

## 恐怖主义“洼地效应”与巴基斯坦的反恐策略

孔 亮

**摘要：**“9·11”事件后，美国发动阿富汗战争，塔利班和基地组织的部分成员外逃至巴基斯坦联邦直辖部落区。他们与当地的部落民兵和宗教极端组织结盟，共同反对巴基斯坦政府“助美反恐”，频繁实施暴力恐怖活动并大力宣扬极端主义意识形态，挑战政府权威，使联邦直辖部落区及其周边区域沦为“恐怖主义洼地”。受其影响，俾路支分离主义组织也将暴力恐怖活动作为实现政治诉求的主要手段，进一步扩大了“洼地效应”的作用范围。面对这一局面，巴基斯坦政府在2001-2008年期间对恐怖分子进行武力打击，而后与其进行谈判，寻求和解。然而，这种反恐策略收效甚微，却打击了民众的反恐意志，令“洼地效应”继续强化，以至于恐怖主义威胁到了巴基斯坦的政治中心。鉴于安全形势急剧恶化，巴基斯坦政府在2009年后调整了反恐策略，加强了对恐怖分子的武力打击，同时注重制定、推行反恐政策。在新策略的指导下，巴基斯坦政府从人力和物力两方面削弱恐怖组织的实力，压缩其生存空间并与其争夺意识形态领域的话语权，从而逐步弱化了恐怖主义“洼地效应”，改善了安全局势。

**关键词：**恐怖主义；洼地效应；联邦直辖部落区；俾路支省；反恐策略

**收稿日期：**2021-12-30

**作者简介：**孔亮（1988-），战略支援部队信息工程大学洛阳校区讲师、博士研究生，主要研究领域：南亚政治、南亚历史。

“洼地效应”是人们把“水往低处流”的自然现象引申到经济学领域所形成的概念，其本意是指利用比较优势，创造理想的经济和社会环境，对各类生产要素产生更强的吸引力，从而吸引外来资源流向本地，弥补本地资源结构上的缺陷，促进本地区经济和社会快速发展。<sup>①</sup>参照经济学的解释，恐怖主义的“洼地效应”就是指某地区的经济和社会环境具备滋生恐怖主义的条件，如民众普遍贫穷、存在反叛势力或有组织犯罪集团、极端主义思想氛围浓厚、国家治理能力低下等等，能够聚集其他地区的恐怖分子，同时规模壮大的恐怖分子又会进一步营造有利于恐怖主义生

---

<sup>①</sup> 谢希德：《创造学习的思路》，《中国县域经济报》，2015年11月6日，第3版。

存的环境，导致当地安全形势恶化的现象。与之表现相反但道理相通的是恐怖主义的“高地效应”，即环境形成高门槛，难以吸引外部恐怖分子，甚至引发内部恐怖分子外流的现象。

## 一、恐怖主义“洼地效应”在巴基斯坦的显现

“9·11”事件后，美国发动阿富汗战争，推翻了塔利班政权，摧毁了基地组织在阿富汗的网络，同时也打击了其他极端组织，使原本作为“恐怖主义洼地”的阿富汗一时间隐隐呈现出向“恐怖主义高地”转变的趋势。在这样的情况下，塔利班、基地组织和其他极端组织的部分成员逐渐外逃，作为邻国的巴基斯坦是其主要目的地。他们逃至巴基斯坦后，与当地的部落武装和宗教极端势力结成了松散联盟，以暴力手段与巴基斯坦政府角逐政治权力，并利用民众的宗教感情，挑战国家的主流意识形态，对巴基斯坦的安全、秩序和政府权威构成了严峻挑战。

### （一）联邦直辖部落区和西北边境省失控

“洼地效应”首先显现在与阿富汗东部边境省份接壤的巴基斯坦联邦直辖部落区（简称“FATA”）<sup>①</sup>。FATA的主体族群是普什图人，与塔利班的主要成员有着相同的群体身份认知和历史文化背景，与此同时，当地的一些宗教极端组织，如“执行先知教法运动”（Tehrik-e-Nafaz-e-Shariat-e-Muhammadi），与塔利班和基地组织关系紧密且拥有相似的意识形态，加之当地长期处于高度自治状态，非常适合外籍武装分子躲避打击、恢复实力。因此，FATA逐渐沦为“恐怖主义洼地”，巴基斯坦在支援美国推进阿富汗战争的同时，还要面对国内的恐怖主义威胁。

阿富汗战争初期，在美国的强烈要求下，巴基斯坦在巴阿边境的主要通道附近部署了陆军正规军、边境兵团、特种部队和三军情报局特工，防止塔利班和基地组织溃逃人员进入巴基斯坦。<sup>②</sup>2002年，巴陆军将一个师的兵力部署在开伯尔部落区的蒂拉山谷和库拉姆部落区的帕拉齐纳地区，以阻止阿富汗的武装分子撤入巴基斯坦。<sup>③</sup>然而，国家暴力机关，特别是军队进入FATA，破坏了政府与当地部落间的默契与信任，有违山地普什图人的历史文化传统，遭到了他们的抵制。部分塔利班、基地组织和其他极端组织的“漏网之鱼”渗透进了FATA并得到了当地部落或武装团伙的庇护与支持。在短暂喘息并恢复部分实力之后，这些人对巴基斯坦军队和准军事部队实施了报复，并开始频繁袭击美国在巴阿边境地区的基地和运输通道。

于是，美国对巴基斯坦施压，要求打击盘踞在FATA的外籍武装分子，巴基斯坦

<sup>①</sup> 联邦直辖部落区于2018年5月31日正式并入开伯尔普什图省。

<sup>②</sup> Zahid Ali Khan, "Military operations in FATA and PATA: implications for Pakistan," *Strategic Studies*, Vol.31 & 32, No.1 & 2 (Winter 2011 & Spring 2012), p.130.

<sup>③</sup> Samir Puri, *Pakistan's War On Terrorism: Strategies for Combating Jihadist Armed Groups Since 9/11*, Oxon & New York: Routledge, 2012, p.46.

遂于2002年6月发起了代号为“正义”<sup>①</sup>的反恐行动。“正义”行动由多个孤立的小型军事行动构成，尽管时间跨度长达4年，但没有达到预期目的，反而激起了当地部落的激烈反抗，特别是聚居于南瓦济里斯坦的艾哈迈德扎伊·瓦济尔部落和马苏德部落，在各自的首领——内克·穆罕默德（Nek Mahammad）<sup>②</sup>和贝图拉·马苏德（Baitullah Mehsud）<sup>③</sup>的带领下与政府军作战，导致双方皆产生了较大人员伤亡。共同的敌人、相似的意识形态和领导人之间的紧密关系促使来自阿富汗的武装分子与FATA的部落民兵和伊斯兰极端组织合流，形成多个亲塔利班的武装团伙。这些团伙频频袭击巴基斯坦军队和准军事部队，给巴基斯坦带来了重大安全威胁，并由此产生沉重的经济负担，迫使穆沙拉夫政府采取绥靖政策，通过谈判寻求和解。

政府的妥协产生了不良示范效应：各类极端组织纷纷将暴力手段作为实现诉求的主要工具，极端主义意识形态急剧膨胀，迅速从南瓦济里斯坦向周边地区扩散。

“红色清真寺”事件后，穆沙拉夫政府与各宗教极端组织的关系彻底破裂，亲塔利班武装团伙开始联合行动，暴力恐怖活动从而成为巴基斯坦最突出的非传统安全威胁。2007年12月，贝图拉·马苏德联合约40个亲塔利班武装团伙，组建了“巴基斯坦塔利班运动”（简称“巴塔”）。巴塔初创时的阶段性目标是在巴基斯坦的普什图人聚居区建立塔利班政权，进而实现整个巴基斯坦的“塔利班化”，最终目标则是将外国军队赶出阿富汗。因此，从目标角度来说，倒向美国并为驻阿美军提供后勤保障的巴基斯坦政府就成了巴塔的重点打击对象。巴塔成立后，在全国各地发动恐怖袭击，挑战政府的权威：在所控制地区设立名为“改革委员会”的办公点、征收赋税、开采矿产、私设伊斯兰法庭，成为当地的实际统治者。<sup>④</sup>此外，巴塔还残忍迫害支持政府的部落首领和民众。

在巴塔的攻势面前，政府体系节节败退。最初，巴塔的实力范围只限于南、北瓦济里斯坦和巴焦尔等部落区，后来逐渐扩展到整个FATA以及西北边境省的本努、科哈特、德拉·伊斯梅尔·汗、迪尔、斯瓦特和坦克等县，到2008年底，巴塔的实力范围已经拓展至白沙瓦、查萨达、马尔丹等县，大有建立“国中之国”的趋势。2009年初，巴政府作出妥协，承认了巴塔对斯瓦特地区的统治。2月16日，西北边境省政府与“执行先知教法运动”创始人苏非·穆罕默德达成和平协议，双方同意在斯瓦特地区实现停火，政府准备颁布《2009年伊斯兰教法制度条例》，允许在马拉

---

① Al Mizan是乌尔都语词الميزان在英语中的音译形式，该词原本的意思是“天平”“平衡”，引申为“公平”“正义”。

② 内克·穆罕默德是艾哈迈德扎伊·瓦济尔部落的领导人，早年曾赴阿富汗同前苏联军队作战，与塔利班关系密切。哈迈德扎伊·瓦济尔部落是瓦济尔部落的子部落，主要生活在南瓦济里斯坦部落区的西部和南部。

③ 贝图拉·马苏德是马苏德部落的领导人，早年曾赴阿富汗同苏联军队作战，与塔利班关系密切。马苏德部落主要生活在南瓦济里斯坦东部和北瓦济里斯坦南部。

④ 杜冰：《巴基斯坦“拯救之路”反恐行动及其前景》，《国际资料信息》，2013年第11期，第41页。

根德地区实行伊斯兰教法；2月24日，斯瓦特塔利班领导人法兹鲁拉通过新闻发言人表示，将遵守该协议。然而，协议双方对《教法制度条例》中部分内容的解读不同，导致矛盾激化，巴塔武装分子甚至一度占领了西北边境省的布内尔县，距首都伊斯兰堡仅110公里，直接威胁巴基斯坦的政治中心。

## （二）俾路支省安全形势恶化

社会发展的迟滞虽不是恐怖主义的根源，但为恐怖势力聚合能量提供了机会。巴基斯坦的俾路支省长期存在政局动荡、经济发展水平低、社会保障体系落后、公共教育资源不足等问题，为恐怖主义“洼地效应”的显现提供了条件。频繁的政治动荡导致社会失序，必然诱发混乱和暴力；经济落后的弱势群体面临被边缘化的危险，倾向于采取极端手段捍卫权益；公共教育惠及面狭窄，催生了一大批待业青年，他们对现状不满，容易成为社会上的不稳定因素。

为了实现俾路支省高度自治甚至独立建国的政治诉求，俾路支分离主义者曾先后在1948、1958、1963、1973和2005年发动武装叛乱。尽管叛乱均被镇压，巴基斯坦政府也对俾路支人进行了安抚，分离主义武装叛乱活动有所减弱。然而，长期以来在政治上的边缘化和孤立感以及落后的社会经济条件令俾路支人对国家的认同感较低，分离主义武装组织一直伺机而动。另一方面，巴基斯坦政府在FATA的绥靖政策刺激了俾路支分离主义武装组织，如俾路支解放军（简称“俾解”）、俾路支解放阵线（简称“解放阵线”）、俾路支共和军（简称“共和军”）等，向更加极端的方向发展，逐渐将暴力恐怖活动作为向政府示威的手段和与之讨价还价的筹码。

俾路支分离主义组织在受到阿塔和巴塔影响，进一步极端化的同时，也在客观上为这些组织在俾路支省扎根、发展创造了条件。塔利班失去政权后，其高层领导逃至俾路支省的奎达，并在当地重建了行政体系，成立了领导机构——“奎达舒拉”。<sup>①</sup>经过一段时间的发展，“奎达舒拉”建立起职能部门——“俾路支斯坦塔利班运动”（简称“俾路支塔利班”）。该组织在奎达周边的宗教学校征募成员，并将其培训为塔利班战士，用于同西方国家作战。<sup>②</sup>另一方面，巴塔也向俾路支省进行了渗透。此外，俾路支省还存在枪支泛滥、毒品走私猖獗、激进武装组织活跃等问题。<sup>③</sup>例如长期活跃在俾路支省的教派主义极端组织——羌格维军和真主旅，前者的主要攻击对象是巴基斯坦的什叶派穆斯林，而后者则主要针对伊朗的什叶派穆斯林。尽管二者与塔利班和巴塔的目的并不相同，但它们都拥有相似的意识形态，因而在人力、后勤、资金和藏身地等方面建立了共享机制，形成了实质上的区域性

<sup>①</sup> Shura 是阿拉伯语词 شورى 在英语中的音译形式。该词的意思是“协商”“咨询委员会”“理事会”等。

<sup>②</sup> Mahrukh Khan, "Balochistan: the Forgotten Frontier," *Strategic Studies*, Vol.32 & 33, No.4 & 1 (Winter 2012 & Spring 2013), p.210.

<sup>③</sup> 张元：《巴基斯坦俾路支分离主义研究》，中国社会科学出版社2019年版，第133页。



联盟。

在俾路支分离主义组织和宗教极端组织的共同作用下，俾路支省的安全形势开始恶化，恐怖主义事件频发，在2008—2014年处于高峰。从2015年起，俾路支省的恐怖袭击数量和造成的人员伤亡均大幅下降，但在全国所占的比例却大幅上升。2014—2017年，俾路支省的恐怖袭击数量连续4年位居全国第一。尽管2018—2020年，俾路支省在该项数据上被开伯尔普什图赫瓦省（简称“开普省”）超越，但需要注意的是，巴基斯坦总统于2018年5月31日签署了宪法第25修正案，正式将FATA并入了开普省。从2018年起，FATA的数据被计入了开普省。如果按照原先的行政区划统计，2018—2019年，俾路支省仍是全国发生恐怖袭击最多的省份，只是在2020年稍落后于FATA。从这个角度来说，俾路支省是2014—2019年巴基斯坦遭遇恐袭最多的省份。在人员伤亡方面，2014年，俾路支省因恐袭死亡的人数位居全国第二，受伤人数居全国第一；2015年，这两项数据均居全国第二，仅次于FATA；2016—2020年，俾路支省在这两项数据上均居全国第一。由此可见，俾路支省早已沦为“恐怖主义洼地”。<sup>①</sup>

## 二、恐怖主义“洼地效应”倒逼巴基斯坦反恐策略的调整

以2009年为转折点，巴基斯坦反恐策略大致可分为两部分，即2001—2008年的反恐策略和2009年后的反恐策略。前者自然形成于应对突发状况的过程之中，表现出明显的被动性和反复性；后者则由巴基斯坦政府在长期反恐实践中总结得出，具有主动性和稳定性特征。巴基斯坦反恐策略之所以出现明显变化，主要是因为“洼地效应”长期显现，引发其国内安全形势不断恶化，由量变产生了质变。

### （一）2001—2008年巴基斯坦反恐策略的特点

在美国实施“持久自由行动”之初，即2001年10月至2002年3月，巴基斯坦“助美反恐”的意图十分明显，其反恐策略可概括为：政治上同美国保持一致，军事上提供必要援助。出于国家安全和利益考虑，巴基斯坦加入了美国领导的反恐联盟，成为反恐战争中的“前线国家”。穆沙拉夫政府迅速与塔利班政权划清界限，终止了对其的政治和经济支持，并宣布反对一切形式的恐怖主义，谴责所有暴恐行径。

---

<sup>①</sup> 此部分俾路支省的恐怖袭击数量和恐怖袭击导致的死伤人数等数据在巴基斯坦的排位情况皆由作者参考巴基斯坦和平研究所2009-2021年发布的《巴基斯坦安全报告》总结得出。巴基斯坦和平研究所（Pak Institute for Peace Studies, PIPS）是由多位巴基斯坦知名学者和记者倡议成立的智库机构，旨在分析、研究直接关系巴基斯坦国家安全和国际安全的政治、社会及宗教冲突。该智库于2011年建立了“冲突与安全数据库”（Digital Database on Conflict and Security）并定期更新，以便为研究冲突、暴力和恐怖主义等问题提供数据支撑，公众可访问该数据库网站（<http://san-pips.com/app/database/index.php>）。此外，巴基斯坦和平研究所自2009年起，每年1月出版前一年的《巴基斯坦安全报告》（Pakistan Security Report），公众可通过其门户网站的“出版物”页面（<https://www.pakpips.com/publications#1512730923805-d52fde57-07fa>）访问并下载相应电子版材料。

2002年1月12日，穆沙拉夫向全国发表电视讲话，称“必须抑制极端主义、黩武、暴力和原教旨主义”，表示将对伊斯兰极端组织采取严厉行动。<sup>①</sup>巴基斯坦向美国开放领空，允许美军使用雅各布阿巴德、达尔本丁、沙姆西等军事基地，并为其提供情报支援和后勤保障。此外，巴基斯坦还协助美国抓捕基地组织重要领导人。2002年3月，两国军队开展联合行动，在旁遮普省的费萨拉巴德地区逮捕了基地组织高级军事指挥官阿布·祖拜达（Abu Zubaidah）；巴三军情报局与美中央情报局合作逮捕了多名“9·11”事件的重要嫌疑人。

如前文所述，巴基斯坦迫于美国压力，于2002-2006年在FATA实施了“正义”行动，但效果并不理想，非但没能完全消灭逃至不同部落区的外籍武装分子，反而导致政府与本土普什图部落和极端组织的关系恶化，军队更被视为美国的帮凶，成为恐怖袭击的重点目标。鉴于这种情况，穆沙拉夫政府放弃了军事行动，选择通过谈判寻求和解。2004年4月24日，军方代表与南瓦济里斯坦的武装团伙指挥官内克·穆罕默德签署协议，即“沙卡伊”协议。<sup>②</sup>此举遭到美国反对，美国认为内克·穆罕默德领导的武装团伙参与了对驻阿北约部队的袭击，于是在当年6月出动无人机将其炸死。<sup>③</sup>此举不仅使“沙卡伊”协议成为一纸空文，而且令当地部落与巴基斯坦军队关系极度恶化，最终爆发战争，贝图拉·马苏德扛起了对抗政府军的大旗。

经过了半年左右的激烈战斗，穆沙拉夫政府重拾绥靖政策，于2005年2月5日与马苏德团伙在萨拉洛卡达成和平协议，即“萨拉洛卡”协议。根据协议，巴基斯坦军队撤离马苏德部落领地，只在南瓦济里斯坦部落区的5个要塞派驻边境兵团，政府赦免马苏德一伙并对其人员和财产损失进行赔偿；作为回报，马苏德宣誓效忠巴基斯坦，停止袭击巴安全部队。<sup>④</sup>政府此举事实上将南瓦济里斯坦的控制权拱手让给了贝图拉·马苏德，因其武装团伙并未缴械，而边境兵团的力量和活动范围非常有限。与此同时，美国坚决反对和谈，认为这是对武装分子的纵容，会给予其喘息的机会。因此，尽管反恐是巴基斯坦国内政治和对美外交的重点，但政府却一直在两者中的优先选择上犹豫徘徊，表现在反恐策略上，就是在回应性武力打击与谈判和解之间反复摇摆。

在武力打击方面，政府在“正义”行动之后，主要依靠短期反恐军事行动，

---

① 荣鹰：《印巴关系中的宗教与民族因素初探》，《国际问题研究》，2006年第2期，第34页。

② Muhammad Rustam Shah & Qadir Shaukat. *Understanding the Insurgency in FATA*, Islamabad: Pakistan Institute of Legislative Development and Transparency, 2007, p.5.

③ Masood Ur Rehman Khattak & Masood Ur Rehman Khattak, "Pakistan's Counter-Terrorism Strategy (2001-2014): An Analysis," *Pakistan Journal of History and Culture*, Vol.36, No.1, (January 2015), p.33.

④ Iram Khalid & Muhammad Iqbal Roy, "Pakistan's Military Operations: the Counter terrorism Strategy (2001-2013) Prospects and Implications," *Journal of the Research Society of Pakistan*, Vol.53, No.2, (July-December 2016), p.244.

如2007年7月的“静默”行动、2007年11月的“真理之路”行动、2008年1月的“地震”行动、2008年6月的“正道”行动、2008年9月的“雄狮之心”行动等等。这些行动大多是针对恐怖袭击的应对，整体上缺乏规划性、前瞻性，行动之间的关联性不强，因而效果有限。在谈判和解方面，2002-2008年，政府同各类武装分子之间达成了10项和平协议。<sup>①</sup>然而，这些和平协议都局限于安全框架内，忽略了背后的政治、经济、社会和意识形态根源，而且没有执行和监督机制，完全寄希望于双方的意愿，因而没能实现预期目标。

## （二）2009年后巴基斯坦反恐策略的特点

2009年对巴基斯坦反恐斗争而言具有特殊意义。这一年的3月27日，奥巴马政府正式出台了“阿富汗-巴基斯坦战略”，将阿、巴两国视为一体，旨在打击、瓦解、消除两国境内的恐怖主义网络。这一战略的提出意味着美国反恐战略重心的转移，巴基斯坦的FATA成为重中之重，同时也标志着巴基斯坦开始从反恐的“前线国家”转变为“主战场”。<sup>②</sup>当年5月，巴基斯坦政府在国内外压力下发起了代号为“正义之路”的军事行动，收复了斯瓦特，逮捕了苏非·穆罕默德；8月，美军出动无人机炸死了巴塔领导人贝图拉·马苏德。然而，这些行动招致了巴塔的疯狂报复：位于拉瓦尔品第的巴陆军总部、位于拉合尔的联邦调查局分部和特警培训中心、位于伊斯兰堡的国际伊斯兰大学和海军总部等先后遭遇巴塔武装分子袭击，标志着恐怖主义的“洼地效应”已影响到了巴基斯坦心脏地带。也是在这一年，巴基斯坦发生的恐怖袭击达到了2586起，<sup>③</sup>为“9·11”事件后历年之最。

鉴于恐怖主义威胁急速上升，巴基斯坦政府于2009年10月17日发起“拯救之路”行动，开启了新的反恐进程。在这一时期，巴基斯坦调整了反恐策略，加强了武力打击恐怖分子的力度，制定并推行了各种反恐政策，以求掐断恐怖组织获取资源的途径，限制其活动能力。另外值得注意的是，巴基斯坦一改紧跟美国、亦步亦趋的做法，在措施的选择上加强了自主性。

### 1. 加强武力打击

反恐工作一般包含严厉打击、防范恐怖活动要素的流动与扩散和社会治理等三个环节，其中严厉打击是反恐工作的基础，是其他两个环节的必要准备。严厉打击包括事件处置、对恐怖分子的抓捕和处置、严厉追击及摧毁其组织能量等等，而最突出的是武力打击。<sup>④</sup>武力打击意在消灭恐怖组织的有生力量，以快速消除恐怖主义

---

<sup>①</sup> Safdar Hussain, *Pakistan's Achievements in War on Terror but at What Cost*, Islamabad: Pak Institute For Peace Studies, 2019, p.27.

<sup>②</sup> 孔亮：《巴基斯坦概论》，世界图书出版广东有限公司2016年版，第464页。

<sup>③</sup> Pak Institute For Peace Studies, *Pakistan Security Report 2009*, Islamabad: Pak Institute For Peace Studies, 2010, p.3.

<sup>④</sup> 张金平：《当代恐怖主义与反恐怖策略》，时事出版社2019年版，第112页。

影响，恢复社会秩序。

巴基斯坦针对恐怖主义的武力打击主要表现为反恐军事行动。需要指出的是，在2009年以前，巴基斯坦的反恐军事行动是零星和短期的；而2009年以后则是大规模、长周期的。例如2011年6月4日，军方发起了代号为“白山”的反恐行动，目的是清剿库拉姆部落区的巴塔武装分子。军方为此出动了4000余名士兵，在大型火炮和空中力量的支援下对武装分子发起了猛烈打击。该行动一直持续到了2013年6月，行动结果超出预期：军队不仅重新控制了库拉姆部落区，而且肃清了巴塔的稳定据点和主要避难所——蒂拉山谷。类似的反恐行动还包括“利剑”、“开伯尔”和“清除暴力”等等。

除了上述军事行动外，巴基斯坦军队、准军事部队和警察还根据形势，相机发起了短期反恐行动。2012年，巴军在南、北瓦济里斯坦、奥拉克扎伊、开伯尔和库拉姆等部落区清剿了恐怖分子并切断了其重要补给线路；2015年初，巴游骑兵部队在卡拉奇多次发起反恐行动，重点清除了基地组织、羌格维军、真主旅、巴塔等组织的武装分子以及与“伊斯兰国”有关的人员；2016年，巴边境部队和警察在俾路支省实施了38次反恐行动，打死俾路支解放军、俾路支解放阵线、俾路支共和军、巴塔和羌格维军等组织的武装分子140名。<sup>①</sup>此外，游骑兵在卡拉奇发起的精确打击恐怖分子行动、警方反恐部门在全国开展的反叛乱行动等也是武力打击恐怖主义策略的具体表现。

## 2. 重视反恐政策

恐怖组织的活动能力取决于其经费筹集、人员招募、组织筹建与运作、恐怖事件策划、武器和其他手段的获取等要素。<sup>②</sup>所以，通过政治手段防范恐怖组织在社会上获取能量、防范恐怖主义要素在社会流动，是反恐斗争的一项重要策略。一般来说，政治手段包括两种：一是与恐怖组织和解，通过对话或谈判达成某种政治解决方案；二是制定政策、释放信号，在限制恐怖组织获取各类资源的同时为其成员放下武器、回归社会提供可能。如前文所述，穆沙拉夫政府选择了通过谈判达成协议的方式来维持和平、维护秩序，但效果并不理想。所以其后的三届政府均重视反恐政策的制定和执行，注重掌握反恐主动权。

### （1）人民党政府的反恐政策

为了在反恐方面统一意见，获得民众的广泛支持，人民党政府发起了一场宣传运动。首先，禁止所有媒体发布与恐怖组织有关的新闻，禁止报道与巴塔及其他恐怖组织有关系的人物；其次，军方宣传部门——巴基斯坦三军公共关系处在“正

---

<sup>①</sup> Muhammad Amir Rana & Safdar Sial, "State Responses: Anti-militant Operations and National Action Plan," *Conflict and Peace Studies*, Vol.9, No.1, (January 2017), p.80.

<sup>②</sup> 张金平：《当代恐怖主义与反恐策略》，时事出版社2019年版，第112页。



义之路”行动开始前两个月便设立了斯瓦特广播电台，阐述了军方的立场；再次，在“正义之路”行动期间，巴政府通过建立官方网站，成立通讯中心，发布每日简报，为难民营提供电视直播服务等方式，全方位报道了行动的进展情况；最后，政府还在将近50个电视频道、30家广播电台和200份出版物上开展了“公共服务信息运动”，通过让大学生、商界代表、法律界人士和各类知识分子发表意见、参与讨论，争取全社会对反恐行动的支持。<sup>①</sup>

此外，人民党政府还提出了以政治参与和经济发展为基础、以军事力量为后盾的反恐战略，即“对话、发展、威慑”战略。具体来说，就是与愿意放弃暴力并遵守法律的武装分子展开对话，促进FATA及其邻近区域的经济的发展，提升当地人民的生活水平，将使用武力作为最后手段来对付那些死硬分子。此外，人民党政府还加强了对反恐工作的政治掌控，明确将其定性为巴基斯坦内政，驳斥了“助美反恐”的说法。值得注意的是，在俾路支问题上，人民党政府制定了“俾路支权利开端”计划，力图通过保障俾路支人的政治和经济权益，促使俾路支叛乱分子放弃对抗国家，尽快回归社会。

## （2）穆斯林联盟（谢里夫派）政府的反恐政策

2013年，穆斯林联盟（谢里夫派）赢得国民议会选举，纳瓦兹·谢里夫出任巴基斯坦总理。在他执政初期，巴基斯坦局势不稳，反对党以选举舞弊为由频频发起抗议活动，国内恐怖袭击频发，以巴塔为代表的恐怖组织有卷土重来之势，为了防止局势进一步恶化，政府选择与巴塔进行谈判。然而，巴塔只是想借机重新整合力量，并无谈判诚意，所以和谈没有产生实际效果。2013年，巴基斯坦发生的恐怖袭击数量、造成的死亡人数和受伤人数分别比上一年增加了9%、19%和42%。<sup>②</sup>尽管如此，政府还是致力于和谈。2014年2月24日，政府出台了《2013-2018年国家内部安全政策》。该政策包含三大要点：第一，就宗教学校改革、武装分子回归社会、去激进化等问题与所有利益攸关方进行对话；第二，孤立恐怖分子，将其与支持者隔离开；第三，加强安全机构的能力建设，增强其威慑效应。可见，穆斯林联盟（谢里夫派）政府侧重于使用“软手段”解决安全问题，强调对话理解与赢得民心。

《2013-2018年国家内部安全政策》颁布后不到一周，巴塔便宣布停火，条件是政府释放在押的巴塔非战斗人员。作为回应，政府停止了对巴塔的空袭。然而，以“自由者党”为代表的巴塔分支组织拒绝接受停火并继续发动袭击。于是，政府推迟了释放行动，随后巴塔也于4月17日放弃停火。6月8日，巴塔武装分子袭击了卡拉

---

<sup>①</sup> Marco Mezzera & Safdar Sial, *Media and Governance in Pakistan*, Brussels: Initiative for Peacebuilding, 2010, p.35-36.

<sup>②</sup> Pak Institute For Peace Studies, *Pakistan Security Report 2013*, Islamabad: Pak Institute For Peace Studies, 2014, p.9.

奇的真纳国际机场，这标志着和谈的彻底破裂，也坚定了政府动用军事力量打击恐怖主义的决心。

2014年12月16日，位于白沙瓦的陆军公立学校遭遇巴塔武装分子袭击，导致141人死亡，120人受伤。这一事件彻底改变了巴基斯坦的反恐局面。袭击发生后不到一周，纳瓦兹·谢里夫便召开了全体政党会议。在这次会议上，各政党通过了“国家行动计划”，一致同意铲除国内的恐怖主义和极端主义。

国家行动计划是巴基斯坦首个旨在从多方面打击恐怖主义和极端主义的综合计划，涉及立法、司法、行政、经济、军事、社会生活等方面，包含20个要点，如：①对已经定罪的恐怖分子处以死刑；②成立快速审理涉恐案件的军事法庭；③禁止激进组织和武装团伙在国内活动；④强化国家反恐局职能；⑤严厉打击宣扬仇恨、极端主义、教派主义的图书、报纸和杂志；⑥阻断恐怖组织融资渠道；⑦防止被禁组织再度出现；⑧采取有效措施反对宗教迫害；⑨登记并监管宗教学校；⑩禁止通过纸质、电子媒体美化恐怖分子和恐怖组织；⑪打击利用互联网和社交媒体从事恐怖活动的行为等等。

### （3）正义运动党政府的反恐政策

在2018年的大选中，正义运动党成为议会第一大党，伊姆兰·汗出任国家总理。正义运动党上台后，主要围绕国家行动计划中的一些要点进行了细化并制定了具体措施。

第一，在司法方面促进了原FATA与开普省的融合。2019年3月，开普省政府向原FATA的7个部落区派遣了警察和法官，标志着国家司法系统开始在原FATA发挥作用。此外，将原有的部落警察和征募兵<sup>①</sup>编入了开普省的警察序列，以确保在司法系统融合过程中，当地社会平稳、有序。

第二，在立法方面提升了原FATA的地位。巴基斯坦国民议会于2019年5月13日通过了宪法第26修正案，同意在国民议会和开普省议会中增加“部落县”<sup>②</sup>的专属席位。

第三，对被禁组织采取零容忍政策，加大了打击力度。2019年2月21日，巴基斯坦国家安全委员会决定，取缔达瓦慈善会及其分支机构——人道福利基金会，加快打击主要在印控克什米尔实施恐怖袭击和在巴基斯坦从事政治性、福利性活动的非法组织。随后，各省便展开行动，主要打击对象是穆罕默德军和达瓦慈善会，采取的方式包括查封总部、没收财产、抓捕涉事人员等等。

第四，重视恐怖融资问题。巴政府设立了一个独立秘书处，专门就恐怖主义融

---

① 征募兵是驻扎在原FATA的安全人员，由各部落区的政治代理人 and 地区协调官领导，负责维持治安，其人员任免由政府负责，武器装备也由政府提供。

② 联邦直辖部落区并入开普省后，原有的7个部落代理区成为开普省的县，称为“部落县”。

资问题制定对策；联邦税收委员会成立了一个特别小组，专门负责打击恐怖主义融资现象；国家问责局也组建了相似的小组，主要负责对恐怖主义融资和洗钱活动进行监控和分析，并与反洗钱金融行动特别工作组驻巴基斯坦秘书处进行沟通协调。

### 三、巴基斯坦反恐策略对恐怖主义“洼地效应”的影响

“洼地效应”的出现与强化依赖于相对有利的环境条件，同样，如果这种条件弱化或消失，那“洼地效应”也会随之产生相应变化。因此，反恐策略对恐怖主义“洼地效应”强弱变化的影响主要取决于策略对环境的构建或改造效果。

#### （一）2001—2008年巴基斯坦反恐策略强化恐怖主义“洼地效应”

如前文所述，2001—2008年，巴基斯坦的反恐策略主要表现为“国际上紧跟美国，国内在回应性武力打击与谈判和解间摇摆不定”。这样的策略弱化了巴基斯坦在反恐上的正义性，不利于达成共识、凝聚力量。与塔利班、基地组织关系紧密的巴基斯坦极端势力利用了国内穆斯林的宗教感情和反美情绪，通过所掌控的媒体大肆宣扬其立场、主张，获得了部分宗教人士和普通民众的同情与支持。

另一方面，政府发起的反恐军事行动大多是在美国的要求下进行或是对恐怖袭击的应对，缺乏主动性、规划性和长期性。一般来说，在恐怖袭击后立即进行武力还击是一种战略上的精神发泄，也是对国内压力的回应，大规模恐怖袭击事件后，社会上通常会出现一波支持军事报复的舆论。然而，政府在初始反应阶段的力量运用类似于一种条件反射，更多地反映了国家的文化和历史，而不是智慧和意志。<sup>①</sup>巴基斯坦的反恐军事行动也是如此，打击目标多是某一地域内的武装分子，行动之间缺乏连续性，且政府在诉诸武力与和平谈判间徘徊，不仅使各类武装组织有机会重组力量，而且传递出了国家反恐意志不坚定的信息。

事实上，武力打击需要良好规划，除了在恐怖事件发生后组织实施外，还可先发制人，以阻止即将发生的恐怖行动，或者是预防将来出现某种恐怖事件的可能性，根本目的是摧毁恐怖组织的行动能力，同时表明国家不会屈从于勒索。基于这一逻辑，恐怖主义作为国家安全威胁，理应遭到最大程度的武力打击。反观巴基斯坦，在武力打击上意志不坚定，规划不足，实施方式单一，且易受谈判影响，所以效果大打折扣。剿而不灭的各类恐怖组织不仅在短时间内便恢复了实力，而且威望还有所上升，令更多与之有相似意识形态或政治目标的人趋于加入这些组织或选择暴力作为表达方式。以最难防范、伤害性最大的自杀式袭击为例，2002年巴基斯坦发生了1起，造成15人死亡；2003年，增长为2起、69人；2004年为7起、89人；2005年为4起、84人；2006年为7起、161人；2007年为54起、765人；2008年为59起、893

---

<sup>①</sup> 奥德丽·克罗宁著，宋德星、蔡焱译：《恐怖主义如何终结：恐怖活动的衰退与消亡》，金城出版社2017年版，第147页。

人。<sup>①</sup>恐怖主义“洼地效应”在巴基斯坦的强化程度由此可见一斑。

## （二）2009年后巴基斯坦反恐策略弱化恐怖主义“洼地效应”

2009年后，连续三届巴基斯坦政府都坚持加强武力打击与制定并推广反恐政策相结合的策略，主要从人力和物力两方面削弱恐怖组织的实力，同时与其争夺土地和意识形态领域的资源，利用自身的软、硬权力，减少恐怖分子的现有存量并控制其增量，从而逐步弱化了恐怖主义“洼地效应”，改善了安全局势。这一点可以从每年的恐怖袭击次数和相应人员损失的变化趋势得到印证。

2009年后，巴基斯坦政府首先从人力资源上打击了恐怖主义“洼地效应”的存在基础。在国家行动计划出台后，巴基斯坦的安全部队和执法机构在情报部门的支援下持续开展联合行动，大量消灭了恐怖组织的有生力量。2015年，在各类反恐行动或武装冲突中，共有2061名恐怖分子被打死，2455名被捕。2016年，它们分别为809和1418；2017年为524和277；2018年为105和431；2019年为113和231。<sup>②</sup>此外，政府还加强了对宗教学校的监管，从源头上限制了恐怖组织的人员补充：政府取缔了数百所未经注册的或有涉恐嫌疑的宗教学校；警方反恐部门对宗教学校进行了秘密监视，重点关注人员往来、是否与被禁组织负责人有联系、是否为被禁组织筹措资金等问题。在这样的情况下，遭受人员损失的恐怖组织很难从宗教学校得到有效补充。事实上，巴基斯坦近年来发生的中、小规模袭击明显减少，从侧面证明恐怖组织的人力资源不足以支撑发动多类型袭击，只能将有限的人员用于制造破坏性强、影响力大的袭击事件。另一方面，在遭遇重大人员损失的情况下，一些恐怖组织不得已选择重组整合，如“自由者党”和“自由者集团”，二者都是因派系分歧而从巴塔分裂出的恐怖组织，但都在2020年8月重新加入了巴塔，这也说明反恐行动严重削弱了恐怖组织的实力。

其次，政府摧毁了大量爆炸物制造窝点并严密监控爆炸物制作材料的交易，降低了恐怖袭击的危害程度和影响力。仍以自杀式袭击为例，2009年的袭击数量和导致的人员死亡数量达到了峰值，分别为87起和1299人，<sup>③</sup>而在之后的11年中，这两项数据总体上呈下降趋势。

再次，政府加强了在FATA的政治存在，改善了对开普省（原西北边境省）和俾路支省的治理，大幅压缩了恐怖组织的生存空间。2008年，当时的西北边境省和FATA内发生10次（含）以上恐怖袭击的县和部落区共有8个，其中发生50次（含）以上的有6个，尤为突出的是斯瓦特（88次）和巴焦尔（84次）；俾路支省内发生10

---

<sup>①</sup> Samir Puri, *Pakistan's War On Terrorism: Strategies for Combating Jihadist Armed Groups Since 9/11*, Oxon & New York: Routledge, 2012, p.105.

<sup>②</sup> 数据源自巴基斯坦和平研究所于2016-2020年发布的《巴基斯坦安全报告》。

<sup>③</sup> Pak Institute For Peace Studies, *Pakistan Security Report 2009*, Islamabad: Pak Institute For Peace Studies, 2010, p.1.



次（含）以上恐怖袭击的县有12个，其中发生50次（含）以上的有3个，分别是德拉布格迪（188次）、奎达（145次）和寇卢（78次）。<sup>①</sup>2019年，开普省内发生10次（含）以上恐怖袭击的县有3个，其中发生50次（含）以上的有1个，即北瓦济里斯坦（53次）；俾路支省内发生10次（含）以上恐怖袭击的县仅有1个，即奎达（22次）。<sup>②</sup>2020年，开普省没有发生50次（含）以上恐怖袭击的县，遭受袭击最多的县依然是北瓦济里斯坦（31次），而俾路支省全年共发生恐怖袭击42次。<sup>③</sup>

最后，巴基斯坦政府在宗教领域向极端主义意识形态宣战。2018年1月，《巴基斯坦公告》发布，将发动自杀式袭击、传播教派主义和无政府主义、未经国家允许发动圣战等确定为“非伊斯兰”行为，谴责以推行伊斯兰教法为借口使用武力，或用暴力、恐怖手段解决民族、地域、宗教和教派矛盾的行为。该文件由支持政府的1829名宗教学者联名签署，他们来自巴基斯坦伊斯兰教各个主流派别。可以说，这份文件是政府综合不同教派观点、统一各方立场来反对宗教极端主义的一次积极尝试。

总的来说，巴基斯坦在2009–2021年所采取的反恐策略是成功的。经过策略调整，巴基斯坦的安全形势得到了很大改善，恐怖袭击的数量和杀伤力明显下降，恐怖组织的活动空间缩小，政府治理体系逐步在部落地区站稳脚跟。

[责任编辑：李丽]

---

<sup>①</sup> Pak Institute For Peace Studies, *Pakistan Security Report 2008*, Islamabad: Pak Institute For Peace Studies, 2009, p.5, p.8.

<sup>②</sup> Safdar Sial, "Security Landscape of Pakistan in 2019," *Conflict and Peace Studies*, Vol.12, No.1, (January 2020), p.35, p.41.

<sup>③</sup> Safdar Sial & Ahmed Ali, "Overview of Security in 2020: Critical Challenges and Recommendations," *Conflict and Peace Studies*, Vol.13, No.1, (January 2021), p.13–14.