

巴基斯坦軍文關係緊張 對區域安全之影響

陳嘉生*

巴基斯坦文人政府自 2011 年 10 月起陷入一場前所未有的政治風暴，總統札達里 (Asif Ali Zardari) 私下尋求美軍協助，企圖抑制巴國軍方，因而產生動盪劇烈的軍文衝突。此外，軍方對於文人政府批評陸軍參謀長卡亞尼將軍 (Ashfaq-Parvez Kayani) 感到憤怒，在總統札達里前往杜拜 (Dubai) 訪問期間，公開警告此舉將造成「嚴重的後果 (grievous consequences)」，此舉更引發了「巴基斯坦可能出現第 5 次軍事政變」之說，一時之間巴國的軍事政變可能性甚囂塵上。本文就巴國軍文衝突之因果關係進行研析，並提出區域安全之意涵。

「備忘錄門」醜聞引發軍文關係緊張

巴國媒體日前揭露札達里總統於去 (2011) 年 5 月間暗中委請美國幫忙，阻止巴國軍方可能的軍事政變，這件事情恰巧發生在美軍狙殺奧薩瑪·賓拉登 (Osama bin Laden) 之後，巴國軍方因美軍私自侵入巴國領土、進行軍事行動，雙方因而出現緊張情勢。札達里私下透過駐美大使哈卡尼 (Husain Haqqani) 向美國求援，加上美巴兩國軍方齟齬不合，因而愈

* 作者為銘傳大學國際事務研究所兼任助理教授

發不可收拾終而釀成「備忘錄門」醜聞 (Memogate scandal)。¹

根據巴裔美國商人伊加茲 (Mansur Ijaz) 所言，備忘錄的主要目的是要警示美國有關巴基斯坦三軍情報局 (Inter-Services Intelligence, ISI) 的軍事政變計畫。札達里總統擔心國防情報局局長巴夏中將 (Ahmad Shuja Pasha)² 暗地裏與一個中東國家領袖會晤，就是準備發動軍事政變，驅逐文人政府。札達里的備忘錄由巴國駐美大使哈卡尼送交到前美國安全顧問瓊斯 (James Jones) 將軍手上，再轉送到前參謀首長聯席會議主席穆倫 (Mike Mullen) 上將手上，但穆倫上將並未做出任何處置。當然有人認為，備忘錄一事並不存在，這全然是美國政府的陰謀，企圖造成巴基斯坦國內政情不穩，以坐收漁翁之利。但不管起因如何，備忘錄已成為巴國國內最嚴重的政治紛爭，其中又牽連軍方情報機構，最後演變成「備忘錄門」醜聞。

巴國駐美大使哈卡尼被認為是「備忘錄門」醜聞中，在巴國政府與美國政府間居中穿針引線，因此被迫下台，總統札達里也因而遭到最高法院調查，但這件醜聞激怒巴國軍方，可能引發國內新一輪的政治風暴。札達里總統所面臨的不只是「備忘錄門」醜聞而已，他的政治宿敵最高法院首席大法

¹ 所謂「備忘錄門」醜聞，就是札達里的駐美大使哈卡尼，透過外交管道交給美國前安全顧問瓊斯一份「備忘錄」，請求美方協助防止巴國軍方的可能軍事政變，但經媒體批露之後，此事件被稱之為「備忘錄門」醜聞。

² 巴夏中將是卡亞尼將軍的親信，於 2007 年底被任命為三軍情報局 (ISI) 局長；同一時間，巴國軍方 9 個軍團中的 6 個軍團司令也換上了卡亞尼的親信，這些軍中人事更迭不但大幅地削弱了前總統穆夏拉夫在的軍中勢力，也令新總統札達里無權置喙軍中的人事權。

官巧德里 (Iftikhar Muhammad Chaudhry) 利用這個機會調查醜聞，並帶領大法官對他個人與政府團隊進行貪腐調查，不啻令札達里所陷的風暴更雪上加霜。

強勢軍方左右巴國政局

卡亞尼將軍之所以成巴國最重要的軍事人物，是因為他曾任布托女士任總理時的助理軍事秘書，於 2007 年 11 月受命穆夏拉夫擔任巴國陸軍參謀長，並擔任過三軍情報局局長一職 (Director General, Inter-Services Intelligence, ISI)，掌握國安情報機制，控有核武管理與使用權，因而能夠阻擋總統札達里的軍事任命權。整體而言，巴國即使文人主政，文人政府也必須依賴高階將領來妥為處理核武並管理軍方，因此在軍政衝突時巴國軍方經常佔上風，是否會出現軍事政變完全取決於軍方的態度。

巴國軍事政變之說並非無例可循，也非無的放矢。舉例而言，時任總理的夏立夫 (Nawaz Sharif) 於 1999 年利用前巴國陸軍參謀長穆夏拉夫 (Pervez Musharraf) 出國訪問之際，準備予以撤換，穆夏拉夫接獲軍方內部消息得知後旋即搭民航機返國。夏立夫總理命令伊斯蘭馬巴德國際機場拒絕穆夏拉夫所搭乘的班機降落，但穆夏拉夫的部隊立即趕到機場並接手塔台管制，使民航機安然降落，夏立夫總理隨後立即遭到軟禁，不久後便被放逐到英國。穆夏拉夫發動政變，推翻文人執政成立軍政府，自己擔任總統一職。此次札達里總統出訪杜拜，也被認為是軍事政變的最佳時機。

穆夏拉夫下台後札達里接任總統一職，巴國政權又回歸文人政府統治。札達里政府自 2008 年 9 月上任後一直得不到

軍方的支持，政治運作常須與軍方妥協，但始終認為軍方遲早將發動軍事政變，因此當 2011 年 5 月 2 日美軍在巴國境內發動突襲狙殺賓拉登時，札達里也隨即暗請美國協助，以避免軍方發動軍事政變，但這個被媒體揭露的「備忘錄門」醜聞，不但引發國內政治風暴，更觸動軍方可能軍事政變的敏感神經。軍方為此大為憤怒，因為「備忘錄門」醜聞顯現出文人政府對軍方極為不信任，欲託美軍出面來控制軍方高層將領。

巴國軍方領導人對文人政府展現強勢作為。陸軍參謀長卡亞尼將軍在 2012 年 1 月間陸續會晤札達里總統與吉拉尼總理 (Syed Yousuf Raza Gilani)，顯現他在巴國政治圈的重要地位，吉拉尼還必須在會晤中稱許他是巴國國防的支柱，來緩和軍方不滿的情緒。雖然卡亞尼將軍對文人政府的態度強硬，但依然必須面對軍中同儕的壓力。巴國軍方的高階將領要求卡亞尼將軍必須對札達里政府更加強悍，以確立軍方的政治立場並挽回失去的顏面，雖然巴基斯坦的觀察家認為，軍事政變的可能性不高，但是軍方利用最高法院判決結果來驅逐札達里總統的可能性仍然存在，巴國國內政治風暴恐將越演越烈，而且是軍方占上風。

巴國因軍文彼此失去信任、軍方擁兵自重、文人宿敵內鬥而陷入政治空轉。總統札達里深陷政治風暴之中，總理吉拉尼可能為了保住官位而向軍方靠攏，軍方領導人陸軍參謀長卡亞尼以強人姿態要求文人政府退讓，首席大法官巧德里則一心一意想要把宿敵札達里拉下臺，雖然軍事政變的可能性不大，但文人政府的執政正當性卻搖搖欲墜，這可能迫使札達里總統提前大選，以解除當前的政治危機。

巴美關係發展對區域安全之影響

巴基斯坦動盪的軍文關係凸顯出軍方的強勢態度與外交主導地位，以及脆弱的文人統治，這些綜合因素可能影響南亞區域安全。巴國的國際地位直到 1990 年代後期因擁有核武才大為提升，美國從此極力拉攏，放棄雷根與布希政府時期對巴國之敏感武器零件管制，柯林頓執政時期視巴國為盟友並售予 F-16 戰機以示對巴國在南亞戰略地位的重視，小布希總統更將巴國視為非西方國家中最重要的反恐夥伴，簡言之，巴國被列為核武擁有國之林，已提高其與西方國家及印度的談判籌碼，也因美國的重視而提升了巴國對外軍事策略的影響力。

巴美關係在穆夏拉夫執政時尚稱穩定，兩國關係日趨直下的主因可歸因於「美軍私自進入巴國領土狙殺賓拉登」與「北約組織誤殺巴國邊防士兵」等因素，影響巴美數年來因反恐所培養的良好關係。美國狙殺賓拉登顯然令巴基斯坦顏面無光，因賓拉登藏匿之處居然在巴國境內，附近有幾處軍事設施，離首都 150 公里約 2 小時車程，但巴國軍事情報單位卻未通報任何訊息。巴國配合美國從事反恐作戰超過 10 年，但令巴國人民感到困窘的是賓拉登藏身在巴國境內、巴國軍方與情報單位稱不知情、美國 CIA 可確實掌握賓拉登的情報、美軍在未通報巴國政府情況下私自越境展開軍事行動等情事，但最令人尷尬的是巴國因而遭外界質疑涉嫌包庇賓拉登而背負暗藏恐怖份子的罪名。簡言之，巴國政府與軍方受到國內外指責，而美國此時卻享受得來不易的反恐成果，而且巴國無緣分享，兩國關係因而迅速凍結。

第二個令巴美關係下滑的因素是北約組織 (NATO) 在巴

基斯坦與阿富汗邊界上誤殺巴國 24 員哨所士兵。³ 這件事其實只是壓垮駱駝的最後一根稻草而已，自美國狙殺賓拉登後，巴國就陸續因北約誤殺、美國裁減援助並指控支持恐怖份子，造成雙方齟齬不合而使巴美關係大受影響。⁴ 誤殺巴國 24 員邊防哨所士兵事件更令巴國舉國憤怒，因而限美國在 15 天內撤離其西部空軍基地，同時關閉巴國通往阿富汗的兩條北約主要補給線，巴國軍方並下令全面檢討與美軍及北約結盟關係，可想而知，這件意外令原本已跌落谷底的巴美關係更雪上加霜。巴基斯坦原本是美國「非西方國家中最重要的反恐夥伴」，走至今日卻已形同陌路，美國此次捲入札達里總統的「備忘錄門」醜聞，更令巴國軍方對美懷恨在心，未來美國在南亞與中亞地區的反恐作戰將會大受影響。

歐巴馬政府在 2012 年 1 月 5 日公布新「國防戰略指導」⁵，其中強調以中共與伊朗為潛在敵人，並積極強化與印度的戰略關係。巴美關係此際低盪盤旋，但美印關係逐漸升溫，這將直接使巴基斯坦與中共更加緊密結合。審慎推敲，

³ 此起事件肇因於 2011 年 11 月 26 日北約組織凌晨突襲巴基斯坦西北部與阿富汗接壤的莫曼德地區薩拉拉關卡的兩處邊防哨站，巴國軍方指出，北約戰機攻擊這兩處哨所，至少造成 24 死 13 傷。

⁴ 自 2010 年 9 月起，巴基斯坦就陸續因「抗議 2010 年 9 月 30 日北約直升機誤殺兩名巴國士兵，巴國關閉邊界 10 天」、「抗議 2011 年 4 月 22 日無人機在巴國境內任意攻擊，暫停北約借道運送物資進入阿富汗 3 天」、「抗議 2011 年 6 月 2 日美國大幅裁減駐巴國美軍」、「抗議 2011 年 7 月 10 日美國扣住給巴國的 8 億美元軍援」、「抗議 2011 年 9 月 22 日美國穆倫上將指控巴國暗地支持阿富汗好戰組織」等與美國齟齬不合而使雙邊關係大受影響。

⁵ "Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for the 21st Century Defense," U.S. Department of Defense, January 2012, http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf.

巴國軍方何去何從將直接影響南亞區域安全，而目前情形可能使南亞局勢走向動盪，成為新的熱點。這個推測建立在三個假設基礎上：第一、巴基斯坦將與美國及北約國家漸行漸遠，許多反恐支持恐將停止，盟軍在中亞的反恐作戰勢必受到限制，令恐怖份子有喘息的機會。第二，中共與巴國，尤其是巴國軍方，友誼深厚，時值中共崛起之際，經濟與軍事軍大幅提升，巴基斯坦找到可以抗衡美印的支柱，且兩國的軍事合作深化，未來面對美國或印度的挑戰時，衝突勢必將不可避免。第三、雖然1999年2月巴國總理夏立夫與印度總理瓦傑帕伊(Atal Bihari Vajpayee)簽訂拉合爾宣言(Lohore Declaration)，內容包含軍事互信機制與彈道飛彈測試事先告知等項目，但隨後於5月至7月間雙方又在卡吉爾戰爭(Kargil War)中兵戎相見。巴基斯坦與印度彼此均是擁核大國、國土毗鄰卻有領土爭議、近代歷史上衝突不斷、雙方各有中共與美國為戰略夥伴，使得這兩個國家註定要衝突不斷，進而也影響南亞區域安全。

後續觀察

巴基斯坦的國力發展目前正受到兩種變化所羈絆，一是國內軍文關係，二是巴國的國際交往。巴國軍方長期以來擁兵自重係受到歷史與外在威脅等因素使然，軍人的強勢地位常令文人政府抬不起頭，脆弱的民主制度飽受軍事政變之苦，然而其地理位置又極具戰略重要性，因此成為區域大國爭相拉攏的國家，更造成軍方擴權主導安全事務，文人政府的地位不被重視，這種情形恐將持續下去。

巴基斯坦未來的國際交往趨勢將影響南亞的反恐戰爭成

敗與美中印三強在亞太地區競合的變化。前者與美國及北約組織在「阿巴地區」反恐作戰有直接影響，後者則與亞太地區權力重新平衡有關。巴基斯坦最近指控美軍濫殺巴國邊界士兵，並譴責美國無人機越界執行攻擊任務，已造成美巴關係降到谷底，也直接影響美軍在這個地區的反恐作戰。最近一份北約組織外洩的文件顯示，巴基斯坦的三軍情報局與蓋達恐怖組織有掛勾，雖然此事遭巴國軍方否認，但也顯示巴國與美國及北約組織的互信基礎已蕩然無存，美軍未來的反恐作戰恐怕會遭遇更多的合作難題，如北約的前進基地與補給路線、恐怖份子的偵察與監視等。此外，巴基斯坦與中共的軍事合作愈趨緊密，在南亞地區聯合對抗印美合作的態勢儼然成形，目前只是因共同對抗蓋達恐怖組織而與美國繼續合作，未來美軍自阿富汗撤軍後，美巴關係恐將日趨直下，南亞的區域權力平衡將重新排列。