

# 贝·布托时代巴基斯坦人民党执政实践评价<sup>\*</sup>

向文华

**摘要:** 巴基斯坦人民党在贝娜齐亚·布托时代分别赢得了 1988 年和 1993 年的两次选举, 获得执政机会。贝·布托所领导的两届人民党政府, 在促进本国经济发展、引进外资、推动经济自由化和政治民主化、改善与西方的关系等方面, 尤其是在提高妇女地位方面, 作出了有益的贡献。由于人民党政府执政绩效差强人意, 再加上反对党及其执政的地方政府不合作, 以及贝·布托本人与总统的关系恶化, 这两届人民党政府执政时间均未届满, 就遭到了总统解散。

**关键词:** 贝·布托; 巴基斯坦人民党; 社会党; 执政

**中图分类号:** D0; D5 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-5574 (2012) 04-0093-10

在阿里·布托于 1979 年遇难后, 巴基斯坦人民党 (以下简称人民党) 进入了贝娜齐亚·布托 (以下简称贝·布托) 时代。起初, 人民党指定阿里·布托的夫人努斯拉特·布托为党的终身主席, 并且决定, 如果巴军人政府取消她参加政治活动的资格, 那么这一职位则由其长女贝·布托继承。后来, 贝·布托成为人民党的联合主席、代理主席、主席, 是这一时期人民党的最主要领导人。在贝·布托领导下, 人民党先后两次通过选举赢得执政, 取得了不小成绩, 但也遭受了许多挫折。

## 一、贝·布托领导人民党的首次执政实践

在阿里·布托遇难后, 巴基斯坦人民党与穆斯林联盟、民族民主党、民族解放阵线、民主党等反对党结盟, 组成“恢复民主运动”, 要求齐亚·哈克总统辞职, 举行新的大选。人民党在该联盟中发挥着领导与核心作用。但由于“恢复民主运动”内部在思想和政策上存在分歧, 所以齐亚得以充分利用这些分歧, 使该联盟处

---

<sup>\*</sup>作者简介: 向文华, 中国人民大学国际关系学院副教授 (北京 100872)。

基金项目: 国家社科基金项目“亚非拉社会党及其民主社会主义思潮的演变与现状” (项目编号: 06BKS029) 的阶段性成果。

于分裂之中<sup>①</sup>。尽管如此,“恢复民主运动”仍在地下继续坚持反抗活动达两年之久。1984年1月,齐亚允许贝·布托前往伦敦治病。在此期间,贝·布托在伦敦积极从事反对军人政府的活动,并极力动员国际舆论反对齐亚政府。在她的努力下,美国政府开始对齐亚施压,要求巴基斯坦重新举行大选。

1986年4月,在贝·布托返回巴基斯坦不久,她和她母亲被选为人民党的联合主席。为了恢复民主,贝·布托组织群众集会,抗议军人统治。通过几个月的抗议活动,“贝娜齐亚旋风”终于迫使齐亚宣布举行以非政党为基础的大选。在齐亚于1988年8月死于空难后,贝·布托遂以在非政党基础上进行的选举不符合宪法为由,向巴最高法院提出上诉,要求以政党为基础进行大选。这一宪诉得到最高法院的支持,决定于当年11月举行巴基斯坦联邦国民议会和各省议会的选举。

大选前夕,人民党对原来的竞选方式进行了修改,采取了温和立场,避免使用“社会主义”等字眼,竭力树立人民党寻求社会改革的形象,努力争取广泛的政治共识,以便让更多的团体和个人参加进来。在贝·布托领导下,这时的人民党已从一个群众性政党转变成为全方位的政党。结果,人民党在这次选举中成为国民议会中的最大政党,获得了204席中的93席,占全部议席的45.5%,得票率为38.5%,而伊斯兰民主联盟<sup>②</sup>则大大落后于人民党,只获得55个议席<sup>③</sup>。在地方议会选举中,人民党在信德省议会获得67席,为第一大党;在旁遮普省获得94席,不敌伊斯兰民主联盟的108席;在西北边境省和俾路支省,人民党也一改过去议席为零的状况,分别获得20个和3个议席<sup>④</sup>。

人民党获得国民议会多数席位,依法应由该党领导人负责组阁。但是,伊沙克·汗总统拖了十天之久,才要求贝·布托组阁。为了组阁,贝·布托充分展示了其现实主义的妥协风格。为安抚军队,她同意贝格将军继续担任军队总参谋长,表示不干涉军队的内部事务,并维持军队预算。她也同意支持伊沙克·汗继续为总统候选人。贝·布托最后组成的政府,实际上是人民党与齐亚时期的既得利益派妥协与分权的结果,而不是原当权派向人民党移交权力,而且这种分权是不平衡的,因为总统仍拥有解散政府与议会的权力。

1988年12月1日贝·布托正式宣誓就职,成为巴基斯坦历史上首位女总理;在其43名内阁成员中,有3名女部长<sup>⑤</sup>。同时,人民党也在信德省组建了包括穆哈吉尔民族运动在内的联合政府;在西北边境省,人民党则加入了人民民族党领导的联合政府。

① Marvin G. Weinbaum and Stephen P. Cohen, *Pakistan in 1982: Holding on*, Asian Survey, Vol. 23, No. 2 (Feb., 1983), pp. 123 - 132.

② 大选前,巴情报机构撮合中右政党和伊斯兰教党于1988年10月6日成立了伊斯兰民主联盟。

③ M. D. Dharamdasani (ed.), *Pakistan Under Democratic Regime*, Varanasi: Shalimar Publishing House, 1994, p. 167.

④ Verinder Grover and Ranjana Arora (ed.), *Political System in Pakistan 3: Political Parties Elections and Regionalism in Pakistan*, New Delhi: Deep&Deep Publications, 1995, p. 66.

⑤ Saeed Shafqat, *Pakistan Under Benazir Bhutto*, Asian Survey, Vol. 36, No. 7 (Jul., 1996), pp. 655 - 672.

贝·布托领导的人民党在这次选举中获胜的主要原因是：

第一，人民党仍有深厚的群众基础。阿里·布托领导时期，人民党得到农民、学生、工人、小企业主、商人、小资产阶级和城市专业人员等阶层的支持。特别是阿里·布托政府的土地改革，使部分中小农民和无地农民受益，因此人民党在农村有较强大的号召力。在巴基斯坦，中下层选民占选民的大多数，而人民党则得到这个大多数的支持。

第二，贝·布托的形象吸引着中下层选民尤其是女性选民。政党领导人的形象，对于党在选举中吸引选票具有至关重要的作用。在1988年选举中，政策主张等并不是决定性因素，而家世、口号和个人形象则起了决定作用。民意调查发现，24%的选民选择支持伊斯兰民主联盟，只是因为认为它是强有力的领导者；18%的选民选择支持人民党，只是因为怀念阿里·布托；22%的选民选择支持贝·布托，只是因为她是阿里·布托的女儿。总体而言，41%的选民受到政党领导人个人特点的影响，21%的选民则受到其家世的影响<sup>①</sup>。此外，贝·布托号召解放女性，提高妇女地位，反对伊斯兰教长期不准女性抛头露面的俗规，这在女性选民中产生了巨大反响，吸引了大量选票。

第三，人民党从群众党向全方位党转变吸引了各阶层的选票。群众党是指拥有庞大的党员规模，党内实行集权，主要依靠发动群众、教育群众等方式进行政治活动的政党<sup>②</sup>。在阿里·布托时期，人民党是一个典型的群众党，主要靠教育群众、发动群众而获得执政权。全方位党是指追求选票最大化，为争取更多选民而调整自己的政策方向和选举策略，放弃意识形态的党。这类政党出现于人们日益忽视意识形态，民众更多关注消费和享受生活的20世纪60年代末，以社会各阶级、阶层界线模糊为基础，放弃了原有的群众基础，逐渐向中间选民靠拢。贝·布托是一个非意识形态的实用主义者，她认识到在巴基斯坦现有社会结构框架内，人民党必须是一个多阶级的党，从而放弃了她父亲的左翼激进主义，使人民党成为一个全方位党。全方位党的最大特点是摆脱了过去单一阶级的成员，拥有更广泛的选民基础，能够平衡因社会经济发展导致某一阶级成员锐减带来的损失，保持其得票率份额。

新成立的人民党政府面临着许多问题，如经济下滑、种族冲突、腐败和军火走私等。其中经济问题尤为突出，尤其是1988年洪灾带来的损失达500亿卢比，占国民生产总值的0.6%；进口的不断攀升和国外汇款的不断减少，恶化了巴基斯坦的国际收支<sup>③</sup>。面对这种经济形势，人民党放弃了社会主义目标，决心实行私有化。不过，这一政策在实施之初却没有一个清晰的目标。为此，贝·布托政府成立了以法鲁克·莱加里为主席的委员会，其任务就是促进地方分权和加快私有化。

① Frances Harrison, *Benazir Bhutto: The First Year*, Contemporary Review, Vol. 256, No. 1489 (Feb., 1990), pp. 62-67.

② See Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, London: Methuen & Co. Ltd, 1954, p. 63.

③ Verinder Grover and Ranjana Arora (ed.), *Political System in Pakistan 3: Political Parties Elections and Regionalism in Pakistan*, New Delhi: Deep&Deep Publications, 1995, pp. 68-69.

人民党政府实行鼓励私营部门发展的措施,如放宽投资建厂的限制,凡投资在10亿卢比以下的中小企业不须政府批准,投资在10亿卢比以上的企业由以总理为首的投资委员会批准。在贝·布托执政的前半年,就批准八家投资10亿卢比以上的企业。人民党政府加强了私有银行在货币金融领域内的地位和作用,为经济发展筹集更多的国内资金。为此,政府允许六家私营公司成立投资金融公司,不仅缓解了私营部门资金不足的困难,而且还可以促进货币金融业的发展。人民党政府对农业和农村的发展相当重视,向小农无偿分配了30.759万英亩土地,并继续增加农业投入,实行农业价格补贴。此外,贝·布托政府还以其民主的形象吸引了许多外资,例如美国嘉吉公司在萨戈达附近投资640万美元建了一个冷冻浓缩果汁厂,先锋良种公司投资1500万美元在拉哈尔附近建了一家杂交种子公司。

在推动政治民主化方面,人民党政府废除了歧视妇女的法律条款,恢复工会和学生会的活动,废除新闻检查制度<sup>①</sup>;赦免政治犯,使1.7万名犯人获得释放,其中2029名死刑犯改为有期徒刑,并释放了89名妇女犯人<sup>②</sup>。贝·布托总理还尝试让军队离开政治,使军队与政府的关系正常化。1989年2月,她下令让40名高级陆军军官退役并限制情报局的活动,任命了一个委员会来重新评估情报机构的作用,决定使这一机构处在文人政府的控制之下。

贝·布托更擅长外交工作,开展了广泛的外交活动。她改善了与印度的关系,推动巴、印签署了《双方互不攻击对方核设施》、《取消两国双重税制》和《增进两国文化交流》三项协议,化解了两国紧张关系。1989年2月,贝·布托正式出访中国,继续发展并加深了中巴两国的传统友谊。同年6月她访问美国,加强了巴基斯坦与美国的联系。美国总统乔治·布什答应,将在六年内给巴基斯坦42亿美元的财政援助,并答应给巴基斯坦60架F-16战斗机,价格是14亿美元<sup>③</sup>,以及额外给巴基斯坦60亿美元的经济和军事援助。贝·布托还与其他国家的领导人进行了广泛接触,赢得了良好的国际声誉。

由于反对党在旁遮普省执政,所以人民党在联邦政府的执政并不轻松。在信德省,穆哈吉尔民族运动在大选后成为一支重要力量,加入了人民党领导的该省联合政府,并支持贝·布托领导的中央政府。但在信德省发生种族间流血冲突时,贝·布托政府采取了不干预的政策,导致那些在骚乱中作为主要受害者的穆哈吉尔人成了人民党的批评者,穆哈吉尔民族运动也退出了该省联合政府。贝·布托最终未能阻止穆哈吉尔民族运动的势力在信德省的膨胀,该省不断恶化的秩序表明,人民党政府的权威在日益减弱;同时,贝·布托与军队的关系也出现了裂痕。当初,以总参谋长贝格将军为首的军方只是勉强同意她上台,但以旁遮普人为主导的军方领导人不愿意看到人民党在信德省扎根,所以当信德省的种族冲突愈演愈烈时,贝格将

① Anita M. Weiss, *Benazir Bhutto and the Future of Women in Pakistan*, Asian Survey, Vol. 30, No. 5 (May, 1990), pp. 433-445.

② 李德昌《贝·布托获胜的原因及面临的困难》,载《世界经济与政治》1989年第8期。

③ Paula R. Newberg, *Pakistan at the Edge of Democracy*, World Policy Journal, Vol. 6, No. 3 (Summer, 1989), pp. 563-587.

军也改变了态度。

尤其重要的是,贝·布托与总统伊沙克·汗的关系也出现了危机。在巴基斯坦,总统与总理的合作关系是通过谈判来确立的,因此这种关系不会维持太久。当人民党试图修改宪法,废除齐亚时期关于1973年宪法第八条的修正案时,伊沙克·汗表示反对。1990年8月6日,伊沙克·汗总统宣布解散联邦政府、国民议会及四省议会,指责人民党政府控制腐败失败,未能控制信德省的秩序,使种族冲突不断恶化。贝·布托任期未到,就被总统提前解除了总理职务。随后,伊沙克·汗任命古拉姆·穆斯塔法·贾托伊为看守政府总理。

人民党此次下台的主要原因是:

首先,组织薄弱,党内思想不统一。人民党在意识形态上倾向于民主社会主义,在政治上定位为中左,但在实践中尤其是在经济政策上则属于中右,从过去主张混合经济转而崇尚自由市场经济,从而失去了那些仍坚持由国家控制生产工具的老党员的支持。人民党在竞选宣言中声称要为穷人服务,但上台后没有采取任何实际行动,相反却忙于盖五星级宾馆<sup>①</sup>,沉迷于论功行赏,给自己的支持者分配报偿优厚的职位。贝·布托很少关心人民党的组织状况,甚至把党内一些老中坚分子排挤出了人民党,严重伤害了广大党员的感情,使党的组织更加弱化。

其次,反对党控制的省政府与联邦政府相对抗,使人民党难有建树。贝·布托为了消除旁遮普省这个钉子,使用了贿赂、恐吓等手段。旁遮普省的大多数政治家被她这种霸道行为所激怒,宁愿团结在以纳瓦兹·谢里夫为首的穆斯林联盟周围,也不向人民党政府屈服,使贝·布托的政策遭到重大挫折。

再次,穆哈吉尔民族运动倒戈。穆哈吉尔民族运动是穆哈吉尔人的政党。1988年12月,人民党曾与穆哈吉尔民族运动签订《卡拉奇协议》,答应执政期间改善穆哈吉尔人的状况<sup>②</sup>,以换取该党13名议员在国民议会中的支持,维持人民党在国民议会中的多数地位。但在该协议签署后的几个月内,双方之间的分歧就浮出了水面。人民党力求把穆哈吉尔民族运动和信德省其他民族主义者保持在可控范围内,而穆哈吉尔民族运动领导人则认为,人民党实行的是支持信德人反对穆哈吉尔人的政策。1989年5月,穆哈吉尔民族运动在信德省政府中的部长宣布辞职,抗议人民党没有兑现当初的承诺,于是人民党不得不与该党签订一个新协议,称为《谅解备忘录》<sup>③</sup>。但随着穆哈吉尔民族运动与信德省其他民族主义政党的冲突不断升级,信德省陷入暴力冲突之中。10月,穆哈吉尔民族运动结束了与人民党的合作关系,宣布加入伊斯兰民主联盟阵营,在议会中成为反对党,使人民党在国民议会中处于微弱多数。

① Anees Jillani *Advance Toward Democracy: The Pakistan Experience*, Lahore: Progressive Publishers, 1991, p. 239.

② Seyyed Vali Reza Nasr, *Democracy and the Crisis of Governability in Pakistan*, Asian Survey, Vol. 32, No. 6 (Jun., 1992), pp. 521-537.

③ Arif Azad, *MQM and Growth of Ethnic Movements in Pakistan*, Economic and Political Weekly, Vol. 31, No. 18 (May 4, 1996), pp. 1061-1062.

第四,贝·布托政府的执政绩效差强人意。人民党在竞选宣言中提出了一系列承诺,如实行土地改革,成倍增加教育和住房建设开支,在世纪末使发电量增加六倍等。但这些承诺都没有实现。贝·布托政府承继了前任政府的财政危机,不得不靠借外债维持运转,根本没有钱用于发展,甚至还取消了对一些基本必需品如食品、燃料等的补贴。这无疑是对人民党的主要支持者——穷人——的沉重打击,导致其失去了这部分选民的支持。

最后,人民党政府不仅没有控制住腐败,甚至连贝·布托本人及其丈夫也涉嫌腐败。在1988年至1990年期间,人民党许多领导人和官员都被指控有腐败行为。1989年,贝·布托的丈夫阿西夫·阿里·扎尔达里也卷入了数起腐败和勒索指控。贝·布托还让自己的母亲出任部长,让自己的公公担任国家会计委员会主席,这种任人唯亲的做法严重损害了人民党的形象。

## 二、贝·布托领导人民党的第二次执政实践

贝·布托第一次执政期间所造成的不良后果,使人民党在1990年大选中失去了议会多数地位,成为在野党。1993年4月18日,伊沙克·汗总统又解除了纳瓦兹·谢里夫的总理职务并解散国民议会,宣布于同年7月14日举行新的大选。大选前,人民党精心准备,与伊斯兰民主阵线、穆斯林联盟(查塔派)协商建立省议会选举联盟,并积极与其他反对纳瓦兹·谢里夫的小党如全国民主阵线、帕坦民族党等协商谈判,贝·布托也开始与伊沙克·汗总统合作。

1993年大选结果显示,人民党获得国民议会207个议席中的86席,得票率为37.9%,成为议会第一大党,再次赢得执政机会;穆斯林联盟(谢里夫派)获得72席<sup>①</sup>。在各省议会选举中,人民党与其友党穆斯林联盟(查塔派)在旁遮普省获得多数,分别为94席和18席,穆斯林联盟(谢里夫派)获106席;在信德省,人民党获得多数(56席),穆斯林联盟(谢里夫派)获8席;在西北边境省,人民党首次获得多数(22席)<sup>②</sup>。人民党在这次选举中大获全胜。

人民党在此次大选中获胜的主要原因是:

第一,贝·布托在大选期间显示出很强的现实主义意识,能够妥善处理与既得利益集团及军方的关系。特别是伊沙克·汗总统与纳瓦兹·谢里夫总理之间的矛盾,为贝·布托提供了获胜机会,在罢免谢里夫总理职务的问题上她与总统配合默契。军方也由于谢里夫的外交政策不当,尤其是与美国关系恶化,逐渐疏远了他。军方希望未来的政府能为美国所接受,以争取恢复美国于1990年10月中断的经济和军事援助,因此他们欢迎贝·布托重返政坛。

第二,人民党在农村地区仍有较强的号召力。无论在阿里·布托还是贝·布托

<sup>①</sup> Charles H. Kennedy and Rasul Bakhsh Rais (ed.), *Pakistan: 1995*, Boulder: Westview Press, 1995, p. 213.

<sup>②</sup> Tahir Amin, *Pakistan in 1993: Some Dramatic Changes*, Asian Survey, Vol. 34, No. 2 (Feb., 1994), pp. 191-199.

执政期间,都主张给无地农民分配土地,加大对农村的投入。巴基斯坦农业人口占总人口的70%,只要得到这部分选民的支持,就稳定住了大局。特别是信德省,是个农业大省,人民党在该省议会选举中获得了56.3%的选票,超过了半数<sup>①</sup>。

第三,伊斯兰民主联盟的解体和穆斯林联盟的分裂,形成了对人民党有利的政治格局。在1990大选中,由九个政党组成的伊斯兰民主联盟与人民党竞争,使人民党处于不利地位。在这次选举中,伊斯兰民主联盟解体,其主导政党——穆斯林联盟内部也因政见不同、争权夺利而四分五裂。其中,穆斯林联盟(查塔派)在选举前就与人民党结成了联盟;从伊斯兰民主联盟脱离出来的其他几个宗教政党,也分散了穆斯林联盟(谢里夫派)的选票。

1993年10月,人民党联合穆斯林联盟(查塔派)以及一些独立议员,共获得121位议员的支持,组建了联合政府。在信德省,人民党组建了自己的一党政府;在旁遮普省,人民党在穆斯林联盟(查塔派)和一些独立议员的支持下建立了联合政府,消除了贝·布托首次执政期间该省对联邦政府的牵制;在西北边境省,人民党也于1994年4月组建了以阿夫塔卜·谢尔帕奥为首的一党政府。在新一届联邦政府中,内阁成员只有13名,这与贝·布托上次组成的庞大内阁形成鲜明对比。她认为,国家需要一个高效的政府,政治领导人应把管理国家看成自己的职责,而不只是为了压制反对派<sup>②</sup>。贝·布托这届政府的另一个好兆头,是首次出现了总统与总理同属于人民党的局面,新当选的总统法鲁克·艾哈迈德·莱加里也是人民党成员。

为了保证政府的稳定,贝·布托首先确保联合政府中的伙伴党支持人民党的政策,同时努力与穆斯林联盟(谢里夫派)以及纳瓦兹·谢里夫本人和解,建立与反对派的合作关系。当穆斯林联盟(谢里夫派)反对人民党的政策时,贝·布托政府尽量不对其领导人和支持者发动大规模逮捕,而只是向法庭起诉。就这样,贝·布托成功地限制了反对党的社会动员能力,维持了联合政府的稳定。

尽管如此,贝·布托领导的这届政府仍面临着许多挑战:首先,人民党政府在国民议会和旁遮普省议会都处于微弱多数,政府是否稳定主要取决于和其他政党的联盟,尤其需要与穆哈吉尔民族运动取得和解;其次,巴基斯坦文人政府与军方的关系一直不很稳定,自1988年以来两届政府垮台的主要是因为军方与官僚精英的权力斗争,军方在国家政治生活中发挥着关键作用,这是任何民选政府都不得不面对的痛苦现实;再次,贝·布托与谢里夫并未能达成和解,两人的冲突更多属个人恩怨,而不是意识形态或政策冲突,这使未来的政治稳定希望渺茫。1994年初,当人民党通过强制和诱惑两种手段把反对党领导的西北边境省政府搞垮台时,反对派立即举行街头抗议活动。同年9月,谢里夫发起了推翻人民党政权的运动。这一事实再次表明,巴基斯坦政治家在很大程度上是出于个人仇恨而不是为了国家利益而行

<sup>①</sup> Mohammad Waseem, *The 1993 Elections in Pakistan*, Lahore: Vanguard Books, 1994, pp. 169.

<sup>②</sup> Lawrence Ziring, *The Second Stage in Pakistan Politics: The 1993 Elections*, Asian Survey, Vol. 33, No. 12 (Dec., 1993), pp. 1175-1185.

事的<sup>①</sup>。

贝·布托就任总理后采取措施恢复经济,解决失业和通货膨胀问题,使私有化进程合理并具有透明度。当时巴财政赤字高达1000亿卢比,外贸赤字高达30亿美元,通货膨胀率官方估计为10%,而民间估计高达18%,经济增长率不到3%<sup>②</sup>。为振兴经济,政府采取刺激出口政策,实行市场化改革,放松经济管制,对国有企业私有化,并继续了前政府的许多改革措施,如放松对外资和进口的限制、减少对国有企业的补贴等。随着巴基斯坦投资环境的改善,外资开始大量涌入。

贝·布托推行经济自由化政策以吸引更多外资,并控制军费开支,使巴基斯坦卢比成为可兑换货币,增加税收,降低通货膨胀率。1994年2月,国际货币基金组织同意巴基斯坦在加强结构调整的前提下,向其提供约合13亿美元的贷款以支持其改革。贝·布托根据这一建议,要求将财政赤字占国内生产总值的比例降到5.4%以下。通过一系列经济刺激措施,1993—1994年度巴基斯坦的GDP增长了4%。但贝·布托政府的紧缩政策进一步加剧了巴基斯坦的财政赤字,货币贬值也没有促进进出口的增加,因为巴基斯坦的出口主要依靠棉花,而棉花生产正由于棉纱价格低和国际市场不佳而处于危机之中。相反,卢比贬值所带来的唯一后果是使国内进口付出了更高代价,加剧了通货膨胀。

政治上,贝·布托十分谨慎地处理与军方的关系,避免干涉军队事务。1994年11月,当军方决定结束在信德省的“清剿行动”时,贝·布托立刻表示同意,因为这恰好符合她的目的。1996年1月12日,杰汗吉尔·卡拉马特接任巴基斯坦军队总参谋长,这一任命得到左、中、右各政党的欢迎。同时,自她1993年再度执政以来,巴基斯坦境内侵犯人权的事件逐渐下降,巴政府还与国际劳工组织签订了禁止童工的谅解备忘录。为提高妇女地位,贝·布托于1994年初在拉瓦尔品第和伊沙兰堡建立了全部由女性组成的派出所,这在巴基斯坦历史上尚属首次<sup>③</sup>。

然而,贝·布托领导的人民党和纳瓦兹·谢里夫领导的穆斯林联盟(谢里夫派)都无法宽容对方。当穆斯林联盟发动大规模反政府鼓动时,贝·布托政府采取了报复性的镇压措施。穆哈吉尔民族运动也在卡拉奇发动了城市游击战,反对人民党政府。1993至1995年,在这场内乱中有6000人死亡,其中包括200名国家保安人员<sup>④</sup>。针对这种局势,反对党公开邀请军队进行干预,但是军队出于自身利益考虑,选择了站在政府一边。1994年4月,人民党在西北边境省的领导人成功地策动两名穆斯林联盟(谢里夫派)议员反戈,这大大激怒了反对党,他们为此发起了

① Iftikhar H. Malik, *The State and Civil Society in Pakistan: From Crisis to Crisis*, Asian Survey, Vol. 36, No. 7 (Jul., 1996), pp. 673–690.

② S. Akbar Zaidi, *Pakistan's Economy in Deep Crisis*, Economic and Political Weekly, Vol. 29, No. 28 (Jul. 9, 1994), pp. 1719–1720.

③ V. T. Joshi, *Pakistan: Zia to Benazir*, New Delhi: Konark Publishers Pvt Ltd, 1995, p. 14.

④ Saeed Shafqat, *Pakistan Under Benazir Bhutto*, Asian Survey, Vol. 36, No. 7 (Jul., 1996), pp. 655–672.



“拯救西北边境省运动”<sup>①</sup>，与人民党政府进行全面对抗。作为报复，人民党政府对纳瓦兹·谢里夫的家人提出了偷税漏税、拖欠贷款的起诉，后来又逮捕了谢里夫生病的父亲以及其他著名反对党人。贝·布托的丈夫阿西夫·扎尔达里曾公开向媒体表示，他希望反对党领导人也在监狱里呆上两年半<sup>②</sup>。无休止的暴力给国家带来灾难，也波及到贝·布托本人：她的弟弟穆尔塔扎·布托就被警察射杀在街头。在另一个问题上，贝·布托也深陷于矛盾之中：一方面，她希望扼制原教旨主义者；另一方面，她又不得不向阿富汗塔利班和克什米尔地区反印度的伊斯兰武装分子提供物质支持。

更糟糕的是，自贝·布托再度执政以来，巴基斯坦的经济并没有持续好转，五分之二的纺织企业相继倒闭。棉纺织生产是巴基斯坦最大的工业部门，占其全部出口的50%。政府虽然对经济增长指标一再进行下调，但1994—1995年的所有经济指标都没有完成。由于财政收入与财政开支的差距巨大，最后政府只得靠借款度日，借款额达270亿卢比（合7940万美元）<sup>③</sup>。政府还将巴基斯坦卢比贬值7%以促进出口，但是效果不佳，导致外汇储备从1995年6月的27亿美元下降到同年11月的13亿美元<sup>④</sup>，卡拉奇的股市开始大幅度下跌。与第一次执政相比，贝·布托在外交上取得的成绩也小得多。她经常到国外访问，但却没有处理好巴基斯坦面临的一系列外交问题，如克什米尔问题、阿富汗问题、核项目问题等，甚至还导致国内出现了针对外交问题的恐怖活动<sup>⑤</sup>。

1996年7月21日，九个反对党在信德省联合号召罢工，导致该省工业和商业瘫痪。三天后，又有13个反对党在伊斯兰堡宣布成立旨在推翻贝·布托政府的联盟。这些反对党走上街头发起群众抗议活动，并在议会内联合起来，试图通过合法手段推翻人民党政府。在这种情况下，法鲁克·莱加里总统警告贝·布托，如果国家利益需要，他会毫不犹豫地解散她的政府<sup>⑥</sup>。莱加里还要求国民议会成立一个独立的司法调查委员会，调查贝·布托的丈夫、投资部长阿西夫·扎尔达里的腐败行为<sup>⑦</sup>。1996年11月4日，莱加里总统以管理不善和腐败为由，宣布解散贝·布托政府。

应该说，贝·布托这次执政还是作出了一定成绩，三年间巴基斯坦国内生产总值年均增长率从2.4%上升到6.1%，财政赤字占GDP的比重从9.5%下降到6%<sup>⑧</sup>。

① Tahir Amin, *Pakistan in 1994: The Politics of Confrontation*, Asian Survey, Vol. 35, No. 2 (Feb., 1995), pp. 140–146.

② 这个时间正是纳瓦兹·谢里夫在任期间阿西夫·扎尔达里在监狱里呆过的时间。

③ Jr. Robert LaPorte, *Pakistan in 1995: The Continuing Crisis*, Asian Survey, Vol. 36, No. 2 (Feb., 1996), pp. 179–189.

④ “Devalued”, *Economist*, 11/4/95, Vol. 337, No. 7939, pp. 38–39.

⑤ 1995年11月，巴驻埃及大使馆在炸弹爆炸中遭到部分破坏。1996年3月，两名美国驻卡拉奇领事馆的工作人员被杀害。

⑥ *Trouble for Benazir Bhutto*, *Economist*, Vol. 341, No. 7988, 10/19/1996.

⑦ 扎尔达里在任投资部长期间，对他经手的投资项目一律收10%的回扣，绰号“10%先生”。See V. T. Joshi, *Pakistan: Zia to Benazir*, New Delhi: Konark Publishers Pvt Ltd, 1995, p. 12.

⑧ Sean Stewart Price, *Benazir Bhutto*, London: Raintree, 2010, p. 74.

那么,作为人民党成员的莱加里总统为什么仍要解散贝·布托政府呢?究其原因,我们认为主要有以下几点:

首先,与贝·布托自身的缺点有关。贝·布托性情傲慢,难以与国内一些较有声望的人士建立合作关系,例如与板球明星伊姆兰·汗·尼亚齐。贝·布托本人对外交较感兴趣,经常忙于出国访问,甚至在国内局势不稳的情况下也是如此,但她对经济工作就不如对外交内行,在经济政策上缺乏灵活性。她虽然在国外受过西方教育,但并没有摆脱传统封建宗族文化的影响,大搞任人唯亲。

其次,与总统莱加里的矛盾逐渐激化。贝·布托认为,总统也是人民党成员,所以在一些重大问题上就不与他商量,而总统则认为这是总理在限制他的权力。莱加里曾多次暗示贝·布托,他将运用宪法第八修正案赋予的权力,但贝·布托过于自信,对此根本不予理会。最终,莱加里总统在军方支持下解散了贝·布托政府。

再次,以纳瓦兹·谢里夫为首的反对党与之对抗。巴基斯坦的议会民主制尚处于不成熟阶段,一直就缺乏建设性反对派。谢里夫曾宣称愿做建设性反对派,但不久他又宣布,反对党唯一的目标就是推翻贝·布托。而作为反对党的种族主义政党——穆哈吉尔民族运动,则更像一个复仇的恐怖组织。因此,在崇尚武力与对抗、缺乏宽容与合作精神的巴基斯坦社会,很难实行那种西方式的议会民主制。

最后,贝·布托执政时期的经济危机严重恶化了民众的生活,导致民心思变。贝·布托政府用于发展社会福利和基础设施建设的资金严重不足,无法改善民众的生活,在其执政期间通货膨胀率达到了20%,30%—40%的民众生活在贫困线以下,至少60%的人口缺乏安全的饮用水<sup>①</sup>,这导致贝·布托政府逐渐失去了基层群众的支持。

贝·布托领导人民党的两次执政实践,在促进民主与人权、保护和提高妇女权利、改善民生、引进外资、促进经济增长方面取得了一定成效,在外交上改善了与世界各国的关系,尤其是维系了与美国的良好关系。但由于军人集团和总统势力的强力干扰,再加上反对党控制的地方政府与中央政府相对抗,使贝·布托政府的政策绩效难免大打折扣。此外,贝·布托对人民党各级官员疏于管理,致使社会上腐败成风,她本人及其家族也不例外。不过,由于贝·布托坚决捍卫巴基斯坦的民主制度,因而成为一位公认的民主斗士,她对巴基斯坦的贡献整体而言功大于过。2007年12月27日,贝·布托在前往拉瓦尔品第群众集会上发表演讲时,遭到两名恐怖分子袭击身亡。至此,巴基斯坦人民党的贝·布托时代宣告结束。

(责任编辑:蒋锐)

<sup>①</sup> Zahid Hussain, *Pakistan: No Tears for Benazir: The Dismissal of Her Government By the President*, India Today, Nov. , 30, 1996, p. 72.