

阿富汗重建背景下的国内 政治生态演进*

何明**

【内容提要】 随着2014年美国军事撤离阿富汗的时间节点愈发临近,阿富汗重建问题再次引起广泛的关注。在2014年阿富汗举行自重建以来第三次总统大选的背景下,阿富汗国内政治生态的演进备受关注。阿富汗重建十余年所取得的成绩为阿富汗政治生态的重构奠定了良好的基础,但阿富汗现政权内部矛盾也成为阿富汗重建面临的巨大挑战,而如何处理阿富汗“反叛势力”问题将是阿富汗重建平稳推进并进而实现阿富汗民族和解的关键。

【关键词】 重建 阿富汗 国内政治生态

美国宣布在2014年撤离阿富汗,2014年又是阿富汗民主重建以来的第三次总统大选年,阿富汗重建形势扑朔迷离,在这个时间节点研究阿富汗国内政治生态的演进尤为重要。经历了十余年的重建,阿富汗的政治生态是否有大的改变,是否能够建成民主体制,是否能够步入现代化进程,这些不仅是检验阿富汗重建的标尺,也决定了阿富汗重建的最终走向。

一、重建成就为阿富汗政治生态的重构奠定了基础

应如何评价阿富汗重建,尤其是阿富汗重建对于阿富汗国内政治生活的影响?总体来看,学界对此评价不高,批评主要集中在三个方面:一是关于阿

* 本文为教育部人文社会科学2011年度青年基金项目《上海合作组织所面临的阿富汗问题挑战研究》(项目编号:11YJCGJW007)阶段性成果。

** 华东师范大学政治学系助理研究员

富汗的民主制度。有学者认为阿富汗的民主政治尝试并不成功,认为阿富汗选举结果由四个因素主导:国际行动者的决定,特别是美国的决定;在阿富汗民众眼中,选举往往成为政客瓜分利益的行为;尽管在2004年和2005年的选举中欺诈行为和人为操作选举行为已经被控制在一定的范围,但还是令很多阿富汗人感到极度失望;地方领导人之选民的素质不高,很多人甚至不知道他们的投票意义何在。^①二是阿富汗政府的腐败问题严重,造成了援助效率低下。同时,阿富汗政府难以给广大阿富汗人民提供善治,导致很多阿富汗人有失望情绪。^②三是阿富汗重建没有改变地方势力林立的局面。卡尔扎伊与原北方联盟势力的博弈造成政府效率低下和混乱,^③而地方军阀势力强大也使阿富汗中央政府的权力受到极大限制。尽管这些批评有一定的道理,但在一个饱受近三十年战乱的国度用十余年的时间不可能解决一切问题。客观地说,阿富汗重建后的国内政治还是取得了一定的进步。

(一) 阿富汗初步完成了现代国家政治架构搭建

阿富汗重建基本上沿着第一次波恩会议制定的路线图来进行的。第二次波恩会议召开前夕,阿富汗驻联合国大使艾克利·哈基米对阿富汗重建十年的政治成功进行了总结,他指出,“阿富汗的民主尽管还很年轻,但是已经奠定了基础,而且我们正在不断地巩固;在新宪法的基础上,迄今为止我们已经举行了六次成功的选举,建立了一个新的议会;我们创造了越来越有利的政治环境,让妇女能够广泛参与国家政治生活,促进媒体自由,支持不断成长的民间社会。”^④尽管有人质疑哈基米大使的讲话隐藏了阿富汗政治生活中太多不为人知的黑暗,但是不得不承认,在苏联入侵阿富汗时期、在纳吉布拉统治时期、在1992~1996年圣战者们进行内战时期以及在1996~2001年塔利班统治时期,哈基米大使所列举的这些成就都未实现。而正是阿富汗重

^① Martine van Bijlert, “How to Win an Afghan Election: Perceptions and Practices,” AAN Thematic Report 02/2009, August 2009. <http://www.afghanistan-analysts.org/wp-content/uploads/downloads/2012/10/2009-AAN-MvB-Afghan-Election.pdf>

^② Mark Moyar, “The L-Word in Afghanistan: Can the United States Provide What Kabul Needs?” *Foreign Affairs*, November 15, 2009. <http://www.foreignaffairs.com/articles/65681/mark-moyar/the-l-word-in-afghanistan>

^③ James Dobbins, “Our Man in Kabul: What Hamid Karzai’s Rise to Power Means for How He will Govern Now,” *Foreign Affairs*, November 4, 2009. <http://www.foreignaffairs.com/articles/65669/james-dobbins/our-man-in-kabul>

^④ Eklil Hakimi, “Building on the Past, Securing the Future,” December 4, 2011. http://afpak.foreignpolicy.com/posts/2011/12/04/building_on_the_past_securing_the_future

建的10年里,这些在过往阿富汗历史中难以企及的目标都实现了。正如哈基米所言,阿富汗的民主是年轻的民主,一路走来,跌跌撞撞,如果不是有一个强大的外力扶持,也许早就夭折了,但是阿富汗的民主依然在顽强地前行,在批评阿富汗重建诸多不尽如人意之处的同时,我们同样不能抹杀其亮点。

(二) 社会经济恢复奠定了阿富汗政治生态转向良性发展的基础

十余年里,阿富汗的社会经济状况总体上向好的方向发展。从经济增长来看,阿富汗人均收入已经从2002年的150美元增长到2011年的530多美元;2002年阿富汗只有180亿美元的外汇储备,到2011年外汇储备已经接近600亿美元。虽然阿富汗的人均国内生产总值还比较低,但是增长速度却是世界最高的几个国家之一。^①

在教育领域,阿富汗的成就具有历史性意义。在塔利班统治时期,阿富汗全国只有不到1万名在校小学生,而且全部是男孩。2011年,能够上学的阿富汗儿童接近800万,其中女童占39%。^②

在医疗卫生方面,阿富汗提高基本医疗卫生服务的努力已经使该国健康指标发生了显著改善。阿富汗的婴儿和5岁以下儿童死亡率显著下降;约60%的妇女能够得到产前护理,经过培训的助产士的人数与2001年相比增加了一倍以上,以往因没有良好的医疗服务而造成的孕产妇死亡率居高不下的局面也已经大为改观;阿富汗人的预期寿命也提高到约62岁。上述这些是18年以来阿富汗最好的健康数据指标。^③

(三) 阿富汗民众对国家的信心有所增加

对于民众而言,国家机关、公共服务机构和组织代表着一个国家的形象。对这些组织的信心度,反映出民众对国家的信心变化。亚洲基金会从2005年开始每年对阿富汗民众进行调查并发布民调报告,该报告数据反映了这种变化。

2005年,在接受调查的民众中,有87%的人对阿富汗安全部队抱有信

^① Eklil Hakimi, "Building on the Past, Securing the Future"; 另外,根据世界银行的数据,2013年阿富汗人均GDP为1072美元,在世界最贫穷国家排名中居第10位;阿富汗GDP增长率由2012年的7%增加到2013年的12%,这一增长主要来源于阿富汗大规模的矿产开发。See World Bank, "Afghanistan Economic Update: Poverty Reduction & Economic Management; South Asia Region," April 2013, p. 24. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/2013/05/02/000333037_20130502161223/Rendered/PDF/770830REVISED0box377289B00PUBLIC00.pdf

^② Eklil Hakimi, "Building on the Past, Securing the Future".

^③ Ibid.

心;有 86% 的人对阿富汗国家警察抱有信心;有 84% 的人对阿富汗电子媒体抱有谨慎的信任态度;有 57% 的人对 NGO 怀有信任感。^① 2011 年,相关调查数据发生了比较乐观的变化。在接受调查的民众中:对于阿富汗的国家警察,有 85% 认为其对阿富汗人民是忠诚的;有 83% 认为其承担了改善国家安全任务的责任;有 75% 认为其在打击犯罪活动中是有效率的。对于阿富汗国家安全部队,有 93% 认为其对于阿富汗人民是忠诚的;有 87% 认为其担负起了保卫国家和人民安全的职责。此外,虽然大多数受访者认为无论是阿富汗国家警察还是阿富汗国家安全部队都必须在外军军队的协助下才能发挥作用,其训练程度也不容乐观,但是,认为阿富汗国家安全部队不具备独立行动能力的受访者人数比例却从 2007 年的 77% 下降到 2011 年的 60%。^②

从上述的两组数据可以看出,在这个饱受战火蹂躏的国家,民众对国家的信心正在逐渐恢复。1996 年塔利班攻占喀布尔时曾声称要给民众以安全,然而却给阿富汗人民带来十余年的噩梦。与当初对塔利班寄予的安全期待相比,这十年间阿富汗民众对国家的信心显得更为理性。

(四) 阿富汗民众政治参与途径在拓宽,对国家政治生活参与热情在增加

阿富汗政治生态中一个最为积极而显著的变化在于,阿富汗民众政治参与途径在增加,政治参与热情也比重建开始前有所高涨。根据 2011 年亚洲基金会在阿富汗的民意调查,阿富汗民众至少在以下十个方面表现出非常积极的变化。^③

一是关于自由表达个人观点的意愿实现度。有 26% 的受访者表示他们感到可以很安全地表达自己的政治观点,有 20% 的受访者称他们没有自由表达个人政治观点的安全感,而有 48% 的受访者认为,现在自由表达个人政治观点的安全度远高于以往。当问及在居住地自由表达意愿的安全感增加的原因是什么时,有 56% 的人认为是由于本地的安全感增加了,而有 47% 的人则认为这是因为言论自由得到了保证。这些数据说明,阿富汗的安全形势趋于改善,阿富汗的言论自由较以往有了更多的保障。

^① The Asian Foundation, "Afghanistan in 2006: A Survey of Afghan People". <http://asiafoundation.org/resources/pdfs/AGsurvey06.pdf>

^② Mohammad Osman Tariq, Najla Ayoubi and Fazel Rabi Haqbeen, "Afghanistan in 2011: A Survey of the Afghan People," The Asia Foundation, October 2011. <http://asiafoundation.org/resources/pdfs/TAF2011AGSurvey.pdf>

^③ 这十个方面的数据皆来源于 2011 年亚洲基金会在阿富汗的民意调查。See Mohammad Osman Tariq, Najla Ayoubi and Fazel Rabi Haqbeen, "Afghanistan in 2011: A Survey of the Afghan People".

二是关于个人积极参与政治生活对政府影响有效性的认识。当民众积极参与政治生活后,对政府能够产生有效的影响,民众参与政治生活的热情就会增加,反之,政治参与热情就会降低。有 52% 的受访者认为,自己的积极政治参与能够对政府的决策产生很大的影响;有 15% 的受访者认为自己的积极政治参与会对政府的决策产生较大的影响;有 38% 的受访者认为这种影响力是有限的;有 23% 的受访者认为根本不会有什么影响。对于阿富汗这样的国家而言,这组数据还是比较令人乐观的。

三是关于对政府决策是否会考虑公众利益的认知。关心政府决策是否会考虑公众利益,也是民众积极参与政治生活的体现之一。表 1 反映出,在阿富汗受访民众看来国际 NGO 官员、捐助机构官员和国内 NGO 官员更关注其个人利益而较为忽视阿富汗的利益;宗教领导人和政府公务员则相反,他们更关注阿富汗的国家利益。如果考虑到宗教在阿富汗的巨大影响力,受访民众将政府公务员对于国家利益关注度基本等同于宗教领导人,说明他们对阿富汗政府能够关注国家利益是抱有信心的。

表 1 对于任职下列机构的人员,是更关注于阿富汗国家利益还是其个人利益的认知

考察对象 \ 关注利益	关注阿富汗利益(%)	关注个人利益(%)	关注阿富汗与个人利益(%)
宗教领导人	45	34	18
政府公务员	44	38	18
国会议员	33	40	25
法院议员	32	45	21
政府部长	31	47	21
国际 NGO 官员	28	47	23
捐助机构官员	28	45	25
国内 NGO 官员	25	49	24

资料来源: Mohammad Osman Tariq, Najla Ayoubi and Fazel Rabi Haqbeen, "Afghanistan in 2011: A Survey of the Afghan People," p. 112.

四是对于政府民主精神的判断。关注政府的民主精神是民众参与国家政治生活的指标之一。对此, 民调的问题是“政府是否尊重民众的观点和关注点”。有 78% 的受访者认为,“政府根本不会考虑像我这样的普通民众在想什么”;这其中又有 37% 的受访者强烈同意这种观点;仅有 21% 的受访者不同意这一观点。如果单纯从数据考虑,阿富汗政府的民主精神显然不容乐观。但是,这种数据又反映出,受访者对于自己的意愿被政府忽视是极为愤怒的,这恰好说明阿富汗民众对民主的渴望和参与需求。

五是关于参与民主进程的意愿。受访者被要求在何种程度上同意或不

同意这样一个声明：“一个人应该投票的方式，是基于整个国家和社会的投票，而不是基于自己个体的意愿和利益而投票。”大部分受访者（56%）同意这种说法，而42%的受访者表示投票应该是一件个人选择的事情。

六是关于民主的预期。为了确定阿富汗人是否认为他们将从国家引进的民主中获得明显的好处，受访者被要求确定在阿富汗的民主会为他们带来个人的利益中，对他们而言最重要的事情是什么。42%的受访者认为，他们希望从民主获得最大的个人利益是自由，这反映出许多阿富汗人希望通过巩固民主带来自由、和平与繁荣；超过五分之一的受访者（22%）认为，引用伊斯兰民主在阿富汗会带来他们个人的民主，这体现了阿富汗社会的核心价值（伊斯兰教）与民主实践的整合。

受访者们还期望获得善治和法治作为民主的福利：具体来讲，有21%的人认为这种福利就是政府的人的善治，16%的人认为应该是减少腐败，15%的人认为是妇女的权利，而认为这种福利就是政府的人占10%，认为是民主和选举的占9%，17%受访者认为是繁荣。

七是对2010年议会大选的态度。受访者被问及他们是否认为在2010年的议会选举是自由和公平的。在问这个问题之前，受访者被告知了什么是“自由”和“公平”：就选举而言，“自由”指的是只要自己愿意，所有的人都有机会投票；“公平”是指所有候选人和双方遵循的规则，并给予平等地获得公众的沟通渠道，选票正确计算和操作等。有将近一半（49%）的受访者表示2010年的议会选举是自由和公平的，而几乎相同比例（46%）的受访者则持相反的意见。数据显然是矛盾的，但依然说明阿富汗民众极为关注和重视这次选举，这同样能够体现出民众对于民主政治的渴望。

八是关于用选举方式选择领导人的评价。关于使用选举方法选择阿富汗领导人的方式，受访者被要求是否同意“在这个国家，我们应该通过定期的、开放而诚实的选举来选择我们的领导人”。结果是有90%的受访者同意这种说法，其中包括67%的人完全同意，23%的人部分同意。

九是关于政党的认知。受访者被要求回答“政党”是否通常是为社会各阶层的利益服务。受访者被要求回答“当下的阿富汗政党是在为谁服务？”四分之一的受访者（25%）认为国家多被政党作为一个整体的利益服务；19%的受访者表示政党是为广泛的社会阶层的利益服务；另有18%的受访者表示政党为各方地区的利益服务；14%的受访者表示政党既为个人也为小团体服务；13%的受访者认为政党为民族的利益服务；约有5%的人认为政党为各方

服务,包括企业的利益和其他阶层(如农民、工人、商人等);4%的人认为政党服务于当地的利益。这种极为分散的观点反映了阿富汗民众对于政党的认识分歧是比较大的,这也从一个侧面反映了阿富汗政党政治的不成熟性。

十是关于宪法中的总统和议会的职责。该调查旨在研究公众对总统和议会在宪法之中权力平衡的意见。受访者被问及他们是否同意使用下面的语句,“国会议员代表人民,因此他们应该制定这个国家的法律,即使总统不同意”。总体而言,超过三分之二(70%)的受访者表示同意(包括39%的人非常同意),28%的受访者表示不同意(其中包括9%的人强烈反对)。

作为一个缺乏宪政民主传统的国家,^①阿富汗民众的政治参与意愿和热情都非常高,而且具备了一定的参与能力和素质。这应该是阿富汗重建的成果。

上述四个方面反映了阿富汗国家政治重构取得的成就。阿富汗民众政治参与的意愿提升是一个最值得关注的变化,它意味着阿富汗政治文化在发生着悄然变化。当然,这种变化的背景非常复杂,其中美国的作用不容忽视。有学者认为,从美国2009年以来对阿富汗政治生态的批评来看,美国显然有自己的打算,这主要包括:一是鼓励并帮助年轻的和受过教育的阿富汗人参与政治,成为新领导人;二是建议阿富汗政府取消有腐败劣迹者的参选资格,促进2014年后阿富汗政治格局朝良性方向发展。^②这种期待和安排固然有美国战略考量的因素,不过它最终的客观效果也值得关注,即随着阿富汗教育状况的改善,尤其是越来越多的阿富汗年轻一代在接受教育的同时也在培育着对民主政治的向往。相较于阿富汗历史上累积下来的掺杂着部族斗争、民族争端和宗教分歧的复杂政治文化传统,这种变化可能还处于异常虚弱的婴孩时期;相较于至今在阿富汗政治生活中军阀势力尚保持巨大影响力的政治现实,这种变化也许没有任何的政治议价能力;在美国对于阿富汗整体战略安排的统摄下,这种变化主导阿富汗的民族独立和复兴也许还要走过更加崎岖的道路,甚至最终未必成功。但是,在这个灾难深重的国度,这种变化依然是一抹需要关注的亮色。

^① 虽然在阿富汗历史上也曾经进行过西方式的民主宪政改革,但是时间很短。长期的战乱早已将短暂出现的民主宪政传统几乎消灭干净。

^② Javid Ahmad, "Election 2014: Afghanistan's Chance to Get it Right?" *Foreign Policy*, May 10, 2012. http://afpak.foreignpolicy.com/posts/2012/05/10/election_2014_afghanistans_chance_to_get_it_right

二、政权内部矛盾是阿富汗重建中面临的巨大困难

虽然阿富汗重建取得的成绩不容忽视,但其面临的困难也是显而易见的。其中现政权内部的重重矛盾就是一个困扰阿富汗重建的巨大困难,这种矛盾始于第一次波恩会议。

旨在实现阿富汗和平、确定阿富汗重建路线图的第一次波恩会议在阿富汗重建历史上具有重大意义,不过它也注定是一个“分赃”会议。即便不考虑与阿富汗利益相关的各大国在第一次波恩会议上的博弈,阿富汗国内政治派别的权力争夺也异常激烈。代表前国王查希尔沙利益的“罗马集团”和“北方联盟”、代表普什图民族利益的“白沙瓦集团”以及少数政治派别“塞浦路斯集团”,在波恩会议召开前以及会议进行中,这四大集团进行了激烈的争吵和斗争。最后的结果出人意料,卡尔扎伊成为临时行政当局的主席。多年后,一些内幕被逐渐披露,有意思的是,最初提议卡尔扎伊成为临时行政当局主席的是“北方联盟”的外交部长阿卜杜拉赫,并且,他还劝说“北方联盟”的其他几位实权人物如穆罕默德·卡西姆·法希姆将军和尤尼斯·卡努尼支持自己的建议,他们三人是2001年初被基地组织暗杀的有“潘杰希尔雄狮”之誉的“北方联盟”领导人马苏德的接班人。^①阿卜杜拉赫的建议最终成为现实,卡尔扎伊成为临时行政当局主席,并且最后一直作为总统在阿富汗重建历程中发挥作用。而同时,我们可以发现北方联盟控制了内阁中17个席位,而且阿卜杜拉赫、法希姆将军和卡努尼分别成为外交部长、国防部长和内政部长。

最后的格局不难看出,这是阿富汗国内政治力量斗争、妥协的结果,最大获益者是“北方联盟”。阿卜杜拉赫果然有外交家的敏锐,他已经注意到美国对“北方联盟”的防范心理。而从国内政治派别来看,“北方联盟”尤其是作为马苏德政治遗产的“潘杰希尔塔吉克集团”面临的最大的敌手有两个:一是北方联盟的其他派别,包括1996年前的总统布尔汉丁·拉巴尼,他当时已经进入喀布尔,并且自我宣布恢复“总统”职务。这种做法不仅会分裂“北方联盟”,更重要的是会使“潘杰希尔塔吉克集团”的利益受到极大损害;二是普什图保皇党派,他们主张恢复查希尔沙或他的家庭成员在阿富汗的统治地位。他们身后不仅是罗马集团,而且有可能造成普什图人的全部支持,这对

^① James Dobbins, “Our Man in Kabul: What Hamid Karzai’s Rise to Power Means for How He will Govern Now”.

塔吉克人的利益是有严重损害的。^① 面对这样的局面,推动在国内缺乏实质军事力量支持的普什图政治家卡尔扎伊成为临时行政当局主席,既避免了查希尔沙国王复辟,又能打破前总统拉巴尼的如意算盘。这样,“潘杰希尔塔吉克集团”控制了关键位置,卡尔扎伊又没有军事实力作保证,阿卜杜拉赫的提议实际上保证了自己集团利益的最大化。

可以说,第一次波恩会议的结果搁置了各种实力政治派的斗争,却也为此后十年在阿富汗重建中围绕国家领导权的斗争埋下了隐患。

(一)通过十余年中央政权斗争,卡尔扎伊逐渐占据上风

通过十余年的争斗,卡尔扎伊终于在中央政权中占据了有利位置。这主要源于以下几个因素。

一是“北方联盟”策略选择的失误。首先,“北方联盟”的内部架构极为复杂,至少有三股力量:阿富汗前总统拉巴尼为代表的塔吉克政治家力量,他们缺乏军事力量支持;马苏德的政治遗产“潘杰希尔塔吉克集团”,法希姆、阿卜杜拉赫和卡努尼三人是核心,他们掌握着强大的塔吉克武装力量;乌兹别克军阀杜斯塔姆,他是原纳吉布拉政权政府军的残余,是在与塔利班作战失败后进入“北方联盟”的。这三派力量彼此矛盾深重,所以才会在波恩会议上“潘杰希尔塔吉克集团”力挺卡尔扎伊上位,却打压对总统宝座一直觊觎的拉巴尼(即便在马苏德在世时,拉巴尼也是“北方联盟”公认的“总统”)。进入阿富汗重建时代后,“北方联盟”实际上已经分裂,这种分裂造成了他们自身力量的削弱。其次,“北方联盟”本身臭名昭著。“北方联盟”基本上都是在1996年阿富汗政治舞台上表演不成功者的聚合体,否则,他们掌握着职业军队也不会被一群“宗教学生”出身的塔利班“民兵”打得在仅占阿富汗领土5%的北方山区苟延残喘。在反恐战争中,“北方联盟”军纪败坏、嗜杀成性的恶行再度曝光,在马扎里沙里夫战役和昆都士战役都出现了“北方联盟”军队屠杀“塔利班”战俘的丑闻。最后,在阿富汗重建进程中,“北方联盟”的斗争手段低劣,或而依仗自己手中的武装力量一味用强,或而使用一切龌龊的手段。2002年2月,阿富汗临时行政当局的民航部长阿卜杜勒·拉赫曼在喀布尔为调解前往麦加朝圣者的航班争端中,竟然被群殴致死。而事后的诸多证据证明,“北方联盟”在这起恶性事件中起到了非常重要的作用。这严重损害了“北方联盟”的形象。

^① James Dobbins, “Our Man in Kabul: What Hamid Karzai’s Rise to Power Means for How He will Govern Now”.

二是卡尔扎伊的政治斗争经验逐渐显露。卡尔扎伊上台就被认为是个意外,人们普遍认为他也许挨不到2004年阿富汗正式的总统大选。但是卡尔扎伊却连续10年稳坐阿富汗政治最高领导人的位置。这其中固然有美国对其支持的因素。但是我们也必须看到,美国一直在保持阿富汗政治力量的平衡,尤其是伊拉克战争开始后美国对阿富汗地方实力派基本上采取放任态度,这些都使卡尔扎伊的政治活动推进遭遇很大困难。在这样的情况下,卡尔扎伊取得成功,主要得益于以下两点。其一,卡尔扎伊的普什图背景为他提供了条件。虽然卡尔扎伊不掌握任何的军事力量,根基和幕僚团队也不可能和前国王查希尔沙代表的罗马集团相提并论,但是他却是阿富汗民众,尤其是普什图民众非常尊重的普什图政治家。阿富汗反恐怖战争爆发后,在战争形势尚处于胶着状态之时,当“罗马集团”和“塞浦路斯集团”的阿富汗流亡政治家们仅是在国外高呼着祖国需要和平之时,仅有两位普什图政治家毅然潜回阿富汗,积极联络阿富汗普什图部族力量,为推翻塔利班和推动阿富汗赢得和平而努力。一位是哈克,他很不幸,因被出卖而遭塔利班逮捕并被施以绞刑。另一位就是卡尔扎伊。他数次遭遇危险,而这些经历也给阿富汗普什图人留下深刻印象。当国家遭遇困难,当普什图人可能遭遇前所未有的危机之时,卡尔扎伊能够站出来承担责任。这使得阿富汗普什图人对他怀有极强的信任感。这也是卡尔扎伊在两次总统大选中占据优势的重要原因之一。2009年大选中,虽然面临极大困难,卡尔扎伊还是击败主要竞争对手阿卜杜拉赫。其二,卡尔扎伊的政治斗争技巧也相对比较成熟。他不断利用手中的资源分化、打击“北方联盟”。拉拢拉巴尼,任命其为阿富汗民族和解委员会主席。而对“潘杰希尔塔吉克集团”采取既打又拉的态度。2004年赢得总统大选后,卡尔扎伊将卡努尼从重要的内政部长位置调整到教育部长。2004年大选,卡尔扎伊没有选择哈希姆将军作为自己的竞选伙伴,而且在大选胜利后又迫使其放弃国防部长的职务,虽然同为“潘杰希尔集团”的哈克获得了这个位置,但是对“北方联盟”打击甚大。2013年,哈克同样被调整,国防部长的位置终于回到普什图人手中。2009年大选,卡尔扎伊突然表示希望阿卜杜拉赫作为自己的竞选伙伴,其目的是为了争取塔吉克人的选票,虽然阿卜杜拉赫最终拒绝了卡尔扎伊的要求,而以总统候选人的身份参加了大选,获得了30%的选票,但是考虑到和卡尔扎伊之间巨大的差距(17个百分点),他还是放弃了第二轮选举。通过这一系列的斗争,卡尔扎伊在中央政权中建立了对“北方联盟”的优势。

三是美国的行动促进了阿富汗中央政权格局的形成。在阿富汗各派政治

力量中,美国最不喜欢的是“北方联盟”,这在阿富汗反恐怖战争期间已经得以反映。最主要因素是“北方联盟”身后的“支持者”都是美国的战略竞争对手。在波恩会议前,针对美国和巴基斯坦提出准备接纳塔利班温和人士进入未来阿富汗政府,俄罗斯、塔吉克斯坦、印度和“北方联盟”就在塔吉克斯坦首都成立“杜尚别集团”,强烈反对这种动议。所谓“杜尚别集团”也反映了“北方联盟”的国际伙伴取向。因为这个原因,尽管在伊拉克战争期间美国对地方势力采取“赎买”政策,坐视他们在阿富汗地方坐大,但是对于“北方联盟”却极为防范。同时,随着美国撤出时间表的公布,美国加大了对阿富汗国家安全部队和阿富汗国家警察的培训,逐步撤编阿富汗地方警察并将其并入阿富汗国家警察。随着阿富汗国家安全部队和国家警察的建设日趋成熟,阿富汗武装力量的洗牌也就会逐步完成。在武装力量中,民族成分将被渐渐淡化,而是向国家化方向努力。“北方联盟”掌控国家武装力量的能力将进一步下降,并逐步过渡到仅控制地方武装。这样,其政治影响力也会逐渐下降。

(二) 地方势力依然强大,是阿富汗重建下一阶段的重要隐患

相对于中央政权的斗争,地方势力的情况要更为复杂,而卡尔扎伊的控制力也更为有限。2009年前后,一度有人认为,卡尔扎伊并不像阿富汗总统,确切而言更像喀布尔市的市长。因为他仅能在喀布尔发挥其主导权力,其他地区则基本上被军阀们所控制。^①

这一问题确实是阿富汗目前政治生活所面临的严峻挑战,而其形成的原因也是极为复杂的。

阿富汗传统的民族、宗教状况和30余年的战乱是造成这一局面的主要原因。阿富汗民族宗教状况异常复杂。人口最多的普什图民族也勉强占其总人口的48%左右,塔吉克人、乌兹别克人和哈拉扎人是国内起主要政治作用的民族。而同一民族中,也有不同的部族利益,例如同为普什图民族,杜兰尼普什图人和盖拉尼普什图人的利益分歧就很多。宗教方面,同为伊斯兰教,逊尼派和什叶派在阿富汗都发挥着影响力,逊尼派自身又是派别林立。苏联入侵战争给阿富汗的历史发展造成了很多伤害,在民族和宗教问题上也如此。尽管由于反对苏联的入侵和占领,各民族捐弃前嫌,把主要斗争目标转向侵略者,但是这也带来了一个恶果:各民族、部族开始有了自己的武装

^① Anand Gopal, "Some Afghans Live under Taliban Rule and Prefer It," *The Christian Science Monitor*, October 15, 2008. <http://www.csmonitor.com/World/Asia-South-Central/2008/1015/p01s01-wosc.html>

力量,现阶段阿富汗几个地方实力集团其实追根溯源都是在这一时期形成的。苏联撤离之后发生的阿富汗内战,既是国际强权力量“代理人战争”的战场,也是阿富汗各民族、宗教势力的武装力量演武场。30年的战乱打乱了阿富汗原本就不强大的中央集权统治,并且制造了一个又一个的地方武装集团。

美国在2009年之前对阿富汗地方势力的态度和政策助长了地方势力的坐大。美国确定阿富汗重建格局后不久,就发动了伊拉克战争。美国的战争资源实际上并不能同时支撑阿富汗重建和伊拉克战争及其之后的重建行动。在这段时期,美国对于阿富汗地方势力实际上采取了放任的政策。兰德公司的资深分析师赛斯·琼斯(Seth G. Jones)就认为,美国在这一时段的战略是失败的,产生“二战”结束以来对于重建援助国稳定运行的部队、警察和进行资助的水平最低,所以不得不依赖于地方军阀势力。^①艾哈迈德·拉希德则认为,“培植地方军阀的做法在阿富汗是一种非常危险的战略。美国和盟国必须派驻更多的外国军队,同时要加紧训练足以履行其职责的阿富汗军队,如果这支军队数量太少显然是不行的。军阀势力在伊拉克不可能出现,因为在萨达姆·侯赛因的统治之下,伊拉克曾经有强大的政权。阿富汗则不同,在过去20年里,这个国度从来就没有强有力的政权。阿富汗的军阀们是贪婪的,他们不断地压榨阿富汗人民,最后发展到开始奴役那些原本希望寻求他们保护的人民。所以,资助民兵组织的做法只能是一种短期行为,我们最终的安全和理念绝对不能指望这些民兵组织。”^②可见,美国自认为是一种战略布局轻重缓急的调整,实际上带给阿富汗重建的影响是巨大的。这种影响还不仅仅限于政治的安排,其对于阿富汗的经济重建也是很危险的。拉希德就认为,美国把合同交给路霸和私人承包者的做法显然需要改变,因为这种做法已经造成了大量的资源浪费。为了计划而投入的资金,有30%~50%都没有真正到达阿富汗。这种体系实际上更加纵容了阿富汗的腐败,使一些国际援助的腐败行为和地方军阀得以勾结在一起。^③

^① Seth G. Jones, “Reintegrating Afghan Insurgents,” RAND Occasional Paper, 2011. http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional_papers/2011/RAND_OP327.pdf

^② Michael Hughes, “Interview with Ahmed Rashid: Afghanistan Needs (and Wants) U. S. Long-Term Commitment,” *The World Post*, April 15, 2014. http://www.huffingtonpost.com/michael-hughes/interview-with-ahmed-rash_b_371239.html

^③ Ibid.

从目前来看,阿富汗中央政权建设的前景相对比较乐观,而地方势力坐大的局面可能将在很长一段时间困扰阿富汗重建。除了重建进程中政权体制内的困难,阿富汗政治生态中另一个需要关注的就是阿富汗的反叛势力问题。实际上,这个问题和政权体制内的困难和矛盾往往交织在一起。

三、如何处理“反叛势力”问题是阿富汗重建的关键

只有将阿富汗“反叛势力”纳入考察范围才能将阿富汗政治生态的图景勾勒清楚。目前阿富汗“反叛势力”主要有三支:塔利班、哈卡尼网络和希克马蒂亚尔的伊斯兰党。值得注意的是,从2008年前后,这三支力量之间的合作越来越频繁。如果说塔利班和哈卡尼网络之间的合作更多的是宗教理想的接近,希克马蒂亚尔加入这个“反叛者联盟”则完全是“斗争”策略的需要。在这三支反叛势力中,塔利班是关键,解决了塔利班问题,哈卡尼网络的问题也会易于解决,至于希克马蒂亚尔的伊斯兰党,其影响力和空间都难以和前两两者相提并论。那么如何解决塔利班问题呢?

(一)塔利班难以重新夺取政权,但军事消灭塔利班也难以短期奏效

自从2006年塔利班开始重新活跃以来,国际社会对塔利班能否卷土重来以及对塔利班重新控制阿富汗的担忧一直没有停止过。2008年就有学者认为,在坎大哈等塔利班的传统重镇,出现了塔利班控制郊区、阿富汗政府控制城市(而控制城市的也仅是地方军阀而已),白天是阿富汗政府控制,晚上是塔利班天下的局面。一些地区的民众,依然遵从,也更习惯遵从塔利班的伊斯兰法。^①

2010年威廉·达尔林普尔发表了一篇题为《为什么塔利班正在赢得阿富汗战争》的研究报告。作为一个对两次英阿战争有深刻研究的学者,达尔林普尔把目前美国为代表的联军在阿富汗的军事行动和19世纪的两次英国与阿富汗战争进行了对比,认为情况极为相似,阿富汗独特的地理环境、复杂的民族宗教等等决定塔利班将是战争的最后胜利者。^② 2013年卡耐基学会研究巴基斯坦和阿富汗问题的著名专家吉尔·杜罗斯诺发表了题为《阿富汗在等待塔利班》的研究报告,提出了以下观点:一是2013年塔利班将对阿富

^① Anand Gopal, "Some Afghans Live under Taliban Rule and Prefer It".

^② William Dalrymple, "Why the Taliban is Winning in Afghanistan". <http://www.newstatesman.com/international-politics/2010/06/british-afghanistan-government>

汗政治制度的重心东部和喀布尔地区发动进攻；二是阿富汗政权将最有可能在未来几年内崩溃；三是阿富汗将发生政治分裂，对于西方的利益而言，无论是在阿富汗内战中建立北部的庇护所还是组建民兵组织都是一个危险的尝试；四是除非美国在撤军之前完成与塔利班的谈判，否则将难以保障在阿富汗的长久利益；五是因为只有塔利班具备控制阿富汗边界以及将跨国的圣战分子驱逐出阿富汗的能力，所以其可以静待阿富汗现政权的倒台。^①

可见，在所有“反叛势力”中，塔利班恐怕是最有影响力也最具挑战阿富汗重建秩序的一支力量，甚至塔利班能够重获政权，恐怕是对当前形势估计得过于悲观。塔利班之所以能够恢复力量，很大程度上是由于美国为了应付伊拉克战争进行战略调整的缘故，当2009年美国实施“新阿巴战略”之后，塔利班的攻势还是被遏制了。美国2014年撤军的期限虽越来越近，但是，另一方面美国建设阿富汗安全部队和国家警察的步伐也在加快，而2014年后对阿富汗的援助也不会停止，塔利班的军事实力撼动阿富汗现政权也有难度，而且塔利班的基层组织也并不稳固，并不具备1994年时那样对阿富汗人的吸引力。巴基斯坦研究阿富汗问题和塔利班问题的专家拉希德就指出，“除了他的高层领导，塔利班基本上还是一个由农民构成的组织。他们是一群没有收入，也没有从此前八年阿富汗重建中获利的农民。他们参加塔利班主要是基于两个因素：其一缘于他们的烦恼和恐惧，其二是因为塔利班给他们钱。这种局面一定要改变。”^②因此，塔利班重获政权的机会并不多。

然而，美国2009年增兵之后也难以彻底消灭塔利班，2014年之后阿富汗政府显然更难以完成这个任务。因此，解决塔利班问题，除了军事手段，更重要的是一系列的综合措施。对此，拉希德认为，需要和所谓的“温和”的塔利班进行对话，需要尽可能地分化塔利班，此外完善基础设施的工作也需要去做。这个战略需要阿富汗邻国的支持，需要对反叛者施行大赦。总之需要宣布尚待解决的一些主要问题，这些问题包括地区事务、促使阿富汗政府有更好的表现、和塔利班对话、完善基础设施使其发挥效用以及重新恢复阿富汗的经济等。^③ 所

^① Gilles Dorronsoro, "Waiting for the Taliban in Afghanistan," The Carnegie Endowment for International Peace, September 20, 2012. <http://carnegieendowment.org/2012/09/20/waiting-for-taliban-in-afghanistan/dvkr#>

^② Michael Hughes, "Interview with Ahmed Rashid: Afghanistan Needs (and Wants) U. S. Long-Term Commitment" .

^③ Ibid.

以,继续以综合手段推进阿富汗重建将逐步消除塔利班的存在空间,而与塔利班的对话和谈判可能将使阿富汗的民族和解真正容纳所有的阿富汗政治力量。可见,应进行这种尝试,其中,美国、阿富汗政府和塔利班的态度都很重要。

(二) 美国不排除与塔利班谈判并吸纳其进入阿富汗政权的可能性

美国对塔利班的态度一直就是复杂而暧昧的。20世纪90年代塔利班之所以能够崛起并且最终夺取政权,离不开美国的支持。^① 只是塔利班和“基地”组织走在了一起,最后被颠覆。

在军事手段无法消灭塔利班的情况下,美国并不排斥和塔利班对话、谈判。在启动“新阿巴战略”时,奥巴马总统对塔利班就有过这样的表述:“塔利班有一个顽固不化的核心,必须用武力对付他们并击败他们。但是,也有一些人是在胁迫下或仅仅是为了金钱而拿起武器的。必须给予这些阿富汗人改弦易辙的选择。因此,我们将与地方领导人、阿富汗政府和国际伙伴合作,在每一个省份启动和解进程。随着敌人队伍的缩小,这样一个除了恐怖和压制不能向阿富汗人民提供任何东西的敌人必然会陷于进一步孤立。而我们将继续支持包括成年与非成年女性在内的所有阿富汗人的基本人权。”^② 简单而言,美国与塔利班谈判的条件无非有两个:一是完全切断与“基地”组织的联系;二是塔利班必须放下武器,阿富汗和平重建进程将吸纳他们加入。

2010年1月29日,美国国务卿希拉里发表讲话,表示美国将继续推进在阿富汗打击塔利班的军事行动,同时支持阿富汗主导的一项行动,促使愿谴责暴力和基地组织(al-Qaida)并按照国家法律和宪法生活的塔利班武装人员重新融入社会。^③ 2010年11月,美国负责阿富汗和巴基斯坦事务的特使理查德·霍尔布鲁克(Richrd Holbrooke)也表示,开展阿富汗和平与回归社会计划(Afghan Peace and Reintegration Program),说服塔利班武装分子放下武

^① 持这种观点的学者很多,笔者在《塔利班政权的兴亡及其对世界的影响》一书中详细地论述过这个问题。参见何明:《塔利班政权的兴亡及其对世界的影响》,上海,华东师范大学出版社,2005年版,第四章“塔利班为什么会迅速败亡”。

^② 《奥巴马总统宣布在阿富汗和巴基斯坦的新战略》,参见美国国务院新闻局中文网站,2009年3月31日。<http://www.america.gov/st/peacesec-chinese/2009/March/20090331172029xjsnommis0.8615839.html>

^③ 《美国支持建立基金帮助阿富汗塔利班人员重返社会》,参见美国国务院新闻局中文网站,2010年1月29日。<http://iipdigital.usembassy.gov/st/chinese/article/2010/01/20100129165328esnamfuak0.6724774.html#xzz1wE5Ixd7>

器回归自己的社区。这反映了奥巴马政府的观点,即不能以单纯的军事手段解决阿富汗的持续冲突。^① 2012年以来,美国先是允许塔利班在海湾国家设立代办处,以便进行谈判,接着又释放了一批塔利班战俘。

因此,在2014年撤离之前,美国对塔利班的打击力度会加强,但是也不会停止与塔利班谈判的努力。

(三) 阿富汗政府对与塔利班谈判持较为积极的态度

2010年6月阿富汗和平支尔格大会期间,尽管发生了塔利班袭击事件,卡尔扎伊总统依然呼吁塔利班放下武器,他对塔利班武装逃亡巴基斯坦和以武力反对外国军队及一些阿富汗武装带来的“不公正”等行为表示理解。他还提出以大赦方式换取人们离开塔利班等反叛武装。

阿富汗驻伦敦参赞拉苏里先生对于2011年12月5日的第二次波恩会议就阿富汗和解路线有一个提前的解读,他指出这个路线图“包括三个议程”:一是阿富汗向民主政权的过渡,尤其是阿富汗民众逐步接受这种过渡;二是希望国际社会能够长期在阿富汗有所参与,包括参与营建一个安全、稳定的阿富汗周边环境;三是政府进程,包括阿富汗内部的和解以及地区的和解进程。塔利班的领导人也会有机会重返和平的政治生活,比如说建立政党,或者在当地政府承担一定的责任,特别是在塔利班影响比较大的南部和西部省份。希望和谈能够使塔利班逐渐结束其所声称的圣战,能够为他们适应社会、适应正常的政治生活创造条件。^②

卡尔扎伊政府对塔利班的态度还是比较积极的,承诺将在阿富汗政权中留给塔利班政治空间,但前提是塔利班放弃武装斗争。卡尔扎伊当然知道,连美军都无法消灭塔利班,阿富汗安全部队更不可能完成这样的任务。虽然卡尔扎伊已经明确自己不再参加2014年大选去谋求再次连任总统,但是他自己已经很难置身其外,毕竟卡尔扎伊已经不再是2001年潜回阿富汗时的孤独政治家,他的背后已经形成了一个利益团体。为了保证自己的后继者能够在2014年后的阿富汗政治舞台上有所作为,卡尔扎伊在武力解决不了塔利班的前提下,也希望能把谈判当作解决问题的途径之一。

^① 《前塔利班成员回归社会是阿富汗成功的一个关键因素》,参见美国国务院新闻局中文网站,2010年7月14日。<http://iipdigital.usembassy.gov/st/chinese/article/2010/07/20100714140147kkgna0.4130932.html#xzz1TwLjLKJT>

^② 亚辛·拉苏里:《阿富汗的和平进程》,“阿富汗问题前景及对周边和国际形势的影响”国际学术研讨会主题发言,华东师范大学,2011年6月25日。

(四)塔利班对于参与民族和解与重建进程态度暧昧

从塔利班的官方态度来看,他们对于阿富汗和平进程的态度没有什么改变,一直宣称进行谈判要满足一些基本的条件。2011年12月,塔利班在其官方网站针对第二次波恩会议的声明中,除了抨击这次会议是一次无效的会议外,再次重申了自己以谈判方式重返政治舞台的条件:一是所有外国军队撤出阿富汗;二是取缔“卡尔扎伊伪政权”,坚决不与这个政权进行谈判。^①

2012年7月,美国《新政治家》期刊采访了一位塔利班高级官员,在谈及塔利班与“基地”组织之间关系时获得了如下信息。这位塔利班高级官员称,有70%的塔利班成员对于“基地”组织心怀忿恨。很多塔利班成员认为“基地”组织就像瘟疫,对塔利班造成了很大的伤害,甚至有人认为“基地”组织本身就是美国用来破坏塔利班政权的间谍工具。最初,塔利班由于政治上的幼稚和无知接纳了“基地”组织,但是后者滥用了塔利班的热情,他们对于塔利班这样的朋友并不忠诚。这位塔利班官员称,他很高兴听到本·拉登的死讯,是他毁了阿富汗。如果拉登要进行他所谓的圣战,他应该去沙特阿拉伯,而不是在阿富汗破坏阿富汗人的家园。^②显然,塔利班对于和“基地”组织的关系已经有所松动。

如果把塔利班对“基地”组织态度的变化,塔利班拒绝和阿富汗政府谈判,以及涉嫌谋杀拉巴尼联系在一起,可以看出,在某种程度上,塔利班希望绕过卡尔扎伊政权直接和美国谈判,并且将拉巴尼这样的资深政治家暗杀以切断卡尔扎伊政权与自己接触的桥梁,都是在寻求谈判中上位的资本。希望通过讨价还价获得美国人的承认,以便在未来阿富汗政权中谋求政治地位。

不过,在美国2014年军事撤出逐渐清晰的情况下,塔利班的态度再次发生了变化。2012年6月,塔利班一位高级官员在接受记者采访时声称:“如果外国军队撤离阿富汗,我们就愿意和卡尔扎伊谈判,但是外国军队一天不撤走,这就根本不可能。”对于参加未来的阿富汗政府,他说:“我们愿意一起为发展阿富汗经济服务,也愿意为了阿富汗人民而参加阿富汗政府,但是美国人得离开,只要

^① “Statement of Islamic Emirate Regarding the Futile Bonn Conference”. http://shahamat-english.com/index.php?option=com_content&view=article&id=13425;statement-of-islamic-emirate-regarding-the-futile-bonn-conference&catid=4;statements&Itemid=4

^② “Preview: Michael Semple Interviews a Senior Member of the Taliban,” *New Statesman*, July 12, 2012. <http://www.newstatesman.com/politics/politics/2012/07/preview-michael-semble-interviews-senior-member-taliban>

有一个美国人在我们的国土上,我们就绝不可能参加这样的政府。”^①

总体上看,塔利班对于以谈判方式结束内战以及重回阿富汗民族和解进程的态度是矛盾的。因此,谈判对塔利班而言同样是一种斗争策略,很难讲塔利班是真的希望谈判,还是以此赢得时间和转机。

(五)国内矛盾导致阿富汗国内政治走向趋于复杂

美国和卡尔扎伊政府都表示可以用谈判来解决塔利班问题,塔利班也可以重回阿富汗政治生活,但“北方联盟”等政府内部的反对派表达了不同的声音。一位“北方联盟”高级官员称:“一旦塔利班放下武器,又被承认他们在阿富汗南部事实上的统治地位,这就意味着阿富汗的分裂……我们之所以加入卡尔扎伊政府,就是因为它是反塔利班的,一旦它和塔利班同流合污,我们还有别的选择吗?很简单,我们和它决裂!”^②

“北方联盟”和塔利班的矛盾和血仇显然不是能够轻易化解的。塔利班攻占马扎里沙里夫时对“北方联盟”中的哈拉扎人进行了血腥的屠杀,而2001年在昆都士很多放下武器的塔利班战士又被“北方联盟”屠杀。“北方联盟”对塔利班的排斥,正是阿富汗漫长历史中民族矛盾、宗教矛盾在外国列强干涉下异常激化的反应。在这种背景下,塔利班放弃武装斗争的信号有多少诚意令人怀疑,卡尔扎伊政权的忍辱负重般的斡旋也逃脱不了私心祸藏的质疑,而“北方联盟”自我定位为正义而战更是让人感到是赤裸裸的军阀式的威胁。阿富汗要达成民族和解,使国家政治生态真正进入正常轨道,显然还有很多路要走。2014年不会是一个终结,而是历经磨难的阿富汗民主政治重建面临的又一次考验。

从阿富汗的历史来看,不断地遭受外来强权的干涉是其国家长期陷入战乱的原因,但是阿富汗独特而复杂的国内政治生态又往往增加了阿富汗国家发展的变数。由于美国即将撤离,2014年之后阿富汗重建将变得更加复杂。与此同时,阿富汗也迎来了民主重建以来的第三次大选。尽管前两次大选尤其是2009年的大选被传出诸多丑闻,但在国际安全援助部队尤其是美国的保护下还是得以正常进行,而第三次大选的结果将会对阿富汗重建进程带来重要影响。

(编辑 吴兆礼)

^① Wataru Nakano, “Taliban Ready for Dialogue with Karzai if Foreign Troops Leave,” *The Asahi Shimbun*, June 27, 2012. http://ajw.asahi.com/article/behind_news/social_affairs/AJ201206270084

^② Dexter Filkins, “After America: Will Civil War Hit Afghanistan when the U. S. Leaves?” *The New Yorker*, July 9, 2012. http://www.newyorker.com/reporting/2012/07/09/120709fa_fact_filkins?currentPage=all