

巴基斯坦新政府外交政策初探^[1]

彭念 胡拉姆·阿巴斯

【内容提要】本文从巴基斯坦新政府面临的现实挑战和新任总理夏巴兹·谢里夫的政策偏好出发分析巴外交政策走向。研究认为巴新政府面临着严峻的内部挑战,处理内政是其当务之急,外交方面尚无暇顾及。因此,巴基斯坦未来的外交政策将以保持延续性为主。同时,总理夏巴兹重经济发展的政策偏好、务实灵活的执政风格也会为巴外交政策带来新变化。具体而言,巴新政府将巩固中巴全天候友好关系,加速推进“中巴经济走廊”建设;修复与沙特等海湾国家的关系,恢复双方的紧密经济联系;尝试对印度进行接触,缓和两国的僵持关系;调整对美国的敌对政策,改善巴美关系。

【关键词】巴基斯坦 夏巴兹 外交政策 中国 美国 印度

【作者简介】彭念,海南师范大学南盟国家研究中心执行主任,外国语学院副研究员。胡拉姆·阿巴斯(Khurram Abbas),巴基斯坦伊斯兰堡政策研究所(Islamabad Policy Research Institute)研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2022)03-0096-19

[1] 感谢海南师范大学南盟国家研究中心研究助理温瑞雪、王戈、曹方圆对部分英文资料的整理。

2022年4月初巴基斯坦政局发生重大变动，前任总理、正义运动党（PTI）领导人伊姆兰·汗（Imran Khan）被罢免，穆斯林联盟（谢里夫派）〔PML-N，简称穆盟（谢）〕领导人夏巴兹·谢里夫（Muhammad Shahbaz Sharif）宣誓就任新总理。鉴于巴基斯坦的地缘战略地位，夏巴兹上任后该国的外交政策走向颇受关注。有分析认为，加强与沙特、阿联酋和中国的经济政治合作是其外交政策的重点。^[1]也有研究指出，巴基斯坦将在中、美、俄等大国之间保持平衡。^[2]这与前任总理伊姆兰执政期间巴外交偏向中俄、疏远美欧有所区别。^[3]基于此，本文从巴新政府的现实挑战和夏巴兹的政策偏好出发，深入分析巴新政府的外交政策走向，以期为准确判断地区局势提供政策参考。

一、巴基斯坦政权更迭的缘由

巴基斯坦此轮政权更迭发生在2022年3月至4月初，历时月余。3月8日，巴主要反对党——人民党（PPP）以经济管理不善和治理能力太差为由，对总理伊姆兰提出不信任动议，意图将其罢免。^[4]28日，由人民党、穆盟（谢）等组成的反对党联盟正式在国民议会提出不信任动议。随即，伊姆兰召集声

[1] Khurram Abbas, "Pakistani New Government's Prospective Foreign Policy," RCAS Report, April 21, 2022, http://www.rcas.top/?list_32/2165.html.

[2] Ismail Dilawar and Kamran Haider, "Derided by Khan as U.S. Puppet, New Pakistan PM Bets on Centrism," Bloomberg, April 12, 2022, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-04-11/derided-by-khan-as-u-s-puppet-new-pakistan-pm-bets-on-centrism>.

[3] Bruce Riedel and Madiha Afzal, "President Biden, Don't Pass Up the Opportunity for A Reset with Shahbaz Sharif's Pakistan," Brookings, April 22, 2022, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2022/04/22/president-biden-dont-pass-up-the-opportunity-for-a-reset-with-shahbaz-sharifs-pakistan/>.

[4] Asif Shahzad, "Pakistani Opposition Moves No-confidence Motion to Seek PM Khan's Ouster," Reuters, March 8, 2022, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/pakistani-opposition-rallies-press-pm-khan-resign-2022-03-08/>.

势浩大的民众集会进行反击，并称有外国势力蓄意将自己赶下台。31日，伊姆兰办公室发表声明称，国家安全委员会对此表示严重关切、并考虑提出强烈交涉。^[1]4月1日，伊姆兰在接受巴ARY新闻电视台专访时称，已向美驻巴大使馆提出交涉，询问美方为何干涉巴内政。美国密谋颠覆巴政权的指控迅速发酵。4月3日，巴国民议会副议长卡西姆·苏里（Qasim Suri）称，3月初反对党的不信任动议是在日前美国发出威胁信之后提出的，继而以违宪为由否决此不信任动议。^[2]半岛电视台的分析认为，国家安全委员会对美国密谋颠覆巴政权指控的肯定性表态是国民议会否决对总理的不信任动议的主要原因。^[3]随后，巴总统阿里夫·阿尔维（Arif Alvi）接受伊姆兰递交的提案，解散国民议会，并呼吁提前举行大选。但反对党强烈反对总统的决定，并以违宪为由上诉至最高法院。4月7日，最高法院裁定副议长否决对总理的不信任动议的决定违宪，总统解散国民议会的决定无效，要求国民议会于4月9日开会继续就动议进行投票。10日凌晨，国民议会通过动议，伊姆兰被罢免。翌日，夏巴兹当选为新任总理。至此，巴政权更迭暂时告一段落，但政局仍持续动荡。

巴基斯坦此次政权更迭既有经济形势恶化等直接原因，也有政治结构畸形等深层原因。伊姆兰执政期间，由于受新冠疫情冲击、经济管理不善以及内阁持续改组等因素影响，国内经济形势急剧恶化，外国直接投资下降、外汇储备告急，卢比兑美元汇率大幅下跌，通货膨胀达到前所未有的高度。根据全球发展中心2022年2月的报告，自疫情暴发以来，巴基斯坦至少面临六

[1] By Ayaz Akbar Yousafzai & Web Desk, "Pakistan to Issue 'Strong Demarche' to Country Whose Official Communicated 'threat': NSC," The News, March 31, 2022, <https://www.thenews.com.pk/latest/946232-pakistan-to-issue-strong-demarche-to-country-whose-official-communicated-threat-nsc>.

[2] 刘畅、崔如：《巴基斯坦国民议会否决对总理伊姆兰·汗的不信任投票》，央视新闻客户端，2022年4月3日，https://content-static.cctvnews.cctv.com/snow-book/index.html?item_id=9560829553650482630&toc_style_id=feeds_default&share_to=wechat&track_id=d27f0ade-36d8-4628-9d06-e316ca17ca98。

[3] 《巴基斯坦国安委称伊姆兰·汗下台“与美阴谋无关”，政坛争斗未止》，澎湃新闻网，2022年4月25日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1731085353684954306&wfr=spider&for=pc>。

大危机。其中的两大危机——由财政赤字攀升和税收能力下降导致的公共债务上升，以及由制造业及其出口下降和低生产率导致的经济疲软困境，已持续了一段时间。^[1]反对派趁势大做文章，借经济形势恶化极力贬低伊姆兰的执政能力，试图以此削弱政府的权威，同时激起民众的不满。比如，人民党在3月8日发起的不信任动议中指出，伊姆兰因通货膨胀高企、财政赤字上升和外汇储备耗尽而失去民众信任。^[2]夏巴兹在28日的国民议会中也以不善执政为由正式提出针对伊姆兰的不信任动议。^[3]

糟糕的经济形势只是压垮伊姆兰的最后一根稻草，更深层次的原因则在于巴基斯坦长期以来形成的畸形政治结构。自建国以来，民选政府与军事政府就轮番上台执政，巴政治运行呈现出明显的“钟摆效应”。这一方面折射出巴民主制度的脆弱性，另一方面也凸显出军方在巴政治中的独特地位。实际上，巴政党政治背后的操盘手是真正掌控国家命脉的世家豪门。巴政党及其制度本质上是豪门同军队以及各大豪门之间争权夺利的工具。^[4]巴主要政党如穆盟（谢）代表长期盘踞在旁遮普省的谢里夫家族势力，人民党则代表信德省的布托家族势力。虽然伊姆兰创建正义运动党，并迅速崛起为巴主要政党，但其既缺乏豪门望族的支持，又无深厚的地方根基。因此，尽管伊姆兰在一定程度上冲击了巴传统政治格局，但仍难以打破世家豪门政治传统。^[5]此外，伊姆兰执政后期

[1] Shahid Yusuf, "Pakistan's Crises: The Making of a Perfect Storm," Centre for Global Development, February 2022, <https://www.cgdev.org/publication/pakistans-crises-making-perfect-storm>.

[2] Asif Shahzad, "Pakistani Opposition Moves No-confidence Motion to Seek PM Khan's Ouster," Reuters, March 8, 2022, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/pakistani-opposition-rallies-press-pm-khan-resign-2022-03-08/>.

[3] Ayaz Gul, "Pakistan's Parliament Takes Up No-Trust Motion Against PM Khan," VOA, March 28, 2022, <https://www.voanews.com/a/pakistan-s-parliament-takes-up-no-trust-motion-against-pm-khan/6505118.html>.

[4] 叶海林：《巴基斯坦政党背后的世家政治》，文化纵横网，2022年4月10日，<http://www.21bcr.com/bajisitanzhengdangbeihoudeshijiazhengzhi/>。

[5] 同上。

与军方关系出现裂痕^[1]，因而在面临反对派弹劾之际缺乏军方支持，最终未能逃脱下台命运。

二、巴基斯坦新政府面临多重挑战

面对伊姆兰留下的“烂摊子”，新上任的夏巴兹总理正面临一系列政治、经济、安全和外交挑战。在政治方面，一是伊姆兰不甘落败。他表示不会接受夏巴兹领导的新政府，并指控美国和巴反对派合谋发动支持针对正义运动党的阴谋，并要求重新举行大选。在双方相持不下之际，巴内政部长拉纳·萨努拉（Rana Sanullah）指控伊姆兰及其支持者在清真寺辱骂夏巴兹，甚至扬言要以侮辱宗教之罪将其逮捕。虽然前者随后否认对伊姆兰的指控^[2]，但这无疑加深了双方的敌意。目前，伊姆兰正在以家乡米扬瓦利为起点组织开伯尔－普什图省民众参与反政府运动。^[3]在下一届大选来临之前，伊姆兰会通过发动群众、高举反美大旗和指控内阁部长贪腐等手段来削弱新政府的合法性，从而给巴政局带来不稳定性。^[4]二是巴新政府面临内部党派竞争的复杂局面。在组成新政府的政党联盟中，穆盟（谢）、人民党、强硬派伊斯兰政党（JUI-F）和人民民族党（ANP）都持有不同的宗教信仰和

[1] 分析普遍认为伊姆兰 2018 年上台执政得到了军方的支持。但 2021 年 11 月伊姆兰推迟批准军方提名的新任三军情报总局局长任命，双方关系出现裂痕。在与美国合作问题上，伊姆兰与陆军参谋长巴瓦杰将军的立场明显相悖。参见《巴基斯坦前总理汗下台的深层原因及对中巴关系的影响》，BBC 中文网，2022 年 4 月 12 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/simp/world-61077681>。

[2] 杨阳：《巴基斯坦内政部长否认巴政府针对前总理伊姆兰·汗立案》，环球网，2022 年 5 月 3 日，https://m.gmw.cn/2022-05/03/content_1302929440.htm。

[3] “KP CM Says Imran Has Launched Struggle Against ‘Imported Govt’”，The News，May 7，2022，<https://www.thenews.com.pk/print/955862-kp-cm-says-imran-has-launched-struggle-against-imported-govt>。

[4] Bruce Riedel and Madiha Afzal，“President Biden，Don't Pass Up the Opportunity for A Reset with Shahbaz Sharif's Pakistan”，Brookings，April 22，2022，<https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2022/04/22/president-biden-dont-pass-up-the-opportunity-for-a-reset-with-shahbaz-sharifs-pakistan/>。

意识形态，且穆盟（谢）和人民党长期竞争，政党之间的相互竞争很难被阻止。^[1]此外，被任命的一些内阁部长还有“污点”，面临贪腐及其他严重指控。这些都使得巴新政府缺乏稳定性。^[2]

在经济方面，巴新政府面临沉重庞大的外债负担和迫在眉睫的国际收支危机、居高不下的通货膨胀和不断飙升货币贬值速度。巴基斯坦卢比在2021—2022财年已经贬值16.57%，通胀率上升至12%，外债总额达1300亿美元，占国民生产总值的比例高达43%。^[3]糟糕的经济表现已严重影响到普通民众的日常生活。根据联合国粮农组织食品指数显示，巴基斯坦食品指数在2022年3月已较上年同期上升14.5 ~ 15.5%。^[4]世界银行最新报告指出，在全球财政紧缩、世界能源价格上升、疫情带来的流动性限制等外部因素，以及低投资、低出口、低生产增长率的巴内部经济结构性困境的联合作用下，巴宏观经济风险相当高。^[5]一旦新政府不能在短期内缓解经济困境，伊姆兰的反扑势必会更加强烈，新政府的权威和民意基础都会受到极大削弱。

在安全方面，一是巴国内恐怖主义组织“巴基斯坦塔利班”（简称“巴塔”）

[1] Vaasu Sharma, "From Naya Pakistan to Old Pakistan: Challenges ahead for Shahbaz Sharif," The Kootneeti, April 14, 2022, <https://thekootneeti.in/2022/04/14/from-naya-pakistan-to-old-pakistan-challenges-ahead-for-shahbaz-sharif/>.

[2] Political Rivalries, "Corrupt Ministers Make Shehbaz Sharif-led New Pakistan Govt Unstable," The Print, April 21, 2022, <https://theprint.in/world/political-rivalries-corrupt-ministers-make-shehbaz-sharif-led-new-pakistan-govt-unstable/924335/>.

[3] SVaasu Sharma, "From Naya Pakistan to Old Pakistan: Challenges ahead for Shahbaz Sharif," The Kootneeti, April 14, 2022, <https://thekootneeti.in/2022/04/14/from-naya-pakistan-to-old-pakistan-challenges-ahead-for-shahbaz-sharif/>.

[4] Osama Rizvi, "Economic Fallout of Pakistan's Political Crisis," The Diplomat, April 14, 2022, <https://thediplomat.com/2022/04/economic-fallout-of-pakistans-political-crisis/>.

[5] Mariam Sara Altaf and Diana Chung, "Long-standing Structural Challenges Pose Risks to Pakistan's Sustained Growth: World Bank Bi-Annual Pakistan Development Update Report," World Bank, April 19, 2022, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2022/04/19/long-standing-structural-challenges-pose-risks-to-pakistan-s-sustained-growth-world-bank-bi-annual-pakistan-development->.

和民族分离主义势力“俾路支解放军”以实施恐怖袭击活动为手段要求更大的自治权和更多的财富分配，从而导致教派冲突和暴力事件发生。2022年4月末，“俾路支解放军”袭击卡拉奇大学孔子学院班车即是该组织给巴新政府的“下马威”。5月巴国内恐袭不断，仅卡拉奇已连续发生2次爆炸袭击。二是阿富汗国内恐怖袭击活动接连不断，并外溢至巴基斯坦。正如巴前任外交国务秘书萨尔曼·巴希尔（Salman Bashir）所言，过去40多年以来，阿富汗已成为巴基斯坦面临的棘手问题之一，直接影响巴安全形势、经济发展和社会文化结构。^[1]塔利班重返政权后，阿富汗安全局势未有明显好转，“巴塔”等恐怖组织以阿富汗为基地策划实施对巴恐袭活动。2021年8月12日，“巴塔”斯瓦特分支袭击巴西北边境省（开伯尔－普赫图赫瓦省）中方承建的达苏水电站通勤车。后经巴方调查得知，袭击者在阿富汗策划、受训并购入作案车辆。^[2]三是印度持续对巴构成安全威胁。萨尔曼指出，印度人民党政府的印度教扩张主义议程、先进武器装备购置和核武器研发威胁巴国家安全，并迫使巴采取反制措施。^[3]

在外交方面，一是巴基斯坦与印度关系僵持。巴印关系跌宕起伏，并受一触即发的边境冲突困扰，特别是克什米尔领土争端。2019年2月，两国在边境地区几乎“逃过”一场重大武装冲突。^[4]当年8月5日，印度废除宪法

[1] Salman Bashir, "Pakistan's Foreign Policy Outlook: 2022," ARAB News, December 29, 2021, <https://www.arabnews.pk/node/1994961> .

[2] 钱中兵：《外交部发言人就巴基斯坦政府公布达苏恐袭事件调查进展答记者问》，新华社，2021年8月13日，http://www.xinhuanet.com/world/2021-08/13/c_1127756324.htm。

[3] Salman Bashir, "Pakistan's Foreign Policy Outlook: 2022," ARAB News, December 29, 2021, <https://www.arabnews.pk/node/1994961>.

[4] 2019年2月14日，载有印度中央后备警察部队队员的车队在查谟&克什米尔邦普尔瓦马县的国家高速公路遭遇自杀式汽车炸弹袭击，共造成40多人遇难。巴基斯坦“穆罕默德军”承认策划袭击活动。26日，印度空军越过印巴实控线空袭位于巴境内的该组织营地。27日，巴基斯坦空袭了印控克什米尔一侧目标，印军战机随即追击至巴方一侧，印军中校阿比南丹·瓦塔曼（Abhinandan Varthaman）被巴俘虏，3月1日释放。

第 370 条和第 35A 条的决定进一步见证印巴关系的下滑趋势。^[1] 印度人民党政府断绝对巴外交关系等行动，以及伊姆兰批评莫迪扩张主义政策类似于纳粹“生存空间”^[2]，都进一步减少了两国的沟通渠道，摧毁了双边关系正常化的希望；二是巴基斯坦疏远欧美。伊姆兰在俄乌战争爆发时“违背美国意愿”高调访问俄罗斯^[3]，并在被弹劾期间宣扬美国颠覆巴政权等举动严重损害了巴美关系。在被列入反洗钱金融行动特别工作组（FATF）黑名单后^[4]，巴改善与欧盟的经贸关系也面临挑战。三是巴基斯坦与穆斯林国家关系的修复。伊姆兰执政期间巴基斯坦与伊朗和土耳其关系升温，但与沙特等海湾国家的关系却出现裂痕。伊姆兰在任期间的一些声明和决定并不被沙特和阿联酋等海湾国家所乐见。这主要包括他参加沙特不支持召开的吉隆坡峰会，以及在沙特要求巴基斯坦偿还贷款后发表措辞强硬的声明。^[5]

综上所述，巴新政府面临诸多挑战，且有轻重缓急之分。第一，处理内

[1] 印度宪法第 370 条规定查谟 & 克什米尔邦拥有除国防、外交和通信等领域外的高度自治权，但印度总统有权宣布该邦的具体立法权。据此印度于 1954 年颁布总统令，在宪法中增补了第 35A 条，允许查谟 & 克什米尔邦议会制定地方性立法，且该邦永久居民拥有与印度其他公民不同的公民权、财产权和其他基本权利。2019 年 8 月 5 日，印度颁布总统令宣布废除宪法第 370 条。参见甄翔：《答读者问：印度宪法第 370 条款指的是什么？》，环球网，2019 年 8 月 9 日，<https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnKm4Te>。

[2] 2020 年 5 月 27 日，巴总理伊姆兰·汗在推特上指责印度总理莫迪“傲慢的扩张主义政策，类似于纳粹的‘生存空间’，正成为对印度邻国的威胁”。参见《巴基斯坦总理痛批莫迪：傲慢的扩张政策成为邻国威胁》，搜狐网，2020 年 5 月 27 日，https://www.sohu.com/a/398106539_162522。

[3] 伊姆兰·汗认为美国支持罢免他的另一重要原因是在俄乌冲突爆发后他违背美国意愿访问俄罗斯并会见俄总统普京。参见：王卓一：《巴基斯坦前总理伊姆兰·汗称遭罢免背后有美国黑手，巴军方否认》，澎湃新闻，2022 年 4 月 15 日，https://m.thepaper.cn/newsDetail_forward_17628946。

[4] “Jurisdictions under Increased Monitoring—March 2022,” FATF, <https://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/increased-monitoring-march-2022.html>.

[5] Ejaz Hussain, “The Foreign Policy Conundrum,” The News, May 8, 2022, <https://www.thenews.com.pk/tns/detail/955674-the-foreign-policy-conundrum>.

政优先，外交延续为主。考虑到即将来临的 2023 年大选，巴新政府没有充足时间来立即调整外交政策，处理好内政赢得大选才是当务之急。^[1]此外，经济危机、恐怖袭击和党派斗争等紧迫性问题都亟需巴新政府妥善应对，外交政策的大幅调整尚无暇顾及。这些都意味着巴新政府的外交政策仍会以延续性为主。第二，外交以经济为驱动力。巴外交政策基于两大原则：资金与安全。没有资金，巴就无法获得更好、更广泛的安全协议，以加强常规军事力量。因此，贷款、投资和援助方面的资金需求仍是巴外交政策讨论的焦点。^[2]在当前严重的经济危机下，巴新政府的优先任务是寻求贷款等外部援助来缓解危机，早日将经济发展带入正轨。因此，至少在 2023 年大选之前，巴外交政策调整将主要以恢复经济为导向，即将经济发展作为未来外交政策的驱动力。在这种情况下，通过谋求地缘经济中心以及与域内外大国的互利互惠双赢合作，巴有望出台以促进地区联通和扩大贸易合作的外交政策。^[3]第三，外交受党派斗争和安全局势影响。新政府内部不同党派的外交理念以及反对党的反美立场，制约了巴外交政策的实施。巴现任外长、人民党主席比拉瓦尔·布托（Bilawal Bhutto Zardari）此前的反印演讲与夏巴兹期待与印度建立紧密关系的愿望相悖，这将成为巴新政府外交政策的初始刺激。^[4]伊姆兰的反美立场及其要求议会调查美国颠覆巴政权阴谋等举动也会成为巴新政府缓和对美关系的障碍。此外，巴阿边境地区的严峻反恐形势和巴印边境的紧张局势也阻碍了巴新政府改善与阿富汗和印度的关系。

[1] Ayaz Gul, "Pakistan to Seek Deepening of 'Important' Ties With US," VOA, April 12, 2022, <https://www.voanews.com/a/pakistan-to-seek-deepening-of-important-ties-with-us-/6526760.html>.

[2] Khurram Abbas, "Pakistani New Government's Prospective Foreign Policy," RCAS Report, April 21, 2022, https://www.rcas.top/?list_32/2165.html.

[3] Salman Bashir, "Pakistan's Foreign Policy Outlook: 2022," ARAB News, December 29, 2021, <https://www.arabnews.pk/node/1994961>.

[4] Vaasu Sharma, "From Naya Pakistan to Old Pakistan: Challenges ahead for Shahbaz Sharif," The Kootneeti, April 14, 2022, <https://thekootneeti.in/2022/04/14/from-naya-pakistan-to-old-pakistan-challenges-ahead-for-shahbaz-sharif/>.

三、夏巴兹·谢里夫其人及政策倾向

尽管从面临的现实挑战来看,巴基斯坦外交政策以延续性为主,但夏巴兹的政策偏好也会影响该国外交政策的制定和实施,从而给巴外交政策带来新变化。第一,夏巴兹是能力较强的行政官员。夏巴兹并不像他哥哥纳瓦兹·谢里夫(Nawaz Sharif)那样拥有个人魅力,或者也不像他侄女玛丽安·纳瓦兹·谢里夫(Maryam Nawaz Sharif)^[1]那样引人注目。相反,他的魅力来自于能力较强的行政官员口碑。^[2]他曾三次担任巴最大省份旁遮普省的首席部长,并以遏制官僚机构中的繁文缛节和偏爱启动大型基础设施项目出名。拉合尔地铁巴士、拉合尔环路、木尔坦地铁巴士和拉瓦尔品第一伊斯兰堡地铁巴士等项目,都是他在任期内筹划、批准和完成的。^[3]由于旁遮普省能源生产和基础设施项目的完成速度比其他省份更快,以至于有“旁遮普速度”的赞誉。^[4]凭借旁遮普省的“善治”经历,夏巴兹在民众中树立了高效、果敢、勤奋的形象。他往往被视为行政管理者、政策执行者,而非政客。^[5]基于此,夏巴兹倾向于制定实施务实外交政策,致力于取得实际成效。考虑到新政府目前

[1] 玛丽安·纳瓦兹·谢里夫是纳瓦兹·谢里夫之女。她拥有超凡的个人魅力和精湛的演讲技巧,被视为穆斯林联盟(谢里夫派)未来的接班人。参见 Vaasu Sharma, “From Naya Pakistan to Old Pakistan: Challenges ahead for Shahbaz Sharif,” The Kootneeti, April 14, 2022, <https://thekootneeti.in/2022/04/14/from-naya-pakistan-to-old-pakistan-challenges-ahead-for-shahbaz-sharif/>.

[2] Rounak Bagchi, “Explained: Who is Shehbaz Sharif, Pakistan's New Prime Minister?” The Indian Express, April 13, 2022, <https://indianexpress.com/article/explained/explained-shehbaz-sharif-take-over-as-prime-minister-of-pakistan-7862540/>.

[3] Khurram Abbas, “Pakistani New Government's Prospective Foreign Policy,” RCAS Report, April 21, 2022, http://www.rcas.top/?list_32/2165.html.

[4] Amjad Abbas Magsi, “Pakistan-China Relations in Shahbaz Sharif Era,” RCAS Commentary, April 21, 2022, http://www.rcas.top/?list_30/2164.html.

[5] 陆依斐:《人物 | 夏巴兹·谢里夫:“突然”走到台前的巴基斯坦新总理》,上观新闻网,2022年4月12日, <https://www.jfdaily.com/news/detail?id=471876>。

面临严重的经济危机，夏巴兹将以经济建设为中心来大力推动经济外交，以获取外部援助、投资和贸易来缓解经济困境。

第二，夏巴兹是灵活的“交易者”。夏巴兹出生在巴政治世家谢里夫家族，其兄纳瓦兹曾三次出任巴基斯坦总理。夏巴兹在20世纪80年代投身政坛，并于1988年首次当选为旁遮普省议会议员，1990年当选为巴国民议会议员，1997—2018年三次担任旁遮普省首席部长。2018年3月，他接替纳瓦兹担任穆盟（谢）党主席。从参政经历来看，夏巴兹长期在其兄手下工作，其内外政策会深受兄长的影响。不过，二者的作风却不太相同。其兄与军方和政敌的关系不时紧张，而夏巴兹却被认为手段更为灵活，更能妥协，也更善于达成协议。^[1]因此，有分析认为夏巴兹代表穆盟（谢）务实派，而对该党拥有实际控制权的纳瓦兹及其女儿代表意识形态派。^[2]因此，夏巴兹当选为总理后不会独断专行，而是会与其兄及盟党领导人共同协商，制定务实包容的外交政策，必要时也会做出妥协，不太可能会出现伊姆兰时期的对外交恶局面。

第三，夏巴兹对外是友好“鸽派”。尽管夏巴兹从未担任过外交官，但他所在的谢里夫家族在对印关系上被认为是“鸽派”。^[3]夏巴兹在就职后的首次演讲中也提出希望与外界建立平等友好关系，特别是与印度和美国。这表明他上任后巴外交政策会有所转变，尤其是远离伊姆兰时期激烈的对抗性反西方立场，从而为巴经济发展营造良好稳定的外部环境。^[4]此外，夏巴兹在

[1]《人物 | 巴基斯坦新总理：出身政治豪族，手段灵活的“工作狂”》，澎湃新闻，2022年4月12日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1729857949113204585&wfr=spider&for=pc>。

[2] Adnan Aamir, “Pakistan's Shehbaz Sharif Elected PM As Khan's Party Boycotts Vote,” Nikkei Asia, April 11, 2022, <https://asia.nikkei.com/Politics/Pakistan-s-Shehbaz-Sharif-elected-PM-as-Khan-s-party-boycotts-vote>.

[3] 程是颢、陈康、赵觉理：《巴基斯坦反对党领导人夏巴兹·谢里夫：不会沉迷“报复政治”》，环球时报网，2022年4月11日，<https://world.huanqiu.com/article/47YYCYfuoUF>。

[4] Hannah Ellis-Petersen & Shah Meer Baloch, “Shehbaz Sharif: The Diligent Administrator Now PM of Pakistan,” The Guardian, April 11, 2022, <https://www.theguardian.com/world/2022/apr/11/shahbaz-sharif-the-diligent-administrator-now-pm-of-pakistan>.

主政旁遮普省期间大力推进对华友好合作，在启动和建设“中巴经济走廊”方面成效显著。因此，他上任后也将致力于维护中巴友好关系。

四、巴基斯坦新政府外交政策的特点

从目前国家面临的严重经济危机、糟糕的安全形势和激烈的党派斗争等现实挑战来看，巴新政府将不得不聚焦内政，从而难以集中精力大举开拓对外关系新局面。这使得巴未来一段时间内的外交政策仍以延续性为主，不太可能出现大幅调整。同时，巴新政府也需要借助外部援助和互利合作来缓解经济困境。这会为巴改善与美国等西方国家以及沙特等海湾国家的关系提供重要机会。此外，夏巴兹“基建狂魔”的从政经历以及务实灵活的执政风格也会为巴外交政策带来新变化。这主要表现在巴对外经济合作的广泛拓展以及巴印、巴美关系的初步改善。

（一）延续性

巴新政府外交政策的延续性主要体现在巴中友好合作关系的持续深化。夏巴兹曾多次以旁遮普省首席部长身份访问中国，他治下的旁遮普省也是“中巴经济走廊”建设的主要区域，多个重要项目在其任期内顺利启动和提前完工。他曾高度评价“中巴经济走廊”为宏伟蓝图，能够使巴基斯坦转型成为主要新兴经济体。^[1]他所在的穆盟（谢）也与中国保持着良好的合作往来，瓜达尔机场、瓜达尔东湾高速公路等都在穆盟（谢）之前任期内启动。

当选为总理后，夏巴兹承诺要大力推进“中巴经济走廊”建设。在他的领导下，在伊姆兰时期进展迟缓的“中巴经济走廊”将加速发展，中国企业过去多年来在巴遇到的一些问题也将得到及时处理。在他任命与中国工作关系密切且见证“中巴经济走廊”早期收获的阿赫桑·伊克巴尔（Ahsan Iqbal）

[1] Yang Sheng and Xu Keyue, “Shehbaz Sharif Elected New Pakistan PM, Vows to Promote CPEC Projects,” Global Times, April 12, 2022, <https://www.globaltimes.cn/page/202204/1259071.shtml>.

为计划发展部部长后,该项目的重要性再次凸显。^[1]伊克巴尔上任伊始就呼吁立即解决参与该项目建设的中国投资者所遇到的问题,尤其是快速处理他们的签证问题。^[2]为向国内民众展示他卓越的治理能力,夏巴兹正在关注部分已完成的项目,如720兆瓦的卡罗特水电项目和30兆瓦的塔尔煤电项目等。2022年4月13日,他宣布将卡拉奇环形铁路项目纳入“中巴经济走廊”,并尽快完工。他还成功启动了此前停滞不前的拉合尔轨道交通橙线第二阶段建设。这表明夏巴兹打算扩大“中巴经济走廊”的建设规模。在新领导层的远见卓识下,两国在该项目范围内各领域的合作将扩大,这将有利于巴基斯坦社会经济发展。^[3]夏巴兹也不会容忍“中巴经济走廊”建设过程中的官僚作风,将确保在任期内定期举行联合协调委员会会议,及时协调和顺利推进项目建设。^[4]此外,巴人民党也重申巩固“中巴全天候友好关系”和加快建设“中巴经济走廊”的决心。巴人民党主席、外交部长比拉瓦尔5月9日称,巴基斯坦将继续通过经济走廊提升与中国的合作水平,推进国内可持续发展目标的实施,积极参与中国提出的全球发展倡议。^[5]由此可见,夏巴兹执政期间,

[1] Tom Hussain, "Why Is Pakistan's New PM Shehbaz Sharif So Keen to Accelerate the CPEC with Beijing?" South China Morning Post, April 20, 2022, <https://www.scmp.com/week-asia/explained/article/3174875/why-pakistans-new-pm-shehbaz-sharif-so-keen-accelerate-cpec>.

[2] "Pakistan Attempting to Woo Back Chinese Fleeing CPEC, Says Report," The Economic Times, May 10, 2022, <https://economictimes.indiatimes.com/news/international/world-news/pakistan-attempting-to-woo-back-chinese-fleeing-cpec-report/articleshow/91446406.cms?from=mdr>.

[3] Amjad Abbas Magsi, "Pakistan-China Relations in Shahbaz Sharif Era," RCAS Commentary, April 21, 2022, http://www.rcas.top/?list_30/2164.html.

[4] “中巴经济走廊联合合作委员会”是两国负责审查相关项目和经济特区进展情况的最高协调机构。伊姆兰执政期间该会议并未定期举行。第9届会议(2019年11月5日)与第10届会议(2021年9月)相隔两年,不利于双方协调和推进项目进程。

[5] "Pakistan Committed to Further Strengthen Its All-weather Strategic Ties with China: Bilawal," APP, May 9, 2022, <https://www.app.com.pk/national/pakistan-committed-to-further-strengthen-its-all-weather-ties-with-china-bilawal/>.

中巴友好关系不仅得以传承，还将以经济走廊加速推动为标志快速向前发展。

尽管如此，考虑到巴国内恐袭抬头之势以及阿富汗恐袭频发的外溢效应，未来巴基斯坦反恐压力将显著加大，“中巴经济走廊”建设也会受到影响。一项针对该合作项目的分析指出，反对呼声、信任缺失和袭击活动是过去多年来走廊建设始终未变的负面因素。更为重要的是，政府内部的需求、机构之间的担忧、军民之间的误解、少数民族的保守等问题都可控，但安全风险（特别是对中国公民的安全威胁）却不可控。^[1] 由于感受到被忽视和被边缘化，以及错误地认为当地资源被转移到旁遮普和其他大城市以及中国，“中巴经济走廊”已成为巴阿边境地区（吉尔吉特巴尔蒂斯坦和开伯尔－普什图省）恐袭的主要目标。^[2] 鉴于巴政府对边境地区的管理落后以及该地区部落的诸多限制，打击巴阿边境地区的恐怖主义一直是棘手难题。更为重要的是，重新掌权的阿富汗塔利班既无力有效打击藏匿在其境内对巴基斯坦发动袭击的恐怖分子^[3]，又反对巴越境空袭恐怖分子。这在很大程度上削弱了巴阿边境地区的反恐成效。在阿富汗持续性不稳定和经济恶化的新形势下，大批阿富汗难民还将源源不断地涌入巴基斯坦寻求庇护所，从而给巴边境管理带来巨大困难，给恐怖主义组织趁势坐大提供重要机会。因此，在阿富汗局势好转之前，巴安全形势也难以趋好，“中巴经济走廊”建设仍会面临较高的安全风险。

（二）变化性

巴新政府外交政策的新变化主要表现在以下三方面：修复与沙特等海湾国家关系；缓解巴印对抗僵局；平衡对美关系。第一，来自沙特、阿联酋和

[1] Muhammad Kashan Surahio, Shengyu Gu, Hakim Ali Mahesar, Mansoor Mumtaz Soomro, "China-Pakistan Economic Corridor: Macro Environmental Factors and Security Challenges," *SAGE Open*, Vol.12, No.1, 2022, p.18.

[2] "Pakistan Attempting to Woo Back Chinese Fleeing CPEC, Says Report," *The Economic Times*, May 10, 2022, <https://economictimes.indiatimes.com/news/international/world-news/pakistan-attempting-to-woo-back-chinese-fleeing-cpec-report/articleshow/91446406.cms?from=mdr>.

[3] "Pakistan's Hard Policy Choices in Afghanistan," *Asia Report* N. 320, International Crisis Group, 4 February 2022, <https://www.crisisgroup.org/asia/south-asia/pakistan/320-pakistans-hard-policy-choices-afghanistan>.

中国的财政支持会缓解巴经济困境，给民众带来更好的红利，以便在即将到来的大选中为穆盟（谢）加分。沙特和阿联酋曾屡次通过石油延期支付、发放软贷款以及提供外汇储备等方式来援助陷入经济困境的巴基斯坦，是巴最为信赖的朋友之一。此外，谢里夫家族与沙特王室联系紧密，并在各种场合清楚表明他们对沙特的支持倾向，尤其是沙特与伊朗在中东地区的竞争。因此，外界高度期待在不久的将来，巴基斯坦与沙特的双边关系迎来愈合进程。但该进程仍局限于拓展巴基斯坦和海湾国家之间的经济关系以及强化政治互信。2022年5月1日，夏巴兹在上任后不到一个月即首访阿联酋和沙特，并寻求沙特延长对巴30亿美元贷款偿还期限。沙特还承诺进一步加强对油气产品的融资，以缓解南亚国家的能源短缺困境。^[1]这表明夏巴兹正在通过主动出访来修复与沙特等海湾国家的关系，尤其是恢复以往的紧密经济联系，从而为巴经济纾困。

第二，巴印会重新接触，但关系正常化难度大。夏巴兹在就任总理后的首次演讲中阐明了他与印度接触、促进地区和平发展的良好意图。他表示：“巴基斯坦期待与印度的和平合作关系。和平解决包括克什米尔在内的悬而未决的争端不可或缺。”^[2]印度总理纳伦德拉·莫迪（Narendra Modi）则向夏巴兹表示祝贺，希望南亚地区变得更好、更繁荣，但他仍对巴恐怖主义耿耿于怀。^[3]从历史上看，夏巴兹之兄纳瓦兹与印度人民党领导层有着友好关系。1999年，纳瓦兹成功与时任印度总理瓦杰帕伊（Atal Bihari Vajpayee）签署了历史性的《拉合尔宣言》。2014年，纳瓦兹无视军方建议参加莫迪的宣誓就职仪式，并促成

[1] “Pakistani PM Sharif Visits UAE, Saudi,” Daily Sabah, May 1, 2022, <https://www.dailysabah.com/world/asia-pacific/pakistani-pm-sharif-visits-uae-saudi-arabia>.

[2] Ayaz Gul, “Pakistan to Seek Deepening of ‘Important’ Ties With US,” VOA, April 12, 2022, <https://www.voanews.com/a/pakistan-to-seek-deepening-of-important-ties-with-us-/6526760.html>.

[3] 印度总理莫迪祝贺夏巴兹当选总理，并表示“希望在一个没有恐怖主义的地区实现和平与稳定，以便能够专注于我们的发展挑战，并确保人民的福祉和繁荣”。参见 Ayaz Gul, “Pakistan to Seek Deepening of ‘Important’ Ties With US,” VOA, April 12, 2022, <https://www.voanews.com/a/pakistan-to-seek-deepening-of-important-ties-with-us-/6526760.html>.

了莫迪 2015 年对拉合尔的访问。因此,谢里夫家族与莫迪保持着友好工作关系,这有助于夏巴兹启动对印关系正常化进程。

然而,夏巴兹与印度发展友好关系的积极意图,并不是巴印开展对话的唯一先决条件。从历史经验来看,每位巴基斯坦总理总是上任伊始就承诺与印度和平共处,但此类承诺极少能真正兑现。^[1]历史遗留问题、相互信任危机、国内政治环境和 2023 年大选将很有可能限制夏巴兹启动任何有利于两国的实质性政策转变。首先,考虑到伊姆兰在双边关系正常化问题上的一贯立场,即如果莫迪撤回 2019 年 8 月 5 日关于废除克什米尔自治权的决定,巴基斯坦愿意与印度实现关系正常化。在遵循伊姆兰立场的同时,夏巴兹可能会与莫迪接触,以说服他撤销决定。但考虑到印度民粹主义盛行的政治环境,莫迪不太可能撤销这一决定。因此,在不久的将来,两国关系正常化仍将是一个遥远梦想。其次,伊姆兰的极端民族主义叙事使整个巴基斯坦社会两极分化,对印度提出和平倡议和积极接触会带来意想不到的政治风险。^[2]而考虑到迫在眉睫的大选,巴新政府似乎暂时还不愿意承担这种政治风险。巴常驻联合国代表、前驻美大使马利哈·洛迪 (Maleeha Lodhi) 也指出,由于在大选之前新政府的“寿命”尚不确定,巴不太可能出台对印新举措,但是努力缓和两国的紧张关系仍有可能。^[3]因此,夏巴兹执政期间对巴印之间的任何外交接触都会小心谨慎,以避免给即将到来的大选带来不利影响。

[1] Prakash Nanda, “‘Eternal Enemies’ – Will India, Pakistan Relations Under ‘Islamist Appeaser’ Shahbaz Sharif Bring Peace To South Asia,” The EurAsian Times, April 13, 2022, <https://eurasianimes.com/eternal-enemies-will-india-pakistan-relations-shahbaz-sharif/>.

[2] 如伊姆兰以反对派与美国勾结颠覆巴政权为由拒绝接受夏巴兹组建的“进口政府”,并宣称走上街头发起抗议。参见 Omer Farooq Khan, “Won’t Accept Imported Government, Says Imran Khan on Eve of No-trust Vote,” The Times of India, April 9, 2022, <https://timesofindia.indiatimes.com/world/pakistan/wont-accept-imported-government-says-imran-khan-on-eve-of-no-trust-vote/articleshow/90736163.cms>.

[3] Ayaz Gul, “Pakistan to Seek Deepening of ‘Important’ Ties With US,” VOA, April 12, 2022, <https://www.voanews.com/a/pakistan-to-seek-deepening-of-important-ties-with-us-/6526760.html>.

第三,军政共识推动巴美关系升温,但美国阴谋论是障碍。巴美关系存在三个维度:“人民对人民”“军方对军方”“政府对政府”。在“人民对人民”关系中,双方似乎总是希望通过各种平台与另一方进行更好的经济合作。美国国际开发署就是专为积极接触包括巴基斯坦在内的东道国民众而设计的。历史上除了特朗普政府外,美国长期在农业、气候、医药、清洁水项目和其他改善普通民众生活方面对巴提供慷慨的财政和技术援助。即便在两国关系紧张之际,美国也未停止对巴援助。比如,2022年4月初美国国际开发署宣布对巴基斯坦两个省提供新的安全饮用水项目。^[1]但在伊姆兰反美民族主义宣传下,巴民众对美国的敌意持续加深。盖洛普最新民调显示,虽然只有36%的巴民众相信美国阴谋颠覆巴政权,但超过72%的巴民众将美国视为敌人而非朋友。这些30岁以下的巴基斯坦年轻人正是伴随着自1990年以来的最强反美浪潮而成长的。^[2]因此,尽管美国致力于通过改善巴民众生活条件来夯实美巴关系的民意基础,但巴民众高涨的反美情绪正日益成为两国关系改善的障碍。

“军方对军方”关系总体上保持了专业性。虽然巴美在阿富汗、美印防务合作、中巴战略伙伴关系等问题上持有相异观点,但双方在军购、培训和军事援助等领域的合作继续进行,并保留各种沟通渠道。巴基斯坦的将军们也没有失去与美国发展紧密关系的愿望。^[3]2022年4月2日,巴陆军参谋长巴杰瓦(Qamar Javed Bajwa)在出席本年度“伊斯兰堡安全对话”会议时不仅公开谴责“俄罗斯入侵乌克兰”,还表示巴基斯坦寻求扩大与美国的关系。^[4]未来巴美安全合作仍有空间,尤其是联合应对“伊斯兰国呼罗

[1] Michael Kugelman, “Political Crisis Heightens U.S.-Pakistan Tensions,” Foreign Policy, April 7, 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/04/07/pakistan-political-crisis-imran-khan-us/>.

[2] Uzair Sattar, “Anti-Americanism in Pakistan,” The Diplomat, May 7, 2022, <https://thediplomat.com/2022/05/anti-americanism-in-pakistan/>.

[3] Michael Kugelman, “Political Crisis Heightens U.S.-Pakistan Tensions,” Foreign Policy, April 7, 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/04/07/pakistan-political-crisis-imran-khan-us/>.

[4] “Pakistan Doesn't Believe in Camp Politics,” The News, April 2, 2022, <https://www.thenews.com.pk/latest/946761-coas-gen-bajwa-addresses-islamabad-security-dialogue-2022>.

珊分支”的安全威胁。^[1] 不过，鉴于伊姆兰正在国内掀起美国阴谋论，军方在与美国接触时也会保持谨慎平衡。^[2]

“政府对政府”关系因巴政府性质和南亚安全环境而异。美国似乎倾向于与巴合作。在过去几十年里，美国历届政府与巴军人政府都有着非同寻常的合作，包括元帅阿尤布·汗（Ayub Khan）、齐亚·哈克将军（Muhammad Zia-ul-Haq）和佩尔韦兹·穆沙拉夫将军（Pervez Musharraf）。它们与美国合作，并维护美国在南亚地区的利益。阿尤布为美国对苏联进行间谍活动提供空军基地，齐亚·哈克在阿富汗反对苏联的“圣战”中发挥了关键作用，穆沙拉夫也曾帮助美国于 21 世纪初巩固在阿富汗的权力。与巴军人政府不同，文官政府面临着孤立、制裁以及与美国政府接触的限制。自拜登上台以来，美巴双方无法进行高层会谈。巴前政府对阿富汗塔利班的公然支持以及伊姆兰关于“塔利班已经打破奴隶制枷锁”的声明进一步恶化了巴美关系。尽管穆盟（谢）和人民党确信与美国和西方更广泛和友好的关系对于巴经济、政治和战略利益不可或缺，巴新政府担心作为反对派领导人的伊姆兰将利用巴美关系改善来强化他关于“外国阴谋”的极端民族主义叙事。这意味着由于军政共识，美巴关系将在夏巴兹执政期间升温。然而，夏巴兹不会寻求与美国的特殊接触，可能只建立良好的工作关系。在改善与美国的关系时，巴新政府可能会保持谨慎态度。巴前驻美大使马利哈·洛迪提醒到，在与美国接触之前，巴新政府必须平息伊姆兰关于美国颠覆巴政权的阴谋指控。^[3] 对美国来说，巴基斯坦在阿富汗问题上的合作及其与印度的关系也将决定美巴关系走向。鉴

[1] Michael Kugelman, “Political Crisis Heightens U.S.-Pakistan Tensions,” Foreign Policy, April 7, 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/04/07/pakistan-political-crisis-imran-khan-us/>.

[2] Bruce Riedel and Madiha Afzal, “President Biden, Don’t Pass Up the Opportunity for A Reset with Shahbaz Sharif’s Pakistan,” Brookings, April 22, 2022, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2022/04/22/president-biden-dont-pass-up-the-opportunity-for-a-reset-with-shahbaz-sharifs-pakistan/>.

[3] Ayaz Gul, “Pakistan to Seek Deepening of ‘Important’ Ties With US,” VOA, April 12, 2022, <https://www.voanews.com/a/pakistan-to-seek-deepening-of-important-ties-with-us-/6526760.html>.

于目前紧张的巴阿关系和僵持的巴印关系，美巴关系彻底好转也很难。

结 语

夏巴兹上任后，巴基斯坦外交政策的未来走向备受关注。主要关注点是巴会不会大幅调整伊姆兰时期的亲中俄、远美欧外交政策，从而对大国关系进行再平衡。本文认为，在内政优先和大选迫近的形势下，巴外交政策会以保持延续性为主，因而不会出现大的调整。尽管如此，夏巴兹的政策偏好仍会给巴外交政策带来新变化，尤以大力推动经济外交为甚。在这种情况下，“中巴经济走廊”有望在夏巴兹执政期间重回快速发展轨道。与此同时，夏巴兹及其所属的穆盟（谢）和主要盟党人民党均主张对印、对美友好。印美也对夏巴兹的善意表态给予正面回应。这势必会给巴印、巴美关系转圜带来转机，促成巴印、巴美关系缓和。只是巴印、巴美积怨已久，加之巴国内反美民族主义盛行，夏巴兹难以彻底扭转巴印、巴美关系窘境。因此，夏巴兹执政期间巴外交总体呈现延续性为主、局部调整为辅的特征。

当然，如果夏巴兹能够在2023年大选中击败伊姆兰，成功组建稳定长久的新政府，则巴外交政策调整空间将显著扩大，尤其是在对印和对美关系上。但这依然取决于巴国内形势的发展以及外部给予的回应。此外，考虑到夏巴兹注重经济发展的政策偏好和务实灵活的执政风格，巴外交将烙上深厚的经济印记，巴也不太可能与外部长期交恶。因此，从长远来看，巴外交将坚持经济优先，走向开放包容的轨道，致力于与世界各国建立友好关系。

【收稿日期：2022-04-16】

【修回日期：2022-05-27】

（责任编辑：林浩昆）