

卡尔扎伊其人及其面临的执政难题

傅小强

2004 年 10 月,卡尔扎伊以 55% 的选票当选阿富汗历史上第一位经直选产生的总统,从而正式结束塔利班倒台后长达 3 年的过渡时期,同时也迎来新的 5 年执政期。本文将就卡尔扎伊其人其事,及其在大选中获胜的原因和未来面临的难题作一简单介绍。

一、获胜原因

美国支持、成功的政治手腕和 3 年来的执政业绩是卡尔扎伊胜选的主要原因。

阿富汗这次总统选举自始至终都是在美国影响的阴影下进行的。姑且不论卡尔扎伊在 2001 年塔利班倒台前与美国中央情报局有多深的交往,也不去计较美国在推选他出任阿富汗过度政权首脑后给予了多少支持,只要看看 3 年来美国在战后阿富汗重建过程中的投入,就不难发现美国已有意按自己的意愿来改造阿富汗,并将其作为改造伊斯兰世界和“失败国家”的范例。2001 年前,美国在波恩和会上拟定了阿富汗过渡政权方案,选定卡尔扎伊出面主持大局。3 年来,除在阿富汗派驻 1.9 万美军帮助卡尔扎伊清剿塔利班残余外,美国的北约盟国也将国际安全维持部队增兵至 9000,帮助卡尔扎伊维持喀布尔周围地区的安全,而且美英等国还帮助卡尔扎伊训练了 1.3 万人的国民军。^①经济上,除在 2002 年东京会议和 2004 年柏林会议上协助卡尔扎伊筹措到总共 120 亿美元的国际援助外,美国为帮助卡尔扎伊赢得大选,将阿富汗树为成功重建的典型,还于今年初抛出共计 16 亿美元的计划,帮助阿富汗改善安全状况和重建工作。^②为帮助卡尔扎伊政权向地方扩展权威,美国同德、英、新西兰等国一道,向昆都士等省派出“省份重建小组”(PRTs),以维持治安、平息军阀纠纷。大选期间,美国驻阿富汗大

使哈利扎德几次在关键时刻挺身而出,游说各派支持卡尔扎伊,并且在其他候选人集体质疑大选公正性时压这些候选人放弃抵制大选的企图。

为推进对阿富汗的“民主改造”,美国一方面出资推动选前的选民登记工作,结果阿富汗 2800 万人口中有 1050 万登记选民,大大超过先前估计的 900 万,这十分有利于知名度高的卡尔扎伊。另一方面,美国还在阿富汗首都喀布尔开办“选举培训和信息中心”,主要招收和培训阿富汗 50 多个新建政党的要员,学习如何管理选举活动和美国式的政党政治及选举策略。^③此外,这家机构还在阿富汗各地举办了一系列短期研讨会,向阿富汗人普及和传授选举知识。

卡尔扎伊成功地对北方联盟实行分化瓦解策略,大大削弱了主要竞争者的支持基础。现任国防部长法西姆本来希望成为卡尔扎伊的竞选搭档,以便今后继续执掌军权,在幕后操纵政局。但卡尔扎伊出人意料地抛弃法西姆,转而选择已故北方联盟军事领导人马苏德之弟、阿富汗前总统拉巴尼的女婿齐亚·马苏德和哈扎拉族实力派军阀哈利利为副总统候选人,并且还在选前几天拉拢了马苏德的另一位胞弟——“阿富汗民族运动”领导人瓦里·马苏德,使塔吉克族阵营趋于瓦解,同时获得部分哈扎拉族的支持。这样,卡尔扎伊不仅可以获得阿富汗主体民族普什图族的大部分支持,而且还可以获得第二大民族塔吉克族和第四大民族哈扎拉族的部分支持,优势进一步巩固。今年 9 月,卡尔扎伊又解除了驻赫拉特省的塔吉克族军阀伊斯梅尔·汗的省长职

^① “A Nation Divided”, *Time*, March 8, pp.20-29

^② “Money for Karzai”, <http://www.institute-for-afghan-studies.org/Contributions/Commentaries/DRRoashanArch/040404.htm>

^③ “Elections and Security in Afghanistan”, *Asia Briefing*, International Crisis Group, March 30, 2004.

务,使塔吉克族势力的地方基础遭到严重削弱。^①

选举进程安排和一些规定也使卡尔扎伊拥有相对于其他候选人的先天优势。根据年中出台的选举法,其他候选人在报名参选时必须放弃公职,而卡尔扎伊则不受此条约束,这就意味着他可以当权总统的身份参选,在安全保卫、竞选宣传和选举资源等方面都拥有其他候选人无可比拟的优势。从时间安排来看,今年8月初选举委员会公布参选名单,10月初举行大选,其他候选人根本来不及组织竞选,无力到阿富汗各地争取支持。这非常有利于卡尔扎伊,因为他在阿富汗人中的知名度显然高于其他人。除加努尼、杜斯塔姆等少数实力较强的候选人组织过几次规模较小的竞选集会外,其他人均没有组织过争取选票的公开集会。

当然,3年来卡尔扎伊采取了循序渐进的治国办法,做出了不少有利于保持政局稳定和促进经济重建的业绩。在执政思路,卡尔扎伊从上台之日起,就没敢另起炉灶,而是小心翼翼地周旋于各派势力之间,同时逐渐加强亲己力量。塔利班倒台后,美国协调阿富汗各派按战功分天下,北方联盟理所当然成为手握实权的龙头老大,在波恩和会上分得国防、外交和内政大权,并且这些权力主要为塔吉克族势力把持。2002年大国民会议后,卡尔扎伊从接管警察队伍入手,逐渐将内政和财政大权收入普什图族手中。在政治策略上,卡尔扎伊与北方联盟斗而不破,使实力最强的塔吉克族派派对分权基本满意,这是其能生存至今的秘诀。在经济重建方面,卡尔扎伊依靠国际支持,在2002年东京会议和今年的柏林会议上先后为阿富汗募集上百亿资金,为其执政奠定了较为坚实的物质基础。卡尔扎伊政权在国际资助下重修了喀布尔—坎大哈公路等大型基础设施,为阿富汗未来提出了非常美好而实际的设想,即引入国际援助,逐步使阿富汗能够自力更生,建立维持经济发展所需要的“三大支柱”:扩展阿富汗个人和社会的资金、重建基础设施、发展本土私营部门,以最终达到刺激经济增长和创造就业机会的目的。^②

二、卡尔扎伊其人

卡尔扎伊为普什图族人,现年46岁。他出生于

波波尔扎伊部族,该部族是普什图族第二大部落杜兰尼部落的一个分支,其家族在阿富汗声势显赫,为名门望族,与查希尔国王私交甚厚。卡尔扎伊的父亲曾出任阿富汗议会副议长,他本人也曾在塔利班上台前出任副外长。在被美国选为阿富汗临时过渡政权总统之前,他长期流亡巴基斯坦和美国。卡尔扎伊的童年和青少年时代生活幸福,在老家坎大哈和首都喀布尔长大。1979年卡尔扎伊念完中学,苏联入侵后随家人流亡巴基斯坦。其后卡尔扎伊的父亲成为阿富汗抗苏圣战的领导人之一,后来在巴基斯坦奎达被暗杀,他本人也曾协助父亲作了许多抵抗苏联侵略的工作。期间,卡尔扎伊在印度斯里那加上大学,获学士学位,英语也讲得非常流利。

1992年,亲苏的阿富汗政府被推翻,年轻的卡尔扎伊被阿富汗圣战联合政府任命为外交部副部长。此后几年,各派圣战力量为争权大打出手,卡尔扎伊对此十分厌倦。1996年塔利班攻占喀布尔夺取阿富汗政权,最初卡尔扎伊曾一度支持给阿富汗带来和平希望的塔利班政权,塔利班也曾邀请其出任阿富汗驻联合国代表,但塔利班的宗教极端政策把卡尔扎伊推上了一条反塔利班的道路。卡尔扎伊性情温和,喜欢思考,对宗教、妇女和社会问题都持有温和的观点,支持妇女的权利,反对宗教极端政策。

受塔利班迫害后,卡尔扎伊流亡美国。卡尔扎伊一家与美国渊源很深,兄弟8人中有3个生活在美国。此外,他的两个叔叔及其家人也均住在美国。20世纪80、90年代,卡尔扎伊曾多次到美国,和兄弟、叔叔们见面。实际上,早在80年代阿富汗抗苏战争时期,卡尔扎伊就是美国的“自己人”了。当时他在巴基斯坦俾路支省首府奎达为抗苏游击队帮助组织“后勤供应”(配备美国武器装备)。之后,他大部分时间都在美国,其家人在芝加哥、洛杉矶、波士顿和巴尔的摩经营着几家以“赫尔曼”(坎大哈以西的一个省)为名的餐馆。

^① "Influential Afghan Party Rift Opens On Eve of Election", RFE/RL, 08 October 2004.

^② Statement by His Excellency Hamid Karzai, President of the Transitional Islamic State of Afghanistan, Presented to Afghanistan Development Forum, Kabul, Afghanistan, 1 Sawr 1383/20 April 2004. <http://www.unama-afg.org/docs/ADF/president%20hamid%20karzai.pdf>

慧眼识中卡尔扎伊这四千里马并将其拉入美国怀抱的伯乐,正是现任美国驻阿富汗大使哈利扎德。当时,哈利扎德是兰德公司的研究计划负责人。哈利扎德也是普什图族人,从里根时代起就是现任美国国防部副部长沃尔福维茨的部下,并在老布什时期的国防部任职。小布什上台后,他担任过国家安全委员会委员,2001年塔利班倒台后出任美国驻阿富汗大使。哈利扎德和卡尔扎伊都曾在1996—1997年间向美国加州联合石油公司建议,修建一条耗资20亿美元、从土库曼起经阿富汗到巴基斯坦的输油管道。2000年哈利扎德曾邀请卡尔扎伊在兰德公司主持过一次关于阿富汗问题的学术讨论会。^①

1999年父亲遭暗杀后,卡尔扎伊承继父业成为普什图族波波尔扎伊部落的首领。“9·11事件”后,卡尔扎伊就投入推翻塔利班的战斗。他身先士卒,曾于2001年10月潜入阿富汗中部的乌鲁兹甘省协调反塔利班力量,被塔利班察觉,险些丧命,结果是美国特种部队将其救出并送往巴基斯坦。在同年11月末的波恩和会上,卡尔扎伊被推选为阿富汗过渡政权领导人,在美国支持下开始了对阿富汗的战后重建。

卡尔扎伊的夫人是一位医生,也是一位妇女权利的坚定支持者,一直拒绝穿从头到脚的巴卡。

三、面临的问题

卡尔扎伊当选总统后,虽有美国支持,但也面临不少执政难题。

从根源上讲,卡尔扎伊行政难是由后塔利班时代阿富汗政治权力体系所决定的。2001年末,美国虽促使各方达成有关阿战后安排的波恩协议,但这实际上是一份后塔利班时代各派军阀之间的分权协议。美国的初衷是让各派军阀暂时妥协在卡尔扎伊临时政权的旗帜之下,然后通过重建过程逐渐弱化军阀、强化中央从而过渡到强势中央政权时代。不过由于空降而来的卡尔扎伊缺乏实力,各派军阀均急于抢夺胜利果实而不愿做实质上的让步,分享结果只能是实权落入大小军阀手中,文官政府成为装点门面的摆设,卡尔扎伊政权的权威局限于喀布尔。

卡尔扎伊仍然是美国在阿富汗的代理人,是阿富汗各派军阀妥协的产物。这一性质决定了卡尔扎伊今后执政须主要依靠美国和西方的支持,无法摆脱军阀体制的种种牵制。

卡尔扎伊面临的重大难题是如何协调与军阀力量、特别是与塔吉克族实力派的关系。因反塔利班组建而成的北方联盟已名存实亡,乌兹别克族军阀杜斯塔姆蛰伏在野,哈扎拉族军阀哈利利等转投卡尔扎伊,以国防部长法西姆为首、势力最大的塔吉克族军阀逐渐孤立。卡尔扎伊政权过去之所以能平稳过渡,主要在于把持国防、外交等重要部门的塔吉克族军阀对分权基本满意。塔利班政权垮台后,美国为回报北方联盟,放手让其扩充军力,卡尔扎伊政权很难插手,各派军阀独霸一方建立小朝廷,俨然已成国中之国。乌兹别克军阀杜斯塔姆、塔吉克族军阀伊斯梅尔·汗和掌握国防大权的法西姆都是手握重兵的诸侯,操之过急只会适得其反。目前阿富汗主要由军阀割据:乌兹别克族军阀杜斯塔姆控制西北部地区;塔吉克族军阀伊斯梅尔·汗控制西部几省;拉巴尼、法西姆等塔吉克族军阀分别控制巴达赫尚省和潘杰希尔谷地;东部有阿里、萨亚夫、扎旦,南部有古尔·阿迦等普什图族军阀;中部有哈扎拉族军阀哈利利。^②塔吉克族的根据地潘杰希尔谷地更是水泼不进的地方,此次大选该省几乎没有一张选票投给卡尔扎伊。

此次大选,卡尔扎伊已与塔吉克族实力派分道扬镳,矛盾加深,但卡尔扎伊分解弱化塔吉克族军阀的系列举动尚未伤及其元气,法西姆手中仍掌握6万兵力。加努尼虽承认失败,但法西姆和伊斯梅尔·汗等人已联手,并暗地纠合杜斯塔姆等异族军阀组建“反卡尔扎伊同盟”,实力军阀今后有可能抱团抵制裁军。军阀势力使阿中央与地方矛盾错综复杂,对卡尔扎伊施政构成严重挑战。

其次是如何控制和转化“圣战”力量。“9·11事

^① 部分资料参见 Kenneth Katzman, *Afghanistan: Post - War Governance, Security, and U. S. Policy*, CRS Report for Congress, June 15, 2004.

^② “A Nation Divided”, *Time*, March 8, 2004, pp. 20 - 29.

件”以来,参加过抗苏“圣战”的“阿富汗阿拉伯人”虽已基本清除,但还有大约5万阿富汗老兵却活跃在各股军阀和地方势力之中,并在民间有较大影响力。这群昔日拿惯枪杆“救国英雄”或去或留,复员后普遍缺乏谋生之技,失落感很强,对卡尔扎伊政权和美国人的怨气较大。以阿富汗老兵为主的“圣战”力量已成为军阀和塔利班的借重力量。在暂时无法与卡尔扎伊争胜的情况下,法西姆·杜斯塔姆和伊斯梅尔·汗等人今年9月已公开呼吁,发挥抗苏“圣战”战士的作用,其目的旨在收拢阿富汗老兵与卡尔扎伊对抗。塔利班和前总理希克马蒂亚尔领导的伊斯兰党与阿富汗老兵联系密切,并且坚决反美,今后有可能拉拢老兵中的激进分子为其所用,对美发动新“圣战”。据称,已有不少老兵参与塔利班和伊斯兰党的贩毒活动,并为其充当情报眼线。如果“圣战”力量与各股军阀和塔利班等极端势力相互借用,扎根于阿各地,就有可能以这样那样方式破坏重建进程,不仅对卡尔扎伊政权构成新的隐患,并且可能危及外国在阿人员和工程项目的安全。

“圣战”力量的安置还可能影响到裁军进程。卡尔扎伊组建国民军的进程之所以缓慢,除了军阀阻挠因素外,另外的原因可以用一位阿富汗老兵的话来解释:“除了领到一小笔退伍费外,我现在什么都没有得到,没有工作,现在的稳定没有给我们带来任何好处,还是有战争好,因为战争可以给我们提供所需要的东西。”由此可见,裁军后的就业等措施不配套,实际上是阻碍国家军队建设的重要原因,时至今日才有装备不齐的约1.3万国民军,与原定建军7万的目标相去甚远。

再次,如何消除阿富汗经济重建中的毒品问题。塔利班倒台后,由于重建步伐缓慢,加之一些地区久旱少雨,生态条件恶劣,种植毒品成为当地很多农民的收入来源,阿北部的种毒、制毒和贩毒问题尤为严重。2002年阿富汗的鸦片种植数量是2001年的18倍,并且还开始在国内提炼鸦片和制造生产工具。根据联合国发表的调查结果,阿富汗2003年的鸦片产量达到了3600吨,比上一年增加6%,今年的毒品

收成估计比去年又上长了40%。阿富汗为世界提供了76%的海洛因。毒品问题严重影响了阿国内安全局势和美国在阿富汗的反恐斗争:由于暴利引诱,阿国内很多军阀秘密从事种毒、制毒和贩毒,他们资金实力的增长使卡尔扎伊解除军阀武装的努力更加困难。2002年,阿富汗仅在毒品方面的税收就高达12亿美元,差不多相当于当年的国际援助数额,而这些钱都落入了军阀势力或恐怖分子的腰包。^①卡尔扎伊担心,毒品贸易可能将使阿富汗重新陷入“毒品恐怖国家”和“失败国家”的行列。美国政府也承认,“毒品贸易资助了恐怖活动,削弱了中央政府的权威,由此导致的不稳定使对美国怀有敌意的极端因素继续活动。”在今年柏林会议上,阿富汗与中国、伊朗、巴基斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦6个邻国签署了联合禁毒合作协议,不过具体措施仍待落实。

第四,如何将美国支持与美国的反恐战略保持一致。美国作为卡尔扎伊最重要的靠山和阿富汗最重要的捐客,继续在执行一种前后不一的分裂战略:一方面,在喀布尔支持卡尔扎伊;另一方面,美国军队与喀布尔内外地区的军阀开展合作,这些军阀与美国接触主要是为得到资金或者加强其政治权力,并且这些行动都是以牺牲卡尔扎伊和中央政权的权威为代价的。美国及其盟军在反恐战争及追剿塔利班和基地组织残余的行动中,更愿意与各派军阀打交道,因为找军阀配合会更有效,这往往使卡尔扎伊削弱军阀势力的计划落空。

此外,卡尔扎伊还须继续平衡发展与周边大国的关系,防止向美一边倒。以阿富汗的历史经验,只能在各大国之间寻求平衡,不得罪周边的任何一个大国,才能保持正常发展。卡尔扎伊执政以来,特别注重与巴基斯坦、俄罗斯、印度、伊朗和中国等周边大国保持友善关系,但今后尚需在主要依靠美国的同时深化与邻国合作。◎

^① 阿富汗毒品问题的相关数据参见 USAID/OTI Afghanistan Field Report, March 2004. <http://www.usaid.gov/our-work/cross-cutting-programs/transition-initiatives/country/afghan/rpt0304.html>