

2014年阿富汗总统选举结果及其政治转型的前景

[俄] 伊万·萨弗兰丘克

内容提要：本文选取了2014年中亚和南亚地区政治中最复杂的话题之一——阿富汗总统选举。文章探讨了总统选举的结局和后果，围绕这些后果呈现的政治和法律的困境，及其对阿富汗“政治转型”前景的影响。

关键词：阿富汗 2014年总统选举 政治转型

2014年9月21日，阿·加尼（Mohammad Ashraf Ghani）在阿富汗总统选举中获胜，并于同年9月29日就职。此前，阿富汗经历了严重的政治危机，在专家们看来，这场危机使阿富汗处于严重内战的边缘。当时对立各方均不冷静，都在声明中宣称要采取果断措施。

对于阿富汗的诸多援助者和国际组织来说，局势如此发展是出乎意料的。需要国际调解力量多方面的努力来解决危机。

在危机最严峻的时刻，阿富汗的邻国和很多衷心希望它实现和平与发展的域外国家都认为：任何和平的解决方式都比内战要好。因此，阿·加尼和阿·阿卜杜拉于9月21日签署的协议获得了广泛的国际支持。危机过后，国际社会终于松了一口气，并开始忘却这一事件的某些细节。现在一切尘埃落定，终于可以冷静地分析第二轮总统选举的结果了。

[俄] 伊万·萨弗兰丘克（Ivan Safranchuk） 俄罗斯外交部国立莫斯科国际关系学院世界政治进程教研室副教授，军事科学院教授，外交与国防政策理事会理事。

国际观察员的评价

首先，我们看一下参加总统选举第二轮选票审计工作的国际观察员们的评价。欧盟选举评估小组（EU Election Assessment Team, EU EAT）派出了自己的观察员，还有两个以“推进民主”为宗旨的非政府组织——“国家民主研究所”（National Democratic Institute, NDI）¹ 和“发展创新国际”（Creative Associates International, CAI）也派出了观察员。²

“国家民主研究所”（NDI）在整个选举过程中（无论第一轮还是第二轮）都声称这是一次成功的选举。

“国家民主研究所”（NDI）在整个选举过程中（无论第一轮还是第二轮）都声称这是一次成功的选举。比如，在2014年6月16日发表的关于当月14日第二轮投票的声明中，NDI总体上正面评价了选举进程。当然也指出了个别问题和不足。但整个声明的语气是绝对肯定的。³ 该组织的观察员丝毫没有发现阿·阿卜杜拉阵营所指责的大规模舞弊造假问题，据这位候选人声称，舞弊是在独立选举委员会在场的情

况下发生的，而NDI对独立选举委员会的工作给予了极大的肯定。总之，根据NDI在6月16日的声明判断，它的观察员并未发现任何能够证明存在大规模舞弊造假和取消第二轮选举结果的证据。然而，看起来NDI以后也不再坚持自己对第二轮选举的积极评价，因为它决定监督第二轮选举的审计。⁴

9月24日（在阿·加尼和阿·阿卜杜拉之间缔结政治协议后不久）NDI发表了非常简短的声明，开篇说道：“NDI欢迎2014年总统选举进程的结束，欢迎在阿富汗历史上第一次可能实现政权民主更替的政治协议。”NDI仿佛只监督选举进程，而不是关注整个阿富汗的政治进程，因此，从NDI自然应该听到关于审计和选举结果的评论。但NDI对选举过程本身的评论却非常少。在声明最后一段中说：“阿富汗的公民获得了完整的和公开的2014年大选的结论，包括及时公布第二轮审计结果。虽然，在选举过程中的舞弊现象和审计过程中的某些问题无

1 国家民主研究所（National Democratic Institute, NDI）1983年创建于华盛顿，法律地位是享受美国联邦免税待遇的非营利性组织，资金主要来自美国政府。自从2002年3月该机构开设阿富汗办事处以后，它就深度介入了阿富汗的选举过程。相关详情可见其官方网站上的内容：<https://www.ndi.org/afghanistan>。——编者注

2 发展创新国际（Creative Associates International, CAI）1977年成立，总部设在华盛顿，是与美国国际开发署和美国劳工部签约的海外发展援助机构，在包括中国在内的二十多个国家开展活动。更多详情可见其官方网站：<http://www.creativeassociatesinternational.com/#>。——编者注

3 Preliminary Statement Of The National Democratic Institute's Election Mission For Afghanistan's Presidential Election, NDI, Kabul, June 16, 2014.

4 NDI Observers Monitoring Audit of Afghanistan Presidential Runoff Ballots, NDI, July 24, 2014.

法完全准确地反映选民的意志，但并没有发现任何可以改变选举结果的证据。”¹ 由此可知，NDI 认为大多数选民支持阿·加尼，该组织完全承认阿·加尼的胜利并相信其可靠性，同时既不否认舞弊行为的存在，也不否认无法准确得出选举结果（但 NDI 认为，没有理由怀疑阿·加尼的胜利）。

无论在政治协议签署之前，还是之后，“发展创新国际”（CAI）团队都没做任何正式的关于审计结果的声明。因此，不清楚这个观察组的结论是什么。然而，9月9日，当政治危机还处在高潮之中，选票审计已经完成了（9月4日晚间最后选票的审计已经完成，但所有审计数据的分析和总结工作还在进行），CAI 的高级工作人员杰弗里·卡尔松在该组织网站发表文章，文章可以被视为该组织关于阿富汗总统选举的非官方意见。文章在形式上不是谈关于阿富汗的，标题是《治疗选举舞弊病》，但它的发表日期是在第二轮选举审计结束后，附带的照片也是阿富汗总统选举第二轮的选票箱，毫无疑问，文章是与阿富汗有关的。CAI 关于阿富汗选举的非官方说法：“不久前选举中系统性的舞弊行为，在阿富汗、俄罗斯和津巴布韦那样的国家很常见。个别的舞弊、造假行为现今在美国、德国和英国也能遇到。”² 随后，文章的评论总体上比较温和，认为造假、舞弊现象不好，应该与之进行严肃和系统的斗争，等等。可以这样总结 CAI 的非正式立场：阿富汗选举中的确存在舞弊、造假现象，关于选举的结果该组织却闭口不谈，总之，选举中的舞弊造假是世界性问题。

在这些声明的背景下，9月21日，即选举结果被公布和阿·加尼与阿·阿卜杜拉之间签署协议的当天，欧盟选举评估小组发布的声明可以说真正引起了轰动。声明的标题是《在独立选举委员会正式公布阿富汗总统选举结果之后，其选举进程中仍然存在严重的问题》³（应当指出，该声明的英文版本的措词更加强硬，虽然也可以采用“模棱两可”的说法）。虽然该声明的内容是以欢迎政治协议开始的，但紧接着欧盟选举评估小组关注的就只是已宣布的选举结果，并对没有公布全部选票统计结果表示遗憾。声明中还引用了该组织在阿富汗负责人的讲话：“关于组建未来政府和两个候选人权力分配的政治协议是在不尽如人意的审计之后才达成共识的。我欢迎，并非常尊重维护国家安全的政治意志。但明显的大规模舞弊行为表明，对冒着风险自愿投票的广大阿富汗男女选民的尊重还远远不够。”随后承认，试图把真选票与造假选票区分开也是不成功的：“欧盟选举评估小组承认，在全部审计之后，关于选举进程、最终结果方面依然存在很多问题，主要是因为审计不能给最终结果带来充分的透明度。”需要注意的是，来自欧盟

1 Robust And Public Review Needed For Afghanistan Electoral Reform, NDI, July 24, 2014.

2 Jeffrey Carlson, Curing The Disease Of Electoral Fraud. Creative, September 9, 2014.

3 Strong Interrogations on the Afghan Election Process Remain, after Publication of the Outcome of the Presidential Election by the IEC, EU EAT PRESS RELEASE, Date: 21/09/2014.

的观察员比来自 NDI 和 CAI 的观察员的总和还要多。410 名欧盟观察员在一半选区进行了计票监督，开展了详细的问卷调查，并得出了有说服力的结论。其结论如下：存在大规模舞弊造假行为，审计不能完全克服造假行为，最终统计结果引发一些问题。

然而，这个声明没有引起真正的强烈反响，它被淹没在对竞争者之间的政治协议进行过度吹捧的舆论洪流中。实际上，国际和地区性的媒体都没有引用该声明，它很大程度上是被忽视的（或者更准确地说是被无视的）。欧盟自身也没有对该声明进行广泛的宣传（虽然毋庸置疑，如果欧盟想宣传，它有能力在媒体、学术界以及国际公共组织获得广泛的支持，使自己的立场广为人知）。在这种情况下，可以断定，欧盟是故意不解释清楚其在阿富汗观察团的声明。我们注意到，欧盟选举评估小组的声明中超过一半的内容是引用欧盟观察团负责人杰伊·斯·别尔曼（荷兰政治家，2008—2014 年担任欧洲议会议员）的话。很明显，即使他的观点已经写入正式的声明中，但是，在布鲁塞尔和欧洲其他国家也不是所有人都同意他的观点。前文说过，欧盟观察团的人数是最多的，其工作人员直接监督第二轮选举几乎半数的选票审计工作，他们还进行了详细的问卷调查。这为欧洲专家对阿富汗第二轮总统选举半数的选票进行同步统计提供了可能。但是，没有任何迹象表明，欧盟打算公布这些统计数据。

选举的结论和结果：舞弊造假

需要弄清一个术语，笔者对选举“结论”的理解是宣布候选人中的一个选举获胜，这是选举的结论。而选举的“结果”，这是关于参加阿富汗第二轮总统选举的两位候选人之间的选民分布和参加选举的选民数量的数据。公布的选举结论是：阿·加尼成为总统。但是，第二轮选举最终的结果却未能正式公布。

阿富汗总统第二轮选举工作是在 2014 年 6 月 14 日开始的。随即在独立选举委员会、阿·加尼和阿·阿卜杜拉阵营之间产生了严重的分歧，阿·阿卜杜拉阵营宣称在投票和计票过程中存在违规行为。6 月底，独立选举委员会进行了两次检查。首先检查了 299 个选区，其中 21 个存在违规和错误现象，结果 250 张支持阿·加尼的选票和 684 张支持阿·阿卜杜拉的选票被作废。这一结果使阿·阿卜杜拉阵营的抗议进一步升级（阿·阿卜杜拉宣称选举过程存在舞弊，但检查过程中支持他的选票更多地被作废）。于是，独立选举委员会进行了第二次、更大规模的检查。对 30 个省的 1930 个选区进行了检查（检查是在原地进行的，没有将选票送到独立选举委员会在喀布尔的总部）。这次检查发现在 114 个选区存在违规和错误，结果 6474 张支持阿·加尼的选票和 4428 张支持阿·阿卜杜拉的选票被作废。两次检查共涉及第二轮选举选票的 15%（投过的选票）。形式上可认为这次检查的规模相当大，但在此过程中发现的违规现象不到被检查选票的 1%，

实际上并未改变选举结果，改变的只是百分比。在此基础上，独立选举委员会不顾阿·阿卜杜拉阵营的持续抗议，于7月7日正式宣布了第二轮选举的初步结果：阿·加尼获得4485888张选票，占56.44%（占有效选票总数的比例），阿·阿卜杜拉获得3461639张选票，占43.56%。¹ 这是初步的结果，因为独立选举委员会的结果不是根据100%的有效选票，而是根据99.68%的有效选票得出的。参加第二轮投票的总数（已投选票的数量），被承认的有效和无效的选票数量，以及支持每位候选人的选票数量都公布了，但后者并未完全公布，有25200张选票（来自不同省份）的统计没公布。

7月7日正式公布选举的初步结论使阿富汗政治危机迅速升温，把它推向燃点——阿·加尼和阿·阿卜杜拉阵营之间偏离法律的对抗。当时，宪法范畴以外（包括武力的）持续危机或解决危机的方案多被提及。评论家们认为，阿富汗处在公开内战的边缘。但是，分析政治危机并不是本文的目标。

在外部力量的斡旋下，阿·加尼和阿·阿卜杜拉阵营达成了关于全面检查第二轮选举的协议，即在联合国的支持下对第二轮投票的全部选票进行审计。

审计自2014年7月17日开始（实际是8月初）²一直持续到9月中旬，是根据双方候选人阵营一致同意的规则进行的，法律上是依据独立选举委员会公布的决议。必须清楚的是，审计100%的选票并不意味着重新计算所有选票。审计被定义为“检查投票本身的过程和程序，以及随后的选票统计”。这意味着审计的目的应该确定为：是否存在严重的违规现象，如果存在，那么该选区将重新进行计票。根据两位候选人同意的、由独立选举委员会确定的审计规则，对每一个选区的材料都进行检查（每一个选区对应一个选票箱），按照16项标准进行审计，每项标准又有相应的规则。同时，并不是一旦发现违规现象就对该选区进行重新计票和公布新结果。比如，只对每个选票箱一定数量的选票进行审查：每位候选人为100张，而每个选区选票总数为600张；因此，审计过程中可能会对选区100%的选票进行审查（如果候选人在该选区得票等于或者小于30%，即等于或者小于200人），也可能对6%的选票进行审查（如果该选区的600位选民全部支持一位候选人）。在这种选票的检查中显示这些选票的制作和填写是否正确，是否被损坏，每位候选人的选票是否正确统计，主要是检查是否存在一个人填多张选票的痕迹（类似做标记的选票）。每一项标准都要达到一定的违规“临界数”，不同的标准又对应不同的数值。比如，如果在检查的选票中（不是全部检查，而是部分抽查）发现10张损坏的或者制作错误的（缺少印章或者印有与该选区不符的

1 IEC Announces Preliminary Results of the 2014 Presidential Election Run-off, Kabul, Afghanistan, 7 July 2014.

2 После формального начала аудита 17 июля 2014 г. аудит прерывался буквально каждые несколько дней (20, 22, 24 июля). Потом перерыв на религиозный праздник. Полноценно аудит заработал с 2-3 августа. (2014年7月开始的形式上的审计几乎每隔几天就被打断，如7月20日、22日、24日，还被宗教节日冲击，真正启动是8月2—3日)。

序列号码)或者有错误标注的选票,这种情况下就要求对该选区的所有选票进行重新计算,而如果低于10张,那么不要求重新计票。也就是说,在最坏的情况下才可能这样:检查某选区投给某候选人的100张已投选票,发现9张制作有误(没有印章),还有9张损毁(在选举标记处有墨渍污点等),还有9个错误标记(只写了名字等),100张中共有27张应该作废,这足以改变该选区的结果(减少27%);但实际上,每项标准都没有超过违规“临界数”,因此无需进行重新计票,选举结果没有改变。这只是我们举的一个例子,在现实中,这种“特殊”情况可能出现,但不会是大规模的。总体上,在阿全国各省的多数选区中,其选举和选票的制作都是志愿的和公正的。但再重复一下,每个选区都按照16项标准进行审计,其中15项可能导致重新计票并改变选举结果(如果重新计票改变选举结果)。每一项标准都制定自己的规则。在这把它完全列举出来没什么意义(它们在独立选举委员会的决议中占了几十页),而且在审计过程中,这些规则被多次确定(实质上是多次改变规则,也就是一部分选票根据一种标准进行检查,而另一部分选票根据另一种标准)。笔者想要指出的是,审计不是为了查出全部的违规现象,而只是实质性的违规行为。笔者的学术评价可以归纳为:如果查出的舞弊造假和错误平均不超过该选区投票总量的5%—6%,就被认为是可以接受的水平,不会导致选举结果的改变。但是也存在这样的情况:即明显的舞弊造假和错误占投票总量的几十个百分点,而根据相应规则进行审计的选举结果依然不会改变(虽然这种情况非常罕见)。

实质上,存在5%—6%的舞弊、造假和错误,被认为是可以接受的水平。同时,应当明确一点,每位候选人都提交了包含3000个需要特别检查的可疑选区的名单:这些选区没有进行审计,而是立刻进行了全面的重新计票。因此,22828个选区中有6000个没有经过审计就进行了全面的重新计票。剩下的16828个选区都进行了审计,根据审计结果又有3677个选区进行了全面的重新计票。有13151个选区进行了审计,但是没有改变初步结果(即使发现了舞弊、造假和错误,它们被记录在专门的文书里,但该选区的选举结果仍然没有改变)。

我们在这里不讨论5%—6%的造假是否是可以接受的,只是觉得过高了(在绝对数量上,约有25万选票造假,但从法律和政治角度却没有进行处理)。笔者认为,总体的方法是正确的,必须查明是否存在大规模的舞弊造假行为,而不是推翻独立选举委员会的工作,进行全面的重新计票。因此,确定违规的某个临界点是正确的。规则本身在形式上是被各方候选人一致接受的,如果两个候选人赞同规则,那么为什么我们不赞同它呢?另一问题是达成一致的规则是否像预想的那样发挥作用?上文指出,关于这个问题上各方观点不同。比如,独立选举委员会和加尼认为审计可以确定选举的真实结果。而阿·阿卜杜拉和欧盟观察委员团怀疑第二轮审计是否完成了自己的任务,以及提交结论——宣布总统选举的胜利者的做法是否可信。

我们回到选举结果上，在审计结束之后（9月4日结束了选票的检查工作，而在9月中旬完成了数据分析，在此基础上独立选举委员会通过了相应的决议），候选人之间的争论还在持续：双方公开发表强硬的声明，同时又在联合国和西方外交人员的斡旋下进行谈判。9月20日就《两个竞选团队关于民族统一政府结构的协议》达成共识，该协议解决了围绕总统选举产生的政治危机。第二天，9月21日该协议由阿·加尼和阿·阿卜杜拉正式签署。当天，独立选举委员会宣布阿·加尼在选举中获胜，当选为阿富汗新任总统。2014年9月29日举行了阿·加尼的总统就职仪式，他正式履行阿富汗总统的全部职责。

但是，9月21日独立选举委员会在宣布阿·加尼获胜的总统选举结果时，没有公布第二轮选举的结果，即审计后候选人的最终得票结果。的确，独立选举委员会在9月21日的声明中指出，第二轮选举的最终得票结果已经提交给两位候选人，而独立选举委员会“将在近期公布该结果”。¹ 国际观察员在各自的声明中也指出必须公布完整的选举结果。上文说过，NDI在9月24日的声明中指出：“阿富汗的公民获得完全的、公开的选举结论，包括及时公布第二轮选举的全部结果。”² 在欧盟选举评估小组9月21日的声明中，没有直接呼吁公开最终结果，但声称：“欧盟选举评估小组对没有公布准确的选举结果表示遗憾。”³ 由于这份声明发表于9月21日独立选举委员会宣布阿·加尼获胜声明的几个小时之后，那么其立场可以理解为：欧洲观察员更愿看见选举结论与选举的详细结果同时发布。值得注意的是，联合国驻喀布尔办事处分别于9月21日⁴（在独立选举委员会发表宣布阿·加尼获胜的声明之后）和9月29日⁵（阿·加尼就职以后）发表正式声明，对正式公布竞选胜利者表示欢迎，而没有对未公布全部结果做任何评论。

因此，在9月21日独立选举委员会宣布阿·加尼选举获胜之后，人们期待声明中允诺的尽快公布第二轮选举的结果，即审计后候选人的得票情况。

9月26日独立选举委员会确定了第二轮选举的结果，但必须指出两个相关要点。第一，只确定了一个候选人的选举结果和有效选票的总数。第二，这些结果没有正式公布。准确地说，独立选举委员会的代表口头上向记者谈过结果，这个结果在阿富汗的报刊上出现过⁶（712万张有效票，其中3935567张或者55.27%

1 IEC Announces Results of Presidential Run-off, after Extensive Audit of all (100%) Ballots, Kabul, Afghanistan, September 21, 2014.

2 Robust And Public Review Needed For Afghanistan Electoral Reform, NDI, July 24, 2014.

3 Strong Interrogations on the Afghan Election Process Remain, after Publication of the Outcome of the Presidential Election by the IEC, EU EAT PRESS RELEASE, 21 September, 2014.

4 PRESS STATEMENT: UN Welcomes Completion of Presidential Elections 2014, UNAMA, KABUL, 21 September 2014.

5 PRESS STATEMENT: UN Congratulates President Ghani On Inauguration, UNAMA, KABUL, 29 September 2014.

6 “IEC Presents President-elect with winner Certificate”, Tolo News, 26 September 2014.

的选票支持加尼)，但是，在独立选举委员会的正式书面声明中却没有出现。或许，这些结果始终没获得任何正式的地位。然而，10月25日联合国阿富汗援助团（UNAMA）发布了《关于联合国参与2014年阿富汗总统选举审计的背景信息（background note）》。¹ 这份文件概述了2014年阿富汗选举的过程，但最突出的是以下信息：9月26日独立选举委员会确认了（certified）阿·加尼获得55.27%的选票（有效票中的比例），在总计712万张有效票中获得3935567张选票。目前为止，联合国阿富汗援助团是发布第二轮选举结果唯一的、但非常权威的消息来源。

的确，公布的这些数据并不完全，只有一个候选人的数据。但是，这已足够还原阿富汗第二轮总统选举两位候选人的结果。图表1中是第二轮选举的数据。

因此，根据审计结论，2014年阿富汗总统选举第二轮的结果是：① 7120620张选票为有效票；② 阿·加尼获得3935567张选票，占有效票总数的55.27%；③ 阿·阿卜杜拉获得3185053张选票，占总数的44.73%。

那么，舞弊造假的规模如何呢？这个问题是阿·阿卜杜拉阵营提出来的，审计结果应该给他们一个答复。前文指出，观察员们的观点存在分歧——所有人都认为存在舞弊行为，但对舞弊行为的规模存在重大分歧：“国家民主研究所”不认为舞弊是实质性的（对选举结果造成影响）；“发展创新国际”承认舞弊的存在（但又认为这种情况在全世界到处都有，只是规模不同，总体上是接受这一现实）；欧盟选举评估小组认为舞弊大规模存在并影响最终结果；联合国承认审计证实了“明显的作弊行为和选举过程的脆弱”。

选举评价的分歧在于：一方认为舞弊是“实质性的”，另一方认为是“正常的”。

选举评价的分歧在于：一方认为舞弊是“实质性的”，另一方认为是“正常的”。因此，我们看一下数字（尤其是，前面提到的权威的信息来源背地里争论大规模的舞弊行为，但始终没那样称呼它们）。根据审计的结论，有988873张选票被认定为无效。考虑到，还有136766张选票是审计之前

就被独立选举委员会宣布为无效的。因此，所有审计出的无效票不能被自动计入舞弊范围，应该减去独立选举委员会自己宣布的无效选票的数量（虽然这也有些简化，因为，有些选票被独立选举委员会认为是无效的，而审计结果却认为是有效的；但这可以被列为错误计票，而不一定是舞弊造假）。因此，共有852107张选票可以被认定为是舞弊造假的选票（这个数字中可能有些错误计算，而不是故意造假）。这个数字是多了还是“正常”呢？它占到选举投票总数的10.5%（也就是说，十分之一有问题）。很难说它是少量的或者非实质性的。阿·加尼的这种选票几乎是阿·阿卜杜拉的两倍：支持加尼的无效票占被审计出无效票总数的

1 Background Note on United Nations Involvement in Audit of Presidential Election 2014, UNAMA, Kabul, 25 October 2014.

65%，而支持阿·阿卜杜拉的无效票只占35%。

考虑到在审计过程中“可以接受的违规行为”的界限大概是5%—6%。如前文所述，这一门槛意味着大约25万舞弊造假的选票可以通过审计，而对选举结果不产生影响。如果再加上之前实际确认的852107张舞弊、造假的选票，那么造假选票的总数超过百万——约占已投票总数的13%—14%。

可以得出以下结论：阿富汗总统选举第二轮舞弊造假的规模在10%—14%之间（就是说每10张或者7张中就有1张选票是伪造的）。

表 2014年阿富汗总统选举第二轮结果

		涂改和伪造		初步结果 ***				审计后最终结果 ****			
		% 选民		阿·加尼		阿·阿卜杜拉		阿·加尼		阿·阿卜杜拉	
	总数	全部	投票者	总数	%	o 总数	%**	总数	%	总数	%
选民总数 (人)	13000000*	100	62.38	—	34.51	—	26.63	—	30.27	—	24.5
投票数 (第二轮使用的全部选票)	8109493***	62.38	100	—	55.32	—	42.68	—	48.53	—	39.28
有效选票 (初步结果)	7972727***	61.32	98.31	4485888	56.44	3461639	43.56	—	—	—	—
无效选票 (初步结果)	136766***	1.05	1.68	—	—	—	—	—	—	—	—
有效选票 (审计结果)	7120620****	54.77	87.81	—	—	—	—	3935567	55.27	3185053	44.73
无效选票 (审计结果)	988873	7.61	12.19	—	—	—	—	550321	6.79	276586	3.41
正式公布的数据用正常字体标注，非正式公布的数据用斜体字标注，但绝非笔者编造，而是由正式公布的数据计算得出。											

表注释：

* 阿富汗有选举权的公民人数尚无准确数字。但据阿富汗独立选举委员会和国际组织估算阿富汗选民总数约为1300万。这一数字也正是2014年总统选举第二轮选票的印刷数量。

** 表中百分比的基数不是参加投票的全部选民总数，这与国际上其他国家选举公布的数据不同。阿富汗总统选举第二轮数据的百分比基数为有效选票数。

*** 独立选举委员会于2014年7月7日发布声明，正式公布了总统选举第二轮的初步结果。需要指出的是，声明公布的数据不包括25200张选票（因此被称为初步结果）。但是，不论这些选票最终如何判定（这些选票已经被承认是有效选票，并计算到候选人的

选票中)，它们只占百分之一，不足以改变公布的结果。我们注意到，独立选举委员会正式公布的这个初步结果从未发生变化（从未取消）。独立选举委员会于9月21日发布声明，宣布阿·加尼为总统，并援引7月7日的声明。

****《联合国阿富汗援助团关于参与2014年阿富汗总统选举审计的背景信息》（原文为英文：Background Note on United Nations Involvement in Audit of Presidential Election 2014），联合国阿富汗援助团（UNAMA），喀布尔，2014年10月25日。需要强调的是，该文件指出有效选票的总数为712万。显然这是一个只取整数的数字。通过计算已有数据可以得出准确的数字—7120620，为图表中列出的数字。

阿·加尼总统权力的法律或者政治基础是什么？

阿·加尼是在与阿·阿卜杜拉的政治协议基础上成为总统的吗？如果是这样，那么可以认为，他成为总统是建立在政治程序（与自己的竞争者达成协议）的基础上。抑或说，阿·加尼成为总统是建立在选举结果的基础上？如果这样，那么可以认为，他成为总统是建立在法定程序——选举的基础之上。

前面引用的国际观察员的声明没回答这个问题。联合国的两个声明（9月21日独立选举委员会宣布阿·加尼为总统，9月29日总统就职之后）中说，联合国对选举结论的公布和阿·加尼就职总统表示欢迎，但没有表明是基于什么基础（法律的、还是政治的）。在9月21日的声明中提到了独立选举委员会宣布阿·加尼当选总统的公告，并随后评论道：这个公告紧随政治协议的签署。之后也保留着类似的表述形式（比如，在联合国秘书长特别代表2014年12月18日对联合国安理会做的报告）。但这是一个开放的问题——在政治协议（政治程序）和宣布阿·加尼成为总统（法律程序）的公告之间存在什么样的因果关系？

阿·加尼认为他的权力基础是法律的，他是由独立选举委员会通过决议宣布为总统的。在这种情况下，政治协议不是独立选举委员会决议的基础，它只是保证了竞争者和平地赞同该决议。

阿富汗独立选举委员会9月21日的声明，就是根据选举结论宣布阿·加尼为当选总统的。声明中只字未提阿·加尼和阿·阿卜杜拉签署的协议。独立选举委员会得出选举结论，宣布阿·加尼为当选总统，然后授予他总统权力（总统就职）。这一切表明，对于独立选举委员会来说，阿·加尼是在选举结论基础上的总统。

但是，如果认为阿·加尼是选举总统，其权力来自于选举结果，那么就需要公布这个选举结果。独立选举委员会于9月21日发表声明，表示将尽快公布结果，但这一结果至今没有公布（或许不会公布）。

然而根据阿·阿卜杜拉的声明，他认为阿·加尼成为总统是建立在政治协议

的基础上。¹ 从这一观点出发，阿·加尼成为总统是因为他与阿·阿卜杜拉签署了政治协议。独立选举委员会的声明是建立在该协议的基础之上的，协议是不可或缺的，因为选举没有产生获胜者。为此，独立选举委员会需要在9月21日的决议中援引政治协议（的确，从法律意义上看这很奇怪）。

无法否认《政治协议》和独立选举委员会关于阿·加尼胜利的声明之间的联系。同时，事件的先后顺序也非常明显：先有《协议》，后有独立选举委员会的声明。这是按时间先后发生的。因此，在《协议》中阿·加尼的身份不是当选总统，而是两位候选人之一（这一点从文件的名称和全部内容中可以看出）。似乎，这一切都说明了《协议》和独立选举委员会9月21日的决议之间的关联性，以及《协议》是独立选举委员会决议的基础。然而，理智的分析却找不到充足的根据，因为，独立选举委员会的决议在形式上与《协议》毫无联系。

《协议》中没有指出它与选举结果之间的联系。《协议》的结论部分关于文件生效的内容如下：“双方尊重2014年7月12日签署的技术和政治框架协议以及2014年8月8日签署的联合声明中规定的义务，这体现在本协议中，双方履行根据选举结果和本协议规定的责任和义务。”因此，在承认选举结果的问题上，《协议》援引了早期签署的协议。我们来看一下：

8月8日的联合声明中没有明确的条款承认选举结果。但是，根据文件的精神和广义的解释，可以理解为承认审计后的选举结果。首先，文件全称为《竞选阵营关于合法地结束第二轮总统选举及建立民族统一政府的联合声明》。也就是说双方都希望合法地结束选举：这应该理解为在法律的框架内。如果是这样，那么需要承认两位候选人参加选举的结果。然而，如果认为“合法的”一词指的不是“在法律框架内”，而是广义上的合法性，那么政治的协议也是合法的。但是，该论点由于以下条款而无法成立。其次，8月8日联合声明第一条规定：“承认并尊重阿富汗斯坦伊斯兰共和国宪法，遵循宪法的规定和准则是当前和未来实施一切改革和措施的基础。”也就是说，一切都要以宪法为依据，并遵循宪法规定的程序。这进一步强化了上一条款，不是简单的合法（政治协议也是合法的），而是在法律和宪法的框架内。这样就不能不承认选举的结果。因此，8月8日的联合声明可以解释为两位候选人都同意承认审计后的选举结果（然而，根据文件精神所做的任何解释都存在争议）。

1 К.И. Искандаров. К итогам президентских выборов 2014 г. в Афганистане. БОЛЬШАЯ ИГРА: политика, бизнес, безопасность в Центральной Азии № 05(38), 2014 (ISSN 2409-3955). С. 16. А также: К.И. Искандаров. Проблемы формирования правительства в Афганистане. БОЛЬШАЯ ИГРА: политика, бизнес, безопасность в Центральной Азии № 01(40), 2015 (ISSN 2409-3955). С. 12. [К.И. 伊斯坎达罗夫：《2014年阿富汗总统大选结果评议》，载于《大游戏：中亚政治、实业、安全》，2014年第5期（38），第16页；亦可参见 К.И. 伊斯坎达罗夫：《评阿富汗组阁问题》，载于《大游戏：中亚政治、实业、安全》，2015年第1期（40），第12页】。

阿·加尼和阿·阿卜杜拉并未签署7月12日的政治和技术协议，因此，9月21日的协议将该文件作为独立的文件引用显得有些奇怪。该框架性协议的地位仅在其作为8月8日联合声明的附件时才得以明确，因此该协议应该认定为联合声明的附件，而不是独立的文件。7月12日的政治框架协议的开头是，“出于应有的信任，并根据选举审计的结果，在第一部分中（技术协议——笔者注），候选人必须履行政治协议，同时，选举获胜者将担任总统职务并按照以下原则立即组成民族统一政府……”由此得出结论，选举应该被承认，获胜者将成为总统并在此后实现关于联合政府的政治协议。这是协议文本明确规定的。作为调解人的美国国务卿约翰·克里也正是这样理解该协议的。他在阿富汗媒体发表公开声明：“7月12日两位候选人握手言和，并同意尊重审计结果。”¹任何关于“尊重”指的不是“承认”的说辞都无关紧要。

然而，问题在于，协议正文中说7月12日达成的承认选举结果的共识并非无条件的。其条件不仅是关于政府的政治协议本身，还包括审计的质量（“应有的信任”）。欧盟选举评估小组9月21日发表声明，对审计表示批评，认为其结果存在问题，这可能成为阿·阿卜杜拉不承认审计“应有的信任”的依据，也意味着他不承认通过计算选票得到的选举结果（但同时他可能承认阿·加尼通过政治协议方式成为总统）。

不容忽视的是阿·阿卜杜拉只在7月12日的文件中表达了明确的同意承认审计后的选举结果（对其质量仍有保留意见）。而在此后的一系列文件中他都回避了这种明确的措词。这意味着什么呢？此后他都不同意7月12日的说法了？但是，不管怎样这些说法已经在8月8日的联合声明和9月21日的协议中合法化了。

因此，9月21日的协议（通过援引8月8日的联合声明和7月12日的政治框架协议）规定承认审计后的选举结果。这就是说，宣布阿·加尼成为总统的依据不是政治协议（政治依据），而是选举结果（法律依据）。阿·阿卜杜拉可能认为，阿·加尼是在《协议》的基础上成为总统的，而不是在选举结果的基础上，只要他坚决不承认审计结果及在其基础上的选举结果。

综上所述，可以认为，关于阿·加尼就职总统的依据是什么的问题，没有明确的答案。可以把选举结果作为依据（法律依据），也可以把9月21日的协议作为依据（政治依据）。理性的分析提示所有关注选举危机及其解决的人们，《协议》和宣布阿·加尼为总统的声明密切相关，宣布阿·加尼为总统发生在、也只能发展在签署《协议》之后，也就是说，是该《协议》的结果。这是从总统选举第二轮之后事态的发展以及两位候选人谈判的必然逻辑中得出的结论。但政治现实就是这样，需要考虑整个事件的背景。在法律的、技术的现实方面，这些现实中只存在文件本身和字面意义，似乎这种合理的推理没有出现。依据文件得知，

1 “Op-Ed From Secretary Kerry”, Tolo News, 30 July 2014.

阿·加尼成为总统是依据独立选举委员会9月21日的决议，形式上与9月21日的《协议》没有任何联系，这也与7月12日的政治框架协议的文本相符（以及8月8日的联合声明和9月21日的协议，都援引7月12日政治框架协议关于承认选举结果的内容）。

实际上，在解决阿富汗选举危机中存在两条路线——政治路线和法律技术路线。7月12日的政治框架协议为政治路线奠定了基础，而同一天的技术框架协议奠定了法律技术基础。关于这一问题8月8日的联合声明写到（第三条）：“如同在技术路线上，双方都建立了在审计过程中不断推进的阵营……在政治路线上，双方也确认自己忠实于真诚合作。”

正是在政治路线上，9月21日的协议成为最终结果。这里需要指出一个我们认为重要的因素，它可以解释现有的矛盾。

政治路线和法律技术路线是在7月12日的协议中同时确定的。但是，此后事态的发展没有按照预期在两个相互关联的路线上同步发展。7月投票审计在技术路线框架下开始进行，而两位候选人之间因政治权力分配产生的争论却不断加剧。结果是，政治路线落后于法律技术路线，相应的，阿卜杜拉阵营开始阻挠技术路线的执行。在国际调解人的推动下政治路线得以继续进行（8月8日的联合声明）。当时情况下，对于国际调解人来说重要的是保证技术路线免受政治分歧的影响。因此，8月8日联合声明的实际执行情况是尽可能地使技术路线和政治路线分开，以此达到保护技术的（客观的）进程不受政治的（主观的）进程的影响。从国际调解人的立场出发，这种做法是有根据的，可能也是有效果的。但是，为了避免政治现实和法律技术现实之间发生断裂，最终仍然需要重新融合两条路线。然而，这一点最终也没有实现。确切地说，形式上似乎是实现了：9月21日的协议援引了8月8日的联合声明和7月12日的协议；这可以理解为《协议》要协调两条路线的问题。但实际上，9月21日的协议仍然没有给出答案：阿·加尼是根据哪条路线的结果成为总统的，是政治的还是法律技术的？或者是根据了两条路线。如果是根据两条路线，那么为什么独立选举委员会的决议，作为完成法律技术路线的决议，没有援引《协议》？的确，在形式上，阿·加尼是依据两条路线成为总统的，但是，在解决复杂的选举危机过程的最后，没有出现两条路线应有的融合。这就意味着，反对派仍然保留着承认阿·加尼总统职位与否的政治自由，因为总统职位只产生于一条路线，即以《协议》为依据的政治路线（或不承认他是总统，其权力应以选民的投票数量为依据）。

实际上，在解决阿富汗选举危机中存在两条路线——政治路线和法律技术路线。

结论：总统选举结束，但政治过渡没有出现

近两年，政治过渡被认为是阿富汗历史上最重要的阶段。据估计，2014年阿

富汗总统选举结束后，政权将转交到合法的、且有能力的政府手中，该政府将具备实施改革所必须的政治实力和技术能力。多数阿富汗的援助者都计划减少对该国的支持，因此他们希望出现一个有足够能力度过该时期的政府。

然而，期待中的政治过渡确实没有出现。由选举结果引发了严重的危机，危机虽然得以解决，但仍留有争论和不同解释的空间，使阿社会矛盾进一步激化。

也可以认为政治过渡延期到2016年，那时大国民会议将会修改阿富汗宪法。2015年的议会选举和同塔利班分子的谈判将成为延期政治过渡的重要阶段，这次选举以及同塔利班的谈判可能促进政治过渡，也可能破坏它。

美国对阿富汗的政策存在很多疑点。

美国对阿富汗的政策存在很多疑点。问题不在于长期以来美军在阿富汗的人数和期限的不确定性。不仅美国未来的行动让人捉摸不透，不久前应对选举危机的协调也是如此。

美国在阿富汗选举危机的协调中起到过积极作用，这是事实。然而，对于阿富汗事件的诸多参与者来说，美国在这一过程中的目的和意图并不明确。美国人是担心阿富汗进入新一轮的内战，为避免其发生（至少是现在），因此积极促进建立联盟，要求当选总统阿·加尼与其对手分享权力？还是不想看到阿·加尼成为强有力的和成功的总统，为了限制他的权力而将他推进与其对手组成的同盟中？如果把这些问题的摊开看，结果就是：阿富汗政治过渡处于失败的边缘，却是美国外交官以某种哪怕是贻害阿富汗的方式拯救了它？抑或政治过渡对阿富汗已经不那么重要，一切却都在按照别的计划进行着？

2015年事态的发展证明了解决这些问题的迫切性。总统大选前人们以为，新总统的两大优先课题是经济转型和跟塔利班谈判。阿·加尼被阿国内众多支持者和国外友人视为解决这些任务的最佳人选。被格外强调的是他在经济方面的经验，对他大胆地、成规模地进行经济改革充满期待。可是，恰恰是在经济领域他毫无建树。应当承认，阿·阿卜杜拉作为执行委员会首脑也应该为经济问题承担责任。阿在经济领域没有任何重要举措，可能的解释是，阿·加尼和阿·阿卜杜拉完成组阁的时间远比预期的更久，不是1个月，实际上却拖了半年（国防部长甚至到了2015年7月还未任命）。诚然，组阁中涉及强力部门领导人选的争议远多于经济板块。组阁成了一个复杂的政治过程，耗费了很多时间和精力，自然会妨碍果断的经济改革，这也是事实。

与此同时应该承认，阿·加尼在与塔利班谈判问题上紧握主动权并加大力度。尽管组阁的进程尚未完结，一些阿富汗政治家在谈判问题上也颇有微词，阿·加尼仍在断然推进谈判。2015年上半年，在经济改革和与塔利班谈判两个优先任务中，阿·加尼显然把注意力集中在了谈判上。

如果假定阿·加尼在未来一年里得以同塔利班领导人签署有效协议的话，将是一起重大事件，也可能提交到国民大会进行审议，那么，2016年它已经不会讨论由2014年9月21日阿·加尼和阿·阿卜杜拉之间政治协议引申出来的宪法修

订条款了，而是塔利班在与加尼谈判中达成的宪法修订条款。2014年9月21日的协议怎么办？它能否在未修订宪法的情况下继续有效？或者如果阿·加尼单方面撕毁它，阿·阿卜杜拉团队是否能认可？阿·阿卜杜拉及其支持者认为，阿·加尼能当上总统正是基于这个政治协议。

与塔利班进行谈判并达成协议，应该是阿富汗民族和解的进程，它不应导致新的危机和新的社会分裂。因此，至关重要的是不能让谈判瓦解阿富汗现有政治体制的基础。否则，当前阿富汗的一部分政治力量不会在乎阿·加尼与塔利班达成的协议。如果阿·加尼试图在选择塔利班还是阿·阿卜杜拉团队为伴一事上耍把戏的话，可能会引发新的危机。而且，即使这次危机不算激烈，也会是涉及权力分配的政治危机，如同2014年总统大选结果引发的危机一样。但是这一次，阿富汗将面临国家完整性危机的威胁。

(荆宗杰、董岭 译；关贵海 校)