

印度與巴基斯坦互動現況與可能變數

Beware of Emergencies Affecting India-Pakistan Easing Relations

賈人山

中興大學國際政治研究所

vin45345@gmail.com

壹、取消喀什米爾自治的衝擊

自 2008 年孟買連環恐怖襲擊以後，印度幾乎切斷與巴基斯坦所有具規模之官方對話。雖然 2018 年巴基斯坦正義運動黨（Pakistan Tehreek-e-Insaf）領導人伊姆拉·汗（Imran Khan）當選總理時，曾發表聲明希望改善與印度之雙邊關係。不過，隨著 2019 年印度普爾瓦馬（Pulwama）爆發襲擊事件，導致兩國邊境發生武裝衝突後，兩國關係遂停滯不前。加以 2019 年 8 月 5 日，印度進行修憲，宣佈廢除《憲法》370 與 35A 條款賦予查謨－喀什米爾的特殊地位，成立查謨－喀什米爾與拉達克兩個中央直轄區。

印巴兩國自 1947 年分治以來，大多衝突皆因喀什米爾地區作為導火線。針對印度修改憲法，可視為印方試圖解決喀什米爾爭議問題進行的法制化動作。蓋需瞭解《印度憲法》第 370 條允許查謨－喀什米爾擁有自己的憲法與國旗，及除外交、國防與通訊事務以外的自治權；至於後來增加的 35A 額外條款，則保障當地居民特殊待

遇，包括政府公職與擁有不動產等。若以穆斯林占多數人口組成的人口結構觀察，該法條當初成立目的確實保障該地區特殊地位。¹

隨著修憲廢除 370 與 35A 條款，對於當地多數穆斯林居民的特殊待遇亦相應取消，至此大量印度境內其他地區人口即不再受限而得以遷入查謨－喀什米爾與拉達克，準此長期以往，喀什米爾人口結構必然發生轉變，使該地區的穆斯林與藏人變成真正的「少數民族」。究其原因在於，印度總理莫迪上台後，特別是第二任期，即加速推動印度教民族主義，為其解決喀什米爾地區長期存在的分離與恐攻壓力，廢除憲法遂成滿足其政治訴求的必然舉措，在印度修憲後由莫迪宣布的總統命令內容可知，幾乎撤銷原有保障該地區做為特殊自治地域的條文內容，僅留下「查謨－喀什米爾邦是印度不可或缺的一部分」寥寥數語。

對於印度單方面改變喀什米爾地區現狀，巴基斯坦隨即發布聲明予以強烈譴責，此事件後續發酵的結果即無以避免地造成兩國關係急轉直下。如之後巴國降低與印方外交關係，並驅逐印度駐伊斯蘭馬巴德高級專員，甚至切斷與印度間所有空中、陸地聯繫，暫停貿易交往與鐵路聯通服務。直至 2020 年 6 月，印度更進一步要求巴國將其駐新德里特使團人員減少一半，並宣佈相互減少其在伊斯蘭馬巴德高級公署的派駐人數。²印方聲稱決定降低外交關係是基於巴基斯坦官員參與間諜行為及與恐怖組織接觸。印度修改憲法後，巴國數次嘗試於國際上提出喀什米爾問題，並爭取支持聲量。但是印

¹ BBC, "Article 370: What happened with Kashmir and why it matters ", *BBC*, August 6, 2019, <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-49234708>

² ABC News, "India downgrades ties with Pakistan, ordering it to reduce high commission staff", *ABC News*, June 24, 2020, <https://www.abc.net.au/news/2020-06-24/india-orders-pakistan-to-reduce-embassy-staff-by-half/12389664>

方明確宣稱，廢除第 370 條是其國內事務，呼籲巴國接受現實，停止一切有關反印度的不實宣傳。

對此，巴基斯坦反向採取抗擊措施，在控制線沿線違反停火協議。另於外交層面，巴國外交部則試圖通過定期召集印度駐伊斯蘭馬巴德的外交官進行強烈抗議，並就印度軍隊涉嫌違反停火反覆發表新聞聲明，期藉此保持對印度壓力。隨著 COVID-19 的爆發，「南亞區域合作聯盟」(South Asian Association for Regional Cooperation, SAARC) 亦成為印巴雙方競相對抗較勁平台，伊斯蘭馬巴德利用高層會議提出喀什米爾自治與其他雙方矛盾對峙問題，印度則抨擊巴基斯坦在進行會議期間提出喀什米爾問題失當，「濫用」該人道主義場合，製造政治性紛擾。由前述可知，印度單方面改變喀什米爾自治地位，確實觸及巴基斯坦敏感神經，對雙方逐漸緩和態勢注入不利變因。

貳、印巴情勢漸緩與導彈誤射

2022 年 3 月 9 日，印度或因技術未成熟等因素影響，造成一枚未武裝的導彈墜入巴基斯坦境內。儘管並未導致人員傷亡，卻於某種程度被認為係屬挑釁行為。巴國隨即向印提出嚴正抗議，印度國防部於 3 月 11 日發佈聲明宣稱，是起因於維護導彈過程中，由於技術疏失導致誤射。巴國外交部隨即於同日召見印度駐伊斯蘭馬巴德代表，就其所謂的無端侵犯領空提出嚴正抗議，並對於兩國因缺乏有力降低風險的協議或機制，進而導致類似意外可能使情勢升級，甚至引發更激烈的武裝衝突，表示巴國方面的擔憂。自後巴國並無將情勢再加推向更惡化的局面。³

³ Asif Shahzad, Krishna N. Das and Gibran Naiyyar Peshimam, "India says it accidentally

須知導彈誤射造成印巴關係緊張的原因在於，雙方均為擁核國家。當二十世紀中期核武器研製成功後，即使擁核國家爆發軍事衝突，也僅限在局部範圍內，雙方皆會儘量克制。但是在地緣政治藍圖中，印巴雙方領土緊密接壤，基本不存在戰略迴旋空間，只要擁有投射能力再加諸核子武器，對於雙方必然皆造成核攻擊恐怖平衡威脅。再者 2019 年兩國空軍爆發衝突，係由印度空軍越境攻擊巴基斯坦境內恐怖組織，對於巴國而言即是領土遭到侵犯，客觀上極易造成雙方敵意螺旋。⁴可事態發展卻出人逆料，巴國非僅釋放俘獲的飛行員，尤其不可思議地藉此釋放兩國和平相處的善意，⁵足見巴國戰略界已然意識到區域環境、甚至國際情勢皆出現巨幅變化，巴國冀望將更多資源投入國內經濟發展及嘗試優先解決內部政爭，姑不論是否挹注改善印巴關係，至少和緩氛圍確實增生。

雖然兩國關係迄未根本好轉，但雙方依然存在合作互動。例如印巴《領事探訪協議》簽訂於 2008 年，內容為兩國每年於 1 月及 7 月互相交換在對方國家被囚禁的公民名單。2022 年巴向印駐伊斯蘭堡大使提交 628 名印度公民被囚禁的名單，當中 577 人為被指非法在巴基斯坦水域捕漁的印度漁民。印度同日表示目前有 282 名巴基斯坦公民被囚禁，另外扣留 73 名漁民。印巴兩國的漁船大多未安裝新型導航設備，因此駛進對方水域的情況經常發生。船員遭當局拘捕後，通常會在未經正式審訊下被囚禁多時，直到兩國舉行談判後

fired missile into Pakistan", *Reuters*, March 12, 2022, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/pakistan-seeks-answers-india-after-crash-mystery-flying-object-2022-03-10/>

⁴ BBC, "Balakot air strike: Pakistan shows off disputed site on eve of India election", *BBC*, April 10, 2019, <https://www.bbc.com/news/world-asia-47882354>

⁵ Helen Regan, "Pakistan releases Indian pilot in an effort to defuse the Kashmir crisis", *CNN*, March 1, 2019, <https://edition.cnn.com/2019/03/01/india/india-pakistan-pilot-release-intl/index.html>

才獲得釋放。除此之外，印巴兩國亦根據 1991 年實施的《禁止攻擊核設施》協議（Prohibition of Attack against Nuclear Installations and Facilities），定期交換核設施名單，⁶2023 年 1 月已完成核設施名單交換。凡此，皆是印巴雙邊善意的嘗試。

參、爭取大國關係與未來展望

綜觀自 2019 局勢以降，可謂印巴兩國重要分水嶺，亦能從內部及外部因素探討。對印度 2019 年大選而言，莫迪競選口號便是印度民族主義。⁷而印度人民黨（Bharatiya Janata Party, BJP）的政治主張為廢除查謨—喀什米爾自治邦特殊地位，在連任成功後所進行的修憲措施，即為回應國內的期待；在外部因素，雖長期奉行不結盟政策，但美國對於印度的重要性自始重要。由於巴國將查謨—喀什米爾問題國際化，與印度主張為國內問題相悖，莫迪於 2019 年 9 月 21 訪美會見時任總統之川普以爭取對印支持，而川普就查謨—喀什米爾問題重申調解的提議，但前提是印巴雙方皆同意的情況下，才會如此處理。⁸

在 2021 年拜登就任美國總統後，其外交政策方向具有與川普時

⁶ Sky news, "India and Pakistan exchange lists of prisoners and nuclear assets under decades-old agreement", *Sky news*, January 1, 2022, <https://news.sky.com/story/india-and-pakistan-exchange-lists-of-prisoners-and-nuclear-assets-under-decades-old-agreement-12507359>

⁷ Joanna Slater, "In coup for Modi, Trump will join Indian prime minister at U.S. rally", *The Washington Post*, September 18, 2019, https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/in-coup-for-modi-trump-will-join-indian-prime-minister-at-us-rally/2019/09/18/73b8e3fc-d8b6-11e9-a1a5-162b8a9c9ca2_story.html

⁸ Aljazeera, "US President Trump reiterates offer to mediate Kashmir crisis", Aljazeera, September 24, 2019, <https://www.aljazeera.com/news/2019/9/24/us-president-trump-reiterates-offer-to-mediate-kashmir-crisis>

期延續性，從莫迪經過與拜登兩次通話，重申美印雙方將共同加強雙邊全面戰略夥伴關係可以看出。⁹隨著中國與西方國家關係更加交惡，加諸美國延續川普印太戰略及拜登上任後 2 個月，美日印澳於 2021 年 3 月 12 日線上舉辦「四方安全對話」(Quadrilateral Security Dialogue, QUAD)，印度在國際地位更是受到重視。緊接俄烏戰爭的爆發，基於長久以來與俄羅斯的關係，印度並未跟進西方國家，對俄進行制裁，相反地反而與俄購買大量石油。¹⁰但 2022 年印俄兩國暫停舉辦雙邊高峰會議，時逢 2023 年印度成為 G20 輪值主席國，在此氛圍下可視為對俄保持一定距離的舉措。

而美國與巴基斯坦長期關係起伏，自 2001 年美發動反恐戰爭以降，巴國重要性隨著美國於南亞戰略的關注呈現正向相關，但隨著反恐戰爭的結束，加諸川普 2018 年停止對巴國經濟援助，美巴關係降至低點。與其他國家關係，由於時任總統伊姆拉·汗於 2022 年 2 月訪俄，同日總統普亭即下令對烏克蘭發動戰爭，遂此影響與西方國家關係。¹¹加上其擔任總理期間，鼓吹國內民族主義，在查謨－喀什米爾修憲問題與 COVID-19 爆發後更甚。2022 年 3 月，巴基斯坦人民黨(Pakistan People's Party, PPP)與夏巴茲·謝里夫(Shahbaz Sharif)領導的巴基斯坦穆斯林聯盟針對其經濟、防疫成效甚微，提出不信

⁹ The White House, "U.S.-India Joint Leaders' Statement: A Partnership for Global Good", *The White House*, September 24, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/24/u-s-india-joint-leaders-statement-a-partnership-for-global-good/>

¹⁰ Nidhi Verma, "Exclusive: Russian oil sold to India below price cap in buyers' market", *Reuters*, December 14, 2022, <https://www.reuters.com/business/energy/russian-oil-sold-india-below-price-cap-buyers-market-2022-12-14/>

¹¹ Ayaz Gul, "Khan After Putin Visit: Pakistan to Import Wheat, Gas from Russia", *Voice of America*, February 28, 2022, <https://www.voanews.com/a/khan-after-putin-visit-pakistan-to-import-wheat-gas-from-russia-/6463734.html>

任動議。

伊姆拉·汗遂進行政治反擊，發動遊行並聲稱美國為背後煽動者，再次升溫反美情緒，美巴關係持續不佳。4月10日凌晨，國會通過該案罷免伊姆拉·汗，11日由謝里夫出任總理。¹²謝里夫於就任演說，稱喀什米爾問題的解決將使雙方能夠專注於貧困等的共同問題，向印度表示善意，願意改善兩國關係。¹³但隨著水災的爆發與2023年即將進行大選，巴國須先解決內部問題，包括通貨膨脹、恐怖主義等。謝里夫指出，巴美關係在歷史上經歷起伏，美國是巴基斯坦出口價值數十億美元的目的地，巴國需要在平等的基礎上與美國建立聯繫。從一系列講話，可視為巴國所釋放的善意。

縱然如此，印巴兩國仍存在友好對話平台的空間。上海合作組織（以下簡稱上合組織）不外乎是一觀察指標。

2015年烏法峰會上，正式啟動接受印巴成為會員國的程序，翌年於塔什干峰會，成員國簽署接納印巴成為會員國的備忘錄，2017年阿斯塔納峰會，正式接納印巴成為上合組織會員國。其中「上海精神」秉持「互信、互利、平等、協商，尊重多樣文明，謀求共同發展」作為成員國之間彼此關係行為與合作原則，加諸多面向包括

¹² 全印穆斯林聯盟（All-India Muslim League），通稱穆斯林聯盟，為英屬印度時期於1906年成立的政黨，其宗旨是在印度次大陸以武力建立穆斯林國家。巴基斯坦建國後，穆斯林聯盟取得執政權。1962年由阿尤布·汗（Muhammad Ayub Khan）主持聯盟工作。此後，該聯盟分裂為「大會派」穆斯林聯盟與「理事會派」穆斯林聯盟。大會派穆斯林聯盟於1969年又分出「加堯姆派」穆斯林聯盟。1985年，前總理居內久（Muhammad Khan Junejo）重新組建穆斯林聯盟，並任主席。主張建立伊斯蘭民主政治體制。後巴基斯坦穆斯林聯盟又分裂成兩大派，分別是巴基斯坦穆斯林聯盟（領袖派）和巴基斯坦穆斯林聯盟（謝里夫派），但謝里夫派仍為巴基斯坦穆斯林聯盟主體，屬於較溫和者。

¹³ Darpan Singh, "Imran Khan out, Shehbaz Sharif in: What it means for India-Pakistan relations", *India Today*, April 14, 2022, <https://www.indiatoday.in/news-analysis/story/imran-khan-shehbaz-sharif-india-pakistan-relations-1937056-2022-04-13>

經貿、農業、交通等廣域合作空間，使成員國間共同分享成果。¹⁴

上合組織另一重要功能即成員國針對反恐議題進行合作。2021年8月美軍徹底撤出阿富汗後，在塔利班建立政權下，仍對於周邊國家帶來不穩定性。例如巴國境內如俾路支省與西北邊境即發生多起由阿富汗塔利班、巴基斯坦塔利班等分離運動組織發起的恐怖襲擊。¹⁵旁遮普省，尤以印巴邊境恐怖組織如虔誠軍，與印巴政府發生衝突，對於南亞極端勢力，可以促進兩國對話即合作空間。對於美國而言，壓制南亞極端勢力，降低印巴衝突即為優先考量。

綜上，雖阻礙印巴兩國關係的核心係查謨－喀什米爾問題，但其中又包括民族主義、恐怖攻擊，還有大國角力，從根本上解決實屬困難。當今印巴兩國皆有各自問題待解決，但雙方不會有大規模衝突發生。加諸上合組織促使雙方仍有對話即合作空間。2023 巴基斯坦大選可視為下一階段兩國新關係的觀察點，倘若謝里夫成功連任並延續現今政策，在與美國及西方關係改善的前提，可以期待外溢至印巴兩國關係。

¹⁴ 關於上海精神請參考上海合作組織網頁：

http://chn.sectsco.org/about_sco/20151209/26996.html

¹⁵ Asif Shahzad, "Suspected militants heading for Pakistani govt target blow themselves up", *Reuters*, December 24, 2022,

<https://www.reuters.com/world/asia-pacific/four-police-wounded-car-explosion-islama-bad-checkpoint-police-2022-12-23/>