

塔里班組織勢力擴張對巴基斯坦核武安全的影響

陳嘉生*

最近塔里班勢力在巴基斯坦的擴張程度已經令人關注，其武裝游擊隊戰士的戰線已延伸至距巴國首都伊斯蘭馬巴德 (Islamabad) 只有 60 英哩遠。凌厲的攻勢不但令巴國軍隊節節敗退，更令人懷疑巴國軍方是否有能力保護核子武器的安全，以免落入塔里班組織的手中。美國總統歐巴馬 (Barack Obama) 在 2009 年 4 月底就道出巴基斯坦政府非常脆弱的狀況令人擔憂；美國參謀首長聯席會議主席穆倫上將 (Admiral Michael Mullen) 更明白指出，對塔里班聯合凱達組織攻占巴基斯坦國內部份地區深感憂慮。雖然巴國總統札達里 (Asif Ali Zardari) 堅稱該國核武儲存庫「百分之百安全」，但他與軍方存在著互信的問題，軍方是否完全接受文人統治令人懷疑；同時，這個問題也影響到巴國與美國共同反恐任務。簡言之，巴國目前的核武安全威脅隨著塔里班勢力擴張已浮出下列幾項盤根錯節的因素：巴國核武研發的歷史脈絡與其安全現況、軍隊本身成爲一種安全變數，及反恐成效的影響。

巴基斯坦核武發展歷史脈絡與其安全現況

巴基斯坦核武發展過程有其歷史恩怨軌跡。二次世界大戰後，許多西方列強數個世紀以來所控制的殖民地紛紛獨立，包含英國在南亞的殖民地：印度與巴基斯坦。印、巴兩國均於 1947 年脫離英國獨立，但隨即因喀什米爾 (Kashmir) 領土問題而兵戎相見，爾後又在 1965 年時，因同樣的問題而發生第二次印巴戰爭。第三次戰爭則與孟加拉 (Bangladesh，舊稱「東巴基斯坦」) 獨立建國有關，印度於 1971 年對巴基斯坦發動攻擊，兵分兩路向東巴與西巴挺進，巴基斯坦戰敗，孟加拉就在印度的支持下在東巴地區建國。1970 年代初期印度核子試爆成功，隨後幾年巴基斯坦提議在該地區建立非核區作爲反制，並要求與印度共同宣布放棄核武獲得或製造，但爲印度拒絕。

由於印度的核子威脅，巴基斯坦積極尋求核武反制。1980 年代巴國軍方獲得

* 作者現爲國防大學研究發展室副主任，紐約州立大學國際關係暨比較政治學博士

中共的協助而在核武研發上進展迅速，研發訊息獲得巴國首席核子科學家卡迪爾汗（Abdul Qadeer Khan）的證實，但直到1997年巴國首相夏立夫（Nawaz Sharif）才正式宣布擁有核武，印、巴兩國的紛爭從領土爭議自此進入核武對峙的時代；2002年兩國也因此開始討論互信機制的建立（CBMs）以降低雙方緊張程度。雖然巴國直到1990年代後期才宣布擁有核武，被列為核武擁有國之一，已大幅提升其國際地位與談判籌碼。美國雷根與布希政府時期對巴國之敏感武器零件管制，已在柯林頓執政時有所改變。美國售予巴國F-16戰機顯示柯林頓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。核武提升了巴國在對外軍事策略上的影響力。例如，1999年總理夏立夫與印度總理瓦巴依（Atal Bihari Vajpayee）簽訂拉荷爾協議（Lohore Agreements），內容包含軍事互信機制與彈道飛彈測試事先告知等項目。

巴基斯坦的核武資訊一直是歐美國家想要了解的。受到印度1974年核子裝置測試的刺激，巴國總理阿里·布托時代開始發展核武計畫。自1980年代起即透過中共的協助發展濃縮鈾及其設備，1985年巴國跨過核武等級濃縮鈾的生產標準，至1987年已具有執行核試爆的能力。巴基斯坦原子能委員會於1998年5月28日宣布，該國五次核試爆所產生的威力已達到4萬噸黃色炸藥，根據「卡內基報告」（Carnegie reports）指出，目前約可製造30至55個核彈頭。但是這些資料均是專家推估，並無巴國內部可靠的資訊，核設施也尚未受到國際核武安全機制的規範。

尤其是有多少核彈頭及部署在何處，國際社會及鄰國極想了解的問題，然而里班勢力迅速擴張至首都附近時，國家自然會產生假設巴國核武落入塔里中的憂慮。

巴國軍隊的變數

軍隊一直是巴基斯坦國家安全與安定的主要變數之一，在一連串的軍變的影響下，其軍、文關係是敏感及動的。巴國的政治運作似乎形成一種循環，也就是說，一段時間的文人統治後將政治局勢動亂而引發軍事政變。軍事政變由軍人主政，軍政府因施政不佳而下文人接掌政權後，又因內外政治動盪而引發軍事政變。巴基斯坦自獨立後紛爭不斷，1958年阿育柏汗將軍（Ayub Khan）軍事政變成功，結束了11年人統治，第二次軍事政變發生在布托總理任內，1977年齊亞將軍（Zia-ul-Haq）趁政黨選舉爭議導致國內政局分裂之發動軍事政變，布托在1979年遭判刑。1999年陸軍參謀長兼聯參會議長穆夏拉夫（Pervez Musharraf）發動軍事政變，軟禁總理夏立夫（Nawaz Sharif），並掌控巴國所有的政府部門。一連串的軍政動盪使得文人主政的效法彰顯，而軍人執政亦無重大施政績

新總統札達里在2008年9月就任，儘管在426人的選舉人團中獲得多數選票，在競選期間也廣受人民支持，他與軍方的關係仍處於磨合階段。他的困境在於不知如何與軍方建立互信。在他的妻子碧娜芝·布托女士（Benazir Bhutto）

擔任巴國總理(1988年12月-1990年8月；1993年10月-1996年11月)時，他的貪污醜聞曾經喧噪一時，國內的輿論對他有兩極化的評論。與前任總統穆夏拉夫相較，他與軍中並無密切的關係。而且布托女士兩度被迫下台，自我放逐國外，均與貪腐有關。因此，巴國軍方對他的領導地位有無質疑，值得後續密切觀察。

卡亞尼將軍(Ashfaq Kayani)於2007年11月接任巴國陸軍參謀長，是穆夏拉夫親定的接班人，也是布托女士任總理時的助理軍事秘書，曾任巴國陸軍副參謀長與軍事情報局局長(Director General, Inter-Services Intelligence, ISI)。卡亞尼在就任後接連更換9個軍團中的6個軍團司令，並親自任命其親信帕沙中將(Lt-Gen. Ahmed Shuja Pasha)接任軍事情報局局長一職。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，也似乎拒絕了新總統札達里在軍中的人事權。

巴國軍方高階將領牢牢地將核武掌握在手上，成為左右政局的利器。2001年9月11日美國遭受恐怖攻擊後的第三天，穆夏拉夫便將6處核武儲存庫移至其他秘密處所，並撤除巴國情報首長的職務與涉嫌不法的退休核武科學家，以避免遭到極端份子藉機掠奪，造成國際安全危機。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站上風。舉例而言，穆夏拉夫於1999年擔任陸軍參謀長時出國訪問。時任總理的夏立夫趁其出國之際予以撤換，但穆夏拉夫得知後旋即搭民航機返國。夏立夫命令伊斯蘭馬巴德國際機場拒絕此一班機降落，但穆夏拉夫的

部隊立即趕到，並確保機場開放，使民航機安然降落。夏立夫總理隨後遭到軟禁，不久後便被放逐到英國。穆夏拉夫發動政變後成立軍政府，自己擔任總統一職。

另外，雖然札達里的總統寶座是在民主機制下產生，但巴國的文人領軍卻似乎脆弱不堪。印、巴兩國在2008年11月26-29日的印度孟買恐怖襲擊事件後，所衍生的一連串相互較勁的軍事反應中可看出軍方對外的立場。孟買恐怖事件後次月26日，巴國軍方為因應印度大舉部署兵力在印巴邊界，聲明全國部隊取消休假，並將部署於阿富汗邊界的部隊轉調駐防在印巴邊界。其後因國際社會介入調停，卡亞尼將軍宣稱巴國將不會與印度發生軍事衝突。這些國際折衝大部份由巴國軍方出面對話，卻鮮少由身為三軍統帥的札達里總統坐鎮指揮，這足以反映出巴國文人領軍脆弱的一環，也凸顯出軍政失衡所造成的安全困境。

反恐成效的影響

雖然塔里班的勢力在巴基斯坦迅速擴張，然巴國軍方配合美國的反恐意願似乎不高。今年(2009)2月份巴國軍方與文人領袖同意塔里班戰士占領史瓦特谷，和平協約中允許塔里班在此地區實施伊斯蘭法律。但由法茲魯拉(Fazlullah)領導的塔里班戰士繼續發動叛變攻擊巴國政府。4月下旬塔里班戰士攻占布納(Buner)，距離巴國首都伊斯蘭馬巴德只有60英里遠，而且僅距巴國核武儲存庫之一的卡哈達(Kahuta)約80英里。此舉震驚全國，並迫使美國對巴國政府施壓，要求確保核

武安全。巴基斯坦軍隊曾在數次的印巴戰爭中對抗印軍的猛烈攻擊，全力捍衛國土，但對付塔里班與凱達組織卻採取消極的方式，因而造成不良的後果。除了加深美國對核武落入塔里班手中的憂慮外，更坐實了印度在孟買恐怖襲擊事件中，指責巴國軍情系統與恐怖份子有勾結的暗諷。

雖然在近期的反恐作戰中巴基斯坦軍方受到美國壓力，開始有效地對恐怖份子發動攻勢，卻造成大量的難民流離失所。巴國突擊隊指揮官5月12日在史瓦特谷發動大規模軍事行動，攻擊大批的塔里班戰士。這段時間內巴國受戰爭影響的難民人數節節攀升，目前已達到130萬人。聯合國官員與美國國務卿希拉蕊·柯林頓（Hillary Clinton）分別表示關切，並允諾金援以處理難民事宜。軍事上美國加強無人空中載具的飛彈攻擊，根據《紐約時報》報導，截至目前為止，無人載具攻擊已累計至17次，相較去年全年共36次，顯然有增加的趨勢。雖然巴軍的反恐作為稍有進展，但由於反恐行動緩慢，不但使得塔里班與凱達組織節節進逼，更造成數以百萬計的人民流離失所。

簡言之，巴基斯坦的安全威脅有其國內外因素。面對與印度歷史糾結的宿怨，巴國選擇發展核武作為「相互保證毀滅」（Mutual Assured Destruction, MAD）的嚇阻武器。然而，其民主制度的發展卻一路顛簸，文人領軍並不成熟，軍事政變接二連三的出現，因而核武管制落入軍人手中，核武透明度不足。而更甚者，因為軍人反恐意願不高，導致塔里班與凱達恐怖份子有機可乘，戰爭危機幾乎到達首都伊斯蘭馬巴德附近。美國為此感到憂慮，擔

心核武最終落入凱達組織手中。除此之外，美國也擔憂巴國不受管制的軍方情治單位可能與恐怖組織有掛勾，因而牽動美國在南亞反恐策略與國家利益。

省思與政策建言

巴基斯坦的安全環境影響美國在巴國與阿富汗地區反恐任務的成敗。雖然這個安全環境因素不完全能提供我國施政思考之必要性，然仍有其參考價值。首先，巴國軍方反恐態度顯現出其軍人「不知為何而戰，不知為誰而戰」的疑慮。軍事作戰缺乏明確的目標將導致將士無所適從，也是作戰失敗的開始。因此，軍事作戰的指導必須明確，不可因兩岸關係緩和，便放下心防，或鬆懈國軍的抗敵意志。

外在威脅是一種變數，會隨著時空環境而改變。印巴關係特點就是長期的紛爭不斷，兩國視對方為安全威脅。從1970-1990年代核武競逐到2002年的互信機制建立，迄至2008年的孟買恐怖襲擊事件，而導致兩國瀕臨兵戎相見的局勢，顯示和平的橋樑搭建不易。目前中共與我之間的緩和情勢是自1949年以來較佳的狀況，但和平的建立端賴我政府如何運用「巧實力」。「巧實力」是「硬實力」與「軟實力」的結合。對我國而言，也就是以建構堅強軍事實力為主的「硬實力」作為嚇阻中共犯台的力量，與運用文化、價值與政策所形成的「軟實力」來吸引中共的認同，這包含了我國文人領軍與民主自由的價值，及追求兩岸和平與經濟繁榮的政策。