

# 浅析“9·11”事件以来巴基斯坦反恐 政策中武力打击与和谈的交替

## ——新古典现实主义视角

宋志辉\* 李炜泽\*\*

**【内容提要】** “9·11”事件以来，巴基斯坦历届政府的反恐政策在武力使用问题上呈现打击与和谈交替的现象。新古典现实主义理论认为国家在接收到国际体系信号的刺激后经过国内中介变量的作用最终生成对外政策。影响巴基斯坦反恐政策中武力使用的外部自变量因素主要是美国的压力和恐情的变化。巴基斯坦军政双方各自的政策偏好和军政双方政治地位的高低则是中介变量。双方的政策偏好主要取决于对于国家首要安全威胁的认知，但也受自身的特殊利益及领导人认知的影响。随着时间的推移，美国因素对巴基斯坦反恐政策的影响逐渐减弱，恐情本身则成为最主要的外部影响因素。

**【关键词】** 巴基斯坦 反恐政策 恐怖主义 新古典现实主义 塔利班

DOI: 10.16608/j.cnki.nyyj.2023.02.03

2023年1月30日，巴基斯坦白沙瓦市一清真寺遭自杀式炸弹袭击，造成84人死亡，近200人受伤。此次袭击是自2014年白沙瓦军人子弟学校

---

\* 四川大学国际关系学院副院长、南亚研究所副所长、巴基斯坦研究中心主任、教授、硕士生导师

\*\* 四川大学南亚研究所硕士研究生

恐袭以来巴基斯坦遭到的最严重的恐袭。<sup>①</sup>自2022年11月28日巴基斯坦塔利班终止停火以来,巴基斯坦国内安全形势日益恶化,接连发生针对军队和警察的恐袭事件。夏巴兹政府在度过了近期政权更迭、自然灾害和经济困难所导致的国内混乱后,正逐渐转变前任伊姆兰·汗政府遗留的和谈政策而倾向于武力打击。纵观“9·11”事件以来巴基斯坦反恐政策的演变可以发现,虽然其去极端化政策在不断完善,但是在武力使用上却不断在打击与和谈之间循环。梳理巴基斯坦反恐政策演变脉络及其内在原因对于理解巴基斯坦本轮反恐政策的调整具有重要意义。本文拟在梳理既往研究巴基斯坦反恐政策文献的基础上,探究巴基斯坦历届政府反恐政策特点,并运用新古典现实主义理论分析巴基斯坦在反恐问题上武力打击与和谈交替运用的原因。

## 一、既有研究及其局限

美国在“9·11”事件后迫使巴基斯坦加入美国组建的反恐联盟及发动阿富汗战争,深刻改变了巴基斯坦国内外的安全环境。自从2013年中巴经济走廊倡议提出以来,国内对于巴基斯坦反恐政策的研究也日趋增多。反恐策略根据是否使用武力可分为武力打击和去极端化措施。武力打击指利用军事手段直接消灭或抓捕恐怖主义分子,侧重于“治标”。去极端化措施指针对恐怖主义产生的根源综合施策,抑制恐怖主义的滋生并降低其危害,侧重于“治本”。<sup>②</sup>长远来看,治理恐怖主义最重要的是通过长久的经济发展、社会治理及政治和解进程来消除恐怖主义产生的根源,但是当恐怖袭击非常严重时,使用强有力的武力打击来快速抑制恐袭的发生亦必不可少。除武力打击外,巴基斯坦也会试图通过和谈来与恐怖主义分子达成和解。

<sup>①</sup> “Death Toll of Peshawar Mosque Blast Revised down to 84; Police,” *Dawn*, February 4, 2023. <https://www.dawn.com/news/1735288>

<sup>②</sup> 挪威学者托尔·布约格借鉴犯罪预防学理论,将治理恐怖主义的措施分为九类。这九项机制是:1. 建立规则,拒绝容忍暴力和恐怖主义;2. 减少人们介入恐怖主义的原因和动力;3. 通过惩罚或其他负面结果的威胁抑制犯罪;4. 制止有计划的恐怖主义袭击;5. 对易受攻击的群体进行保护以提高实施恐袭的难度;6. 降低恐怖主义袭击的危害性;7. 减少恐怖主义袭击回报;8. 消除能力,剥夺恐怖主义者(或潜在恐怖主义者)实施恐怖主义活动的的能力;9. 使个体或群体不再介入恐怖主义活动。参见[挪威]托尔·布约格:《恐怖主义犯罪预防》(夏菲、李休译),北京,中国人民公安大学出版社,2016年版,第31~38页。

巴基斯坦反恐政策的影响因素可分为外部刺激因素和国内因素两类，目前学界的相关既有研究主要有如下观点。

### （一）关于外部刺激因素的研究

现有研究指出促使巴基斯坦在反恐政策中采取武力打击政策的外部刺激因素是美国的压力和恐袭威胁上升两个方面。

美国对于巴基斯坦的反恐政策具有举足轻重的影响。国内学界对于美国对巴基斯坦的反恐政策中武力使用的影响主要有以下观点。首先，巴基斯坦是在美国的压力下加入反恐战争并导致国内恐情恶化。“9·11”事件发生后，巴基斯坦在美国的武力打击威胁下对巴阿边境部落地区进行了打击，以防止阿富汗境内的恐怖主义分子逃入巴基斯坦，但巴基斯坦军队的行动遭到了部落武装的抵制。来自阿富汗的极端主义分子与部落武装合流，在部落地区形成了多个亲塔利班团伙。<sup>①</sup>为回应美国压力，扎尔达里执政期间巴基斯坦抓捕了一些阿富汗塔利班（以下简称“阿塔”）领导人。<sup>②</sup>巴基斯坦的军事政策受到美国压力的直接影响，当美国对巴基斯坦的反恐力度表达不满时，巴基斯坦就加紧军事行动；当美国反应平淡时，巴基斯坦则采取军事为辅的政策。<sup>③</sup>

其次，美国与巴基斯坦的反恐利益并不一致，这导致双方在反恐合作中龃龉不断。巴基斯坦视印度和阿富汗为国家安全的首要威胁，巴基斯坦选择与美国结盟主要是为了应对印度带来的安全威胁，两国在反恐目标和反恐政策上的分歧导致两国纷争不断。<sup>④</sup>由于美国长期对巴采取实用主义态度，巴基斯坦国内反美情绪严重，在部落边境地区反美比反恐更受民众支持。<sup>⑤</sup>反恐战争导致巴基斯坦反美主义思潮不断高涨，反美主义与伊斯兰极端主义相互加强导致巴基斯坦民众对于与美国进行反恐合作疑虑重重。<sup>⑥</sup>

① 孔亮：《恐怖主义“洼地效应”与巴基斯坦的反恐策略》，《南亚东南亚研究》，2022年第2期，第96页。

② 关煜颖：《后“9·11”时期巴基斯坦反恐政策评析》，《西部学刊》，2020年第3期，第35页。

③ 唐孟生：《巴基斯坦反恐任重道远》，《南亚研究》，2010年第1期，第48页；陈利君、许娟：《美国—巴基斯坦十年反恐合作：进程、困境与反思》，《南亚研究季刊》，2011年第4期，第12页。

④ 邓红英：《美巴反恐合作：困境与前景》，《现代国际关系》，2009年第7期，第21～22页。

⑤ 刘锦前：《浅析美国“阿富汗—巴基斯坦”反恐新战略》，《阿拉伯世界研究》，2009年第6期，第40页。

⑥ 李敏、陶亮：《巴基斯坦的反美主义及其影响》，《国际论坛》，2015年第5期，第35～37页。

最后,随着美国国家安全战略的调整,巴基斯坦对于美国的战略价值降低。有学者认为,巴基斯坦军方于2014年发动“利剑行动”的根本原因是美国撤军导致阿富汗局势有陷入混乱的危险,因此需要提前在西部边界进行防备。<sup>①</sup>也有学者认为,美国于2011年私自行动击毙本·拉登以及误袭巴基斯坦边防士兵哨所导致美巴反恐同盟名存实亡。随着美国亚太政策的调整,两国都逐渐增强了在反恐和外交政策上的独立性。<sup>②</sup>

恐情恶化往往会导致巴基斯坦反恐政策的巨大转变。2004年、2007年、2009年、2014年及2017年是巴基斯坦因恐情恶化调整反恐政策的重要时间节点。“9·11”事件发生后,穆沙拉夫政府因配合美国发动的反恐行动导致国内恐情严重恶化,随后于2004年开始试图与部落地区的极端势力和谈。<sup>③</sup>2007年发生红色清真寺事件后,穆沙拉夫政府放弃了和谈政策,并开始大力围剿部落地区的极端主义组织。<sup>④</sup>2009年,极端主义组织侵占了距离首都仅60英里的布内尔(Buner),迫使扎尔达里政府放弃和谈政策,转向武力打击。<sup>⑤</sup>2014年发生白沙瓦恐袭后,巴基斯坦军方对情况复杂、极端主义组织众多的北瓦济里斯坦首次进行了围剿,体现了巴基斯坦军政双方反恐的迫切心情。<sup>⑥</sup>2017年2月,拉合尔恐怖袭击案以后,巴基斯坦再次发起“镇压暴乱行动”(Radd-ul-Fasaad)。<sup>⑦</sup>从学界研究现状看,既有研究对为何恐情恶化可能导致巴基斯坦采取不同的应对措施未进行深入探讨,而且实际上各个因素的综合作用导致巴基斯坦政府在面对恐情变化时采取的措施是有所不同的。

## (二) 关于巴基斯坦内部因素的研究

军政关系是影响巴基斯坦反恐政策的首要内部因素。此外,伊斯兰因素以及寻求“战略纵深”的战略文化也产生了重要影响。

① 肖建明、宗蔚:《“利剑行动”与巴基斯坦塔利班的命运》,《印度洋经济体研究》,2015年第2期,第103页。

② 刘长敏、焦健:《美国对巴基斯坦政策的战略性调整:背景、演进与动因》,《新疆社会科学》,2018年第1期,第109页。

③ 陈继东、晏世经:《转型中的巴基斯坦》,成都,巴蜀书社,2016年版,第156~160页。

④ Zahid Ali Khan, “Military Operations in FATA and PATA: Implications for Pakistan,” *Strategic Studies*, Vol 31, No 4, 2011, p 134.

⑤ 陈继东、晏世经:《转型中的巴基斯坦》,成都,巴蜀书社,2016年版,第156~160页。

⑥ 李伟:《巴基斯坦反恐战略的调整》,《现代国际关系》,2015年第7期,第20页。

⑦ 张家栋、韩流:《巴基斯坦恐怖主义状况及发展趋势》,《国际观察》,2017年第4期,第114~115页。

巴基斯坦国内特殊的政治体制导致巴基斯坦的反恐呈现出军政双方共同领导的情况，并且常常因为反恐政策偏好不同而出现冲突。既有成果对巴基斯坦历届政府的反恐政策选择进行研究后发现：纳瓦兹·谢里夫执政初期出于优先发展经济的考虑试图采取和谈手段，但是视反恐为核心利益的巴基斯坦军方并不愿与恐怖主义组织和谈；谢里夫政府执政初期，在军政关系上颇为强势，因此能主导反恐政策。但是随着和谈的失败，其威望下降，导致反恐主导权逐步被军方取得。<sup>①</sup> 纳瓦兹·谢里夫及其领导的穆盟（谢派）在第三次执政前反对扎尔达里政府擅自出兵使巴基斯坦变为战场。<sup>②</sup> 2013年谢里夫第三次执政以来谢里夫家族与巴基斯坦军方之间相互尊重、相互利用，并且谢里夫在执政初期兼任国防部长，<sup>③</sup> 这也是谢里夫在执政初期能够实行和谈政策的因素。伊姆兰·汗政府为推动印巴和解试图与克什米尔地区的反印武装势力切割，但是军方却希望继续支持这些武装势力以增加在克什米尔问题上的筹码。不过伊姆兰·汗在执政初期与军方关系较为和睦，其反恐政策得到了军方的支持。相比之下，纳瓦兹·谢里夫政府推出的《国家反恐行动计划》因为缺乏军方支持而收效甚微。<sup>④</sup> 有学者认为，2014年以来巴基斯坦军队持续武力反恐，也有借反恐立威、捞取政治资本的考量。<sup>⑤</sup> 总体而言，巴基斯坦政府、军方与极端主义组织三者之间的复杂关系导致了巴基斯坦反恐政策中武力使用的摇摆。<sup>⑥</sup>

巴基斯坦国内浓厚的宗教氛围为极端主义分子的产生及活动提供了空间，包括政府和军方高官在内的众多民众同情塔利班等极端主义分子。<sup>⑦</sup> 巴基斯坦学者指出，巴基斯坦社会根据是否对自己有利而进行的“好塔利班”和“坏塔利班”的区分是巴基斯坦军方选择性反恐的社会层面根源。一些宗教政党甚至认为军方在部落地区的行动是为美国作战，认为恐怖主义问

① 李伟：《巴基斯坦反恐战略的调整》，第18~24页。

② 唐孟生：《巴基斯坦反恐任重道远》，第48~49页。

③ 冯威：《谢里夫家族和巴基斯坦军方关系研究（1988~2015）——兼论巴基斯坦文武关系》，《南亚研究季刊》，2017年第1期，第77页。

④ 兰江、蒋颖：《巴基斯坦调整对印控克什米尔武装势力的政策——兼论对中亚经济走廊的影响》，《南亚研究季刊》，2019年第4期，第88~90页。

⑤ 鲁力：《当前巴基斯坦反恐形势及面临的挑战》，《国际研究参考》，2015年第5期，第19页。

⑥ 张亚冰：《巴基斯坦极端主义的根源、特点及政府“去极端化”策略研究》，《南亚研究》，2015年第4期，第94页。

⑦ 肖建明、宗蔚：《“利剑行动”与巴基斯坦塔利班的命运》，《印度洋经济体研究》，2015年第2期，第112~113页。

题是美国入侵阿富汗的副产品而非巴基斯坦自己的问题。<sup>①</sup>

巴基斯坦国内寻求“战略纵深”的战略文化也深深影响了其反恐政策。巴基斯坦同时面临西部地区的“普什图尼斯坦”问题和东部来自印度的压力。里兹万·侯赛因（Rizwan Hussain）认为巴基斯坦军方支持阿富汗境内的伊斯兰势力不是出于宗教原因而是出于战略原因：伊斯兰极端主义者不支持对巴基斯坦提出领土主张并且也反对与印度发展关系。<sup>②</sup>巴基斯坦军方在发动军事打击行动时，会提前通知与其有密切关系的极端主义组织。<sup>③</sup>即便是在2014年白沙瓦恐袭之后的“利剑行动”（Operation Zarb-e-Azb）中，巴基斯坦军方也仍然存在选择性反恐的问题，驱散而非歼灭与军方有密切关系的极端主义组织。<sup>④</sup>

总的来看，国内外有关巴基斯坦恐怖主义的研究重在研究巴基斯坦恐怖主义泛滥的原因、恐怖主义现状、危害特别是对于中巴经济走廊的危害及梳理各个阶段巴基斯坦政府的反恐政策，对于巴基斯坦反恐政策中武力使用影响因素的研究并不多。现有对该问题的研究主要有如下不足。首先，缺乏系统的分析框架，分析过程中各项影响因素的特设性明显。具体体现是为了解释某次重大的政策转向便会着重强调某一因素的影响，而没有论及其他因素的影响，缺乏对各个影响因素之间综合作用的分析。其次，对于各项影响因素随时间的变化分析不足。美国影响、恐袭危害程度、军政双方对恐怖主义危害的认知以及军政关系等因素在二十年间对巴基斯坦反恐政策的影响存在消长，但是现有研究论述尚不充分。最后，对于伊姆兰·汗政府采取的和谈政策以及近期夏巴兹·谢里夫政府正在进行的反恐政策的研究仍较为少见。

鉴于此，本文借鉴新古典现实主义理论整合各影响因素来分析巴基斯坦反恐政策如何选择采取武力打击还是和谈政策。在反恐政策的时间段划分上，不采取传统的以不同政府为阶段的划分方式，而是按照外部影响因素的变化进行划分，同时也将伊姆兰·汗政府及夏巴兹·谢里夫政府的反恐政策纳入分析范围。

---

① Abdul Basit, “Challenges to the Evolution of a National Counter-Terrorism Policy in Pakistan,” *Counter Terrorist Trends and Analyses*, Vol 4, No 9, 2020, pp 15-16.

② Rizwan Hussain, *Pakistan and the Emergence of Islamic Militancy in Afghanistan* (Farnham: Ashgate Publishing Ltd., 2005), p. 79.

③ 李伟：《巴基斯坦反恐战略的调整》，第23页。

④ 鲁力：《当前巴基斯坦反恐形势及面临的挑战》，第19页。

## 二、理论基础与影响因素分析

新古典现实主义是 20 世纪 90 年代以来出现的分析国家对外决策及国际关系的一个中层理论。相较于强调国内政治因素的古典现实主义和强调体系结构因素的新现实主义，新古典现实主义将国际环境因素和国内因素均纳入考量，因而有着更为完善的分析框架和更强的解释力。对于巴基斯坦的反恐政策中武力使用的分析必须同时分析美国压力、恐情变化、巴基斯坦军政双方对于威胁的认知及军政双方的地位关系等多种因素，采用新古典现实主义理论的分析框架有助于厘清这些因素之间的作用逻辑。

### （一）新古典现实主义关于对外决策的主要观点

里普斯曼（Norrin M. Ripsman）等人在《新古典现实主义国际政治理论》一书中总结了新古典现实主义近年来的发展成果。关于国家的目标，他们强调国家在无政府国际体系中除了会感受到威胁，也会感受到机会。国家的行为不仅仅是出于安全考虑而消极应对或者先发制人，也可能是接收到机会信号后的主动扩张，其目的不再仅限于安全，而是更为多元化。在国家面临的国际环境方面，新古典现实主义并不认为国际环境是进攻性或防御性现实主义强调的那样一定是安全稀缺或者安全充裕的情况，而是强调国家面临的国际环境是模糊不清的，会随着时间变化，并需要决策者去判断，因此新古典现实主义提出了国际环境的清晰度和约束性两个概念。清晰度指的是国际体系给国家呈现出的信号的清晰程度，由三个方面构成：（1）威胁和机遇是否明确（2）时间范围信息是否明确（3）不同应对政策的优劣是否明确。当以上三者尤其是第三点政策应对明确无误时，称为国际环境具有高清晰度。国家面临的威胁或者机遇越迫在眉睫，威胁越严重或机遇越诱人，则国家的战略环境越具有约束性，反之则国家具有的国际环境越具有包容性。<sup>①</sup>

国家制定对外政策的过程是国家接收到国际体系层面的刺激即自变量后，经过国内因素这一中介变量的影响，最终生成对外政策即因变量。一般而言，国家的行动应当遵循国际体系的信号并根据信号的要求采取合适

<sup>①</sup> [加] 诺林·里普斯曼、[美] 杰弗里·托利弗、[美] 斯蒂芬·洛贝尔：《新古典现实主义国际政治理论》（刘丰、张晨译），上海人民出版社，2017 年版，第 42~50 页。

的政策，但是国家的理性是有限的，能够调动的资源也是有限的，国内因素即中介变量可能会加强、传导、抑制甚至反转国际体系信号的影响。<sup>①</sup>新古典现实主义强调的国内中介变量主要包括决策者特质、战略文化、国家与社会的关系以及国内制度四点。其中国家与社会关系是国内制度的根本特征，<sup>②</sup>国内制度则是国家与社会关系的具体化呈现。

根据国际体系环境清晰度的高低和国家面临的国际环境是包容性还是约束性可以将国际环境分为以下四类。

表 1 新古典现实主义划分的四类国际环境

	高清晰度	低清晰度
约束性环境	第一类国际环境	第二类国际环境
包容性环境	第三类国际环境	第四类国际环境

资料来源：[加]诺林·里普斯曼、[美]杰弗里·托利弗、[美]斯蒂芬·洛贝尔：《新古典现实主义国际政治理论》（刘丰、张晨译），上海人民出版社，2017年版，第91页。

第一类国际环境即高清晰度约束性国际环境，指的是国家面临着十分明确且迫在眉睫的危险或者转瞬即逝的机遇。此时国际体系信号十分明确，国家有明确的最佳应对之策。这种情况通常会要求决策者当机立断，因此国际体系因素的影响占据主导位置。第二类国际环境即低清晰度约束性环境，指的是国家面临着明确危险或者明确的潜在机遇，但是国家并不确定应对威胁或抓住机遇的最佳政策，因此对外政策的确定就十分依赖于国内因素。此外在第一和第二类国际环境下，约束性的国际环境要求领导人快速做出决策，导致社会因素来不及发挥作用，领导人意象和战略文化将成为主要的中介变量。第三类国际环境即高清晰度包容性国际环境，指的是国家有着明确的最佳对外政策，但是并不面对迫在眉睫的危险或者转瞬即逝的机遇。此时国际体系因素和国内因素将共同作用决定一国的对外政策。国家虽然能够意识到其最佳对外决策，但是受制于国内因素的影响可能并不能完全执行此政策。<sup>③</sup>第四类国际环境即低清晰度包容性环境，指的是国

① 陈志瑞、刘丰编：《国际体系与国内政治：新古典现实主义的探索》，北京大学出版社，2015年版，第3页。

② 李巍：《从体系层次到单元层次——国内政治与新古典现实主义》，《外交评论》，2009年第5期，第144页。

③ 新古典现实主义中关于国家面对威胁却制衡不足和面对较小威胁却过度动员的研究便是针对此种情况。可参考李巍：《从体系层次到单元层次——国内政治与新古典现实主义》，《外交评论》，2009年第5期，第136~140页。



家并不面临明确的危险或者潜在机遇，国家也并不清楚其最佳对外政策是什么。<sup>①</sup> 此种情况下，国际体系并不具有约束性，所以国家与社会的关系有机会充分影响对外政策的制定。国际体系的信号也不明确，因此国内的四组因素对对外政策的制定发挥很大的作用。<sup>②</sup>

## （二）影响巴基斯坦反恐政策中武力使用的主要因素

巴基斯坦的反恐政策分为武力打击政策和去极端化政策。去极端化政策主要涉及社会治理中的方方面面，因此由巴基斯坦政府主导。而武力打击主要由巴基斯坦军队负责，因此武力打击策略的采用受到军政双方博弈的影响。综合来看，武力的使用取决于巴基斯坦军政双方的政策偏好，而政策偏好主要基于对安全威胁以及当前国家优先事项的认知。巴基斯坦军政双方的特殊利益也可能对反恐政策偏好造成影响。当双方认知不一致时，反恐政策又取决于双方的地位关系，而巴基斯坦民选政府往往在执政初期地位较高，得以自主选择和谈政策。

由于政府和军队优先议程的不同，巴基斯坦政府和军队在反恐问题上有着不同的偏好。军队的主要任务是维护国家安全，因此军队在武力打击问题上的态度取决于对于国家面临的首要安全威胁的认知。巴基斯坦军方长期以来以应对东部的印度威胁和防止阿富汗民族主义分子借普什图尼斯坦问题危害西部边境为首要任务，与地区极端主义组织有着千丝万缕的联系，因此巴基斯坦军方在反恐战争初期并不愿意主动打击恐怖主义分子。但是随着国内恐情的升级，至迟到2013年巴基斯坦军队已经明确将国内恐袭威胁作为国家安全的首要威胁，<sup>③</sup> 此后军方态度转向坚决武力打击。2008年8月穆沙拉夫军政府下台以后的历届巴基斯坦政府是需要应对选举压力的民选政府，经济发展和人民生活水平的改善是各政党能否获得选票的关

---

<sup>①</sup> 美国在苏联解体至“9·11”事件发生之前便面临此种国际环境。彼时的美国在赢得冷战后并不面临任何明显威胁，作为世界上唯一的超级大国已是无可置疑的世界霸主，也不面临进一步提升国际地位和国家实力的明显机遇。随着本·拉登于1998年袭击美国驻坦桑尼亚和肯尼亚的大使馆及国际范围内恐怖袭击事件的接连发生，美国才逐渐意识到恐怖主义的威胁，但也仍未将恐怖主义视为需要全力以赴应对的迫切威胁。

<sup>②</sup> [加] 诺林·里普斯曼、[美] 杰弗里·托利弗、[美] 斯蒂芬·洛贝尔：《新古典现实主义国际政治理论》（刘丰、张晨译），上海人民出版社，2017年版，第49～50页；王恩泰：《新古典现实主义的发展与趋势》，吉林大学2017年硕士学位论文，第21～22页。

<sup>③</sup> 周明：《论巴基斯坦建国以来对阿富汗政策的演变及其动因》，《南亚研究》，2016年第1期，第69页。

键因素，因此各民选政府在执政初期往往倾向于实行和谈政策以求得在短时间内快速改善安全形势并为经济发展创造良好环境，此外民选政府也不希望军队借反恐军事行动而获得政治影响力。在两者的关系上，通常军方不能公开反对民选政府的决定，只有在获得了民选政府的许可后才会发动大规模军事行动。上台初期的民选政府往往因为是民众的合法代表而地位较高，会自主选择和谈的反恐政策，只有当重大恐袭事件发生导致民情激愤或者局势难以通过非武力手段解决时才愿意由军方武力反恐。

恐袭威胁上升意味着应当立刻对恐怖主义分子采取武力打击行动。但是从现实来看，巴基斯坦军方对于恐袭次数的上升更为敏感，而民选政府则难以从恐袭次数上升的趋势中识别恐袭威胁的上升，需要等到发生重大恐袭事件后才会意识到这一点。这表现为重大恐袭事件发生后，巴基斯坦政府的反恐政策才会发生大幅转变，而难以在恐袭次数上升之初就转变反恐政策。巴基斯坦最初是在美国的压力下加入反恐战争，美国的压力对于“9·11”事件后十几年中巴基斯坦的反恐政策有着决定性影响。伊斯兰文化以及巴基斯坦民众的反美情绪等因素虽然对其反恐政策有影响，但并不是决定性因素。

因此本文选取美国的压力和恐袭威胁作为自变量，巴基斯坦军政双方对于威胁的认知及军政双方的地位关系作为中介变量，运用新古典现实主义理论分析自“9·11”事件以来巴基斯坦反恐政策中武力使用的变化。本文的基本逻辑为巴基斯坦的反恐政策属于国家安全政策的一部分，而巴基斯坦面临的安全威胁包括印度、阿富汗因素所带来的传统安全威胁和恐怖主义问题所带来的非传统安全威胁两方面。巴基斯坦军政双方在反恐政策中的政策偏好主要基于对国家首要安全威胁的认知，但是也受到党派利益、领导人政策偏好等因素的影响。美国的压力和恐袭威胁的变化会向巴基斯坦军政双方发出是否应该使用武力反恐的信号，巴基斯坦军政双方可能正确识别恐袭信号并做出相应的决定，也可能因为自己的政策偏好而一定程度上忽视信号。重大恐袭事件的发生会传达出恐袭威胁上升的清晰信号，同时民众的压力也促使巴基斯坦军政双方采取强力措施回应恐袭事件，因此重大恐袭事件发生之后巴基斯坦军政双方的反恐政策往往发生重大转变。

### 三、美国压力主导时期

2001~2009年，巴基斯坦在美国压力的主导下被动反恐。美国在“9·11”

事件后为迫使巴基斯坦采取反恐措施不惜发出战争威胁，给巴基斯坦传递了清晰的国际信号，极具约束性的国际形势迫使巴基斯坦只能加入反恐战争。虽然这段时间恐袭威胁日渐严重，但是恐袭事件仍主要集中在部落地区，并未引起巴基斯坦军政双方的重视，巴基斯坦军政双方的政策以寻求和解为主。

### （一）“9·11”事件前巴基斯坦的局势及反恐政策

巴基斯坦在“9·11”事件后深陷恐怖主义泥潭有着深刻的国际和国内因素根源。从外部环境看，巴基斯坦受到外部极端主义思潮的影响。二战后经过几十年的发展，中东地区的广大穆斯林群众对社会状况、本国政府、美国等西方发达国家以及全球化有着强烈的不满和被剥夺感。以伊朗“伊斯兰革命”为标志，当代伊斯兰复兴运动席卷全球，该运动和各伊斯兰国家政府之间的激烈对抗，刺激了世界范围内恐怖主义组织的出现。<sup>①</sup>在南亚地区，近代历史上穆斯林和印度教教徒之间的冲突是造成印巴分治的根本原因，而印巴分治之后，两大教派之间的矛盾上升为印巴两国之间的矛盾。印巴之间的长期对抗给巴基斯坦带来沉重的负担，社会各层面积累了广泛的矛盾和不满情绪，世界范围内伊斯兰教的复兴也进一步刺激了巴基斯坦穆斯林思想的极端化。而印度国内印度教民族主义也在此时兴起，两种宗教思潮互相影响、互相加强。1979年苏联入侵阿富汗后，抗苏“圣战”使得阿富汗聚集了来自世界各地的极端主义分子，还有数百万难民涌入巴基斯坦境内，其中不少极端主义分子混杂其中，给巴基斯坦带来了边境管控、毒品及枪支泛滥、极端思想传播等多方面挑战。<sup>②</sup>

从国内局势看，巴基斯坦国内存在严重且复杂的发展问题。巴基斯坦建国的理论基础是“两个民族”理论，即穆斯林与印度教教徒是不同的两个民族，双方无法共存于一个国家之内。<sup>③</sup>但是伊斯兰教信仰并不能掩盖巴基斯坦国内各民族在语言、文化等方面根深蒂固的差异，而且这种差异叠加了东巴与西巴之间以及西巴的东部与西部之间的经济社会发展差异及不

<sup>①</sup> 闫文虎：《当代伊斯兰复兴运动与中国国家安全研究》，西北工业大学2006年博士学位论文，第14~15，36，42~47页。

<sup>②</sup> 罗悛：《巴基斯坦的阿富汗难民问题及其安全挑战》，《印度洋经济体研究》，2019年第6期，第128~131页。

<sup>③</sup> 汪长明：《“两个民族”理论与印巴分治》，《延边大学学报（哲学社会科学版）》，2011年第4期，第38页。

同民族之间的阶级差异。刚刚建立的巴基斯坦在政治体制、国家认同、经济发展等多方面还没有稳定下来就面临着内部严重的民族矛盾以及印度从外部带来的巨大压力。以上种种因素导致巴基斯坦历届政府都十分强调伊斯兰教认同,希望以此压制民族之间的矛盾。从地区上看,西北边境地区和俾路支省的部落地区,国家认同差,经济发展落后,部落地区不受政府管制,并且因为边境管控不力而受到境外伊斯兰极端主义以及恐怖主义的渗透。同时官民矛盾、民族矛盾、教派冲突严重,因而极易滋生恐怖主义。俾路支人对巴基斯坦的国家认同很差,因地方自治权不够大而不满,但是在全国范围内旁遮普人势力独大而导致俾路支人的利益受到忽视,这促使俾路支人通过民族主义运动来维护本民族利益。长期的经济社会发展缓慢也导致民众不满,进而激化了巴基斯坦国内各种错综复杂的民族、地域、教派矛盾,使得巴基斯坦内部局势不稳,极易受到外部不利因素的影响。<sup>①</sup>

“9·11”事件发生之前,巴基斯坦国内的极端主义势力和俾路支分离主义势力已经十分强大,巴基斯坦面临的恐袭威胁十分严重。巴基斯坦政府虽然意识到了恐怖主义的巨大威胁,但是巴基斯坦自建国以来便把防范印度带来的安全威胁以及解决克什米尔问题作为国家的核心利益以及首要战略考量,打击极端主义势力并非巴基斯坦的迫切任务。而且在极端主义势力并没有以巴基斯坦政府为主要攻击目标的情况下,贸然对其进行武力打击反而会导致极端主义势力对巴基斯坦政府的敌视以及国内安全局势短时间内严重恶化,因此维护巴基斯坦国家利益最好的方式是通过经济社会发展和综合的去极端化措施来渐进地消除恐怖主义威胁,而非简单的军事打击。正是出于此种认知,巴基斯坦政府在“9·11”事件发生之前虽然也出台了反恐措施,但措施并不严厉,尤其是不强调使用武力打击。

## (二) 美国的巨大压力导致巴基斯坦被迫武力反恐

如前所述,“9·11”事件前巴基斯坦出于国家利益考量没有意愿主动打击国内的极端主义势力。巴基斯坦军方与众多极端主义组织关系密切,也并不愿意打击极端主义组织。<sup>②</sup>但是“9·11”事件发生后,美国对巴基斯坦施加了巨大压力,甚至不惜进行战争威胁,这对于巴基斯坦来说是十分清晰的外部信号。巴基斯坦也因此面临着极具约束性的国际环境:不加

<sup>①</sup> 管银凤:《巴基斯坦恐怖主义与地区安全》,《国际研究参考》,2019年第9期,第34页。

<sup>②</sup> 由于自1999年10月到2008年8月巴基斯坦政府由军事强人穆沙拉夫领导,因此这一时期在反恐问题上巴基斯坦政府的意志实际上就是军方的意志。

入美国的反恐阵营，巴基斯坦有面临美国的军事打击以及全面制裁的风险，而加入反恐阵营则可以获得美国的援助并取消先前因为核试验和军事政变而遭受的制裁。此种情况下，虽然巴基斯坦国内宗教势力仍反对加入美国的反恐阵营，巴基斯坦国内反美情绪严重且军方与极端主义组织关系密切，穆沙拉夫政府也试图维持与国内宗教势力的关系以稳固统治，但是严重的外部约束性环境导致上述阻碍穆沙拉夫政府采取武力打击政策的国内因素难以发挥作用。在美国开始攻打阿富汗后，巴基斯坦通过向美国开放领空、提供军事基地和后勤支持、允许美国利用巴基斯坦的领土实施情报搜集工作、在本国边境地区部署了重兵以防止阿富汗境内的武装分子逃到巴基斯坦境内等方式对美国提供了帮助。<sup>①</sup> 2002年1月21日，穆沙拉夫在演讲中宣布，将不再支持包括克什米尔圣战组织在内的极端主义势力的活动。<sup>②</sup> 圣战者和极端主义势力将此看作巨大的背叛，巴基斯坦政府和安全部队被极端主义组织视为美国的帮凶因而受到的袭击激增。<sup>③</sup> 巴基斯坦于2002年6月开始实施“正义行动”（Operation al-Mizan），继续清剿盘踞在联邦直辖部落地区的恐怖主义组织的残余力量。<sup>④</sup> 2003年，巴基斯坦军队开进部落区，被部落武装视为对其自治权的侵犯，穆沙拉夫取缔国内一些宗教极端主义组织的行为也引发宗教极端主义势力的嫉恨，一些地区非法武装开始将枪口转向巴基斯坦政府，同年发生了两起刺杀穆沙拉夫的恐袭。

2003年开始国内外局势发生变化，出于国家利益考量巴基斯坦政府开始采取绥靖政策。外部刺激因素方面主要是美巴关系的好转以及国内恐袭威胁的上升。一方面，美巴之间已经形成反恐同盟，巴基斯坦不再面临美国军事打击的威胁。此外，美国于2003年发动的伊拉克战争也分散了美国的精力。另一方面，反恐战争开始以来巴基斯坦国内恐袭数量激增，巴基斯坦国内发展受到巨大影响。这意味着巴基斯坦依然面临着约束性的国际环境，但是体系信号却变得模糊，具体是继续武力打击还是寻求和谈取决于巴基斯坦国内变量的影响。巴基斯坦政府认为美国将在不久后从阿富汗

<sup>①</sup> Imtiaz Gul, “Afghanistan Imbroglio: Implications for Pakistan’s Tribal Areas,” *Policy Perspectives*, Vol 5, No 2, 2008, p. 72.

<sup>②</sup> 刘红良：《崩而不溃的非传统联盟——美巴准联盟关系分析》，《南亚研究》，2012年第4期，第86页。

<sup>③</sup> 刘红良：《崩而不溃的非传统联盟——美巴准联盟关系分析》，第86页。

<sup>④</sup> 孔亮：《恐怖主义“洼地效应”与巴基斯坦的反恐策略》，《南亚东南亚研究》，2022年第2期，第95~96页。

撤军，因而认为可以推进与极端主义分子的和谈以避免局势的恶化。由于恐袭主要发生在远离巴基斯坦政治经济核心地区的部落地区，因此虽然恐情日益恶化但巴基斯坦政府并没有意识到坚持武力打击极端主义分子的必要性，反而认为达成和平协议才能尽快恢复国家的稳定。于是巴基斯坦政府开始寻求与当地武装签署和平协议，希望外国恐怖主义和极端主义分子主动投降，巴基斯坦政府将对其给予优待。2004年，巴基斯坦军方同南瓦济里斯坦地区的武装分子达成和解协定，2006年9月和2007年3月，巴基斯坦军方先后与北瓦济里斯坦和巴焦尔地区的武装组织达成了和平协议。<sup>①</sup>

但是巴基斯坦政府的上述政策却导致美国怀疑巴基斯坦是否尽心尽力反恐，并且极端主义分子在停战期间对巴阿边境地区原有的部落管理体制不断破坏，暗杀反对他们的部落领袖和长老，并壮大自己的势力。<sup>②</sup>南瓦济里斯坦的马哈苏德（Mehsud）部落和瓦兹尔（Wazir）部落先后走上反抗巴基斯坦政府的道路，整个巴基斯坦联邦部落区都逐渐塔利班化，<sup>③</sup>特别是“红色清真寺事件”的发生传递出了恐袭威胁上升的明确信号。<sup>④</sup>穆沙拉夫政府意识到了恐怖主义的危害后与国内的宗教极端势力决裂，并于2007年11月在斯瓦特（Swat）地区发起了军事行动，<sup>⑤</sup>但此时穆沙拉夫政府的任期已经接近尾声，难以再发动大规模的围剿。

扎尔达里上台初期，民选政府较高的权威使得扎尔达里政府得以主导反恐政策。外部刺激因素方面，美国政府面临换届，短时间内难以在反恐问题上对巴施压。而奥巴马政府上台后提出的“阿富汗—巴基斯坦”反恐新战略更加倚重巴基斯坦在反恐问题上的作用，寻求通过援助来诱使巴基斯坦加大反恐力度，<sup>⑥</sup>美国的政策让巴基斯坦所处的国际环境更具包容性，

① 陈继东、晏世经：《转型中的巴基斯坦》，第159页。

② 陈继东、晏世经：《转型中的巴基斯坦》，第159~160页。

③ 塔利班化的基本含义是极端主义组织在一国内部实行原教旨主义式的宗教和政治统治，借助武装割据和与境外极端宗教势力的国际合作，执行复古、反现代、反西方的极端政策的现象。王联：《论巴基斯坦部落地区的塔利班化》，《国际政治研究》，2009年第2期，第115页。

④ 2007年以来，盘踞在巴基斯坦首都的红色清真寺内的恐怖主义分子不断在首都发起恐怖袭击及制造骚乱，军方被迫突袭行动，事件造成9人死亡，150多人受伤。该事件导致巴基斯坦境内出现了新一轮的恐袭狂潮，部落地区的武装分子宣布不再遵守瓦济里斯坦协议，绥靖政策彻底破产。参见王联：《论巴基斯坦部落地区的塔利班化》，第125页。

⑤ Zahid Ali Khan, "Military Operations in FATA and PATA: Implications for Pakistan," p. 134.

⑥ 郑瑞祥：《美国阿富汗新战略中的印度和巴基斯坦因素》，《国际问题研究》，2010年第3期，第33页。

使巴基斯坦政府可以自主决定短期内的反恐政策。恐怖主义的威胁此时已经十分严重，巴基斯坦部落地区已经基本“塔利班化”，巴基斯坦塔利班（以下简称“巴塔”）也已经成立。虽然恐怖主义分子在部落地区以外发动恐袭的能力依然有限，但是正积聚力量寻求向外扩张，此时实际上是重拳出击打击部落地区极端主义势力并防止恐怖主义外溢的关键阶段和最后时机。但是扎尔达里政府没有正确识别此时恐袭威胁上升的信号，没有意识到与恐怖主义分子的和谈难有成效，仍决定寻求和解。扎尔达里将他的反恐政策表述为三点，即与愿意放下武器并和平共处的人和睦相处，对拒绝放下武器并继续发动袭击和挑战政府权威的人使用武力，努力发展部落地区的经济。<sup>①</sup> 这表明，此时扎尔达里仍希望通过和平手段化解恐怖主义威胁，并通过经济发展来抑制恐怖主义活动，没有下定决心使用武力进行大规模围剿。

#### 四、美国压力与恐袭威胁共同作用时期

2009年极端主义组织侵占布内尔后，巴基斯坦政府意识到恐袭的巨大威胁才逐渐开始主动反恐。随后的数年间巴基斯坦恐情空前恶化，恐袭次数、遇难人数等均达到顶峰。特别是2014年白沙瓦恐袭使得巴基斯坦军政双方达成共识，应使用武力应对恐袭威胁。由于美国寻求从阿富汗脱身，巴基斯坦的战略地位以及美国对巴基斯坦的关注不断下降。这段时期巴基斯坦武力反恐外部影响因素的主要变动是美国因素的影响逐渐减弱和恐情因素的影响逐渐增强。

##### （一）局势变化迫使扎尔达里政府武力反恐

虽然扎尔达里提出的反恐新政策强调经济发展和社会稳定，但是巴基斯坦的国内恐情以及国际压力迫使扎尔达里政府采取军事手段回应国内外关切。

扎尔达里执政后，恐怖主义组织“执行先知穆罕默德法典运动”（Tehrek-e-Nehfaz Shariat-e-Mohammedi, TNSM）没有遵守2009年2月与巴基斯坦西北边境省政府达成的协议，于4月将势力扩张到距离首都伊斯

---

<sup>①</sup> 谢许谭、张明：《“扎尔达里时代”美巴反恐合作的制约性因素分析》，《世界经济与政治论坛》，2009年第4期，第67页。

兰堡仅 60 英里的布内尔。<sup>①</sup> 恐怖主义分子在部落地区不断发展，随后完全控制了南瓦济里斯坦，恐怖主义分子的猖獗活动使巴基斯坦举国哗然。奥巴马政府出台的“阿富汗—巴基斯坦”新战略将巴阿边境地区列入打击范围，主要手段是由美国进行大量的无人机空袭，巴基斯坦军队则配合进行恐怖主义组织的地面清剿。此时扎尔达里政府才正确识别了恐情恶化和美国压力的明确信号，意识到依靠和谈难以解决问题，决心采取军事行动强力反恐。巴基斯坦政府的政策转变也使得军方重新得以影响巴基斯坦的反恐政策。自 2009 年“拯救之路行动”（Operation Rah-e-Nijat）起，巴基斯坦军政双方先后开展了多次军事行动以夺回南瓦济里斯坦。这导致巴基斯坦西部部落地区直接成为反恐战争的战场，巴基斯坦国内恐情短时间内快速恶化。巴基斯坦安全部队和极端主义分子的激烈交战导致 2009 年的恐怖袭击伤亡人数达到了反恐战争开始以来的新高，全年各类恐袭共造成 11704 人死亡。<sup>②</sup> 但是此时虽然巴基斯坦面临着恐袭的严峻威胁而处于约束性的国际环境，但是两种外部刺激信号却给出了矛盾的指向，导致体系信号并不清晰。国内恐情的恶化是促使巴基斯坦军政双方主动反恐的因素，但是从国际局势来看，奥巴马在上台后宣布要在 2014 年之前从阿富汗完成撤军，这却刺激巴基斯坦军政双方继续与极端主义组织寻求和解。在体系信号不清晰的情况下，巴基斯坦军政双方的认知成为决定反恐政策的重要因素。巴基斯坦政府虽然决定武力反恐，但军政双方此时仍然认为印度和阿富汗是国家安全的首要威胁，因此出于自己的认知决定继续奉行“两面政策”。<sup>③</sup> 从这一政策的具体实行来看，有学者认为巴基斯坦政府负责应对国内外舆论压力和处理与美国的关系，军方则一方面对巴阿边境地区的极端主义分子发动军事围剿，另一方面暗中为在阿富汗活动的极端主义分子提供武器

① 陈继东、晏世经：《转型中的巴基斯坦》，第 156~160 页。

② 张家栋、韩流：《巴基斯坦恐怖主义状况及发展趋势》，第 103 页。

③ “两面政策”指的是反恐战争中巴基斯坦一方面迫于美国压力而打击恐怖主义势力，另一方面有意维持与一些不反对巴基斯坦政府的极端主义组织的关系。战略纵深思想在巴基斯坦政府和军队之中均有很大影响力，巴基斯坦政府也默许了军方的行动。当巴基斯坦军方因为与极端主义组织接触而受到指责时，巴基斯坦政府会出面在国际场合辩解。军政双方在维持与对己有利的极端主义组织（巴基斯坦所称的“好塔利班”）的关系上的观点是一致的，有区别的只是面对针对巴基斯坦发动恐袭的极端主义组织（巴基斯坦所称的“坏塔利班”）时是武力打击还是和谈。



和资金支持。<sup>①</sup>

相较于对在南瓦济里斯坦盘踞的“巴塔”进行多次围剿，巴基斯坦军政双方对待盘踞在北瓦济里斯坦的哈卡尼网络（Haqqani Network, HQN）的态度便是“两面政策”的很好例证。哈卡尼网络是“阿塔”的重要组成部分，在巴阿边境地区长期经营，形成了以其为核心的恐怖主义网络，对美国驻阿部队及阿富汗伊斯兰共和国政府的安全部队发动了多次袭击。在“9·11”事件后，围绕如何对待该组织，美巴之间存在严重矛盾。美国希望巴基斯坦严厉打击该组织，而巴基斯坦军政双方却认为维持该组织的存在对己有利并加以保护。有学者表示，巴基斯坦可以借助该组织维持对“巴塔”、“阿塔”和其他部落地区极端主义组织的影响力，并实现其国家利益。<sup>②</sup> 扎尔达里上台以来，美国政府极力劝说巴基斯坦政府出兵北瓦济里斯坦，但几度遭到拒绝。当巴基斯坦迫于形势计划发动对其境内北瓦里济斯坦和对阿富汗的军事行动时，哈卡尼网络又暗中受到保护。作为回报，哈卡尼网络帮助巴基斯坦增强对于联邦直辖部落地区的控制。<sup>③</sup> 面对巴基斯坦的不配合，美国于2010年加大了在联邦直辖部落区的无人机空袭力度。美国多名官员曾严词指责过巴基斯坦的这种“两面政策”，但是由于需要巴基斯坦的后勤支持以及在一系列地区和国际问题上配合的原因，美国不会为了这个原因而冒着美巴关系受损的风险对巴基斯坦严加制裁。<sup>④</sup>

## （二）恐情恶化迫使巴基斯坦军政双方态度改变

巴基斯坦政府的“两面政策”导致美国对巴基斯坦的不信任感日益加深。美国在发现本·拉登的踪迹后于2011年5月2日闯入巴基斯坦领土将其击毙，引发了严重的美巴外交纠纷。美国、印度、阿富汗等国纷纷出现指责巴基斯坦支持恐怖主义的声音。巴基斯坦国内的极端主义势力也发动了一系列报复性袭击活动，致使2011年以来巴基斯坦的恐袭事件暴增。国际指责的加剧和恐袭的暴增传递出了应当立刻严厉武力打击恐怖主义的明

<sup>①</sup> Matt Waldman, “The Sun in the Sky: The Relationship between Pakistan’s ISI and Afghan Insurgents,” Carr Center for Human Rights Policy, Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, June 2010, p. 14. <https://www.files.ethz.ch/isn/117472/dp%2018.pdf>

<sup>②</sup> 安高乐：《从非传统国际格局看美巴关系中的哈卡尼网络》，《西南民族大学学报（人文社科版）》，2015年第7期，第202~203页。

<sup>③</sup> 刘伟：《哈卡尼网络》，《国际研究参考》，2020年第9期，第30页。

<sup>④</sup> 朱永彪、魏丽璐：《周边大国博弈背景下的巴阿局势》，《南亚研究》，2018年第4期，第52~53页。

确信号。巴基斯坦军方逐渐意识到国内恐情紧迫，将国家安全战略重心从与印度竞争逐渐转向处理国内威胁。2012年巴基斯坦军方继续发动反恐行动，但是由于“巴塔”等势力避免与政府军正面作战，巴基斯坦政府和军队也始终没有下定决心全力反恐，因此巴军所取得的成果较为有限。<sup>①</sup> 2013年11月新上任的陆军参谋长拉希勒·谢里夫（Raheel Sharif）正确识别了恐袭威胁上升的信号，对推动巴基斯坦军方对于反恐问题的态度转变起到了关键作用。他上任后表示巴军将不再区分“好塔利班”和“坏塔利班”，将立刻铲除任何恐怖主义组织。<sup>②</sup> 但是在2013年5月纳瓦兹·谢里夫第三次出任总理后，新一届政府出于对国家利益和恐怖主义威胁的认知仍选择了和谈政策。进入21世纪后，印度的经济快速发展，而巴基斯坦则继续深陷经济增长乏力、政治社会动荡的泥潭之中，至2013年谢里夫上台时，印度在GDP、军费开支、国际影响等各方面相对于巴基斯坦均已具有显著优势。谢里夫出于印巴竞争的考虑将发展经济作为首要目标，希望继续维持“两面政策”并定下了和解战略以解决恐怖主义问题。“巴塔”也与谢里夫政府保持了一定默契，较少在谢里夫的大本营旁遮普省发动袭击，因此谢里夫出于党派利益的考虑也希望继续与“巴塔”和谈。<sup>③</sup> 从军政双方地位的角度看，在后穆沙拉夫时代，谢里夫家族与巴基斯坦军方相互利用、相互尊重，谢里夫上台初期受到民众广泛支持并且兼任国防部长一职，相较于军方在反恐问题上也有更多的发言权，因此得以在执政初期推行和谈政策。<sup>④</sup> 和谈持续到2014年6月，但由于巴基斯坦政府和“巴塔”的目标差距过大，谈判最终失败。

## 五、恐情变化主导时期

2014年以来随着美国注意力逐渐转向大国竞争以及美巴反恐联盟关系的削弱，美国因素对巴基斯坦反恐政策的影响越来越小，恐情变化则成为

---

① 陈继东、晏世经：《巴基斯坦报告（2012年）》，昆明，云南大学出版社，2013年版，第57～61页。

② 周明：《论巴基斯坦建国以来对阿富汗政策的演变及其动因》，《南亚研究》，2016年第1期，第69～70页。

③ 李伟：《巴基斯坦反恐战略的调整》，《现代国际关系》，2015年第7期，第19页。

④ 冯威：《谢里夫家族和巴基斯坦军方关系研究（1988～2015）——兼论巴基斯坦文武关系》，《南亚研究季刊》，2017年第1期，第77页。

主要的外部刺激因素。在此期间，巴基斯坦军方率先认识到恐怖主义对国家安全的巨大危害并倾向于武力反恐。2014年白沙瓦军人子弟学校恐袭案的发生是巴基斯坦反恐政策的重大转折点，此次恐袭之后巴基斯坦军政双方真正认识到恐袭威胁的紧迫性。2018年伊姆兰·汗上台时巴基斯坦国内恐情已大大缓解，这使得伊姆兰·汗有了根据自己的政策偏好推行新一轮和谈政策的包容性外部环境。但是2022年10月底和谈最终失败，恐情也在2021年8月阿塔在阿富汗重新掌权以来愈演愈烈。夏巴兹政府面对恐情变化所传递的信号重新转向武力反恐。

### （一）谢里夫政府转向武力反恐

2014~2018年是巴基斯坦政府下定决心全力反恐并主动综合施策的时期。谢里夫政府本来力求实现与“巴塔”的和谈，但到2014年之后与恐怖主义组织谈判的失败以及一系列重大恐袭事件的发生促使巴基斯坦政府转向武力反恐。恐袭次数上升是恐袭威胁上升的实质内涵，而重大恐袭事件的发生则是恐袭威胁上升的明确信号。虽然巴基斯坦国内恐袭数量于2013年达到了顶峰，但是并没有发生类似于真纳国际机场恐袭案和白沙瓦军人子弟学校恐袭案这样震动巴基斯坦朝野上下、引发民众强烈义愤的重大恐袭事件，也没有形成迫使巴基斯坦军政双方强力反恐的强大民意，因此巴基斯坦政府国家安全战略的重点转向反恐以及随后部分放弃“两面政策”是在2014年白沙瓦恐袭事件后实现的。

2014年6月8日，真纳国际机场遭恐袭并导致28人死亡，标志着和解政策的彻底失败。自“9·11”事件以来，出于多方面考量，巴基斯坦始终未对北瓦济里斯坦地区发动过军事打击，但此次恐袭之后，巴基斯坦军方出动重兵对该地区进行了重点打击。<sup>①</sup>但巴基斯坦军方的行动没有得到杜兰线另一侧阿富汗政府的帮助，大量武装分子可以越过杜兰线进入阿富汗境内避难，这些原因导致行动的整体效果有限，不可能从根本上消灭“巴塔”。<sup>②</sup>恐怖主义分子于2014年12月16日对白沙瓦的一所军人子弟学校发动了报复性袭击，造成了至少141人死亡且其中大部分是学生。<sup>③</sup>此次恐袭从两方面改变了巴基斯坦国内对于恐怖主义的认知。在民众方面，此次恐

① 李伟：《巴基斯坦反恐战略的调整》，第19~20页。

② 肖建明、宗蔚：《“利剑行动”与巴基斯坦塔利班的命运》，第108页。

③ “Pakistan Taliban: Peshawar School Attack Leaves 141 Dead,” BBC News, December 16, 2014. <https://www.bbc.com/news/world-asia-30491435>

袭之前巴基斯坦国内普通民众甚至高级官员之中都存在着大量同情“巴塔”的声音。巴基斯坦政府长期以来能够在巨大的国际压力下实行“两面政策”有其国内民意基础，比如认为只有袭击政府和平民的塔利班分子才是“坏塔利班”，其他的塔利班分子则是“好塔利班”。<sup>①</sup> 巴基斯坦社会浓厚的反美情绪也加深了民众对于塔利班式组织的同情。此次恐袭事件中一百余名无辜孩童遇难，强烈刺激了巴基斯坦民众，直接扭转了巴基斯坦国内支持和谈的舆论倾向。在政府方面，谢里夫政府也意识到了恐怖主义对国家安全的巨大危害，在国家安全威胁与反恐政策上开始采取与军方一致的立场。国内认知因素的转变加强了外部刺激信号的作用，谢里夫政府在此次恐袭后迅速出台了包括《国家反恐行动计划》(National Action Plan)在内的一系列重大政策以求实行对恐怖主义的综合治理。几乎所有社会阶层都一致对政治领导层通过的《国家反恐行动计划》表示欢迎，此次恐袭事件使得巴基斯坦全国上下都认识到恐怖主义对巴基斯坦国家安全的巨大危害。<sup>②</sup>

谢里夫政府在对恐怖主义的打击范围和打击手段上均全面升级。在打击范围上，军事行动范围从南、北瓦济里斯坦及开普省扩展到巴基斯坦全境，打击对象不再区分“好塔利班”和“坏塔利班”，包括主要在阿富汗发动恐袭的哈卡尼网络和以印度为主要袭击目标的虔诚军(LeT)等各类极端主义组织均在打击范围之内。在打击手段上，巴基斯坦军政双方愈加重综合施策，重拳出击打击恐怖主义。此后数年间巴基斯坦的恐袭次数和恐袭死伤人数逐年减少。但是总体来看，在谢里夫任内，由于在国家层面缺乏对《国家反恐行动计划》执行情况的有效监督，并且巴基斯坦面临的恐怖主义问题有其深刻复杂的国内国际根源，仅靠一时激进的政策难以从根本上解决问题。该计划取得的进展较为有限，并且谢里夫任内很多方面的改革措施只是刚刚开始，还有待进一步的细化和深入。<sup>③</sup> 实际上，出于对白沙瓦恐袭案的义愤而短时间内出台的激进反恐措施反而造成了抓捕人数

① 肖建明、宗蔚：《“利剑行动”与巴基斯坦塔利班的命运》，第112页。

② Afia Ambreen, “Remembering Innocent Souls,” *The News International*, December 15, 2015. <https://www.thenews.com.pk/print/81907-Remembering-innocent-souls>

③ Ismail Khan *et al.*, “National Inaction Plan? How Selective Interest and Short-term Fixes Plague Pakistan’s Anti-terror Fight,” *Dawn*, September 2, 2016. <https://www.dawn.com/news/1281559>

过多、对阿富汗难民造成影响等一些社会问题。<sup>①</sup>

## (二) 伊姆兰·汗政府再次寻求和谈

2018年至2022年期间，由于恐袭威胁弱化以及阿富汗局势发生重大转变，国际安全考量压过国内恐袭威胁重新成为巴基斯坦制定国家安全政策的首要因素。巴基斯坦军方意识到阿富汗给巴基斯坦国家安全带来的危害，但是伊姆兰·汗个人的政策偏好及认知成为反恐政策的主导因素。

在恐情方面，2014年以来巴基斯坦恐怖威胁便逐渐减缓，特别是伊姆兰·汗执政以来，虽然恐袭事件仍时有发生，但巴基斯坦的安全局势继续呈好转趋势。在国际环境方面，2021年8月美国从阿富汗撤军及“阿塔”在阿富汗的重新掌权使得巴基斯坦的反恐政策同时面临机遇与挑战。机遇是伊姆兰·汗政府有望借助“阿塔”和“巴塔”在意识形态上的亲缘性来促进和谈，挑战则是如果“阿塔”不能控制好阿富汗局势，阿富汗有可能再次成为恐怖主义势力的温床，并危害巴基斯坦。安全局势的好转使得巴基斯坦所处的外部环境逐渐好转，伊姆兰·汗政府得以根据自己的判断推行反恐政策，但是体系信号并没有指明巴基斯坦政府面对阿富汗局势以及恐情变化应采取的最佳政策。巴基斯坦军方意识到危害巴基斯坦的恐怖主义组织大多都藏匿在阿富汗境内，并力图通过加强对巴阿边境地区极端主义组织的打击以及边境的管理防范恐袭威胁。<sup>②</sup>巴基斯坦军方于2017年到2021年展开了“消除混乱”行动，行动期间巴基斯坦军方在各省均开展了数万次基于情报的特别行动。<sup>③</sup>但是伊姆兰·汗的特殊成长环境使其在面对“巴塔”时倾向于和谈，并且在军方的军事打击行动结束后，巴基斯坦政府出于自己的政策偏好主导了新一轮的和谈。伊姆兰·汗是普什图人，其所领导的正义运动党发迹于开普省，长期以来对“阿塔”、“巴塔”等普什图

---

<sup>①</sup> Katharine Houreld, “Wave of Arrests after Pakistan School Massacre Has Unclear Results,” Reuters, December 16, 2015. <https://jp.reuters.com/article/pakistan-attacks-idUKKBN0TZ17T20151216>; Mushtaq Yusufzai, “Post-APS Attack Crackdown Upsets Afghan Refugees,” *The News International*, February 24, 2015. <https://www.thenews.com.pk/print/25864-post-aps-attack-crackdown-upsets-afghan-refugees>

<sup>②</sup> M. Khan, “Operation Radd-ul-Fasaad and its Parameters of Success,” *Defence Journal*, Vol. 20, No. 10, 2017, p. 32.

<sup>③</sup> Masud Ahmad Khan, “Achievements of Radd-ul-Fasaad,” *The National*, March 15, 2021. <https://www.nation.com.pk/15-Mar-2021/achievements-of-radd-ul-fasaad>

极端主义势力持温和态度，主张通过和谈解决问题。<sup>①</sup> 伊姆兰·汗曾多次发表希望与塔利班和谈的言论，宣称美国的反恐战争以及穆沙拉夫执政时期巴基斯坦加入美国主导的反恐战争的做法是错误的，希望与国际社会一道寻求与“阿塔”政权的接触，帮助稳定阿富汗局势。<sup>②</sup> 伊姆兰·汗的一贯态度使得其与“阿塔”关系良好。为了缓解经济压力及实现印巴和解，他也逐渐切断了对印控克什米尔地区武装势力的支持，即使印度修改了印控克什米尔地区的特殊地位也没有改变这一政策。<sup>③</sup> 基于上述认知，伊姆兰·汗政府在“阿塔”重新执掌阿富汗政权后试图推动和谈进程，减少军事手段的使用，同时对于《国家行动计划》中的一系列非军事综合反恐手段继续细化落实。伊姆兰·汗政府仍将反恐工作放在重要地位但试图弱化军事色彩，寻求政治和解。<sup>④</sup> 为此，巴基斯坦积极参与阿富汗国内和平进程，在伊斯兰合作组织等国际场合呼吁国际社会帮助实现阿富汗局势的稳定。特别是在“阿塔”重新在阿富汗执政后，其试图通过“阿塔”对“巴塔”施加压力以促进和谈。虽然巴基斯坦内部也有声音认为每次与“巴塔”的和谈最终都无法持久，反而使其获得了恢复力量的时间，在“巴塔”不接受巴基斯坦宪法的情况下与其和谈难有成果，<sup>⑤</sup> 但是伊姆兰·汗仍决心推动和谈。在“阿塔”的居中斡旋下，巴基斯坦政府与“巴塔”在阿富汗重新进行和谈，并多次达成停火协议。

### （三）夏巴兹政府逐渐转向武力反恐

2022年4月，伊姆兰·汗政府因国内政局变动而提前下台，随后上台

---

① 林一鸣：《巴基斯坦总理伊姆兰·汗》，《国际研究参考》，2018年第8期，第47~49页。

② “OIC Summit: PM Imran Calls for Immediate Action to Avert Humanitarian Crisis in Afghanistan,” *The News International*, December 19, 2021, <https://www.thenews.com.pk/latest/918047-oic-summit-pm-imran-calls-for-immediate-action-to-avert-humanitarian-crisis-in-afghanistan>; “‘Convenient Scapegoat’: PM Imran Says Pakistan Should not Be Blamed for Afghan War’s Outcome,” *Dawn*, September 27, 2021, <https://www.dawn.com/news/1648777>

③ 兰江、蒋颖：《巴基斯坦调整对印控克什米尔武装势力的政策——兼论对中亚经济走廊的影响》，第89页。

④ 李青燕：《巴基斯坦发布首个国家安全政策有何意味》，《世界知识》，2022年第4期，第27页。

⑤ Muhammad Amir Rana, “Negotiating with Militants,” *Dawn*, November 14, 2021, <https://www.dawn.com/news/1658008/negotiating-with-militants>; Arshad Aziz Malik, “Pakistan, TTP Negotiating Seventh Peace Pact,” *The News International*, November 9, 2021, <https://www.thenews.com.pk/print/907215-pakistan-ttp-negotiating-seventh-peace-pact>

## 浅析“9·11”事件以来巴基斯坦反恐政策中武力打击与和谈的交替

的夏巴兹·谢里夫政府的反恐政策经历了明显的转向。伊姆兰·汗自“阿塔”重新上台以来推行的和谈政策实际上效果不佳，自“阿塔”执政以来的一年间巴基斯坦的恐袭次数及伤亡人数均快速上升，巴基斯坦境内的恐袭数量增加了 51%，死亡人数也增加了 47%（见表 2）。

表 2 阿富汗塔利班执政以来巴基斯坦境内恐袭数量及死亡人数变化

省份/区域	2021. & 15~2022. & 14		2020. & 15~2021. & 14		变化率	
	袭击数量 (起)	死亡人数 (人)	袭击数量 (起)	死亡人数 (人)	袭击数量	死亡人数
开普省	156	286	87	151	79% ↑	89% ↑
俾路支省	79	127	60	113	32% ↑	12% ↑
旁遮普省 及伊斯兰堡	6	12	7	15	14% ↓	20% ↓
信德省	9	8	11	15	18% ↓	47% ↓
巴控克什 米尔地区	0	0	0	0	-	-
合计	250	433	165	294	51% ↑	47% ↑

资料来源：Muhammad Amir Rana *et al.* , “Perspectives from Pakistan on Afghan Peace and Reconciliation,” PIPS Quarterly Monitor-5, Pak Institute for Peace Studies (PIPS), p 22. [https://www.pakpips.com/web/wp-content/uploads/2022/10/Quarterly5\\_final.pdf](https://www.pakpips.com/web/wp-content/uploads/2022/10/Quarterly5_final.pdf)

然而夏巴兹政府并没有从恐袭数量增加的现象中识别出恐袭威胁上升的信号，而是出于国内局势和对于国家利益认知的考虑，继续推动和谈。从国内局势来看，其上台后国内的政治斗争持续不断。伊姆兰·汗持续发动大规模抗议并在省议会和国民议会选举中取得了一系列成绩，使夏巴兹政府面临巨大压力。2022 年 9 月以来，巴基斯坦又遭遇了近十年来最严重的洪灾。抗击洪灾和应对伊姆兰·汗的抗议成为夏巴兹政府执政初期的优先事项，难以在反恐议题上有所作为。从夏巴兹政府的认知来看，其与纳瓦兹·谢里夫政府观点相近，同样视发展经济为保障国家安全的首要任务，因此继续顺应伊姆兰·汗时期的和谈政策成为夏巴兹政府的最佳选择。

2022 年 8 月以来巴基斯坦的恐情快速恶化，发出了恐袭威胁上升的明确信号，这迫使夏巴兹政府放弃和谈政策。同时，“巴塔”高级领导人遇害也导致和谈遭受重大挫折。2022 年 8 月巴塔高级领导人奥马尔·哈立德·霍拉萨尼 (Omar Khalid Khorasani) 在阿富汗遇害死亡，一些“巴塔”领导人要求恢复恐袭以进行复仇，并指责巴基斯坦政府没有履行和谈承诺。由于“巴塔”坚持不肯放弃将原联邦直辖部落地区从开普省中重新分出的

要求,谈判也陷入僵局,最终“巴塔”于2022年11月28日宣布停止停火,并重新开始发动恐袭。巴基斯坦境内恐袭次数迅速增加,恐情恶化发出了应当加强武力打击的明确信号,夏巴兹政府也面临着越发具有约束性的外部环境。因此,虽然面临着洪灾和经济困难等一系列难题,夏巴兹·谢里夫仍被迫于12月26日表示将重新开始严肃的国内反恐行动。<sup>①</sup>特别是2023年1月30日,巴基斯坦白沙瓦警察大院中的清真寺遭到自杀式炸弹袭击,造成84人死亡,200人受伤。<sup>②</sup>此次袭击再次对巴基斯坦国内造成巨大冲击,恐情紧迫的信号清晰地展现在巴基斯坦国内民众及军政各方面前。然而近期巴基斯坦经济危机愈发严重,外汇储备严重不足,通货膨胀飙升,与此同时巴基斯坦国内的政治斗争也轮番升级。获得国际货币基金组织的贷款以避免迫在眉睫的债务违约以及应对政治乱局成为夏巴兹政府的当务之急,在这两件大事解决之前其恐将无心也无力对恐怖主义组织进行大规模武力打击。

## 结 语

美国的压力和恐袭威胁是巴基斯坦调整反恐政策中武力使用的主要外部刺激因素。巴基斯坦内部则根据军政双方对于国家安全首要威胁的认知和各自的特殊考虑而有各自的政策偏好。当军政双方偏好不一致时,双方政治地位的高低则成为反恐政策的决定因素。外部刺激因素的作用随着时间而消长变化。美国因素是“9·11”事件发生之初迫使巴基斯坦开始反恐战争的根本原因,约束性的国际环境限制了巴基斯坦国内反对参加反恐战争的各支力量的作用。但是自2009年奥巴马政府上台以来,美国逐渐从阿富汗抽身,美国因素的影响逐渐降低,恐情本身的严重程度则成为主要的外部刺激因素。

巴基斯坦的反恐政策也涉及中国的国家利益。中巴经济走廊建设是中巴共同的重大利益,恐怖主义威胁是其面临的重大挑战之一。但是巴基斯

---

<sup>①</sup> Muhammad Irfan Mughal and Mansoor Malik, “Shehbaz Renews Pledge to Crush Terrorism Menace,” *Dawn*, December 27, 2022. <https://www.dawn.com/news/1728504/shehbaz-renews-pledge-to-crush-terrorism-menace>

<sup>②</sup> “Death Toll of Peshawar Mosque Blast Revised down to 84: Police,” *Dawn*, February 4, 2023. <https://www.dawn.com/news/1735288>



坦反恐行动终究要依靠巴基斯坦自身的努力，中国不可能越俎代庖替代巴基斯坦政府进行巴基斯坦社会治理。而巴基斯坦面临着经济增长乏力、外部重大安全威胁、领土纠纷、极端主义泛滥、政局动荡、国家认同不足、地域矛盾、自然灾害严重等一系列长期性和系统性问题，短时间内巴基斯坦国内安全形势难有根本性改善，这就造成中国在应对中巴经济走廊项目恐袭威胁时面临两难困境。如果不多投入资源进行预防，则建设项目将面临重大的安全风险，但深度介入巴基斯坦局势则会导致战略负担加重，并且可能引发巴基斯坦本土反政府势力的关注和袭击，同时对中国的国际形象造成负面影响。如何帮助巴基斯坦政府实现国内的政治和解以及经济社会治理从而更好地保障中巴经济走廊的建设发展，是中巴两国共同面临的难题。近年来，以俾路支解放军（BLA）为首的恐怖主义组织已经将袭击的目光转向中方项目和人员，希望通过打击中方目标来实现打击巴基斯坦政府和破坏中巴经济走廊的目的。虽然巴基斯坦整体的安全局势在好转，但是2018年以来俾路支民族分裂势力针对中国公民以及中巴经济走廊的恐袭却显著增加。<sup>①</sup>面对中巴经济走廊的安全风险，巴基斯坦政府加强了对于中巴经济走廊建设人员和项目工地的保护力度。然而令人担忧的是，一些恐怖主义组织将目光投向在巴经商和进行文化交流等活动、不直接参与中巴经济走廊建设的中国人。2022年4月，卡拉奇大学孔子学院中方教师的通勤班车遭到自杀式炸弹袭击，造成三名中方教师死亡，这一事件给我们敲响警钟。<sup>②</sup>随着疫情的结束以及中巴经济走廊建设步入以产业合作为主的第二阶段，两国间的各方面交流势必日渐增多，如何保护好分散在巴基斯坦各地的中国公民是中巴两国亟待解决的另一难题。

（编辑 毛悦）

<sup>①</sup> 吴兆礼：《南亚恐怖主义态势对中巴经济走廊建设的影响及其应对》，《南亚研究季刊》，2021年第4期，第11页。

<sup>②</sup> 《卡拉奇恐袭，三名中国同胞不幸遇难》，载《环球时报》，2022年4月27日，第16版。

**Threat Perception, Elite Consensus, and the Behavioral Logic behind America's  
Evolving Policy towards Afghanistan's Taliban**

By Chen Xiaoqin & Pan Ziyang

**ABSTRACT:** Following the September 11 attacks, the strategic interplay between the U. S and the Taliban has determined the direction of the Afghanistan issue. The existing literature fails to provide a convincing explanation for the change in American policy towards the Taliban. This article argues that the key variables shaping the evolution of American policy are threat perception and elite consensus. Threat perception provides a framework for the overall direction of policy, while elite consensus reflects the willingness of the U. S to intervene in regional affairs. When perceived threats stemming from Afghanistan are seen as substantial, the U. S adopts a coercive policy towards the Taliban; as threat perception levels off, the U. S shifts from a coercive policy to an engagement-oriented policy. When elite consensus is also factored into the equation, it is identified that the past four U. S administrations have followed policies that can be considered respectively as: largely coercive; wavering coercion; wavering engagement; and engagement. America's withdrawal from Afghanistan has resolved the structural contradiction which inhibit a reset of relations between the U. S and the Taliban. While so, America's offshore balancing and "beyond visual range" counterterrorism have aggravated geo-political risk in the region.

**KEY WORDS:** Taliban; Afghanistan; Threat Perception; Elite Consensus; American Policy Behavior

**Alternation of Military Strikes and Peace Talks: A Neoclassical Realist  
Perspective on Pakistan's Counter-terrorism Policy since the September 11 Attacks**

By Song Zhihui & Li Weize

**ABSTRACT:** Since the September 11 attacks, successive governments in Pakistan have alternated military strikes and engaging in peace talks to

counter terrorism. According to the theories of neoclassical realism, a state's ultimate foreign policy is determined by the interaction between stimuli received from the international system and intermediary moderating variables from the domestic politics. With respect to Pakistan's counter-terrorism policy, the primary external variables influencing whether it uses force include pressure from the United States and changes in situation of terrorist activity. Intermediary moderating variables include the policy preferences of both the military and the government in Pakistan, as well as their relative political positions. The policy preferences of the Pakistani government and military are determined foremost by perceptions of national security threats, but also by the unique interests and perceptions of individual leaders. Over time, the influence of the United States over Pakistan's counter-terrorism policy has diminished, and the situation of terrorist activity itself has emerged as the most significant external factor shaping the policy.

**KEY WORDS:** Pakistan; Counter-terrorism Policy; Terrorism; Neoclassical Realism; Taliban

### **The Concept of Strategic Depth and Pakistan's Policy towards the Afghan Taliban**

By Liu Chuanping & Xu Peng

**ABSTRACT:** Pakistan wields significant influence over Afghanistan, and the concept of strategic depth is a core pillar of Pakistan's policy towards Afghanistan. Historically, as a means of establishing strategic depth in Afghanistan, Pakistan actively pursued a foreign policy of support for the Taliban. However, due to several reasons, the strategic depth policy failed to achieve its expected outcome. Pakistan's own deficiency of resources, the Taliban's high-level of autonomy, and Pakistan's comprehensive support for the Taliban resulted in a deterioration of Pakistan's strategic environment. Facing external security threats, it is difficult for Pakistan to completely abandon its strategic depth approach. Against the backdrop of