

巴基斯坦的国家安全^①

卡利德·拉赫曼著 付红艾译

摘要：基于历史和现实背景，巴基斯坦的国家安全形势可从传统和非传统安全威胁两个角度进行分析。随着冷战结束，“人类安全”的概念已扩展至更广泛的领域，国家内部的冲突和国家间冲突的表现形式已由传统战略转变为族群矛盾和教派冲突。受快速变化的世界格局、战争形态的演变以及国际治理机构的制度建构影响，巴基斯坦国家安全的发展轨迹主要沿着印巴分治、东巴分裂、苏联入侵阿富汗、冷战结束、持续不断的克什米尔冲突以及九一一事件后的反恐战略等发展。冷战结束以后，影响巴基斯坦安全的主要因素集中于克什米尔争端、印巴对峙、大国博弈等，而阿富汗的动荡局势和巴基斯坦在反恐战略中的作用与挑战始终是影响巴基斯坦安全与否的重要因素。虽然面临诸多挑战，巴基斯坦社会的凝聚力依然是该国的一大优势，也是其社会韧性的重要来源。在新制定的巴基斯坦国家安全政策的指引下，巴基斯坦将统筹社会资源，聚合社会力量，力争可持续地有效解决国家安全问题。

关键词：传统安全威胁；非传统安全威胁；安全观；反恐战争

收稿日期：2024—11—03

作者简介：卡利德·拉赫曼（Khalid Rahman, 1955—），巴基斯坦政策研究所主席，主要研究领域：南亚国际关系；付红艾（1991—），云南省社会科学院孟加拉国研究所助理研究员，主要研究领域：南亚国际关系。

^① 感谢马利克·瓦利德（Malik Waleed）与扎希达·哈立德（Zahida Khalid）在论文写作过程中提供的帮助。

一、从两次世界大战到全球化：安全观的转变与丰富

曾经，战争都发生在战场上——军队使用传统武器面对面作战，战争的成败取决于敌军被消灭或投降。通常，战败方人员被俘、领土被占领、资源也被侵占。在更强大的力量出现并推翻统治之前会有短暂的和平。而国家是否安全主要由领导人的决心，士兵的士气、能力和数量、武器装备和财政储备等因素决定。在传统安全领域，先进的军事技术用于进攻、防御和震慑敌人。军事技术的进步能重伤敌人，最终战胜敌人。再者，自古以来，由于情报侦察能识别敌方意图^①，通过区域合作、孤立他国等手段达到巩固自身地位的外交战略和综合战略，也是确保国家安全的一部分。

在人类历史上曾爆发过大大小小的、双边的、区域性的战争，其中最激烈的是 20 世纪的两次世界大战。所有大国都参与了战争，使用了当时最先进的致命武器，造成了数百万人死亡^②。与此同时，战争带来的积极影响是在世界范围内确立了一套治理体系，即成立联合国及其下属机构^③。为了创造和平稳定的环境，防止战争爆发，减少战争带来的破坏，联合国颁布了《国际法》^④。这些变化提升了安全背景下法律战和外交手段的重要性。

联合国成立以后，世界主要大国之间没有发生过直接战争，但在接下来的 40 余年里，苏联和美国之间的冷战导致了世界格局的两极化。在这种新的安全形势下，虽然战争的目的仍是征服人民和掠夺资源，但安全形势发生了变化。其中一个方面是冷战时期的意识形态辩论，它在学术和知识领域，以及外交和传播领域开辟了新的战线。为了在

^① 中国军事家孙武在《孙子兵法》中提出“知己知彼，百战不殆”。古印度哲学家考底利耶强调情报侦察对国家统治和国家安全的重要性。

^② 一战死亡人数约为 1500 万人，其中士兵阵亡人数约为 900 万，参见：Aaron O’Neill, “Number of Military and Civilian Fatalities during the First World War, Per Country or World Power, between 1914 and 1918”, *Statista*, August 9, 2024, <https://www.statista.com/statistics/1208625/first-world-war-fatalities-per-country/>; 据统计，1939 到 1945 年间，世界人口的 3.76% 因第二次世界大战而死亡，伤亡人数约有 6000 万到 8000 万人，参见：“Total Second World War Fatalities as a Share of Pre-war Populations Per Country or Region between 1939 and 1945”, *Statista*, August 9, 2024, <https://www.statista.com/statistics/1351638/second-world-war-share-total-population-loss/>。

^③ United Nations, “About the UN System”, Accessed on December 24, 2024, <https://www.un.org/en/about-us/un-system>.

^④ ICRC, “The Geneva Conventions and Their Commentaries”, Accessed on December 24, 2024, <https://www.icrc.org/en/law-and-policy/geneva-conventions-and-their-commentaries>.

这些战线上赢得胜利，除了依赖常规武器和手段外，非常规手段的重要性也日益凸显。

新战线不再以占领国土和奴役战俘为目的（国际法禁止奴隶制^①），而是侧重于影响思想（这可以说是一种新的奴役^②），使目标受众形成对己有利的认识，并由此将他们统合起来。这一战略假定具有重要意义，从这个角度来看，关于人权和个人自由的讨论就是带着特殊概念进行的，其目的是分化社会。

为此，新的战略和制度应运而生，硬实力、软实力和综合实力等概念相继被提出^③。全球范围内，对快速发展的媒体和非政府组织影响政治、社会和经济领域的舆论和立法措施的支持力度不断加大。^④应当指出，就其概念而言，非政府组织并不是新现象。过去，非政府组织一般局限于提供救济和福利，或者从事传教活动。

世界权力平衡在话语权方面将这一进程限制在意识形态的争论中。后来它被用来传播具有特定概念的思想，以实现针对不同国家和地区的特定经济、政治和社会目标。这种策略被用于对目标国家政治和社会领袖施加压力或影响力，并得到了外国政府的大力支持。毫无疑问，在安全领域，这种策略已成为一个日益强化的因素，对弱国来说是非传统的“挑战”，对强国来说则是“机遇”。

与此同时，世界各国都在通过技术进步提升作战力和破坏力^⑤，正如《2024年斯德哥尔摩国际和平研究所年鉴》所指出的那样，“随着各国对核武器依赖的加深，正在研发的核武器的数量和类型也在增

① United Nations, “Universal Declaration of Human Rights”, Accessed on December 23, 2024, <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.

② 在信息触手可及的当下，媒体已经成为多方势力构建叙事的工具。在这种背景下，国家和非国家行为体常常通过操纵信息（如散播虚假信息）来改变目标群体的认知，从而成为一种现代奴役方式。

③ 20世纪80年代末，约瑟夫·奈提出了区分硬实力和软实力的概念。他认为，硬实力是指“运用经济和军事力量的‘胡萝卜加大棒’手段，迫使他人服从自身意愿的能力”。与此相反，他将软实力定义为“通过吸引和说服而非仅仅通过胁迫和收买来影响他人的能力”。参见：Joseph Nye, “Soft Power: The Origins and Political Progress of a Concept”, *Nature*, February 21, 2017, <https://www.nature.com/articles/palcomms20178>。

④ 关于媒体对政治领域影响的论述，请参见：Ekaterina Zhuravskaya, Maria Petrova and Ruben Enikolopov, “Political Effects of the Internet and Social Media”, *Annual Reviews*, May 26, 2020, <https://www.annualreviews.org/content/journals/10.1146/annurev-economics-081919-050239>; Stefano Della Vigana and Eliana La Ferrara, “Economic and Social Impacts of the Media”, NBER, July 2015, https://www.nber.org/system/files/working_papers/w21360/w21360.pdf。

⑤ “Role of Nuclear Weapons Grows as Geopolitical Relations Deteriorate”, SIPRI, June 17, 2024, <https://www.sipri.org/media/press-release/2024/role-nuclear-weapons-grows-geopolitical-relations-deteriorate-new-sipri-yearbook-out-now>.

加”^①。

在这样的形势下，威慑在传统安全领域的重要性与日俱增。^②为了达到威慑的目的，一方面进攻和防守能力建设越来越重要，另一方面与友好国家、地区和全球联盟的双边或多边防务合作协议也越来越重要。^③

后冷战时期的世界安全挑战发生了重大变化。国家间冲突被族群和种族间的紧张关系所取代，成为国家内部争端的根源。许多国家由于内部不稳定，导致内战和解体，比如欧洲南斯拉夫的解体^④、波斯尼亚的种族灭绝^⑤、卢旺达的内战和大屠杀^⑥，这些冲突产生了越来越多的国内流离失所者（IDPs）和难民^⑦，这些移民和难民的跨境流动往往违反国内法和国际法，对他们的监管也是新的挑战。此外，粮食短缺、饥饿、致命疾病、人口贩卖、走私、跨国犯罪等问题拓展了边境安全的新维度。这些发展变化凸显了创新安全保障措施的重要性，

^① “Role of Nuclear Weapons Grows as Geopolitical Relations Deteriorate”, SIPRI, June 17, 2024, <https://www.sipri.org/media/press-release/2024/role-nuclear-weapons-grows-geopolitical-relations-deteriorate-new-sipri-yearbook-out-now>.

^② Ibid.

^③ 2007 年，北约（NATO）东扩及四方安全对话机制（QUAD）成立后，各种地区和全球军事联盟以防务和安全合作的名义应运而生。2021 年 9 月，美国、英国、澳大利亚宣布成立美英澳三边安全伙伴关系（AUKUS），向澳大利亚提供核潜艇及其技术。同样，2023 年 12 月，日本、英国、意大利签署三方协议，用于研发新型战斗机。详见：Will Bryson, “International Collaboration in the Defence & Security Sector”, *Bird & Bird*, February 21, 2024, <https://www.twobirds.com/en/insights/2024/global/international-collaboration-in-the-defence-and-security-sector>。

^④ 随着东欧剧变和民族主义思潮的复苏，南斯拉夫经历了一段社会政治矛盾突出的紧张时期，最终走向解体，分裂为多个新兴国家。参见：United Nations, “UN International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia”, Accessed on December 26, 2024, <https://www.icty.org/en/about/what-former-yugoslavia/conflicts>。

^⑤ 1992 年 4 月，波斯尼亚宣布脱离南斯拉夫联邦后，塞尔维亚以保护居住在波斯尼亚的东正教徒为由入侵了波斯尼亚。随后，塞尔维亚部队对波斯尼亚穆斯林进行了“种族清洗”，造成了数千波斯尼亚人死亡。1994 年，北约对塞尔维亚发动空袭。1995 年，美国主导的军事行动结束了战争。参见：“Genocide in Bosnia”, HMH, <https://hmh.org/library/research/genocide-in-bosnia-guide/>。

^⑥ 1994 年 4 月，卢旺达爆发了由族群暴力升级的种族灭绝事件，占人口多数的胡图人杀害了少数族裔图西人。这场冲突的激化源于殖民时期的遗留问题，也与国际社会对动乱反应迟缓有关。根据人权观察组织的统计，至少有 50 万图西人在卢旺达种族屠杀中丧生（相当于 1991 年图西人人口的 77%），也有统计称死亡人数高达 80 万。参见：Shola Lawal, “Remembering the Rwandan Genocide 30 Years on – How did it Happen?”, *Al Jazeera*, April 7, 2024, <https://www.aljazeera.com/news/2024/4/7/30-years-on-what-led-to-the-rwandan-genocide>。

^⑦ 根据联合国难民署的统计数据，全球被迫流离失所的人数呈上升趋势。截至 2024 年年中，全球被迫流离失所的人数达到 1.226 亿人，主要原因是冲突、暴力、害怕被迫害和其他侵犯人权的行为。在这样的背景下，世界上每 69 个人中就有 1 人（占世界总人口的 1.5%）被迫流离失所。参见：“Refugee Data Finder”, October 8, 2024, <https://www.unhcr.org/refugee-statistics> & <https://www.unhcr.org/global-trends>。

重点是保卫边境，以应对此类危机带来的人力与组织管理上的挑战。

与此同时，全球化开始跨越遥远的距离，为更广泛、更快速、更深入的人类互动开辟了新的方式和途径。各个国家都被其他地区蕴藏的“机遇”和“挑战”的深度和多样性所吸引。在安全方面，人们越来越意识到，在世界上任何一个角落，对人类生命产生的威胁都可能超越国界，特别是由环境问题和自然灾害造成的威胁。^①

传统与非传统安全威胁和人类安全的概念在国际关系和安全研究领域开始同时被广泛讨论。^②许多社会和环境问题给世界各国带来威胁，尤其可能威胁到民众的生命财产安全。因此，在国际关系和安全领域需要对安全进行重新定义。尽管并未达成共识，非传统安全威胁已成为国家政策的中心议题。

人们普遍认识到，冷战时期建立的传统安全体系不足以应对层出不穷的新情况及其带来的挑战，在世界快速发展变化的背景下，需要全新的、全面的方法来可持续地应对威胁和平与人类安全的挑战。^③

原因显而易见，安全就是要拯救人类的生命。非传统安全威胁包括敌对势力直接或间接产生的威胁，这些威胁可以是热战、代理人战争、影子战争的替代形式，也可以是自然灾害引发的威胁。在此背景下，日益严重的空气污染、海洋及河流污染、自然灾害、疾病、流行病以及由于缺水、缺少食物导致的死亡，都被视为是对人类安全的威胁。这些问题的根源是经济发展方式和社会生活方式，它不仅威胁到地球的存续，还影响人类的生活质量。这些挑战通过各种方式影响着世界各地。联合国解决非传统安全威胁的方案是设立千年发展目标（MDGs）^④，以及可持续发展目标（SDGs）^⑤，然而其进展远低于预期，非传统安全威胁仍困扰全球。

① Chloé Duprat Frias, “Violence in an Unsustainable World: Could Climate Change Cause an Increase in Global Violence?”, KSB, June 4, 2024, <https://kogod.american.edu/news/violence-in-an-unsustainable-world-could-climate-change-cause-an-increase-in-global-violence>.

② UNDP, “Human Development Report 1994”, January 1, 1994, <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-1994>.

③ 1994年《人类发展报告》提出了多项保障人类安全的措施，包括投资人类发展而不是武器，以及设立经济安全理事会。详见：UNDP, “Human Development Report 1994”, January 1, 1994, <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-1994>。

④ 2000年9月，世界各国领导人签署了《千年宣言》，旨在实现八项目标，例如到2015年将全球贫困人口减半、推动性别平等等。详见：“From MDGs to SDGs”, SDGF, Accessed on December 24, 2024, <https://www.sdgfund.org/mdgs-sdgs>。

⑤ 为了继续推动千年发展目标，2012年6月，联合国可持续发展大会（又称“里约+20”峰会）正式启动可持续发展目标的进程。2015年9月，联合国大会通过了包含17项可持续发展目标的《2030年可持续发展议程》，为2015—2030年全球发展框架奠定了基础。详见：“From MDGs to SDGs”, SDGF, Accessed on December 24, 2024, <https://www.sdgfund.org/mdgs-sdgs>。

在这种背景下，一种新的安全范式应运而生，气候变化和环境恶化已成为新范式下人类安全的重大威胁。与此同时，不断增长的能源需求^①、金融危机^②、美国及其盟友在九一一事件后发起的一系列全球军事行动，为恐怖主义、非国家行为体和跨国犯罪提供了新的契机。^③因此，经济安全、金融安全、环境安全、粮食安全、能源安全、水资源安全、卫生安全等议题成为安全讨论的主题。

二、巴基斯坦国家安全观的历史考察

独立后，巴基斯坦战略文化的塑造主要由以下五个因素决定：一是印巴关系，二是阿富汗的立场，三是巴基斯坦与美国的防务协议，四是巴基斯坦与苏联的关系，五是巴基斯坦国内军政关系。虽然上述各个因素都有独立的影响力，但它们又相互关联。

（一）印巴分治与巴基斯坦独立初期的安全观

作为世界版图上的新兴国家，巴基斯坦“赤手空拳”地开始了它的征程。^④除了行政和经济基础薄弱之外，社会骚乱以及由此引发的

^① 各类可再生能源发电规模在持续扩大，预计其在全球电力供应中的占比将从 2023 年的 30% 提升至 2025 年的 35%。然而，受能源需求上升的影响，煤炭消费量也会增加。详见：“Global Electricity Demand Set To Rise Strongly This Year And Next, Reflecting Its Expanding Role In Energy Systems Around the World”, IEA, July 19, 2024, <https://www.iea.org/news/global-electricity-demand-set-to-rise-strongly-this-year-and-next-reflecting-its-expanding-role-in-energy-systems-around-the-world>。

^② 2008 年金融危机是由美国房地产泡沫引起的，波及全球数百万人，房地产市场受到严重影响，全球股市大跌，最终迫使政府介入以稳定金融体系。详见：Andrew Loo, “2008-2009 Global Financial Crisis”, CFI, <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/economics/2008-2009-global-financial-crisis/>。

^③ Rohan Gunaratna, et al., “The 9/11 Effect and the Transformation of Global Security”, Council on Foreign Relations, September 1, 2021, <https://www.cfr.org/councilofcouncils/global-memos/911-effect-and-transformation-global-security>.

^④ 1947 年 8 月 14 日巴基斯坦独立后，面临着经济与国防建设的多重挑战。这个新兴国家经济基础薄弱，不得不向美国寻求财政和军事援助。与此同时，由于印度的威胁和克什米尔问题的出现，安全因素对于这个新成立的国家至关重要。由此，巴基斯坦的政治重心和资源分配集中于维护安全，而这往往以牺牲医疗、教育、经济发展等其他领域为代价。详见：“What Has America Done for Pakistan?”, Dawn, July 13, 2011, <https://www.dawn.com/2011/07/13/what-has-america-done-for-pakistan/>; Stephen Cohen, “The Idea of Pakistan”, Brookings, August 9, 2006, <https://www.brookings.edu/books/the-idea-of-pakistan-2/>。

数百万难民问题，给国家治理带来多重挑战。^①然而，印度冻结了英殖民政府留下的民用和军事资产^②，使巴基斯坦面临困境，也导致两国关系从最初就产生了裂痕，这对巴基斯坦塑造战略文化与安全观念产生了深远影响，其影响范围不仅在政界，还波及普通大众。因此，尽管当时巴基斯坦已具备成建制的军队体系，但就整体国防与安全需求而言，其实力仍比较有限^③。

另一方面，印度非法吞并朱纳加德（Junagadh）^④、海得拉巴（Hyderabad）^⑤，以及因印度非法侵占克什米尔而爆发的印巴战争

① 除了军事和经济方面的制约，巴基斯坦还面临着各种社会问题和治理问题。巴基斯坦从诞生之日起便是一个“难民的国度”。根据1951年难民公约，巴基斯坦有大约700万难民，占其总人口的20%，占城市人口的48%，这样大规模的难民人口模糊了国家的民族和语言的边界。详见：Ian Talbot, “Pakistan: Refugee State”, in Jan C. Jansen and Simone Lässig, eds., *Refugee Crises, 1945-2000: Political and Societal Responses in International Comparison*, Cambridge: Cambridge University Press, 2020, pp. 83-103, <https://www.cambridge.org/core/books/abs/refugee-crises-19452000/pakistan/07209C51196C8A2E2705FEB6E7092F78>。

② 巴基斯坦前外长阿迦·夏希在提及巴基斯坦在外交领域面临的挑战时说：“巴基斯坦发展对外关系的基本问题是和平与安全。但如果缺乏足够实力，和平与安全无从确保。从20世纪50年代的结盟战略，到不结盟政策，再到如今与美国的关系，巴基斯坦经历了重重考验。如要理解巴基斯坦的外交政策，必须深入研究巴基斯坦面临的安全问题和战略选择空间”。阿迦·夏希进一步论述，资源有限的小国在开展外交事务时要面对很大的挑战，并强调巴基斯坦外交官肩负的压力有：国内政治的不连续性、印度的不合作态度、全球超级大国权力的失衡。详见：Agha Shahi, *Pakistan Security and Foreign Policy*, Lahore: Progressive Publishers, 1989, quoted in Adnan Sarwar Khan, “Pakistan’s Foreign Policy in the Changing International Scenario”, *The Muslim World*, Vol. 96, No. 2, 2006, pp. 233-250。

③ “What Has America Done for Pakistan?”, *Dawn*, July 13, 2011, <https://www.dawn.com/2011/07/13/what-has-america-done-for-pakistan/>.

④ 在分治期间，印度次大陆上有560多个土邦（包括朱纳加德）可以选择保持独立，也可以选择加入巴基斯坦或印度。鉴于此，1947年9月14日，朱纳加德土邦王公签署了《合并协议》，决定加入巴基斯坦。然而，曼格罗尔（Mangrol）和巴布里亚瓦德（Babariawad）两个土邦宣布脱离朱纳加德管辖而独立，为避免流血冲突，朱纳加德总督引入印度介入局势，于是印度在朱纳加德及其周边部署了军队。1948年2月20日，印度在朱纳加德举行全民公投后，最终吞并了朱纳加德。详见：Mohib Wazir, “Junagadh & Manavadar: A Story of India’s Illegal Occupation”, ISSRA, September 15, 2023, <https://issra.pk/pub/insight/2023/Junagadh-Manavadar-A-Story-of-India-Illegal-Occupation/Junagadh-Manavadar-A-Story-of-India-Illegal-Occupation.html>。

⑤ 与印巴分治前其他土邦情况类似，海得拉巴也被赋予了保持独立、加入印度或巴基斯坦的选择权。海得拉巴土邦王公选择了独立。但由于海得拉巴的地理位置被印度包围，独立面临很多障碍，于是与印度签署了《维持现状协议》，以应对印度的压力。然而，印度政府拒不承认海得拉巴独立，并以“海得拉巴警察行动”为由进行武装干预。1948年8月，海得拉巴外交事务部秘书长致信联合国安理会主席，请求介入这一“重大领土争议”。然而，1948年9月13日，印度启动了“马球行动”，武装入侵海得拉巴。最终，印度占领了海得拉巴。详见：Jawad Falak, “Operation Polo: International Law and Indian Annexation of Hyderabad Deccan”, CSCR, July 30, 2017, <https://cscr.pk/explore/themes/social-issues/operation-polo-international-law-indian-annexation-hyderabad-deccan/>。

(1947—1948年)^①，印度的行为完全背离了国际法原则与道义准则，同时也暴露了巴基斯坦在安全治理方面的脆弱性。除了整体的资源限制和相对不稳定的行政结构外，印度和巴基斯坦在国防和军事能力方面也存在着巨大且明显的差距^②。

实际上，印度在分治问题上表现出了高度对抗，甚至达到了挑衅的地步。^③印度领导人的行为模式、政治立场与言论对巴基斯坦的生存是一种威胁，^④使得生存与安全成为巴基斯坦领导人和政府面临的核心挑战。因此，印度因素在塑造巴基斯坦战略文化方面发挥了至关重要的作用。

基于人口规模、国土面积等要素^⑤，印度的确是区域大国，但其谋求南亚霸权，并试图压迫区域内其他国家的行为是存在争议的。^⑥印度一直希望并努力推动南亚国家的国防和外交政策与其利益保持一致，但这严重影响了区域可持续和平、安全和发展，也加剧了与巴基斯坦的敌对气氛。

^① 克什米尔冲突是印度和巴基斯坦之间悬而未决的领土争端之一。自 1947 年起，印度对克什米尔部分地区的非法占领成为双边矛盾的焦点。印度侵占克什米尔的依据是克什米尔土邦为了寻求印度的军事援助而签订了《加入协议》。当前，克什米尔被联合国认定为国际争议地区，否定了印度单方面的主张。详见：“Kashmir, the Oldest Dispute at the UN Agenda”, AJ&K, Accessed on December 25, 2024, <https://ajk.gov.pk/kashmir-conflict/#:~:text=India's%20forcible%20occupation%20of%20the,military%20help%20against%20popular%20insurgency>。

^② 印巴分治时，印度相较巴基斯坦有明显的军事优势。根据英属印度的军队拆分计划，印度获得了 26 万士兵，巴基斯坦获得了 13.1 万士兵。印度不仅获得了 16.5 万吨的军事装备，还获得了大部分军械库和兵工厂。尽管巴基斯坦在海军实力方面略显优势，但在空军方面，印度占绝对优势，印度空军有 7 个作战中队，而巴基斯坦只有 2 个作战中队。详见：“Data on Division of Indian Armed Forces in Partition”, Eisenhower Library, December 21, 2011, <https://www.eisenhowerlibrary.gov/sites/default/files/research/online-documents/declassified/fy-2012/1959-03-19.pdf>。

^③ 印度战略文化根植于印度教精英的历史、文化、地理、政治哲学及宗教典籍。鉴于印度的地理位置，在印巴分治后，印度领导人认为印度可以在区域乃至全球发挥更大作用。1947 年，印度精英（主要是印度教徒）认为巴基斯坦的建立破坏了“大婆罗多”（Akhand Bharat）理念，因此以考底利耶战略思想为基础，对邻国巴基斯坦采取对抗姿态。详见：Shehzad Ali, “Strategic Culture and Inter-State Relations: A Case of Pakistan and India”, Margalla Papers, 2022。

^④ 1947 年印巴分治后不久，印度就开始与巴基斯坦对抗，制造了许多问题，其中包括：宗教少数民族族群问题、水资源分配问题、印度军队在旁遮普边境集结、1950 年单方面终止对巴贸易协定等。详见：Hasan Askari Rizvi, “Pakistan’s Strategic Culture”, in Michael R. Chambers, ed., *South Asia in 2020: Future Strategic Balances and Alliances*, Strategic Studies Institute, 2002, pp. 305-329。

^⑤ 印度的国土面积，以及其不对称分配的国防与民用资源，使其确立了地区大国地位。因此，印度领导人自诩为地区警察，通过恐吓邻国，迫使邻国政策与印度的内外政策保持一致。

^⑥ 印度自诩是南亚地区安全的担保人，但因地区内国家（主要是巴基斯坦）的质疑而备受争议。印度自认为有权干涉周边国家内政，实际上是把印度的安全边界延伸到其与邻国的地理疆界之外。详见：Hasan Askari Rizvi, “Pakistan’s Strategic Culture”, in Michael R. Chambers, ed., *South Asia in 2020: Future Strategic Balances and Alliances*, Strategic Studies Institute, 2002, pp. 305-329。

阿富汗是巴基斯坦的西部邻国之一，其对巴基斯坦不友好，这一事实强化了巴基斯坦在上述环境中形成的安全观念。^①同时，20世纪50年代中印关系异常密切，^②这些因素促使巴基斯坦提升了对国内外安全的关注度，并对巴基斯坦国家安全政策的制定产生了深远影响。

与此同时，巴基斯坦国父在巴基斯坦独立仅一年后去世，几年后巴基斯坦总理遇刺^③，导致巴基斯坦出现政治真空。当时在巴基斯坦国内形成的军政关系格局一直延续至今^④，这种权力格局对巴基斯坦战略文化、国防决策、安全观、决策及行动产生了深远影响。

冷战时期，巴基斯坦与美国建立了友好合作关系，并加入了美国主导的东南亚条约组织（SEATO）与中央条约组织（CENTO）^⑤。通过美国的军事援助，巴基斯坦国防能力得到了很大提升，却招致苏联的直接反对。^⑥随着苏联与印度关系的深化，这种美巴苏关系对巴基

① 1893年英国殖民政府与阿富汗签署协议划定的分界线即杜兰线，随后这一边界线经过1919年、1921年、1930年的条约被再次确认。尽管巴基斯坦和国际社会普遍承认杜兰线作为国家边界的合法性，但历届阿富汗政府都对此表示异议，声称这些边界历史上属于阿富汗。这场争端导致两国之间长达75年之久的信任危机，阻碍了双边合作的开展，影响了双边关系的发展。尽管两国在这一问题上存在争议，但并未升级为全面冲突。详见：Lutfur Rehman, *Revisiting the Durand Line Historical and Legal Perspectives*, 1st ed, Islamabad: IPS Press, 2024, pp. xxi–xxviii, p. 186。

② 20世纪50年代，中国与印度关系异常亲密，双边互动频繁，在和平共处理念上形成了共识。印度是当时非社会主义阵营国家中第一个正式承认中华人民共和国的国家。详见：Daniel Balazs, “China’s India Policy in the 1950s: From Friendship to Antagonism”, *Strategic Analysis*, November 27, 2020, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09700161.2020.1841101>。

③ 巴基斯坦建国初期面临的挑战有：国父穆罕默德·阿里·真纳逝世，首任总理利亚卡特·阿里·汗遇刺身亡。这些人物的离世造成巴基斯坦的权力真空，导致在军民关系框架下的国家构建过程遭遇了很多障碍。印度在建国初期政治稳定，为内外政策制定机制奠定了坚实基础。

④ 除了确保国家安全免受外来威胁外，巴基斯坦军方还承担着国家建设的任务。此外，凭借其应急和基础设施建设能力，军方还与文官政府合作，承担各种非军事任务。同样，在长达三十多年的直接统治下，军方在巴基斯坦的治理模式和战略文化上留下了深刻的印记，从而形成了一种混合治理模式，军方在维护国家利益方面获得了更大的发言权。

⑤ 东南亚条约组织（SEATO，1954年成立）、中央条约组织（CENTO，1955年成立）是冷战时期成立的政治与军事同盟，用来限制苏联在亚洲和中东的扩张。这些组织的性质是集体防御和军事支持，巴基斯坦加入其中，是为了获取军事与经济援助，以提升国防能力，并与美国开展合作；而美国则利用巴基斯坦的成员国身份来阻止苏联的扩张。东南亚条约组织的成员国包括：美国、英国、法国、澳大利亚、新西兰、泰国、菲律宾、巴基斯坦。中央条约组织的成员国包括：巴基斯坦、伊朗、伊拉克（1958年退出）、土耳其、英国，并获得美国的支持。这些联盟关系反映了冷战期间的地缘政治，在地区紧张的局势下促成了合作。详见：Ahmed Rashid, *Descent into Chaos: The United States and the Failure of Nation Building in Pakistan, Afghanistan, and Central Asia*, New York: Viking, 2008, p. 95, p. 490。

⑥ 1955年12月，时任苏联总理尼基塔·赫鲁晓夫认为巴基斯坦加入《巴格达条约》（即中央条约组织）是反对和平的行为，其目的是使美国能够在靠近苏联的巴基斯坦境内建立军事基地。详见：Office of the Historian, US Department of State, GoUS, “Telegram From the Embassy in Pakistan to the Department of State”, Government of United States, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v08/d207>。

斯坦来说是危险的。与美国签署协议使巴基斯坦获得了军事援助，但从实际防御能力提升方面，巴基斯坦只能说是“部分地成功”，因为协议规定美国提供的军事援助只能用于应对“共产主义威胁”，也就是说，在任何可能发生的战争中，它不能用来对付印度。^①实际上，在 1965 年的印巴战争中巴基斯坦就曾面对过这种局面。^②

简而言之，20 世纪 50 年代对印度威胁的认识、为应对印度威胁与美国达成的合作及战略期待、苏联对巴基斯坦不友好的态度及其影响，以及阿富汗的敌对行为，共同在塑造巴基斯坦的安全观和政策方面发挥了关键作用。

（二）中国因素与巴基斯坦安全观念的转变

20 世纪 60 年代，巴基斯坦安全观发生重大变化，其中中国因素及中巴关系的进展起到决定作用。20 世纪 60 年代，中巴关系在外交、政治、国防等领域都取得了实质性进展，尤其在防务合作方面。^③ 1965 年印巴战争中，巴基斯坦与中国已经开展了合作，^④ 边界协议奠定了互信的基石。^⑤ 从那之后，从提高国防能力和实现自主发展的角度看，与中国的战略关系和国防产业项目合作成为巴基斯坦国家安全政策的重要组成部分。^⑥

安全和国防问题与外交直接相关。^⑦ 20 世纪 60 年代末，巴基斯

^① Rabia Akhtar, “Pakistan’s US problem: the First Betrayal”, *Express Tribune*, May 26, 2017, <https://tribune.com.pk/story/1419333/pakistans-us-problem-first-betrayal>.

^② Ibid.

^③ Ahmad Rashid Malik, “The Growing Pakistan-China Defense Cooperation”, *ISSI*, October 7, 2016, https://issi.org.pk/wp-content/uploads/2016/10/Final-Issue-brief-Ahmad_R_Malik_dated_07-10-2016.pdf.

^④ Qura tul Ain Hafeez, “China’s Role in 1965 Indo-Pak War”, *Modern Diplomacy*, September 27, 2018.

^⑤ 1963 年 3 月 2 日，巴基斯坦与中国签订了边界协议，解决了边界问题。详见：Zubeida Mustafa, “The Sino-Pakistan Border: Historical Aspect”, *Pakistan Horizon*, Vol. XXV, No. 2, 1972, pp. 43-50。

^⑥ 自 20 世纪 60 年代起，巴基斯坦与中国开始紧密的防务合作，1962 年中印边境冲突和 1965 年第二次印巴战争深化了双方合作。20 世纪 70 年代，中巴两国军事交流频繁，并开展防务对话。此外，巴基斯坦在中国的帮助下开展了许多项目。详见：Ahmad Rashid Malik, “The Growing Pakistan-China Defense Cooperation”, Issue Brief of Institute of Strategic Studies, October 7, 2016, https://issi.org.pk/wp-content/uploads/2016/10/Final-Issue-brief-Ahmad_R_Malik_dated_07-10-2016.pdf。

^⑦ 巴基斯坦独立后，其生存受到许多内外挑战的威胁，尽管想保持中立，却不得不倾向于西方。20 世纪 60 年代，巴基斯坦外交政策发生了转变，为了巩固其独立地位，积极加强与社会主义国家（如中国）和亚非国家的合作。详见：Moonis Ahmar, “Post-Independence Compulsions and Pakistan’s Foreign Policy”, *Pakistan Horizon*, 2003, <https://pakistan-horizon.piia.org.pk/index.php/pakistan-horizon/article/download/275/255>。

坦促成了中美建交，使中国获得联合国安理会常任理事国席位。从安全的角度来看，巴基斯坦的这一举措具有重要意义，因为它拓展了巴基斯坦在全球治理体系中向安理会常任理事国表达其观点的空间。

（三）东巴基斯坦分裂与巴基斯坦的战略调整

1971年，东巴基斯坦被肢解以及随之而来的悲剧，是巴基斯坦在国家安全方面面临的最大挑战。^①从表面上看，这是一次军事上的失败，但却反映了巴基斯坦内部的治理问题。巴基斯坦政府逐渐意识到单一军事手段无法保障国家安全。需要更全面、更整体的战略思维。

随后，巴基斯坦在安全领域的首要任务调整为提升国家能力和提振安全机构内部的信心。在这方面采取的众多措施中，有两项尤其值得关注。一是1974年伊斯兰合作组织（OIC）成立，主要成员国有沙特阿拉伯、利比亚等国，巴基斯坦通过该组织可参与全球政治、外交、经济等事务，从而有效应对安全威胁。^②二是1976年巴基斯坦核武器研发项目。^③巴基斯坦逐渐意识到，依靠常规武器来对抗比自己强大的敌人（指印度）是行不通的，尤其印度也在发展核武器。1974年，印度完成首次核爆炸，证实了这一威胁。^④于是巴基斯坦将发展可靠的核武器及其运载能力作为威慑手段，并把其确立为未来数十年巴基斯坦国家安全战略的核心主题。之后，巴基斯坦政府与军队领导层更迭频繁^⑤，且遭受美国施加的政治与经济制裁的严峻压力^⑥，但巴基斯

^① 东巴基斯坦（今孟加拉国）的分离是巴基斯坦历史上的重要事件。东巴基斯坦民众不满西巴基斯坦（现巴基斯坦）政府的统治，逐渐萌发了孟加拉民族主义意识，要求获得政治权利。然而，西巴基斯坦政府被印度乘虚而入，印度派兵进入东巴基斯坦，支持其军队与西巴基斯坦对抗。1971年12月16日，巴基斯坦3万到3.4万士兵与6万平民被迫投降。详见：“Timeline: How India Orchestrated Mukti Bahini to Dismember Pakistan”, *Nation*, December 16, 2021, <https://www.nation.com.pk/16-Dec-2021/timeline-how-india-orchestrated-mukti-bahini-to-dismember-pakistan>。

^② 1969年，伊斯兰合作组织成立，这是一个致力于加强伊斯兰世界合作的政府间组织，秘书处设在吉达，其成员国包括来自中东、亚洲、非洲和拉丁美洲的57个国家。伊斯兰合作组织的核心议题包括：巴勒斯坦民族权利、克什米尔问题、伊斯兰恐惧症、伊斯兰国家人道主义危机等。详见：Marie Juul Petersen and Turan Kayaoglu, *The Organization of Islamic Cooperation and Human Rights*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2019, pp. 1-4。

^③ 1971年东巴基斯坦独立后，时任巴基斯坦总理肩负起重建国家各项事业的重任。1972年，巴基斯坦启动核武器研发计划。1974年，印度进行核试验，对巴基斯坦生存构成威胁，迫使巴基斯坦加速推进核技术研发。详见：Samina Ahmed, “Pakistan’s Nuclear Weapons Program: Turning Points and Nuclear Choices”, *International Security*, Vol. 23, No. 4, 1999, pp. 178-204。

^④ 同上。

^⑤ 同上。

^⑥ “US Sanctions on Pakistan and their Failure as Strategic Deterrent”, ORF, August 21, 2023, <https://www.orfonline.org/research/us-sanctions-on-pakistan-and-their-failure-as-strategic-deterrent>.

坦的核政策和核计划却没有被动摇。可以说，由于经济制裁而造成的经济脆弱性在很大程度上应归咎于此。

2024 年 12 月，美国对巴基斯坦导弹项目实施了特别制裁，因此我们有必要暂时放下巴基斯坦安全观的历史考察，针对巴基斯坦的核能力建设专门展开论述。^①

1998 年，巴基斯坦核试验成功，这一举措在安全领域产生的积极威慑效应已被屡次证明其有效性。^②依赖这种能力，并不断更新其性能，以最大限度地将其用于打击各种目标，是巴基斯坦安全政策的永恒组成部分。^③然而，鉴于全球政治和战略形势的复杂性，核能力建设也给巴基斯坦带来了新的战略和外交挑战。

巴基斯坦的伊斯兰属性及其核身份被敌对势力视为眼中钉，并以特定的政治意图来解读，将巴基斯坦核武库命名为“伊斯兰炸弹”。^④这是污名化巴基斯坦叙事的一部分，并被当作武器，通过在不同国家之间渲染安全威胁来向巴基斯坦施加压力。

如前所述，巴基斯坦寻求核武器和导弹技术的最初动机是为了应对印度的威胁，也就是对印度形成威慑。鉴于以色列与中东的敌对关系以及巴基斯坦与阿拉伯国家的深厚友谊，以色列也将巴基斯坦视为威胁。在阿拉伯国家与以色列的战争中，巴基斯坦选择站在阿拉伯国家一边；^⑤在外交方面，巴基斯坦也站在反对以色列的最前沿。对此，

^① Matthew Miller, “U.S. Announces Additional Sanctions on Entities Contributing to Pakistan’s Ballistic Missile Program”, Statement of US Department of State, Government of United States, December 18, 2024, <https://www.state.gov/u-s-announces-additional-sanctions-on-entities-contributing-to-pakistans-ballistic-missile-program/>; “US Imposes more Sanctions over Pakistan’s Missile Program”, *Reuters*, December 19, 2024, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/us-imposes-more-sanctions-over-pakistans-missile-program-2024-12-18/>.

^② Feroz Hassan Khan, “Pakistan’s Nuclear Force Posture and the 2001-2002 Military Standoff”, in Z. S. Davis, ed., *The India-Pakistan Military Standoff: Crisis and Escalation in South Asia*, New York: Palgrave Macmillan, 2011, pp. 127-128.

^③ 截至 2023 年，巴基斯坦拥有约 170 枚核弹头，预计到 2025 年将达到 220—250 枚。巴基斯坦大多数核弹头当量在 5000 吨—1.2 万吨之间，部分当量达到 4 万吨。目前巴基斯坦拥有 102 枚陆基核弹头和 36 枚空基核弹头，正在积极发展海基核弹头技术。详见：“Pakistan’s Nuclear Capabilities”, Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2017, https://armscontrolcenter.org/wp-content/uploads/2017/08/Pakistans-Nuclear-Capabilities_New-Template-1.pdf; Baqir Sajjad Syed, “India Leads Pakistan in Nuclear Arms for First Time”, *Dawn*, June 20, 2024, <https://www.dawn.com/news/1840769>。

^④ “Letter from Israeli PM Menachem Begin to British PM Margaret Thatcher on Pakistan’s Nuclear Program”, Israel: Nuclear Matters FCO93/2105, Kew: National Archives, 2010; “Memorandum for Margaret Thatcher in Response to a Letter from Menachem Begin”, Israel: Nuclear Matters FCO93/2105 , Kew: National Archives, 2010.

^⑤ “Memorandum for Margaret Thatcher in Response to a Letter from Menachem Begin”, Israel: Nuclear Matters FCO93/2105, Kew: National Archives, 2010.

以色列领导人曾公开表达对巴基斯坦的愤怒和不满。^①

巴以的敌对关系为印度发展与以色列的关系提供了契机，但同时也是导致巴基斯坦与美国关系波动的原因之一。美国出于对盟友（印度和以色列）的安全承诺，以及希望“拯救世界”免受所谓的“伊斯兰炸弹”的威胁，持续对巴基斯坦施压。为了其盟友印度和以色列的安全，美国希望看到巴基斯坦放弃核武器。

因此，未来数年美巴仍将维持交易关系。只有当美国需要巴基斯坦时，美巴关系才能上升。其他情况下，美国会以各种借口继续对巴基斯坦施加压力。另外，为了避免直接冲突并消除来自巴基斯坦的“威胁”，美国及其盟友也一直在推动巴基斯坦承认以色列。然而，他们并未成功，因为甚至在巴基斯坦独立之前，其领导人就将以色列视为非法政权，并致力于解放巴勒斯坦，^② 巴基斯坦在政治和外交上也对此有所行动。^③ 来自以色列及其支持者的威胁是巴基斯坦战略文化与安全思维的核心主题之一。

（四）苏联入侵阿富汗及巴基斯坦的战略推进

巴基斯坦建国以来，与阿富汗的关系始终处于波动状态。1979年苏联直接入侵阿富汗后，新的安全挑战随之而来。尽管存在诸多反复，但这些挑战的衍生问题自此成为巴基斯坦安全政策的核心议题。

苏联对阿富汗的军事干预对巴基斯坦构成了直接威胁。人们担心，继中亚后，如果苏联占领阿富汗，下一个目标就是巴基斯坦。造成这种担心的原因是，长期以来，获得温暖水域一直是苏联的重要目标。^④ 在这种威胁和担忧的背景下，巴基斯坦决定支持阿富汗反苏抵抗力量，击败苏联。当时，苏联及其统治下的阿富汗都获得了印度的全力支持。^⑤ 在这之前，苏联、阿富汗及印度也曾支持过巴基斯坦普什图地区的民

① “Interview With PM Benjamin Netanyahu”, YouTube World View Series, March 30, 2011, https://www.gov.il/en/pages/interview_youtube300311.

② Tamoor Azam, “Should Pakistan Recognize Israel?”, *Profit-Pakistan Today*, January 13, 2021, <https://profit.pakistantoday.com.pk/2021/01/13/should-pakistan-recognize-israel/>.

③ Press Information Department, Government of Pakistan, “Declaration Adopted by All Parties Conference”, October 7, 2024, https://pid.gov.pk/site/press_detail/26650.

④ Ansar Jamil, “Central Asia’s Quest for Warm Waters: From the Caspian Sea to Gwadar Port”, ISSI, 2017, https://www.issi.org.pk/wp-content/uploads/2017/10/6-SS_Ansar-Jamil_No-3_2017.pdf.

⑤ Sanskar Shrivastave, “India, Russia and China in Race to Expand Influence Over Afghanistan; Preventing Re-Talibanization After 2014”, TWR, March 30, 2013, <https://www.theworldreporter.com/2013/03/india-russia-china-expanding-influence-in-afghanistan.html>.

族分离运动。^①

在美国领导下，欧洲及非共产主义阵营对苏联入侵阿富汗的行为开展了政治谴责与外交孤立。但当巴基斯坦支持的阿富汗抵抗力量逐渐强大时，这些国家转而向交战各方提供经济援助与军事装备。^②

在接下来的 10 年左右的时间里，阿富汗对苏联的抵抗在巴基斯坦的安全格局中处于核心地位。巴基斯坦被视为阿富汗战争的“前线国家”。然而，在此期间，巴基斯坦不得不为这一政策付出沉重的代价，多次恐怖袭击蓄意破坏了巴基斯坦的安全、和平、法律和秩序。^③

与此同时，从阿富汗涌入的数百万难民^④也影响了巴基斯坦边境人员流动和边境安全，为武器贩运及毒品走私等犯罪活动创造了条件。考虑到全球范围的广泛影响，巴基斯坦容忍了这些问题，但由此引发的众多国内安全问题至今仍未得到彻底解决。

另一方面，阿富汗战争使巴基斯坦获得了现代化武器，以及针对难民安置的军事与财政援助。巴基斯坦的作用也得到了各国外交层面的广泛认可。最重要的是，在这个过程中，巴基斯坦悄悄地以战略模糊^⑤的方式推进了核计划，以满足其国防需求，而美国为了其更广泛的战略利益对此睁一只眼闭一只眼。^⑥

^① Naveed Ahmad Shinwari, “Understanding FATA: Volume IV”, Heidelberg University, 2010, https://fid4sa-repository.ub.uni-heidelberg.de/2714/1/Understanding_FATA_Vol_IV_1.pdf.

^② Pervez Hoodbhoy, “Afghanistan and the Genesis of Global Jihad”, *Peace Research*, Vol. 37, No. 1, 2005, pp. 15-30.

^③ 1979 年阿富汗圣战期间，巴基斯坦出于安全考量，在美国中情局与阿富汗“圣战者”之间充当中间人。巴基斯坦境内宗教学校被引入激进宗教课程，导致宗教激进主义迅速滋生，从而在接下来的 10 年间，巴基斯坦发生了大量宗教暴力和极端主义事件。详见：Aarish Ullah Khan, “The Terrorist Threat and the Policy Response in Pakistan”, SIPRI, September 2005, <https://www.sipri.org/sites/default/files/files/PP/SIPRIPP11.pdf>。

^④ 在努尔·穆罕默德·塔拉基统治时期，超过 40 万阿富汗人逃至巴基斯坦。1979 年 12 月，苏联军队进入阿富汗后，逃到巴基斯坦的阿富汗难民人数增加，1980 年底已达到 400 多万人。详见：“Afghanistan’s Refugees: Forty Years of Dispossession”, *Amnesty International*, June 20, 2019, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/06/afghanistan-refugees-forty-years/>。

^⑤ 在国际关系中，各国通常采取战略模糊或战略不确定性政策，以故意模糊其意图、目标或政策，从而实现其外交政策目标。

^⑥ Rabia Akhtar, “The Blind Eye: US Non-Proliferation Policy towards Pakistan from Ford to Clinton”, UoL, November 2018, <https://csspr.uol.edu.pk/f2c/>.

（五）冷战结束后巴基斯坦安全形势的新变化

冷战以苏联军队的撤离和苏联的最终解体而告终。1979年中美关系正常化后，在不断变化的全球政治和安全格局中，巴基斯坦的战略地位逐渐显现。^①

苏联解体，美国成为全球唯一的超级大国，改变了全球政治和安全格局。北约将伊斯兰世界与中国列为新的威胁，从而提供了其存在的合法性。^②巴美关系跌至冰点。美国以各种理由对巴基斯坦实施制裁，包括此前一直默许的巴基斯坦核计划。随后制裁有所减少。1998年印度核试验后，巴基斯坦实施对等核威慑。之后，美国开始了新一轮制裁，严重打击了巴基斯坦经济。^③

苏联从阿富汗撤军，彰显了巴基斯坦在国防和安全政策领域的成就。但由于阿富汗部落文化的内生矛盾与外部势力的干预，阿富汗抵抗力量四散奔逃，陷入混战。^④由此，巴基斯坦未能实现西部边境的稳定。反而，非国家武装行为体（NSA）介入了阿富汗内部冲突；贩毒集团和其他犯罪集团实力增强，构成了更大的威胁；包括巴基斯坦在内的世界各地抵抗团体涌入阿富汗，掀起了各种反对政府、反对不平等的武装抵抗^⑤。

“塔利班”在阿富汗崛起并确立统治，使巴基斯坦面临新的安全

① William Burr, ed., “The Beijing-Washington Back-Channel and Henry Kissinger’s Secret Trip to China”, September 1970-July 1971, *National Security Archive Electronic Briefing Book*, No. 66, February 27, 2002, <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB66/>.

② Sarah Akram, “NATO in its Evolving Role”, ISSI, 2009, https://issi.org.pk/wp-content/uploads/2014/06/1299221738_46680500.pdf.

③ 1998年5月，巴基斯坦进行核试验后，美国迅速以1994年《核不扩散法》对巴基斯坦实施制裁。当时巴基斯坦已负债300亿美元，且外汇储备仅剩6亿美元，美国的制裁对巴基斯坦经济造成了沉重打击。为此，时任美国总统比尔·克林顿于1998年11月依据《布郎巴克修正案》选择性地解除了对巴基斯坦一年的制裁，并允许美国官员支持国际货币基金组织和世界银行给巴基斯坦提供贷款。2001年9月22日，巴基斯坦同意支持美国在阿富汗的反恐战争后，美国又以国家安全为由解除了所有制裁。详见：Shubhangi Pandey, “US Sanctions on Pakistan and their Failure as Strategic Deterrent”, ORF, August 21, 2023, <https://www.orfonline.org/research/us-sanctions-on-pakistan-and-their-failure-as-strategic-deterrent/>; “Pakistan’s Sanction Waivers: A Summary”, Carnegie Endowment, October 29, 2001, <https://carnegieendowment.org/research/2001/10/pakistans-sanction-waivers-a-summary?lang=en>。

④ 苏联从阿富汗撤军后，阿富汗国内军事化严重，民族和解进程缓慢，出现了军阀割据、民族分裂、国家不团结的局面。详见：Quil Lawrence, “Chaos After Soviet Withdrawal Gave Rise To Taliban”, NPR, December 7, 2010, <https://www.npr.org/2010/12/07/131884473/Afghanistan-After-The-Soviet-Withdrawal>。

⑤ 同上。

挑战。塔利班虽建立了政权，但始终未能有效控制喀布尔和阿富汗北部地区。这些地区的语言、族裔及宗教派别都与塔利班不同，并且还获得了邻国伊朗和其他一些国家的支持。北方联盟和塔利班之间的战事不断。北方联盟持续获得印度与伊朗的军事支持，而塔利班则得到巴基斯坦官方承认，并获巴基斯坦的援助。这导致巴基斯坦与伊朗关系的恶化。在这样的背景下，巴基斯坦希望在其西部边境建立一个和平的阿富汗以保障其自身安全的目标便不可能实现了。

苏联解体，中亚五国独立后，阿富汗和中亚各国丰富的能源储备吸引了世界各国的关注，^① 各国展开了争夺。这一局面显然演变成各国之间为争夺经济利益而展开的政治和战略较量，巴基斯坦也因此承受着巨大的压力，被迫通过塔利班控制下的阿富汗为其他国家实现其利益。这种压力也部分源于在阿富汗积极活动的“非安全部队”的活动。这种情况一直持续到九一一事件爆发。

针对美国世贸中心和五角大楼的九一一恐怖袭击被认为是由阿富汗基地组织策划实施的，随后美国进行了直接反击，于是一种全新的安全范式出现了。不仅是美国，其他大大小小的国家都打着反恐名义发动军事行动。^②

基于现实考量，巴基斯坦也决定加入反恐联盟。这一决策使巴美关系有所改善，但引发了巴基斯坦民众的反对，导致巴基斯坦社会动荡。与此同时，非国家行为体主导的恐怖主义活动成为巴基斯坦面临的首要安全威胁，^③ 其威胁强度随局势波动持续至今，是巴基斯坦国内安全局势最重要的问题之一。

（六）持续的克什米尔争端与巴基斯坦安全格局中的各种推拉因素

尽管在国家安全领域，巴基斯坦与印度存在许多持续冲突的问

^① 1991 年苏联解体后，中亚五国（CARs）出现在世界版图上。这些国家有丰富的自然资源，尤其是石油和天然气，以此为基础，这些国家各自开启了经济增长之路。然而，这些资源一直被全球能源匮乏国视为能源供应的重要来源。详见：Gavin Helf, “Looking for Trouble: Sources of Violent Conflict in Central Asia”, USIP, November 28, 2020, <https://www.usip.org/publications/2020/11/looking-trouble-sources-violent-conflict-central-asia>。

^② Moonis Ahmar, “9/11 and the Changing Paradigm of Conflict Resolution”, *IPRI Journal*, Vol. III, No. 1, 2003, pp. 1-20.

^③ Khalid Rahman, “Pakistan’s Policy in Afghanistan in Post 9/11-Treading a Tightrope”, in Nian Peng and Khalid Rahman, eds., *The Uncertain Future of Afghanistan: Terrorism, Reconstruction, and Great-Power Rivalry*, Singapore: Springer, 2024.

题，^①但几十年来，克什米尔争端一直是贯穿印巴关系的核心问题，也是巴基斯坦安全政策的核心考量。巴基斯坦和印度是这场冲突的主要当事方，但联合国决议^②使整个国际社会都能参与其中。最重要的是，克什米尔人民是这场冲突的关键参与者，他们自始便公开为争取自由而抗争。

这场民众抵抗运动经历了诸多波折。然而，在20世纪90年代，一场规模宏大的、具有强烈政治诉求的武装起义爆发了，^③于是在随后几年中，巴基斯坦的安全政策日益向克什米尔聚焦。印度试图将巴基斯坦支持克什米尔自由运动定性为恐怖主义，以此来博取全世界的同情。九一一事件后，印度以“反恐战争”的名义在全球大力宣传这一叙事，以“反恐”为由开展的各项活动都取得了显著成就。为了刻画巴基斯坦的“恐怖主义”形象，印度开展了几次“假旗行动”。^④因此，克什米尔问题无论在传统和非传统意义上始终都是巴基斯坦国家安全观和安全政策的挑战。

20世纪末，巴基斯坦的政治和外交形势并不理想。近十年来，巴基斯坦经历了几次政府更迭，军人接管政权。美国以恢复民主为借口对巴基斯坦实施制裁，使巴基斯坦在外交领域举步维艰，而经济制裁也导致巴基斯坦经济陷入困境。

与此同时，阿富汗正处于塔利班的统治之下，内战不断，非国家行为体活跃，阿富汗国内局势持续动荡。由于沙特阿拉伯和伊朗的教派分歧，两国之间爆发了代理人战争。因为伊朗支持北方联盟，而巴基斯坦支持塔利班，巴基斯坦又面临着战争的威胁。与此同时，印度在克什米尔的军事行动和当地的抵抗运动仍在持续，巴基斯坦与印度的紧张关系显而易见。进入21世纪，由于巴基斯坦核武器成为抵抗外来侵略的威慑，其安全局势在某种程度上有所改善。

① 在2004年印巴全面对话后确立的八项谈判议程中，有四项议程与克什米尔争端有关，包括建立信任措施在内的和平与安全措施、查漠克什米尔问题、伍勒尔大坝/图尔布尔通航项目协议、反恐与打击毒品走私。另外四项议程包括锡亚琴冰川、锡尔克里克冰川、经贸合作以及促进各领域友好交流。

② 1948年以来，克什米尔问题一直是巴基斯坦和印度之间悬而未决的问题。尽管联合国安理会已通过多项决议要求“通过自由、公正、民主的全民公决方式”和平地解决争端。详见：“UN Resolution on Jammu and Kashmir”，Permanent Mission of Pakistan in Geneva, <https://www.paku0ngeneva.pk/ContentPage.aspx?ID=20>。

③ Saud Sultan, “The Obscure Kashmiris in the Kashmir Conflict: Analysing the 1990 Kashmiri Refugees”, *Cogent Arts & Humanities*, Vol. 9, No. 1, 2022.

④ Heather Timmons, “In ‘The Meadow’ a Chilling Alternate View of the 1995 Kashmiri Kidnapping”, *New York Times*, April 13, 2012, <https://archive.nytimes.com/india.blogs.nytimes.com/2012/04/13/in-the-meadow-a-chilling-alternate-view-of-the-1995-kashmiri-kidnapping/>.

（七）21 世纪巴基斯坦的安全格局

进入 21 世纪，巴基斯坦安全格局中一些相对不变的因素基本延续至今，如巴基斯坦与邻国印度和阿富汗的不稳定关系，不断地努力平衡与大国（即美国和中国）的关系，以及迫于经济困境而必须平衡安全需求和其他经济优先事项之间的关系。然而，进入 21 世纪，世界各国大都将全球反恐战争作为政策主线。虽然新的战线不断开辟，但阿富汗作为反恐战争的首个战场，在此处爆发的全面而直接的战争从 21 世纪初持续了 20 年。巴基斯坦在这场战争中扮演了重要角色。直到今天，来自多国（包括巴基斯坦）的非国家行为体仍活跃于阿富汗，尤其是“伊斯兰国”（ISIS）等极端组织。

三、新形势下巴基斯坦的安全局势

2025 年，巴基斯坦的安全形势出现了积极的进展，这与南亚地区政治安全格局的平衡密切相关。一方面，孟加拉国政局的变化，为巴基斯坦在该地区创造了新的战略发展空间。巴基斯坦与孟加拉国甚至史无前例地签署了巴基斯坦培训孟加拉国士兵的协议。另一方面，印度对南亚其他国家的影响力却在下降，这有助于优化巴基斯坦的整体安全环境。与此同时，巴基斯坦与俄罗斯的关系也呈现了令人鼓舞的发展势头。

中巴经济走廊项目和在巴基斯坦中国工程人员的安全已成为一个重大问题。然而，中巴关系根深蒂固，两国高层接触和磋商正在进行。无论是需要任何特殊的联合安全安排来应对当前局势，还是需要巴基斯坦的能力建设，或两者兼而有之，最终都取决于双方的立场。一个协调一致、着眼大局的决策，将对增进两国互信及国内安全产生深远影响。

然而，巴基斯坦在未来将面临重大挑战，特别是以阿富汗为基地的巴基斯坦塔利班发起的恐怖主义事件，巴阿关系的起伏也与此直接相关。巴基斯坦与邻国伊朗的安全关系看似平稳，但人们担心以色列可能计划对伊朗核设施进行打击。在加沙战争期间，以色列除了削弱伊朗支持的“抵抗轴心”外，还袭击了伊朗，导致伊朗维持地区影响力的能力越来越弱。在此背景下，外界担忧美国将推动政权更迭，并施压巴基斯坦与伊朗保持距离以实现其战略目标。

尽管莫迪政府的极端主义与过去相比有所下降，但至少目前没有迹象表明印度和巴基斯坦之间的安全现状会发生改变。

一方面，新一任美国总统表示，将根据《亚伯拉罕协议》(*Abraham Accords*)推进中东战略布局，美国对巴基斯坦的压力也将升级。在此背景下，巴基斯坦将被迫改善与以色列的关系。而在巴基斯坦目前情况下，没有执政当局能够做到这一点，这个问题有可能加剧巴基斯坦民众与政府之间的隔阂。

与此同时，美国领导层一次又一次公开表达其在该地区反对中国、支持印度的立场。新任美国总统就任后的许多措施将对全球政治和安全格局产生影响。其中最重要的莫过于美国与俄罗斯的关系以及美国对北约的态度。其中，欧洲与美国的关系将对全球安全局势产生一定影响，但可能不会直接影响到巴基斯坦。

另一方面，国内政治稳定水平尚未达到确保可持续安全的预期。在过去的一段时间里，利益攸关方开始接触，这是一个积极的信号。然而，可能需要很长时间才能看到成果。

全球反恐战争的发起及其后续的进展，尤其是伊拉克战争和后来的利比亚战争，都是以维护世界和平、消除恐怖主义等崇高的道德立场为依据。利用这些口号，再加上强大的媒体、外交、政治压力，在全世界动员了舆论。虽然随着时间的推移，这些战争背后的政治和战略目的逐渐暴露，并且已经形成了一种模式。在这种模式下，强权国家对全球机构、公众舆论以及与战争和人类安全有关的国际法毫无尊重。相反，他们试图掩盖真相，编造虚假新闻。一旦败露，它们就直接威胁并赤裸裸地诉诸武力。最近的例子是以色列在其盟友的支持下对加沙进行的种族灭绝活动。

虽然这在战争史上并不是新鲜事，但在这个后真相和混合战争的时代，编造和传播虚假信息、掩盖真相、制造舆论已经成为一种常见手段，即通过瓦解内部社会、利用社会裂痕来制造内部混乱。

过去 20 年，巴基斯坦一直是这场混合战争的重要战场。在战争期间，巴基斯坦基于种族、地域、教派的武装团体活动体现了这一点。由于连锁反应，许多武装团体被整合，并与恐怖组织相勾结；犯罪分子加入其中，因治理不善而感到沮丧的民众也被他们收买，一般情况下这些武装组织还会得到外部敌对势力的支持，俾路支分离主义势力与巴基斯坦塔利班多次合作就是一个例子。而令人担忧的是，一方面由于各地区和全球大国的利益冲突，另一方面由于巴基斯坦内部政治动荡，这种现象可能会持续一段时间。

为了应对这一挑战，有必要采取武力手段和非武力手段相结合的

战略。人们已越来越意识到打击恐怖主义的重要性。^①

尽管长期战争使巴基斯坦安全机构强化了作战能力，并证明了国家的韧性。但政府和民众对安全范式的共识却很难达成。这种共识的缺失导致安全政策及相关机构的权威性及其作用不被认可。从安全角度来说，这对任何国家来说都是一种危险的局面，特别是在两极分化和政治不稳定的背景下。

由于历史和地缘政治因素，巴基斯坦不得不面临恐怖主义、宗派主义和极端主义等威胁，导致这个国家历来注重国家和军事安全。在外部因素的作用下，范围已不断扩大的传统安全问题势不可挡，以致其开始对国家主权与生存构成了威胁。

2024—2025 年，全球政治和地区内部发生了几起影响深远的重大事件。这些事态的发展重塑了地区安全格局，巴基斯坦的安全形势已进入了全新的阶段。其中最重要的事件之一是 2025 年 4 月 22 日发生在印度非法占领的查谟和克什米尔地区旅游胜地帕哈尔加姆（Pahalgam）的恐怖袭击。此次袭击发生后，巴基斯坦不仅凭借其负责任且慎重的应对措施（而非印度的鲁莽行为）在外交、政治和媒体方面占据优势，而且在 5 月份取得了对印度的明显军事胜利。^②一方面，这次军事胜利增强了巴基斯坦的国防能力和实力，以及其在地区和全球的战略影响力，并成为美国和印度关系走下坡路的一个影响因素；另一方面巴基斯坦和美国关系则出现了新的积极转变。

此外，鉴于巴基斯坦在伊朗遭受袭击^③（先是以色列于 2025 年 6 月 13 日袭击，随后是美国于 2025 年 6 月 22 日袭击）后对伊朗的坚

^① “Banned Outfits Provided with Sanctuaries, Support on Afghan Territory: ISPR”, *Dawn*, December 27, 2024, <https://www.dawn.com/news/1881429>.

^② Billy Stockwell, “Indian Military Chief Acknowledges Loss of Fighter Jets in May Conflict with Pakistan”, *CNN*, May 31, 2025, <https://edition.cnn.com/2025/05/31/asia/india-pakistan-kashmir-conflict-jets-intl>; Yousaf Nazar, “India Tried to Project Strength but Ended up Showing Weakness”, *Al Jazeera*, May 11, 2025, <https://www.aljazeera.com/opinions/2025/5/11/india-tried-to-project-strength-but-ended-up-showing-weakness>.

^③ “Iran-Pakistan Ties Rooted in Brotherhood and Regional Vision: Pezeshkian”, *Tehran Times*, August 3, 2025, <https://www.tehrantimes.com/news/516396/Iran-Pakistan-ties-rooted-in-brotherhood-and-regional-vision>; “Pakistan’s Sharif Hosts Iran’s Pezeshkian, Agrees to Security, Trade Boost”, *Al Jazeera*, August 3, 2025, <https://www.aljazeera.com/news/2025/8/3/pakistans-sharif-hosts-irans-pezeshkian-agrees-to-security-trade-boost>; Banafsheh Keynoush, “From Caution to Cooperation: Iran-Pakistan Relations in the Shadow of Regional Conflict”, *Gulf International Forum*, October 6, 2025, <https://gulfif.org/from-caution-to-cooperation-iran-pakistan-relations-in-the-shadow-of-regional-conflict/>.

定支持^①，巴基斯坦与伊朗的关系得到了加强。与此同时，2025年9月9日，以色列对美国的盟友卡塔尔发动了前所未有的袭击^②，这是一个“跨越门槛的时刻”，此次袭击在该地区造成了不安全感，也凸显了加强国防体系建设的必要性。在此背景下，沙特阿拉伯认识到巴基斯坦国防能力的重要性，两国于2025年9月17日签署了《战略共同防御协定》（*Strategic Mutual Defense Agreement*，SDMA），巩固了沙特阿拉伯与巴基斯坦的长期军事关系，将两国伙伴关系推向了新的轨道。

随着上海合作组织（SCO）成员国元首理事会第25次会议于2025年8月31日至9月1日在中国天津举行，全球安全格局发生了巨大变化。^③此次会议是上合组织规模最大的峰会。峰会结束后，26个国家于2025年9月3日在中国举行了一场高规格的军事演习，展示了最先进的技术和装备。^④

在塔利班政权的领导下，巴基斯坦塔利班和俾路支解放军（Balochistan Liberation Army，BLA）在阿富汗获得活动空间并得到印度的支持，他们的活动对巴基斯坦来说越来越无法容忍。2025年3月11日，俾路支省的火车袭击事件使恐怖主义和叛乱达到了令人震惊程度。2025年8月被称为十多年来最致命的一个月。显而易见，印度参与了这些事件。^⑤巴基斯坦曾多次敦促阿富汗不要让恐怖分子利用其领土在巴基斯坦发动袭击，否则将要求“对这些无法容忍的袭击进

① Islamuddin Sajid, “Pakistan Vows to ‘Stand Behind’ Iran, Calls for Muslim Unity Against Israel”, *Anadolu Agency*, June 14, 2025, <https://www.aa.com.tr/en/middle-east/pakistan-vows-to-stand-behind-iran-calls-for-muslim-unity-against-israel/3598231>; “Iranian Lawmakers Thank Pakistan for Support”, *News International*, June 17, 2025, <https://www.thenews.com.pk/print/1322091-iranian-lawmakers-thank-pakistan-for-support>.

② Helen Regan, “Israel Strikes Hamas Leadership in Qatar in Unprecedented Attack”, *CNN*, September 10, 2025, <https://edition.cnn.com/2025/09/10/middleeast/israel-strikes-hamas-qatar-explainer-intl-hnk>; “Israel’s Strike on Doha: A Turning Point for US Alliances and Gulf Sovereignty”, *Middle East Monitor*, September 10, 2025, <https://www.middleeastmonitor.com/20250910-israels-strike-on-doha-a-turning-point-for-us-alliances-and-gulf-sovereignty/>.

③ Ministry of Foreign Affairs, Government of China, “President Xi Jinping Chairs the 25th Meeting of the Council of Heads of State of the Shanghai Cooperation Organization and Delivers an Important Statement”, September 1, 2025, https://www.mfa.gov.cn/eng/xw/zxw/202509/t20250902_11700101.html; “SCO Summit in Tianjin to Usher in a New Era of Cooperation”, *People’s Daily*, August 29, 2025, <https://www.scchina2025.org.cn/en/n3/2025/0829/c518818-20359155.html>.

④ “China’s Xi Oversees Massive Military Parade with Putin, Kim in Attendance”, *Al Jazeera*, September 3, 2025, <https://www.aljazeera.com/news/2025/9/3/chinas-xi-oversees-massive-military-parade-with-putin-kim-in-attendance>.

⑤ Abdullah Momand, “Militant Attacks Surge to Decade-High in August, Says Think Tank”, *Dawn*, September 1, 2025, <https://www.dawn.com/news/1938952>.

行有效回应”。在巴基斯坦国内，关于是否对来自阿富汗领土的持续致命恐怖袭击采取动态反应的争论仍在继续。2025 年 10 月 10 日，阿富汗外长访问印度，公开采取了巴基斯坦完全无法接受的立场和语气，局势因此变得非同寻常。随后，2025 年 10 月 9 日，巴基斯坦和阿富汗之间在如同战争般的环境下，重新定义了这三个国家之间的关系。^① 在这一过程中，土耳其和卡塔尔发挥了重要的调解作用，^② 标志着这两个国家在地区格局中扮演着新的角色。

与此同时，毫不夸张地说，这些事态发展的背后有一个重要因素——美国总统唐纳德·特朗普外交政策的反复无常和难以预测。^③ 即使是像北大西洋公约组织这样重要的安全联盟，其维系也面临着挑战。预计这种做法在未来仍将持续下去。因此，包括巴基斯坦在内的各国在制定短期和长期战略时都需要考虑到这一不确定性。

美国总统上台后，发动关税战，并随后出台一系列举措，不仅影响了各国之间的双边关系，也波及了地区和全球联盟。在全球安全环境不断演变的大背景下，巴基斯坦的安全格局自然也将受到影响。

在内部，2025 年巴基斯坦再次遭遇严重洪灾（2025 年 6 月至 9 月）^④。在气候变化的背景下，这一挑战很可能持续存在。然而，印度试图使《印度河水条约》失效，并违反该条约的规则和精神，^⑤ 这给巴基斯坦带来了负面的影响。

印度已宣布未来将印度河水用作武器，^⑥ 而巴基斯坦则明确表示，任何此类举动都将被视为红线。^⑦ 因此，一个新的主题——水战——正

^① “Future of Pakistan-Afghanistan Ceasefire Hinges on Kabul’s Ability to Rein in TTP — Analysts”, *Arab News*, October 19, 2025, <https://www.arabnews.com/node/2619443/pakistan>.

^② Ted Regencia, “Afghanistan, Pakistan Agree to Immediate Ceasefire after Talks in Doha”, *Al Jazeera*, October 19, 2025, <https://www.aljazeera.com/news/2025/10/19/afghanistan-pakistan-agree-to-immediate-ceasefire-after-talks-in-doha>.

^③ Allan Little, “How Trump is Using the ‘Madman Theory’ to Try to Change the World (and it’s Working)”, *BBC News*, July 6, 2025, <https://www.bbc.com/news/articles/czxww2kez0go>.

^④ Faras Ghani, “‘Crisis of justice’ as Floods Devastate: Pakistan’s Climate Change Minister”, *Al Jazeera*, September 19, 2025, <https://www.aljazeera.com/news/2025/9/19/impact-of-climate-change-a-harsh-reality-facing-pakistan>.

^⑤ “PM’s Adviser Slams India for Violating ‘Sacrosanct’ Indus Treaty”, *Dawn*, October 18, 2025, <https://www.dawn.com/news/1949640>.

^⑥ Fareha Iqtidar Khan, “Weaponising Water: India’s Suspension of IWT”, *Centre for Strategic and Contemporary Research*, June 10, 2025, <https://cscr.pk/explore/themes/defense-security/weaponising-water-indias-suspension-of-iwt/>

^⑦ “Senate Body Slams Indian Violations of IWT, Terms Water Aggression a Red Line for Pakistan”, *APP*, May 22, 2025, <https://www.app.com.pk/national/senate-body-slams-indian-violations-of-iwt-terms-water-aggression-a-red-line-for-pakistan/>.

在地区安全格局中浮现。虽然其短期效应可能不会立即显现，但其长期影响可能是深远的。尽管面临这些持续的挑战，巴基斯坦在不断变化的地缘政治秩序中已经成为一个更强大、更具韧性的新兴中等强国。

四、巴基斯坦的非传统安全挑战

从历史上看，恐怖主义被视为一种非传统安全威胁，且被视为犯罪，只有在法庭判决后才能受到惩罚。然而，在反恐战争的背景下，它已成为全球关于战争与安全讨论的中心话题。在此背景下，恐怖主义与传统安全威胁被一起处理。接下来的部分简要讨论非传统安全威胁，尤其是巴基斯坦的非传统安全威胁。

如前所述，1994年联合国提出了“人类安全”的概念，这一综合概念涵盖了广泛的内容，从动态战争和边界争端到对人类生活产生负面影响的各种漏洞和威胁。随着时间的推移，这一概念不断扩展。2012年9月，联合国大会通过了第66/290号决议，对这一概念作了进一步的解释，将其描述为一种帮助成员国认定和解决问题的方法，这些问题涉及对民众的生存、生计和尊严构成威胁的广泛和跨领域的挑战。该决议强调需要采取“以人为本、全面综合、因地制宜和预防为主的原则，加强对所有人的保护和能力提升”。简而言之，人类安全可以定义为“免于恐惧，免于匮乏和享有尊严”。

非传统安全威胁源于这个概念。诸如自然灾害和人为因素导致的对生命构成威胁并可能导致伤亡的情况也属于这一范畴。因此，这一概念的基本内涵是，安全不仅包括人身安全，还包括内心安宁和心理健康。

传统而言，国家间的战争通常局限于国家边界之内。然而，非传统安全威胁是超越国界，具有跨国性质的，比如气候问题、流行病等。鉴于此，非传统安全威胁主要涉及四个领域：个人人身安全、社会经济威胁、个体免受生理或心理威胁的自由权利和环境威胁。这些领域中每个都有其独特的意义，但它们又是相互联系且经常重叠的。应对这些威胁需要采取长期、跨学科、多部门和可持续的方法。因此，提高整体生活质量和治理水平对于有效应对非传统安全威胁至关重要。

同样重要的是对安全感的认知，即“免于恐惧、免于匮乏和保障尊严”，不仅是客观环境的改善，更重要的是对安全、稳定和有保障感的认知和感受。

巴基斯坦目前面临的最大的挑战正是来自这个层面。虽然从多项

指标来看，巴基斯坦能够达到中等强国的条件，该国不缺乏人才和自然资源，虽然在治理方面存在问题和挑战，但从整体来看，其在治理、基础设施和生活条件方面，取得了许多积极的进展。可以说，巴基斯坦既有发展成就，也有不足。尽管如此，国内外对巴基斯坦的生活质量和治理的看法都是负面的，并在以各种借口强化。

在这方面，知识、信息和通信领域的监管机制非常重要。监管机制的缺失或薄弱，会为对手提供扭曲国家形象、歪曲事实的空间。针对不同主题制定的国家发展指标在这一认知构建过程中也发挥着至关重要的作用。虽然这里没有篇幅讨论，但普通人很难区分各种指标是基于事实还是基于认知评估。在许多此类研究中，仅仅根据统计数据进行排名，而忽略了各国的客观条件，难以形成可靠意见。因此，人们对巴基斯坦“免于恐惧、免于匮乏和享有尊严”的评价会不断下降。无论何时何地，只要存在这样的条件，局势就会陷入恶性循环。巴基斯坦的情况也是如此。

尽管如此，为了可持续地应对非传统安全威胁，巴基斯坦仍需关注以下治理问题。

如第一部分所述，由于长期以安全为中心的政策导向，巴基斯坦的军民关系恶化，导致决策过程混乱、职权不明，进而影响了政策和规划的连续性，尤其是在发展和人类安全领域。这种情况还引发了机构之间的紧张关系和政府的突然更迭，阻碍了长期规划，助长了个人行为。

精英政治削弱了普通民众在国家体系中的参与感，进而降低了民众对该体系的认同度。此外，它还导致了裙带关系、包庇犯罪、破坏法律与秩序，以及其他各种经济社会问题。最终，这一切剥夺了公民“免于恐惧、免于匮乏和享有尊严”的权利。地方政府的缺位或无法有效运作（而这些地方政府对于基层治理至关重要），是治理恶化的重要原因。

教育和健康在促进民众日常生活中能够享有的自由、发展和整体福祉方面发挥着至关重要的作用。在巴基斯坦，在这些领域消除因无法平等地获取公共设施造成的差距是一项重大挑战。虽然收入和财富不平等是全球性问题，但由于示范效应，其影响可能特别明显。为解决这一问题，要在这些重要领域建立法律和监管机制，并确保其有效实施。

巴基斯坦面临严重的与环境问题和气候变化相关的非传统安全威胁。根据国家环境信息中心（National Center for Environmental Information）的数据，在过去 20 年中，巴基斯坦经历了十多次地震。

2010 年的特大洪灾不仅造成了惨痛的人员伤亡，还使医疗机构不堪重负，加剧了自然灾害的后果。洪灾导致大量人口流离失所，导致失业率上升和通货膨胀。2022 年，巴基斯坦受强季风降雨的影响引发洪涝灾害。2023 年 7 月到 8 月，巴基斯坦降雨量超过了以往的 190%。此外，干旱对巴基斯坦农业产生了负面影响，因此该国正在努力解决水资源短缺问题。2019 年新型冠状病毒流行期间，巴基斯坦的供应链严重中断，使粮食安全问题复杂化，蝗虫灾害更是雪上加霜。

应对自然灾害和灾难性事件需要制定长期规划并采取积极措施。然而，各国政府的应对措施往往不足或缺乏一致性。在此背景下，当面临传统和非传统安全威胁时，巴基斯坦自主建立的社会保障体系在支持和保护社会个体方面则发挥着重要作用。

巴基斯坦以人人投身慈善事业而享誉全球，这是实现“免于恐惧、免于匮乏和享有尊严”的主要力量。这种慈善理念在很大程度上源于宗教教义，这些教义不仅要求捐赠，而且鼓励捐赠。在解决教育、医疗、贫困、饥饿、救灾等问题中，慈善体系都提供了大量援助，满足了数百万人的需求。

造成全球范围内持续不断的政治冲突的一个重要原因是意识形态和文化特性。巴基斯坦的伊斯兰身份提供了独特的机遇，因为它与庞大的全球社群密切联系在一起。然而，正如文章第一部分所讨论的，伊斯兰世界内部的弱点和教派分歧也带来了重大挑战。这个话题涉及人类安全，需要提高认识、加强培训和完善监管机制。

在非传统安全威胁的研究中发现，精英政治是引发这些问题的重要原因之一。因此，巴基斯坦目前实行的选举制度需要进行重大改革。具体来说，采用比例代表制代替多数制的建议值得认真考虑。不过，这个话题需要另行讨论。

鉴于上述与国家安全有关的历史、地理和政治因素，巴基斯坦的国家安全政策显然主要基于传统的安全威胁，因此也以国家和军事为导向。形势的变化，特别是阿富汗抗苏、阿富汗内战、反恐战争，以及代理人战争，都加剧了巴基斯坦内部的极端主义、恐怖主义、宗派主义和武装主义倾向。尽管这些问题与传统安全形势直接相关，但从本质上来说，它们都对人类安全构成了严峻威胁。

为解决国内安全问题，巴基斯坦在多个地区针对武装团体开展了多次军事行动。虽然这些行动有助于建立和维持暂时的和平与秩序，但也带来了负面影响，且并未根除社会动荡的深层次矛盾。2014 年，为实现可持续和平，巴基斯坦出台了首部《国家安全政策》，以制定一套连贯的、有政策导向的战略。2018 年，第一版政策到期后，巴基

斯坦颁布了 2019 年至 2024 年《国家安全政策》升级版，其内容更为详细。2022 年，以地缘经济为重点的综合性政策获批。尽管政治不稳定和易受外部压力影响的脆弱性持续对实现平稳可持续的全面发展构成挑战，但近期发布的《2024—2029 年国家经济转型计划》^① 带来了希望，说明政府已采取了综合措施，以促进经济复苏、提升社会整体福利水平。

五、巴基斯坦的安全与战略文化

战略文化是讨论安全话题的重要概念，战略文化是所有国家和社会中普遍存在的信念、规范、价值观、历史经验、思想和观念，这些都会影响国家对安全问题和安全环境的理解，从而影响其应对措施和战略决策。从这个角度出发作出的决策通常都能被接受，这使得决策者能够持续观察安全环境、确定特定情况下的优先事项并作出响应。^② 历史经验和（或）对于对手威胁的性质和程度的判断等因素，是构成战略文化的基础，因为这些因素能够影响应对不利局势的安全思维和政策。^③ 虽然战略文化的基本原则需要几代人的时间才能改变，但依据自身及周围的历史发展以及相关叙事的确会改变一个国家和社会对于安全的应对措施。

简而言之，关于战略文化的基本假设是：战略文化在与安全相关的决策中起到重要作用。但是，这种假设并不总是客观的。因此，对形势作出的评估与研判以及后续的选择并不总是有现实根据。有时，理想决策会受到制度和机制的约束。就此而言，军民关系的性质、互动机制、互信程度极其重要。一方面，为了维持统治，文官政府领导人会重视民众的支持，他们不擅长也不关心专业技术和国防科技，其行为出于政治利益考量；而军事和安全部门的行动则是出于对安全的考量。

（一）巴基斯坦在反恐战争中的政策与作用

九一一事件后，巴基斯坦面临着艰难的政策选择。巴基斯坦与阿

^① Ministry of Planning, Development & Special Initiatives, Government of Pakistan, “Uraan Pakistan: 5 Es National Economic Transformation Plan”, <https://uraanpakistan.pk/>.

^② Alastair Iain Johnston, “Thinking About Strategic Culture”, *International Security*, Vol. 19, No. 4, 1995, p. 46.

^③ Ibid.

阿富汗接壤，巴阿关系虽有起伏，但两国在历史、宗教、文化和种族方面有深厚的关联。因此，在美国出兵阿富汗时，巴基斯坦与美国结盟是有很大风险的，尤其是考虑到全球局势以及当时巴基斯坦面临的政治和经济制约。鉴于巴基斯坦的战略文化传统，以下因素决定了巴基斯坦在这一极其重要的历史转折中的政策走向。

作为唯一的超级大国和九一一事件“受害者”的美国，出于各种原因，获得了所有传统盟友，甚至俄罗斯和中国的同情和支持。^①尽管联合国安理会未正式批准其合法入侵阿富汗，^②但是安理会在第1373和1368号决议中明确“以一切手段打击恐怖主义行为对国际和平与安全的威胁”，^③这与1979年苏联攻打阿富汗时的国际反应形成了鲜明对比。^④美国还强迫巴基斯坦合作，否则要让巴基斯坦承担严重后果。^⑤

因此，巴基斯坦的主要安全关切是减轻美国直接侵略的潜在威胁。在这种背景下，美国发动了其历史上持续时间最长的军事行动——入侵阿富汗。尽管1998年核试验后美国对巴基斯坦实施的制裁已经解除，但巴基斯坦仍在努力应对1999年军事政变后新一轮的经济和军事制裁。巴基斯坦认为加入美国领导的反恐联盟是缓解紧张局势、摆脱孤立状态，并获得国际合法性和经济援助的机会。此外，巴基斯坦还担心印度可能借机介入，强化其地区战略地位，进一步加剧巴基斯坦在政治、经济和战略层面的挑战。

对美国采取像20世纪80年代苏联入侵阿富汗一样的反应（彻底反对），^⑥是不可行的。巴基斯坦有两个主要选择：一是要么无条件支持美国，要么在向阿富汗公民和难民提供人道主义援助的同时，采取有条件中立。二是巴基斯坦选择与美国结盟，同意在不直接对抗抵抗力量的情况下配合其军事行动。巴基斯坦的策略是与这些力量保持

① National Institute for Defense Studies, “Post-9/11 Power Politics among the US, China, and Russia-Unilateralism and Central and Southeast Asia”, *East Asian Strategic Review* 2007, Tokyo: The Japan Times, 2007.

② United Nations Security Council, Resolution 1373, September 28, 2001, https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/res_1373_english.pdf.

③ Leoni Connah, “US intervention in Afghanistan: Justifying the Unjustifiable?”, *South Asia Research*, Vol. 41, No. 1, 2021.

④ Leoni Connah, “US intervention in Afghanistan: Justifying the Unjustifiable?”, *South Asia Research*, Vol. 41, No. 1, 2021, p. 72; David Cortright, *Ending Obama’s War: Responsible Military Withdrawal from Afghanistan*, London: Routledge, 2011, p. 13.

⑤ Pervez Musharraf, *In the Line of Fire: A Memoir*, London: Simon & Schuster UK Ltd., 2006, p.201.

⑥ M. Aslam Faiz, M. Akbar Malik and Khalil-ur-Rehman, “Pak-US Collaboration on Afghanistan and USSR War 1979 to1988”, *Pakistan Social Sciences Review*, Vol. 3, No. 1, 2019, pp. 305-317.

联系，以促进可能的和解与谈判。因此，有必要支持美国在阿富汗的行动。

然而，巴基斯坦仅实现了一些近期目标^①、高层互访^②、政治经济支持^③，以及在 2004 年取得美国的“非北约主要盟国地位”（Major Non-NATO Ally）等^④，巴基斯坦为美国提供大量的后勤支持（包括开放空军基地）^⑤逐渐引发了深远的负面影响。

随着战争的推进，巴基斯坦政府和驻阿富汗联军的行动^⑥加深了巴基斯坦政府和民众间的信任赤字。^⑦在巴基斯坦部落地区的军事行动导致“巴基斯坦塔利班”（TTP）的出现，这一组织现已被取缔。巴基斯坦政府与当地武装分子多次尝试和解，都在关键时刻由于美国的行动而以失败告终。^⑧

与此同时，美国以各种借口对巴基斯坦施加压力，如无人机袭击^⑨、美安全部队在巴基斯坦领土上开展安全行动^⑩、要求巴基斯坦“做更多”^⑪以及质疑核武库安全^⑫等。这些行动使巴美关系陷入僵局。

^① “US Boosts Pakistan Military Ties”, *BBC News*, March 18, 2004, http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/3522174.stm.

^② Imran Wakil, Ghulam Mustafa and Nadia Shabbir, “Pak-US Bilateral Relations under Bush Administration”, *Pakistan Journal of International Affairs*, Vol. 4, No. 2, 2021, p. 554.

^③ Office of the Historian, U.S. Department of State, “Visits by foreign leaders of Pakistan”, Accessed on October 6, 2022, <https://history.state.gov/departmenthistory/visits/pakistan>.

^④ Imran Wakil, Ghulam Mustafa and Nadia Shabbir, “Pak-US Bilateral Relations under Bush Administration”, *Pakistan Journal of International Affairs*, Vol. 4, No. 2, 2021, p. 549.

^⑤ Muhammad Abid Nazir and Gulshan Majeed, “Pakistan’s Decision to Join US War on Terror and Repercussion for Pakistan”, *Journal of Development and Social Sciences*, Vol. 2, No. 3, 2021, pp. 509-519.

^⑥ 过度使用致命性武器造成大规模人员伤亡。

^⑦ 原因显而易见，与穆沙拉夫将军为加入反恐联盟所提理由引发的预期相反，随着战争的进行，巴基斯坦在核计划、克什米尔问题、阿富汗问题上承受了巨大压力。

^⑧ Rahim Nasar, “Will Peace Talks with TTP Succeed?”, *Asia Times*, June 22, 2022, <https://asiatimes.com/2022/06/will-peace-talks-with-ttp-succeed/>; Hakimullah Mehsud, “Drone Strike: ‘Death Of Peace Efforts’”, *BBC News*, November 2, 2013, <https://www.bbc.com/news/world-asia-24787637>.

^⑨ “The Drone War in Pakistan”, *New America*, Accessed on October 3, 2022, <https://www.newamerica.org/international-security/reports/americas-counterterrorism-wars/the-drone-war-in-pakistan/>.

^⑩ “CIA Contractor Ray Davis Freed over Pakistan Killings”, *BBC News*, March 16, 2011, <https://www.bbc.com/news/world-south-asia-12757244>; Mubasher Bokhari, “Pakistan Puts CIA Contractor on Trial for Murder”, *Reuters*, February 25, 2011, <https://www.reuters.com/article/oukwd-uk-pakistan-US-idAFTRE71O17020110225>.

^⑪ Carol Giacomo, “US pressing Pakistan on counterterrorism”, *Reuters*, February 21, 2007, <https://www.reuters.com/article/us-pakistan-US-idUSN2016089320070221>; David E. Sanger, “Cheney Warns Pakistan to Act on Terrorism”, *New York Times*, February 26, 2007, <https://www.nytimes.com/2007/02/26/world/asia/26cnd-pakistan.html>.

^⑫ Shaun Gregory, “The Terrorist Threat to Pakistan’s Nuclear Weapons”, *CTC Sentinel*, Vol. 2, No. 7, 2009.

在美国将与印度的关系提升到新高度的背景下，巴基斯坦的国家安全进一步受到威胁。2016年，奥巴马将印度提升为“主要防务伙伴”，这是其他国家所不具备的地位。^①

在特朗普当选美国总统的最初几年，巴美关系降至历史最低点，^②美国再次切断了对巴基斯坦的全部安全援助，^③双方互相指责。^④从安全角度来看，这是巴基斯坦最具挑战性的时期^⑤。

与此同时，巴基斯坦国内反恐行动虽然缓解了与美国的紧张关系，但暴力循环仍在继续，并引发了新的连锁反应，如大量贫民流离失所、武装分子持续对敏感办公区域和中国工程人员展开致命袭击。巴基斯坦承受了双重压力，社会动荡不安。^⑥

然而，2018年底情况开始发生变化，美国逐渐意识到不得不从阿富汗撤军，而这需要巴基斯坦的帮助。^⑦在巴基斯坦的支持^⑧和认可^⑨下，美国与阿富汗的关系得以重启，和平进程逐步推进。

多哈谈判达成协议之后，一切看起来都很顺利。2021年8月美国从阿富汗撤军造成了混乱局面，尽管塔利班占领了喀布尔，但事态的

① Council on Foreign Relations, “U.S.-India Relations (1947-2023)”, Accessed on December 25, 2024, <https://www.cfr.org/timeline/us-india-relations>; Richard R. Verma, “The United States & India: Milestones Reached and the Pathway Ahead”, September 16, 2024, <https://www.state.gov/the-united-states-india-milestones-reached-and-the-pathway-ahead/#:~:text=The%20designation%20of%20India%20as,relationship%20on%20the%20Capitol%20Hill>.

② Anwar Iqba, “America Suspends Entire Security Aid to Pakistan”, *Dawn*, January 5, 2018, <https://www.dawn.com/news/1380876>.

③ Ibid.

④ Shaiq Hussain and Annie Gowen, “Pakistan Official Accuses US of Betrayal after Suspension of Military Aid”, *Washington Post*, January 5, 2018, https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/pakistan-slams-us-suspension-of-military-aid-accuses-it-of-betrayal/2018/01/05/fb564c92-f1bc-11e7-95e3-eff284e71c8d_story.html

⑤ Khalid Rahman, “Pakistan’s Policy in Afghanistan in Post 9/11-Treading a Tightrope”, *The Uncertain Future of Afghanistan*, Singapore: Springer, 2024, pp. 161-185.

⑥ Ibid.

⑦ Madiha Afzal, “Evaluating the Trump administration’s Pakistan reset, Order from Chaos Blog”, October 26, 2020, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/10/26/evaluating-the-trump-administrations-pakistan-reset/>; Pamela Constable, “Trump Sends Letter to Pakistan Asking for Help with Afghan Peace Process”, *Washington Post*, December 3, 2018, https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/trump-sends-later-to-pakistan-asking-for-help-with-afghan-peace-process/2018/12/03/9fd99e88-f6f1-11e8-8d64-4e79db33382f_story.html

⑧ 2018年底，特朗普政府致信巴基斯坦政府，要求其协助推动阿富汗和平对话进程。于是，巴基斯坦释放了塔利班领导人毛拉·巴拉达尔，随后此人成为阿富汗和平进程首席谈判代表。

⑨ Ayaz Gul, “US Hails Pakistan’s Role in Advancing Afghan Peace Process”, *VOA*, September 14, 2020, https://www.voanews.com/a/south-central-asia_us-hails-pakistans-role-advancing-afghan-peace-process/6195885.html.

平息却需要更长的时间。作为美国在全球反恐战争中的盟友，巴基斯坦面临着一系列新的内外挑战。除了武装叛乱、边境管理和难民遣返之外，最终巴基斯坦还需要解决美国 20 年来的战争及突然撤军所造成的混乱局面。

（二）巴基斯坦关于反恐战争的安全讨论

局势的转变引发了巴基斯坦国内关于这场长达 20 年的战争的走向和安全因素的重要讨论。讨论的要点也集中于巴基斯坦安全形势中的一些经验教训，主要包括：

战争史表明，持久的抵抗使侵略者难以获胜。^①赢得战争胜利的关键是目标明确、决策清晰。战争有多个参与方，而美国始终掌握着主导权，但它也有自己的困惑。^②巴基斯坦在这场旷日持久的战争中承受了最严重的后果，而各方对这场战争的困惑也一直存在。

虽然战略模糊是任何战争行动中不可避免的一部分，但透明度和内部信任对于获得全面的支持及解决内部安全威胁更为重要。

支持美国领导的阿富汗联军是一段充满挑战的历程，尤其是在最初几个月之后。随着战争的推进，美国开始因自身问题而指责巴基斯坦。与此同时，在 20 年的战争中，巴基斯坦似乎采取了相互矛盾的战略，并且不得不持续权衡各方因素。

虽然每个国家在参与双边或多边安全合作时都存在差异化诉求和优先排序，但美巴关系过去是交易性的，未来也将如此。^③印美联盟对巴基斯坦有直接影响。巴基斯坦应该对此保持清醒和谨慎，并构建系统性应对框架。

内部的协调一致和安全是保障外部安全的关键。有时候动用武力解决暴力和好战分子是不可避免的，而使用非武力手段解决治理问题以避免连锁反应和病毒式反应也是必要的。

巴基斯坦的部落地区过去对巴基斯坦不构成威胁，一直是安全的象征，如今却成了连绵不断的战场，饱受动荡之苦。然而，人们普遍

^① Lionel Giles, *Sun Tzu on the Art of War: the Oldest Military Treatise in the World*, London: Allandale Online Publishing, 2000, https://sites.ualberta.ca/~enoch/Readings/The_Art_Of_War.pdf.

^② Craig Whitlock, “Stranded without A Strategy”, *Washington Post*, December 9, 2019, <https://www.washingtonpost.com/graphics/2019/investigations/afghanistan-papers/afghanistan-war-strategy/>.

^③ 有关以合作交换条件的任何希望，最终都落空了。相反，对巴基斯坦核计划的施压仍在继续；克什米尔解放运动并未获得实质性支持；阿富汗“北方联盟”在喀布尔新政权中占据重要地位，印度势力的大幅扩张损害了巴基斯坦的利益；美国开始将失败归咎于巴基斯坦，并以此为借口在巴基斯坦境内采取军事行动。

担心，破坏巴基斯坦的稳定是美国发动战争的目标之一，而这些地区因其独特的文化和靠近阿富汗的地理位置，很容易被美国利用。在此背景下，巴基斯坦调整了这些地区的行政区划，将它们并入开伯尔—普赫图赫瓦省。

就阿富汗问题而言，有必要采取措施推动难民的遣返，并控制和规范难民流动。至关重要的是，要采取平衡的边境管控措施，以维护数十年来长期承诺接纳数百万阿富汗人所赢得的善意。

巴基斯坦将继续面临来自对手的挑战，原因包括：核能力、与中国的关系，以及中巴经济走廊（CPEC）在地区和全球权力动态中的作用。鉴于阿富汗的和平与发展事关重大，有必要采取积极主动、协调一致的措施。

在美军突然撤离、阿什拉夫·加尼（Ashraf Ghani）逃亡以及塔利班接管政权之后，巴基斯坦塔利班运动（Tehreek-e-Taliban Pakistan，TTP）和“伊斯兰国”等组织卷土重来，并以新的自信姿态重新集结。这些组织获得了美军留下的现代武器。因此，在过去两年中，巴基斯坦境内的恐怖袭击有所增加。这种不幸的趋势印证了外界对反恐战争外溢效应的担忧，即使在美国退出后，其带来的负面影响仍然存在。理想情况下，美巴两国需要制定联合战略，以应对仍在阿富汗活动的恐怖势力。

全球治理问题应以建立联盟和加强能力建设的综合方案为重点。2022年，巴基斯坦发布了一项以公民为核心的《国家安全政策》，该政策指出，传统和非传统威胁以及发展机遇会共同影响国家安全，并强调经济安全在总体国家安全战略中的重要性。

（三）反恐战争对巴基斯坦的影响分析

反恐战争影响了巴基斯坦的国内安全局势以及经济和投资前景。美国自战争期间和撤军后通过经济施压来增强对巴基斯坦的影响力。在此背景下，巴基斯坦与中国合作启动的中巴经济走廊为巴基斯坦带来了新的机遇。然而，美国和印度自项目开始就将中巴经济走廊作为攻击目标，最初反对中巴经济走廊的势力略显隐蔽，后来则公开化。反对者不仅专注于构建负面舆论，而且还通过支持各种团体和组织的恐怖主义活动来破坏中巴经济走廊建设。从巴基斯坦抓获的印度间谍库尔布尚·贾达夫（Kulbhushan Jadav）就是一个很好的例子。

俾路支省的动乱是由政治、社会、经济问题造成的。然而，分裂主义和极端主义势力日益增强，他们的目标是中巴经济走廊以及其他

与中国有关的项目，其活动影响了巴基斯坦国内外的安全局势。过去阿富汗政府中隶属于北方联盟的组织以及印度在阿富汗日益增长的影响力也在这一过程中发挥了作用，为这些分裂主义和极端主义组织提供了支持和庇护。

在美国主导的反恐战争的紧张氛围中，那些所谓的“维护者”本身就犯下了严重的侵犯人权的罪行，但他们显然忽略了这个问题。在这种情况下，世界各国根据自己的需求和利益利用了这一点。

印度也借机开展了几次“假旗行动”，就像过去一样，利用这些事件煽动全球公众舆论反对巴基斯坦。早在九一一事件之前，印度就已将克什米尔自由运动与恐怖主义联系起来，在全球范围内大力开展反恐斗争的背景下，印度更是将这一战略进一步扩大。此类事件不胜枚举，最突出的例子莫过于发生于 2001 年 12 月的所谓的“印度议会遇袭事件”。此事件是在九一一事件之后的紧张局势下发生的，然而事件中产生的疑问至今仍未得到答复。^①

因此，在九一一事件后，这场叙事战争对克什米尔运动的意义进一步加深，并对自由斗争的各项活动产生了影响。过去 20 年里，巴基斯坦一直是这场基于多起虚假冲突的叙事战争的目标。面对政治和外交压力以及西部边境的持续牵制，来自巴基斯坦的援助也受到了影响。

在印美战略关系日益加强的背景下，印度在克什米尔的暴行不仅没有受阻，反而在 2019 年宣布并采取行动非法吞并了克什米尔。与此同时，印度还试图通过大规模的政治和行政变革来影响当地的局势。

总之，巴基斯坦参与了长达 20 年的阿富汗反恐战争，给巴基斯坦的安全带来了巨大的挑战。尽管美国已撤军，但其影响延续至今。

六、结论

很明显，从巴基斯坦建国到现在，其历史的大部分时间是在直接或间接的战争中度过的。一方面，巴基斯坦与印度发生过三次直接战争，而围绕克什米尔问题的冲突和偶发性军事对抗更是常态。就印巴关系而言，印度国大党执政时期的双边关系并不理想。但在莫迪领导下的印度人民党执政时期，两国关系更为紧张。

另外，自 1979 年以来，阿富汗一直卷入持续不断的战争。由于这些冲突的性质，巴基斯坦也直接参与其中。这些战争甚至牵涉两个

^① Shuddhabrata Sengupta, “13 Questions for December 13”, December 8, 2006, <https://kafila.online/2006/12/08/13-questions-for-december-13/>.

世界强国。在美国主导的 21 世纪初的战争中，北约部队以及来自 40 多个国家的士兵直接参与了战争，这些国家与阿富汗几乎没有陆地边界。当如此遥远的国家参与其中时，情报机构发挥了至关重要的作用。而美国主导下的反恐战争，涉及多个参与方，造成诸多混乱局面。

在这种情况下，巴基斯坦内部安全面临的挑战与日俱增，安全机构以安全问题为由，介入国内事务和政策决策，在某种程度上已成为必然。虽然这些决策在当时取得了预期的效果，尤其是在应对传统安全威胁方面保障了国家安全，但却加剧了国家政治及政府管理的复杂性，削弱了国家内部安全保障和治理能力。

由于安全需求日益增长，以及精英集团控制政治系统导致政治体制的缺陷，国家对整体治理和非传统安全威胁的关注有所下降。此外，政治两极分化的加剧，分散了国家努力维持团结的注意力。在这种环境下，敌对势力利用分歧挑拨离间，破坏内部和平，经济形势恶化也就不足为奇了。然而，2024 年底开始出现的内部沟通和谈判迹象，为未来带来了一丝希望。但这只是漫长道路的开始，未来可能充满挑战。

好消息是，在经历了一段充满挑战且经济表现不佳的艰难时期后，目前一些指标已有明显改善。2024 年底巴基斯坦的通货膨胀率已降至 5% 以下，利率也从几个月前的 22% 逐步降至 13%。经常账户保持盈余，商品和服务出口不断增长，汇款不断增加。宏观经济的发展提升了企业和消费者的信心。此外，私人信贷也有所增加，同时巴基斯坦股市大幅上涨，进一步巩固了经济的积极发展态势。

为了确保经济复苏转化为可持续增长，结构性改革势在必行。令人欣喜的是，2024 年底，巴基斯坦制订的《2024—2029 国家经济转型计划》框架推出了“巴基斯坦腾飞计划”（Uraan Pakistan），重点关注五个核心领域：出口、数字经济、环境、能源和社会公平。各利益相关者对该计划的支持，让我们相信该计划能够持续推进，并有助于克服实施计划和项目过程中可能出现的各种挑战。^①

此外，虽然面临诸多挑战，但巴基斯坦社会的凝聚力依然强大，这种奉献精神是巴基斯坦社会的一大优势，也是其韧性的重要来源。同时，制定应对传统和非传统安全威胁的国家政策，并协商一致予以实施，将对可持续地解决国家安全问题发挥重要作用。

[责任编辑：李丽]

^① Ministry of Planning, Development & Special Initiatives, Government of Pakistan, “Uraan Pakistan: 5 Es National Economic Transformation Plan”, <https://uraanpakistan.pk/>.