国际问题研究报告

2019 年第 14 期

山东大学国际问题研究院

山东大学东北亚学院

克什米尔纷争再起搅动国际和地区紧张局势

2019 年 8 月 5 日，印度总统科温德根据印度宪法 370 条第 1 款发布“2019 总统法令”，宣布结束查谟-克什米尔地区（简称印控克区）70 多年来享有的特殊自治地位。与此同时，印度内政部长阿米特·沙阿向上议院提交议案，试图废除赋予印控克区特殊自治地位的印度宪法 370 和 35A 条，并将该区切割为克什米尔和拉达克两个中央直辖区。8 小时后，这两个议案均获得通过。印度剥夺印控克区的特殊地位不仅在国内引发轩然大波，也使印度和巴基斯坦关系陷入紧张状态，双方除在国际场合互相攻讦以外，军事对峙的烈度也逐渐升高，还可能将南亚次大陆卷入新一轮危机。

一、克什米尔问题的历史背景

印控克区大致可以分为三大部分，即查谟、克什米尔山谷和拉达

克。传统上，统治克什米尔土邦的是查谟信奉印度教的地主，而占人口大多数的被统治者则是山谷区的穆斯林农民。1947年，印巴分治后，作为土邦的查谟-克什米尔由于情况复杂，其归属问题成为印巴两国争议的焦点。1947年10月，信奉印度教的土王哈里·辛格寻求独立无望，唯恐内部穆斯林居民与外部巴基斯坦干涉力量里应外合，因此匆匆签署了归附印度的“加入书”。

在这种背景下，谢赫·阿卜杜拉领导的克什米尔国民大会（NC）协助中央政府起草了关于克区特殊地位的宪法 370 条，这一条款旋即成为印度中央政府和克区之间的“契约”：一方面，克区成为印度联邦的一部分，外交、国防、交通由后者负责；另一方面，克区享有除此以外的充分自治权，最初甚至拥有单独的“宪法”“总理”“元首”，号称“查谟和克什米尔共和国”。虽然谢赫·阿卜杜拉力求将克区的特殊地位由“暂时性”转变为“永久性”，但是这一提法遭到中央政府的强烈反对，而无法实施。恰恰是这种“暂时性”为今天印人党能够通过总统法令取消克区特殊地位埋下了伏笔。

然而，随着印巴关系紧张、查谟与山谷区对立加剧，克区内部政治社会生态也不断恶化：中央政府试图操控地方代理人而导致选举舞弊频发；自治权利被以各种名义不断剪除；本地声望高的领导人被长期软禁……到上世纪 80 年代，越来越多克什米尔人选择进入巴控克区，并到巴基斯坦寻求武器和进行训练，用以反抗印度中央政府。在这种背景下，各种名目的武装组织像雨后春笋般出现，其中既有持民族主义立场、主张克区独立的“查谟和克什米尔解放阵线”（JKLF），

也有主张将印控克区并入巴基斯坦的“圣战者党”（HuM）、“查谟-克什米尔真主穆斯林游击队”（JKHM），还不乏“基地组织”等国际极端恐怖组织。随着政治乱局加深，中央政府的残酷镇压和反抗势力的血腥报复交替加强，克区社会因而陷入持续不断的动荡。

2016年7月，印度安全部队击毙“圣战者党”头目布尔汗·瓦尼，导致新一轮的低烈度冲突和大规模抗议，克区局势再度恶化，这也成为莫迪政府这次废宪的大背景。

二、莫迪政府“废宪”及其国内反响

印度宪法370条第3款规定，只有征得“克什米尔制宪会议”的同意，印度总统才能废除370条。然而，因为“克什米尔制宪会议”早已解散，印人党方面就用邦级议会“克什米尔立法会”代替了制宪会议的法理地位。但是，废除370条这种“自戕之举”根本不可能在本地议会获得通过。对此，莫迪政府用心良苦为之“做局”。

2018年6月20日，印人党宣布退出与克什米尔人民民主党结成的政治联盟，迫使联合政府倒台、首席部长穆夫提辞职。这样一来，政府倒台后的印控克区开始实行邦长治理。到了6个月后的2018年12月，则转为总统治理。与此同时，2018年11月21日，印控克区邦长以“恐怖主义与暴力猖獗”为由，解散了印控克区立法会。通过这两次“转移”操作，莫迪政府先是通过解散克什米尔立法会，把“同意权”从地方立法机构转移到地方行政机构，再通过破坏联合政府，将“同意权”从地方行政转移到总统手中。总统科温德来自印人党，

毫无疑问将“同意”废除宪法 370 条。

尽管废除宪法 370 条和重组印控克区的做法在法律上存在诸多瑕疵，但其最终能够顺利通过，表明莫迪“废宪”拥有可观的民意基础。在印度政党中势力最强的泛右翼政治势力对“废宪”持热烈欢迎态度，而势力次强的中左翼阵营也态度暧昧。国民志愿服务团主席莫汉·巴格瓦特表示此次修宪是“印度全社会决心和意志的体现”。虽然国大党总体对修宪的负面影响表示严重关切，但其党内却产生了明显分裂，如国大党高层乔拉迪提亚·辛迪亚就倾向于支持莫迪政府的修宪决定。有消息称，甚至在国大党召开内部会议时，都无法形成统一反对莫迪“废宪”的声音。

虽然左翼政治势力表示反对“废宪”，且“民族势力”物伤其类，但却无法左右大势走向。印共马（CPM）、印共（CPI）等都对“废宪”表示坚决反对，而草根国大党（TMC）则表达了谨慎和忧虑。印度东北诸邦各分离主义势力号召抵制印度独立日庆祝活动，而地区邦领导人，如锡金邦和所谓“阿鲁纳恰尔邦”首席部长等也紧急澄清印宪法“371 条”赋予的特殊待遇不会改变。

此外，“废宪”也远没有消除印控克区内部的观点分歧。克区山谷各界呈现一边倒的震惊、悲痛和愤怒。查谟地区一些印度教社群对此表示欢迎，甚至要求建立独立的查谟行政区。拉达克列城一带感到欢欣鼓舞。什叶派穆斯林聚居的卡吉尔地区则对此表达了不满。迄今，克区已经暴发了多次大规模的示威活动，并与中央政府在当地准军事组织暴发了武力冲突，造成了人员伤亡。

三、莫迪“废宪”将产生深远国际影响

虽然印度政府在多个场合都声称，“‘废宪’完全是印度内部事务，不产生外部影响”，但这一问题涉及复杂的历史遗留问题，必然会产生复杂深远的国际影响。此外，巴基斯坦作为冲突中的弱势方，也一直没有放弃将该问题多边化、国际化的努力。

为解决克区的归属问题，1948 至 1949 年间印度和巴基斯坦爆发了第一次克什米尔战争，随之形成了印控克区和巴控克区之间的停火线。双方在长达 70 多年的时间里，采取各种努力，试图解决克什米尔的主权之争，但是却进展甚微。印巴两国又于 1965 年、1971 年、1999 年爆发武装冲突，但停火线却没有发生大的改变。

迄今为止，巴基斯坦从不承认印度对印控克区的占领，把该争端作为印巴两国的核心问题，积极寻求联合国和第三方斡旋，期望通过克什米尔的公民投票来解决归属问题。印度则认为克区已是其不可分割的一部分，坚持同巴基斯坦双边谈判解决，更不认可采取公民投票方式来解决归属问题。与此同时，印度指责印控克区的暴力和恐怖活动是巴基斯坦导致的，是巴基斯坦支持的“恐怖分子”所实施，而巴基斯坦则认为这是克什米尔人争取自由的斗争，相关武装人员是“自由战士”。

在印度单方面“废宪”以后，封锁大部分印度控制的克什米尔，切断了当地的外国通讯，包括手机，互联网和固定电话，并向克什米尔增派 3.8 万名士兵。对于此举，巴基斯坦外交部予以强烈谴责，表

示将利用所有可能的选项反击印度。7日，巴方“降低”对印外交关系，并暂停双边贸易，停开铁路“友谊快车”。随后，巴方还驱逐了印度高级专员，并关闭一条空中飞行通道。

8月15日印度独立日当天，印巴双方在边境发生军事摩擦，巴基斯坦称印度违反停火协议对巴进行炮击造成3名军人死亡，巴基斯坦立即用炮还击，击杀了5名印度士兵。8月16日，印度国防部长辛格提及印度的核力量，并借机“警告”称，印度未来将“视情况”决定是否首先使用核武器。对此，巴外长库雷希指出，印度有关改变“不首先使用核武器”的声明令人震惊，且不负责任。

联合国方面，随着巴基斯坦与印度的关系急剧恶化，8月8日，联合国秘书长古特雷斯呼吁双方保持克制。他表示，查谟和克什米尔的最终地位应根据《联合国宪章》通过和平手段解决。8月16日，在中国倡议下，联合国安理会就印巴问题举行闭门非正式磋商。此次磋商是联合国安理会几十年来首次讨论克什米尔问题，但未能就声明达成一致意见。8月20日，巴基斯坦外长库雷希表示，巴方已决定将这一问题上诉至联合国国际法院以寻求解决。

值得注意的是，印度单方面的行动损害中国的利益，为此，中国需要通过双边和其他方式介入，捍卫中国的利益，防止发生大规模战争。

（撰写：毛克疾，国家发展改革委国际合作中心）

国际问题研究报告

主编：张蕴岭 副主编：张景全 执行副主编：徐海娜

主办：山东大学国际问题研究院、东北亚学院

联系人：刘孟娇 电话：15854651231

报送：中央、山东省政府有关部门，山东大学学校领导、主要部门、学院领导

交换：国内国际问题研究机构