

## 阿富汗总统大选及其政治发展态势研判

王 凤

**内容提要** 驻阿富汗美军和北约联军将从阿富汗撤出主要作战部队，2014年阿富汗总统大选因此成为影响本国和平稳定的一个重要环节。迄今为止，大选一波三折，尤其是阿卜杜拉和加尼进入第二轮选举后，因出现大规模舞弊行为，选举一度陷入困境。尽管如此，在美国斡旋以及客观形势推动下，将来有可能产生某种形式的联合政府，或由其中一方主导未来的政府。受内在分歧制约，阿富汗未来新政府可能比较弱势，同时面临美国撤军后严峻的政治、经济和安全考验。而竞选双方提出的一些共同执政理念，深刻地反映了新形势下阿富汗为确保生存和发展做出的理性思考，因此有可能成为未来政策的一些基本面。

**关键词** 阿富汗政治 总统选举 美国撤军 加尼 阿卜杜拉 弱势政府

**作者简介** 王凤，中国社会科学院西亚非洲研究所国际关系研究室副主任、副研究员（北京 100007）。

2014年底，美国及其北约盟友将从阿富汗撤走主要作战部队，阿富汗政府在和平稳定中的作用将显著上升。自2001年底塔利班政权被摧毁后，阿富汗的战后重建与和平稳定一直牵动着世界和周边国家的神经。迄今为止，在制约阿富汗和平与稳定的因素中，需要有3个重点考虑：推动阿富汗战后重建的美国和西方因素；美国和其他西方国家扶持下的阿富汗政府因素；前两者的对立面——反政府的塔利班及其支持者的影响。其中，美国和西方发挥着主导作用，而阿富汗政府和塔利班处于从属地位。2009年以来，美国和北约开始逐步撤军，它们在阿富汗和平稳定中的主导作用开始下降，而阿富汗政府以及塔利班的影响渐趋加强。

2014年总统大选，意味着阿富汗政治权力的交接和过渡，将影响该国外政策的调整，因此是阿富汗和平稳定中一个不可忽视的重要环节。大选若能在以下3个方面有所进展，可能会给阿富汗带来更多和平与稳定的希望。第一，权力能否实现平稳过渡？能否组建一个取得主要民族和政治势力认同的政府？第二，未来政府是否有信心提高政府的执政力和军队的战斗力？第三，如何处理与塔利班的关系？美国和西方撤军后，能否制定一项针对塔利班的明智而有效的政策，包括协调好与此相关的巴基斯坦关系，也是对未来政府的一种考验。

## 大选与政治较力

2014年阿富汗大选是在地区地缘政治格局剧烈变化的情势下举行的，通过解读大选选情和候选人情况，可以管窥阿富汗未来政治发展变化的风向。

### （一）大选选情

总体来看，这次总统选举一波三折。第一轮选举进展顺利，排在前两名的候选人——阿卜杜拉和加尼进入了第二阶段。第一轮选举于2014年4月5日至5月中旬举行，该轮投票率之高，超出了外界预期，表明民众厌倦了暴力和动乱，希望政治权力实现平稳过渡，尽快走向和平稳定。尽管选举不断受到塔利班的暴力袭击，与2009年总统大选时仅超过3成的投票率相比，这轮选举的投票率接近60%，投票数接近700万。结果是，在全部8位候选人当中，前外长阿卜杜拉·阿卜杜拉以44.9%的得票率领先；前财长阿什拉夫·加尼·艾赫迈德扎伊获得31.5%的支持率，排名第二；排在第三位的是前外长扎勒玛伊·拉苏尔，得票率为11.5%；其他5位候选人支持率均未超过10%。<sup>①</sup>阿富汗宪法和选举法规定，在第一轮投票中，如果有人获得50%以上选票即获胜，否则前两名候选人将进入第二轮选举，获简单多数者将最终问鼎总统职位。据此，阿卜杜拉和加尼进入了第二轮竞选。

第二轮投票后不久，阿富汗选举监督机构就接到多达2500多份舞弊投诉案。6月17日，阿卜杜拉开始公开指责现任总统卡尔扎伊以及主持这次选举

---

<sup>①</sup> 《阿富汗总统选举：要进二轮，期待共识》，新华网：<http://news.xinhuanet.com/world/2014-04/27/c1110430631.htm?prolongation=1>，2014-04-30。

工作的独立选举委员会暗中帮助加尼夺取选举胜利，并表示将抵制计票进程和结果。与此同时，阿卜杜拉的支持者开始在喀布尔游行示威，抗议大规模舞弊行为，并中断与独立选举委员会的合作。舞弊案使大选的公正性、透明性和可靠性受损，选举进程因此陷入危机当中。

在联合国等国际社会调解下，6月23日，独立选举委员会秘书长阿玛尔希勒被迫辞职，独立选举委员会还对可能涉及舞弊的大约2000多个投票中心的选票重新统计。但是，竞选双方仍然僵持不下。选举结果也因此一拖再拖，直到7月7日才公布最初统计结果。与第一轮相比，加尼得票率剧增，获得56.44%；阿卜杜拉支持率不升反降，支持率仅为43.56%。对此，阿卜杜拉的支持者表示，不会接受这种非法结果，应根据第一轮选举结果，宣布阿卜杜拉是胜利者。有些人甚至主张，另外组建平行政府，包括通过武力方式达到这样的目的。选举危机再次升级，阿富汗陷入动荡的风险。

在这种形势下，美国开始进行斡旋。阿卜杜拉和加尼于7月12日达成了妥协性协议，原则上同意：对全部有效的780多万张选票重新计票，以便把不合法的选票剔除出去，保障选举的公正性和合法性；不论将来计票结果如何，不论谁最后获胜，都应与合作对手合作，组建联合政府；联合国等国际社会成员、阿富汗竞选双方，以及阿富汗政府都参与到重新计票当中。美国总统选举中通常出现的“政治分肥”、“赢者通吃”的模式将不再运用到阿富汗，以免总统权力过于集中，把其他政治派别拒之门外，增加政治动荡的风险。阿富汗未来新一届总统可能仅成为国家元首，他将任命一名“行政首脑”，具体负责中央行政事务。“行政首脑”以后可能演变成为“总理”。

阿富汗大选危机因此有所缓解，和平移交权力和组建新政府出现新的希望。

## （二）主要政治力量

阿富汗总统大选中脱颖而出的政治力量，体现了影响当下阿富汗政治发展的国内主要政治集团及其力量对比，有利于深刻洞察该国未来政治生态。

### 1. 阿卜杜拉

阿卜杜拉参加2014年大选，主要依托以下三方面的优势：

第一，阿富汗重要政治力量——北方联盟是阿卜杜拉竞选的根基。阿卜杜拉的父亲是普什图族，母亲是塔吉克族，但他政治活动的起点和中心是在北方塔吉克族当中，塔吉克族是阿富汗第二大民族。1983年，阿卜杜拉从喀

布尔大学医学系毕业。20世纪80年代中期，他加入抗苏民族英雄——塔吉克族马苏德领导的潘杰希尔抵抗力量，曾担任该组织卫生部长。不久，他成为马苏德的重要助手和高级顾问。90年代内战中，塔利班在喀布尔建立了政权，但是反塔利班北方联盟是得到国际社会普遍认可的政府。北方联盟从原抗苏抵抗力量发展而来，其中包括拉巴尼领导的阿富汗伊斯兰促进会、马苏德领导的潘杰希尔抵抗力量、杜斯塔姆领导的伊斯兰民族运动以及什叶派伊斯兰统一党等。在北方联盟当中，拉巴尼一直担任政治领袖，军事事务由马苏德主导，他担任国防部长，阿卜杜拉曾任外交部长。“九·一一”事件后，北方联盟协助美国攻打塔利班和基地组织，并在塔利班垮台后成为阿富汗现政府的主导力量之一。2001年底后，阿卜杜拉相继担任了阿富汗临时政府（2001年12月~2002年6月）、过渡政府（2002年6月~2004年）和第一届正式政府（2004年~2009年）的外交部长，2005年前后被解职。因此，阿卜杜拉是北方联盟的重要人物之一，具有一定的政治军事影响。北方联盟原政治领袖拉巴尼、军事领袖马苏德已相继被刺身亡。

第二，阿卜杜拉创建和领导的“阿富汗民族联盟”是他竞选的政治支撑。阿卜杜拉曾参加2009年总统选举，并在第一轮选举中获得30%以上的选票，与当时排名第一的候选人、现总统卡尔扎伊一同进入第二轮选举。但是，阿卜杜拉声称选举不公，放弃了第二轮竞选，卡尔扎伊因此获得连任。在此前后，阿卜杜拉开始酝酿组建反对腐败、改革政府的政治力量。退出竞选的当年，他组建了“变革与希望联盟”。该联盟在2010年议会选举中，在全部249个议席中获得90多个席位，成为议会第一大反对党。2011年，阿卜杜拉将该联盟进一步改组为“阿富汗民族联盟”。“阿民盟”现有重要人物包括：前议长尤努斯·卡努尼、君主党领袖沙·阿赛菲、民族英雄马苏德的弟弟瓦里·马苏德、一些现任议员等。沙·阿赛菲是普什图族，来自前国王查希尔沙的家族，瓦里·马苏德还是阿卜杜拉的主要助手。

第三，还有其他有利因素。阿卜杜拉出生在喀布尔的一个具有名望的普什图族家庭，他的父亲曾在20世纪70年代查希尔沙执政时期担任上院议员。这为他获得来自普什图族的支持提供了一些条件，至少普什图族民众不会完全排斥他。阿富汗政治势力向来以民族和部族为基础来划分。分布在南方的普什图族是阿主体民族，历代统治者都出自该民族。此外，在阿卜杜拉竞选搭档中，各有一位来自普什图族和哈扎拉族的人物，这为他在中部和南部获

得一定支持也提供了条件。哈扎拉族分布在阿富汗中部，是该国第四大少数民族。不仅如此，阿卜杜拉还是美国看好的候选人。美国已对阿富汗现政府失望至极，也不支持卡尔扎伊总统支持的候选人——前外长扎勒玛伊·拉苏尔。美国的公开立场是保持中立，因此对阿卜杜拉的支持是在幕后。

## 2. 加尼

加尼作为 2014 年阿富汗大选的另一重要候选人，其竞选优势也比较明显。第一，加尼来自普什图族有影响的艾赫迈德扎伊家族，是阿富汗当代最著名的知识分子之一。20 世纪 70 年代后期，他在黎巴嫩美国大学获得学士学位，此后至 1983 年在美国哥伦比亚大学相继获得了硕士和博士学位。随后，加尼在西方一些著名大学工作，1983~1991 年曾在美国加州大学伯克利分校和约翰·霍普金斯大学工作，专业方向就是国家建设和社会改造。1991 年起，他开始在世界银行工作，承担了东亚和南亚地区的大规模发展和体制改造项目。

第二，自 2001 年底起到现在，加尼为阿富汗的战后重建和社会发展做出了一定贡献。2001 年 12 月，在阔别 24 年后，加尼返回阿富汗。2002 年起，他被当时的卡尔扎伊主席任命为首席顾问，负责组织召开大国民会议。这届大国民会议选举了卡尔扎伊为过渡政府总统，通过了 2004 年宪法，奠定了阿富汗现行政体。2002~2004 年，加尼出任过渡政府财长。担任财长期间，他在财政系统实施了广泛的改革。比如，发行新货币，对金融系统实行信息化管理，创建单一金融账户，平衡财政预算，实施税收一体化，进行海关改革等。他还建立了定期报告制度，加强了金融工作的透明性和责任性，定期向国际援助方阐述有关问题和进展。不仅如此，加尼还负责制定和实施了一些国家发展战略。2004 年 3 月，在柏林召开的援助阿富汗国际会议上，加尼提交了一份为期 7 年的公共投资规划。国际援助方最后按照这份规划提出的要求，承诺此后 3 年向阿富汗提供 82 亿美元的经济援助，并肯定了加尼在规划中提出的未来 7 年需要 275 亿美元的援助额度。加尼还曾负责名为“国家团结规划”发展项目，该项目优先向乡村提供无偿经济援助，曾覆盖了全国大约一半以上的村庄。加尼因贡献卓著获得了阿富汗民事最高奖项——“赛义德·加玛尔-乌德·丁”奖，还在 2003 年被“新兴市场”评选为“亚洲最佳财长”。2004 年总统大选后，加尼辞去政府要职，但仍旧致力于国家和社会的发展。他创建了“国家有效性研究机构”，帮助政府和国际援助方推动发展中国家建设有效率的、负责任的政府体制。他还关注消除贫困事业，通过

创造财富、建立公民权利等方式和途径解决贫困问题。2006年，他曾被提名为时任联合国秘书长科菲·安南的继任候选人。加尼为阿富汗重建做出这些成就，以及他的能力和声望，为他竞选总统创造了条件。

第三，除个人成就外，在竞选搭档中，还有来自乌孜别克族的政治军事强人杜斯塔姆和来自哈扎拉族的一名政治人物，这为加尼在北部和中部获得更多的民众支持提供了条件。如前所述，杜斯塔姆领导的伊斯兰民族运动也是反对塔利班的北方联盟主要成员，是当前主要政治军事力量之一。乌孜别克族是阿富汗第三大民族，主要分布在北方，杜斯塔姆因此在北方具有广泛而雄厚的影响力。在竞选期间，杜斯塔姆及其儿子在北方多次为加尼宣传和造势，鼓励民众参加选举，支持加尼竞选。但是，加尼把杜斯塔姆作为竞选伙伴也确实利弊参半，一度震惊了不少民众。因为杜斯塔姆名声欠佳，善于见风使舵，转换立场，同时具有不少违反人权的记录。

### 3. 大选配角——其他6位候选人

除上述两大具有强劲实力的候选人之外，还有6位候选人也参加了第一轮大选，但实力明显处于下风。他们均来自普什图族，是体制内人物，大多是政府高官或议员，有的还是老牌政治人物。在他们各自的竞选团队中，也联合了来自其他民族和部族势力的代表，但是总体影响力无法与阿卜杜拉或加尼相比。不过，在6人中，前外长扎勒迈·拉苏尔具有一定的优势。他得到了现任总统卡尔扎伊的支持。从2001年底以来，他自始至终是后者最亲密的追随者。同时，他与前国王查希尔沙家族也保持一定联系。2014年3月，两位候选人、现任总统卡尔扎伊的兄长加尤姆·卡尔扎伊和前国王查希尔沙的孙子穆罕默德·纳迪尔·纳伊姆相继退出竞选，公开支持拉苏尔，从而壮大了拉苏尔的声望。但是，因现政府的腐败名声，拉苏尔的执政能力和独立性受到了质疑。拉苏尔今年72岁，年龄也偏大。同时，他虽然能够流利表达达里语、阿拉伯语以及多种西方语言，但是本民族语言——普什图语相当糟糕，因此遭到一些诟病。

## 大选结果及其影响

截至2014年8月7日，大选重新计票还在进行当中，同时因对一些选票的合法性存在分歧，重新计票也一再中断，大选进程因此大大滞后于原定时间。

间。尽管如此，大选有可能克服重重困难，进一步化解危机，组建某种形式的联合政府，或由其中一方政治力量主导未来政府。当然这并不否认，大选危机可能带来一些负面的政治影响。

### （一）组建联合政府的可能性

这种可能性，主要来自于以下三个方面：第一，从阿富汗方面看，两个竞选团队之所以能够相互妥协，实在是客观形势逼迫使然。阿卜杜拉和加尼实际上是利益共同体，即便不能一荣俱荣，但确实存在一损俱损的政治风险。无论哪一方获胜，如果把另一方完全排除在组建政府之外，阿富汗可能进一步分裂，甚至出现另立政府的危险局面。此外，2014年6月份以来，“伊拉克与沙姆伊斯兰国”在叙利亚和伊拉克取得的突破性进展，震惊了世界，也给阿富汗竞选双方敲响了警钟。后两者不得不深思，如果执意将本族群和本团体的利益置于国家利益和民族利益之上，不与对手和解或合作，阿富汗很可能会步叙利亚和伊拉克的后尘，被类似的宗教极端势力横扫，比如塔利班。而阿卜杜拉或是加尼也可能面临灭顶之灾，因为他们均无法与塔利班单独抗衡。

第二，从美国及其北约盟友看，为保证在2014年底前顺利撤出阿富汗，同时留下一个和平稳定的“民主阿富汗的样板”，他们一直希望阿富汗政治权力能够尽快和平移交。阿富汗选举危机的出现，有可能引发新的动荡，扰乱美国和西方的撤军安排。特别是在当前阿富汗缺乏一个有效制衡各派政治力量的“第三方力量”之时，美国及其盟友的介入就显得非常必要，尽管此前美国一直与阿富汗大选保持距离。此外，国务卿克里这次能够斡旋成功，在于他使出了一个“撒手锏”。即，如果阿富汗竞选双方不做出妥协，美国和西方盟友将不再提供每年多达数十亿美元的军事和经济援助，而这些援助是现阶段阿富汗政府和国家生存的必要保障。克里未必完全是在威胁，因为美国国内还有些势力对阿富汗大选及其前景非常悲观，他们力主完全撤出阿富汗，把混乱留给阿富汗及其周边地区。

第三，从其他国际社会成员看，诸如俄罗斯、中亚、中国、伊朗等阿富汗周边国家，也不希望阿富汗自乱阵脚，导致塔利班快速翻盘，在周边造成大的动荡。7月下旬，中国特使孙玉玺出访阿富汗，进一步就阿富汗大选进行斡旋。在分别与阿富汗竞选双方以及卡尔扎伊总统进行会谈后，孙玉玺进一步证实，阿富汗竞选双方已经达成一些共识。“将来无论在朝或在野，他们都

会推动国内和平进程继续向前，支持组建民族团结政府，让各方都参与到新政府运转中来”。孙玉玺相信，未来阿富汗能够产生一个民族团结政府，中国将支持阿富汗的和平和解进程，继续提供力所能及的援助。此外，孙玉玺还对巴基斯坦进行了访问。巴基斯坦在阿富汗问题上发挥着重要作用，中国希望与巴基斯坦进行合作，共同推动阿富汗的选举进程。<sup>①</sup>

## （二）大选危机的负面影响

对阿富汗政治而言，选举危机可能造成的负面影响是，未来政府可能比较弱势，凝聚力和执政力不可能太强。原因在于：

第一，美国斡旋在一定程度上缓解了阿富汗竞选双方的矛盾，但后两者的政治分歧没有完全消弭，未来政府的权力分割仍将面临艰难的博弈。特别是由谁来主导权力，还具有不确定性，候选人阿卜杜拉的态度和立场尤其值得关注。8月3日，阿卜杜拉竞选团体又一次公布证据，指责现任第一副总统哈利利也参与了舞弊行为，再次打击了阿富汗政府和大选的公信力。

第二，阿富汗未来政治体制的转型，即从类似美国的总统制转变为议会民主制，可能在解决组建联合政府这个难题的同时，产生其他的政治麻烦。与总统制相比，议会民主制具有更强的包容性，可能将更多的政治力量纳入政府当中，有利于阿富汗的团结与和解。但是，在许多实行议会民主制的国家，特别是在发展中国家，由于议会常常对政府产生不信任，容易导致政府下台而出现政治危机。如果像法国那样实行介于总统制和议会制之间的政体，一般会出现以总统和总理为核心的两个权力中心，这在民主政治尚不成熟的发展中国家，也容易造成政局不稳。在法国，总统是国家元首，享有重要的人事任命权，还具有组织政府和解散议会的权力。总理则是行政首脑，由总统任命并听命于总统，但是对内政外交具有决策权和执行权。

第三，一些深层次的制约因素不容忽视。其中比较突出的是，阿富汗是一个传统意义上的国家，没有经受现代化的洗礼，民族认同和国家意识比较薄弱，而族群意识和传统文化却根深蒂固，民众对于本族群领袖的忠诚远胜于对于国家的忠诚。特别是在阿富汗这样一个以族群为基础进行权力角逐的国家，一种政治力量对于自身利益的追求，常常具有一定的排他性。这种政

---

<sup>①</sup> [Http://news.ifeng.com/a/20140726/41322054\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/a/20140726/41322054_0.shtml), 2014 - 08 - 03; [http://news.xinhuanet.com/2014-07/26/c\\_1111814326.htm](http://news.xinhuanet.com/2014-07/26/c_1111814326.htm), 2014 - 08 - 03; [http://news.xinhuanet.com/world/2014-07/28/c\\_1111836349.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2014-07/28/c_1111836349.htm), 2014 - 08 - 03.



治力量容易以各种借口，拒绝其他政治力量的合理需求，包括拒绝与后者进行必要的合作。可以说，阿富汗这次竞选的双方，无论是阿卜杜拉，还是加尼，都在竞选当中表现出这样的倾向。特别是阿卜杜拉在第一轮选举领先后，一再拒绝与加尼团队建立联合政府，从而丧失了与后者相互妥协的良机。此外，在阿富汗这样的传统型国家，人们对于法律机构并不信任，现代法治观念也比较淡薄，常常习惯于通过传统手段而不是法治方式来解决。这些因素都可能对未来政府的凝聚力和执政力产生负面影响。

## 新政府未来国家治理面临的其他挑战

除了上述大选危机遗留的负面影响，阿富汗未来新政府产生后，还将面临其他几项重大考验，执政前景并不乐观。

### （一）美国撤军

从对外关系看，自 2001 年底以来全力推动阿富汗重建的美国及其北约盟友，将于 2014 年底前撤出主要作战部队，阿富汗以后将主导国内的各项重建工作。2001 年底，美国及其西方盟友发动了阿富汗战争，打垮了策划“九·一一”事件的“基地”组织及其庇护者塔利班政权。此后至今，他们一直在阿富汗全力推动战后重建，但是 2009 年奥巴马总统上台后，鉴于国内的政治压力和经济困境，开始进行战略调整，逐步从阿富汗撤军。

美国退出阿富汗战略主要包括两点：其一是撤军。自 2011 年 7 月起，驻阿美军和北约领导下的国际安全援助部队（“ISAF”，简称“北约联军”）开始分阶段撤军，2014 年底前将撤走大部分军队。<sup>①</sup> 此前最多时，驻阿美军和北约联军曾达 10 万。阿富汗大选后，尚有大约 5 万~6 万军队等待 2014 年底前撤出，同时，美军和北约联军已开始向由他们打造的阿富汗国民军移交安全防务。2013 年，已经移交了大部分地区的防务工作。其二是撤军后安排。美国希望 2014 年后继续在阿富汗保留军事基地和少量军队，并向阿富汗提供全方位援助。为此，美国与阿富汗签署了《战略伙伴关系协议》（2012 年 5 月），美国还将阿富汗定为“重要非北约盟国”（2012 年 7 月），推动西方盟友继续向阿富汗提供经济援助。2013 年 11 月，美、阿还初步达成了《双边安

---

<sup>①</sup> 余建华：《阿富汗问题与上海合作组织》，载《西亚非洲》2012 年第 4 期，第 64 页。

全协定》。美国并非希望完全退出，而是希望在阿富汗保留军事基地：一则巩固阿富汗的重建成果，二则为将来在全球投射军事硬实力创造新条件。

不过，美国的撤出战略也遇到一些阻力，因为《双边安全协定》遭到卡尔扎伊总统的拒绝。美国因此犹豫再三，考虑是否全部撤军。但是，2014年3月以来美、俄在乌克兰问题上的持续冲突，使美国确信在阿富汗保留军事力量符合自身的战略利益。美国前国务卿康德莉莎·赖斯指出：如果在阿富汗保留低于1万名的军队，就会增加类似俄罗斯这样的国家在相关地区博弈的信心和胆量。<sup>①</sup> 美国的撤出战略并未完全确定下来，还可能根据形势发展，做出适当调整。

受美国上述撤出战略影响，阿富汗新政府产生后，将不得不接手美国和西方，主导此后的各项重建工作。特别是，它还需要主导打击塔利班反政府势力这个重任，主要依靠自身力量，保障阿富汗的和平、稳定与发展。对新政府而言，无疑是全方位的考验。此外，新政府还需要确定与美国的战略关系和军事关系，以保证将来能够继续得到他们的经济和军事援助。

## （二）国家重建

从国内角度看，新政府面临的全方位考验，主要来自它将主导政治重建、经济重建和军事重建这三大任务。

第一，政治重建的关键是打击腐败，提高政府的执政力和公信力。这个问题的产生，与美国在阿富汗的战后重建相关。十多年来，美国和西方在阿富汗的政治重建中取得了一些成效。比如帮助建立了阿富汗新政权，颁布了2004年宪法，奠定了类似美国总统制的民主政体，即便是形式上的民主体制。根据2004年宪法，阿富汗还举行了3次总统选举和两次议会选举，2014年的总统选举是第三次。阿富汗当前议会是于2010年产生的，2015年将举行下届选举。尽管如此，政治重建也出现了重大问题，其中莫过于政府腐败成风，执政力低下，未能在政治上实现自立。2009年总统选举曾发生了大规模的舞弊行为，2010年议会选举也出现了诸多舞弊现象。这次总统选举陷入危机，也从一个层面凸现了政治腐败的严重性。打铁还需自身硬。如果未来政府比较弱势，它在这个问题上究竟能有多大作为，可能不会给本国民众和国际社

---

<sup>①</sup> “Between Hope and History, HT Syndication”, [http://10.4.131.110/rewriter/NEWSBANK/http/hmenvda9mdvra-mj9bnl/iw-search/we/InfoWeb?p\\_product=AWNB&p\\_theme=aggregated5&p\\_action=doc&p\\_docid=14CE5963502E2E70&p\\_docnum=9&p\\_queryname=3](http://10.4.131.110/rewriter/NEWSBANK/http/hmenvda9mdvra-mj9bnl/iw-search/we/InfoWeb?p_product=AWNB&p_theme=aggregated5&p_action=doc&p_docid=14CE5963502E2E70&p_docnum=9&p_queryname=3), 2014-04-22。

会太多信心。打击腐败、改造政府，既需要胆识和意志力，也需要以国家利益为重，更需要高瞻远瞩，制定长远规划。

第二，接替美国和西方，继续推动经济重建和发展。过去十多年，美国、西方以及国际社会提供了大量经济援助，帮助阿富汗走向经济复苏和社会发展。从 2002 年到 2009 年前后，国际社会承诺援助阿富汗约 300 亿美元，其中美国经援超过 200 亿美元，西方盟友提供的经援也超过上百亿美元。<sup>①</sup> 在美国和西方大力援助下，阿富汗财政状况得到改善，交通运输、电讯等基础设施开始恢复，电力供应不断增加，一些工厂也恢复了建设，农业和粮食生产得到重视，教育卫生体育事业有所发展，国民生产总值曾实现了两位数的增长。但是，迄今为止，阿富汗经济尚不能自给。近些年，国内生产总值增长到 200 多亿美元，可人均产值仅 500 美元左右。<sup>②</sup> 此外，经济造血机能严重缺乏，财政入不敷出，经济和国防开支都严重依赖外援，农业生产停留在靠天吃饭的水平，许多年份粮食不能自给。2011 ~ 2012 年度，国内生产总值大约为 236 亿美元，而 2010 年源自外部援助的支出就达 157 亿美元。<sup>③</sup> 美国和西方撤军后，领导和推动经济重建的重任，将主要落到阿富汗未来政府的肩上。

第三，接手美国和西方，继续推动军事重建，特别需要提高军队战斗力，使其能够独立保卫政权和国家。过去十多年来，美国和西方帮助阿富汗进行了军事重建。截至 2014 年，他们已经为阿富汗培训了大约 35 万军警，并向后者提供武器装备、军事培训和技术支持等。美国还在阿富汗投入了数千亿美元，其中部分为军事援助。不过，阿富汗军事重建也存在许多问题。最重要的是，现有军警可靠程度不够，培训时间短而仓促，战斗力低下。驻阿美军和北约联军一直以来都是阿富汗的安全后盾。如果没有这些保障，阿富汗现政权不会支撑太久。因此，美国和西方撤军后，如何提高以及是否能够提高军队战斗力，将关系到阿富汗政权的安危。

### （三）塔利班卷土重来

当下，塔利班沉渣泛起，威胁现政权生存，是未来政府面临的重大安全挑战。2001 年底，塔利班作为一个政权已被推翻，但是 2003 年伊拉克战争

---

① 王凤：《美国出兵干预阿富汗案例分析》，载张蕴岭主编：《中国社会科学院国际研究学部集刊（第 5 卷）：西方新国际干预的理论与现实》，社会科学文献出版社，2012 年版，第 284 页。

② EIU, *Country Report: Afghanistan*, April 2011, p. 6.

③ EIU, *Country Report: Afghanistan*, 3rd Quarter 2013, p. 10.

后，塔利班借机重组，得以东山再起。迄今为止，它已经转变成为一个意识形态明确、结构体系严密、财力相对充裕、具有顽强战斗力和一定外部支持的政治军事组织。它频繁袭击驻阿外国驻军和阿富汗政府，还在阿富汗东南部和南部占领一些乡镇，甚至建立了政府。

塔利班认为自己是“民族主义者”和“伊斯兰主义者”，基本政治目标就是将外国军队赶出阿富汗，推翻美国和西方扶植的阿富汗现政府，建立一个伊斯兰国家。<sup>①</sup> 塔利班的组织结构比较严密，自上而下可以分为3层：最高领导层，是以“奎达协商会议”为代表的政治军事机构；中间层，包括地方政治军事领导人，一些全天候战士，还有一些积极支持者；最底层，是地方上的支持者和同情者，以及一些半农半武的战士。<sup>②</sup>

塔利班财力相对雄厚，最主要的财政来源是鸦片贸易。阿富汗南部、特别是赫尔曼德省是鸦片种植和生产的主要区域，阿富汗80%以上的鸦片种植来自南部地区。塔利班主要不是以种植鸦片为生，而是通过征税、贩卖和走私等方式来获巨额利润。据联合国估计，阿富汗南部90%以上种植鸦片的农户都要向塔利班以及其他反政府势力支付税收。<sup>③</sup>

塔利班还与基地组织、反政府的希克马蒂亚尔组织，以及巴基斯坦的塔利班组织等结成了松散联盟。阿塔和巴塔相互支持，但是互不隶属，领导层和意识形态各异。希克马蒂亚尔组织以前曾是反对苏联的抵抗力量，90年代卷入内战，2001年底后与塔利班结为反政府联盟。西方还一再声称，塔利班还在巴基斯坦西北部也找到寄身之所，巴基斯坦对这些地区的控制有限。

2009年美国 and 西方开始撤军，塔利班视之为自己的胜利。当前，除在军事上频繁发动袭击外，塔利班的另一个战略就是坐等外国撤军，再与现政府角逐政权归属。他们也曾参加和谈，但和谈意愿不占主导地位。此外，对于这次总统大选，塔利班不仅抵制，而且加强了暴力袭击，试图打断选举进程。

面对塔利班这种强大的现实威胁，未来政府的安全压力和政治压力不可谓不小。

---

① 余建华：《阿富汗问题与上海合作组织》，载《西亚非洲》2012年第4期，第60页。

② Peter Dahl Thruelsen, “The Taliban in Southern Afghanistan: A Localised Insurgency with A Local Objective”, *Small Wars & Insurgencies*, Vol. 21, No. 2, June 2010, p. 263.

③ Ibid, p. 268.

## 大选后新政府可能的政策选择

迄今为止，阿富汗大选尚未落定，新政府也未产生，但是不妨碍我们对未来政策的可能进行一些探讨。如果将来能够组建联合政府，未来政策可能兼顾加尼和阿卜杜拉两个竞选团队的执政理念。同时，将可能更多反映主导政府一方的政策主张。实际上，如何应对美国撤军后的各种严峻挑战，加尼和阿卜杜拉已经在竞选当中提出了一些理念和想法。总体而言，他们在对美关系、与周边国家关系、安全问题、政治改革和经济发展方面存在一些共识，分歧则主要反映在施政重点、政治改革地位、影响安全问题的首要因素、如何处理与塔利班关系等几个方面。

第一，双方均支持与美国签订《双边安全协定》，与周边国家和其他国家保持良好关系。加尼认为，阿、美《双边安全协定》已经得到了阿富汗大国民会议的批准，它不仅有利于阿富汗国家利益，还可能为阿富汗带来更加丰富的资源。签署这项协定后，阿富汗安全力量可能在未来 9 年获得急需的 300 多亿美元。再者，签署这项协议，将确保国际社会能够在阿富汗保持一定规模的军事存在，实际上等于加强阿富汗自身的武装力量，这对阿富汗而言是必须要做的事情。<sup>①</sup> 阿卜杜拉也认为，未来任何有利于国家利益的行为都应当得到认同。应当以民族利益、公众利益和国家稳定为重，来处理阿美关系以及美国在阿驻军问题。阿富汗的安全与稳定，要求尽快与美国签订这项协议。

加尼还认为，阿富汗与巴基斯坦需要相互尊重，双方关系对两国而言都是核心关系，阿富汗和巴基斯坦的稳定需要双方进行合作。阿富汗应与巴基斯坦就面临的共同威胁达成共识，通过合作找到解决方法。两国可以就一些历史遗留问题、包括边境等问题达成共识。<sup>②</sup> 阿卜杜拉也认为，所有周边国家的稳定将有利于阿富汗形成稳定态势，当然，周边国家的利益也有赖于阿富汗的稳定和安全。此外，应当面向未来而不是过去，来处理与巴基斯坦的关

---

<sup>①</sup> “Afghan Presidential Hopefuls Back Signing of US Security Deal”, *BBC Selected Transcripts: Asia*, February 8, 2014.

<sup>②</sup> “Afghan Presidential Hopeful Says Terror Also Threatens Pakistan”, *BBC Monitoring International Reports*, [http://10.4.131.110/rewriter/NEWSBANK/http/hmenvda9mdvra-mj9bnl/iw-search/we/InfoWeb?p\\_product=AWNB&p\\_theme=aggregated5&p\\_action=doc&p\\_docid=14BDFB1E70BD2C40&p\\_docnum=163&p\\_queryname=1,2014-02-27](http://10.4.131.110/rewriter/NEWSBANK/http/hmenvda9mdvra-mj9bnl/iw-search/we/InfoWeb?p_product=AWNB&p_theme=aggregated5&p_action=doc&p_docid=14BDFB1E70BD2C40&p_docnum=163&p_queryname=1,2014-02-27).

系。他希望，阿、巴在建立相互信任、共同发展方面应做出积极努力，并在解决地区安全方面进行合作。

第二，双方均认为阿富汗和平稳定与国内诸多因素相关。加尼认为，阿富汗安全问题与国际、地区和国内3个层面因素相关。他认为，影响阿富汗安全的第一个层面是国际层面，即美国及其欧洲盟友的态度和立场。当前美欧已经同意与塔利班实现政治和解，因此加尼也支持与塔利班进行对话与谈判。地区层面指巴基斯坦因素。他认为，巴基斯坦政府已经同意政治解决塔利班问题，但是其中的情报部门和军事机构尚未达成这种共识。就阿富汗国内层面而言，也有许多问题需要解决，比如政治腐败和压迫等。因此，加尼主张从三方面入手，解决阿富汗面临的安全困境。其一，进行全国对话，呼吁所有敌对力量加入政治和解进程，团结一致反对滥杀无辜。其二，敦促地区国家签订地区稳定和社会发展公约，承诺不滥用自己的国土攻击其他国家，也不支持非政府武装力量的发展。其三，在国际层面，美国、西方、中国、印度、俄罗斯可以合作，构建明确的国际合作框架，帮助阿富汗走向持久和平。<sup>①</sup>

阿卜杜拉也认为，安全问题是需要优先考虑的问题之一，和平与稳定是未来发展的根基。但在如何确保国家安全问题上，阿卜杜拉有两个不同于加尼的视角。其一，他认为，安全问题是一个系统工程，需要与提高政府执政力、提高政权合法性、提高军队战斗能力、打击恐怖主义和极端主义、减少贫困、提高就业、奠定保障外国军事存在的法律基础等若干方面综合考量才行，制定和实施全方位安全战略。其二，阿卜杜拉认为，内部问题优先于与塔利班和解。与塔利班的关系问题，只是解决安全问题的一个方面。需要在解决与安全相关的上述问题基础上，才不排除与塔利班对话的可能性。实际上，阿卜杜拉对与塔利班和解持非常谨慎的立场。2012年他曾指出，塔利班斗争的目的，不是为了被纳入和解进程，而是为了摧毁阿富汗这个国家。塔利班将死战到底，因此与塔利班和谈没有任何意义，未来只有在战场上决一胜负。不过，阿卜杜拉支持将塔利班士兵纳入和解进程。<sup>②</sup>

---

<sup>①</sup> “Afghan Party Backs Presidential Contender Ahmadzai”, *BBC Selected Transcripts: Asia*, [http://10.4.131.110/rewriter/NEWSBANK/http/cnbr9mdvra-mj9bnl/openurl?ctx\\_ver=z39.88-2004&rft\\_id=info:sid/iw.newsbank.com:AWNB:BBC2&rft\\_val\\_format=info:ofi/fmt:kev:mtx:ctx&rft\\_dat=14C084ACE82728D8&svc\\_dat=InfoWeb:aggregated5&req\\_dat=52C2E9D5F2AA4FF4963D8FD24B5C4B16,2014-03-02](http://10.4.131.110/rewriter/NEWSBANK/http/cnbr9mdvra-mj9bnl/openurl?ctx_ver=z39.88-2004&rft_id=info:sid/iw.newsbank.com:AWNB:BBC2&rft_val_format=info:ofi/fmt:kev:mtx:ctx&rft_dat=14C084ACE82728D8&svc_dat=InfoWeb:aggregated5&req_dat=52C2E9D5F2AA4FF4963D8FD24B5C4B16,2014-03-02)。

<sup>②</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Abdullah\\_Abdullah,2014-06-12](http://en.wikipedia.org/wiki/Abdullah_Abdullah,2014-06-12)。

第三, 双方都强调政治改革, 反对腐败, 建立一个高效、负责任的政府。尤其是阿卜杜拉认为, 为促进未来发展, 头等重要的事情“就是建立一个合法的、受民众支持的、负责任的、以法治为导向的政府”。这是维护国家安全和稳定、改革经济体制、促进社会发展的坚实保证。甚至与安全问题相比, 建立一个“好政府”也是需要首先解决的大问题。同时, 为打击腐败, 应进行法制改革, 建立一整套针对政府官员的多层次奖惩制度。此外, 阿卜杜拉对阿富汗现政府进行了严厉的批评。

加尼也把政治改革、反对腐败、建立高效而负责任的政府放在一个重要地位, 但并非首要地位。比如他认为, 提高政府的有效性和行政管理的透明性, 建立一个能够对阿富汗民众和国际社会负责的高效政府, 是促进经济发展的重要前提。他将组建一个代表所有族群利益的联合政府, 将消弭民族隔阂, 关心民众疾苦。

第四, 在发展经济方面, 双方都主张促进工业化发展, 加强基础设施建设, 减少对外部世界的依赖。加尼认为, 工业化应当是阿富汗追求的长远目标, 应加强阿富汗产品的竞争力, 经济和金融政策都应当关注工业发展。再者, 需要发展基础设施, 建设公路和铁路, 促进矿业、农业、畜牧业、电力等领域的现代化, 且应当推动基础设施的建设, 阿富汗政治界和经济界也应当合作, 制定法律和法规, 扫除国内外投资的障碍。<sup>①</sup>

阿卜杜拉主张改革经济体制, 制定长远的经济发展规划。经济规划可以侧重在3个方面, 即: 把进口导向经济改造为制造业经济; 制定有关就业和劳动力的规划; 实施和完善各种工程规划。阿卜杜拉的经济思想包罗万象, 比如主张减少贫困, 降低经济的脆弱性, 平衡发展与改革的关系, 促进基础设施建设, 促进教育和卫生事业的发展, 促进农牧业发展, 保持进出口之间的平衡关系, 促进私有、公有和混合经济体制的发展等。阿卜杜拉强调, 自由主义经济不可能只有西方一种模式, 在经济发展中更重要的是要维护经济和社会的稳定。

简言之, 双方的共识是: 打破阿美关系当前的尴尬局面, 与美国签署双

---

<sup>①</sup> “Afghan Presidential Hopeful Says Terror Also Threatens Pakistan”, *BBC Monitoring International Reports*, [http://10.4.131.110/rewriter/NEWSBANK/http/hmenvda9mdvra-mj9bnl/iw-search/we/InfoWeb?p\\_product=AWNB&p\\_theme=aggregated5&p\\_action=doc&p\\_docid=14BDFB1E70BD2C40&p\\_docnum=163&p\\_queryname=1,2014-02-27](http://10.4.131.110/rewriter/NEWSBANK/http/hmenvda9mdvra-mj9bnl/iw-search/we/InfoWeb?p_product=AWNB&p_theme=aggregated5&p_action=doc&p_docid=14BDFB1E70BD2C40&p_docnum=163&p_queryname=1,2014-02-27).

边安全协定，以便继续在政治、安全和经济领域得到美国和西方的支持；重视巴基斯坦在解决塔利班问题上的作用，面向未来改善和发展与巴基斯坦的关系，同时继续促进与其他国家的合作；反对腐败，建立一个高效、负责任的良好政府，提高执政力和政权的合法性；推动工业化的发展，加强基础设施建设，改善投资环境等。这些共识深刻地反映了新形势下阿富汗政治精英为确保生存和发展而做出的理性思考，因此有可能成为未来政策的一些基本层面。不过，将来政策的具体走向，还需要结合未来政府的组成情况以及客观形势的新发展而最后确定下来。

## Presidential Election and the Trend of Political Development in Afghanistan

*Wang Feng*

**Abstract:** The presidential election in 2014 might have more important influences on the situation of security in Afghanistan as the US and NATO will withdraw their main troops by the end of the same year. Because of the alleged widespread frauds, the election runoff had been thrown into crisis. However, with the effective mediation of the US, the two candidates, Mr. Ghani and Mr. Abudullah, have agreed to accept the final result and form a national unity government if all the votes will be recounted by the domestic and international institutions. The kind of coalition government might not be powerful because of its native cleavage, and might face serious political, economic and security challenges. Yet, it might be possible for the common points of the campaign programs from the two candidates to turn into some basic policies in the future.

**Key Words:** Afghan Politics; Presidential Election; Withdrawal of the US Troops; Ghani; Abudullah; Weak Government

(责任编辑：樊小红 责任校对：詹世明)