

大变局中的中巴经济走廊建设

王旭* 林一鸣**

【内容提要】 当今世界正经历百年未有之大变局，中巴经济走廊作为“一带一路”建设的标志性工程和先行先试项目，作为夯实中巴全天候战略合作伙伴关系的重要内容，在大变局中具有重要战略意义。本文从中美博弈、印巴对抗和中东变局三个层面分析巴基斯坦所处国际战略困境，从民族国家建构、政治转型、安全治理与经济发展四个方面概括巴基斯坦国内治理困境，探讨巴基斯坦战略调整新动向及其局限性。本文认为，中巴经济走廊建设为巴基斯坦应对世界大变局提供强大助力，但并不具有决定性作用。

【关键词】 中巴关系 巴基斯坦外交 巴基斯坦国家治理 巴基斯坦国家安全政策 周边外交

DOI: 10.16608/j.cnki.nyyj.2022.02.02

2015年4月，习近平主席成功访问巴基斯坦，中巴双方一致同意将两国关系提升为全天候战略合作伙伴关系。伴随着双边关系的提升，中巴经济走廊建设迈入“快车道”。中巴经济走廊既是“一带一路”建设的标志性工程和先行先试项目，也是充实中巴全天候战略合作伙伴关系、构建新时代更紧密的中巴命运共同体的重要内容。换言之，中巴经济走廊既是双边合作平台，也具有国际战略意义，而只有充分发挥其双边合作效用，才能使之释放出相应的国际战略作用。当今世界正经历百年未有之大变局，中华民族伟大复兴是大变局形成的重要原因。巴基斯坦同样处于世界大变局之中，其所处战略环境和自身战略定位既是影响走廊建设的关键因素，是推进

* 北京大学外国语学院南亚学系副教授

** 中国现代国际关系研究院南亚研究所助理研究员

走廊建设高质量发展新阶段的客观条件；同样，走廊建设也对巴基斯坦自身战略实力和定位产生影响，进而推动其所处战略环境乃至世界大变局的演变。因此，研究大变局与走廊建设的互动关系，既是对双边合作效用的评估，也是对国际战略作用的分析，同时也为下阶段走廊建设提供参考。具体而言，本文的研究主要涉及三个问题：巴基斯坦在大变局中所处的战略环境；巴基斯坦在应对大变局中的“变与不变”；中巴经济走廊对于巴基斯坦的战略意义。

一、文献综述

在上述问题相关领域，近年来在国内外均涌现出一批有代表性的研究成果。就巴基斯坦所处国际战略环境，已有学者敏锐地观察到美国全球战略的演变是重要的影响因素。例如，马加力、吴兆礼、韩晓青、齐鹏飞等学者分别分析了冷战期间和 21 世纪初期，在美苏对抗和“反恐战争”的背景下，巴基斯坦成为美国的战略盟友并在美国的全球战略格局中发挥重要作用。^①刘红良、丹尼尔·马基（Daniel S. Markey）等学者则指出，随着国际局势变化，巴基斯坦在国际格局中的作用发生转变，特别是本·拉登被击毙之后，美巴准联盟关系出现松动。^②而随着美国从阿富汗撤军，美国对巴战略诉求进一步发生变化。梁桐认为，伴随美国战略重心转移和中国“一带一路”倡议提出，美国担心随着中巴经济走廊建设推进，中国提出的互联互通倡议对欧亚大陆上的陆路商品流通形成主导，弱化美国在当地的地缘经济地位，干扰和围堵走廊建设成为美国的政策选择。^③兰江、杨秀琴

^① 马加力：《“9·11”事件后美国南亚政策的变化》，《南亚研究》，2001年第2期，第5页；吴兆礼：《美国南亚政策演变：1947～2006》，《南亚研究》，2007年第1期，第27～31页；韩晓青、齐鹏飞：《20世纪60年代初期巴基斯坦积极推动中巴边界谈判之动因分析》，《南亚研究》，2010年第4期，第62页。

^② 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91～92页；Daniel S. Markey, *No Exit from Pakistan: America's Tortured Relationship with Islamabad* (New Delhi: Cambridge University Press, 2013); Daniel S. Markey, "Reorienting U.S. Pakistan Strategy from Af-Pak to Asia," Council Special Report No. 68, January 2014, pp. 3-15. https://www.cfr.org/sites/default/files/pdf/2014/01/Reorienting_US_Pakistan_Strategy_CSR68.pdf

^③ 梁桐：《试析中巴经济走廊对美国“新丝绸之路”计划的地缘冲击》，《南亚研究》，2016年第3期，第35～37页。

认为,特朗普上任后削弱对巴基斯坦的经济援助,在走廊建设和反恐问题上对巴频繁施压,加速美巴反恐同盟决裂。^①丹尼尔·马基认为,特朗普政府虽然积极推动在巴基斯坦的对华竞争,但政策上并未寻找到正确方向,美国的政策制定者应在相关问题上区分重点,更加关注中国在南亚地区政治、安全影响力的拓展。^②张力认为,拜登政府掌权后,有意改善美巴关系,但美巴关系在很大程度上受制于美国的阿富汗政策和印巴关系的稳定。^③上述研究分析了不同时期美国对巴政策演变的国际战略影响,并且精准地抓住了百年大变局背景下中美博弈的时代新因素。此外,曾祥裕对巴基斯坦地缘安全结构的分析,^④刘鹏、林民旺等学者对于印度莫迪政府对巴孤立政策的研究,^⑤马尔文·温鲍姆(Marvin G. Weinbaum)对于巴基斯坦与沙特关系的研究,^⑥李伟对于巴基斯坦谢里夫政府中东政策的研究,^⑦也有助于对巴基斯坦所处国际战略环境的把握。这些研究主要是从外交政策及双边关系的角度探讨了本文所涉及的问题,而巴基斯坦所处战略环境既需要客观描述和分析,也需要从其自身战略定位等主观方面予以把握。因此,本文将着重从巴基斯坦自身战略定位和主动战略调整出发,对其所处的战略环境加以分析,并明确将全球层面的中美博弈、地区层面的印巴对抗以及地缘外线的中东变局纳入研究视野。

就巴基斯坦国内治理问题及其战略影响,国内外研究各有侧重。例如,阿吉尔·沙(Aqil Shah)、安纳托尔·列文(Anatol Lieven)等学者的研究对巴基斯坦建国以来的发展历程,特别是政治发展历程及其中涉及的军队、政党、宗教、社会等方面因素做了较为系统、全面的研究,为本文的

① 兰江、杨秀琴:《特朗普执政时期美巴关系:困境、动力与前景》,《南亚研究季刊》,2020年第3期,第18~19页。

② Daniel S. Markey, "How the United States Should Deal with China in Pakistan," Carnegie-Tsinghua Center, 2020, pp. 9-10. https://carnegieendowment.org/files/Markey_China_Pakistan.pdf

③ 张力:《拜登政府对外战略中的南亚要素:印度、巴基斯坦和阿富汗》,《南亚研究季刊》,2021年第1期,第7~11页。

④ 曾祥裕:《略论巴基斯坦的地缘安全结构》,《南亚研究季刊》,2008年第2期,第35~40页。

⑤ 刘鹏:《莫迪政府对巴基斯坦的排斥和孤立政策》,《世界知识》,2018年第21期,第32~33页;林民旺:《莫迪执政以来印度外交的三次转变》,《世界知识》,2021年第21期,第20~21页。

⑥ Marvin G. Weinbaum and Abdullah B. Khurram, "Pakistan and Saudi Arabia: Deference, Dependence, and Deterrence," *Middle East Journal*, No. 2, Spring 2014, pp. 211-228.

⑦ 李伟:《沙特与伊朗之间,巴基斯坦很为难》,《世界知识》,2015年第10期,第34~36页。

进一步研究提供了重要基础。^① 钱雪梅关于巴基斯坦民族主义的研究,^② 叶海林关于巴基斯坦世家政治的研究,^③ 陈继东、刘小雪等学者关于巴基斯坦经济发展困境的研究,^④ 对考察巴基斯坦政经治理问题极具启发性。近年来,国内学者对走廊建设所面临的风险和挑战也开展了一系列研究。例如,刘宗义认为,国内政治掣肘、民众期待过高、精英阶层对华态度、沿线安全问题等是走廊建设面临的主要内部挑战。^⑤ 王奇、梅建明、吴兆礼等学者的研究聚焦走廊沿线恐怖主义威胁,^⑥ 而张元、孔亮等学者的研究进一步从俾路支分离主义切入,分析走廊建设面临的政治与安全挑战。^⑦ 本文认为,巴基斯坦所处战略环境与自身战略定位在很大程度上与其战略实力消长相关,而巴基斯坦国内治理困境则是制约其实力的关键因素。因此,本文尝试从民族国家建构、政治转型、安全治理和经济发展四个方面,对巴基斯坦国内治理困境予以概括性分析。

就中巴经济走廊对巴方的战略意义,国内外研究也成果颇丰。例如,李克强主编的《“一带一路”沿线国家经济:巴基斯坦经济》一书是较早、较为系统的研究成果,从巴基斯坦的经济结构、经济制度与政策、对外经济贸易与合作、中巴经济文化交流、巴基斯坦地缘政治与地缘经济等角度对中巴关系展开综述,分析了巴基斯坦在“一带一路”倡议实施过程中的地位与作用,对巴基斯坦特定经济结构与经济发展水平对“一带一路”倡

① Aqil Shah, *The Army and Democracy: Military Politics in Pakistan* (London: Harvard University Press, 2014); Anatol Lieven, *Pakistan: A Hard Country* (New York: Public Affairs, 2011) .

② 钱雪梅:《穆斯林民族主义的形成——以巴基斯坦建国为例》,《世界民族》,2010年第5期,第9~18页。

③ 叶海林:《巴基斯坦政党背后的世家政治》,《文化纵横》,2013年第1期,第54~59页。

④ 陈继东:《转型中的巴基斯坦经济——经济困境与结构矛盾分析》,《四川大学学报(哲学社会科学版)》,2009年第4期,第52~57页;刘小雪:《巴基斯坦经济困局》,《中国金融》,2018年第17期,第90~91页。

⑤ 刘宗义:《中巴经济走廊建设:进展与挑战》,《国际问题研究》,2016年第3期,第130~134页。

⑥ 王奇、梅建明:《中巴经济走廊沿线恐怖威胁分析及对策》,《南亚研究》,2017年第4期,第15~41页;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1~17页。

⑦ 张元:《俾路支分离主义势力对中巴经济走廊的看法及其成因》,《南亚研究》,2016年第2期,第24~43页;孔亮:《巴基斯坦俾路支民族主义极端化及其对中巴经济走廊建设的影响》,《南亚东南亚研究》,2021年第3期,第47~60页。

议实施的可能性贡献与利益需求进行了研判。^①高志刚、田丰、尹响、胡旭等学者的研究提出，走廊建设在推动巴基斯坦贸易发展^②、带动就业、提振基础设施建设方面发挥了重要作用，极大提升了地区发展潜力。^③安德鲁·斯莫尔（Andrew Small）则从历史和现实两个维度分析中巴关系在战略、经济和政治上相互需要，试图阐释双边关系在经济合作推动下正在发生重大转变，并将成为决定未来亚洲战略环境的一个关键因素。^④上述研究提供了良好的基础，但大多未将走廊建设的经济效益和战略意义结合分析，本文试图从改善巴基斯坦所处战略环境的角度，将走廊建设的经济效用统一在战略意义下予以分析，从而对走廊建设对巴基斯坦的战略意义形成综合评估。

总之，本文将在已有研究基础上，从巴基斯坦所处战略环境阐明大变局与中巴经济走廊建设的关系，从国际战略困境和国内治理困境两个维度进行剖析，建立一个包括三个层面（全球、地区、外线）和四个方面（民族国家建构、政治转型、安全治理、经济发展）的分析框架，并结合巴基斯坦最新战略调整动向分析其在大变局中的“变与不变”，就走廊对巴基斯坦的战略意义加以综合评估，以期回答中巴经济走廊在大变局中的定位与作用问题。

二、国际战略困局

巴基斯坦所处国际战略环境按其重要性大致可分为三个层面分析：一是自身在大国博弈中的定位，二是在地区与印度抗衡的态势，三是以中东为主的地缘外线依托，这三者分别决定了其国际战略的基本策略、首要目标和重要利益。近年来随着世界大变局加速演变，巴基斯坦在上述三个层面都陷入困境，反映出其国际战略地位的下滑。

在全球层面，巴基斯坦在中美之间的战略回旋余地锐减。在冷战期间

① 李克强主编：《“一带一路”沿线国家经济：巴基斯坦经济》，北京，中国经济出版社，2016年版。

② 高志刚、田丰：《中巴经济走廊背景下贸易便利化水平对中巴出口贸易效率影响研究》，《南亚研究》，2019年第2期，第139~141页。

③ 尹响、胡旭：《中巴经济走廊基础设施互联互通项目建设成效、挑战与对策》，《南亚研究季刊》，2019年第3期，第32~37页。

④ Andrew Small, *The China-Pakistan Axis: Asia's New Politics* (New York: Oxford University Press, 2015), pp. 165-181.

和 21 世纪初期，巴基斯坦作为美国战略前线盟友，接收大批军事和经济援助，并在中美之间保持灵活的战略空间。特别是在冷战期间，巴基斯坦在中美关系正常化进程中发挥了重要的桥梁作用，客观上对冷战格局的根本转变起到了重大的促进作用。在 21 世纪初“反恐战争”期间，中美对维护巴基斯坦及地区安全和稳定仍具有一定共识。^① 从 2014 年美国启动阿富汗撤军行动开始，美国对巴战略定位逐步从全球战略合作伙伴降低为地区热点问题攸关方。特别是特朗普政府上台后，美国为开展对华全面战略竞争，加快布局“印太战略”及从阿富汗撤军，愈加倚重美日印澳“四边安全对话”机制，而使对巴政策服从于美印关系及从阿撤军的需要。^② 直至 2021 年 8 月美国从阿富汗全面撤军，基本完成全球战略从“反恐战争”到“印太战略”的布局调整，巴基斯坦对美的战略作用进一步下滑，以至于在 2022 年 2 月拜登政府公布《美国印太战略》文件中彻底“缺席”。^③

当前在中美博弈加剧的背景下，美方对巴战略诉求大致分为两个方面。其一，在地区热点问题上，美方希望巴基斯坦继续配合阿富汗乱局善后事宜。具体而言，主要是向阿富汗塔利班（以下简称阿塔）施压，在反恐、政治包容性、妇女及少数群体权益等方面满足美方承认阿塔新政权的前提条件。^④ 但美国对上述问题的关注度和紧迫性正急剧降低。首先，美国认为

^① Paul J. Smith, “The China-Pakistan-United States Strategic Triangle: From Cold War to the ‘War on Terrorism’,” *Asian Affairs: An American Review*, Vol. 38, No. 4, October 2011, pp. 197-220.

^② 在特朗普政府 2017 年 12 月公布的《美国国家安全战略》报告中关于巴基斯坦的内容主要有：“美国持续面临来自巴基斯坦境内的跨国恐怖分子与武装分子威胁”，“我们寻求巴基斯坦不再从事破坏行为以及阿富汗的稳定自主”，“当巴基斯坦安全改善并展现出协助美国实现反恐目标的意愿，我们愿与之发展贸易和投资关系”，“我们坚持要求巴基斯坦对在其领土内活动的武装组织和恐怖组织采取坚决措施；此外，还提到“在中国向南亚地区扩展影响之际，我们愿帮助南亚国家维护其主权”。See “National Security Strategy of the United States of America,” The White House, December 2017. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

^③ “Indo-Pacific Strategy of the United States of America,” The White House, February 2022. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>

^④ 参见美国阿富汗问题特别代表托马斯·韦斯特有关表态：“Telephonic Press Briefing with Special Representative for Afghanistan Thomas West,” U. S. Department of State, November 8, 2021, <https://www.state.gov/online-press-briefing-with-special-representative-for-afghanistan-thomas-west/>; Anwar Iqbal, “US Has No Choice but to Work with Pakistan, Says Envoy,” *Dawn*, February 17, 2022. <https://www.dawn.com/news/1675518>

目前阿富汗境内恐怖势力暂难对美方构成迫切威胁，且美方正努力在阿富汗周边构建“超视距反恐”能力予以应对。^① 其次，根据2020年2月美国与阿塔达成的协议^②，阿塔对美负有“反恐保障”，双方之间建有沟通渠道，巴基斯坦在其中扮演斡旋角色的作用降低。最后且最重要的是，美国撤军后对阿富汗乱局不再承担责任，甚至无须将阿富汗局势稳定作为政策目标，因此在阿富汗的政治包容性、妇女及少数群体权益保护等方面，美国同包括阿塔在内的阿富汗问题各攸关方采取真诚接触和务实措施的意愿下滑。其二，在战略问题上，美国希望巴基斯坦配合以“联印制华”为主基调的“印太战略”。但这既违背巴基斯坦对外战略的首要目标，又动摇巴基斯坦对外战略的基础支撑，是巴方所不能实现战略方向转折。因此，美国全球战略调整使得巴方对美作用降低，甚至在某些方面还成为“负资产”，从而造成巴基斯坦在中美之间战略回旋空间被进一步压缩。

在地区层面，巴基斯坦以对抗印度为首要目标的对外战略难以为继。对抗印度地区霸权、争夺解决克什米尔问题的主导权是巴基斯坦对外战略的首要目标。在建国之初，巴基斯坦就因克什米尔主权争端与印度爆发了第一次战争。随着冷战铁幕在南亚降下，美国同时拉拢印巴两国，企图构建亚洲“反共防线”，巴基斯坦一度产生“印巴协防”战略构想，试图在与印度共同加入美国与西方国家阵营后获取印度在主权争端方面的妥协。^③ 然而，印度采取亲苏政策，并且在中印边界奉行“前进政策”，引发了1962年中印边界武装冲突。与此同时，中方站在历史事实和国际公义的角度，支持巴基斯坦在克什米尔问题上的正当立场，于1963年与巴方就中国新疆

① “Remarks by President Biden on Afghanistan.” The White House, August 16, 2021. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/08/16/remarks-by-president-biden-on-afghanistan/>

② “Agreement for Bringing Peace to Afghanistan between the Islamic Emirate of Afghanistan which Is Not Recognized by the United States as a State and Is Known as the Taliban and the United States of America.” U. S. Department of State, February 29, 2020. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/Agreement-For-Bringing-Peace-to-Afghanistan-02.29.20.pdf>

③ 陈蓉：《1962年中印边界战争与巴基斯坦对外关系调整——基于中英档案资料的研究》，《边界与海洋研究》，2017年第5期，第80页。

与巴控接壤地区签署边界协定，推动中巴关系进入全新阶段。^① 1965年，第二次印巴战争期间，中方给予了巴方坚定的战略支持。20世纪70年代，巴基斯坦在中美关系正常化中发挥了重要作用，实际上推动南亚地区形成了中美巴对印苏的基本格局。需要看到，巴基斯坦在与印度存在实力差距的条件下，巧妙借力国际格局赋予的结构性优势，是其得以持续推行对抗政策的重要原因。

但在冷战结束后，美印关系打破冷战格局束缚逐步升温。特别是2010年以来，随着美国全球战略逐步从反恐战争转向大国竞争，自奥巴马政府开始，美国日益看重印度在制衡中国上的战略作用。特朗普政府正式推出所谓“印太战略”，将“联印制华”策略以美日印澳“四边安全对话”等机制加以固化。拜登政府《美国印太战略》文件明确将“支持印度持续崛起及其地区领导地位”列入“印太行动方案”，“承认印度是南亚及印度洋的领导者”，而未提及其他南亚中小国家。^② 这意味着要求巴基斯坦承认印度在地区的霸权并放弃对抗印度的首要战略目标。中方历来主张印巴两国通过和平协商解决有关历史遗留问题，既反对印度追求地区霸权、反对美方干预地区事务对南亚战略稳定造成破坏，也同样担心印巴冷战式的地缘对抗引发地区安全危机。更为重要的是，印度经济保持较高增速，外界对印度崛起前景日益看好，而巴基斯坦经济发展波动较大，连续陷入能源危机、国际收支危机，并面临着严峻的境内外反恐形势。随着与印度国力、军力差距日益拉大，巴方维持对抗政策正在失去其内在基础。事实上，自莫迪

^① 《中华人民共和国政府和巴基斯坦政府关于中国新疆和由巴基斯坦实际控制其防务的各个地区相接壤的边界的协定》第六条规定：“双方同意，在巴基斯坦和印度关于克什米尔的争议获得解决以后，有关的主权当局将就本协定第二条所述的边界，同中华人民共和国政府重新进行谈判，以签订一个正式的边界条约来代替本协定，该主权当局如系巴基斯坦，则在中华人民共和国和巴基斯坦将签订的正式边界条约中，应该保持本协定和上述议定书中的规定。”由此，中方事实上表达了克什米尔主权存在争议的立场，这既是巴方的主张，也是以联合国安理会决议为代表的国际社会的共识。参见中华人民共和国外交部亚洲司编：《中华人民共和国和巴基斯坦伊斯兰共和国双边关系重要文献汇编》，北京，世界知识出版社，2006年版，第18页。

^② “Indo-Pacific Strategy of the United States of America”, p. 16.

政府上台以来，印度极力推行对巴孤立政策，印巴关系跌入下行轨道。^① 2019年8月，印度取消宪法第370条赋予印控克什米尔地区的“特殊地位”，随后重组该地行政区划，引起巴方强烈不满，导致印巴关系急剧恶化至今。

在战略布局方面，由中东传统盟友构成的地缘外线支撑遭遇动摇。沙特阿拉伯和阿联酋是巴基斯坦最重要的中东传统盟友，在能源、财政方面对巴具有战略性支撑作用，而巴基斯坦的军事实力也对沙特具有安全保障作用，由此构成了巴基斯坦对中东战略的基本结构和地缘外线的基础布局。然而，近年来中东格局发生重大转变，以土耳其和伊朗为代表的新兴地区大国迅速崛起，而沙特、阿联酋及以色列等传统大国相对衰落，牵动域内外力量分化重组，冲击巴基斯坦既有战略布局。其一，在伊朗与阿拉伯国家矛盾深化的背景下，巴基斯坦既有的“安全保障”能力已不足以“压阵”，并已充分体现在也门冲突中巴方采取的相对中立态度上，^② 这造成了巴基斯坦与其海湾盟友安全关系的松动。但同时，这反过来也在政治上限制了巴基斯坦与伊朗在地区反恐、阿富汗问题等重大共同利益交汇的领域开展合作。其二，土耳其外交战略日益“东转”，意图在沙特主导的“伊斯兰合作组织”之外另起炉灶，进而争夺地区领导权，因此看重巴基斯坦作为伊斯兰世界唯一事实核国家的战略重要性。巴基斯坦虽然有心借助土耳其崛起势头，但“远水不解近渴”，近中期在能源和财政方面仍需要沙特和阿联酋的支持。2019年12月，巴基斯坦与土耳其、马来西亚共同发起“吉隆坡峰会”，但最终巴基斯坦与沙特等国缺席峰会。^③ 其三，印度加入中东地缘博弈，挤压巴方在中东的战略空间。沙特和阿联酋看重印度日益上升的能源大买家和新兴大国的地位，主动调整与印关系。印方也借此发展对

^① 印度国家安全顾问阿吉特·多瓦尔在任职前不久的一次演讲中提出了“防御性进攻”的概念，称要在与对手较量中主动利用其内部矛盾、国际孤立等手段，这也被外界普遍视作莫迪政府对巴政策的方针。See “Shashank Mishra Asked: What Is the Difference between ‘Defensive Offence’ and ‘Offensive Defence’?” IDSA, March 14, 2019. <https://idsa.in/askanexpert/defensive-offence-and-offensive-defence>

^② “Parliament Calls for Neutrality in Yemen Conflict,” *Dawn*, April 10, 2015. <https://www.dawn.com/news/1175090/parliament-calls-for-neutrality-in-yemen-conflict>

^③ “PM Imran Will Not Participate in Upcoming Kuala Lumpur Summit; Malaysian PM Office,” *Dawn*, December 17, 2019. <https://www.dawn.com/news/1522790/pm-imran-will-not-participate-in-upcoming-kuala-lumpur-summit-malaysian-pm-office>

沙特、阿联酋等国的影响力，扩展对巴孤立政策的范围。这导致沙特和阿联酋在克什米尔问题上避免“批印挺巴”，从而在巴基斯坦与其中东传统盟友间打下楔子，甚至使巴沙关系一度出现明显裂痕。^①而且，印度以此种方式“入局”中东也符合美国在中东组建盟友体系，进而保护以色列、遏制伊朗并制衡土耳其等多重战略利益。2021年10月，美、印、以色列、阿联酋四国外长举行线上会议，显示出打造中东版“四边安全对话”的趋势。^②

三、国内治理困境

巴基斯坦所面临的国际战略困境从内因上分析，根源是巴基斯坦自身战略实力的下滑，或者更准确地说是在国际力量对比格局中相对衰落的趋势，这与长期以来巴基斯坦国内治理中存在的种种困境密不可分。

第一，后殖民民族国家建构的困境。巴基斯坦历史进程中最突出的特征是：建国运动与英殖民帝国的崩溃相伴随，民族国家建构与去殖民化进程相伴随。在这一进程中，巴基斯坦国家必须将继承帝国政治遗产与去殖民化、反帝国主义的政治叙事相整合，这使得“伊斯兰化”既有官方动因，又有民意基础。

进入近代以来，整个伊斯兰世界都面临着西方殖民主义的挑战，近现代伊斯兰复兴思潮及其运动因此具备了反殖民主义的因素。回到“最初的”伊斯兰以求复兴，是近现代伊斯兰复兴思想的基本逻辑，原教旨主义、现代伊斯兰主义、伊斯兰现代主义、泛伊斯兰主义等都是其具体表达，相互区别又有共通之处。在这些思潮的推动下，南亚地区先后兴起了赛义德·艾哈迈德·波莱维领导的“圣战者运动”^③、要求恢复哈里发制度的“哈里发运动”等，在实践上为巴基斯坦民族主义及其建国运动准备了条件。20世纪30年代以后，在印度反殖民运动愈演愈烈的背景下，民族主义勃兴，而以印度国民大会党为代表的、面向印度教教徒的世俗民族主义占据了主

^① “Qureshi Asks OIC to Stop Dragging Feet on Kashmir Meeting,” *Dawn*, August 6, 2020. <https://www.dawn.com/news/1572857>

^② 丁隆、张菡文：《“中东版四方安全对话”：没有前途的“清谈会”？》，《世界知识》，2021年第23期，第46~48页。

^③ Altaf Qadir, *Sayyid Ahmad Barailvi: His Movement and Legacy from the Pukhtun Perspective* (New Delhi: SAGE Publications Pvt. Ltd, 2015).

流，加深了印度穆斯林对英国殖民者和印度教教徒主导的“双重危机感”。以“两个民族”理论为主要内容的穆斯林民族主义在全印度穆斯林联盟推动下，成为印度穆斯林广泛接受的意识形态，巴基斯坦建国运动后来居上与印度独立运动同步发展，最终造成印巴分治的历史结果。巴基斯坦民族主义事实上成为南亚伊斯兰复兴思想的官方形态和成功实践。

因此，无论以真纳为代表的巴基斯坦建国运动的政治领导人如何定义巴基斯坦民族主义，在近现代伊斯兰复兴思潮大背景下，巴基斯坦作为独立于印度的“穆斯林家园”，不能只是穆斯林人口占多数的普通国家（即“穆斯林国家”），还必须是践行伊斯兰理想的特殊国家（即“伊斯兰国家”）。^①从根本上分析，这是因为后殖民民族国家建构中民族构建与国家建设存在脱节。巴基斯坦是在英帝国领土遗产上先框定国家，后构建民族，因此其民族构建中带有浓重的国家主义倾向，往往将国家及其所依托的领土、宗教、文化传统等神魅化，而“伊斯兰化”则是具有“最大公约数”效果的工具。在巴基斯坦独立后的国家生活，特别是在政治领域中，“伊斯兰化”成为不可避免的趋势并得到了官方主动支持，无论其进程往复急缓。

这也导致巴基斯坦现代民族国家建构呈现三方面特点。其一，既是对西方殖民主义冲击的反应，但又不自觉地接受了西方民族主义的各种知识话语，表现出在反抗西方规训的同时，又在建构中诉诸对他者的规训。这个他者既可以是印度或印度教教徒，也可以是巴基斯坦境内的各个具体族裔群体。其二，在对民族主义的模仿中，既面临着推进现代化而避免“西化”这一几乎悖论性的挑战，又面临着从族裔共同体、宗教共同体中构建政治共同体的迫切任务，诉诸宗教几乎成为必然的选择，这为宗教打着种种旗号进入政治领域提供了合理性和正当性。其三，民族主义的扩散伴随着民主主义的传播，在民主主义价值观“加持”下，民族主义成为一种多数主义、民粹主义和“赢家通吃”的政治。这使得民主不仅未能保护少数群体，反倒成为对他者规训时最常用、最便利的辩护。

第二，政治转型的困境。与巴基斯坦民族国家建构进程同步推进的另一个政治进程则是政治转型，其主线是兼具集权主义和精英主义政治的开放化。巴基斯坦建国运动由北印度穆斯林精英主导的全印穆斯林联盟推动，但在巴基斯坦独立后，随着阿里·真纳等建国领袖故去，穆斯林联盟很快

^① 刘中民：《伊斯兰主义的“伊斯兰国家”思想》，《西亚非洲》，2011年第4期，第11~18页；王旭：《毛杜迪的伊斯兰国家理论》，《南亚研究》，2011年第1期，第93~109页。

就失去对国家的集中统一领导地位，政治与社会也随之陷入动荡，同时还面临着来自外敌对国家安全的威胁。出于维护稳定和抵御外敌的需要，巴基斯坦军队逐渐成为国家政治中一支重要的稳定性和领导性力量，并最终演变为一个特殊的政治经济利益集团。从巴基斯坦建国至今，有近半的历史时期是处在军法管制之下，其余时期中军方也始终对政治发挥着重要影响，把持着外交与安全事务。然而，军队干预政治始终面临两大难题：一是最高政治权力过渡和交接的制度化问题，二是国家整体利益与军队特殊利益之间的矛盾问题。前者可能造成最高政治权力无法和平交接，从而引发动荡，或者军方被迫回头诉诸选举政治，后者则可能造成军人执政者或因治理无方失去民众支持，或因触动军方特殊利益而失去军内支持，最终被迫下台。这就意味着军队干政尤其是军人执政时期，国家政治虽然外在看似稳定，但其内在却具有明显局限性。

1988年齐亚·哈克军政权轰然倒塌，巴基斯坦恢复选举民主制度，政治开启开放化转型。然而，巴基斯坦仍处在传统封建社会向现代资本主义社会转型之中，封建家族仍然构成巴基斯坦国内政治的社会基础。在东部农耕经济区与城市经济区，政党往往与封建地主、工商业家族相结合。特别是在农村地区，每个选区往往被数个地主家族所控制，从而使政客成为独立于政党的“独立候选人”，并成为各大政党拓展势力所追逐的“政治资源”。^①西部地区则深受部落社会影响。部落上层通过组建政党参与政治，利用在部落内部的权威裹挟选民参加选举，通过政治权力掌握经济社会资源，从而进一步加强对部落内选民的控制，这使得政党政治成为部落体制的某种变体。因此，巴基斯坦选举民主政治的主要功能集中在两方面：对内，与封建家族结合的政党和政客利用所控制的选民在选举中获取政治权力，并通过政治权力所掌握的社会经济资源（如公共预算开支等）进一步加强对选民的控制，这使得政党和政客成为国家对民众实行统治的代理人 and “食利者”。对外，封建家族利用政党政治制度及其政治正确性树立起抵御军方干政的屏障，从而保证政党和政客作为国家统治代理人 and “食利者”的既得利益。

故而，在巴基斯坦政治进程中权力重心始终在军队与政党之间呈钟摆状运动，造成政治不可避免地沾染上自利性和地域性，同时也造成了政治

^① Ahmad Sabat and Muhammad Shoaib, "Candidate Voters in Pakistani Punjab: How Belief, Utility, and Strategy Work," *Asian Survey*, Vol. 59, Issue 6, November/December 2019, pp. 978-1000.

精英对选举民主体制采取了“有利则用、无利则弃”的投机态度，进而导致政治运行欠缺制度化和公信力保障。

第三，安全治理的困境。巴基斯坦所面临的最主要的安全威胁是宗教极端恐怖活动和暴力分离叛乱活动，其意识形态基础是宗教极端主义和族裔分离主义。除去巴基斯坦国家在反恐治安领域存在的制度欠缺和能力不足等原因之外，宗教极端主义、族裔分离主义及其暴力实践的长期存在有着深刻的政治根源。

宗教极端主义在定义上极具争议性，但一般认为其具有排他性优越感、政治性主张、暴力化实践三方面特征。首先，前两者与巴基斯坦民族国家建构和政治转型进程中的“伊斯兰化”有着千丝万缕的联系。巴基斯坦民族国家建构具有浓重的国家主义和宗教色彩，这使得宗教具有进入政治领域并占据意识形态统治地位的先天优势。而随着建国领袖一代政治精英逐渐退场，从建国运动中积累的历史合法性逐渐衰退，政治精英不得不寻求新的合法性权威来源。从宗主国殖民武装转型而来的军队虽然逐步政治化，但先天性缺乏意识形态基础，在政治转型进程中通过选票掌握权力的封建家族缺乏意识形态感召力和创新性。因此，无论其真实意愿或观点如何，政治精英在政治话语上拥抱右翼都是难以避免的倾向，而推动国家的“伊斯兰化”就是其具体政策体现。其次，在政治转型过程中激烈的争斗与动荡背景下，无论官方还是反对派都诉诸宗教话语，进而操纵民粹主义政治乃至政治暴力，各类宗教政治组织、政治性的暴力组织应运而生，部分政治组织、宗教组织也演化出暴力派系。

巴基斯坦境内族裔分离主义及其运动的政治根源同样根深蒂固。从继承殖民帝国遗产的角度看，族裔分离主义伴随着在殖民帝国的行政边界之内构建政治民族的进程，其本身是对后殖民建国运动的反动。此外，新生的巴基斯坦很大程度上继承了殖民政府的法律和官僚制度，在处理族际关系上带有英殖民主义遗留色彩。^① 而随着政治开放化转型，地方性、族裔性政治借助选举制度合法化，族裔分离主义在地方自治、行政权力下放等掩护下得以生存发展。巴基斯坦官方推动宗教民族主义整合少数族群，其右倾意识形态容易对族裔文化传统形成压制，而沿袭自殖民时期的法律和制

^① A. T. Embree, "Pakistan's Imperial Legacy," in A. T. Embree ed., *Pakistan's Western Borderlands: The Transformation of a Political Order* (New Delhi: Vikas Publishing House Pvt Ltd, 1977), pp. 24-40.

度则刺激着族群间矛盾扩大。

在巴基斯坦意识形态和政治现实中，宗教极端主义和族裔分离主义呈现出此消彼长的状态。一方面，宗教极端主义在官方民族主义或爱国主义的掩护下得以滋生，但同时政治精英对于“伊斯兰化”的投机性、工具性利用，又会令曾经与官方合作的部分右翼势力感到“背叛”，从而脱离体制并走向激进化。另一方面，在处理族裔分离主义、限制地方性政治势力等现实政治问题上，政治精英又难以割舍右翼宗教政治思想及其组织的魔力。近年来，巴基斯坦当局将改造宗教极端主义武装组织，推动其放弃暴力并向合法政治转型作为深化反恐和推进去宗教极端化的社会措施。但在现有意识形态状况下，这类举措更大程度上是增加了国内政治光谱中极右翼的分量，客观上推动了意识形态领域的进一步“右转”，激化族群矛盾和教派冲突。

第四，经济发展的困境。巴基斯坦在经济上依赖世界资本主义体系，过早开启“去工业化”进程，经济结构粗看上去第三产业比重高，呈现出消费驱动型的“后工业化”状态，^①但实际上主要产业门类和消费行业与农业密切相关。在农业现代化水平不高的情况下，巴基斯坦经济仍很大程度上表现出“看天吃饭”的状态。例如，巴基斯坦财政部统计数据显示，农业对GDP的贡献率为19.2%，为约38.5%的劳动力提供了就业机会，超过65%~70%的人口以农业为生，农业与第二、三产业联系密切，对刺激经济具有关键作用，但依旧受到气候、气温、缺水、降水变化等制约。^②与此同时，巴基斯坦制造业发展不充分，在全球产业链和价值链中居于低端位置，经济增长缺乏动力，就业不充分与劳动力水平不足对经济发展构成双向制约。而且，本土制造业不发达，工业品大多依赖进口，而出口创汇能力较差，从而导致国际收支危机频发，宏观经济易受外部冲击。

在政治转型的同时，巴基斯坦经济也开启了向新自由主义转型的过程。巴基斯坦虽然采取了私有化等一系列改革措施，也获得了国际货币基金组织不断的财政援助，但始终未能真正改革经济制度和发展模式，经济增长仍旧高度依赖于财政支出和大型公共项目驱动，再加之税收、价格等制度

^① 以2020~2021财年为例，私人消费占GDP的80.7%，第三产业占GDP的约62%，而第一、二产业各约占19%。See “Pakistan Economic Survey 2020-21,” Financial Division, Pakistan, pp. 9-13. https://www.finance.gov.pk/survey/chapters_21/PES_2020_21.pdf

^② “Pakistan Economic Survey 2020-21,” p. 17.

不完善,造成超额的财政赤字及其货币化,并对信贷形成挤占。财政赤字与国际收支赤字相互叠加,进一步加重宏观经济的不稳定性,从而加剧外汇储备不足、通货膨胀、债务违约等多种风险和危机。此外,自冷战时期以来,巴基斯坦凭借自身独特的地缘战略位置,获得了超级大国的经济扶持。巴基斯坦经济高速增长的时期往往也是与超级大国关系交好以及高额外援流入的时期,外部援助保证了“双赤字”增长模式的运转。而随着国际格局变化,外援削减但“双赤字”惯性增长,进而诱发经济危机,这也构成了巴基斯坦经济剧烈波动、危机循环出现的外部原因。这还形成了巴基斯坦对国际发展援助的依赖,国内政治精英成为既得利益方,进一步限制了巴基斯坦经济转型和发展的内生政治意愿。

四、大变局中的变与不变

当前,世界百年未有之大变局加速演进,面对日趋被动的战略处境,巴基斯坦也有意做出主动调整。2021年3月,巴方举办“伊斯兰堡安全对话”,推出“综合国家安全框架”,巴军最高领导人巴杰瓦(Qamar Javed Bajwa)在会上发表长篇讲话,提出地缘经济外交、弥合大国经济竞争、发展全面对美关系、缓和对印关系等一系列对外战略新论述。^①在此基础上,巴方编制《国家安全政策2022~2026》(以下简称《国家安全政策》或《政策》),并于2022年1月公布脱密版文件,呈现出若干新亮点。^②

一是超越“发展”与“安全”之争,突出“经济安全”为核心,强调保障“人的安全”。《政策》提出统筹传统安全和非传统安全,认为传统安全关注国防、领土完整、国内治安及外交等领域,非传统安全则涉及影响经济健康和民生福利的更广泛要素,并指出“将经济安全作为国家安全核心要素符合巴基斯坦国家安全的关键利益”。在此基础上,《政策》提出通过保障经济安全,做大国家资源蛋糕,从而在传统安全及“人的安全”相关领域获得更多资源配置,最终反哺经济发展。^③ 这标志着对以往在发展和

① “Read: Full Text of Gen Bajwa’s Speech at the Islamabad Security Dialogue,” *Dawn*, March 18, 2010. <https://www.dawn.com/news/1613207>

② “National Security Policy of Pakistan 2022-2026,” National Security Division, Pakistan. <https://onsa.gov.pk/wp-content/uploads/2022/01/NSP.pdf>

③ “National Security Policy of Pakistan 2022-2026,” pp. 6-7.

安全两个领域进行“零和”资源分配思路的超越，展现出巴方“发展促安全，安全助发展”的安全观新转变。

二是超越军政之别，提出“全政府方式”维护国家安全。《政策》提出，要采取“全政府方式”，密切协调各国家机构。^①这意味着国家安全并非独属于军方的职责，同样也是央地两级政府的共同职责。

三是正视国家安全面临的多方面挑战。《政策》对巴基斯坦国家治理领域长期普遍存在的问题给予了罕有的正视。《政策》不仅明确将国家凝聚力列为国家安全首要议题，并提出“基于平等和公正的原则，富有文化多样性，对基本权利和社会正义予以不加歧视的保障，通过善政良治兑现与人民的社会契约并增强民族尊严与国家凝聚力”等作为“伊斯兰共和国”体制的内涵。具体而言，《政策》承认当前巴基斯坦国家面临的“公民身份认同统一”与“文化多元”之间的矛盾、社会经济不平等以及政府能力欠缺等三方面挑战。在经济领域，《政策》提出通过可持续增长、包容性发展和提升财政偿付能力实现经济安全，并指出当前存在外部失衡、纵向阶层不平等和横向地域不平等三大挑战。在国内安全方面，《政策》将恐怖主义、暴力次民族主义、极端主义及教派主义、毒品与有组织犯罪列为四大挑战。在保障“人的安全”方面，《政策》则将人口、健康、气候、水资源、粮食安全、性别平等诸多方面的挑战一一列出。^②

四是提出政经并重的地缘战略。《政策》认为，国际政治处在急剧变化之中，基本特征是个别经济和军事中心崛起的多极化，大国竞争和地区支点之争构成了资源与影响力竞夺的方向，传统的区域主义合作机制让位于“基于议题的”伙伴关系。由此，《政策》提出，巴基斯坦处在连接中亚、南亚、中东与非洲的“十字路口”独特位置，要用地缘经济视野补充地缘战略，可以凭借独特的地缘经济区位优势，通过互联互通倡议，成为“地区和全球经济利益的熔炉”，要进一步加强经济外交，“既要利用政治关系获取经济利益，同时也要构建新的经济伙伴关系，用以支持政治和战略利益”。^③

五是做出一系列外交政策调整。对美关系上，《政策》提出不搞“阵营政治”，但认为美巴关系对地区和平与稳定依然关键，首要任务是“超越狭

① “National Security Policy of Pakistan 2022-2026,” p. 8.

② “National Security Policy of Pakistan 2022-2026,” pp. 12-46.

③ “National Security Policy of Pakistan 2022-2026,” pp. vi-34.

义的反恐”，在贸易、投资、互联互通、能源、反恐、安全以及情报合作等多领域开展合作。在对印关系上，《政策》表达了改善关系的愿望。此前一年多，印巴两国曾在第三地开展高层秘密外交，在2021年2月一度实现边境停火。在对中东关系上，《政策》提出以沙特、土耳其兼顾的“双重点”政策，并强调与伊朗“在边境管理以及地区和平与稳定上具有重要共同利益”。在对俄罗斯及中亚关系上，《政策》提出通过向中亚提供入海口加强与中亚贸易和经济联系，以此作为地缘经济战略的重点，并提出要与俄罗斯重新设计在能源、防务及投资领域的伙伴关系。^①2022年2月23日，伊姆兰·汗按期抵达莫斯科，成为23年来首位访俄的巴基斯坦总理和11年来首位访俄的巴基斯坦最高政治领导人。

然而，巴基斯坦目前所做出的一系列调整同样具有局限性，许多对巴基斯坦战略走向具有重要影响的因素依然没有改变。

首先，对解决国家治理困境缺乏根本性思路和可操作性方案。“综合国家安全框架”及《政策》将种种治理难题纳入国家安全的视野下予以统筹，但显然对于其中意识形态和体制性困境缺乏深入反思与探索。例如，对于造成国家政治动荡，特别是权力重心在军队与政党政治之间往复摇摆、权力结构在“总统制”和“总理制”之间多次变化的原因进行反思；对于意识形态领域宗教的地位与作用予以深入分析，对于国家在历史上利用宗教话语作为国内政治及地缘战略工具、在处理国家身份认同的“统一”与族裔文化的“多元”等问题上的得失展开检讨；在第三次工业革命背景下，探索如何为实现地缘经济战略、保障经济安全设计具体发展路径和实施方案；等等。尽管“综合国家安全框架”及《国家安全政策》展现出若干积极趋向，但仍不足以破解巴基斯坦在民族国家建构、政治转型、安全治理和经济发展等方面面临的治理困境。

其次，精英决策的方式没有变。“综合国家安全框架”及《政策》实际上由巴军最高领导人巴杰瓦推动，外界普遍认为时任总理国家安全顾问的莫伊德·优素福（Moed Yusuf）作为其侧近智囊，捉刀相关讲话和文件起草。因此，相关论述很大程度上反映了巴基斯坦军方及巴杰瓦本人的想法。毋庸讳言，自巴杰瓦担任巴军最高领导人以来，巴基斯坦国内政治最主要的特征表现为权力重心再次向军方一侧回摆。一方面，巴基斯坦军方长期

^① “National Security Policy of Pakistan 2022-2026,” pp. 36-38.

以来借国家安全事务干预政治，通过扩大国家安全的内涵外延为巴基斯坦军方巩固和扩大干政提供了政治合法性辩护。另一方面，以“全政府方式”保障国家安全也意味着，巴基斯坦军方并不对国家安全负有唯一责任，相反亦可就国家安全相关问题向政府问责。此外，巴杰瓦在上一任期末酝酿推出“巴杰瓦主义”（Bajwa Doctrine），试图就国家治理、对外战略等重大政治问题做出系统性论述。^① 外界普遍认为，推出“综合国家安全框架”等论述是巴杰瓦构建系统性政治学说和打造政治遗产的最新尝试，可以称作“巴杰瓦主义”的 2.0 版本。然而，无论巴基斯坦军方及巴杰瓦本人的意愿如何，都无法回避以下问题：其一，巴基斯坦军方干预政治缺乏制度性渠道，单凭此类国家安全观念论述不足以确保其干政模式的制度化和稳定性；其二，在缺乏制度的保障下，巴基斯坦军方干政一靠政绩、二靠军队形象和军方领导人个人魅力，倘若“在位不谋政、揽权不担责”，那么最终只会折损军队及其领导人的权威；其三，无论巴杰瓦出于何种目的打造个人政治学说作为政治遗产，都必须处理好个人进退、军方得失以及国家利益三者间的矛盾，在任期行将结束之际，其个人政治意愿最终能否落实仍有待观察。

再次，“以小博大”战略文化没有变。巴基斯坦在设计 and 执行对外战略中带有明显的“以小博大”特征：一是认为要充分调动大国矛盾，二是认为可以通过“出租”自身地缘位置换取相应利益。在本轮“以地缘经济作为补充”的战略调整中，巴方仍然未能摆脱传统战略文化窠臼：在分析战略环境时，更加突出大国竞争中的经济维度；在提出“地缘经济战略”时，仍强调利用自身独特地缘区位融合大国利益，更强调发挥通道和转运枢纽的作用。说到底，在国际政治重回大国竞争尤其经济竞争的背景下，巴基斯坦需要为自己在国际格局中，特别是在超级大国的战略棋盘上，重新寻得有利的战略定位，而目前来看巴方的自身战略定位仍无外乎“以小博大”的两条基本法则：一是在经济上也要调动大国矛盾，而不能与某一个大国在经济上过分“绑定”；二是自身地缘经济位置同样可以向大国“出租”，进而换取相应利益。

最后，外交政策调整有限。自推出“综合国家安全框架”以来，巴方

^① Kamal Alam, “The Bajwa Doctrine: The Pakistani Military Has Done More than Enough,” *RUSI Newsbrief*, Vol. 38, Issue 1, February 16, 2018. <https://rusi.org/explore-our-research/publications/rusi-newsbrief/bajwa-doctrine-pakistani-military-has-done-more-enough>

在外交实践上做出了一系列具体调整，但从实际效果看作用有限。在大国关系方面，巴方向美方提出了双边关系“发展路线图”，但显然美方对于经贸投资领域的合作提议并不感冒；在俄乌战事一触即发之际，巴基斯坦总理到访俄罗斯，但双方仍未就能源合作，特别是天然气管线合作达成进一步协议，极大冲击巴方对两国能源合作前景的信心。在中东布局方面，巴基斯坦虽然在政治上与土耳其日渐热络，但经济上“远水难解近渴”，在财政和能源上仍然受制于沙特、阿联酋等传统阿拉伯盟友，更遑论与伊朗加深战略关系。在地区博弈上，在印巴双方综合实力差距拉大和所处国际战略环境逆转的背景下，巴方对印采取有限缓和措施远不足以满足印方的期待。因此新出台的《国家安全政策》除了表达改善对印关系之外，用了主要篇幅渲染印方“在克什米尔地区侵犯人权”、“破坏地区和平稳定”、“印度教右翼政治抬头”和“破坏国际防扩散体系”等种种“威胁”。^①究其原因，一是巴方虽然无意在大国竞争或中东博弈中选边站队，但其自身实力似已不再具有撬动大国关系甚或地区国家关系的分量，其外交摇摆也不再具有举足轻重的作用，甚至最终对于某些大国而言巴基斯坦在国际政治中选边站队的最大意义可能仅限于这一举动本身；二是巴基斯坦外交政策的首要目标有着深刻的国内政治根源，但由于地区层面印巴对抗和全球层面中美博弈两层结构嵌套，巴方这一目标与主要大国当前利益的分歧日渐扩大，因此在与印对抗中不仅在实力上处于劣势，还处于结构性劣势之中。总之，由于自身实力的下滑，巴方在国际战略棋盘上既没有举足轻重的战略筹码，又面临抗风险能力的下降，在外交政策上小修小补式的调整不足以扭转困局。

尽管如此，巴基斯坦在战略上的一些重要基本面仍然不容否定：地区性的军事强国、人口大国、伊斯兰世界唯一的事实核国家以及由此产生的特殊地位和影响力。在世界大变局中，巴基斯坦既有被动适应的过程，也不失主动作为的空间。而且，在国际力量对比的消长中，一国实力或地位的下滑往往是普遍的，但同时也是相对的、可控的，甚至将经历一个相当长期的历史过程。

^① “National Security Policy of Pakistan 2022-2026,” pp. 35-37.

五、中巴经济走廊对巴基斯坦的战略意义

中巴经济走廊自 2013 年启动建设以来,已经成为“一带一路”国际合作的标杆,为巴基斯坦经济增长和民生改善发挥了重要作用,更为巴基斯坦应对大变局而采取的新一轮战略调整提供了正面支持和有利条件。

中巴经济走廊建设有力推动了巴基斯坦经济增长。八年来,中巴基斯坦经济走廊累计为巴基斯坦带来 254 亿美元投资。^① 根据巴基斯坦国家统计局数据,2013~2014 财年至 2017~2018 财年期间,巴基斯坦每财年实际 GDP 增速从 4.05% 逐年递增至 6.10%^②,表现出强劲势头,这与中巴经济走廊建设第一阶段对巴国内能源、交通基建领域的巨额投资密切相关。特别是,一系列发电、输电项目极大程度改善了巴基斯坦电力供应短缺的状况,巴基斯坦发电总装机容量已基本满足国内需求。同时,喀喇昆仑公路升级改造二期项目(哈维连至塔科特段)、白沙瓦至卡拉奇高速公路项目(苏库尔—木尔坦段)提升了中巴两国间及巴基斯坦国内道路交通“主干道”的通行能力。上述项目改变了能源、交通两大短板对巴基斯坦经济增长的制约。

中巴经济走廊有助于巴基斯坦民生改善。走廊建设已经为巴基斯坦创造了超过 7 万个工作岗位,未来 5~7 年还将直接或间接创造 50 万个岗位。^③ 中巴博爱医疗急救中心、瓜德尔海水淡化厂、法曲尔中学、瓜德尔职业技术学校等一系列民生项目落地,在用水、医疗、教育和就业技能培训等方面切实为当地造福。自新冠疫情暴发后,中巴经济走廊项目“不撤中方人员、不裁巴方员工、不停项目建设”^④,积极为巴方提供防疫物资、医疗用品、专家协助、疫苗供应等抗疫支持,助推巴基斯坦经济疫后复苏。

^① 《中巴经济走廊建设 8 年多来为巴带来 254 亿美元直接投资》,新华网,2021 年 9 月 23 日。
http://www.news.cn/2021-09/23/c_1127894399.htm

^② “Macro Economic Indicators,” Pakistan Bureau of Statistics. <https://www.pbs.gov.pk/content/table-01-macro-economic-indicators>

^③ 《专访:“一带一路”为巴经济发展注入新活力——访巴基斯坦驻华大使莫因·哈克》,新华社,2022 年 3 月 3 日。http://www.news.cn/2022-03/03/c_1128433957.htm

^④ 《2021 年度中巴经济走廊项目优秀巴方员工颁奖仪式成功举行》,中华人民共和国国家发展和改革委员会,2022 年 1 月 21 日。https://www.ndrc.gov.cn/fzggw/jgsj/zys/sjdt/202201/t20220121_1312764.html?code=&state=123

中巴经济走廊与巴基斯坦经济发展理念相符。走廊建设在基础设施建设领域取得成就的基础上,迈入以产能合作、农业、社会民生等领域为重点的高质量发展新阶段。巴基斯坦新版《国家安全政策》明确指出,“中巴经济走廊是具有重大国家意义的项目,获得了全国性的共识,它将重新定义地区互联互通,具有启动国内增长、减轻贫困和改善地区互联互通等方面的潜力,进而为巴基斯坦经济注入动力”,强调“中巴经济走廊为扩大出口和工业基础创造机会,并且推动在更广泛的地区中建立起有利的经济关系”。^①近年来,瓜德尔港建设不断取得进展,港口已具备全作业能力并启动商业化运营,港口自贸区引资落户,正朝着物流枢纽和产业基地的战略目标扎实迈进;拉沙卡伊、塔贝吉等“特别经济区”进入建设阶段,将为巴基斯坦下阶段工业化发展提供动力。

中巴经济走廊与巴基斯坦战略取向一致。从根本上讲,这是因为中方秉持“亲诚惠容”的周边外交理念,主张睦邻友好,将与巴方谋求共同发展、守护共同安全作为对巴战略目标,将支持巴方自身提升战略实力、改善战略环境和维护战略利益也作为中方在南亚追求的战略利益。从理念上讲,走廊引领两国战略思维靠拢。一是统筹发展与安全。巴方提出“综合国家安全框架”,强调“经济安全”为核心和维护“人的安全”,中巴经济走廊与“一带一路”既是新时代中国统筹国内国际构建新发展格局的重要一环,也是维护周边安全,以共同发展促进共同安全的重要依托。二是统筹自身安全与共同安全。巴方的新版《国家安全政策》提出以互联互通为基础的地缘经济战略,主张融汇各方共同利益、反对“阵营政治”。走廊建设主张共商共建共享,遵循包容开放共享原则,不针对第三国,不作地缘政治的工具,这与现阶段巴战略调整诉求不谋而合。因此,走廊与“一带一路”合作成为中巴两国统筹安全合作与发展合作、战略合作与务实合作的实践平台。从实践上讲,走廊符合两国共同的战略利益。巴方的新版《国家安全政策》提出,“欢迎感兴趣的国家和其他经济特区项目进行直接投资”。^②中巴经济走廊建设过程中,双方在走廊联委会框架下设立了国际合作与协调工作组,走廊框架下若干项目也探索采取了国际融资等第三方合作方式,瓜德尔港开展针对阿富汗的转口业务,种种实践均体现了走廊建设互利开放、面向地区的特色。

^① “National Security Policy of Pakistan 2022-2026,” p. 18.

^② “National Security Policy of Pakistan 2022-2026,” p. 36.

但同样也需看到，中巴经济走廊对巴基斯坦的战略作用是外因性、条件性的，不是内因性和根本性的。就现阶段而言，走廊建设为巴方落实战略调整构想、突破战略困境、特别是推动经济和产业发展提供了有利条件和外部支持，但并不能直接从根本上改变巴方面临的内外战略困境。

首先，中巴经济走廊没有政治意图。巴基斯坦所面临的内外战略困境在很多方面具有其政治和意识形态根源，中巴经济走廊不输出意识形态、不输出模式，中方历来支持巴方根据本国国情制定和实施政策，支持巴基斯坦走符合本国国情的发展道路，中方更不限于跟巴基斯坦国内某一特定政治派别、集团开展合作或对某些地域具有特殊偏好。相反，由于巴基斯坦自身政治积弊，走廊建设不时受到牵扯和影响。

其次，中巴经济走廊不是经济援助。与历史上某些大国或国际机构向巴基斯坦提供附带政治条件的经济援助不同，中巴经济走廊不是“大礼包”，而是以投融资、政府贷款、无偿援助等多种模式综合运用的经济合作项目。以走廊建设第一阶段投建的11个能源项目及瓜德尔港项目为例，其总投资达到128亿美元，其中约30亿美元是中巴企业自有资金，其余98亿美元通过银行贷款融资。^①其中许多能源项目采取了“建设—持有（一运营）—转让”模式运行，在为巴基斯坦国内生产生活提供电力的同时实现了盈利。同样，走廊建设也不对巴基斯坦设置结构性改革议程或财政约束目标等政治条件，而是按照共商共建共享的原则，在巴基斯坦既有社会经济条件下开展合作。相反，走廊建设不可避免地受到巴基斯坦国内财政、土地、劳动力等领域体制制约以及能源等行业的系统性风险影响，倘若再被误解为“大礼包”则有可能炒高巴基斯坦国内“预期”，更不利于走廊建设行稳致远并发挥对巴基斯坦经济的促进作用。

再次，中巴经济走廊不是地缘战略工具。中巴经济走廊是两国关系从政治和防务领域向经济领域纵深发展新阶段的客观需求，是两国高水平战略关系的体现，而非为推行所谓地缘政治战略而加深捆绑的工具。中方既无意利用走廊建设在南亚地缘政治中打“巴基斯坦牌”，同样也不意味着巴方就因此握有了“中国牌”。美、印极力在全球及南亚推行“选边站队”的地缘政治阵营化政策，而中方则无意通过走廊建设加剧地区分裂和阵营分野。因此，巴基斯坦在国际战略层面受到一定程度孤立的状态，并不会因

^① 《中巴经济走廊（CPEC）22个项目指哪些？》，中国经济网，2019年1月9日。http://intl.ce.cn/sjj/qy/201901/09/t20190109_31215542.shtml

为走廊建设而得到立竿见影的缓解。不仅如此，由于美、印单方面将中巴经济走廊建设视为地缘战略工具，并为自身奉行的狭隘地缘政治观点辩护，使得巴基斯坦受到的无端打压有增无减。

总之，中巴经济走廊无法直接改变巴基斯坦既有政治经济体制弊端，短期内也无法在阵营化的地缘政治中帮助巴基斯坦显著提升战略对抗的底气和实力，而在巴方提高国家治理能力和增强战略实力的过程中，走廊建设既提供了支持和条件，同时也受到制约，甚至面临着更加复杂的内外环境和风险挑战，更多发挥的是促进和“倒逼”作用，而非决定性作用。

结 语

当今世界正经历百年未有之大变局，国际与地区战略格局加速演变。巴基斯坦主动应对本国面临的国际战略与国内治理的多重困境，推出“综合国家安全框架”，出台《国家安全政策》，提出以“经济安全”为国家安全的核心、以地缘经济视野补充地缘战略等新观点，反映了巴方求发展、谋合作、促安全的新思路。受疫情及近期政局动荡影响，巴基斯坦新政府组建伊始就面临内政外交的严峻挑战。然而，无论国际风云如何变幻，中巴两国推动全天候战略合作伙伴关系高水平运转的信心从未动摇，推动中巴经济走廊建设高质量发展的意愿从未动摇。无论巴基斯坦政局如何变动，稳定、发展与合作都是现阶段巴政府需要把握的重点和主线，通过中巴经济走廊建设和中巴务实合作助力巴基斯坦社会经济发展，也是巴基斯坦社会各界的共识。中巴经济走廊是国际经济合作领域的新事物，需要两个历史文化、社会制度、发展道路和阶段都不同的国家共同建设、择善而从，在建设过程中必然会受到来自巴基斯坦内外各种复杂因素的影响，面临诸多风险和挑战。只有充分理解巴基斯坦国情基本特征，把握巴基斯坦国家安全政策新理念新思路的变与不变，才能在大变局中维护和塑造好两国关系世代友好的稳步发展态势，推动走廊实现更全面、可持续、高质量的发展。

（编辑 吴兆礼）

Abstracts

The Development of Informal Cooperation Mechanisms and Trends in China's South Asia Diplomacy

By Wu Lin

ABSTRACT: China has relied primarily on bilateral diplomacy when dealing with its relations with South Asia. The global COVID-19 pandemic and full US troop withdrawal from Afghanistan have provided China with opportunities to introduce informal cooperation mechanisms and to upgrade its regional diplomacy at both the bilateral and the multilateral level. An informal cooperation mechanism network has taken initial shape, with the development of a framework of a new era of South Asia regional cooperation at its core, political trust as its base, peaceful resolution of disputes and developmental security as its guiding norms, connecting the Belt and Road Initiative and non-traditional security cooperation, and being complemented by new platforms of the provision of regional public goods. This marks the emergence of two new trends in China's diplomacy in South Asia: (1) the introduction of new concepts reflecting the nexus of security and development, and the unique role of neighboring powers; (2) bolstering security cooperation at the regional level, by establishing new frameworks for regional cooperation, cultivating a multilateral consensus, and fostering a regional identity. The pandemic, great power competition, and the changes in Afghanistan represent the key external drivers of the enhancement of China's South Asia diplomacy. Meanwhile, endogenous drivers include the need to adapt the agenda to meet the needs of high-quality development of the BRI, and the return of the traditional values of the international order. China's multilateral approach to diplomacy with South Asia provides a foundation for China to cope with the more complex international and regional environment in the post-pandemic era.

KEY WORDS: China's South Asia Diplomacy; Informal Mechanisms; South Asian Security; Regional Cooperation Framework

The Changing Global Context and the China-Pakistan Economic Corridor

By Wang Xu & Lin Yiming

ABSTRACT: The world today is undergoing dramatic changes not seen in over a century. As an important pilot project of the Belt and Road Initiative, the China-Pakistan Economic Corridor is of strategic significance within the

context of these changes, especially considering the role it plays in consolidating the all-weather strategic partnership between China and Pakistan. This article assesses the strategic dilemma that Pakistan faces with respect to three critical challenges: China-U. S. competition, confrontation between India and Pakistan, and the changing situation in the Middle East. It also considers Pakistan's four key domestic governance dilemmas, and strategic adjustments that Pakistan is undertaking around each: nation-state building, political transition, security governance and economic development. It argues that the China-Pakistan Economic Corridor provides a significant, but not decisive boost for Pakistan as it responds to these global changes.

KEY WORDS: China-Pakistan Relations; Pakistani Diplomacy; Pakistan National Governance; Pakistan National Security Policy; Neighborhood Diplomacy

Cognitive Perception and the Evolutionary Logic of the Modi Government's China Strategy

By Hou Weigang

ABSTRACT: A state's foreign policymaking is inextricably linked to robust information flows and effective cognitive mechanisms for interpreting information. As such, it is easy for issues to emerge around how cognitive patterns affect the foreign policy agenda. Based on micro-psychology, this article attempts to explain the evolutionary logic causing states to sometimes adopt foreign policy frameworks emphasizing cooperation, and at other times to turn in the direction of competition. In this direction, the study considers the case of the evolution of the Modi government's China policy. In order to maintain cognitive consistency, the Modi administration will use anchoring effects, including induced stereotypes and historical analogies, as well as wishful thinking and independent self-schema to interpret China's intentions, and to appraise the scenario faced by India. This in turn will serve as the basis for determining policy towards China. This illustrates how strategic autonomy is the main driver of the Modi administration's policy towards China. In situations of incomplete information, general guiding needs are an important psychological mechanism that will tilt the Modi government in the direction of adopting a hardline policy towards China. By reviewing the last seven years of history of cooperation and conflict with China vis-à-vis the Modi administration's policies, this article attempts to explain the evolution of a state's foreign policy from a perspective of cognitive psychology. The author argues that under the influence of inherent cognitive limitations, the Modi administration has emphasized competition in its policy towards China, while cooperation