

阿富汗国内政治进程与安全问题

[俄罗斯] 伊万·萨弗兰丘克

内容提要：2014年以来，阿富汗深陷于政治危机。在此背景下，2015年和2016年阿富汗安全部队艰难地履行着安全职责。本文考察了此次政治危机的基本情况，并认为政治危机在更大程度上削弱了喀布尔当局在全国范围内保障一定的安全水平的能力。加尼总统通过与塔利班谈判来摆脱政治危机的努力也会无果而终。

关键词：阿富汗 政治危机 安全危机

总体上看，喀布尔当局自2014年以来深陷于旷日持久的政治危机中。这场危机的根源可以追溯到2014年总统选举的过程及其结果。

卡尔扎伊在其两个总统任期里始终致力于维护普什图民族主义者和少数民族的联盟。他从个人感情上来说偏向普什图民族主义者，但也明白与塔吉克强力军阀结盟的重要性，特别是同潘杰希尔人的领袖法希姆、同马苏德家族、同控制了巴尔赫的巴达赫尚人拉巴尼·A. 努尔，以及同多年担任赫拉特州长的伊斯梅尔·汗等人的结盟。这些人进入了政府的权力体系，但与总统卡尔扎伊的关系十分微妙。卡尔扎伊不仅依靠塔吉克族，也依赖于其他知名的圣战人士（乌兹别克人、普什图人、哈扎拉人）。因与圣战者尤其是塔吉克人结盟，卡尔扎伊饱受非议。在卡尔扎伊的第二个总统任期时，第一副总统法希姆的故事广为流传，说他曾违抗总统、自行其是、具有很大的影响力云云。塔吉克人的版本是说那段时期这些军阀很有影响力。但同一些故事从普什图人嘴里说出，就有些“塔吉克人太

[俄罗斯] 伊万·萨弗兰丘克 (Ivan Safranchuk) 俄罗斯外交与国防事务理事会成员，莫斯科国际关系学院副教授，政治学博士。

把自己当回事”的意味，觉得那是对普什图人、对卡尔扎伊的羞辱。尽管本族人有种种批评，卡尔扎伊依然坚持与圣战者在现实和象征两个层面结成联盟。担任总统的几乎全部时间里，他一直称赞艾哈迈德·沙阿·马苏德（潘杰希尔人，北方联盟领袖，在2001年9·11前被杀）的英勇——这种英勇精神是潘杰希尔人在许多其他“圣战者”的支持下刻意为之的；必要的时候卡尔扎伊还会现身在印有“民族英雄马苏德”字样的海报上。但另一方面，卡尔扎伊同时也鼓励缓慢的普什图化进程。

在2013年和2014年年初复杂的竞选运动中，加尼没有邀请任何显赫的塔吉克人加入自己的竞选团队。在第一轮投票之后，他才向齐亚·马苏德发出了邀请。后者还因此被许多塔吉克政治家诟病¹、被自己家族指责。尽管加尼还任命了“北方联盟”的重要人物杜斯塔姆（出身于乌兹别克族）为第一副总统，但大多数“圣战者”都对加尼持警惕态度，加尼也并没有表现出继续与圣战者结盟的意愿。

在2014年第二轮选举前的竞选中，加尼刻意高唱民族主义的调子。如果说西方观察家认为他是高水平的技术官僚，那么国内的普什图人则视他为“普什图复仇”党的领导者，能够带领普什图人重新在喀布尔权力结构中获得优势，并引领公共生活各个领域进一步的普什图化。²特别是第二轮选举结束之后，国家已走到了内战的边缘，这种争斗又加剧了这些情绪。在2014年夏天的喀布尔，加尼的坚定拥趸们有时甚至不肯说达里语，因为他们坚持认为阿富汗语言是普什图语。整个2014年夏天大选的对抗主线是“‘圣战者’对阵普什图族民族主义者”，之后又多了反塔吉克情绪这一条支线。

2014年阿富汗总统选举危机是以“两手”方式得到解决的。9月21日上午加尼和阿卜杜拉签署了一项政治协议（以下简称“协议”），几个小时后阿富汗独立选举委员会（IEC）发布正式选举结果：加尼当选总统。

然而，这种“两手”解决让每个候选人都可以去质疑这一问题：加尼何以成为总统？³阿卜杜拉认为，是凭借那份协议，若达不成协议，则选举结果根本就没有可能被公布。加尼却说，他能成为总统是基于选举结果，协议与选举结果并

1 2014年夏，“圣战者”特别是那些对马苏德决意加入加尼阵营而不满的“圣战者”经常说“他不再是‘马苏德’，我们以后只以其名‘齐亚’称呼他（许多圣战者坚信，艾哈迈德·沙阿·马苏德如果活着，肯定不会支持加尼）。”

2 Искандаров К.И. Президентские выборы в Афганистане: проблемы отложены // Большая Игра: политика, бизнес, безопасность в Центральной Азии. 2014. № 3(36). С. 17-18. 伊斯坎达罗夫, К.И., 《阿富汗总统选举: 问题被搁置》, 《大博弈: 中亚政治、商务与安全》, 2014年第3期, 第17—18页。

3 Сафранчук И.А. К вопросу об итогах президентских выборов в Афганистане в 2014 году и судьбе политического транзита // Вестник «Таджикистан и современный мир». 2015. № 2(45). С. 31-48. 萨弗朗楚克, И.А., 《关于2014年阿富汗总统选举和政治转型命运的问题》, 《塔吉克斯坦和当代世界学报》, 2015年第2期, 第31—48页。

不直接相关，它只是提供了竞争的冠亚军的合作方案。双方都有自己依据。协议（或者说协议所引用的那些文件）规定缔约双方要公布选举结果（哪位候选人得了多少票）。阿富汗独立选举委员会（IEC）总结了选举结果。然而人们认为，由于阿卜杜拉不同意这个结果，所以 IEC 没有做相关发布。

在喀布尔2014年那个紧张的夏天之后，加尼政权究竟是什么性质这一问题——如果他基于协议成为总统，则是政治性的；如果基于选举结果成为总统，则是法律的，在政治危机得以和解、一片兴高采烈的气氛里已不再那么重要。但这个问题对于未来具有理论和现实的双重意义。如果加尼是基于协议就任总统的，那么该协议失效时他也将失去执政的依据；如果加尼根据选举法定程序就任总统，那么即使协议失效，他仍是总统。

2014年秋天的一个普遍共识是，当年夏秋阿富汗政治进程已超越了法律的框架和范畴，是政治协议基础上的政治家之间的约定，起作用的主要是政治因素而不完全是宪法。因此有人认为政治进程必须尽快回归到法律框架。这就是为什么该协议不仅包含民族团结的条款——实际上是加尼和阿卜杜拉分权，也包含关于宪法改革的条款，即要把纯粹政治性的共识转化为宪法的法规。该协议要求召开支尔格大会并获得其同意在协议签署两年内（即不迟于2016年9月）基于协议修改宪法。然而，实际执行协议的时候，要求已简化为只求在平等基础上构建政府，而即使这部分内容实践起来也困难重重：政府的成立就耗时六个月，而非协议所规定的两个月；关键的国防部长一职至今仍是“代”字头；至于其他条款的落实，总统还未开始尝试；宪法改革也没有准备好。此外2015年秋的政治进程更是超越了宪法框架，根本没在规定时间内举行议会选举，而是无限期推迟。而2014年为解决危机做出重大贡献、让协议得以签署的国际调停方（美国和联合国）2015年也没有采取措施保障协议的执行。在这种情况下，协议里得到艰难落实的内容只有组建政府的那部分，其他则落为空文。总统加尼毫无全面执行协议的意思。

一个普遍共识是：2014年阿富汗的政治进程超越了法律范畴，是政治家之间的约定。

大选前，人们对于总统加尼的期待主要是经济改革方面，但他当选后把与塔利班谈判定为最主要的任务。¹ 为了能启动这个谈判、让谈判多少有点儿成效，他同意巴基斯坦在其中发挥一定的作用。但阿富汗一贯担忧巴基斯坦过多的影响力，于是这一次加尼也邀请了美国和中国代表。理论上，这种形式的谈判似乎很值得期待，第一轮数次会晤引起了该地区政治界和研究界的极大兴趣，很多人认为加尼很快就能同塔利班达成协议。

1 Сафранчук И. А. Переговоры А. Гани с талибами: решение или путь к новому кризису? // Большая Игра: политика, бизнес, безопасность в Центральной Азии, 2015. № 3(42). С. 2-5. 萨弗朗楚克, И.А.《А. 加尼与塔利班的谈判: 解决问题抑或导致又一场危机?》,《大博弈: 中亚政治、商务与安全》, 2015年3期, 第2—5页。

显然，加尼的想法是在协定所规定的宪法改革期限里即2016年秋天前同塔利班谈判并达成重大协议。被“塞入”与阿卜杜拉（及其背后的“圣战者大人物”）的联盟的加尼，本可以换一个合作者（代替“圣战者”的），或者由他本人、“圣战者”、塔利班作为三个权力中枢构成一个政治体制，在这种结构中，加尼将最具合法性、力量最强大，而“圣战者”和塔利班是他的“小兄弟”，彼此冲突和制约，让他得以保持超然地位。加尼试图与塔利班加快谈判并达成重要协议，这让“圣战者”对其报以极端不信任的态度，反过来也只会加深总统和他执政合作伙伴之间的怀疑。

但加尼没能在这一年半的时间里与塔利班真正展开谈判，2016年夏，加尼不再指望能与塔利班很快完成谈判。于是新伙伴没争取到，与老搭档的关系又恶化到了极点。

前总统哈米德·卡尔扎伊2015年下半年的时候加紧了在阿富汗的活动。许多观察家认为，在某些情况下他是很有可能重新掌权的。加尼顽疾复发的流言在2015年全年都未曾止歇，尤其秋天以后愈演愈烈。总统无法理事或者总统死亡肯定能“解冻”喀布尔的政治危机，但就算加尼活着，“解冻”或者发生激烈夺权也是有可能的。因为这位阿富汗总统几乎搞砸了所有事——与塔利班没有谈拢，与“圣战者”关系极度恶化，他自己的政治能量被大大削弱。持续将近两年的高压态势也削弱了“圣战者”的元气。加尼和他的支持者是一方，阿卜杜拉和他的支持者是另一方，两方深陷龃龉。因此，阿富汗政治需要一位能够同各方说得上话、谈得妥话的人物。就连加尼的支持者也承认，他的强硬风格也不尽然完全有道理。卡尔扎伊总统如今保持着与阿富汗各方政治人物的艰难互动，他任总统时的危机已逐渐被人遗忘，普通人觉得那是一段相对和平与繁荣的时期，商人和承包商也怀念那个能获得数十亿美元投资的“黄金时代”，政客们认为卡尔扎伊时期时局稳定，几股主要力量的利益是平衡的。阿富汗的一些邻国，即中亚国家和俄罗斯，也对他有兴趣，仍然看重他，对他有很好的评价。显然对于关切喀布尔政府危机的阿富汗邻国来说，一个能够稳住方方面面、让喀布尔政府恢复影响和能力的人是值得关注的。

然而，在通往权力的道路上，卡尔扎伊本人有时候也会带来不稳定。以他2016年对那份协议的解读，协议仅在两年里有效，那么基于它的政府也就只有两年的效力，将于2016年9月期满。这样的解释既不符合“字面意思”也不符合协议“精神”。卡尔扎伊在2016年十分活跃，还让民族团结政府下了台，这时候，美国国务卿克里支持民族团结政府，声称它应该有五年的寿命，而不是两年。不过，协议关于宪法改革的条款未能执行，这一点又一次被美国方面忽略了。因此卡尔扎伊指责约翰·克里干预阿富汗的内政。卡尔扎伊努力推动政治危机在2016年秋“解冻”、包括撤销协议和组建新政府，甚至更换总统。加尼周围的许多高层人物实际上完全有可能是卡尔扎伊的人。

但这位前总统的手段在2016年没有奏效。不过，阿富汗的政治体制在“合法犯规”的边缘经常能达到一个平衡，而且也经常有超出宪法之外的地方。如果没有最高当局的同意，没有结盟各方之间的互信，没有他们共同协调安全和经济，就根本不能指望阿富汗政府能有效运行。但现实中所有这些条件都不存在：政治有“冻僵”的危机，解决危机的宪法改革努力中断了，政府高层不断内斗。“解冻”则可能会导致公开的夺权斗争。因此，现实中并没有让阿富汗政府能有效运行的政治条件。

现实中并没有让阿富汗政府能有效运行的政治条件。

不信任和猜疑的气氛是阿富汗政治的普遍特征，它在上述政治“冻僵”的危机里起了绝对作用。阿富汗政界和媒体都在传某些权力人物正搞“两面博弈”，指的就是那些总统近臣，说他们牵涉有组织地调集武装团伙到该国北部的事，还与塔利班乃至包括 ISIS 在内的其他力量搞秘密交易。

在这种政治环境下，阿富汗安全部队打击反政府武装越来越困难。阿富汗的安全局势正在恶化。专家的估计虽略有变化，但总的趋势是越来越不乐观。在过去三年的美国阿富汗重建特别监察长（SIGAR）向美国国会的报告里，各项数据都创下了历史纪录，新的威胁频频出现，即叛军控制领土扩大、阿富汗安全部队和平民伤亡增加。联合国的报告也展现了类似的趋势。

随着阿富汗局势普遍恶化，另一个重要趋势凸显：东北、北部省份和西部的部分省份开始变得不稳定。但是专家们常提出的关于不稳定性从南部和东部省份直接转移到北部和西北部假设并没有得到统计数据的证实。从客观指标来看，情况更复杂。

南部省份仍然是最危险的，这里是反政府武装和阿富汗安全部队的冲突造成平民伤亡最多的地方。但这些省份的伤亡率很多年来维持在一个稳定的水平。东南部和东部省份也有类似的情况。喀布尔周围的中部省份最近几年情况严重恶化，东北省份（巴达赫尚、塔哈尔、昆都士）的局势恶化趋势尤为显著，反政府武装和阿富汗安全部队冲突在这些省造成平民伤亡人数比2009年几乎增加了7倍，创下了纪录——阿富汗没有任何一个其他地区的平民伤亡增加有如此之多。在过去的三年，这些省份的局势恶化尤其迅速：2013年后东北部省份平民伤亡的人数几乎逐年翻倍。北部省份（巴尔赫、朱兹詹、萨尔普勒、萨曼甘）局面稍好，西部省份（法里亚布、巴德吉斯、赫拉特）的情况看起来是最稳定的，这里的伤亡数据在2013年陡升，但此后基本保持不变。¹

阿富汗南部、东南部和东部省份（毗邻巴基斯坦）从数据的绝对值上看仍是最危险和动荡的地区，但随着时间的推移，情况稍有变化。毗邻巴基斯坦的省份近年已有所好转。毗邻中亚国家的省份自2009年起局势则不断恶化，最近几年

1 UNAMA (UNITED NATIONS ASSISTANCE MISSION IN AFGHANISTAN), *2016 Annual Report, Protection of Civilians in Armed Conflict*, Kabul, Afghanistan, Feb, 2016. p. 8.

尤其迅速。

在东北部、北部和西部省份的反政府武装和阿富汗安全部队冲突里的平民伤亡体现了政府、亲政府武装与反政府武装的冲突正在加剧。但问题是：这些省份的武装反对派为何有力量越打越激烈？答案只有一个：武装分子越来越多。这在很大程度上归咎于来自巴基斯坦以及阿富汗东部省份的武装团体转移到了这些省份，尤其是转移到了巴达赫尚、塔哈尔和昆都士。

对于这股迁移，官方给出的解释大致是：巴基斯坦近年来（尤其是2014年12月白沙瓦恐怖袭击事件之后）在瓦济里斯坦采取了更加积极的军事行动来打击盘踞该地的极端组织，导致武装分子为躲避巴基斯坦军队而转移到阿富汗境内的山区，如阿富汗东部省份和巴达赫尚（巴达赫尚很容易藏身，然后再从这里向塔哈尔和普什图族人口占多数的昆都士转移）。结果，武装分子被“挤”出了巴基斯坦，巴基斯坦军队又出于众所周知的原因不会在阿富汗境内追击，阿富汗安全部队则无法拦截经山区进入本国的武装团体，结果，后者盘踞于阿富汗并形成多个反政府武装团体。

这种解释是基于一系列令人信服的事实。的确，巴基斯坦军队加强了在瓦济里斯坦的军事行动，并取得了成功。很明显的是武装团体已经开始经由山区进入阿富汗东部。普什图部族频繁越过他们不承认的所谓边境。然而，这种解释无法回答另一些问题，例如，为什么尽管武装分子从巴基斯坦西部向阿富汗东部省迁移，但为何这些省份里反政府武装和阿富汗安全部队的冲突不仅没有加剧，甚至还小幅下滑？为什么从巴基斯坦进入阿富汗的普什图族武装团体不留在东部省份，而且也往往不急于回到巴基斯坦西部？他们为什么不继续留在他们的家乡——阿富汗和巴基斯坦边境两侧的普什图斯坦？我们可以理解他们在普什图人口占多数的阿富汗中部地区的迁移，但为何他们要在巴达赫尚省和其他东北、北部和西部省份逗留呢？这些省份的主要人口是塔吉克人和乌兹别克人。即使是在普什图人口数量占优的昆都士，为什么普什图族武装团体和政府军战斗持续多年，也并非毫无胜绩，如今却要走得离巴基斯坦这么远？他们多年来同喀布尔政权作战，为什么如今却如此远离？

“挤出”武装分子一说，显然有一定市场，即这一原本可能导致阿富汗东部省份安全局势急剧恶化的问题，蔓延到了该国的其他普什图地区。然而，官方的解释并没有说明白为什么在“挤出”的过程里，阿富汗东北部局势会如此急剧地恶化、北部省份也不容乐观。

这便导致阿富汗媒体和政界广泛采用另一个版本来解释正在发生的这些事：大意是武装分子的迁移和它们与反政府武装团体的合流并非自发，而是有组织的过程。阿富汗国内经常提到的一种说法是，在2014年春夏，巴基斯坦情报局（ISI）和美国中央情报局之间、然后是巴基斯坦情报局和阿富汗、巴基斯坦塔利班领导层之间，分别达成了关于重新部署武装分子的秘密协议。据称，根据该协

议，正在被“挤出”巴基斯坦的武装团伙得以保留走廊的一部分用于撤入阿富汗；协议甚至鼓励他们进入阿富汗东北部、北部和西部省份。在这个版本还有衍生版：巴基斯坦不仅将武装团伙“挤出”瓦济里斯坦，而且于2015年将中亚裔武装分子有组织地转运至阿富汗——这些人近些年借道土耳其赴叙利亚和伊拉克参战，但今天已无法原路返回。

当然，这个版本的所谓在巴基斯坦协助下“有组织转移”武装团体也有很多不通之处。譬如，如何解释2014年12月白沙瓦的袭击，如果当年夏天已经达成了那个秘密协议的话？难道是塔利班的人决定撕毁协议？但不管怎么说，它的几个衍生版（细节处各有不同）在周边地区——阿富汗和巴基斯坦以及中亚邻国，得到了广泛认同；人们很大程度上正是通过这种解释来看待时事并据以理解。

阿富汗的情况非常复杂，很多事件相互矛盾，有多种解释。然而若以几年的跨度来观察，则大势相当清晰。阿富汗境内与中亚国家毗邻的地区自2009年以来情况不断恶化，特别是近几年；毗邻塔吉克斯坦的东北部在近两年的局势急剧尖锐化；靠近巴基斯坦的地区尽管有被“挤出”巴基斯坦的武装分子，但今年局势稳定，未见明显的恶化。

阿富汗的情况非常复杂，很多事件相互矛盾，有多种解释。

政治危机和安全问题的激化导致了許多技术层面的问题。例如，阿富汗政府一直对安全部队的逃兵情况遮遮掩掩，据专家估计，逃兵的比例每年超过20%。自从2014年阿富汗安全部队接管整个阿富汗的安全后，反政府武装就不断带来严峻考验，安全部队不得不全力应战，这又增加了伤亡。2015年11月起政府禁止公布阿富汗安全部队的减员数据，这只能证明情况在大大恶化，而且相应地可能会有更多逃兵。

还有一个情况值得考虑。随着战斗愈加激烈，安全部队被迫使用会造成无差别伤害的重型攻击武器，特别是炮类，因此他们的战斗也造成更多平民伤亡。一般来说，联合国会把阿富汗冲突平民伤亡的责任归于反政府武装。联合国的报告年复一年地指出是反政府武装要对绝大多数的冲突造成的平民伤亡负责，联合国划给了他们70%的责任，某些年份如2012年则超过了80%。但2015年的情况非同寻常，或许是一个转折点：2015年联合国只将62%的平民伤亡责任归于反政府武装，阿富汗安全部队的责任相应地上升了。¹

加尼竭力试图与反政府武装的主力——塔利班达成协议，然而在开始与塔利班的谈判后，他与执政合作者们、与“圣战者”的关系也变得非常紧张，而后者在过去15年里一直是后塔利班时期阿富汗宪法的坚定捍卫者。加尼试图把“圣战者”拉到自己一方，2015年在他的支持下阿富汗成立了“圣战者最高委员会”和全国性政党。然而，最重要的那些“圣战者”并没有加入，因此加尼为了修复

1 UNAMA, 2016 Annual Report, Protection of Civilians in Armed Conflict, Feb, 2016. p. 31.

与“圣战者”关系而做出的努力也并不能说很到位。同时，他很可能也逐渐意识到阿富汗安全部队已经在满负荷运转、有时已应付不来，所以他一边继续与塔利班谈判，一边开始考虑是否把与反政府武装作战的一部分责任转移到另一些亲政府武装集团——也就是地方军阀身上。然而在这方面他的言行是不一致的，一方面他在安全部队外也支持一些亲政府武装，另一方面，又公开说在任何情况下都不会支持非政府武装集团，阿富汗安全部队应承担全部的安全责任。¹

结果，阿富汗同时出现了两种危机——政治危机和安全危机。在过去的两年中，这两种危机都升级了，加尼解决问题的尝试还未见效果。

（林文昕 译；关贵海 校）

1 Office of the President, Islamic Republic of Afghanistan, “President Ghani Visits Kunduz Province and Assesses the Situation”, 16 Oct, 2015. <http://president.gov.af/en/news/president-ghani-visits-kunduz-province-and-assesses-the-situation/>, 登录时间：2016年5月3日。