

巴基斯坦新政府政策走向

荣 鹰

中国国际问题研究所副所长

关键词) 巴基斯坦、政局、政策走向

提要) 巴基斯坦于2月18日举行的大选和新政府的成立,是巴基斯坦政治转型进程中的重大事件,标志着巴基斯坦军人政权向民选政府最终实现和平过渡。尽管巴基斯坦政局发展仍存在许多不确定因素,机遇与挑战并存,但是,巴基斯坦人民能够通过自身的努力,克服困难,最终成功实现政治社会转型。

中图分类号) D735.322 文献标识码) A 文章编号) 0452-8832(2008)3期 0035—06

完稿日期) 2008年4月12日

2008年2月18日,巴基斯坦国民议会和省议会选举顺利举行。巴基斯坦人民党和穆斯林联盟(谢里夫派)获胜,原执政党穆斯林联盟(领袖派)在大选中失利。3月24日,巴基斯坦新一届议会选举人民党提名的尤素福·拉扎·吉拉尼为总理。4月1日,由人民党、穆斯林联盟(谢里夫派)、人民民族党和伊斯兰神学会(法派)四党联合执政的新一届政府宣誓就职。巴基斯坦大选的顺利进行和新政府的成立,标志着巴基斯坦军人政权向民选政府最终实现和平过渡,是巴基斯坦政治转型进程中的重大事件,巴基斯坦从此进入了一个新的发展阶段。但是,巴基斯坦政局发展仍存在许多不确定因素,新政府内外政策将面临多重挑战。



巴基斯坦此次国民议会和省议会大选是在国内发生一系列重大事件的背景下进行的,是内外多种因素综合作用的结果。

(一) 司法危机引发巴基斯坦国内政治动荡,执政党优势地位受到严重削弱。进入2007年,随着巴基斯坦总统和议会选举的临近,穆沙拉夫总统面临的还政于民的压力不断加大。去年3月,为扫清以军人身份连任总统的司法障碍,穆沙拉夫决定解除最高法院首席大法官乔杜里职务。此举不料遭

到乔杜里的拒绝并引发社会各界强烈不满，街头抗议示威不断，致使支持和反对政府的群众发生流血冲突。巴基斯坦人民党和穆斯林联盟（谢里夫派）等反对党利用司法界、媒体、非政府组织等政治势力对军政府的不满，结成“反穆沙拉夫统一战线”，大搞街头政治。西方国家也乘机加大对巴基斯坦政治干涉的力度，要求穆沙拉夫同反对党进行妥协。面对被动处境和内外压力，穆沙拉夫一方面与前总理贝·布托领导的巴基斯坦人民党进行谈判并达成协议，另一方面也承诺在连任总统后脱掉军装，加快还政于民的步伐。

去年10月初，穆沙拉夫以高票顺利连任总统，但以乔杜里为首的最高法院却迟迟不愿对选举结果进行认定。11月3日，面对日益严重的国内动乱以及最高法院可能会对其参选资格合法性做出不利裁决的形势，穆沙拉夫宣布实施紧急状态，颁布临时宪法令，再次解除了乔杜里的职务，同时被解职的还有60多名最高法院法官。穆沙拉夫随后实现诺言，交出了军权。在就任总统后，穆沙拉夫很快取消了紧急状态，恢复了宪法，宣布如期举行议会选举。穆沙拉夫虽然通过此举实现了连任的目的，但却严重动摇了其强势地位，损害了巴基斯坦军队的形象，削弱了其支持的巴基斯坦穆斯林联盟（领袖派）的执政党优势地位，壮大了司法界、新闻媒体、反对党等反对派的声势。

（二）反恐战争未能达到预期目标，巴国内反美情绪日益增长。“9·11”事件后，巴基斯坦迫于美国的强大压力，调整了对阿富汗政策，支持和参加美国在阿富汗的反恐战争。巴基斯坦一举成为美国反恐战争的前线国家，国际处境大幅改善。美国不仅取消了各种制裁措施，还提供了总额达100亿美元的援助。2005年，美国宣布巴基斯坦为其“非北约主要盟国”；2006年，美国国防部宣布，将向巴基斯坦出售36架F-16战斗机和相关的先进设备。但随着美国反恐战争的深入，特别是2003年伊拉克战争爆发后，巴基斯坦军政府支持美国反恐战争的政策，受到国内各界越来越多的批评，穆沙拉夫在国内的支持率急剧下降。美国阿富汗战争

进展受阻，巴基斯坦又被迫向阿富汗边境的部落地区部署10万大军，帮助清剿塔利班和基地组织。美国还多次派无人机进入巴基斯坦境内打击恐怖分子。巴基斯坦军方和美军在部落地区的军事行动，迄今已造成巴基斯坦3000多人伤亡。但美方并不满意，反而指责巴基斯坦“出工不出力”。有些政客还扬言要对巴基斯坦部落地区的武装分子采取“单边军事行动”，^[1] 激起了巴基斯坦各界更强烈的不满。

从巴基斯坦国民议会和省议会选举竞选活动看，反对政府支持和参与美国反恐战争是竞选的主要议题之一。^[2] 巴基斯坦国内舆论认为，穆沙拉夫为了维持其执政地位，打了一场“美国的反恐战争”，默许其跨境打击塔利班和基地组织，造成大量人员伤亡，损害国家主权。巴基斯坦民众还认为，巴基斯坦军政府支持美国的反恐战争，在一定程度上还为美国借反恐干涉甚至操纵巴基斯坦国内政治提供了方便。去年3月司法危机爆发后，美国为自身利益，加大干涉力度，撮合穆沙拉夫与人民党的合作；今年3月，巴基斯坦新政府尚未就职，美国务院常务副国务卿内格罗蓬特使访问巴基斯坦，企图影响巴基斯坦内外政策。^[3] 因此，巴基斯坦民众迫切希望政府调整全力支持和参与美国反恐战争的政策，维护巴基斯坦的主权和独立。

（三）国内安全形势恶化，严重威胁人民的正常生活。近年来，巴基斯坦国内的宗教极端势力和恐怖势力活动猖獗，恐怖袭击事件大幅上升。据巴基斯坦和平研究所研究报告，2007年一年内巴基斯坦发生1442起恐怖袭击。2008年头三个月，巴基斯坦境内就发生了17起自杀性袭击事件，超过同期的伊拉克和阿富汗。^[4] 恐怖袭击地点从部落地区向伊斯兰堡等大城市发展，袭击对象包括政府官员、警察、军人，造成大量无辜百姓的伤亡。今年1月，《经济学家》称巴基斯坦为世界上“最危险的地方”。此言虽有夸大，但反映了西方对巴基斯坦国内安全的普遍担忧。

为打击极端主义和恐怖主义势力，巴基斯坦军方自去年下半年开始加大了对部落地区的军事行动

力度。去年7月，在对首都伊斯兰堡红色清真寺包围几个月后，巴基斯坦政府被迫采取断然措施，摧毁了这个伊斯兰极端分子的据点，但造成了近百人的伤亡。巴基斯坦政府加大反恐力度的做法，遭到巴基斯坦国内，特别是盘踞在西北边境部落地区武装分子的疯狂反扑。他们不仅撕毁和政府达成的停火协议，还发动更多的恐怖袭击。去年8月，近300名巴基斯坦官兵在西北边境的部落地区被抓；此后又发生多起针对巴基斯坦军方的恐怖袭击，造成人员大量伤亡。这一系列袭击事件造成的人员伤亡及国内安全形势恶化被反对派利用，成为攻击穆沙拉夫和执政党的口实，也加剧了巴基斯坦民众对政府不能有效维持国内安全的担忧和不满。

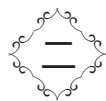
（四）经济社会发展失衡，社会不满情绪增加。军人执政八年多来，巴基斯坦经济保持了平均每年7%的快速增长。以美国为首的西方国家提供的援助以及国际金融机构大幅减免债务，帮助巴基斯坦稳定了宏观经济形势，外国投资大量涌入，卡拉奇股市一路走高。巴基斯坦经济的快速发展，使其跻身“新钻十一国”行列。^[5]

但是，经济的繁荣和发展并未惠及广大普通民众。城乡和地区收入差距拉大，社会矛盾突出。巴基斯坦普通民众认为，军政府利用手中权力，在私有化计划等方面谋取私利，掠夺财富。受世界粮食价格和能源价格上涨的影响，生活必需品特别是巴基斯坦民众主要食品面粉短缺，价格飞涨，食用油价格也居高不下。经济快速发展带来的结构性矛盾突出，电力严重短缺。加之一年多来，巴基斯坦国内政局动荡，投资环境恶化，外资减少，政府税收减少，更无法集中精力解决民生问题。这些情况反映在选票上就是广大选民普遍的不满和求变心理。这也是为何执政的穆斯林联盟（领袖派）一大批重量级人物在各自选区纷纷失利的主要原因。

（五）人民党主席贝·布托遇刺身亡这一突发事件，改变了巴基斯坦大选的氛围。去年10月，经美国撮合下，贝·布托在和穆沙拉夫总统达成和解后回国。为夺取选战胜利，贝·布托不顾安全积

极开展竞选活动，高调支持美国反恐，表示一旦当选，要严厉打击国内极端势力和恐怖活动。贝·布托的言行招致恐怖分子的嫉恨。去年12月27日，在拉瓦尔品第进行竞选活动时，贝·布托突遭恐怖分子袭击，不幸身亡。贝·布托遇害所产生的烈士效应首先激发了人民党支持者的斗志，赢得了巴基斯坦选民广泛的同情。贝·布托遇害也直接损害了穆沙拉夫和执政的穆斯林联盟（领袖派）的形象。反对党纷纷指责政府疏于安全保护，应对贝·布托之死负道义上的责任。

贝·布托遇害事件，还间接帮助了穆斯林联盟（谢里夫派）。去年9月，谢里夫曾强行回国，但随即遭到驱逐。此后在沙特的调停下虽被允回国，但影响力一直在贝·布托之下。贝·布托遇害后，谢里夫积极鼓动反对党抵制选举，后又同人民党结盟共同反对穆沙拉夫。此次国民议会大选，穆斯林联盟（谢里夫派）席位数从19席大涨到68席，成为这次大选的实际赢家。贝·布托遇刺带来的强大的舆论压力，还抵消了执政党的行政资源优势。大选前夕，巴基斯坦国内和国际媒体纷纷预测，除非执政的穆斯林联盟（领袖派）在选举中作弊，反对党获胜已成定局。这种未决已胜的舆论氛围和心理预期，严重影响了选民的心理和投票选择。



此次大选过程一波三折，巴基斯坦各党派因安全原因无法充分开展竞选活动。但大选的结果还是基本上反映了巴基斯坦国内政治生态现状，其中有几个新变化值得关注：

（一）巴基斯坦政治版图已形成人民党、穆斯林联盟（谢里夫派）和穆斯林联盟（领袖派）三大全国性政党三足鼎立的局面。从此次大选各党派所获席位看，人民党收复失地，重振威风，改变了十年来的颓势，一跃成为国民议会第一大党。人民党势力从传统的信德省向其他三省扩张，从而在旁遮普和俾路支两省分别同穆斯林联盟（谢里夫派）和

穆斯林联盟（领袖派）联合执政。穆斯林联盟（谢里夫派）面对人民党和穆斯林联盟（领袖派）的竞争压力，保住了旁遮普第一大党的主导地位，成为仅次于人民党的第二大党。原执政的穆斯林联盟（领袖派）虽选举失败，失去了执政地位，但赢得了41席，得票率与2002年大选相比并未减少，达23%，超过了穆斯林联盟（谢里夫派）。此外，该党所获议席遍布全国四个省，仍然是一个全国性的政党。

（二）宗教政党势力受挫，地方政党势力和影响扩大。由六个宗教政党组成的联合行动同盟（MMA）在此次大选中惨败是巴基斯坦国内政治生态的最大变化之一。联合行动同盟曾在2002年国民议会选举中赢得60席，并在西北边境省执政而震动巴基斯坦政坛。此次选举，该党联盟在国民议会的席位数跌至6席，在西北边境省议会中仅获14席，失去了执政地位。联合行动同盟的失利固然有其盟党伊斯兰促进会抵制选举的原因，但如此惨败的主要原因还是五年来执政业绩乏善可陈。另外，该地区选民虽然有强烈的反美情绪，但并不认同其推行伊斯兰教法等极端做法。在西北边境省，取代联合行动同盟的人民民族党是一个世俗政党，代表普什图人利益。该党不但在西北边境省获胜，而且在国民议会也获得了10个席位，成为执政联盟四大政党之一。另外，从省议会选举看，出现了四个省议会各由代表该地区利益的政党主导、但却无法单独执政的局面。这在巴基斯坦独立60多年的历史尚属首次。有分析认为，地方政党势力影响扩大，一方面可能有助于改变中央过分集权现象，但另一方面也会助长地方分离主义倾向。俾路支省和西北边境省两省议会议员宣誓就职时，都坚持用地方语言就是例证。

（三）新闻媒体在巴基斯坦政治中的影响增加，其发展趋势值得关注。自1999年穆沙拉夫上台以来，军政府放松了对巴基斯坦新闻媒体限制。通讯技术的迅猛发展和私人投资进入媒体行业，也使巴基斯坦新闻业获得快速发展，但同时也存在激烈

的竞争。从过去一年来巴基斯坦国内形势发展变化看，新闻媒体是司法界、非政府组织等非传统政治势力发展的催化剂。在反穆沙拉夫运动中，他们已壮大成为影响巴基斯坦政治生态变化的一支新兴力量。

面对大选后巴基斯坦国内政局，新政府上任伊始便把工作重点放在发展经济和改善国内安全形势方面。结合吉拉尼总理及新政府其他领导人相关的政策讲话，可以初步看出其内外政策以下动向：

在经济方面，首先要通过紧缩政策，以解当前燃眉之急。吉拉尼总理在新政府头100天施政纲领中提出了许多措施，其中包括：一是节约政府开支。吉拉尼表示，总理秘书处预算将消减40%，部长公务用车排量严格限定在1600毫升以下，国内旅行只能乘坐经济舱，禁止用公款装修政府办公室和官员住宅；二是努力解决电力短缺问题。吉拉尼总理提出，计划今年年内增加2200兆瓦发电能力，修建小型水电站来满足电力短缺和灌溉需要，同时推广各种节电措施；三是重视民生。新政府计划在全国一半县区实施国民就业计划，保证每个贫困家庭有一个人就业，每年建造100万套住房，为城市无房户提供公寓，免费向穷人发放身份证；四是大力扶持农业发展。政府将为小型农场主提供农作物保险和廉价优质的种子和化肥。

调整反恐政策，努力改善国内安全形势是新政府施政的第二个重点。吉拉尼总理宣布，新政府将对当前国内反恐形势进行详细评估，制定综合策略，把政治谈判，经济发展和军事手段相结合，解决恐怖主义和极端主义问题。新政府还表示，将重视对部落地区的发展和重建工作，取消英国殖民统治时期就对部落地区实行的《边境犯罪条例》（Frontier Crimes Regulations），成立“真相与和解委员会”，促进全国民族和解，适当下方权力，让各省享有更多的自主权。

第三，强化议会的作用，进一步放开对媒体的限制。吉拉尼总理表示，将仿照其他民主国家的做法，在议会建立问询制，由总理回答议员的质询。重大问题的决策要经议会讨论才能做出。新政府还决定恢复成立工会和学生会，推动新闻自由，实施

新的《新闻自由法》，取消去年实施紧急状态以来的对新闻媒体的限制措施。

最后，在对外政策方面，新政府称巴基斯坦将继续奉行独立自主的外交政策，在平等基础上发展与各国的关系，同美国、欧盟、伊斯兰国家和邻国保持良好的关系，改善与阿富汗的关系，但将对支持美国的反恐政策作一定的调整。新政府特别强调，中国是巴基斯坦久经考验的朋友，将进一步发展同中国的关系。



可以看出，巴基斯坦政局发展仍面临着许多不确定因素，新政府的施政纲领多数是应急措施，而且这些目标的落实，也面临着相当大的困难和挑战。从近期看，吉拉尼政府面临的首要挑战是解决去年司法危机的遗留问题，这也是新政府当前能否维持稳定的最大考验。

新政府成立后，吉拉尼总理所做的第一项决定就是立即恢复首席大法官乔杜里的自由。但是在是否要让乔杜里复职问题上尚未决断。乔杜里复职实际上牵涉到修宪甚至总统与总理权力分配等一系列复杂和敏感问题。对人民党而言，由于穆沙拉夫签署的“国家和解法令”赦免了人民党前主席贝·布托及包括现任共同主席扎尔达里等人民党其他高官，乔杜里复职和修改宪法并非当务之急。而且穆沙拉夫目前已处弱势，对其并不构成重大威胁。而穆斯林联盟（谢里夫派）则把穆沙拉夫赶下台和恢复乔杜里职务作为其竞选纲领的两大目标，而且这也事关谢里夫的政治生命问题。如何协调两个盟党在该问题上的分歧，将考验新政府和人民党与穆斯林联盟（谢里夫派）的政治智慧与合作精神。

与此同时，宪法中有关总统有权解散议会和解除总理职务的规定也是人民党和穆斯林联盟（谢里夫派）必须解决的问题。目前处于弱势的穆沙拉夫已表示将与新政府合作，军方也不会支持穆沙拉夫动用这一权力，但这一条款的存在毕竟是对新政府稳定的重大威胁。据媒体报道，两党已决定在国民

议会提出修改宪法的提案，取消宪法赋予总统的这一权力，把实施紧急状态，解散政府、任命省督和军队高级将领的权力将转给总理。^[6]但由于目前总理来自人民党，该提案能否成形并通过，也待观察。

从长远看，新政府能否维持政局稳定，巴基斯坦政治社会转型是否顺利进行，必须妥善解决好以下问题：

第一，执政联盟内部利益协调和沟通问题。人民党和穆斯林联盟（谢里夫派）的合作基础是建立在反对穆沙拉夫这一目标和无力单独组阁这一现实上的。两个党派为了组成联合政府，经过了艰苦的讨价还价。新政府成立前后，人民党表现出相当的成熟。扎尔达里主动与其他党派沟通，在总理人选上照顾盟党的关切。但两党联合的基础并不牢固。双方的政策分歧和利益取向差异很大，猜忌很深。人民党内部也有潜在矛盾和分歧。吉拉尼总理与两党领导人扎尔达里和谢里夫如何协调与沟通，也尚无良好的机制保障。

第二，新政府如何协调与军方的关系。巴基斯坦军队在政治中的独特作用是巴基斯坦历史和国情造成的。陆军参谋长基亚尼上任以来，做出了军队淡出政治的决定，坚持在选举时保持中立，多次表示不介入“争议性问题”。新政府成立后，又把军人撤出了政府部门。基亚尼将军还打破常规，亲自到总理府向吉拉尼总理及执政联盟四大政党领导人介绍巴基斯坦国内安全形势。基亚尼同时还对军队高层进行改组，加强对军队的控制。但是，巴基斯坦军队毕竟是国内政治中一支举足轻重的力量，军方在印巴关系、阿富汗问题等外交与安全政策方面有核心利益。如何建立一个合适的制度框架，使巴基斯坦军队能够适当参与政治，但不干预政治尚待进一步观察。

第三，打击宗教极端势力和恐怖主义，改善国内安全局势是新政府面临重大问题之一。面对国内安全形势急剧恶化，军事手段成效不显的局面，新政府提出调整反恐战略受到巴基斯坦各界的欢迎。废除《边境犯罪条例》和加强对部落地区的经济社会发展的做法，也被广泛认同，但具体落实却面临

困难重重。新政府不仅需要投入大量资金，更需要得到当地政府和部落地区的配合与支持，还涉及到中央和地方政府的关系，以及伊斯兰势力在国内政治中的地位等问题。人民民族党执政的西北边境省政府目前也已提出部落地区发展“和平方案”，提出取消部落地区，并入西北边境省的设想，已在巴基斯坦国内各界引起讨论。

第四，加快经济社会发展，改善民生也是新政府的当务之急。根据巴基斯坦中央银行最新报告，国内宏观经济形势并不乐观，今年经济增长率预测，已从7.2%降至6%—6.5%。农业和制造业增长放缓，前八个月政府经常性赤字从去年同期的58.5亿美元上升到84.2亿美元。面对经济困境，新政府难以在短短的100天内根本改变。巴基斯坦国内舆论对政府的执政能力也并不看好，认为一味怪罪前政府并不能解决所有的经济问题。^[7]

第五，调整对美国政策，在继续支持反恐的同时，维护主权独立。巴基斯坦新政府要调整同美反恐合作的言论已引起美国的关切。在反恐问题上，美国和巴基斯坦互有需要。巴基斯坦的反恐合作，特别是其提供的运输通道、情报合作以及在部落地区的反恐行动是美国在阿富汗反恐成败的关键。美国在该地区进行了大量投入，有重大的战略利益。巴基斯坦也需要通过继续加强同美国的合作，打击国内极端势力和恐怖主义，并获取经济和军事援助。因此，巴基斯坦政府需要一方面明确反对美国公开干涉巴基斯坦内政，损害主权独立的做法；另一方面积极调整反恐策略，改变单纯依靠武力和军事手段的做法，采取政治对话，经济重建等多种方式，打击恐怖主义。更重要的是，巴基斯坦政府需要说服民众，巴基斯坦支持反恐符合其自身利益，是为了自己的安全和经济发展。

第六，继续推动印巴和平进程，改善周边环境。此次大选中，印巴关系和克什米尔问题第一次没有成为选举的主要议题。印度媒体揣测，印巴和平进程，已使巴基斯坦国内就放弃克什米尔这一先决条件，发展与印度关系正常化达成了共识。^[8]人民党共同主席扎尔达里在谈到印巴关系时也说，克什米尔问题不应影响印巴双边关系发展，可以搁置

起来，留给下一代人去解决。但话音未落，扎尔达里就受到各方批评而被迫改口。陆军参谋长基亚尼也表示，巴基斯坦军队将根据巴基斯坦人民的意愿，解决克什米尔问题。应该看到，经过近几年的对话，巴基斯坦充分意识到，发展与印度正常关系对其自身稳定与发展至关重要。但如何推动印巴和平进程，特别是在如何解决克什米尔问题上，巴基斯坦各界尚无“全民共识”。印巴和平进程实际上需要双方的共同努力，特别是印度方面的积极和实际性的回应。

新政府还需要处理好与阿富汗的关系。“9·11”事件后，随着地缘政治格局的变化，巴基斯坦与阿富汗的关系出现紧张，已影响到其国内稳定和西方大国的关系。阿富汗政府对巴新政府改善双边关系有所期待，如何抓住时机，改善与这一重要邻国的关系，也是对新政府外交政策的一大考验。

纵观巴基斯坦独立60多年来的历史，军人政权和民选政府总是以相隔十年左右时间交替轮回，而且每次变化交替都给巴基斯坦政治经济发展带来重大冲击。此次大选是巴基斯坦政治生态发生新的变化背景下，军人政权与民选政府第一次实现和平交接。巴基斯坦政局发展目前尽管存在着许多不确定因素，但面临着不少机遇。因此，我们有理由相信巴基斯坦人民一定能够克服困难，在国际社会的支持下，通过自身的长期努力，最终成功实现政治社会转型，迎来一个和平、安全、发展与繁荣的明天。

注 释：

[1] Daniel Markey, "A False Choice in Pakistan," *Foreign Affairs*, July/August 2007.

[2] "Far and Furious," *The Frontline*, Volume 25, Issue 05, Mar. 01-14, 2008.

[3] "Envoy Gets a Sober Welcome in Pakistan," *International Herald Tribune*, March 28, 2008.

[4] "Fatal US Embrace?" *The Nation*, April 7, 2008.

[5] 2006年高盛公司推出的又一投资概念——“新钻11国”称巴基斯坦、埃及、印度尼西亚、伊朗、韩国、菲律宾、墨西哥、孟加拉国、尼日利亚、土耳其、越南是成长潜力仅次于金砖四国的11个新兴市场。

[6] "Musharraf Ready for Reduced Powers," *The Nation*, April 8, 2008.

[7] "Need a New Strategy," *Dawn*, April 12, 2008, <http://www.dawn.com.pk/2008/04/12/ed.htm>.

[8] "Pakistan and Kashmir Prospects," *Hindu*, April 10, 2008.