

穿越阿富汗大国民会议

●本刊驻喀布尔记者 任 峰



新当选的阿富汗过渡政府领导人卡尔扎伊 赵 鹏 摄

白色的大国民会议帐篷如同一艘巨轮，静静地躺在山岭的环抱之中，黄色的尘土凭借山风之势，在半空中恣意飞扬，遮挡住一双双关注的目光，令人禁不住猜想，这艘白色的巨轮究竟要引领阿富汗驶向何方？

国民议会： 一盘没有下完的棋

为期9天的阿富汗大国民会议19日正式闭幕，本次阿富汗大国民会议本来有两个主要议题，一是过渡政府领导人的选举，二是过渡政府的组阁。可是谁也没有想到，原来没有进入人们视野的国民议会问题竟然成为本次会议各派斗争的焦点，甚至在很大程度上影响了整个

会议的进程。

细心的人都会发现，大国民会议从始至终都没有公布过整个会议的议程。事实上，在会议召开之前，大国民会议临时特别委员会内部对于会议议程存在很大分歧，其中一个重要的分歧在于是否将国民议会的组成问题列入议题。有的委员认为，去年12月各方达成的波恩协议中没有将国民议会列入大国民会议的议题，因此大国民会议无须讨论这一问题；有的委员则指出，作为大国民

会议的常设机构，国民议会将发挥十分重要的作用，因此大国民会议必须选举出这样一个机构，以便对过渡政府的工作进行有效的监督。由于各方意见无法统一，临时特别委员会一直没有向外界公布大会议程，国民议会也成了一个悬而未决的问题。

正如众人所预料的那样，卡尔扎伊在13日举行的不记名投票选举中以绝对优势当选阿富汗过渡政府领导人。14日在听取大国民会议代表的意见时，卡尔扎伊首次提到了国民议会的问题。他表示希望大国民会议能够选举出一个强大的国民议会，对过渡政府的工作进行监督，以确保整个国家沿着正确的路线向前发展。

一位特别委员会的委员在接受采访时表示，国民议会将有通过立

宪特别委员会起草的宪法草案；有权审批内阁提交的财政预算；有权批准国家重大事宜，如宣战、断绝外交关系等；有权质询内阁成员等等。

外交部长阿卜杜拉则在15日晚的记者招待会上肯定地指出，大国民会议将就国民议会的组成问题进行讨论，不过目前还没有确定国民议会的性质究竟是协商机构还是立法机构。

这些来自各方的表态都向人们发出了这样一个信号：大国民会议已经准备就国民议会的组成和职能问题展开讨论。

事实也确实如此。国民议会的组成问题成为了16日会议的核心议题，各方就国民议会的席位分配方案展开了激烈的讨论。

大会主席卡西米在上午会议开始时指出，有关每个省2名代表的国民议会席位分配方案并不公平，因为该方案没有充分考虑到各个省人口数的巨大差异。有趣的是，这一被他称为不公平的方案正是他本人在前一天的会议上提出的，如此前后自相矛盾，让人禁不住揣测其中必有内情。

卡西米建议，应该根据各省的人口数决定各省在国民议会中的席位数。他的这一提议立即遭到了部分代表的强烈反对，他们以1964年阿富汗宪法中有关国民议会的规定为由，坚持要求按照行政区划来决定席位数，即全国381个行政地区中的每个地区在国民议会中各占1个席位。

这一援引1964年宪法的提议也引起了极大的争论，有代表指出，波恩协定中明文规定，1964年宪法中有关君主制、行政机构和立法机构的规定无效，不予履行。

的迷雾

事实上,各方在国民议会的组成方案上发生激烈争执,主要是由于国民议会的席位分配办法将直接影响到各民族和各派势力今后在国民议会中的地位。原北方联盟成员,尤其是塔吉克族,所占据的北部和西部省份的人口数很高,但是这些省份的行政地区相对较少,因此他们极力要求根据人口数来确定国民议会的席位。

而东部和南部省份的普什图族则强烈要求按照行政地区数来确定国民议会中的席位,因为东部和南部省份的行政地区较多,而人口数较少,根据行政地区数来确定席位无疑对他们更为有利。

由于各方分歧较大,卡西米不得不在上午会议结束时宣布,大会将于下午通过不记名投票的方式决定国民议会的最终组成办法。可是下午的会议又陷入无休止的争吵之中,卡西米在会议结束前宣布将不记名投票推迟至17日上午举行。

可是,这位在极大的争议中当选为大会主席的塔吉克人又再次出尔反尔。在17日上午的会议开始后,卡西米对不记名投票的议程只字不提,面对大会议程莫名奇妙的更改,许多代表非常不满。虽然他们前几天还抱怨没有发言机会,可是现在他们已经不愿意将宝贵的时间花在不着边际的空谈上,而是迫切地希望在国民议会这一实质性议题上取得成果。有的代表要求将议题集中在国民议会的问题上,而部分代表则离场以示抗议,卡西米不得不提前结束了上午的会

议。

下午的会议直至卡尔扎伊在傍晚时分抵达会场后才开始,卡尔扎伊在讲话中指出,鉴于大会时间有限,而代表们又意见不一,他建议在全国的9个选区中,每个选区推选出4至5名代表,在大国民会议结束后继续留在喀布尔商讨国民议会的组建方案。

就在卡尔扎伊发表完讲话之后,原北方联盟领导人、前总统拉巴尼一边表示支持卡尔扎伊,一边公然向这位刚刚当选的过渡政府领导人叫板。拉巴尼指出,所有代表都是由人民选举产生的,有权就国民议会的组成方式提出自己的意见,如果他们无功而返,人们将责怪他们。他强烈要求建立一个强大的国民议会,其性质应该是立法机构,而不是政治协商机构,以便对政府工作进行有效的监督。这无疑是一个非常敏感的表态,因为此前已有传闻说,拉巴尼有意担任国民议会的议长。

至此,围绕国民议会展开的斗争已经进入白热化阶段,各派之间的较量也已经从幕后走到台前。拉巴尼本来已经准备竞选过渡政府领导人,可是由于前国王查希尔在会议召开前的最后时刻迫于各方压力而退出权力争夺,并发表声明支持卡尔扎伊,自知无望的拉巴尼无奈宣布不再参加竞选,并对卡尔扎伊表示支持。可是他并不甘心就此放弃,希望通过国民议会这一途径获得足够强大的权力,与卡尔扎伊相抗衡。

卡尔扎伊本来欲在大国民会议

代表面前借国民议会标榜民主,可是没有想到这一举措竟然引起轩然大波,如果国民议会被定性为立法机构,无疑将大大威胁他的权力基础,因此他试图通过缓兵之计来解决这一问题。

可是代表们对此并不买账,在18日上午的会议上,许多代表表示不愿接受卡尔扎伊提出的权宜之计,并强烈要求通过不记名投票的方式最终确定国民议会的组成方案和职能。有代表指出,卡尔扎伊在会议初期曾经承诺要建立一个强大的国民议会,但是他现在却改变了主意,并试图将新的方案强加给大会代表。有代表抗议说,大会本来已经决定通过不记名投票的方式确定国民议会的组成方案,可是后来这一议程却被莫名其妙地取消。还有代表强烈要求将国民议会的性质确定为立法机构,而不是政治协商机构,以便对今后过渡政府的工作进行有效监督。

由于各方争论激烈,而且部分代表没有出席会议,大会主席卡西米不得提前结束18日上午的会议,并宣布卡尔扎伊将于下午宣布内阁成员名单,并就国民议会有关问题再次发表讲话。下午的会议也迟迟没有进行,代表们都在等待卡尔扎伊的表态。种种迹象表明,整个大会已经濒临破裂的边缘。姗姗来迟的卡尔扎伊并没有提出更好的解决方案,只是再次着重强调会议时间有限,无法解决所有问题,并重申了前一天提出的建议。

19日白天大会休会,无法确定各方是否借这段时间在背后达成某种协议。不过可以肯定的是,卡尔扎伊在最后时刻的强制施压达到了其预期的目的。在19日晚的闭幕式上,卡尔扎伊没有给代表们任何反驳的机会,最终迫使代表们接受了他的建议,即全国9个选区中的每个选区推选出5名代表,在大国民会议结束后继续留在喀布尔商讨国民议会的组建方案,之后带着讨论结果回



前国王查希尔(中)在主席台上

赵鹏摄

各地听取意见。而其他代表在回到地方之后,可以组成地区委员会,对地方政府的施政进行监督,并且可以就重大问题向中央政府提出建议。

从临时列入议题,到引发激烈争论,直至最后无奈暂停,有关国民议会的争论就像一盘没有下完的棋,各方之间的博弈还将继续下去。

内阁组成:艰难的平衡

过渡政府的组阁是本次大国民会议最敏感的问题,它直接关系到阿富汗国内各民族和各派别的权力平衡,稍有不慎,就可能引发激烈的动荡,使阿富汗的和平前景陷入困境。因此,人们事前普遍认为此次过渡政府的组阁将充满悬念和变数。

让人颇感意外的是,这一本该充满争议的问题却在简短的大会闭幕式上被轻易通过。但谁都知道,在表面的轻松之下,蕴藏着许多汹涌的暗流。

大国民会议尚未开始之际,有关过渡政府组阁问题的争论已经沸沸扬扬。有人提出,当选的过渡政府领导人应有权直接任命内阁重要职位的人选;有人认为,过渡政府领导人必须将内阁重要职位的人选名单提交大国民会议讨论通过。总之,各方争论的焦点均集中在内阁的重要职位和其人选的确定上。

事实上,无论如何定义内阁重要职位,国防部、内政部、外交部都会被囊括在其中,这也正是阿富汗大国民会议需要解决的症结所在。由于原北方联盟成员,尤其是塔吉克族,占据着国防部、内政部和外交部这三个最为重要的政府部门,这不仅引起了其他各族的强烈不满,也削弱了临时政府主席卡尔扎伊的权力基础,阻碍了临时政府的有效施政。因此,在新的内阁中进行权力再分配,尤其是重新分配重要内阁职位,将是国民会议需要解决的最关键问题之一。

内政部长加努尼在开幕式上公开宣布辞职,提早拉开了内阁权力

再分配的序幕。有人将加努尼的这一举动看作是原北方联盟成员作出的重大妥协,也有人认为这很可能是某种以退为进的策略,因为有传闻说,加努尼很可能会担任过渡政府的副总统。

在整个会议期间,记者们提得最多的问题就是有关内阁重要职位的问题。面对同一问题,阿富汗官方人士给予的答案各不相同,其中临时政府外交部长阿卜杜拉在会议期间的记者招待会上就作出过三种不同的回答。最初他的答复是,内阁重要职位包括行政、立法和司法三部分的主要职位,例如副总统、议长、副议长、首席法官等,卡尔扎伊在当选为过渡政府总统之后举行的新闻发布会上也持这一说法。

等到会议快接近尾声之时,这位颇具西方色彩的外交官才终于吞吞吐吐地摊开了底牌:“国防部,内政部,财政部,司法部,可能还有外交部吧。”

从阿卜杜拉的不同回答中,隐约可以揣测出幕后的一些变化。将内阁重要职位定义为行政、立法和司法三部分的主要职位,这极有可

能是卡尔扎伊最初权力再分配的构想。基于这种构想,卡尔扎伊很有可能在较大程度上打破原有的权力平衡构架,通过增加重要内阁职位的办法来实现新的平衡,即首先对内政部、外交部等重要政府部门的人选进行大幅度的调整,让原北方联盟成员先放弃目前的职位,然后再让他们担任行政、立法和司法三部分中的部分主要职位,同时让其他民族和其他派别的成员接管原北方联盟成员占据的重要部门,以实现一种新的平衡。这无疑是一个极具突破性的构想,将有利于解决目前人多职位少的困境,从最大限度上满足各方的要求。

但是,卡尔扎伊最终没有采取这种方案,其中一个很可能的原因是在立法机构,即国民议会这一环节上出现了问题。一方面,各民族和各派别在国民议会席位分配的问题上意见分歧较大,很难找到让各方都满意的方案;另一方面,如何确定国民议会的性质也让卡尔扎伊左右为难,如果将之定为政治协商机构,大国民会议的代表们很可能表示反对,如果将之定为立法机构,那么一旦国民议会被反对派所掌握,将对卡尔扎伊的权力基础和过渡政府的有效施政造成很大威胁。

无奈之下,卡尔扎伊只得再度回到传统的框架之中,将内阁重要部门定义为国防部、内政部、外交部等部门。不过,他仍努力在可能的范围内进行一些新的调整。

17日,卡尔扎伊就过渡政府的构架提出新的方案。他指出,为了解决临时政府在过去6个月中遇到的诸多问题,他决定在过渡政府中建立国防、反腐败、司法、人权等约10个委员会,这些委员会独立于原有的政府部门之外,对原政府部门的工作进行补充和监督。他还表示将通过精简机构提高政府的工作效率。卡尔扎伊的顾问阿什拉夫·哈尼在随后的记者招待会上说,过渡政府将把原有的29个部门裁减至20个部门。

除了有关内阁重要职位的变化之外,确定内阁重要职位人选的程序也是前后矛盾。在17日晚的记者



阿富汗大国民会议的代表在一起就重建家园,社会安全和吃饭问题交流意见
赵鹏摄

招待会上，外交部长阿卜杜拉面对提问时表示，按照国际惯例，卡尔扎伊有权决定过渡政府的内阁组成，无须提交大国民会议讨论通过，波恩协议中对此也有规定。

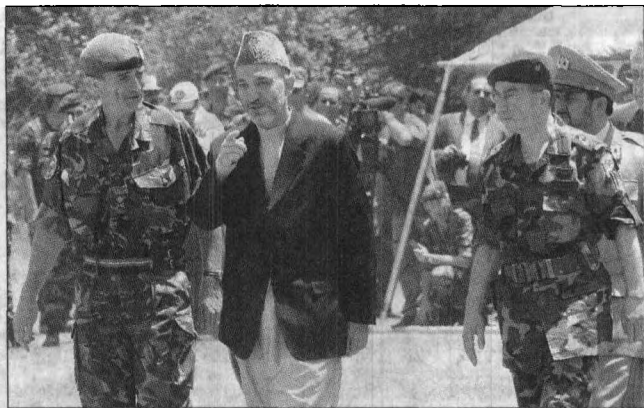
但是就在18日晚的记者招待会上，卡尔扎伊的顾问阿什拉夫·哈尼证实说，卡尔扎伊将在19日下午向大国民会议提交过渡政府内阁主要成员名单，该名单须经大会代表批准通过。

十分巧合的是，就在18日早些时候，美国驻阿富汗特使公开表示，根据波恩协议，卡尔扎伊必须将过渡政府的构架以及内阁主要成员名单提交大国民会议讨论通过。这不禁让人们联想起前国王查希尔发表声明支持卡尔扎伊之前，也是这位美国特使公开表示前国王无意在阿富汗恢复君主制，也不准备在大国民会议中参选。不过，哈尼否认了由大国民会议批准内阁主要成员名单的这一决定是受到了美国驻阿富汗特使的影响。

随着一切有关的问题逐渐明朗起来，所有人都在等着卡尔扎伊抛出最后的内阁重要成员名单。可是卡尔扎伊并没有按原计划于18日公布这份分量极重的名单，他在对大国民会议代表发表讲话时说，从17日中午开始，他就一直忙于同各方就组阁事宜进行磋商，虽然已经取得一定的成果，但内阁名单尚未完全敲定，仍然需要进一步的讨论和协商，因此，他要求把大国民会议再推迟一天。

卡尔扎伊没有按原定时间公布名单，一方面可能确实是由于各方在某个重要职位人选问题上尚未达成一致，另一方面也可能是卡尔扎伊有意采取的一种策略，在会议的最后时刻公布名单，使代表们没有时间和机会来进行反驳，从而顺利地通过他的提名。

在19日晚举行的闭幕式上，卡尔扎伊终于宣布了部分内阁成员名



6月20日，卡尔扎伊检阅驻阿富汗国际安全部队 赵鹏摄

单：法希姆和阿卜杜拉继续担任国防部长和外交部长，原帕克蒂亚省省长、普什图人瓦尔达克出任内政部长，财政部长则由卡尔扎伊的顾问、阿富汗援助协调机构负责人哈尼担任，其余的一些部门并没有太大的变化。此外，卡尔扎伊还任命了三名副总统：国防部长法希姆、伊斯兰联盟党领导人哈利利和原城镇发展部长卡迪尔。

宣布完名单之后，卡尔扎伊随即要求代表们以举手方式进行表决，从屏幕上来看，并非所有的代表全都举手，但是现场并没有人对此进行具体统计。大约几秒钟后，卡尔扎伊立刻向代表们表示感谢，备受关注的内阁名单就此通过。

不难看出，过渡政府的内阁组成与临时政府时期并没有太大变化，卡尔扎伊只是对个别职位进行了调整。原北方联盟让出的内政部被前国王查希尔派的瓦尔达克所占据，这应该是查希尔同意退出竞争、支持卡尔扎伊的某种交换条件。这一调整使塔吉克族在过渡政府中的影响力有所削弱，而普什图族的势力则进一步加强。哈利利担任副总统，使得哈拉扎人的势力有所增强，而地方军阀杜斯塔姆未能获得职位，则使乌兹别克族的地位进一步衰落。哈尼属于亲西方的专家型人士，与卡尔扎伊关系较近，由他担任财政部长对整体平衡没有太大影响。

引人注意的是，当卡尔扎伊宣布完以上名单之后，接到了一张纸条，上面的问题是如何安排已经辞去内

政部长职务的加努尼。卡尔扎伊回答说他已经有安排，但是并不准备现在说。不过他紧接着表示，他希望加努尼能够担任教育部长，并询问加努尼是否同意。由于现场转播的镜头没有对准加努尼，记者们无法从屏幕上看到他的反应，也没有听到任何表态，只是看见卡尔扎伊很快向加努尼的方向挥手致意，并口头表示感谢，似乎加努尼是同意了。

事实上，卡尔扎伊的

这一举动颇有些杯酒释兵权的味道。很难判断那张纸条究竟是代表现场递上去的，还是卡尔扎伊早有预谋的安排，总之在众多代表面前，加努尼很难当场对这样的任命表示拒绝。

据当地电台20日报道，加努尼对这一任命非常不满，内政部的一些警察20日早晨堵住了通往内政部的道路，表示不接受新任命的内政部长，要求加努尼继续担任这一职务。毫无疑问，加努尼是这次过渡政府组阁的最大失败者。他在开幕式上的公开辞职很可能是具有某种交换条件的，可是他最终并没有得到自己想要的东西。

卡尔扎伊还在讲话中着重提出，所有的副总统和部长都必须留在中央政府工作，不得擅自回到地方，他还邀请西部军阀伊斯梅尔汗也留在喀布尔，并特意提到杜斯塔姆已经表示，愿意为国家的和平与稳定而效力。卡尔扎伊所表现出的强硬态度表明，他已经开始准备对地方军阀采取行动，以加强中央对地方的控制权。

酝酿多时的过渡政府组阁问题终于尘埃落定，最终的组阁结果基本反映出目前阿富汗国内各民族和各派势力的力量对比，各方在经过激烈较量后达成的再次权力平衡，无疑为阿富汗在未来18个月中的和平与稳定奠定了必要的基础。不过卡尔扎伊领导的过渡政府能否在加速经济重建、建立国家军队、打击地方军阀等方面取得显著进展，还将取决于今后各方的磨合与较量。□