的小集团思维将强化其主导地位 and 立场;反之,群体会否或多大程度上形成碎片化的多元思维也将影响总统的角色及其立场的推进。

三 总统角色与群体互动

基于既有研究的贡献与不足,本文尝试搭建一个聚焦于总统角色—群体互动的分析框架,该框架将沿着总统个人角色以及由总统塑造并参与的群体互动两个层次展开。作为对外决策分析中个人层次与组织层次的交叉与混合,该框架强调总统个人对群体互动的作用以及群体互动对总统的反作用。虽然强调总统个人作用,但这种作用是通过群体决策过程实现的,并非全然是个人层次分析。同时,由总统塑造并参与的群体内部互动同样重要,组织层次上仍体现为小集团思维和多元思维等模型。该框架与忽视总统核心作用的官僚政治或追求标准化的政府运行存在明显区别。

(一) 总统角色

总统角色体现为两个层面:一是总统个人的经验,特别是在具体对外政策议题上的经验与认知;二是总统对决策群体构成的人事权。

经验与认知无疑是总统决策的关键起点。一方面,总统在具体对外政策议题上形成认知的基础是其个人的实地访问经历或直接参与相关决策而形成的第一手经验。必须指出,现场目睹和亲身经历往往影响极大,而直接参与决策所产生的影响比仅经历该事件或政策更大。^① 另一方面,总统在具体对外政策议题上的认知与立场也可以在政治利益或动机驱动下通过对特定信息的学习和接受先入为主地形成。当然,基于亲身经验的认知往往更难被改变、在有条件时还将塑造他人;缺乏丰富经验和亲身经历的认知更容易被塑造和改变。因而,总统对相关议题的认知与立场是否基于充分的经历与经验,将决定总统能否有效构建并监督团队以及能否有效收集信息并形成决策偏好,这是经验再丰富的团队也无法替代的。^②

① 罗伯特·杰维斯著,秦亚青译:《国际政治中的知觉与错误知觉》,上海人民出版社 2015 年版,第 260 页。

② Elizabeth N. Saunders, "No Substitute for Experience: Presidents, Advisers, and Information in Group Decision Making," *International Organization*, Vol.71, No.S1, 2017, pp.S219-S247.

总统的人事权同样至关重要。如果总统想要行使权力、避免只当个“办事员”,就必须自己决定依靠谁来提出政策建议。^①一般而言,总统面对四类人选:一是“忠诚者(loyalists)”,即总统竞选团队成员或以往助手,与总统关系密切、立场相同,对总统忠诚;二是“全明星(all-stars)”,即颇具经验与影响力的重量级或领袖级精英,与总统可能没有密切联系、未必支持总统议程,但可以强化团队影响或平衡各方利益;三是“贤能(worthies)”,即在某领域内经验丰富、具有专业判断与管理能力的专才,与总统可能也没有密切联系,旨在体现专业度、有助于跨党合作;四是“留任者(holdovers)”,即为确保重大政策的延续性而留任的过渡性人物,多数与总统毫无联系甚至政见相左。^②

上述分类说明,总统选择人选时至少有两大考量:一是群体内忠诚度的平衡。一般而言,总统会任用“忠诚者”,也会因个人偏好、执政需要以及政治诉求等采取不同组合。总统对群体总体忠诚度的设定事实上也框定了其自身地位。为平衡不同利益诉求、提升政府影响力或保持某些重大政策的延续,总统完全可能安排毫无忠诚度的人选出任关键职位,这不但降低了群体的总体忠诚度,也可能将自身地位从主导者转为平衡者。值得注意的是,“全明星”“贤能”“留任者”与“忠诚者”并非完全没有交集,前三者也可能出于某些特定原因与总统保持或发展出密切联系、形成信任与认同,从而确保总统主导地位。

二是专业度与经验的平衡。专业度显然是总统对人选的基本要求。以此为基础,总统需要从经验丰富者与经验相对缺乏者中做出选择,其关键在于总统自身的经验度。经验丰富的总统往往选择余地更大,即便选择经验相对缺乏的专业人选,也会因为自身的经验保障而不会遭遇太多非议。在这种情况下,是否“忠诚”即总统能否保持主导地位可能更为重要。相比较而言,经验相对缺乏的总统往往更倾向选择经验丰富的专业人士,以确保决策群体的专业度和可信度。在这种情况下,即便忠诚度不高的“全明星”“贤能”或“留任者”也可以被考虑。这意味着总统基本上也是基于个人因素来决定决策群体的总体经验状况。

(二) 群体互动

群体互动即总统及其团队成员在决策过程中的互动关系,这是左右决策的关键因素。群体互动不仅仅是基于总统、内阁以及白宫办事机构等相关职位设置的制度化互动,也体现为包括总统在内的团队内部基于私人关系、个人经历、立场乃至价值观等非

^① 杰里尔·A.罗塞蒂著,周启朋等译:《美国对外政策的政治学》,世界知识出版社2005年版,第86—87页。

^② Kurt M. Campbell and James B. Steinberg, *Difficult Transitions: Foreign Policy Troubles at the Outset of Presidential Power*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008, pp.67-68.

制度化因素而形成的非制度化互动。群体互动确定了不同成员在决策过程中的不同作用,其中基于个人关系的互动尤为关键。^① 总统虽然决定了团队成员的制度化职位,但决策过程并不仅仅是“位置决定立场”或“位置决定影响力”那么简单。^② 事实上,从小布什政府“战争内阁”到奥巴马政府“对手团队”再到特朗普政府“商人治国”“家人治国”“军人治国”等倾向,其中群体互动的逻辑都并非完全制度化。在总统主导时,群体互动将决定决策过程能否或在多大程度上可以强化总统角色;在总统处于平衡甚至被塑造状态时,群体互动就成为塑造决策过程的主线。

不同总统与群体的组合可以导致不同的思维模型(见表 1)。一方面,群体总体忠诚度,则总统主导地位得以保持,群体内部趋于一致,其决策过程就将呈现出小集团思维。具体而言,在总统自身经验和群体总体经验皆丰富时,其小集团思维就是团队成

表 1 总统角色—群体互动分析框架下美国对外决策的思维模型

总统 个人经验	群体		群体互动	思维模型
	总体忠诚度	总体经验		
丰富	高	丰富	总统主导/群体内部一致	小集团思维(对总统立场有一定塑造)
		缺乏	总统主导/群体内部一致	小集团思维(强化总统立场)
	低	丰富	总统平衡/群体内部妥协	多元思维
			总统偏向某一立场/群体内部最终趋于一致	从多元思维到小集团思维(对总统立场有一定塑造)
		缺乏	总统立场明确/群体内部无序	非典型思维
缺乏	高	丰富	总统形式上主导并偏向某一立场/群体内部一致	变相的小集团思维(强化总统支持的立场)
		缺乏	总统主导/群体内部一致	小集团思维(强化总统立场)
	低	丰富	总统平衡/群体内部妥协	多元思维
			总统偏向某一立场/群体内部妥协或内部趋于一致	多元思维/变相的小集团思维(强化总统支持的立场)
		缺乏	总统立场犹疑/群体内部无序	非典型思维

资料来源:笔者自制。

① 孙成昊、肖河:《白宫掌权者:美国国家安全委员会(1947—2019)》,时事出版社 2020 年版,第 15—16 页。
② 吴文成、梁占军:《古巴导弹危机中的官僚位置与决策》,载《国际政治科学》,2006 年第 4 期,第 54—81 页。

员对总统立场总体支持并提出某些微调或修正的过程。在总统自身经验丰富但群体总体经验缺乏时,将形成强化总统立场的典型的小集团思维。在总统自身经验缺乏但群体经验丰富时,总统更可能在形式上主导,并偏向支持团队内部某一或某些与其关系密切的经验丰富者的立场,进而小集团思维所强化的就是总统所支持的特定成员的立场,呈现出一种变相的小集团思维。而在总统自身和群体总体经验皆缺乏时,由于总统的制度化地位,决策过程也容易形成小集团思维。

另一方面,群体总体忠诚度低,则总统主导地位难以保持,但总统所面对的群体通常应该是总体经验丰富的,此时要进一步考察总统的实际角色。如果总统是平衡者,那么决策过程将呈现多元思维。如果总统强烈且彻底地偏向支持某一立场,那么就要考察总统自身的经验是否丰富到足以确保其支持立场的地位。如果总统经验丰富,决策过程一开始可能呈现出多元思维色彩,但最后还是会以总统所支持的特定成员或立场的胜利告终,即转换为变相的小集团思维;如果总统经验相对缺乏且自身不具备主导地位,其偏向支持立场虽然是一种选项,但最终可能维持多元思维。

值得注意的是,群体总体忠诚度低即总统主导地位难以保持且群体总体经验又缺乏的组合超越了美国总统政治的基本规律。当总统经验相对丰富时,群体互动最可能表现为总统立场明确但群体内部无序而形成非典型的思维模型;当总统经验缺乏时,则是总统立场犹疑、群体内部无序的非典型表现。

图1展示了总统角色—群体互动分析框架下的决策全过程,形成一个符合美国总统政治决策现实与动态的分析路径。总体而言,不同类型总统与团队的搭配组合形成不同的群体互动,导致不同的思维模型,并产出相应的决策结果。

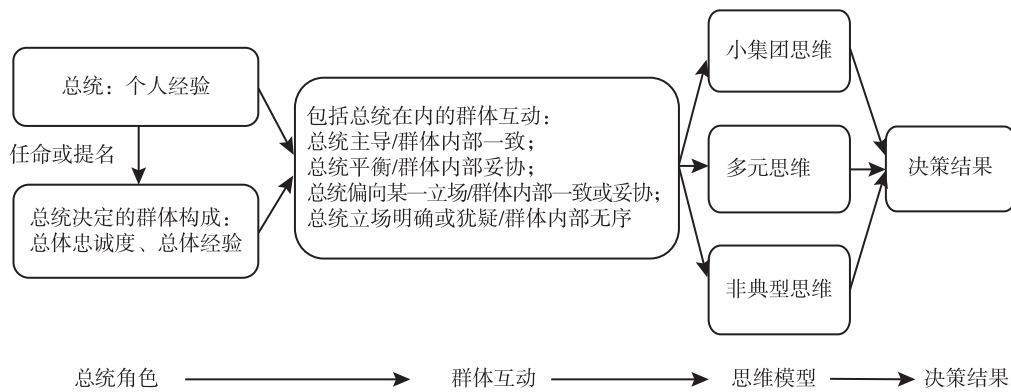


图1 总统角色—群体互动的分析框架

资料来源:笔者自制。

四 四任美国总统及其团队的阿富汗战争决策

面对阿富汗战争这一不可回避的重大议题,四任总统先后做出了多个具有关键影响的决策。为确保客观与平衡,本文将考察新当选总统及其新就位团队的首次阿富汗战争决策,即小布什政府 2001 年战争决策、奥巴马政府 2009 年增兵并同步公布撤军计划决策、特朗普政府 2017 年增兵决策以及拜登政府 2021 年限时全面撤军决策。

(一) 小布什政府战争决策

2001 年 9 月 15 日,小布什及其外交安全团队在戴维营召开会议。基于“9·11”事件为“基地”组织所为、阿富汗塔利班政府为“基地”组织提供藏身地等判断,小布什及其团队当天就完成了打击“基地”组织、推翻塔利班的阿富汗战争决策。^①

从总统个人看,决策过程基本上是小布什听取、接受并强化建议的过程。一方面,小布什虽有州长的从政经验,但不谙国际事务且担心战争的潜在影响。小布什对其父老布什赢得海湾战争却连任失败的“耻辱”印象极深,誓言“绝不重蹈覆辙”。^②会后,小布什曾向时任总统国家安全事务助理康多莉扎·赖斯(Condoleezza Rice)表达过对战争走向的担忧。^③另一方面,小布什在程序上主导了决策全程。外界观察认为,小布什在会前已下决心,但仍想先听取意见,以避免草率决策。^④小布什也声称“火花四溅”的争论能让他理清思路。^⑤必须看到,小布什的自述显然强调了自身主导作用,映射出凸显独立性的心理需求。但事实上,小布什所面对的选项从一开始就具有高度唯一性,他已别无选择。小布什当然不是“傀儡”,但其立场也明显被团队强化。

从总统决定的团队构成看,虽存在分歧,但主流意见相对趋同并最终达成一致。小布什团队成员大都曾在老布什政府或往届共和党政府中任职,经验丰富但有派系之分:副总统迪克·切尼(Dick Cheney)与国防部部长唐纳德·拉姆斯菲尔德(Donald Rumsfeld)属于民族主义派,国防部副防长保罗·沃尔福威茨(Paul Wolfowitz)代表新

① 乔治·沃克·布什著,东西网译:《抉择时刻:乔治·沃克·布什自传》,中信出版社 2011 年版,第 174—179 页。

② Justin A. Frank, *Bush on the Couch: Inside the Mind of the President*, New York: Harper, 2004, pp.150–151.

③ 康多莉扎·赖斯著,刘勇军译:《无上荣耀》,湖南人民出版社 2014 年版,第 77—78 页。

④ 鲍勃·伍德沃德著,上海美国研究所、上海市美国学会译:《布什的战争》,上海译文出版社 2003 年版,第 82 页。

⑤ 乔治·沃克·布什:《抉择时刻:乔治·沃克·布什自传》,第 178 页。

保守主义派,国务卿科林·鲍威尔(Colin Powell)则是国际主义派。^①在决策中,各派在动武上无异议,但在打击目标上存在争论。拉姆斯菲尔德及其授意的沃尔福威茨提议“对付伊拉克是反恐议程中的重要事项”。^②沃尔福威茨指出,“伊拉克的重要性大于阿富汗”;阿富汗发展水平低、可打击目标少,并非开战“理想之地”。^③拉姆斯菲尔德也强调伊拉克长期被列入美“支持恐怖主义”名单。^④对此,鲍威尔、赖斯以及时任白宫办公厅主任安德鲁·卡德(Andrew Card)等以师出无名、瓦解盟友共识为由强烈反对。^⑤

面对分歧,切尼充当了仅次于总统的“准最终决策者”。一方面,切尼提前做了准备。2001年9月14日晚,他邀请拉姆斯菲尔德、鲍威尔和赖斯餐叙。按照赖斯回忆,这次商议确认了发兵阿富汗的决策方向,并对总统关切做了整理。^⑥另一方面,切尼在决策会议最后发言时回应了分歧,“为了防止恐怖分子的攻击,我们需要先发制人地找出其藏身之所”,^⑦“萨达姆是我们的威胁……但现在不是应对伊拉克的好时候”。^⑧

从包括总统在内的团队互动看,小布什既倚重切尼等资深成员,又希望维持个人影响。这主要出于三方面原因。第一,缺乏经验的小布什更容易接受资深成员的建议,但也心存疑虑,担心这些人用“反恐战争”偿还海湾战争的“旧账”。^⑨第二,小布什起初不支持打击伊拉克,但随后被说服并转而全面接受。2001年9月15日,小布什听取了沃尔福威茨打击伊拉克的具体想法,并称之为“富有想象力”。^⑩次日,小布什告知赖斯“将来一定会应对这个问题”。^⑪在2001年9月下旬规划阿富汗作战计划时,小布什就要求国防部提供出兵伊拉克的方案。联系到“应对伊拉克威胁固然重要,但要等到我们制订有效计划推翻塔利班、摧毁‘基地’组织在阿富汗的老巢之后”

① Ilan Peleg, *The Legacy of George W. Bush's Foreign Policy: Moving Beyond Neoconservatism*, Boulder: Westview Press, 2009, p.105.

② 乔治·沃克·布什:《抉择时刻:乔治·沃克·布什自传》,第178页。

③ 彼得·贝克著,李文远等译:《交火的日子:布什和切尼的白宫岁月》,广东人民出版社2015年版,第172页。

④ 唐纳德·拉姆斯菲尔德著,魏驿译:《已知与未知:美前国防部长拉姆斯菲尔德回忆录》,华文出版社2013年版,第249页。

⑤ 彼得·贝克:《交火的日子:布什和切尼的白宫岁月》,第172页。

⑥ 康多莉扎·赖斯:《无上荣耀》,第73—74页。

⑦ 迪克·切尼、莉兹·切尼著,任东来、胡晓进译:《我的岁月:切尼回忆录》,译林出版社2015年版,第269页。

⑧ 乔治·沃克·布什:《抉择时刻:乔治·沃克·布什自传》,第178页。

⑨ Steve A. Yetiv, "Groupthink and the Gulf Crisis," *British Journal of Political Science*, Vol.33, Issue 3, 2003, pp.419-442.

⑩ 彼得·贝克:《交火的日子:布什和切尼的白宫岁月》,第174页。

⑪ Ilan Peleg, *The Legacy of George W. Bush's Foreign Policy: Moving Beyond Neoconservatism*, p.111.

等观点,^①切尼通过压制分歧维持了共识,最终还是劝说总统将伊拉克设定为下一个目标。第三,小布什对团队成员有亲疏之分,致使获取信息失衡。对切尼等人保持尊重并维持沟通的同时,小布什显然青睐资历相对较浅的赖斯,只听取后者的私下建议。返回白宫后,小布什还专门询问赖斯意见,后者重复了“对阿富汗开战如箭在弦”等立场。^②同时,由于原本没有私交且受切尼等人影响,小布什与鲍威尔相对疏远。2001年11月,小布什曾向赖斯、拉姆斯菲尔德等人强调准备出兵伊拉克,却未告知鲍威尔。^③

上述过程是小布什及其倚重的切尼主导完成的,构成了变相的小集团思维。凭借意志、经验、技巧及同各方的关系,切尼在群体互动中发挥了平衡不同立场、推进最终决策的关键作用。^④

小布什虽然缺乏相关经验,但其面对着资深且富有经验的团队,这也决定了切尼等人的关键地位。在群体构成及其互动方面,小布什团队基本上由“忠诚者”和“全明星”构成:前者如赖斯等参与总统竞选团队或与总统关系密切的成员;后者则是切尼、拉姆斯菲尔德和鲍威尔等曾在往届共和党政府担任要职并具有知名度与影响力的资深者,他们强化了小布什政府的政党传统、淡化了经验不足的欠缺。当然,由于与老布什家族的联系,“全明星”成员大都对小布什也具有某种程度的“忠诚”。加上相对于小布什而言在经验、认知与资历上的“优势”,“全明星”成员的存在颇有“托孤护主”的色彩,形成了“导师团队”的非制度化互动。

比较而言,“导师团队”虽然经验丰富,但并不意味着对阿富汗有充分了解,这些“火神派(vulcans)”资深成员旧有的关于中东的固化经验与认知反而强化了小集团思维。小布什政府在不充分掌握情报、未充分了解阿富汗国情的前提下做出了战争决策,酿成了小布什原本不希望看到的“重复性”。^⑤

同时,小集团思维从一开始就决定了美国在阿富汗战略目标的模糊性、复杂性乃至变动性,为后续困境埋下了重大隐患。切尼和拉姆斯菲尔德等将阿富汗战争视为先发制人式的回应以及通向伊拉克战争的“必经之路”。熟悉苏联事务的赖斯将阿富汗战争视为美国强化与中亚联系、将“危机之弧”转化为“机会之弧”的良机。小布什则

① 迪克·切尼、莉兹·切尼:《我的岁月:切尼回忆录》,第269页。

② 康多莉扎·赖斯:《无上荣耀》,第76—77页。

③ Ilan Peleg, *The Legacy of George W. Bush's Foreign Policy: Moving Beyond Neoconservatism*, pp.110-111.

④ Kurt M. Campbell and James B. Steinberg, *Difficult Transitions: Foreign Policy Troubles at the Outset of Presidential Power*, p.83.

⑤ Robert Jervis, "Do Leaders Matter and How Would We Know?" *Security Studies*, Vol.22, Issue 2, 2013, pp.153-179.

更希望让这场战争不同于海湾战争,更强调在西方式人权、价值观乃至国家建设基础上的所谓“正当性”,甚至将改变阿富汗妇女命运等也列入核心任务。^①

(二)奥巴马政府增兵并同步公布撤军计划决策

2009年,面对塔利班死灰复燃、阿富汗政府低效及经济恢复缓慢等困境,新上台的奥巴马政府曾被期待纠错。^②从2009年1月23日起,奥巴马政府专门召开了数次国家安全委员会会议。^③奥巴马提出关键问题:“美国在阿富汗的目标是什么?”^④但是其外交安全团队在该问题上却南辕北辙:军方要求增兵、打击塔利班,展开反暴乱平叛(COIN行动);时任国防部部长罗伯特·盖茨(Robert Gates)和国务卿希拉里·克林顿(Hillary Rodham Clinton)同意为反恐而增兵;时任副总统拜登以及执政团队则反对增兵。经过激烈争论,奥巴马政府于2009年11月23日决定增兵3.3万,并从2011年7月开始撤军。

从总统个人看,奥巴马对阿富汗事务有初步了解,但仍具复杂性。第一,奥巴马将阿富汗战争视为“必要的而非选择性的”,他“不一味反战,只反对愚蠢战争”。^⑤2008年7月,奥巴马首访阿富汗。此行强化了他支持国家建设的决心,也令其认识到塔利班若重新掌权,阿富汗将再次成为恐怖主义攻击美国及其盟国的根据地。所谓“必要”体现为持续反恐和从价值观出发的国家建设,且前者最为根本。在后续竞选中,奥巴马又提出,一旦开始从伊拉克撤军,就向阿富汗增派两个旅,纠正前政府投入不足的错误。^⑥但奥巴马不支持COIN行动,认为美军只需遏制而非彻底击败塔利班。^⑦

第二,奥巴马对卡尔扎伊政府不满,支持重估阿富汗战略。奥巴马已关注到卡尔扎伊政府的问题,认为仅凭美国支持阿富汗前景难如所愿:美军夺回塔利班盘踞地区并交给阿富汗政府,但因后者的治理失败而前功尽弃;美国所资助的发展计划往往以失败收场、付诸东流。鉴于此,奥巴马要求制定明确符合自身利益的战略。^⑧

① 康多莉扎·赖斯:《无上荣耀》,第74—75、80页。

② 刘青建:《试析美国在阿富汗的困局》,载《现代国际关系》,2009年第2期,第7页。

③ 罗伯特·盖茨著,陈逾前等译:《责任:美国前国防部部长罗伯特·盖茨回忆录》,广东人民出版社2016年版,第332—333页。

④ Hillary Rodham Clinton, *Hard Choices*, New York: Simon & Schuster, 2014, pp.119-120.

⑤ David E. Sanger, *Confront and Conceal: Obama's Secret Wars and Surprising Use of American Power*, New York: Broadway Books, 2012, p.17; Barack Obama, *A Promised Land*, New York: Crown, 2020, p.47.

⑥ Barack Obama, *A Promised Land*, p.155, pp.315-317.

⑦ Ben Rhodes, *The World as It Is: A Memoir of the Obama White House*, New York: Random House, 2018, p.75.

⑧ Barack Obama, *A Promised Land*, pp.155-156, p.316.

第三,奥巴马在决策中亲力亲为、力求妥协。奥巴马希望对重大决策实现个人化的严控。他经常出席国家安全委员会例会,并取代时任总统国家安全事务助理詹姆斯·琼斯(James L. Jones)主持会议。^①这种做法导致国家安全委员会失去了协调作用,成为分歧与争论的一方。同时,奥巴马“要团结房间里所有人,确保步调一致”。^②追求妥协的强烈意愿令其必须独自面对激烈冲突,尽可能做出让各方都满意的决策。

从总统决定的团队构成看,“对手团队”内部互不认同,趋同立场成员之间也有动机差异。第一,支持增兵方有不同考量,在具体方案上存在分歧。军方基本支持 COIN 行动,反对仅以反恐为有限目标。在首次国家安全委员会会议上,时任参谋长联席会议主席迈克尔·马伦(Michael Mullen)、中央司令部司令戴维·彼得雷乌斯(David Petraeus)强烈要求迅速增兵 3 万人,以应对塔利班的春季攻势,确保阿富汗大选顺利进行。盖茨虽支持增兵,但也支持限定目标,只是未必仅限反恐。正是因为能回应军方且在限定目标上态度宽松,盖茨才能在 2009 年 11 月初提出增兵 3 万人并寻求盟友增兵 5000—7000 人的折中方案。^③希拉里的立场存在两面性:一方面认为不能放弃阿富汗,增兵并配合外交努力有助于阿富汗政府渡过难关;^④另一方面表示军事投入无法确保胜利,但若不做则必定失败。^⑤

第二,拜登与执政团队反对增兵的动机不同,前者有意联合后者。拜登在国会生涯初期曾坚决要求结束越南战争,这导致其担忧同样的情况发生在阿富汗。2008 年大选后的候任期间,拜登再访阿富汗后向奥巴马报告,“没有‘基地’组织,我们就不该在那儿”。^⑥拜登认为,增兵毫无胜算,在毫无基础设施或治理的地方搞国家建设必定失败;^⑦美国不可能打败塔利班,根本目标应为反恐和打击“基地”组织;COIN 行动将传达出美国仍要进行国家建设的错误信号。^⑧与拜登不同,时任白宫办公厅主任拉姆·伊曼纽尔(Rahm Emanuel)等执政团队核心成员都曾奥巴马竞选时的关键幕僚,其主要诉求是确保总统的支持度与执政前景。当时民调显示,共和党支持增兵者为

① James P. Pfiffner, “Organizing the Obama White House,” in James A. Thurber, ed., *Obama in Office*, Boulder: Paradigm Publishers, 2011, p.79.

② Justin A. Frank, *Obama on the Couch: Inside the Mind of the President*, New York: Free Press, 2011, pp.64—65.

③ 罗伯特·盖茨:《责任:美国前国防部部长罗伯特·盖茨回忆录》,第 332—333、375 页。

④ Hillary Rodham Clinton, *Hard Choices*, p.137.

⑤ Leon Panetta, *Worthy Fights*, New York: Penguin Books, 2014, pp.254—255.

⑥ Jonathan Alter, *The Promise: President Obama, Year One*, New York: Simon & Schuster, 2010, pp.132—133.

⑦ Hillary Rodham Clinton, *Hard Choices*, p.128.

⑧ Jules Witcover, *Joe Biden: A Life of Trial and Redemption*, New York: William Morrow, 2010, p.462.

70%,民主党仅有49%,执政团队自然反对增兵。^① 由于副总统不具备国务院或国防部等机构提供的权力基础,拜登倾向于联合与其有共识的执政团队。^② 值得注意的是,在军方施压及后期舆论压力将决策方向转为增兵时,拜登也提出了增兵2万人并在2010年7月前可再增兵1万人的妥协方案,但一定要同步明确撤军时间表,这也构成了奥巴马政府决策的基本思路。^③

从包括总统在内的团队互动看,面对由竞选班底、政治对手和军方等组成的复杂决策群体,奥巴马尽量维持平衡。第一,奥巴马面对极大压力,但仍尽量维持军方信任。他认为,“军方为达目的,对资源的要求不断扩增……军方领导层请求增兵或许是自然反应”。^④ 而留任盖茨除了展现对反恐战争的重视,也意在增加军方及情报系统的信任。但是,奥巴马至少在表面上的宽容并未取得预期效果。2009年9月21日,《华盛顿邮报》刊出了采访时任驻阿富汗美军联军总司令斯坦利·麦克里斯特尔(Stanley McChrystal)的报道,透露了政府内部增兵与否的争论,抛出了“不增兵就失败”等论调。^⑤ 此次信息外泄引发的舆论压力成为整个决策过程的转折点,最终方案基本满足了军方诉求。可见,缺乏军事经验的奥巴马在关键对外事务上几乎不可能违背军方建议。

第二,奥巴马受到盖茨、希拉里等建制派的塑造。相较于资历较浅的奥巴马,建制派传统精英将盖茨与希拉里的“增兵联盟”视为稳定外交航向的关键。^⑥ 事实证明,新当选总统并未为推翻来自其对外决策核心部门的建议做好准备。相较而言,希拉里的“对手”角色更为微妙:她曾公开表示这是奥巴马自己而非“我们共同”的两难。正是因为这种貌合神离,希拉里的立场对奥巴马政府的“团结度”才更为重要。

第三,奥巴马愿意倾听拜登及执政团队成员的建言。奥巴马认为拜登在对外决策中的最大影响就体现在阿富汗问题上。在决策过程中,两人多次单独讨论,努力厘清

① Gary C. Jacobson, “Obama and the Polarized Public,” in James A. Thurber, ed., *Obama in Office*, p.34.

② Ben Rhodes, *The World as It Is: A Memoir of the Obama White House*, p.85; James Mann, *The Obamans: The Struggle Inside the White House to Redefine American Power*, New York: Viking, 2012, p.127.

③ 罗伯特·盖茨:《责任:美国前国防部部长罗伯特·盖茨回忆录》,第378页;Jules Witcover, *Joe Biden: A Life of Trial and Redemption*, p.463; Richard Wolffe, *Revival: The Struggle for Survival Inside the Obama White House*, New York: Crown Publishers, 2010, p.243.

④ Barack Obama, *A Promised Land*, pp.318-320.

⑤ Bob Woodward, “McChrystal: More Forces or ‘Mission Failure’,” *The Washington Post*, September 21, 2009.

⑥ Jonathan Allen and Amie Parnes, *HRC: State Secrets and the Rebirth of Hillary Clinton*, New York: Broadway Books, 2014, p.123.

美国在阿富汗的利益与实现方式。^① 有观察认为,奥巴马喜欢拜登这种老派人物的直觉,对其有对待长辈般的尊重感。^② 在决策最后阶段,面对奥巴马更为倾向妥协而接受增兵的现实,拜登曾提交了一份20页的备忘录,强调必须对增兵做出明确限制并同步确定撤军时间表,这些与最终决策方向完全一致。^③ 从某种意义上讲,奥巴马不仅只有一个总统国家安全事务助理,除拜登外,还有伊曼纽尔以及当时的总统国家安全事务副助理汤姆·多尼伦(Tom Donilon)、总统国土安全事务助理约翰·布伦南(John Brennan)和国家安全委员会办公室主任丹尼斯·麦克多诺(Denis McDonough)等。^④ 这也说明奥巴马对其执政团队的依赖。

上述过程是总统不断在军方与行政部门、传统精英和自身核心团队、安全诉求与政治考量、美国不同目标等多维度之间寻求平衡与妥协的多元思维过程。一方面,奥巴马虽然认为阿富汗战争“必要”,但从一开始就强调要明确美国的目标,并未迅速接受军方的增兵建议,在后期面对舆论压力时才转而与军方妥协;另一方面,奥巴马的决策过程受到拜登以及执政团队的塑造而颇为慎重。

奥巴马虽然并非毫无履历,但经验仍相对有限。这也决定了其希望更多地听取团队意见,在决策中更多地扮演平衡者角色。在群体构成及其互动方面,奥巴马团队广泛包括“忠诚者”“全明星”及“留任者”,构成了明显不具备高忠诚度的“对手团队”。这与奥巴马的成长经历、从政生涯乃至族裔身份密切相关,体现了其个人追求多元、团结与平衡的理念,是其上台之初平衡不同政治势力的务实选择,也颇有重现林肯政府当年“对手内阁”的意味。但从决策过程看,“对手团队”明显导致诸多问题。一方面,虽然决策过程最终被整合为分别以盖茨和拜登为代表的两种立场之间的妥协,但参与各方仍存在不同动机:军方从自身安全、资源乃至声誉出发,希拉里更多地考虑政治前景,拜登坚持长期信念,执政团队成员则更看重总统支持度。碎片化的动机增大了多元思维的妥协难度。另一方面,“对手团队”中不但存在奥巴马、希拉里等的党内竞争,还有类似于拜登与盖茨的“政敌”对抗。^⑤ 可以说,“对手团队”内部的互不认同极大程度上拖累了决策进程。此外,在决策过程中,麦克里斯特尔将军方诉求外泄并形成舆论压力的事实构成了多元思维的典型表征、加速了妥协。最终,盖茨和拜登各自在

① Evan Osnos, *Joe Biden: The Life, the Run, and What Matters Now*, New York: Scribner, 2020, p.53.

② Ben Rhodes, *The World as It Is: A Memoir of the Obama White House*, p.85.

③ Jules Witcover, *Joe Biden: A Life of Trial and Redemption*, pp.462-463.

④ David Rothkopf, *National Insecurity: American Leadership in an Age of Fear*, New York: Public Affairs, 2014, pp.177-178.

⑤ Evan Osnos, *Joe Biden: The Life, the Run, and What Matters Now*, p.54.

增兵规模和任务规划上的妥协,共同促成了奥巴马政府为撤军而先增兵的次优决策。

当然,多元思维的次优决策无法实现美国所需的战略调整,反而客观上延续了美国在阿富汗的困境。在激烈冲突的“对手团队”中,总统的紧要任务不仅是决策,还有尽量维持团队团结与稳定这一被认为“同样重要”的新任务。如此“舍本逐末”“反客为主”无疑加剧了目标的复杂性与无序性,决定了其决策结果不可能超越既有争议框架、难以推动重大调整。从后续情况看,撤军计划招致共和党的抨击、成为军方与行政部门之间分歧与矛盾持续升级的导火索,也令盟友对美国的战略意愿产生深度怀疑。在明确的撤军时间表下,美军仅集中在阿富汗大城市和人口密集地区的军事基地,极少涉足塔利班活动的山区和农村地区,无法改善阿富汗国内局面,向阿富汗政府及塔利班都传达出要为美国撤军做准备的信号。^①即便奥巴马政府已开始试图明确目标,但其决策却并未指明方向,导致美国无法以增兵实现包括反恐在内的任何目标。^②

(三) 特朗普政府增兵决策

2011年之后,驻阿富汗美军的规模持续下降。与此同时,阿富汗安全形势并无好转,国家建设远未实现。阿富汗政府继续控制大部分地区,塔利班也在扩大势力范围,双方在占阿富汗领土面积近1/3的地区展开拉锯。此外,阿富汗及巴基斯坦境内已出现20多个恐怖主义组织,“基地”组织等暗流涌动、逆势重组,对美国的反恐目标构成了极大挑战。^③

面对严峻局势,特朗普在2017年上台之初就很不情愿地放宽权限、默许军方增兵3900人,但时任国防部部长詹姆斯·马蒂斯(James Mattis)等还是希望总统推出新战略并正式授权增兵,进而引发了特朗普政府的增兵决策过程。^④2017年3月1日,国安会召开新政府首次阿富汗事务会议,随后又有多次各级别会议。特朗普参与了部分会议,并于2017年8月18日做出决策。^⑤在决策过程中,马蒂斯与当时的总统国家安全事务助理赫伯特·麦克马斯特(Herbert Raymond McMaster)、白宫办公厅主任赖因斯·普里伯斯(Reince Priebus)、国务卿雷克斯·蒂勒森(Rex Tillerson)、副总统迈克·彭斯(Mike Pence)等支持增兵,当时的美国总统首席战略专家和高级顾问史蒂夫·班农(Steve Bannon)等反对增兵,并提议动用中央情报局特种部队或直接雇用私

① 张家栋:《美国阿富汗战略的走势》,载《现代国际关系》,2011年第3期,第38页。

② 赵明昊:《美国在阿富汗的“国家建设”缘何失败》,载《世界经济与政治》,2020年第3期,第132页。

③ 赵华胜:《美国特朗普政府的阿富汗新战略及中国的政策选择》,载《当代世界》,2017年第10期,第42—45页。

④ Michael Nelson, *Trump's First Year*, Charlottesville: University of Virginia Press, 2018, p.122.

⑤ David Nakamura, "Trump Says 'Decision Made' on Afghanistan Strategy," *The Washington Post*, August 19, 2017.

人军事承包商等替代方案实现反恐目标。^① 虽然存在方案分歧,但特朗普外交安全团队基本上接受了在阿富汗的有限反恐目标,即确保阿富汗不再成为威胁美国的恐怖主义组织策源地,但不谋求彻底击败塔利班。最终,特朗普勉强接受麦克马斯特的“R4+S”计划:即强化(reinforce)军力、装备与培训;整合(realign)资源用于阿富汗政府控制地区;协调(reconcile)阿富汗政府与各派力量合作;区域化(regionalize)印巴等国力量;维持(sustain)阿富汗总体局势。^② 2017年8月21日,特朗普宣布了包括增兵4000人在内的新战略,并强调将最终撤军。^③

从总统个人层面看,特朗普虽然对阿富汗战争持负面立场,但不具备相关经验因而容易被塑造。一方面,作为公众人物的特朗普是阿富汗战争的坚定批评者,曾多次指责美国根本不清楚自身的任务与目标,呼吁尽快撤军。在竞选期间,特朗普曾表示,美国在阿富汗充当“顾问”是失败的,应采取投入有限但足够的军力以及更广泛的空中打击来实现反恐目标。^④

另一方面,与奥巴马等不同,“圈外人”特朗普只是基于商业思维认为美国在阿富汗一无所获,并从反建制派角度出发抨击建制派。在班农建议下,特朗普曾于2017年7月18日专门与曾在阿富汗服役的四位美军士兵共进午餐,结果是强化了其撤军决心。^⑤ 特朗普也曾多次询问马蒂斯、麦克马斯特等人:美国到底在阿富汗干什么?又从阿富汗得到了什么?特朗普甚至还提出要求阿富汗以矿产资源换取美国支持。^⑥ 随后,马蒂斯、麦克马斯特以及共和党国会参议员林赛·格雷厄姆(Lindsey Graham)在不同场合、以不同方式反复提醒特朗普:如不增兵,在阿富汗持续抬头的恐怖主义组织完全可能在美国重演“9·11”事件,而特朗普将为此负全责。这显然对关心成本与收益的特朗普造成了空前压力。^⑦ 他开始举棋不定,甚至曾向保镖等多位白宫人员询问看法,后者回答说应听取麦克马斯特的专业意见。^⑧ 由此可见,巨大的潜在风险刺

① Michael Nelson, *Trump's First Year*, p.122.

② Andrew J. Bacevich, "Leave It to the Generals: A Nonstrategy for Afghanistan," *The New Republic*, November 8, 2017.

③ David Nakamura and Abby Phillip, "Trump Announces New Strategy for Afghanistan the Calls for A Troop Increase," *The Washington Post*, August 21, 2017.

④ Donald J. Trump, *Great Again: How to Fix Our Crippled America*, New York: Threshold Editions, 2015, p.37.

⑤ Mark Landler and Maggie Haberman, "Angry Trump Grilled His Generals about Troops Increase, Then Gave In," *The New York Times*, August 21, 2017.

⑥ Bob Woodward, *Fear: Trump in the White House*, New York: Simon & Schuster, 2018, p.123, p.125.

⑦ Bob Woodward, *Fear: Trump in the White House*, p.122, p.256.

⑧ Bob Woodward, *Fear: Trump in the White House*, p.231.

激了特朗普,促使其被动且暂时接受了增兵建议。如此前后不一的大幅度摇摆也反映出特朗普不按照常理出牌、变化多端且趋利避害的“交易性人格”。^①

从总统决定的团队构成看,阿富汗增兵分歧只是特朗普政府内部建制派与反建制派之间激烈冲突的表现之一。作为反建制派的特朗普所组建的政府团队内部建制派与反建制派都占相当比重,内部冲突激烈。在阿富汗政策上,作为建制派的马蒂斯、麦克马斯特等人支持增兵且极不认同班农,更倾向于通过游说总统“推销”增兵方案。反建制派代表班农反对增兵的立场除从国内政治出发以维护特朗普的政治理念与竞选承诺外,还希望阿富汗战争最终成为建制派彻底失败与无能的代名词。^② 在参与“推销”竞争的同时,反建制派还通过媒体制造舆论等手段攻击建制派。^③

从包括总统在内的团队互动看,决策过程是分歧双方向总统“推销”与“施压”的过程。一方面,建制派的增兵计划在2017年3月就已确定。在马蒂斯的支持下,麦克马斯特协调立场,提出了增兵3000—5000人、聚焦反恐的方案。^④ 关键问题是如何与特朗普撤军立场同步:既不能挑战总统的撤军表态,又要实现增兵目标,这就需要一个新概念来“推销”。因而,麦克马斯特在2017年3月底才包装出“R4+S”计划。但该计划并不足以平息特朗普的愤怒,反而是多位建制派的劝告与施压最终发挥了作用。除了警告“9·11”事件重演的风险,马蒂斯还向特朗普强调“最快的撤军即认输”,即警告撤军就意味着美国彻底在阿富汗认输。^⑤ 此外,当时任中央情报局局长迈克·蓬佩奥(Mike Pompeo)也从情报角度让特朗普意识到撤军或将引发新的恐怖袭击风险。^⑥

另一方面,班农等反建制派也通过各种方式塑造总统。在2017年8月18日的最后一次决策会议上,班农希望蓬佩奥强调中央情报局可以发挥替代作用,但后者出于个人政治前途与机构利益考量而推诿,直接促使建制派的增兵计划成为“不认输”的唯一选择。^⑦ 其后,随着班农辞职,建制派在阿富汗政策上也暂时巩固了主导地位。建制派与反建制派的冲突与塑造直接导致了原可快速完成的决策耗费超过五个半月。

① 尹继武、郑建君、李宏洲:《特朗普的政治人格特质及其政策偏好分析》,载《现代国际关系》,2017年第2期,第22页。

② Michael Wolff, *Fire and Fury: Inside the Trump White House*, New York: Picador, 2018, p.264.

③ Tara Palmeri, “Breitbart’s War on McMaster Bites Bannon,” *Politico*, August 11, 2017.

④ Kate Brannen, “The Knives Are Out for Lt. Gen. H. R. McMaster,” <https://foreignpolicy.com/2017/05/09/the-knives-are-out-for-hr-mcmaster-trump-bannon-nsc/>, 访问时间:2021年10月24日。

⑤ Bob Woodward, *Fear: Trump in the White House*, pp.120–121, p.125.

⑥ Bob Woodward, *Rage*, New York: Simon & Schuster, 2020, p.115.

⑦ Michael Wolff, *Fire and Fury: Inside the Trump White House*, p.267.

按照麦克马斯特的说法,塔利班等在这段时间内已对阿富汗政府军队发动了百余起袭击。^①值得注意的是,暂时成功的建制派与特朗普之间并未构建起任何信任与认同,反而完全是一场“大交易”。按照特朗普的说法,军人不懂商业、不懂开销多大,就知道如何当兵打仗;马蒂斯早该辞职,麦克马斯特根本不知所云。^②

这一建制派塑造特朗普等反建制派的群体互动过程无法被归纳为典型的小集团思维或多元思维。只是建制派内部因为同构性与一致性而具有小集团思维的某些成分,而建制派与反建制派之间的竞争也含有一些多元思维色彩。

特朗普缺乏经验,其团队也经验有限,因而团队对总统的塑造力较弱且短暂。在群体构成及其互动方面,特朗普团队主要由被其认为的“忠诚者”和“贤能”组成。从竞选期间两次更换团队的情况看,由于特朗普的个性与反建制派倾向,其与竞选团队转化的执政团队所谓“忠诚者”之间始终没有建立起信任与忠诚,反而是为实现某些政治目标或特定利益而相互借力、各取所需的“合伙”或“共谋”。在执政期间,特朗普与其选择的多数“贤能”人士也没有建立起密切关系。尽管特朗普因个人好恶而任用军人和商人,但他与军人马蒂斯、麦克马斯特以及商人蒂勒森却毫无个人交往、缺乏共识,甚至陷入严重的不认同。总统与其团队成员的这种关系更像是“合伙人关系”;总统邀请其认为可以胜任的人选“入伙”,被选中的团队成员为了实现某些个人价值或特定利益而“入伙”,成员从自身的认知与利益出发向总统建议或施压,迫使总统做出决策。基于这种关系,特朗普团队更像是一个“合伙人团队”。

“合伙人团队”反映的是“合伙人”各自的利益诉求,虽然这可以暂时改变总统立场,但却无法形成长期延续的政策议程,反而酿成了美国在阿富汗政策上的“朝令夕改”。不过,建制派的塑造也让特朗普意识到不能“一走了之”。为反恐和保全形象,特朗普政府转而绕开阿富汗政府与塔利班展开谈判。2020年2月29日,特朗普政府与塔利班签订协议,宣布在塔利班履行承诺的情况下美国将于2021年5月1日前完成撤军。^③

值得注意的是,特朗普及其团队的组合接近总统经验相对缺乏、群体总体忠诚度低且群体经验也相对有限的非常规情况。在这种情况下,立场犹疑的总统显然既不是平衡者,也没有始终坚持某一立场,这种摇摆状态导致特朗普及其团队的决策与结果属于极其特殊的非典型状态。

① H. R. McMaster, *Battlegrounds: The Fight to Defend the Free World*, New York: HarperCollins Publishers, 2020, p.213.

② Bob Woodward, *Fear: Trump in the White House*, pp.314-315; Bob Woodward, *Rage*, p.134.

③ Mujib Mashal and Russell Goldman, “4 Takeaways from the U.S. Deal with the Taliban,” *The New York Times*, February 29, 2020.

(四) 拜登政府限时全面撤军决策

2021年1月20日,曾坚决反对增兵的拜登就任美国总统之际,驻阿富汗美军还有约3500人。^①此时,阿富汗局势剧烈变化:塔利班控制了近20%的地区,阿富汗政府控制范围仅略高于30%,约50%的地区陷入拉锯状态。^②

2021年2月3日,就位两周的拜登政府开始讨论阿富汗事务。虽然立场明确,但拜登还是要求总统国家安全事务助理杰克·沙利文(Jake Sullivan)协调组织全面且完整的评估。截至2021年4月14日,美国政府共召开了25次国家安全委员会会议以及主要官员会议。^③其间,3月21日国防部部长劳埃德·奥斯汀(Lloyd Austin)突访阿富汗;3月23—24日国务卿安东尼·布林肯(Antony Blinken)前往布鲁塞尔与北约盟友沟通。^④最终,拜登仅调整了撤军时间表,总体上仍坚持了限时全面撤军,并于2021年4月14日宣布5月1日开始撤军,并在9月11日前完成。^⑤2021年7月8日,拜登宣布将完成时间提前到2021年8月31日。此时,塔利班仅控制90个县(22.5%),而一个多月之后的8月16日塔利班已攻占喀布尔以及391个县(98.2%)。^⑥2021年8月31日,拜登宣布完成撤军并宣告阿富汗战争结束。

从总统个人看,拜登对阿富汗事务亲历颇多,已形成难以改变的立场。第一,拜登对阿富汗事务的亲身经验与认知超过了前三任总统。在担任国会参议院外交关系委员会领袖时,拜登就曾多次访问阿富汗,最初的访问令其对维持阿富汗的安全与国家建设抱有期待。但在随后几次访问中,面对阿富汗政府的不佳表现及各种传闻,拜登

① “Statement of General Mark A. Milley, USA 20th Chairman of the Joint Chiefs of Staff, Department of Defense Afghanistan Hearing,” <https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Printed%2028%20Sep%20SASC%20CJCS%20Written%20Statement.pdf>, 访问时间:2021年10月3日。

② Bill Roggio, “Mapping Taliban Control in Afghanistan,” <https://www.longwarjournal.org/mapping-taliban-control-in-afghanistan>, 访问时间:2021年10月11日。

③ Bob Woodward and Robert Costa, *Peril*, New York: Simon & Schuster, 2021, pp.334-336.

④ Jim Garamone, “Austin Meets with Afghan, U.S., Coalition Leaders, Gathers Info to Aid Biden Decision on U.S. Effort,” <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2544535/austin-meets-with-afghan-us-coalition-leaders-gathers-info-to-aid-biden-decision/>, 访问时间:2021年10月1日; “Travel to Brussels, March 22-25, 2021,” <https://www.state.gov/secretary-travel/travel-to-brussels-march-22-25-2021/>, 访问时间:2021年10月1日。

⑤ The White House, “Remarks by President Biden on the Way Forward in Afghanistan,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/14/remarks-by-president-biden-on-the-way-forward-in-afghanistan/>, 访问时间:2022年1月11日。

⑥ “Mapping the Advance of the Taliban in Afghanistan,” <https://www.bbc.com/news/world-asia-57933979>, 访问时间:2022年2月11日。

对卡尔扎伊政府心生不满。^① 拜登认为阿富汗政府腐败,美军不值得为其牺牲。^② 2009年提交给总统的备忘录集中体现了拜登的主要观点:在阿富汗的国家建设不符合美国国家利益,美国的目标就是反恐、打击“基地”组织;没必要以击败塔利班为目标,塔利班曾经是、现在也是阿富汗普什图社会的一部分,其大部分可融入阿富汗社会;就算不增兵,塔利班也没有能力彻底推翻阿富汗政府,不会对美国构成威胁;“基地”组织极不可能重返阿富汗,就算塔利班获得政治优势,也不会邀请“基地”组织回归。^③ 可见,拜登对阿富汗事务有一定观察,但仍旧高估了美国及其支持的阿富汗政府,低估了塔利班。

第二,对越南战争的态度、以往参与阿富汗战争决策的经验以及高龄等原因导致拜登在全面撤军并结束阿富汗战争问题上极其坚决。如前文所述,拜登对阿富汗战争的反对源自其当年对越南战争的反对。同时,拜登任副总统期间未能推动结束阿富汗战争决策的遗憾也强化了“补救”动机,反映出其个性中执着不弃、意志坚定的一面。^④ 此外,作为目前美国最高龄的在任总统,拜登表现出更强的独立性、果断性乃至坚定性,在处理问题时容易简单化,^⑤ 但为对抗躯体衰退所带来的焦虑也更易使其执意追求自我实现最大化,^⑥ 甚至接受冒险选项。^⑦ 按照拜登的说法:“前任总统都想撤军,但最容易的决策却是保持一定军力,我不想成为做容易决策的总统。”^⑧

从总统决定的团队构成看,主要成员基本上对其协调配合。拜登的外交安全团队多数皆为熟悉且信任的面孔。布林肯、白宫办公厅主任罗恩·克莱因(Ron Klain)以及沙利文等都是拜登此前的长期顾问与助手,很清楚拜登的坚决立场。同时,他们大多曾经历过奥巴马政府2009年的决策过程及其不理想的后果,因而倾向于统一意见、配合撤军。即便是军人出身的国防部部长奥斯汀也在奥巴马政府期间与拜登相熟,清楚后者的想法。^⑨ 与此同时,军方也表现出配合姿态。参谋长联席会议主席马克·米利(Mark Milley)曾在内部会议上指出,他亲历了当年军方强压奥巴马总统做出增兵决策全过程后得出两个经验:一是不要强压总统决策,要给他空间;二是面对面或通过

① Jules Witcover, *Joe Biden: A Life of Trial and Redemption*, p.341, p.458.

② Richard Wolffe, *Revival: The Struggle for Survival Inside the Obama White House*, p.242.

③ Jules Witcover, *Joe Biden: A Life of Trial and Redemption*, pp.462-463.

④ 李宏洲、尹继武:《拜登的人格特质及决策特点》,载《现代国际关系》,2021年第2期,第14—15页。

⑤ 张伟新、王港、刘颂主编:《老年心理学概论》,南京大学出版社2020年版,第102、140页。

⑥ 张志杰、王铭维主编:《老年心理学》,西南师范大学出版社2015年版,第136—137页。

⑦ Michael Horowitz, Rose McDermott and Allan C. Stam, "Leader Age, Regime Type and Violent International Relations," *Journal of Conflict Resolution*, Vol.49, Issue 5, 2005, pp.661-685.

⑧ Bob Woodward and Robert Costa, *Peril*, p.385.

⑨ Bob Woodward and Robert Costa, *Peril*, pp.335-336.

其他正当渠道提出建议,不要诉诸媒体。这种态度极大降低了拜登团队与军方发生冲突的可能。此外,执政团队成员从部门利益出发推进撤军进程。2021年5月开始撤军后,奥斯汀、米利等人为确保美军等人员的安全,决定加速撤军步伐。奥斯汀在撤军期间极度担心发生新的恐怖袭击,从而也有更强的主观动机加紧撤军。^①

从包括总统在内的团队互动看,虽有某些微调,但拜登占据了绝对主导地位。虽然团队成员熟悉总统立场,但拜登还是要求评估,旨在尽可能让团队成员彻底服从总统立场。2021年3月下旬,布林肯提出延长撤军时间以推进政治和解的建议,奥斯汀则拿出了相对慢一些的多步骤撤军方案。^②此外,按照米利等军方人士在2021年9月28日国会参议院军事委员会听证时的回忆,他们也曾向拜登建议在阿富汗保留2500人的军力。^③这些建议虽然并未从根本上改变拜登全面彻底撤军的立场,但也推动了撤军时间的适度延后与调整。因而,沙利文在评估尾声时总结:评估的核心不是美军的去留而是增兵或撤军;由于总统反对增兵,其结果不言自明。^④

正是因为总统立场被彻底贯彻,拜登本人对自身和阿富汗政府的高估以及对塔利班的低估也就构成了决策的重大缺陷。在决策过程中,拜登和沙利文也提出过撤军后最佳和最差情境的问题。美国情报部门当时认为,最佳情境即政治和解,塔利班可能控制更多地区,阿富汗政府控制范围相应缩小。奥斯汀、米利等阐释了最差情境:阿富汗爆发内战、喀布尔等城市最终被塔利班占领、阿富汗政府在数月乃至数年后倒台、至少50万难民涌向他国、被削弱的“基地”组织再次集结并逐渐形成攻击美国及盟友的能力、阿富汗人失去“人权”以及整个区域陷入动荡。^⑤对此,拜登要求美军发展“超视距(over-the-horizon)”能力,从邻国监视“基地”组织等的动向,并在必要时予以打击。^⑥换言之,拜登坚持认为,即便撤出,美国仍有能力应对最差情境。但关键问题在于,军方提出的塔利班将在“数月乃至数年后”才能推翻阿富汗政府的错估与拜登对塔利班的低估如出一辙,这也直接导致了美国随后的措手不及。

上述过程相对简单,属于典型的小集团思维。拜登长期坚持撤军的执念构成了缺乏公

① Bob Woodward and Robert Costa, *Peril*, pp.386-387.

② Bob Woodward and Robert Costa, *Peril*, pp.376-377, p.382; Helene Cooper and Eric Schmitt, “Defense Chief Says He Advised Against Staying in Afghanistan ‘Forever’,” *The New York Times*, September 29, 2021.

③ Aaron Blake, “4 Takeaways from the Mark Milley Hearing,” *The Washington Post*, September 28, 2021.

④ Bob Woodward and Robert Costa, *Peril*, pp.339-340.

⑤ Bob Woodward and Robert Costa, *Peril*, pp.377-378.

⑥ The White House, “Remarks by President Biden on the End of War in Afghanistan,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/08/31/remarks-by-president-biden-on-the-end-of-the-war-in-afghanistan/>, 访问时间:2021年10月11日。

正的领导;团队成员也由于与拜登密切联系及重叠经历而构成了明显的同构性;面对前任政府留下的2021年5月1日前完成撤军承诺的刺激,拜登政府的决策也须在有限时间内完成。正是因为这些典型要素,拜登政府的撤军决策呈现出明显高估自身能力、思维相对封闭固化甚至是群体成员根据总统立场来自我修正等小集团思维的经典表征。进而,决策所基于的信息情报与分析并不充分准确,决策本身也在很大程度上反映了拜登个人的固化偏见。

拜登在经验上对其团队成员形成了空前“碾压”,这促使其极少依赖团队,从而主导了决策过程。在群体构成及其互动方面,拜登团队主要也是“忠诚者”和“贤能”两类人员。但与特朗普政府不同,拜登基本上享受着这两类人的高忠诚度:前者是拜登长期从政的助手与顾问,与其维持了密切的个人联系,对其立场呈现出明显的配合与跟随;后者虽然与拜登未必有密切的个人联系,但也是拜登相对了解与认可的专业人士,能够对总统表现出足够的尊重、效忠与服从。由此可见,拜登在其熟悉的外交安全领域基本上任用了可以有效执行至少不会违背其立场的人选,形成了一种“助手团队”的非制度化互动。拜登的“助手团队”最大限度地铸定了总统主导地位,但也同步放大了其执念所可能导致的风险。

五 结论

在四任总统的阿富汗战争决策过程中,小集团思维和多元思维等典型思维模型以及非典型模型都有呈现,其背后是总统角色与群体互动的不同组合。如表2所述,总统在对外决策中发挥着至关重要的作用,不但体现为其个人经验等因素左右决策,也体现为其决定的群体构成及其所参与的群体互动所发挥的关键作用。可以说,人事即决策。在总统依照个人风格与政治需求做出相关议题的人事安排时,也就在很大程度上设定了该议题未来决策的生态与走向。

表2 四任总统首次阿富汗战争决策的总统角色—群体互动分析

总统	总统个人经验	群体		群体互动	思维模型	非制度化互动
		总体忠诚度	总体经验			
小布什	缺乏	高	丰富	总统形式上主导并偏向某一立场/群体内部趋于一致	变相的小集团思维	“导师团队”
奥巴马	有限	低	丰富	总统平衡/群体内部妥协	多元思维	“对手团队”
特朗普	缺乏	低	相对丰富	总统犹疑/群体内部无序竞争	非典型思维	“合伙人团队”
拜登	丰富	高	相对缺乏	总统主导/群体内部一致	小集团思维	“助手团队”

资料来源:笔者自制。

必须看到,阿富汗战争持续成为美国对外事务重点与困点的20年,恰恰也是美国总统政治变化较大的时段。一方面,总统权力再度进入快速上升轨道。“9·11”事件背景下的反恐议程推高总统权力,而随后在竞选与动员等环节中被普遍使用的社交媒体等新手段又强化了总统权力。另一方面,两党总统候选人的品质并未相应提高,甚至不乏下滑态势。党争极化与“部落化”、民粹主义抬头以及社交媒体的刺激,共同催生了两党各自极端立场候选人的崛起。两党政治生态的变化导致在综合指标上相对平衡的人选比以往更难获得提名。总统权力扩大,但出任总统的候选人却越发不具备足以匹配的品质,其结果之一即对外决策中的更多问题。多元思维中寻求次优或次差的妥协,或小集团思维中坚持错估后果的执念,在椭圆办公室里发生的可能性正在增大。就这样,总统制也成为联通美国国内政治与对外战略的纽带,国内政治的困境正在不断外溢到对外政策领域。

最后要强调的是,上述关于主要决策过程、总统角色以及群体互动的基本资料与信息只能来自直接决策参与者公开出版的传记与回忆录,或者为数有限的调查记者所撰写的纪实报道与著作。即便这些资料与信息可以相互印证,但必然还是存在极大的主观性。当然,对外政策的研究原本就不可能占据所有相关信息,也难以将决策的全过程和所有参与者的动机都分析清楚。历史案例研究可以测试群体动力学理论中的不同思维模型,社会心理学概念和研究方法可以为历史事件的解释提供信息,但并非历史的全貌。在有限性客观存在的情况下,这一维度的研究就应该立足于能够提供一些具有借鉴意义的可复制的决策模式,进而更为有效地确定影响决策过程与决策结果的关键因素。^①

(截稿:2022年2月 编辑:沈 陈)

^① 张清敏:《探索决策研究的新思路:评〈小集团思维:决策及大失败的心理学研究〉》,载《美国研究》,2015年第6期,第134—135页。