

南亚恐怖主义态势对中巴经济走廊建设的影响及其应对

吴兆礼*

【内容提要】 “一带一路”在南亚取得重要进展，但地区恐怖主义也对“一带一路”项目建设与人员安全构成现实威胁。从近中期看，南亚呈现出的恐怖组织多、恐袭事件多、因恐致死人数多的“三多”态势将是南亚恐怖主义的常态，而域外恐怖组织渗透、印巴对立、大国博弈以及新冠疫情重大公共卫生事件等，都导致地区恐怖主义态势趋于复杂。目前，南亚恐怖主义对“一带一路”的威胁主要集中于中巴经济走廊，其中又以俾路支地区民族分裂型恐怖主义威胁最为突出，而“伊斯兰国”与俾路支民族分裂组织相勾连也导致威胁程度上升。本文认为，应对南亚恐怖主义对“一带一路”威胁需综合施策，致力于深化与南亚国家的反恐合作机制建设，加强防疫合作，破解恐怖组织“新叙事”，从发展视角加强发展合作，着力应对恐怖主义对中巴经济走廊的威胁。

【关键词】 南亚；巴基斯坦；恐怖主义；中巴经济走廊；反恐合作

【中图分类号】 D815.5 **【文献标志码】** A **【文章编号】** 1004-1508 (2021) 04-0001-17

DOI: 10.13252/j.cnki.sasq.2021.04.01

高质量共建“一带一路”是我国推动构建人类命运共同体的重要实践，也是我国未来携手各国推动国际合作以及应对各种风险挑战的重要平台，但共建“一带一路”本身也面临风险挑战，恐怖主义威胁就是其中之一。南亚是我国近邻，是“一带一路”的交汇之地，中国倡议的中巴经济走廊、孟中印缅经济走廊、中尼跨喜马拉雅立体互联互通网络以及21世纪

* 中国社会科学院亚太与全球战略研究院副研究员。

海上丝绸之路都与南亚相关。然而，南亚也是全球受恐怖主义影响最严重的地区之一，恐怖主义长期以来深刻影响着南亚国家的经济社会发展、地区安全环境、地区国际关系和区域合作进程。2021年7月达苏恐怖袭击事件表明，南亚地区恐怖主义对“一带一路”，尤其是中巴经济走廊建设的威胁始终存在。受新冠肺炎疫情影响，我国周边面临的不稳定不确定因素被进一步放大，在此背景下研判南亚地区恐怖主义威胁态势，认清其对“一带一路”与中巴经济走廊建设的影响，将有助于有效应对恐怖主义对“一带一路”建设的威胁与挑战。

一、南亚地区恐怖主义态势新发展

南亚地区恐怖主义组织众多，诉求差异化明显，恐怖组织间分化组合导致的“分道扬镳”与“战略联盟”持续不断。受地区国家民族宗教与经济社会发展、地区国家间关系、全球恐怖组织渗透以及美国反恐战略调整等因素影响，加之新冠肺炎疫情等不确定因素凸显，南亚地区的恐怖主义态势错综复杂，恐怖主义威胁居高不下。

第一，南亚长期以来始终是全球范围内受恐怖主义威胁最为严重的地区之一，恐怖叛乱组织数量多、恐怖袭击次数多和因恐死伤人数多的“三多”特征仍十分突出。首先，南亚地区恐怖主义指数位居全球第一，受恐怖主义影响严重的国家较为集中。据澳大利亚经济与和平研究所（IEP）发布的《2020全球恐怖主义指数》报告（GTI2020），2019年南亚地区平均GTI高达5.829，位居全球首位，全球受恐怖主义影响最为严重的前十国家中南亚就有三个，阿富汗、巴基斯坦和印度分列第一、第七和第八名。^①其次，南亚恐怖叛乱组织数量多，反恐高压下仍有大量组织处于活跃状态，尤其是活跃在巴基斯坦和印度的恐怖组织数量较为庞大。据南亚恐怖主义门户网站（SATP）资料，截至2021年7月，南亚地区约150个恐怖叛乱组织被纳入取缔名单，但仍活跃的恐怖组织也多达110多个。^②

^① IEP, “Global Terrorism Index 2020: Measuring the Impact of Terrorism”, *IEP Report 75*, November 2020, p. 43.

^② South Asia Terrorism Portal, “Terrorist-Groups”, <https://www.satp.org/terrorist-groups/southasia>, 26 August 2021.

其中，被巴基斯坦列入非法组织名单的恐怖组织多达 79 个，^① 而被印度列入非法恐怖组织名单的组织则有 42 个之多。^② 最后，南亚恐怖袭击次数与因恐致死人数长期居高不下。据 GTI2020 统计，在截至 2019 年的 17 年中，南亚约发生 3.72 万起恐袭事件，造成约 7.41 万人死亡，恐怖袭击次数与因恐致死人数仅次于中东北非地区。另据南亚恐怖主义门户网站数据，2020 年南亚共发生 3513 起恐怖袭击事件，造成 8781 人死亡。其中，巴基斯坦在 2000—2020 年期间共发生 2.92 万起恐怖袭击，造成 6.43 万人死亡。^③

第二，“基地”组织和“伊斯兰国”在南亚宣示存在并扩展影响，恐怖势力“内外勾连”导致南亚恐怖主义威胁态势趋于严峻。“基地”组织近年来在全球复苏并扩张的趋势较为明显，该组织已经逐步在中东、南亚和非洲等地形成相互联动的国际暴力恐怖网络。“基地”组织于 2014 年 9 月宣布建立南亚分支（AQIS）。目前，AQIS 已经在克什米尔地区、印度和孟加拉国建立三个分支，并且能够将巴基斯坦、孟加拉国和印度甚至缅甸等国的多个恐怖主义组织纠集起来。^④ 同时，“伊斯兰国”（ISIS）在阿富汗、巴基斯坦、孟加拉国和印度等南亚国家也趋于活跃。早在 2015 年 1 月，“伊斯兰国”就宣布在阿富汗建立“伊斯兰国呼罗珊省”（ISKP）。2019 年 5 月，ISIS 先后宣布在印度和巴基斯坦建“省”，其“印度省”甚至涵盖印度、孟加拉国、斯里兰卡和马尔代夫等九个国家。在巴基斯坦，“伊斯兰国呼罗珊省”的哈里发叙事引起年轻武装分子共鸣，俾路支省大多数所谓的“伊斯兰国”成员都是来源于本土恐怖组织，孟加拉国恐怖组织试图借支持“基地”组织来恢复其运作网络。^⑤ 随着“伊斯兰国”和“基地”组织都致力于在南亚彰显存在并扩大影响，未来国际恐怖势力将

① Government of Pakistan, National Counter Terrorism Authority, “Organizations Proscribed by Ministry of Interior”, <https://nacta.gov.pk/wp-content/uploads/2018/12/Proscribed-OrganizationsEng-2.pdf>, 29 August 2021.

② Ministry of Home Affairs, Government of India, “Banned Organizations”, https://www.mha.gov.in/sites/default/files/A1967-37_0.pdf.

③ “Data Sheet”, <https://www.satp.org/south-asia-datasheet>, 26 August 2021.

④ Mohammed Sinan Siyech, “Al Qaeda in the Indian Subcontinent: comparing the movement in India and Bangladesh”, *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*, vol. 15, issue 1, 2020, pp. 64-82.

⑤ Chayanika Saxena, et al., “South Asia: Afghanistan, Bangladesh, India, Pakistan, Sri Lanka”, *Counter Terrorist Trends and Analyses*, vol. 12, issue 1, January 2020, p. 46.

继续向南亚地区渗透转移。尤其是巴基斯坦塔利班（TTP），尽管在巴基斯坦政府2014年的“利剑行动”和2017年的“消除杂音行动”中遭受重大打击，但它与阿富汗塔利班、哈卡尼网络、基地组织和其他活跃于旁遮普的三股势力历史渊源深厚，随着ISIS和AQIS加速向南亚扩展，TTP仍有能力向AQIS和ISKP招募提供经验丰富的圣战分子。

第三，南亚地区多数主义政治背景下的民族主义泛起，加之存在各种民族和宗教矛盾，社交媒体推动的涉及普通大众的“自我激进化”事件频发，这既助长了本土恐怖势力，同时也为域外恐怖主义组织渗透提供了契机。随着印度人民党执政根基日益巩固，印度教民族主义在印度日益高涨，随之而来的印度教激进分子极端暴力事件不时发生。皮尤调查数据显示，印度宗教不宽容程度仅次于叙利亚、尼日利亚和伊拉克，位居全球第四位，^①而且在2007至2016的过去10年中印度与宗教相关的社会敌对情绪“非常高”，包括佛教徒和基督徒在内的宗教少数派受到“印度教民团”的骚扰。当下，印度的世俗与多元特性面临挑战，愤怒和被疏远的穆斯林青年有可能转向好战和恐怖主义。巴基斯坦也面临“自我激进化”事件多发风险。尽管巴基斯坦的社会包容取得积极进展，但极端主义与恐怖主义推动的巴基斯坦社会激进化痼疾难除，现在又出现社交媒体推动的主流群体的“自我激进化”趋势，这导致巴基斯坦社会“激进化”更加复杂。^②斯里兰卡大僧伽罗主义泛起也导致主体佛教徒与印度教教徒和穆斯林等少数宗教派别之间的矛盾和冲突时有发生。目前，斯里兰卡佛教民族主义复兴已经形成了一种更不稳定和更暴力的社会氛围，为滋生极端主义和暴力提供了营养，导致斯里兰卡处于“新恐怖时代的边缘”。^③

第四，美国从阿富汗撤军引发南亚地区恐怖主义反弹，活跃在阿巴边境的巴基斯坦塔利班（TTP）向巴境内加速渗透回流，开普省再次成为恐怖主义的多发地区。美国战略重心从反恐转向大国竞争将对全球恐怖主义态势产生影响。尤其是美国从阿富汗撤军，导致阿富汗安全环境面临巨大的不确定性，后撤军时代的阿富汗可能再度成为恐怖主义的温床，而且阿

① Ananya Bhattacharya, “India is the Fourth-worst Country in the World for Religious Violence”, *Quartz India*, April 15, 2017.

② Abdul Basit, “Pakistan’s threat landscape in 2019”, *The News*, January 1, 2020.

③ Nilay Saiya, “Pluralism and Peace in South Asia”, *The Review of Faith & International Affairs*, vol. 17, issue 4, 2019, pp. 16–17.

富汗安全局势恶化的后果也将扩散到巴基斯坦等南亚国家，将鼓舞南亚圣战组织士气，对 ISKP 和巴基斯坦塔利班、“羌城军”（LeJ）等恐怖组织的活动产生重大影响。^① 有专家就指出，美国撤军将使南亚本已复杂和多样化的恐怖威胁态势更为暴力、危险和难以预测，边界渗透、无政府地带、容易获得武器、日益严重的宗教极化、失业群体以及与代理人战争和地缘政治竞争相关的国家间竞争等因素将为恐怖组织进一步扩大提供有利环境。^② 目前，约 6000 千多名 TTP 恐怖分子仍在阿富汗，随着阿富汗局势动荡、阿富汗塔利班强势回归以及 TTP 深化与其他激进组织如基地组织和伊斯兰国的地区分支联系的潜力，这些都有可能促成 TTP 在阿巴边境地区以及巴基斯坦的卷土重来。2020 年开普省遭到 79 次恐袭，约占巴基斯坦全部恐袭的 54%，是巴基斯坦发生恐怖袭击最多的地区，其中 TTP 与开普省的大多数恐怖有牵连。^③

第五，南亚地区恐怖组织善于利用危机局势，借新冠肺炎疫情制造恐慌、招募成员、加强宣传，疫情对地区安全和地区关系的影响可能会持续存在并带来诸多不确定影响，这为恐怖组织利用危机局势提供了窗口。圣战组织在南亚，尤其是在阿富汗与巴基斯坦有利用危机局势从事恐怖活动、招募成员和加强宣传活动的传统。目前，新冠肺炎疫情导致南亚各国民众生计受到严重影响，国家和社会都面临巨大挑战。在此背景下，一些恐怖组织也借“疫”造势。“基地”组织呼吁人们利用自我隔离的时间来皈依伊斯兰教；“伊斯兰国”敦促其追随者积极继续发动全球圣战，地区内的“虔诫军”等恐怖组织也试图通过为生计受到影响的年轻人提供食物与帮助的方式招募成员，吸引更多关注。此外，恐怖组织也善于制造虚假信息制造更大恐慌，通过暴力行动和言语攻势推动危机升级，违反政府防疫规定破坏政府抗疫努力，一些恐怖组织甚至在网络上敦促成员将目标对准医疗系统，并故意传播病毒。^④ 可以说，疫

① Farhan Zahid, “Implications of the US Forces’ Withdrawal on the Af-Pak Jihadist Landscape”, *Counter Terrorist Trends and Analyses*, vol. 13, issue 3, June 2021, pp. 10-13.

② Abdul Basit, “Lessons Learned from South Asia’s Terrorism Troubles”, April 23, 2019, <https://nationalinterest.org/feature/lessons-learned-south-asias-terrorism-troubles-53867>, 28 August 2021.

③ Safdar Sial, “Security Landscape of Pakistan in 2020”, *Conflict and Peace Studies*, vol. 13, no. 1, Jan-June 2021, pp. 43-45.

④ “LeT, Jaish and other terror groups exploiting COVID-19 to recruit jihadis”, *Telangana Today*, April 13, 2020.

情已经导致地区国家安全应对能力下降，国际反恐合作受到影响，但恐怖组织却将此视为重新组织和实施恐怖行动的绝佳机会。有研究认为，新冠肺炎疫情导致恐怖分子对全球安全的威胁上升，因为他们不仅利用疫情期间实施恐怖活动，而且还在那些政府软弱、难以应对病毒的国家扩大影响力。尽管短期内一些国家的防疫举措确实增加了恐怖组织实施恐怖活动的难度，但从中长期来看，随着国家资源转向其他优先事项领域，国际层面用于打击恐怖主义和暴力极端主义的资源投入可能会减少，国际反恐合作将受到影响。尤其是在疫情导致一些国家经济增长趋缓的背景下，一些国家和地区似乎将越来越容易受到恐怖组织死灰复燃的影响。

二、南亚恐怖主义新常态的影响

恐怖主义已经成为南亚发展、和平与繁荣的主要威胁。长期以来，南亚地区根深蒂固的恐怖主义深刻影响着南亚国家经济发展与社会稳定，阻碍了地区国际关系构建尤其是印巴全面对话进程，对区域合作产生的负面影响日益突出，同时也导致美国加大南亚布局的力度。

第一，从国家层面，恐怖主义影响南亚国家的经济社会发展。恐怖袭击破坏基础设施，破坏对经济增长发挥重要作用的土地、劳动力和资本三要素，并对民众造成无法衡量的心理冲击。同时，恐怖活动也会导致国内外投资减少，通货膨胀加剧，影响股市，产生失业，增加政府在安全方面的开支，影响政府对社会经济发展项目的投入。^①实际上，恐怖主义对一个国家经济的影响主要通过五种渠道：一是对人员和基础设施的直接破坏，二是增加金融市场尤其是股市的不定性，三是对保险、贸易、旅游和外国直接投资产生连锁反应，四是造成高税收、高政府赤字和高通货膨胀，五是导致民族主义和外国怀疑主义抬头。2019年11月，印度总理莫迪在金砖国家峰会上指出，恐怖主义导致发展中国家经济增长下降1.5%，同时也给世界经济造成1万亿美元损失。GTI2020数据显示，恐怖主义

^① Muhammad Zakaria, Wen Jun & Haseeb Ahmed, "Effect of terrorism on economic growth in Pakistan: An empirical analysis", *Economic Research-Ekonomika Istraživanja*, vol. 32, no. 1, 2019, pp. 1794-1812.

2019 年对南亚的经济影响约为 56.49 亿美元, 约占对全球经济影响的 21.4%。^① 而据巴基斯坦官方统计, 2000/2001 财年至 2017/2018 财年的 17 年里, 恐怖主义给巴基斯坦带来 1268 亿美元的经济损失。^② 而印度 2019 年包括恐怖主义在内的暴力事件造成的经济影响达 9912 亿美元, 约占南亚地区暴力对经济造成影响总额的 77.9%。恐怖主义对南亚国家经济增长的负面影响是显著的, 尤其是对于经济体量较小的国家, 恐怖主义对经济的影响更为突出。2019 年斯里兰卡恐怖主义对经济影响约占其 GDP 的 1.0%, 而阿富汗则高达 16.7%。^③ 此外, 巴基斯坦被金融行动特别工作组 (FATF) 先后于 2008 年、2012 年和 2018 年列入 FATF 灰名单, 巴基斯坦的国际金融交易受到严格监控, 这给巴基斯坦经济带来显著影响。据智库报告分析, 2008 年以来被列入 FATF 灰名单导致巴基斯坦 GDP 的累计损失高达 380 亿美元。据研究, 恐怖主义对脆弱国家的企业绩效有显著影响, 南亚地区如果恐袭事件数量增加, 或者每 10 万人中有 1 人伤亡, 南亚地区企业经营业绩将分别显著下降 1.08% 和 0.24%。^④ 因此, 恐怖主义对南亚经济发展的影响是消极的, 恐怖主义袭击产生的“涟漪效应”或“连锁反应”对国家经济产生直接或间接的负面影响, 并且这种影响已经外溢至贸易、投资、旅游、消费甚至地区互联互通倡议推进等多个领域。

第二, 从双边关系层面, 恐怖组织利用印度与巴基斯坦间战略互信缺失以及沟通渠道不畅, 通过实施恐怖活动挑起两国对抗, 恐怖主义成为印巴全面对话进程的主要障碍。2001 年 12 月印度议会大厦恐袭导致印巴大规模军事对峙, 2008 年 11 月孟买恐怖袭击导致 2004 年 2 月启动的全面对话进程中止, 2016 年 9 月和 2019 年 2 月发生在印控克什米尔的乌里恐袭和普尔瓦马恐袭导致印度先后对巴基斯坦实施“外科手术式打击”和越境“空袭”。可以看出, 尽管印巴矛盾根深蒂固并错综复杂, 但恐怖主义议题始终是印巴互信措施建设和全面对话进程的重大障碍。尤其是近两年来,

^① IEP, “Global Terrorism Index 2020: Measuring the Impact of Terrorism”, *IEP Report 75*, November 2020, p. 33.

^② Ministry of Finance, Government of Pakistan, “Pakistan Economic Survey 2017-18”, p. 248, http://www.finance.gov.pk/survey/chapters_18/Economic_Survey_2017_18.pdf, 30 August 2021.

^③ IEP, “Global Terrorism Index 2020: Measuring the Impact of Terrorism”, *IEP Report 75*, November 2020, p. 32.

^④ Venancio Taurigana, et al., “Terrorism and global business performance”, *International Journal of Finance & Economics*, August 30, 2020, p. 15.

印度废除宪法 370 条款，取消克什米尔“特殊地位”，不仅进一步激化了印巴矛盾，也导致克什米尔持续动荡，并引发恐怖主义反弹。据印度媒体报道，从 2019 年 8 月 5 日印度废除宪法 370 条款至 2020 年 3 月 10 日，查谟和克什米尔共发生 79 起恐怖袭击事件。^①可以说，印巴对抗既为特定形式的恐怖主义提供了某种程度的生存空间，同时涉恐议题也成为印巴关系陷入僵局的重要因素。长期以来，印巴相互指责对方利用恐怖主义实现安全目标甚至国家战略，相互指责对方是恐怖主义支持国。尤其是印度，指责巴基斯坦国家机构尤其是安全机构利用恐怖组织作为对抗印度的“战略资产”和“外交政策工具”。^②为此，印度莫迪政府对巴基斯坦奉行“恐怖与对话不能共存”政策，并在国际舞台上继续孤立打压巴基斯坦。同时，巴基斯坦也指责印度的“橘黄色恐怖主义”（saffron terrorism），认为“多瓦尔主义”（Doval Doctrine）的目标就是利用非常规恐怖主义作为对巴基斯坦的政策，而印度人民党就是这种有组织的极端民族主义运动的政治代言人，并向联合国提供一份印度参与、渗透、资助对巴基斯坦恐怖活动的档案。2021 年以来印巴互相释放善意，两国情报部门于 2021 年 1 月举行秘密会谈，两国军方也于 2 月再次发表声明同意遵守 2003 年停火协议，但实现印巴关系正常化的温和路线图仍难以启动。尽管印巴于 2006 年将建立联合反恐机制纳入对话进程，但恐怖主义问题仍是印巴全面对话进程的主要瓶颈，严重妨碍了印巴和平进程推进。

第三，从地区或区域层面看，南亚恐怖主义对地区安全环境的影响积重难返，尽管南亚各国取得一定的反恐成果，但区域范围内机制化反恐成效仍难取得实质进展。总体上看，南亚各国在反恐领域取得了一定成效，但以国家为中心的反恐只能取得有限和短期效果，国家的反恐努力不仅受到国家能力有限和地缘政治紧张的双重制约，恐怖主义“政治化”趋势也削弱了各国的反恐努力。目前，南亚范围内的区域合作机制在打击和预防恐怖主义方面的效果极为有限。制止与打击恐怖主义是南亚区域合作的重要议题，但印巴对抗导致的将恐怖主义政治化趋势不仅助长了跨国恐怖主义长期存在，同时对南亚区域合作联盟（SAARC）发挥有效的机制化反恐

^① “79 terror incidents in Jammu and Kashmir since abrogation of Article 370”, *Deccan Herald*, March 17, 2020.

^② Ashish Shukla, “Theoretical Underpinnings of India-Pakistan Relations”, *India Quarterly*, vol. 76, no. 2, 2020, p. 301.

作用构成障碍。南盟早在 1980 年代末就明确承认恐怖主义是对区域稳定的威胁，1987 年通过了《南盟制止恐怖主义公约》，设立南盟恐怖主义犯罪监测处（STOMD），2004 年签订《南盟制止恐怖主义公约附加议定书》，而且南盟峰会也多次重申将加强反恐领域合作甚至决定通过情报共享以遏制恐怖主义。然而受南亚国家间缺乏互信尤其是印巴对抗制约，南盟框架下的这些反恐倡议在解决与应对恐怖主义威胁方面没有取得实质进展。随着 2017 年印度与巴基斯坦加入上海合作组织，印巴在上合框架内的反恐合作有望持续推进，但印巴双边矛盾仍对上合框架内的反恐成效构成潜在威胁。鉴于 SAARC 框架内的反恐合作难以推进，印度开始寻求建立排除巴基斯坦的反恐合作“小圈子”，在环孟加拉湾多领域经济技术合作倡议（BIMSTEC）等框架内提升反恐合作。例如，2016 年 10 月在果阿举行的金砖国家领导人会议期间，印度主办了 BIMSTEC 成员会议，并试图在包括反恐和跨国犯罪等领域的四个优先领域发挥主导作用。2017 年 3 月，印度主办 BIMSTEC 成员安全负责人的第一次会议，强调在打击恐怖主义上深化合作，BIMSTEC 成员国承诺有必要采取紧急措施防止恐怖主义、暴力极端主义和激进主义蔓延。2021 年 8 月，印度、斯里兰卡和马尔代夫举行副国家安全顾问级别的三边安全会议，孟加拉国、毛里求斯和塞舌尔作为观察员参加。会议确定将海上安全、恐怖主义和极端化、走私和有组织犯罪、网络安全作为合作的“四个支柱”，并就开展定期互动、联合演习、能力建设和培训活动具体合作达成共识。

第四，美国从阿富汗撤军以及地区恐怖主义新态势进一步提升了地区国家在美国反恐布局中的重要地位，美国重视并加强与南亚国家反恐合作的意图明显。自出台从阿富汗撤军时间表以来，美国始终在考虑利用阿富汗的邻国来监视恐怖主义威胁，并保持打击阿富汗境内恐怖主义目标的能力。美国国防部向国会递交的关于阿富汗安全态势的报告曾建议，通过建立一个稳定阿富汗的广泛共识并采取区域路径来提升区域稳定。因此，美国已将阿富汗的安全稳定纳入南亚的整体安全稳定框架统筹考量，呼吁南亚各国就此加强与阿富汗的合作。实际上，美国国防部 2019 年发布的“印太战略报告”就将恐怖主义列为跨国威胁与安全挑战之一，决定扩展印度洋地区伙伴关系，寻求扩大并加强与印度、斯里兰卡、马尔代夫、孟加拉国和尼泊尔的伙伴关系，以应对这些威胁与挑战。因此，南亚恐怖主义新态势导致美国在“后撤军时代”的反恐上高度依靠地区合作，南亚成为美国

最优先考虑的地区。在拜登竞选时就指出，美国不会容忍南亚恐怖主义，无论是跨境恐怖主义还是其他恐怖主义，美国政府将努力加强印度作为国防和反恐伙伴的能力。可以预见，未来美国仍将从撤军阿富汗的战略需要出发布局南亚，希望巴基斯坦和印度在阿富汗问题上发挥建设性作用，希望印巴关系维持基本稳定，为此美国可能在推进印巴全面对话进程上扮演积极角色。

三、恐怖主义对中巴经济走廊的影响与趋势

“一带一路”是我国推动构建人类命运共同体的重要实践，携手应对人类面临的各种风险挑战是倡议的题中之意，但共建“一带一路”本身也面临风险挑战，恐怖主义对高质量共建“一带一路”的威胁目前有所抬头。巴基斯坦政府致力于反恐，其安全状况近年有了很大改善，但作为“一带一路”旗舰项目的中巴经济走廊面临的安全威胁却始终存在，涉及俾路支省叛乱、恐怖主义和极端主义、外部势力破坏活动、对中巴经济走廊的负面宣传，以及地区安全问题，特别是阿富汗局势变化等。

第一，针对中巴经济走廊的恐袭事件呈多发态势，中国公民、驻外领馆以及走廊项目成为恐袭目标。据中国商务部统计，2019年年末中国在南亚国家的各类劳务人员达4.76万人，其中在巴基斯坦1.85万人。^①然而南亚地区发生多起针对我国公民的恐袭事件，并且这些事件主要发生在巴基斯坦。据不完全统计，自2001年5月中国一勘探队在巴基斯坦俾路支锡比地区遇袭，至2021年7月达苏恐袭事件发生，在20年里巴基斯坦至少发生32起针对中国海外利益的恐袭事件。尤其是2021年7月发生的达苏恐袭事件，导致9名中方人员和3名巴方人员死亡。实际上自2016年以来，以中巴经济走廊和中国公民相关的恐袭事件就呈多发上升态势，5年中约发生16起恐袭事件。^②据报道，在2019年的上半年，巴基斯坦信德

^① 根据中国商务部2020年版南亚国家阿富汗、印度、巴基斯坦、尼泊尔、孟加拉国、斯里兰卡和马尔代夫的《对外投资合作国别（地区）指南》数据整理。

^② 数据是在Jawad Syed论文数据的基础上添加了2018年以来恐袭事件整理而成。参见Jawad Syed, "Terrorising the Belt and Road: A critical analysis of security threats to Chinese nationals and businesses in Pakistan", *LUMS Working Paper*, November 2017, https://cpmi.lums.edu.pk/sites/default/files/media-browser/cpec_security_paper_js_18nov17.pdf, 31 August 2021; Anam Fatima, "CPEC Security in 2020," *Conflict and Peace Studies*, vol. 13, no. 1, Jan-June 2021, pp. 99-104.

省警方就挫败了 11 起针对中亚经济走廊建设工人的恐袭计划，开普省警方也逮捕 5 名计划破坏中亚经济走廊的恐怖分子。目前，随着中亚经济走廊建设进入了第二阶段，我国派出各类劳务人员常年保持数万规模，恐怖主义对我国驻外公民尤其是走廊项目建设者的人身安全构成的威胁较为突出。

第二，以俾路支民族分裂组织为代表的恐怖威胁十分突出。自 2004 年叛乱分子在俾路支省再次抬头以来，叛乱分子的袭击目标开始转向政府的重大发展项目，一些项目设施以及项目建设者成为恐袭目标。尤其是近几年，俾路支分裂分子日益将袭击目标对准公共基础设施。尽管中亚经济走廊能对俾路支省的中长期社会经济前景产生显著的积极影响，巴基斯坦总理伊姆兰·汗也表示中亚经济走廊与巴基斯坦政府拨付的 7300 亿卢比资金将把俾路支省发展为巴基斯坦最发达的地区之一，然而自 2018 年以来俾路支民族分裂势力针对中国公民以及中亚经济走廊的恐袭事件却明显增多。自 2001 年以来的针对中国公民与项目的恐怖袭击中，至少有 12 次是俾路支民族分裂组织所为。实际上，位于地缘政治热点地区的俾路支省的叛乱是一场涉及多因素的复杂冲突，对中亚经济走廊尤其是对瓜德尔港城市化的不满只是诸多驱动的一个新因素，俾路支民族分裂组织将破坏包括中亚经济走廊在内的基础设施作为其实现政治诉求的一种手段。目前，俾路支分裂分子与信德省分裂分子相互勾结，在信德省分裂组织的支持和援助下，俾路支分裂组织将攻击中国利益的范围扩大至信德省。鉴于此，在俾路支省甚至是在信德省，民族分裂分子对中国公民经常光顾的餐厅和酒店发动自杀式袭击或简易爆炸装置袭击的风险始终存在。同时，外部势力利用并资助巴基斯坦俾路支武装组织，也是导致俾路支民族分裂组织再次抬头的重要因素，对中亚经济走廊构成现实挑战，^① 甚至越境的国外武装分子也进入俾路支省实施破坏中亚经济走廊的活动。对此，巴基斯坦学者指出，俾路支解放军（BLA）和俾路支解放阵线（BLF）等组织由外国秘密机构资助，目标是利用俾路支省分裂组织制造不稳定和不确定的地区安全

^① Riaz Ahmad, Hong Mi and Lloyd W. Fernald, "Revisiting the potential security threats linked with the China-Pakistan Economic Corridor (CPEC)", *Journal of the International Council for Small Business*, vol. 1, issue 1, 2020, p. 72.

环境。^①

第三,伊斯兰极端恐怖组织“内勾外联”对中巴经济走廊建设构成重大现实挑战。ISIS和“基地”组织都在南亚建立了分支,尽管巴基斯坦在应对ISKP方面非常成功,迫使ISKP基本上退出杜兰线,但其仍有利用阿富汗、克什米尔或其他地区冲突策划恐袭的能力。同时,尽管AQIS近年来较为沉寂,但其对TTP的恢复和重组发挥重要作用,巴基斯坦境内一些与AQIS结盟的组织甚至加入TTP。目前,与民族主义叛乱和暴力宗派组织相比,激进组织始终是巴基斯坦面临的最严重安全挑战。2015年至2020年,巴基斯坦发生的2073起恐怖袭击中有1272起是激进组织所为,约占全部恐袭事件的61%。^②鉴于此,随着中巴经济走廊建设进入第二阶段,像ISKP、AQIS以及TTP等激进组织对中国公民和项目构成的安全威胁仍然不能低估。早在2014年7月,ISIS头目巴格达迪就呼吁对20个国家发动圣战,其中就包括中国。^③巴基斯坦学者明确指出,伊斯兰极端组织对中国在巴基斯坦人员与项目构成最严重威胁,中国公民在巴基斯坦因恐死伤中有72%的死亡和67%的受伤是该类组织所为。^④有学者就认为,伊斯兰极端组织明确支持俾路支叛乱以及在全球反对中国“一带一路”倡议项目,这表明伊斯兰极端恐怖组织与俾路支叛乱分子之间潜在的支持与合作将不断增加,这将显著提升俾路支叛乱组织实施恐袭的能力以及拓展其实施恐袭的地域范围。^⑤目前,ISKP、AQIS、TTP等伊斯兰极端恐怖组织与俾路支叛乱分子间的“内勾外联”,导致中巴经济走廊面临的安全风险较为严峻。

第四,印巴对抗与域外大国博弈导致南亚恐怖主义态势趋于复杂,中国在南亚推动“一带一路”建设的整体安全环境近期难有改善。从近期来看,印巴关系难有缓和,有学者就认为在此背景下将恐怖主义作为政策工

^① Jaleel Sabahat and Bibi Nazia, “Baloch Insurgency and its impact on CPEC”, MPRA Paper No. 90135, July 18, 2017, p. 25.

^② 数据根据巴基斯坦和平研究所(PIPS)2015—2020年“巴基斯坦安全报告”统计得出,参考<https://www.pakpips.com/publications#1512730923805-d52fde57-07fa>, 1 September 2021.

^③ Christina Lin, “ISIS Caliphate Meets China’s Silk Road Economic Belt”, *Middle East Review of International Affairs*, vol. 18, no. 4, Winter 2014, pp. 1–14.

^④ Jawad Syed, “Terrorising the Belt and Road: A critical analysis of security threats to Chinese nationals and businesses in Pakistan”, *LUMS Working Paper*, November 2017, p. 11.

^⑤ Asad Ali, “Pakistan terrorism activity update”, January 22, 2019, <https://ihsmarket.com/research-analysis/pakistan-terrorism-activity-update.html>, 2 September 2021.

具对双方都具有一定的诱惑力。印度外长苏杰生指责巴基斯坦利用恐怖主义作为合法的治国工具,^① 而巴基斯坦总理则称中国驻卡拉奇领馆遇袭是“针对巴基斯坦和中国经济和战略合作的阴谋的一部分”。^② 因此从近中期看, 印巴对抗是影响南亚地区恐怖主义威胁态势的重要变量, 只要印巴对立不缓和, 涉恐议题就很难得到有效解决。另一方面, 在印巴全面对话进程名存实亡的背景下, 中美大国博弈、中印战略互信现状以及印度对“一带一路”的立场等, 都导致南亚地区恐怖主义对“一带一路”的威胁态势趋于复杂。印度消极对待中方“一带一路”倡议, 反对中巴经济走廊, 却积极回应美国“印太战略”, 并明确表示有兴趣参与旨在抗衡“一带一路”倡议的“蓝点网络”计划。可以预测, 未来一段时期中美印以及印巴阿互动将更为复杂, 中国在南亚推动“一带一路”建设的整体环境近期难有改观。巴基斯坦学者指出, 由于印度和美国对中国和巴基斯坦之间日益增长的合作不太满意, 他们可能会以针对中巴经济走廊的恐袭事件为借口批评“一带一路”倡议并试图伤害中巴经济走廊。^③ 同时, 美国 2019 年 7 月将俾路支解放军指定为全球恐怖分子 (SDGT), 有可能导致 BLA 实施报复性恐袭。因为历史上看, 只要美国将阿巴边境地区的恐怖组织作为打击目标, 巴基斯坦境内的恐怖活动就会明显增多。

第五, 恐怖主义与地区安全环境和投资环境产生联动, 一定程度上影响了“一带一路”共建伙伴的投资意愿, 同时也导致“一带一路”安全维护成本攀升。中国始终以开放包容和多元共赢的理念推动“一带一路”的第三方市场合作, 但作为全球受恐怖主义影响最严重的地区, 南亚的安全环境已经影响到域外国家或第三方参与中巴经济走廊建设。2017 年年底, 中国表示将积极探讨中巴经济走廊以适当方式向阿富汗延伸, 但鉴于阿富汗安全形势, 目前中巴阿三方合作进展缓慢。同时中巴两国也鼓励周边国家参与中巴经济走廊建设, 中巴经济走廊联合合作委员会为此下设了国际合作协调工作组, 然而目前来看, 沙特和伊朗参与走廊建设的进展也较为缓慢。实际上, 外国投资者已经对在巴基斯坦尤其是动荡的俾路支省投资

^① “Pak uses terrorism as legitimate tool of statecraft: S Jaishankar”, *India Today*, September 26, 2019.

^② “Conspiracy against Pak-China strategic cooperation, says PM Imran after consulate attack”, *The Express Tribune*, November 23, 2018.

^③ Jawad Syed, “Terrorising the Belt and Road: A critical analysis of security threats to Chinese nationals and businesses in Pakistan”, *LUMS Working Paper*, November 2017, p. 28.

感到担忧。此外，恐怖主义也导致“一带一路”建设与运营的安保成本显著增加，这给倡议参与方带来额外负担。目前，巴基斯坦为走廊提供保护的安全力量约有3.2万人，而巴基斯坦2019—2020财年用于增加安全的支出就达325亿卢比。为保障中巴经济走廊安全，巴基斯坦于2017年批准约4.74亿卢比预算，决定在走廊沿线的瓜德尔、库兹达、图尔伯德、曼塞拉以及吉尔吉特等地区设立情报机构办公室。^①显而易见，恐怖主义增加了中巴经济走廊建设项目的成本，也一定程度上加重了巴联邦政府财政压力，但恐怖主义威胁并不能改变走廊建设的规划与方向。

第六，新冠肺炎疫情导致“一带一路”具体项目的建设进度受到影响，为恐怖组织提供了新的叙事，也有可能成为反华势力煽动反华情绪、破坏中巴关系和中巴经济走廊的“新借口”。新冠疫情暴发影响了制造业、供应链以及人员和货物的流动，导致世界经济复苏前景黯淡，在此背景下一些“一带一路”项目建设也受到一定影响，中巴经济走廊项目也受新冠肺炎疫情影响而放缓。然而中巴两国政府都在确保中巴经济走廊建设全面推进，目前走廊建设步伐正在加快，整个疫情期间没有巴方员工被解雇和被降薪，而且截至目前，走廊已经为巴基斯坦创造了7.5万个工作岗位。尽管如此，新冠疫情仍为一些恐怖组织提供了“新叙事”。有研究显示，各种各样的恐怖组织已经将新冠疫情融合进新叙事，试图通过疫情在对手间制造分歧，利用对手弱点达到自己目的。据报道，一些恐怖组织开始煽动与新冠肺炎病毒有关的阴谋论，ISIS、“基地”组织和“穆罕默德军”等全球性与地区恐怖组织都在利用疫情扩大影响，西方阴谋论人士甚至荒谬地宣称中巴经济走廊将促进新冠肺炎疫情在巴基斯坦的传播。^②目前有迹象表明，某些势力支持的恐怖主义、激进主义和政治颠覆已经成为反华势力破坏中国在南亚推进“一带一路”建设的政策工具。

四、积极应对恐怖主义对中巴经济走廊的挑战

西方媒体热衷于渲染巴基斯坦俾路支公众反对中巴经济走廊，印度试

^① Planning Commission, Ministry of Planning, Development and Reform, Government of Pakistan, “Public Sector Development Programme 2019–20”, June 2019, pp. 6–34.

^② Andrew Korybko, “The Neocons’ Covid-19 Fearmongering Won’t Derail Cpec”, *Thealtworld*, May 7, 2020, https://Thealtworld.Com/Andrew_Korybko/The-Neocons-Covid-19-Fearmongering-Wont-Derail-Cpec, 5 September 2021.

图通过传播与中亚经济走廊安全有关的扭曲新闻来诋毁中亚经济走廊，一些既得利益势力也试图夸大对巴基斯坦安全局势，尤其是瓜德尔地区安全局势的担忧。然而事实并非如此，巴基斯坦的恐怖袭击主要是国内矛盾的结果，针对中国公民和中巴经济走廊的袭击更多不是出于仇恨中国和反对中亚经济走廊，更多是出于让巴基斯坦政府难堪。与2015年至2020年巴基斯坦发生的2073起恐怖袭击事件相比，^① 针对中国公民和中巴经济走廊的恐怖袭击只是偶发。然而也要看到，“后伊斯兰国”时代的南亚地区恐怖主义威胁程度仍居高位，恐怖主义对南亚国家关系及整个地区稳定与发展形成制约，对相关国家主权、安全、稳定与发展构成严重威胁，对“一带一路”建设，尤其是“中亚经济走廊”以及“中亚经济走廊”向阿富汗延伸构成现实威胁。为应对恐怖主义对南亚地区“一带一路”风险，中国需要从打造人类命运共同体高度继续宣示我国的反恐立场与反恐政策，从双边、小多边和多边层次加强与南亚国家的反恐合作，致力于在反恐议题上与相关国家形成有效的良性互动。

首先，利用双边层面的反恐磋商机制、反恐合作共识以及反恐联合演练，为中国加强与南亚地区国家的反恐合作提供切实路径。双边层次上，中国与阿富汗、印度和巴基斯坦建立了副部级反恐磋商机制，与孟加拉国、斯里兰卡和马尔代夫就加强双边反恐沟通合作达成共识。在联合反恐演练上，中国与印度、巴基斯坦和尼泊尔的联合反恐演习也趋于常态化，而且中国也应邀参与南亚国家主导的多国联合反恐演练。可以说，这是中国推进与南亚地区国家双边反恐合作，应对恐怖主义对“一带一路”建设风险的重要支撑。

其次，发挥中巴阿三边反恐合作机制作用，促进巴阿在反恐议题上积聚更多共识。2018年12月第二次中国—阿富汗—巴基斯坦三方外长对话期间，三方签署了《合作打击恐怖主义谅解备忘录》，三方反恐合作有了机制化平台。发掘中巴阿副外长级反恐安全磋商机制潜力，将促进巴阿两国在反恐议题上积聚更多共识。目前，阿富汗是影响南亚与中亚反恐形势的关键，地区恐怖主义已经对中亚经济走廊延伸、美国主导的“新丝绸之路”计划以及印度实施“连接中亚政策”构成重大挑战。推进阿富汗和平

^① 数据根据巴基斯坦和平研究所（PIPS）2015—2020年《巴基斯坦安全报告》统计得出，参考 <https://www.pakpips.com/publications#1512730923805-d52fde57-07fa>, 1 September 2021。

进程，推动以阿为中心的各种反恐机制建设，不仅利于地区国家，更可助力过境阿富汗的诸多互联互通倡议或计划。

再次，注重发挥上海合作组织以及金砖国家反恐合作机制作用，重点加强与印度和巴基斯坦在组织框架内就反恐议题形成有效合作。在上合框架内，中国与印度和巴基斯坦是上海合作组织成员国，阿富汗是观察员，为此中国应与印度、巴基斯坦和阿富汗充分发挥“上海合作组织地区反恐机构”的协调作用，加强反恐立场协调与反恐合作。同时，中国应利用金砖国家平台与印度就反恐议题展开对话与合作。目前，金砖国家已经建立了金砖国家反恐工作组，并举办了金砖国家反恐战略研讨会，金砖反洗钱和反恐怖融资理事会机制化建设也提上日程，成员国已经在反恐与反恐怖融资等关键问题上加强沟通和对话。

从次，中巴经济走廊面临的恐怖威胁风险较高，应为巴基斯坦反恐能力建设提供支持。2017年8月特朗普出台阿富汗新战略以来，巴国面临的国际社会压力骤增。美国冻结对巴安全援助，国际金融行动特别工作组(FATF)将巴列入“灰名单”，导致巴在反恐上面临巨大压力。为有效应对中巴经济走廊面临的安全风险，中国应对巴提供必要的技术、资金和道义支持，帮助巴方提升自身反恐能力建设，同时在国际上继续支持并肯定巴基斯坦的反恐努力与成效。

最后，目前新冠肺炎疫情仍在持续，中国要继续以推进与南亚国家的疫情防控国际合作为切入点，有效应对恐怖组织的“新叙事”。疫情对南亚国家普通民众的正常生活产生了严重影响，一些恐怖组织借疫造势，招募成员，提升影响。为有效应对疫情导致的地区恐怖主义威胁态势的新变化，一是应强化对外宣传，针对疫情国际舆论，要积极主动发声，既讲事实，也揭阴谋；二是加强防疫国际合作，既塑中国责任大国形象，也助力地区国家提升应对疫情的能力；三是支持南盟框架内区域防疫合作取得新进展，同时需要在动荡时期提升与相关地区国家的反恐情报分享。与此同时，中巴经济走廊建设始终坚持从发展视角聚焦并加强发展合作，走廊规划与建设更多地向民生项目倾斜。发展不平衡是当今世界最大的不平衡，而南亚恐怖主义痼疾难除也与地区经济社会发展普遍落后有关。为此，中巴经济走廊建设要坚持发展视角，聚焦消除贫困、增加就业、改善民生，让共建成果更好地惠及地区民众，有效应对恐怖组织对当地民众尤其是青年的诱惑。同时，尽管俾路支地区发生多次恐袭事件，但俾路支地区的安

全环境总体上在改善。随着走廊建设成果不断惠及当地民众，俾路支地区社会经济发展前景可期，走廊建设将为从根源上解决地区恐怖主义问题提供现实可行路径。

总之，包括恐怖主义威胁在内的任何势力都无法破坏中亚经济走廊第二阶段建设向前推进，无法阻止中亚经济走廊框架内的双边与多边合作，更无法干扰破坏中巴友谊。为应对恐怖主义威胁，中国与巴基斯坦应保持定力与信心，加大走廊项目安保力度，推动走廊建设取得更大成果，不断提升中巴全天候战略合作伙伴关系，始终致力于携手构建新时代更加紧密的中巴命运共同体。

Abstracts

The Trend of Terrorism in South Asia and its Impact on CPEC

Wu Zhaoli

BRI has made remarkable progress in South Asia, but terrorism also poses a real threat to BRI projects construction and relevant personnel safety. In the near and medium term, The number of terrorist organizations, terrorist attacks and casualties in South Asia are fairly high, and this trend will be the norm for terrorism in South Asia. The infiltration of terrorist organizations from other regions, the antagonism between India and Pakistan, the game between great powers and the pandemic of COVID-19 have all complicated the situation of regional terrorism. At present, the threat of south Asian terrorism to BRI is mainly aimed at the China Pakistan Economic Corridor (CPEC), among which the threat of separatist terrorist in Baluchistan is the most prominent, and the collusion between ISIS and Baloch separatists also raises the level of threat. This paper argues that comprehensive measures should be taken to deal with the threat of terrorism to BRI in South Asia. It is necessary to deepen the mechanism construction of counter-terrorism cooperation with South Asian countries, strengthen epidemic prevention cooperation to unmask the new narrative of terrorist organizations, promote development cooperation from the perspective of development, and address proactively the challenge of terrorism to CPEC.

The Logic, Strategy and Political Outcome of the “Blame Game” Played by Modi Government: A Case Study on India’s Membership Application for Nuclear Suppliers Group

Wang Lei

The central government of a country may choose to blame another country under the domestic political pressure caused by predicament in diplomacy, the