

阿富汗战争改变了什么？

钱雪梅

内容提要：阿富汗战争即将结束，有必要研究这场战争的历史影响。本文认为，这场以反恐为开端的战争同时也是一场政权更迭战争。推翻塔利班政权、通过新宪法、确立新的国体和政体，是战争最重要的产物。阿富汗塔利班作为反叛力量及其同跨国激进极端主义力量的联手、卡尔扎伊政权合法性缺失、美国—巴基斯坦—阿富汗之间错综复杂的关系，以及美国推动建立的阿富汗问题若干多边机制、地区大国介入阿富汗等，一系列源自于战争、政权更迭和地缘政治交互作用的产物，将对阿富汗和中南亚地区未来产生深远影响。

关键词：阿富汗 巴基斯坦 塔利班 政权更迭

2013年10月，联合国安理会通过第2120号决议，规定国际安全援助部队（ISAF）的授权将于2014年12月31日到期。¹也就是说，阿富汗战争将成为历史。虽然早从2011年6月奥巴马总统下令美军开始撤离起，就开始了结束战争的努力，但由于各种原因，现在还不清楚以美国为首的国际安全援助部队终将如何收官。外国战斗部队撤离后阿富汗局势会怎样变化，更是一团迷雾。唯一确定的是，持续13年的战争给阿富汗和地区局势带来了重要变化。其中最具历史意义的变化，大概莫过于阿富汗政治剧变：塔利班政权被推翻，通过新的宪法，阿富汗伊斯兰埃米尔国改名为阿富汗伊斯兰共和国，建立民主政体，实行总统制。

2001年阿富汗的政治剧变和政权更迭，在很大程度上决定了迄今阿富汗政

钱雪梅 北京大学国际关系学院副教授。

1 UN Security Council 7041st Meeting, October 10, 2013, <http://www.un.org/News/Press/docs/2013/sc11143.doc.htm>, 2013-12-1.

治景观的核心特点：在国内，旧政权力量负隅抵抗，新政权权威难以确立；卡尔扎伊政府同其他国家的关系也受到深刻影响。

一、2001年政权更迭的直接后果

阿富汗战争的直接导火索是“9·11”事件。但战争也体现了小布什总统的政权更迭战略：战争的直接打击目标是基地组织及其庇护者塔利班政权。可以说，阿富汗战争既是一场反恐战争，也是一场政权更迭战争。而且，阿富汗战争的第一个重大军事成果不是打垮基地组织，而是推翻塔利班政权。

塔利班政权垮台后，2001年12月波恩会议选择哈米德·卡尔扎伊担任临时行政当局主席。2004年阿富汗大支尔格（Loya jirga，即全国议事会）通过新的宪法，宣布建立阿富汗伊斯兰共和国。2004年10月，卡尔扎伊成为阿富汗历史上第一位民选总统。2009年，卡尔扎伊通过选举谋得连任。

在阿富汗历史上，由武力实施的政权更迭和相应的政体改变本不少见，尤其是过去40年。1973年穆罕默德·达乌德王子通过“不流血的军事政变”推翻查希尔国王统治，结束长达225年的君主政体；1978年塔拉基领导四月革命建立人民民主党政权；1992年穆贾西丁¹组建联合政府取代人民民主党政权；1996年塔利班夺取喀布尔政权后，严格推行伊斯兰教法统治。

因此，2001年政权更迭的特殊之处，不在于塔利班倒台和政体变革本身，而在于政权更迭行动的施动者和政权替代者：推翻塔利班政权的决定性力量来自美国和北约，取代旧政权的是美国和北约扶持的卡尔扎伊政府。即便是外国力量支持新政权这一点，阿富汗也有先例：1978年苏联出兵支持人民民主党政权。当然，苏联和美国出兵阿富汗的直接诱因不同，美国出兵是为了打击躲藏在阿富汗的基地组织及其庇护者塔利班政权，而苏联出兵则是为了支持深受国内挑战者威胁的人民民主党政权。另外，美国率领的国际安全援助部队有联合国安理会授权，在国际法意义上是合法的，苏联出兵阿富汗则没有获得联合国授权。

（一）重演苏联占领的历史剧目？

从政权更迭的角度看，苏联和美国出兵阿富汗之间，存在本质差别。苏联出兵是在新政权（人民民主党政权）建立之后；但美国和北约出兵阿富汗时，旧政权还在台上，卡尔扎伊还在国外流亡。阿富汗临时过渡政府和民选共和政府替代

¹ 穆贾西丁是“Mujahiddin”的音译，原意为“吉哈德战士”，国内一般称为“圣战士”。但是，由于十年抗苏战争（1979—1989），穆贾西丁已成为阿富汗政治生活中的一类重要力量：他们拥有私人武装，有自己的地盘，有的还有自己的政党。总体而言，他们觊觎国家政治权力并相互作战。这是苏联撤军以后阿富汗陷入内战的主要原因。塔利班是作为“反对穆贾西丁混战、恢复和平秩序”的力量而出现的。塔利班政权垮台后，穆贾西丁的某些力量进入卡尔扎伊政府。

塔利班政权，在很大程度上是美国和北约军队发动战争的直接产物。

观察阿富汗本国的政治历史进程，可以发现，过去十多年的阿富汗战争与20世纪80年代阿富汗的情况有一些相似之处。

首先，都是外国军队强力进驻，以支持一方打击另一方的方式，直接介入阿内部政治权力斗争，并试图在阿富汗扶植一种新的政治体制。在阿富汗本土，美军和苏联一样，也遭到政治伊斯兰力量的反抗，所不同的是反抗主体及其国际支持力量。苏联占领时期，穆贾西丁站在抗苏斗争最前沿，他们得到了美国、巴基斯坦、沙特阿拉伯、土耳其等国家力量的支持。过去十年，反抗美国和北约军队的核心力量是阿富汗塔利班（以下简称“阿塔”），而有关他们究竟得到国际社会哪些力量的支持，至今依然是争论不休的一个谜题：美国和阿富汗普遍相信巴基斯坦在支持和庇护阿塔，也有报道说伊朗也可能援助阿塔的反美斗争；¹但巴基斯坦和伊朗对此都矢口否认。无论如何，即便阿塔得到了某种国际支持，其力度规模和道义正当性都远远不如20世纪80年代穆贾西丁所获得的支持。

其次，政治伊斯兰力量对战争性质的宣传和叙事方式类似。政治伊斯兰力量从来不是铁板一块，塔利班起初是作为反对穆贾西丁、特别是反对穆贾西丁的腐败和军阀混战的力量而兴起的，²但是在失去政权以后，它在战略战术层面，围绕阿富汗战争的叙事解释框架和政治性宣传，与当年穆贾西丁抗苏斗争的叙事几乎如出一辙：外国军队被谴责为“占领军”，受外国扶持的政府被拒斥为“傀儡政府”；战争被描述为“伊斯兰同敌人进行的战争”。和穆贾西丁抵抗苏联及其支持的人民民主党政权一样，阿塔不承认卡尔扎伊政权的合法性，以游击战和暴力恐怖袭击的方式，对外国军队及其支持的政府实施打击。

再次，对战争结果的认知或评价相似。一般阿富汗人把苏军撤离理解为阿富汗抗击外国侵略者斗争的胜利。自2011年美国宣布撤军开始，各种版本的“美国北约失败论”也在阿富汗盛行。不仅如此，随着战争进入尾声，美国和北约已经同联合国确认将在2014年底以前撤出战斗部队，特别是2013年底以来美国在双边安全协定（BSA）问题上的威胁言论，人们担心阿富汗在2014年后会重演1992年的悲剧。1992年，苏联停止了其延续13年的对阿富汗人民民主党政权的支持，穆罕默德·纳吉布拉政府很快被穆贾西丁力量推翻，阿富汗陷入内战。而2013年，国际舆论热议的话题之一，是2014年底撤军后阿富汗可能陷入内战乃至四分五裂。

无论如何，外国军队迟早要离开，或者说外国军队可以选择离开。但是，在阿富汗国内，新旧政权力量围绕政权进行的斗争还将延续，直到一方完全放弃，

1 美国媒体几年前就有相关报道。阿富汗媒体在2013年6月也出现类似报道。参见“Taleban also Pose Serious Threat to Region,” *Daily Afghanistan*, June 3, 2013.

2 Zahid Hussain, *Frontline Pakistan: the Struggle with Militant Islam*, London: I. B. Tauris & Co Ltd, 2007, chap. 2.

或者双方就政权安排达成新的协议。2014年4月5日,阿富汗按计划举行了总统选举,¹但这也仅仅是在非塔利班力量内部进行政权再分配的程序,几乎不能改变阿塔的政治立场。换言之,阿富汗政权更迭斗争不大可能因这次选举而平息。

(二) 政权斗争产生的新乱局

一般而言,政权更迭之初的斗争核心在于,新政权及其维护者竭力营建新的和平稳定秩序,旧政权残余则不遗余力地加以阻挠和破坏,利用一切机会向新政权发动进攻,实施打击。但是,这些斗争不会局限于新旧政权力量双方。随着双方较量和对抗的长期持续,会吸引更多逐利者(或利益攸关方)加入,因为乱局可能意味着某种政治机遇和利益。其结果是,参与政治斗争的主体持续增加,主体间关系趋于错综复杂。

这可以解释2001年以来阿富汗的政局混战。美国、北约及其支持的卡尔扎伊政府努力维持政治秩序和安全,而塔利班则抓住一切机会进行破坏。为了以最低成本实现阿富汗的和平稳定和发展,美国尽力争取国际社会、特别是地区大国(比如印度)参与阿经济发展进程,积极推动建立多个地区和国际多边机制。与此同时,阿塔一方也在积极寻找和争取盟友。

塔利班在失去政权后发生了重大变化。首先是进入分散行动状态,内部逐渐出现分裂。虽然各主要塔利班力量依然尊毛拉奥马尔(Mullah Mohammad Omar)为最高领袖,但为避免无人机追击,阿塔领导人之间的通讯联系严重受限,已形成多个军事指挥中心(比如奎达舒拉、白沙瓦委员会、哈卡尼网络等),呈现碎片化。外界很难分清,阿塔某次行动的最高作战指令究竟来自哪里,抑或是完全由地方指挥官独立负责。在前沿阵地和战区,由于2009年以后国际安全援助部队的追剿行动,塔利班核心骨干(中层领导人)伤亡严重,队伍不断分化改组。

塔利班不是孤军奋战,与之并肩战斗的,除了基地组织外,还有联合国援助阿富汗委员会(UNAMA)所统称的阿富汗“反政府力量”(anti-Government elements),包括哈卡尼网络、伊斯兰党(Hizb-e-Islami)、乌兹别克斯坦伊斯兰运动(IMU,乌伊运)、伊斯兰吉哈德联盟(Islamic Jihad Union)、虔诚军(Lashkari Tayyiba)和穆罕默德军(Jaysh Muhammed)等等,由此形成了当前阿

1 阿富汗宪法第61章规定,总统由所有具有选举权的公民自由、直接、不记名投票的方式,从有资格的总统候选人(宪法第62章专门有规定)中选举产生,获得半数以上选票的人当选总统。如果无人在选举中获得半数以上选票,则举行第二轮投票,由第一轮投票得票最多的两名候选人参选,最终结果以第二轮投票的多数票获得者当选总统。总统任期5年,最多连任两届。也就是说,卡尔扎伊将不能参加2014年总统选举。2014年4月5日,阿富汗选举如期顺利举行,第一轮投票结果,无人获得半数以上选票,前外交部长阿卜杜拉·阿卜杜拉(Abdullah Abdullah)和前财政部长阿什拉夫·加尼(Ashraf Ghani Ahmadzai)领先。6月14日,阿富汗举行了第二轮选举。截至6月18日,选举结果还没有公布。

富汗复杂的反叛势力。¹ 更加麻烦的是, 这些反叛势力多是跨国跨地区网络, 比如, 哈卡尼网络的根据地据信在巴基斯坦北瓦济里斯坦; 乌伊运原在费尔干纳盆地, 转移到巴阿边境地区以后, 除了来自中亚地区各国的成员以外, 吸引了来自欧洲和东南亚的武装分子加入; 虔诚军和穆罕默德军原本是巴基斯坦恐怖组织, 特别是虔诚军, 原来主要在克什米尔地区活动。

在联手上述跨国跨地区伊斯兰主义武装的同时, 阿塔还积极利用世界和地区政治的复杂性, 争取国家层面的盟友。2012年5月阿富汗同美国签署战略伙伴关系协定, 伊朗—阿富汗关系陷入低谷。7月有媒体披露, 伊朗准许阿富汗塔利班在扎黑丹设立办事处, 并考虑向其提供地对空导弹。² 如果消息属实, 那说明阿塔和伊朗都调整了塔利班当政时期的政策立场, 双方摒弃前嫌, 修复关系, 同时也意味着阿富汗和中南亚地区未来的政局将更复杂。多种外国和跨国力量的积极参与和插手, 不仅使阿富汗政局动荡多年, 而且还将使其2014年以后恢复和平安宁的道路格外漫长。

多种外国和跨国力量的积极参与和插手, 不仅使阿富汗政局动荡多年, 而且还将使其2014年以后恢复和平安宁的道路格外漫长。

二、塔利班持续反叛

阿富汗战争初期, 美国同巴基斯坦的合作基本良好。塔利班政权被推翻后, 卡尔扎伊政府加入美国领导的反恐阵营。2004年以来, 塔利班东山再起, 反恐战争延伸为“平叛战争”(counter-insurgency war), 但反恐盟友没能相应提升为真正的平叛盟友。塔利班力量不断增强, 引发美国、巴基斯坦、阿富汗之间无休止的争吵, 盟友之间的猜疑不断升级, 美—巴—阿伙伴关系面临严峻考验。

(一) 阿塔东山再起的历史条件

阿塔之所以能够东山再起, 至少有三个方面的原因。首先是战争本身的局限。极少有战争能够一劳永逸地歼灭曾经掌握国家政权的政治武装力量。到2001年10月, 塔利班政权虽未得到国际社会的普遍承认, 但已掌握喀布尔政权约5年时间, 其权力覆盖全国96%以上的地区。阿富汗战争打响以后, 塔利班很快放弃抵抗, 弃战而逃。有关当时塔利班究竟是战败逃亡还是战略撤退, 目前还存有争议。有些分析家认为, 塔利班并没有在战场上被打败, 它是在“意识到

1 根据联合国援助阿富汗委员会的定义, 阿富汗反政府力量是指“所有参与当前的武装冲突的、针对阿富汗政府/国际军队的个人、武装组织、武装反对派”。参见 UNAMA, *Afghanistan: Annual Report 2013*, Kabul, 2014, pp.xi-xii, 实际上, 大量武装犯罪组织, 包括贩毒团伙和黑手党等, 也混杂在“反叛力量”中。

2 Maria Abi-Habib, “Tehran Builds on Outreach to Taliban,” *The Wall Street Journal*, July 31, 2012, 伊朗政府拒绝对此消息做出回应。

自己在常规战中不敌美国空军力量”的时候主动放弃了抵抗，逃离喀布尔是为了“发起反叛斗争”。¹

其次，巴阿边境地区的自然、政治和法律状况，给阿塔提供了喘息修复的空间。阿塔逃离喀布尔后，首选去处自然是普什图人的世居地：巴阿边境地区。从政治法律秩序来说，边境地区是巴阿两国中央政府权力和权威的薄弱环节，堪称“天然避风港”。据说阿富汗战争前夕，穆沙拉夫总统曾要求美国加强杜兰线²阿富汗一侧的防务，但建议未被采纳，结果导致塔利班余部轻易跨越国界线进入巴基斯坦境内。³

再次，2003年美国的军事战略重点转移到伊拉克，阿塔获得了一个极为重要的战略喘息时期。经过修复和重组，从2004年底开始，阿塔以反对外国军队占领及其扶持的傀儡政权的名义，公开挑战现行政治秩序。为反恐而打响的阿富汗战争开始更多地被称为“平叛战争”，战争形势日益复杂。

为扭转塔利班的势头，2009年奥巴马宣布增派三万兵力至阿富汗。根据美国和国际安全援助部队的统计数字，增兵战略取得重大成功：从阿塔手里夺回了许多城市和交通要道的控制权，阿塔力量再次退守阿富汗南部和东部边境地区。为巩固战果，美国一面加大在阿边境地区的军事屯防和清剿行动，在巴西北部地区加大无人机打击行动，追剿（Kill-or-Capture）阿塔领导人和骨干力量，一面则不断对巴基斯坦施加政治和外交压力，要求其采取切实行动关闭“安全天堂”。

无论美国和北约如何努力，阿塔仍继续在巴阿边境神出鬼没。面对增兵和追剿战略的预期构想同现实效果之间的尴尬差距，特别是国际安全援助部队人员伤亡代价不断增加，烦恼的华盛顿和卡尔扎伊得出同一个归因模式：因为有巴基斯坦的庇护和暗中支持，所以才有打不绝的阿塔武装反叛力量。于是，2010年美国明显加大对伊斯兰堡的压力，要求巴方在北瓦济里斯坦实施大规模军事打击行动。交涉未果，使得美—巴反恐同盟关系变得紧张，阿—巴之间早已存在的信任赤字进一步加深。

（二）有关庇护所和安全天堂问题的争吵

庇护所和安全天堂问题的关键在于一个简单却十分尴尬的事实：阿塔为什么

1 Scott Steward, "Militancy and the U.S. Drawdown in Afghanistan," September 2, 2010, http://www.stratfor.com/weekly/20100901_militancy_us_drawdown_afghanistan?utm_source=SWeekly&utm_medium=email&utm_campaign=100902&utm_content=readmore&elq=abba79b1183a4c569417e96125909255, 2010-9-3.

2 “杜兰线”（Durand Line）是阿富汗—巴基斯坦边境线的俗称，因1893年阿富汗同英印政府代表杜兰勋爵签约划定而得名。阿富汗始终拒绝承认这条国界线的合法性，包括塔利班政权时期。

3 2009年10月笔者在巴基斯坦拉合尔市对政策研究所所长卡利德·拉赫曼先生（Khalid Rahman）的访谈。

打不死打不绝。

美国和阿富汗一致认为,阿塔的生命力来自于巴方暗中支持和庇护,认为巴军队试图以阿塔作为战略资产,实现影响和操控阿富汗政治的目的。十多年来,美国不断要求伊斯兰堡“做得更多”,其重要内涵之一,是要求巴方停止支持阿塔。在阿富汗国内,从卡尔扎伊讲话到普通媒体的报道分析,可以看出一种主导性的认知模式:阿富汗战争和冲突的根源在于巴基斯坦。其极致表达是:“只要拉瓦尔品第愿意,阿富汗战争将在数周内结束”。¹

巴政府和军队坚决否认美国和阿富汗的指控,称这是将巴基斯坦当作它们自身政策失误和困境的“替罪羊”。²巴方认为,阿塔之所以生生不息,是美国政策失误所致。随着巴基斯坦塔利班(Terik-i-Taliban Pakistan,一般简称TTP,以下称“巴塔”)兴起及其公开直接对抗巴政府军队,并制造大量暴力恐怖袭击,巴方称自己是阿富汗战争外溢的受害者。2012年以来,巴塔为躲避打击,也和阿塔一样跨越杜兰线,在阿富汗库纳尔和努里斯坦等省完成重组,策划和实施对巴基斯坦的袭击。³随即,巴阿之间发生多次边境冲突事件,而有关庇护所和安全天堂的争论,也增加了新的内容:巴基斯坦指责阿富汗政府庇护巴塔。

面对这一指控,阿富汗方面起先同样矢口否认。但卡尔扎伊总统在2013年6月访问巴基斯坦接受采访时终于承认说,反巴武装分子的确在阿富汗领土上活动。但他坚持说,这不是他的过错,错在巴基斯坦一方。“是的,他们在这里。但他们在这里是因为巴基斯坦军方制造的这场针对阿富汗的战争。这是巴基斯坦方面跨境进入阿富汗活动的结果。”⁴

(三) 同阿塔和谈的问题

围绕庇护所问题的争吵,在内容和对手方面都比较清晰。但在和谈问题上,

1 C. Raja Mohan, "Karzai in Pak," August 28, 2013, <http://carnegieendowment.org/2013/08/28/karzai-in-pak/gkn0,2013-9-5>.

2 类似评价非常多,在巴基斯坦各种倾向的媒体中几乎随处可见。比如 Malik Muhammad Ashraf, "What's Missing," December 18, 2012, <http://www.pakistantoday.com.pk/2012/12/18/comment/columns/whats-missing-2/,2012-12-25>。Shamshad Ahmad, "Impeding Afghan 'Stalemate'," December 18, 2012, <http://www.nation.com.pk/pakistan-news-newspaper-daily-english-online/columns/18-Dec-2012/impending-afghan-stalemate,2012-12-25>。Anonymous, "ISI Thwarting Peace Talks with Afghan Taliban: Report," October 7, 2010, <http://www.dawn.com/2010/10/07/isi-thwarting-peace-talks-with-afghan-taliban-report.html,2010-10-7>。

3 Thomas Joscelyn, "Global al-Qaeda: Affiliates, Objectives, and Future Challenges," Testimony in the United States Congress, July 18, 2013, <http://docs.house.gov/meetings/FA/FA18/20130718/101155/HHRG-113-FA18-Wstate-JoscelynT-20130718.pdf,2013-7-25>。

4 Ayaz Gul, "Despite Tensions, Some Signs of Progress in Afghan-Pakistan Relations," December 11, 2013, <http://www.voanews.com/content/despite-border-tensions-some-signs-of-progress-in-afghan-pakistan-relations/1807942.html,2013-12-12>。

美国、巴基斯坦和阿富汗三方的关系可谓乱作一团，每一方都在指责另外一方。

迄今为止，美、巴、阿三方围绕和谈问题的争论可以分为两个阶段。

第一阶段：2001年到2009年，争论集中于“要不要和谈”。

最初，小布什总统抱着必胜的信念发动战争，并发出警告说，“没有任何国家可以同恐怖分子谈判”，态度十分强硬。2001年12月波恩会议把塔利班排除在外。奥巴马2008年竞选时也称阿富汗战争是一场“必要的战争”，一场“我们必须获胜的战争”。¹

巴基斯坦和卡尔扎伊政府的主张与美国大相径庭。“9·11”事件之后到10月7日美国出兵之前，穆沙拉夫总统曾建议美国考虑同塔利班内部“温和派”力量合作的可能性。² 战争打响后，巴外交部长萨塔尔（Abdul Sattar）主张，“塔利班温和派”在阿未来的政治解决方案中应有一席之地。³ 而身为普什图人的卡尔扎伊，基于对民族政治文化和塔利班的了解，2003年10月开始设法同前塔利班政权的“温和派”接触。⁴ 2004年底塔利班攻势明显加强时，卡尔扎伊创建“独立和平与和解委员会”，⁵ 启动“重新统一行动”（Reintegration Initiatives），意在将塔利班重新整合到社会生活中。2008年卡尔扎伊在开斋节公开呼吁，阿塔领导人“回到你们的祖国，为祖国同胞的幸福生活而努力，停止杀戮和伤害民众”。他还寻求沙特阿拉伯和巴基斯坦的帮助，让塔利班坐下来谈判。⁶ 但这些努力的效果并不明显，因为阿塔主要力量不承认卡尔扎伊政权。

2009年3月，奥巴马总统在《纽约时报》第一次公开表示，愿意考虑同温和的塔利班领导人会谈。⁷ 2010年华盛顿开始为卡尔扎伊的“重新统一行动”提供实际支持，给愿意放下武器的塔利班士兵提供资金奖励。

第二阶段：2010年至今，争论的焦点是“谁主导和谈，如何启动和谈”。

2010年10月，卡尔扎伊总统组建阿富汗高级和平委员会（HPC），专门负责同阿塔谈判与民族和解事宜。巴基斯坦多次公开表示，阿富汗民族和解进程应

1 Bartle Breese Bull, "The Wrong Force for the 'Right War' ," *The New York Times (Late Edition)*, August 14, 2008; William Safire, "The Audacity of Hype" , *The New York Times (Late Edition)*, August 31, 2008.

2 A. Rashid, *Decent into Chaos: The US and the Disaster in Pakistan, Afghanistan, and Central Asia*, New York: Penguin, 2009, pp.72-73.

3 F. Bokhari and J. Thornhill, "Part to Play for Taliban Moderates: Interview with Pakistan's Foreign Minister," *Financial Times*, October 29, 2001.

4 V. Burnett, "Kabul in Peace Overtures with 'Moderates' Taliban," *Financial Times*, October 20, 2003.

5 该委员会全名 Independent Peace and Reconciliation Commission，达里语写作 Programme Tahkim Sulh，故又简称 PTS。由阿富汗前总统西卜加图拉·穆贾迪迪（Sibghatullah Mujaddedi）担任主席。

6 J. Burns, "Karzai Sought Saudi Help with the Taliban," *The New York Times*, September 30, 2008.

7 "Obama Ponders Outreach to Elements of Taliban," *The New York Times*, March 7, 2009, <http://www.nytimes.com/2009/03/08/us/politics/08obama.html?pagewanted=all&r=0,2009-5-1>.

该由阿富汗人主导和阿富汗人所有 (Afghan-led and Afghan-owned)。阿富汗政府希望巴基斯坦能采取切实措施, 帮助自己与奎达和白沙瓦的阿塔领导人直接联系。但事与愿违, 阿塔核心领导人坚决拒绝同卡尔扎伊政府谈判。

美国在增兵的同时, 对阿塔边打边谈。在德国政府和卡塔尔王室的斡旋下, 2010—2011年间美国得以同塔利班高级代表会谈。这种绕开阿、巴两国政府, 私下同阿塔谈判的做法, 体现了美、巴、阿三国之间存在的不信任, 同时也加深了三方日后在和谈问题上的分歧。

美国同阿塔之间的谈判进行得并不顺利, 2012年1月开设的卡塔尔机制, 在短短两个月后陷入僵局。¹ 阿富汗政府想同阿塔高级领导人直接会谈的希望, 也没能随巴方释放在押的阿塔重要领导人而顺利实现。和谈努力受挫, 使美、阿、巴关系再次承受巨大压力。基于20世纪90年代巴基斯坦军方尤其是其三军情报局 (ISI) 曾支持阿塔的事实, 美国和阿富汗的判断是: 巴基斯坦完全有能力影响阿塔。因此, 阿塔在谈判过程中的不合作, 关键在于巴方没有施加足够压力, 甚或是由于巴方蓄意破坏。比如, 美国对卡塔尔进程失效的解释是: “三军情报局因为担心巴被抛弃在阿富汗问题最终解决方案之外, 不允许美国单独谈判机制取得成功”。² 而阿富汗方面则始终相信, 阿塔不过是巴基斯坦的政策工具, 塔利班在和谈方面没有独立自主权。³

巴政府为表示对阿民族和解进程的“全力支持”, 在2013年释放了包括阿塔二号人物毛拉巴拉达尔 (Mullah Abdul-Ghani Baradar) 在内的数十名阿塔领导人。但这也没有挽回阿方的信任。阿方对巴固有的猜忌和提防继续发挥着影响。有阿富汗分析人士表示, 不知道巴基斯坦为什么释放巴拉达尔, 不知道被监禁3年的巴拉达尔现在听谁的话、代表谁。其结论是: “表面上, 巴基斯坦已经给了阿富汗政府长期想要的东西, 但是他们现在释放巴拉达尔可能只是一种努力: 为了重新获得控制权……伊斯兰堡可能把巴拉达尔看作是一张王牌, 可能用他来搅乱而不是推动和平进程。”⁴

与塔利班和谈达成某种协定的重要性, 随着国际安全援助部队撤离日期的临近, 变得越来越紧迫。2012年底, 阿富汗政府提出和平路线图。2013年2月, 阿富汗、巴基斯坦和英国三国首脑在伦敦会商决定, 将在6个月内达成和平协定。

1 其主要原因是美国拒绝了阿塔方面提出的要求: 用5名关押在关塔那摩监狱的阿塔囚犯交换阿塔手中的一名美国士兵。这一要求在美国国会遭到强烈反对。"US-Taliban Talks Collapsed over Guantanamo Deal, says Official," *The Guardian*, October 8, 2012, <http://www.guardian.co.uk/world/2012/oct/08/us-taliban-talks-guantanamo>, 2012-10-14。

2 "Afghanistan's Reconciliation Process," November 13, 2012, http://www.dailytimes.com.pk/default.asp?page=2012\11\13\story_13-11-2012_pg3_1, 2012-11-18。

3 "Sartaj Aziz Had No Achievement on His Arrival and Departure," *Arman-e Melli Daily*, July 23, 2013。

4 Kate Clark, "The Release of Mullah Baradar: What's Next for Negotiations?" September 21, 2013, <http://www.afghanistan-analysts.org/the-release-of-mullah-baradar-whats-next-for-negotiations>, 2013-9-30。

多方努力的结果是，塔利班和阿富汗政府均同意在多哈开设卡塔尔政治办事处。消息一公布卡尔扎伊就表示，将很快派遣和平委员会高级代表去多哈同塔利班谈判，同时强调“谈判应该尽快转移到阿富汗境内，和谈应该以结束暴力为目标，不应该被有损阿国家利益的外国人滥用”。然而，在6月18日办事处揭牌仪式现场，却出现了“阿富汗伊斯兰埃米尔国政治办事处”（Political Office of the Islamic Emirate of Afghanistan）标牌、前塔利班政权的“国歌”和“国旗”等政治符号，引起卡尔扎伊政府强烈愤怒，阿总统府宣布不参加卡塔尔谈判，并推迟了正在进行的阿美安全协定的谈判。美国政府则承诺要取消办事处的旗帜和名称标牌。6月底，塔利班高级官员通过媒体发表声明，扬言要彻底退出谈判，并指责美国政府“没能遵守他们的承诺”，批评美国政府的优柔寡断。¹ 卡塔尔平台再次陷入瘫痪。

尽管屡遭挫败，且任期剩下不足一年时间，但卡尔扎伊总统依然没有放弃和谈努力。2013年底，他一面积极要求巴基斯坦提供帮助，一面借阿美双边安全协定向美国施压。11月24日，在阿富汗大支尔格同意接受美阿双边安全协定并建议总统尽快签署该协定时，卡尔扎伊向美提出了若干新的前提条件，其中之一是，要求美国帮助启动阿政府同塔利班的和谈进程。美国国家安全顾问苏珊·赖斯专程前往喀布尔进行紧急公关。协商未果后，赖斯无奈地对阿富汗黎明电视台说，“美国没有‘魔法杖’”能够让塔利班答应这一点。²

阿富汗塔利班早就明白，美国才是真正强大的力量，所以他们对同卡尔扎伊政府的谈判一直没有兴趣，而愿与美国谈判。有分析认为，阿富汗和谈从来都不曾真正为阿富汗所有（Afghan-owned）³。加上卡尔扎伊总统任期行将届满，进一步削弱了塔利班同卡尔扎伊政府和谈的意愿。

阿富汗实现国内和平的真正难点是：在塔利班内部不统一的情况下，双方如何达成真正有约束力的和平协定？

舆论普遍相信，巴基斯坦对阿塔具有操控力，但阿富汗和谈的真正难点可能在另一个层面：在阿塔内部不统一甚至碎片化的情况下，如何才能达成对阿塔全体具有真正约束力的和平协定？谁是阿塔的真正代表？若干迹象表明，阿塔队伍的构成及其相互关系十分复杂，对外他们或许能团结起来打击共同的敌人，但在内部他们未必是一致的。

1 B. Osman and K. Clark, "Who Played Havoc with the Qatar Talks? Five Possible Scenarios to Explain the Mess," July 9, 2013, <http://www.afghanistan-analysts.org/who-played-havoc-with-the-qatar-talks-five-possible-scenarios-to-explain-the-mess,2013-7-25>.

2 K. Clark, "BSA: Who Blinks First?" November 27, 2013, <http://www.afghanistan-analysts.org/afghanistan-the-united-states-and-the-bsa-who-blinks-first,2013-12-1>.

3 J. Bew et.al, "Talking to the Taliban: Hope over History?" *New American Foundation*, 2013, p.48.

三、新生民主政权虚弱

就机构实体的确立而言,用新政权取代旧政权并不难。小布什总统的民主化战略在阿富汗起初也实施得相当顺利:2001年底推翻塔利班政权并组成临时过渡政府、2004年通过新宪法、2004年通过选举把临时行政局主席卡尔扎伊推上总统职位,组建新的民主政府。然而,真正有效的、可持续的政权更迭包含两个缺一不可的环节:推翻旧政权并消除其威胁,确立新政权的权威。过去十年,美国在设法让卡尔扎伊政权正常运转、履行中央政府应有职能、树立权威等方面,遭遇到极大困难。

为了给卡尔扎伊政府营造有利环境、完善阿富汗国家机器建设、恢复和改善安全和宏观经济状况,十年来,美国投入了巨大的人力物力,包括驻军和反恐平叛行动、创建阿富汗国民安全部队(ANSF)、提供各种形式的经济援助等,但都没有达到预期效果。

(一) 新政权天然的合法性缺陷

国际社会对卡尔扎伊政府缺少合法性的原因总结,一般特别强调两个关键词:腐败无能和任人唯亲。不少观察家批评卡尔扎伊在中央和省级政府中安插亲信,对政府官员参与非法活动和腐败熟视无睹,以换取政治支持。在透明国际公布的腐败印象指数(Corruption Perceptions Index)名单中,阿富汗过去十年来一直名列倒数前三名。¹中央和省级政府腐败吞噬了原本该用于战斗和重建努力的大量资金,导致援助资金滥用或流失。据美国联邦审计署(GAO)报告,美国国际开发署(USAID)拨付的援阿资金,一美元只有15美分能到达目标受援者手中,其余30美分用于支付承办项目的非政府组织行政费用,55美分则在阿富汗当地的政府环节流失或被滥用。²世界银行的评估是:“在阿富汗花费的外援中,一美元只有38美分进入经济领域……许多(援助)要么永远没有到位,要么通过国际商品服务提供商、进口或者利润转出而直接流走。”³不仅如此,腐败还直接影响到阿富汗人的生活,就连公民申领护照或驾驶执照等证件也不得不行贿。据统计,2012年阿半数公民为获得政府公共服务而行贿,将近30%的人向

1 一国排位越低说明该国在其他国家的印象中越腐败。参见 <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results>,2013-12-1。

2 J. R. Petersen, "Was \$73B of Afghan Aid Wasted?" November 1, 2012, <http://www.politico.com/news/stories/0112/71314.html>,2012-11-23.

3 "Afghanistan in Transition: Looking Beyond 2014," May 1, 2012, <http://documents.worldbank.org/curated/en/2012/05/16465766/afghanistan-transition-looking-beyond-2014-vol-2-2-main-report>, pp.29-30,2012-5-9.

私人部门行贿, 全年阿富汗人行贿支出资金总额高达39亿美元。¹ 腐败已严重损害阿民众对政府的信任和认同。²

实际上, 卡尔扎伊对腐败问题并非完全听之任之, 也有过改良的努力。但治理腐败是一项综合工程, 与地方政治生态和国家总体政治局势等因素密切相关, 并非单纯仅靠政府意志就能解决, 也不是任何一届政府能在短期内彻底消除的。2012年7月, 卡尔扎伊颁发了以反腐为核心内容的《行政条例》(2012 *Administrative Decree*), 随即在9月一口气撤换了10个被认为没能战胜腐败或改善治理的省长, 占全国省长总数将近1/3。此举魄力和决心不可谓不大, 但由于阿政治生态的结构性限制, 各省内有多种强大力量存在, 撤换省长并不能触动该省的社会运转轨迹,³ 所以没能取得预期效果。

在分析过去十年阿富汗政府治理方面的诸多问题时, 不少人认为, 其核心根源在于阿富汗不适用西方式的民主政体, 因为阿传统的政体根基是极权主义 (totalitarianism)。⁴ 有分析人士提出, 小布什政府过分热衷于制造民主化的成功故事, 完全忽视了阿富汗的历史和现实, 因为阿政府合法性的基础历来是传统和宗教, 以专制体制为主, 而在现实中, 妇女总体上还被当作男人的私有财产, 农村地区识字率低于10%, 所以在这样的国家建立民主政体, 是“明知不符合历史而为之”, 是一场“悲剧”。⁵

其实, 阿富汗的政体传统不能简单用西方政治学语境中的民主或专制来归纳, 它有自己的特点, 是一种复合体。⁶ 2004年上台的民主政权所遭遇的生存挑战, 与其说在于它的“民主”性, 不如说更多在于另外两个方面的影响。首先, 卡尔扎伊虽然通过2004年选举获得了程序上的合法性, 但作为美国和北约一手

1 D. Filkins, "Bribes Corrode Afghan's Trust in Government," *New York Times*, January 2, 2009; "UN Survey: Cost of Corruption in Afghanistan Nearly \$4 Billion," February 7, 2013, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?News=44091#.UtVhqPRDuSo>, 2013-3-2.

2 据2013年的调查, 77%的阿富汗民众认为腐败是国家发展的主要问题。参见 The Asia Foundation, *Afghanistan in 2013: A Survey of the Afghan People*, 2013, p.78。

3 有分析人士称阿富汗“每个省都有三个省长”: 由中央政府任命的正式省长、由军阀和黑手党任命的非正式省长, 以及由塔利班任命的看不见的省长; 军阀、黑手党和塔利班力量控制着地方经济和社会生活, 中央政府的效能实际非常有限。Musa Khan Jalalzai, "Afghanistan: 34 Provinces and 102 Governors," October 16, 2012, <http://archives.dailytimes.com.pk/editorial/16-Oct-2012/comment-afghanistan-34-provinces-and-102-governors-musa-khan-jalalzai>, 2012-10-17。

4 Qaisar Rashid, "A Few Words: Achieving Peace in Afghanistan," December 12, 2012, http://www.dailytimes.com.pk/default.asp?page=2012\12\12\story_12-12-2012_pg3_3, 2012-12-20。

5 T. H. Johnson and M. C. Mason, "Democracy in Afghanistan is Wishful Thinking," *The Christian Science Monitor*, August 20, 2009。

6 历史上, 阿富汗农村地方社会管理方式可类比于典型的希腊式古典民主, 以支尔格和舒拉为代表; 而中央政权在过去两百多年则类似于君主制。20世纪阿富汗已有过民主化尝试, 比如1901-1919年哈比布拉汗国王 (King Habibullah Khan) 推行权利平等和个人自由改革, 1964年查希尔国王实行三权分立, 准许建立政党, 提倡言论自由等。

创建并扶持的政权的首脑,被认为是“美国挑选出来领导阿富汗的人”,¹是外国“强加于阿富汗人”的,²所以有天然且致命的合法性缺陷。其次,民主意识形态,以及作为民主前提和基础保障的法治,在阿富汗现实政治生活中,遭到多种政治力量的反对和阻挠。塔利班力量以伊斯兰的名义反对西方式民主,拒绝承认卡尔扎伊政府的合法性;军阀、毒品大佬和地方权力掮客们也不愿拱手让出其既有权益,不愿受2004年宪法和政府其他法规的约束。因此,卡尔扎伊政权的权威难以从喀布尔覆盖到其他地区。

(二) 新政权谋求合法性的努力

根据联合国的统计,卡尔扎伊领导过渡政府和第一届政府时期,阿富汗社会经济发展绩效相当突出。2003—2008年,阿富汗的人均国内生产总值(GDP)增长了53%。2001—2008年,阿富汗全国新建中小学3500多所,700万儿童恢复上学,其中35%是女童。2008年,81%的人口有基本医疗服务,婴儿和产妇死亡人数减少了一半,从每年8.5万人减至4万人。³然而,这些发展成果并没有提升民众对新政权的认可度。卡尔扎伊本人深知这一点,所以2009年他更多依靠舞弊和操控选票等手段赢得选举。而他又因选举舞弊失去了民心,也失去了美国的信任。

卡尔扎伊总统的第二届任期可以说是从捍卫个人权力的斗争开始的。首先是抗辩选举舞弊的指控。他指责华盛顿意图操控阿富汗选举,“试图安插一个虚弱的政府”。⁴此后,美国对2009年的大选耿耿于怀,对卡尔扎伊政府腐败无能积重难返的情况越来越没有耐心。相应地,卡尔扎伊对西方政府和媒体的公开批评也日益不满,转而努力在国内政治中表现出独立于美国的姿态和努力。他的公开讲话越来越多地强调“阿富汗的利益”,甚至表现出某种民族主义色彩。于是,美阿之间的口水战不断升级。在激烈的唇枪舌剑中,2010年4月,卡尔扎伊公开威胁说,如果美国继续施压强求改革,自己就可能加入塔利班。⁵他后来称美国军队为“占领军”,还说阿富汗腐败的根源在美国,阿富汗政府和人民其实是美

1 D. Murphy, "4 Questions to Ponder ahead of Afghanistan's Presidential Election," *The Christian Science Monitor*, February 4, 2014.

2 J. W. Warnock, "US Imposed 'Democracy' in Afghanistan," September 21, 2010, <http://www.globalresearch.ca/us-imposed-democracy-in-afghanistan/21126>, 2010-10-8.

3 UN High-level Event on the MDGs, "Contribution by Afghanistan," September 25, 2008, <http://www.un.org/millenniumgoals/2008highlevel/pdf/commitments/afghanistan.pdf>, 2008-10-4.

4 Patricia Zengerle, "Biden: US Could Stay in Afghanistan Beyond 2014," January 11, 2011, <http://www.reuters.com/article/idUSTRE7093S220110111>, 2011-2-12.

5 "Karzai Threatened to Join Taliban, Sources Say", *CBS News*, April 5, 2010, <http://www.cbsnews.com/news/karzai-threatened-to-join-taliban-sources-say/>, 2010-4-8.

国腐败的受害者，等等。¹ 总之，热闹非凡。

观察家们很清楚，“国家利益”是卡尔扎伊的一张牌。比如，在2013年有关美阿双边安全协定签字的纷争中，有分析人士指出，卡尔扎伊的重点不是让美国满足全部具体要求，而在于同华盛顿僵持较量本身对阿国内政治带来的影响。“这一力量展示，将会增强他同塔利班较量的地位，提高他影响（2014年）大选的能力”。² 然而，持续不断的争吵只是伤害了阿美关系，并没有改善卡尔扎伊政府在民众中的形象。塔利班继续称之为“傀儡政权”，普通老百姓则把国内政治经济领域的绝大部分问题都归咎于卡尔扎伊。³

2004年阿富汗宪法规定，政府要努力恢复阿富汗在国际舞台上应有的地位。卡尔扎伊在第二任总统期内大力拓展外交空间，取得了堪称卓越的成就。短短几年，阿富汗已成功地同世界上许多国家扩大了政治联系，并同印度、阿联酋、美国、中国、伊朗等国签署了长期合作条约或战略伙伴协定。当前，世界大国和本地区的主要国家，都以自己的方式、程度不同地参与阿和平重建进程。甚至可以说，阿富汗在一定程度上已经成为不同国家乃至敌对国家的利益交汇点。卡尔扎伊政府巧妙地周旋于巴基斯坦、印度、伊朗、沙特阿拉伯、俄罗斯和美国之间，并通过伊斯坦布尔进程等有关阿富汗问题的各种机制，把更多国家聚集一起。这无疑极大地提升了阿富汗的国际地位，但问题和挑战也相伴而来。敌对国家之间的矛盾冲突不仅没有因为阿富汗重建议程而得到缓解，而且阿富汗为印—巴、美—伊（朗）、伊（朗）—沙特、美—俄等双边竞争关系提供了新的政治舞台。敌对国家纷纷利用同阿富汗的关系和阿国内复杂的政治构成，以新的方式和代理人，延续原有的对抗，令阿富汗动荡的政局雪上加霜。已有分析人士指出，敌对国家“正在阿富汗进行代理人战争”。⁴ 而各种以阿富汗问题为宗旨的多边和地区机制，也将可能由于相关国家之间的利益差异和博弈，在其能够确实有效地解决阿富汗问题之前，先重构阿富汗和地区的政治生态，使阿富汗和地区局势更加复杂。

卡尔扎伊第二任期内在外交上的全方位拓展，以及他同美国的争吵，特别是

1 Jerome Starkey, "Afghanistan 'Could Go War with America' Says Karzai," October 24, 2011, <http://www.thetimes.co.uk/tto/news/world/asia/afghanistan/article3203869.ece>, 2011-10-26; Walter Pincus, "Afghan Corruption, and How the US Facilitates It," November 5, 2012, http://www.washingtonpost.com/world/national-security/afghan-corruption-and-how-the-us-facilitates-it/2012/11/05/d7fbce5c-2520-11e2-ac85-e669876c6a24_story.html, 2012-11-7.

2 F. Grare, M. Vaishnav, "The Year of Voter in South Asia," December 16, 2013, <http://carnegieendowment.org/2013/12/16/year-of-voter-in-south-asia/gw8m>, 2013-12-25.

3 Mohammad Khan, "Afghan National Syndrome: Blame on Others," May 8, 2013, <http://www.tolonews.com/en/opinion/10436-afghan-national-syndrome-blame-on-others>, 2013-5-10.

4 "Afghanistan and the Capacity to Exploit International Agreements," *Hasht-Sobh Daily*, Kabul, April 13, 2013.

2013年底2014年初围绕阿美安全协定的争执,看起来好像是表现出他的某种独立性。但仔细观察会发现,事实或许未必如此。以阿美安全协定为例:2013年5月双边协定谈判期间,卡尔扎伊阐明了阿富汗的三个要求:1)给阿国民安全力量提供根本援助,包括武器装备和后勤补给;2)美无条件对阿提供经济民生援助;3)协定必须能够确保阿安全、和平。11月大支尔格建议总统签署协定,卡尔扎伊又提出了新的前提条件,其中最重要的两项是:确保2014年阿富汗选举透明、在阿政府同塔利班的和谈问题上取得突破。¹实际上,这些要求囊括了当前和未来一段时期阿富汗国内政治社会发展的全部重大问题。

在阿塔问题和外交方面也是如此。卡尔扎伊在指责巴庇护支持阿塔的同时,认为阿塔之所以能够继续躲藏在巴基斯坦,是因为美国和北约没有给伊斯兰堡施加足够的压力。而相关国家在阿相互敌对和冲突,则是因为美国和北约没有尽心尽力。“如果美国和北约立志同阿富汗人民发展友好战略伙伴关系,那阿将绝不会成为其他国家相互敌对的舞台”。²

可见,长期依靠美国已成为卡尔扎伊政权的一种习惯。卡尔扎伊在具体问题上的“叛逆”和争吵,实际上恰恰表达了同时也包含着对美国更深刻的依赖。在他看来,只要美国愿意并尽心尽力,阿富汗国内国际生活中的一切问题,都能够得到解决。

四、初步结论

连年战争所导致的人员伤亡、心理感情创伤和经济财产损失,毋庸多言。从政治和战略的角度看,已经长达13年的战争给阿富汗和中南亚地区局势带来的重大影响至少有三方面:

首先,战争导致阿富汗政权更迭,美国和北约推翻了旧政权,扶植了一个新政权。失去政权的塔利班坚持反叛,新政权长期得不到民众的普遍认可,阿富汗政局持续动荡。这不仅加大卡尔扎伊政权谋求有效性和合法性的难度,而且还使跨国跨地区的激进极端主义武装力量在阿富汗得以聚集和发展。由于阿富汗新政权的自主生存能力较弱,国家机器可能随2014年外国战斗部队撤离、外援大幅度减少而难以正常运转,国内政治动荡有可能加剧。与此同时,那些长期聚集在阿富汗、为反美和反对外国占领而战的国际激进极端主义武装力量,将会调整他们的目标和议程,甚至可能返回各自国内,从而增加相关国家的政治风险。穆贾西丁10年抗苏战争孕育了基地组织,而塔利班13年反美战争在这方面又会有怎

1 Tolo News, "13 Events that Shaped Afghanistan in 2013," December 31, 2013, <http://www.tolonews.com/en/afghanistan/13284-13-events-that-shaped-afghanistan-in-2013,2014-1-4>.

2 "There are a hundred excuses for war and misfortune in Afghanistan," *Weesa*, May 26, 2013.

样的“成果”，目前还很难断言。

其次，战争大大提升了阿富汗的国际地位，中南亚地区国际关系变得更加复杂。冷战结束初期，阿富汗几乎被国际社会遗忘。20世纪90年代的内战和塔利班的统治，也无大国真正关心。2001年以后，世界大国和本地区的主要国家相继进入阿富汗并形成了自己的利益基础。

2001年以后，世界大国和本地区的主要国家相继进入阿富汗并形成了自己的战略利益基础。

目前，阿富汗已与美国、中国、印度、英国、伊朗、阿联酋等国签署了战略合作协定，并正积极发展同俄罗斯、日本、沙特阿拉伯、土耳其、德国以及周边邻国的双边关系。可以说，经过13年的战争，阿富汗成为多国利益的交汇地，但

绝大多数国家同阿富汗之间还没有建立起真正互利互惠的双边关系。相关国家间既有的关系模式正渗透在阿富汗政治生活之中，而阿富汗局势变化也增加了相关国家间关系的复杂性。已经有不少分析人士把印度在阿利益目标遭受恐怖袭击，同印—巴、阿—巴之间的复杂关系联系在一起。历史上曾长期主导阿富汗政治生活并深刻影响中南亚地区和世界政治局势变革的大博弈，是否会在未来的阿富汗重新上演？作为近邻，中国需要提前做好准备。

最后，阿富汗战争改变了中南亚地区的战略格局。美国和北约通过其长达13年的军事存在主导了阿富汗的政治体制和经济建设，推动包括新丝绸之路计划（the New Silk Road Initiative）、TAPI、CASA-1000¹等一系列地区经济合作方案，已把美国元素注入阿富汗和地区社会经济生活中。无论美阿安全协定的结果会如何，美阿战略伙伴关系协定已把两国连在了一起。十多年来，美国主导和推动建立了若干个以阿富汗战后重建为核心议题的国际和地区机制，既有分担成本和责任的主观考虑，也有初步设立地区规范的客观效果。虽然印度、伊朗、俄罗斯、中国等本地区大国不会一直被动消极地遵从美国的指挥棒，但要在现有多边机制之外另立一套平行机制，也不太容易。

当然，阿富汗战争并没有改变一切。阿富汗的历史文化传统和经济社会结构并没有随着政权更迭而发生重大变革。阿富汗的农村依然是传统的权威社会，国民经济根基薄弱，鸦片依然是阿最具经济效益的农作物，而现代工业部门在经济中尚不占主导地位。500多万阿富汗难民依旧流亡国外，且主要集中在伊朗和巴基斯坦。值得注意的是，在政治对抗的作用下，阿富汗的传统文化元素正在发生政治性变异，已经并将继续滋养跨国跨地区宗教激进极端主义力量。

总之，13年战争没有解决阿富汗的和平发展问题，反给阿富汗和本地区局势增加了许多新变数。13年的战争和建设，使阿富汗在政治制度层面启动了西

1 TAPI全称为Turkmenistan-Afghanistan-Pakistan-Indian Pipeline。CASA-1000全称为the 1000 Electricity Transmission and Trade Project for the Central Asia and the South Asia。这两个项目都是连通中南亚地区的能源规划项目。TAPI是一条天然气管线，连接土库曼斯坦、阿富汗、巴基斯坦和印度。CASA-1000则是电力输送网线，旨在把吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦的电力经阿富汗输送给巴基斯坦和印度。

方语境中的现代化进程，但这些自上而下的体制设计能否在阿富汗特殊的社会土壤中生根发芽、开花结果，还有待历史验证，最近的一个考验将是2014年的大选和以美国为首的外国军队撤军。