

跨界族群视阈下的俾路支问题研究*

苏欣 李福泉

【内容提要】 跨界俾路支族群是伴随欧洲的殖民扩张和势力范围的强行划分逐步出现的，并随着真正意义上具有独立主权的巴基斯坦、伊朗、阿富汗等民族国家的建立而正式固定化。对俾路支族群自身而言，作为各国内部的少数群体，都面临政治参与度低、经济贫瘠、文化落后等一系列族群发展的本质性问题。从民族国家层面来看，俾路支族群分离主义主导下俾路支人跨界联合，将催生一个潜在区域性国际关系行为体的形成，这对民族国家的政治版图构成极大的威胁与挑战。就地区安全形势而言，俾路支叛乱组织发动的恐怖主义活动日益猖狂，对中巴经济走廊的建设带来消极影响。从全球性问题的角度看，跨界俾路支人聚居区已成为毒品贩运和难民非法偷渡的天然门户，这不仅严重影响着国际社会的安全，也引发了严峻的国际人道主义危机。正确区分俾路支民众的合理诉求与叛乱分子的分离主义动机，高度重视俾路支部落首领的作用，切实构建一个容纳俾路支人的命运共同体，是跨界俾路支族群问题治理的最佳路径。

【关键词】 跨界族群；俾路支人；民族分离主义；恐怖主义活动；地区安全治理

【作者简介】 苏欣，上海外国语大学国际关系与公共事务学院 2016 级博士研究生（上海 邮编：200083）；李福泉，西北大学中东研究所副所长、教授（西安 邮编：710069）。

【DOI】 10.13549/j.cnki.cn11-3959/d.2020.01.010

【中图分类号】 D50 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1008-1755 (2020) 01-0142-14

* 本文系教育部人文社科重点研究基地重大项目“中国参与中东安全事务的理论与案例研究”（项目编号：16JJDGJW011）的阶段性研究成果，并受到安徽大学西亚北非研究中心的资助。谨向《国际论坛》编辑部提出的宝贵意见和建议致以诚挚谢意。

跨界族群是近代民族国家形成和国家政治法律边界明确化、固定化的产物。俾路支人作为世界跨界族群的重要组成部分，其面临的问题是当代跨界族群治理遭遇困境的典型缩影。俾路支族群的跨界、跨国和跨地区性质，决定了俾路支问题的研究与解决不能仅仅局限巴基斯坦视角、伊朗视角或阿富汗视角。本文试图从跨界族群的视角出发，将俾路支族群视为一个整体和世界跨界族群的重要组成部分，从族群本身、民族国家、地区安全、全球问题四个逐层递进的角度，探究当前俾路支族群面临什么发展困境，从地区和全球的角度，有哪些治理经验可供借鉴？作为一项涉及族群矛盾、恐怖主义活动、跨国犯罪、非法移民等安全领域的重要议题，作为一项涉及国家、地区和全球层面的治理难题，跨界俾路支族群问题值得深入探究。

一、既有研究与跨界族群视角的提出

近代以前，帝国或王朝的疆域依据实力大小和管理程度的强弱频繁变动，俾路支地区因位于中央权力辐射最弱且人烟稀少的边缘地带，通常游离于中央政权管辖之外，保持相对独立的自治状态。18世纪的卡拉特汗国（Khanate of Kalat）是俾路支自治时代的顶峰，民众通常跨越现代意义上的边界进行相对自由地流动。19世纪之后，英国在南亚地区的殖民扩张及英俄“大博弈”改写了俾路支族群的命运。英国采取的“分而治之”政策使俾路支族群内部分崩离析，英国主持划定的“戈德史密斯线”（Goldsmid's Line）和“杜兰德线”（Durand Line）确立了印度西北部、阿富汗西南部和伊朗东南部的边界，俾路支族群被划分到三个国家，这确立了俾路支族群的跨界属性。20世纪之后，现代意义上的伊朗、巴基斯坦、阿富汗民族国家相继成立，国家边界的固定化标志着跨界俾路支族群的正式形成。

目前，巴基斯坦约有750万俾路支人，占全国人口总数的3.6%。^①伊朗的俾路支人约为140万，占国内人口总数的2%。^②阿富汗的俾路支人约为30—40万，占全国

① 该数据依据巴基斯坦第五次和第六次全国人口普查数据估算所得。参见：Pakistan Bureau of Statistics, <http://www.pbs.gov.pk/>。

② 该数据源于2018年美国国会研究服务处的统计数据。参见：Kenneth Katzman, “Iran: Politics, Human Rights, and U.S. Policy,” *Congressional Research Service Report* (No.RL32048), January 2018, p.15。

总人口的1%。^①由此可见,俾路支人在上述三国都属于非主体少数民族群。由于族群、历史、宗教和文化等集体记忆,以及地域、贸易、婚姻等现实因素,近代以来人为划分的军事政治分界线,难以将三国俾路支民众的生活完全分割开来。出于相似的生活特征和文化特性,俾路支族群往往跨越国界进行交往与互动,逐渐形成了共同的生活地域——俾路支斯坦。^②当前涉及俾路支问题的国内外研究,典型的分析视角有:

国内政治冲突视角。这类研究将俾路支问题视为巴基斯坦、伊朗、阿富汗内部的族群治理困境或民族宗教事务,认为俾路支问题本质上是族群身份、族群冲突、边疆治理、族群与中央政府关系、自决权利和权力分享等问题,这也在一定程度上反映出上述民族国家在族群治理方面的失败与缺陷。核心观点指出,中央政府对地方资源的大量开发与当地政治无序、经济贫瘠、教育落后形成强烈反差,导致中央政府与当地民众之间产生了严重的信任赤字,这是俾路支问题的根源所在。^③

民族主义视角。这类研究集中探讨俾路支民族主义的起源、发展、演变和动力,尤其是对当前俾路支民族运动的影响。^④受西方民族主义概念的影响,俾路支政治精英内部对于本民族身份认同的思考,主要存在四种主流观念:第一种强调将“地缘政治”作为俾路支民族认同的基本单元;第二种强调“种族—部落”结构作为构建俾路支民

① 该数据依据美国中央情报局和阿富汗中央统计局的数据推断所得。参见: Central Intelligence Agency, "The World Factbook: Afghanistan," <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/af.html>; Afghanistan Central Statistics Organization, "Estimated Population of Afghanistan (2018-19)," June 2018, <http://cso.gov.af/en/page/demography-and-socile-statistics/demograph-statistics/3897111>.

② “俾路支斯坦”意为“俾路支人的土地”。从历史地理的概念上讲,该区域东至巴基斯坦的德加拉齐汗,北至阿富汗的赫尔曼德河,西至伊朗的锡斯坦—俾路支斯坦、克尔曼及法尔斯省,西南延伸至阿曼湾沿海地带;从政治文化意义上讲,俾路支人将俾路支斯坦视作俾路支文化身份的象征和民族认同的摇篮。

③ Just Bödeker, "An Inter-Ethnic Conflict in the Cultural Environment of the Baloch National Movement in Present-day Afghanistan," *Iran and the Caucasus*, Vol.13, No.2, December 2009, pp.357-364; Farhan Hanif Siddiqi, *The Politics of Ethnicity in Pakistan: The Baloch, Sindhi and Mohajir Ethnic Movements*, London: Routledge, 2012; Rehana Saeed Hashmi, "Baloch Ethnicity: An Analysis of the Issue and Conflict with State," *Journal of the Research Society of Pakistan*, Vol.52, No.1, January-June 2015, pp.57-84.

④ Taj Mohammad Breseeg, *Baloch Nationalism: Its Origin and Development*, Karachi: Royal Book Company, 2004; Martin Axmann, *Back to the Future: the Khanate of Kalat and the Genesis of Baloch Nationalism, 1915-1955*, Oxford: Oxford University Press, 2008; Abdul Basit Khan and Ayaz Muhammad, "Evolution of the Baloch Nationalism (Origin to 1947): A Historical Discourse," *Journal of the Research Society of Pakistan*, Vol.55, No.1, January-June 2018, pp.1-16; 乌呢尔:《俾路支早期民族主义运动探究》,《国际政治研究》2018年第6期,第116—136页。

族认同的根源；第三种是“俾路支一体化论者”，他们主要采用现代民族主义的概念，强调在“俾路支斯坦”内部协调俾路支族群的概念；第四种着重强调以宗教意识形态为基础构建俾路支民族认同。^①民族主义与分离主义没有直接关联，但前者提供了一种意识形态上的“想象共同体”，在族群权利和要求得不到满足的情况下，激进的民族主义者会将其加以利用，从而引发持续不断的民族分离主义运动，这也是该视角所关注的重要问题。

历史文化视角。该视角重点探究俾路支族群的历史与现状，既包括对俾路支族群起源的考察，也包括对目前俾路支人面临的冲突与困境的分析，还涉及对全球化时代三国俾路支族群的跨界经济、社会和文化交往影响的探讨。其中典型观点认为，俾路支问题是历史发展的产物，主要有几点原因：一是殖民历史带来的负效应，即英国殖民主义打破了传统俾路支部落结构之间的平衡，以及殖民者在可汗与部落首领之间采取的“分而治之”政策为俾路支问题埋下了伏笔；二是俾路支传统的社会结构、部落首领与政治精英之间的竞争，是俾路支族群发展受阻的重要因素。^②

上述视角为俾路支问题的产生、发展及影响提供了不同的解释路径。但俾路支问题呈现出的复杂性，本质上是该族群的跨界、跨国、跨地区性质所决定的。因此，本文试图引入跨界族群这一工具性概念，以求全面、客观地剖析俾路支问题。

从概念上讲，跨界族群指“因传统聚居地被现代政治疆界分割而居于毗邻国家的民族”，它融合了文化意义上的民族属性与政治意义上的国家属性于一身，是十分独特的一种民族形态。^③跨界族群是其所在国的普通公民，接受本国中央政府的管辖，具有一定的政治认同和国家归属。与此同时，他们在居住国占有一定的人口比例且分布较为集中，保持着原有的文化特点和族群认同，与相邻国家的同一族群保持婚姻、亲属或其他方面的联系。跨界族群是兼备政治族际和文化族缘的统一体。

① Muhammad Shafique, "Discourse of Baloch Identity under the British," *Journal of the Research Society of Pakistan*, Vol.52, No.1, January-June 2015, pp.234-235.

② Muhammad Sardar Khan Baluch, *History of Baluch Race and Baluchistan*, Quetta: Gosha-e-Adab, 1977; Paul Titus ed., *Marginality and Modernity: Ethnicity and Change in Post-Colonial Balochistan*, Karachi: Oxford University Press, 1996; Gulshan Majeed, "Land of Balochistan: A Historical Perspective," *Journal of Political Studies*, Vol.22, No.1, Summer 2015, pp.153-166; T. A. Heathcote, *Balochistan, the British and the Great Game: The Struggle for the Bolan Pass, Gateway to India*, London: Hurst & Company, 2015.

③ 葛公尚：《试析跨界民族的相关理论问题》，《民族研究》1999年第6期，第1—2页。

从类型上看,跨界族群按人口数量与规模通常被划分为:双边主体跨界族群,例如沙特、阿联酋、巴林等国的阿拉伯人;单边主体跨界族群,即在跨界的一方属于主体族群,但在其他国家属于少数族群,例如朝鲜族、蒙古族;双边非主体跨界族群,即在各个民族国家都属于少数族群,例如库尔德人、俾路支人。^①

从跨界族群面临的核心问题来看,主要有:第一,国家认同与族群认同的不平衡。对于少数族群而言,他们既是特定民族国家的国民,又具有特定的族群身份,而后者通常又兼具跨国性,这通常导致身份认同困境。第二,族群分离主义活动频发。跨界族群分离主义活动的核心诉求是将相邻国家的同一族群从当前的多民族国家中分裂出来,建立一个独立的政治实体。该活动往往采取极端暴力的方式,且容易与跨国犯罪活动紧密相连,这对主权国家的安全稳定造成极大威胁。第三,超越民族国家的国际化倾向明显。跨界族群分布地区通常具有重要的地缘政治优势,成为地区国家和世界大国的竞争之地,国际力量在此错综复杂。域外大国对跨界族群在经济、物质、武器、舆论导向等方面的支持,使民族国家内部问题或地区国家间冲突演变为一个国际性问题,这也是导致跨界族群问题长期得不到解决的关键因素。

二、贫困、反抗与流散:跨界俾路支族群的现实困境

俾路支族群的边缘化现象是导致民族分离主义出现、地区叛乱活动频发、毒品贩运和难民流散等一系列问题发酵的根源,后者反过来又加剧了族群边缘化的处境,恶化了族群发展的环境。这四大问题相伴相生,密切联系,构成了一个恶性循环的局面。

(一) 边缘化与族群发展问题

俾路支族群内部一直延续着部落为主的社会结构,部落首领享有绝对的权威,这严重影响俾路支地区政治进程的全面发展。在巴基斯坦,俾路支人没有足够的机会与权利参与政治事务的决策过程。联邦政府通过干预选举或直接任命行政长官的方式,影响俾路支省的政治发展,忽视了俾路支人的真实意愿。在伊朗,俾路支人是不被宪法承认却又真实存在的少数族群,整个俾路支社会处在国家权力辐射的最边缘地带,民众整体的政治参与度不高,国家核心行政部门很少有俾路支人担任重要职位,在最

^① 赵志朋、肖克:《跨界民族认同差异的来源——以美国墨西哥裔为对象的研究》,《国际论坛》2017年第6期,第71页。

高领袖和总统等高级职位的选举条件中都将逊尼派俾路支人排除在外。^①阿富汗俾路支人聚居区长期受到塔利班的统治，战乱使得政治权利无法得到保障。

从经济发展的角度看，俾路支地区幅员辽阔，不仅拥有丰富的自然资源和矿产资源，还占据重要的战略位置。它提供了便于进入中亚内陆的通道，也是连接印度洋、南亚和中东的桥梁。这一举足轻重的地位与俾路支人贫困的经济现状形成鲜明对比。据世界银行统计数据显示，俾路支省是巴基斯坦最贫困的省份，该省贫困发生率高达42.2%（全国平均值为24.3%）。^②在伊朗，锡斯坦—俾路支斯坦省的经济发展远远落后于其他省份，农村人口占该省总人数的51.44%，贫困发生率高达53%。^③气候干旱、生活和农业用水匮乏，是三国俾路支人共同面临的生态环境问题。尤其对阿富汗俾路支人而言，长期战乱对土地的破坏，以及干旱的气候条件和农业用水的极度匮乏，迫使大批阿富汗俾路支人从事非法走私活动，这进一步加剧了本地区经济环境的恶化。

语言是一个民族文化的结晶，也是构成民族身份认同的基本要素。目前，俾路支语在巴基斯坦、伊朗和阿富汗均面临着巨大的挑战与危机。第一，各国政府限制少数民族语言的发展，大力推广普及国家通用语言文字。其中伊朗不允许政府、学校、媒体等公共机构使用俾路支语；在巴基斯坦的行政和教育领域，俾路支语是不被认可的官方语言；在阿富汗，部分俾路支民族主义者创作和出版了俾路支语的教材、字典、小说、广播节目等，但由于国内长期的战乱环境，其影响力和传播力极为有限。第二，父母为了使年轻一代在未来职业竞争中不落后于同龄人，鼓励他们从小习得官方语言，反而忽视俾路支语的教育。第三，俾路支语仅被视作传统领域的语言，通常只运用于日常口头交流，缺乏书面标准、文字记录、充足的教材和训练有素的教师，这使俾路支语面临传承危机。

① 苏欣：《伊朗俾路支人的历史发展及当代演变》，《阿拉伯世界研究》2018年第3期，第40—41页。

② World Bank Group, "Poverty and Equity Brief: Pakistan," April 2019, https://databank.worldbank.org/data/download/poverty/33EF03BB-9722-4AE2-ABC7-AA2972D68AFE/Global_POVEQ_PAK.pdf.

③ Statistical Center of Iran, "Population of the Country in Urban and Rural Areas, by Sex and Province: Census 2016 - General Results," <https://www.amar.org.ir/english/Population-and-Housing-Censuses/Census-2016-General-Results>, 2019-06-04; World Bank Group, "Iran Economic Monitor: Weathering Economic Challenges," Fall 2018, <http://documents.worldbank.org/curated/en/676781543436287317/pdf/132553-WP-World-Bank-Iran-Economic-Monitor-Fall-2018.pdf>.

（二）俾路支民族分离主义与国家政治安全

受伊朗立宪革命、俄国十月革命、土耳其凯末尔革命、印度民族独立运动以及泛伊斯兰主义的影响，20世纪20年代俾路支民族主义运动迅速兴起。当时的民族主义者团体主要分为两大类：一是具有民族主义意识的俾路支部落首领，在一系列抵抗英国殖民活动失败后，前往苏联寻求帮助，并加入共产国际；二是追随印度民族主义者路线的俾路支民族主义者，例如俾路支统一组织（Anjuman-e Ittehad-e Balochan），^①逐渐成为民族运动的主力军。^②18世纪中期纳西尔汗（Nasir Khan）统治时期的卡拉特汗国，成为俾路支民族主义的象征。“大俾路支斯坦”的辉煌历史，为实现俾路支民族的独立与自治提供了先例和强有力的精神号召。

民族主义是一把双刃剑，它并非一定会导致分离主义，但激进的民族主义者往往会将其作为意识形态的支柱加以利用。俾路支地区重要的战略地位与俾路支族群边缘化的现状形成强烈反差，各国政府面对叛乱活动时采取以军事镇压为主的策略，共同导致俾路支人普遍认为自己是被剥削的群体。激进的民族主义者和武装团体，正是利用民众不满的情绪和泛民族主义的思想，鼓动开展叛乱活动，制造地区紧张与冲突局势，加剧少数族群对本国政府的离心倾向。

巴基斯坦建国之后，俾路支族群为寻求更大的自治权，先后与联邦政府发生了5次大规模冲突。2012年之后，双方一直处于低烈度的对抗之中。巴基斯坦的联邦制未能改善俾路支人的不满，这催化了俾路支民族主义的崛起，尤其是民族分离主义日益凸显。^③当前影响范围广、活动频繁、坚持武装斗争建立“大俾路支斯坦”的组织有俾路支解放军（Baloch Liberation Army）、俾路支共和军（Baloch Republican Army）、俾路支联合军（United Baloch Army）、俾路支解放阵线（Baloch Liberation Front）等，它们基本都被巴基斯坦政府认定为恐怖主义组织。据瑞典“乌普萨拉冲突数据项目”（Uppsala Conflict Data Program, UCDP）的统计数据，

① 俾路支统一组织的前身是1920年秘密成立的青年俾路支（Young Baloch），它积极呼吁在卡拉特汗国内部推行政治和宪法改革，将传统的俾路支地区统一起来，追求建立主权独立、统一的俾路支斯坦国。这标志着一个世俗民族主义运动的崛起。1937年更名为卡拉特邦民族党。参见：Taj Mohammad Breseeg, *Baloch Nationalism: Its Origin and Development*, Karachi: Royal Book Company, 2004, pp.221-223。

② Abdul Basit Khan and Ayaz Muhammad, “Evolution of the Baloch Nationalism (Origin to 1947): A Historical Discourse,” *Journal of the Research Society of Pakistan*, Vol.55, No.1, January-June 2018, p.11.

③ Gulwar Khan, *Politics of Nationalism, Federalism, and Separatism: The Case of Balochistan in Pakistan*, PhD. Dissertation 2014, London: University of Westminster, p.190.

1989—2017年间，俾路支解放军、俾路支共和军、俾路支联合军、俾路支解放阵线发动的袭击活动分别造成747人、380人、180人和105人死亡。^①这一庞大的数字背后，显示出俾路支武装叛乱组织对巴基斯坦的国家安全造成了极大威胁。

与巴基斯坦俾路支人相比，伊朗俾路支族群内部没有产生大范围的分离主义迹象，他们对伊朗具有较高的国家认同，普遍追求在伊朗国内实现政治自治和权力分享。^②但自21世纪以来，“真主旅”（Jundullah）、“正义军”（Jaish ul-Adl）、“伊朗支持者运动”（Harakat Ansar Iran）和“准则支持者”（Ansar al-Furqan）等反对派武装组织，在锡斯坦—俾路支斯坦省的叛乱活动愈演愈烈。^③他们在追求权利和实现目标时，普遍将政府高级长官、军队和安全部门官员、边防警卫作为主要袭击目标，多次开展自杀式爆炸袭击、绑架等反对中央政府的叛乱活动，这极大地增加了伊朗国内的安全风险。

1979年苏联入侵阿富汗之后，阿富汗俾路支民族运动蓬勃兴起。具有代表性的武装团体“尼姆鲁兹阵线”（ġabhe nġmrġz）逐渐控制了阿富汗俾路支人聚居区尼姆鲁兹省的行政领域，并多次参与对苏联和塔利班的作战。^④但阿富汗俾路支民族主义运动，往往由于阿富汗国内的长期战乱局势及俾路支人作为极少数群体的地位，受到国际社会的忽视。但正是因这一系列特征，阿富汗成为俾路支叛乱组织的藏身之地与大本营，多次俾路支叛乱组织的头目被击毙都发生在阿富汗境内。族群分离主义活动加剧了阿富汗四分五裂的局面，阻碍阿富汗内部的和平进程。

跨界民族若出现政治上的自治联合，地缘政治的稳定就开始被打破了。^⑤俾路支武装叛乱组织主导下的巴基斯坦、伊朗、阿富汗境内俾路支人的跨界联合，以及追求建立独立、统一的俾路支民族国家的行动，将催生一个潜在的区域性国际关系行为体的形成，这对上述三国的政治版图将是极大的威胁。

① Department of Peace and Conflict Research at Uppsala University, “Number of Deaths, BLA/BRA/UBA/BLE,” Uppsala Conflict Data Program, June 2019, <https://ucdp.uu.se/#/actor/287>; <https://ucdp.uu.se/#/actor/289>; <https://ucdp.uu.se/#/actor/3192>; <https://ucdp.uu.se/#/actor/1166>.

② 苏欣：《伊朗俾路支人的历史发展及当代演变》，《阿拉伯世界研究》2018年第3期，第45页。

③ Nicholas Cappuccino, “Baluch Insurgents in Iran,” United States Institute of Peace, 27 April 2017, <https://iranprimer.usip.org/blog/2017/apr/05/baluch-insurgents-iran>.

④ Just Bödeker, “An Inter-Ethnic Conflict in the Cultural Environment of the Baloch National Movement in Present-day Afghanistan,” *Iran and the Caucasus*, Vol.13, No.2, December 2009, p.361.

⑤ 葛公尚编：《当代国际政治与跨界民族研究》，北京：民族出版社，2006年，第38页。

（三）俾路支恐怖袭击活动与地区安全形势

自古至今，地理位置对安全环境有着极为重要的影响。俾路支地区地处南亚、中亚和中东的十字路口，这一特殊且重要的地理位置，使该地区一直处于域外大国参与、地区国家争夺与冲突的中心。对美国而言，俾路支地区是其保持在印度洋的经济霸权、制衡中国和俄罗斯、制裁伊朗的重要基地。对印度而言，该地区是与巴基斯坦角逐、与伊朗谈判的筹码。对俄罗斯和中亚内陆国家而言，位于俾路支省西南部的瓜达尔港，能够为其提供重要的能源出海口和通往印度洋温暖水域的最短路线。这种错综复杂的竞争势力，为俾路支叛乱组织提供了源源不断的资金支持，使俾路支地区沦为恐怖主义和宗教极端主义的大本营。俾路支叛乱组织多次攻击政府办公场所、铁路、公路、油气运输管道，绑架和袭击国家安全部队，针对外国投资者开展自杀式爆炸袭击等恐怖主义活动，打破了地区的安全与稳定。

对中国而言，俾路支地区是中巴经济走廊的终点，是保障中国能源安全运输的重要港口，是油气管道建设的过境地，是海外投资的重点之一，更是推动“一带一路”战略的关键节点。近年来，在中巴经济走廊建设的推动下，中国在巴基斯坦俾路支省的经济投资力量不断增强，重要的举措之一是推进瓜德尔港项目的开发建设。但俾路支人普遍认为，“瓜德尔港项目是数十年来政府强制征用俾路支省资源的最后一枚钉子”。^①随着中巴经济走廊建设完成，将会有更多的外国投资者和技术工人、本国的信德人和旁遮普人涌入瓜达尔港。俾路支人担忧，这将会改变俾路支省的人口结构，使俾路支人成为省内的边缘化群体。

对中国在瓜达尔港大量存在的恐惧和反对，已经成为现代俾路支抵抗运动的关键支柱之一。抱怨中国人不雇佣当地人，不为本地人提供就业机会，已经成为民族主义叙事的重要议题。^②天然气管道、建筑工地、运输车辆成为俾路支叛乱组织发动恐怖活动的主要目标，中国驻巴中资机构和施工人员成为受害者，抢劫、打砸事件更是层出不穷。这一系列举动旨在向世界表明其反对中国在俾路支省的存在，声称为自己的生存和未来而战斗，这对中巴经济走廊的建设和地区安全构成严重威胁。

^① Maliha Tariq, "Conflict in Balochistan: Natural Resources and the Way Forward," *Strategic Studies*, Vol.33, No.3 & 4, Autumn & Winter 2013, p.36.

^② Malik Siraj Akbar, "Beijing to Balochistan," *The News*, 4 March 2018, <http://tns.thenews.com.pk/beijing-balochistan/#.XKCyDVMzbBK>.

（四）毒品贩运、难民问题与全球安全困境

因险峻的地势特征、松散的法治管理和落后的社会经济文化，俾路支地区成为毒品种植、生产加工、走私贸易的天然门户，被称作“南亚金三角”。布拉灰人^①等组成的俾路支部落是大规模毒品贩运的主要参与者，也有为数众多的俾路支商人通过骆驼或汽车从事小规模毒品走私活动。对俾路支人而言，这类非法的跨境贸易并非不良的秘密活动，反倒是一种颇有声望且象征勇敢的职业。他们认为，走私贸易是一种合法的收入来源，是应对恶劣生活环境的一条途径，是预防和消除贫困的一个战略。^②2013年，阿富汗俾路支人集中分布的赫尔曼德、坎大哈、法拉三大省份被摧毁的海洛因加工地占全国总摧毁量的62.2%。巴基斯坦俾路支省和伊朗锡斯坦—俾路支斯坦省的海洛因缉获量分别占全国总缉获量的96%和22.5%。^③

大批量的鸦片、海洛因、吗啡等毒品，通过“巴尔干路线”（Balkan Route）运输到世界各地。具体而言，毒品直接从阿富汗（15—20%）或经由巴基斯坦（80—85%）跨越边界，进入伊朗的锡斯坦—俾路支斯坦省；再贩运到土耳其，随后沿着巴尔干路线的东支从保加利亚贩运到罗马尼亚和匈牙利，或沿着巴尔干路线的西支从保加利亚贩运到巴尔干西部的各个国家；最后贩运和分散到西欧和中欧的不同国家。联合国毒品与犯罪问题办公室的统计数据显示，2016年全球缉获的海洛因和吗啡总量中，运往巴尔干国家的缉获量占37%，其中绝大部分（32.0吨）在伊朗被查获。^④此外，

① 关于布拉灰人（Brahui 或 Brahvi）与俾路支人族源的对比，语言学界、历史学界等看法不尽相同。有学者提出，布拉灰人是印度河流域达罗毗荼人的后裔，先于俾路支人定居于卡拉特高原；有学者认为布拉灰人是俾路支族群的分支。但肯定的是，自16世纪起，布拉灰部落与俾路支部落长期混居，两者政治、经济生活往来密切，文化、语言等方面也有很大的相似性。可参见：王士录：《布拉灰族的部落社会》，《东南亚》1986年第2期；Abdul Basit Khan and Ayaz Muhammad, “Evolution of the Baloch Nationalism (Origin to 1947): A Historical Discourse,” *Journal of the Research Society of Pakistan*, Vol.55, No.1, January-June 2018, pp.2-3; Josef Elfenbein, “Brahui,” *Encyclopædia Iranica*, 1989, <http://www.iranicaonline.org/articles/brahui>; Tribal Analysis Center, “The Baluch and the Brahui and Their Rebellions,” 2009, <http://www.tribalanalysiscenter.com/PDF-TAC/Baluch%20and%20the%20Brahui.pdf>.

② Just Boedeker, “Cross-Border Trade and Identity in the Afghan-Iranian Border Region,” in Bettina Bruns and Judith Miggelbrink, eds., *Subverting Borders: Doing Research on Smuggling and Small-Scale Trade*, Heidelberg: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2012, p.54, p.40.

③ United Nations Office on Drugs and Crime, “Afghan Opiate Trafficking through the Southern Route,” *United Nations Report*, June 2015, p.25, p.39, p.50. 阿富汗的数据未统计大量俾路支人分布的尼姆鲁兹省，伊朗的统计数据未包括有俾路支人定居点的霍尔木兹甘省和克尔曼省。

④ United Nations Office on Drugs and Crime, “World Drug Report 2018 (Analysis of Drug Markets: Opiates, Cocaine, Cannabis, Synthetic Drugs),” *United Nations Report*, June 2018, p.16.

也有数量不菲的毒品从阿富汗流入巴基斯坦，一部分经过印度贩运到南亚、东亚国家，另一部分通过瓜达尔港走私到阿联酋、阿曼等海湾国家、肯尼亚和尼日利亚等东非、西非国家及北美洲，或通过海运和空运直接进入欧洲市场。毒品的蔓延和泛滥，严重威胁到国际社会的安全与稳定。

难民流散和非法移民偷渡是俾路支跨界族群面临的另一典型问题。1948年俾路支省并入巴基斯坦后，该地一直处于“叛乱与被镇压”的状态下。恶劣的自然条件、不安全的生存环境和糟糕的经济形势，迫使成千上万的俾路支人离开故土，沦为难民。2005年，巴基斯坦政府军队动用武装力量向俾路支叛乱分子发动了一场“震慑”行动，持续发酵的冲突对俾路支人造成灾难性的影响，该地区约三分之一的人口被迫逃亡。据联合国统计数据估算，仅2006年俾路支省就有8.4万人流离失所，其中包括2.6万名妇女和3.3万名儿童。^①逃亡的俾路支难民被迫前往伊朗、巴基斯坦和阿富汗的其他省份，或前往印度、海湾国家、欧洲等地寻求生存途径。当前，德国境内有为数不少的俾路支难民已成功抵达其他欧洲国家，并根据国际法和联合国公约，申请到了政治庇护和人道主义援助。^②但大批俾路支人至今仍处于流散状态，他们不仅无稳定的生活来源，且被剥夺了各项权利，还面临随时被遣返回国的可能。

俾路支山区是非法移民的重要过境地，非法移民偷渡必须由熟悉当地地形和知晓如何规避军队检查站的当地居民组织，俾路支部落正好扮演了这一角色。非法移民被装进皮卡车运输到边境地带，在靠近军队检查站的地方，他们分批下车向山区的方向逃跑，绕过检查站之后，另一侧的负责交接的人士通过摩托车等交通工具将他们运输到扎黑丹等地。这种非法贩运的价格取决于从边境到最终目的地的距离，2008年跨越边境的费用约为150美元，若想转移到克尔曼省或德黑兰等更遥远的地方，费用则高达数百美元。^③非法入境的移民，在他国从事最底层的体力劳动。这种非法性的人口流动，不仅影响了各国境内的移民管控，也引发了严重的国际人道主义危机。

① Stephen Dedalus, "The Forgotten Refugees of Balochistan," *Middle East Report*, No.244, 2007, p.40.

② Fateh Jan Baloch, "The Baloch Refugees," *Balochwarna News*, 26 December 2017, <http://balochwarna.com/2017/12/26/the-baloch-refugees/>.

③ Just Boedeker, "Cross-Border Trade and Identity in the Afghan-Iranian Border Region," in Bettina Bruns and Judith Miggelbrink, eds., *Subverting Borders: Doing Research on Smuggling and Small-Scale Trade*, Heidelberg: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2012, pp.50-51.

三、分治与合作：跨界俾路支族群问题的治理路径思考

面对俾路支族群日益高涨的诉求和该地区日渐频发的叛乱活动，巴基斯坦和伊朗采取了致力于改善族群现状的举措。2008年巴基斯坦人民党在大选获胜后，推出了名为“俾路支省权利开创”（Aghaz-e-Haqooq-e-Balochistan）^①的一揽子改革方案，签署了第七届国家财政委员会裁决（7th National Finance Commission Award），^②通过了第18次《宪法》修正案。^③但当前俾路支省面临财政管理能力薄弱、联邦政府不能有效地实现财政收入的总目标等现实困境，因此这些治理措施的实际影响力和所发挥的作用仍存在很大争议。伊朗也通过设立俾路支斯坦事务领袖代表办事处等机构，通过接纳俾路支人担任部分职位等一系列有建设性的措施来解决锡斯坦—俾路支省面临的问题。

巴基斯坦、伊朗、阿富汗在跨界俾路支问题上，也推行了一系列合作举措。面对跨界俾路支族群正常的贸易和商务往来、探访亲属朋友、参加节日庆典活动、治疗疾病等现实需求时，边境居民可以向省级政府申请发放名为“拉赫达里”（Rahdari）的边境通行证，进行短期的跨界访问。^④俾路支民众可以跨国共享俾路支文化和语言的广播电台。巴基斯坦奎塔市伊朗文化中心、阿富汗区域研究中心通过举办研讨会和讲习班等形式，促进各国俾路支人之间的文化交流。在应对叛乱活动、毒品和武器贩运、

① “俾路支省权利开创”一揽子计划中的政治和经济方案，旨在解决俾路支省的军事行动问题、俾路支部落首领被害与失踪人员问题，以及日积月累的天然气特许费及发展附加费、转让部分项目股权和创造就业岗位等经济问题。

② 国家财政委员会裁决（NFC）主要负责巴基斯坦的年度财政资源分配。第七届国家财政委员会裁决是赋予各省份财政自主权的重要一步，致力于解决俾路支省民众长期以来对收入份额分配的担忧和不满。新的分配方案除了以人口数量（82%）作为标准之外，也将贫困（10.3%）、创收（2.5%）、税收（2.5%）和土地面积（2.7%）纳入考察的范围。参见：Usman Mustafa, “Fiscal Federalism in Pakistan: The 7th National Finance Commission Award and Its Implications,” *Pakistan Institute of Development Economics Working Papers* 73, 2011; “7th NFC Award signed in Gwadar,” *Dawn News*, 31 December 2009, <https://www.dawn.com/news/856981/7th-nfc-award-signed-in-gwadar>。

③ 第18次《宪法》修正案赋予各省更多的自治权，如规定中央和省政府对矿产等自然资源享有共同、平等的权利，省政府有权共享这类资源带来的收入；人口、规划、电力和旅游由各省负责筹集资金来满足支出需求等。参见：Dr Razia Sultana, “18th Amendment: Financial Impact on Provinces,” in Maqsoodul Hasan Nuri, Muhammad Hanif and Muhammad Nawaz Khan, eds., *Eighteenth Amendment Revisited*, Islamabad: Islamabad Policy Research Institute, 2012, pp.129-135。

④ Abdolghayoum Nematiniya, “Geocultural Inter-relations of Iranian and Pakistani Balochistan in the Globalization Era,” *Journal of Subcontinent Researches*, Vol.5, No.15, Summer 2013, pp.140-141.

难民非法跨境等问题时，各方通过加强边境监控、修筑边境墙、引渡武装叛乱分子、联合打击地区恐怖主义等手段加强合作。但从实质效果来看，无论是俾路支人面临的生存困境，还是国家和地区层面的安全问题，当前仍没有取得很大程度的改善。

正确区分俾路支民族分离主义和正视俾路支民族主义的合理诉求是少数民族治理的重要基础。前者要求自决、独立，它以泛民族主义意识为支撑，以跨国居住的同一族群为基础，以发动游击战、恐怖袭击活动为手段，致力于构建一个新的俾路支斯坦国家；但是后者对所在国保持一定的国家认同，追求在国家内部争取最大程度的省级自治权和对俾路支地区资源的控制权。俾路支民族主义的兴起，是对自身处境面临不断边缘化趋势的一种反应，是政府对俾路支地区资源开发与俾路支人并未享受到发展红利产生的“被剥夺感”的一种回应，是俾路支人未享受到政治、经济、文化和其他宪法赋予的应有权利的一种反馈。俾路支族群和平融入本国的政治体系，将是一项漫长且艰巨的事务。各独立的民族国家必须对客观存在、紧密联系的俾路支族群给予应有的尊重和权利分配，关注俾路支族群所面临的族群发展困境，推行深远的经济、政治和教育改革，而非补救式的社会经济救助。

虽然共同的族群、文化、语言、历史和宗教为俾路支人提供了“俾路支斯坦”这一概念上的想象共同体，但实质上俾路支族群并非铁板一块，并非一个同质化的群体。20世纪70年以来，俾路支族群内部冲突不断，各部落、各政党和武装团体对待中央政府的态度存在分歧，诉求目标各不相同，这也是俾路支民族主义运动长期未获得成功的根本原因。因此，各国中央政府应采取继续稳定和发展温和派组织，通过政治对话收拢持中间立场的团体，坚决打击强硬派叛乱分子，逐步实现各个击破的策略。其中，必须高度重视部落首领和逊尼派神职人员等俾路支“意见领袖”的作用，让他们参与俾路支事务的政治决策过程，使他们成为俾路支地区经济发展等关键问题上的合作伙伴甚至重要的决策者，从而弥合中央政府与俾路支人之间长期存在的信任赤字。

对中国而言，与跨界俾路支族群问题息息相关、密不可分的则属中巴经济走廊的投资与建设。与中央政府签署协议及获得政府军队提供的保护时，如何衡量经济与安全风险，如何切实关照当地俾路支民众的诉求等一系列问题对作为投资方的中国显得尤为重要。第一，面对俾路支叛乱活动和针对中国企业实施的恐怖袭击，应加强与当地政府在反恐领域的合作，促进区域情报信息的共享，建立高效的预警机制。第二，评估和解决俾路支民众的正当诉求是关键。“一带一路”本质上是共商共建共享的联动发展倡议，其核心目标是促进沿线国家的社会经济发展，实现沿线国家的共同繁荣和富裕。在获得经济收益的同时，帮助解决俾路支地区面临的水资源匮乏等生存问题，

以及工业活动带来的环境污染问题；协助当地的基础设施建设和资源的开发；为俾路支人创造就业机会，提供必要的职业技能培训，让他们参与到地区经济发展的进程之中，使他们成为利益共同体和“局内人”，能够共享经济发展带来的丰厚收益；加强彼此间的文化交流，促进民心相通，使俾路支民众意识到中国的投资是共享“改革发展之路”，而非“新殖民主义”。这样一个长期可持续发展的双赢方案，才能从根本上解决恐怖袭击等潜在的地区安全风险，也将有效地改善毒品、武器等非法贸易和难民流散等全球性问题。

跨界族群具有明确的国民身份，因而族群问题实质上是民族国家自身发展中所存在的问题。跨界族群又具有国际性，因此族群问题又与地缘政治乃至全球政治有着极为密切的联系。这决定了俾路支问题的解决途径不可能简单如一，所谓的“伊朗解决方案”“巴基斯坦解决方案”或“阿富汗解决方案”，都是顾此失彼的短期举措。长远来看，各国需将俾路支问题视为一个共同的挑战。在充分尊重和肯定当地少数民族发展成果的基础上，发挥跨界族群在文化交流、经济贸易等方面的积极作用。从消除贫困入手，积极改善民生，发展公共事业，让边缘化的少数民族参与到国家建设和共建、共享、共赢的安全之路中。域外大国应摒弃冷战思维，尊重民族国家的领土完整和主权独立，恰当地给予必要的经济发展援助。地区国家应致力于走出零和博弈的旧时代，通过国家间合作创造安全的地区环境。超越局限于军事和安全层面的镇压和打击，必将是一条共赢之路，也可能成为解决跨界族群冲突、乃至实现地区和平的典范。

【收稿日期：2019-09-25】

【责任编辑：何宗强】

129 The EU Regulation Establishing a Framework for the Screening of Foreign Direct Investments: Europeanization through the Transposition of Domestic Policies in Member States

by Chen Ruohong

【Abstract】 The European Union's Regulation 2019/452 establishing a framework for the screening of FDI into the Union, empowers the EU Commission to review FDI into any member state on the grounds of security and public order. This effectively puts an end to the state-based FDI review and weakens the ability of member states to approve FDI. As it goes into effect, it may have negative impact on Chinese FDI in key technologies and key infrastructure, and on FDI by Chinese state-owned enterprises. On the one hand, shifting the FDI security review away from the individual member states to the EU is a projection of French and Germany domestic mechanisms onto the EU. Due to anxiety over Sino-EU competition, the two countries have sought to introduce the EU-wide review system to influence FDI into other EU states. On the other hand, even though the mechanism may bring convergence in FDI security review in the EU, it still faces uncertainties and challenges in its implementation. Such challenges may become more pronounced when member states disagree with the EU over development and security.

【Key Words】 EU FDI policy, two-way Europeanization, international projection of state policies, China-EU relations

142 The Baluchistan Issue: From the Perspective of Cross-border Ethnic Groups

by Su Xin & Li Fuquan

【Abstract】 The cross-border distribution of the Balochis began to emerge with European colonial expansion and the forced division into different European spheres of influence, and was formalized with the establishment of nation-states such as Pakistan, Iran and Afghanistan. From the perspective of the nation-states involved, the cross-border integration of the Balochis led by Balochi nationalists will promote the formation of a potential regional actor, which poses a great threat to the territorial integrity of Pakistan, Iran and Afghanistan. In terms of regional security, terrorist activities by Balochi rebel groups are becoming increasingly rampant, and have negative impact on the China-Pakistan Economic Corridor (CPEC). From a global perspective, cross-border Balochi communities, which have become a natural gateway for drug trafficking and illegal smuggling of refugees, not only seriously affect the security of the international community, but also cause severe international humanitarian crises. Ultimately, the best way to solve the problem is to construct a community of shared interests for the Balochis by recognizing the legitimate demands of the ordinary Balochis, which should not be confused with those of the separatists, and the role of the Balochi tribal leaders.

【Key Words】 cross-border ethnic groups, the Balochis, separatism, terrorist activities, regional security governance