

# 克什米尔问题：困境与路径

汪长明 傅菊辉

**内容提要：**克什米尔问题是印度和巴基斯坦两国关系中的核心问题。60余年来印巴因在克什米尔问题上的较量陷入了多重困境，至今仍然看不到彻底解决的迹象。文章重点分析了克什米尔困境的成因，提出了通过外交途径解决克什米尔问题的选择方案，并最终得出印巴在克什米尔问题上的几点启示。

**关键词：**克什米尔问题 印度 巴基斯坦 困境 路径

**中图分类号：**D815 **文献标识码：**A **文章编号：**1009—5330(2008)03—0071—06

**作者简介：**汪长明(1973—)男，湘潭大学哲学与历史文化学院硕士生；傅菊辉(1954—)男，湘潭大学哲学与历史文化学院教授，博士生导师(湖南湘潭 411105)。

## 一、印巴在克什米尔问题上的困境

克什米尔争端是印巴关系的核心。经过长期的较量，印巴双方在克什米尔问题上已经陷入了多重困境。

### (一) 安全困境

多年来，印度与巴基斯坦为争夺克什米尔，不惜耗费巨额军费开支，投入大量人力物力，展开军备竞赛，形成南亚地区极其严重的“安全困境”。印度仅在克什米尔地区每年的军费开支就高达1 000亿卢比，相当于22亿美元<sup>1</sup>。仅在克什米尔谷地，印度就驻扎了近40万军队和准军事化武装<sup>2</sup>。而巴基斯坦几乎将财政开支的1/5用于军队的各项开支<sup>3</sup>。另外，双方还不断提升军事装备水平。自从上世纪90年代以来，印度从俄罗斯、美国、以色列以及欧洲国家进口了大量先进武器，进入21世纪以来成为亚洲乃至全世界最大的武器进口国，保持着对巴基斯坦的绝对军事优势。巴基斯坦在印度面前可谓国力弱小，因而不惜血本提升自己的武器装备水平。尤为危险的是，两国在导弹技术和核技术方面展开竞赛，1998年5月印度和巴基斯坦先后进行了11次核试验。1999年的克什米尔卡吉尔地区冲突几乎使南亚地区爆发人类历史上的第一次核战争。因为握有核武器，巴基斯坦一改与印度在常规武器方面的劣势，取得了与印度对抗的“核均势”地位，从而使克什米尔问题呈现更加错综复杂的局面。

### (二) 制度困境

60年来，印巴两国为解决克什米尔问题进行了不懈的努力，但始终未取得实质性进展。巴基斯坦坚持认为克什米尔地区为争议区，主张按照联合国有关决议和克什米尔人民的意愿通过全民公决决定其归属；巴基斯坦还坚持举行由印占克什米尔地区各党派参加的“三方会谈”，并呼吁国际

<sup>1</sup> “印巴为何能迎来春天” [www.qianlong.com](http://www.qianlong.com)，2004年1月5日。

<sup>2</sup> 印巴双方的兵力主要都部署在克什米尔，印度总共有35个步兵和装甲师，迄今在克什米尔实际控制线和两国正式边界上就部署了20个师的兵力，其中7个师在实际控制线，5个师在印控克什米尔地区，8个师在正式边界上。巴基斯坦总共有22个师，其中17个师部署在克什米尔。

<sup>3</sup> San Hahn an nr Pak istan is not a country, but rather a "failed state", <http://www.indianwenglandews.com/new/2003/03/01>.

社会出面干预,促使克什米尔问题国际化。而印度则坚持克什米尔的归属问题早已解决,查谟和克什米尔是印度不可分割的一部分,反对按联合国决议举行公民投票;印度也拒绝巴基斯坦提出的“三方会谈”,坚持克什米尔问题只能通过双边谈判来解决,坚持反对第三方介入或调停,反对将克什米尔问题国际化。印度目前在克什米尔问题上执行两个“任何”的政策:不接受任何重新划分国际边界的提议,不接受任何以宗教为基础试图进一步分化印度的提议<sup>1</sup>。由于双方在克什米尔问题上的立场大相径庭,各执一端,不留回旋余地,很难通过会谈达成一致协议。

### (三) 心理困境

印巴分治本身就是两种建国理念的产物。印度的建国理念是基于“世俗主义”原则,而巴基斯坦则是以“两个民族”理论为建国的理论基础的<sup>2</sup>。若印度听任克什米尔归属巴基斯坦,就意味着印度承认“两个民族”理论,也就否定了印度的“世俗主义”建国原则,即与尼赫鲁等政治精英所言的印度是各宗教和平相处和宗教因素不介入政治的原则相悖,与尼赫鲁想以“大印度联邦”形式全盘继承英帝国殖民遗产实现大国目标的政治意愿背道而驰。因此,尼赫鲁把克什米尔归附印度看作一种手段,通过谢赫·阿卜杜勒的努力,在印度联邦内的一个穆斯林占多数的地区建立起世俗的邦,以此向“两个民族”理论提出挑战,证明按宗教分为两个民族的理论是不成立的<sup>3</sup>。

但对巴基斯坦来说,印度占有克什米尔就意味着其建国合法性被否定,而且,如果巴基斯坦承认穆斯林占多数的克什米尔地区为印度的领土,也就否定了自己赖以立国的根本原则——“两个民族理论”。阿里·真纳领导的穆斯林联盟则认为,印度教徒和穆斯林属于两种不同的文明,无论按照什么样的民族定义和检验标准,穆斯林和印度教徒都是两大民族。……无论根据什么样的国际法准则,穆斯林都是一个民族<sup>4</sup>。真纳使巴基斯坦国成为现实,但他认为,印度图谋克什米尔,表明“印度一心要消灭他所建立的国家”<sup>5</sup>。因此,克什米尔问题在印巴双方看来,不仅仅出于战略和经济上的考虑,更为重要的是对双方建国理念和国家生存合法性的挑战。

### (四) 外交困境

在外交上,克什米尔争端也给印巴两国带来十分不利的影 响。印度作为亚洲的大国,其外交志在四方,而克什米尔争端却使印度不得不把相当的精力花在同巴基斯坦的对抗上,成为印度走向世界大国道路上的一大障碍。例如,由于印巴不和,一些国际组织或国际会议出于对印巴将克什米尔争端引入该组织或会议的担忧,采取了暂不邀请双方的做法。至于巴基斯坦,同印度的对抗也使它在外交上的活动余地受到相当的限制。巴基斯坦同俄罗斯的关系就是一例。

印巴长期对抗,相互敌视,对南亚的区域合作也产生了制约作用。作为南亚地区最大的国际组织,成立于1985年12月的南亚区域合作联盟步履维艰,进展缓慢,其首脑会议常因印巴两国的矛盾而推迟,达成的协议往往也只是流于形式,难以付诸实施。

## 二、原因分析

### (一) 克什米尔重要的战略地位

克什米尔位于南亚次大陆北部,连接着印度、巴基斯坦、中国和阿富汗,并隔着狭窄的瓦汗走

<sup>1</sup> A shutosh Misra "The Problem of Kashmir and the Problem in Kashmir Divergence Demands Convergence", Strategic Analysis Jan-Mar 2005, p. 36

<sup>2</sup> “两个民族”理论指印度次大陆的印度教徒和穆斯林是两个民族,应以此为基础建立两个民族国家。它由赛义德·阿赫默德汗1883年首次提出。1930年,著名穆斯林诗人、思想家和哲学家穆罕默德·伊克巴尔第一次提出了穆斯林建立自己国家的主张。这一理论最终被巴基斯坦国父真纳所接受并付诸实践。

<sup>3</sup> R. C. Hingorani Nehru's Foreign Policy, Oxford, 1989, p. 15

<sup>4</sup> [巴基斯坦] G·阿拉纳:《伟大领袖真纳》,袁维学译,北京:商务印书馆,1983年,第257~273页。

<sup>5</sup> 宋德星:《论巴基斯坦的联盟外交及其困境》,《国际政治》2001年第11期。

廊与塔吉克斯坦相望,是印巴两国的战略要地。分治时双方都十分看重克什米尔的战略地位。对于印度,该地区可以借助减缓东边的“威胁”和防止西边穆斯林势力蔓延。印度认为,如果失去克什米尔将会削弱印度的战略防御力量,对印度的旁遮普邦,恒河平原的西北部,拉贾斯坦运河地区各邦及古吉拉特邦重要的海岸线的安全有不利影响;同时印度的影响将不能延伸到中亚,只能是一个纯粹的南亚国家。对于巴基斯坦,克什米尔被视为国家安全的重要防线,控制克什米尔地区可以使其在战略上对印度中北部处于居高临下的位置。而一旦失去克什米尔,巴基斯坦北部的战略要地和连接拉合尔—伊斯兰堡—日内瓦之间的公路和铁路重要交通都处于印度的直接威胁之下,巴在战略上将处于更加不利的地位。印度开国元勋尼赫鲁说,“没有克什米尔,印度就不会在中亚的政治舞台上占据一个重要的位置;”而巴基斯坦总理阿里·汗则说,“克什米尔就像是巴基斯坦头上的一项帽子。如果我们允许印度取走我们头上的这项帽子,那就会永远受印度的摆布。”<sup>1</sup>

## (二) 错综复杂的民族和宗教问题

印巴分治以来,印控克什米尔地区的穆斯林为了摆脱印度的控制,反印斗争至今没有停止过,并发动了多次反印武装斗争,最终都被印度镇压下去,就此印巴两国在克什米尔地区的军事摩擦从未平息过。另外,在克什米尔内部一直存在着有一股要求独立的势力,他们既不愿归属印度,也不愿归属巴基斯坦,而是以建立独立的“克什米尔斯坦国”为目标。这股势力是以原“自由克什米尔力量”发展而形成的,成为一支连印、巴都无法容忍的“第三势力”。他们希望将印巴分治下的克什米尔以及中国新疆和阿富汗境内的一部分地区联合起来,组成“克什米尔斯坦”。这就使克什米尔问题更加复杂化。错综复杂的民族和宗教问题成为克什米尔问题难以解决的主要根源之一。

## (三) 印度在克什米尔问题上推行的强硬政策

大国地位是印度与生俱来的诉求,是印度外交决策与实践的终极目标。在印度看来,南亚地区是一个战略实体,印巴分治是人为的错误。印度反对巴基斯坦的建国思想,不承认巴基斯坦国家的合法性,实际上耿耿于怀于对印度的人为分割。而巴基斯坦独立后奉行的抵制印度称霸的对外政策更使印度认为,南亚各国中敢于挑战印度霸主地位的非巴基斯坦莫属。在“印度中心论”和“小国灭亡论”的指导下,印度全力谋求与巴基斯坦的合二为一,并充分利用地区力量结构性失衡造成的相对优势,意欲建立起以印度为中心的南亚体系。对不愿臣服的巴基斯坦,印度从政治、军事、外交和心理等方面对它保持着强大的压力。对印度来说,克什米尔的得失更多地是对“印度中心”大国地位能否确立的证明,克什米尔是其实现印度中心地位的战略棋子。

## (四) 美国的克什米尔政策

克什米尔问题的始作俑者虽然是英国的殖民统治,但是使克什米尔问题复杂化、长期化的助虐者却是美国。1949年美国向安理会提出并获得通过的“公决”议案是美国全球战略南亚政策的一个重要组成部分,南亚是美国建立针对苏联新月形包围圈、“遏制共产主义扩张”的一个重要环节。由于印度坚持不结盟政策,拒绝参加反苏反共条约组织,引起美国的不满。美国开始执行“支巴制印”的政策:一方面利用印巴矛盾,与巴结盟,以此来制衡印度;另一方面利用克什米尔问题插足印巴关系,充当争端双方的仲裁者。冷战结束后,美国出于牵制中国的战略考虑,调整了对南亚的政策,逐渐亲印疏巴。小布什上台后,印美关系迅速升温,更加密切,在克什米尔问题上不再扮演“公正角色”,半明半暗地支持印度在克什米尔问题上的立场,并批评巴基斯坦支持恐怖主义。冷战的结束为美国对南亚事务的介入提供了契机,印巴两国已意识到美国正在强化对它们的国内及双边事务的影响力。事实上,印巴两国近年来的外交互动从未将“美国因素”排除在外<sup>2</sup>。

<sup>1</sup> 亢升:《印巴克什米尔问题的政治文化解读》,《学术探索》2007年第2期。

<sup>2</sup> K. Shankar Bajpai "Untangling India and Pakistan", *Foreign Affairs* May/June 2003.

美国在克什米尔问题上的政策变化使巴处于更加不利的地位，也为印巴和平解决争端增加了难度。

### (五) 两国的国内政治因素

克什米尔问题不仅涉及印巴两国关系，而且已成为两国国内政治问题，历来是印巴两国国内党派斗争的焦点问题之一。无论谁执政，如果在这一问题上表现软弱，或作出妥协让步，必将遭到在野党的猛烈抨击，甚至危及其统治地位。反过来，执政党也可以利用这一问题煽动民族主义和教派情绪，为自己捞取政治资本。为此，面临着国内政治、宗教势力的沉重压力，印巴历届政府已很难做出重大妥协。印度长期宣称克什米尔是印度领土的一部分，使得任何出让印控区领土的妥协很可能被政治对手和民众视为是在“卖国”。在巴基斯坦，作为一个伊斯兰国家，主动放弃谷地等穆斯林居住区是对伊斯兰事业的背叛，这是哪个巴领导人和政府都难以承受的。

## 三、路径：超越克什米尔困境的外交选择

### (一) 联合国解决方案

克什米尔争端是印度在1947年底首先提交联合国的。从过去情况看，联合国已多次处理克什米尔问题，在制止印巴战争的扩大、促进停火等方面是发挥了积极作用的。

1 全民公决。联合国安理会早在1948年8月13日和1949年1月5日分别通过决议实行全民公决以决定克什米尔地区的归属。早期印度领导人包括甘地和尼赫鲁等都多次表示印度坚决尊重支持克什米尔人民的意愿。但当时两国在撤军问题上未达成一致。印度建议双方在克什米尔的部队撤退，这一地区的防御及行政权交给印度来管理。巴基斯坦同意双方在这一地区尽早撤军。为了尽快实现这一地区的非军事化，联合国安理会于1952年12月23日通过第98号决议，建议双方在联合国代表的调停下进行谈判，以便双方达成在这一地区最终保留军队的数字。其结果是建议在停火线巴方一侧保留1200~1800规模的军队，在停火线印度一侧保留3000~6000规模的军队。此建议被巴方指责为不公平，而印度代表则直接拒绝，称印度还没做好任何以此为基础的相关谈判<sup>1</sup>。

2 托管。这个建议的主旨是将克什米尔首先置于联合国的托管之下，然后进行公民投票以解决其归属问题。这个建议的好处是：一方面可以保证印度政府的面子，另一方面可以给停火线两侧的居民足够的时间来做出选择。1993年12月查谟和克什米尔解放阵线主席阿曼努拉·汗建议：(1) 印巴双方彻底从查谟和克什米尔撤军。(2) 整合印巴控制区为一体。(3) 在联合国的托管之下5~10年。(4) 最后举行公决<sup>2</sup>。对此建议巴方学者认为，联合国解决方案已经提供了公民表决的选择，因此上述建议是一种时间上不必要的拖延。并且根据联合国宪章第七章第76条，托管的目标是“提高托管地区的政治、经济、社会、教育水平，使其向着自治或独立的目标迈进。”因而巴方学者认为查谟和克什米尔不需要联合国托管，所需要的是真正的自决权。

### (二) 分治

这种建议在很大程度上只是在学术界进行讨论，并且不同的学者有不同的建议。

1 “分区域公民投票”方案。最早提出这种建议的是联合国代表欧文·狄克逊，他在1950~1951年提出被称作是“欧文报告”的报告中指出将查谟和克什米尔分为四部分，及查谟、拉达克、克什米尔山谷（包括穆扎法拉巴特）和吉尔吉特—巴尔提斯坦。根据他的提议，查谟和拉达克归属印度，北部地区及彭琪归属巴基斯坦。克什米尔山谷举行全民公决。巴基斯坦并不完全反对此建议，更倾向于在查谟和克什米尔整体举行公民自决；而印度则是把查谟和克什米尔看成是自己领土的一部分，反对任何形式的公民自决。

<sup>1</sup> K. Sawar Hasan Document on Foreign Relation of Pakistan The Kashmir Question Pakistan Institute of International Affairs Karachi 1966 pp 221-238

<sup>2</sup> Robert G Wising India Pakistan and the Kashmir Dispute Rupa and Co., New Delhi 1995 pp 222-326

2 的里雅斯特式。这种建议是将克什米尔山谷以及与其接壤的查谟及自由克什米尔的部分领土作为自治领土, 分别从属于印、巴。两国在联合国的监督下进行撤军。控制线作为一条“软边界”, 增强双方民间接触, 而在控制线两侧的部分则分别从属于印、巴, 由印巴两国采用特殊模式共同治理整个克什米尔地区。巴方学者认为此建议没有说明克什米尔争端的起因, 没有反映出克什米尔人民的要求——自决权; 并且认为印、巴在自治地区上同样会有争端, 这一建议并不能保证这一地区的和平与稳定。

3 将控制线作为两国的实际边界线, 克什米尔地区维持现状。由于穆斯林占绝大多数的克什米尔河谷被划在印度一边, 因而这一建议遭到巴基斯坦的强烈反对。

### (三) 自治

1 爱尔兰模式。根据爱尔兰模式, 印度学者提出在查谟和克什米尔的不同地区实行自治, 如苏马特拉·鲍斯教授提出的三维解决方案: (1) 新德里—伊斯兰堡轴心, 建立起永久的跨国大会以促进两国关系的和睦与互利。(2) 新德里—斯利那加和伊斯兰堡—穆扎法拉巴特轴心, 其目标是在印控和巴控地区逐步实现关系正常化, 建立一套有效的政治框架促进不同地区的代表之间的合作。(3) 斯利那加—穆扎法拉巴特轴心, 目标是实现印巴关系的全面正常化以及整个克什米尔地区的生活、政治、经济的正常化, 建立跨国查谟和克什米尔理事会以促进合作。印度学者提出的这些建议是在爱尔兰模式的基础上, 在印巴共同监督之下建立起查谟和克什米尔自治。由于客观上存在国力的差距, 巴基斯坦担心自治区最终会由印度来主导。同时由于建议没有体现出巴方学者认为的克什米尔的核心问题——自决权, 因而遭到巴基斯坦学者的反对。

2 安道尔模式。依据这一模式, 由双方各自派遣人员在有争议地区组成联合政府。这个政府的性质是独立的, 自由的, 但是在法律和政治上都和争议双方有联系。依据克什米尔的实际情况, 由印巴两国协商让克什米尔享有一定程度的自治权力, 但是同时又在某些方面与印巴保持密切的关系。这在当今印巴缓和的大背景下, 应该是一种比较可行的方案。

### (四) 分治条件下的高度自治

1 “以土地换和平”方案。一些西方学者组成的克什米尔研究小组提出根据不同的文化、种族、宗教、语言等为背景建立起两个完全自治的政府; 同时鉴于控制线始终是双方和解的一个障碍并且为此已经发生了多次冲突, 研究小组建议在分治建立新的自治单位时双方进行一定的领土交换。根据上述背景最终的结论是巴基斯坦给印度的领土是 7 366 平方千米, 而印度给巴基斯坦的领土是 4 501 平方千米<sup>1</sup>。由于双方交换领土的巨大差异, 并且有学者认为这种建议会进一步使查谟和克什米尔地区更加复杂化, 因而遭到反对。

2 “特别行政区”模式。国内有学者借鉴我国设立特别行政区的经验, 提出此方案。该方案的基本设想是, 在印控克什米尔地区恢复和平后, 印巴双方将各自控制的克什米尔地区作为特别行政区, 给予高度自治权。然后, 双方地方政府可组成联合委员会, 协商解决需双方协调处理的问题, 并采取必要的措施, 使双方人员和商品按照一定的管理和制度自由往来和流通, 从而将因控制线而造成的分割的消极影响减少到最低限度。该方案是否可行, 有待学术界继续研究<sup>2</sup>。

### (五) 独立

这种方案的基本设想是, 印巴两国通过协商使克什米尔地区成为一个拥有独立主权的国家。但是, 对印巴两国来说, 克什米尔成为一个独立的国家是绝对不能接受的。巴基斯坦一直认为克什米尔问题是印巴分治不完整的结果, 而印度根本就反对英属印度帝国的分治。如果克什米尔以前就是

<sup>1</sup> Kashmir A Way Forward September 1999.

<sup>2</sup> 程瑞声:《论和平解决克什米尔问题的途径》,《当代亚太》2003年第11期。

独立的,那么印巴也就不会在这个问题上纠缠这么多年了。

#### 四、克什米尔问题对印、巴的启示

印度必须认识到:(1)在克什米尔问题上表现出诚意是解决问题的前提。克什米尔问题之所以久拖未决,与印巴双方在此所推行的政策息息相关。大国主义是印度处理克什米尔问题一以贯之的心态。自印巴分治以来,巴基斯坦的国家利益在一步步受到印度的侵蚀。巴控克什米尔面积缩小,国家被肢解,巴基斯坦的国家生存始终面临来自印度的压力。只有印度表现出足够的诚意,印巴和平进程才有取得突破的可能。(2)尽早解决克什米尔问题符合印度国家的现实利益和长远利益。60余年的印巴冲突,消耗了印度大量的财力,仅克什米尔就牵制了其近70万的部队<sup>1</sup>,在一定程度上影响了国家经济发展和现代化建设。同时,由于印度安全部队在克什米尔地区的行为遭到西方国家及亚洲人权组织的批评,影响了其国家形象,印度要从地区性大国成为一个具有影响力的“世界大国”,在国际舞台上占有一席之地,“作一个有声有色的大国”,就必须跳出克什米尔问题的泥潭。(3)给予巴基斯坦在克什米尔问题上正常的国家地位是解决问题的关键。印度长期拒巴基斯坦于克什米尔和谈大门之外,使得克什米尔印控区的和平长期得不到实现。国际政治的现实表明,在国际关系中,固执己见,忽视他方利益和诉求,把自己意志强加于人不会取得任何的效果,只能使问题更加复杂,这是印度应该吸取的历史教训。

巴基斯坦应该认识到:(1)基于力量对比状况所形成的战略态势应是巴制定克什米尔政策的基础。在印巴力量对比逐渐失衡的情况下,巴基斯坦虽可抵抗印度的进攻,但是绝不可能在克什米尔问题上彻底打败印度或完全按照自己的意愿解决克什米尔问题。无论如何,指望在印控克什米尔获取任何新的领土都是不切实际的。(2)外部力量的介入程度是有限的,并且不会明显倾向于巴基斯坦。在可预见的未来,巴基斯坦不可能指望其他国家,如美国、俄罗斯乃至中国向印度施加足够的压力以至于使印度从根本上改变克什米尔政策<sup>2</sup>。(3)巴基斯坦对打击恐怖主义的敷衍和暧昧态度是印巴解决克什米尔问题的新障碍。(4)深化合作,减少对抗,是对巴基斯坦比相对于印度更重要的利益。印巴长期敌视,对于印度的生存不会造成多大威胁,对于巴基斯坦却可能是致命的。只有处理好与其国家安全构成最大威胁的印度的关系,缓解安全压力,巴基斯坦才能真正实现国富民强,国泰民安。

总之,克什米尔问题历史错综复杂,现状扑朔迷离。但在当前形势下,由于各种因素的制约,印巴两国再次选择用战争手段解决克什米尔问题的可能性并不大。当前,印巴双方领导人都有改善双边关系的诚意,并且取得了一些进展,这为克什米尔问题的解决创造了良好的条件。相信经过双方的共同努力,印巴两国最终能够在克什米尔问题上找到双方都能接受的解决方案,使两国关系走出克什米尔的阴影,走向全面正常化。

责任编辑:苏成

<sup>1</sup> The Kashmir Issue: A glance, p. 4, compiled by Sultan Ahmad, Special Committee of the Parliament on Kashmir, Parliament House, Islamabad.

<sup>2</sup> 美国在南亚实行战略平衡政策,利用印度制衡中国,利用巴基斯坦打击恐怖主义;在克什米尔问题上美国扮演的是“控制危机”,而不是“解决危机”的角色。俄罗斯为保证其南翼的彻底安全,向来视印度为少有的地缘政治伙伴。同时,俄为寻求昔日的辉煌,抵消北约东扩的压力,急需拉印度对付美国。随着国际形势的变化,中国的南亚政策也在不断地调整。目前中国在南亚是积极推进地区合作、维护地区和平,为中国的现代化建设创造一个良好的国际环境。同时鉴于中国国内新疆问题,中国在克什米尔问题上支持印巴对话,和平解决争端。