

族际政治视域下阿富汗国家重构的困境*

闫伟

【内容提要】 阿富汗族群构成极其复杂,如何建构稳定的族际关系,实现不同族群之间合理的权力分配成为长期以来制约阿富汗发展的结构性因素。历史上,阿富汗通过确立族群等级制和“普什图化”的政策,同化少数族群,整合族际关系。但这客观上强化了族群认同,并最终引发了族群之间的激烈对抗和内战,导致普什图人丧失领导地位,族际关系进一步失衡。2001年重建以来,在西方干预下,阿富汗试图借助西式的民主制度超越族际冲突,破解族际关系的困境。但事与愿违,这种制度模式异化为畸形的族群政治现象,族群成为阿富汗最重要的政治身份和动员力量,政党和选举大都以特定族群为界。普什图人借助人口优势再度崛起,阿富汗形成了脆弱的族群权力平衡。在美国全面撤军背景下,阿富汗面临着新的抉择,族际关系势必将持续、深刻影响阿国内政治与社会和解,地区和域外力量也借助族群矛盾干预阿富汗事务。这将进一步加剧阿富汗不同族群的对立以及塔利班与阿政府的对抗,阿富汗局势将持续恶化。

【关键词】 阿富汗;族际政治;国家重构;政治和解;普什图人

【作者简介】 闫伟,西北大学中东研究所、叙利亚研究中心教授,博士生导师。(西安 邮编:710127)

【DOI】 10.13549/j.cnki.cn11-3959/d.2021.04.007

【中图分类号】 D50 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1008-1755(2021)04-0117-18

* 本文系国家社科基金重大项目“中东现代民族和国家构建的多维比较研究(多卷本)”(项目批准号:20&ZD240)的阶段性成果。

从1979年苏联人侵始,阿富汗冲突已逾四十载。2001年以来,在美国等西方国家主导下,阿富汗重建也经历了二十年,但阿富汗冲突频仍,并对中南亚的地区安全造成重大影响。2020年2月,美国与塔利班签署和平协议,并于2021年5月1日起从阿富汗撤军。2020年9月,阿政府与塔利班进行首次直接谈判。2021年1月,双方重启谈判。这些都预示着阿富汗在经历了漫长的暴力冲突之后,面临着历史性的抉择。然而,阿富汗国内派系斗争加剧,地区国家出现新一轮“大博弈”,安全形势急转直下,前景愈加扑朔迷离。纵观阿富汗冲突的演进,族际政治始终扮演着关键的角色,族际政治已成为客观认识阿富汗冲突无法回避的议题。美国阿富汗问题专家托马斯·巴菲尔德(Thomas Barfield)指出:“2001年以来,族群和地方力量在阿富汗的政治、社会中扮演着从未有过的重要角色。”^①

阿富汗冲突问题是国内外学界关注的热点,相关研究侧重于探讨重建以来族群对于政治制度的影响,特别是西方民主制度对于族群的整合作用。^②国内学界关注族群构成、族群冲突的原因等,对于族群与阿富汗问题的历史互动,特别是族群因素如何影响阿富汗国家重构探讨不够。^③事实上,透过纷乱的现实可以发现影响族际关系的结构性问题,即在族群构成高度多样化且缺乏人口上的主体族群的国家,如何建构稳定的族际关系和政治秩序。本文系统探讨在这一结构性因素的影响下,阿富汗族际关系呈现的两种类型,即族群等级制以及选举政治下的族际分权,并由此剖析对当前国家重构和政治和解的影响,为研判阿富汗冲突提供帮助。

① Thomas Barfield, “Afghanistan’s Ethnic Puzzle: Decentralizing Power before the U.S. Withdrawal,” *Foreign Affairs*, Vol.90, No.5, 2011, p.55.

② Anthony Hyman, “Nationalism in Afghanistan,” *International Journal of Middle East Studies*, Vol. 34, No. 2, 2002; Jon W. Anderson, Richard F. Strand, eds., *Ethnic Processes and Intergroup Relations in Contemporary Afghanistan*, New York: Afghanistan Council of Asia Society, 1978; Arif Sahar, “Afghanistan: The Case of the 2004 and 2009 Presidential Elections,” *Asian Journal of Political Science*, Vol.22, Iss. 3, 2014.

③ 刘泓:《民族主义与国家利益——民族学视野中的阿富汗国家重建》,《民族研究》2006年第5期,第21—30页;闫伟:《阿富汗穆沙希班王朝的文化整合与族际关系》,《世界历史》2017年第3期,第95—108页;姚大学、闫伟:《阿富汗民族主义的历史演变及特征》,《西亚非洲》2014年第6期,第82—95页;郑海琦:《特朗普政府阿富汗战略调整的动因与前景》,《国际论坛》2019年第5期,第41—51页。

一、族群等级制的兴衰与族际冲突的加剧

阿富汗是世界范围内族群构成最复杂的国家之一。^① 2004年的阿富汗新宪法指出,阿富汗民族(nation)由普什图、塔吉克、哈扎拉、土库曼和俾路支等14个族群组成。^② 但是,阿政府从未对族群的人口构成进行统计。一般认为,普什图族约占人口的40%,塔吉克族占25%,哈扎拉人和土库曼人分别约占10%。^③ 因此,在人口上没有一个族群占到半数以上。那么,在缺乏中心的族群结构中,如何建构相对平衡与稳定的族际关系成为影响阿富汗局势的结构性问题。

(一) “普什图化”与族群等级制的形成

阿富汗化解这一问题的第一种方案就是族群等级制。阿富汗传统上并没有真正意义上的族群认同,更多的是宗教、部落等认同观念,社会关系也较为和谐。^④ 1747年阿富汗建国,普什图人开始崛起,并垄断了政权。^⑤ 19世纪之后,阿富汗开始向现代民族国家转型,如何在多元族群的社会建构同质化的民族认同,成为其国家转型道路上的挑战。为此,阿富汗在文化上实行“普什图化”,同化其他族群,强化普什图人的政治特权。这一政策持续到1978年人民民主党政变。沙赫拉尼(M. Nazif Shahrani)称:“除了以普什图人为中心的民族主义外,阿富汗并无其他政治意识形态。”^⑥

具体而言,一方面提升普什图语和普什图文化的地位,^⑦ 作为民族建构的基础,强

① Ali Banuazizi, Myron Weiner, eds., *The State, Religion and Politics: Afghanistan, Iran, and Pakistan*, New York: Syracuse University Press, 1989, p.1.

② 西方学界对于阿富汗的族群构成莫衷一是。埃文斯曾担任英国驻阿富汗的外交官,他认为阿富汗族群有20~50个,参见 Martin Ewans, *Afghanistan: A New History*, London and New York: Curzon Press, 2001, p.3.

③ 中华人民共和国外交部:《阿富汗国家概况》,2020年4月, https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676207/1206x0_676209/.

④ Carol J. Riphenburg, “Ethnicity and Civil Society in Contemporary Afghanistan,” *Middle East Journal*, Vol.59, No.1, 2005, p.41.

⑤ Amin Saikal, “Afghanistan and Pakistan: The Question of Pashtun Nationalism?” *Journal of Muslim Minority Affairs*, Vol. 30, No. 1, 2010, pp.6-7.

⑥ Ali Banuazizi, Myron Weiner, eds., *The State, Religion and Politics: Afghanistan, Iran, and Pakistan*, New York: Syracuse University Press, 1989, p.57.

⑦ Anthony Hyman, “Nationalism in Afghanistan,” *International Journal of Middle East Studies*, Vol.34, No.2, 2002, pp.300-301.

调普什图人是阿富汗历史唯一的创造者，淡化少数民族的历史地位；^①另一方面实行强制迁徙政策，将普什图人迁往北部和中部少数民族聚居区，改变该地区的人口构成。由此，阿富汗形成了族群等级制度。^②处于最高地位的是普什图族杜兰尼部落联盟，其次是吉尔查伊部落联盟；塔吉克人处于第二等级，他们文化程度较高，许多人供职于政府部门；乌兹别克和土库曼等突厥裔族群为第三等级，在北部地区沦为普什图人的佃农；哈扎拉人处于社会的最底层。^③

阿富汗人（Afghan）就是普什图人（Pashtun）的同义词，阿富汗（Afghanistan）隐含着“普什图人的家园”之意。^④籍此，阿富汗以主体族群构建国家认同，试图同化其他族群。这打破了历史上较为和谐的族际关系，激活了族群认同。正如亨廷顿所言：“只有了解我们不是谁、并常常只有了解我们反对谁时，我们才了解我们是谁。”^⑤阿富汗各族群都强调自身的本土性，将其他族群视为外来者，在历史记忆上彼此排斥。^⑥同时形成了以特定族群为基础的政治派别。

族群意识的形成是对“社会政治的反应”。^⑦文化的“普什图化”和族群关系的等级化是催生族群意识的诱因，它使“自在的民族”转变为“自觉的民族”。^⑧虽然族群动员主要集中在城市，并未成为阿富汗的主流政治话语，也未发生真正意义上的族群冲突，但却蕴含着非同寻常的能量。随着阿富汗内部冲突的产生，族群逐渐成为社会动员的基础。

① John W. Anderson, Richard F. Strand, eds., *Ethnic Processes and Intergroup Relations in Contemporary Afghanistan*, New York: Afghanistan Council of Asia Society, 1978, p.21.

② Conrad Schetter, "Ethnicity and the Political Reconstruction in Afghanistan," *London School of Economics and Political Science (LES)*, 2003, p.3, https://eprints.lse.ac.uk/28376/1/Schetter_LSERO_version.pdf.

③ Barnett R. Rubin, *The Fragmentation of Afghanistan*, New Haven: Yale University Press, 2002, pp.24-25.

④ 西方一些学者最先使用“Afghan”指称“普什图人”。阿富汗一些少数民族认为，“Afghan”在波斯语中原为“哀嚎”和“呻吟”之意，寓意普什图人被捕后大喊大叫。Hamidullah Qeyam, *Ethnicization of Politics in Afghanistan*, Master Thesis 2012, Arlington: The University of Texas at Arlington, pp.15-16.

⑤ 塞缪尔·亨廷顿：《文明的冲突与世界秩序的重建》，周琪等译，北京：新华出版社，2002年，第6页。

⑥ 普什图人、塔吉克人、哈扎拉人分别自认为是雅利安人、古代波斯人和贵霜帝国的后代。参见 Ali Reza Yunespour, *Identity Politics: A Case Study of Afghanistan*, Master Thesis 2011, Sydney: The University of Sydney, p.18.

⑦ 拉塞尔·哈丁：《群体冲突的逻辑》，刘春荣、汤艳文译，上海：上海世纪出版集团，2013年，第2页。

⑧ 参见王希恩：《“现代民族”的特征及形成的一般途径》，《世界民族》2007年第2期，第1—12页。

（二）族群等级制的解构与族群暴力

族群等级制使族际矛盾不断积聚。阿富汗冲突的爆发，根本地改变了族际关系。常年的冲突使普什图人丧失权力，不断边缘化，诱发了族群暴力。1978年，人民民主党政权上台后，公共权威衰落，族群逐渐成为各派势力进行社会动员的基础。但长期以来，国内外学者强调阿富汗冲突的意识形态之争，忽视了其中的族群因素。人民民主党的人民派和旗帜派之间的矛盾，很大程度上就是普什图族吉尔查伊部落联盟和塔吉克等少数民族群之争。1979年，旗帜派上台，标志着阿富汗建国240年以来，少数民族群第一次真正执政。^①该政权提升少数民族群的地位，奉行“去普什图化”的政策，清洗政府和军队中的普什图人，代之以少数民族群。^②

普什图人逐渐边缘化，引发了族际关系的重大调整。抵抗运动按照族群归属分为不同派系。^③八党联盟以哈扎拉人为主，七党联盟则主要为普什图人和塔吉克人。其中，普什图人是抵抗的主力。七党联盟的六个政党由普什图人构成。^④巴基斯坦学者拉伊（Rasul Bakhsh Rais）指出：“解放全国是普什图人的最高目标，借此重塑普什图人的统治地位。”^⑤阿富汗抗苏运动是意识形态之争，但深层而言却是深刻的族际冲突，体现了普什图人对于人民民主党政权非普什图化的抵抗。

1989年，苏联撤军加速了人民民主党政权的垮台。经过了十年的战乱，原有的族群等级制解构。但是破而未立，如何建构稳定的族际关系仍是未解之题。尽管在外部力量的斡旋下，各方于1992年达成《白沙瓦协议》，确立了分权的原则和政治重建路线图，但阿富汗各派开始逐鹿中央政权。在公共权威破碎、社会呈现无政府状态下，族群成为阿富汗人获取公共产品、安全保障和维持生计的最重要资源。族际冲突也褪

① 从1747年阿富汗建国之后，只有1929年塔吉克人巴恰·沙考曾短暂执政，其余皆为普什图人尤其是杜兰尼部落联盟执政。苏联入侵阿富汗的军队中，90%来自其中亚加盟共和国，以示对阿富汗少数民族的支持。Eden Naby, "The Ethnic Factor in Soviet-Afghanistan Relations," *Asian Survey*, Vol. XX, Vol. 3, 1980, p. 250; Zaman Stanizai, "From Identity Crisis to Identity in Crisis in Afghanistan," *The Middle East Institute Policy Brief*, No. 27, 2009, p. 2.

② Sayed Askar Mousavi, *The Hazaras of Afghanistan: An Historical, Culture, Economic and Political Study*, Richmond: Curzon Press, 1998, p. 176.

③ Amin Saikal, "Afghanistan's Ethnic Conflict," *Survival*, Vol. 40, No. 2, 1998, p. 116.

④ 伊斯兰促进会以塔吉克人为主。Nabi Misdaq, *Afghanistan: Political Frailty and External Interference*, London and New York: Routledge, 2006, p. 151.

⑤ Rasul Bakhsh Rais, *Recovering the Frontier State: War, Ethnic, and State in Afghanistan*, New York: Lexington Books, 2008, p. 40.

去了意识形态的面纱，成为显性的社会政治现象，阿富汗由此陷入了族群的内战。^①

内战中，阿富汗政治派别、军阀的政治疆界与其代表的族群高度重合，他们皆以特定族群的代言人自居。^② 族群认同也成为军阀的合法性来源。伊斯兰促进会主要在东北部和西部的塔吉克人聚居区活动，伊斯兰党依靠东南部的普什图人，哈扎拉人的力量集中在中部，乌兹别克人力量则处于北部地区。阿富汗的社会和政治首次以族群为边界发生分裂。周边国家和力量纷纷介入族际冲突，寻找代理人，进一步加剧了社会的分裂和对抗。^③ 其中，普什图人与塔吉克人的权力之争成为冲突的焦点，这一趋势延续至今。

1994年，塔利班的崛起迎合了普什图人的权力诉求，为后者重归权力中心提供了可能。^④ 塔利班尽管宣扬保守的宗教思想，但其社会基础是普什图人。^⑤ 塔利班领导人几乎都属于普什图族吉尔查伊部落联盟。一位领导人公开表示：“从族群上讲，塔利班属于强大的普什图人。”^⑥ 其他少数民族政治力量再次联合为“反塔联盟”，与塔利班竞争。两者都存在对异族的清洗和杀戮，进一步加深了族群之间的仇恨。

随着阿富汗冲突的产生，族群政治由“自在”走向“自觉”，并在人民民主党政权垮台后成为主导阿富汗局势的重要变量。普什图人历史上首次丧失了对政权的垄断，长期存在的族群等级制也已解构。但是，阿富汗的族际关系“破而未立”，不同族群激烈竞争，角逐国家权力。常年的战乱进一步加剧了族群之间的矛盾甚至敌对。因此，如何重构族际关系和实现社会和解，成为阿富汗重建面临的重要挑战。

二、选举政治下族际关系的脆弱平衡与相互竞逐

国家权力的重新分配与社会和解是冲突国家实现和平的前提。^⑦ 伊拉克、黎巴嫩、

① Ali Reza Yunespour, *Identity Politics-A Case Study of Afghanistan*, Master Thesis 2011, Sydney: The University of Sydney, p.37.

② Gilles Dorronsoro, *Revolution Unending: Afghanistan: 1979 to Present*, London: Hurst & Company, 2005, p.257.

③ 巴基斯坦和沙特等国支持普什图人，俄罗斯、伊朗和中亚国家等则支持少数族群。Amin Saikal, "Afghanistan's Ethnic Conflict," *Survival*, Vol.40, No.2, 1998, p.114.

④ Anthony Hyman, "Nationalism in Afghanistan," *International Journal of Middle East Studies*, Vol.34, No.2, 2002, p.312.

⑤ Abubakar Siddique, "Afghanistan's Ethnic Divides," *NOREF*, 2012, p.3, https://www.cidob.org/en/content/download/35203/567954/file/OK_ABUBAKAR+SIDDIQUE.pdf.

⑥ M. J. Gohari, *The Taliban: Ascent to Power*, Oxford: Oxford University, 1999, p.115.

⑦ Hideaki Shinoda, "Peace-building and State-building from the Perspective of the Historical Development of International Society," *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol.18, Iss. 1, 2008, p.28.

卢旺达、波黑、塞浦路斯乃至处于冲突中的叙利亚、利比亚等都受此困扰，阿富汗亦是如此。塔利班政权垮台后，族际关系回到了原点。如何重新建构相对稳定的族际关系，以及在不同族群之间合理分配权力，进而实现社会和解，成为国家重建的关键问题。然而，普什图人与少数族群的权力博弈、相互敌视并未随着塔利班政权的垮台而消解，双方的争夺反而更加激烈。普什图人尝试重新获得政治主导权，但塔吉克等少数族群则是推翻塔利班政权的主力，在军事上居于支配地位。美国对阿富汗进行“民主改造”，移植西方式的选举政治，以此化解族群冲突。^① 族际间的权力博弈和西方的选举政治相结合，异化为独具特色的分权制度和政治文化。

（一）阿富汗族群的权力博弈与制度重建

阿富汗战争推翻了普什图人主导的塔利班政权，以塔吉克人为主的北方联盟坐大。在政治重建中，如何平衡两大族群的关系显得尤为重要。在新宪法的制定过程中，两大群体的矛盾凸显，并成为制约战后重建的关键问题。

首先，族群身份之争与族群地位问题。历史上，阿富汗强调穆斯林属于一个同质的社会群体，并未划分族群。在阿富汗制宪中，如何界定族群的问题凸显。一些普什图代表反对划分族群，强调“Afghan”一词代表所有的阿富汗人。但该词本身就是“普什图人”的同义词，^② 意味着所有人都是普什图人。因此，少数民族要求以宪法的形式承认族群的存在。^③ 最终双方妥协，在2004年宪法中，仍然用“Afghan”指代所有阿富汗人，明确指出阿富汗人由普什图、塔吉克、哈扎拉、土库曼等族群构成，对族群地位予以模糊承认。但是，族群身份问题并未因此解决，至今仍然是阿富汗政治的禁忌。2010年，阿富汗进行电子身份登记时，并没有具体的族群选项，引起了轩然大波。阿前中央统计局局长解释道：“阿富汗只有一个民族（nation）。”^④ 在官方的政治话语中仍强调社会的同质性，抑制族群认同。2020年，加尼总统的就职演说只是含混地提

① Rahimullah Akrami, *Revisiting Afghanistan's Modern History: The Role of Ethnic Inclusion on Regime Stability*, Master Thesis 2018, Dayton: Wright State University, pp.12-13.

② Amin Saikal, *Modern Afghanistan: A History of Struggle and Survival*, London · New York: I. B. Tauris, 2004, p.18.

③ Hamidullah Qeyam, *Ethnicization of Politics in Afghanistan*, Master Thesis 2012, Arlington: The University of Texas at Arlington, pp.16-17.

④ Abasin, “New Census Key to Progress,” *IWPR*, February 21, 2005, <https://iwpr.net/global-voices/new-census-key-progress>.

到不同族群和部落的团结，对于具体的族群只字未提。^①

其次，政治制度之争与中央集权制度的确立。对于阿富汗而言，政治重建涉及不同族群的权力分配的首要问题就是选择单一制还是联邦制。普什图族人口最多，在西方式的选举政治下，单一制显然更有利于他们重掌权柄。因此，在制宪中，包括卡尔扎伊在内的普什图族代表指出，联邦制将导致阿富汗分裂和军阀割据，要求以中央集权制为基础重建政治体制。但对于哈扎拉族和乌兹别克族等少数民族而言，联邦制和地方自治更能够保障其利益和代表性，并制约普什图人的权力。阿富汗第二大族群塔吉克人处于散居状态，联邦制对其不利，故支持集权制。^②

总统制和议会制之争在政治重建中最为激烈。^③普什图人倾向于强总统制，不设总理，以便借助人口优势掌控政权。少数民族则希望建立议会制，限制总统的权力。此外，采取何种选举制度同样是争夺的焦点。普什图人主张按照各省的人口比例分配议席，实行“单一不可转移选票制度”（SNTV），即议员以个人而非政党身份参选，压制少数民族政党的力量，削弱议会的影响力。^④少数民族则希望按照族群的人口比例，确立比例代表制，明确不同族群在议会中的议席。但是，阿富汗从未按照族群进行准确的人口普查，大量难民流亡国外导致族群的人口变动不居。政府也未按照族群进行身份登记。族群身份本身也具有模糊性，逊尼派哈扎拉人、帕沙伊人和努里斯坦人等长期被认为是普什图族的一部分。^⑤这导致比例代表制在现实中无法实行。

① Office of the President of Afghanistan, "Translation of President Ashraf Ghani's Inauguration Speech," March 10, 2020, <https://president.gov.af/en/translation-of-president-ashraf-ghanis-inauguration-speech/>.

② Katharine Adeney, "Constitutional Design and the Political Salience of 'Community' Identity in Afghanistan: Prospects for the Emergence of Ethnic Conflicts in the Post-Taliban Era," *Asian Survey*, Vol.48, No.4, 2008, p.543.

③ Shamsad Pasarlay, *Making the 2004 Constitution of Afghanistan: A History and Analysis through the Lens of Coordination and Deferral Theory*, Ph.D. Dissertation 2016, Seattle: University of Washington, pp.188-191.

④ Carol J. Riphenburg, "Electoral Systems in a Divided Society: The Case of Afghanistan," *British Journal of Middle Eastern Studies*, Vol.34, Iss. 1, 2007, pp.14-18.

⑤ 一般认为，哈扎拉人为什叶派，但一些逊尼派穆斯林自认为是哈扎拉人，据估计人口达400余万。Daniel Karell, "Ethnic Political Mobilization in Contemporary Afghanistan: An Interview with Abdul Rahman Rahmani," *Studies in Ethnicity and Nationalism*, Vol.16, No.3, 2016, pp.510-514.

在美国干预下，普什图人取得了胜利，确立了强总统制和单一制的政治制度。^① 总统有权任命地方政府首脑，不向议会负责，中央政府在地方的司法、财政和安全等方面具有绝对权威。^② 形式上看，新制度淡化了族裔的差别，凸显跨族群的合作，^③ 实现了政治包容，有助于社会和解。^④ 但是，在独特的族群结构下，集权化的制度势必出现“赢者通吃”的现象。这引发了塔吉克及其他少数民族的强烈不满。^⑤ 毕竟，他们在安全领域占据主导地位。新制度在实践中进一步强化了不同族群的竞争和在政治上的分裂，少数民族至今仍然要求实行分权制度。

（二）选举政治异化为纷乱的族群政治

在西方话语下，民主政治是解决族际冲突的基本手段，也是美国长期在阿富汗等中东国家推行的政策。^⑥ 2001年后，阿富汗成为“民主改造”的样板，西方试图借助民主制度化解族群冲突。籍此，选举政治与阿富汗独特的族群结构相结合，产生了严重的后果。族群成为政治人物竞选和实现政治目标最重要的工具，这使族群认同进一步工具化。美式民主并不能缓解后冲突国家的社会冲突，反而加剧了冲突。^⑦

这体现为，族群是选举政治最重要的动员口号。阿富汗宪法规定，禁止政党以族群进行组织，但在竞选中，候选人往往以族群进行动员，选民在投票时更青睐于本族群的候选人，而非政治经验与个人能力。2014年的民调显示，83%的阿富汗人在总统选举中倾向于本族群的候选人。^⑧ 族群问题成为竞选者赢得选票的口号。2014年，

① Barnett R. Rubin, "Constitutional Issues in the Afghan Peace Negotiations: Process and Substance," *United States Institute of Peace*, No.488, 2020, p.13.

② 参见阿富汗2004年宪法：“Afghanistan’s Constitution of 2004,” https://www.constituteproject.org/constitution/Afghanistan_2004.pdf?lang=en.

③ 由于没有一个族群人口过半数，因此参选总统往往要跨族群进行联合。

④ 新宪法禁止以族群或教派为单位建立政党，总统、内阁和议会的决定不能基于特定的族群。Sven Gunnar Simonsen, "Ethnicising Afghanistan?: Inclusion and Exclusion in Post - Bonn Institution Building," *Third World Quarterly*, Vol.25, Iss. 4, 2004, p.708.

⑤ Katharine Adeney, "Constitutional Design and the Political Salience of 'Community' Identity in Afghanistan: Prospects for the Emergence of Ethnic Conflicts in the Post-Taliban Era," *Asian Survey*, Vol.48, No.4, 2008, p.546.

⑥ Conor Keane, *U.S. Nation-Building in Afghanistan*, London and New York: Routledge, 2016, p.25.

⑦ Conor Keane, *U.S. Nation-Building in Afghanistan*, London and New York: Routledge, 2016, p.26.

⑧ "Afghanistan’s Ethnic, Regional Divisions Produce a Dead Heat in its Presidential Race," *Langer Research Associates*, 2014, p.2, https://www.langerresearch.com/wp-content/uploads/Afghanistan-Election_ACSOR-Langer.pdf.

塔吉克族候选人阿卜杜拉 (Abdullah) 多次公开表示, 要终结“单一网络”(普什图人) 对权力的垄断。^① 选举的结果同样反映了“族群化”: 候选人往往在所属族群聚居的省份获得高票, 政党大都以特定的族群为基础,^② 中央政府的文官体系也存在族群化的倾向。^③

选举政治的族群化在总统选举中最为明显。2004年以来, 阿富汗举行了四次总统选举, 候选人的得票率与族群的人口比例高度吻合。2004年大选, 卡尔扎伊在普什图人聚居的帕克蒂亚省的得票率高达95.9%, 其他的候选人在所属族群的得票率也在90%以上。^④ 在此后三次总统选举中, 这一趋势仍然延续。2020年大选, 在楠格哈尔、库纳尔、帕克蒂亚和坎大哈等普什图人聚居区, 加尼的得票率为81.5%~93%。但在潘杰希尔、法利亚布、瓦尔达克等塔吉克人聚居的省份, 阿卜杜拉又占据绝对多数。^⑤

阿富汗族际政治与选举制度相结合, 形成了独特的选举政治现象。新宪法规定, 得票50%以上的候选人当选总统。由于没有一个族群的人口达到这一比例, 造成了普什图和塔吉克两大族群都无法单独赢得选举, 必须与哈扎拉、乌兹别克等其他族群领导人结盟。2009年, 卡尔扎伊与塔吉克人法希姆和哈扎拉人哈里里结盟。^⑥ 即便如此, 两大族群候选人也往往势均力敌, 造成选举结果难产, 甚至引发政治危机。2009年以来的三次选举中, 卡尔扎伊与加尼皆以微弱优势当选, 塔吉克候选人阿卜杜拉三次败选, 一直质疑选举存在舞弊。

① Arif Sahar, Aqila Sahar, "Ethnic Politics and Political Violence in Post-2001 Afghanistan: The 2014 Presidential Election," *Terrorism and Political Violence*, 2019, pp.9-10.

② 在阿富汗议会中最大的党派为伊斯兰促进会, 仍然以塔吉克人为主。哈扎拉人的伊斯兰统一党为议会中的第二大党。以乌兹别克人为主的伊斯兰民族运动为议会的第三大党。普什图人的政党较为弱小, 大都以个人身份参选。

③ Daniel Karell, "Ethnicity and Nationalism in Afghanistan in the Post - 2001 Era," *Studies in Ethnicity and Nationalism*, Vol.16, Iss. 3, 2016, p.456.

④ Arif Sahar, "Ethnicizing Masses in Post-Bonn Afghanistan: The Case of the 2004 and 2009 Presidential Elections," *Asian Journal of Political Science*, Vol.22, Iss. 3, 2014, p.302.

⑤ 选举结果参见: Ali Yawar Adili, "Afghanistan's 2019 Elections (29): A Statistical Overview of the Preliminary Results," *Afghanistan Analysts Network*, February 8, 2020, <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/political-landscape/afghanistans-2019-elections-29-a-statistical-overview-of-the-preliminary-results/>.

⑥ Hamidullah Qeyam, *Ethnicization of Politics in Afghanistan*, Master Thesis 2012, Arlington: The University of Texas at Arlington, 2012, p.32.

（三）强总统制下普什图人的再次崛起

1979年以来，普什图人丧失了政治主导权。2001年阿富汗战争后，几乎所有的军官和大多数军人都为非普什图人，其中尤以塔吉克军官为主。^①2002年，阿富汗38名将军中37人为塔吉克人，1人为乌兹别克人。^②随着战后重建的展开，少数民族的地位开始下降，普什图族借助人口优势逐渐崛起。

尽管在总统选举过程中存在激烈的博弈，但普什图族作为人口最多的民族，赢得总统选举是大概率事件。由于确立了强总统制，各省和地区的行政、司法首脑皆由总统直接任命。普什图人赢得总统职位就相当于掌控了阿富汗政局。2015年，阿总统办公室任命的官员中，75%为普什图人，^③以至于一些少数族群批评加尼使政府“普什图化”。^④2021年1月，阿富汗新一届中央政府的24个部门中，普什图族、塔吉克族、哈扎拉族、乌兹别克族分别有11、8、3、2人任部长，比例大致与族群人口相符，形式上体现了权力分享。但外交部、国防部、财政部、教育部、中央银行、独立选举委员会、最高法院、国家安全局等核心部门皆由普什人掌控。^⑤

“北方联盟”在安全领域的主导地位也受到挑战。2003年之后，阿富汗政府着力裁撤军阀，平衡军队中不同族裔的比例，大量前北方联盟的军人被裁撤。2014年，阿富汗国民军中，普什图人约占43%，塔吉克人约占32%，哈扎拉人约占12%，乌兹别克人约占10%，军官主要由普什图人和塔吉克人担任。^⑥2003年以来，军队参谋总长皆出自这两大族群。2018年，加尼政府以扶持青年军官成长为名，要求到

① 2008年，阿富汗的军官中70%为塔吉克人。参见 Vishal Chandra, “Making of the New Afghan National Army: Challenges and Prospects,” *Strategic Analysis*, Vol.33, No.1, 2009, p.58.

② Carol J. Riphenburg, “Ethnicity and Civil Society in Contemporary Afghanistan,” *The Middle East Journal*, Vol.59, Iss. 1, 2005, p. 42.

③ Sadia Sulaiman, *Post-Conflict Reconstruction: From Extremism to Peaceful Co-Existence*, New Delhi: SAGE Publications, 2020, p.58.

④ Daniel Karell, “Ethnic Political Mobilization in Contemporary Afghanistan: An Interview with Abdul Rahman Rahmani,” *Studies in Ethnicity and Nationalism*, Vol.16, No.3, 2016, p.512.

⑤ 笔者根据阿富汗总统办公室网站和阿富汗人数据库统计得出。参见 Islamic Republic of Afghanistan, Ministries, <https://president.gov.af/en/ministries/>.

⑥ Gautam Das, “The Afghanistan National Army in 2014,” December 4, 2012, <https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/the-afghan-national-army-in-2014>.

龄的2000名军官退休，其中大量军官为塔吉克人。^①

籍此，族群认同已成为阿富汗政治最重要的标识，并内化为独特的族际分权制度，形成了脆弱的族际权力平衡。哈扎拉和塔吉克等少数民族的地位得到一定保障。但总体而言，普什图人扭转了不利局面，再次崛起，在政治领域处于主导地位，安全领域则与塔吉克人分庭抗礼。塔吉克人则在经济、文化和安全等领域成为重要的力量。哈扎拉人的政治地位提高，成为左右总统大选的关键因素。

普什图人重新获得政治主导权，反对少数民族的地位提升，同时对少数民族在安全领域的影响力感到不安。一位普什图人的看法具有代表性：少数民族得到了美元，我们得到的却是子弹。^②塔利班的死灰复燃正是迎合了普什图人的不满。因此，选举政治使族群认同进一步强化，族际竞争和冲突已成为制约国家重构的关键因素。

三、阿富汗和平进程与族际关系重构的难题

阿富汗经历了四十年战乱，国家制度的重建只是实现和平的第一步，不同派系的和解才是化解冲突的根本。近年来，阿政府乃至国际社会加大了对政治和解的投入，并已取得了积极的进展。2016年，反对派伊斯兰党与政府和解。^③2020年2月，美国和塔利班达成和平协议，塔利班停止袭击驻阿美军和其他北约军队，不允许“基地”组织在阿富汗活动，启动与阿富汗政府直接谈判等。^④拜登政府于2021年5月1日开始从阿富汗撤军，将于2021年9月11日之前完成撤军。

阿富汗政府与塔利班在三大议题上争执不下：（1）阿政府希望塔利班实现永久停火后，再与之分享权力，塔利班将分享权力作为先决条件；（2）塔利班反对当前体制，主张建立酋长国，阿政府则要求塔利班以政党的形式参与现行政治体制；（3）阿富汗妇女对于塔利班保守的伊斯兰主义的担忧。^⑤除去意识形态之争的表象，政治和解某种

① Hamid Shalizi, "Afghan Army Shake-up to Push out Old Guard in Fight against Taliban," Reuters, February 13, 2018, <https://www.reuters.com/article/uk-afghanistan-military/afghan-army-shake-up-to-push-out-old-guard-in-fight-against-taliban-idUKKCN1FX24F>.

② Amy Chua, "Tribal World Group Identity Is All," *Foreign Affairs*, Vol.97, No.4, 2018, p.23.

③ "Afghan Warlord Hekmatyar Returns to Kabul after Peace Deal," *BBC*, May 4, 2017, <https://www.bbc.com/news/world-asia-39802833>.

④ 美国等西方国家完全从阿富汗撤军是塔利班与阿政府和谈的前提。"Afghanistan: Background and U.S. Policy In Brief," *CRS Report*, March 11, 2020, p.4.

⑤ "Afghanistan: Background and U.S. Policy: In Brief," *CRS Report*, November 10, 2020, pp.5-8.

意义上就是族际权力关系的重构，将打破如今脆弱的族际权力平衡。

第一，和平进程将冲击脆弱的族际平衡和族际分权制度。在现行体制之下，阿富汗形成了普什图人主导，其他族群积极参与的族际权力分享格局。普什图人仍然难以独掌大权，这在一定程度上源于其力量受到塔利班的牵制。塔利班能够实现重组与普什图人的支持密不可分，约95%的成员为普什图人，^①尤其是来自南部的部落地区。但在塔利班的话语中，阿政权由西方扶植，并不代表普什图人的利益，^②塔利班反对外部占领和“傀儡”政权。^③2019年，在普什图人为主的扎布尔和乌鲁兹甘省，半数以上的民众同情塔利班。^④2020年，塔利班控制了阿富汗19%的领土，48%的地区受到其影响与渗透。^⑤塔利班要求普什图人抵制阿富汗的各种选举，客观上分化了普什图人的力量。在国民议会选举中，普什图人投票率较低，导致在议会中的代表性不足。

然而，阿富汗的政治和解意味着大量普什图人将加入到政治体系当中，客观上将强化普什图人的统一。这势必威胁少数民族的地位，严重冲击原有的族际分权体制。因此，少数民族对于政治和解存在复杂的心理。在阿富汗新政府中，民族和解高级委员会主席阿卜杜拉本身就是塔吉克人，在一定程度上增加了和解的难度与变数。相较于少数民族，普什图人具有更强的和解意愿。根据民调，2018年，在塔吉克人聚居的潘杰希尔省，仅有11.3%的民众对政府与塔利班的和解感到乐观，但普什图人聚居的南部各省则达到70%左右。^⑥

第二，社会和解是政治和解的基础，涉及冲突创伤的修复。创伤记忆的修复是后冲突社会和解的关键。从世界范围来看，寻求冲突真相，反思冲突的历史和原因，相互宽容与和解，实现权力共享，对受害者进行赔偿，是实现族群和解的重要举措。^⑦阿

① John L. Cook, *Afghanistan: The Perfect Failure*, Bloomington: Xlibris Corporation, 2012, p.31.

② Anchita Borthakur, Angana Kotokey, "Ethnicity or Religious? The Genesis of The Taliban Movement in Afghanistan," *Asian Affairs*, Vol.51, Iss. 4, 2020, p.3.

③ Sushant Sareen, "An Anti-Taliban Pashtun Perspective on the Taliban," *Strategic Analysis*, Vol.36, Iss. 5, 2012, p.828.

④ Tabasum Akseer, John Rieger, eds., *A Survey of the Afghan People: Afghanistan in 2019*, San Francisco: The Asian Foundation, 2019, p.69.

⑤ Bill Roggio, Alexandra Gutowski, "Mapping Taliban Control in Afghanistan," 2021, <https://www.longwarjournal.org/mapping-taliban-control-in-afghanistan>.

⑥ Tabasum Akseer, John Rieger, eds., *A Survey of the Afghan People: Afghanistan in 2019*, San Francisco: The Asian Foundation, 2019, pp.72-74.

⑦ 北爱尔兰、南非和卢旺达等社会和解相对成功的国家大都具有这些特征。

富汗冲突造成了严重的社会撕裂与敌对。因此，除了权力分配外，不同族群在心理和观念上的和解更为关键。正如一位阿富汗人所言：“如果和解是一种政治进程，那么永远不会成功，只有涉及人民时才会成功。”^① 政治解决只是和平进程的第一阶段。

族群冲突是阿富汗社会矛盾的主要方面。四十余年的战乱导致族群之间充满了不信任感，甚至多次爆发相互的仇杀，200余万人因此丧生。^② 哈扎拉人等少数民族仍然对塔利班的种族清洗记忆犹新。^③ 特别是，塔利班的意识形态中具有强烈的反对什叶派的倾向。^④ 许多少数民族政治人物认为，当前的冲突并非政府与反政府武装之间的矛盾，而是非普什图人与普什图人的对抗。^⑤ 2001年之后，普什图人以及塔利班成员遭到“北方联盟”的迫害。^⑥ 如今，普什图人、塔吉克人、哈扎拉人和乌兹别克人等都具有失落感，对现状不满。^⑦ 此外，部落社会的“复仇”^⑧ 文化十分盛行。复仇观念放大了族群冲突，出现了以暴制暴的倾向。^⑨ 族群之间存在“安全困境”，这并非塔利班与阿政府签署一纸和解协议就可以化解。如今，阿富汗政府也尝试推进族群和解和强化民族团结，对所有军阀实施大赦等。在官方的话语中尽可能去族群化，规定煽动族群冲突者入罪。^⑩ 族群之间的和解涉及心理建设，仍然任重道远。

① Heela Najibullah, *Reconciliation and Social Healing in Afghanistan*, Geneva: Springer, 2017, p.165.

② Ezzatullah Mehrdad, “Afghanistan Needs Truth Before It Can Have Reconciliation,” *Foreign Policy*, December 2, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/12/02/afghanistan-needs-truth-before-it-can-have-reconciliation/>.

③ Marvin G. Weinbaum, Shanthie Mariet D’Souza, “What If the Afghan Peace Process Fails?” *The Diplomat*, January 8, 2021, <https://thediplomat.com/2021/01/what-if-the-afghan-peace-process-fails/>.

④ Anchita Borthakur, Angana Kotokey, “Ethnicity or Religious? The Genesis of The Taliban Movement in Afghanistan,” *Asian Affairs*, Vol.51, Iss. 4, 2020, p.12.

⑤ M. Nazif Shahrani, “Conflict and Peace in Afghanistan: A Northern, Non-Pashtun Perspective,” *Accord*, Iss. 27, 2008, p.41.

⑥ Antonio Giustozzi, *The Taliban at War: 2001 – 2018*, New York: Oxford University, 2019, p.25.

⑦ Michael Semple, “Elusive Settlement in Afghanistan,” *Accord*, Iss. 27, 2008, p.54.

⑧ “复仇”（Badál）是阿富汗习惯法中重要的内容，即将法律掌握在自己手中。当前，阿富汗仍然有近半数的人利用习惯法和传统制度解决矛盾。Tabasum Akseer, John Rieger, eds., *A Survey of the Afghan People: Afghanistan in 2019*, San Francisco: The Asian Foynadation, 2019, p.148.

⑨ Adnan Qaise, “Civil War Returns: Revenge and Score Settling in Afghanistan, Part 4,” *The Geopolitics*, April 26, 2020, <https://thegeopolitics.com/civil-war-returns-revenge-and-score-settling-in-afghanistan/>.

⑩ Azam Ahmed and Habib Zahori, “Afghan Ethnic Tensions Rise in Media and Politics,” *The New York Times*, February 18, 2014, <https://www.nytimes.com/2014/02/19/world/asia/afghan-ethnic-tensions-rise-in-media-and-politics.html>.

第三，族群政治诱发外部力量介入，影响和解进程。如今，阿富汗局势成为中亚地缘政治的风向标，周边和域外大国形成了新一轮的“大博弈”。外部力量利用族群之间的裂痕，培植代理人，介入阿富汗问题。阿富汗重建以来，外部力量在阿富汗具有共同利益，如打击极端主义、维护阿富汗的安全与稳定，政治和解乃至地区合作等，但矛盾也日渐显现。如今，主要族群大都具有外部支持者。^① 政治和解不仅是国内各族群力量的重新洗牌，也波及中亚地缘政治的平衡。外部力量在阿富汗和平进程上以及由谁主导阿富汗政局等问题存在分歧。

美国撤军、阿富汗政治和解直接影响俄罗斯与伊朗的地区利益，客观上减轻了两国的外部压力。近年来，两国在打击“伊斯兰国”呼罗珊分支等问题上与塔利班存在一定的合作。^② 在保障少数民族利益的同时，维持阿政府的多族群分权状态，防止塔利班独大和极端主义的扩散是两国的主要关切。因此，两国对于阿富汗当前的和平进程有所保留。巴基斯坦和印度在阿政治和解上立场相左，存在激烈的博弈。巴基斯坦长期通过塔利班制衡阿政权，限制其在“普什图尼斯坦问题”上的立场。^③ 对巴基斯坦而言，通过支持政治和解，使塔利班融入甚至主导阿富汗政局，有助于稀释阿富汗的领土诉求，减弱印度的战略围堵。^④ 2001年以来，阿富汗是印度遏制巴基斯坦的侧翼，也是印度通向中亚的枢纽和抑制国内极端主义的前线。塔利班重新融入阿政权，将使阿富汗改善与巴基斯坦的关系，也减轻了后者的地缘政治压力。

在美国计划完全撤军、国际援助减少的大背景下，阿富汗走到了十字路口。国内政治和解成为影响其局势走向的关键因素。某种意义上讲，这是1989年苏联撤军的镜像。进一步可能突破重建的瓶颈，退一步则有可能重蹈族群暴力冲突甚至内战的覆辙。阿富汗和解无法回避四十余年国内冲突留下的“遗产”。

① Peter Hobson, "Russia, Pakistan, China warn of Increased Islamic State Threat in Afghanistan," *Reuters*, December 27, 2016, <https://www.reuters.com/article/us-afghanistan-taliban-russia-pakistan-c-idUSKBN14G19I>.

② 伊朗对塔利班的马什哈德舒拉具有重要的影响，巴基斯坦则支持塔利班的领导层奎达舒拉。Antonio Giustozzi, *The Taliban at War: 2001 – 2018*, New York: Oxford University, 2019, p.211.

③ 巴基斯坦西北部地区为普什图族聚居区，即所谓的“普什图尼斯坦”，阿富汗一直不承认巴基斯坦对该地区的主权。参见闫伟：《普什图尼斯坦问题及对中南亚的影响》，《国际论坛》2015年第3期，第37—43页。

④ Roshan Noorzai, "Pakistan Sees Taliban as Buffer to India in Future Afghanistan, Experts Say," *VOA*, August 28, 2020, <https://www.voanews.com/extremism-watch/pakistan-sees-taliban-buffer-india-future-afghanistan-experts-say>.

四、族际政治视域下阿富汗问题的走向

冷战结束之后，族群政治以及由此引发的社会冲突成为影响各国稳定乃至国际安全的重大挑战。族群认同本身具有“社会建构”性，反映了某些地区地缘政治结构的深层缺陷。因此，族群冲突在某种意义上是国家建构失败的结果，而非动因。阿富汗族际冲突因战乱而起，在国家政权崩溃的背景下，族群作为特定的社会政治组织崛起，并替代国家提供公共产品。阿富汗的国家重构面临着族群冲突的现实挑战，需要回答在多元社会中如何建构稳定的族际关系的历史课题。2001年以来，阿富汗力图在选举政治的框架下，实现多族群的权力共享，同时削弱族群的政治地位。这一定程度上打破了以往的族群等级制，形式上实现了不同族群的地位平等。各族群在中央政府、议会和军队都具有了相应的代表性。但在现实中，这种制度安排并未削弱族群的影响力，反而使之异化与强化。族群仍然是政治活动中最重要的组织形式。普什图人再度崛起，在一定程度上主导了阿富汗政治，以塔吉克、哈扎拉为主的少数民族的地位有所下降。

籍此，族际之间形成了脆弱的权力平衡。当前的政治和解势必对族际关系产生联动效应，打破原有平衡，强化普什图人的力量，重构族际关系，并由此引发内外各种力量的博弈。在美国逐步抽身的背景下，阿富汗问题面临艰难的抉择。族群问题仍然是悬在国家重构和社会和解之上的达摩克利斯之剑。从这一视角出发，对阿富汗问题的走向大致可以做出几点基本判断。

第一，阿富汗短期内不大可能再次出现族群内战甚至国家崩溃。一些悲观论者认为，阿富汗将陷入下一场内战。^①从当前形势来看，无论族群归属如何，阿富汗人普遍厌战，希望实现和平。民调显示，2019年，88.7%的阿富汗人支持政治和解。^②如今，阿富汗的地方军阀基本被裁撤，军队已完成职业化，并在不同族群间混编。族群作为政党和政治力量仍然存在，但不再是以特定地域为基础的相对独立的军事力量，失去了内战的军事组织基础。另外，阿政府的安全力量要远超塔利班。^③塔利班内部同样存在分

① “Afghanistan: Current U.S. Withdrawal Plan Risks ‘Total Civil War’, Top Envoys Say,” *The Guardian*, September 3, 2019, <https://www.theguardian.com/world/2019/sep/03/us-afghanistan-troop-withdrawal-peace-ambassadors>.

② Tabasum Akseer, John Rieger, eds., *A Survey of the Afghan People: Afghanistan in 2019*, San Francisco: The Asian Foundation, 2019, pp.71-77.

③ “Afghanistan: Background and U.S. Policy: In Brief,” *CRS Report*, November 10, 2020, p. 6, p. 11.

裂,属于多中心的结构,十分松散。^①塔利班仍以非对称的游击战和袭击为主,不可能击垮阿富汗政府军。阿政府面临的最严峻的挑战是外部援助的减少。1989年苏联撤军后,纳吉布拉政权十分稳固,在民族和解上做出了重要的突破。外援断绝是导致其垮台的直接原因。当前,阿富汗政府同样严重依赖外援。2014年以来,阿安全部队所需资金的75%来自美国的援助。^②加尼甚至表示,如果没有美国援助,阿富汗军队支撑不了六个月。^③2020年末,国际社会召开阿富汗问题日内瓦会议,筹集的资金较之前四年削减15%~20%。^④

第二,政治和解短期内实现根本性突破的可能性微乎其微,安全形势可能恶化。阿富汗的国内和谈传递出积极的信号,但政治和解对原有政治体系、族群关系和周边地缘政治伤筋动骨。这反映了美国等西方国家在主导重建时的重大失误,即未将塔利班纳入重建进程,^⑤致使阿富汗族际关系在政治制度建构、政府和塔利班关系以及外部干预三个层面存在巨大的张力。政治和解存在诸多结构性的挑战。一是如果将塔利班纳入政治体系,势必改变阿富汗族群力量对比,对少数民族极为不利。阿政府谈判代表中,近半数为前“北方联盟”的军阀和什叶派政治人物,与塔利班常年征战,反对将塔利班纳入政治体系。^⑥二是加尼总统和塔利班虽同属普什图族,但双方矛盾尖锐。塔利班将自身视为阿富汗的合法政权和唯一的代表。在塔利班看来,和解的前提就是加尼政府解散,以塔利班为主体建立酋长国。加尼政府的目标是将塔利班政党化和去军事化,融入现行政治体系。三是阿富汗国内和解的基础是美塔和平协议,美国按时全部撤军。但美塔能否遵守协议本身存在不确定性。阿富汗安全形势在协议达成后急剧恶化,塔利班也未完全切断与“基地”组织的联系。美国撤军进一步增加了塔利班

① 塔利班形式上以奎达舒拉为领导中心,但还存在白沙瓦舒拉(Peshawar Shura)、米兰沙舒拉(Miran Shah Shura)和马什哈德舒拉(Mashhad Shura)。后三者在经济、军事和行政上具有高度的自治地位。

② “Afghanistan: Background and U.S. Policy: In Brief,” *CRS Report*, November 10, 2020, pp.8-9.

③ Mujib Mashal, “For Afghanistan Already on Brink, U.S. Aid Cut Is a Big Shove,” *The New York Times*, March 24, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/03/24/world/asia/afghanistan-us-aid-cut.html>.

④ 2016~2020年,国际社会年均援助38亿美元,2021年为32亿美元。“Afghanistan Conference to Set Aid Cuts, Conditions Amid War, Pandemic,” *Reuters*, November 22, 2020, <https://www.reuters.com/article/us-afghanistan-diplomacy-aid/afghanistan-conference-to-set-aid-cuts-conditions-amid-war-pandemic-idUSKBN28206S?edition-redirect=in>.

⑤ 伊拉克重建也存在这一问题,将复兴党排出在外,导致后者和阿拉伯逊尼派支持“伊斯兰国”。阿富汗战争结束之后,塔利班成员普遍较为悲观,希望被纳入新政权。

⑥ Barnett R. Rubin, “Constitutional Issues in the Afghan Peace Negotiations: Process and Substance,” *United States Institute of Peace*, No.488, 2020, pp.5-6.

的谈判筹码。四是塔利班本身松散，在政治和解上态度不一。以南部为主体的奎达舒拉相对支持和解，但东南部的米兰沙舒拉（哈卡尼网络）则较为激进，与“基地”组织甚至“伊斯兰国”呼罗珊分支过从甚密，反对和解。阿富汗国内和谈掣肘颇多，在短期内难以实现根本性突破。

第三，族际政治是“工具理性”，具有可超越性。阿富汗的族群认同是20世纪70年代以来出现的新现象，直接源于国家政权动荡。族群的边界本身具有模糊性。阿富汗建国后，一直是多族群国家，权力争执的焦点在于哪个族群处于主导地位。普什图人和塔吉克人从未形成以特定族群为基础的统一的社会实体，普什图人的部落分歧不亚于族群差异。这两大族群分布广泛，内部本身存在分化和差异。20世纪90年代，在中亚国家独立的背景下，阿富汗也未出现民族分离运动。^①

因此，阿富汗族际政治具有一定的限度和超越的可能性。当前，随着城市化和新媒体的发展，青年人的族群、部落意识已开始淡化。特别是不同族群的通婚，有助于打破狭隘的认同观念。一位哈扎拉国会议员就表示：“族群认同意味着相互排斥，我们必须将分歧搁置……阿富汗是所有族群的家园，没有一个族群可以消灭其他群体，我们必须拥抱和接受彼此。”^②当前，阿富汗在政治上的去族群化和文化上的多元化有其成功的一面，有助于弱化族群认同。^③其问题在于，如何进一步因势利导地改革政治制度，满足其他族群尤其是塔吉克人的权力诉求，可能是政治和解的关键。从长期来看，族群冲突化解取决于社会和经济的进一步整合，即将按照族群、部落等构成的横向社会整合为以职业和阶层为基础的纵向社会，^④国家取代族群为民众提供公共产品，弱化族群的政治身份与社会功能。

【收稿日期：2021-03-14】

【责任编辑：何宗强】

① Thomas Barfield, "Afghanistan's Ethnic Puzzle: Decentralizing Power before the U.S. Withdrawal," *Foreign Affairs*, Vol.90, No.5, 2011, p.54.

② Arif Sahar, "Ethnicizing Masses in Post-Bonn Afghanistan: The Case of the 2004 and 2009 Presidential Elections," *Asian Journal of Political Science*, Vol.22, Iss. 3, 2014, p.302.

③ 黎巴嫩为代表的制度化的分权模式不断强化派系认同和功能，也隐含着巨大的不稳定性。

④ 传统的族际关系中，族群身份也具有一定的职业性。例如，普什图人游牧民较多，塔吉克人则在文化和经济领域占据主导等。

changes in Australia's foreign policy, especially the frequent Sino-Australian tensions in recent years. First, after three waves of retrospection of U.S.-China relations, Australia has returned to the traditional approach of "allying with great powers." This is because Australia depends on the U.S. for security. President Trump's "America First" policy exacerbated the divergence of interests between the U.S. and its allies, while forcing them to make more commitments in exchange for U.S. security guarantee. Second, though the most important trading partner for Australia, China has not been able to translate its economic clout into political influence. Finally, while Australia's dependence on its alliance with the U.S. won't change fundamentally in the short run, the once special relations between the two countries are no longer special. Australia has begun to strengthen its autonomy in national defense. However, to develop a truly independent foreign policy, Australia should refrain from making policies based on ideology or historical sentiment, reduce its security and strategic dependence on the U.S., and distance itself from America's full-blown drive to contain China.

【Key Words】 Australia, binary dilemma, retrospection, U.S.-China strategic competition

117 The Dilemma of Afghan State Rebuilding: An Inter-ethnic Politics Perspective

by Yan Wei

【Abstract】 The structural factor that is key to the reconstruction of the Afghan state is how to build stable inter-ethnic relations in a multi-ethnic society. Afghanistan's traditional ethnic hierarchy dominated by the Pashtuns has strengthened both ethnic identity and ethnic estrangement. After the outbreak of the conflict, ethnicity became the fault line of conflicts, which eventually triggered civil wars between ethnic groups, causing the decline of the Pashtuns. Since 2001, Afghanistan has had to deal with the challenge of rebuilding inter-ethnic relations, which has also become a prerequisite for nation rebuilding. The Afghan approach has been to transcend inter-ethnic politics by introducing the Western democratic system, and recognize the equality of ethnic groups. But it turns out that ethnicity has become the most important basis of political identity. Political elections, political parties, and political factions are all based on ethnic groups. This enabled the Pashtuns to rise again because of their share of the population, and to construct a fragile, Pashtun-dominated inter-ethnic balance of power. The current

peace process, which is affected by the reconstruction of inter-ethnic relations, will have an impact on the fragile inter-ethnic balance of power. At the same time, social reconciliation also depends on the psychological reconciliation of different ethnic groups and the cooperation of external forces. Given the conclusion of the U.S.-Taliban Peace Deal, the Afghan reconciliation process will be undermined by inter-ethnic politics, and result in continued confrontation between the government and the Taliban, possibly exacerbating the conflict. But Afghan ethnic identity is characterized by instrumental rationality and can be possibly transcended.

【Key Words】 Afghanistan, inter-ethnic politics, state reconstruction, political reconciliation, Pashtun

135 Post-truth and Right-Wing Populist Mobilization in American Politics

by Xie Chao

【Abstract】 Even though populist mobilization is fraught with misinformation and lies, certain segments of the public are bound to fall for it although their interests will nonetheless be hurt. This is related to the post-truth situation caused by populist mobilization. The post-truth situation means that objective facts are less influential in shaping public opinion than appeals to emotions and personal beliefs. Populist mobilization aims to generate polarized public opinion, leading to a post-truth situation that is solidified by moral judgment. Thanks to the post-truth situation in the U.S. due to right-wing populist mobilization, the Trump administration was strong in mobilizing the public but weak on governance. However, his governance failures did not reduce support among his constituents. He was able to take advantage of his COVID-19 discursive strategies to create new fissures and divisions, further consolidating the post-truth situation in U.S. party politics. Taking their cues from Trump, the Democrats also adopted a similar mobilization strategy in the 2020 general election, opening a new chapter of competitive populist mobilization in American politics.

【Key Words】 post-truth, public mobilization, right-wing populism, COVID-19, the Biden administration