

21 世纪阿富汗的政治和解

钱雪梅

内容提要：本文主要研究阿富汗政治和解进程的动力和内在障碍，以及内外动力之间的关系。2001 年战争爆发后不久，阿富汗内部就有自发的和解努力，但遭到小布什政府的打压。2010 年美国正式对塔利班开放和谈大门。阿富汗政治和解的实现离不开美国与塔利班之间的和解，以及阿富汗政府与塔利班之间的和解。理想的状况是两条轨道齐头并进，相互支撑，然而现实却远非如此。2019 年美国与塔利班的谈判已达成原则框架协议。不过，从原则协议到现实的和平，还有很长的路要走，仍旧存在诸多挑战。

关键词：阿富汗 塔利班 和平 政治

2019 年初，美国与塔利班的和谈取得重大进展，双方就结束战争、撤军达成原则共识。和平 / 和解取代战争，凸显为阿富汗问题在世界政治议程中的首要内容。当代国际舆论习惯了以美国的行为或事件来界定世界政治。于是，人们通常以为阿富汗政治和解始于 2010 年。然而，立足于阿富汗社会本身，政治解决冲突的努力应追溯到 2001 年底，它起先是阿富汗人自发的诉求，美国迟至 2010 年才正式加入这一进程。

2010 年以来，阿富汗政治和解进程的主要矛盾是“主导权”归属的问题。

阿富汗政治和解的进程格外坎坷复杂，最终能否成功，在很大程度上取决于动力与阻力之间的较量。为表述方便，本文把和解的主要动力分为内生与外源两种。2018 年来，内外动力之间的关系始终是紧张的。简单地说，2010 年之前，和解主要是阿富汗人自发的努力，外部阻力重重；2010 年以

来,和解进程呈现出“外热内冷”的状况,“主导权”归属成为主要的矛盾。

一、阿富汗内生的和解努力

战争爆发不久,塔利班便主动提出和解,阿富汗伊斯兰共和国首任总统哈米德·卡尔扎伊(Hamid Karzai)也对此持积极态度。双方的接触由于美国的坚决反对而以失败告终,阿富汗错失和平良机。

(一) 早期挫折

契机首先出现在2001年底。当时美国和联合国召集相关各方在波恩召开会议,讨论阿富汗战后重建问题,塔利班被排除在会议之外。尽管如此,塔利班对会议和“战后”政治安排的态度起初是积极的。2001年12月5日,塔利班多位高级指挥官决定向卡尔扎伊政府投降,他们联名致信卡尔扎伊,表示愿意接受波恩会议决定,承认卡尔扎伊为国家临时领导人,并愿意撤出坎大哈,放下武器,只要新政府予以特赦即可。¹ 2002年初卡尔扎伊组建新政府时,塔利班领导人表示愿意参加新政府,毛拉·穆罕默德·奥马尔(Mullah Mohammed Omar)还派出高级代表团前往喀布尔谈判。

时任美国总统小布什坚决反对和解。他认定塔利班是反恐战争的打击目标,而非和谈的对象,必欲除之而后快。2002年初,美国派驻军在喀布尔抓捕塔利班代表团的主要成员,² 由此切断了塔利班与卡尔扎伊直接接触的通道。2002年4月4日,小布什明确宣布,任何国家都不得与恐怖分子谈判。同年5月初,联合国秘书长阿富汗问题特使拉赫达尔·布拉希米(Lakhdar Brahimi)对媒体表示,“塔利班已一去不复返,他们不可能是伙伴”。³

美国的阻挠改变了塔利班对阿富汗时局和前途的看法,其影响极为深远。塔利班由此认识到,阿富汗局势的真正主导权不在喀布尔,而在华盛顿,且美国无意于和平。于是,它正式开始武装抵抗,⁴ 2003年在阿富汗南部地区发动袭击,2004年起与驻阿美军抢夺地盘。更重要的影响在于,塔利班从此不再相信喀布尔政权,坚持称之为“美国的傀儡”。

1 据称,这封信得到了奥马尔的许可。Peter Bergen and Katherine Tiedemann, eds., *Talibanistan: Negotiating the Borders between Terror, Politics and Religion*, Oxford: Oxford University Press, 2013, p.11.

2 Thomas Barfield, “Afghanistan’s Political History,” *Accord*, Issue 27, 2018, p.20, <https://www.c-r.org/resources/accord-incremental-peace-afghanistan>, 2019-05-10; Peter Bergen and Katherine Tiedemann, eds., *Talibanistan*, p.15.

3 转引自 Astri Suhrke, “Lessons from Bonn,” *Accord*, Issue 27, 2018, p.22。

4 严格来说,美国阿富汗战争之初,塔利班政权没有真正与美国军队正面较量,喀布尔和坎大哈在很大程度上是塔利班放弃的。

(二) 卡尔扎伊政府时期

事实上,卡尔扎伊并不是傀儡。在和解问题上,他与时任美国总统小布什立场相左,只不过在美国强大的战争意志面前,他既不能主导战局,也不能主导和解。尽管如此,他尽力采取了三大类措施,以期推进和平进程。

第一,大赦。2001年12月,卡尔扎伊宣布大赦除少数“犯罪分子”以外的所有塔利班力量,次年1月释放了一些塔利班囚犯。¹ 2006年12月,他决定大赦2001年12月之前参加战争的所有政治派别和敌对力量,包括塔利班力量,只要他们加入和解进程并愿意尊重宪法即可。这个决定得到议会的支持,并于2008年12月获得通过成为法律。

第二,鼓励塔利班和各种反政府力量放下武器,回归社会。卡尔扎伊推动设立一系列制度和项目,通过提供资金补贴、生活用品、工作机会、职业培训等措施,设法吸引非法武装人员放下武器,回归社会生活。这类努力包括2003年1月组建“招抚归化委员会”(DRC),2005年设立“解除武装并回归社会”(DDR)项目,及2008年设立“和解与回归”(APRP)项目等。成效较明显的主要是2005年启动的“脱离和整编非法武装组织”(DIAG)项目以及“国家独立与和解委员会”(PTS):前者旨在解散非法武装团伙,要求竞选议员的候选人切断与非法武装组织的联系;后者则着力于“结束集团间武装敌对,解决尚未解决的国家事务,协助治疗社会伤痛,防止内战重演”。“脱离和整编非法武装组织”在2005—2009年间共解散了759个非法武装团伙,收缴了54138件武器,100个地区表示顺从。在“国家独立与和解委员会”框架内,2005—2007年间,共有4634名战士完成归化,超过500名囚犯获准返回社区,他们得到了各种补助,一些地区还给他们提供土地。²

第三,积极营造有利和解、和平的社会环境、政治环境和国际环境。卡尔扎伊试图给塔利班回归社会提供宽松的政治和舆论环境。2003年4月,他提出要区分“普通的塔利班”和那些借塔利班之名扰乱国家和平安全的力量,并称前者为阿富汗“真正的、诚实的儿子”,是阿富汗人民的“难兄难弟”。³

卡尔扎伊还积极谋求国际社会对和解的支持。他的主要目标是美国和巴基

1 Bradley Graham and Edward Cody, “2 Top Al Qaeda Fighters Caught,” *The Washington Post*, January 9, 2002; Karl Vick, “Afghans Defend Taliban Releases; None in Group of 7 On U.S. Wanted List,” *The Washington Post*, Jan. 11, 2002.

2 “Road to National Peace,” Cooperation for Peace and Unity (CPAU), Dec. 2015, pp.20-22, <http://cpau.org.af/wp-content/uploads/2016/03/Road-To-National-Peace-final-FINAL-revised.pdf>, 2016-01-10.

3 Amin Tarzi, “The Neo-Taliban,” in Robert D. Crews and Amin Tarzi, eds., *The Taliban and the Crisis of Afghanistan*, Cambridge: Harvard University Press, 2008, pp.278-279. “Road to National Peace,” Cooperation for Peace and Unity (CPAU), Dec. 2015, p.17, <http://cpau.org.af/wp-content/uploads/2016/03/Road-To-National-Peace-final-FINAL-revised.pdf>, 2016-01-10. 卡尔扎伊在讲话中多次称塔利班为“兄弟”。

斯坦,但效果不佳。2008年,在沙特阿拉伯的帮助下,塔利班代表会见了喀布尔政府官员。2009年奥巴马政府调整对阿富汗战略之后,卡尔扎伊抓住时机,凝聚国内共识。2010年6月初,他召集“和平大议事会”(Peace Loya Jirga),来自阿富汗各界代表1600多人与会,探索和平道路。会议讨论了和解的具体细节问题,包括政府该与塔利班哪些力量谈判,在哪里举行谈判,以及由谁代表政府和人民去谈判等。议事会做出两项重要决定,一是组建专门负责和谈的委员会,二是要求联合国把愿意议和的武装分子移出制裁名单。¹同年9月,卡尔扎伊宣布成立“高级和平委员会”(HPC),负责政治和解。2011年11月,他再次召集大议事会(Loya Jirga),约2000名代表参加。会议决定支持和谈,支持政府扩大和平努力,呼吁阿富汗全民参与,同时建议政府“优先与巴基斯坦讨论和平进程问题”。²

(三) 加尼政府时期

2014年9月,阿什拉夫·加尼(Ashraf Ghani)上台就任阿富汗总统时,政治和解的任务更加紧迫。一则是因为十多年战争已经证明,军事手段不能打败塔利班,和谈是摆脱战争和动荡的唯一出路。二则是美国将于当年年底完成撤军,反恐战争将变成阿富汗的内战;这不仅意味着将有更多阿富汗人伤亡,而且也意味着战局将可能变得更有利于塔利班,毕竟,阿富汗政府军的实力比不上美国领导的多国部队。

在和解问题上,加尼大体沿袭卡尔扎伊的政策框架。与卡尔扎伊相比,加尼得享更多天时、人和之利——美国不再反对和阻挠,巴基斯坦的态度也有改变,中国、俄罗斯等国也设法参与推动阿富汗和解。在这种有利的环境中,加尼明显增强了外交努力。

首先,积极谋求巴基斯坦的合作与支持。2014年11月,加尼出访伊斯兰堡,宣布“要巩固与巴安全和防务联系”。2015年,两国情报部门签订合作协定。为缓解巴方对阿富汗—印度战略伙伴关系的担心,加尼取消了与印度的武器贸易协定,同巴方签订军事培训协议,采取军事行动打击躲藏在阿境内的巴基斯坦塔利班。这些措施取得一定成效。2015年,巴基斯坦推动“穆里进程”(the Murree Process),促成塔利班与喀布尔政府的直接接触。但2016年4月,塔利班和“哈卡尼网络”在阿境内发动猛烈攻势造成严重伤亡后,阿巴关系又回到了彼此攻讦的老路上:加尼公开表示不再指望巴基斯坦把塔利班带到谈判桌前,还表示要动

1 Sean Maroney, "Afghan Peace Jirga Delegates Reach Out to Taliban Extremists," *VOA News*, June 4, 2010, <http://search.proquest.com/docview/357159773?pq-origsite=summon>, 2011-02-10.

2 "Afghan Jirga Continues, Likely to Extend into Fourth Day," *Radio Free Europe Documents and Publications*, Nov. 19, 2011, <https://search.proquest.com/docview/905147375/60E30D9E73E947D7PQ/1?accountid=13151>, 2019-05-21.

用外交资源,在地区和国际层面孤立巴基斯坦,“告诉世界各国,恐怖分子在哪里,是哪个国家和情报机构在支持他们”。¹

其次,积极利用各类多边平台,敦促国际社会支持阿富汗和解。这方面的努力体现在,与国际组织合作共同主持有关阿富汗问题的高级别国际会议,如2016年10月,阿富汗政府同欧盟共同主办了布鲁塞尔会议;2018年11月,阿富汗政府同联合国共同主办了日内瓦国际会议。

再次,踊跃推动创建新的、专门致力于和解进程的多边机制。2015年7月,阿富汗、巴基斯坦、美国、中国联合启动“四方协调小组”(QCG)。²2017年6月,阿富汗发起“喀布尔进程”(the Kabul Process),集结20多个国家和3个国际组织,助力其政治和解。与现有其他国际机制相比,“喀布尔进程”的特殊之处在于,它是由阿富汗人主导并拥有的包容性的和平进程,如其2018年会议公报宣称,与会者“确认‘喀布尔进程’是阿富汗政府领导下的、致力于结束阿富汗暴力的和平努力的主要机制和引擎”,各方将支持进程早日全面实现其目标。³

在2018年2月底召开的有关“喀布尔进程”的会议上,加尼提出愿意“无条件”与塔利班和平谈判,这在阿富汗40年的战争史上还是第一次。⁴加尼还表示愿意承认塔利班为合法政党,准许其参加选举,还承诺给塔利班谈判代表发放护

1 Tahir Khan, "Afghanistan Says Kabul Attack was Planned by Haqqani Network in Pakistan," *The Express Tribune*, April 23, 2016, <https://tribune.com.pk/story/1090333/afghanistan-says-kabul-attack-was-planned-by-haqqani-network-in-pakistan/>, 2016-05-12. Martine van Bijlert, "Ghani's Speech to the Parliament: A Hardening Position on War, Peace and Pakistan," *Afghanistan Analyst Network*, April 27, 2016, <https://www.afghanistan-analysts.org/ghanis-speech-to-the-parliament-a-hardening-position-on-war-peace-and-pakistan/>, 2016-05-12. Tahir Khan, "Kabul Set to Launch Efforts to 'Isolate' Pakistan," *The Express Tribune*, April 24, 2016, <https://tribune.com.pk/story/1090615/diplomatic-drive-kabul-set-to-launch-efforts-to-isolate-pakistan/>, 2016-05-12. Aimal Faizi, "How Ghani's Appeasement towards Pakistan Has Worsened the Situation Inside Afghanistan," *The Indian Express*, June 9, 2017, <https://indianexpress.com/article/opinion/how-ghanis-appeasement-towards-pakistan-has-worsened-the-situation-inside-afghanistan-4694215/>, 2017-08-12.

2 巴基斯坦媒体称之为“四方协调委员会”(the Quadrilateral Coordination Committee, QCC)。比如"Afghan Reconciliation Process: Sartaj Kicks Off Four-Nation Meeting with Four Guiding Points," *Dawn*, Jan. 11, 2016, <https://www.dawn.com/news/1232235>, 2016-02-12。

3 U.S. Embassy in Afghanistan, "The Kabul Process for Peace & Security Cooperation in Afghanistan Declaration," March 1, 2018, <https://af.usembassy.gov/kabul-process-peace-security-cooperation-afghanistan-declaration/>, 2018-03-12.

4 反观此前阿富汗历届政府的做法,他们提出的与塔利班和谈的倡议都包含某些前提条件。比如,1989—1992年,阿富汗人民民主党对抵抗力量提出的和谈条件是,确保人民民主党在新政府中的主导地位。之后的穆贾希丁政府和塔利班政权都竭力保全既有制度。卡尔扎伊政府提出的条件是塔利班放下武器、切断与基地组织和其他恐怖主义组织的联系、接受现行宪法和政治体制、承诺用和平方式谋求政治目标——这几项原则都是在2010年伦敦会议上正式确立下来的,详见http://www.mec.af/files/2010_London_Conference_Communique.pdf, 2010年5月1日登录。

照和通行证,推动国际社会取消对塔利班的制裁。¹ 加尼的做法显示了他谋求与塔利班和解的决心与诚意。然而,塔利班对此没有正面回应,照例称喀布尔政权为“美国的傀儡”,照常发动春季攻势。

还有,积极动员舆论和宗教权威的支持。2018年6月初,政府宣布将在当月12日至19日停火。此举得到宗教力量的支持。2000多名宗教人士联合发布宗教法令,宣布“当前的战争违反了伊斯兰教法”,“因此我们发布这道教法令,以尽快结束这场战争。我们呼吁交战各方宣布停火”。宗教学者们还呼吁塔利班接受政府的“无条件”和谈建议,以免发生更多流血事件。这一次,塔利班迅速积极响应,表示在开斋节头三天将不主动进攻阿富汗安全部队,但在必要时会进行自卫。他们同时强调,三天停火的承诺将不适用于外国军队。塔利班还下令释放部分“无害的”囚犯,并鼓励旗下将士在开斋节期间回家与家人团聚。²

这是17年来塔利班第一次同意停火。虽然只有三天时间,但意义重大,至少让人切实感受到阿富汗政治和解的可能性。然而,塔利班依然拒绝与喀布尔直接谈判。不过加尼并没有放弃努力,他在2019年2月11日表示,将准许塔利班在国内设立办事处,地点可以选在喀布尔、坎大哈或者楠格哈尔。次日,加尼宣布,将召集大议事会,讨论如何实现本国可持续和平的问题。³

二、国际社会的推动

2001年底,联合国出面召集波恩会议,商讨阿富汗战后重建问题,与会各方承诺推进阿富汗“国家和解、持久和平稳定”,但没有把和解列入议程,主要讨论的是新的政治制度建设(state-building)。⁴ 接下来,出现一个令人啼笑皆非的现象:阿富汗境内的战火从未中断,2005年后的激烈程度和致死率都明显提高;但是,在2010年之前,国际社会对阿富汗问题的核心关切却是“战后重建”。换

1 “Ghani Makes Taliban An Offer to Join Peace Process,” *TOLO News*, Feb.28, 2018, <https://www.tolonews.com/afghanistan/ghani-makes-taliban-offer-join-peace-process>, 2018-03-14.

2 “Afghan Govt Announces Ceasefire with Taliban,” *TOLO News*, June 7, 2018, <https://www.tolonews.com/afghanistan/afghan-govt-announces-ceasefire-taliban>, 2018-06-14. Faridullah Hussainkhail, “Taliban Orders Three-day Eid Ceasefire,” *TOLO News*, June 9, 2018, <https://www.tolonews.com/afghanistan/taliban-orders-three-day-eid-ceasefire>, 2018-06-14.

3 Sayed Sharif Amiri, “Govt ‘Ready’ to Open Taliban Office in Afghanistan: Ghani,” *TOLO News*, Feb.11, 2019, <https://www.tolonews.com/afghanistan/govt-%E2%80%98ready%E2%80%99-open-taliban-office-afghanistan-ghani>, 2019-02-14. Hayat Amanat, “Ghani Suggests ‘Grand Consultative Jirga’ for Peace,” *TOLO News*, Feb. 12, 2019, <https://www.tolonews.com/afghanistan/ghani-suggests-%E2%80%98grand-consultative-jirga%E2%80%99-peace>, 2019-02-14.

4 “Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-establishment of Permanent Government Institutions,” <http://www.un.org/News/dh/latest/afghan/afghan-agree.htm>, 2002-03-14.

句话说，2001—2009年间，阿富汗的战争被国际社会权威性地界定为“战后状态”。在此期间，国际社会专门为阿富汗问题而召开的历次高级别会议都没有把政治和解列入议程，而是单纯聚焦于“重建”和发展。其结果已经昭然：由于战事还在进行并局部扩大，任何社会经济建设和发展项目都难以取得预期成效。这本是再浅显不过的道理，然而，西方一些国家政府为了对本国纳税人有所交代，便将这一切通通归咎于阿富汗卡尔扎伊政府的“腐败无能”。

直到2009年美国奥巴马政府调整对阿富汗政策后，这种主观建构的“战后”模式才发生改变。从2010年初的伦敦会议开始，政治和解才被列入阿富汗问题国际会议的主题。（如下表所示）。

表 阿富汗问题高级别国际会议的主题：2001—2018年

会议时间	地点	主要议程和成果
2001年12月	波恩	绘定阿富汗战后重建路线图，建成临时政府。
2002年1月	东京	给阿富汗战后重建提供资金支持，募集18亿美元资金援助。
2004年4月	柏林	讨论阿富汗重建和发展。决定2004—2007年给阿提供82亿美元资金，其中2004年3月至2005年3月落实44亿美元。
2006年1月	伦敦	宣布波恩进程结束。讨论阿富汗安全、治理、人权、经济和社会发展等问题。决定增加对阿财政支持。
2008年6月	巴黎	承诺支持阿安全与发展，支持阿政府《2008—2013年国家发展战略》，提供210亿美元资助。
2009年3月	海牙	启动阿富汗军事力量培训项目和民政项目，加强阿能力建设。
2010年1月	伦敦	支持阿富汗主导的与塔利班谈判、和解进程；承诺撤军后继续提供支持。
2010年11月	里斯本	阿富汗转型；安全责任移交给阿国民军队。
2011年12月	波恩	非军事领域的责任移交，社会和政治领域的转型；2014年以后国际社会与阿富汗的关系；阿和解与稳定。
2012年7月	东京	承诺提供160亿美元经济发展援助，支持阿富汗政府的《国家优先发展项目》，包括经济增长、收入增加、创造就业、人的发展。
2014年12月	伦敦	国际社会重申支持阿富汗社会经济发展，支持阿政治和解努力。
2016年10月	布鲁塞尔	承诺支持阿政治和解和持久和平努力，支持阿政府的转型十年（2015—2024年）计划，支持阿国家和制度建设。承诺152亿美元的资金。
2018年11月	日内瓦	支持阿富汗人民和政府谋求和平繁荣的努力，支持阿政府的改革发展方案。

国际社会对阿富汗政治和解的态度在2010年前后呈现出明显变化：之前较少主动支持，以反对和观望为主；之后变得积极活跃，竞相推动和解。美国奥巴

马政府于2009—2010年调整对阿富汗的政策,是导致这一变化的重要原因。

1. 2010年之前

2006年以前,国际社会总体没有明确直接支持阿富汗政治和解,和解基本上是喀布尔政府的单边行动。美国和印度等国公开坚决反对与塔利班和谈,联合国起初深受美国的影响,巴基斯坦基于地缘政治考虑,也从中阻挠。尽管如此,国际社会提供的发展援助,客观上有利于阿富汗政府的和解努力,如德国、英国、挪威、加拿大、法国、日本等国给卡尔扎伊政府安置、归化塔利班的各种项目提供了重要支持。

2006—2007年,塔利班成为阿富汗一支重要力量的政治现实,已经不容否认。旷日持久的战争及其高昂代价在美国和欧洲一些国家引发质疑和抗议,政治解决冲突的主张渐渐显现。2008年,时任联合国秘书长阿富汗问题特使凯·艾德(Kai Eide)在迪拜会见塔利班代表。2009年3月,时任美国总统奥巴马首次公开表示愿意考虑与温和的塔利班领导人会谈,¹ 阿富汗政治和解的首要障碍得以消除。

不过,阻碍和解进程推进的其他障碍并未随美国政策调整而立即自动消退。2010年2月,巴基斯坦在卡拉奇拘捕时任奥马尔副手毛拉·阿卜杜勒·加尼·巴拉达尔(Mullah Abdul Ghani Baradar),原因是他正背着巴基斯坦暗中接触卡尔扎伊和印度人。² 巴基斯坦以此举表明自己必定要参与阿富汗和解进程,绝不能被绕开。这背后地缘政治是主要的缘由,历史惯性也是一个原因。在20世纪苏联的阿富汗战争期间,巴基斯坦就是日内瓦和谈的主要谈判方。苏联撤军后,巴基斯坦曾自主主导阿富汗和解进程。因此,它不愿置身事外。拘捕巴拉达尔的行动,既是巴基斯坦展示其对阿富汗影响力的“表演”,同时也给阿富汗和解进程增添了一个“新剧目”——主导权之争。

2. 2010年以来

2010年5月,美国时任总统奥巴马正式宣布不反对与塔利班和谈。白宫随即委托前联合国秘书长阿富汗问题特使布拉希米等人前往阿富汗和巴基斯坦,研究直接接触塔利班的可能性。在得到各方正面反馈后,奥巴马政府随即积极支持卡

2010年前后,国际社会对阿富汗和解进程的态度发生较大变化,积极推动和解。其重要原因是美国对阿富汗政策的调整。

1 “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>, 2009-03-18.

2 这是巴基斯坦政府官员稍后接受媒体采访时的公开表态。转引自 James Dobbins and Carter Malkasian, “Time to Negotiate in Afghanistan: How to Talk to the Taliban,” *Foreign Affairs*, Vol.94, No.4, July/Aug. 2015, pp.53-64。2018年美国与塔利班重开谈判之后,巴拉达尔依然是塔利班代表团的核心成员。

尔扎伊的招安归化方案,给愿意放下武器的塔利班士兵提供奖励资金。2010年11月,美国与塔利班代表在德国实现第一次会晤。次年2月,时任美国国务卿希拉里·克林顿宣布将正式启动与塔利班的和谈,并于同年年底得到落实。

2012年起,更多国家参与推进阿富汗和解进程,印度和俄罗斯也改变了原来反对和谈的立场,国际环境越来越有利于和解的推进。但进程还是一波三折:2011年底美国与塔利班启动的谈判于次年初中断;2013年的“多哈进程”(the Doha Process)尚未真正启动就宣告流产;2015年巴基斯坦和中国携手推动的“穆里进程”因奥马尔死讯突然曝光而终结;四方协调机制自2017年起也基本形同虚设。

2017年,美国再次调整相关政策。8月份,美国总统特朗普发布阿富汗政策声明,表示将不再设定驻军期限,一切依“实地情况”而定,并将动用外交、经济、军事资源,确保18年战争的巨大牺牲“物有所值”。¹在同年12月发布的《美国国家安全战略》报告中,恐怖主义不再是美国的首要安全挑战,而是与跨国犯罪集团一道,被列为第三大威胁。²在这种背景下,2018年夏天,塔利班立场松动,对美国而言无异天赐良机,双方恢复正式接触,重启“多哈进程”。2019年3月12日,美国与塔利班经过多轮谈判,达成了关于结束战争、撤军、反恐措施的原则协定。³

美国是这场战争的发动者、参与者和维持者,它的态度转变对阿富汗政治和解进程而言,无疑是重大利好。但它的强大实力和“老大作风”,也衍生了一个政治后果:几乎从它打开和谈大门开始,就立即成为阿富汗和解进程的领导者,喀布尔政府的地位和作用被严重边缘化,阿富汗政治和解进程不再是阿富汗人的内部事务。

这一点其实早在阿富汗首任总统卡尔扎伊的预料之中。在2009年3月底,时任美国总统奥巴马发布“阿富—巴政策”讲话之后,卡尔扎伊就极具前瞻性地提出了应对措施。他在2010年1月底的伦敦会议上明确提出,阿富汗和解与修复社会的进程应该由阿富汗人主导(Afghan-led)。这一倡议得到与会70多个国家和国际组织的支持。⁴其后八年多来,国际社会一再机械重复同一个曲调——阿富汗和解进程应为阿富汗人所有、阿富汗人主导(Afghan-owned and Afghan-led)。

1 The White House, “Remarks by President Trump on the Strategy in Afghanistan and South Asia,” Aug. 21, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-strategy-afghanistan-south-asia/>, 2018-03-18.

2 “National Security Strategy of the U.S.A.,” Dec. 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>, 2018-03-18.

3 Associated Press, “The Latest: Longest Round of Afghan Peace Talks Concludes,” *Fox News*, March 12, <https://www.foxnews.com/world/the-latest-longest-round-of-afghan-peace-talks-concludes>, 2019-03-18.

4 详见伦敦会议公报: http://www.mec.af/files/2010_London_Conference_Communique.pdf, 2010年3月25日登录。

但真实的和解进程已变成塔利班与美国的“对手戏”。截至2019年4月中旬,无论喀布尔政府如何公开呼吁和抗议,无论国际社会如何敦促,塔利班都不愿意与喀布尔政府直接谈判。

阿富汗和解进程已变成塔利班与美国的“对手戏”,喀布尔政府被边缘化。

三、阿富汗政治和解的主要障碍

阿富汗政治和解进程为什么如此多舛?如果说2010年之前,主要由于美国和巴基斯坦从中作梗、卡尔扎伊政府心有余而力不足的话;那么2010年以来,阿富汗政治和解进程主要面临着以下三大障碍:

第一,交战各方的分歧。

分歧包括原则和具体问题的分歧。在根本原则问题上,各方其实已有共识,即通过政治途径解决冲突,结束战争。但在此前提下,各方的原则立场差异明显。比如,塔利班要求美国撤军,要求重构阿富汗国家政治制度;美国要求塔利班停火并放弃使用暴力,切断与基地组织和其他恐怖主义组织的联系,接受阿富汗宪法和政治制度;喀布尔政府要求与塔利班直接谈判,但塔利班只认美国。

2018年下半年以来,美国与塔利班之间的谈判进入“快车道”,但“先撤军还是先停火”、撤军时间表等问题依然难以解决。塔利班一贯坚持,美国撤军是讨论其他一切问题的前提,而美国则要求塔利班首先停火。停火也是阿富汗政府的迫切要求。阿富汗总统加尼在2019年1月表示,自他2014年上任以来,战争已导致4.5万名阿富汗军警丧生。¹可是种种迹象表明,塔利班的既定方针是边打边谈,谋求用战场胜利来换取在政治和解中的优势地位。

其他具体分歧还包括谈判的地点、对手、代表、方式等。阿富汗政府一直呼吁在境内和谈,塔利班执意选择在卡塔尔设置政治代表处。阿富汗政府早就表示愿意赦免放下武器的塔利班将士,可塔利班想要的是美国和联合国将其移除“黑名单”。早有经验表明,交换战俘的问题也不容易解决。比如,美国和塔利班在2011年下半年同意交换战俘,但在“一换一”还是“多换一”的问题上争执不下,美国起初坚持前者,塔利班始终要求后者。后经三年断断续续的努力,美国最后答应五换一,用关押在关塔纳摩基地的五名塔利班囚犯交换被俘的美军中士博威·贝格达尔(Bowe Bergdahl)。

第二,和解进程的双轨协调和主导权问题。

无论从何种角度考虑,阿富汗政治和解进程都离不开喀布尔政府、塔利班和美国三方。因此,无论是喀布尔政府还是美国,任何一方要求或试图在和解进程

1 “Taliban, US, Pakistan Hail Progress in Peace Talks,” *Dawn*, Jan.28, 2019, <https://www.dawn.com/news/1460197>, 2019-02-25.

中独占排他性的主导权，都既不符合实际，也不利于和解进展。可以想见，塔利班绝不会接受“一对多”的谈判模式。也就是说，它不会接受自己独自应对“美国+喀布尔政府”的谈判。在这种状况下，双轨和解（美国—塔利班、喀布尔政府—塔利班）似乎是必然的选择，¹且理想的状况应该是两条轨道并行不悖，相互支撑。然而，迄今为止的现实状况是，两者从未曾齐头并进，始终处于单线行进的失衡状态。2009年之前，美国百般阻挠喀布尔政府与塔利班的接触，现在它则独领风骚，已经与塔利班多轮会谈，而喀布尔政府同塔利班的关系几乎还在原地踏步。

阿富汗和平必须以阿富汗人内部的和解为基础和前提，任何外部力量包办或代理的和平协定，都不可能真正有效。

阿富汗和解进程主导权的归属直接决定着阿富汗能否实现真正和平。阿富汗和平必须以阿富汗人内部的和解为基础和前提，任何外部力量包办或代理的和平协定，都不可能真正有效。这既是20世纪苏联的阿富汗战争留下的惨痛教训，也是阿富汗政府主张其对和解进程主导权和所有权的客观依据，国际社会都承认这一点。但是，问题在于，塔利班当前只愿意与美国谈判，拒斥喀布尔政府。美国曾努力促成塔利班与喀布尔政府直接会谈，它在2011年底对塔利班提出这一要求，但都遭到明确拒绝。2013年美国同样的努力再次以失败告终。对此，时任美国国家安全顾问苏珊·赖斯（Susan Rice）对阿富汗媒体感叹说，“美国没有‘魔法杖’能够让塔利班答应这一点”。²2019年1月底，美国和塔利班的谈判取得重大进展后，有消息人士称，在塔利班与喀布尔政府谈判之前，美国不会宣布任何撤军计划。³这对喀布尔政府来说可谓喜忧参半，因为它意味着和解进程将会更加漫长。

和解进程的主导权争夺不限于喀布尔政府与美国之间，还存在于其他国家之间。阿富汗成为大国政治舞台由来已久，目前已经积极行动起来的国际社会还没有形成统一协调的机制，各方努力还基本是各自为政、各显其能的状态。2017—2018年美国拒绝莫斯科阿富汗和解国际会议的态度，以及2018年11月喀布尔政府拒绝正式参加莫斯科会议的立场，就展示了和谈主导权之争的另一项内容。2018年12月，沙特阿拉伯、巴基斯坦和阿联酋参加了美国与塔利班在多哈的谈

1 阿富汗公民组织和其他国家的非政府组织也在积极推动阿富汗和平进程，本文暂不涉及。

2 Kate Clark, "Afghanistan, the United States and the BSA: Who Blinks First?" Afghanistan Analysts Network, Nov. 27, 2013, <http://www.afghanistan-analysts.org/afghanistan-the-united-states-and-the-bsa-who-blinks-first>, 2014-01-25.

3 Kylie Atwood and Nic Robertson, "US and Taliban Agree in Principle to Framework for Peace Deal, US Envoys Says," Jan. 28, 2019, <https://edition.cnn.com/2019/01/28/politics/us-taliban-peace-negotiations-intl/index.html>, 2019-02-25.

判。2019年1月的第二轮会谈中,塔利班坚持只与美国谈判。¹对喀布尔政府而言,和解进程主导权的归属直接关系到能否实现和平,以及以多大政治代价实现和平。对其他国家来说,谁能主导阿富汗和解进程,谁就有更多机会参与决定阿富汗未来的政治安排,进而有更多机会谋取在阿富汗和该地区的利益。

从当前的情况看,和解进程主导权的归属现状实质体现了喀布尔政府在和解中的地位,其症结主要在于塔利班选择美国为谈判对手。影响塔利班做出该抉择的因素很多,主要包括其早年的历史教训、它对阿富汗现实局势的判断,以及它对未来的预期,等等。值得一提的是,以当前的战局来看,塔利班是否愿意与喀布尔政府分享将来的国家政权,还存有疑问。

在过去40年中,阿富汗人无力主导自己和解进程的例子并不鲜见,程度和形式各不相同。参与战争的阿富汗力量并不总是能够参加和平谈判。比如,20世纪80年代,阿富汗抵抗力量就没有能够直接参与联合国主导的日内瓦谈判,也没有参加签署《日内瓦协定》。2001年底的波恩会议,也没有邀请塔利班参加。当然,历史已经证明,在本土重要政治力量缺席的情况下所达成的和平协定和政治安排,都没能成为阿富汗和平秩序的基石,被排除在外的政治力量往往成为最大的反叛者。

第三,各方内部的掣肘力量。

参与阿富汗政治和解的各方都不是铁板一块。各种迹象表明,虽然各方都高呼和解,但在其内部,和解其实还没有成为真正的普遍共识,更遑论是最高任务和唯一选择。塔利班内部一直有强硬派和温和派之分。美国和喀布尔政府内部也都有反对和解的力量,反对和解的原因多种多样,比如历史记忆,求胜意志,对战争形势的判断,对未来前景的见解,以及部门和派系利益分歧,等等。呈现在外,各方都在边打边谈,而这无疑不利于培育互信。边打边谈本身就是各方缺乏互信的表现,同时也可能是各方内部强硬派与温和派妥协的产物。更宽泛一点说,它也是战争与和平关系本色的一个缩影——二者始终共生。

任何一方的内部分歧都可能对和解进程造成致命伤害。2015年“穆里进程”的失败可为例证。2014年底,在巴基斯坦和中国联手努力下,阿富汗和解进程出现转机。2015年5月,塔利班高级代表与阿富汗高级和平委员会举行非正式会见,塔利班表示有兴趣和谈,愿意重开多哈办事处。7月7日,双方在巴基斯坦穆里首次正式接触。经协商,双方同意在7月31日举行第二轮会谈,讨论实质性问题。²然而,7月29日,阿富汗国家安全局发布了奥马尔的死讯,称他两年多前

1 Patrick Wintour, "US Framework Deal with Taliban Raises Hope of Afghan Peace," *The Guardian*, Jan 28, 2019, <https://www.theguardian.com/world/2019/jan/28/us-and-taliban-reach-framework-peace-deal-reports>, 2019-03-25.

2 Baqir Sajjad Syed, "Afghan Govt, Taliban Agree to Build Trust," *Dawn*, July 9, 2015, <https://www.dawn.com/news/1193306>, 2015-08-28.

死于巴基斯坦。发言人发布消息时表示，阿富汗政府相信“现在和谈之路比以前更加平坦，希望各武装反对团体抓住机会加入和平进程”。¹但现实的情况却是，“穆里进程”就此葬送。目前还很难考证，阿政府究竟何时得到奥马尔的死讯。假若不是最新获得，那么它选择的发布时机相当耐人寻味。退一步说，即便是真的刚得知这一消息，如果能以和谈为重，则稍微延迟几天（比如待到第二轮会谈完成之后）发布似乎也无大碍。时机一向是重要的政治资源。

结论和展望

美国称其在2019年1月28日与塔利班达成的原则框架协议“比以往任何一个协议都更富建设性”，标志着多年来地缘政治僵局首次取得重大突破。塔利班发言人也确认谈判“取得进展”。²国际社会欢呼声鹊起，仿佛和平指日可待。然而，原则协议不等于最终和平协定。要把现有两条原则协议落实为具体的和平协定方案，决非轻而易举。而且，即便真的签署了和平协定，也不等于真实的和平，因为协定文本的落实过程充满不确定因素。

阿富汗40年来的历史已多次证明了这一点。以苏联的阿富汗战争为例。1982年6月，经联合国秘书长特使斡旋的日内瓦谈判正式启动。谈判主要在巴基斯坦政府和阿富汗政府之间进行。双方于1983年4月达成三大原则共识，即苏联军队分阶段撤离、阿富汗难民有序分批返回、巴基斯坦将约束抵抗力量。³后又经5年的持续谈判，才把原则共识转化为《日内瓦协定》。1988年4月协定签字后，其内容只兑现了一条，即苏联撤军。而这一条之所以得到落实，与其说是苏联信守条约，不如说是由于戈尔巴乔夫早就打算撤离。

目前，塔利班与美国的原则协定还仅限于两家的核心关切。它们能在多大程度上兼顾喀布尔政府的利益诉求，还是未知数。美国撤军对阿富汗和地区局势来说意味着什么，人们也有不同见解。阿富汗方面多有保留意见。比如，多哈原则协议的消息传来后，加尼政府表示，“我们希望很快实现和平，希望马上就能实现，但是我们抱持审慎的希望。审慎（prudence）是重要的，它可以让我

1 Tahir Khan, "Taliban Leader Mullah Omar Died in a Karachi Hospital in 2013, Says Afghanistan," *The Express Tribune*, July 29, 2015, <https://tribune.com.pk/story/928571/afghan-taliban-leader-mullah-omar-is-dead/>, 2015-08-28

2 Kylie Atwood and Nic Robertson, "US and Taliban Agree in Principle to Framework for Peace Deal, US Envoys Says," Jan 28, 2019, <https://edition.cnn.com/2019/01/28/politics/us-taliban-peace-negotiations-intl/index.html>, 2019-3-28. Patrick Wintour, "US Framework Deal with Taliban Raises Hope of Afghan Peace," *The Guardian*, Jan 28, 2019, <https://www.theguardian.com/world/2019/jan/28/us-and-taliban-reach-framework-peace-deal-reports>, 2019-03-25.

3 Lawrence Lifschultz, "Afghanistan: What Happened in April-June 1983," *The Muslim*, May 25, 1985.

们不重蹈覆辙”。¹ 阿富汗北部地区享有崇高威望的阿塔·穆罕默德·努尔(Atta Muhammad Noor)也不主张美国过快撤离。他在2019年2月莫斯科和平峰会上表示,“我们知道,特朗普总统急于推进和平进程,但是匆忙行事会带来不利影响。我们必须非常谨慎,任何撤军都必须以阿富汗安全得到保障为前提”。²

阿富汗社会已被40年战火严重撕裂。要重建可持续的和平秩序,需要全社会的和解。换言之,政治和解不限于喀布尔政府与塔利班之间的和解。就此而言,当前美国与塔利班的和谈只是阿富汗政治和解进程的第一步。即便包括喀布尔政府在内的交战各方达成和解协定,也只是阿富汗和平建设的基础和前提。和平还需要阿富汗各派政治力量之间、³ 不同民族之间、塔利班内部各派系之间、⁴ 政府内部不同力量之间的和解。归根结底,阿富汗和解离不开阿富汗人内部的和解。任何外国都不能替阿富汗任何一方做主。

阿富汗的国内冲突总是交织着外部力量和国家间矛盾。数十年的战争和无政府状态已把它变成了一个名副其实的“普力夺”社会。除了喀布尔政府、塔利班以外,活跃在阿富汗政治舞台上的非国家行为体还有很多,其中包括基地组织、达伊什(DAESH)、乌兹别克斯坦伊斯兰运动(IMU)、巴基斯坦塔利班(TTP)等国际恐怖主义组织。⁵ 它们都参与制造了当前的动荡和暴力。如何规训它们,使之不干扰和解进程、不危害和解后的政治秩序,亦是一项十分艰巨的任务。

阿富汗的和平与地区和世界息息相关。即便在建立和平之后,其稳定和可持

1 Patrick Wintour, “US Framework Deal with Taliban Raises Hope of Afghan Peace,” *The Guardian*, Jan 28, 2019, <https://www.theguardian.com/world/2019/jan/28/us-and-taliban-reach-framework-peace-deal-reports>, 2019-03-25.

2 Emma Graham-Harrison and Andrew Roth, “Taliban and Afghan Groups Find Common Ground in Landmark Talks,” *The Guardian*, Feb. 6, 2019, <https://www.theguardian.com/world/2019/feb/06/taliban-say-they-have-no-plans-to-seize-afghanistan-by-force>, 2019-03-28. 特朗普在2019年的国情咨文中表示,“伟大的国家不打无止境的战争”。参见“Remarks by President Trump in State of the Union Address,” Feb. 6, 2019, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-state-union-address-2/>, 2019年3月28日登录。

3 2016年9月阿富汗政府与希克马蒂亚尔(Gulbuddin Hekmatyar)签署和平协定。希克马蒂亚尔在1979—1996年间是阿富汗政局动荡的关键推手,他领导的伊斯兰党(HIG)在阿富汗根基较深。阿富汗政府与他的谈判始于2010年,持续6年多时间。根据和解协定,希克马蒂亚尔同意放下武器,阿富汗政府承诺将说服联合国和美国将其从恐怖分子名单上移除,并给他提供400万美元作为生活及个人安保费用。Sune Engel Rasmussen, “Butcher of Kabul Pardoned in Afghan Peace Deal,” *The Guardian*, Sept. 22, 2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/sep/22/butcher-of-kabul-pardoned-in-afghan-peace-deal>, 2016-10-28.

4 如若无法达成内部和解,那么塔利班多哈派和奎达舒拉派(Quetta Shura)达成的协定能够约束多少塔利班力量,将是一个问题。

5 2017年8月,特朗普指出,在阿富汗和巴基斯坦地区活跃着20个美国国务院认定的“外国恐怖主义组织”(FTOs)。The White House, “Remarks by President Trump on the Strategy in Afghanistan and South Asia,” Aug. 21, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-strategy-afghanistan-south-asia/>, 2017-08-28.

续发展也离不开国际社会的支持，尤其需要有利的国际政治环境。就此而言，阿富汗的和平还需要国际社会相关主要行为体的支持与合作，需要地区和世界的和平作为有利环境，其中格外重要的是，印度与巴基斯坦之间、美国与俄罗斯之间、美国与伊朗之间、美国与中国之间保持和平。