

巴基斯坦 FATA 的政治与社会发展态势*

王 联**

1947 年巴基斯坦立国以来,全国省级行政单位除旁遮普、信德、俾路支斯坦和西北边境四个省,以及属于巴控克什米尔的北部地区和自由克什米尔外,还有一个特殊的省级单位,即地理上处于西北边境省,但行政上却直属中央政府的联邦管辖部落地区(Federally Administered Tribal Areas, 缩写为 FATA)。如此繁琐的区划设计,凸显了巴基斯坦错综复杂的民族关系和政治发展史。

一、FATA 的确立

巴基斯坦西部和西北部地区是历史上部落集中的地区,政治、经济、社会发展相对滞后。18 世纪中期,随着英国在印度、俄国在中亚殖民统治的稳定和发展,阿富汗成为两大帝国交锋的主战场。英国担心分布在英属印度西北边境的普什图部落地区的动荡局势会成为沙俄南下的借口,因此英印当局决定将该部落地区一分为二,从而使阿富汗成为英俄之间的缓冲地带。1893 年,英印外交大臣亨利·杜兰沿着部落地区的崇山峻岭人为地将普什图部落地区劈开,从而形成 1200 英里长的国际边界线(又称杜兰线)以及普什图人跨界而居的政治结构。^①

横跨杜兰线两侧的普什图部落地区,历史上一直是阿富汗所声称的领土范围,它包括如今属于巴基斯坦的西北边境省、FATA、省属部落地区(Provincially Administered Tribal Areas, 缩写为 PATA),以及俾路支斯坦省的普什图地区。1901 年,原由英属旁遮普专员管辖、后改由德里直接统治的西北边境省的定居地区以及非定居的部落地区,成为西北边境省与阿富汗之间的缓冲地带。^②当年生效的《边境犯罪法则》一直沿用至今,它使得部落地区事实上成为宪政独立、由英属印度总督直接治

理和政治代理人及部落长老(通称“马利克”)的统治相结合的地区。

1947 年巴基斯坦独立后,当地部落纷纷宣誓效忠新国家。在上述部落地区,巴基斯坦政府实施治理的主要统治形式有四种:一是 FATA,作为联邦直接管辖的地区,名义上由总统亲自管理,但实际上保持几乎完全的独立;二是 PATA,包括西北边境省的 24 个地区中的 7 个,以及俾路支斯坦省的 5 个地区;另外两种形式则直接划入俾路支斯坦省和旁遮普省的统治范畴。^③

根据巴基斯坦宪法第 246 条 B 款所列,PATA 主要包括西北边境省的奇特拉尔地区、迪尔地区、斯瓦特地区(含卡拉姆)、科西斯坦地区、马拉康德保护区、曼色赫拉地区和前阿姆国,以及俾路支斯坦省的兹霍布地区、罗拉赖依地区(不包括杜基·特赫西尔)、查盖依地区的达尔班丁·特赫西尔,锡比地区的马里部落地和巴格提部落地。^④这些地区基本上已成为所在省份的一部分,而定居在当地的部落民,则受到来自两省首席部长的直接统治,因此自治程度远不如 FATA 的部落民,他们自 20 世纪初以来就一直保持相对独立的自治地位。由于后者不施行巴基斯坦的法律,部落事务均由族人按照传统习惯

* 本文得到北京大学国际战略中心的研究资助,特此致谢。

** 作者单位:北京大学国际关系学院(副教授)。

① Jonathan Goodhand, "Frontiers and Wars: the Opium Economy in Afghanistan", *Journal of Agrarian Change*, Vol. 5, No. 2, April, 2005, p. 195.

② 从旁遮普省划出而新成立的西北边境省分别包括 5 个定居地区和非定居的部落代理处,前者是班努(Bannu)、德拉伊斯迈尔汗(Dera Ismail Khan)、哈扎拉(Hazara)、科哈特(Kohat)和白沙瓦(Peshawar),后者则有迪尔—斯瓦特—奇特拉尔(Dir - Swat - Chitral)、开伯尔(Khyber)、库拉姆(Kurram)、北瓦济里斯坦(North Waziristan)和南瓦济里斯坦(South Waziristan)。参见"History of FATA", FATA Official Website, <http://www.fata.org.pk>

③ Daniel Markey, "Securing Pakistan's Tribal Belt", CSR, No. 36, August 2008, p. 6.

④ <http://www.pakistani.org/pakistan/constitution/part12.ch3.html>

和方式自己决定,自主权非常大。而且各部落还拥有自己的武装,负责维持各自部落地区内的治安,俨然一个个独立王国。^①

随着巴基斯坦国内宪政体制的发展和变革,到1970年7月1日,原属部落地区的迪尔、斯瓦特、奇特拉尔、马拉康德保护地和哈扎拉地被划归西北边境省;同时,俾路支斯坦的部落地区,即兹霍布、锡比、罗拉赖依和查盖依则成为俾路支斯坦省的一部分;剩下的部落地区,即被称为部落代理处的莫赫曼德(Mohmand)、库拉姆(Kurram)、开伯尔(Khyber)、巴贾乌尔(Bajaur)、奥克拉扎依(Orakzai)、北瓦济里斯坦(North Waziristan)和南瓦济里斯坦(South Waziristan)等7地,以及邻近的、被称为“边境地区”的白沙瓦(FR Peshawar)、科哈特(FR Kohat)、坦克(FR Tank)、班努(FR Banuu)、拉基(FR Lakki)和德拉伊斯迈尔汗(FR Dera Ismail Khan)等6地,被宣布为联邦管辖部落地区。上述代理处和边境地区总计占地27220平方公里,1998年人口统计为310万,2004年非官方的估计约有700万。^②除奥克拉扎依外,其余6个部落代理处都与阿富汗接壤,形成约600公里长的边界线,占据整个巴阿边界线的中段,战略位置十分重要。

二、FATA在巴政体中的地位

根据巴基斯坦宪法,FATA属于巴基斯坦的领土(第1条),它在国民议会(12席)和参议院(8席)都有代表,但又处在总统的直接行政管辖之下(第51条、59条和247条)。除非总统颁布法令,否则国民议会通过的法律不适用于FATA。西北边境省总督则代表总统在FATA行使职权。但实际上,无论是当年德里的英属印度政府,还是今天伊斯兰堡的巴基斯坦中央政权,都从未在FATA实现真正的政治统治和军事存在。有评论甚至尖刻地认为,所谓联邦管辖根本就是用词不当。本质上,伊斯兰堡对FATA的法律管辖从未超出部落地区少数几条道路左右各100米的范围。^③

1973年巴基斯坦宪法赋予总统在FATA的行政大权,但历届总统并未在伊斯兰堡通过FATA派驻国民议会和参议院的代表来行使这一权力,而是

通过位于白沙瓦的西北边境省总督作为他的代理人来行使权力,且不受任何立法机构的监督。西北边境省政府为整个FATA提供医疗、教育服务,支持部落地区的农业和通讯发展,但FATA却在西北边境省议会没有任何代表,显示两者之间没有任何政治上的隶属关系。

FATA不同于巴基斯坦的其他地区,这里没有政党,没有全国通行的法律,也没有行政司法机构。真正行使部落代理处权力的是政治代理人(Political Agent,缩写为PA),他集立法、执行和经济管理等功能于一身。除了是当地最高级的公务员外,PA还是法官、陪审员、警察局长、典狱官、地方行政官员和检察官。他毫无节制地征收和使用税收,监督所有发展计划和公共服务部门的运作。PA依据1901年颁布的《边境犯罪法则》实施政治和社会管制,可以任意处罚任何敌对或不友好的部落,还可以借助所谓集体责任实行连坐,某个部落的个体犯罪或者某个罪行发生在这个部落境内,都可能导致整个部落共同受到惩罚。^④

尽管PA理论上的权力很大,但具体到各个部落内部的事务,还需要仰仗部落长老的支持和配合。FATA有很多部落、部落分支以及氏族和家族,部落的长老“马利克”以往为世袭制,现在则需要政府的任命。后者通过给予部落地区的“马利克”大量津贴和其他经济上的鼓励,以换取这些部落长老对政府的忠诚,同时也利用他们来影响地方政治。由于部落民众对这种长期以来形成的部落传统比较认同,因此“马利克”在部落地区的威望很高,不仅在本部落区内有很大的权力,而且成为政府与部落民众之间的沟通渠道,在矛盾产生时还成为两者的调解人、甚至仲裁者,从而反过来也对政府及司法机关产生影响。有报道称:“由于部落地区没有行政、司

^① 孟祥麟:“巴基斯坦部落地区 长老权力大无边”,人民网,2008年1月31日, <http://world.people.com.cn/GB/1030/6843190.html>

^② Abubakar Siddique, Iqbal Khattak, “War on Terror Highlights Development Needs in FATA”, *The Friday Times* (Lahore), January 23, 2004.

^③ Thomas H. Johnson, M. Chris Mason, “No Sign Until the Burst of Fire, Understanding the Pakistan - Afghanistan Frontier”, *International Security*, Vol. 32, No. 4 (Spring 2008), p. 53.

^④ Barnett R. Rubin, Abubakar Siddique, “Resolving the Pakistan - Afghanistan Stalemate”, *Special Report*, United States Institutes of Peace, October, 2006, p. 12.

法机构,部落区内部事务主要由部落长老协商解决。如果部落内部或各部落之间出现了矛盾和冲突,由部落长老组成的长老会议根据传统习俗作出评判。……一旦长老会议作出决定,当事人就必须执行。因此,巴政府对部落长老也会礼让三分,遇有一些无法解决的事情都请部落长老帮忙。”^①

FATA 就是这种结合了历史与现实、宗教与世俗、习俗与法律、“马利克”与政治代理人的“利维坦式”的政治区域,建国 60 多年来,巴基斯坦中央政府与 FATA 之间基本上相安无事,甚至还相互利用。在苏军入侵阿富汗期间,这里成为美国大规模援助阿富汗圣战士(Mujahideen,音译为穆贾西丁)的主要管道,但也成为边界两侧的普什图民族主义力量和激进宗教势力不断发展壮大的可靠基地。由于地处偏僻,交通不便,外界对它的认识非常有限。

随着塔利班在阿富汗政坛的迅速崛起,以及 2001 年以来国际反恐战争的深入,FATA 开始受到外界越来越多的关注。正如伊斯兰堡政策研究所所长 Pervaiz Iqbal Cheema 所言:“随着举世震惊的‘9·11’事件的爆发,巴基斯坦的 FATA 迅即成为全球关注的对象。”^②而如何对待和处理部落地区的巴国激进势力以及藏匿在 FATA 的阿富汗塔利班分子和“基地”成员,自然也就成为巴基斯坦政府的烫手山芋。严厉打击会遭致塔利班和“基地”的报复以及部落民众的不满,放任自流又会使部落地区进一步与巴国中央政权离心离德,同时也会引来美国及西方世界的强大压力。有评论指出,在早年的帝国主义时代,英国就曾努力控制位于今天巴基斯坦和阿富汗边界两侧的部落地区,但没能成功。当苏军于 20 世纪 70 年代末期入侵阿富汗后,他们也未能驱除部落地区的抵抗运动。今天,在反恐战争的前线,美国及其盟友巴基斯坦正面临与同样的敌人作战。风险是,强力军事打击可能使该地区落入极端分子之手。^③巴基斯坦著名记者、《塔利班》一书的作者阿赫迈得·拉希德也曾说过,部落地区的地位已成为巴基斯坦面临的巨大问题。^④由于 FATA 政治地位形同独立,巴国中央和地方政权对其都不能有效掌控,这为塔利班势力以及普什图斯坦运动的渗透提供了政治上的便利。

三、FATA 的难民及经济状况

由于杜兰线的划分,普什图人被分割到阿富汗和巴基斯坦两个国家,因此 FATA 的主体居民主要是普什图人。这个骁勇好战的民族,历史上就很少为别的民族所征服。相反,倒是经常控制着周围的邻族。1809 年,英国官员芒斯图尔特·埃尔芬斯通(Mountstuart Elphinstone)访问阿富汗时,一位部落地区的老人曾对他这样说:“我们习惯于混乱嘈杂,习惯于警报四起,习惯于流血作战,……我们从来不习惯有主人。”^⑤属于 FATA 的瓦济里人就很自豪他们从未向任何当权者纳过税,他们的领土也从未被征服过。^⑥这一民族特性借助高山峡谷、交通不便等自然地理特征,以及政局混乱、帝国对峙等政治现实而一路延续下来。无论是亚历山大大帝,还是后来的英国殖民当局都未能使普什图人臣服。

20 世纪 70 年代末期苏联入侵阿富汗后,巴基斯坦成了反抗苏军入侵的前线国家,以 FATA 为主体的巴国普什图部落地区也由此成为抗击苏联入侵的主要进攻线路。这里是穆贾西丁的基地,武器、补给和其他战争用品从这里被源源不断地送往阿富汗战场。相应地,大量的阿富汗难民也不断涌入 FATA 等地。1981 年阿富汗难民涌入巴基斯坦达到顶峰,估计每天达 4700 人。^⑦到 1986 年时,巴基斯坦政府在巴阿边界巴国一侧的三个省建立的难民村数目就已达 350 个,其中西北边境省注册的难民人数约占总难民数的 72%,俾路支斯坦省占 24%,旁

^① 孟祥麟:“巴基斯坦部落地区长老权力大无边”,人民网,2008 年 1 月 31 日, <http://world.people.com.cn/GB/1030/6843190.html>

^② Pervaiz Iqbal Cheema, “Challenges Facing a Counter - Militant Campaign in Pakistan’s FATA”, *NBR Analysis*, Vol. 19, No. 3, August, 2008, p. 23.

^③ Ayesha Khan, “High Stake on the Frontier”, *The World Today*, October 2004, 60, 10, Academic Research Library, p. 19.

^④ Barnett R. Rubin, “The Flash Point Where Afghanistan meets Pakistan”, *International Herald Tribune*, January 12, 2004.

^⑤ Stephen Tanner, *Afghanistan: A Military History from Alexander the Great to the Fall of the Taliban*, New York: Da Capo, 2002, p. 134.

^⑥ Thomas H. Johnson, M. Chris Mason, “No Sign Until the Burst of Fire, Understanding the Pakistan - Afghanistan Frontier”, *International Security*, Vol. 32, No. 4 (Spring 2008), p. 50.

^⑦ William B. Wood, “Long Time Coming: The Repatriation of Afghan Refugees”, *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 79, No. 3 (Sep., 1989), p. 350.

遮普省占4%。^①

跨过边界来到巴基斯坦的阿富汗难民,大多生活在与他们同族、拥有相同文化的普什图部落地区。战争导致的强制移民给这些难民带来的跨国文化上的冲击,却由于他们保持着对巴基斯坦同族部落的复杂的忠诚感而有所减轻。虽然战争给边界两侧的普什图人造成了种种部落内部的敌对状态以及严重的社会经济问题,但是由于他们拥有相同的部落传统,他们还是保有了个人的荣誉、部落的责任和对同族人的亲善等部落法则。不断增强的相互依赖,甚至使两国的普什图人强化了他们追求建立独立的“普什图斯坦”的愿望。^② 巴阿边界只是在地图上有所标示,对于部落地区的普什图民众来说,现实生活中根本就感受不到它的存在,这也是后来塔利班和“基地”分子自由自在地出入 FATA 的民族基础。

苏联撤军后,纳吉布拉政权又与穆贾西丁们展开了旷日持久的内战。由于国内安全与和平得不到保证,阿富汗难民并不愿意回国,FATA 也就继续成为数以百万计的阿富汗难民的家园。20 多年来这些阿富汗难民一直生活在巴基斯坦,使得两国国民之间的差异越来越少。一代阿富汗人在巴基斯坦出生和长大,与阿富汗相比他们更觉得巴基斯坦是自己的家。他们与巴基斯坦家庭通婚,许多人还拥有了巴基斯坦身份证,在 1997 年的大选中成为伊斯兰圣哲会的票仓。^③

1996 年,塔利班夺得阿富汗政权,不仅将反塔利班的北方联盟赶到阿富汗东北部,而且也加大了对周边国家、特别是对 FATA 的普什图部落的影响力,一些 FATA 的部落民还加入到塔利班打击北方联盟的军事行动中。跨越巴阿边界的人员和物资流动日趋频繁,许多 FATA 旧有的文化和部落传统越来越多地受到来自塔利班对伊斯兰的保守解释的影响。^④有的地方难民人数甚至超过了本地人口,给当地政府和人民带来巨大的社会和经济压力。国际红十字委员会驻巴基斯坦代表团团长 Pascal Cuttat 就曾说过:“巴基斯坦和阿富汗的状况紧密相连。如果边界一侧的战斗持续展开,它就会影响到边界的另一侧并导致人道主义危机。”^⑤

不仅如此,战争也带来了枪支泛滥和毒品走私,

严重影响到经济发展和社会稳定,经年累月的战乱使得 FATA 凋敝的经济雪上加霜。这里没有银行体系,鸦片和其他违禁品的走私则是常态。美国对外关系委员会 2008 年的一份研究报告指出:“FATA 是巴国最穷、最不发达的地区。识字率只有 17% (全国为 40%), 妇女识字率更只有 3% (全国为 32%)。人均国民生产总值约 250 美元,为全国均值的一半,大约 66% 的人口生活在贫困线以下,只有 1 万人在 FATA 的工业部门就业。”^⑥由于部落局势混乱,外国援助不能及时分发到难民和本地贫困人口手中。《纽约时报》2007 年 7 月的一篇报道指出,由于安全得不到保障,当地非政府组织被要求分发外国的援助,但是这些非政府组织却不相信军队,军队又不相信部落首领。在 FATA,非政府组织经常成为伊斯兰武装力量暴力袭击的目标。由于如此之多的针对外国影响的敌意,以致联合国“拯救儿童”组织的美国分支 2007 年 7 月在 FATA 分发援助时不得不采取匿名的方式。^⑦ 这种接近无政府状态的地区局势,为塔利班分子、“基地”组织成员以及巴基斯坦的极端主义势力以 FATA 为庇护所,从而躲避美国和北约军队(某些时候也包括巴基斯坦军队)的军事打击提供了便利条件,客观上进一步导致 FATA 的动荡和混乱,为极端主义思想和意识形态在 FATA 的渗透造就了社会、经济基础。

四、马德拉萨及其极端主义

2001 年“9·11”事件以来,附属于巴基斯坦各地清真寺的马德拉萨(Madrassa,宗教学校)成为国际社会反恐斗争关注的焦点。由于塔利班主要领导

^① Nancy Hatch Dupree, “Demographic Reporting on Afghan Refugees in Pakistan”, *Modern Asian Studies*, Vol. 22, No. 4 (1988), p. 846.

^② William B. Wood, “Long Time Coming: The Repatriation of Afghan Refugees”, *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 79, No. 3 (Sep., 1989), p. 350.

^③ Babar Shah, “The Myth of Talibanisation of Pakistan”, *Strategic Studies*, Vol. 21, No. 3 (Summer 2001).

^④ Dexter Filkins, “Right at the Edge”, *The New York Times*, September 7, 2008, p. 54.

^⑤ VOA News, “Red Cross - Fighting Forces at Least 200,000 to Flee Homes in Pakistan's Tribal Areas”, US Fed News Service, Including US State News, Washington, D. C., Sep 5, 2008.

^⑥ Daniel Markey, “Securing Pakistan's Tribal Belt”, CSR No. 36, August 2008, p. 5.

^⑦ Jane Perlez, “Aid to Pakistan in Tribal Areas Raises Concerns”, *The New York Times*, July 16, 2007.

人几乎都曾在巴基斯坦部落地区的马德拉萨接受过宗教教育,美国政府开始对整个马德拉萨体系格外关注。^①美国政治语境也常从负面来看待马德拉萨,往往把它界定为反美或激进的极端主义的伊斯兰学校。不过,就其字面而言,马德拉萨只是“学校”而已,与政治或宗教没有任何关系。就其本身而言,马德拉萨开设各种课程,并不全都是宗教课程。

但是,在现实政治中,巴基斯坦的马德拉萨却扮演了某种政治—宗教相结合的角色,特别是1978年苏联入侵阿富汗以来更是如此。当时的巴基斯坦政府利用马德拉萨来大规模培训激进的宗教学生,然后送往阿富汗战场开展抵抗苏联入侵的圣战。这些宗教学生不仅来自巴基斯坦,也来自阿富汗、中亚国家、伊朗、印度、孟加拉国以及其他穆斯林国家。^②1989年苏军撤离后,巴基斯坦抓住阿富汗出现权力真空的机会,试图建立激进的伊斯兰体制,先是支持希克马蒂亚尔的伊斯兰党,后又改而扶植由各地马德拉萨教育和培训的宗教学生所组成的塔利班。其目的有二:一是担心普什图民族主义会损害巴基斯坦的统一;二是为了在与印度的冲突中赢得“战略纵深”,以及控制前往中亚的贸易线路。^③伴随清真寺和马德拉萨的扩展,在阿拉伯国家和巴基斯坦的财政资助下,毛拉和塔利布(Talib,宗教学生)在社会中深深扎下根来。到2001年时,巴基斯坦的马德拉萨已由1947年独立时的245所,激增到6870所。^④

据估计,巴基斯坦的马德拉萨现有注册学生80万到100万人,这一完全免费的伊斯兰教育体系与不断衰败的公立教育体系形成明显的对照。巴国政府开设的学校,费用只占全国GDP总额的1.8%,其中15%的学校没有合适的校舍,52%没有围墙,40%没有水,71%没有电;还经常缺少教师,许多学校实际上只存在于纸面上。这种教育上的差距意味着巴国许多贫困家庭,如果希望他们的子女能有一个好的前程,除了将他们送往马德拉萨接受保守而过时的教育外别无选择,因为只有宗教学校是免费的。^⑤这就为马德拉萨预备了大量生源,也为极端主义思想的传播奠定了社会大众基础。

尽管自2001年以来,巴基斯坦政府已经捕获或

消灭了600名以上的“基地”分子,但是西方媒体仍然认为,只要相当广泛的马德拉萨体系不受触动,2003年10月时任美国国防部长的唐纳德·拉姆斯菲尔德的问题自然还会让人记起,这就是:“我们每天逮捕、消灭、阻止或说服恐怖分子的数量是否会比马德拉萨和激进教士每日招募、训练和部署的要多?”对此,《华盛顿邮报》明确表示,直到巴基斯坦的马德拉萨实施真正的改革,这个问题的答案就只能是“不是”。^⑥

上述情形在FATA就显得更加明显。根据巴国法律,所有政党、援助机构和市民团体都被禁止在FATA开展活动,但激进的极端主义教士却可以在部落地区布道和宣传。自从1996年部落地区也被赋予成人选举权后,在没有政党展开竞选的大多数选举中,这些教士们往往赢得胜利。^⑦其结果只有一个,即毛拉的影响力进一步扩大,马德拉萨及其极端主义思想日渐在部落地区扩散开来,与巴基斯坦其他省份相比,FATA弥漫着更为浓厚的极端主义社会思潮。

总之,基于FATA政治与社会的上述发展态势,最近几年来,塔利班、“基地”组织以及其他巴国激进势力纷纷在FATA落脚,割据情形日渐严重,极端主义大行其道。这使得部落地区的政治与社会局势越来越成为观察整个巴基斯坦政治发展和社会稳定的重要指标,也成为影响美国和北约在阿富汗进行的反恐战争最终成败的关键因素。◎

① Masooda Bano, “Beyond Politics: The Reality of A Deobandi Madrasa in Pakistan”, *Journal of Islamic Studies*, Vol. 18, No. 1, (2007) p. 44.

② Babar Shah, “The Myth of Talibanisation of Pakistan”, *Strategic Studies*, Vol. 21, No. 3 (Summer 2001).

③ Simone Nella, “Pakistan’s Tribal Areas: Achilles heel or strategic outpost?” July 2008, www.argoriente.it, p. 1.

④ William Dalrymple, “Inside Islam’s ‘Terror Schools’”, *New Statesman*, March 28, 2005, <http://www.newstatesman.com/200503280010>

⑤ William Dalrymple, “Inside Islam’s ‘Terror Schools’”, *New Statesman*, March 28, 2005, <http://www.newstatesman.com/200503280010>.

⑥ Samina Ahmed and Andrew Stroehlein, “Pakistan: Still Schooling Extremists”, *Washington Post*, July 17, 2005, p. B07, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/07/15/AR2005071501617.html>

⑦ Barnett R. Rubin, Abubakar Siddique, “Resolving the Pakistan - Afghanistan Stalemate”, *Special Report*, United States Institutes of Peace, October, 2006, p. 13.