

## 巴基斯坦政治重组后美国对巴政策新动向

刘中民\*

近年来,巴基斯坦恐怖袭击事件的数量和影响力不断上升,以至2008年初《经济学家》将巴基斯坦称作“世界上最危险的地方”。<sup>①</sup>2008年3月,吉拉尼任总理的巴基斯坦联合政府产生,巴政治进入重组和转型时期。在巴政治重组后,美国继续谋求与巴基斯坦反恐合作的主要政策框架不会改变,但在具体的策略方面将发生一定变化。

(一)在推进巴基斯坦民主进程的同时,增强美国在阿富汗与巴基斯坦边界地区的军事存在。巴基斯坦近期局势的变化与美国对巴政策的调整有重要关系。由于美国已经对穆沙拉夫在反恐问题上的不力表示不满,因此试图通过改变巴基斯坦政治格局的方式扭转在巴基斯坦的反恐不利局面。曾任美国驻阿富汗大使的哈利勒扎德一直对穆沙拉夫存有怀疑,他不同意原美国国务卿鲍威尔关于穆沙拉夫在打击塔利班斗争中提供了巨大帮助的说法,并认为正是巴基斯坦情报部门允许塔利班在巴基斯坦边界地区进行重组。<sup>②</sup>有美国记者认为贝·布托回国本身就是美国策划和授意的产物,其回国决定是在与美国国务卿赖斯通话后做出的,因为“贝·布托作为巴基斯坦最有势力的政治家族的继承人,是可以帮助华盛顿使巴基斯坦摆脱恐怖主义纠缠的唯一人选”。<sup>③</sup>美国外交学会的伊索贝尔·科尔曼曾经指出:“从美国的角度来看,巴基斯坦人民党是美国在巴基斯坦的最佳政党盟友。”<sup>④</sup>

在许多美国政要和学者看来,过去几年美国的巴基斯坦政策并不成功,因此主张通过推进巴基斯坦的民主进程,加强巴基斯坦与美国的反恐合作。美国战略与国际问题研究中心巴基斯坦重建计划主任弗雷德里克·巴顿认为,美国应遵循以下三个步骤构建未来美国与巴基斯坦的关系:第一,支持法治,这是实现美国“与巴基斯坦民众和民间站在一起的一条清晰的道路”。第二,美国必须增进对巴基斯坦

的了解。他批评了美国过去过度依靠巴少数领导人以及军方的政策,强调未来要发挥美籍巴基斯坦人的作用,并建议国家安全委员会派遣跨部门跨学科的小组加强与巴基斯坦社会各阶层的对话。第三,必须与巴基斯坦发展值得信赖的伙伴关系,主张美国向巴基斯坦部落地区提供援助。<sup>⑤</sup>

在继续推进巴民主进程的同时,美国将加强在阿富汗与巴基斯坦交界地区的军事存在,以增强对巴局势的控制能力。2008年1月,美军在阿富汗库纳尔省的基地已经落成,该基地距巴基斯坦联邦直辖部落地区的巴焦尔仅3公里。<sup>⑥</sup>该基地的主要功能是作为在阿巴边境地区执行秘密任务的美国特别行动部队的指挥中心,以打击活跃在该地区的巴基斯坦塔利班分支组织以及“基地”好战分子。美军在阿巴边境地区的活动范围将得到扩大,“这意味着它们可以向部落地区的塔利班和‘基地’组织发动一场有限战争。有没有巴基斯坦的首肯,根本无关紧要”。<sup>⑦</sup>

(二)与穆沙拉夫仍将保持合作,但穆沙拉夫对美重要性开始下降。在2008年2月19日的巴基斯坦议会选举中,反对派取得压倒性胜利,穆沙拉夫所在政党穆斯林联盟(领袖派)遭到失败。美国媒体认为这种结果,将“对巴基斯坦和美国的关系产生重大影响。过去几年来,美国一直大力支持穆沙拉夫这个反恐盟友,尽管他对穆沙拉夫越来越失望,因为他

\* 作者单位:上海外国语大学中东研究所(教授)。

① 荣鹰:“巴基斯坦新政府政策走向”,《国际问题研究》,2008年第3期,第36页。

② 罗宾·怀特·格林·凯斯勒:“美国是贝·布托回国的中间人”,《华盛顿邮报》,2007年12月28日。载《参考资料》,2008年1月2日。

③ 同上。

④ 同注③。

⑤ 弗雷德里克·巴顿:“美国和巴基斯坦新的行动方向”,《波士顿环球报》,2008年2月12日。载《参考资料》,2008年3月4日。

⑥ 赛义德·萨利姆·谢赫扎德:“美军新基地贴近阿巴边境,秘密任务势必升级”,香港《亚洲时报》,2008年1月31日。载《参考资料》,2008年2月5日。

⑦ 同上。

没能阻止伊斯兰极端分子在巴基斯坦建立避难所，在某种程度上支持了阿富汗的塔利班叛乱活动”。<sup>①</sup>当前，穆沙拉夫在巴基斯坦的处境日趋孤立，并考验着美国和西方国家的政策。巴基斯坦人民党领导人之一阿赫桑警告说：“西方国家应该看到，穆沙拉夫多么不受欢迎。如果他们试图抓住他不放，或者结成同盟来支持他，那就是逆流而动。在反恐战争中我们和西方国家并肩作战，但在这场战争中真正优秀的武器是掌握了权力、能行使权利的人民。”<sup>②</sup>

巴基斯坦政府的重组和穆沙拉夫地位的下降，不仅是美国巴基斯坦政策受挫的重要标志，而且也考验着美国未来政策如何在总统与政府之间维持平衡。然而，美国在当前没有更多选择，只能在继续保持对穆沙拉夫支持的同时，促其与新政府合作，同时影响新政府对穆沙拉夫时期的政策做出调整。在巴议会选举后，美国国务卿赖斯表示希望穆沙拉夫能够与新政府保持合作。<sup>③</sup>美国负责南亚和中亚地区事务的助理国务卿理查德·鲍彻(包润石)在巴议会选举后指出：“无论谁当总理，我们都期望与他合作；我们期望在穆沙拉夫总统扮演新角色后与其合作。”<sup>④</sup>这段话无疑传递了要求穆沙拉夫与新政府合作的信息。

美国分析人士宣称，巴新政府组成后应尽快废除穆沙拉夫的部分政策，将其矛头直指穆沙拉夫。有评论尖锐指出，穆沙拉夫通过修改宪法剥夺地方的财政和政治自主权，对反恐斗争产生了十分消极的影响。因为“这阻碍了当地政府通过与当地叛乱分子谈判解决极端主义的问题。结果，暴力活动愈演愈烈，军队的势力无处不在，而且越来越多地得到美国援助。这使穆沙拉夫成了极端分子和美国的唯一交织点，也因此成为美国反恐战争的重要人物”。<sup>⑤</sup>一位驻巴基斯坦的美国官员甚至指出：“我们并不认为领导人必须是穆沙拉夫。不过，我们担心政治事务会干扰巴基斯坦，使其无法专心应对塔利班和‘基地’组织构成的日益严重的威胁。”<sup>⑥</sup>

**(三)将致力于改善与巴军方的关系，并促使其改变形象。**2006年11月，穆沙拉夫在强大的压力下任命阿什法克·佩尔韦兹·基尼娅接替他出任陆军参谋长。美国有分析家认为基尼娅可能成为“美国在

巴基斯坦的主要盟友”。<sup>⑦</sup>另有人指出，基尼娅“几乎具备美国伙伴所需要的一切特点：一位深思熟虑的、真正的职业军人”，更为重要的是他主张“武装部队应远离政治”。基尼娅还曾在美国堪萨斯州指挥学院以及乔治亚州本宁堡步兵学校进修过高级课程。<sup>⑧</sup>迄今为止，为扭转巴基斯坦军队操纵政治的不良记录，基尼娅已经下达了两项重要命令：禁止军人与政客会面；命令所有现役军人辞去文职。这些政策与穆沙拉夫曾经推行的政策形成了鲜明的对照，因为“人们认为在穆沙拉夫任陆军参谋长期间军队对公共生活的干预达到了顶峰”。美国媒体认为：“基尼娅正在引领巴基斯坦军队朝着美国所希望的方向发展，即军队将重新专注于保护国家，防止恐怖袭击，而不是玩弄政治或捞取特权。”<sup>⑨</sup>

**(四)调整对巴援助方式，凸显经济与发展援助地位。**从2001年起，美国开始向巴基斯坦军队提供打击塔利班分子和基地组织的经费，总额达50亿美元；此外，美国每年还向巴基斯坦提供3亿美元以购买武器装备和训练军队。但是美国认为巴基斯坦并没有把美国的援助主要用于反恐。美国参议员杰克·里德抱怨称：“虽然美国提供了数十亿美元的援助，但部落地区的情况不见好转，反而越来越差。我们只是在不断出钱，却没有得到我们需要的结果。”<sup>⑩</sup>

美国未来的对巴援助将有可能从军事援助转向发展援助。民主党参议员约瑟夫·拜登提出的新援助方案是：美国应把对巴基斯坦的非军事援助增加两倍，连续保持10年，并将援助集中(下转第31页)

① 帕梅拉·康斯特布尔：“巴基斯坦重绘政治图景”，《华盛顿邮报》网站。载《参考资料》，2008年3月4日。

② 同上。

③ 曼吉特·克里帕拉尼：“超越南沙拉俯瞰巴基斯坦”，美国《商业周刊》网站2008年2月21日。载《参考资料》，2008年3月12日。

④ 珍·珀莱兹、夏洛塔·高尔：“巴基斯坦反对党达成政治协议”，《纽约时报》网站2008年2月22日。载《参考资料》，2008年3月4日。

⑤ 同注⑦。

⑥ 扎希德·侯赛因：“巴基斯坦新领导人在好战分子的问题上与美国意见不一”，《华尔街日报》2008年2月23日。载《参考资料》，2008年3月12日。

⑦ 罗宾·赖特：“巴基斯坦的政治联盟对美国是一个新挑战”，《华盛顿邮报》2008年2月24日。载《参考资料》，2008年3月4日。

⑧ 约翰·巴里·拉希德·侯赛尼、罗恩·莫罗：“将军的新使命”，美国《新闻周刊》2008年2月9日。载《参考资料》，2008年3月4日。

⑨ 马克·萨彭菲尔德：“穆沙拉夫继任者基尼娅改善巴基斯坦军队形象”，《基督教科学箴言报》网站2008年2月5日。载《参考资料》，2008年3月4日。

⑩ [俄]d弗拉基米尔·斯科瑟列夫：“巴基斯坦利用美国的援助对付印度”，俄罗斯《独立报》2007年12月25日。载《参考资料》，2008年1月2日。

解决。

(三)人才培养。2003年以来,该中心所属的公开情报研究院(Open Source Academy)在培训美公开情报研究人才方面发挥了重要的领导作用。通过美国联邦政府特别是国防部,该研究院结合现代信息技术,建立了一套系统的情报培训机制。目前,参与公开情报研究工作的有关机构包括:美空军、陆军、海军、国防部情报部、财政部、联邦调查局、国家安全局等等。美国国家情报委员会也利用该中心的平台,研究并发布有关情报研究报告,对美公开情报研究提出导向性的建议。研究院的研究范围与课程设置非常广泛,其中包括网络情报的搜集与分析、媒体外部的环境分析等专题。

### 三、公开情报研究存在的问题

2007年7月恰好是美国《1947年国家安全法》颁布60周年。旨在推广美国公开情报工作的“公开情报大会”由国家情报总监(DNI)主持于2007年7月16和17日在华盛顿举行,这是美情报界第一次面向国内外公众召开的大型公开会议。与会的近千名美国国内的代表来自于美国25个州、31个“非情报界”联邦机构、51家思想库和非政府组织、47所高等院校、213家私人企业;此外,还有来自24个其他国家有关机构的代表。总统国家安全与反恐事务助理汤森(Frances Townsend)在公开情报大会上说,国家公开情报中心是美情报界非常重要的组成部分,在美国国家安全事业中占据着非常重要的地位。她还说,公开情报分析所提供的大量独特建议在美国领导人当前关注的重大国内外议题中发挥的作用越来越大,美国总统《每日简报》所提供的情报内容已越来越多地依赖那些来自于公开渠道的情报搜集与分

析。

但是,美国国会研究局(CRS)在2007年12月的一项研究中指出,美国的公开情报研究目前仍存在一些突出问题,比较突出的包括:(1)公开情报搜集人员的外语水平不高,妨碍了情报分析质量的提高。(2)国家公开情报中心对有关部门的培训不够,阻碍了部门之间的情报交流。(3)公开情报搜集人员的不敬业以及网络信息的泛滥,增加了情报甄别的难度。(4)搜集手段单一,目前仍主要依赖文字信息,对网络视频技术的利用不够。(5)信息的“共鸣效应”使公开情报趋于一致,客观上强化了“非情报”泛滥。(6)过分强调保密的“抑制效应”造成情报界与其他部门隔阂,阻碍了信息共享。

关于信息共享问题,美国有关机构一直在致力于解决。例如,2007年10月10日公布的《美国情报界融合与合作500天计划》的主要目的,就是把美情报界建成一个团结统一的整体,真正把情报界的搜集与分析工作融为一体,齐心协力维护美国的国家安全。为推进上述计划的实施,2008年4月4日,美国国家情报总监办公室又公布了《美国情报界信息共享战略》。该信息共享战略的远景是,转变美国情报界的工作观念,把人们对情报提供的认识从“按需求提供(need-to-know)”转变为“有责任提供(responsibility to provide)”。《美国情报界信息共享战略》的五个基石是:情报利用的最大化、情报范围的公开性、相互信任与理解、对共享行为的奖励,以及独立信息环境的创立。《美国情报界信息共享战略》的四个目标是:培育信息共享的制度环境、促进信息的发现与恢复、建立各方相互信任的环境、强化情报界内部的合作。◎

(上接第45页)在学校、公路、医疗等领域。美国国务院称,在2008财政年度中,美国已经拨出大约4亿美元的对巴经济援助。<sup>①</sup>

在美国的经济援助中,对巴部落地区的直接援助将可望得到加强。当前,美国已经开始调整对巴基斯坦的援助计划,并在2007年底通过对打击伊斯兰极端主义分子的特种部队、陆军和边防军进行

重新装备和培训的秘密方案。在2008年,美国准备向部落地区投入7.5亿美元,用于巴基斯坦半自治的联邦直辖部落地区的发展与安全。<sup>②</sup>◎

① 罗宾·赖特:“巴基斯坦的政治联盟对美国是一个新挑战”,《华盛顿邮报》2008年2月24日。载《参考资料》,2008年3月4日。  
② 西蒙·卡梅龙·穆尔:“美国打算使敌对的巴基斯坦部落变得友好”,路透社2008年1月30日。载《参考资料》,2008年2月5日。