“后阿富汗战争时代”阿富汗政治稳定发展研判:国家治理的视角

张吉军* 汪金国**

【内容提要】 2001年塔利班倒台后,阿富汗启动了制度转型历程,实现了对政府、市场与社会各自内部的制度结构以及三者之间耦合关系的建构。阿富汗国家治理已经进行了十多年,尽管在改善政治环境、加快经济发展和促进社会秩序恢复方面取得了一定的成就,然而仍未走上健康发展的轨道,主要表现是政治权威性不强、经济畸形发展、社会动荡不安。从国家治理的视角不仅可以更好地了解战后阿富汗重建取得的成就与面临的挑战,而且可以对2014年美国撤军后的阿富汗政治稳定发展前景予以研判。

【关 键 词】 阿富汗 国家治理 政治稳定

政治稳定与国家治理互相影响,相互制约。稳定的社会环境可以为国家治理活动创造一个便利的条件,推动治理活动的开展。而战乱不已,部落纷争严重的社会状况则会为国家治理活动的正常开展增添一系列不确定的因素。同时,国家治理活动的好坏也在一定程度上影响到社会能否实现稳定。对阿富汗国家治理状况的研究不仅可以全面了解阿富汗重建取得的成就与面临的挑战,而且可以对2014年美军撤离后的阿富汗政治稳定发展前景予以研判。

一、国家治理与政治稳定

“治理”这一概念最早出现在1989年世界银行概括当时非洲情况的报告中,当时所使用的是“治理危机”一词。现在,这一词汇已经成为社会科学中

* 兰州大学政治与行政学院、兰州大学马克思主义学院博士生

** 兰州大学中亚研究所、兰州大学政治与行政学院国际问题研究所教授、博士生导师

最炙手可热的用词之一。治理理论的创始人之一詹姆斯·鲁西瑙将治理定义为一系列活动领域里的管理机制,它们虽未得到正式授权,却能有效发挥作用。治理与政府统治不是同义语,与统治不同,治理指的是一种由共同的目标支持的活动,这些管理活动的主体未必是政府,也无须依靠国家的强制力量来实现。[①] 治理理论的另一位代表人物格里·斯托克将治理理论整理为五种观点:(1)治理意味着一系列来自政府但又不局限于政府的社会公共机构和行为者。(2)治理意味着在为社会和经济问题寻求解决方案的过程中存在着界限和责任方面的模糊性。(3)治理明确肯定了在涉及集体行为的各个社会公共机构之间存在着权力依赖。(4)治理意味着参与者最终将形成一个自主的网络。(5)治理意味着办好事情的能力并不仅限于政府的权力,不限于政府的发号施令或运用权威。[②]联合国全球治理委员会在1995年发表的题为《我们的全球伙伴关系》的报告将治理定义为各种公共的和私人的机构管理其共同事务的诸多方式的总和,它是使相互冲突的或不同的利益得以调和,并且采取联合行动使之得以持续的过程。治理既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则,也包括各种符合人们共同利益的非正式的制度安排。[③] 世界银行经济学家丹尼尔·考夫曼将治理一词引入经济学领域并将治理具体化为国家治理,认为国家治理是一个国家权力运用的传统制度。

由此可见,由于各自所处的立场不同,专家、学者对治理的定义也各不相同。我们可以认为国家治理是一种实现社会公共管理的新理念和新方式,是国家政权系统按照某种既定的程序和目标对政府、公民社会和市场进行自觉的、有计划的协调与合作的活动与过程,具有鲜明的阶级性、参与性和高度一体化等特点。国家治理理论强调打破国家与市民社会之间二元对立的关系,将对社会的有效管理看作是两者合作的过程,在要求国家与市民社会共同承担责任的基础上,客观上要求社会承担更多的自我管理的任务。两者不再是单向控制或高度集权的关系,而是自主联合,权力在纵向和横向上同时分散。国家治理的目标是在最大限度满足不同社会主体共同利益的前提下实现社会公共利益的最大化。它与政治形态的性质相适应,具有体现国家政治生活基本方向,协调统治阶级内部关系,影响社会政治秩序,组织和管理社会经济

① 俞可平:《治理和善治引论》,《马克思主义与现实》,1999年第5期,第37页。

② [英]格里·斯托克:《作为理论的治理:五个论点》(华夏风译),《国际社会科学杂志》(中文版),1999年第2期,第20~21页。

③ 俞可平:《治理和善治引论》,第38页。

生活的作用。

关于政治稳定，学界对其定义的侧重点也有所不同。塞缪尔·亨廷顿认为政治稳定有两个基本要素，即秩序性和继承性。秩序性意味着系统内部各要素排列秩序的合理性，意味着政治体系相对来说不存在暴力、武力、高压政治和分裂；继承性是指没有发生政治体系根本要素的改变。政治发展不发生中断，社会中不存在希望政治体系发生根本改变的重要社会力量和政治运动。① 美国政治学者里昂·赫维茨认为：“政治稳定是政治科学研究中概念抽象性和含糊性最好的例证。”②其中无暴力、政府治理的长期性、合理的宪政政权的存在、没有结构性变迁和一个多层面的社会属性是其主要特征。国内学者施雪华认为：“现代意义的政治稳定，是指面临社会环境系统的种种变化和压力的政治体系，在内外一系列调节机制的调解下，维系其存在状态和发展过程的有机统一的结构功能有序性。”③《中国大百科全书》则将政治稳定放到整个人类的历史过程中去思考，从广义的角度来界定政治稳定，认为政治稳定就是人类社会自阶级产生以来政治领域中政治行为所遵循的基本轨迹、秩序和规则。④ 综合上述学者关于政治稳定的界定，本文认为，政治稳定就是指通过一系列政治制度和政治体制，将社会利益矛盾和冲突控制在一定秩序内，维持政治发展有序性与社会发展可控性的一种稳定的和互动的状态。联系性、有序性和可控性是其主要特征。

那么国家治理和政治稳定之间存在何种关系？一方面，国家治理在一定程度上可以促进政治稳定。而政治稳定则可以为国家治理创造良好的环境，是国家政治发展的前提和基础。主要原因如下：一是在前治理阶段，政府作为社会公共产品的唯一供给者，是国家治理的独立主体，也是执行社会管理功能的唯一权力核心。个人或社会道德约束减弱，或者是监督机制不健全、法律制度不完善等现象都会造成权力监管的真空，政治腐败就成为不可避免的现象。而一个社会如果出现政治腐败严重、政治参与渠道缺失和新旧政治文化冲突等现象，则会对该国的政治稳定产生重要影响。但在现代国家治理

---

① ［美］塞缪尔·亨廷顿、乔治·多明格斯：《政治发展》，载格林斯坦、波尔斯比编：《政治学手册精选（下卷）》（储复耘译，王沪宁校），北京，商务印书馆，1996 年版，第 155 页。

② Leon Hurwitz, “Contemporary Approaches to Political Stability,” *Comparative Politics*, Vol. 5, No. 3, Apr. 1973, p. 449.

③ 施雪华：《政治现代化比较研究》，武汉大学出版社，2006 年版，第 551 页。

④ 《中国大百科全书·政治学卷》，北京，中国大百科全书出版社，1992 年版，第 501 页。

理论下,政府虽然仍然发挥着不可替代的作用,但不再是执行社会管理的唯一权力核心和唯一的公共产品提供者。各种公共的和私人的机构都有机会为公众提供公共产品,只要他们行使权力的过程被公众认可,那他们就可能成为不同层面的权力中心。这也打破了政府对公共产品供给的垄断,各种非政府组织、社区组织、志愿性团体和利益团体等部门或个人将与政府一道承担提供公共产品的责任。这也在一定程度上稀释了政府的权力,大大降低了政府官员利用手中职权行使权力寻租的机会,压缩了政治腐败的发生空间。其次,治理是一种协调与合作的活动与过程。治理明确肯定了在涉及集体行为的各个社会公共机构之间存在着权力依赖。进一步说,致力于集体行动的组织必须依靠其他组织。为达此目的,各个组织必须交换资源、谈判共同的目标。① 因此,公民在自由、平等的基础上,通过对话、讨论等形式参与原先只有政府才能涉猎和管辖的公共事务。这种公民政治参与形式极大地拓展了公民政治参与的渠道,有利于政府行政。从这一点而言,总体和长远来看,政治参与可以促进政府所希望的政治稳定。也就是说,国家治理将公民参与纳入制度化的轨道,缓解了非制度性参与对政治体系的冲击,对维护社会稳定会产生积极的作用。反之,如果政治参与渠道狭窄和不舒畅就难以满足社会成员政治参与的需求,社会成员也就会产生受挫感,进而产生对社会体制和制度的不满情绪,有的甚至会通过非法的方式参与政治,这样就会破坏社会的政治稳定。

另一方面,治理理论也不是万能的,如果治理活动失败则会带来政治的不稳定。主要原因是:国家治理"是政治国家与公民社会的合作、政府与非政府的合作、强制与自愿的合作"。② 作为公民社会重要组成部分的各类非政府组织在国家治理中发挥的作用日益重要,逐渐成为联系政府与公民的桥梁和纽带,其对政治生活的影响不仅包括政治参与,而且也包括决策民主、公民自治等方面。拥有相当数量的、成熟的非政府组织已成为一个现代社会成熟的表现,更是一个与政治国家日益相脱离的公民社会诞生的标志。非政府组织独立于政府,发挥着从外部对政治权力进行有力制约的作用,如果扩大了政治干预社会的空间,则会成为影响现代社会自主发育成长的障碍性因素,同时也将为政治腐败埋下种子,并进而影响政治稳定的实现。另外,治理的目的是在一定制度关系中通过引导和规范公民的活动以实现公共利益。作

① 俞可平:《治理与善治》,北京,社会科学文献出版社,2000年版,第5页。

② 俞可平:《民主与陀螺》,北京大学出版社,2006年版,第82页。

为一种公共管理活动和过程，国家治理包括树立必要的公共权威和维护特定的管理规则。而公共权威的树立和管理规则的制定则需以法治为基础，离开了法治也就根本谈不上国家治理。“必须承认法律——制定法律——不但是公民的权利义务来源，而且是所谓主权者的权利的或者政府的一切构成权的基础。”①只有合理规范和控制主权者对公共权力的行使，才能保证国家治理活动中国家公共权力的有序运行和政治秩序的稳定。另外需要注意的是，一国法治建设是一项长期而复杂的工程。法治建设的不完善，会使政治权力偏离现代社会公共利益的方向，甚至会走上以权谋私，偏离公共利益的轨道，出现滥用权力、贪污受贿等政治腐败现象。而政治腐败则是国家政治秩序发生冲突甚至社会动荡、社会矛盾积累和激化、导致社会不稳定的最主要根源。

二、塔利班倒台后阿富汗国家治理现状分析

塔利班倒台后，阿富汗当权者在“民主治理”理念的指导下，开始了治理国家的进程，并希望最终通过一系列治理措施的实施实现阿富汗现代社会发展的双重目标，也就是谋求实现政治生活的民主化和稳定化。然而，十多年的国家治理实践表明，虽然从政治体制的建构方面确立了形式上更为“民主化”的制度架构，但在维护社会稳定和社会发展方面却面临诸多困难，国家治理举步维艰。

（一）政权建设方面

塞缪尔·亨廷顿认为“具备强大的、能适应的、有内聚力的政治体制”②是国家治理的必要条件。社会制度的转型在一定程度上会引发政治、经济与社会的动荡，而在这一过程中“政府作为国家秩序的稳定器、制度改革的推进器发挥着关键性的作用。”③后塔利班时代，阿富汗探索切实有效的国家治理道路，其中建设强大国家的能力和秩序的治理能力，保持对社会经济转型的有效指导和调控将是阿富汗摆脱严重国内危机的必要条件。

在政治建设方面，阿富汗不仅通过了新宪法，而且先后成功举行了总统和议会选举，标志着国家机器的建构完成。在阿富汗 2004 年宪法的制定过

① ［荷］克拉勃：《近代国家观念》（王检译），北京，商务印书馆，1957 年版，第 25 页。

② ［美］塞缪尔·亨廷顿：《变化社会的政治秩序》（王冠华等译），上海人民出版社，2008 年版，第 1 页。

③ 朱天飙：《比较政治经济学》，北京大学出版社，2006 年版，第 261 ~ 266 页。

程中,国内各派别就实行何种政体进行了激烈的争执,但最终宪法平衡了各方的利益,不但基本反映了目前统治阶级的政治主张,而且也反映了时代的要求和民众的意愿。阿富汗政治体制呈现出强中央—弱地方和政教分离的特色。宪法规定:国家行政"依法由中央和地区行政机关承担,中央行政分别由若干行政机关承担","地方行政以省为单位";"在保持中央集权制原则前提下,政府依法将部分权力下放给地方机关。"①阿富汗政府还建立了"地方政府指导局"以加强中央对地方的控制。② 司法体系逐步开始完善,陆续颁布了银行法、选举法、税法等二十多部法律。③ 从地方法院到最高法院的三级司法系统也基本建立完成。在安全部队建设方面,2013年1月,卡尔扎伊在访美期间与奥巴马发表的联合声明中指出,阿富汗武装力量现在主导超过80%的作战任务,不久将主导超过90%的人口的安全防务。④

但是,阿富汗政府在国家治理中仍面临着重重困难。美国卡内基国际和平基金会的最新研究报告指出,随着美军和国际安全部队加快撤离,以及塔利班势力卷土重来,阿富汗将面临三大危机:(1)西方援助大幅减少后引发的经济危机;(2)卡尔扎伊任期即将结束而导致的政治危机;(3)2013年夏塔利班预计发动的新攻势带来的安全危机。⑤ 2014年后,阿富汗是否会上演当年苏军从阿富汗撤军后,任由纳吉布拉政权独自面对北方军阀和南方塔利班势力的夹击而迅速倒台的历史?这仍是一个疑问。虽然这次主角变了,但政治变革的主题却没有发生变化,阿富汗地方军阀势力依旧强大,而极端宗教势力塔利班已占据半壁江山。

目前,阿富汗政府管辖的地域极其有限,实际上只能对20%的区域实行有效管辖。⑥ 同时,政府高层腐败现象严重,政府内部办事效率低下,资金运转困难和维持治安能力缺失,导致了民众生活迟迟得不到改善,新的政治模

---

① http://afghangovement.com/2004.constitution.html

② "Post War Government Security and U.S. Policy," GSR Report for Congress Afghanistan, 2008, p.13. http://fpc/stste.gov/documents/organization/110749.pdf

③ 姚大学、闫伟:《民族主义视野下的阿富汗重建》,《世界民族》,2011年第2期,第17页。

④ "Joint Press Conference by President Obama and President Karazi," The White House. http://www.whitwhouse.gov/the-press-office/2013/01/11/joint-presss-conference-president-obama-and-president-karazi

⑤ Gilles Dorronsoro, "Waiting for the Taliban in Afghanistan," Carnegie Endowment for International Peace, Sep.2012, p.7. http://www.carnegieendowment.org/files/waiting_for_taliban.pdf

⑥ 刘青建:《美国撤军后的阿富汗》,《中国报道》,2012年1月总第95期,第48页。

式并未能有效遏制权力的腐败。据监督世界各国腐败行为的非政府组织“透明国际”发布的2012年度全球腐败报告，在被统计的176个国家和地区中，阿富汗政府清廉指数位列倒数第一。[①] 政府管理层频频爆出腐败案件影响了阿富汗政治合法性的建构。[②] 而政治合法性的核心是社会成员对于国家制度的认可。主要表现之一就是，部落之间或部落内部成员产生矛盾时更多地依靠当地部落首领或宗教领袖，而不是国家政权机关。这种“弱国家—强地方”的治理模式无法实现阿富汗维护政权稳定和国内秩序稳定的目标，同时也不能有效推动社会经济的持续发展，因而成为一种典型的“失败的国家”。

亨廷顿称：“必须先存在权威，而后才谈得上限制权威”。[③] 因此，就阿富汗国内的现实情况而言，国家治理的关键是建立强而有效的政府，其首要任务就是实现全面的民族和解，保障国内政局的稳定。在阿富汗这样一个多民族国家的族际整合过程中，更多需要的是国家的包容性，即在国家层面，允许少数民族保有自己的差异性特征，反对强制性的民族认同。“政治整合的核心是一体和多元按照一定的价值和规则形成一定的关系，既要维护一体的权威，又要承认多元的存在。”[④]同时，也应将少数民族吸纳到国家治理的进程中，在各民族共同发展的基础上，实现各民族对国家的共同治理。因为，多民族国家只有“实现了国家统一或独立；实现了政治的一体化；在民族国家范围内形成了占主导地位的政治文化；扩大了公民的权利；以‘再分配和各种福利政策作为民族一体化的机制’”[⑤]，才能在有效推动社会治理的同时，实现国家的整体发展。

军阀割据情况严重。拥有武装的大小军阀控制着不同的地区，形成了军阀割据的局面，民选政府没能实现在全国范围内的有效控制。在阿富汗，普通民众对部落、血缘的认同和忠诚度要高于对国家的认同，保存着部落社会经济联系方式和时代积累的传统政治文化对政治发展仍起着推动或制约作用，对其利用的好坏直接决定着国家治理的成败，在这样的背景下，各部落之间围绕着国家政权的争夺已经成为阿富汗国家治理进程中司空见惯的现象。

---

① 《国际组织发布全球腐败指数报告　阿富汗位列全球第一》。http：//news.xinhuanet.com/world/2013－02/08/c_ 124338179.htm

② 李普塞特：《政治人：政治的社会基础》（张绍宗译），上海人民出版社，1997年版，第55页。

③ ［美］塞缪尔·亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》（王冠华等译），第6～7页。

④ 常士闇：《和谐理念与族际政治整合》，《政治学研究》，2009年第4期，第103页。

⑤ 李元书：《发展政治学导论》，北京，商务印书馆，2001年版，第3页。

由此,实现三权分立又相互制衡只能是一种妄想,宪法中力图加强中央集权,弱化地方特色的政治体制在现实政治生活中没能实现政策制定者的期望,反而使阿富汗成为一个弱国家、弱社会。国家与部族之间的矛盾与斗争成为阿富汗政治社会的一种常态。政治制度、政府和政治体系要素等强化政权建设、构建真正强政府的国家治理举措没能缓解部族势力给社会重建带来的阻力,没能满足阿富汗民众充分实现社会经济利益的普遍诉求,反而成为阿富汗实行现代制度过程的桎梏。阿富汗现在是一个要将权力转移到推进现代化的人的手中,从而获得宝贵的政治稳定的国家。但是,现在面临的一个最严重的威胁是社会不稳定。阿富汗国家治理过程中的政治稳定,从根本上说是政治结构适应社会变化的问题,在这种情况下,提高政府的应变能力是稳定的先决条件,政治技巧则退居其次。阿富汗政府只有进一步构建政治的合法性,树立政府的权威,建立与政治参与水平比例相一致的政治制度,才能避免政治体系被破坏和社会动荡。

(二)构建可控而高效的市场经济体制

在转型国家的治理活动中,要求政府在不断增强自身治理能力的基础上对畸形的市场体制进行改造,对支持市场经济有效运转和经济持续发展的制度安排进行更加细致的培育,从而催生现代市场经济的两种力量——政府的理性构建与个体的自发演化——有机结合起来。当国家无法提供一个坚固的政治和法律秩序外壳时,市场与社会也自然处于一种无序型构的状态之中。①

在经济治理方面,阿富汗政府将民生建设和跨区域开发项目放在了重要的位置来制定计划。新政府成立后即投资23.5亿美元,从2004~2015年分四个阶段实现水浇地总面积达到352.8万公顷的目标。② 2008年,卡尔扎伊政府出台了《国家发展战略》,将农业、教育、资源开发和基础设施建设作为重点。同时,政府开始大力修建电力、通讯、道路交通等基础设施。2011年年底,阿富汗开通了阿富汗—乌兹别克斯坦铁路。这条铁路线自阿富汗北方重镇马扎里沙里夫直达海拉坦并与乌兹别克斯坦铁路网联通,耗资1.65亿美元,由亚洲开发银行出资,乌兹别克斯坦铁路公司负责营运。③ 2012年1月8

① 张建伟:《转型、变法与比较法律经济学——本土化语境中法律经济学理论思维空间的拓展》,北京大学出版社,2004年版,第138~164页。

② William Byrd, *State Building, Sustaining Growth and Reducing Poverty in Afghanistan* (*World Bank Country Study*) (New York: World Bank Publications, 2005), p. 67.

③ http://af.mofcom.gov.cn/aarticle/jmxw/201112/20111207894320.html

日，阿富汗又同塔吉克斯坦签署协议，同意开通阿富汗昆都士至塔吉克斯坦境内卡尔汗·泰帕地区的汽车客运线路，并建设连接两国的铁路。[①] 此外，总长205公里的伊阿铁路进展顺利，阿富汗境内已完成61公里，其余路段拟于2013年建成。[②] 伊朗则借印度之力修筑了连接伊朗恰赫巴哈尔港和阿富汗哈吉加克地区约900公里长的伊—阿铁路。[③] 同时，阿富汗与土库曼斯坦、巴基斯坦和印度签署了建设跨境天然气管道的协议。该项目造价预计75亿美元，全长约1800公里，始于土库曼斯坦境内的南约罗坦—奥斯曼，止于印度旁遮普地区的法兹尔卡镇，在阿富汗境内长917公里，途经赫拉特、法拉、赫尔曼德和坎大哈四省。管线预计2016年建成，年输气能力达340亿立方米，日输气量9000万立方米，印巴将各购买其中的3800万立方米。[④] 这一管线建成后，阿富汗作为能源枢纽的作用将会进一步提升。阿富汗政府经济管理部门与政策的完善和宏观经济的稳定，为阿富汗国民经济的恢复创造了有利条件。阿富汗政府在经济治理方面的活动还包括财政制度、税制，大力改善投资环境，强化中央银行的职能等措施，制定环境法、矿业法、知识产权法等。在国际社会的援助和阿富汗政府的努力下，阿富汗经济治理活动初见成效。一是经济保持高速增长。自2003/2004财年以来，阿富汗经济增速保持在9.1%的水平。2007年以来，阿富汗通讯业平均增长65%，运输业增长23%，金融保险业增长14.3%。[⑤] 2010/2011财年经济同比增长12.96%，国内生产总值（GDP）达163.52亿美元，人均GDP达到551美元，对外贸易总额达58.47亿美元。[⑥] 二是财政收入不断增加。2009/2010财年，财政收入达到800亿阿尼（约合17.6亿美元），增幅为25%。[⑦] 阿富汗在教育、卫生和妇女地位等方面也取得了大幅进步。

---

① 中国商务部网站。http：//af. mofcom. gov. cn/aarticle/jmxw/201201/20120107920700. html

② 《阿富汗国家概况》，中国外交部网站。http：//www. fmprc. gov. cn/chn/pds/gjbdq/gj/yz/1206/

③ “2012年现代院论坛”课题组：《阿富汗重建：地区性挑战与责任》，《现代国际关系》，2012年第6期，第4页。

④ 《阿富汗将签署TAPI天然气交易协定》，中国驻阿富汗使馆经商处。http：//af. mofcom. gov. cn/aarticle/jmxw/201212/20111207877452. html

⑤ “Afghanistan Economic Update,” The World Bank, Oct. 2011, p. 2. http：//www. worldbank. org/en/country/afghanistan/overview

⑥ 《阿富汗国家概况》，中国外交部网站。http：//www. fmprc. gov. cn/mfa_ chn/gjhdq_ 603914/gj_ 603916/yz_ 603918/1206_ 603920/

⑦ http：//af. mofcom. gov. cn/index. shtml

无法忽视的一个事实是,尽管经济治理取得了一定的进展,但经济状况仍未发生根本性的变化。长期的战乱使国民经济遭到严重破坏,民众生活贫困,动荡不安的社会环境也滋生了一种极为畸形的经济形态——毒品经济,并为其壮大发展提供了天然的保护伞。阿富汗也成为世界鸦片生产国和海洛因供应国,其鸦片生产量占世界总量的90%以上,海洛因和吗啡的生产量占世界总量的85%。[①] 毒品经济难以根除,经济无法步入正常国家的轨道。如何在进行罂粟替代种植的过程中切实保障农民的基本生活是摆在阿富汗政府面前的一个难题。同时,自然环境遭到严重破坏使得自然灾害频发,成为严重阻碍经济发展的重要制约因素,使得在西方发达工业文明条件下总体得到证实的民主与市场相互支持的模式并没有形成正相关关系。国民经济遭受严重破坏,严重地依赖毒品经济,一度使国家的经济发展濒临崩溃的边缘。根据联合国开发计划署发布的《人类发展报告》,阿富汗的人类发展指数位列182个国家的倒数第2位,[②]成为世界上最为贫困的国家之一。

在这种情况下,阿富汗无法形成内生式的经济发展模式,为了维护国家现代政治制度的运作,不得不采取依靠外界援助的手段。阿富汗经济上的脆弱性极易引发社会政局的动荡,社会矛盾遭到激化。经济上严重依赖外援又势必为外界干预阿富汗事务提供了机会。更重要的是,如果外界停止援助,阿富汗老百姓的生活将雪上加霜。世界银行就对此发出警告称,国际社会应在援阿安全部队撤离后继续给予经济援助,否则该国的经济将有可能迅速崩溃。"地理环境的特性决定生产力的发展,而生产力的发展又决定经济关系以及随在经济关系后面的所有其他社会关系的发展。"[③]阿富汗政府不能使国家经济持续健康发展,建设现代国家的政治制度就得不到强有力的支撑,实行起来必定会出问题。一旦经济形势进一步恶化,政局动荡,现代阿富汗的国家治理则会经历更大的曲折。

美国在阿富汗进行了长达十多年的反恐战争后,也在反思美阿援助计划,即在美军2014年撤离阿富汗后,用什么方式来替代和补充反恐军事战略以继续保持阿富汗的国家稳定。美国认为,将反恐战略的重点放在了军事打击和经济援助,而忽略了推动自由贸易问题是盟军身陷阿富汗困境的主要原因。美国卡内基国际和平基金会国际战略研究中心的安德鲁·库倾斯认为,

---

① 刘青建:《美国撤军后的阿富汗》,第48页。

② UNDP, *Human Development Report* 2009 (London: Palgrave Macmillan, 2009), p. 174.

③ 《列宁全集》(第五十五卷),北京,人民出版社,1990年版,第446页。

“如果军事行动不能和经济计划密切联系，在阿富汗最大规模的增兵行动将失败。阿富汗政府强烈支持大陆贸易，有助于美国及其合作伙伴更好地治理喀布尔，而且阿富汗人也会支持，因为他们将直接从中受益。”①阿富汗政府唯有加大对必要的经济资源的控制和汲取能力，调节经济运行的职能，才能为有效遏制腐败和犯罪创造条件，才能在阿富汗形成一种正常而高效的市场经济体制。

（三）社会秩序的治理

现代国家治理模式以“法治国家、市场经济和公民社会”三位一体为标志。转型期国家应促进价值观念整合与社会团结，协调国家与公民社会的关系，构建有效的社会控制体系，特别是对公民社会的发展进行规范和引导，在法律和政策约束下与政府互动协商，构建对国家发展发挥建设性作用的公民社会。

阿富汗是一个以伊斯兰教为政治文化载体的国家，其公民社会是在历史和长期遭受战乱、动荡的背景下形成的，有其特定的表现形式。其公民社会组织主要包括乡村协会、宗教组织、非政府组织、自愿团体和政党组织以及妇女协会等。公民社会在维护国家主权和战后重建，加速现代化进程，在经济、社会方面推进乡村发展，推进两性平权，实现社会协调发展等方面发挥了独特的作用。总体而言，虽然公民社会发展水平较低，但在推动战后经济重建和应对危及国家治理的不安全因素方面都是不可或缺的。同时，在阿富汗这样一个宗教性很强的社会，宗教性很强的社会组织在一定程度上会为恐怖主义的发展提供温床。例如，塔利班组织正是通过利用民众对国家治理过程中的矛盾和不满，在伊斯兰的名义下赢得民众的支持，最后以武力推翻了世俗政权。倒台后，塔利班组织仍通过绑架、爆炸等恐怖主义行径来抗衡世俗政权。

按照政治学家的观点，一个国家公民政治参与的程度和水平越高，这个国家的政治发展程度就越高，“政治参与的扩大是政治现代化的标志”。② 政治参与在一定程度上已成为衡量一个国家政治发展程度的重要标准。提升

---

① Andrew C. Kuchins, “The Key to Success in Afghanistan: A Modern Silk Road Strategy,” Silk Road Paper, May 2010, p. 26. 转引自德全英、江淑娟：《在南亚和中亚之间：美国阿富汗经济战略走向评析》，《新疆社会科学》，2013 年第 3 期，第 88 页。

② ［美］塞缪尔·亨廷顿、琼·纳尔逊：《难以抉择——发展中国家的政治参与》（汪晓寿等译），北京，华夏出版社，1989 年版，第 1 页。

政治参与水平,必须以政治制度的建立和完善为前提,只有两者保持一定的比例才能实现社会的稳定。在阿富汗,宪法公布并实施后,总统和议会都实现了全民选举。在举行的总统和议会选举中,不同团体、部落候选人基本上可以公开和公平的方式进行竞争。虽然亨廷顿等人用"选举"来界定民主有一定的合理性,但在实际运行中,民主与自由、正义、平等等概念被不同的利益团体解读,并给自己贴上"民主"的标签。例如,塔利班组织就是一个利用现代化进程中理想和现实的差距和矛盾,以宗教情感唤醒群众,在伊斯兰教的名义下诉诸武力开展反对现世俗政府活动的极端伊斯兰组织。

政治参与和政治制度化比例关系失调会带来政治体系的不平衡,并进而造成社会动荡。但是,以政治民主化、经济工业化、社会生活法制化和城市化为标志的现代化治理在阿富汗更多的是一种异质和强加,它并没有使阿富汗民众淡化和散失原有的政治信仰和政治认同。例如,民众中出现纠纷时,不是上诉至政府的法制部门处理,而是求助于当地部落领袖,甚或毛拉的话在一定程度上就是法律。另外,从国际经验来看,缺乏一个发育成熟的公民社会,国家难以实现善治的目标。因此,后阿富汗战争时代也应强调通过使公民社会更加积极有效地参与国家治理的活动实现维护社会稳定的目的。因为对于任何一个国家来说,首要的问题是创建一个合法的公共秩序,这一目标的实现需要一个长期调试与反复磨合的过程。有效的政治参与可以在争取民主、维护社会公平、对政府权力进行监督和加速推动战后重建方面发挥积极作用。当然,政治参与并非人民影响政治决定的充足条件,大量参与也并非是健康的民主政治必有现象。大量参与有时不但会降低政治素质,导致政治体内部发生深刻冲突甚至崩溃,甚至会成为某些非法集团实现不可告人目的的温床。

三、后阿富汗战争时代阿富汗国家治理面临的挑战

从2014年6月开始美国将从阿富汗撤出其军事力量,并计划于2014年年底前向阿富汗移交全部安全责任。阿富汗将进入一个由本国人民和本国政府独立建设新国家的艰难时期,进入一个"后阿富汗战争时代"。但目前的阿富汗国家治理仍面临诸多挑战。

第一,安全局势不稳,并有倒退的危险。阿富汗安全力量是一支缺乏战斗力和凝聚力的队伍。受到后勤保障能力有限、民族比例失调、国家忠诚度

低、士兵素质良莠不齐等因素的影响，阿富汗安全部队能否担当维持国内安全的工作仍是一个疑问。2012 年以来，阿富汗士兵或警察袭击北约士兵的“内部攻击”即“绿袭蓝”事件不断发生，造成 60 多名北约士兵死亡。[①] 阿富汗塔利班领导人奥马尔称之为最有效的策略，并扬言要增加这类袭击。另外，地方武装组织的壮大将增加不稳定因素。阿富汗国内多数民众对北约撤军后的局势发展并不乐观。地方军阀、部族势力纷纷招兵买马，加紧壮大各自实力，为可能爆发的内战及抢占资源做准备。[②]

第二，政治和解进程艰难。一方面，塔利班仍具有较强的破坏能力。除了继续对驻阿富汗联军发动攻势，加大与巴基斯坦塔利班、“哈卡尼”网络的联动，继续利用破坏民用设施、投毒等手段增强对阿富汗民众的震慑外，塔利班内部的分歧也阻碍了政治和谈的进行。塔利班分裂为“理想派”和“实用派”，实用派愿意在无外部干涉的条件下，通过谈判获得权力分享，而理想派则更倾向于抓住北约即将撤离的有利时机将“圣战”进行到底。[③] 目前，阿富汗三大少数民族都建立了以本民族为主体的政党，如塔吉克人主导的“伊斯兰促进会”、哈扎拉人的“伊斯兰统一党”以及乌兹别克人的“伊斯兰民族运动”。这三大少数民族因担心塔利班加入政府后威胁其现有权力和地位，强烈反对卡尔扎伊总统的和谈努力。[④] 另外，美国在阿富汗重建过程中的真实意图掣肘和谈。美国在阿的战略重点已由“反恐至上”转为“地缘优先”，逐步放弃反恐战争初期铲除本地区恐怖势力的目标，而转向重点打击基地组织及其附属武装和防止其威胁美国及盟国的安全方面。为了确保在阿富汗的长期存在和加强在中亚的军事存在，美国一方面启动了从阿富汗撤军的步伐，另一方面又在积极促成阿富汗融入从南亚到中亚的经济带建设。美国虽然提出了撤军的计划，但决然不会放弃在阿富汗的未来利益，阿富汗在欧亚地理枢纽中心的地位决定了美国阿富汗政策的基本论调。因此，在未来与阿富汗政府有关国家体制、塔利班的参政方式和驻阿美军的编制等问题的政治谈判中能在多大程度上与塔利班达成妥协将是决定阿富汗国家治理的一个

---

① http：//www. news. xinhuanet. com/world/2012 - 12/04/c - 124041043. html

② 《阿富汗前军阀正蛰伏，欲等西方军队撤离后伺机而动》。http：//gb. cri. cn/42071/2013/09/24/5411s4264696. htm

③ J. Jeganaathan，“Afghanistan 2014：Will the Taliban Contest in the Elections?” http：//www. ipcs. org/article/Afghanistan/afghistan - elections - 2014 - will - the - taliban - contest - 3777. html

④ 王世达：《从历史的视角看阿富汗民族主义》，《国际研究参考》，2013 年第 2 期，第 16 页。

关键性因素。

第三,阿富汗经济可持续发展面临诸多障碍。受到安全形势的影响,阿富汗国内生产总值连年增加,产业结构变化明显,基础设施与通讯业发展迅速,但呈现出一种"低水平高增长"的趋势。① 吸纳近70%人口的农业处于低速增长甚至负增长状态,外贸逆差、通货膨胀严重,政府财政收入严重依赖外援,几乎一半的预算来自于外援。② 物价飞涨、粮食等民众生活所需的商品严重依赖进口。阿富汗国内生产总值的主要来源是驻阿联军的消费。随着联军的逐步撤离,围绕驻阿联军而发展起来的服务业将会大幅缩减。由美国及盟国援建的战后重建项目也会因撤军后缺乏安全保障与后续资金的支持而面临陷入停滞的危险。同时,阿富汗毒品经济畸形发展,缺乏刺激经济增长和税收增长的有效途径,未来经济发展并不乐观。

四、善治——未来阿富汗实现国家稳定的难题

塔利班倒台后,阿富汗政府在西方国家的支持下,开始了国家的治理。但是,治理的效果并不能令各方满意,国家治理模式在阿富汗遭遇困境的现实也给我们如下启示。

第一,对阿富汗国家治理活动进行的研究表明,战后国家转型是有规律的,总的趋势应该是在坚持民主政治和市场经济的前提下,政治上实施权威主义,经济上走充分发挥国家作用的社会市场经济道路。这一模式的突出特点就表现为国家权威主义下的公民社会与市场经济的有机结合。对后阿富汗战争时代的国家治理而言,建设一个强有力的政府显得至关重要。在后阿富汗战争时代的国家治理活动中,唯有建立一个有较强能力构建社会市场经济和培育健康发展的公民社会的政府,才能实现对国家的有效治理。否则,国家治理会陷入"弱政府—弱市场"并存,并且相互强化的极端无序低效的制度均衡陷阱之中。为了避免阿富汗现代国家治理过程中低端无效的现象延续下去,至少需要在以下两方面进行持续的制度建构。一是稳步有效地推进以宪政、民主和法治为核心的制度建设,通过更严格的执法来杜绝广泛存在

① 《阿富汗国家概况》,中国外交部网站。http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/gjhdq_603914/gj_603916/yz_603918/1206_603920/

② Michael O'Hanlon, "Toward Reconciliation in Afghanistan," *The Washington Quarterly*, No. 1, April 2009, p. 144.

的滥用职权和腐败现象，不断增进国家自身能力建设，确保国家的适度有效干预功能。二是在扶持市场发育的基础上推动符合阿富汗国情的公民社会建设，通过公民社会所提供的规范、公开、透明、正式的渠道吸收社会民众对制度改革和国家治理的广泛参与，确保国家职能的有效发挥。

第二，国家治理不是一整套规则，而是一个过程。每个国家都要规定其国家性质、国家基本制度、政治生活的基本原则等，即国家政治生活的基本方向。国家政治生活的方向总是通过国家的治理实现。国际社会不能因为阿富汗国家治理中出现一些问题，就全盘否定卡尔扎伊政府的治理工作，尽管面临安全局势、毒品经济、军阀割据等一系列问题，但阿富汗在国家治理的道路上取得的成就值得肯定。阿富汗现代国家治理的道路仍然充满曲折和困难，面临着许多艰难而繁重的制度建设任务。其中包括多重制度变量需要转换，多重结构关系需要调整，因而也隐含着许多风险和不确定因素。阿富汗的现代国家治理是一个复杂性、不确定性与不稳定性相互交织的制度构建与演化过程，但是，毋庸置疑的是，与塔利班时代相比已发生了巨大的变化。

第三，国家治理是异常复杂的政治和社会活动，而稳定问题是当代国家在治理活动中所面临的最为棘手的问题。在实现国家治理的过程中保持政治稳定就需要强化执政能力建设，构建政府的政治合法性，树立政治权威，推动经济持续较快发展，促进公平正义，这样才能化解社会矛盾，维护稳定。国家治理不是一整套规则，而是一个过程；这一过程的基础不是控制，而是协调；治理既涉及公共部门，也包括私人部门；治理不是一种正式的制度，而是持续的互动。在现代社会条件下，随着经济市场化、文化多元化、社会分层化的发展，社会主体之间的内部矛盾和冲突不断加剧，国家通过有效治理协调好统治阶级内部的政治关系，以此实现社会的稳定，这是一项十分艰巨的任务。

阿富汗国家治理十多年的实践表明，政府在应对政治和社会问题中的能力低下，无法建立强大的政治权威，在构建政治合法性的道路上进展缓慢。塔利班倒台后阿富汗国家治理的实践表明，只有符合本国国情的社会发展道路才是民族国家治理的必由之路。特殊的国情和历史决定了阿富汗国家治理道路是坎坷不平的。诚如有学者所言，在民主化的实现问题中，维护政权的繁荣稳定绝非构建西方式的民主政治制度就可以一劳永逸地解决。它要在一定的社会和文化环境中才能得以繁荣。① 民族、部族国家的历史和受到

① ［美］塞缪尔·亨廷顿、劳伦斯·哈里森：《文化的重要作用——价值观如何影响人类的进步》（程克雄译），北京，新华出版社，2002 年版，第 143 页。

作为阿富汗民族记忆及国家形象重要特征的伊斯兰教的影响是制约阿富汗国家治理有效推进的主要因素，而公共领域内，部族与政府之间的关系问题始终是阿富汗国家治理与重建面临的重要议题之一。将非国家化、部族化和宗教化的部族整合到现代国家治理的交往系统中，实现交往的文明化将是阿富汗国家治理成功与否的关键因素。

政治稳定为一个国家的民主政治发展提供了前提条件，是检测民主政治发展的尺度或标准，也是国家治理所追求的目标。通过对阿富汗国家治理中民主化和执政能力建设，以及政治参与、国家治理模式与社会稳定目标的考量，我们可以更好地研判后阿富汗战争时代阿富汗国家稳定的形势。

（编　辑　　毛　悦）

Prospects for Afghan Political Stability and Development in the Post - War Period: A Perspective based on Afghan Governance Capacity

Zhang Jijun & Wang Jinguo

ABSTRACT: Following the collapse of the Taliban regime in 2001, Afghanistan began a process of institutional transition, developing the internal institutional structures of its government, market and society, and establishing institutional relationships between them. The new Afghan state has now governed for a period of more than 10 years, and while it has realized an improved political environment, increased the pace of economic development and made progress in restoring social order, it has yet to find a healthy path towards development for three reasons: (1) the limited political authority of the state; (2) the uneven development of the economy; and (3) chronic social unrest. By analyzing Afghan governing capacity, we can gain a better understanding of the successes that Afghanistan has achieved in the post - war period and the outstanding challenges that it faces, and assess its developmental prospects following the 2014 withdrawal of the American army.

KEY WORDS: Afghanistan; State Governance; Political Stability