

第(八)章 渾沌的宿命：巴基斯坦大選後的 內外情勢

沈明室*

壹、前言

2024年2月，巴基斯坦的選舉在高潮迭起的內部政治競爭中結束。雖然與正義運動黨（Pakistan Tehreek-e-Insaf）關係密切的獨立參選人，以101個席次囊括多數，但因為不能以政黨形式運作，無法獲得婦女及少數族群的名額，最後由穆斯林聯盟的謝里夫派（PML-N）贏得最多席次，並且與巴基斯坦的人民黨（Pakistan People's Party, PPP）扎達里（Bilawal Bhutto Zardari）共同組成執政聯盟的聯合政府，甚至有部分原來屬於正義運動黨的獨立候選人也選擇加入穆斯林聯盟。但是人民黨拒絕組成聯合政府，以交換由前總統阿里·扎達里（Asif Ali Zardari）¹擔任總統一職。最後人民黨聲明放棄與穆斯林聯盟結成聯合政府，正義運動黨也強調只願意擔任在野角色，使穆斯林聯盟謝里夫派的執政聲勢壯大，確定由穆斯林聯盟主導執政政府的組成。

事實上，巴基斯坦從獨立後，雖然透過民主方式的國會選舉組成執政黨及政府，但是從來沒有一位總理能夠做滿任期。尤其巴基斯坦軍方在政府運作中扮演重要角色，境外國家如美國及中國等，可以透過軍隊介入巴基斯坦內部政治及政策，使得軍文關係成為影響巴基斯坦的重要變數。²除了軍隊之外，各政黨傳承的家族政治遺產，³成為各政黨擴張影響力的

* 沈明室為財團法人國防安全研究院國家安全研究所研究員。

1 阿里·扎達里曾在2008年至2013年擔任總統，他也是被暗殺的前總理碧娜芝·布托（Benazir Bhutto）的丈夫扎達里（Asif Ali Zardari）的父親；板球球員出身的伊姆爾·汗則是異數，但他也說他父系祖先是一位名將，曾任旁遮普省總督。Imran Khan, *Pakistan: A Personal History* (New York: Random House, 2012), pp. 22, 37.

2 Najiyah Khan, "Civil-Military Relations: A Case Study of Pakistan," (2010). UNLV Theses, Dissertations, Professional Papers, and Capstones, 880, <http://dx.doi.org/10.34917/2228992>.

3 如謝里夫家族及布托家族等。

依據，但也成為政黨壟斷與派系的重要基礎。

巴基斯坦的每一位政黨領導者都可以找到過去政治世襲的影子，在多數人民屬於文盲的情況下，⁴ 民主政治發展的進程非常緩慢。因此，即使巴基斯坦透過選舉建立政府與人民的授權，難以有效治理的內外政治混亂，已經成為巴基斯坦渾沌的宿命。

貳、巴基斯坦選舉經過及結果

2024 年巴基斯坦選舉包括國民議會（下議院）、省議會及參議院（上議院）的選舉，其中參議院 100 位名額係由省議員選舉加上婦女及少數民族而成，省的執政官員也從被選上省議員中產生。因此，在這次選舉中，巴基斯坦人民總共投了兩張票，依據投票結果組成省級及中央層級的政府領導官員。國民議會的任期為 5 年，而參議院的任期為 6 年。參議院的選舉是部分錯開的，每 3 年舉行一次。參議院、國民議會和該國的省議會聯合組成選舉團，由選舉團負責選舉巴基斯坦總統。但是巴基斯坦總統並無實質權力，僅在儀式性及象徵性的典禮中出現，無足夠威望整合國內政黨的紛爭。

攸關政府權力組成的國民議會選舉，根據最後 2024 年選舉委員會網站顯示，獨立候選人獲得 264 席中的 101 席，其中多數屬於正義運動黨，因為前總理伊姆蘭·汗（Imran Khan）及其領導的巴基斯坦正義運動黨遭到鎮壓，這些針對軍隊參與政治的指控被刻意放大，使伊姆蘭·汗入獄，無法參加競選，⁵ 而巴基斯坦正義運動黨則被禁止使用其選舉標誌——板球拍，只能以獨立候選人的姿態競選，在選舉過程中備受打壓。

最後選舉結果，原本正義運動黨旗下獨立候選人 93 人在省的選區當選，成為實質的最大黨；而穆斯林聯盟謝里夫派則在省選區取得 75 席。

⁴ 巴基斯坦識字率僅為 59.3%，對於這些文化程度較低的選民，特殊的政黨標識就是投票的指南。

⁵ 伊姆蘭·汗因為出賣國家禮物及貪腐等罪名，被判處 30 餘年監禁，10 年內不得擔任公職。

因為正義運動黨的候選人都被迫以獨立名義參選，使正義運動黨不能分配到 60 席婦女名額和 10 席非穆斯林名額，讓謝里夫（Nawaz Sharif）的穆斯林聯盟謝里夫派超越正義運動黨成為第一大黨。因為沒有單獨過半，必須與其他黨共組聯合政府。經過拉攏少數正義運動黨及人民黨議員後，就由穆斯林聯盟的謝里夫擔任巴基斯坦總理一職。

參、巴基斯坦的內外困局

自 1947 年獨立以來，巴基斯坦的軍隊至少掌控該國政治超過 30 年，即使在非軍政府執政期間，軍隊勢力對政府影響也非常明顯。巴基斯坦前陸軍參謀長卡瑪爾·賈韋德·巴傑瓦（Qamar Javed Bajwa）曾在 2022 年 11 月承認軍隊干預政治的事實。⁶ 儘管如此，從執政的總理背景來看，文人總理已經持續 16 年的時間，也是巴基斯坦獨立以來，歷史上最長的一段時間。

由於前一任伊姆爾·汗政府因為不信任投票而下台，無法做完 5 年任期，重新啟動選舉之後，穆斯林聯盟聯合軍隊極力防範正義行動聯盟在選舉之後仍然穩居第一大黨的地位。因此，伊姆爾·汗面臨著數十項指控，包括腐敗和煽動叛亂，經歷多次逮捕行動，最後被旁遮普軍隊的遊騎兵逮

表 8-1 巴基斯坦選舉區域及名額分配

類別	首都區 (Islamabad Capital Territory)	開伯爾— 普赫圖赫瓦省 (Khyber Pakhtunkhwa)	信德省 (Sindh)	俾路支省 (Balochistan)	旁遮普省 (Punjab)
國民議會	3	45	61	16	141
省議會	0	124	168	65	371
參議院 100 位參議員，省議會選出 62 位；科技專業 17 位；女性 17 位；少數民族 4 位。					

資料來源：沈明室製表。

⁶ Ejaz Haide, “Can the Military Stay Out of Politics?” *DAWN*, December 18, 2022, <https://www.dawn.com/news/1726931>.

捕，因而讓人懷疑軍方參與驅逐行動，伊姆爾·汗也指責巴基斯坦的三軍情報局圖謀暗殺行動，使得伊姆爾·汗與軍隊關係不睦。

事實上，在伊姆爾·汗接任總理初期，與巴基斯坦軍方情治單位關係不錯。因為伊姆爾·汗曾是一位贏過世界冠軍的板球明星，對很多巴基斯坦人來說，他既是擊敗過印度的「民族英雄」兼昔日球王，又是長期被軍隊與腐敗掌控的政壇的一股清流。他當初成為總理，與軍方的支持密切相關，但是等到因為某些議題與軍方觀點不同後，軍隊反而成為掣肘伊姆爾·汗的主要勢力。

對比其他貪污家族，伊姆爾·汗可以說是新興勢力，人民也有新的選擇，促成了伊姆爾·汗及正義行動黨的崛起。根據巴基斯坦軍隊的特質，即使不能成為實際掌權者，也願意扮演影響政府決策的影武者。2018 年的選舉，伊姆爾·汗獲得廣大民眾的支持，一些建制派或軍隊全力支持他。伊姆爾·汗曾經自稱與軍隊立場完全一致，但是在治理問題，尤其是經濟、反腐及疫情等議題沒有處理好。例如，拓展社會福利制度的政策、計畫在大部分地區引入醫療保險的計畫等。

然而，隨著疫情以及全球物價飆升和經濟不景氣，巴基斯坦人的生活成本一直在飆升，食品價格急劇上漲，盧比兌美元貶值。正義行動黨的支持者埋怨全球原因導致國家經濟困難，但公眾對他的不滿情緒一直在上升。軍方對伊姆爾·汗未能實現良好治理的承諾感到沮喪，特別是在旁遮普，軍方還面對民間反對派不斷公開指責軍方讓伊姆爾·汗上台的壓力。因為伊姆爾·汗與軍方關係的破裂，使在野黨把握住機會，拉攏部分軍方將領，以不信任方式罷黜伊姆爾·汗，並以貪腐罪名，將其關入監牢，讓正義行動黨無法遂行政黨的權力。

因正義行動黨受到民眾支持，讓獨立參選人可以最高票當選的情形來看，正義行動黨在執政時的錯誤或失敗並非主因，而是受到內部政治架構制約的影響。軍隊的支持仍然是關鍵因素。新政府在內政上面臨的任務

7 開始策劃不信任投票時，正義行動黨和盟友內部發出叛逃的訊息時，軍方明確表示將保持中立。

有很多：如經濟、改善與塔利班（Taliban）統治鄰國阿富汗的關係、更新年久失修的基礎設施、解決停電問題等。在塔利班問題上，塔利班曾想扶植巴基斯坦境內勢力，企圖奪取巴基斯坦軍隊力量，尤其是核武器。由於巴基斯坦逮捕非法居住的外國人，導致逃難至巴國的 170 萬阿富汗人，被趕回阿富汗，使塔利班與巴基斯坦關係惡化。在西南部，巴基斯坦俾路支省分離分子希望獨立，以支配更多的資源，近幾年也發動一些恐怖攻擊行動，造成人民傷亡。

在經濟方面，國民議會選舉雖然對巴基斯坦穩定混亂的政治局面奠定良好的基礎，然而新政府面臨的挑戰依然很多。穩定物價和獲得充足外匯依然是政府最大的挑戰，巴基斯坦在與國際貨幣基金組織（IMF）談判，希望能夠獲得更多的援助。當然，最嚴重的是政治問題，一個弱勢的執政黨勢必難以推行其政策，為了政府良好運轉和維持執政地位，穆盟（謝）勢必須要不斷向執政聯盟內部的其他黨派妥協，有時甚至需要向反對黨妥協，以確保通過關鍵法案和政策。這種政治環境不穩定不僅會影響政府的執行效率，還導致政策的牽制和推遲，進而影響國家整體發展和治理能力。

根據世界銀行（World Bank）的評估，由於巴基斯坦採取緊縮的宏觀經濟政策、嚴格的進口管制、持續的通貨膨脹和政策不確定性，使巴基斯坦 2024 年實際 GDP 將放緩至 1.8%。由於這些經濟問題都因政治不穩定而更加嚴重，使得常用經濟政策或貨幣政策難以生效。巴基斯坦兩極分化的選舉進一步加劇國內普遍存在的不確定性，這種困境不僅直接影響巴基斯坦未來的走向，也對人民、民主狀況以及軍文關係產生嚴重影響，這些問題又都與其脆弱的經濟狀況密切相關。因為不確定及動亂，自然會讓外資猶豫不決，降低巴基斯坦對外資的吸引力。

另外，根據國際貨幣基金組織對巴基斯坦的評估，雖然巴基斯坦的經濟政策稍微獲得進展，但是在政治動盪中進行必要改革仍面臨嚴峻的挑戰。除此之外，目前的政治環境與格局，不論哪一黨執政，都難以實施長期的經濟政策。政治不穩定的後果導致政府偏重短期利益明顯的持續性經濟政策，使得政府經濟改革難收成效，管理也會問題叢生，如稅制改革、

補貼削減和改善商業環境等政策努力成果難料。更何況，在不穩定的政治框架下，實施必要經濟改革和吸引外國投資的努力不斷遭到破壞。

而政治不穩定擴大社會分裂和不滿情緒，可能導致示威抗議和政治動盪，進一步加劇巴基斯坦面臨的挑戰。因此，政治穩定和治理能力的提升也是巴基斯坦需要解決的重要問題。政府和各政黨需要共同努力，推動政治改革和建立穩定的治理機制，以確保國家的長期穩定和發展。

在外部情勢方面，巴基斯坦與阿富汗之間曾爆發邊境衝突，數名軍人喪生，使得巴基斯坦與阿富汗之間的衝突可能持續下去。在中國與阿富汗塔利班政權關係密切的情況下，巴基斯坦可能會尋求美國援助。比較親中俄的正義行動黨雖未獲得執政權，但是實質影響力第二的獨立候選人，仍會秉持伊姆爾·汗的政策，至少會間接牽制巴基斯坦不要倒向美國及西方。另一方面，美國則認為本次選舉不夠公開透明，美國與巴基斯坦關係值得關切。

伊姆爾·汗明顯地與俄羅斯站在一起，巴基斯坦對俄羅斯侵略烏克蘭採取的曖昧態度，不僅惹怒美國及西方國家，也讓巴基斯坦軍方非常不滿。前蘇聯入侵阿富汗，巴基斯坦基於地緣戰略支持美國反擊前蘇聯的軍隊。2001年反恐戰爭期間，巴基斯坦軍方也從美國軍方得到很多援助。因此伊姆爾·汗對俄烏戰爭的態度，讓其失去軍隊與美國支持，後來伊姆爾·汗改變態度表示支持美國，但為時已晚。

除了親近俄羅斯之外，巴基斯坦也對中國保持友善。伊姆爾·汗在2018年7月勝選之後，曾提及希望組團訪問中國，學習中國的反腐及扶助貧窮的工作。這也符合他的理想，但是他沒想到中國的反腐是剷除異己的政治行動，扶助貧窮也有很多造假情事。實際上，是透過行政調整，搬移窮人離開某些縣市，並宣布完成掃除貧窮問題。疫情過後中國經濟下滑，返回貧窮現象非常頻繁。另外，值得一提的是，中國的一帶一路倡議主要是在巴基斯坦興建中巴經濟走廊，但因為路線經過貧窮及恐怖分子猖獗地區，攻擊中國工程人員的事件頻傳，不僅讓巴基斯坦承受很大的外交壓力，也讓經濟走廊計畫進度延宕，無助於改善巴基斯坦的經濟。

在宿敵印度方面，印度利用巴基斯坦與伊朗和阿富汗的緊張，快速強化和伊朗及阿富汗的關係。例如，印度與伊朗簽署恰巴哈爾港協議，得到阿富汗塔利班政權的認可。塔利班政權認可該港成為巴基斯坦喀拉蚩港的替代貿易路線。伊朗與印度在恰巴哈爾港口計畫的合作給巴伊關係增添更多可能性。近期，伊朗和巴基斯坦之間發生的跨境襲擊事件進一步加速雙邊關係的緊張，使兩國外交和經濟交往變得愈加複雜；巴基斯坦與阿富汗的雙邊關係因各種政策而惡化。與中國不同，中國實際已承認塔利班政府，更進行大量投資，巴基斯坦政府在這方面仍然猶豫不決，仍傾向於西方陣營，如此一來，塔利班與中國關係發展無法成為巴基斯坦的機會。

因為美國和中國在亞洲及全球競爭日益激烈，對一向親中的巴基斯坦造成很大的影響。美國希望扶持印度成為主宰南亞的強權，從西部牽制中國，對抗中國不斷增長的影響力。這項政策以犧牲巴基斯坦的戰略利益為代價，深化巴基斯坦外交政策的困境。此外，巴基斯坦與鄰國的緊張外交關係也可能限制其獲得國際援助和貿易機會，從而使巴基斯坦在國際上不論外交或經濟都會被進一步孤立。

肆、小結

巴基斯坦的大選結束，並不代表巴基斯坦國內政治鬥爭的休止。常任文官政府與軍隊之間的博弈，新興崛起的巴基斯坦正義運動黨、傳統的巴基斯坦穆斯林聯盟（謝里夫派）、巴基斯坦人民黨三個政黨之間的競爭與合作，尤其是在重大國內經濟議題，以及隨著俄烏戰爭造成全球與區域格局的演變，美中之間的競爭，印度本身的態度，都會讓巴基斯坦內部的政黨持續地角力，未來是不信任投票或是軍方支持任何一方發動政變，可能性都是存在的。

面對上述的內外困境，巴基斯坦必須透過強而有力的經濟改革、促進內部政治穩定和奉行多元化的外交政策來擺脫當前的困境。政治穩定、經濟改革和良好治理密不可分，對於整個國家進步與發展非常重要。尤其是

內部安全和治理、發展戰略夥伴關係，以及參與地區外交對於巴基斯坦的長期成功和穩定至關重要。但是面對周邊環境的複雜與險惡、重大外交的左右為難，巴基斯坦新政府必須靈活運用內外政策，才能避免國家混亂與經濟的衰退。