

巴基斯坦的分裂與孟加拉建國的關係

政治大學
客座副教授 張京育

「如果我們開始先把我們自己看作孟加拉人、旁遮普人，及錫克人，然後想到回教徒和巴基斯坦人，那麼，巴基斯坦勢必分裂。」——真納（Mohammed Ali Jinnah，巴基斯坦國父），一九四八。

壹、前言

二次世界大戰結束後，有數十個新興國家先後誕生。儘管在獨立前許多國家都經過或長或短時間的奮鬥，但是從獨立後各國的歷史看來，拿一張國家的誕生證明似乎要比應付誕生後的各種考驗容易得多。剛果（薩伊）、奈幾利亞、緬甸、印度、蘇丹、伊索比亞等都有少數民族的分離運動，有的還在繼續進行。對各國資源的妥善運用和建國大業的開展構成了嚴重的障礙。但是，真正因內部爭執而造成兩個政治體系的，到目前為止，只有巴基斯坦。

在國家建立與政治發展的過程中往往會遭遇到各種危機。例如中央政府是否能够把權威伸張到邊遠偏僻之地，使全國能推行一致或相近的政策；這種權威是否會被國內多數組成份子或重要政治勢力認為合法合理，當政府為老百姓而設，人民是國家的主要翁的觀念深入人心後，執政者又面臨如何使國民滿足其參與國政的要求的問題；待到經濟狀況日趨分化，國民收入衆寡懸殊時，政府又面臨如何分配生產成果的考驗①。

但是國家存在的最嚴重考驗則是認同問題。而認同危機也是一國立國最嚴重的危機，因為他關係着國家的存或亡、統一或分裂。一國要能長久生存，其組成份子一定要有強烈的歸屬感。如果國民有強烈的歸屬感，那麼不管是受到外侮的侵凌，抑內部的困難，國民都可能羣策羣力加以克服。如果缺乏共同的歸屬感，例如地域觀念盛行的國度，其某一地區可能追求獨立或併入別國。又如階級衝突或種族對立尖銳的國家，國民可能為了種族或階級利益而告分裂。總之，認同問題乃是國內重要政治勢力是否願意生活在同一個政治體系內的問題。所以認同危機通常發生於建國之初，或有新領土、新種族加入原有政治體系的時候。其對領導階層能力的考驗也特別大。（某些特殊問題如果處理失當，雖然建國很久，也可能造成認同危機，如一八五〇年後美國的黑奴問題與南北分裂，今天的北愛爾蘭問題便是。）

① 關於這些危機的理論性的探討，可參閱：Leonard Binder, "et al., *Crises and Sequences in Political Development*". (Princeton, N. T., Princeton University Press, 1971)。

歷史告訴我們，認同的危機不是不能克服的，但也不是都可以成功地克服的。遠者如馬其頓帝國、羅馬帝國、蒙古帝國，近者如奧匈帝國、大英帝國、法蘭西帝國，都沒有造成境內諸民族、諸地域的認同，因此政治控制力一旦削弱，境內各民族便紛紛獨立。唯有組成帝國核心的希臘、意大利、英國與法國形成了獨立的民族國家。中國在政治上歷經動亂，中央政府的權力也強弱交替。它的根基逐漸由渭河流域、黃河流域，而展到今日的疆域。雖然在歷史上爲了政權的轉移與政府的政策，時有武力對峙之局，但是「一統」觀念深入人心，無疑地是替境內大多數人民解決了認同問題。因此，除了邊疆民族與地區外，只有政治上的變亂，而少認同的危機。

政府合法性的取得與能力的增強有助於認同危機的解除。要解決種族與地域歧異所造成的認同危機，政府應加強教育、道路建設、經濟交流、社會溝通，並將政府權威伸張到邊遠地區^②。如果政府能順利克服都市化、工業化、民主化的各種重要問題，那麼國人不分種族與地域都會引以自豪，而加入此一共同努力。持久的、共同的、成功的努力可以逐漸消除認同的障礙。

巴基斯坦建國不過二十四年即告分裂，其原因爲何，乃是本文討論的主題。巴國建國之初是否有認同危機？其分裂的基本原因是什麼？是先天存在的因素呢，還是由於開國後領導者所犯的錯誤？這個分裂是否可以避免或延遲？換句話說，人力是否可以維持巴基斯坦的統一？我們從巴國分裂一案得到一些什麼教訓？這些都是作者企圖加以解答的問題。

本文除前言外，共分四節，分別簡述巴基斯坦的政治發展，分析巴國分裂的遠因與近因，最後作總結。

貳、巴基斯坦政治發展簡述

印度次大陸於一九四七—一九四八年脫離英國而獨立，原來的印度自治領劃分成印度、巴基斯坦、錫蘭與緬甸四國。由於地理、歷史和宗教的原因，印、巴的分治會引起嚴重的宗教與種族衝突。然而巴基斯坦終於建國了。

當巴基斯坦獨立時，觀察家就懷疑它是否能長期維持統一。當時巴國分爲東西兩部分，中間被一千英里以上的印度領土隔開。此外，兩部的人種、語文、和文化都有很深的歧異。聯繫兩者的因素除宗教（伊斯蘭教）外，便是對印度的恐懼。兩個極不相同的單位是否可以僅憑相同的宗教信仰和一個共同恐懼而永久結合呢？許多人不能無疑。

巴基斯坦獨立後，首先遇到如何安置大批難民的問題。根據一九五一年的人口統計，全國七千五百六十萬人中有七百二十萬難民。比較起來在西巴基斯坦更爲嚴重，每五人中即有一個難民（三千三百七十萬人中的六百五十萬^③）。

② Leonard Binder, et al 著，《The Political System of Pakistan》(Boston: Houghton Mifflin, 1967), P. 61.

③ Khalid B. Sayeed, "The Political System of Pakistan" (Boston: Houghton Mifflin, 1967), P. 61.

由於種族和宗教衝突，不僅許多伊斯蘭教難民湧入西巴，等待安置，許多印度教徒，包括商人、會計師、教師、律師、公務員也逃出巴基斯坦，造成嚴重的工商失調，並且幾乎陷公務於停頓^④。

真納（Muhammad Ali Jinnah，一八七六—一九四八）所領導的回教聯盟（Muslim League）在爭取獨立的過程中，尙能免於嚴重的內部爭執。因為無論是旁遮普人還是孟加拉人，都視印度教徒為共同敵人。面對強敵，回教徒不得不捨異求同。但是當巴基斯坦獨立後，許多導致紛歧的因素紛紛由暗而明。例如土地改革問題、國定語文問題、西巴人與孟加拉人在議會中的席次問題，在軍隊和文官中的任職比例問題，給巴國政局帶來很大的困擾。這時，如果有東西兩部共同信仰的領袖領導，如果一個政黨同時在兩部均有廣泛的支持，那麼，東西兩部的歧異和糾紛或許可用政治手段順利解決。不幸的是真納於一九四八年去世，而其頗得兩部愛戴的繼承人阿里汗（Liagat Ali Khan）亦於一九五一年被暗殺而死。短短的四年間，領導人先後凋謝，政治權力遂落於軍人、文官與政客之手。由於西巴在軍隊與文官中佔絕對優勢，政府遂受西巴控制，引起東巴人士的不滿。

由於東巴人口多，在制憲時希望議會中席次按人口比例來分配，而西巴則恐怕按人口分配席次會使政權落入東巴之手，所以憲法的制定煞費周章，直到一九五五年才達成協議。根據此一協議，西巴的旁遮普（Punjab）、辛德（Sind）、巴魯克斯坦（Baluchistan），和西北邊省（North-West Frontier Province）合併成立為巴基斯坦的左翼，雖然其總人口佔全國百分之四十六，却使東西兩翼有平等的代表權。這樣做，可以消除西巴人士的疑慮。但為給東巴以補償，決議實行地方分權制度，保證東巴在公務員中的比例，及增加在旁遮普以外的公共投資。實際上，西巴聯合成為一省的主動者是旁遮普，其他各省是在受到壓力後才勉強同意。西巴之聯合抑分立構成了一九五五年後巴基斯坦一個重要政治爭執。新憲法則在一九五六生效。^⑤

前面說過，巴國政權在阿里汗死後就落入軍人、高級文官與政客之手。巴國的軍人和文官多出身於地主家庭，思想背景類似，所以相處甚洽。東巴的政客及出身城市的西巴政客則與軍隊和文官很少相同之處，所以時起衝突。文官們認為他們是專家，權力不應受控制，相反地，他們應有權控制營私利的政客。因此，政客與官僚間時生爭執。不幸的是當時的執政黨——伊斯蘭教聯盟——只重權力，不守原則，沒有發揮代表民意的功能，漸漸失去國民信仰。而沒有發展成像印度國大黨那樣代表全國國民的政黨。首先是回教聯盟在東巴分裂，到一九五四年，它在東巴三〇九席的議會中只佔十席。到了一九五六六年又因堅持反對前國大黨黨員沙黑布博士（Dr. Khan Sahib）出任西巴總理而失去了西巴與巴基斯坦中央政府的執政權。該年，沙黑布誘使近半數伊斯蘭教聯盟國會議員另組共和黨。伊教聯盟在西巴亦告分裂。此後巴國即未再出現真正代表全國利益並獲各區廣泛支持的政黨，此

④ 全國民、刑法庭中有過半數一度因缺少司法與執行人員而不能執行職務。同註^③，頁六二。

⑤ 關於巴國第一部憲法制訂經過，參閱.. Richard S. Wheeler, "The Politics of Pakistan": A Constitutional Quest (Ithaca, N. Y. Cornell University Press, 1970), PP.91-114.

一事實影響巴國政治發展至大^⑥。

由於巴國政黨分立，在東西兩翼均沒有政黨掌握過半數議席，所以皆組聯合陣線以取得政權。但是巴國政黨並無固定的政綱主義，所以聯合陣線的成員時常變更而政局極不穩定。在此情況下，因為各黨均會違背其原則，黨與黨間信任大失，執政黨與在野黨趨於敵對。不僅如此，議員們也多不能維持政治家在議會中應有的風度。這種明爭暗鬥引起軍方與文官的輕視與不滿。正當一九五八年選舉將屆時，總統米薩（Iskander Mirza）於十月七日宣布戒嚴法，並解散一切政黨。他表示巴國多數民衆已深惡政黨政治，他本人對政黨政治的評價也極低。他說：

「政黨的智力太低了，使我不認為用選舉方式可以改進目前的混亂狀態，而產生堅強穩固的政府來處理我們今天面對的無數複雜問題。我們不能從月球找人來。這羣將巴基斯坦帶到毀滅邊緣的人會為了他們的目的而操縱選舉。我相信，由於選舉將在人身、宗教與地域的基礎上競爭，當選人一定更充滿報復心理。他們當選後必然會採用民主政治徒具虛名的辦法，而這些辦法便是使本國遭遇困難的主要原因。不管政府如何努力，我相信因為（政客們）的翻雲覆雨，時時不擇手段來獲取職位，未來選舉不會自由公平。我們的困難不會因選舉而解決^⑦。」

事實上，米薩宣布戒嚴，解散政黨亦有其自私的目的。由於一些重要政治領袖正企圖建立孟加拉人與旁遮普人的聯盟，並打算在下次選舉中不再支持米薩競選總統，米薩乃先發制人。米薩原為殖民政府時代駐西北邊省的一個政治代表，習慣於「分而治之」的策略，他擔任東巴總督時即不斷分化東巴政黨，使其不能走上兩黨政治之路。他擔任總統後，亦採同一手法對付中央政府及西巴政府各政黨。所以，他對於巴基斯坦政局之不穩亦要負責。也因此故，擔任陸軍總司令的阿育布（Ayub Khan）遂迫使米薩於一九五八年十月廿七日辭職，阿育布自任總統。是為一九五八年的軍事政變^⑧。

阿育布從一九五八年底起執政約十年半，到一九六九年三月初被迫辭職。阿育布執政後實施戒嚴法、禁止政黨活動。到一九六二年恢復憲政，但大權仍操於間接選舉的總統阿育布之手。而且從一九六五年印巴戰爭後全國經常處於緊急狀態，正常的政治活動不能進行。他執政後力謀政治的穩定，努力經濟建設，因此巴基斯坦經濟一度呈現欣欣向榮的景象。但是經濟的果實並未能平均的分配到一般大眾，城市工人、知識份子、與小農更感不平。

由於阿育布不信任一般政治程序，壓制政治活動，反而使政治活動兩極化。一方面國內重要政治勢力要求恢復政治活動而組織聯合陣線，他方面東巴人士日趨地方主義，要求極端自治。一九六六年二月東巴人民聯盟（East Pakistan Awami League）

^⑥ 同註^③，頁八二一八四。

^⑦ 同註^⑥，頁二三〇—二三一引。

^⑧ 關於米薩宣布戒嚴的原因及阿育布掌權的經過，見註^③，頁八四一九三。

領袖莫齊布 (Sheikh Mujibur Rehman) 提出六點方案。

- 一、成立聯邦體制。
- 二、聯邦政府只處理國防與外交。
- 三、各邦財政與貨幣政策各別獨立。
- 四、聯邦政府無徵稅權。
- 五、各邦分別維持對外貿易賬目。
- 六、各邦依憲法有權維持國民兵或地區軍隊⁽⁴⁾。

此六點方案後為人民聯盟通過，成為東巴人民未來追求高度自治的基礎。

因此，儘管阿育布上臺時，被國人視為救星，他執政期間經濟上亦有成就。但是在政治上却是失敗的。一位研究巴基斯坦政制的學者對阿育布的十年執政，曾有如下的評語：

「儘管有這些外交、經濟上的可觀成就，巴基斯坦在阿育布十年統治後，仍與他開始執政時一樣：一個政治分裂、經濟落後、與軍事上易受攻擊的國家⁽⁵⁾。」

到一九六八年，阿育布已是體弱多病，又面對有力的反對派。此時，工人罷工和學校停課均十分普遍，同時軍隊因不滿結束一九六五年印巴戰爭的塔什干協定，以及軍隊預算之未大幅增加，而對示威暴動採取觀望態度。阿育布遂在學生、知識份子、工人聯合攻擊，而軍隊保持中立的情況下，把政權交給了另外一個將領雅雅 (Yahya Khan)⁽⁶⁾。

雅雅上臺與阿育布一九五八年執政在表面上類似，都是由軍人起而握權，但在實際上頗有區別。從一九五八年到一九六九年巴國人口增加了三千萬，許多鄉村居民由於經濟壓力搬到了城市。一九五八年在學學生不足五百萬，一九六九年則達七百五十萬。最大的差別是所謂代溝。一九五八年時，巴基斯坦建國不過十年，為民族獨立奮鬥的事蹟仍然深入人心。參加或受過這種民族運動影響的人士，認為南亞的伊斯蘭教世界是一個整體，而巴基斯坦在此整體中扮演要角。但是到一九六九年，領導獨立的民族英雄大都凋謝。政治上對立的勢力都是巴基斯坦人，他們所關心的是具體的政治和經濟權利。

一九五八年阿育布是以英雄的姿態受到國人歡迎而上臺的。因為巴國建國的前十年，政局糜爛不穩，國民遂視阿育布為救

⁽³⁾ Mushtaq Ahmed, *Government and Politics in Pakistan* (2nd ed., Pakistan, 1970), P. 334.

⁽⁴⁾ Wayne Wilcox, "Pakistan: A Decade of Ayub," *Asian Survey*, Vol. IX, No. 2 (Feb. 1969), P. 87.

⁽⁵⁾ Robert Laporte, Jr., "Succession in Pakistan: Continuity and Change in a Garrison State," *Asian Survey*, Vol. IX, No. 11 (Nov. 1969), P.P. 892-895.

主。在阿育布執政的十年中，老百姓默然接受其開明但日趨腐敗的專制。但當阿育布不能滿足他們的要求時，他們便起而反對政府，導致雅雅的執政。

但是雅雅不是阿育布。阿育布是繼承不受歡迎的政客，雅雅却是制止一個國民爭取自由民主的運動。雅雅人望不高，也不像阿育布那樣有政治經驗，他顯然想用溫和的方式來對待反對者和東巴。他採取一系列措施來限制獨佔，便利中產階級分享工商企業的利潤。他鼓勵學生的課外活動，承認東巴未曾得到公平待遇。同時在一九六九年六月宣布一九七〇年預算時，增加了東巴的投資，並且給予在東巴的投資者在稅課上的優待^⑧。

但是這些讓步並未平息反對派，他們的氣氛更為高漲。勞工罷工事件增多了，警察與暴民時起衝突。雅雅同時整肅了許多高級文官。文官與軍隊是巴基斯坦政府的兩大支柱。這種整肅削弱了巴國政府應付變局的能力。

一九六九年十一月雅雅宣布次年舉行普選恢復文人政府。一九七〇年三月又宣布新憲法的基本原則，包括普遍選舉、各邦在中央議會的參政權依其人口數量而定，及恢復西巴基斯坦原有各邦等。他宣稱巴基斯坦將採聯邦國體與議會政制，並容許各邦在立法、行政、及財政方面有最大自由權。但他認為各邦的自主權不得抵觸中央政府的適當權限，並且拒絕給予各邦以絕對的權力，以免造成國家的分裂。^⑨

雅雅還政予民的誠意與對東巴地位的承認，漸漸地取得了莫齊布的信任。原定一九七〇年十月舉行的選舉因東巴遭遇風雨之災而延至十二月舉行。在選舉前，觀察家即認為莫齊布領導的人民聯盟和布托（Zulfikar Ali Bhutto）領導的巴基斯坦人民黨（People's Party）將分別在東西巴獲勝。但勝利幅度有多大，則推測不一。在競選活動中，布托宣傳社會主義，主張維持巴基斯坦統一，並且煽動反印度情緒，表示願與印度從事千年戰爭。莫齊布則儘量攻擊西巴對東巴的剝削與不平待遇，更藉東巴所遭受的風雨之災來指責政府的無能與忽視災區人民的福利。在中央與地方關係上，人民聯盟希望中央政府愈弱愈好。巴基斯坦人民黨則除了主張保障地方自治權外，態度含混不明。^⑩

選舉結果，人民聯盟在東巴獲得決定性勝利，取得一六九席中的一六七席，巴基斯坦人民黨也在西巴獲得過半數議席。但是人民聯盟在西巴只提名七個候選人，且皆落選。而巴基斯坦人民黨在東巴根本未提名任何候選人。由此可見，兩黨都是地域性的黨，沒有全國性的號召力，其他小黨更是如此。

制憲議會代表選出後，本應早日集會制憲，但因人民黨抵制而遲遲不能舉行。因為這時候，西巴原來的統治階層及巴基斯坦

^⑧ Wayne Wilcox, "Pakistan in 1969: Once Again at the Starting Point," *Asian Survey*, Vol. X, No. 2 (Feb. 1970), PP. 74-76.

^⑨ See *Hindustan Times*, April 2, 1970.
^⑩ Sharif al Mujahid: "Pakistan: First General Elections," *Asian Survey*, Vol. XI, No. 2 (Feb. 1971), PP. 161-168

人民黨均已了解：過去二十餘年來西巴統治東巴的狀態已經結束，人民聯盟既獲壓倒性勝利，佔整個議會過半數席次，則今後可以獨行其是，用不着西巴政治勢力的支持，也就用不着遷就西巴的政治意向。在這種情況下，當雅雅於一九七一年二月十三日宣佈制憲會議將於三月三日集會時，布托立即表示除非人民聯盟修正其六點方案，否則人民黨將拒絕出席。二月二十八日布托決定出席，但堅持憲法須在制憲會議中制定，不應由一黨單獨決定。三月一日，雅雅再度宣告制憲會議延期。次日，東巴發生武裝暴動，抗議制憲會議的一再延期，東巴首府達卡成爲戰場。暴徒破壞宵禁、縱火、刦掠。警察開槍，造成傷亡。接着，全面罷工擴及東巴全境。巴軍由西巴趕來增援後，東巴獨立的要求更加强烈。東巴人民焚燒國旗和巴基斯坦領袖的像，包括巴國建立者真納的遺像。同時，示威者擰起新旗幟，擁莫齊布爲孟加拉國的創始者。

此後三週中，雅雅會分別與莫齊布及布托會談，一度傳有成議。但事實上，西巴的統治階層已決定用武力鎮壓「叛亂」，而東巴人民爲選舉勝利果實被剝奪而憤慨。所以三月七日莫齊布宣布不合作、不辦公、不繳稅。三月二十五日，巴軍開始有計劃的消滅人民聯盟及其他反政府人士的勢力，知識份子受害尤深。東巴人民也由零星的反抗演變成有組織的遊擊戰。此種鎮壓與反抗使數百萬難民流入印度，構成印度財政上嚴重的負擔。十二月間印軍正式參戰。在東巴的巴基斯坦軍隊失去了補給和增援，戰爭很快結束。年底，孟加拉國正式誕生。

在簡單地敘述了巴基斯坦政治發展後，讓我們來分析巴國終於分裂的原因。

叁、巴基斯坦分裂的遠因

巴基斯坦分裂，其來有自，不是突發的。先天上，巴基斯坦的兩翼就有地理、文化與人種差異。建國後，執政者既未繼續維持兼容並包的全國性政黨，也沒有掃除兩翼政治、經濟的不平。此外，兩翼對克什米爾的收復和對印度敵對的問題上，利益往往背道而馳。這些都是巴國分裂的遠因。茲分析如後。

一、地理、人種和文化差異

前面說過，巴基斯坦被一千英里的印度領土分爲東西兩部，而這兩部分的地理特性却大不相同。雖然印度河及其五大支流均流經西巴，西巴許多地區却是乾燥、貧瘠、人口稀少，非經灌溉，多數地區均不適於農耕。巴基斯坦總面積約爲三六五、五二九方英里，西巴佔三一〇、四〇三方英里，東巴五五、一二六方英里。西巴面積雖佔全國總面積七分之六，人口僅佔百分之四十六。東巴溫濕多雨，河流交錯，包括恆河及布拉馬普德拉河，季候風來時，幾成澤國。地狹人稠，平均每方英里達一千人以上。兩

區聯繫，無論陸運、空運，均仰賴印度的善意。一旦印度拒絕過境，則須靠海運聯絡，曠日持久。因此，就地理觀點來看，東西巴構成一個國家的條件是很欠缺的。

就人種和語言來說，東西巴間也有很大的差異。西巴各族是雅利安人後裔。他們身材高大，膚色較淺。東巴的孟加拉人多數均有印度半島土著血統，身材矮小，膚色較深。西巴人喜食小麥與肉類，操烏爾都語。（烏爾都語 Urdu，是波斯語和印度語之混合語。）東巴人喜食米和魚，說孟加拉語。（Bengali，源自印度——雅利安語系）

東西兩翼既然有如此強烈的社會差異，其所以能結合在一起，主要是於同信奉伊斯蘭教，也有被印度教徒控制的共同恐懼。伊斯蘭教在巴基斯坦建國後，仍然是溝通東西兩翼民衆的主要媒介。但在秀異份子這一階層上，西巴政治領袖和大學生對伊斯蘭教的重視要比東巴的同類份子強得多。因此，至少就領導階層而言，如果物質上的不平，不能消除，則精神上的紐帶不足以維繫兩翼的團結。^⑯

二、教育經濟的不平衡發展

東巴基斯坦人要求高度自治或獨立重要因素之一，是他們教育經濟上的落後。他們認為只要政權控制在西巴基斯坦人手上，政府的施政便將偏重於西巴的利益，而忽略東巴。唯有讓東巴自己來管理財政、經濟、教育和文化，才可能消除不平的現象。

首先談教育。在一九六一年，東巴五歲以上的人口中，百分之十九點九能讀和寫，而西巴只有百分之十四點四。但是東巴人中途停學者多，許多人讀到小學四年級便輟學。所以東巴自稱會讀和寫的人中有百分之七一點六沒有受完四年教育，只有百分之四完成中學或大學教育。相反地，西巴的數目字分別是四四點四和十二點四^⑰。

就高等教育來說，左列各表可以說明兩翼發展的不平衡。

表一：大學生數目

地 區	一九五 一	一九六 一	一九五 一 變化百分比

^⑯ 同註④，頁一八六—一九一。
^⑰ 同註⑤，頁五一。

巴 基 斯 坦	五二一、八五六	八八四、一四八	(+) 六九・四
東 巴 基 斯 坦	二八二、一五八	二九九、九六七	(+) 六・三
西 巴 基 斯 坦	二三九、九六八	五八四、一八一	(+) 一四三・七

表二：大學畢業生數目

地 區	一九五一	一九六一	一九五 一變化百分比
巴 基 斯 坦	八五九、八八	八二〇、六九	(+) 四・六
東 巴 基 斯 坦	四一四、八四	二八〇、六九	(+) 三三・三
西 巴 基 斯 坦	四四五、〇四	五四〇、〇〇	(+) 二一・三

表三：研究院學生數目

地 區	一九五一	一九六一	一九五 一變化百分比
巴 基 斯 坦	二三五、四六	三一四、七〇	(+) 三九・六
東 巴 基 斯 坦	八一一、七	七一四、六	(+) 一二・〇
西 巴 基 斯 坦	一四四、二九	二四三、二四	(+) 六八・六 ⁽¹⁾

由上三表可以看出：在一九五一時東巴的大學生數目超過西巴，但十年以後，東巴大學生在學人數僅增加百分之六，而西巴人數則增加一倍多。其總數幾乎兩倍東巴。西巴的畢業生人數增加了百分之二十一，東巴却減少了百分之三十二。西巴的研究生人數增加了百分之六十八，東巴却減少了百分之十二。東巴人民認為教育落後代表了中央政府對東巴的忽視與歧視。此種落後又會導致其他方面的落後，因此，更加憤憤不平。

教育的落後又輔以經濟上的不平。東巴地狹人稠，以全國七分之一的土地供養百分之五十四的人口。在一九七一年時人口密

⁽¹⁾ 同註⁽¹⁾，頁一九七。Wheeler 註⁽²⁾書，頁五十五有略為不同的數字，但結論相同。（兩數均根據同一來源）

度高達每方英里一千三百人，而西巴人口密度不過每方英里二百人。巴基斯坦是個農業國，東巴尤其如此。印、巴分治後，東巴便與其工業及製造業中心——加爾各達——分開了，這個事實嚴重地影響了它的經濟發展。巴基斯坦對外貿易主要依靠東巴的黃麻、煙草、胡椒等。這些產品替巴國賺取百分之八十以上的外匯，可是大部外匯收入與外援却被中央政府用來建設西巴。此外，巴基斯坦許多消費品進口採用定額制度，因此，西巴製成品雖然品質欠佳而價格昂貴，也可以在東巴傾銷。東巴人民對此剝削與不平待遇早就不滿^⑯。

獨立之時，西巴經濟狀況較東巴為佳，人才與資金的流入更有利於西巴。至一九五〇年時，兩翼的生產毛額還約略相等。但是西巴較為良好的投資環境吸引了公私投資，也加強了經濟發展所必需的公共設施，因而促成了西巴經濟的較快速成長。在五十年代中，西巴每年經濟成長率為三點一，東巴則為一點九，後者比人口增加率還低。因此，東西巴間個人平均所得的差距由一九五一年的百分之十八增加到一九六〇年的百分之二十九^⑰。這個日增的差距是造成東巴人民不滿、巴國政治混亂，和阿育布在一九五八年發動軍事干預的重要原因。

阿育布當政後曾力圖改善東巴的經濟地位。首先，在第二個五年計劃期間（一九六〇—一九六五）增加在東巴的公共投資，由一九五九年度的百分之三十六增加到一九六四年度的百分之五十以上。以絕對值來說，東巴的公共投資增加了百分之二百二十，而西巴只增加百分之六十三。在第三個五年計劃期間（一九六五—一九七〇），政府開發經費的百分之五十四，開發貸款的百分之六十六，和專案協助的百分之五十一，均用之於東巴。同時，又大幅度的增加了東巴的外匯分配。但是這些措施雖然減少了東西巴間經濟差距的增加比例，却未能阻止差距的繼續增加。因為在此期間政府官員未將其在西巴印度河流域所作的二十億工程投資計算在內。同時，百分之七十五以上的私人投資又集中在西巴。因此，在一九六〇年後的十年中，西巴經濟成長率為六點二，東巴為四點一。到一九六九—七〇年，西巴國民平均所得高於東巴百分之六十一。故在此十年中，以百分比來說，西巴與東巴國民所得差距增加了一倍，其絕對數增加更多。^⑱

經濟利益的差異在很多方面是受地理因素的影響。東巴的經濟學者認為巴基斯坦不只是一个經濟體系，而是由兩個經濟單元組成。因此，當中央政府在西巴從事國防建設、都市建設與工業建設時，因為地理間隔，兩區之間幾乎沒有勞工移動，而在西區

^⑯ 同註^⑮，頁八二—八四。

^⑰ 諸如 Wheeler 誌^⑯書，頁八四一八五。G. W. Choudhury, "Bangladesh: Why It Happened," *International Affairs*, Vol. 48, No. 2 (April 1972), pp. 245-246.

巴基斯坦的經濟活動的四分之三操在私營企業之手，因此政府對東巴經濟改善的能力也有其限度。政府的經濟說服委員會估說要到一九八五年時，才能使兩翼達成經濟平等。參見：W. M. Dobell, "Ayub Khan as President of Pakistan," *Pacific Affairs*, Vol. XLII, No. 3 (Fall, 1969), P. 299.

投資的效果也只限於西區。貨物的流動也很困難。從東區到西區貨運需時七天。據估計，東巴自埃及或南斯拉夫進口水泥比自西巴的喀拉山進口還要便宜。所以，東區經濟學者認為早先所採取的投資原則——投資本投到效率最高的地區——是不公平的。因而主張分巴基斯坦為兩個經濟單元。²²他們的主張可以東西兩翼製造業發展的差距來說明：

表四：製造業的發展（以一九四九—五年價格為準，以千萬盧比為單位）

年 度	東 巴	西 巴	西巴與東巴百分比 (東巴等於一百)
一九四九—五〇	五九	六〇	一〇二
一九五四—五五	七八	一一四	一一七
一九五九—六〇	一〇九	一六九	一五六 ²²

東區人士認為西區製造業之加速進展，並非自然現象，而是受中央政府政策的影響。以進出口為例：

表五：東西兩翼進出口總值之比較²³（單位：盧比）

年 代	東 區	西 區
	進 口	出 口
一九四七—六二	七九億	一百三十億
	一八七億	九九億

東區人士認為他們所賺的外匯多，輸入少。西區的進口值却超過出口值。這豈不是犧牲東區來發展西區？東區的發展自然緩慢。他們指責中央政府無論在外匯分配、新工業設立、貸款、外援分配各方面，總是偏袒西區。

在阿育布執政的十年中，巴基斯坦的經濟狀況有長足的進步。自一九五〇年至一九五八年巴基斯坦經濟成長率每年為百分之二點一九；但從一九五九年至一九六七年則平均每年為百分之五點一七²⁴。但是國民生產毛額的增加，並不表示一般國民生活的改善。阿育布用政府補貼及其他鼓勵方式，造成了一批新富豪，所以在他當政期間，經濟雖然成長，財富却更集中。根據巴基斯

²² 同前註，頁二〇〇。

²³ 取材自同前註，頁一九九。

²⁴ 同註①，頁八四八。

坦計劃委員會首席經濟學家胡克(Dr. Mahbub-ul-Hug)一九六八年在巴基斯坦經理人協會大會上的致詞，巴國百分之六十六的工業資本操縱在二十個家族手中。這二十個家庭並且控制了全國百分之八十的銀行和百分之九十七的保險業。他們多半與有力的外國商業機構有合夥關係。更有進者，這些家庭多數來自西巴^④。財富增加與財富集中的結果，疏離了城市中的知識份子、工人、學生，和鄉村的小農與其他勞動者。

阿育布這種重視經濟發展，忽視經濟分配的政策，使得東西兩翼反對黨人聯合起來譴責政府，要求恢復民主政治^⑤。阿育布之未能消除東西兩翼的經濟差距便構成東巴要求高度自治，甚至獨立的主要因素。早在一九五四年，東巴的人民聯盟與農工黨(Krishak Sramik Party)就提出了「二十一條」，要求除國防、外交與貨幣由中央統籌外，其他事務一律由地方自理^⑥。十二年後，失望之餘，人民聯盟又提出六點方案(目前)，只給予中央政府部分的外交和國防權限(外交不包括貿易事務，國防則有賴地方財政支持)。這是因為所求不遂而昇級的結果。經濟貧困與不平，是秀異份子煽動羣衆攻擊中央政府最有力的武器。

三、政治因素

巴基斯坦在獨立後，採聯邦制和議會政治，但都是有名無實。所謂憲政，所謂民主，只不過是少數人掌握政權的護身符。在一九七〇年以前從未舉行過真正的全國性選舉，各邦的選舉則被官方認為是對選民的詐欺^⑦。由於沒有真正的全國性普選，也就沒有真正有組織的全國性政黨，回教聯盟失勢後更是如此。一般政黨的基礎都很狹窄，所以造成議會中派系林立，只講權術，不講原則的現象。

議會民主政治的失敗，造成了權力强大而不向國民負責的行政首長。在阿育布當政的十年中，他充分表現了對議會政治的鄙視和敵視，主張行政首長的決策不應受議會中變動的多數的牽制^⑧。他甚至認為國民主權觀念在開發中國家而言，只是一種訴諸情緒，不切實際的原則。所以他所依賴的支持者乃是官僚與軍隊。這一由官僚和軍隊構成的統治階層對東巴的分離運動造成了極大的影響。

政治上最使東巴基斯坦人不滿的是他們在高等文官及軍官中所佔的比例太小。在英國式的殖民政府中官僚佔很重要的地位。

④ 同註③，頁九一。

⑤ Khalid B. Sayeed, "Pakistan: New Challenges to the Political System" *Asian Survey*, Vol. VIII, No.2 (Feb., 1968), P. 99.

⑥ 同註③，頁九一。

⑦ Report of the Electoral Reform Commission, Government of Pakistan, Karachi, 1956, Cited in G. W. Choudhury, "Bangladesh: Why It Happened," *International Affairs*, Vol. 48, No.2 (April 1972), P.242.

⑧ 同註③，頁九八。

當印、巴分治時，屬於印度文官（Indian Civil Service）和政治官員（Indian Political Service）系統的人員共有一一五七名，其中英國人六百零八名，印度及其他人四四八名，伊斯蘭教徒一〇一名。在這一〇一人中有九五位選擇到巴基斯坦服務。這其中大多數來自印度各省中的伊斯蘭教少數民族，約三分之一來自西區的旁遮普省，來自孟加拉的只有一、兩人^{⑤0}。中央政府嘗試圖以「定額」方式優待東區的文官候選人，使成績較差的東巴候選人比成績優的西巴候選人優先錄用。但是文官的數目仍不平衡。例如在一九五七年的二六七名高級文官中，六五名（百分之二十四點三）是東巴人，到一九六七年，四六七名高等文官中，東巴佔一三九名（百分之三四點一）^{⑤1}。又例如在一九六四—六五年十七個中央級的常務次長中，東區只有兩名代理常務次長。在一九六七年的內閣中，只有教育和農業部長是東巴人，而阿育布執政的十年中從未真正的重用過東巴人士。這種情形到雅雅當政時，依然如故^{⑤2}。

軍中不均衡的情形更嚴重。例如一九六五年十七個高級陸軍職位——包括一個上將，兩個中將，十四個少將——中，東巴只有一人位居少將。在整個陸軍中，東區人士只佔百分之五。海、空軍比例雖然較高，仍然只佔四分之一左右^{⑤3}。雖然這項事實頗受英國政策的影響（英國統治時代喜歡從某些傳統上好戰的部族中招募軍人），東巴人認為太嚴的體格標準，也是使東巴人不能大批從軍的重要原因。

文官與軍隊乃是巴基斯坦建國以來的兩大支柱，在這兩方面東巴的發言權均很弱。這種情況並未在邦級有特別改善。一則由於許多高級職位掌握在西巴人手裡，這些西巴人跟中央統治階層有密切聯繫。再則，雖然憲法規定了聯邦體制，實際上，各邦政府完全聽命中央，在財政與行政方面尤其如此。同時，西巴基斯坦人在東巴擔任文、武官員時，多半不與東巴人來往，認為東巴人原屬印度人中的下層階級後來才改信伊斯蘭教的。對東巴人民而言，他們似乎在趕走英國統治者後，又換來了西巴統治者。因此，彼此鴻溝益深，感情日壞。^{⑤4}一位在雅雅政府中充當高級官員的作者曾經寫道：

「任何有自尊心的團體都不能忍受這種情況。民族主義或愛國主義不可能在真空中生長繁榮。人們只有在參與和分擔責

^④ 同註^③，頁111及註^⑤。

^⑤ Shahid Javed Burki, "Twenty Years of the Civil Service of Pakistan: A Revival," *Asian Survey*, Vol. IX, No. 4 (April 1969), P. 253.

^⑥ 例如英國 *The Guardian* 一九六九年九月十日一篇題為「巴基斯坦的部長反映舊秩序」的報導中說：「巴基斯坦的權力走廊仍然是狹窄的，排他的。雅雅將軍最近任命了七位著名的文人來擴大他威嚴政府的基礎。這些人大多在阿育布時代擔任過要職或受過他庇護，他們也會在阿育布一九五八年所取代的，為國民『遺棄』的，政客手下任要職。」

^⑦ 同註^③，頁111。

^⑧ 同註^③，頁111。

任時，才會培養出民族感情。除了回教外，孟加拉人幾乎無法和西巴人發展出相同的民族情感。但是，像許多亞非其他地區一樣，他們越來越有地域的，而非宗教的自覺⁽⁵⁾。

進一步說，經濟因素與政治因素是不能截然劃分的。由於高級文官在巴國決策程序中居重要地位，而在文官中西巴人又佔絕大多數，在東巴人看來，中央政府的政策必然是對西巴有利。如果在巴國建國後的二十餘年中，東巴人能逐漸參與決策程序，而且能在提高東巴經濟水準的過程中扮演積極的角色，或許東西兩翼可以發展出互信互賴的關係。事實的發展既然相反，東巴政界領袖覺悟到即使由東巴人士經過選舉程序而擔任巴國總理，只要以旁遮普人為核心的高級文官繼續在職，東巴的經濟狀況便無法改善。要想改變經濟上的不平衡關係，非澈底改變中央與地方關係不可。高度自治遂成爲東巴領袖的最低要求⁽⁶⁾。

四、戰略因素

東巴人士的政治不滿始於一九五〇年代初期。到了六十年代初期，東巴城市中的知識份子已開始鄭重檢討究竟東西兩翼是否能長久的結合。一九六五年歷時十七天的印巴之戰可說是對巴基斯坦民族主義的致命打擊。

前面說過，對於印度的共同恐懼是促成巴基斯坦建國的重要因素。但是東西兩翼因爲戰略地位的差別，利害並不一致。在一九六五年以前，對於外來侵略的共同恐懼使兩翼不得不結合爲一體。當時很多人相信如果印度攻擊東巴，那麼西巴部隊便會進軍德里。但一九六五年的戰爭打破了此一幻覺。當時外交部長布托在國民代表大會聲明：在戰爭中，東巴是受中共保護的。此論一出，東巴人士遂指出聯邦政府既無意或無力維護東巴，東巴又無自衛的能力，那麼它就隨時會受印度的侵略。它爲何不自己掌握外交權限以改善特別是與鄰邦間的關係，而免於戰時遭遇到孤立的命運？

一九六五年的戰爭是印巴間克什米爾衝突的延續。克什米爾對西巴而言，有無比的重要性，西巴願付極高代價來收復克什米爾。東巴則以本身安危爲重。當東巴因戰爭而失去保護時，東巴人士不禁要問：政府何以爲了解放五百萬克什米爾人而忽視五千萬巴基斯坦人的安全？⁽⁷⁾因此，當一九六六年一月印巴締造搭什干協定以終止克什米爾戰爭時，西巴會有激烈的學生遊行和抗議，認爲此一協定帶來了羞辱的和平。相反地，東巴認爲巴基斯坦應採審慎的態度，以免整個印度次大陸捲入毀滅性的戰爭。

總之，由於東西兩翼地理位置的差異，和戰略觀點的不同，原來以爲團結一致可以對外的聯合動機便不再是聯合的重要因素。由於印巴關係的緊張，每次印巴發生嚴重爭執，被印度領土包圍的東巴無形中便成爲兩國相爭中的「人質」。東巴人相信只有自

⁽⁵⁾ 同前，頁二四四。

⁽⁶⁾ Rafique Anwar, "Yahya Faces Bitter Choice," *International Harold Tribune* August 9, 1971.

⁽⁷⁾ Khalid B. Sayeed, "Pakistan: New challenges to the Political System," *Asian Survey*, Vol. VII, No.2 (February 1967) P. 104.

決自治後，才能主動調整對印關係，不再受印巴克什米爾爭執的影響。

根據上述分析，巴基斯坦兩翼原有地理、人種、語言、文化上的巨大差異；在政治經濟上西巴掌握着絕對優勢，使東巴人士有屈辱和被剝削的感覺；在戰略上對印巴克什米爾爭執又採取幾乎相反的立場。在這種情形下，分裂的種子已埋藏在巴基斯坦人民的心裡。但是，為什麼分裂會發生在一九七一年呢？我們便須了解巴國分裂的近因。

肆、巴基斯坦分裂的近因

一九七一年巴基斯坦內戰和孟加拉國誕生，除了第三節所說明的根本原因外，還有些因素成爲導火線。它們包括人民聯盟的高度自治主張與西巴主要政治勢力的反對，一九七〇年十二月大選中人民聯盟和人民黨的壓倒性勢利，和莫齊布與布托的對立。現在簡單作一分析。

一、人民聯盟的高度自治主張與西巴主要政治勢力的反對

人民聯盟的競選綱領便是前面說過的六點方案。根據此一方案，聯邦權力只限於國防與外交。但是各邦可以設立自己的軍隊，而中央政府雖可建立國防軍，但沒有徵稅權來維持這支軍隊，而必需由各邦協議來支持。如果各邦不肯在經濟上支持中央政府，中央的國防預算便要落空。一個國家的中央政府無權建立真正的國防武力，還能成爲真正的統一國嗎？其次，雖然中央政府有外交權，但對外貿易却由各邦自主，中央政府幾乎喪失了決定國際經濟政策的權力。所以根據此六點方案，中央政府連國防外交的權限都大大削弱，巴基斯坦如果實行此一方案，它將成爲名義上統一而實質上分裂的國家。這個方案當然爲支持巴國統一的人士所不滿，也是雅雅，高級文官與軍方所反對的。

對人民聯盟的領導人而言，六點方案是保證東巴政治、經濟平等所必須。對旁遮普的主要勢力而言，六點方案的實行無異於置巴基斯坦於分裂，非加反對不可。除非一方或雙方願作妥協性的讓步，衝突很難避免。

二、一九七〇年大選

一九七〇年巴基斯坦舉行首次全國性普選。當時全國共有二十五個政黨，十一個在東巴，十四個在西巴。其中有十一個政黨在東西兩翼都提名了候選人。雖然這次普選首次將制憲代表大會席次按兩翼人口分配——所以東巴席次較多——大多數巴基斯坦國民認爲東巴會在選舉後分爲多黨，而沒有一黨可以單獨控制巴國議會，使東西兩翼至少需要作有限度的合作。

儘管這次選舉中人民聯盟和人民黨言論激烈，但選舉本身却是公平合法，其結果則出乎許多人意料。因為雖然有十三個主要政黨、一些小黨、和無黨無派參加競選，結果却是兩黨對峙之局。人民聯盟在東巴的一六九席中囊括了一六七席，人民黨在西巴的一四四席中佔八一席。從政治上說，人民聯盟控制了東巴，人民黨控制了西巴^④。這種情勢有兩點重要影響。

第一：東巴成爲獨黨控制之邦，整個巴基斯坦議會也由人民聯盟佔過半數。因此，至少在理論上人民聯盟可以通過制憲會議積極推行它的六點方案。但是這六點方案削弱了中央政府的權限，並且使國防預算與軍隊實力都將激劇減少，這當然是軍方與官僚所堅決反對的。

第二：如果人民聯盟控制了東巴與全巴議會，但沒有一個政黨在西巴佔絕對優勢，或許西巴各小黨會默認人民聯盟的全國性領導權。但是人民黨在西巴獲得過半數議席，自認係巴基斯坦兩翼中一翼的代表，並且認爲人民聯盟必須尊重它的意志。一旦人民聯盟以全國代表自居，不願其所代表的多數意志受到約束時，兩黨——以及它們所代表的兩翼——便走上了衝突之途。

三、莫齊布與布托的對立

人民聯盟之所以逐漸成爲東巴的主要政黨是由於它的強調地方主義。它的政治綱領與宣言儘量攻擊巴基斯坦中央政府對東巴的不公平待遇，因而深得東巴人民的同情。但是人民聯盟的真正力量來自它深受歡迎的領袖——莫齊布。莫齊布因爲主張高度的地方自治，被視爲巴國統一的敵人，因而曾經數度入獄。對東巴人民而言，他就是爲東巴利益受苦受難的英雄。一九六九年他出獄時就受到英雄式的歡迎^⑤。

在莫齊布之前的人民聯盟領袖雖然不滿中央政府，至少還企圖把人民聯盟建立在全巴基斯坦的基礎上。莫齊布則只在東巴境內來發展人民聯盟。由於他視界的狹窄，所以人民聯盟在他領導下，就很富於分離主義的傾向。到後來，人民聯盟在西巴喪失了一切影響力，成爲純粹的地域性政黨。除非西巴領袖願意把中央權限儘量縮小，使各邦政府擁有類似主權的權力，莫齊布本人也不願與他們打交道^⑥。這種不願與西巴領袖打交道的想法構成了兩翼妥協的障礙。

布托是個機會主義者。他曾積極支持阿育布競選總統，在他擔任巴國外交部長期間並會執行中立偏左的外交路線，但他也是推

^④ 在十二月十七日的各邦選舉中，人民聯盟贏得東巴需要競選的二七九席中的二六八席，人民黨則贏得旁遮普一八〇席中的二一三席，辛德六十席中的二八席。巴魯克斯坦和西北邊省則以國家人民黨（National Awami Party）爲最大黨。

^⑤ M. Rashiduzzaman, "The Awami League in the Political Development of Pakistan," *Asian Survey*, Vol. X, No. 7 (July 1970), PP. 574-587.

^⑥ 同註④，頁三三五。

倒阿育布的重要力量之一。在競選運動時，內政上他提倡社會主義，在外交上主張與印度從事千年戰爭來收復克什米爾。正當巴國的將領們認為雅雅對莫齊布所作的讓步損害了國家利益時，他們找到布托作為盟友及發言人。布托代表西巴，又主張對印作戰，自然會增加國防預算而擴大軍方的影響力，同時軍方可以利用布托的政治勢力作為與莫齊布對抗的後盾。有一位對巴基斯坦最後分裂有親身了解的巴國高級官員，曾就莫齊布與布托的對壘作這樣的分析：

「布托的成功對統一的巴基斯坦是個不好的預兆。他跟莫齊布間毫不友善。相反的，彼此如果不是仇視，也是互相猜疑和嫌惡。更重要的是兩者都缺乏遠大的眼光。……兩者都不具備以最少人民痛苦與社會損失的代價來完成預定目標的領導素質。在某種意義上說，兩者都是阿育布權力主義政權的產品；兩者都以爭取巴基斯坦的無知人民而興起——一個掀起反抗旁遮普控制的地域情緒，另一個則掀起反對印度的激烈民族主義情緒。兩者都缺乏建設性的或積極性的辦法^④。」

因此，儘管莫齊布和布托都贏得選舉的勝利，兩者對權力的慾望顯然高過對國家統一的忠誠。例如布托即會公開表示：由於他和莫齊布都獲得區域性的多數支持，巴基斯坦應當設立兩個內閣總理職位。從布托在選舉揭曉後的言行看來，如果要他從權位與統一的巴基斯坦中任擇其一，他會選擇前者，而非後者^⑤。

當雅雅宣布一九七一年三月三日召開制憲國民大會時，布托頗表不滿。他先則要求延期，繼則表示如果莫齊布不接受他的合理的意見，他的黨將拒絕出席制憲國大。一九七一年二月十九日以後，布托表示他與莫齊布各代表巴基斯坦的一半，具有同樣的制憲權威，同時繼續攻擊六點方案，抵制制憲國大。人民聯盟指摘布托給自己以制憲的否決權，並且阻止巴基斯坦恢復民主制度。雅雅就在布托的抵制下不得不宣布延期召開國大。而國大延期召開的結果，使莫齊布及人民聯盟的其他領袖認為西巴的統治階層，又將採取不正當手段來阻止民意的實現。因此，人民聯盟開始對政府採取不合作政策。雅雅與莫齊布雖在一九七一年三月十六日至二十日展開談判，並於三月二十一日完成一項協議草案，終因布托的反對而無結果^⑥。東巴人民的繼續示威、抗議、不合作，帶來中央政府的武力鎮壓；武力鎮壓導致更多的反抗，最後演變成大規模的內戰。這場內戰因印度武力干預而提前結束，孟加拉國也在一九七一年底正式誕生。

④ G.W. Choudhury, "The Last Days of United Pakistan: A Personal Account," *International Affairs*, Vol. 49, No.2 (April 1973), PP. 235-236.

⑤ 同前註，頁二二三七。

⑥ 關於巴基斯坦最後談判的經過，除參照註④外，並參照 Dovid Dunbar, "Pakistan: The Failure of Political Negotiation" *Asian Survey*, Vol. XII No.5 (May 1972), PP. 444-461.

伍、結論

當一九四七年印度和巴基斯坦獨立時，雙方都面對種種困難。兩個都是大國，內部很多差異。印度有十四種主要語文，幾百種地區方言。印度南北之間有顯著差異，阿薩姆（Assam）、納加（Nagaland）及其他地區的部落，紛紛要求高度自治或獨立。整個國家極為貧困。

巴基斯坦清況相似。難民多，全國分為兩翼，只有伊斯蘭教成為連繫兩翼的紐帶。即使在西巴，辛德人、巴魯克人、和巴山（Pathans）人也不滿旁遮普人的支配。全國也分成好幾個語言羣。

但是到了一九七一年，印度仍然統一。中央政府允許地區性語文自主，部落地區或已設立邦政府，或已遭到有效鎮壓。在數度與巴基斯坦作戰，特別是在孟加拉國獨立後，印度人民更加團結，並且掌握了印度次大陸的絕對優勢。巴基斯坦則不同。獨立後的二十四年中，政府數易，會分別採用議會及總統制，並曾兩度實施戒嚴法統治。最後經過一場內戰而分裂。為什麼呢？根據以上的分析，我們可作下列幾點結論：

一、巴國建國之初即面臨很嚴重的國族認同問題。兩翼地點上的遙隔非常難以克服。除非西巴的文化水準和技術比東巴高出許多，否則極少可能長期控制一千英里以外的這樣一個「殖民地」。除非巴國兩翼人民努力改善彼此的交通和了解，真正的國族認同很少可能。

除了地理因素之外，人種、語言也構成國族統一大障礙。這些障礙需要長期努力，才能消除。因此，我們可以說，巴基斯坦國族分裂的基因是在建國時就存在的。

二、巴基斯坦雖然在建國時就埋藏了分裂的種子，並不意味着巴基斯坦必然走上分裂之路。印度在建國時也埋藏了分裂的種子，但它並未分裂。所以，除了先天存在的因素外，我們還得檢討其他的因素。

第一，政治因素無疑是最重要的。首先，開國元勳如真納和阿里汗的於開國之初相繼去世，確實是巴基斯坦國族建立之的一大損失，甚至是不可彌補的損失。真納和阿里汗是同時受兩翼人民愛戴的領袖，可說是超地域的。如果他們能像印度的尼赫魯總理一樣執政十七年，巴國兩翼的連結紐帶一定更牢。由於他們死不得其時，繼起的領袖多只具有區域性的號召力。為了個人的政治前途，往往會強調地域利益，以討好地方勢力，結果是更削弱了國族的團結。其次，巴國之末出現堅強有力的全國性政黨是巴國分裂之另一重要政治因素。政黨是綜合各種紛歧的利益、引進政治人才、溝通國民與政府關係的重要工具。如果巴國政界人士能够組成受兩翼重要政治勢力支持而又深入基層的政黨，那麼兩翼經濟發展的不平衡、軍隊及文官分配的懸殊等問題，或許均可用政治手段解決。不幸的是回教聯盟從未發展成為深入基層的全國性政黨。一九五六年後，回教聯盟在東西兩翼均失去了政權。

沒有一個其他政黨發展成一個真正的全國性政黨。其三，長久被旁遮普人控制的中央政府未曾採取有效政策來消除東西兩翼間經濟、所得、工業發展、文官及軍隊比例各方面的不平衡。當東巴早期要求較高度自治時，中央政府拒絕作任何讓步，又不能解決東巴人民的困難。這自然導致東巴人民的不滿。最後，巴國統治階層撕毀憲法，長期推行戒嚴法，壓制正常的政治程序，也極化了政治競爭。由於軍方統治的主要支持者來自西巴，東巴政治勢力不僅要恢復民主政治，同時也要擺脫西巴控制。當東巴的人民聯盟取得制憲議會的多數而制憲議會一再延期時，東巴人士自然懷疑西巴政界人士又要推翻民意，遂起而反對，終於釀成內戰。

第二，經濟、教育的不平衡發展也很重要。巴國經濟教育落後，經濟與教育果實的分配遂為國民一致矚目。建國之初，巴國兩翼的經濟教育發展尚屬一致，其後由於政府政策及民間投資偏向西巴，使得兩翼差距日大，成為東巴人士不滿的根源。逐漸的，東巴由追求經濟平等到追求經濟自主，再由追求經濟自主到追求政治自主。最後遂不免於分裂。

第三，由前所述，我們可以說，巴基斯坦的分裂固然有其先天存在的因素，但是開國後領導者所犯的錯誤也是主要因素。東巴地狹人稠，經濟落後，以旁遮普人為核心的巴基斯坦政府應當在用人、施政，特別是在經濟利益的分配上，重視佔全國人口過半數的東巴人的利益。如果能經過長期的融合而形成一個國族，自然最為理想。否則即應在國家統一的前提下，賦予東巴最大程度的自治權，使東巴人士不致視中央政府為阻礙其發展的敵人。然而，巴基斯坦政府先則忽視東巴的利益，繼則由阿育布推行長期權威主義的政策，最後又不能貫徹還政於民的初衷，東西兩翼間互信之心盡失，衝突遂不可免。如果巴國領導者能避免上述錯誤，巴基斯坦或可免於分裂。

歡迎訂閱國際關係的權威刊物：

「問題與研究」

國際關係研究所發行

全年訂價新臺幣一二〇元
郵政劃撥帳戶三四三六號