

## 印巴战争与巴基斯坦国家建设

胡鹏刚 卢凌宇

**摘要：**经典的“掠夺理论”（predatory theory）从西欧国家形成的历史经验出发，认为战争能够促进国家建设。在第三世界，战争与国家建设的关系需要具体研究。作为当代世界国际安全环境最恶劣的国家之一，巴基斯坦长期处于战争和备战状态，为检验和发展蒂利提出的国家建设的“战争驱动模型”提供了宝贵的个案。从军事建设、汲取能力及政治合法性三个维度对巴基斯坦的国家建设进行研究后发现：战争加强了巴基斯坦军队建设和能力，但对外部军事援助的依赖影响了巴基斯坦军事建设的连续性和稳定性。战争并没有促进巴基斯坦的财政汲取能力，主要原因在于巴基斯坦特殊的战略位置，使其获得了大量外部援助，从而减少了加强汲取能力的动力。为了应对外部威胁，巴基斯坦也采取了强化民族认同的措施，力图实现“一个国家、一种宗教、一种语言”，但是族群政治削弱了战争对民族认同的建设。由于过分依赖外部援助，政权的合法性降低；由于地方民族主义的挑战，巴基斯坦成为了某种意义上军人控制的国家，这严重地阻碍了巴基斯坦国家现代化转型。

**关键词：**战争与国家建设；印巴战争；财政汲取能力；军事建设；政治合法性

**收稿日期：**2022-11-05

**作者简介：**胡鹏刚（1976—），昆明城市学院助教、博士，主要研究领域：南亚民族问题、南亚国际关系；卢凌宇（1974—），云南大学国际关系研究院教授，主要研究领域：国际政治经济学、国际问题研究方法论。

“国家发动战争，战争缔造国家”是查尔斯·蒂利（Charles Tilly）从近现代欧洲历史中归纳出的政治规律。在蒂利的命题中，自变量是战争，主要是国家间战争。二战后世界政治中的国际战争不仅频次减少，而且在区域分布上很不均衡。国际体系中的绝大多数国家享受了半个世纪以上的和平，但也有一些国家始终处于恶劣的国际环境中，饱经战争和动乱的考验，巴基斯坦就是这样的少数国家之一。

巴基斯坦是英国结束南亚的殖民统治之后建立的新国家。巴基斯坦是基于伊斯兰教宗教认同建立的国家，这种认同来自于穆斯林教育家赛义德·阿赫默德汗于1883年创立的“两个民族”理论，后经穆罕默德·伊克巴尔和穆罕默德·阿里·真纳

发展而成。根据蒙巴顿分治协议，巴基斯坦于1947年8月14日宣告成立。由于分治计划既没有保证巴基斯坦的建立，更没有保证巴基斯坦作为一个独立实体的生存权。因此，巴基斯坦立国以来就一直面临着艰巨的国家建构任务。

当然，在巴基斯坦历史上，其国土安全面临的最大的威胁始终来自印度。1947年之后，巴基斯坦的领导和普通民众一直将印度视为最主要的安全威胁。巴基斯坦穆斯林联盟领导人穆罕默德·阿里·真纳（Muhammad Ali Jinnah）认为：国大党对印巴分治的解决方案是有所保留的，他们决心尽可能重新统一印度。阿尤布·汗（Mohammad Ayub Kham）认为：印度的态度仍然是一种不折不扣的敌意。目的是在我们诞生时使巴基斯坦陷入瘫痪<sup>①</sup>。哈立德·本·赛义德（Khalid Bin Sayeed）指出，巴基斯坦的几乎每一个行动都可以被解读为出于对印度的恐惧<sup>②</sup>。两国间的领土冲突在1947年至1948年引发了第一次印巴战争，使这一猜疑变成了深深的不安全感。此后，巴基斯坦又与印度在克什米尔三度开战并发生多次边境冲突。可以说，巴基斯坦建国后长期处于战争和备战状态。

## 一、战争与国家建设：从蒂利到蒂斯

国家建设（state-building）最常见的定义是统治者建立、巩固和重建国家能力的过程<sup>③</sup>，这是国家建设的狭义定义。广义的国家建设则包括国家能力和政治合法性两个维度。具体而言，国家能力建设主要指建立有效运行的政府并为公民提供物质性和社会性的公共产品，合法性建设则包括对主权国家进行社会和文化整合。<sup>④</sup>后者涉及政治合法性。王绍光和胡鞍刚甚至认为合法化能力（legitimation power）是国家能力的一个重要方面，是国家能力最“柔软”的部分。<sup>⑤</sup>这里的“合法化能力”就是国家的政治合法性。

一个国家的历史就是国家建设的历史。对于二战后独立的后殖民国家而言，建设和巩固国家能力与合法性是很艰巨的挑战。对于后殖民国家的建构而言，政治国际关系学家提出了大量的解释。按照列维（Margaret Levi）的类型学，影响国家建设的因素主要为“议价能力”（bargaining power）、“交易成本”（transaction cost）

① Jaffrelot Christophe, *Pakistan at the Crossroads-Domestic Dynamics and External Pressures*, New York: Columbia University Press, 2016, p.13.

② Khalid Bin Sayeed, "Pakistan Foreign Policy: An Analysis of Pakistan's Fear's and Interests", *Asian Survey*, Vol.4, No.3, 1935, pp.746-756.

③ 弗朗西斯·福山著，郭华译：《国家构建：21世纪的国家治理与世界秩序》，学林出版社2017年版，第31页。

④ Sinclair Dinnen, "Nation-Building: Concepts Paper", draft working paper, Australian National University, Canberra, 2006, pp.1-17, <http://www2.pazifik-infostelle.org/uploads/DossierNationBuilding.pdf>.

⑤ 王绍光、胡鞍刚：《中国国家能力报告》，辽宁人民出版社1993年版，第5—6页。

和“贴现率”（discount rate）。<sup>①</sup> 议价能力指在向社会汲取资源和加强对社会控制的过程中，与社会讨价还价的能力，主要包括国际战争、政治体制、族群关系、国体（联邦制或单一制）等因素。交易成本则是国家为了控制社会所必须支付的成本，比如在很多发展中国家，向农民征税就比向矿业（比如石油产业）征税困难得多，因为前者作业分散而后者高度集中。交易成本的其他指标还包括人均GDP、贸易开放度、外来援助等。贴现率则指统治者对政治前途的预期。如果预期乐观，他们会平稳地执政，按部就班地向社会汲取资源，但如果预期悲观，他们大概率会在短期内加强汲取水平，导致税收大幅度增加。

在上述三类解释中，国际战争被公认为是最重要的，学者们称之为国家建构的掠夺者理论（predatory theory）或战争主义范式（bellicist paradigm）。从思想渊源上看，这支理论始于韦伯（Max Weber）和亨茨（Otto Hintz），其集大成者则是蒂利。蒂利在欧洲现代国家生成的经验基础上归纳出了原生理论：统治者为了应对国际战争，必须向社会——包括资本家和其他公民——征税，为此，统治者不得不和社会讨价还价，一方面要向社会提供包括安全在内的公共物品，其重中之重是消耗国内的割据武装集团，另一方面则要加强以税务部门为核心的国家机器的建设，以增强对社会的渗透，显著地增加税收。在这个过程中，国家机器不断膨胀，现代国家的建构得以完成。<sup>②</sup>

赫伯斯特（Jeffrey Herbst）指出，撒哈拉以南非洲国家建设的滞后在很大程度上是由于联合国体制严厉禁止国际战争，尤其严防主权国家通过战争侵占或兼并其他国家的领土。<sup>③</sup> 赫伯斯特对撒哈拉以南非洲国家建设的研究其实是对蒂利国家建设的“战争驱动模型”的应用。蒂利在系统考察了中世纪晚期到冷战结束的西欧历史的基础上提出了“国家发动战争，战争缔造国家”这个影响深远的命题。他的基本思想是国家为了战胜敌对国家、消灭国内挑战者，不得不向普通纳税人和资本家征收更多的税收，汲取更多的资源。为此，国家必须首先加强对税收、统计、信息、监督等部门的建设。由于这些要害部门的工作有赖于警察、交通运输等其他官僚机构的支持，国家强化财政汲取的努力会导致国家机器的全面扩张。不仅如此，外敌的威胁也有助于培养国家的民族主义情绪，形成并强化政治共同体意识，从而增强政治合法性。所以，战争在增强国家能力的同时，也使国家提高了政治合法性，而且能力与合法性会相应强化：国家能力的提升使得统治者有足够的财力来加强合法性

---

① Margaret Levi, *Of Rule and Revenue*, Berkeley: University of California Press, 1988, pp.1-33.

② Charles Tilly, ed., *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton: Princeton University Press, 1975; Charles Tilly, “War Making and State Making as a Organized Crime”, in Peter Evans, ed., *Bringing the State Back In*, New York: Cambridge University Press, 1985, pp.169-191; Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States, AD990-1992*, Cambridge, MA: Basil Blackwell, 1990.

③ Jeffrey Herbst, “War and the State in Africa,” *International Security*, Vol.14, No.4, 1990, pp.117-139.

建设，而合法性的增强又会提高国民对政治共同体的认同，激励爱国主义，降低财政汲取的行政成本。<sup>①</sup>

蒂利原生理论的自变量包括国际战争和国内战争，但他关注的重点是国际战争。更重要的是，蒂利的着眼点不是因素分析，而是因果机制分析：他固然强调国际战争的国家建设功能，但更关注国内战争、税收和其他公共物品供给之间的互动。比如，蒂利认为在近代早期欧洲国家兴起的过程中，资本起到了显著的作用，政治家为了建设国家，不得不与资本妥协，以汲取财政资源。不过，比较政治和国际关系学家在继承和发展蒂利的理论时倾向于突出战争的国家建设功能，蒂利的贡献被称为国家建设的“战争驱动模型”。

从理论上讲，蒂斯对蒂利模型做出了最大的贡献。基于二战后国际战争锐减的现实，蒂斯把国际战争替换为“竞争对手”（rivalry）这一概念。<sup>②</sup>所谓竞争对手指在一定时期内与一个国家保持军事竞争和敌对关系的另一个国家。对手间可能发生战争，但更常见的情况是处于长期军事对峙、军备竞赛或者零星武装冲突的状态。也有学者认为跨界反政府组织和国际干预履行了类似于国际战争的国家建设功能。<sup>③</sup>

就经验研究而言，蒂利模型被广泛地用来解释近代欧洲以外地区和国家的国家建设，并在这个过程中不断得到发展和完善。例如，有学者指出，第三世界的政治暴力和国家间竞争正慢慢地推动第三世界国家沿着近代早期欧洲国家的轨迹发展。科恩（Youssef Cohen）和奥根斯基（A.F.K.Organski）认为发展中国家的暴力冲突并没有表明国家的崩溃，而是代表了“权力的原始积累”，“类似于几个世纪以前的欧洲”。<sup>④</sup>蒂斯（Cameron Thies）的研究表明，第三世界国家间的对抗，包括非洲和拉丁美洲，增加了国家的汲取能力。他的结论是“最终导致欧洲强国产生的相同进程，可能在后殖民时期的发展中世界的早期阶段发挥作用”。<sup>⑤</sup>

与此同时，也有学者持相反的意见，认为蒂利模型即使对欧洲现代领土—主权国家形成的解释也是不充分甚至是错误的，对于第三世界尤其是后殖民国家的国家

① Charles Tilly, “War Making and State Making as Organized Crime”, in Peter Evans, et al., ed., *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, 1985, pp.169-186.

② Cameron Thies, “State Building, Interstate and Intrastate Rivalry: A Study of Post-Colonial Developing Country Extractive Efforts, 1975-2000”, *International Studies Quarterly*, Vol.48, No.1, 2004, pp.53-72.

③ Jeffresy Pickering and Emizet Kisangani, “Foreign Military Intervention and Post-Colonial State-Building: An Actor-Centric Analysis”, *Conflict Management and Peace Science*, Vol.31, No.3, 2013, pp.244-264; Emizet Kisangani and Jeffrey Pickering, “Rebels, Rivals, and Post-Colonial State-Building: Identifying Bellicist Influences on State Extractive Capacity”, *International Studies Quarterly*, Vol.58, No.1, 2014, pp.187-198.

④ Youssef Cohen et al., “The Paradoxical Nature of State Making: The Violent Creation of Order”, *American Political Science Review*, Vol.75, No.1, 1981, pp.901-910.

⑤ Cameron Thies, “State Building, Interstate Rivalry: A Study of Post Colonial Developing Country Extractive Efforts, 1975-2000”, *International Studies Quarterly*, Vol.48, No.1, 2004, pp. 53-72.

建设缺乏解释能力。<sup>①</sup>实际上，蒂利本人对于自己的命题在第三世界的应用抱着很谨慎的态度。后殖民国家的统治权力来自于国际社会的赠与，在权力形成的过程中没有经历过统治者与被统治者在长期战争威胁下所进行的博弈，所以很难期待欧洲的逻辑能够在后殖民国家重现。<sup>②</sup>他还指出，二战后的世界政治与威斯特伐利亚体系建立之前几个世纪的欧洲截然不同。国家形成的“外部”因素压倒了“内部”因素。<sup>③</sup>杰克逊（Robert Jackson）在评价二战后非洲的国家建设时指出，非洲的领土—主权国家体系是二战后规范主义国际公法占据上风的产物，为一大批不具备经验国家资格的后殖民国家的独立和主权完整提供了法理上的支持和保障。<sup>④</sup>尽管如此，杰克逊的指责不适用于巴基斯坦这个在战争中成长起来的国家。二战后的国际法体系也确实高度重视主权国家疆界，<sup>⑤</sup>严厉禁止通过战争手段侵占一国领土。费莎（Tanisha Fazal）记录了19世纪初以来由于征服造成的事实上的国家消失和死亡。她发现二战之后，国家死亡的案例少之又少，国家不再因国际战争而轻易地消失。<sup>⑥</sup>不过，虽然巴基斯坦没有亡国之忧，但国际社会似乎对印巴长年的冲突无力也无心化解，实力远比印度弱小的巴基斯坦处于类似于“自然选择”的生存环境，这就为我们测试蒂利国家建设的“战争驱动模型”在后殖民国家的适用性提供了机会。

虽然蒂利理论的经验基础是16世纪以来的欧洲国家，但他的理论在解释第三世界的国家建构中得到了广泛的应用，并在大样本统计分析中获得了较为坚实的经验支持。<sup>⑦</sup>鉴于二战后国际战争谓为稀缺，所以在蒂利模型在二战后世界政治的运用中，深度个案研究较为少见，其中一个例外是巴内特（Michael Barnett）对以色列和埃及等中东国家国家建构的探讨。在二战后的世界，经历了五次中东战争的以色列、埃及等国显然是深度检验蒂利理论不可或缺的样本。此外，非洲大陆虽然内战频繁，

---

① 前者可参考 Scott Abramson, “The Economic Origins of the Territorial State”, *International Organization*, Vol.71, No.1, 2017, pp.97-130; Lars Bo Kaspersen and Jeppe Strandsbjerg, ed., *Does War Make States? Investigations of Charles Tilly's Historical Sociology*, Cambridge University Press. 后者可参考 M. Desch, “War and Strong States, Peace and Weak States?”, *International Organization*, Vol.50, No.2, pp.237-242; I. Lustic, “The Absence of Middle Eastern Great Powers: Political ‘Backwardness’ in Historical Perspective”, *International Organization*, Vol.51, No.3, pp.658-662; M. Van Creveld, *The Rise and Decline of the State*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pp.325-328 等。

② Charles Tilly, “War Making and State Making as Organized Crime”, in Peter Evans, ed., *Bringing the State Back In*, Cambridge: Cambridge University Press, 1985, pp.185-186.

③ Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States, AD990-1992*, Cambridge: Blackwell, 1992.

④ Robert Jackson, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third world*, Cambridge University Press, 1993.

⑤ Boaz Atzili, “When Good Fences Make Bad Neighbors: Fixed Borders, State Weakness, and International Conflict”, *International Security*, Vol.31, No.2, pp. 139-173.

⑥ Tanisha Fazal, “State Death in the International System”, *International Organization*, Vol.58, No.1, 2004, pp.311-344.

⑦ Cameron Thies, “State Building, Interstate and Intrastate Rivalry: A Study of Post-Colonial Developing Country Extractive Efforts, 1975-2000”, *International Studies Quarterly*, Vol.48, No.1, 2004, pp.53-72.

但二战后成规模的国际战争当数欧加登战争（1978—1979年）。<sup>①</sup>在东南亚，越南抗美战争是影响最大的国际战争。<sup>②</sup>在南亚次大陆，印巴战争也是二战后罕见的具备相当规模的国际战争，并且两国在建国后的40年时间里交手了三四次，其理论和经验上的意义堪比中东战争。

由此可得，巴基斯坦案例主要的意义至少有两个：一是检验蒂利理论在南亚次大陆的适用性。二是修正和补充蒂利的理论。比照个案分析，哪些变量是蒂利理论中没有的但在巴基斯坦个案中有，这些变量连同战争增强了国家建构，它就是巴基斯坦个案独特的理论增长价值。

## 二、概念的操作与度量

本文的因变量是国家建设。我们参照泰勒（Brian Taylor）和博托（Roxana Botea）对二战后越南和阿富汗的比较个案分析的研究设计，把国家建设分解为三个变量，即财政汲取能力、军事能力和政治合法性。<sup>③</sup>

财政汲取能力直接决定了国家存续的经济基础，所以获取财政资源的能力是最基础的国家能力，也是国家建设的首要内容。国家作为一个政治机构，是由财政来供养的。财政的常规来源是税收，非常规来源包括负债和外来援助。学者们在论及财政汲取能力时通常指征税能力。在定量分析中，税收占GDP比重被视为“最可依赖”的国家能力指标。<sup>④</sup>对于纳税人而言，无论是平民，还是资本家，纳税总是痛苦的，至少是不情愿的。国家为了征税，必须尽可能深地渗透到社会各层，搜集关于纳税人收入来源的各种信息，对他们进行监督，必要时强制征税。为此，国家必须扩张和强化税务、信息、监督和警察等部门。蒂利评价说建立军队和发动战争是欧洲国家发展国家能力和汲取社会财富“最强大和持久的动力”。<sup>⑤</sup>另一方面，军事能力既是财政汲取能力的后盾，又依赖于财政的供养，它与汲取能力既有联系又相区别。相比之下，“合法性”（legitimacy）是一个较难操作的概念。从理论上讲，合法性是一个国家得以维持统一和主权的“软实力”，是被统治者对政治秩序认可和支持的程度。冯·克劳塞维茨（Carl von Clausewitz）强调了法国大革命和拿破仑战争激

---

① 卢凌宇、古宝密：《欧加登战争与国家建构》，《国际政治科学》，2022年第1期，第149—185页。

② Brian Taylor and Roxana Botea, “Tilly Tally: War-Making and State-Making in the Contemporary Third World”, *International Studies Review*, Vol.10, No.1, 2008, pp.27-56.

③ Ibid.

④ Ibid., p.33.

⑤ Charles Tilly, “Reflections on the History of European State-Making”, in Charles Tilly, ed., *Formation of National States in Western Europe*, Princeton: Princeton University Press, p.54.

发出的民族感情让所有法国人都变成了军人。<sup>①</sup>

我们对因变量的三个维度作如下操作：财政汲取能力操作为相对政治汲取能力，把军事能力操作为军费开支、武器装备，把政治合法性操作为国家统一意识形态宣传教育、民族整合与公共物品供给的结果。

在蒂利的原生模型中，自变量有两个，一个是国际战争或国家间战争，另一个是国内战争。不过，无论是蒂利还是“战争驱动模型”的后续研究者，大部分聚焦于国际战争。本文的自变量也是国际战争。不过，在 20 世纪以来的战争史上，绝大部分国际战争持续的时间都较短，像一战、二战这样持续的战争已经很少见。不过，战争的内容不仅是疆场作战本身，还包括备战的全过程。按照蒂利的观点，不是战争本身，而是为了战争而进行的经济、政治和军事准备才是推动国家建设的动力之所在。换言之，强化国家建构是战争的前提和条件。

### 三、巴基斯坦的财政汲取能力建设

战争或外部安全威胁的存在，往往能够迫使统治者必须相应地加强统计、信息、国家安全和警察等相关部门，进而带来国家机构的整体扩张，提升国家能力。<sup>②</sup>汲取能力是国家动员社会经济资源的能力，它是国家能力的基础、核心和最集中的体现，是一项基本能力。<sup>③</sup>从经验上看，征税经常被用作衡量国家财政汲取能力的重要指标，<sup>④</sup>因为财政收入是国家能够履行其制定和执行社会公共政策、加强军事力量，保证不受外敌入侵等国家职能的基础。<sup>⑤</sup>值得注意的是，尽管征税能力对国家建设具有重要作用，但对国内征税并不是国家收入的唯一来源。食利国家依靠石油、天然气和矿藏等自然资源的收入来维持国家机器的运转。<sup>⑥</sup>这些国家并不像其他国家那样高度依赖税收，但它们对社会的渗透和控制未必更浅、国家能力也未必更弱。因此，如果使用更常见的税收占 GDP 比重这一指标，就有可能低估巴基斯坦的汲取能力。所以，

---

① Carl von Clausewitz, *On War*, Princeton University Press, quoted from Brian Taylor and Roxana Botea, "Tilly Tally: War-Making and State-Making in the Contemporary Third World", *International Studies Review*, Vol.10, No.1, 2008, p.34.

② 卢凌宇：《战争与撒哈拉非洲以南国家建设》，《世界经济与政治》，2018 年第 11 期，第 6 页。

③ 胡鞍钢、王绍光：《中国国家能力报告》，辽宁人民出版社 1994 版，第 6 页；James Fearon and David Laitin, "Ethnicity, Insurgency and Civil War", *American Political Science Review*, Vol.97, No.1, 2003, pp.75-91.

④ Lingyu Lu and Cameron Thies, "War, Rivalry and State Building in the Middle East", *Political Research Quarterly*, Vol.66, No.2, 2013, pp.239-253.

⑤ Alberto Alesina and Eliana Ferrara, "Ethnic Diversity and Economic Performance", *Journal of Economic Literature*, Vol.63, No.3, 2005, pp.762-800; Miguel Centeno, *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*, Pennsylvania State University Press, 2002.

⑥ Ranjit Lall, "The Missing Dimension of the Political Resource Curse Debate", *Comparative Political Studies*, Vol.50, No.10, 2017, pp.1291-1324; David Wiens, "Natural Resources and Institutional Development", *Journal of Theoretical Political*, Vol.26, No.2, 2014, pp.197-221.

本文将使用采克·库格勒（Jacek Kugler）等人开发的“相对政治汲取能力”（relative political extraction, RPE）这个指标衡量巴基斯坦的汲取能力。相对政治汲取能力指的是“政府把部分国民（经济）产出用于实现公共（政策）目标的能力”。<sup>①</sup>

自1947年独立以来，巴基斯坦与印度进行了多次战争，长年面临着来自印度和阿富汗的外部安全威胁，对巴基斯坦的军事能力建设产生了重要的影响，促使其不断加强军事现代化建设，提升军事实力。然而，长期的战争和战备状态的存在并没有显著增强巴基斯坦的汲取能力。虽然巴基斯坦的汲取能力在每次战争和重大安全威胁后都有略微的上升，但它的汲取能力长年低于预期。<sup>②</sup>这表明战争和战备状态的存在会促使统治者加强国家的汲取能力这一假定是有条件的。一般而言，政府的汲取能力主要受到两大因素的影响：一个是社会经济的发展水平，另一个是国家机器对社会经济的渗透和控制程度。这两个因素共同决定了政府汲取能力的规模大小。在社会经济发展水平低下的情况下，就算政府对社会经济的渗透和控制程度很高，政府的汲取能力也是有限的；相反，虽然社会经济发展水平很高，但政府对社会经济的渗透和控制程度很低，政府的汲取能力依然是有限的。

长期以来，战争和外部安全威胁的存在使巴基斯坦的国防开支不断增加，阻碍了巴基斯坦的经济发展，导致其财政汲取能力长期低下。作为发展中国家，农业是巴基斯坦的经济基础，在国民经济中占有较高的比重，其工业基础则比较薄弱。在巴基斯坦成立之初，农业占GDP的36%，占出口总额的60%，吸收了56%的劳动力；虽然工业增长较快，但只占GDP的20%，仅吸收了18%的劳动力。<sup>③</sup>农业部门不可避免地成为国家财政收入的主要来源，其中原棉、黄麻等农作物出口的关税更是占据巴基斯坦中央财政收入的80%。<sup>④</sup>

第一次印巴战争的战败使巴基斯坦意识到经济实力在战争中的重要作用。为了实现富国强兵，巴基斯坦制定了一系列经济发展计划，主导政策是发挥私营企业的作用，优先发展轻工业。由于私人投资在资金、技术等方面不足，政府承担了实现工业化的重任。<sup>⑤</sup>政府通过大量增加实物和人力资本投资，实现了工业的快速发展，并建立了强大的经济机构，特别是巴基斯坦国家银行等机构的建立为经济的发展奠定了基础。到1960年，巴基斯坦的固定投资占其GDP的比例从1949年的4.1%上

① Jacek Kugler and Ronald Tammen, *Performance of Nations*, Rowman and Littlefield, 2012, p.11.

② Arbetman-Rabinowitz, Marina et al, "Replication Data for: Relative Political Capacity Dataset", *Harvard Dataverse*, Vol.4, 2011.

③ Badr Hashmi, *The Economy of Pakistan*, Progressive Publishers, 1976, p.3.

④ Ayesha Jalal, *The State of Martial Rule: The Origins of Pakistan's Political Economy of Defense*, Vanguard Books, 1991, p.66.

⑤ 李慧玲：《巴基斯坦的工业发展与存在的问题》，《东南亚南亚研究》，2017年第4期，第48—55页。



升到 11.5%，其中公共投资占资本的近三分之二，<sup>①</sup> 制造业占 GDP 的比重从 1949 年的约 6.4% 上升到 1960 年的约 10%，<sup>②</sup> 但是这种增长却是在主要依靠外国援助的基础上实现的。<sup>③</sup> 而且工业的发展进一步加剧了贫富差距和地区差距，工人和农民的生活水平并没有得到明显的提高，东巴基斯坦和西巴基斯坦发展不平衡问题愈加凸显。<sup>④</sup> 为了减轻东巴基斯坦和西巴基斯坦地区间和地区内的发展不平衡，促进经济更好地发展，巴基斯坦政府制定了第三个五年发展计划（1965—1970 年），预计投资 520 亿卢比，目标为在计划的五年内实现 GDP 增长 37%，年均增长 6.5%，<sup>⑤</sup> 重视基础工业和制造业的发展，鼓励农民增加生产等。<sup>⑥</sup> 然而“三五计划”一开始就遇到了困难：1965 年第二次印巴战争爆发，援巴财团推迟了对巴基斯坦的援助，1965—1966 和 1966—1967 两个年度又遭受旱灾。政府不得不对“三五计划”做出必要的调整：更加重视农业的发展，鼓励农民发展以农产品为原料的农产品加工工业，暂停周期长、投资大的项目。<sup>⑦</sup> 因此政府在农业方面开始实施绿色革命，将农业发展的侧重点从依赖土地制度改革转向依靠农业生产技术创新上来。尽管“三五计划”的总目标未能按计划实现，1965—1970 年巴基斯坦 GDP 仍取得了年均增长 5.8% 的成绩。农业产量年均增幅从 1960—1965 年的 3.8% 上升到 1965—1970 年的 6.4%；<sup>⑧</sup> 制造业占 GDP 的比重从 1960 年的 9.91% 上升到 1970 年的 13.44%，年均增长率接近 10%。<sup>⑨</sup> 随后，巴基斯坦准备开始实施第四个五年计划，投资总额为 750 亿卢比，主要目标是有效利用现有的资源保持经济发展的速度，减少地区间、地区内发展的不平衡，增强经济在绝大多数重要领域的自力更生能力。<sup>⑩</sup> 然而 1971 年爆发的第三次印巴战争和东巴基斯坦的独立中断了“四五计划”实施的进程，原有的经济秩序被打乱，政府无暇顾及经济发展。1971 年和 1972 年 GDP 的增长率仅分别为 0.47% 和 0.81%，远远

① Parvez Hasan, *Pakistan's Economy at the Crossroads: Past Policies and Present Imperatives*, Oxford University Press, 1998.

② Usman Afridi, "Dynamics of Change in Pakistan's Large-Scale Manufacturing Sector", *The Development of Pakistan*, Vol.24, No.3, 1985, pp.463-478; Abdul Razzaq Kemal et al., "Economic Growth in Pakistan", in Kirit Parikh, ed., *Explaining Growth in South Asia*, Oxford University Press, 2006, p.271.

③ Parvez Hasan, "Failed Economic Promise: Lessons from Pakistan's Development Experience", in Rashid Amiad and Shahid Javed Burki, ed., *Pakistan Moving the Economy Forward*, Cambridge University Press, 2015, p.24.

④ 木子：《佐·阿·布托国有化政策述评》，《南亚研究季刊》，1991 年第 3 期，第 1—9 页。

⑤ 殷永林：《独立以来的巴基斯坦经济发展研究（1947—2014）》，中国社会科学出版社 2016 年版，第 25 页。

⑥ 李德昌：《巴基斯坦经济发展》，四川大学出版社 1992 年版，第 39 页。

⑦ 木子：《巴基斯坦经济发展计划回顾》，《南亚研究季刊》，1990 年第 4 期，第 12 页。

⑧ Mahmood Hasan Khan, "Agricultural Development and Changes in the Land Tenure and Land Revenue Systems in Pakistan", in Shahrukh Rafi Khan ed., *50 Years of Pakistan's Economy: Traditional Topics and Contemporary Concerns*, Oxford University Press, 1999, p.100.

⑨ Matthew McCartney, *Pakistan: The Political Economy of Growth, Stagnation and the State, 1951-2009*, Routledge, 2011, p.44.

⑩ 木子：《巴基斯坦经济发展计划回顾》，《南亚研究季刊》，1990 年第 4 期，第 13 页。

低于1970年的11.35%。<sup>①</sup>随后,为了稳定国内局势,政府调整了经济发展政策,终止了制定中长期发展计划取而代之以年度发展计划。从1972年开始,政府对主要工业实行国有化,大力发展国营企业。政府先后接管了钢铁、重型机械、拖拉机装配和制造、水泥和石油化工等10类基础工业中的31家大型公司,<sup>②</sup>并在此基础上建立国营公司。虽然通过国有化政策,政府掌握了经济的关键部门,在一定程度上加强了政府的经济力量,削弱了大资产阶级的实力,<sup>③</sup>但是过激的国有化政策打击了私人投资者的积极性,私人投资急剧下降。在布托时期私人投资在工业投资中的比重从92%下降到27%,到1976—1977年度时私人投资额连1970—1971年度的五分之二都不到。<sup>④</sup>战争和国家分裂对巴基斯坦的经济发展造成了较大的破坏,巴基斯坦的工业发展陷入困境,1968—1978年这十年被称为巴基斯坦“灾难的十年”。

1980—1992年,巴基斯坦经济一直以较快的速度增长,GDP年均增长6.6%。<sup>⑤</sup>1993—2003年,巴基斯坦的经济增长放缓,GDP年均增长率仅为3.7%;<sup>⑥</sup>农业和服务业的增长与1980年代相比变化不大,但制造业的增速却大幅放缓了。<sup>⑦</sup>在此期间,软弱的政府发现很难处理不断恶化的宏观经济与累积的债务,政府开始进行改革,大大放宽对国内外投资者的投资管制,扩大私营部门的作用,鼓励私营部门参与基础设施建设。<sup>⑧</sup>2001年,印巴关系紧张,两国再度处于战争边缘,这一年巴基斯坦政府增加了国防支出,在经济方面的投入减少,这一年GDP增长率仅为1.98%,远远低于2000年的4.26%。2004—2009年,经济增长速度明显加快,GDP年均增长率为5.9%。2004—2005年度的增长率更是达到9%,政府认为这是对过去的重大突破,令经济走上了新的增长轨道。<sup>⑨</sup>虽然农业、制造业和服务业继续保持增长,但是增速并不稳定。<sup>⑩</sup>2010—2018年,GDP增长率一直稳定上升,从2010年的1.61%升至2018年的5.83%,年均增长率为4.29%。其中,工业年均增长率为4.01%,

① World Bank,World Development indicator, <http://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?Locations=PK&view=chat>.

② 向文华:《巴基斯坦人民党早期的社会主义实践》,《当代世界社会主义问题》,2011年第4期,第106页。

③ 李慧玲:《巴基斯坦的工业发展与存在的问题》,《东南亚南亚研究》,2017年第4期,第48—55页。

④ 许可:《齐亚·哈克统治时期巴基斯坦经济发展研究》,云南大学硕士学位论文,2016年,第20页。

⑤ World Bank,World Development indicator, <http://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?Locations=PK&view=chat>.

⑥ Shahada Wizarat, *The Rise and Fall of Industrial Productivity in Pakistan*, Oxford University Press, 2002, p.18.

⑦ Abdul Razzaq Kemal et al., “Economic Growth in Pakistan”, in Kirit Parikh, ed., *Explaining Growth on South Asia*, Oxford University Press, 2006, p.328.

⑧ Parvez Hasan, “Failed Economic Promise: Lessons from Pakistan’s Development Experience”, in Rashid Amiad and Shahid Javed Burki, ed., *Pakistan Moving the Economy Forward*, Cambridge University Press, 2015, p.28.

⑨ Shahid Javed Burki, *Changing Perceptions, Altered Reality: Pakistan’s Economy under Musharraf, 1999-2006*, Oxford University Press, 2007, p.20.

⑩ Matthew McCartney, *Pakistan: The Political Economy of Growth, Stagnation and the State, 1951-2009*, Routledge, 2011, p.48.

工业产值占 GDP 的 19.43%；农业对 GDP 的年均贡献份额为 23.61%，年均增长率为 2.15%，但农业的增长并不稳定。<sup>①</sup>

虽然巴基斯坦在独立后其经济一直在增长，但它仍然是一个穷国。按市场汇率计算，2008 年人均 GDP 仅为 887 美元；而且城乡地区发展也很不平衡，在全国范围内，农村贫困率比城市地区高出 60% 以上，人均收入只有全国的一半，60% 的人口生活在贫困线以下。<sup>②</sup>按现价美元计算，2018 年巴基斯坦的人均 GDP 收入为 1482 美元，是当年世界平均水平的 13.1%，仅比世界最不发达国家平均水平高出 428 美元。<sup>③</sup>由此可见，巴基斯坦有限的经济发展水平及其规模并不能够为其政府汲取能力的提高提供多少助益，政府能够从社会经济中汲取的资源依旧是非常有限的。

战争和外部安全威胁的长期存在，促使巴基斯坦将国家部门、机构能力建设重点偏向国防部门，忽视了非国防部门机构的能力建设。除了经济发展水平和规模外，政府的征税体制及其对社会经济的渗透和控制能力也对巴基斯坦政府的汲取能力产生了不良影响，削弱了政府的汲取能力。巴基斯坦封建主义盛行，据统计，7% 的地主拥有 51% 的土地，其中最上层的 1% 的地主拥有 30% 的土地，大地主控制省级穆斯林联盟。拥有如此强大集中的政治经济力量，他们拒绝政府征收农业税。<sup>④</sup>对于收入被民众隐藏的国家来说，财产税是一种有效的税收手段，因为它是对有形资产征收的。但这遭到了地主阶级、传统的封建家庭和退役军官等阶层的强烈抵制。<sup>⑤</sup>1959 年，巴基斯坦国家税收咨询委员会曾建议不论收入来源都要进行征税，但这一建议被巴基斯坦政府所忽略。其后引入的财产税的效果十分有限。土地税与农业收入的比例不断下降，从相当于农民收入的 3% 下降到 2%。<sup>⑥</sup>到 1970 年代末，政府都没有采取任何有效的举措来增加农业税，尽管收入和土地价格普遍上涨，但税收却与此并没有多大联系。1963 年巴政府开始对不动产征税，而 1970 年政府又免除了对农业用地的征税，理由是对土地所有者来说农业是他们唯一的收入来源。1977 年政府废除了土地收益金，取而代之的是普遍的国民收入税。1977 年军事政变后，齐亚·哈克（Muhammad Zia-ul-Haq）先是暂停然后取消了该项政策，1979 年恢复免除农业收入税的政策。1993 年政府取消了农业的财产税豁免。1994 年政府重新制定了一些扣减项目，以减少财产税的影响。然而农业财产税只占税收的很小部分，例如在 1989

① World Bank, World Development indicator, <http://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?Locations=PK&view=chat>.

② Christine Fair et al., *Pakistan: Can the United States Secure an Insecure State?* RAND Corporation, 2010, p.66.

③ World Bank, World Development indicator, <http://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?Locations=PK&view=chat>.

④ Ayesha Jalal, *The State of Martial Rule: The Origins of Pakistan's Political Economy of Defense*, Vanguard Books, 1991, p.67.

⑤ Christine Fair et al., *Pakistan: Can the United States Secure an Insecure State?* RAND Corporation, 2010, p.124.

⑥ Matthew McCartney, *Pakistan: The Political Economy of Growth, Stagnation and the State, 1951-2009*, Routledge, 2011, p.141.

年估计仅为 1.15 亿卢比。<sup>①</sup>20 世纪 90 年代后，政府加紧了汲取体系的改革。在中央层面上，中央税务局变得更加独立。<sup>②</sup>在地方政府层面上，各省政府被赋予了较大的财政权力。农业收入税和财产税被列入省级政府部门征收的科目；在第 18 条宪法修正案通过后，服务业销售税也只在省级范围内征收，而且所有其他收税权力都授予给地方政府。<sup>③</sup>这些法律和政策为省级政府征收印花税、机动车税和娱乐税提供了理由和依据。进入新世纪后，作为贸易自由化进程的一部分，穆沙拉夫（Pervez Musharraf）政府基本上遵循了降低税率以刺激经济的供给侧策略，2002 年将最高进口关税从 45% 降至 25%，整个关税结构也随之下降。虽然此举确实使税基扩大了，但这并不足以使收入大幅增加，政府的汲取能力依然薄弱。<sup>④</sup>

巴基斯坦征税、统计和监察部门的能力低下对其政府汲取能力的提高也产生了阻碍作用。因为征税不仅仅关系到税务部门的征税网络，还与统计部门的调查统计和信息搜集能力、监察部门的监察能力密切相关。缺少必要的信息搜集、处理能力和监察能力，其政府的汲取能力也必然是有限的。该国只有百分之一的人缴纳所得税，60% 以上的议员不申报纳税。在巴基斯坦证券交易委员会注册的 52800 家公司中，只有不到三分之一的公司提交了纳税申报表，而在那些提交了申报表的公司的公司中，只有五分之一的公司申报了利润。<sup>⑤</sup>尽管巴基斯坦复杂的代扣所得税制度在遏制逃税方面确实发挥了重要作用，使纳税人的实际人数大大超过了估计的数字，但巴基斯坦的逃税现象依然惊人，政府仍未能对逃税进行有效的整顿。

外部援助在为受援国提供发展所需资金和技术的同时，它也可能减缓受援国国家建设的进程。不少学者认为长期大量的外部援助只是助长了受援国人民的贫困和官僚机构的腐败，逐渐使受援国陷入援助陷阱中而不能自拔。<sup>⑥</sup>大量的援助可能会造成宏观经济的失衡，削弱受援国出口部门的竞争力，<sup>⑦</sup>而且它也会导致受援国政府无动力推行良好的政策，放缓改革低效机构，进而阻碍受援国汲取能力的发展。<sup>⑧</sup>巴基斯坦具有重要的战略位置，是“反共产主义”和“伊斯兰极端势力”的前线国家，

① Matthew McCartney, *Pakistan: The Political Economy of Growth, Stagnation and the State, 1951-2009*, Routledge, 2011, p.80.

② Hafiz Pasha and Aisha Ghaus-Pasha, "The Future Path of Tax Reforms in Pakistan", in Rashid Amjad and Shahid Javed Burki, ed., *Pakistan Moving the Economy Forward*, Cambridge University Press, 2015, p.179.

③ Ibid., pp.172-177.

④ Ibid., p.182.

⑤ Ibid., p.189.

⑥ Dambisa Moyo, *Dead Aid: Why Aid is Not Working and How There is Another Way for Africa*, Farrar, Straus and Giroux, 2009; Deborah Brautigam, *Aid Dependence and Governance*, Almqvist and Wiksell International, 2000.

⑦ Steven Younger, "Aid and the Dutch Disease: Macroeconomic Management When Everybody Loves You", *World Development*, Vol.20, No.11, 1992.

⑧ Deborah Brautigam and Steven Knack, "Foreign Aid, Institutions and Governance in Sub-Saharan Africa", *Economic Development and Cultural Change*, Vol.52, No.2, 2004, pp.255-285; Stephen Knack, "Does Foreign Aid Promote Democracy?", *International Studies Quarterly*, Vol.48, No.1, 2004, pp.251-266.

这使得巴基斯坦能够将这种战略位置转换成利益，除了获得大量军事援助外，它还获得了大量外部经济援助。1960年，巴基斯坦接受的官方发展援助达到高峰。据世界银行的统计，1960年官方发展援助净额占巴基斯坦国民总收入（GNI）的6.67%，占总资本形成的59.18%。1965年第二次印巴战争爆发，在该年，巴基斯坦获得的官方发展援助占其国民总收入的8.29%，占资本总形成的26.80%。1971年第三次印巴战争爆发，这年巴基斯坦所获的官方发展援助占其国民总收入的3.96%，占资本总形成的25.71%。在1960—2018年间，巴基斯坦接受的官方发展援助年均占其国民总收入3.075%，远高于世界平均水平的0.234%。<sup>①</sup>外部援助的大量流入，在减轻了巴基斯坦的外汇平衡压力、平抑粮价和为国民经济的总体发展提供一些必要条件的同时，加重了巴基斯坦的外债负担，使其原本就捉襟见肘的建设资金更加短缺，在相当程度上延缓了巴基斯坦经济发展和民生改善。<sup>②</sup>而且外部援助的不稳定也会对国家发展产生冲击，如1965年第二次印巴战争期间，外部援助流量的迅速下降给巴基斯坦的发展带来了灾难性的后果，破坏了国防与经济发展之间的平衡，并引发了导致1971年东巴基斯坦分离的潮流。<sup>③</sup>就像在1996年、1999年和2008年一样，对外部援助的依赖也使得巴基斯坦在2013年春天不可避免地发生了外部支付危机，这种危机已经成为巴基斯坦经济的一个常见特征。<sup>④</sup>

总而言之，从1947年巴基斯坦独立至今，在经过多次战争和重大安全威胁后，巴基斯坦政府的汲取能力并没有得到显著的提升，仍然低于预期。社会经济发展水平的落后和政府对社会经济的渗透与控制水平较低削弱了政府的汲取能力，使政府难以获得足够的资源去实现其公共政策目标。对外部援助的依赖，不仅削弱了巴基斯坦建立并强化其征税、统计和监察部门的能力，还导致其经济畸形发展和不稳定的态势，阻碍了政府汲取能力的提升。

#### 四、巴基斯坦的军事建设

巴基斯坦建立后不久，因克什米尔问题，在1947年10月就与印度爆发了第一次印巴战争。不利的地缘战略环境和独立初期的安全局势共同塑造了巴基斯坦的安全观，长期受到来自印度和阿富汗等国的外来安全威胁，给该国带来了深深地不安

---

① World Bank, World Development indicator ,<http://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?Locations=PK&view=chat>.

② 许以民、孙立祥：《里根政府对巴基斯坦的经济和军事援助及其影响》，《湖北大学学报》（哲学社会科学版），2018年第6期，第100—108页。

③ Parvez Hasan, “Failed Economic Promise: Lessons from Pakistan’s Development Experience”, in Rashid Amjad and Shahid Javed Burki, ed., *Pakistan Moving the Economy Forward*, Cambridge University Press, 2015, p.25.

④ Shahid Javed Burki, “A Country and an Economy in Transition”, in Rashid Amjad and Shahid Javed Burki, ed., *Pakistan Moving the Economy Forward*, Cambridge University Press, 2015, p.86.

全感，因此巴基斯坦国防政策的主要目标一直是寻求安全。<sup>①</sup>这实际上意味着巴基斯坦必须要从两方面入手：首先是加强巴基斯坦的安全，以应对主要来自印度方面的威胁；其次是通过加强巴基斯坦的防务安排，抵消印度在南亚的军事优势。<sup>②</sup>面对印度的安全威胁，巴基斯坦加强了军队的发展，力求在军事力量上与印度保持平衡。第三次印巴战争后，巴基斯坦遭到肢解，军事力量被进一步削弱，为了弥补在常规力量上与印度的差距，且在印度发展核力量的刺激下，巴基斯坦也在1998年成功地进行了核试爆，和印度都成为事实上的拥核国家。长期的战争及备战对巴基斯坦的军事建设产生了深远影响。

战争和外部威胁的长期存在促使巴基斯坦一直维持高水平的国防支出。第一次印巴战争结束后，不管巴基斯坦政府是由军方还是民选政府领导，他们都有一个共同的信念：巴基斯坦必须要有强大的军事力量以应对敌对的外部环境。<sup>③</sup>为了应对外部威胁，巴基斯坦加快了军队建设的步伐，以求得在军事力量上与印度平衡。相比于经济和社会领域，政策制定者更倾向于关注军事安全，他们总是对巴基斯坦和印度之间的军事能力差距感到紧张，这导致他们选择投入大量资金来加强军事安全。<sup>④</sup>对外部威胁的感知决定了巴基斯坦的国防开支，而且从建国伊始，国防需求在巴基斯坦就享有最高优先权，历届政府都把国家预算的很大一部分用于国防建设。<sup>⑤</sup>自1947年巴基斯坦独立后，其国防开支就一直不断增加，在联邦政府财政预算中长期占据很大的比例。早在1948年10月，首任巴基斯坦总理利亚格特·阿里·汗（Liaquat Ali Khan）就曾直言：首先要考虑的是国防，它主导政府的其他活动。<sup>⑥</sup>第三任总理穆罕默德·阿里·博格拉（Muhammad Ali Bogra）在1953年8月的国防政策报告中更是宣称：宁可让国家饿肚子也不能削弱国防。<sup>⑦</sup>为此，尽管政府的领导人经常批评他们的前任，但是他们很重视建立和维护强大的国防，无论是民选政府还是军人政府都将尽可能多的资源分配至军事建设，支持国防的高额预算拨款。相关研究数据表明，巴基斯坦在1947—1987年间，军事支出最高时曾占中央政府总支出的73.06%，最低也为33%；其中在1947—1972年间，每年的军事支出都维持在占中央政府总支出的50%以上，尽管在1973年后有所下降，但仍然常年高于35%；

---

① 任炳卿、冯怀信：《巴阿关系的囚徒困境及其治理》，《南亚研究》，2018年第2期，第105—121页；周明：《论巴基斯坦建国以来对阿富汗政策的演变及其动因》，《南亚研究》，2016年第1期，第48—74页；吴兆礼：《印巴全面对话：进程、成果与未来走向》，《南亚研究》，2010年第4期，第96—110页。

② Hasan-Askari Rizvi, "Pakistan's Defense Policy", *Pakistan Horizon*, Vol.36, No.1, 1983, p.38.

③ Hasan-Askari Rizvi, *Military, State and Society in Pakistan*, New York: Palgrave Macmillan, 2000, p.62.

④ Ayesha Siddiq-Agha, *Pakistan's Arms Procurement and Military Buildup, 1979-1999*, New York: Palgrave Macmillan, 2001, pp.79-80.

⑤ Hasan-Askari Rizvi, "Pakistan's Defense Policy", *Pakistan Horizon*, Vol.36, No.1, 1983, p.39.

⑥ Hasan-Askari Rizvi, *Military, State and Society in Pakistan*, New York: Palgrave Macmillan, 2000, p.62.

⑦ Ibid.

在 1947—1987 年这 40 年中，巴基斯坦的军事支出平均每年占据中央政府总支出的 50.54%<sup>①</sup>。由此可见，在外部威胁和备战的影响下，巴基斯坦投入大量的资源用于加强军事建设，增强其国防实力。

外部威胁及备战压力的长期存在对巴基斯坦的军事支出产生了重要的影响。<sup>②</sup> 每次战争过后，巴基斯坦的军事支出一般都会上涨。1947 年第一次印巴战争后，巴基斯坦的军事开支由占中央政府总开支的 65.16% 上升到 71.32%，1949 年时更是增至 73.06%，之后长期在 50%—60% 之间。1958 年阿尤布·汗（Ayub Khan）上台后实行军管，在这期间，巴基斯坦的军事支出继续增长，成为国家预算支出中最大的一项。1965 年 9 月，第二次印巴战争爆发，这年巴基斯坦的军事支出达到 20 世纪 60 年代的最高峰，占中央政府总支出的 63.47%，尽管其军事支出在战后有所下降，但在 1965 年之后的五年里，其年均军事开支占中央政府总开支比例仍然高达 55.74%。1971 年爆发了第三次印巴战争，这一年的军事开支占中央政府总开支比例由 1970 年的 55.66% 上升至 59.09%，1972 年则涨到 59.34%。1971 年后的安全压力促使巴基斯坦继续投入大量的资源进行军事建设<sup>③</sup>。1972 年 7 月，印巴两国签订了《西姆拉协议》，开启了两国的和平进程，但是两国的谈判时常中止，这加强了巴基斯坦对印度的不信任。尽管之后重启了两国的外交和贸易关系，但印巴两国很难走出传统的敌对关系模式。印度军事力量的增长，特别是 1974 年印度的核试爆给巴基斯坦带来了极大的安全压力。<sup>④</sup> 巴基斯坦增加了对军事支出的投入，加速了核武器的研发进程。虽然巴基斯坦在 1971—1977 年间的军事支出占中央政府总开支的比例有所下降，但在总数上却是增长了 218%。<sup>⑤</sup>

1980 年代，巴基斯坦面临的外部威胁并没有明显减少，与印度仍处于对抗状态。进入 1980 年代后，巴基斯坦的军事支出占其中央政府总开支的比例持续下降；1993—2018 年期间，军事支出占中央政府总开支比例最高为 27.4%，最低为 15.84%，年平均为 21.12%。尽管军事支出占中央政府总支出的比例相比之前出现了较大幅度的下降，但这并不意味着巴基斯坦军事支出的减少以及其对军事建设的放松。1977—1988 年间，巴基斯坦的军事开支占国民生产总值的比例稳定在 5.4%—6.9%

---

① Hasan-Askari Rizvi, *Military, State and Society in Pakistan*, New York: Palgrave Macmillan, 2000, p.63, 106, 147, 183; World Bank, World Development Indicator, 2020.

② Pervaiz Iqbal Cheema, *Pakistan's Defense Policy, 1947-1958*, New York: Palgrave Macmillan, 1990, pp.105-155; Saadet Deger and Somnath Sen, "Military Security and the Economy: Defense Expenditure in India and Pakistan", in Keith Hartly and Todd Sandler, *The Economics of Defense Spending*, Routledge, 1990, p.200.

③ Hasan-Askari Rizvi, *Military, State and Society in Pakistan*, New York: Palgrave Macmillan, 2000, p.63, 106, 147, 183; World Bank, World Development Indicator, 2020.

④ Hasan-Askari Rizvi, *Military, State and Society in Pakistan*, New York: Palgrave Macmillan, 2000, p.146.

⑤ Ibid., p.147.

之间，明显高于印度同期的 3.2%—3.9% 的比例。<sup>①</sup>在整个 1980 年代，外来军事援助和经济援助的涌入在一定程度上缓解了巴基斯坦军事建设的财政压力。<sup>②</sup>例如美国里根政府（1981—1988 年）为巴基斯坦直接提供了约 20 亿美元的军事援助。<sup>③</sup>20 世纪 90 年代，印巴关系虽未有实质性的进展，却在缓慢推进。然而 1998 年 5 月印巴的核试爆使得两国剑拔弩张，<sup>④</sup>2001 年 12 月印度议会遭到恐怖袭击后印巴两国更是几乎走到了开战的边缘。<sup>⑤</sup>印巴两国的实力差距使巴基斯坦感受到了重大的安全威胁，迫使巴基斯坦增加了军事支出，加紧备战。2003 年 11 月印巴两国签署全面停火协议，2004 年启动全面对话进程后，至 2008 年孟买恐怖事件袭击前，印巴两国关系缓和。<sup>⑥</sup>在此期间，巴基斯坦的军事支出占中央政府支出的比例一直在下降。2009 年的军事支出占中央政府总支出之比只比 2008 年略微上升了 0.1%。2011 年以来，印巴双方重启对话，两国关系回暖势头明显，双方加大了经贸合作力度和民间往来，<sup>⑦</sup>巴基斯坦面临的外部安全威胁减轻。而在 2009—2018 年期间，巴基斯坦军事支出占中央政府总支出的比例总体而言却并无太大变化，常年处于 16.94%—18.5% 的比例之间，与同期的世界平均水平 6.08%—6.62% 相比依然很高<sup>⑧</sup>。

为了在战争中取胜和更好地应对外部威胁，巴基斯坦利用外来军事援助和采购大量的先进武器装备，进行常规武器装备和人员训练方面的现代化建设。根据印巴分治协议，印度和巴基斯坦对英印军队进行了划分。除去廓尔喀军队，巴基斯坦和印度军队划分比率大致为 34：64。海军舰船和空军中队的划分比例大致与穆斯林和印度教徒的人口比例相当，这意味着巴基斯坦不得不接受一个所占份额较小的分割方案。<sup>⑨</sup>巴基斯坦只分得了 6 个装甲营、12 个炮兵团、30 个步兵团、2 所军校及一些培训中心。<sup>⑩</sup>面对印度威胁和实力不均衡，在工业基础薄弱的条件下，巴基斯坦主要通过武器采购及建立军工综合体来实现军队的现代化。

巴基斯坦军队现代化主要体现在三个方面。首先，第一次印巴战争的刺激使巴

① Robert Wirsing, *Pakistan's Security under Zia, 1977-1988: The Policy Imperatives of a Peripheral Asian State*, St. Martin's Press, 1991, p.94.

② Ayesha Siddiqi-Agha, *Pakistan's Arms Procurement and Military Buildup, 1979-1999*, New York: Palgrave Macmillan, 2001, p.85.

③ 许以民、孙立祥：《里根政府对巴基斯坦的经济和军事援助及其影响》，《湖北大学学报》（哲学社会科学版），2018 年第 6 期，第 100—108 页。

④ 陈继东：《印巴核对抗及其双边关系的发展态势》，《国际观察》，2002 年第 3 期，第 38—43 页。

⑤ 周绍雪：《新时期印巴和平进程的演进与前景》，《中共中央党校学报》，2013 年第 5 期，第 108—112 页。

⑥ 吴兆礼：《印巴全面对话：进程、成果与未来走向》，《南亚研究》，2010 年第 4 期，第 96—110 页；张力：《南亚安全局势的近期发展及其影响因素》，《当代亚太》，2003 年第 12 期，第 3—9 页。

⑦ 杜冰、李莉：《印巴关系回暖及其前景》，《现代国际关系》，2012 年第 10 期，第 16—21 页。

⑧ Hasan-Askari Rizvi, *Military, State and Society in Pakistan*, New York: Palgrave Macmillan, 2000, p.63, 106, 147, 183; World Bank, *World Development Indicator*, 2020.

⑨ Hasan-Askari Rizvi, *Military, State and Society in Pakistan*, New York: Palgrave Macmillan, 2000, p.54.

⑩ 杨翠柏编著，《列国志—巴基斯坦》，社会科学文献出版社 2007 年版，第 185 页。



基斯坦必须加快对军队改组及军队现代化的进程，满足军备的迫切需要，并采取政策满足武器和装备现代化更新的长期需要。如上文所述，巴基斯坦将国家的发展投资重心向国防部门倾斜，甚至不惜以放缓社会经济发展为代价大力投资国防部门以确保军事的现代化建设。<sup>①</sup>

其次，为了向军队提供必要的训练，巴基斯坦成立了新的军事训练学校，军官到美国、英国和英联邦国家接受专门培训。在1954年巴基斯坦与美国签订军事互助协定后，美国成为巴基斯坦武器装备主要提供国的同时，美国的军事专家和军事援助顾问团也到巴基斯坦为其军队的现代化提供了必要的训练和技术指导。在美国的援助下，巴建设了一批军事工程，提高了巴基斯坦的防卫能力。自20世纪60年代末以来，巴基斯坦军事人员还被派往中国和法国接受训练。除了增强对军事人员的现代化训练外，巴基斯坦军队的人数规模也很庞大。1989年巴基斯坦武装部队的人数为52万人，而在1995年时则飙升至84.6万人，之后长期维持在90万—95万人之间；在1990—2017年期间，巴基斯坦武装部队人员占劳动力总数的比例在1.3%—2.5%之间，而同期世界平均水平则是在0.8%—1.2%之间。<sup>②</sup>

最后，军事现代化还包括为军队提供必要数量和质量的军事装备。巴基斯坦在这方面的能力尤其受到限制，在独立初期它甚至还未有自己的兵工厂，于是向外寻求军事援助和武器采购成为巴基斯坦实现军事现代化的重要选择。巴基斯坦通过先后加入美国主导的《东南亚条约组织》（1954年9月）、《中央条约组织》（1955年9月），从而便于从美国及西欧国家采购先进武器。巴基斯坦从这些共同防御协议中获得了超过9亿美元价值的军事装备，包括坦克、飞机、雷达、其他小型武器和运输、通信设备。<sup>③</sup>这些外来军事援助对弥补巴基斯坦军事现代化建设的缺陷提供了非常大的帮助。1962年中印边境冲突后，美国、加拿大和澳大利亚加强了对印度的军事援助，巴基斯坦对此表示不满，于是逐步调整了国防和外交政策，并开始改善与社会主义国家的关系，谋求军事装备的供应来源多样化。因为对于巴基斯坦这样一个陷入长久冲突的国家来说，武器装备的持久供应对于军队建设来说至关重要。特别是在第二次和第三次印巴战争期间，美国对巴基斯坦实行武器禁运，严重削弱了巴方的军事战斗力的惨痛经历使巴基斯坦意识到军备采购来源的多样化和国内生产实现自给自足的重要性。<sup>④</sup>因此，自1965年第二次印巴战争后，巴基斯坦一方面

---

① Ayesha Siddiqa-Agha, *Pakistan's Arms Procurement and Military Buildup, 1979-1999*, New York: Palgrave Macmillan, 2001, p.79.

② World Bank, World Development Indicators, <https://data.worldbank.org.cn/indicator/MS.MIL.TOTL.TF.ZS?view=chart>.

③ Hasan-Ashari Rizvi, "Pakistan's Defense Policy", *Pakistan Horizon*. Vol.36, No.1, 1986, pp.32-56.

④ Ayesha Siddiqa-Agha, *Pakistan's Arms Procurement and Military Buildup, 1979-1999*, New York: Palgrave Macmillan, 2001, pp.91-108.

从中国、英国、西德、法国和意大利以及欧洲的国际武器市场获取军事装备，增加武器采购来源的多样性。另一方面，武器和弹药的自给自足成为巴基斯坦国防和经济规划的一个重要主题。1973年在国防部设立了一个国防生产司，鼓励和扶持本国的武器与弹药的生产，试图减轻对军备进口的依赖程度。尽管巴基斯坦自1970年代后开始重视本国的武器和弹药生产，但囿于经济和科技的发展水平，其军事现代化建设主要还是依靠外来军事援助和军备采购。例如在1981—1988年期间，巴基斯坦通过美国的军售贷款和援助就获得了大量美国先进军事装备。这些军事装备数量众多、品类齐全，大多数武器的性能在当时国际上都相当先进，在21世纪的战场上仍可看到其踪迹。<sup>①</sup>

巴基斯坦不仅在常规武器装备上努力实现现代化，而且还致力于追求自己的核力量。核力量不仅威力巨大，而且能促进工业的发展和国家在国际上的被认可度。<sup>②</sup>对于一个寻求在国家和国际两个层面建立合法性的新成立国家来说，原子能既能满足实际安全目标，也能够满足意识形态目标。而且原子能发电相对更加廉价，可以突破发展中国家基础设施不足的瓶颈。作为一项高科技，它可以加强一个脱胎于殖民统治的新国家的先进水平和现代化资格。<sup>③</sup>巴基斯坦对核力量的追求既是对印度威胁的反应，也是通过发展核力量来获取合法性的一种努力。印度自独立初期便着手发展其核能力。1960年代中期，印度决定发展核武器，并于1974年成功地爆炸了一个核装置。为了应对印度的核威胁，巴基斯坦也相应地进行了核武器的研制。在巴基斯坦国内，核计划得到了公众和安全机构内部的广泛支持。这些武器被视为巴基斯坦作为一个国家的生存的保证，也是推动巴基斯坦作为一个拥有核武器国家的国际地位的工具。<sup>④</sup>1971年第三次印巴战争，巴基斯坦遭到肢解，国家实力进一步削弱，在常规力量上要与印度达到平衡是不现实的，也是极其困难的。为了防止巴基斯坦被进一步肢解，维护国家的完整与安全，巴基斯坦加快核武器研制。三次印巴战争之后，巴基斯坦的核政策从防御性现实主义转向进攻性现实主义。<sup>⑤</sup>1980年代中晚期，巴基斯坦已基本获得了制造原子弹的能力，但在美国的压力下并没有完成最后的组装。至1994年底，巴基斯坦武器级高浓缩铀的存量已达140—260千克，据估计，

---

① 许以民、孙立祥：《里根政府对巴基斯坦的经济和军事援助及其影响》，《湖北大学学报》（哲学社会科学版），2018年第6期，第100—108页。

② Itty Abraham, *South Asia Cultures of the Bomb: Atomic Publics and the State In the State in India and Pakistan*, indianapolis: Indiana University Press 2009, p.2.

③ Ibid., p.4.

④ Christine Fair et al., *Pakistan: Can the United States Secure an Insecure State?* RAND Corporation, 2010, p.57.

⑤ 涂华忠：《理解巴基斯坦核辩论：从防御性现实主义到进攻性现实主义》，《南亚研究季刊》，2016年第3期，第41—48页。

目前巴基斯坦储存的铀可制造 10—15 枚原子弹。<sup>①</sup>1998 年 5 月，印度进行了核试爆，印度内政部长阿德瓦尼（L.k.Advani）要求巴基斯坦接受新的现实，<sup>②</sup>印度的核讹诈增加了巴基斯坦对来自印度生存威胁的恐惧，并强化了其与印度军事力量平衡的渴望。尽管美国力图阻止巴基斯坦进行核试验，但在 1998 年 5 月 28 日，巴基斯坦依然进行了核试验，这也反映了印度在巴基斯坦的战略中心位置，以及要求与印度在军事力量上平衡的强烈愿望：“我们做到了，我们与印度是平等的。”<sup>③</sup>在巴基斯坦看来，只要能够在军事力量上与印度达到平衡，就是正当的。进入新世纪以来，巴基斯坦的核力量一直在稳定增长，事实上巴基斯坦核力量的发展是世界上最快的，2009 年巴基斯坦拥有 70—90 枚核弹头，<sup>④</sup>到 2011 年则有 90—110 枚核弹头。<sup>⑤</sup>

从 1947 年印巴分治至今，巴基斯坦长期面临着战争与外部安全威胁的重重压力。为了能够增强军事实力，减轻外部安全威胁和缩小与印度的军事差距，巴基斯坦不惜以放缓社会经济的发展为代价，将国内的大多数资源投入到军事现代化建设中，其军事实力得到了明显增强。

## 五、巴基斯坦的政治合法性建设

在对战争与民族主义关系的研究中，许多学者都强调了法国大革命和拿破仑战争在国家建设上的关键作用，这两次战争相比以往激发了一种新型战争，整个国家都参与到战争中。推行民族主义成为提高国家能力的一个重要部分，战争和军队成为“国家 / 民族的学校”，是“民族主义的摇篮”。<sup>⑥</sup>战争和外部威胁的存在不仅是国家渗透和控制社会的重要推动力，而且还可以建立“我们的意识”和发展出国家认同。<sup>⑦</sup>然而战争对民族建设的促进作用是有条件的，战争并不总是能够促进民族建设和民族团结，它也可能会激化国内原有的民族矛盾和冲突，尤其是在战争前民族关系就处于四分五裂状态的国家。<sup>⑧</sup>

---

① Stockholm International Peace Research Institute, *Armaments, Disarmament and International Security*, SIPRI Yearbook 1995, Oxford University Press, 1995, p.320.

② Ravi Kalia, *Pakistan's Political Labyrinths: Military, Society and Terror*, Routledge, 2016, p.13.

③ Ibid.

④ Robert Norris and Hans Kristensen, “Nuclear Notebook: Pakistani Nuclear Force, 2009”, *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol.65, No.5, 2009, pp.82-89.

⑤ Hans Kristensen and Robert Norris, “Nuclear Notebook: Pakistani Nuclear Forces, 2011”, *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol.67, No.4, 2011, pp.91-99.

⑥ Barry Posen, “Nationalism, the Mass Army and Military Power”, *International Security*, Vol.18, No.2, 1993, pp.80-124; Michael Howard, *War in European History*, Oxford University Press, 1976, pp.94-115.

⑦ Michael Barnett, “Sovereignty, Nationalism and Regional Order in the Arab States System”, *International Organization*, Vol.49, No.3, 1995, pp.479-510.

⑧ Brian Taylor and Roxana Botea, “Tilly Tally: War-Making and State-Making in the Contemporary Third World”, *International Studies Review*, Vol.10, No.1, 2008, pp.27-56.

在 20 世纪初至 20 世纪 30 年代，由于穆斯林和印度教徒之间的宗教冲突以及英国分而治之的政策，民族观念在穆斯林群体中广泛普及，促进了穆斯林民族主义的勃兴，推动了巴基斯坦的成立。巴基斯坦在 1947 年 8 月宣布独立，同年 10 月就与印度因克什米尔问题爆发了第一次印巴战争。因此，巴基斯坦的民族国家建设从一开始就是在战争状态下进行的，在某种程度上，巴基斯坦将国家建设和国家生存等同于战争努力。为了能有效地抗衡印度，巴基斯坦加强了对民族国家的整合。教派、族群和语言认同等方面存在的巨大差异使巴基斯坦的民族整合成为一项艰巨的任务。正如贾弗雷罗·克里斯托弗（Jaffrelot Christophe）所言，巴基斯坦是“没有民族的民族主义”。西巴基斯坦主要由旁遮普、信德、俾路支和普什图四个主要族群组成，东巴基斯坦主要是孟加拉人，这些不同的族群有着独特的历史、语言、文化及政治诉求。孟加拉民族主义、信德民族主义、俾路支民族主义、普什图民族主义等地方民族主义和分离主义先后兴起，严重影响了巴基斯坦的民族整合。

在建国初期，为了有效地对抗来自印度的安全威胁，巴基斯坦在国家结构上进行了调整，试图通过加强中央集权，来对抗地方民族主义，实现民族整合。在 1940 年的拉合尔协议中曾给予省级政府自治权，真纳也曾计划把巴基斯坦建成联邦，致力于将给予未来国家的省级政府与美国、加拿大和澳大利亚的州或省同样的自治权。但在真纳成为总督和制宪会议主席后，就公开抨击“地方主义的毒药”。在国家结构是单一制还是联邦制问题上，真纳最终选择了一种单一制的安排。1955 年，面对孟加拉民族主义的分离倾向和印度的安全威胁，联邦政府实行“单一方案”：西巴的几个省和土邦合并为一个行政单位，建立强有力的中央政府。

语言在创造归属感的边界方面起着中心作用，而这种边界是由国家身份的选择形成的。<sup>①</sup>从原则上讲，语言整合可以为国家整合提供黏合剂，有助于在一个国家的领土上建立政治联盟并由此进行国家建设。<sup>②</sup>语言作为民族的基本特征之一，它能表达、显现和传承民族的共同体意识。民族语言是民族共同体形成的基础，因而统一语言、增进民族语言认同是建构民族共同体的重要途径。为了加强民族认同，巴基斯坦把乌尔都语定为国语。乌尔都语无法与巴基斯坦任何省份的语言等同，这有利于国家的融合，并且它与伊斯兰教诞生地的中东地区有着明显的密切联系。<sup>③</sup>尽管如此，把乌尔都语定为官方语言也造成了族群冲突。语言问题使西巴基斯坦的生活变得复杂，信德人、俾路支人、普什图人和旁遮普人的语言各不一样。“宗教

---

① Alyssa Ayres, *Speaking Like a State: Language and Nationalism in Pakistan*, New York: Cambridge University Press, 2009, p.3.

② 安德烈亚斯·威默著，叶江译：《国家建构：聚合与崩溃》，上海人民出版社 2019 年版，第 282 页。

③ Jaffrelot Christophe, *The Pakistan Paradox: Instability and Resilience*, New York: Oxford University Press, 2015, p.117.

上使用阿拉伯语，在家里说一种地区语言或方言，在学校里学习英语和乌尔都语，在俾路支说波斯语。”<sup>①</sup> 孟加拉人也反对这一语言方案，因为“这意味着孟加拉人面临着学习四种语言的需要：用于阅读可兰经的阿拉伯语，用于政府和其他官方目的的英语，作为国家语言的乌尔都语以及母语孟加拉语”。<sup>②</sup> 统一语言的努力并没有达到民族整合的效果，反而激起了不同民族对中央政府的怨恨，加剧了民族分离主义的倾向。

霍布斯鲍姆（Eric Hobsbawm）认为良好的族群关系是建立在政治权力平衡上的。<sup>③</sup> 有研究表明，具有不同族群背景的个人如果看到他们自己在国家级政府中有代表，就会产生国家认同；相反，如果他们的各种联盟仅限于同族群之中，并且如果在统治精英中找不到同族群的人，那么他们就会发现他们的族群身份认同比民族/国家共同体的团结及共同政治命运的主张更有意义。<sup>④</sup> 在巴基斯坦民族建设的过程中，语言只是造成西巴基斯坦统治集团和孟加拉民族主义者之间裂痕的许多严重不满之一，<sup>⑤</sup> 而族群间政治权力的不平衡则对巴基斯坦的民族整合造成了灾难性的打击。文化和语言多元化的需求被经济和政治权力分享的问题所强化，形成了孟加拉人的主要怨恨。<sup>⑥</sup> 巴基斯坦独立后，政治权力几乎被西巴基斯坦的族群垄断。孟加拉人抗议东巴基斯坦在联邦的地位不如西巴基斯坦，国家事务不仅由西巴基斯坦人控制，而且东巴基斯坦的行政机构也由来自西巴基斯坦的行政人员控制。例如，1959年在东巴基斯坦只有349名孟加拉人担任高级公务员，仅占东巴基斯坦高级公务人员总数的9.6%，巴基斯坦47名高级军官中没有一个是孟加拉人<sup>⑦</sup>。不仅如此，经济上的分歧也在不断地激发孟加拉人对西巴基斯坦产生怨恨。来自东巴基斯坦出口的财政收入主要用于西巴基斯坦的工业化建设，忽略了东巴基斯坦的发展需求。1971年，尽管东巴基斯坦有7500万人，西巴基斯坦有5500万人，但东巴基斯坦的医院床位只有6000张，西巴基斯坦却有26000张；西巴基斯坦有171所大专院校，东巴基斯坦只有162所<sup>⑧</sup>。政治、经济、文化上的剥削与不平等使孟加拉人对中央

---

① Louis Hayes, *The Islamic State in the Post-Modern World: The Political Experience Pakistan*, Burlington: Ashgate, p.72.

② Ibid.

③ 埃里克·霍布斯鲍姆著，李金梅译：《民族与民族主义》，上海人民出版社2000年版，第186—188、209—210页。

④ 安德烈亚斯·威默著，叶江译：《国家建构：聚合与崩溃》，上海人民出版社2019年版，第231页。

⑤ Aasim Sajjad Akhtar, *The Politics of Common Sense: State, Society and Culture in Pakistan*, New York: Cambridge University Press, 2018, p.117.

⑥ Alyssa Ayres, *Speaking Like a State: Language and Nationalism in Pakistan*, New York: Cambridge University Press, 2009, pp.4-5.

⑦ Christophe Jaffrelot, *The Pakistan Paradox: Instability and Resilience*, New York: Oxford University Press, 2015, pp.119.

⑧ Ibid.

政府越来越不满，孟加拉民族分离主义蓬勃发展。除此之外，巴基斯坦政府所采取的歧视性措施和规则也造成了其他少数民族的边缘化，使得他们的认同转向传统的部落权威。<sup>①</sup> 巴基斯坦建国后，俾路支地区先后发生 5 次大规模武装叛乱皆与此有关。<sup>②</sup>

战争不仅没有促进巴基斯坦的民族整合，反而加速了孟加拉分离主义的发展。尽管 1965 年的第二次印巴战争没有在印度—东巴基斯坦边境发生交战，但战争在事实上进一步加强了孟加拉人对西巴基斯坦的疏离。许多东巴基斯坦领导人抱怨中央政府并没有对东巴基斯坦的防卫做出充分的安排，如果印度采取进攻，东巴基斯坦根本无法抵抗，而且政府通过玩弄克什米尔问题来合理化的巨额的国防开支也只是给西巴基斯坦提供安全保障。<sup>③</sup> 这些宣传钝化了巴基斯坦的反印宣传，并且在东巴基斯坦产生了对印度的善意。在这种背景下，东巴基斯坦试图寻求更大的省级自治要求和经济平等，但遭受了中央政府镇压，孟加拉民族主义向极端化方向发展。多次战争和长期备战消耗了巴基斯坦的大量资源，削弱了巴基斯坦的国家能力。较低的国家能力为组织叛乱提供了政治和军事机会。<sup>④</sup> 1971 年巴基斯坦爆发了内战，并导致了第三次印巴战争，巴基斯坦遭到肢解，东巴基斯坦独立成为孟加拉国。

第三次印巴战争后，为了维持国家的统一，巴基斯坦对单一制国家结构进行了调整。1971 年巴基斯坦废除了“单一方案”，建立了旁遮普省、信德省、西北边境省和俾路支省等四省。1973 颁布的宪法更有利于联邦主义，巴基斯坦设立了一个共同利益委员会，中央政府和四个省的代表拥有平等的权力，监督各种事务。它还授予其他省与旁遮普省在参议院中相同数量的席位。虽然参议院在金融事务上几乎没有发言权，但这项改革在一定程度上削弱了旁遮普省的影响力，尽量实现了各省间的权力平衡。然而，自齐亚·哈克（Muhammad Zia-ul-Haq）时代以来，“旁遮普主导”的观念在全国范围内得到了越来越多的认同。<sup>⑤</sup> 除此之外，巴基斯坦试图通过伊斯兰教来加强国家的认同。1973 年宪法确立伊斯兰教为国教。1977 年齐亚·哈克

<sup>①</sup> Paul Titus and Nina Swidler, “Knights, Not Pawns: Ethno-Nationalism and Regional Dynamics in Post-Colonial Balochistan”, *International Journal of Middle East Studies*, Vol.32, No.1, 2000, pp.47-69.

<sup>②</sup> 张元：《巴基斯坦俾路支部落分离主义探析》，《世界民族》，2018 年第 5 期，第 51—65 页；谢宇航：《巴基斯坦财政制度变迁及其对俾路支民族分离主义运动影响研究》，《太平洋学报》，2017 年第 10 期，第 84—96 页；Salman Rafi Sheikh, *The Genesis of Baloch Nationalism: Politics and Ethnicity in Pakistan, 1947-1977*, Routledge, 2018; Hoshang Noraiee, “The Baloch Nationalism in Pakistan: Articulation of Ethnic Separatism after the End of the Cold War”, *Journal of Eurasian Studies*, Vol.11, No.1, 2020, pp.72-85.

<sup>③</sup> Hasan-Askari Rizvi, *Military, State and Society in Pakistan*, New York: AQA Palgrave Macmillan, 2000, p.131.

<sup>④</sup> Helge Holtermann, “Explaining the Development-Civil War Relationship”, *Conflict Management and Peace Science*, Vol.29, No.1, 2012, pp.56-78.

<sup>⑤</sup> Ian Talbot, “The Punjabization of Pakistan: Myth or Reality?”, in Jaffrelot Christophe, ed., *Pakistan: Nationalism without a Nation?* Zed Book, 2002, pp.51-63.

启动了伊斯兰化进程，试图将巴基斯坦转变为一个神权国家。1978年齐亚·哈克宣布设立意识形态委员会，未来巴基斯坦的法律体系将建立在伊斯兰教法基础上，其最终目标是让伊斯兰教法成为所有法律的基础。为了全面推行伊斯兰化，齐亚·哈克上台后大力发展宗教学校。在贝·布托（Benazir·Bhutto）和谢里夫（Muhammad Nawaz Sharif）政府时期，宗教学校在军队的支持下继续发展，在穆沙拉夫政府时期达到了2万所。<sup>①</sup>虽然伊斯兰教是巴基斯坦建国的基础，但它无法维持这个分裂的国家。伊斯兰教不足以阻止孟加拉脱离，事实证明，它不足以满足多语言和暴力倾向的西部地区的需要，<sup>②</sup>也无法有效消除地方民族主义。伊斯兰教从未给齐亚·哈克政府所希望的意识形态凝聚力，相反由国家支持和推行的伊斯兰化加剧了巴基斯坦伊斯兰教内部的宗派分歧，<sup>③</sup>并促进了伊斯兰极端势力的发展。大量的宗教极端组织开始干预国家政治，不断进行恐怖暴力活动和公开对抗政府，挑战政府的权威，严重影响了巴基斯坦的国家稳定。

政治权威的合法性来源主要有两个：一个是象征性来源，如意识形态、神权统治和世袭传统；另一个来源是实用主义标准，主要是政权的绩效。虽然这两种合法性来源经常混合在一起，但在当代世界，政治合法性主要还是来自实用主义。<sup>④</sup>政治合法性与公共物品的提供紧密联系。威默（Andreas Wimmer）对索马里和博茨瓦纳的研究表明，民族国家认同不是族群同质性（ethnic homogeneity）的产物，而是由公共物品的包容性提供所产生的。一个组织良好、有能力、能够提供公共物品——道路、学校、医疗服务和清洁用水等——的国家，代表着管理精英与公民之间不断交流的、有吸引力的合作，政府提供公共物品以换取民众对国家的政治忠诚和支持。<sup>⑤</sup>在能够有效提供公共物品的国家，其国家建构较为容易。<sup>⑥</sup>相反，当政治和社会经济公共物品的供给长期低于社会的最低可接受水平时，政府统治的合法性会逐渐丧

---

① 李福泉、黄民兴：《巴基斯坦伊斯兰宗教学校的发展状况、社会根源与影响》，《南亚研究》，2009年第2期，第33—34页。

② Louis Hayes, *The Islamic State in the Post-Modern World: The Political Experience of Pakistan*, Ashgate, 2014, p.113.

③ Matthew McCartney, *Pakistan: The Political Economy of Growth, Stagnation and the State, 1951-2009*, Routledge, 2011, p.170.

④ 谭融、王子涵：《论后发国家政府绩效与政治合法性的相关性》，《天津师范大学学报》（社会科学版），2017年第6期，第7—13页；Baogang Guo, “Political Legitimacy and China’s Transition”, *Journal of Chinese Political Science*, Vol.18, No.1, 2003, pp.1-16.

⑤ 安德烈亚斯·威默著，叶江译：《国家建构：聚合与崩溃》，格致出版社、上海人民出版社2019年版，第79—129页。

⑥ Clemens Kroneberg and Andreas Wimmer, “Struggling over the Boundaries of Belonging: A Formal Model of Nation-Building, Ethnic Closure and Populism”, *American Journal of Sociology*, Vol.118, No.1, 2012, pp.176-230; Margaret Levi, *Of Rule and Revenue*, University of California Press, 1988, pp.4-11.

失,这为反政府组织的动员和招募打开了机会窗口,进而可能推翻现存的政治秩序。<sup>①</sup>

在这个常年处于备战状态的国家,巴基斯坦政府为社会提供的公共物品极为有限。国民教育是塑造国家认同和政治合法性的重要手段。自20世纪90年代末以来,政府在教育方面加强了投资供给。政府制定了“1988—2010年国家教育政策”,与联合国教科文组织合作编制了“全民教育国家行动计划”。这些计划的目标是到2010年实现普及初等教育,减少基于性别的不平等,并提高初等教育的质量,但这些项目因资金不足在实际施行中收效甚微。<sup>②</sup>至2018年巴基斯坦的中学入学率也仅为37.4%,远低于世界平均水平的66.3%。巴基斯坦政府在公共物品提供方面能力薄弱还体现在:每千人医院床位数在1960年时为0.56,至2014年时只有0.6;新生儿死亡率(每1000名出生并存活下来的婴儿在满28天前死亡的比例)从1971年的7.37%下降至2018年的4.2%,仍比世界平均水平的1.77%高出不少;通电所需时间天数(指永久性接通电力所需要的天数)尽管从2013年的180.7天降至2019年的112.65天,仍大大高于世界平均水平的82.5天。<sup>③</sup>长期的战争和备战状态促使巴基斯坦将大量资源向国防部门倾斜,1947—2018年军事支出占中央政府支出年均达到39.12%,留给经济和社会发展的资金很少。资金不足成为巴基斯坦政府难以为社会提供足够公共物品的重要原因。长期的战备和战争削弱了巴基斯坦向社会提供公共物品的能力,对政府政治合法性的建设产生了阻碍作用。

## 六、结论

在战争与国家建设的关系上,掠夺理论根据西欧近现代国家形成的历史经验认为:战争能够加强国家建设。巴基斯坦自从其独立之时至今,与印度多次发生战争且长期处于备战状态,为我们检验和发展掠夺理论提供了具体案例。面对严重的外部安全威胁,巴基斯坦为了能够在军事对抗中取得与对手相抗衡的实力,将中央政府支出的大部分资源投入到采购武器和军事人员的训练中,确实大大地提升了其军事建设的现代化水平。然而,对外部军事援助的依赖也影响了巴基斯坦军事建设的连续性和稳定性。巴基斯坦落后的经济并不足以长期维持一支规模庞大、高水平的现代化军队,随着外部军事援助水平的下降或援助撤回,巴基斯坦的军事建设不可避免地出现较大波动,进而对军队的战斗力产生负面影响。

在掠夺理论中,蒂利认为准备战争使得统治者不可避免地陷入巧取豪夺,它建立起需要维持自身和常常比它所服务的陆军和海军增长快得多的税收、供应和管理

<sup>①</sup> 卢凌宇:《认真对待“怨恨”:公共物品供给与国内冲突的发生》,《世界经济与政治》,2013年第11期,第119—155页;卢凌宇:《公共物品供给与国内冲突复发》,《国际安全研究》,2018年第4期,第33—63页。

<sup>②</sup> Christine Fair et al., *Pakistan: Can United States Secure an Insecure State?* RAND Corporation, 2010, p.132.

<sup>③</sup> World Bank, World Development Indicator, <https://data.worldbank.org.cn/indicator/>.



的基础机构。<sup>①</sup> 国家机器的发展又能够提高政府的汲取能力。但多次战争和长年的战备状态并没有促进巴基斯坦政府汲取能力的提升，巴基斯坦的汲取能力几乎一直都低于预期。一国汲取能力水平的高低不仅与该国的权力机构对社会的渗透和控制程度紧密相连，而且还与该国的社会经济发展水平有关。在巴基斯坦这个案例中，虽然巴基斯坦在独立后其经济一直以较快的速度增长，但由于它的经济总量规模较小、发展起点低，不能为政府汲取能力的提升提供更多的资源。大量流入的外部经济援助也在一定程度上削弱了巴基斯坦加强国内税务、统计和监督等政府部门的改革动力，政府权力对社会经济的渗透和控制程度依然有限。

在战争与政治合法性建设方面，战争不仅没有促进巴基斯坦的民族建设，相反，还导致了巴基斯坦爆发内战，国家分裂。战争和外部安全威胁的存在不仅放大了原本就存在各族群间的不平等与怨恨，刺激了孟加拉人和俾路支人分离主义的勃兴，而且还消耗了巴基斯坦的大量资源，使政府在公共物品供给方面举步维艰，阻碍了政府政治合法性的建设。这验证了泰勒（Brian Taylor）和波特（Roxana Botea）对阿富汗和越南的研究：倘若国家中存在一个过去长期占据重要政治地位的核心族群，战争促进统一国家意识的形成和发展；若这个国家缺乏一个核心民族，且在战前民族间矛盾重重，战争不仅不会促进该国的政治合法性建设，还会起到阻碍作用。<sup>②</sup>

[责任编辑：李丽]

---

① 查尔斯·蒂利著，魏洪钟译：《强制、资本和欧洲国家：公元 990—1992 年》，上海人民出版社 2007 年版，第 23 页。

② Brian Taylor and Roxana Botea, "Tilly Tally: War-Making and State-Making in the Contemporary Third World", *International Studies Review*, Vol.10, No.1, 2008, pp.27-56.