

塔利班重新执政后的阿富汗局势与问题^{*}

朱永彪 胡 宁

[内容摘要] 2021年8月塔利班重新入主喀布尔,完成了从反政府武装到实际上的“合法”政府身份的转变,其面临的挑战也发生了前所未有的转变。当前阿富汗的政治局势存在一定隐患,经济发展举步维艰,安全形势不容乐观,塔利班履行承诺的情况也毁誉参半。在对外关系方面,塔利班与邻国发生了多次边境冲突,但是周边国家现在整体上仍支持阿富汗的稳定。尽管没有得到国际承认且面临内忧外患多重挑战,塔利班现在依然控制着阿富汗,暂时没有任何其他阿富汗组织有能力挑战其地位。但这并不意味着阿富汗和平问题得到彻底解决,平静的表面下是各方势力在进行新的力量布局,围绕阿富汗问题的博弈正进入到一个新的阶段。

[关键词] 塔利班 阿富汗 安全形势 恐怖主义

[作者简介] 朱永彪,兰州大学一带一路研究中心教授、执行主任,兰州大学阿富汗研究中心主任;胡宁,兰州大学阿富汗研究中心科研助理。

阿富汗被外界冠以“帝国坟场”的称号,巅峰时期的英国、苏联和美国均饮恨而归;而阿富汗内部矛盾重重,近代以来能善终的领导人罕见,似乎没有人能够在阿富汗建立起稳固的统治。2021年8月15日,阿富汗塔利班(以下简称阿塔)再次入主喀布尔,次月宣布组建临时政府,并承诺将确保阿富汗的和平、繁荣与发展。经过二十年的“反思”,阿塔掌权后,表面上在国内治理和对外关系方面都表现出温和务实的一面,但在意识形态上似乎依然保持着偏执。本文通过回顾

* 本文系国家社会科学基金重点项目“多重危机和博弈加剧背景下的阿富汗安全形势及对策研究”(项目编号:21AGJ014)、国家社会科学基金重大项目(项目编号:22VMG042)的阶段性成果。

阿塔重新执政以来,其在国内治理和对外关系方面的表现,分析其一系列举措的深层动因和面临的现实挑战,并探讨阿塔政权及阿富汗局势的前景。

一、阿富汗国内形势复杂挑战重重

在2002年至2021年间,阿塔一直以反政府武装的形式存在,长期藏匿于山野进行游击战争,其各层领导人大多未接受过现代教育,治国理政经验相对匮乏。阿塔上台后,在国际社会的帮助下,阿富汗惊险地克服了经济危机、自然灾害和人道主义危机等多重挑战。但需警惕的是,阿富汗国内仍存在很多不确定因素,阿富汗局势仍有突变的可能。

(一) 政治局势存在隐患

表面上,阿富汗的政治形势随着阿塔的掌权趋于稳定和简单化。但事实上,阿塔内部的派系争斗更加复杂,这将给阿富汗的政局带来更多不确定性。阿塔上台初期爆出了内部分裂的消息,后来看似内部斗争已经平息,但实质上各派都在暗中积蓄力量。各派不仅在各种场合频繁出镜,并努力表现出温和积极的一面,以寻求国内外的认可,而且也在抓紧控制国内矿产等重要资源,^①以增强本派系的实力。各派对权力的争夺导致巴拉达尔和西拉柱丁·哈卡尼^②之间的矛盾更加尖锐。加上西拉柱丁·哈卡尼和军事领导人亚库布之间的分歧,阿塔主要形成了以最高领袖阿洪扎达,以及其三位副手巴拉达尔、西拉柱丁·哈卡尼和亚库布为首的四个派系。

目前看来,阿洪扎达可能是阿塔内部斗争的最大赢家,其利用各派的矛盾和保守派宗教学者的支持,将权力不断集中,甚至有意在坎大哈建立完全忠于自己的“平行政府”。西拉柱丁·哈卡尼为首的“哈卡尼网络”掌控了阿富汗安全、情

^① Lynne O'Donnell, "The Taliban Have Picked Up the Resource Curse," <https://foreignpolicy.com/2022/07/11/afghanistan-taliban-mining-resources-rich-minerals/>.

^② 巴拉达尔领导的“多哈派”和西拉柱丁·哈卡尼领导的“哈卡尼网络”,分别代表了塔利班内部的温和派和强硬派。“哈卡尼网络”曾经是塔利班的盟友,后加入塔利班,但具有较高的自主性,其还被美国列为恐怖组织,并受到联合国制裁。

报、出入境管理等重要部门，并拥有直接任命部分省份主要官员的权力，因此在很大程度上控制着阿富汗的安全，甚至将喀布尔置于其监控之下。巴拉达尔领导的“多哈派”则主要负责外交、经济以及人道主义部门，有被边缘化的趋势。^①巴拉达尔和亚库布之间的分歧较小，他们把彼此当成对抗“哈卡尼网络”的盟友。

内部的争斗和分歧并不意味着阿塔将会很快走向分裂，因为派系斗争在阿塔内部长期存在，并呈现“分而不裂”“斗而不破”的局面。美国及阿富汗前政府都曾试图通过“离间计”进一步分裂阿塔，但都收效甚微。面对内部分裂，阿塔一贯采取强硬的手段，很少有个人或组织敢跨越这条“红线”。^②阿洪扎达虽长期身居幕后，但仍然拥有重要议题上的决定权，其拥有采取强硬的手段来维系内部团结的能力。最关键的是，阿塔已经执掌了阿富汗政局，任何内部的分裂都会给反对势力有可乘之机，所以各派在打击反对势力上存在共同利益和共识。在阿富汗局势保持基本稳定的情况下，阿塔短期内不太可能彻底分裂。但随着经济、安全等问题的进一步恶化，各派围绕权力的争斗可能会激化，届时阿塔将有走向彻底分裂的风险。

(二) 经济发展举步维艰

阿富汗的政局突变导致经济陷入长期危机，并加剧了人道主义危机。现阶段，阿富汗经济重建困难重重。政局突变和经济危机导致大量阿富汗人失去工作和收入来源，美国冻结阿富汗约 90 亿美元资金，又显著加剧了阿富汗银行系统运转的困难。“钱荒”进一步抑制了购买能力，使经济运行严重受阻。由于阿塔主要成员仍然没有被联合国和美国等解除制裁，国际社会普遍担心向阿富汗投资或提供现金援助，会有遭受美国制裁的巨大风险。同时国际社会也对阿塔履行承诺情况存在疑虑，因此流向阿富汗的国际资金大幅减少。这导致阿塔难以使用外汇进口紧急物资，同时，国际社会向阿富汗提供援助和助力经济重建也

^① Vinay Kaura, “The Pakistani Stamp on the Taliban Cabinet,” <https://www.mei.edu/publications/pakistani-stamp-taliban-cabinet>.

^② Andrew Watkins, “Taliban Fragmentation: Fact, Fiction, and Future,” https://www.usip.org/sites/default/files/2020-03/pw_160-taliban_fragmentation_fact_fiction_and_future-pw.pdf.

受到限制。相较而言，“钱荒”比“粮荒”造成的问题更加严重。^①

为了走出经济危机，阿塔积极游说国际社会开展对阿富汗的经济投资，先后举行多次商品推销会，并且设立了经济园区，但基本都处于待开发阶段。巴拉达尔还牵头成立了“阿富汗资本”有限责任公司，该公司计划用 2.5 亿美元投资建筑、采矿、能源和农业等部门，^②但至今为止作用有限。

虽然阿塔信心满满，但阿富汗的经济前景并不乐观。阿富汗长期依赖国际援助，国际援助一度承担了其 80% 的财政预算，大约占阿 GDP 的 40%。^③ 国际援助的中断，导致阿塔 2022 年的国家预算相较前政府时期缩水近一半，发展预算更是严重缩水。^④ 目前，阿富汗的经济也仍严重依赖国际援助，在国际社会“输血式”的现金和物资援助下，阿富汗的经济才得以勉强维持了一种极低水平又极其脆弱的稳定。一旦国际援助中断，阿塔政权恐独木难支。

(三) 安全形势不容乐观

阿塔再度执政以来，阿富汗国内安全环境一定程度上有所改善。其主要原因是阿塔的角色发生了逆转，前政府军队与阿塔武装对抗的局面已不存在，阿塔也采取强硬态度和极端措施打击违法犯罪，因此暴力事件明显减少。社会治安的好转带来阿富汗安全形势已经显著提升的错觉。实际上，阿富汗境内的武装暴力和恐怖袭击并未呈现显著减少趋势。现阶段，来自前政府成员发起的反抗武装和“伊斯兰国”呼罗珊分支，构成阿富汗国内的主要安全威胁。

加尼政权倒台后，阿富汗国内外相继成立了数十支由前政府高层和少数民族军阀领导的反阿塔政党和武装，包括“全国抵抗阵线”“拯救阿富汗全国抵抗运动最高委员会”“阿富汗自由阵线”“哈扎拉斯坦无名战士”等。其中，小马苏德^⑤

① 周信：《阿富汗难民危机：美国旧孽难消又添新债》，《世界知识》2022 年第 2 期，第 32~33 页。

② “Afghan Invest Company Was Launched by The Deputy Prime Minister For Economic Affairs,” <https://fdpm.gov.af/afghan-invest-company-was-launched-deputy-prime-minister-economic-affairs>.

③ Jennifer B. Murtazashvili, “China’s Activities and Influence in South and Central Asia,” <https://carnegieendowment.org/2022/05/17/china-s-activities-and-influence-in-south-and-central-asia-pub-87146>.

④ Amina Hakimi, “Islamic Emirate Announces Budget for 1401 Solar Year,” <https://tolonews.com/afghanistan/budget-178015>.

⑤ 艾哈迈德·马苏德也称“小马苏德”，是“潘杰希尔雄狮”艾哈迈德·沙阿·马苏德的长子，目前领导着全国抵抗阵线。

领导的“全国抵抗阵线”是前政府武装的主力，在2022年的“春季攻势”中，该组织给阿塔军队造成了一定的伤亡。阿塔被迫多次更换前线指挥官，并集结重兵进行围剿，然而并未将“全国抵抗阵线”彻底击败，目前其仍然在阿富汗东部、东北部的少数民族地区开展游击战争。其他前政府武装现阶段不具备与阿塔正面对抗的能力，其军事行动以偷袭为主，很多对外宣称的袭击事件无法考证。

前政府武装组织的领导人大多流亡国外，他们远程指挥阿富汗边远地区的小股武装力量对阿塔进行袭击，形成远超其军事能力的政治影响。因为前政府武装代表的是曾经的民选政府，直接挑战阿塔政权的合法性，且很有可能随着形势变化获得新的境外支持。

但前政府武装存在两大缺陷：一是缺乏足够的外部支持。当前没有国家对发起新的反阿塔事业感兴趣，美国、英国和欧盟一度公开表示不支持反阿塔的武装组织；二是前政府武装内部分歧较大。每支前政府武装都宣称自身是最强大的反阿塔武装，自居为反抗力量的天然领导者，甚至将其他前政府武装也视为竞争对手。如果无法形成反阿塔统一战线，他们暂时不太可能取得明显进展。^① 前政府武装争夺反阿塔行动领导权，很可能是为了获得国际社会的认可，继承阿富汗前政府的合法性身份，从而利用国际社会对阿塔建立包容性政府的要求，开展与阿塔的谈判，为自身攫取政治资本。

“伊斯兰国”呼罗珊分支是阿富汗目前最危险的恐怖组织。但阿塔将前政府武装视为头号敌人，有意淡化“伊斯兰国”呼罗珊分支的威胁，表示该组织被消灭了“98%”。事实上，该组织依然活跃，2022年俄罗斯和巴基斯坦驻阿大使馆，以及中资酒店分别遭到其袭击。除国外目标外，“伊斯兰国”呼罗珊分支还将阿塔成员，以及哈扎拉人、什叶派、苏菲派等少数群体列为重点袭击对象。在阿塔执政的前十个月里，共有2106名平民因安全事件伤亡，其中大部分袭击由“伊斯兰国”呼罗珊分支发起。^② 一些针对少数群体的袭击，未得到任何组织宣称负责。

^① Franz J. Marty, “Vive la Résistance in Afghanistan?” <https://www.globalaffairs.ch/2022/04/07/vive-la-r%C3%A9sistance-in-afghanistan/>.

^② “UN Releases Report on Human Rights in Afghanistan Since the Taliban Takeover,” <https://unama.unmissions.org/un-releases-report-human-rights-afghanistan-taliban-takeover>.

部分恐怖组织可能是想通过秘密袭击制造混乱,以激化阿塔与少数群体的矛盾。

需要警惕的是,“伊斯兰国”呼罗珊分支正试图通过挑战阿塔的意识形态,实现自身的壮大。该组织利用阿塔和美国接触并达成《多哈协议》,^①指责阿塔与美国等西方国家的合作是“圣战事业”的叛徒,阿塔是“不纯粹的伊斯兰主义者”,^②企图将一些恐怖组织和被排除在阿塔政权之外的极端分子招揽至其麾下。如果阿塔继续将前政府武装作为首要打击目标,“伊斯兰国”呼罗珊分支恐将获得充足的发展空间。

二、塔利班履行承诺效果大打折扣

阿塔上台前后曾对内对外做出了一系列承诺,主要包含五项内容:保护女性权利、阿富汗的领土不会用来威胁任何国家、组建包容性政府、赦免前政府成员、禁止毒品。^③ 阿塔履行承诺的情况直接关系到阿塔政权的国际承认问题。但是国际社会普遍认为,阿塔没有认真履行承诺,尤其是未能组建真正的包容性政府。^④

(一) 社会发展回归保守

阿塔上台初期多次表示将保护女性权利,承诺给予女性工作和学习的权利与机会。但其执政后不久,阿塔的妇女政策便表现出浓厚的原教旨主义色彩。

首先,在妇女基本权益上,妇女事务部、消除对妇女暴力委员会等保护妇女权利的机构均被解散,取而代之的是臭名昭著的“美德部”。^⑤ 截至目前,阿塔已经先后颁布了三十多条限制妇女自由的法令。例如,妇女被禁止去公园、游乐

^① 2020 年 2 月 29 日,美国和塔利班在卡塔尔多哈签署《多哈协议》,协议规定了双方应承担的义务,目的是结束 2001 年开始的阿富汗战争。

^② Samya Kullab, “Can the Taliban Suppress the Potent Islamic State Threat?”<https://thediplomat.com/2021/10/can-the-taliban-suppress-the-potent-islamic-state-threat/>.

^③ 参见塔利班 2021 年 8 月 17 日新闻发布会“Transcript of Taliban’s First News Conference in Kabul,”<https://www.aljazeera.com/news/2021/8/17/transcript-of-talibans-first-press-conference-in-kabul>.

^④ 朱永彪:《阿富汗重建面临的挑战及出路》,《人民论坛》2022 年第 5 期,第 106 ~ 109 页。

^⑤ 美德部也称惩恶扬善部,全称为“训导和宣传伊斯兰美德及惩治罪恶部”,实际是宗教警察部,在塔利班第一次执政时期该部出台过很多极端保守的法令。

场、健身房等一些公共场所,不能在没男性直系亲属陪伴下乘坐飞机和长途旅行。阿塔还公布了严格的佩戴头巾的规定,违反者及其监护人甚至会面临牢狱之灾。不同地区女性的处境也有所不同,在坎大哈女性更是被禁止单独乘坐出租车。

值得注意的是,阿塔也出台了相关保护女性权利的法令。2021年12月,阿塔最高领导人阿洪扎达签署了一项女性权益的法令,^①这部法令中重点提到了:不能强迫女性结婚;女性是自由的,而不是财产;女性有继承财产的权利。阿洪扎达要求相关机构、宗教学者和部落长老采取行动落实女性权利。然而,更多的限制性禁令导致很多女孩赋闲在家,许多家庭不得不将她们嫁出去以减轻家庭负担。^②这导致阿富汗女性不仅无法得到女性权益保护法令^③的保护,她们的地位、尊严和权利反而进一步被剥夺。

其次,在女性教育和工作的问题上,阿塔一直在不断试探国际社会的态度和底线,并在保守化道路上一意孤行。2022年3月,阿塔否决了女中学生重返学校的计划。九个月后,阿塔宣布禁止女孩上大学,直至另行通知。阿富汗成为唯一一个不允许女孩接受中学及以上层次教育的伊斯兰国家。在女性工作问题上,由于女性限制政策和经济恶化,大部分阿富汗女性失去了工作机会。对于一些因为禁令而不能工作的女性雇员,阿塔已经决定让他们的男性亲属来顶替她们。虽然少量在教师、医护和公务员岗位工作的女性被允许继续工作,但是禁止女孩接受教育意味着,未来阿富汗女性将不具备在这些岗位任职的资格。

最后,在女性政治权利上,支尔格大会^④曾被阿富汗女性寄予厚望,但2022年的两次支尔格大会不仅没有女性代表出席,甚至三千多名男性代表中仅有两人提到女性教育问题。此次大会的最终决议也回避了保护女性权利的具体问题,

① “Special Decree Issued by Amir al-Momenin on Women’s Rights,” <https://justpaste.it/8l72k/pdf>.

② Belquis Ahmadi and Asma Ebadi, “Taliban’s Ban on Girls’ Education in Afghanistan,” <https://www.usip.org/publications/2022/04/talibans-ban-girls-education-afghanistan>.

③ 2021年12月,塔利班最高领导人阿洪扎达颁布了一项女性权益的法令,法令中重点提到了:不能强迫女性结婚;女性是自由的,而不是财产;女性有继承财产的权利。参见 <https://justpaste.it/8l72k/pdf>.

④ 即“大支尔格”,是阿富汗传统部落长老会议,主要讨论和决定战争等国家重大事项。阿塔于2022年6月30日、8月18日,分别在喀布尔和坎大哈召开两次“大支尔格”会议。

这意味着改变女性地位的最后一丝希望也破灭了。对于联合国安理会关于取消对阿富汗妇女的严格限制的呼吁,阿塔反驳其“毫无根据”。^① 国际社会与阿塔的分歧在于,基于何种标准来保护女性权利,阿塔坚持以其理解的伊斯兰教法和伊斯兰价值为基础,因此各方难以在保护女性权利方面达成共识。

(二)涉恐问题掩耳盗铃

阿塔多次宣称,阿富汗的领土不会用来威胁任何国家。这一承诺表面上延续了《多哈协议》的精神,并将其限定的范围从美国及其盟友扩大到所有国家,但实际效果堪忧。

随着在阿富汗活跃的恐怖组织完成新一轮的布局,恐怖组织开始向邻国渗透。巴基斯坦受阿富汗境内恐怖组织威胁最大,巴基斯坦塔利班(以下简称巴塔)、俾路支分离势力等恐怖组织,利用阿巴边境的薄弱地带,以阿富汗为据点向巴基斯坦频繁发动袭击。数据显示,仅巴塔就有多达1万名成员藏匿在阿富汗,^② 阿塔掌权以来巴基斯坦境内恐怖袭击比2021年增加51%以上,其中大部分为巴塔所为。^③ 恐怖组织对中亚的威胁主要集中在乌兹别克斯坦和塔吉克斯坦。2022年中亚地区连续遭到来自阿富汗的火箭弹袭击,“伊斯兰国”呼罗珊分支宣称其中的两次袭击负责。而根据阿塔的调查,2022年7月的匿名火箭弹袭击也与该组织有关。“伊斯兰国”呼罗珊分支在一份宣传材料中,庆祝了对乌兹别克斯坦的袭击,并再次明确指责阿塔和《多哈协议》。这表明,恐怖组织已经将通过袭击阿富汗的邻国,作为阿塔未能履约的表现,破坏阿塔的对外承诺,进而阻止其获得国际承认的一种策略。

除了“伊斯兰国”呼罗珊分支外,阿塔对打击其他恐怖组织缺少兴趣和动力。首先,一些恐怖组织^④是阿塔的长期盟友,拥有相近的意识形态,他们不仅为阿塔

^① “MoFA Statement regarding UNSC Monitoring Team Report,” <https://mfa.gov.af/en/mofa-statement-regarding-unsc-monitoring-team-report/>.

^② Kathy Gannon, “Pakistan’s Relations with Taliban Regime Worsen,” <https://thediplomat.com/2022/05/pakistans-relations-with-taliban-regime-worsen/>.

^③ “Pakistan Security Report 2022,” <https://www.pakpips.com/article/book/afghan-peace-and-reconciliation-pakistans-interests-and-policy-options-vi>.

^④ 这些恐怖组织包括:“基地”组织、巴基斯坦塔利班、“东伊运”、“乌伊运”、塔吉克斯坦塔利班等。

重夺政权立下了汗马功劳,而且宣誓效忠阿洪扎达和阿塔。“哈卡尼网络”等阿塔极端派系与恐怖组织关系密切,对恐怖组织采取行动可能扩大阿塔的内部分歧,给阿塔政权的稳定埋下隐患。其次,阿塔政权未获国际承认,更需要团结盟友来稳固政权,任何针对盟友的行动都可能导致这些恐怖组织反戈,导致阿塔在军事上面临更严峻的挑战。最后,阿塔认为《多哈协议》建立了一个框架,即只要阿富汗境内的外国武装分子不对其他国家发动袭击,阿塔就不会对其采取行动,并有权将其视为难民,允许其享有难民的所有权利。^①因此,“严打‘伊斯兰国’呼罗珊分支,严管盟友,逐步推动恐怖组织离境”将是阿塔相对务实稳健的反恐策略选择。^②

(三) 大赦执行基本过关

阿富汗前政府倒台后,部分政府高层选择了留守喀布尔,其中包括前总统卡尔扎伊和民族和解高级委员会主席阿卜杜拉。目前,他们的生活并没有受到严格限制,卡尔扎伊一度公开批评阿塔侵犯女性权利,还警告阿塔必须遵守承诺,否则将再次面临被世界孤立的风险。卡尔扎伊和阿卜杜拉甚至被允许出国旅行,在此期间卡尔扎伊与海外的前政府高层进行了会面。针对流亡海外的前政府成员,阿塔成立了“联络和返回”委员会,在该委员会的运作下,前政府的教育部长、国防部发言人、难民署署长等高层人员开始返回阿富汗。

相较于前政府高层,多数前政府基层官员处境艰难。由于经济危机的持续,阿塔无力保障前政府基层雇员和军警的人身安全和经济利益,存在前政府雇员被大量解雇和拖欠工资的情况。在部分省份出现过前政府人员被打击报复,甚至被残害的恶劣事件,但塔利班对此进行了约束,因此目前未成为普遍的长期现象。

(四) 包容政府遥遥无期

阿塔政权的包容性和多样性表现不足。在政府构建上,阿塔不仅恢复了第

^① “Thinking Through the Dilemmas of Aid to Afghanistan,” <https://www.crisisgroup.org/asia/south-asia/afghanistan/thinking-through-dilemmas-aid-afghanistan-0>.

^② 杨超越:《美国撤军阿富汗后中国面临的机遇与挑战》,《国际关系研究》2022年第1期,第54~74页。

一次执政时“阿富汗伊斯兰酋长国”的名称，甚至有很多联合国制裁名单上的成员担任了临时政府内阁要职。在最初公布的内阁成员名单中，除普什图族外，只有 2 名塔吉克族人、1 名乌兹别克族人，^① 哈扎拉人则没有任何代表。在阿塔军队内部，普什图化更加显著，少数民族军事指挥官正在被逐步边缘化，陆续发生少数民族指挥官被解职、或是因解职引发叛乱的事件。

支尔格大会是阿富汗一种传统的，实现政权合法化的方式。阿塔于 2022 年 6 月和 8 月召开了两次支尔格大会，参会代表主要是阿塔官员、宗教学者、部落长老和一些商人，而女性、什叶派、前政府高层均被排除在外。会议的主要议题也是通过拉拢宗教学者和部落领袖的支持，呼吁保守派势力支持阿塔政权，进而帮助阿塔获得国际社会的认可。与 1996 年在坎大哈由阿塔主导、数千名宗教学者参加的宗教学者大会^②如出一辙，阿塔自导自演了支尔格会议，以强化阿塔政权的合法性。正因如此，两次会议均招致了阿富汗国内外的广泛批评。

值得关注的是，在少数技术部门和边缘性部门，阿塔对少数民族和前政府人员保持了一定开放态度。当阿塔政权开始稳定后，有两位哈扎拉族人出任技术部门的副部长，其中经济部副部长阿卜杜勒·纳扎里曾在 2019 年作为第二副总统候选人参加了总统选举。^③ 而卡尔扎伊、阿卜杜拉以及其他阿富汗境内的前政府高层，还未得到参与阿富汗政治进程的机会。

（五）毒品问题难以根除

20 世纪 90 年代以来，阿富汗一直是世界毒品的主要来源地，2020 年阿富汗鸦片产量占全球的 85%。鸦片一度成为阿富汗的重要经济来源之一，2021 年阿富汗境内鸦片的产值约 18 至 27 亿美元，^④ 相比之下阿塔 2022 年的国家预算仅约 26 亿美元。毒品贸易的“繁荣”一定程度上加重了阿富汗一边大规模种植罂粟，

^① 分别是塔吉克族的代理经济部长丁·穆罕默德·哈尼夫、代理陆军参谋长卡里·法西胡丁和乌兹别克族的副总理哈纳菲。

^② 1996 年 4 月，大约一千名宗教学者齐聚坎大哈，会议推举奥马尔为最高领袖。参见 https://www.justice.gov/sites/default/files/eoir/legacy/2014/01/16/Af_chronology_1995-.pdf。

^③ “More Candidates Enter Afghanistan’s Presidential Race,” <https://tolonews.com/elections-2018/more-candidates-enter-afghanistan%20%80%99s-presidential-race>.

^④ “Drug Situation in Afghanistan 2021: Latest Findings and Emerging Threats,” https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Afghanistan/Afghanistan_brief_Nov_2021.pdf.

一边依赖大量国际粮食援助的恶性循环。为了禁毒,美国 15 年间花费了 80 多亿美元试图根除阿富汗的鸦片生产,^①但事实证明美国的努力失败了。

事实上,阿塔在首次执政时期就曾开展过严格的禁毒行动,当时几乎根除了阿富汗境内的罂粟种植。但后来在鸦片巨大利润的诱惑下,阿塔也开始介入毒品生意,毒品收入一度占其总收入的 20% 至 40%。^② 阿塔执政后迅速表明了禁毒的决心,并成立了禁毒事务部,在国内开展戒毒行动,但其并未立刻采取清除罂粟种植的行动。鉴于曾在毒品交易中获得巨大收益,阿塔也试图至少将罂粟等种植合法化。2021 年 11 月,阿塔宣布与一家德国企业签订协议,该公司计划向阿富汗的大麻加工业投资 4.5 亿美元,用于生产医用产品和香料等大麻制成品。^③ 直到 2022 年 4 月,阿塔才正式发布禁毒法令。选择这一时期发布禁令可能有两方面的考虑,一方面是试图通过禁毒来获得国际认可,因为阿塔无法短时间内在保护女性权利和人权方面做出令西方认可的进步,所以希望将禁毒作为突破口;另一方面阿富汗南部是阿塔的大本营和罂粟种植的中心地带,这里罂粟的种植和收获均明显早于北方地区,4 月初南方的罂粟已经完成收割,因此禁令只会影响北部的罂粟种植。^④ 联合国毒品和犯罪问题办公室的最新数据表明,2022 年阿富汗的罂粟种植面积不仅没有减少,还比 2021 年增加了 32%,^⑤而阿塔的禁毒令还导致鸦片的价格大幅上涨。

需要重点关注的是,阿富汗境内的毒品生产有由传统毒品转向合成毒品的趋势,过去 6 年里阿富汗出现了数百个冰毒实验室。^⑥ 合成毒品在阿富汗的快速

① Jonathan Landay, “Profits and Poppy: Afghanistan’s Illegal Drug Trade a Boon for Taliban,” <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/profits-poppy-afghanistans-illegal-drug-trade-boon-taliban-2021-08-16/>.

② Vanda Felbab Brown, “Drugs, Security, and Counternarcotics Policies in Afghanistan,” <https://www.brookings.edu/testimonies/drugs-security-and-counternarcotics-policies-in-afghanistan>.

③ Kyle Jaeger, “Taliban Announces Deal To Grow Cannabis In Afghanistan Amid Questions Over Company’s Involvement,” <https://www.marijuanamoment.net/taliban-contracts-australian-company-to-grow-cannabis-in-afghanistan/>.

④ Shehryar Fazli, “The Taliban’s Poppy Ban Redux,” <https://globalinitiative.net/analysis/talibans-poppy-ban-afghanistan/>.

⑤ “Opium Cultivation in Afghanistan: Latest Findings and Emerging Threats,” https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/Opium_cultivation_Afghanistan_2022.pdf.

⑥ Susannah George and Joby Warrick, “The Drug Trade Now Flourishing in Afghanistan: Meth,” <https://www.washingtonpost.com/world/interactive/2022/afghanistan-meth-opium-drug-industry>.

发展可能会帮助阿塔,使其能够通过根除罂粟种植来公开“证明”毒品生产已经被禁止,但同时又通过增加冰毒等的产量来填补鸦片减产造成的损失。^①

三、塔利班的对外关系进展有限

阿富汗局势的突变导致地缘政治格局发生变化,整体呈现“美国西方影响力下降,地区国家影响力上升”这一“东升西降”趋势。^②与首次执政时相比,阿塔学会了与外部世界保持接触,尝试改变了以往的孤立状态,努力与其他国家建立良好关系。然而,受履行承诺情况、难民问题和边境矛盾等因素影响,阿富汗与国际社会的关系仍存在很多不稳定因素。

(一) 地区邻国

长期以来,巴基斯坦试图通过扶持阿塔,将阿富汗打造成为其稳固的战略后方。因此,巴基斯坦被普遍认为将会成为阿塔当权的最大赢家。阿塔入主喀布尔后,巴基斯坦积极为阿富汗争取人道主义支持,并呼吁取消对阿塔政权的制裁。然而现实却事与愿违,双方关系不仅没有加深,反而常常龃龉不断。阿塔与巴基斯坦有着共同利益,但并不完全趋同。阿塔执政后开始以阿富汗国家利益的代表者的身份,来审视与巴基斯坦的关系,不同的意识形态、民族历史和战略目标,以及阿塔掌权后的心理优势,使双方在许多关键问题上的分歧逐渐扩大。

其一,在“杜兰线”问题上,阿塔与阿富汗历届政府都未承认过“杜兰线”。从阿塔的立场来看,“杜兰线”是英国殖民时代的产物,分裂了该地区的普什图族人,“杜兰线”的命运应由生活在这条线两侧的人民共同决定。加之缺乏国际承认,阿塔更需要争取民众、尤其是普什图人的支持。因此,阿塔将矛盾转移到领土争端上,试图将自己定位为普什图人权利的捍卫者,向阿富汗人民证明自身能够维护国家利益,通过打民族主义牌来博得阿富汗国内的同情和支持。

^① Hans-Jakob Schindler and Joshua Fisher-Birch, “Afghanistan Terrorism Report: April 2022,” <https://www.counterextremism.com/blog/afghanistan-terrorism-report-april-2022>.

^② 王世达:《阿富汗大变局:地缘政治和安全格局的演变》,《俄罗斯东欧中亚研究》2022年第1期,第17~31页。

其二,在恐怖组织问题上,巴塔、“伊斯兰国”呼罗珊分支、俾路支分离势力等反巴基斯坦的恐怖组织经常藏匿在阿富汗,并在两国边界地区活动。阿塔进入喀布尔后释放了数百名巴塔成员,巴塔也投桃报李公开再次宣布效忠阿塔。^① 阿塔在阿富汗的成功极大地激励了这些恐怖组织,导致巴基斯坦境内的恐怖事件激增,造成了大量平民和军人死亡。尽管巴基斯坦一再要求阿塔约束阿富汗境内的恐怖组织,但阿塔拒绝采取具体行动,并指责巴基斯坦无理取闹。巴基斯坦开始自行对藏身在阿富汗的巴塔发动空袭,但不幸造成阿富汗平民的伤亡。对此,阿塔高层亚库布威胁称,如果巴基斯坦发动更多袭击,阿塔将进行报复。为缓解双方矛盾,在“哈卡尼网络”的斡旋下,巴基斯坦与巴塔曾一度开展和谈并达成初步停火,但和谈不会解决巴塔问题,反而会给巴基斯坦的安全埋下隐患。巴塔领导人明确表示,只有效仿阿塔的模式才能取得成功,^② 并在策略上向阿塔靠拢,即有边打边谈的意图。

巴基斯坦与阿塔的关系已随着阿富汗政权的更迭发生了质的改变,阿塔不再是巴基斯坦的附从,而是一定程度上独立的行为体。^③ 在一些涉及阿富汗国家利益、国民情感和维护自身的权威的议题上,阿塔已经不能像过去一样为了得到巴基斯坦的庇护而妥协。目前来看双方的矛盾没有任何快速解决的办法,阿塔将继续为巴塔提供庇护,而在“杜兰线”问题上双方都难以让步。两种矛盾互相交织,使得两国的矛盾更加复杂并将长期存在。

即使阿塔和巴基斯坦政府的分歧逐渐变大,巴基斯坦依然为阿富汗的稳定作出了巨大贡献,不仅收留了大约有300万阿富汗难民,^④ 而且在自身经济形势恶化的情况下,依然是阿富汗商品的最大进口国。

中亚国家面临恐怖主义外溢的风险,随着阿富汗政局突变的可能性急剧增

① Thomas Joscelyn, “Pakistani Taliban’s Emir Renews Allegiance to Afghan Taliban,” <https://www.longwar-journal.org/archives/2021/08/pakistani-talibans-emir-renews-allegiance-to-afghan-taliban.php>.

② Abdul Sayed, “The Evolution and Future of Tehrik-e-Taliban Pakistan,” <https://carnegieendowment.org/2021/12/21/evolution-and-future-of-tehrik-e-taliban-pakistan-pub-86051>.

③ 于开明、闫伟:《阿富汗塔利班崛起与南亚地区秩序重构》,《南亚研究》2022年第4期,第88~113页。

④ European Union Agency for Asylum, “Pakistan - Situation of Afghan Refugees Country of Origin Information Report,” https://coi.europa.eu/administration/easo/PLib/2022_05_EUAA_COI_Report_Pakistan_Situation_of_Afghan_refugees.pdf.

高,如何实现阿富汗的稳定是中亚各国在阿富汗问题上最关心的议题。2022 年 4 月 18 日,“伊斯兰国”呼罗珊分支宣布向乌兹别克斯坦发动火箭弹袭击,并宣称这是“中亚太圣战”的开始。次月,“伊斯兰国”呼罗珊分支再次宣称向塔吉克斯坦发动火箭弹袭击。上述袭击意味着中亚面临的潜在威胁发生巨大变化,在过去的二十年里,除了与毒品和走私有关的暴力事件外,中亚地区从未如此频繁受到阿富汗境内的恐怖组织的直接袭击。其实在“伊斯兰国”呼罗珊分支发动袭击之前,其已经开始向中亚地区渗透。该组织通过乌兹别克语、塔吉克语等中亚地区语言,出版宣传物、发布音频等方式,加大在中亚地区的宣传力度。^① 火箭弹袭击正是配合“伊斯兰国”呼罗珊分支对中亚的宣传战,其试图通过袭击活动来吸引中亚的极端分裂分子,以及试图脱离阿塔的少数民族武装分子。^②

面对巨大的恐怖主义外溢风险,多数中亚国家不得不寄希望于阿塔能够稳定阿富汗局势。因此,多数中亚国家不仅在一定程度上弱化来自阿富汗的恐怖主义威胁、给予边境冲突降温,还积极向阿富汗提供人道主义援助,并在电力保障等民生领域给予了很大支持。在商业合作上,土库曼斯坦、乌兹别克斯坦等中亚国家,是为数不多公开表示愿与阿塔开展大型合作项目的国家。各方正在积极接触,并以恢复土库曼斯坦—阿富汗—巴基斯坦—印度天然气管道^③等中南亚互联互通项目为主要目标。乌兹别克斯坦、阿富汗和巴基斯坦还就连接三国的铁路项目达成一致。相较于其他中亚国家,塔吉克斯坦则比较谨慎,一方面塔吉克斯坦与阿富汗的边境线很长,受恐怖主义威胁最大;另一方面,塔吉克斯坦与原北方联盟成员及“全国抵抗阵线”保持着密切联系,塔吉克斯坦不愿坐视阿富汗境内的塔吉克人受到打压。

伊朗与阿塔存在意识形态上的差异,两者关系更多是基于现实利益的考虑,相比之下两者的矛盾更突出。除了意识形态外,两国的矛盾主要集中在阿富汗

① Lucas Webber, “Islamic State in Afghanistan Seeks to Recruit Uzbeks, Tajiks, Kyrgyz,” <https://eurasianet.org/perspectives-islamic-state-in-afghanistan-seeks-to-recruit-uzbeks-tajiks-kyrgyz>.

② Peter Mills, “Islamic State Khorasan Province Expands Attacks Beyond Afghanistan,” <https://www.understandingwar.org/background/islamic-state-khurasan-province-expands-attacks-beyond-afghanistan>.

③ 该项目计划把土库曼斯坦生产的天然气输送到阿富汗、巴基斯坦和印度,最早构思于上世纪 90 年代,于 2015 年开工,原计划 2021 年贯通,但阿富汗动荡的安全局势导致项目一再延迟。

难民和跨界水资源问题上。大约有 450 万阿富汗难民生活在伊朗,^①由于长期被制裁和孤立,伊朗政府一直在缺少国际援助的情况下,独自肩负着保障阿富汗难民的沉重负担。阿富汗国内经济危机的持续,迫使大量阿富汗人逃往伊朗谋生。但伊朗国内经济形势也不乐观,为避免阿富汗人抢占劳动力市场,伊朗政府收紧了接收难民的条件,导致大量阿富汗人无法获得难民身份、被驱逐出境。据联合国移民机构称,仅 2022 年第一季度,被伊朗驱逐出境的阿富汗人数量每月增加 60%。2022 年的前 5 个月就有约 25 万人被遣返,其中部分阿富汗人被伊朗安全部门和边防军人野蛮对待,这加剧了阿富汗国内的反伊情绪。^②

伊朗和阿塔政权还因水资源、土地问题等爆发了多次边境冲突。虽然阿塔同意遵守《赫尔曼德水务条约》,但在对协议具体内容的解读上存在分歧,阿塔计划在赫尔曼德河修建水坝以保护水资源,而伊朗则称在赫尔曼德河修建水坝将破坏边境地区环境。

(二) 相关大国

美塔关系不管是过去、现在还是未来,都是会国际社会关注的焦点。《多哈协议》奠定了双方关系的基础,虽然双方多次指责对方违反协议内容,但该协议仍将为处理美塔关系的原则或历史性文件。协议除要求实现永久性全面停火、开启阿富汗内部和谈外,还规定了五项阿塔需要遵守的条款。它们可以简单归纳为:阿塔不得允许任何组织和个人利用阿富汗领土威胁美国及其盟友,不得与任何组织和个人合作或提供便利以威胁美国及其盟友。^③

从协议的遵守情况来看,随着撤军计划的完成,美国大幅降低了在中南亚地

^① 《中华人民共和国和伊朗伊斯兰共和国联合声明》, http://www.gov.cn/xinwen/2023-02/16/content_5741781.htm.

^② Mehdi Fattahi and Isabel DeBre, "As Iran-Taliban Tensions Rise, Afghan Migrants in Tinderbox," <https://thediplomat.com/2022/05/as-iran-taliban-tensions-rise-afghan-migrants-in-tinderbox/>.

^③ 五项塔利班应遵守的内容分别是:塔利班不允许其任何成员、其他组织和个人,通过阿富汗威胁美国及其盟友的安全;塔利班不得庇护给美国及其盟友造成威胁的组织和个人,或与其开展合作;塔利班禁止威胁美国及其盟友的安全的组织和个人在阿富汗进行招募、培训和筹款活动,并禁止接纳他们;塔利班承诺根据《国际移民法》和本协议,禁止在阿富汗寻求庇护或定居的组织和个人对美国及其盟友构成威胁;塔利班将不向威胁美国及其盟友的人员提供签证、护照、旅行许可证或其他法律文件。参见 "Agreement for Bringing Peace to Afghanistan," <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/Agreement-For-Bringing-Peace-to-Afghanistan-02.29.20.pdf>.

区的军事存在,反美武装鲜有与美国利益正面冲突的机会。在处理与恐怖组织的关系上,除了“伊斯兰国”呼罗珊分支外,阿塔尚未对阿富汗境内的其他恐怖组织采取军事打击行动。安理会报告显示,“基地”组织祝贺了阿塔的成功,并重申效忠阿洪扎达。^① 对此,阿塔没有正面回应与“基地”组织的关系,只是不断重申阿富汗的土地不会用来威胁任何国家。^② 2022 年 8 月,美国宣布通过无人机击毙了藏身于喀布尔的“基地”组织头目扎瓦希里。对此,阿塔指责美国侵犯阿富汗领空、违反《多哈协议》,并声称没有证据表明扎瓦希里在喀布尔的袭击中丧生,此举可能是为了避免坐实外界对其庇护恐怖组织的指控。

当然,美国等西方国家也未完全遵守《多哈协议》,例如,美国将 14 个月的撤军计划延长了 4 个月、美国至今未撤销对阿塔成员的制裁。

从阿富汗撤军后,受美国内部问题和大国竞争总体基调的影响,美国对阿塔政权实施以“孤立”为主基调并辅之以“接触”的政策,^③ 在阿富汗问题上并不积极。尽管美国在阿富汗的影响力呈下降态势,但美国仍是影响阿富汗未来的主要行为体:一是在阿塔政权的国际承认问题上,多国都在观望并追随美国的态度。美国提出将保护人权、维护女性权利、建立包容性政府、打击恐怖主义作为承认阿塔的前提条件,这一标准几乎成为国际社会的共识。二是阿富汗经济发展的能力受到美国的制约。美国政府冻结了阿富汗约 90 亿美元资产,导致阿富汗陷入金融危机。阿塔还面临美国的多项经济制裁,对外贸易严重受限。很多国家担忧与阿富汗开展经贸合作会遭受美国制裁。三是美国仍掌握着撬动地区稳定的杠杆。美军击毙扎瓦希里的行动表明,美国具备超视距的军事打击能力,还会影响和操控阿塔内部矛盾、阿塔与恐怖组织的关系、阿塔与巴基斯坦的关系等地区政治问题。

尽管面临美国的重重阻挠,阿塔在外交表态上一直持开放的态度,仍希望与

① Zameer Safi, “MoFA Denies UN Report Alleging Foreign Groups in Country,” <https://tolonews.com/index.php/afghanistan-178243>.

② “MoFA Statement regarding UNSC Monitoring Team Report,” <https://mfa.gov.af/en/mofa-statement-regarding-unsc-monitoring-team-report/>.

③ 王娟娟:《拜登政府“脱身”阿富汗:过程解构、影响与未来走向》,《国际关系研究》2022 年第 5 期,第 114 ~ 135 页。

美国实现和解,对美国的态度相当克制。在《多哈协议》签署两周年之际,阿塔专门举行了庆祝活动,并发表声明表示无意伤害或威胁任何国家,呼吁所有国家打开与阿富汗建立良好关系的大门。有分析认为,美国正通过卡塔尔秘密与阿塔相对务实的派系开展对话,以避免阿塔倒向伊朗,并有意扶持亚库布,使其能够带领阿富汗往国际社会期待的方向发展。

印度对阿塔态度的改变令人意外。长期以来,压缩巴基斯坦的战略空间、防止阿富汗成为反印极端分子的藏身之地,是印度阿富汗政策出发点之一。^①因此,印度长期支持阿富汗前政权、坚持打击阿富汗塔利班,甚至抗议美国与阿塔的谈判。虽然印度一直对阿塔持消极态度,但是两者之间不存在结构性矛盾。印度在阿富汗的长期援助为其积累了一定民意基础,现在印度则希望以经济合作为诱饵与阿塔交好。而阿塔部分派系对巴基斯坦干涉其内部事务感到不满,也有意利用印度来对冲巴基斯坦的强势影响。^②阿塔部分高层多次向印度释放了积极信号。亚库布承诺,阿塔不会允许印度受到来自阿富汗境内的威胁,并称有兴趣派遣阿塔成员赴印度接受军事训练。而被视为受巴基斯坦支持的西拉柱丁·哈卡尼也表态称,欢迎印度重新开放大使馆、与阿富汗人民友好交往。

阿塔拉近与印度的关系不仅可以对冲巴基斯坦的影响,还可以缓解阿塔政府的外交孤立,帮助阿富汗缓解经济危机。因为在应对阿富汗人道主义危机上,印度是最为积极的国家之一。印度除了为阿富汗提供大量粮食等物资援助,还计划恢复在前政府时期投资的基础设施项目。阿塔加强与印度的联系将一定程度疏远与巴基斯坦的关系,这预示着南亚地区态势可能发生的巨大转变。

土耳其在与阿塔的互动中表现得非常积极。土耳其是最先寻求与阿塔合作的北约成员,阿塔进入喀布尔后,土耳其表示希望其军队可以继续负责喀布尔机场的安全,但遭到阿塔拒绝。不过,土耳其曾被许诺,部分非军事人员在土军撤离后可以继续负责喀布尔机场的运营。土耳其还是首个公开提倡在外交上承认

① 于开明、闫伟:《阿富汗塔利班崛起与南亚地区秩序重构》,《南亚研究》2022年第4期,第88~113页。

② 胡晓、潘子阳:《战略两难与多重平衡:美国阿富汗政策调整的逻辑》,《新疆大学学报(哲学社会科学版)》2022年第3期,第36~47页。

阿塔政府的国家。土耳其外长恰武什奥卢在安塔利亚外交论坛上表示，单靠人道主义援助无法充分解决阿富汗的问题，各国也应在外交上承认阿塔政权。土耳其官方以及土耳其的非政府组织，积极向阿富汗提供了大量人道主义援助。土耳其还与阿塔就加强农业合作和建立孤儿院等项目进行了接触，并在阿富汗境内开设了数所土耳其语学校。^①

土耳其在与阿塔接触的同时，也没有放弃与阿富汗前政府的联系。目前，阿富汗前政府多名高层成员流亡土耳其。2022年5月，阿富汗前政府高层齐聚安卡拉，成立了“拯救阿富汗全国抵抗运动最高委员会”。5月底，美国阿富汗问题特使托马斯·韦斯特在土耳其会见了阿富汗前政府高层。土耳其两边“下注”的行为，可能是导致阿塔放弃与土耳其在航空运输方面合作的重要原因。

四、塔利班执政的前景展望

当下，阿塔已经成为阿富汗的实际控制者，并拥有了相对自主的执政空间。塔利班如果认真履行承诺，将有望获得更大的国际空间，但如果仍旧一意孤行，目前面临的多重挑战可能会继续恶化，阿富汗局势也将再次陷入混乱。

(一) 机遇

首先，阿塔掌权成为国际社会不得不接受的现实。随着美国撤军完成，阿富汗仍然是一块烫手的“山芋”。除了人道主义关怀外，没有国家敢于贸然干涉阿富汗的其他问题。即使阿塔重回首次执政时期的统治模式，国际社会也束手无策。因为短时间内，国际社会不敢冒着重蹈覆辙的风险，再度挥师进入阿富汗。即便是通过实施制裁诱使阿塔改弦易辙，或借此拖垮阿塔政权也均非易事。在此前的二十年里，阿塔已经遭遇大量制裁，国际社会缺少对其进行有效制裁，以迫使做出改变的新措施。

其次，部分国家选择默许阿塔政权，以维持阿富汗稳定。一方面，阿富汗长

^① Aaron Y. Zelin, “Turkey Calls for Recognition of the Taliban’s Islamic Emirate,” <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/turkey-calls-recognition-talibans-islamic-emirante>.

期战乱曾经形成过五波难民潮，给相关国家造成了巨大的负担。目前阿富汗大约有超过 2400 万人正面临严重饥饿，大约 350 万人成为国内流民，750 万人流浪在本就不发达的伊朗和巴基斯坦。另一方面，大量恐怖组织活跃在阿富汗，国际社会寄希望于阿塔能够限制它们的活动。所以，面对阿塔的一系列保守化政策，国际社会除了口头谴责外，并没有进一步对阿富汗进行制裁，周边国家甚至在一些冲突上采取息事宁人的态度，以给冲突降温。美国、英国、加拿大在内的西方国家明确表示，不支持有组织的暴力反对阿塔，呼吁对话解决冲突。^① 因此，阿塔在国际上没有太多后顾之忧，拥有自主解决国内问题的空间。

再者，国际环境恶化，“大国竞争”强势回归。阿富汗仍然是各方角逐的战场，阿塔成为各方争夺的“香饽饽”，拥有了坐地起价、不断试探国际社会底线，甚至“极限施压”国际社会的资本。在阿塔掌权前，各方势力就已经开始重新布局阿富汗，西拉柱丁·哈卡尼被认为受到巴基斯坦三军情报局的保护，其主要的挑战者亚库布则得到了沙特和美国的支持。^② 伊朗、土耳其、卡塔尔等国家也积极参与阿塔内部的派系斗争。阿塔领导层也意识到，他们不太可能在短期内获得国际承认，但只要他们控制阿富汗政局和武装，国际社会就必须与之开展某种程度的合作。部分阿塔成员更是警告西方国家，如果不与阿塔接触，阿塔会越来越多地受到巴基斯坦和伊朗等邻国的影响，甚至走向更极端的伊斯兰主义。^③ 各国博弈不仅为阿富汗保守势力创造了更大的活动空间，而且成了保守势力要挟国际社会做出让步的筹码。

最后，美式民主并没有动摇阿富汗的政治根基，部落文化依然是阿富汗的“文化底色”。特定的政治结构需要匹配相应的政治文化才能有效运作，而阿塔的重新崛起正是通过迎合阿富汗传统的部落文化，并适应了其新变化，获得了许

① Bill Roggio, “U.S. State Department Does ‘Not Support Organized Violent Opposition to the Taliban’,” <https://www.longwarjournal.org/archives/2022/07/u-s-state-department-does-not-support-organized-violent-opposition-to-the-taliban.php>.

② Frud Bezhan, “The Rise of Mullah Yaqoob, The Taliban’s New Military Chief,” <https://www.rferl.org/a/the-rise-of-mullah-yaqoob-the-taliban-new-military-chief/30805362.html>.

③ “Thinking Through the Dilemmas of Aid to Afghanistan,” <https://www.crisisgroup.org/asia/south-asia/afghanistan/thinking-through-dilemmas-aid-afghanistan-0>.

多部落的支持，并最终夺取政权。^① 阿塔掌权后也在延续着迎合部落文化的思路，即通过不断复制其过去二十年的“宗教+部落”抵抗模式，充分利用部落文化，更好地整合动员了不同民族的部落群体。^② 2022年两次支尔格大会的召开在一定程度上表明，阿塔与各部落再次达成了一致。

(二) 挑战

一是如何调解阿富汗内部矛盾。阿富汗内部矛盾主要包括：阿塔与阿富汗社会的矛盾、阿塔与基层部落的矛盾。阿塔与阿富汗社会的矛盾源于阿塔的意识形态，美国在阿富汗推行“西式民主”虽以失败告终，但对阿富汗社会依然产生了深刻的影响。阿富汗近四千万人口中有一半出生于新世纪，他们接受了现代化教育、受到西方文化熏陶，女性社会地位也空前提高。这些都是阿塔再度执政所必须面对的现实条件。阿塔固然有自己的政治价值倾向和意识形态纲领，但在治理实践和技艺方面将不得不顾及并多少适应现实环境。^③

阿塔与基层部落的矛盾体现在，以阿洪扎达为首的极端保守派，企图建立普什图化的中央集权制的国家。但中央集权制对于阿富汗来说是异质制度，并不符合阿富汗部落协商的政治传统。^④ 阿富汗历史上关于建立中央集权制国家的尝试都以失败告终，集权化政策可能会导致部落领袖被边缘化，进而引发少数民族地区和一些部落的反抗。

二是如何处理阿塔内部矛盾。阿塔内部矛盾主要包括领导阶层的矛盾、高层与基层之间的矛盾。领导层各派的矛盾集中在领导权争夺、对伊斯兰教法的解释权、谁为战胜美国贡献更大、与巴基斯坦等地区邻国的关系、女性权利问题等短期内难以形成共识的领域。阿塔高层和基层的矛盾体现在，高层对基层的控制能力有限，在被美军的围追堵截中领导层权力大幅减弱，各地分支开始壮大渐渐形成尾大不掉之势。^⑤ 在此局面下，即使部分阿塔高层想要做出务实的改

① 刘伟：《阿富汗塔利班的崛起及其前景——基于部落政治文化视角的解读》，《印度洋经济体研究》2022年第3期，第108~129页。

② 闫伟：《阿富汗塔利班崛起的历史逻辑》，《现代国际关系》2021年第8期，第1~8页。

③ 钱雪梅：《美国与塔利班：谁能改造阿富汗？》，《文化纵横》2022年第1期，第38~47页。

④ 丁隆：《阿富汗塔利班的意识形态转型》，《现代国际关系》2021年第10期，第10~17页。

⑤ 杨云安：《美国撤军后阿富汗塔利班的变化与挑战》，《南亚研究季刊》2022年第1期，第51~65页。

变,很多保守的基层武装成员也不一定会给予支持。

三是如何应对国内的前政府武装和恐怖主义威胁。目前虽没有国家公开表示支持前政府高层和武装组织,但随着阿洪扎达等宗教学者不断推行保守化政策,国际社会很可能会重新定位与阿塔之间的关系。一旦某支前政府武装获得国际支持,将有助于吸引其他抵抗力量的加入,并获得更大的影响力。阿塔将“伊斯兰国”呼罗珊分支等恐怖组织的威胁置于次要位置,但恐怖组织的现实威胁可能远超前政府武装。面对前政府武装和恐怖组织,阿塔陷入两难局面,迎合国际社会的诉求做出改变意味着将失去部分盟友,恐怖组织的势力将会壮大。而不做出改变,阿富汗的经济将难以改善,饥寒交迫的民众有可能转而支持前政府武装。

四是发展经济保障民生。截至目前,阿富汗的经济没有明显好转的迹象。而阿塔也缺乏改善经济环境的方法。第一,阿富汗国家发展过程中所需要的专业人才大量流失。第二,国际制裁尚未消除,金融系统尚未恢复,阿富汗国内汇款和国际支付都存在困难,^①很多企业不得不通过地下钱庄交易。^②但阿塔陆续出台了限制政策,这可能加剧国际贸易的困难。第三,阿富汗的经济复苏不得不依靠外部支持,而反塔武装也意识到了这一点。“伊斯兰国”呼罗珊分支公开威胁土库曼斯坦—阿富汗—巴基斯坦—印度天然气管道、跨阿富汗铁路等项目^③,企图破坏阿塔的对外合作计划。这增加了投资者对阿塔能否提供安全保障的怀疑。

结语

阿塔的各项政策首先是由内部因素驱动的,特别是要保持其凝聚力,其次是

① 参见世界银行 2022 年 6 月 17 日发布的阿富汗经济监测报告, <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/1071755d1150ee11bde954eeaff5e7b3-0310062022/original/Afghanistan-Economic-Monitor-17-June-2022.pdf>.

② 参见世界银行数据,最后更新时间 2022 年 4 月 13 日, <https://www.worldbank.org/en/country/afghanistan/overview>.

③ Lucas Webber, “Islamic State’s Threat to Foreign Commercial Activity in Afghanistan,” <https://jamestown.org/wp-content/uploads/2022/06/TM-PDF-1.pdf>.

更广泛的国内考虑，契合外部势力的要求。与第一次执政时期相比，阿塔在不危及其统治地位的领域展现出了一定的进步性，但对伊斯兰教法的极端解读依旧执着。国际社会对于阿塔的改变不应抱太高的期望，因为即便在美国的长期直接扶持下，阿富汗社会也没有取得令人满意的进步。更不用希望一个既面临内忧外患，又缺少执政经验，且内部派系林立的一个前现代组织，在短期内完成推进民族和解、保护女性权利、打击恐怖主义等很多国家都难以完成的任务。在国际制裁持续并缺少国际支持的情况下，阿塔的改变过程将会极其缓慢。而且阿塔可能会执意向保守的政教合一的体制发展，保护女性权利、实现宗教自由、建立包容性政府等目标恐难以完全实现。现阶段，对于阿富汗和国际社会来说，最紧迫的任务是保障阿富汗的和平与稳定。对阿塔的评价也要基于阿富汗的历史和国情，而不是发达国家经济达到一定水平后总结出的一套“普世价值”，否则阿富汗可能会陷入更加旷日持久的混乱。