

基于亚洲新安全观的 克什米尔问题解决方案^{*}

王伟华

【内容提要】自 1947 年印巴分治以来，克什米尔问题始终是困扰印度与巴基斯坦关系的核心问题，其间战争与冲突时有发生，不仅阻碍了印巴关系的正常发展，也对地区安全稳定造成极大威胁。为了解决克什米尔争端，各利益攸关方提出了多种应对方案，其中最重要的尝试包括来自印巴双边的谈判方案、联合国的公投方案和外部大国的介入方案。鉴于克什米尔问题的复杂性，以及随着时间推移而出现的印巴国力差距持续拉大以及由此而来的认知和心态的重大变化，加大了问题的解决难度，使得上述三种应对方案或尝试均陷入困境。因此，基于现实，寻求合理的解决方案是印巴双方以及国际社会的共同期待，而中国积极倡导的“共同、综合、合作、可持续的亚洲安全观”，突破传统安全观的束缚，提出全新的安全理念，可以为克什米尔问题的解决提供可能的地区性解决方案，值得印巴双方重视。

【关键词】亚洲新安全观 克什米尔问题 印巴关系

【作者简介】王伟华，复旦大学国际关系与公共事务学院博士生，上海国际问题研究院助理研究员

【中图分类号】D835.131

【文献标识码】A

【文章编号】1006-1568-(2014)06-0071-19

^{*} 感谢《国际展望》匿名评审专家和编辑老师提出的建设性修改意见，文中存在的疏漏由笔者负责。

2014年中，印度和巴基斯坦在克什米尔实际控制线附近持续交火，引发国际社会普遍关注。事实上，自1947年印巴分治以来，克什米尔归属问题一直是印巴关系的核心问题，^①双方为此曾多次发生大规模军事冲突和武装对峙。为解决这一难题，印巴双方和国际社会曾进行了多次尝试，但均未成功：多次双边谈判无果，联合国公投方案无法施行，外部大国调停努力难以奏效。要实现南亚地区的持久和平、稳定与发展，必须开创新思路，彻底解决印巴克什米尔争端。笔者认为，习近平主席在2014年5月亚信上海峰会上提出的“共同、综合、合作、可持续的亚洲安全观”可以为克什米尔问题的解决提供可能的解决方案。

一、印巴双边方案与安全困境的起伏

克什米尔问题产生的最初缘由是印度在解决土邦归属问题上奉行“双重标准”。根据“蒙巴顿方案”，1947年印巴分治遵循两条基本原则：一是按照居民宗教信仰划分，二是土邦王公有权决定加入印度还是巴基斯坦。需要指出的是，按居民所属教派划分土地的原则主要是针对英国殖民当局直接统治地区规定的，对其间接控制的各土邦，原则上由土邦王公自行决定。^②当时主要有三个土邦在归属问题上出现了争执：海德拉巴、朱纳加尔和克什米尔。前两者的居民主要是印度教徒，王公则是穆斯林，后者的情况则正好相反。印度以海德拉巴和朱纳加尔两个土邦的多数居民是印度教徒和地理原则为由，通过武力手段强迫穆斯林土邦王公更改选择，将其并入印度版图；且单方面认定其与克什米尔土邦王公之间签署的加入印度联邦的文件是合法有效的。^③根据该协议，印度理所当然地派遣军队维护该地区的稳定。但巴基

^① 汪长明、傅菊辉：《克什米尔问题：困境与路径》，载《新疆社会科学》2008年第3期，第71-76页。

^② Iqtidar Karamat Cheema, "The United State's Kashmir Policy," *Pakistan Vision*, Vol. 5, No. 1, 2004, pp. 96-114.

^③ 当时的克什米尔土邦王公试图在印巴之外保持独立，但对于印巴两国而言，一个独立的克什米尔是不能接受的。面对印度教王公的犹豫不决，克什米尔的穆斯林试图通过武力推翻印度教王公的统治并加入巴基斯坦。印度教王公转而向印度请求军事保护，代价则是签署克什米尔土邦加入印度联邦的文件。显然，巴基斯坦是无法认可这样一份文件的有效性的，并认为这是印度蓄谋已久的。参见 Abdul Sattar, *Pakistan's Foreign Policy (1947-2005)*:

斯坦认为该协议无效，印度对克什米尔的吞并是对其“两个民族”建国理论^①的巨大挑战，因而支持克什米尔穆斯林的武装反抗。在印巴分治的同时，双方围绕克什米尔的归属问题发生了第一次大规模武装冲突。冲突的结果是在克什米尔地区形成两个实际控制区。巴控区包括“自由克什米尔”和北部地区，约占总面积的 2/5，主要是穆斯林居民；印控区“查谟和克什米尔”约占总面积的 3/5，其中查谟地区多数居民是印度教徒，而克什米尔谷地居民 93% 是穆斯林。

武装冲突爆发后，印巴也在进行双边接触。双方于 1947 年 11 月 1 日进行了第一次谈判。巴基斯坦总督真纳和印度总督蒙巴顿在拉合尔举行峰会，讨论了克什米尔、朱纳加尔和海德拉巴问题，当然重点是克什米尔问题。蒙巴顿提议克什米尔在联合国监督下举行公投，在此期间克什米尔由印巴联合部队控制。由于印度军队驻扎在克什米尔，真纳认为公投对其不利，建议用朱纳加尔和克什米尔进行交换。同时，他要求印巴任何一方都不应强迫海德拉巴加入，意在支持海德拉巴独立，从而牵制印度。但是最终真纳还是无奈接受了公投建议。11 月 6 日，巴基斯坦总理利亚卡特致电英国首相艾德礼和尼赫鲁，提出三条建议：双方立即停火；双方同时从克什米尔撤军；着手安排在双方控制和监督下的公投。^② 11 月 8 日，尼赫鲁在给利亚卡特的回复中更新了蒙巴顿的建议，去掉了“公投举行期间克什米尔由印巴联合部队共同控制”的条款，同时建议，巴基斯坦政府应采取公开行动迫使袭击者从克什米尔撤出；印度政府应重申将在袭击者撤出且秩序得到恢复后从克什米尔撤出军队；印巴应尽早共同请求联合国在克什米尔举行公投。^③ 在上述建议的基础上，双方在联合防务委员会框架内进行了会谈，并于 11 月 27 日达成一

A Concise History, Lahore: Oxford University Press, 2007, p. 22. 此外，英国学者阿拉斯泰尔·兰姆的研究也对印度宣称的克什米尔是自愿加入印度的说法表示怀疑，他认为，事实是印度出兵在前，而文件的签署在后。参见 Alastair Lamb, *Kashmir: A Disputed Legacy (1846-1990)*, Lahore: Oxford University Press, 1991, p. 136.

^① “两个民族”建国理论，即印度教徒与穆斯林是两个不同的民族，理应成立两个独立的国家。巴基斯坦将其作为建国的理论基础和强化穆斯林凝聚力和认同感的重要工具。

^② K. Sarwar Hasan ed., *The Kashmir Question*, Karachi: Pakistan Institute of International Affairs, 1966, p.76. 转引自 A. G. Noorani, *The Kashmir Dispute (1947-2006)*, Karachi: Oxford University Press, p. 188.

^③ *Ibid.*, p. 86.

致：在“自由克什米尔”部队撤出后，双方应停止在克什米尔的敌对行动，随后印度将撤出其大部分军队。双方将请求联合国派遣一个委员会听取双方以及克什米尔政府对于举行公投的看法。^①这一方案也成为1948年8月13日联合国印巴事务委员会停火决议的基础。但巴基斯坦内部存在分歧，这一方案并没有得到真纳的认可，他坚持要求在讨论公投问题前，印度必须先从克什米尔撤军，并由国际警察和军事力量代替克什米尔现政府恢复当地的法律和秩序。但是随着时间的推移，形势发生了变化，印度在克什米尔的军事存在不断增强，尼赫鲁的立场也越来越强硬。1948年1月1日和15日，印巴分别向联合国安理会提出克什米尔问题，这也使双边解决变得渺茫。

1948年后，印巴双边谈判的模式基本形成。印度只基于现状进行谈判，只在停火上作调整，事实上不再同意公投。巴基斯坦则希望在克什米尔进行公投。利亚卡特曾建议在克什米尔的不同地区分别进行公投，但遭到印度的拒绝。双方此后虽又进行了多次谈判，但均未取得具体进展。1953年，双方领导人分别在卡拉奇和新德里举行会谈。此次会谈取得出人意料的成果，双方虽就举行公投达成一致，但尼赫鲁并不打算真正在克什米尔举行公投，其根本意图在于通过缓和与巴基斯坦之间的紧张关系来缓和印控克什米尔内部的紧张关系，减轻国际社会对印度的压力。此后不久，巴基斯坦加入了美国建立的东南亚条约组织和中央条约组织，成为冷战期间美国在亚洲遏制苏联势力扩张的重要盟友，印巴关系由此再度趋冷。

1960年印巴双方签署《印度河水条约》后，巴基斯坦阿尤布·汗政府重新调整了在克什米尔问题上的立场，不再坚持将公投作为唯一的方案。而在中印战争中失利的印度也希望缓和与巴基斯坦的关系。1962年12月26日至1963年5月16日，印巴两国外长进行了6轮会谈。会谈的中心议题不是公投，而是确立一条经过克什米尔的国际边界线。^②对克什米尔谷地的划分是双方争执的焦点，双方都无法完全放弃对克什米尔谷地的主张，在具体的边界走向上都希望对方而不是自己作出重大让步。伴随着挫折与焦躁，对印度日益增长的军事力量的惊恐，对自身力量不切实际的估量以及对对方意愿和能力

^① Alan Campbell-Johnson, *Mission with Mountbatten*, London: Robert Hale, 1952, pp. 250-251. 转引自 Noorani, *The Kashmir Dispute (1947-2006)*, p. 189.

^② Noorani, *The Kashmir Dispute (1947-2006)*, p. 196.

的低估，巴基斯坦企图通过军事手段迫使印度解决克什米尔问题，由此导致第二次印巴战争爆发。1965年9月22日，联合国安理会决议生效后，双方停火。

在这次战争中，双方均未取得明显的胜利。但巴基斯坦企图通过军事手段解决克什米尔的行动失败，导致其谈判能力下降。1966年1月10日，印巴双方接受苏联调停，签署《塔什干宣言》。双方就两国恢复正常外交关系、部队后撤等问题达成协议，但没有提及根据联合国决议举行公投的问题，仅笼统地提出“互不干涉内政”和“不使用武力而是通过和平手段来解决彼此间的争端”。^① 1966年3月，巴基斯坦提出建议，如果印度希望避免公众舆论的影响，双方可以举行关于克什米尔问题的秘密会议。1967年初，巴基斯坦总统阿尤布·汗建议印巴同时裁军，印度对此给予积极响应。巴基斯坦于是要求同时举行关于克什米尔问题的会谈。对此，印度表示愿意在双方方便的任何时间、任何地点就印巴之间的所有问题进行讨论，包括克什米尔问题。但很显然，对于克什米尔问题，印度只想“讨论”而不试图“解决”。与此同时，巴基斯坦国内东西部之间的矛盾却在不断激化，最终达到不可调和的地步。1971年东巴（现孟加拉国）爆发脱离巴基斯坦的独立运动。印度借机介入东巴事务，支持其独立运动。1971年3月，印度通过了支持孟加拉国独立的决议。同年11月，印度在巴基斯坦内部矛盾激化的情况下，出兵东巴，导致战争进一步升级为包括克什米尔在内的印巴全面战争。

1972年的《西姆拉协定》^②无疑是印巴关于克什米尔问题双边谈判的一个里程碑。印巴第三次战争导致孟加拉国脱离巴基斯坦独立，进一步削弱了巴基斯坦在与印度的双边谈判中的实力地位。根据《西姆拉协定》，双方制定了除锡亚琴冰川以外边界的实际控制线，并规定在找到最终解决方案前，双方不应单方面寻求改变实际控制线。在印度看来，《西姆拉协定》将克什米尔问题锁定为印巴的双边问题，使现状得到冻结；在巴基斯坦看来，这一协定承认克什米尔问题需要最终解决。

此后，印巴国内政治纷争不断，双方均无暇顾及克什米尔问题。上世纪

^① 陈延琪：《印巴分立：克什米尔冲突的滥觞》，新疆人民出版社2003年版，第165页。

^② *Simla Agreement, July 3, 1972*, in Turkkaya Ataov, *Kashmir and Neighbours: Tale, Terror, Truce*, London: Ashgate Publishing Limited, 2001, p. 219.

80年代末,随着苏联从阿富汗撤军,大批圣战分子返回克什米尔,该地区的跨界恐怖袭击活动增加。在沉寂了近20年后,克什米尔问题再次被提上议事日程。1993年12月,印巴同意双方外秘就查谟和克什米尔的所有问题进行讨论,但分歧依旧存在。1997年6月23日,双方外秘同意设立包括工作组在内的不同层级的机制,一揽子解决八个具体问题,其中和平与安全以及克什米尔问题由双方外秘负责。而在此前不久的1997年5月12日,印度总理古杰拉尔和巴基斯坦总理谢里夫在马累会面,同意成立关于克什米尔问题的工作组。但古杰拉尔在返回新德里后改变了想法,使得6月23日双方达成的协议未能落实。1998年,印巴相继进行核试验,成为事实上的核武器国家,这使克什米尔问题的解决更趋复杂。面对来自国际社会的压力,印巴亟须在双边关系上有所突破。1999年2月21日,印度总理瓦杰帕伊和巴基斯坦总理谢里夫签署《拉合尔宣言》^①,发表了关于建设信任措施的联合声明,再次重申通过双边途径解决克什米尔问题。但同年5月,巴基斯坦内部军队和政府的矛盾激化,军队和武装人员采取军事冒险行动,引发卡吉尔冲突。最终在印度的反击和国际社会的斡旋下,巴基斯坦渗透人员被迫撤回境内。

此后,印巴一直试图使双边关系重回正常轨道。2001年双方领导人在阿格拉举行峰会,但没有寻求解决克什米尔问题。“9·11”事件后,印度进一步强化对巴基斯坦实施国家恐怖主义行为的指责,认为巴应对印度境内特别是印控克什米尔地区发生的各类“恐怖主义”活动负责。印度对克什米尔问题的看法,从最初的“领土归属问题”转变为“巴基斯坦应停止对印进行‘恐怖主义’攻击的问题”。2001年12月,印度议会大厦遭受恐怖袭击,印度指责巴基斯坦应对此负责。双方陈兵百万于边境地区,军事冲突再次濒于爆发。在美国的斡旋下,2003年双方达成协议,在克什米尔“国际边境”和“实际控制线”实现停火。伴随着这一轮停火协议的达成,两国于2004年初恢复对话,启动全面和谈进程,并将克什米尔问题列为其中一项重要内容。全面和谈启动后,双方在克什米尔问题上确实取得了一些进展,如开通连接实控线两侧的公交线路等。双方试图通过建立信任措施为确立最终解决方案营造良好的气氛,但全面和谈进程仍步履艰难,时常受到突发事件的影响。2006年

^① *Lahore Declaration*, February 21, 1999, http://www.indianembassy.org/South_Asia/Pakistan/lahoredeclaration.html.

12月5日,巴基斯坦总统穆沙拉夫宣布,如果印度同意他提出的“四点方案”,巴基斯坦准备放弃对克什米尔的主权要求,不再寻求实施联合国公投。^①但是随着2007年巴基斯坦国内形势的急转直下、2008年印度大选,特别是2008年11月发生的孟买恐怖袭击事件,使印巴关系正常化进程再度陷入停滞,包括克什米尔问题在内的全面和谈进程受阻。2014年5月,巴基斯坦总理谢里夫应邀出席印度总理莫迪的就职典礼,印巴关系一度出现缓和的迹象。但不久后印度就以巴基斯坦驻印大使与印控克什米尔地区领导人会面为由取消了原定的外秘级会谈,印巴关系再次遭遇寒流,双方在克什米尔地区频繁交火。

围绕克什米尔问题,印巴一直没有放弃通过双边途径进行解决的努力,但双方在该问题上所持的立场迥异,^②而这种差异性在过去60多年间不仅没有得到弥合反而还在不断扩大。双方都认为克什米尔的归属对本国意义重大,都无法做出实质性的妥协和让步。克什米尔问题不仅涉及印巴两国的民族感情,关乎两国的立国理念,更关系到印巴两国在南亚地区的战略地位。^③在印度看来,如果允许克什米尔分离出去,将会在国内其他地区引发连锁效应,特别是在阿萨姆等不稳定的地区。对于缺乏战略纵深的巴基斯坦来说,克什米尔是抵御印度的重要天然屏障,而且巴境内的三条主要河流^④均源于克什米尔地区,如果允许印度占有克什米尔,就意味着它将永远受制于印度。另外,巴基斯坦以“两个民族理论”作为立国基础,力争使穆斯林人口占多数的克什米尔归属自己,否则将动摇其赖以生存的立国根基。因此,巴基斯坦始终将解决克什米尔问题作为其外交政策的核心目标,其整体外交和军事力量的运用都是为实现这一目标服务的。^⑤

^① 穆沙拉夫解决克什米尔争端四点建议是:一、克什米尔现行分界线不变,但人员可以自由往来出入;二、克什米尔建立自治政府或自治区,但不能独立;三、巴基斯坦和印度从克什米尔分阶段撤军;四、印度、巴基斯坦和克什米尔派员在克什米尔建立监督机制。Aziz Haniffa, “Musharraf has Four-point Plan for Kashmir,” *Rediff.com*, June 26, 2003, <http://www.rediff.com/news/2003/jun/26pak.htm>.

^② Fahmida Ashraf, “Jammu and Kashmir Dispute: Examining Various Proposals for Its Resolution,” *Islamabad Papers*, Institute of Strategic Studies Islamabad, 2002, http://www.issi.org.pk/publication-files/1295853266_28991011.pdf.

^③ 张蕴岭:《未来10—15年中国在亚太地区面临的国际环境》,中国社会科学出版社2003年版,第366-367页;宋德星:《印巴安全两难与中国的南亚政策》,载《南亚研究》2002年第1期,第14-15页。

^④ 三条河流分别为:the Chenab, Indus 和 Jhelum。

^⑤ Smruti S. Pattanaik, “Changing Dynamics of Pakistan’s Kashmir Policy,” in Ajay Darshan

二、外部方案及其局限性

自克什米尔问题产生以来，国际社会也一直在努力寻求早日解决这一问题的方案。^① 这些外部方案可分为集体努力与单独努力，前者体现为联合国的公投方案，后者体现为外部大国特别是美国的介入调停。

（一）联合国方案

联合国在促使印巴停火方面发挥了重要作用。第一次印巴战争爆发后，双方都对联合国在解决克什米尔问题上发挥作用表示欢迎。1948年1月至1965年11月，联合国安理会共通过了16个关于克什米尔问题的决议。在此期间，印巴双方接受根据安理会决议设立的联合国印巴事务委员会，其中最关键的两个决议分别于1948年8月13日和1949年1月5日通过，提出了关于停火、休战撤军和进行公投等具体方案。

联合国安理会对克什米尔问题的介入分三个阶段。第一阶段从1948年初到1949年底。1948年1月17日，安理会通过第一个决议，要求印巴双方停止采取使局势恶化的行动，并立即向安理会报告形势变化。20日，安理会通过第二个决议，设立一个三人委员会，印巴双方各指定一人，第三人由上述两人决定。该委员会有双重功能，调查事实并进行调停，但事实上并没有发挥任何作用。4月21日，安理会通过第三个决议，重新设立一个五人小组，即联合国印巴事务委员会，并提出恢复和平与秩序以及公投方式的具体细节。虽然双方以无法实施为由拒绝了这一方案，但同意与委员会进行接触。6月3日，安理会通过第四个决议，要求委员会尽快抵达争议地区。委员会于3天后到达，并于8月13日提出了一个三阶段解决克什米尔问题的方案：停火、撤军休战协定和承诺未来在克什米尔问题上遵从人民的意愿。^② 1949年1月

Behera and Mathew C. Joseph eds., *Pakistan in a Changing Strategic Context*, New Delhi: Knowledge World, with Center for Strategic and Regional Studies, University of Jammu, 2004, p. 209.

^① 学术界为此提出的解决方案包括低烈度冲突模式、全民公投模式、联合国托管模式、分治并加入印巴模式、独立模式、爱尔兰模式等。参见 Ashraf, “Jammu and Kashmir Dispute”。

^② Noorani, *The Kashmir Dispute (1947-2006)*, p. 343.

5日，委员会提出关于公投程序的方案，虽然双方均表示接受上述方案，但在以下三个具体问题上存在无法克服的障碍，即双方在克什米尔的军队比例、公投期间双方可以保留的军事力量和过渡政府的构成。4月15日和28日，委员会又提出两个关于休战撤军的建议，但遭到印巴双方的拒绝。巴基斯坦在1948年8月13日后继续加强“自由克什米尔”军队的力量，而印度则拒绝撤出大部分军队。到1949年底，联合国印巴事务委员会的任务基本宣告失败。

第二阶段从1950年3月到1958年3月。1950年3月14日，安理会通过第五个决议，任命一位联合国代表代替联合国印巴事务委员会。澳大利亚人欧文·迪克森获得这一职位后，试图推动双方就公投具体操作达成一致，但未能成功。1951年3月31日，安理会通过第六个决议，接受迪克森的辞呈，任命新代表继续就落实联合国印巴委员会方案进行努力。继任者弗兰克·格拉汉姆在1951年10月至1953年3月间共提交了5份报告。在此期间，安理会又分别于1951年11月10日和1952年12月23日通过了第七和第八个决议延长其任期，并督促双方与其合作，第八个决议还对格拉汉姆的提议表示支持。四年后的1957年1月24日和2月21日，安理会又通过第九和第十个决议，任命来自瑞典的安理会主席进行调停，但其在4月29日也宣告失败。同年12月2日，安理会通过第十一个决议，也是最后一个联合国印巴事务委员会方案的决议。但是随着1958年3月28日格拉汉姆报告调解失败，安理会进程的第二个阶段也宣告结束，这也是联合国的最后一次调停尝试。

安理会进程的第三个阶段开始于联合国印巴军事观察小组首席军事观察员在1965年巴基斯坦采取军事行动后的一份报告。安理会当年连续通过5个决议（第十二至第十六个决议）：9月4日呼吁停火，9月6日重申回到8月5日交火前的状态，9月20日签订至关重要的停火决议要求9月22日前停火，另外两个决议（9月27日和11月5日）则是寻求巩固停火的基础。1965年9月的决议最终埋葬了联合国印巴事务委员会的方案。巴基斯坦的军事冒险没有得到支持，安理会没有再督促公投方案的实施。为了对巴基斯坦表示安慰，1965年9月20日的安理会决议指出，在停火和恢复1965年8月5日前的现状后，安理会将决定考虑采取何种步骤协助在缓解当前冲突的基础上朝着政治解决方案前进，同时呼吁双方通过和平方式直接解决克什米尔问题。11月

5日,安理会通过关于克什米尔问题的最后一个决议,全面重申了联合国印巴事务委员会的方案。虽然印巴接受联合国的停火决议,但印巴事务委员会通过公投解决克什米尔问题及安理会本身所推动的调停方案基本宣告失败。

从表面上看,联合国的早期调停使双方达成了许多共识:双方均表示尊重克什米尔人民的自决权,承认克什米尔问题是领土归属问题,认可解决克什米尔归属问题的基础是联合国有关决议,承诺通过公民投票解决,接受国际社会对克什米尔归属问题的调停,不反对外国的介入。但印度的真正目的在于维持“现状”。1965年战争后签署的《塔什干宣言》已不再提及以联合国决议为基础解决克什米尔问题;而在1972年《西姆拉协定》后,印度已事实上排除了外部调停可能,主张印巴双边谈判解决两国冲突,反对第三方介入。与此同时,巴基斯坦始终没有完全放弃使克什米尔问题国际化的努力,力促联合国印巴军事观察小组发挥作用。

印巴实力差距的日益扩大降低了联合国公投方案实现的可能。印巴之间的力量失衡是显而易见的。两国自独立以来的不同发展轨迹,使印度相较于巴基斯坦在软、硬实力方面的优势不断扩大。从硬实力上看,根据2012/2013财年的数据,两国人口规模分别为12.1亿和1.97亿,两国经济总量分别为18,400亿美元和2,312亿美元。^①仅就这两项指标而言,印度分别是巴基斯坦的6倍和8倍。从软实力上看,印度也较巴基斯坦更具优势。印度已经建立起比较成熟的现代议会民主政治制度,政局发展平稳。反观巴基斯坦,始终无法建立成熟稳定的议会民主体制,政局动荡,严重损害了其国际形象。实际上,印度在1999年的卡吉尔冲突中最终取胜就已确立其“地区主导大国地位”。^②占据优势的印度在克什米尔问题上表现得更加强硬,自然不愿接受对己不利的、以联合国决议为基础解决克什米尔问题的公投方案。

(二) 美国方案

克什米尔问题自产生以来始终存在外部大国介入的影子,印巴分治前后的英国、冷战时期的苏联和美国、冷战后的美国都曾在很大程度上影响着克

^① 《巴基斯坦国家概况》,外交部网站,2014年3月, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/gjhdq_603914/gj_603916/yz_603918/1206_604018/; 《印度国家概况》,外交部网站,2013年7月, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/gjhdq_603914/gj_603916/yz_603918/1206_604930/。

^② 赵干城:《印度:大国地位与大国外交》,上海人民出版社2009年版,第194页。

什米尔问题的发展。英美两国在克什米尔问题上的政策没有太大差别，但早期是美国追随英国，后来则是英国追随美国。苏联在印巴之间扮演调停者角色主要是在 1965 年第二次印巴战争之后，促使双方签定了《塔什干宣言》，但在如何解决克什米尔问题上并没有提出具体的方案。从外部力量的单独努力而言，在克什米尔问题上影响最大的无疑是美国。

美国在南亚地区一直扮演着重要的角色。^① 在整个冷战时期，基于两极对抗的需要，美国因克什米尔的战略位置对其给予特殊关怀。^② 但美国在印巴分治前后的政策主要是追随英国。最初印巴两国请求英国调停双方的冲突，后来美国的作用日益上升。在克什米尔宣布加入印度之后，美国曾质疑其合法性，并认为克什米尔的未来应该由该地区人民自己决定。尽管英美曾希望印巴通过直接谈判解决克什米尔问题，但为了避免印巴敌对状态的升级，英美决定支持联合国监督下的公投方案。1949 年，美国总统杜鲁门和英国首相艾德礼共同致信印度和巴基斯坦总理，敦促双方接受联合国印巴事务委员会的仲裁，美国海军上将尼米兹还被任命为监督公投的行政长官。但由于印度的反对，尼米兹根本无法前往克什米尔履行职责。

印巴两国实力对比的失衡使巴基斯坦对自身的生存有着强烈的危机感，而联合其他大国无疑是抗衡印度行之有效的方法。这也是巴基斯坦独立以来长期坚持的根本外交战略。^③ 1954 年，巴基斯坦加入美国领导的军事同盟。对巴基斯坦来说，与美国结盟是为了获得军事和经济援助以增强抵抗印度、维护国家安全的能力。而对美国来说，美巴结盟的目的是利用巴基斯坦形成遏制共产主义的包围圈。美国选择巴基斯坦结盟是不得已而为之的权宜之计，美国从未曾放弃拉拢印度的努力。双方根本目标的差异决定美巴同盟基础并不牢固，为此后双方的冲突埋下了伏笔。虽然结盟使巴基斯坦获得了美国大量的军事和经济援助，但在克什米尔问题上，美国并没有表现出完全站在巴

^① 在卡吉尔冲突期间，克林顿被穆沙拉夫称为“唯一一个对巴基斯坦和印度两方都具有影响力的政治家”。见佩尔韦兹·穆沙拉夫：《在火线上：穆沙拉夫回忆录》，张春祥等译，译林出版社 2006 年版，第 94 页。

^② 王琛：《美国与克什米尔问题（1947-1953）》，载《历史教学》2005 年第 1 期，第 30-34 页。

^③ Prakash Nanda, “Between the US and China: Pakistan’s Uncertain Strategic Maneuvers Since 9-11,” in Ajay Darshan Behera and Mathew Joseph C eds., *Pakistan in a Changing Strategic Context*, p. 107.

基斯坦一方的姿态，而是试图避免双方因克什米尔问题而关系紧张，支持调停人推动在克什米尔实现联合国监督下的各种公投方案。美巴结盟使尼赫鲁对巴采取更加强硬的政策。1955年后，尼赫鲁开始公开拒绝联合国公投方案。

1959年西藏叛乱及中印关系恶化后，美国开始调整南亚政策，重新重视印度，认为中立的印度将增加抗衡中国的力量。1959年12月，美国总统艾森豪威尔成功访问印度，表示如果需要，美国将向印度提供援助。与之形成对比的是，从1958年起，美国减少了对巴基斯坦的军援，到1961年几乎完全停止。1961年1月，肯尼迪就任美国总统后，美国南亚政策调整的步伐更大，美国决定大规模增加对印援助，使其成为美国在亚洲遏制共产主义中国的战略伙伴。与此同时，肯尼迪及其驻印大使加尔布雷斯认为美国可以在克什米尔问题上发挥积极作用。1962年中印边界战争后，尼赫鲁准备解决克什米尔问题，以便集中力量对付中国，印巴双方都有意通过在克什米尔划分边界线的方式解决这一问题，于是双方外长进行了6轮谈判。1963年4月，在印巴外长第6轮谈判前，美英两国联合提出分割克什米尔的方案。^①根据该方案，印巴双方都需要对自己实际控制的地区进行调整，这遭到尼赫鲁和阿尤布·汗的拒绝，导致双边谈判毫无进展。考虑到这一方案必定也会遭到克什米尔地区领导人的反对，美国此后没有再提这一方案。美巴矛盾因美国在中印战争中向印度提供军事和经济援助而进一步加深。此后巴基斯坦积极推动与苏联关系的发展，并于1963年与中国签订边界协定。巴基斯坦调整对外关系引起美国的极度不满。由此美国在克什米尔问题上不再予以实质性的推动。

1979年苏联入侵阿富汗后，美巴再次结为抗苏同盟。1981年，里根政府同意向巴基斯坦提供为期6年（1981—1987年）总额达32亿美元的军事、经济援助。但美国对巴政策的实用主义特征在苏联从阿富汗败退后再次显现。1990年10月，美国以巴基斯坦研发核武器为由宣布中断对巴所有军事和经济援助，并禁止一切军售，美巴关系日渐冷淡。此前，克什米尔爆发武装起义，大批来自阿富汗的圣战分子在巴基斯坦的支持下进入印控克什米尔开展武装斗争。在此背景下，美国的南亚政策进行了大幅度调整，逐步发展为“印巴并重”甚至更加偏向印度的战略，在克什米尔问题上的政策也做了调整。1990

^① 方案具体内容参见 Noorani, *The Kashmir Dispute (1947-2006)*, pp. 369-370.

年3月6日，美国助理国务卿约翰·凯利在国会作证时表示在克什米尔问题上美国不再寻求公投方案。美国认为：克什米尔是争议领土，新德里必须与克什米尔人进行对话，印巴必须在《西姆拉协定》框架下进行对话，印度必须在克什米尔尊重人权，巴基斯坦必须停止资助克什米尔的恐怖主义。^① 1999年，巴基斯坦军方企图通过在卡吉尔的军事冒险行动迫使联合国进行干预，从而推动印巴之间实现停火并在克什米尔举行公投，但并未获得美国的支持。

2001年“9·11”事件后，基于反恐需要，美国再次调整其南亚政策。在与印度建立战略伙伴关系的同时，给予巴基斯坦非北约盟国的身份。为确保巴基斯坦全力投入西线的反恐战争中，在克什米尔问题上，美国强调实际控制线应该得到维护和尊重，以防止南亚出现大规模战争而诱发地区局势动荡，影响其反恐战略的顺利推进；同时积极施加影响，推动印巴通过双边谈判解决争端。但由于美国与印巴两国在反恐问题上都存在信任赤字，反恐合作的深化和持久开展遇到障碍，使其介入克什米尔问题的最终解决存在很大局限性。在巴基斯坦看来，美国在“9·11”事件后重新与其结盟主要基于其暂时的反恐考虑，从长远看，美国在南亚地区更注重发展与印度的战略伙伴关系。而在印度看来，美国在反恐问题上秉持双重标准，为了打击对其国土造成直接威胁的恐怖分子，不顾印度安危选择与巴基斯坦合作。印度官员相信，美国隐瞒了有关可能与克什米尔武装分子有联系的“基地”组织恐怖活动信息，认为美国该做法的目的在于避免给外界造成美国在克什米尔争端中站在印度一边的印象，从而影响美国与巴基斯坦的合作。^② 因此，尽管美国积极支持通过对话解决克什米尔问题，对防止印巴关系恶化具有积极作用，但美国南亚战略本身存在诸多矛盾，因此战略的实施受到一系列因素的制约。^③

^① Ibid., p. 361.

^② Polly Nayak, “Prospects for U.S.-India Counterterrorism Cooperation: An Historical Perspective,” Counterterrorism in South Asia, Summary of the Observer Research Foundation-Heritage Foundation New Delhi Dialogue, July, 2010, p. 27; Lisa Curtis, *U.S.-India Counterterrorism Cooperation: Deepening the Partnership-Testimony before The United States House of Representatives*, Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on Terrorism, Nonproliferation, and Trade, September 14, 2011, <http://archives.republicans.foreignaffairs.house.gov/112/68297.pdf>.

^③ 马荣升：《美国南亚战略建构下的克什米尔政策》，载《国际论坛》2005年第4期，第22-26页。

三、亚洲新安全观与克什米尔争端的解决

新世纪以来，解决克什米尔问题的必要性和紧迫性不断上升。印度自独立伊始就始终追求大国梦想。历史表明，要从一个地区性大国发展为具有全球影响力的世界大国，在国际舞台上占有一席之地，“做一个有声有色的大国”，印度必须跳出克什米尔问题的泥潭。印巴关系的长期紧张和克什米尔地区的军事对峙，使南亚地区安全得不到保障。在此背景下，印度要实现大国抱负困难重重，为了应对与巴基斯坦可能引发的武装冲突，印度不得不保持军事开支持续较快增长，^①客观上占用了大量的财力和物力，在一定程度上制约了印度经济的发展，并最终影响对外战略的顺利推进。因此只有与巴基斯坦解决好克什米尔问题，印度才有可能逐步全面实施“大国战略”。

巴基斯坦更希望尽早解决克什米尔问题。“无论是通过政治途径还是军事手段”^②，巴基斯坦都要引起国际社会的关注，给印度施加压力，避免克什米尔问题的边缘化。相对于印度，巴基斯坦的经济实力稍逊一筹。虽然穆沙拉夫执政时期经济有所发展，但在自2007年以来日益恶化的反恐形势、2008年的金融危机和2010年的严重洪灾等多重因素的影响下，巴基斯坦经济形势依然严峻，巨额军费挤占了大量经济和社会发展资金，严重阻碍了经济发展。对于发展中国家而言，和平环境显得格外重要，克什米尔问题始终是巴基斯坦面临的最为棘手的问题，是影响政府稳定的重要因素。1999年10月，巴基斯坦的政变很大程度上与时任总理谢里夫和陆军参谋长穆沙拉夫在处理卡吉尔冲突事件中所产生的矛盾有关。^③可以说，正是两人在克什米尔问题上的政策分歧导致了矛盾激化，最终不得不通过政权更迭的方式解决。

由此可见，对印巴两国来说，从国家战略利益和长远发展来看，都需要妥善解决或至少管控好克什米尔问题。但自印巴分治以来，克什米尔问题已经存在60多年。在此期间，无论是印巴双方还是国际社会都进行了多次尝试，提出了多种方案，但印巴双方却始终无法走出克什米尔问题引发的安全困境。

^① 2012/2013财年，印度国防预算约为1.93万亿卢比(约合405亿美元)，同比增长12%，占GDP总量的2.2%，参见《印度国家概况》。

^② 穆沙拉夫：《在火线上》，第136页。

^③ 同上，第94页。

在双边方案的探索中，印巴双方显然都受到传统安全观的束缚。在解决克什米尔问题时，从追求各自的绝对安全出发，采取的方式往往是对抗性的。巴基斯坦曾于 1965 年和 1999 年试图通过军事冒险行动强行解决问题，但均以失败告终；此外，巴还企图通过与外部大国结盟来增加对抗印度的筹码。而印度自上世纪 50 年代中期以来利用其优势地位不断固化实际控制，而且其立场日益强硬，企图迫使巴基斯坦接受以实际控制线为双方的永久国家边界。

外部方案受到各种因素的制约也无法实施。在克什米尔实施联合国监督下的公投曾是国际社会极力推动的方案，但在具体落实中遭到印度方面的极力阻挠。1965 年第二次印巴战争后，国际社会基本放弃了这一方案。外部大国特别是美国的介入使地区局势增添了新的变数，“从根本上威胁到地区集体的安全所有权”^①，使地区安全、稳定受制于多元利益主体的分歧而不易达成共识。历史表明，美国在推动解决克什米尔问题上有很大局限性，更多考虑的是自身利益。可见，对于克什米尔这样涉及复杂的历史、宗教和民族因素的问题，外部力量的介入非但难以发挥积极作用，反而易使局势更加复杂。

克什米尔问题长期无法突破的原因在于既有的尝试都是基于传统权势政治的安全观念之上进行的，要从根本上解决这一难题，必须摒弃传统的安全观念，推动安全理念的创新。从这个意义上讲，建立于新安全观基础之上的亚洲新安全观对于印巴走出克什米尔安全困境具有重要意义。

面对冷战后新的安全环境和多样化的安全挑战，中国提出以“互信、互利、平等、协作”为核心内容的新安全观，^②并将其运用到中国的外交实践中，加强与周边国家的互信与合作，维护地区和平与稳定。^③上海合作组织的建立和中印边界问题的成功管控都是中国新安全观成功实践的具体体现。在新安全观基础上，中国在亚信会议上提出“应积极倡导共同、综合、合作、可持续的亚洲安全观”。^④中国主张在亚洲新安全观指导下，加强亚洲国家

^① 马燕坤：《地区安全困境与安全所有权——美国重返亚太的可能性分析》，载《国际展望》2013 年第 3 期，第 77-92 页。

^② 王柏松、刘彤：《中国新安全观的理论意涵》，载《天津行政学院学报》2014 年第 1 期，第 9-16 页。

^③ 陈寒溪：《新安全观实践：中国的建立信任措施政策及其影响》，载《国际关系学院学报》2005 年第 5 期，第 31-36 页。

^④ 习近平：《积极树立亚洲安全观 共创安全合作新局面——在亚洲相互协作与信任措施会议第四次峰会上的讲话》，外交部网站，2014 年 5 月 21 日，<http://www.fmprc.gov.cn/>

对话互信，合作共建地区安全机制。亚洲新安全观的提出是基于亚洲安全问题的现实复杂性和中国应对安全挑战的成功实践，是中国对解决亚洲地区安全问题的重大贡献。同时，亚洲新安全观得到了广大亚洲国家的普遍响应，在亚信上海峰会上被正式写入会议成果文件。^① 印巴之间的克什米尔问题是亚洲地区安全的潜在威胁，亚洲新安全观有助于突破既有传统安全观束缚，帮助印巴双方走出困境，为妥善解决这一问题作出独特贡献。

首先，亚洲新安全观强调亚洲安全应该由亚洲国家主导，“亚洲的安全归根结底要靠亚洲人民来维护”^②。亚洲新安全观主张寻求地区共同安全，排除了外部力量凌驾于本地区之上。这一主张体现了亚洲国家要求自主解决地区安全问题的意愿，旨在降低长期以来在地区安全问题上对于外部大国的依赖。因为从长期实践来看，外部大国介入亚洲地区安全事务产生了消极的影响，也导致亚洲国家自身应对地区安全事务的能力不足。对印巴而言，巴基斯坦日益认识到美国对巴政策的功利性，其在美国战略中的地位不如印度，因此可考虑借助亚洲新安全观寻找合理的解决路径。印度则更可以此排除美、欧等外部力量的介入，避免克什米尔问题的国际化。亚洲新安全观赋予地区国家在解决亚洲安全问题上的主体性，亦契合了印巴寻求战略自主的努力。

其次，亚洲新安全观主张“要统筹维护传统领域和非传统领域安全，通盘考虑亚洲安全问题的历史经纬和现实状况，多管齐下、综合施策，协调推进地区安全治理。”^③ 亚洲新安全观是对传统安全观的重大突破，主张结合历史和现实维度全面认识地区安全，综合多种手段推进地区安全，是全面综合的新型安全观。克什米尔问题不仅要考虑复杂的历史、宗教和民族因素，也要考虑印巴实际控制的现实，更要考虑当地民众的愿望；不仅要考虑印度对巴基斯坦国家安全的潜在挑战，也要考虑印度对越界恐怖主义的担忧。亚洲新安全观作为新型的综合安全观，有助于印巴双方全面认识克什米尔问题所涉及的传统与非传统安全、历史与现实维度，从而达成包容性的解决方案。

mfa_chn/ziliao_611306/zyjh_611308/t1158070.shtml。

^① 《亚洲相互协作与信任措施会议第四次峰会上海宣言——加强对话、信任与协作，共建和平、稳定与合作的新亚洲》，外交部网站，2014年5月21日，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1158307.shtml。

^② 习近平：《积极树立亚洲安全观 共创安全合作新局面》。

^③ 同上。

再次，亚洲新安全观主张通过对话建立互信，通过信任措施的建立增强相互理解和信任，实现地区和平与稳定。亚洲新安全观摒弃了传统安全观中对抗性的一面，强调通过对话来解决安全问题，这与印巴双方当前对双边关系的总体政策意图是一致的，符合双方的利益。目前，印巴两国均由相对保守的政党执政，这使得两国在克什米尔问题上存在潜在的冲突危险，也使人们更加期待双方在这一问题上有所突破。从这个意义上，包括克什米尔问题在内的印巴全面和谈进程有望取得一定的进展，巴基斯坦总理谢里夫以及印度总理莫迪在双方的良性互动中已经释放了积极的信号。事实上，印度对于在多边安全框架下建设信任措施的态度是非常积极的。比如，在亚信会议已经确立的 10 项具体信任措施建设项目中，印度主动担任了安全和有效的运输体系发展与能源安全两个项目的联合协调国。^① 在印巴通过信任措施增进战略互信，消除战略互疑方面，亚洲新安全观的贡献值得期待。

最后，亚洲新安全观强调通过务实合作推动机制构建，主张“要发展和安全并重以实现持久安全”。^② 这是对传统的为追求眼前安全而牺牲长远安全的不可持续性安全的突破。对于印巴等广大亚洲国家来说，发展议题处于优先位置，发展问题的源头也是许多安全问题。由克什米尔引发的冲突以及由此产生的不稳定因素严重制约着印巴两国的发展，双方亟须摆脱该问题对发展的束缚。亚洲新安全观提供了一种新的化解安全困境的视角，鼓励印巴双方以务实姿态，搁置争议，摒弃传统的零和思维，通过多边合作机制，增进相互信任，通过可持续发展实现可持续安全。印巴双方可以利用地区一体化蓬勃发展的契机，淡化在克什米尔问题上的主权争端，积极推动南亚自贸区建设，并推动政治、安全等领域的区域合作。从这一视角或许可以为解决克什米尔问题找到一条新的出路。积极参与和推动亚信会议、上合组织等区域和次区域合作机制建设也将为印巴妥善解决克什米尔问题营造良好氛围。

^① See “List of Coordinating and Co-coordinating Countries for Implementing Specific Confidence Building Measures,” Secretary of the Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia (CICA), http://www.s-cica.org/page.php?page_id=29&lang=1.

^② 习近平：《积极树立亚洲安全观 共创安全合作新局面》。

结束语：中国的角色

南亚在中国的总体发展战略中占有举足轻重的地位。冷战后，无论是从地缘、经济还是安全来看，南亚对中国的重要性日益上升。稳定的南亚符合中国的利益。克什米尔问题能否得到妥善处理决定着印巴关系能否取得实质性进展，能否实现真正和解，这也决定着整个南亚地区能否实现持久和平。^①

冷战后，中国的南亚政策逐步调整，在克什米尔问题上保持中立。一些学者主张中国应该在克什米尔问题上发挥更为积极的作用。^② 不过，让印度接受中国在促进印巴关系缓和中发挥建设性作用并非易事。印度主流学界认为，“在可预见的将来，中国仍是印度重大的外交和安全挑战，是直接影响印度地缘政治空间的一个主要大国。”^③ 2008年孟买恐怖事件后，印巴一度面临再次发生军事冲突的危险，中国试图调停的努力并未受到印度的欢迎。

随着亚洲新安全观的提出，中国在推动印巴处理克什米尔问题上既应当也可以发挥更积极的作用。首先，中国可向印巴双方倡议践行亚洲新安全观推动克什米尔问题的解决或缓解。如前所述，亚洲新安全观倡导新的安全理念特别是共同安全、综合安全、合作安全和可持续安全，无疑对印巴双方乃至地区和全球都非常重要。同时上述理念也是对印巴当前在克什米尔乃至双边安全关系中传统理念的超越。中国可通过推动与印巴官方和非官方特别是学术“二轨”交流，传播亚洲新安全观，最终使其不仅成为印巴解决克什米尔争端的有效理念和工具，更使其成为亚洲安全架构的哲学和理念支撑。

其次，中国可向印巴双方展示中国践行亚洲新安全观的成就，帮助其更深刻全面地理解和领会亚洲新安全观的内涵。中印两国近年来对边界问题的成功管控，无疑可为印巴克服克什米尔问题对双边关系正常化的消极影响提

^① Pervaiz Iqbal Cheema, "The Kashmir Dispute: Key to South Asian Peace," *IPRI Journal*, Islamabad Policy Research Institute, Vol. XIV, No. 1, Winter 2014, pp. 1-20.

^② 这方面的内容可参见 Ghulam Ali, "China's Kashmir Policy: Back to Neutrality," *IPRI Journal*, Islamabad Policy Research Institute, Vol. V, No. 2, Summer 2005, pp. 43-61; 张力：《中国的南亚外交与克什米尔问题》，载《南亚研究季刊》2006年第1期，第41-47页；原狄：《中国对南亚安全的影响及其制约因素——以印巴卡吉尔冲突为实例》，载《南亚研究季刊》2001年第3期，第8-14页；等。

^③ Sunil Khilnani et. al., *Nonalignment 2.0: A Foreign and Strategic Policy for India in the Twenty First Century*, New Delhi: National Defence College and Centre for Policy Research, 2012, p. 13, http://www.cprindia.org/sites/default/files/NonAlignment%202.0_1.pdf.

供示范。对印巴在克什米尔问题上的困境，与西方学者提出的“冷和平”^①方案类似，中国学者指出可以借鉴邓小平在解决中国与周边国家海上领土争端时提出的“搁置争议”方案。^②印度和巴基斯坦学者显然也从这一政策主张中汲取到了养分，认识到“搁置争议”方案表面上推迟了边界问题的解决，但对双边关系的发展却有着极为积极的意义，这从长远看将降低边界问题在双边关系中的份量和地位，从而更易于双方就边界问题达成共识。^③

最后，中国还可利用亚信会议和上合组织等区域性对话与合作平台，以多边促双边，积极推动印巴保持对话沟通，营造缓和气氛，不断加强互信。中国应从增进互信、维护稳定、实现持久安全出发，在实践中不断探索推动印巴双方实现缓和的具体政策路径。当前，在新一轮全面深化改革进程中，习近平主席提出了以向西开放为主要内容的“一带一路”^④重大战略。作为“一带一路”战略的重要组成部分，中巴经济走廊和孟中印缅经济走廊建设是推动中国与南亚经贸关系发展的两翼，可以成为中国推动印巴在克什米尔问题上践行亚洲新安全观的重要抓手。以“两廊”建设为纽带，把中国的向西开放战略与推动印巴在克什米尔问题上实现和解的努力有机结合起来。最终在中国与印巴之间形成“利益共同体—责任共同体—命运共同体”三位一体^⑤的格局，使各方共享和平与发展的红利，淡化领土纷争与安全疑虑。

[收稿日期：2014-05-26]

[修回日期：2014-10-07]

[责任编辑：杨立]

^① 该方案认为，更为现实的政策选择是维持一定时期的冷和平，直到双方都愿意从现实出发提出一种克什米尔问题的解决方案。参见 International Crisis Group, “India, Pakistan, and Kashmir: Stabilizing a Cold Peace,” *Policy Briefing-Asia Briefing*, No. 51, June 15, 2006.

^② 程瑞声：《论和平解决克什米尔问题的途径》，载《当代亚太》2003年第11期，第3-10页；张力：《中国的南亚外交与克什米尔问题》，第41-47页；等。

^③ See Cheema, “The Kashmir Dispute,” pp. 1-20.

^④ 2013年，中国国家主席习近平在访问中亚和东南亚时先后提出了建设“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的重大经济合作倡议，简称“一带一路”。

^⑤ 有关“利益共同体—责任共同体—命运共同体”三位一体的讨论，可参见张春：《建构中国特色的国际道德价值观念体系》，载《社会科学》2014年第9期，第15-16页。