

# 巴基斯坦的恐怖主义威胁及反恐政策<sup>\*</sup>

李伟

**[内容提要]** 自2021年8月阿富汗塔利班再次执掌政权以及美国从阿富汗撤军以来,巴基斯坦的恐怖主义形势急剧恶化。巴基斯坦塔利班(简称“巴塔”)、俾路支分离势力和“伊斯兰国”呼罗珊分支(简称呼罗珊分支)等暴恐势力趁机作乱,在巴基斯坦全境频繁袭击政府部门等“高价值目标”,其中开普省和俾路支省遭受的袭击尤为严重,中巴经济走廊项目及人员也多次遭袭。巴基斯坦恐怖主义形势恶化有多方面的原因。从内部看,巴基斯坦国家治理方面的问题不少,未能有效铲除滋生恐怖主义的土壤。从外部看,阿塔再次执掌政权及美国从阿富汗撤军引发地区安全格局的剧变,导致巴基斯坦恐怖主义活动显著增加。巴基斯坦与阿塔之间的关系恶化,加深了巴基斯坦反恐斗争的复杂性。为应对日益严峻的恐怖主义威胁,巴基斯坦两届政府先后出台多项反恐政策,显示了反恐决心,但收效不大。巴基斯坦仍面临恐怖主义威胁的巨大压力,安全形势不容乐观。

**[关键词]** 巴基斯坦 恐怖主义 反恐合作 中巴经济走廊

**[作者介绍]** 李伟,中国现代国际关系研究院反恐研究中心主任、研究员,主要研究反恐及国际安全等问题。

自“9·11事件”以来,巴基斯坦成为国际恐怖主义的重要策源地之一,恐怖主义威胁迄今一直是巴基斯坦面临的主要安全挑战之一,且在阿富汗塔利班(简称“阿塔”)再次执政后急剧恶化。这种恐怖主义威胁严重干扰巴基斯坦的国内稳定与发展,还对地区安全格局和国际恐怖主义的演变产生深远影响,也对中巴经济走廊的建设造成冲击。本文拟分析2021年8月

“阿塔”再次执掌政权以来巴基斯坦恐怖主义形势的变化及其复杂诱因，评估巴基斯坦政府的反恐政策，以期有助于相关领域的研究和判断。

## 一、巴基斯坦恐怖主义形势恶化

2014年6月，巴基斯坦军队发起“利剑行动”，对境内的恐怖分子进行大规模清剿，取得了显著成效，恐怖主义威胁一度缓解。然而，2021年8月“阿塔”再次掌权及美国从阿富汗撤军后，巴基斯坦面临的恐怖主义形势急剧恶化。

(一) 巴基斯坦恐怖暴力活动升级。一是恐怖袭击数量和造成的死伤人数逐年递增。根据巴基斯坦和平研究所研究统计，巴基斯坦2015—2020年恐怖袭击数量和造成的死伤人数整体呈下降态势，恐怖袭击的数量各为625、471、370、262、229和146次，恐怖袭击造成的死亡人数分别为1069、908、815、595、357和220人。这一趋势2021年开始发生逆转。巴基斯坦2021—2024年恐怖袭击的次数各为207、262、306和521次，分别较上一年增长42%、27%、17%和70%。恐怖袭击导致的死亡人数各为335、419、693、852人，分别较前一年增长52%、25%、65%和23%。<sup>①</sup>这些数据表明，恐怖主义活动在巴基斯坦境内呈现出明显的上升趋势。二是恐怖袭击“全境开花”，开普省和俾路支省遭袭尤为严重。巴基斯坦全国范围内均发生过恐怖袭击，其中的绝大多数集中在开普省和俾路支省。2021—2024年开普省发生的恐怖袭击次数分别为111、169、174和295次，占巴基斯坦全境恐怖袭击次数的54%、65%、57%和57%；俾路支省发生的恐怖袭击次数分别为81、79、110和202次，占巴基斯坦全境恐怖袭击次数的39%、30%、36%和39%，

<sup>①</sup> *Pakistan Security Report 2024: An Abridged Version*, Pak Institute For Peace Studies, January 1, 2025, p.9.

两省恐怖袭击次数之和占巴基斯坦全境恐怖袭击总次数的90%以上。<sup>①</sup>这主要是因为开普省和俾路支省分别是“巴塔”和俾路支分离势力的老巢，这些地区容易成为恐怖袭击的目标。三是巴基斯坦暴恐势力类型多样，宗派暴恐事件逐步增多。巴基斯坦暴恐势力大致有四种类型：伊斯兰极端武装、民族分离势力、反宗教少数派的宗教极端组织和反印度的宗教极端组织。前两种暴恐势力最为活跃，教派恐怖主义一度相对沉静，反印的宗教极端组织以前较少在巴基斯坦境内活动。近两年来，教派恐怖主义威胁逐渐上升，2023、2024年皆发生10多起教派恐怖袭击事件。特别是2024年下半年以来，开普省库拉姆地区围绕教派争议和土地纠纷发生一系列严重的暴力事件，导致大量伤亡。如，2024年11月22日，载有什叶派乘客的两辆客运汽车从帕拉奇纳尔前往白沙瓦的途中遭到伏击，导致至少43人死亡，30人受伤，死者中不少人是妇女和儿童。这一袭击引发当地什叶派与逊尼派的报复和反报复行动。2024年7月以来，库拉姆地区的教派冲突造成至少133人死亡，200多人受伤。<sup>②</sup>库拉姆地区民众走上街头抗议，要求保障该地区的和平与安全。巴基斯坦政府随即派遣一个高级代表团前往该地协调双方矛盾，同时派军队进驻以维持秩序。

(二) 针对“高价值目标”的袭击增多，中国成巴基斯坦恐怖袭击的主要外国目标。巴基斯坦暴恐势力袭击目标众多，包括政府工作人员、军警、情报机构人员、平民、国际组织人员和外国目标等。但暴恐势力袭击的主要目标近年来逐渐由平民转向政府官员、军警和情报人员等特定群体。2024年，巴基斯坦全年发生521次恐怖袭击，其中针对“高价值目标”的袭击占

<sup>①</sup> 根据巴基斯坦和平研究所2021年至2024年年度安全报告数据汇编，参见：Pak Institute For Peace Studies, *Pakistan Security Report 2021*, January 2022, p.18; *Pakistan Security Report 2022*, February 2023, p.15; *Pakistan Security Report 2023*, January 2024, p.18; *Pakistan Security Report 2024: An Abridged Version*, January 2025, p.7.

<sup>②</sup> Daniyal Aziz and Sheeba Haider, "Kurram Declared 'Disaster-hit' District as KP Govt Ramps up Relief Efforts amid Road Closure," *The News International*, December 23, 2024, <https://www.thenews.com.pk/latest/1264610-kurram-declared-disaster-hit-district-as-kp-govt-ramps-up-relief-efforts-amid-road-closure>.

361次，平民仅占35次。<sup>①</sup>尤其需要警惕的是，中国开始成为巴基斯坦恐怖袭击的主要外国目标。据不完全统计，2021—2024年，巴基斯坦境内发生10多起针对中国目标的恐怖袭击事件，大多由“巴塔”和“俾路支解放武装”所为，且多与中巴经济走廊项目有关，造成10多名中方人员伤亡。巴基斯坦暴恐势力袭击中国目标背后有经济、政治和宗教利益图谋，他们大多诬称，中巴经济走廊项目未能给当地带来预期的经济利益，而是对巴基斯坦资源的掠夺。其后果无疑阻碍中巴经济走廊的建设进程，对中巴经济合作造成破坏性影响。同时，“俾路支解放武装”等将中国在巴基斯坦的项目和人员视为谋“独”的障碍，将对中国目标的袭击当成向巴基斯坦政府施压的手段，进而助推其分离主义政治图谋的实现。此外，这些暴恐势力还与“东伊运”密切勾连，长期支持“东伊运”的分裂阴谋，从而助长了其反华袭华的嚣张气焰。

（三）三大暴恐势力竞相作恶，为绝大多数恐怖袭击的罪魁祸首。巴基斯坦境内暴恐势力众多，“巴塔”、俾路支分离势力和呼罗珊分支尤为活跃。一是“巴塔”卷土重来，成巴基斯坦境内的最大暴恐威胁。“巴塔”是巴基斯坦境内老牌暴恐势力。2014年巴基斯坦军方发起的“利剑行动”将该组织大量人员赶往阿富汗，加上2013年11月上任的头目毛拉·法兹卢拉 (Mullah Fazlullah) 并非出自部落区，根基不牢，缺乏威望，一度遭到众多反对，旗下不少分支从中脱离，“巴塔”自此实力受到重创。但2018年6月，努尔·瓦利·马哈苏德 (Noor Wali Mehsud) 接任头目后强调团结，有效平抑内部冲突，吸引了大批原脱离人员和其他新鲜血液的加盟，“巴塔”实力迅速增强。“阿塔”再次掌权后，“巴塔”受到鼓舞，开始效仿“阿塔”的管理模式，建立“影子”政府，并强化中央职权。2021—2024年，“巴塔”在开普省、俾路

<sup>①</sup> *Pakistan Security Report 2024: An Abridged Version*, p.5.

支省、旁遮普省和吉尔吉特—巴尔蒂斯坦地区共建立12个“影子省”，并设立信息和广播部、政治事务部、国防部、教育部和情报部等多个部门。同时，“巴塔”在开普省提拉山谷建立法庭，实施严苛的伊斯兰教法统治。此外，“巴塔”不断加大攻击力度，扩大活动范围，重点袭击军队、警察、司法、情报部门和民兵等目标，大肆从部落区向城市渗透，既在部落区发动大量袭击，又在信德省、俾路支省和旁遮普省等地肇事。

二是俾路支分离势力加紧以恐谋“独”，不断扩散威胁。俾路支分离势力是巴基斯坦境内仅次于“巴塔”的第二大暴恐威胁源。俾路支分离势力人员构成主要有两类社会背景，一类有部落背景，其领导层多由部落人士担任，另一类则有城市背景，与地下政治运动有关，其领导层多为一些受教育程度较高的中产阶级。近年来，这两类俾路支分离势力不断融合。2018年11月，“俾路支解放阵线”（BLF）联合“俾路支解放武装”阿斯拉姆分支等组建“俾路支民族自由阵线”（BRAS），次年6月“俾路支共和军”伊玛目分支也加入了该联盟。除了内部强化勾连之外，俾路支分离势力还与信德分离势力搞联合。如，“俾路支民族自由阵线”与“信德革命军”（SRA）结成了军事行动同盟。同时，俾路支分离势力越来越青睐暴恐战术，升级袭击烈度，频繁使用自杀式恐怖袭击，妇女和儿童也参与其中，让人难以防范。2024年8月，“俾路支解放武装”在俾路支省7个地区发动多起协同联动恐怖袭击，部分铁道被炸、桥梁被毁，造成50多人死亡。此外，俾路支分离势力活动区域向外扩散，甚至谋建跨国营地。俾路支分离势力活动主要集中在俾路支省的中部、南部和西南部地区，但现逐步向开普省和信德省转移，并向邻近伊朗和阿富汗的边境地区渗透，跨境袭击能力大增。

三是呼罗珊分支加速向巴基斯坦渗透，成为巴基斯坦的重大安全威胁。呼罗珊分支是“伊斯兰国”与南亚本土暴恐势力的结合体。“伊斯兰国”2014年6月在叙利亚“建国”后，吸引到大批拥趸。南亚本土一些从“巴

塔”及阿塔等分离出来的暴恐势力遂宣布效忠“伊斯兰国”，并于2015年1月宣布成立呼罗珊分支。2019年5月，“伊斯兰国”又在巴基斯坦建立“伊斯兰国”巴基斯坦分支 (Islamic State-Pakistan Province)。2021年7月16日，“伊斯兰国”巴基斯坦分支宣布并入呼罗珊分支，以加大在巴基斯坦境内开普省和俾路支省的活动，同时利用阿富汗与巴基斯坦边境的地理条件和社会网络搞跨境恐怖袭击。阿塔2021年8月建政后，呼罗珊分支成阿富汗境内最大的反政府暴恐武装，受到“阿塔”强力打压后进一步向巴基斯坦境内转移。同时，该组织与巴基斯坦境内多支暴恐势力狼狈为奸。呼罗珊分支阵中有大量原“巴塔”成员，“巴塔”旗下的巴焦尔分支、奥拉克塞分支等都曾加盟呼罗珊分支，这些势力当时或对其宣称效忠，或提供后勤支持，或互相培训协同作战。同时，呼罗珊分支还与“俾路支解放武装”马吉德旅勾连密切，双方在武器采购、情报共享和联合行动等方面保持密切合作。<sup>①</sup>此外，该组织活动区域不断扩大，经常袭击特定目标。呼罗珊分支现主要在开普省的巴焦尔、莫赫曼德和白沙瓦地区，俾路支省的马斯通、卡拉特和奎达地区，以及信德省的卡拉奇等地活动。上海地区合作组织地区反恐机构网站就表示，俾路支省目前是呼罗珊分支的重要据点和活动中心，<sup>②</sup>后者在巴基斯坦境内袭击目标主要是军警、情报部门人员、脊髓灰质炎疫苗接种者以及宗教少数派。

## 二、巴基斯坦恐怖主义形势恶化的诱因

巴基斯坦恐怖主义威胁持续升级，有国内外的复杂原因，可以说是

<sup>①</sup> 《分析支助和制裁监测组根据关于伊黎伊斯兰国（达伊沙）、基地组织及关联个人和实体的第2610（2021）号决议提交的第三十三次报告》，联合国安理会，2024年1月13日，第19页。

<sup>②</sup> 《塔利班可以帮助打击“伊斯兰国”》，上海合作组织地区反恐机构，2024年4月23日，[https://ecrats.org/cn/security\\_situation/analysis/10048/](https://ecrats.org/cn/security_situation/analysis/10048/)。

国内治理不力与区域安全格局失衡、国际关系失和等诸多因素共同作用的结果。

(一) 巴基斯坦政府治理能力不足, 未能有效铲除滋生恐怖主义的土壤。这表现在以下多个方面。一是政治分裂。巴基斯坦国内不同政治派别之间的分歧和争斗时有发生, 影响了政府决策的连贯性和有效性。2018年, 伊姆兰·汗带领正义运动党打破了穆斯林联盟(谢里夫派)和人民党对巴基斯坦政坛的长期垄断, 当选总理。然而, 伊姆兰·汗上任后, 遭到穆斯林联盟(谢里夫派)和人民党等的激烈反对, 批评其治理失效、经济和外交策略失败, 并对反对派进行政治迫害。同时, 伊姆兰·汗后来还与军方关系恶化, 导致军方对他的支持减少。2022年3月8日, 反对党提交了对伊姆兰·汗的不信任动议, 该动议得到了多数支持, 导致伊姆兰·汗于2022年4月10日被罢免总理职务。伊姆兰·汗下台后, 穆斯林联盟(谢里夫派)的夏巴兹·谢里夫同年4月11日接任总理至2023年8月9日, 后巴基斯坦组建看守政府至2024年2月以准备新的大选, 随后夏巴兹·谢里夫于2024年3月再度当选巴基斯坦总理。在这期间, 伊姆兰·汗自2023年8月以来一直被监禁, 被宣布五年内无参选资格。这种党争导致执政党更迭过快和政治不稳定, 更加撕裂反恐共识, 加剧反恐行动政治化, 消耗了政府在边境保卫、内部安全方面的精力, 使得反恐政策难以持续、稳定地推进, 效果大打折扣。

二是经济形势恶化。自2021年以来, 巴基斯坦深陷经济危机, 通货膨胀高企, 外汇储备短缺, 财政收入有限, 赤字率严重, 农业和粮食安全问题突出, 引起生活成本和失业率不断上涨。由于经济形势恶化, 政府对反恐的投入后继乏力, 使得用于军事行动和情报收集等方面的资金不足, 限制了反恐行动的规模和力度。同时, 经济困境迟滞了基础设施建设, 导致部分地区交通不便、通信不畅, 一些偏远山区基础设施更为薄弱, 恐怖分子更易藏匿, 增加了反恐的难度。此外, 由于失业增加、生活更加困难, 民众不满情绪升

级，给恐怖组织的渗透造成可乘之机。

三是原联邦直辖部落区 (FATA) 的治理失序。原联邦直辖部落区毗邻阿富汗边境，2001年美国发动阿富汗战争以后，大量极端暴恐势力涌入该地，继而引发持续暴恐活动。该地区自英国殖民时期起长期保持自治传统，并不完全实行国家司法制度，部落长老拥有绝对权力，以致该地成为事实上的“法外之地”，一直存在治理不到位、法治真空、经济落后等问题。2018年，巴基斯坦通过第25号宪法修正案将该部落区并入开普省，并纳入国家宪法框架，废除殖民法律，推行与全国一致的司法和行政制度。巴基斯坦政府希望借此将其融入巴基斯坦主流治理体系，通过整合资源、改善治理和发展经济等举措铲除恐怖主义滋生的土壤。然而，几年来，其预期效果并不明显，反而产生了很多负面影响。其一，巴基斯坦联邦政府对该地的资金支持不足。原联邦直辖部落区在与开普省合并后，面临显著的资金短缺问题。合并之前的“联邦直辖部落区改革委员会” (Fata reforms committee) 曾于2016年提议，在合并后的十年里，每年从“国家财政委员会”的基金中拿出3%的资金，专门用于该地区的发展建设，但未获采纳。<sup>①</sup>合并之后，巴基斯坦联邦政府拨款不足，甚至没有兑现给该地提供足够发展资金的承诺。2023年12月28日，开普省官员赛义德·阿米尔·阿卜杜拉 (Syed Aamir Abdullah) 指出，前联邦直辖部落地区与该省的合并尚未完成，因为联邦政府尚未向该地区发放承诺的资金。<sup>②</sup>其二，该地的基础设施建设滞后。该地经济发展指标远低于巴基斯坦其他地区，大多数人口生活在贫困线以下。合并后的一些区域仍然缺乏清洁饮用水、初级医疗保健和教育等基本生活必需品，移动电话和互联网服务经常中断。同时，一些民众因为军方打恐造成

<sup>①</sup> *Pakistan's Evolving Militant Landscape: State Responses and Policy Options*, Pak Institute For Peace Studies Press, May 8, 2024, p.101.

<sup>②</sup> “Fata-KP Merger Incomplete without Promised Funds: Minister,” *Dawn*, December 29, 2023, <https://www.dawn.com/news/1801468/fata-kp-merger-incomplete-without-promised-funds-minister>.

的流离失所、失去家园和生计保障，政府补偿也未到位。其三，该地的安保力量不敷需要。巴基斯坦政府未能有效整合当地的安全力量，如将传统的部落武装转变为正规警察力量。新建警察局和司法机构的进程也很缓慢，难以承担当地的安保重任。其四，部落长老蜕变成不稳定因素。部落长老因权力被削弱而反对合并，要求恢复传统自治权。巴基斯坦政府曾通过发放补偿金和安排职位对部落长老进行安抚，但未能让他们满意，矛盾始终没有解决。2022年，部分部落长老向最高法院起诉，质疑合并程序违反宪法，要求取消合并。经济、政治、治安等方面的问题激起民众更大的不满情绪，部分人转而支持或同情“巴塔”，因而加剧了恐怖主义活动。

（二）“阿塔”再次掌权及美国从阿富汗撤军留下地区安全真空，导致巴基斯坦恐怖主义活动显著增加。一是阿富汗部分恐怖主义势力转移至巴基斯坦，巴基斯坦暴恐势力面临的生存压力相对减轻。此前，“阿塔”是阿富汗境内最大的反叛武装，“巴塔”等巴基斯坦暴恐势力也在阿富汗境内藏匿，阿富汗可谓恐怖威胁最为严重的南亚次区域。而“阿塔”再次掌权及美国从阿富汗撤军打破了原有的地区暴恐格局，除呼罗珊分支继续反对“阿塔”以外，其他暴恐势力多将目标转向阿富汗以外的地区，巴基斯坦成为其重要目标之一。因此，巴基斯坦在一定程度上承受了此前阿富汗境内的部分恐怖主义风险。与此同时，“巴塔”因与“阿塔”的紧密关系获得了喘息、坐大的空隙。美军和阿富汗前政府关押的数百名“巴塔”成员包括副头目毛拉维·法基尔·穆罕默德·巴贾里 (Maulawi Faqir Muhammad Bajauri) 和前发言人穆夫提·哈立德·布尔蒂 (Mufti Khalid Bulti) 等，在“阿塔”再次掌权后获释。<sup>①</sup>同时，“阿塔”为“巴塔”高层提供活动经费和发放通行证，以便其行动自由且免于逮捕。此外，阿富汗境内的“基地”组织等暴恐势力加

<sup>①</sup> Abdul Sayed and Tore Hamming, “The Tehrik-i-Taliban Pakistan After the Taliban’s Afghanistan Takeover,” *CTC Sentinel*, Volume 16, Issue 5, May 2023, pp.1–10.

强了与“巴塔”的合作。在阿塔和“基地”组织的支持下，“巴塔”得以将阿富汗作为后勤基地，不断向巴基斯坦境内渗透并发动袭击。二是美国与巴基斯坦的反恐合作受阻，导致巴基斯坦反恐斗争获得的外部支援减少。长期以来，美国是巴基斯坦重要的反恐合作伙伴，美国的援助对巴基斯坦的反恐行动至关重要。此前，美国将巴基斯坦作为反恐行动的后方基地，双方共享战场态势感知信息，包括“巴塔”头目位置以及平民存在区域等，这些信息极大地助力了巴基斯坦的反恐行动。然而，美国从阿富汗撤军后，其南亚战略重心进一步向印度倾斜，对巴基斯坦的关注度不断降低，巴基斯坦从美国获得的反恐资源和情报支持等也随之减少。三是美式武器大量流入暴恐势力之手，使其军事能力得以提升。据美国国防部估计，美国从阿富汗撤军时留下了价值约71.2亿美元的武器和装备，包括约60万件各种口径的武器、近300架固定翼和旋翼飞机、超过8万辆各种型号的车辆，还有通信设备以及其他先进装备，如夜视仪和生物识别系统等。<sup>①</sup>这些武器被“阿塔”获取后，部分流入“巴塔”和俾路支分离势力手中。俾路支省官员莫扎姆·贾·安萨里 (Moazzam Jah Ansari) 就谈到，暴恐势力使用美军撤离时留下的先进武器后，军事能力显著增强；而巴基斯坦军警因缺乏现代化武器和夜视设备，在与暴恐势力交战中不时处于劣势。<sup>②</sup>

巴基斯坦与阿塔利班关系恶化对巴基斯坦反恐大局造成负面影响。巴基斯坦长期以来将“阿塔”视为其在阿富汗保持战略纵深和影响力的重要资产，对其给予大力支持。“阿塔”在早期寻求外部支持时，也大多顺应巴基斯坦的要求。然而，随着“阿塔”在阿富汗掌权，双方的关系以及各自的期望发生了明显变化。巴基斯坦长期援助“阿塔”，又在其掌权后敦促美国解

<sup>①</sup> Ellie Kaufman, “First on CNN: US Left behind \$7 Billion of Military Equipment in Afghanistan after 2021 Withdrawal, Pentagon Report Says,” CNN, April 28, 2022, <https://edition.cnn.com/2022/04/27/politics/afghan-weapons-left-behind/index.html>.

<sup>②</sup> *Pakistan Security Report 2024: An Abridged Version*, January 1, 2025, p.14.

冻阿富汗资产,并给与其大量的人道主义救援,故希望其能有所回报,尤其是要保障巴基斯坦的安全。但是,“阿塔”始终不承认“杜兰线”是阿富汗与巴基斯坦两国的边界线,也急欲摆脱巴基斯坦的钳制,故期望能根据新形势以及阿富汗国家的整体利益调整对巴基斯坦的政策,而不是一味迎合。其后,双方在反恐问题上出现严重分歧,并引发了巴基斯坦跨境袭击和驱逐阿富汗难民的报复行动,导致双方矛盾不可调和,加速了巴基斯坦反恐形势的恶化。一是双方在“巴塔”问题上分歧严重。巴基斯坦认为,藏匿在阿富汗的“巴塔”等恐怖组织对其国家安全构成重大威胁。“阿塔”未能协助解决这一威胁,反而支持、庇护甚至纵容“巴塔”利用阿富汗领土对巴基斯坦发动袭击。在“阿塔”看来,“巴塔”与其有着深厚的历史渊源和“兄弟情谊”,是帮助其夺取政权的重要力量,因此不愿对其进行打击,反而给予额外优待。巴基斯坦故以打击“巴塔”为由对阿富汗境内的恐怖分子据点发动跨境袭击,由此引发双方军事对峙,加深了双方之间的不信任。例如,2024年12月24日,巴基斯坦空袭阿富汗境内的“巴塔”据点,造成51人死亡。12月28日,“阿塔”宣布报复,对巴方实控地区的武装分子藏匿点进行打击,造成巴基斯坦19名士兵死亡。此外,巴基斯坦在双方冲突期间严格限制边境口岸的人员和货物往来,如关闭充当阿富汗重要贸易通道的托尔卡姆和查曼口岸,巴基斯坦的这一举措进一步招致了“阿塔”的怨恨。二是“阿塔”对印度在坎大哈等地扶持俾路支分离势力坐视不管。印度一直利用阿富汗的领土,特别是通过其在贾拉拉巴德和坎大哈的领事馆,为俾路支分离势力提供资金、训练和武器支持。<sup>①</sup>印度期望借助支持俾路支分离势力在巴基斯坦西部制造不稳定,分散巴基斯坦的注意力和资源,从而减轻印度在克什米尔地区面临的压力。“阿塔”对印度该行为的默许进一步加剧了巴基

<sup>①</sup> Masud Ahmad Khan, “Indian Interference in Balochistan,” *The Nation*, February 8, 2021, <https://www.nation.com.pk/08-Feb-2021/indian-interference-in-balochistan>.

斯坦的不满。三是巴基斯坦驱逐阿富汗难民，扩大了两国的信任鸿沟。由于不满“阿塔”对“巴塔”的纵容，巴基斯坦2023年10月以阿富汗民众参与恐怖袭击为由，要求包括阿富汗难民在内的所有无证外国公民于2023年11月1日前离开巴基斯坦，否则将被强制遣返。此后，巴基斯坦开启遣返阿富汗难民的第二阶段，即遣送有证难民。2023年9月以来，已有81.5万名阿富汗难民返回阿富汗。<sup>①</sup>然而，巴基斯坦这一政策引发了“阿塔”的强烈不满，后者认为这些移民与“巴塔”的暴力活动无关，阿富汗临时政府国防部长毛拉·雅库布 (Mullah Yaqoob) 谴责巴基斯坦的政策“残忍和野蛮”。<sup>②</sup>巴基斯坦的强硬态度不仅未能施压“阿塔”打击“巴塔”，反而激化了两国矛盾。

### 三、巴基斯坦政府反恐政策的调整

巴基斯坦急剧恶化的恐情严重拖累国内稳定与发展。为应对日益严峻的恐怖主义威胁，2018年执政的伊姆兰·汗和2024年执政的夏巴兹·谢里夫两届政府均将反恐作为重要课题。<sup>③</sup>然而，两届政府的反恐政策存在显著差异。伊姆兰·汗政府在一定程度上延续了《国家反恐行动计划》(NAP)的框架，主张与“巴塔”进行和谈，推出了巴基斯坦建国以来的首份《国家安全政策》(2022—2026)，试图更多通过非军事手段减少暴恐活动，恢复社会稳定。相比之下，夏巴兹·谢里夫政府则更倾向于军事打恐。自2024年3月再度当选巴基斯坦总理以来，夏巴兹·谢里夫出台了一系列打恐举措，并

<sup>①</sup> “Banned Outfits Provided with Sanctuaries, Support on Afghan Territory: ISPR,” *Dawn*, December 27, 2024, <https://www.dawn.com/news/1881429>.

<sup>②</sup> Islamuddin Sajid, “Afghan Acting Defense Minister Slams Pakistan’s Decision to Evict Refugees,” *Anadolu Agency*, May 10, 2023, <https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/afghan-acting-defense-minister-slams-pakistans-decision-to-evict-refugees/3008539>.

<sup>③</sup> 这一时期巴基斯坦经历了伊姆兰·汗和夏巴兹·谢里夫以及看守政府的执政。但该看守政府主要是维持国家正常运转以及筹备大选，并未制定相应的反恐措施和策略，只是继续此前正在进行的反恐行动和努力，故本章有关反恐成效和评估的讨论不将其纳入在内。

与相关国家加强反恐合作,严厉打击“巴塔”和俾路支分离势力等暴恐势力。两届政府的反恐政策各有侧重,但可能都面临类似的结果。伊姆兰·汗的反恐政策收效甚微,而夏巴兹·谢里夫的军事反恐也面临诸多挑战,未来巴基斯坦面临的恐怖主义威胁或将持续。

伊姆兰·汗执政期间,巴基斯坦的反恐战略主要围绕延续《国家反恐行动计划》框架和推动与“巴塔”和谈展开,同时实施《国家安全政策》(2022—2026)。一是延续《国家反恐行动计划》。2014年,巴基斯坦发起“利剑行动”,随后推出《国家反恐行动计划》,力图通过军事、政治、经济和社会等多种手段,对恐怖主义进行综合治理。伊姆兰·汗2018年上台后继续推进该计划,重点措施包括遏制恐怖主义融资、打击暴力极端主义、调查和起诉恐怖主义案件、加强执法机构能力建设、管理和登记宗教学校、改革刑事司法系统、消除宗派恐怖主义、遏制走私和毒品贩运等。伊姆兰·汗多次强调,巴基斯坦要积极落实《国家反恐行动计划》,对恐怖主义“零容忍”。二是积极推动与“巴塔”的和谈。伊姆兰·汗希望与“巴塔”政治和解,以减少国内恐怖袭击事件,恢复社会稳定。2020年,巴基斯坦政府在“哈卡尼网络”(“阿塔”的派系之一)的斡旋下与“巴塔”进行了秘密谈判,但2021年初即告破裂。2021年底,该谈判在“哈卡尼网络”的帮助下重新恢复,“巴塔”宣布停火一个月,但很快就在停火期结束后以巴基斯坦政府缺乏诚意为由恢复袭击活动。2022年5月,双方再度恢复和谈,“巴塔”宣布无限期停火。仅过半年,“巴塔”便终止了与巴基斯坦政府达成的停火协议,并在全国范围内发动袭击。双方和谈彻底破裂。这意味着伊姆兰·汗政府的和谈策略失败。和谈失败的原因主要在于双方的条件和目标相差悬殊。“巴塔”要求在原联邦直辖部落区实施伊斯兰教法、恢复该地区的半自治地位、在第三国开设政治办公室以及释放被关押的成员等,而巴基斯坦政府则要求“巴塔”彻底解散、放弃使用暴力、遵守巴基斯坦宪法,以非暴力政党身

份开展活动。三是颁行《国家安全政策》(2022—2026)。2021年12月,时任国家安全顾问莫伊德·优素福(Moeed Yusuf)宣布,联邦内阁批准了巴基斯坦有史以来第一份《国家安全政策》(2022—2026)。该政策涵盖六大领域:国家凝聚力、经济发展、国防与领土完整、国内安全、外交政策及人类安全。它将经济安全置于核心位置,期望借此加强军事安全和人民安全,从而逐渐消除恐怖主义滋生的土壤。

夏巴兹·谢里夫2024年3月上台后,将反恐作为优先事项,出台了新的反恐政策。一是出台“稳定决心”(Resolve for Stability)反恐愿景。2024年6月22日,夏巴兹·谢里夫总理主持召开的高层会议批准“稳定决心”政策,旨在“全面、坚决打击极端主义和恐怖主义威胁”。这是涵盖军事、情报、法律、边境安全和反极端化计划的全面反恐战略,旨在综合利用军事、经济、外交、法律等手段打击恐怖分子。其中,军事手段并非大规模清剿,而是“依据情报的行动”,实行精准打击,减少对平民的伤害;经济手段包括加大社区参与力度、提供人道主义援助和重建基础设施等,直接目的是促进受影响地区的社会经济发展;外交手段则是与阿富汗等国合作强化对边境地区的管理,共同应对恐怖分子的跨境渗透等;法律手段则是实行法律改革,简化对恐怖分子的起诉程序,确保严厉惩罚等。

二是开展“俾路支省全面军事行动”。巴基斯坦联邦最高委员会2024年11月19日召开会议,批准了“俾路支省全面军事行动”计划,决定在俾路支地区展开全面军事行动,打击恐怖主义势力。该行动计划包括:严厉打击“俾路支解放武装”“俾路支解放阵线”等组织,清除其藏身之处和相关基础设施,并加强边境管控,防止恐怖分子跨境流动;加强情报交流与部门协调,成立情报融合和威胁评估中心,汇集联邦和省级政府、军队、安全部门等机构的信息和资源,以强化情报合作和危机应对,更高效地应对恐怖主义及其他安全威胁;在最高委员会下设立地区协调委员会,以无缝执行联

邦和省级指令；出台社会与经济措施，实施发展计划，为当地民众提供经济机会和社会服务；强化国家反恐局的职能，协调和监督反恐工作。

三是推动与相关国家的反恐合作。首要的对外反恐合作是强化与中国的反恐合作，加大对中巴经济走廊的保护力度。一方面，中巴发布联合声明，体现对反恐合作的重要关切。中巴两国2024年10月15日发布联合声明，两国表态对所有形式的恐怖主义“零容忍”，同意加强双边和多边反恐合作，反对将反恐问题政治化和工具化，并呼吁在联合国和上海合作组织框架内加强多边合作。<sup>①</sup>另一方面，中国帮助巴基斯坦强化反恐能力建设，对巴基斯坦提供培训、装备和情报支持等，并与巴基斯坦于2024年11月开展“勇士—8”的联合反恐演习，模拟复杂环境下的反恐行动，提升两军的快速响应能力。巴基斯坦则承诺增加安全投入和协调，提升安全措施，确保在巴基斯坦的中国人员、项目和机构的安全，并惩罚针对中国公民和项目发动恐怖袭击的肇事者。比较重要的对外反恐合作是与美国进行反恐对话，争取更多的反恐支持。2024年5月美巴进行了反恐对话，美国明确表示将与巴基斯坦共同打击“巴塔”和呼罗珊分支等恐怖组织，并继续帮助巴基斯坦提升反恐能力建设，包括分享专门技术、起诉援助以及加强边境安全基础设施和培训等。美国驻巴大使唐纳德·布洛姆 (Donald Blome) 2024年7月13日会见巴内政部长莫辛·纳克维 (Mohsin Naqvi)，重点讨论打击恐怖主义问题。此外，美巴也于2024年6月在巴基斯坦境内进行联合反恐演习，美国进一步承诺对巴基斯坦反恐的支持。再就是从对外反恐合作的大局出发，平抑与“阿塔”的分歧，修补双方关系。巴基斯坦政府2024年11月任命穆罕默德·萨迪克 (Mohammad Sadiq) 为巴驻阿富汗特使，加强与“阿塔”的接触和交流。巴基斯坦希望通过对话表达反恐的关切，与

<sup>①</sup> 《中华人民共和国和巴基斯坦伊斯兰共和国联合声明》，外交部网站，2024年10月15日，[https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202410/t20241016\\_11508302.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202410/t20241016_11508302.shtml)。

“阿塔”协力解决“巴塔”问题。<sup>①</sup>12月24日，穆罕默德·萨迪克访问阿富汗，在喀布尔会见了阿富汗临时政府外交部长阿米尔·汗·穆塔基 (Amir Khan Muttaqi) 和阿富汗临时政府内政部长西拉杰丁·哈卡尼 (Sirajuddin Haqqani)，讨论了双边关系及其改善方法，聚焦经贸和安全领域。萨迪克表示，“我们决心通过合作努力解决阿巴之间存在的问题，以加强两国的经济和人民之间的联系。”<sup>②</sup>

伊姆兰·汗与夏巴兹·谢里夫两届政府的反恐政策调整显示了巴基斯坦政府的反恐决心，但成效并不显著，前景不容乐观。伊姆兰·汗的《国家反恐行动计划》和《国家安全政策》(2022—2026) 未能切实实施，与“巴塔”的和谈也以失败告终。夏巴兹·谢里夫的反恐新政虽有创新，但面临诸多挑战。一是难以消灭恐怖分子的有生力量，“巴塔”和俾路支分离势力恐持续坐大。一方面，巴基斯坦军队缺乏打击手段，巴基斯坦政府称不会再搞大规模武力清缴，而是基于“依据情报的行动”，而此举就是近年来巴基斯坦军队使用的战术，已经实践证明难以有效应对“巴塔”跨境袭击、俾路支分离势力涉恐渐深和呼罗珊分支渗透加剧的难题。此外，“巴塔”和俾路支分离势力等如今不少还在巴基斯坦境外活动，巴基斯坦军队的打击效果还将受到更多限制。另一方面，巴基斯坦政府声称将综合运用外交、法律和经济社会等手段，但这些内容多是2014年版《国家行动计划》的修订版，调门虽高但内容空洞，缺乏具有系统性和连贯性的实操之策，并非解决巴基斯坦暴恐根源的实质措施，效果有限。二是党争和地方政治力量的反对致夏巴兹·谢里夫反恐新政承压。开普省和俾路支省地方都有反对夏巴兹·谢里夫反恐新政的声音。伊姆拉·汗及其所在的正义运动党本就坚决反对军事

<sup>①</sup> Baqir Sajjad Syed, “Pakistan Reaffirms Commitment to Dialogue with Afghanistan,” *Dawn*, December 13, 2024, <https://www.dawn.com/news/1878420>.

<sup>②</sup> “Ambassador Mohammad Sadiq, Meets Afghan Officials in Kabul,” *South Asia Times*, December 24, 2024, <https://southasiatimes.org/ambassador-mohammad-sadiq-meets-afghan-officials-in-kabul/>.

打击“巴塔”，其当初和开普省政党都强烈反对“稳定决心”愿景，担心军事打恐再度造成像上次“利剑行动”所引发的流民灾难。2025年1月19日，伊姆拉·汗被判处14年监禁。此前，该党不断发起全国抗议活动，要求释放伊姆拉·汗。可以预料，伊姆拉·汗所属的正义运动党与夏巴兹·谢里夫领导的现任政府的争斗还会持续，双方在反恐上的分歧将会继续扩大。巴基斯坦“俾路支省全面军事行动”也面临类似难题，俾路支分离势力牵扯面广，处理不好或引发民族和地区分裂。俾路支省当地政党多次表示，巴基斯坦联邦政府要真诚地加强与该省对话，加强对该地的资源支持和政策倾斜，不能一味迷信武力打击恐怖主义，而要重视“收服人心”。可见，巴基斯坦政府未来在开普省和俾路支省的打恐行动将面临诸多掣肘，打击效果也将大打折扣。三是恢复与阿塔的信任任重道远。“巴塔”是横亘在巴基斯坦与“阿塔”之间的梗，但“阿塔”支持“巴塔”的局面难以改变，也就注定了巴基斯坦与“阿塔”关系转圜的巨大难度。“阿塔”担心打击“巴塔”遭到后者的反戈一击，甚至与呼罗珊分支合流，届时将成“阿塔”不愿面对的巨大恐患。“巴塔”现在是“阿塔”拿捏巴基斯坦的一大筹码，“阿塔”不会轻易放弃。穆罕默德·萨迪克刚结束对阿富汗的访问后，两国又在边境发生交火事件，这凸显两国关系的脆弱性。■

(责任编辑:黄昭宇)