

阿富汗战后重建面临的困境及出路 ——以政治机会理论为视阈的分析

张吉军

摘要：2020年2月29日美国与阿富汗塔利班在卡塔尔首都多哈签署和平协议，历时近20年的阿富汗战争终于显现了走向终点的迹象。尽管该协议的实施还存在诸多障碍和不确定因素，但是毕竟为这个饱受战乱困扰的国家带来了一丝和平的曙光。国内外一系列复杂因素综合作用下美国抛开阿富汗政府与塔利班组织谈判引发国际社会的广泛关注。阿富汗战后重建是在该国现代民族国家建构尚未完成和国家治理面临一系列困境的大背景下展开的。当前，阿富汗战后重建依旧存在许多亟待破解的难题：政治制度运转效率较低、社会整合尚未实现、经济重建困难重重等等。同时还面临美国、伊朗、俄罗斯、巴基斯坦等地区国家介入的外部因素，民族宗教部落矛盾重重、现政府治理能力差和民众国家认同远弱于部落认同等内部因素的困扰。国内外学界已对阿富汗重建面临的困境问题提出了不同的解决方案。政治机会结构理论是一种解释社会发展中不同民族国家的政治力量妥协与较量的研究方法，为研究“后冲突时代”族群和宗教间的冲突提供了一种非常有用的视角。政治机会结构理论主要关注社会运动主体（经常是抗议者）与抗议对象（主要是权威政府）之间互动的形式，及其对社会运动的生成与发展造成的影响和结果。这一理论在阿富汗战后重建的出路上提供了很好的解释力。

关键词：阿富汗；战后重建；政治机会理论；外部因素；美国

来稿日期：2020-09-30

作者简介：张吉军（1976~），兰州文理学院马克思主义学院副教授，主要研究领域：中亚南亚传统安全问题；祝晓燕（1976~），兰州文理学院马克思主义学院讲师，主要研究领域：国外高等教育发展研究。

基金项目：本文系2016年度国家社科基金项目“政治伊斯兰对中国实施‘一带一路’战略的影响及对策研究”（项目编号：16BZZ090）的阶段性成果。

2019年2月29日，经过一年半艰辛而又数度中断的谈判，美国阿富汗问题特

使、谈判代表哈利勒扎德和塔利班政治事务负责人巴拉达尔在卡塔尔首都多哈签署了和平协议。根据协议，美国在135天之内将驻阿富汗美军人数由当时的13000人减至8600人，随后在14个月内全部撤离。美国承诺立即开始与所有相关方面合作，制定释放战犯和政治犯的计划，以建立信任。阿富汗政府释放了5000名塔利班囚犯。塔利班则释放了1000名阿富汗囚犯。在协议中，塔利班向美国保证其成员和“基地”组织不会利用阿富汗本土对美国及其盟国发动攻击，禁止类似组织或个人进行招募、培训和筹款活动。塔利班保证将不向威胁美国及其盟国安全的人员提供签证、护照、旅行许可证或其他法律文件。尽管阿富汗未来发展趋势还难以预测，但是这一协议的签署至少让饱受战乱和动荡困扰的阿富汗人民看到了和平的曙光。

一、政治机会理论及应用

在解释一系列国际政治现象时，西方学者创造并使用了“社会运动理论”一词。这一理论将社会运动的发生归结于面临的社会危机、被剥夺感和挫折感等非理性行为，强调社会运动的负面效应。这些学者认为应该对社会运动发生和发展的传统进行批判，并在此基础上发展出研究社会运动的政治过程理论。国家在政治过程理论中发挥的作用被称为“政治机会结构”。

（一）政治机会的构成要素

学者们对“政治机会”的构成因素进行了大量的研究。结构性因素是社会运动的过程模式重点强调的方面，这些因素被称为“政治机会结构”，它强调社会运动中的抗议者与抗议对象，一般是指特定国家政府之间的互动带来的影响和结果。社会运动并非是在政治真空中产生的，一国的内外环境都会对该运动的成败产生至关重要的影响。在上述内外部影响因素中，政治机会的构成及其变化对社会运动的限制与权限赋予是最为重要的因素。政治机会结构主要是社会运动发生所面临的政治环境，尤其强调国家在社会运动发生和发展进程中所发挥的作用。社会运动发生国家的政治背景不同，运动的斗争方式、组织形式和意识形态都会有所差异。

（二）政治机会的结构变量

与政治机会的定义和内涵的研究一样，学者们对政治机会结构的变量构成的看法也存在较多的争议，例如有学者将政治机会结构划分为具体问题的政治机会和一般的政治机会结构两种。还有学者将历史记忆和传统制约因素、政治—制度的互动、行动者的集合、国际规范和跨国网络等作为分析政治机会结构的结构变量。

甘姆森和梅耶将文化因素纳入政治机会的结构变量之中，由此将文化的政治机会和制度的政治机会进行了区分，在理论分析中又提供了另一种维度。他们提出用“稳定的”和“易变的”两种变量因素来分析社会运动理论。“稳定的”是指变化比较缓慢或困难，例如价值和题材、信仰系统和世界观等。

“易变的”是指容易因事件、政策和政治行动者变化而发生改变，比如阶级意识、民族情绪、公共话题、媒体框架等。2004年，梅耶又概括了社会运动研究中通常用以测量“政治机会”的若干种变量，多达9种：（1）以往社会运动所遗留的组织；（2）政党的开放性和意识形态立场；（3）公共政策的变化；（4）国际联盟及其对国家政策的限制；（5）国家的能力；（6）政府管辖的地理方位及镇压能力；（7）对立运动的活动；（8）潜在积极分子对政治机会的看法；（9）甚至还有学者用弗洛伊德的精神分析学观点，分析“情感关系和性关系”（*effectual and sexual relationships*），即所谓“力比多机会结构”（*libidinal opportunity structure*）对社会结构的影响。^①

从以上关于政治机会结构变量的研究可以看出，学者们依据不同的研究对象，对政治机会结构的变量从不同的维度进行了界定，并且无论是社会学还是政治学领域的学者们都为该理论添加新的变量因素。当然部分学者也批评这一理论将集体行动所有外部环境中的所有情况和条件都融入政治机会结构的变量因素，有可能会使这一概念成为一块“海绵”，并最终导致其成为一个可以解释任何政治现象的结构代名词，这样自然会失去其理论本身的合理性。

虽然国内学者对政治机会结构理论存有大量质疑和批判，但是该理论对社会运动依旧具有很强的解释力。到目前为止，政治机会理论依旧是解释社会运动现象中适用性最强的一种理论学说。同样，政治机会理论也适用于解释民族宗教团体在社会运动中的作用和表现。在多民族多宗教国家的构建进程中，宗教团体不仅直接参与社会运动，而且经常会发挥政治参与功能，他们利用网络、媒体等工具有效动员所在国家的民众，有时甚至会发挥舆论引导的作用。在阿富汗战后重建进程中，形形色色的政治伊斯兰团体就扮演了不同的角色，成为阿富汗政治进程中不容忽视的政治力量。国内外学界关于阿富汗战后重建中出现的各种现象提出了不同的解释方法。政治机会理论为研究阿富汗族群与宗教之间的传统提供了一种有益的视角。阿富汗外部政治机会结构，特别是外部政治环境的变化是催生宗教民族矛盾的关键因素，国内宗教团体与政治机构间的互动加深了各派别之间的冲突，是阿富汗国内冲突不断的催化剂。本文将以马克亚当关于政治机会结构

^① 冯仕政：《西方社会运动理论研究》，中国人民大学出版社2013年版，第169~170页。

的论述为分析框架，分析战后阿富汗重建的困境、面临的政治机会结构和摆脱困境的出路等，为了解战后阿富汗重建进程提供另一种视角。

二、阿富汗战后国家重建的困境

世界银行将“战后重建”的定义为，重新确立某一国家社会、经济体制并建立一个保证该体制有效发挥作用的和平社会。^①按照这一定义，自2004年阿富汗启动战后重建以来确立的政治制度未能有效地发挥作用，经济重建和社会运行都没有实现既定的目标。政府在促进社会力量整合，在意识形态和价值观等方面强化民众对国家的认同等方面的任务仍很艰巨。阿富汗虽然建立了西方式的政治体制，但是并未实现有效运转，冲突各方依旧存在明显的分歧。阿富汗政府军和安全部队也仅仅是在外部军事力量的协助下才能维护和保障国内的社会安全与稳定。也就是说从战后重建的内涵方面来讲，阿富汗要完成国家机器和政权重建、经济和社会秩序恢复，在正常运行的法律法规基础上实现政治、军事和社会运行，以及国家认同恢复的任务等还有很长的路要走。

阿富汗战后近20年的和平重建面临的复杂性和反复性绝非战前国际社会所预期的一样，国家主权与外部势力、民族与宗教间的矛盾与纠纷相互交织，“后伊斯兰国时代”的阿富汗战后重建更是历经数次反复和波折。

（一）政治体系相对封闭

自阿富汗进入战后重建以来，该国基本形成了阿富汗政府、塔利班和美国等各方势力主导和平进程的局面。尽管阿富汗政府按照美国的意愿建立了西方式的民主政权，但是并没有实现重建前人们的美好意愿，阿富汗政治和解进程面临命运多舛的尴尬局面，其中最主要的问题是加尼政府管理和治理能力不足、经济缺乏造血能力和宗教派别特别是塔利班强势回归。以上三大因素既有外部缘由也有内部原因，各个部分相互影响相互制约，共同构成了阿富汗战后重建政治机会的政治环境。阿富汗和平重建已经进行了十多年，但是分歧依旧存在，特别是在根本原则问题上，各方尚未达成共识。各方虽然都有意愿结束争执，用政治途径来解决矛盾和冲突，但是在原则问题上立场各异。例如在政治安排上，塔利班要求美军完全从阿富汗撤军，并重构阿富汗的政治制度；而美军则要求塔利班实现停火，放弃使用武力，并停止对“基地”组织和其他恐怖组织的支持与人员往来。加尼政府则希望能够与阿富汗塔利班开展直接对话和协商，但是后者拒绝承认喀布尔政府的合法性，拒绝进行任何形式的对话，只愿意跟美国进行对话。

^① World Bank, *Post-conflict Reconstruction: The Role of the World Bank*, Washington, D.C.: World Bank, 1998.

美国与阿富汗塔利班2020年2月29日达成的协议规定，阿富汗塔利班将从2020年3月10日起与阿富汗各方进行对话。对话开启之前，阿富汗政府和塔利班之间互换战俘人员。从2018年10月美国和塔利班开启谈判以来，历经一年多的时间，虽然中间曾经历了几多波折，但是双方最终还是达成了此次协议，可谓来之不易。从这份协议的内容来看，各方的利益关切都得到了照顾，是阿富汗和平进程中最重要进展之一。如果此次协议能够得到很好的执行，则有可能成为“9·11”事件后阿富汗走向和平进程的一个标志性事件。

但是接下来最重要的问题是，和平协议能否真正得到落实？美国能否真的全部从阿富汗撤军？从美国近几十年来的做法可以看出，它只要进入一个国家就非常不愿意离开。从二战结束后进入德国、日本，到伊拉克战争结束留驻伊拉克约1万人。这次是否会循此先例，值得观察。因为美国在“9·11”事件后以反恐为名发动阿富汗战争，虽然名为打击恐怖分子，实则是为遏制俄罗斯和中国的发展。阿富汗异常特殊的地缘政治，尤其是与伊朗和中国均接壤的事实，必然会使美国找到借口留在阿富汗。事实上，美国也反复强调撤军是“有条件的”，美高官就曾告诫塔利班，只要其食言，美国必将会撕毁协议。

塔利班可谓是此次和平谈判最大的获利者，该组织在“9·11”事件后以一种新的面貌出现在了世人面前。塔利班组织在美国发动阿富汗战争后不但没有从民众的视野中消失，反而是不断重新整合力量东山再起，在阿富汗政治格局中继续扮演着至关重要的角色。至2020年，塔利班已经控制了阿富汗46.2%的国土面积，无疑是阿富汗重建进程中发挥关键作用的政治力量。实际上，过去的近20年时间里，不仅美国的阿富汗政策在不断调整，塔利班的政策也出现了很多新的变化，与之前的领导奥马尔相比，现任塔利班领导人更加务实。塔利班内部分为温和派和激进派，跟美国政府谈判的主要是温和派。美国也计划跟温和派的谈判，却对激进派进行坚决打击以分化塔利班组织。美国希望塔利班放弃对包括“基地”组织在内的国际恐怖主义的支持，并以一个合法政党的身份参与阿富汗政治事务。这样不但可以使美国及西方盟国不会招致武装袭击，同时可以使塔利班能够参与阿富汗政府权力的分配，从而可以将自己从阿富汗政治生活中抽身出来。而塔利班根本不愿意跟阿富汗政府谈判，他们的目标是恢复建立“阿富汗伊斯兰酋长国”，像阿富汗战争之前一样，重新在阿富汗掌握政权。尽管和平协议中有阿富汗政府和塔利班之间互相交换战俘的条款，但是两者能否谈判成功还要打一个大大的问号。这一方面考验两者的意愿，另一方面也要考验美国是否有能力促成阿富汗政府走到谈判桌前来。因为在协议签署之前塔利班一直表示不会与阿富汗政府直接谈判，理由是加尼政府不能代表全体阿富汗人民的利益，是一个傀儡

政权，并且这是塔利班一以贯之的态度。尽管美国和塔利班之间达成了协议，但是一旦塔利班内部极端派或激进派不认可协议的内容，并且继续发动武装袭击活动，那么就有可能使来之不易的谈判又回归原点，这也是之前的所有协议都没法保证为阿富汗带来和平的重要原因，从这个层面上来说，此次协议更准确地说是一个停火协议，而非和平协议，有太多的非预见性因素使阿富汗问题异常复杂。

（二）政治精英内部相互掣肘

阿富汗政府的态度也是此次和平协议能否真正落到实处的一个重要方面。在协议签署后，阿富汗现任总统加尼第一时间提出阿富汗政府对这一临时停火协议持怀疑的态度，因为阿富汗政府领导人并未参与这场谈判中，协议的内容并不能代表全体阿富汗人民的意愿。此次和平协议的签署也置阿富汗现政府于非常尴尬的境地。美国与塔利班的谈判完全撇开了阿富汗现政府，而塔利班反而是以“国家实体”的身份参加了谈判。给外界的印象是美国已经从法律上承认了塔利班在阿富汗政坛的合法性。而塔利班也凭借此次谈判大大提高自身的威望。塔利班光明正大地重返阿富汗，在未来有可能还会发挥更大的作用，因为经过近20年的消耗战，塔利班并未从阿富汗消失，反而成为这场博弈的大赢家。而与之形成鲜明对比的是，美国扶植的代理人的表现却着实令外界担忧：加尼和阿卜杜拉政府班子不睦，腐败问题严重、经济方面的表现欠佳。据《纽约时报》报道，2018年阿富汗政府控制与影响区域仅为国土总面积的56%，相比2015年11月的72%大幅下降。^①对于美国来讲，塔利班是越战越强，而阿富汗政府则是越战越弱。阿富汗政府依旧是一个“弱政府”，政府政策的制定和实施过程受多方利益集团所困扰，这也是阿富汗和平进程困难重重的最核心因素。

（三）美国的利益考量

对于美国特别是特朗普总统来说，协议的签署可谓皆大欢喜。协议签署后，特朗普总统、蓬佩奥国务卿和埃斯帕防长等美国一众官员们欢呼雀跃，感叹终于结束了美国历史上持续时间最长的战争。实际上，这份和平协议与其说要带领阿富汗走向和平，更不如说是各方各取所需而已。众所周知，2020年是美国的大选年，特朗普渴求连任，而从阿富汗撤军也实现了当初竞选时的承诺，协议的签署可以说为其竞选连任送了一份厚礼。在第一次竞选总统时，特朗普就美军从阿富汗撤离做出过承诺，但是，一个任期马上要结束的时候，美军却依旧在阿富汗“原封不动”。特朗普竞选时的诺言眼看就要变成一个戏言。此时达成撤军协

^① 辛恩波：《18年的阿富汗战争结束，和平就来了吗》，澎湃新闻，2019年3月1日，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_6242091

议，即使是暂时性的，也必将对特朗普谋求连任具有加分的作用。至于大选结束后的阿富汗局势走向，则不是美国官方关注的问题。

另一方面，特朗普总统也想通过这一协议的签署来展示自己的外交能力。2020年2月初，美国政府推出了中亚战略，其中明确将阿富汗视为中亚地区的一部分，希望中亚国家为美军撤出阿富汗提供帮助。阿富汗在美国的中亚战略中占据非常重要的位置，一旦阿富汗局势持续处于动荡或混乱之中，美国的中亚战略将有可能变为空谈。美国精英们很清楚，阿富汗的安全局势稳定与否对中亚战略的实施意味着什么，只有与阿富汗塔利班达成某种协议，才能为美国最终实现《中亚战略：2019~2025年》创造条件。从美国的长远考虑来看，美国在这场历时近20年的战争中已经有超过3500名北约联军成员在阿富汗丧生，其中有美国人2300多名。美国累计为这场战争投入的费用超过2万亿美元。一定意义上而言，撤军也是美国不得已而为之的行为。因为协议中一条就是塔利班承诺不再让阿富汗成为恐怖分子攻击美国的基地。对美国而言，阿富汗战争真正已经变成了一个沉重的负担，美国已经想早日结束战争。当初美国以反恐为名进入阿富汗，虽然以摧枯拉朽之势迅速将塔利班赶下了台，但是战后重建以来，除了在阿富汗建立了一个施政效果乏善可陈的政府，其他方面更是举步维艰，困难重重。

（四）阿富汗经济基础薄弱

经过多年的发展，阿富汗社会各方面的发展总体向好的方向发展。自2001年推翻塔利班政权并建立新政府以来，阿富汗经济平均增速基本保持在5%以上，成为中亚及周边地区经济发展速度最快的国家之一。2018年阿富汗的国民生产总值突破200亿美元，与2002年相比整整翻了8倍。从经济增长方面来看，阿富汗人均GDP已经从2002年的179美元增加到2018年的520美元。^①同期，阿富汗累计接受国外投资1200多亿美元。阿富汗的电力、交通、电信等基础设施建设成果显著，特别是信息通信技术更是取得了巨大的发展。2002年，阿富汗还没有移动运营商，手机普及率相当低，而2018年，阿富汗拥有手机的用户已经超过2000万户，覆盖超过80%的人口。在文化教育、卫生医疗等方面，阿富汗取得的成绩也非常显著。全国现有1.3万所学校，有适龄入学儿童800万，其中38%是女生，全国共聘用教师17万名。此外，阿富汗全国现建有100多个流动医疗队，拥有医疗服务人员1.3万余名，90%的民众可以接受医疗服务。在民众的就业方面，政府也采取了多种措施增加就业岗位，例如在全国建立了46个劳动技能培训中心，向沙特等国家派遣劳务人员，加强对阿富汗年轻人的职业技能培训等。

^① “阿富汗人均GDP数据”，https://www.kylc.com/stats/global/yearly_per_country/g_gdp_per_capita/afg.html.

但是在取得一系列成就的同时，由于连年的战乱和社会动荡，阿富汗并未建立完整的工业体系，工业基础薄弱，工业产值仅占全国国民生产总值的三分之一。阿富汗全国以农牧业为国民经济的主力，但是农业基础设施不完善，毒品经济依旧是部分地区民众赖以生存的主要经济来源。近年来，阿富汗的罂粟种植和毒品生产不减反增，种植面积超过13.1万公顷，鸦片种植则接近6000吨，占全球产量的90%以上，每年为毒贩、军阀和塔利班等组织带来的收入超过30万亿美元。近年来，阿富汗民众的失业率依旧居高不下，维持在30%~40%的水平。阿富汗经济总量虽然持续增加，但是全国人口有3500万，人均国民生产总值较低，依然是一个贫穷国家。

（五）安全部门应对抗议活动的能力有限

自重建以来，阿富汗社会持续动荡，国家安全重建严重滞后，还没有建成一支强有力的军事部队来完成国家安全重建的工作。一方面，阿富汗政府虽然在美国的支持下建立了本国的安全部队，但是近两年的表现却难以令人满意。国内各派武装力量蓄势待发，积极招募成员和扩大影响力。阿富汗政府军难以控制局面，而且军队的凝聚力和战斗力进一步削弱了，这对国家安全治理构成一种潜在的隐患。从奥巴马总统开始，美国其实早想结束麻烦的阿富汗战争，但是该国安全局势的变化却使这一切都化为了泡影。本以为“9·11”事件的始作俑者本·拉登被击毙后，阿富汗安全局势会有根本性的好转，但事与愿违，被寄予厚望的阿富汗安全部队难以担当维护国家安全的重任。特朗普竞选美国总统的时候，曾信誓旦旦地宣称要结束这场浪费了“太多的时间、能源、金钱”的战争，将立即结束这场战争。在就任美国总统后，特朗普也开始意识到事情并没有当初想象的那样简单。特朗普于2017年8月出台了酝酿已久的“阿富汗和南亚战略”，最主要的内容之一就是增兵阿富汗。特朗普总统曾经设想该计划是一个“能够取得胜利的计画”，但随着时间的推移，美国的良好愿望再次落空了。美国军方人士就对美国和塔利班达成的协议表示反对，例如大卫·彼得雷乌斯，这位曾先后任驻伊拉克美军司令和驻阿富汗美军司令的人士在《华尔街日报》发文坚决反对这项协议。他警告说极端组织“伊斯兰国”正是利用美军2011年从伊拉克撤军后留下的政治真空，在叙伊等国迅速崛起的。他警告特朗普，不要重复当年奥巴马贸然从伊拉克撤军的历史。该国日益严重的不安全状况，甚至导致了阿富汗塔利班瓦解了昆都士、法拉和加兹尼等几个主要的省会城市。在过去的四年，加尼和阿卜杜拉虽然在“平等分权”的基础上建立了民族团结政府，但是成立后双方却分歧不断，除了在国家的主要问题缺乏合作的共识外，在诸如成立政府内阁等方面都有严重的争执。这种争执最终导致的结果就是政府各部门的人

员配备基本都是代理形式，而非正式的部长。由此造成的后果就是，政府效率极其低下，甚至都无法抵御来自国内武装组织发动的暴力叛乱活动。2019年，加尼总统曾说，在民族团结政府成立的短短四年中，政府军的死亡人数已达到45000人。^①

另一方面，极端组织“伊斯兰国”呼罗珊省分支（ISKAP）仍有可能和能力对阿富汗局部地区发动恐怖袭击，这将对阿富汗国内安全构成威胁。2017年底，美英等国军事力量击溃了“伊斯兰国”主力，但是该组织的残余势力加速了向其他地区流溢的步伐，政治崩溃和社会失序的地区是其最佳的目标选择，而阿富汗正好符合这一“标准”。近年来，“伊斯兰国”呼罗珊省分支趁阿富汗战场处于鱼龙混杂的局面，乘机发展势力，虽然遭到了美军和阿富汗政府军的打击，但是仍旧保持了一定程度的战斗力。“伊斯兰国”一直批评塔利班与美国之间的和平谈判，抨击塔利班是向异教徒妥协。该极端组织还向阿富汗民众大肆宣传建立伊斯兰教法体系和武装反抗外国入侵者的思想，借机吸引当地民众加入其中。设想如果美国和塔利班之间的和平协议能够得到顺利执行，阿富汗的安全局势一定会得到好转，这对谋求乱中取胜的“伊斯兰国”来讲无疑是不利的。

当前影响阿富汗政治和解进程的国内政治力量并非只有喀布尔政府和塔利班，除了阿富汗政府和塔利班外，在阿富汗政治舞台上活跃的组织还有“基地”组织、巴基斯坦塔利班（TTP）、乌兹别克斯坦伊斯兰运动（IMU）等，他们都是阿富汗社会动乱和暴力的根源之一。同时，与美国谈判的塔利班成员属于该组织内部的温和派，激进派或主战派坚决反对与美国进行和谈，如果谈判协议得到执行，主战派会倒向其他武装组织也是非常有可能的结果。现在摆在阿富汗政府面前的一道难题就是：如何采取措施提高政府安全部队的军事力量和作战水平，同时整合和掌握地方各派武装力量以更好地履行维护地方安全和社会稳定的职能。

三、阿富汗各派政治力量面临的政治机会结构

从2002年以来的阿富汗政局变化可以发现，阿富汗国内不同政治力量面临的是一个多变和开放的政治机会结构，这为他们从事社会活动提供了广阔的空间，同时阿富汗政府也只有正确面对上述挑战才能为国家的和平与发展带来政治机遇和激励机制。借鉴麦克亚当关于“政治机会结构”的论述，我们可以就阿富汗的和平重建及各政治力量面临的政治机会结构进行分析。

^① “一墙之隔二个总统三足鼎立之阿富汗”，聚焦阿富汗，https://www.sohu.com/a/378867294_815055。

（一）政治体系的开放程度

尽管阿富汗政府修改了宪法，允许多位候选人竞争总统职位，但是总统职位依旧是在普什图人中选出，而政府内阁中的重要职位则大多由普什图或该国第二大族群塔吉克人担任。普什图人在阿富汗政治生活中一直处于主导地位。例如阿富汗前国王查希尔（1933~1973年在任）、前总理希克马蒂亚尔（1993~1994年在位）、前总统卡尔扎伊（2004~2014年在任）和现任总统加尼都是普什图人。虽然普什图人是穆斯林，但是他们的文化根植于“普什图瓦里”（普什图法典）之中，伊斯兰教只位居第二位，与伊斯兰教相比，对自己所属部落及对普什图法典的认同和狂热才是最重要的。对于普什图人而言，他们自身的属性高于一切。一个普什图人会这样描述自己：“我首先是普什图人，其次是一个穆斯林，最后是阿富汗人。”^①

塔吉克人与普什图人之间经常为了争夺权力展开殊死搏斗，阿富汗政府中大多数内阁部长、大银行家和大商人都来自塔吉克族。塔吉克族人在阿富汗历史上曾经有过两次短暂却非常辉煌的执政历史，例如1929年1月塔吉克人帕恰·沙考领导军队占领喀布尔，自封“埃米尔·哈比布拉·汗·加齐”。^②阿富汗北方联盟的大部分骨干成员都是塔吉克族人，例如曾在1992~1996年执政的前总统拉巴尼，同时他也是北方联盟的创始人，还有已故将领马苏德、法希姆和伊斯梅尔等人都是塔吉克族人。这些民族大多时候靠地缘认同团结在一起。无论是在内战期间还是进入战后和平重建时期，由于政局动荡所造成的族群身份受损和对国家认同的弱化才是不同民族和部落间产生矛盾和冲突的主要原因。内战结束以来的和平重建进程并没有解决这一稀缺性的资源，反而是变得更加严重。阿富汗政府并没有借助已经建立的开放的政治体制化解上述矛盾，建立一个强有力的权威政府。无论是总统职位还是政府内阁的组成，人员构成大都集中于几个大的部落之间，像加尼和阿卜杜拉组成平行政府的就是双方妥协和各自让步的结果。这种看似双方都满意的结果并没有像民族团结政府领导人当初所言那样顺利。联盟政府的领导人更多是忙于争权夺利，并没有将更多的精力放在寻找国家治理的方法方面。统治精英内部关系不睦，有时甚至出现严重裂痕，对抗议对象的要求置若罔闻，最终导致治理能力的下降。政府并未能很好地履行好管理国家的职能，经济发展虽有起色，但是结构单一，多年来一直依靠西方国家驻阿富汗工作人员的消费来拉动经济增长，形成了严重的“外援消费型”经济模式。阿富汗政府军严重依赖美军的支持，没有能力压制国内不同组织的暴力活动，致使“伊斯兰国”不

^① 缪敏、王静、何杰：《阿富汗概论》，世界图书出版公司2016年版，第83页。

^② 同上，第84页。

断扩大势力影响，塔利班卷土重来，阿富汗民众更是生活艰难，大大削弱了政府控制政治局势的能力。上述一切问题的矛盾都聚焦于阿富汗政府既没有明显的意愿来推行政治体制改革，也无力舒缓社会矛盾，其结果就是最终导致阿富汗政治出现了“一墙之隔两个总统三足鼎立”的尴尬局面。

（二）精英内部的团结程度

政治权威是阿富汗实现民族国家建构的前提，也是实现对国家有效治理的基础。进入和平重建的阿富汗政府，政治力量间的分化和相互牵制影响了阿富汗政治权威的形成。阿富汗政府权威性不够，许多政策无法有效实施，最终导致民众对政府的认同较弱。以普什图人和塔吉克人等为平等划分政治权力的政体形式虽然表面上实现了权力的公平分配，但实质上却加剧了双方的对立和对权力的争夺，双方政治精英们你争我夺的局面不利于国家权威的形成。在2020年3月9日阿富汗总统就职仪式之前，加尼总统曾向竞争对手，也是之前的“合作伙伴”阿卜杜拉阵营抛出了橄榄枝，其中包括给对方提供40%的内阁席位，以及一个最高和平委员会主席职位和国家安全委员会成员职位，尽管美国急忙从中斡旋，但是被阿卜杜拉拒绝了，并称他才是总统大选的真正获胜者。阿富汗政府内部能否达成妥协和一致才是美塔协议能否得到贯彻执行的关键因素。阿富汗政府才是代表国家的唯一合法代表，而并非这场和解的旁观者。阿富汗政府内部的政治对话和和解能否顺利实现才是这一协议得到实施的关键。阿富汗政坛目前的分裂状态给协议中安排的塔利班与阿富汗政府的对话增添了很多不确定性。谁将代表阿富汗政府与塔利班对话或许将是一个迫切需要回答的问题。

在过去的40年中，阿富汗人无力主导本国和平谈判进程的例子并不少见，例如苏联撤军阿富汗后举行的日内瓦谈判，阿富汗抵抗武装就没能直接参与谈判。2001年美国推翻塔利班统治后举行的波恩会议，塔利班也没能受邀参加。但是没参加者反而都成了最大的反对力量。阿富汗政治和解进程的各方政治力量虽然都高喊实现和解，但在其内部并没有达成普遍的共识。无论是美国和阿富汗政府，还是塔利班内部都对政治安排存有分歧。即使是特朗普总统所在的共和党内部关于与塔利班的和谈政策也有争议。美国党内反对这一协议的反对派认为，美军不应该在没有安全保障的和平协议下从阿富汗仓促撤军，而应该首先确保终结与塔利班之间的冲突。这不仅会为塔利班重新集结留下时间，还会使阿富汗因为撤军成为力量真空地带，给外部势力乘虚而入提供机会，这对美国和西方盟国的利益都是一种损失。阿富汗问题相关各方都因为对战争形势的判断、历史记忆和部族及派系的利益分歧等形成不同的派别。各方都在边谈边打，边打边谈，谈谈打打，这种情况下无益于培养各方的战略互信。

（三）精英政治的局限程度

阿富汗对美国具有极为重要的战略利益，美国极为关心阿富汗政治局势的发展走向。因此，在外部行为体中，对阿富汗政治影响最大的就是美国。一般来说，国家建构是在本国的主导下完成的，但是在个别情况下，也会受到域外国家干预，并建成了与干预国相一致的政治体制。“9·11”事件后，阿富汗在美国的主导下建立了西方式的民主制度，并于2004年通过了新的宪法。美国从自身利益出发，完全主导了阿富汗战后重建，例如阿富汗的政权机构、军事安全和经济恢复等方面都是完全按照美国的旨意开展的。实际上，美国主导的阿富汗战后重建并不符合阿富汗的国家利益和国情，这也是阿富汗重建陷入动荡和混乱的根源所在。发达国家和发展中国家所面临的实际问题是有所区别的，虽然政治是在宪政秩序内分配资源的问题。在对其他国家进行的政治设计不能仅仅把如何进行选举和如何分权等问题作为国家构建是否成功的标志，这样表面上虽然完成了政治设计，但是实际运行中必然会带来一定的问题，有时甚至是截然相反的结果。对于发展中国家来说，前提是建设国家问题，即寻求一种稳定的根本秩序问题。因此，对于发展中国家的政治学家来说，首先面临的是国家性问题。其次，分配正义是每个国家都要面临的难题，因此讲政治不能不讲如何分配权力、财富乃至权利等稀缺资源。政治就是关于维护国家性和分配正义的体系和能力。^①也就是说，美国当初想仅仅依靠几次外科手术式的军事打击和美式民主宣传就完成反恐战争或国家重建。美国的制度设计并没有完全考虑阿富汗的国情，在其主导下制定的重建政策不仅没有促进不同民族和教派之间的和解，反而是加剧了阿富汗政府内部的严重分化，影响了阿富汗社会的重新整合。美国主导的民主重建在实际运行过程中更多显现了与该国拥有长期执政经验的第一大民族对立的迹象。这从战后重建第一任总统卡尔扎伊对美国的态度就可见端倪。另一方面，阿富汗政府军战斗力薄弱，严重依靠美国驻军维护国家和社会的稳定，在美国萌生去意的情况下，也给政府军维护社会安全增加了困难。

历时一年多的谈判虽然以双方皆大欢喜的结局收场了，尽管和平协议能否顺利实施还是一个疑问，但是毕竟双方开启了一个好的开端。然而这一历史性的事件也难免不让外界心生疑问：为何全球势力最强的美军竟然不能完胜一支三流的地方武装？这其中其实有两方面的原因，一方面是美国主导阿富汗政府和平重建方面的失误造成的。美国在全面主导阿富汗重建进程之后，并没有将全部的注意力放在帮助阿富汗政府方面，美国对阿富汗经济社会发展并没有给予太多的关

^① 杨光斌：《政治学导论》（第五版），中国人民大学出版社2019年版，第5页。

注，到位的援助资金主要被用于训练和维护阿富汗安全部队方面。同时，在推翻塔利班政权后，美国又将注意力转向中东地区建立军事基地和发动伊拉克战争方面。美国对部分反美国家进行威胁甚至是军事打击，最终两面不落好，这也给塔利班卷土重来提供了“机遇”。相较阿富汗政府的举步维艰、难堪大任，塔利班却利用美国的漏洞不断攻城略地、越战越勇。到2018年，阿富汗加尼政府的有效控制区域从2015年的72%缩水到56%甚至更少。

反观阿富汗塔利班在被推翻后的表现却是呈现灵活务实的特点。塔利班利用美国的掉以轻心，迅速改组领导层，扩大招募士兵的规模和范围，加强对成员的军事训练，同时还通过毒品走私来大量积聚组织活动资金。在对待美国的态度上，塔利班也发生了很多变化，尽管是被美国武力推翻下台的，但是塔利班深知要跟这样一个巨人直接对抗肯定是不明智的。于是塔利班加强了与经济有所衰落，但是在中亚及周边地区仍然具有极大影响力的俄罗斯的外部联系，由此改善了组织生存的外部环境。在对待内部民众方面，塔利班也明白同时要用暴力将美军驱逐出阿富汗或通过暴力改变阿富汗现有的政治体制也基本不太可能，所以采取措施弱化了自己恐怖暴力的组织形象，减少采取极端暴力的行为方式。在人员招募上，塔利班利用阿富汗政府深陷治理效果有限和腐败无能的危机状况，对阿富汗政府一直想解除的地方武装进行拉拢，通过此类方式不仅扩大了组织的成员数量，而且延续了塔利班组织的生命。由此，阿富汗塔利班在被美国用武力推翻下台后，不但没有在阿富汗政治舞台上消失，反而强势回归，成为一个在阿富汗长期、合法的完整组织。政府软弱，国家动荡，各宗教派别之间的联盟关系也因为外部势力的政治压力和经济援助的关系而发生着变化。威权政府的挑战者也在政治社会运动过程中通过政治动员的方式不断寻找新的盟友，这也成为阿富汗开放性政治机会结构的另一个重要因素。

（四）国家对抗议活动进行镇压的意愿程度

阿富汗宗教团体拥有进行社会运动动员的资源、技术和社会网络，国家动荡和混乱的社会局面使得上述资源常常被用于政治抗争活动，而不是用于与各政治力量之间的和解。对于塔利班之类的抗争者来说，在阿富汗社会进行抗争活动的成本很低，但是效果却很好。塔利班等宗教组织能够得到所占领地区民众的支持，又能够得到国外势力的援助。同时，这些宗教团体拥有深入社区的基层信众网络，又掌握了先进的通信传媒和网络技术，他们可以以占领省份为活动基地，进行政治抗争动员。阿富汗宗教派别利用威权政府在向民众提供社会公共产品方面的缺位，为民众提供社会服务和慈善服务，对社会中的弱势群体提供帮助，由此进一步壮大自身在阿富汗社会的群众基础。

2002年塔利班倒台后开始的战后重建并没有让伤痕累累的阿富汗人民凝聚在一起，国家和平重建依旧道路漫长。西方式的民主制度在阿富汗并没有落地生根反而呈现水土不服的局面，主要原因包括以下几个方面：一是阿富汗战后重建中宗教党派和团体扮演了非常重要的角色。受各方面因素的制约，美国主导下建立的阿富汗政府是一个弱能力的政府，喀布尔政府未能对其掌握的首都之外的其他地区行使有效而稳定的统治和管理。塔利班在沉寂多年后再次回归阿富汗政治生活也说明阿富汗政府的施政并未令阿富汗老百姓满意，反而是民众呈现出更加倾向于塔利班提出的建立“纯粹”的伊斯兰秩序的意愿。二是阿富汗地方强权和部族力量异常强势的局面多年以来并没有发生改变，传统部族政治势力主导政治发展的能力要强于政党。从2004年到目前的总统大选无不是地方部族武装和政治力量利益相互较量，不断妥协的结果。三是伊斯兰教和族群身份作用突出。阿富汗绝大多数人信仰伊斯兰教的事实和部落政治在国家建构中扮演重要角色的现实都决定了该国形成的按教派、族群划分的政治认同不利于和平重建进程中所必需的公民身份和国家认同的形成，在外力强力解构下的社会文化更不利于国家认同的重新塑造。政治合法性关注的是什么条件和程序促使人们视权威为正当，因而支持一个政权的稳定。阿富汗现政权亟待解决的问题就是尽力摆脱目前的困境，努力加快重建的步伐，提升重建的水平。阿富汗权威政府内部利益交错、分化明显，不同派别相互制衡，民众对政府缺乏信任。在国内暴力冲突爆发和民生问题长期得不到改善的情况下，民众开始向所属部族和教派寻求保护也在情理之中。因此，与其说是宗教团体吸纳民众加入，更不如说是孱弱的权威政府将民众推向了抗争者一边。以上因素只是反面说明社会运动中政府是否有意愿镇压反抗的其中几个理由，最终先要证明的理论假设是：不是政府是否有意愿镇压反抗，而是有没有能力镇压反抗的问题。

四、阿富汗战后重建的出路

阿富汗战后重建反映了政治结构和社会文化环境对宗教行为体政治活动的决定性影响。在一个多宗教多部落的社会，资源的稀缺、精英们的分类和权威政府力量的孱弱都深刻影响着国家的建构，导致国家长时间处于混乱和动荡之中。如何摆脱困境，加快重建的步伐是阿富汗现政权亟待解决的问题。阿富汗重建首先应该在派别间相互妥协，提升权威政府的治理能力，进一步提升民众对国家的信任和认同水平，与周边国家处理好关系，推动重建目标早日实现。

（一）提高权威政府的治理能力，重塑政治权威

阿富汗战后重建的基础是政治重建，最关键的是建立一个治理有效和让民众

信服的权威政府。重建的方向应该聚焦于建立避免受到外部势力过多干预和党派纷争的政府。同时，通过大力整治腐败现象和提高政府治理能力，增强阿富汗民众对政府的信任是重建的重要前提。2020年2月18日，阿富汗总统最终选举结果公布，现任总统加尼和主要对手阿卜杜拉的得票率分别位居前两位。3月9日，加尼在总统府宣誓就任阿富汗第四任总统，而在一墙之隔的首席执行官官邸，阿卜杜拉也主持了一场“总统”宣誓就职仪式。无论形势如何发展，两位阿富汗权威人物之间的较量必将直接影响到阿富汗政局的稳定和政治演变。如果处理不好，各派势力必将围绕未来权力分配走向分裂，甚至有可能引爆阿政府内部的激烈对抗。展望阿富汗未来发展趋势，无论阿富汗政府以何种方式组建，都将面临诸多问题，这必将直接影响到和平进程的推进。种种迹象表明美国要从阿富汗抽身撤出的现实也会给未来阿富汗的重建增加诸多不确定性。而在决定塔利班能否履行约定的关键性问题，即与阿富汗政府顺利谈判的问题上也更因为政府的组建及内部诸多分歧而变得悬而未决。

一般来讲，宗教或部落组织间的传统和矛盾较容易在弱能力且不民主的国家发生，主要原因是因为这些国家的政府往往是在部落或宗教关系的基础上建立的。强能力的政府一般会依靠强大的国家机器阻止反对者发起的社会活动，镇压反对者的暴力活动。除此之外，权威政府还应进一步开放政治体系，努力将社会矛盾冲突引入非暴力抵抗的轨道，以此降低抵抗活动产生的影响和破坏程度。从目前的复杂局面来看，尽管看到了和平的曙光，但是要建立一个开放的政治系统和避免受到外部干预和内部党派纷争影响的政府还有很多工作要做。政府要在安全、经济和军事重建中发挥引领作用，为战后和平进程的推进提供民众必需的公共服务。当然，前提条件是阿富汗要真正实现各党派间资源和权力的公正与合理分配，这可能还需要更长的时间。

（二）发挥阿富汗政府重建主体的作用，推动周边国家参与重建

阿富汗战后重建的主体是阿富汗权威政府，而不是西方国家，甚至是塔利班组织。在阿富汗的历史发展中，英国、俄国（后来的苏联）和美国等外部强权力量都曾对其产生了一定的影响。但是上述力量只是这个国家漫长发展历史中的插曲，无法真正成为这个国家发展的主角，当然也无力改变这个国家的历史。阿富汗采用何种政体形式，应该是由这个国家的多种因素共同作用的结果。阿富汗的地理特征、历史传统、民族构成、国民情感、文化联系等才是影响这个国家选择政体形式的关键因素。国家政体形式的选择不应由域外国家来决定，最终要由阿富汗人民根据自己国家的国情自主决定。阿富汗重建应坚持中方一贯提倡的“阿人主导、阿人所有”的原则，相关各方应支持阿富汗人内部开展对话谈判，和平

和解应更具有广泛的包容性，以早日实现民族和解和社会稳定。

阿富汗的重建应该建立在主权独立的基础上，通过平衡与域内外大国之间的关系，加强与周边地区国家的合作友好关系，确保周边有一个安全环境，政府可以争取周边国家的投资和援助，最终实现提高国家重建能力和实现重建目标的目的。外国对重建进程的干涉不仅削弱了阿富汗政府的权威，而且减弱了阿政府的执政能力。这也是美国花费大量的人力物力却难以收到满意效果的最重要原因。阿富汗的历史已经说明了，统一团结的阿富汗难以征服，而处于混乱和动荡中的阿富汗更是难以征服的。能够为阿富汗带来团结和平的只有阿富汗人民，这不是由外部势力所主宰的，而是由阿富汗本国内部的文化矛盾决定的。

（三）改变宗教团体参与社会运动的政治环境

社会运动的内部组织资源包括是否拥有足够的社会和物质资源，是否有强大而且具有凝聚力的社会组织和组织中是否有优秀的组织者。这三大条件决定了宗教派别是否有能力组织一场足以与权威政府对抗的社会运动。从阿富汗战后重建进程的现实来看，塔利班重新成为影响阿富汗政局发展重要变量的事实可以说明其满足了以上条件。因此，为了消弭宗教党派对战后重建带来的影响，政府可以从改变政治环境入手来实现改变政治机会外部结构的目的。从管理体制来看，与宗教相关的法律、法规、制度和政策等组织和“规范”都会成为阿富汗宗教组织运作的制度和框架。上述部门或制度的开放程度在一定程度上会决定社会运动发起和参与的可能性和规模。假如权威政府的制度能够更加开放和多元，吸纳各方的意见，则宗教类的社会运动发生的概率就会减小。

在主流政治文化方面，决定主流社会精英政治决策过程的“软环境”也是决定宗教性社会运动能否发生和发生烈度的重要外部因素。像阿富汗社会这样一个弱政府而宗教或部落认同较强的国家，宗教团体政治参与的热情就比较高，很容易卷入一国的社会运动。

最后，政治精英能否联盟是社会运动发生和发展的政治结构因素。国家内部权力整合和政治精英之间能否实现团结或妥协，都与社会运动的发生有直接的关系。因此，政治集团中的精英们在政治发展的过程中的政治整合程度是影响国家政策的主要因素。阿富汗的权威政府的精英们更多忙于内部权力的争斗方面，而对政府如何有效运转，满足民众对生活的基本需求方面置之不理，这也给以塔利班为代表的宗教党派发起的社会运动提供了非常好的机遇。

（四）化解社会运动对战后重建的影响

社会学家蒂利对国家在社会运动中的作用比较关注，他提出国家在社会运动中发挥着非常重要的作用，假如一个国家拥有强力机关，即使民众想要参加社会

运动也是很困难的一件事。因此蒂利提出，国家的镇压能力和意愿决定了社会运动能否发生。当一个国家和权威政府在面对社会运动甚或暴力抗争活动时，国家应该如何做？像阿富汗这样一个被国内冲突或战乱削弱了国家强制力的国家政权更应该将关注力放在加强政治国家建设方面。加强国家政权机关建设的首要目的就是有效动员起国内民众，这样才能在异常复杂的国内外政治生态中发挥自身的政治和社会职能。

麦克亚当和蒂利提出的政治过程模式理论中涉及几个非常重要的概念，其中的政治机会结构就特别强调国家的政权是否统一，国家对社会运动的压制能力等。现代的阿富汗更像是罗伯特·库珀所称的“前现代”国家，“处在后帝国时代的混乱中，现存国家结构难以合法地垄断暴力的使用（如韦伯所言），结果导致军阀统治、普遍犯罪和社会混乱”。^①阿富汗也更多被定义为一个“弱国家”，即国家职能缺乏有效的行动能力，国家行政机构效率低下，国家机构腐败现象严重，无法保证民众个人的安全和社会秩序的正常运转。国家的政治合法性较低，而民众对宗教或部落的认同较强，地方各派军事力量互相争夺权力现象突出，内部争斗有时甚至是国家政治生活的常态。政府对经济和社会的管理和影响力有限，经常要依靠外部的援助来发展经济。

阿富汗重建经历反复和漫长的过程表明美国主导下的西方式的民主制度并不适合这个以教派和部落为基础的国度，西方式的政治架构不仅没有弱化教派认同和部落认同，反而是减缓了阿富汗政府权威的重塑，由此也加深了阿富汗社会结构的分裂。阿富汗不同部落与宗教派别之间争权夺利，严重削弱了国家的政治重建，尤其是权威政府内部权势人物的力量分化不仅无助于阿富汗政府治理能力的加强，反而是削弱了政府的权威。完全依靠美国军事力量做背后支撑的阿富汗安全部队的有限实力更是无法为国家重建提供安全保障。在目前阿富汗国家重建进程推进的过程中，需要国内各政治派别相互妥协，以实现重塑政府权威和提升民众对国家的认同水平。政治机会结构理论通过分析社会政治、文化结构等环境的变化对社会运动产生与发展的影响，可以为研究者挖掘和探讨像阿富汗一样的处于战乱或正在进行战后重建的国家共同面临的问题提供借鉴。

[责任编辑：李丽]

^① 安德鲁·海伍德著，张立鹏译：《政治学的思维方式》，中国人民大学出版社2014年版，第137页。