

政治·外交

## 阿塔政权的政治信任与国家建构

张吉军 祝晓燕

**摘要：**政治信任是政治参与主体对政治权威的积极或可定性的政治应变、政治信念或政治评价等。政治信任是分析阿富汗政权更迭的一个重要视角：从阿富汗国内来看，塔利班能够几乎不战而胜是因为得到了国内政治力量和民众的信任，而阿富汗政府军几乎没发起有效的抵抗就失去政权，是因为对内没有得到国内政治力量和阿富汗民众的信任，对外则与没有得到美国等西方国家的政治信任有关。未来的阿富汗依旧面临安全局势扑朔迷离，政治、经济、民生发展百废待兴的难题，其中对内能否继续赢得各类政治团体和民众的支持，对外能否得到国际社会的认可和政治信任，则是决定阿富汗政局能否稳固和实现持久和平的关键。同时，政治信任也是理解“新塔利班时代”阿富汗政治发展的一个关键变量。从政治信任的视角对“新塔利班时代”阿富汗社会的政治信任问题进行探讨，应该可以对分析阿富汗政局发展提供一个有益的思路。

**关键词：**政治信任；阿富汗塔利班；国家建构；美国；影响因素

**收稿日期：**2020-06-06

**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：南亚地区政治，中国周边外交研究省部共建协同创新中心特聘研究员；祝晓燕（1976—），兰州文理学院教务处讲师。

阿富汗地处中亚和南亚中间地带，地理位置重要，几个世纪以来一直都是兵家必争之地，几经转手先后被英国、俄国、苏联、美国占领。由于不同民族历史、宗教信仰与文化传统的差异，阿富汗国内历史积怨较深和矛盾冲突难解，其中主体民族普什图族和其他少数民族之间的关系更成为国内政局长期不稳定的重要影响因素。2021年2月，美国和阿富汗塔利班签署和平协议，宣布将分两个阶段在14月内撤军，塔利班则作出承诺，保证恐怖组织不得将阿富汗作为攻击美国及其盟友的场所。2021年8月15日，阿富汗塔利班经过10天“摧枯拉朽”般的攻城略地，在20年之后再次夺取阿富汗政权。阿富汗前总统加尼逃往他国，美国扶植的阿富汗前政府军则不战而溃，国际社会和阿富汗民众再次见证了历史的轮回。阿富汗塔利班宣布成立临时政府，并推行了一系列新的改革措施。然而到目前为止，国际社会还没有一个国家承认这一政

权。阿富汗局势依旧面临政局走向尘埃未定、国内安全局势暗流涌动、急需得到国际认可和经济民生百废待兴等一系列难题，在考验阿富汗塔利班政府的同时也为国际社会所密切关注。

政治信任问题牵涉心理学、社会学、经济学、组织管理学、市场营销学、博弈论等不同学科，是一个跨学科研究的主题。<sup>①</sup>在国际关系研究领域，政治信任能带来国内团体、国际社会行为体之间的和平与合作。

## 一、政治信任的涵义、特征及其影响因素

概念是分析和解决问题的基础和前提，对政治信任进行研究的第一项任务是界定“信任”和“政治信任”的概念。因为在关于政治学理论的研究中，“要形成关于政治世界的知识，不能只靠观察，还要开发和提炼可以帮助我们理解它的概念。概念，在此意义上，实际上是构建人类知识大厦的基石”。<sup>②</sup>

### （一）政治信任的涵义

作为一种社会关系，信任从个体层面来讲是对未来的预期和心理倾向。在宏观层面，信任又具有社会整合功能和文化表征。信任一般发生在特定的社会关系结构中，受特定社会政治、经济和文化等环境的制约和影响。信任通过特定媒介作用，信任主体通过信任来简化事务发展的不确定性和风险，从而获得某种安全感。

如果说信任是现代政治社会生活秩序有序运行的基础，政治信任则是这一信任谱系中最为重要的一个维度。作为政治与信任的结合，关于“政治”与“信任”的内涵都会为理解政治信任奠定基础。有学者认为，政治信任是民众基于理性思考、实践感知、心理预期等对政府及政府官员、政治制度等的信心和依赖，反映民众在情感上对政府的好恶。

一般来说，政治信任包括内部信任和外部信任两个方面：内部信任主要指政治系统内部组织体系各组成部分相互之间、组织与官员之间以及官员与官员之间的相互信任关系；外部信任主要指一个国家的公民及其他外部因素对其政治机构及其官员的信任。其中，内部信任是政治系统得以生存和发展的内在动因，外部信任是政治系统安全的重要保障。如果政治系统内部组织体系各要素之间失去互信，失去了

---

<sup>①</sup> 国内关于政治信任的代表性成果如：上官酒瑞：《现代社会的政治信任逻辑》，上海世纪出版集团2012年版；王正：《信任的求索：世界政治中的信任问题研究》，北京时代华文书局2017年版；郑也夫：《信任的求索：世界政治中的信任问题研究》，中信出版社2015年版；韩冬临、黄种滨：《政党竞争、反腐败与政治信任：基于东南亚四国的比较分析（2006—2014）》，《经济社会体制比较》，2021年第2期；马得勇：《政治信任及其起源——对亚洲8个国家和地区的比较研究》，《经济社会体制比较》，2007年第5期；梁红禄、胡涤非：《印度政治信任的时代变迁及其影响因素研究——基于世界价值观1989—2007年调查数据的分析》，《世界经济与政治论坛》，2014年第4期；胡象明：《政治信任风险视角下的政治安全逻辑》，《武汉大学学报（哲学社会科学版）》，2021年第4期。

<sup>②</sup> 安德鲁·海伍德著，吴勇译：《政治学核心概念》，天津人民出版社2008年版，第5页。

公民及其他外部因素对政治系统及其官员的信任或信任度极大地下降，整个政治系统的信任就会面临重大风险。<sup>①</sup>史天健认为，政治信任是一种信念：政治体系或体系的一部分会形成利好的结果，尽管会留下不如意。作为一种情感，政治信任在短期内独立于政治产品和绩效，是政体稳定的重要决定因素之一。<sup>②</sup>安东尼·吉登斯提出：“信任在本质上与现代性制度相连。信任在这里被赋予的，不是个人，而是抽象能力。”<sup>③</sup>结合政治与信任的本义，我们可以将政治信任定义为：政治生活中的政治参与主体基于特定的文化背景，通过直接或间接的方式表现出的政治行为方式，通常表现为政治系统对政治权威的积极的或可定性的政治态度、政治信念或政治评价等政治心理的总和。

## （二）政治信任的特征

综合政治信任相关概念和研究框架可以发现，影响政治信任形成与演变的前因变量因素主要包括传统文化视角下的威权主义价值观和社会制度视角下的政府政策评价、腐败程度感知等方面。从传统文化的视角看，政治信任不能简单通过理性投资来获得，只能从传统、习俗和宗教中产生，是文化道德规范的产物。可以说，任何社会都有自己的文化密码，类似于基因世代相承。政治信任具有遗传性，是特定社会文化密码的一部分。在不同文化道德规范的国家，如受儒家思想、基督教、伊斯兰教等文化影响的国家，社会信任模式与水平就不尽相同。传统文化会对政治信任的形成和发展产生影响，而且不同地域和人群之间还存在亚文化的影响，对于处于转型期的国家而言，急剧的社会变革更容易放大社会的风险和竞争，在这一大背景下，民众更加缺乏安全感，而作为威权体制下的政府推崇的文化价值理念便极易受到威权主义价值观人群的依赖和崇拜。

制度主义者认为，政治信任具有内生性质的特征，源于政治领域，是民众对政府绩效的一种评价方式，即是对政治制度、政府制度的可信性和政府绩效的理性评价。政治制度主要是指统治阶级为了实现其统治而采取的方法、方式和相关规范的总和，包括国家结构形式（政体）、国家政权组织形式（国体）、公民的政治参与形式、政党制度，以及官员的选拔、任命与监督等制度，是一个包含范围非常广泛的词汇。上述政治制度执行的效果不仅取决于公民对该系统的亲疏程度，也包括民众在该系统中的地位问题，而且其执行效果会影响到公民的实际利益。在制度主义者看来，一种优良的政治制度及其带来的优良的政治绩效也会对民众的实际利益产生影响，

---

① 胡象明：《政治信任风险视角下的政治安全逻辑》，《武汉大学学报（社会科学版）》，2021年第4期，第140—141页。

② Tianjian Shi, "Cultural Values and Political Trust: A Comparison of the People's Republic of China and Taiwan," *Comparative Political Science*, Vol.46, No.2, April 2002, pp.401-419. 转引自上官酒瑞：《现代社会的政治信任逻辑》，上海世纪出版集团2012年版，第39页。

③ 安东尼·吉登斯著，田禾译：《现代性的后果》，译林出版社2000年版，第23页。

这种制度必然会得到民众的信任。而与之相反，一种制度如果不能适应时代的发展变化，则不能给民众带来实际利益，政治绩效就会降低，该种政治制度的信任度也就会减低，并且会带来政治不信任现象及政治风险的出现。从政治制度的维度来讲，政治信任可以基于社会民众与威权政府之间的间接或直接合作的方式进行，是两者之间形成的某种相互支持或不支持的关系。

### （三）政治信任的影响因素

政治信任的形成和演变受到多种因素的影响，主要包括以下几个方面：

1. 政治文化影响政治信任的形成。从政治心理的角度来讲，政治信任是一种基于特定社会历史、政治、经济、社会、文化相联系的未来预期或判断，是社会个体在社会化过程中不断形成和塑造的社会规范和价值观。从这个层面上来讲，政治信任是形成于政治体系之外，具有外生性质，是人们通过长期的社会化过程形成的一种根深蒂固的信念或文化规范。例如文化主义理论就认为，政治信任就是公民对政府的信任或不信任，或是信任度的上升或下降，主要是由文化因素所决定的。特定时代的国家公民所形成的价值观、世界观、价值信仰、风俗、习惯、道德水准、法治水平、艺术鉴赏能力等都会对所处时代政治体系的政治信任程度产生影响。苏珊·葛罗贝蒂和马克·赫瑟林顿就认为：“政治信任是对政府的一般取向，这种取向预示着人们对政府运作的规范性预期。这种总体取向会影响政策偏好。”<sup>①</sup>

从文化主义和社会制度的视角讨论“政治信任”问题具有一定的合理性，但是也存在一定的缺陷，就是两者分别是公民个体的视角和政治系统的视角来探讨政治信任，这样得出的结论是不全面的，对政治信任问题的探讨不应将文化和政治系统两者割裂开来，因为政治信任的形成和发展既受到政治文化的影响，又与政治系统有关。政治信任形成的原因和基础主要源于政治文化与政治系统之间的相关交往关系，包括政治信仰、政治心理、政治态度、政治认同、国家的社会意识形态等政治文化因素都会对政治信任的形成产生影响。国家往往通过加强意识形态方面的工作来加强民众对政府的政治信任度，并防范政治风险。包括国家历史记忆在内的国家独特的文化传统会影响组织系统内部各成员之间的信任程度，而且也会影响公民对政治系统的信任水平。与文化相关的因素对政治信任的形成、发展及其风险的产生也会产生影响，例如政治系统内部的个人与个人、组织与组织、个人与组织之间的交流都会借助于信息作为中介。信息的传递渠道的畅通、信息的准确可靠性等都能确保政治系统发出的信息及时、可靠地传递给公民，直接或间接地影响公民对政治系统或公民之间的相互信任，也可以更好地规

---

<sup>①</sup> Marc J.Hetherington and Suzanne Globetti,“Itical,Trust and Racial Policy Preferences”, *America Journal of Political Science*,Vol,46,No.2,April 2002,pp.253-275. 转引自上官酒瑞：《现代社会的政治信任逻辑》，上海世纪出版集团 2012 年版，第 39 页。

避政治风险。

2. 政治合法性影响政治信任建设。政治合法性是指以自愿而非强制的方式实现合法权利的过程。政治合法性对政权执政具有非常重要的意义。国家维持非法统治的成本巨大，故而其合法性必须为所在社会认可。<sup>①</sup>对国家建构进程中出现的信任危机问题应该通过信任修复和信任建立的手段或策略来避免政治信任危机造成的负面影响。政治信任分为感性或理性信任、感性或理性不信任等类型，而政治信任或不信任则源于对国内国际政治行为体利益或相互关系的认知，以及对国内外政治风险的认知。所以政治信任的建立和修复需要从认识政治信任建立和修复的路径入手，不仅要从建立国内外政治行为体相互关系和利益认知出发，还需降低政治不信任生成的逻辑基础，同时需要有效掌控内外政治风险对政治不信任生成的支配和影响。如果不消除政治不信任的认知来源，就会影响政治信任的培育和发展。在培育和建立政治信任的过程中也需要开展消除政治不信任的根源，两者是一个同步的过程。对政治信任问题不仅应该从认知路径的维度展开信任建立与修复活动，还应该对政治行为体展开多层次、多维度的政治信任建设。

3. 政治制度的制定和运行影响政治信任的程度。良好的政治制度对政治系统产生政治绩效会带来直接的影响，会给政治系统中的公民带来直接的经济、政治和社会利益，这样公民对给自己带来直接利益的政治系统也会产生更多的政治信任。与之相反，如果一个社会的政治制度存在严重的问题，其产生的政治绩效则不能满足民众的需求，这样民众对政治系统的信任度也会下降。个体的经历、所处的社会境遇不仅会影响个体对政治体系成员特别是担任公职人员的信任，也会影响对政治系统的信任度。同样，良好的社会制度也会有利于公民之间政治信任的形成，有利于促进社会的稳定和谐。

从上述论述我们可以看出，作为政治与信任的结合物，一方面，政治信任首先是公民的一种积极心理，表现为政治参与主体对政治系统的相信、托付和支持。政治信任的核心要义是相信并敢于托付和期待。政治主体与政治系统之间的委托与代理关系是政治生活的主体即政治系统产生政治信任的前提和基础。政府组建和施政是因为得到了民众的授权，如果政府不能保持民众对其的信任和托付，民众则可能收回对政府的授权。另一方面，政治信任是公众对政治系统的肯定或对其进行支持的行为。政治信任的形成与演变以社会大众与政府系统之间的良性互动为基础，通过这种互动将社会大众对政府政治系统的价值取向和需求导向进行有效捕捉，由此也可以奠定政治信任的深层次心理基础。同时，通过互动，政治系统可以有效捕捉到公众对政治系统的需求和价值取向，这样也可以为奠定政治信任的深层基础服务。

---

<sup>①</sup> 弗兰西斯·福山著，郭华译：《国家构建：21世纪的国家治理和世界秩序》，学林出版社2017年版，第37页。

当然这种互动是积极的和建设性的互动，而不是消极的和破坏性的互动，后者只会带来公众对政治系统的困惑和疑虑。

## 二、政治信任与阿富汗重建的失败

政治信任是衡量民众与政府之间关系的重要指标，是政府需要正视并加以解决的公共管理问题。本部分将以阿富汗为个案分析政治信任问题，其中有两个至关重要的逻辑问题需要解决，一是何种因素决定阿富汗民众的政治信任？二是政治信任或不信任带来的后果是什么？

### （一）部落政治文化影响阿富汗重建进程中政治信任的形成和发展

政治信任已经成为当代世界政治图景中普遍存在的一种政治现象，反映了国内行为体和国际社会行为体关系的变化和发展，对阿富汗而言，政治信任早已经在国家建构之中，它既是一种行为体统治得以继续的方式，也是影响政权是否稳定甚或是引发社会抗争的政治统治形式。在阿富汗国家建构中，政治信任扮演着建构秩序、固化秩序和维护统治等不同角色。

阿富汗是一个高度分裂的社会，不同的家族、部落、教派和族群等在国家建构进程中发挥着不同的作用，形成了同心圆的结构，属于典型的“部落社会”。在这一社会中，个体具有多重身份，而且在不同时代这些个体身份的重要性也各有差异。在阿富汗社会中，从部落到族群等不同层次和不同规模的社会组织都属于特定的宗派。部落和宗派力量处于高度自治的状态，中央政府控制的区域非常有限，形成了独具一格的“央弱地强”的统治模式。

在阿富汗社会中，部落是维系社会运行和建构国家统治的重要形式。部落社会在维持自治的同时，逐渐形成了等级化体制，部落身份也成为决定政治权力和行为的关键要素。在特定时期，阿富汗的族群认同要弱于部落身份认同，后者基于特定血缘关系和地域，在国家建构中处于主导地位。这种社会结构模式对阿富汗现代民族国家建构产生了一定影响：一方面，部落社会政治中等级化的宗派群体成为政治参与的最主要单位，社会个体基本处于“失语”的状态，这在一定程度上加深了社会的分裂；另一方面威权国家对部落社会的依赖和部落社会的分裂使得阿富汗国家建构中无法形成强大的中央集权制，由此形成了阿富汗社会强烈的部落身份认同。

部落文化与现代世俗文化存在的结构性矛盾是影响阿富汗国家建构的主要问题。自从杜兰尼王朝时起的历代统治者一直在探索和克服的一道难题，阿富汗历代统治者的国家建构需要超越部落社会，但是又无法脱离部落政治文化的影响。从 19 世纪中后期到 20 世纪 70 年代，阿富汗的历代统治者尝试了两种超越部落政治的模式：一是“强整合”，即完全摆脱部落政治，以民主政治、伊斯兰政治等为基础构建现代国家；二是“弱整合”，即在部落身份与现代政治身份之间寻求平衡，在延续部

落社会的基础上推进国家建构。这两种模式均试图通过引入外力打破“强社会——弱国家”的格局，也都试图利用新的身份稀释部落政治文化。<sup>①</sup>“9·11”事件后，美国发动阿富汗战争推翻了塔利班政权，建立了民主政府。得到美国等西方国家支持的阿富汗政府移植了西式的选举制度和代议制度，并尝试进行了官僚体制改革、三权分立制度和加强民主教育等多项改革措施，但是长期受制于阿富汗部落文化影响，在缺乏现代民主国家支撑和建构的条件下引入现代西方式的民族文化很难改变阿富汗部落文化影响和部落政治建构的现实。西方式的民主制度虽然经过了精心的设计，但是在阿富汗社会生根发芽还需要与传统政治文化相结合。

20世纪90年代，塔利班政权被美国推翻以后在美国的支持下建立了西方式的总统内阁制政府，行政、立法和司法三权分立，总统掌握高层人事大权和军事决策权，议会和总统选举分别举行，这种看似完整的政治制度完全是按照西方国家的政治思维建立的。但是20多年的实践表明，这种西方式的民主制度表面上建立了统一的、基础广泛的和体现各民族利益的国家政权，但是在实际运行过程中却未能推动阿富汗经济社会的健康、持续发展，未能化解社会危机，最终被之前严格禁止参与各种政治活动的塔利班所推翻。

## （二）政治合法性阻碍阿富汗政治重建中政治信任的形成

虽然外界都预判到美国撤军会给阿富汗政府带来巨大的影响，但是阿富汗政府垮台之迅速，塔利班几乎是兵不血刃就再次掌握了阿富汗国家政权依旧为外界所惊讶。阿富汗政府迅速垮台有美国撤军的原因，但其根源在于其缺乏民众的政治信任，由此也破坏了阿富汗政府的政治合法性。2021年2月，美国特朗普政府与阿富汗塔利班签署协议，而阿富汗塔利班则启动与阿富汗政府的谈判。美国绕开阿富汗问题当事方阿富汗政府而与阿富汗塔利班谈判，使后者以“胜利者”姿态出现在阿富汗民众面前，给阿富汗政府的政治合法性造成了严重的危害。

2001年后，在美国等西方国家支持下建立的阿富汗政府采取了西方式的民主选举制度，这也成为其政治合法化的来源，因为这种民主选举实现了阿富汗社会从暴力冲突到和平稳定的过渡，也被认为是该国实现战后重建的必由之路，因为选举机制改变了之前的恶性竞争，并由此重新建立了政治秩序的合法化。但是，选举产生的阿富汗民主政府无法被所有国民认同，政治合法性难以维系。<sup>②</sup>阿富汗政府曾尝试通过传统部落大会制度即紧急支尔格大会和制宪支尔格大会的形式探索政治合法化的途径，但是这种政治合法化的实践脱离了阿富汗社会部落政治文化的大环境，最终都以失败而告终。

<sup>①</sup> 闫伟：《身份政治与阿富汗国家建构的难题》，《当代世界》，2021年第10期，第32—33页。

<sup>②</sup> 刘务：《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115—116页。

政治高度碎片化是现代阿富汗的重要特征。从封建王朝开始，阿富汗就面临着中央地方存在隔阂和严重的地区城乡差异，由此导致的结果就是中央政府的权威很难建立。在国家治理方面，部落是更为有效的治理单元。在大多数时候，中央权威政府需要保证部落首领一定的利益才能维护其统治。这一特点在阿富汗历史上总会表现出来，军阀混战、地方割据也成为阿富汗相当长的历史时期内政治的常态。无论是卡尔扎伊还是加尼政府虽然得到了美国的扶持，但是缺乏基层部落的支持，在阿富汗塔利班的强大攻势面前迅速垮台。阿富汗塔利班能够迅速掌权，在一定程度上是通过“政治攻心战”，也即通过前期努力，与各派政治力量达成妥协，最终赢得民众的政治信任的结果。

### （三）阿富汗政府的组织效能制约政治信任的维持

一国制定和实行的政治制度会对政治信任的形成和发展演变过程产生一定的影响。当人们对政治信任的评价更多地依赖于政府的表现时，政府如何以提高其执政能力来避免政治信任不至于过快下降将是今后需要持续加以关注的事情。个体的主观幸福感、民众的政治态度、非制度化的政治参与和国民教育背景等变量深刻影响着民众对政府的政治信任，但是其结果也随时代变迁而发生变化。

阿富汗是恐怖主义活动较为密集的地区，境内的恐怖组织有 20 多个，例如“基地”组织、“伊斯兰国呼罗珊省分支”、“真主旅”、“伊斯兰军”、“虔诚军”和乌兹别克伊斯兰运动等。阿富汗塔利班不允许恐怖组织利用该国领土发动恐怖袭击活动的承诺能否真正得到履行还需静观其变。阿富汗长期以来一直是全球反恐和地缘政治的热点地区，境内活动的恐怖组织利用该国复杂地形的掩护来开展活动，并且与阿富汗传统政治生活中的重要力量部族之间也存在着千丝万缕的联系。阿富汗国内及安全局势的变化可能交织升级，也可能会引发一系列的连锁反应。

在美国等西方国家的主导下，阿富汗先后建立了以卡尔扎伊和加尼为总统的新政府，但是最终却在背后的支持力量撤离该国后迅速地失去了政权，在美军撤离和塔利班再次夺取政权的过程中，国内民众几乎是以默许的方式接纳了塔利班。从 2001 年以来，阿富汗的经济虽然有所发展，但据世界银行统计，阿富汗经济的发展主要依赖国外的援助，是典型的“外援依赖性”经济。更为严重的是外部经济援助大多数被收入了外国驻军及相关服务业者囊中，对提高阿富汗人民生活水平和提高该国生产力的发展水平帮助并不大。数据显示，如果考虑通胀因素，2020 年阿富汗的人均 GDP 仍位居全球倒数第八。阿富汗政府不仅在国内没有得到民众的政治信任，更是没有赢得美国等国外政治行为体的政治信任。塔利班政权再次掌控该国政权是因为得到了国内绝大多数政治力量的信任，而在夺取政权后能否继续得到国内民众的政治信任、得到国际社会的支持仍为外界观望。政治信任与不信任问题是盘旋在阿富汗上空的一道难题，而如何破解则是该国政治发展的关键。



### 三、政治信任与阿塔重新执掌政权

阿富汗塔利班能够再度崛起并夺取政权，加尼政府几近不战而溃，在一定程度上是因为前者得到了民众的政治信任，后者失去了民众的政治信任。阿富汗塔利班上台后能否得到民众的信任则取决于该政权能否构筑其统治的合法性和社会基础。政治信任也将影响阿富汗塔利班夺取政权后的政治稳定性，同时外界对阿富汗塔利班的政治信任也是衡量阿塔能否更好融入国际社会的重要因素。根据本文提出的理论假设以及对阿富汗问题所做的案例分析和假设验证所获得的启示，本文尝试从政治信任结合阿富汗现实政治的角度，对阿塔的政治信任和国家构建进行探究。

#### （一）阿塔利用部落政治文化实现了政治信任的建立和修复

在2001年失去政权以后，塔利班并没有彻底离开阿富汗政治舞台，反而是以家族、家庭和部落为单元开展动员和整合民众的活动，在将个人行为转变为集体行动的同时，也使得该组织拥有了“死灰复燃”的可能。从塔利班被推翻至重新掌权的历史过往可以发现，塔利班利用该国特有的部落政治文化，一方面在组织成员间巩固宗教意识形态基础，增强了组织的强大凝聚力，另一方面，塔利班利用部落政治文化将共同的部落、家族与社会网络凝结在一起。塔利班利用阿富汗社会根深蒂固的自治传统，反对阿富汗政府西方式政治架构下的集权化努力，将自身打造为阿富汗部落尊严与荣誉的坚决捍卫者，由此也赢得了部落的支持。根据民调显示，2019年，在以普什图人为主的扎布尔和乌鲁兹甘省，超过半数的民众同情塔利班。<sup>①</sup>

阿富汗塔利班再度掌握政权后秉持的思想也是不致重蹈20年前历史覆辙的关键。掌握政权以后，塔利班宣布组建阿富汗新政府，但是给外界传递出的信息还是该政权的施政举措依旧体现出某种神权组织的迹象。2021年9月7日，阿洪扎达以“埃米尔”的身份领导国家，他发布的命令和声明即相当于伊斯兰教法。阿富汗临时政府还发表声明称，伊斯兰教法将在国家事务中占据重要的地位，塔利班政府将严格遵守伊斯兰教法和伊斯兰准则，国家事务治理和涉及民众的生活都将会依据伊斯兰教法实施管理。阿富汗塔利班秉持的意识形态理念更趋复杂和温和，其中阿富汗普什图族的传统习惯法、南亚德奥班德学派思想和萨拉菲主义、瓦哈比主义思想等混合组成，能否回归真正的伊斯兰教，正本清源，清除伊斯兰教中的非伊斯兰教因素，也是阿富汗塔利班能否赢得国内外政治信任的重要变量。

在未来国家构建中，阿富汗塔利班能否缓和国家政治碎片化和军事割据化的局面，能否照顾到其他政治力量的利益诉求，对该政权能否顺利执政至关重要。阿富汗塔利班的主体由普什图人组成，作为该国的主体民族，在阿富汗政治发展中发挥

---

<sup>①</sup> 刘务：《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118页。

着主导性的作用。但是，阿富汗民族状况复杂，塔吉克族、乌孜别克族等民族的势力都有所上升。卡尔扎伊、加尼领导的政治力量能够成功组建政府，都是与其他少数民族妥协的结果。另外，在宗教信仰方面，以阿富汗塔利班为代表的逊尼派和以哈扎拉人为代表的什叶派隶属于不同的宗教派别。更为重要的是，阿富汗的主要民族与邻国的民族是同根同源的跨界民族，抑或是信仰同一宗教，与邻国民族之间关系密切。在未来阿富汗国家构建中，能否真正推动构建开放包容性的政治架构，赢得除主体民族之外其他民族的政治信任，同时处理好与邻国之间关系，将是阿富汗政权稳定的基础和关键。因为到目前为止，国际社会还没有一个国家承认阿富汗塔利班政权，包括塔吉克斯坦在内，部分周边国家甚至跟该政权处于敌对状态。

## （二）阿塔通过政治合法化避免了政治信任危机的出现

阿富汗内部的政治派别不仅有普什图人和哈扎拉人、塔吉克人等不同民族，有阿富汗前政府和阿富汗塔利班等政治团体，还有不同部落团体等，不同民族、部落和团体之间的民众的整体民意和政策偏好对国家建构过程中的政治和解和重建进程的影响作用非常强大。因此在阿富汗的政治进程中如何从顶层设计的层面有效增进不同民族特别是政治领导人之间的政治信任，特别是不同民族之间总体的安全信任就关系到政治和解进程能否取得实效。政治信任包括政治行为体之间、行为体内部民众之间的安全互信、政治互信和社会互信。建立政治信任还包括政治权威主体能采取有效措施，促进不同民族和部落民众之间的社会信任，其中既有内部因素也有外部因素，还包括成员之间的互动因素。在未来的阿富汗政治发展中如何强化国家认同，推动构建开放包容的政治架构将是修复和建立政治信任的关键。20世纪90年代，阿富汗塔利班在军阀混战中最终胜出，在一定程度上是民众对于该国长期处于战乱状态的厌倦，希望建立一种正常的稳定的秩序。但是塔利班上台以后对伊斯兰教法进行极端解释，对民众实行严刑峻法和高压统治，包括对信仰其他宗教信仰者和少数民族的残暴打压，使得其统治无论在国内还是国外都饱受诟病。在此次接管政权以后，阿富汗塔利班在教育、妇女和艺术等领域都释放出了许多积极和温和的信号，并承诺不会报复前政府的官员，但能否真正实现其做出的承诺也有待关注。

和“9·11”事件后的政治结构不同，阿富汗塔利班已经由单一组织结构向多中心组织结构转变，继本·拉登和曼苏尔第一、第二代领导人后形成了以阿洪扎达为领导人的第三代领导集体。阿洪扎达是一位宗教学者，掌握塔利班的宗教、政治和军事大权。塔利班组织呈现多中心态势，主要由6个“舒拉”<sup>①</sup>组成，包括奎达舒拉、白沙瓦舒拉、米兰沙舒拉、马什哈德舒拉、北方舒拉、格迪江噶尔舒拉等，舒拉之间相互协调开展活动。其中奎达舒拉是阿富汗塔利班的核心组织机构，也是舒拉当中影响力最大的全国性组织。奎达舒拉下设中央、省级和市区级等三级领导层。奎

<sup>①</sup> “舒拉”意为协商委员会，是实际掌握阿富汗大权的军事政治单位。

达舒拉中央领导层设有相当于部委的各级委员会，分别主管全国的政治、军事、情报等各项事务。米兰舒拉是其中军事力量最强的组织，该组织还有一个名字为外界所熟知即“哈卡尼网络”，组织领导人西拉杰丁·哈卡尼是阿富汗塔利班现任领导人阿洪扎达的副手。阿塔组织结构的转变能否带来经济社会的发展，不致出现内部分歧，甚至导致政权的分裂，能最终保障阿富汗社会的政局稳定，并赢得阿富汗国内民众的政治信任也是衡量现政权能否履行承诺的重要变量。

如何保持塔利班内部的团结，实现各派系之间的和解，是实现政治和解，赢得国内民众和国外政治力量政治信任的重要保障。塔利班内部各派系之间能否就权力分配和国家体系建构方案达成基本的共识，形成较为统一的核心执政力量，继而统合和整编前政权的安全力量仍需持续关注。迄今为止，塔利班政权已经形成第三代领导集体，阿洪扎达掌握政治、宗教和军事大权。毛拉阿卜杜勒·加尼·巴拉达尔负责塔利班政治事务。毛拉穆罕默德·雅库布是第一代领导人奥马尔之子，掌握军事指挥权。西拉杰丁·哈卡尼负责“哈卡尼网络”。此外，还有毛拉阿卜杜勒·哈基姆负责司法事务。阿富汗塔利班设有领导委员会，由26名成员组成，称拉赫巴里舒拉，是最高咨询及决策权威机构。

塔利班夺取政权后为体现开放、温和和宽容，采取了一系列积极的措施，向外界释放出了善意和积极的政策信号。一是与阿富汗国内其他派别实现民族和解，建立包容性的政府。塔利班一方面宣布对阿富汗前总统加尼、前副总统萨利赫特赦，对前政府官员和安全部队人员大赦。塔利班还宣布对所有阿富汗人的过往行为将不再追究，无论是普通民众还是之前曾反对过阿塔的军事人员；二是阿塔提出一系列颇具包容性和开放性的社会政策，例如允许女性外出工作和学习，可以在伊斯兰教的范围内行使各项权利；三是和国际社会开展良性互动，表示将积极开展反恐合作。阿富汗塔利班在美国等驻军撤离阿富汗的最后阶段给予协助。阿富汗塔利班对美国及西方盟友表示将信守2021年2月与美国签署的《和平协议》，配合他们反恐。阿富汗塔利班向国际社会表示绝不允许任何组织或个人利用阿富汗领土危害别国安全，希望其他国家和政府能为阿富汗经济发展提供帮助。假如其他国家有安全方面的关切，可以通过双边多边机制或外交渠道来提出和解决。阿富汗塔利班向外界表达了反恐的诚意，发言人沙欣表示“东伊运”成员已经离开阿富汗，对剩余人员进行“坚决警告”，并且塔利班不允许该组织在阿富汗募集资金和保留训练场所。

### （三）阿塔能否提高治理绩效是修复和建立政治信任的关键

信任修复和信任建立不仅应该从国内民众对威权政体的认知、国内外政治行为体之间的关系入手，还应该从国内行为体以及不同层次的因素入手开展信任治理。在阿富汗的案例中，40多年的战火在把阿富汗变成恐怖主义势力和跨国极端主义及国际毒品走私犯罪的避风港的同时，也使得这个国家的经济几近瘫痪。多年来的政

局不稳更是在阿富汗制造了深刻的政治对立，不仅是政治组织之间的互相不信任，更有民众对政治威权机构的不信任。从2021年8月份美军撤离阿富汗起，就有相当数量的该国民众想离开这个国家。喀布尔申请护照的人数从9月中旬开始增多。选择离开的民众既不是移民也不是难民，离国的动机各不相同，有的是担心塔利班掌权后会遭到报复，有的是想去其他国家过上“更加稳定美好的生活”，也有人对塔利班政策表示怀疑。无论是何种原因，最主要还是对这个20年后重新掌权的阿富汗政权表示不满意和不信任。阿富汗新政权采取何种措施解决好社会问题和民生问题，实现经济社会的平稳发展是修复和建立政治信任的重要方面。

自从阿塔再次掌权以来，阿富汗的人道主义危机引发了外界担忧和关注，特别是近两年的新冠肺炎疫情和阿富汗干旱加剧了危机的剧烈程度。自塔利班接管政权以来，联合国和多个国际组织一再警告阿富汗经济正处于崩溃的边缘，这可能会进一步加剧人道主义危机。阿富汗今年的GDP可能下降40%。预计小麦将比去年减产31%，小麦短缺246万吨。阿富汗的电力缺口也在进一步扩大，并且由于长期拖欠电费，正面临着中亚国家切断电力供应的问题。<sup>①</sup>据联合国阿富汗援助团2022年7月20日发布的《阿富汗2021年8月15日至2022年6月15日的人权报告》称，在此期间有2106名平民伤亡，其中700死亡，1406人受伤。监测数据显示，尽管自2021年8月15日以来，国内安全局势有所改善，但阿富汗人民，特别是妇女和儿童，仍被剥夺了充分享受人权的权利。阿富汗史无前例的全国性经济、金融和人道主义危机恶化了人权状况。至少59%的人口现在需要人道主义援助，比2021年初增加了600万人。<sup>②</sup>在面临一系列经济发展困境的情况下，阿富汗能否恢复国家和社会秩序，赢得国内民众的支持，将之前取得的军事胜利转化为实实在在的执政成果并巩固政权这是考验塔利班政权的一个重要方面。阿富汗塔利班政权能否获得更多的国际援助，实现化解国内包括人道主义危机在内的各种危机，对赢得民众的信任都极为重要。

阿富汗正面临从战争到和平的转折，未来发展趋势难以预料。长期的战乱、经济发展不前、国内外地缘政治复杂性的博弈等都决定了阿富汗未来的和平建设进程将是一个艰难和曲折的过程。阿富汗能否实现政治稳定关系到地区和国际社会的安全稳定，对于阿富汗塔利班而言，如何赢得国内民众、各组织和国际社会的政治信任，是其面临的切实挑战。

[责任编辑：李丽]

---

① 朱永彪、刘彦彤：《美国是阿富汗系统性危机的根源》，《环球时报》，2021年11月29日，第15版。

② “联合国发布塔利班接管阿富汗以来阿富汗人权状况报告”，《阿富汗资讯》，2022年7月23日。亦可参阅 [https://k.sina.cn/article\\_1643971635\\_m61fd043303300y4mh.html](https://k.sina.cn/article_1643971635_m61fd043303300y4mh.html)。