

双重整合博弈与分离主义运动的进程性模式分异*

夏方波 陈琪

【内容提要】 多民族国家治理持续性分离主义运动面临现实困境,即无论国家选择压制还是整合都可能带来分离主义运动的暴力化及其负面政治效应。国家整合与族群整合构成了两个层面的博弈过程并影响分离主义运动的进程性模式分异。在国家选择策略性压制时,如果侧重镇压,将边缘化分离主义群体中的温和派而促使激进派实现组织整合,引发分离主义运动的暴力化转向和大规模暴力的产生;如果侧重收买,分离主义群体内派系收益分配不均都会促使激进派开展竞争性动员,导致运动走向暴力化和非对称暴力的使用。在国家选择制度性整合时,如果温和派无法形成对分离主义群体的内部控制,激进派将实施成本强加战略,导致分离主义运动走向使用非对称暴力的暴力化;如果温和派主导分离主义群体的组织整合,实现内部控制和收益分配,分离主义运动将向和平方向转化。对印度尼西亚和菲律宾两国案例的过程追踪表明,单纯采取压制或赋权的方式都难以实现多民族国家的整合,能否成功化解分离主义冲突还取决于分离族群的内部整合态势。这一发现的政策含义是,国家应辨识分离主义群体的派系关系,采取组合策略,为温和派提供建立内部控制的必要资源和条件,在温和派主导分离主义运动的情况下搭建对话平台,这样才更可能实现长期有效的政治和解。

【关键词】 多民族国家;分离主义;进程性模式分异;暴力冲突;双重整合博弈

【作者简介】 夏方波,清华大学国际与地区研究院博士研究生;陈琪,清华大学战略与安全中心副主任、教授(北京 邮编:100084)。

【中图分类号】 D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2022)06-0080-27

* 本文系国家自然科学基金重大项目“经济全球化波动的政治效应及中国的战略应对”(项目批准号:17ZDA169)的阶段性成果。感谢《世界经济与政治》匿名审稿人的意见和建议,文中疏漏由笔者负责。

一 问题的提出

第一次世界大战后民族自决观念逐渐成为殖民地独立运动叙事的核心观念和国际法基础。^①第二次世界大战后新一轮亚非民族解放和独立浪潮中诞生的众多新民族国家经历着国家建构(nation building)整合和族群身份(ethnic identity)分化的双重历史过程,二者的联系与冲突产生的政治悖论表现为分离主义运动(以下简称“分离运动”)。^②分离运动挑战了国家主权和领土完整,对国际体系、国际关系、地区稳定以及国家发展都产生了深刻影响。^③分离问题的复杂性在于一个持续性分离运动在不同阶段表现为完全不同的运动模式,即从和平转向暴力或从暴力转向和平。基于尼古拉斯·塞巴尼斯(Nicholas Sambanis)等学者制作的数据集可以发现,分离运动的平均活跃年数为26.54年,绝大多数分离运动在兴起之初以和平方式进行,经历过由和平至暴力化转向的有128个,这些运动从和平走向暴力平均需要6年,而从暴力转向和平的有94个。^④

据此,本文提出的研究问题是,为何一个持续多年的分离主义运动在不同阶段会出现模式分异,产生从暴力转向和平或从和平转向暴力的变化?探究分离运动的进程性模式分异(以下简称“模式分异”)的意义在于:在理论上,深化对分离主义冲突的认识,为理解分离运动模式的动态变化提供可能的解释;在政策上,本研究探讨的双重整合博弈模型为多民族国家治理分离运动寻找政策发力点和选取适当策略提供了有益参考。

二 文献评述

内战与族群冲突的相关文献对分离运动的模式差异进行了讨论,重点在于解释为何冲突会朝着暴力化或和平化方向发展。分离运动作为族群冲突的一种表现形式,国家行为、分离主义群体动员以及制度差异是既有解释的三个方向。^⑤

① 钱雪梅:《民族自决原则的国际政治限制及其含义》,载《民族研究》,2005年第6期,第4—13页。

② Viva Ona Bartkus, *The Dynamic of Secession*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p.9.

③ 杨恕、李捷:《分裂主义国际化进程研究》,载《世界经济与政治》,2009年第12期,第6—16页。

④ 鉴于塞巴尼斯等对自决运动的定义,本文剔除了只要求自治的样本。参见 Nicholas Sambanis, Micha Germann and Andreas Schädel, “SDM: A New Data Set on Self-Determination Movements with an Application to the Reputational Theory of Conflict,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol.62, No.3, 2018, pp.656—686.

⑤ 周光俊的新近研究引入了世界政治的第三重结构概念。参见周光俊:《三重政治结构中的分离主义政党》,载《世界经济与政治》,2021年第9期,第84—101页。

(一) 国家行为视角

在不少学者看来,国家是“暴力冲突的始作俑者”,^①分离运动的暴力化是国家着手开展镇压后的无奈选择和反应。^② 国家镇压从两个方面推动了分离运动的暴力化:第一,镇压制造了非暴力方式难以实现分离目标的信念。^③ 情感和观念的变化构成了暴力化转向的机制,前者是由运动挫折而产生的愤怒、沮丧和怨恨等情感驱使运动采取暴力手段,后者在道德观念上认为暴力手段是可接受的,甚至是正当和正义的。^④ 镇压还能有效压制温和派的活动,“筛选”出有能力承受镇压压力的暴力团体,造成分离运动的暴力化。^⑤ 第二,镇压提升了分离运动的动员能力。镇压非暴力的分离运动将塑造后者受压迫的政治形象,为政治动员提供了合法性并构建具有攻击性的话语架构,使分散的抵抗行动发展为集中叛乱。^⑥

与上述暴力化分析相反,部分学者则认为国家的镇压行动也是分离运动采取和平方式的原因之一。其具体机制包括:第一,增加分离运动成本,阻碍集体行动的生成,限制大规模动员的意愿和能力,这有助于抑制暴力活动的出现,迫使分离主义群体采取非暴力方式。第二,分离运动自我修正,为维持合法地位、回应政治生存需求而采取和平方式开展活动,即使国家实行镇压也会获得更多民众同情和参与。^⑦ 当然,国家塑造和平化运动的更好方式是包容,即通过制度、规则或过往的行为允许非暴力运动公开运作,建立包容性政府的形象和信誉,促使分离运动维持或转向和平化。^⑧

不过,国家行为引发暴力化或和平化的推论存在内生性,二者的时间顺序存在模

① Charles Tilly, *From Mobilization to Revolution*, New York: McGraw-Hill, 1978, p.177.

② Mark Irving Lichbach, “Deterrence or Escalation? The Puzzle of Aggregate Studies of Repression and Dissent,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol.31, No.2, 1987, pp.266-297.

③ Ruud Koopmans, “The Dynamics of Protest Waves: West Germany, 1965 to 1989,” *American Sociological Review*, Vol.58, No.5, 1993, pp.637-658.

④ Stuart J. Kaufman, *Modern Hatreds: The Symbolic Politics of Ethnic War*, Ithaca: Cornell University Press, 2001, pp.23-27.

⑤ Kirssa Cline Ryckman, “A Turn to Violence: The Escalation of Nonviolent Movements,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol.64, No.2-3, 2020, pp.318-343.

⑥ Will H. Moore, “Repression and Dissent: Substitution, Context, and Timing,” *American Journal of Political Science*, Vol.42, No.3, 1998, pp.851-873;周明、曾向红:《适当性逻辑的竞争——“基地”与“伊斯兰国”的架构叙事》,载《世界经济与政治》,2016年第4期,第80—111页。

⑦ Ronald Wintrobe, *The Political Economy of Dictatorship*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998, pp.56-76; Kathleen Gallagher Cunningham, Kristin M. Bakke and Lee J. M. Seymour, “Shirts Today, Skins Tomorrow: Dual Contests and the Effects of Fragmentation in Self-Determination Disputes,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol.56, No.1, 2012, p.74.

⑧ Graig R. Klein and Patrick M. Regan, “Dynamics of Political Protests,” *International Organization*, Vol.72, No.2, 2018, pp.485-521.

糊性,如果发生冲突双方都指责对方首先使用暴力,因而国家很难单方面塑造分离运动的模式。^①

(二)分离主义群体动员机制视角

该视角下对分离运动暴力化/和平化的研究非常丰富,主要包含精英煽动、动员资源和成本收益三种解释。第一,运动的暴力化/和平化由精英主导。不少学者认为暴力化是由精英煽动、塑造架构而产生的,精英凭借自身的权威地位和动员能力鼓吹运动暴力化,以实现狭隘的政治或经济目标,这一转向在社会运动遭遇挫折或动员周期的下行阶段更容易实现。^②当运动遭遇挫折时,精英将更关注意识形态构建以维持组织生存,这意味着组织暴力化进程的开始且呈现螺旋式强化的过程,导致意识形态变得抽象化和仪式化;相反,当和平方式能够有效获取支持时,精英将注重塑造非暴力的意识形态,注重运动协调和组织大规模集体行动的能力。^③第二,社会动员资源决定运动暴力化/和平化。分离运动需要根据现有资源才能做出暴力与和平的选择,动员资源充沛的运动有利于组织和平化的大规模活动,且拥有更强的韧性和成本施加能力;^④相比之下,社会动员资源匮乏的运动的最好选择则是重视内部组织架构,通过灌输极端思想维持运转,在大众动员能力有限的情况下为显示组织能力、获取更大影响力而走向暴力化。^⑤第三,成本收益的权衡计算影响运动的暴力化/和平化。前者的逻辑是,分离运动长期采取非暴力方式争取独立,如果未从母国得到实质回应,则分离主义组织会认为采取暴力方式更高效,倾向于推动分离运动走向暴力化。^⑥也有学者认为和平化的预期收益更高,其能获得更多民众的参与和支持,提高国家镇压的内部(民意)和外部(国际舆论)成本,得以建立更强的合法性。^⑦

① Mark R. Beissinger, *Nationalist Mobilization and the Collapse of the Soviet State*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p.273.

② Sidney Tarrow, *Power in Movement: Social Movements, Collective Action, and Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1994, pp.105-137.

③ Donatella Della Porta, *Social Movements, Political Violence, and the State: A Comparative Analysis of Italy and Germany*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995, pp.195-201.

④ Christopher M. Sullivan, "Undermining Resistance: Mobilization, Repression, and the Enforcement of the Political Order," *Journal of Conflict Resolution*, Vol.60, No.7, 2016, pp.1163-1190.

⑤ Andrew H. Kydd and Barbara F. Walter, "The Strategies of Terrorism," *International Security*, Vol.31, No.1, 2006, pp.49-80.

⑥ Adria Lawrence, "Driven to Arms? The Escalation to Violence in Nationalist Conflicts," in Erica Chenoweth and Adria Lawrence, eds., *Rethinking Violence: States and Non-State Actors in Conflict*, Cambridge: The MIT Press, 2010, p.147.

⑦ Maria J. Stephan and Erica Chenoweth, "Why Civil Resistance Works: The Strategic Logic of Nonviolent Conflict," *International Security*, Vol.33, No.1, 2008, pp.7-44.

上述三种解释尚有一定不足。首先,精英主义解释夸大了精英作用,忽视了其他政治力量、社会大众及动员环境的作用,简化了分离运动复杂的内部政治过程、结构和外部因素的影响。其次,动员资源解释无法阐明那些实现大规模暴力动员的分离运动在动员资源丰富的情况下为何依旧走向了暴力化。最后,成本收益计算的有效性也受到质疑,无论是和平化还是暴力化实际上都面临两难境地,即和平方式收益过低、暴力方式的成本过高。^①

(三) 制度差异视角

在该视角下国家政治层面的差异被视为分离运动采取不同模式的关键因素,民主政体和央地制度架构是研究的重点,认为民主制和央地制度安排影响分离运动和国家是否存在政治互动的正式或常规渠道,如果存在则更可能选择和平道路,否则将会走向暴力化。^② 联邦制中的政党被认为是多民族国家的“黏合剂”,拥有地方分支的全国性政党如在政党政治中占主导地位,就能为中央与地方精英合作提供有效激励。中央与地方精英需要合作以维持政治生存和政权稳固,这是联邦制度自我强化的稳定机制。^③ 联邦制不仅可以激励央地合作,也能在分离主义问题上增进谈判,减少交易成本和达成协议阻力,通过政党内的施惠网络构建起可信承诺,从而提升和平方式的吸引力。^④ 相反,权力排斥以及划分族群政治边界的制度安排则会增加分离运动暴力化的可能性。^⑤ 也有学者将中央与地方精英的合作归纳为政治联系,认为政治联系意味着地方精英依附于中央提供的资源和合法性,而中央也有动机强化其所支持的地方精英权威,这有助于分离运动的和平化。相反,一旦政治联系弱化或消失,分离运动在谈判僵局驱动下会转向暴力化。^⑥ 可见,联邦制并不能简单地抑制分离运动的暴力

① Jeremy M. Weinstein, *Inside Rebellion: The Politics of Insurgent Violence*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007, pp.7-21; Kathleen Gallagher Cunningham, “Understanding Strategic Choice: The Determinants of Civil War and Nonviolent Campaign in Self-Determination Disputes,” *Journal of Peace Research*, Vol.50, No.3, 2013, pp.291-304; Edward N. Muller and Erich Weede, “Cross-National Variation in Political Violence,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol.34, No.4, 1990, pp.624-651.

② Håvard Hegre, et al., “Toward a Democratic Civil Peace? Democracy, Political Change, and Civil War, 1816-1992,” *The American Political Science Review*, Vol.95, No.1, 2001, pp.33-48.

③ Mikhail Filippov, Peter C. Ordeshook and Olga Shvetsova, *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*, New York: Cambridge University Press, 2004, p.191.

④ Julie A. George, *Separatism or Federalism? Ethnic Conflict and Resolution in Russia and Georgia*, Ph.D. Dissertation, Austin: University of Texas, 2005, pp.39-61.

⑤ Erin K. Jenne, Stephen M. Saideman and Will Lowe, “Separatism as a Bargaining Posture: The Role of Leverage in Minority Radicalization,” *Journal of Peace Research*, Vol.44, No.5, 2007, pp.539-558.

⑥ Kristin M. Bakke, “The Turn to Violence in Self-Determination Struggles in Chechnya and Punjab,” in Erica Chenoweth and Adria Lawrence, eds., *Rethinking Violence: States and Non-State Actors in Conflict*, pp.221-247.

化、促进和平化。

从权力关系来看,地方拥有更多自主权力引出分权与分离的悖论:分权有助于顺应地方自治的需求抑制分离,也可能让地方族群民族主义情绪政治化为分离运动而强化分离主义意识。唐·布兰卡蒂(Dawn Brancati)从政治动员角度解释了这一悖论的产生,认为在分权后地方拥有了参与政治的权利,地方性政党通过强化族群和地区认同制定有利于特定群体的立法进行政治动员,从而加剧分离主义问题带来的族群冲突。^① 不仅如此,地方精英通过分权掌握了更多资源,既包括资金和人员等物质资源,也包括族群内认同和族群间差异等非物质资源,使分离运动拥有更强的动员能力,甚至提出更高的动员目标。^② 可见,分权是否能抑制分离运动暴力化或者维持和平化是一个复杂过程,仅考虑分权的理性后果无法有效解释分权与分离运动的变化关系。

(四)小结

从以上梳理可发现,既有文献对分离运动模式分异的解释存在三方面不足。

第一,简化分析行为体带来互相矛盾的观点。既有研究虽重视国家与分离运动的互动关系,但在很多情况下将分离运动的模式分异视为对国家政策或行为的被动反馈,忽视了分离运动内部的多样性和复杂性,因而在后续研究中引入“复合行为体”能为解决上述缺陷找到可行出路。^③ 第二,在解释暴力化方面未能区分暴力的形式和程度。例如,印度尼西亚巴布亚分离运动中的暴力大多是械斗、绑架和炸弹袭击等非对称暴力行动,而亚齐分离运动实施了大规模武装斗争。^④ 暴力化程度的不同对理论解释的效度有着重要影响,需要在后续研究中予以更为细致的区分。第三,既有理论没有平衡好结构与行为体的关系。既有解释要么尝试剖析分离主义组织产生的微观机制而缺少对制度与结构的关注,要么忽视了某种制度框架下国家与分离运动间的互动关系,在回答运动模式分异现象时显得有些捉襟见肘。因此,有必要建立“结构—互动—反馈”的整合性框架解释分离运动模式的分异问题。

① Dawn Brancati, "Decentralization: Fueling the Fire or Dampening the Flames of Ethnic Conflict or Secessionism," *International Organization*, Vol.60, No.3, 2006, pp.651-685.

② Will Kymlicka, "Is Federalism a Viable Alternative to Secession?" in Percy B. Lehning, ed., *Theories of Secession*, New York: Routledge, 2005, pp.121-150.

③ Wendy Pearlman, "A Composite-Actor Approach to Conflict Behavior," in Erica Chenoweth and Adria Lawrence, eds., *Rethinking Violence: States and Non-State Actors in Conflict*, pp.197-219.

④ Bilveer Singh, *Papua: Geopolitics and the Quest for Nationhood*, London and New York: Transaction Publishers, 2011, pp.132-149.

三 双重整合博弈的理论建构

本文从“结构—互动—反馈”的过程性视角出发,将解释的逻辑起点落在国家与分离主义群体的互动结构即国家的整合过程上。国家应对分离运动时做出包容性的还是压制性的选择影响着族群内政治,分离主义群体始终面临组织建设问题,这与分离主义地区或族群的社会情境有着直接关系。族群整合的结果反过来决定了其与国家互动的能力,限定了双重整合博弈的承诺困境与否决困境的解决,从而导致运动模式(手段选择/暴力水平)的变化。

(一) 国家整合、族群权力关系与应对分离运动的国家选择

分离运动在不同阶段的模式分异现象是本文的核心研究问题。首先需要明晰两个关键的集群性概念,即国家和分离主义群体。二者都是复合行为体,前者包含国家领导人、主导族群及其代表精英,^①后者包括分离主义组织和分离主义地区民众。^②二者的互动构成了分离主义问题动态变化的主轴,因此,讨论分离运动的模式分异离不开对国家结构和行为的分析。多民族国家政治的关键问题之一是如何建立稳定的民族国家认同。不少研究强调国家整合的重要意义,认为对于分离主义群体而言政治自主和独立之所以具备吸引力就在于其在国家整合中处于政治或经济劣势地位,对国家认同感薄弱,而族群民族主义更有感召力,相信建立独立国家能有效改善本族群的政治或经济地位。^③国家整合影响着政治领导人、主导族群及其精英对分离挑战的态度,在国家整合尚未完成的情况下,占据核心权力的群体更有意愿进行权力分享,以缓解分离运动的政治压力。^④因此,本文将民族国家整合作为分析分离运动模式分异的起点。

安德烈亚斯·威默(Andreas Wimmer)指出,民族主义引发的是谁统治谁的血腥战争,“只有通过改变领土边界、种族清洗、同化和国家建设以及各族群精英之间的权

① Andreas Wimmer, Lars-Erick and Barian Min, “Ethnic Politics and Armed Conflict: A Configurational Analysis of a New Global Data Set,” *American Sociological Review*, Vol.74, No.2, 2009, pp.316-337.

② 复合行为体在社会运动的讨论中一般被划分为精英、积极分子与大众。参见 Wendy Pearlman, “A Composite-Actor Approach to Conflict Behavior,” pp.197-219.

③ Lars-Erik Cederman, Andreas Wimmer and Brian Min, “Why Do Ethnic Groups Rebel? New Data and Analysis,” *World Politics*, Vol.62, No.1, 2010, pp.87-119.

④ Kathleen Gallagher Cunningham and Nils B. Weidmann, “Shared Space: Ethnic Groups, State Accommodation, and Localized Conflict,” *International Studies Quarterly*, Vol.54, No.4, 2010, pp.1035-1054.

力分享与政治和解以实现同类统治同类的原则,这场战争才会停歇”。^① 国家整合的重要任务必然是明确谁统治谁的秩序。在族群关系中谁统治谁主要涉及族群权力关系(中央政府控制权、政治代表权)和公共产品供给(公共安全、社会公共服务、经济基础设施、包容性文化制度)两方面。^② 分离主义群体选择挑战国家,既可能源于分离主义群体精英对族群权力关系的不满(即精英反对既有的权力分配方案),也可能源于分离主义地区民众对匮乏或无序的公共产品供给不公平的认知,缺乏国家认同感,甚至对中央政府的合法性产生怀疑。^③ 在许多分离场景中,族群权力关系和公共产品供给的不满常常发展为对中央政府的质疑和抗议。^④

国家作为复合行为体如何应对分离主义挑战受到国家精英、主导族群及国际国内社会不同层次主体的影响。国家如何选择与面临分离主义挑战时的初始制度安排有关:首先,族群权力关系的制度设计(如联邦制、地方自治和族群代表制度)影响国家应对的选择空间。如果族群制度安排呈现政治排斥状态,即分离主义群体在制度层面处于受歧视地位,国家回应拥有更多政策选择和让步空间;如果国家已开展了制度性分权,则更倾向于压制。^⑤ 其次,国家政治制度的开放性与竞争性(政体类型、军政关系)决定了国家镇压或让步的偏好。有学者认为,威权政体拥有稳定军队的支持,更倾向于使用武力应对分离主义挑战;西式民主国家的开放式竞争则使其更可能选择让步以缓解政治压力,但反对派和军政关系会干预并扭转民主政府的政策选择。^⑥

国家整合涉及的权力分配与公共产品供给以及国家自身所垄断的暴力机器的组合构成了国家的两个基本选择:一是制度性融合。这是指国家精英从族群权力关系入手对既有权力分配和政治代表权进行调整,提升分离主义群体的政治地位和自治权利。制度性融合方式通常也附加公共产品层面的补偿,如提高对分离主义地区的财政转移支付、提升其税收留成、援助公共设施和服务建设项目。制度性融合需要国家付出高昂代价,政治让步和投入增加意味着分走其他族群、团体和地区的“蛋糕”,因而

① Andreas Wimmer, *Waves of War: Nationalism, State Formation, and Ethnic Exclusion in the Modern World*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013, pp.1-5.

② 卢凌云:《认真对待“怨恨”:公共物品供给与国内冲突的发生》,载《世界经济与政治》,2013年第11期,第119—155页。

③ Milica Zarkovic Bookman, *The Economics of Secession*, London: Palgrave Macmillan, 1993, p.38.

④ Peter Chalk, “Separatism and Southeast Asia: The Islamic Factor in Southern Thailand, Mindanao, and Aceh,” *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol.24, No.4, 2001, pp.241-269.

⑤ David S. Siroky and John Cuffe, “Lost Autonomy, Nationalism and Separatism,” *Comparative Political Studies*, Vol.48, No.1, 2015, pp.3-34.

⑥ Clayton L. Thyne, “Information, Commitment, and Intra-War Bargaining: The Effect of Governmental Constraints on Civil War Duration,” *International Studies Quarterly*, Vol.56, No.2, 2012, pp.307-321.

国家精英内部互动中存在的否决政治可能导致制度性融合无法落实。但否决政治和让步成本向分离主义群体释放了可信承诺。如果制度性融合建立起稳定的政治联盟和交换机制,就能弥合族群分歧,实现分离运动的和平化与国家整合。^①然而,制度性融合无法直接促使分离运动走向和平化,分离运动依旧可能进一步暴力化,这表明制度性融合在抑制分离方面的作用是有条件的。^②

二是策略性压制。由于国家控制着暴力机器,压制分离挑战构成了国家的基本选择之一。暴力镇压是国家当局为防止或控制改变现状或权力分配的挑战而采取的任何业已进行或威胁性的强制性行动。^③镇压的最直接效果是破坏分离运动的行动能力或意愿。无论国家开展的镇压是预防性的还是回应性的,单纯使用暴力不会受到否决政治的内在阻碍,还能得到暴力部门的支持。^④需要注意的是,本文将增加资源分配也看作策略性压制的组成部分,原因在于增加资源分配并没有在实质意义上改变分离主义地区的政治地位和族群权力关系,国家维持了既有族群关系结构并压制了分离运动的政治诉求。^⑤当然,与更可能推动暴力化转向的直接镇压相比,增加公共产品分配对分离运动的影响取决于分离主义群体内部的整合和竞争。

(二) 族群内政治:分离主义群体的整合与竞争

尽管拥有共同身份和群体认同,但分离运动很难是铁板一块。由于缺少正式制度的支撑并面临国家惩治的风险,分离运动内部在手段、目标、收益和权力分配上存在异见,内部分歧过大甚至形成对群体身份和利益代表的争夺。在面对国家整合的不同策略时,族群内政治成为影响分离运动模式分异的关键过程。

新近研究认识到非国家行为体内部存在身份和利益的多样性,导致分裂、叛变和内斗等内部政治乱象。^⑥族群内政治不仅影响分离主义群体的稳定性和动员能力,而且成为国家整合策略利用的对象。分离主义组织内部分化使国家有动机采取妥协策

① Andreas Wimmer, Lars-Erik Cederman and Brian Min, "Ethnic Politics and Armed Conflict: A Configurational Analysis of a New Global Data Set," pp.316-337.

② Francis T. Holohan, *Politics and Society in Northern Ireland, 1949-1993*, Dublin: Folens Publishers, 2009, pp.35-39.

③ Christopher M. Sullivan, "Undermining Resistance: Mobilization, Repression, and the Enforcement of Political Order," pp.1-28.

④ Emily Hencken Ritter and Courtenay R. Conrad, "Preventing and Responding to Dissent: The Observational Challenges of Explaining Strategic Repression," *American Political Science Review*, Vol.110, No.1, 2016, pp.85-99.

⑤ Andreas Wimmer, *Waves of War: Nationalism, State Formation, and Ethnic Exclusion in the Modern World*, pp.15-17.

⑥ Wendy Pearlman and Kathleen Gallagher Cunningham, "Nonstate Actors, Fragmentation, and Conflict Processes," *Journal of Conflict Resolution*, Vol.56, No.1, 2012, pp.3-15.

略,从而获取更多有关分离主义组织偏好的信息,达到提升温和派地位的效果。^① 分离运动中的派系可以是武装团体、准军事组织、政党或公民组织,不同派系拥有的资源有限,如何获取和分配资源以实现政治目标是共同面临的问题,因而族群整合过程与分离运动相伴而生。族群整合的关键在于能否将派系关系置于可控范围内。^② 派系数量、派系联系和竞争的制度化水平以及权力分配是族群整合的三个相互关联的测量指标,如果派系数量增多,派系间权力分配和制度化水平往往处于较低状态,反之亦然。

由于派系消长决定着分离主义群体的内部凝聚力,失控的派系关系导致分离主义群体不仅要与国家展开政治博弈,还需要面对派系之间争夺权力和资源的难题,因而族群内政治究竟是派系竞争还是组织整合就会影响甚至改变分离主义群体与国家之间的互动方式。^③ 由于分离主义群体内部权力和利益分配在有限范围内进行,派系需要在两个层面确保自己的生存和收益:第一,在与国家的竞争中,一国倾向于同最具代表性的分离主义组织进行对话或谈判,坐上谈判桌意味着该派系更可能在和解方案中确保其政治权力和经济利益。参与谈判能为本派系争取具有俱乐部性质的收益,也是派系维持内部凝聚力的选择性激励。如果成为国家镇压的关键目标,该派系也将得到分离主义地区民众的支持性反馈,成为群体内更具合法性的组织。^④ 第二,在派系竞争中,派系最基本的需求是维持生存。分离主义组织的生存要么得到分离主义地区民众的支持,以建立合法性并成为分离主义群体的政治代表;要么成为与国家的谈判对象,避免被排除在和解方案之外。对于弱势派系而言,通过各种方式争取更多分离主义地区民众的支持则是提升自身地位的更优选择。^⑤ 参与挑战国家的派系越多,每个派系预期得到的权力和资源越少,而争夺分离主义地区民众的支持也是此消彼长的动态过程,这在派系之间构成了两个层面的零和博弈。^⑥

上述讨论的逻辑结论是,族群内政治对于分离运动的模式分异是一个关键过

① Kathleen Gallagher Cunningham, "Divide and Conquer or Divide and Concede: How Do States Respond to Internally Divided Separatists?" *American Political Science Review*, Vol.105, No.2, 2011, pp.275-297.

② Kristin M. Bakke, Kathleen Gallagher Cunningham and Lee J. M. Seymour, "A Plague of Initials: Fragmentation, Cohesion, and Infighting in Civil Wars," *Perspectives on Politics*, Vol.10, No.2, 2012, pp.265-283.

③ Stathis N. Kalyvas, "The Ontology of 'Political Violence': Action and Identity in Civil Wars," *Perspectives on Politics*, Vol.1, No.3, 2003, pp.475-494.

④ Mark I. Lichbach, "What Makes Rational Peasants Revolutionary? Dilemma, Paradox, and Irony in Peasant Collective Action," *World Politics*, Vol.46, No.3, 1994, pp.383-418.

⑤ Kathleen Gallagher Cunningham, Kristin M. Bakke and Lee J. M. Seymour, "Shirts Today, Skins Tomorrow: Dual Contests and the Effects of Fragmentation in Self-Determination Disputes," p.86.

⑥ Wendy Pearlman, "Spoiling Inside and Out: Internal Political Contestation and the Middle East Peace Process," *International Security*, Vol.33, No.3, 2009, pp.79-109.

程。如果族群整合得当,将更有利于分离运动作为整体展开行动、用同一个声音谈判,分离主义群体拥有更强的军事和谈判能力应对国家整合策略;相反,如果分离主义群体陷入派系无序竞争的状态,内部凝聚力大打折扣,会削弱分离主义组织的动员和集体行动能力,族群内政治互动可能不再追求集体性的政治目标,反而转向实现各个派系的狭隘利益。^①

(三) 双重整合博弈与分离运动模式分异的过程与机制

本文认为,国家整合与族群整合两个层面的博弈过程影响着分离运动的模式分异,并提出双重整合博弈的解释框架(如图1)。其具体过程和机制如下:

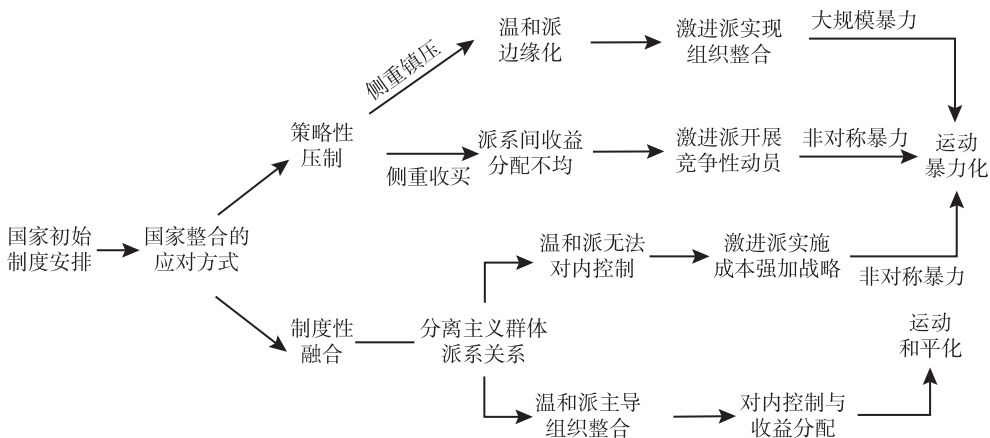


图1 分离运动模式分异的过程与机制

资料来源:笔者自制。

注:没有箭头的地方表示递进关系。

首先,在结构性与能动性因素的作用下,族群或地区形成怨恨、不满和政治动员,在分离主义活动家和政治组织的危机宣扬与族群认同构建的共同推动下发展为分离运动,这是分离运动向国家发出挑战的初始阶段。^②

其次,国家基于初始制度安排对分离运动做出不同的政策和政治应对,这成为分离运动模式分异的起点。从策略的性质和力度来看,国家采取制度性融合力图将分离主义群体纳入既有国家权力架构以消解基于怨恨的政治动员,这会付出巨大成本,使

^① Kathleen Gallagher Cunningham, Kristin M. Bakke and Lee J. M. Seymour, “Shirts Today, Skins Tomorrow: Dual Contests and the Effects of Fragmentation in Self-Determination Conflicts,” pp.67-93.

^② 周光俊:《分离运动的政治学:亚齐、魁北克、南苏丹和瑞士的比较分析》,中国社会科学出版社2020年版,第52—77页。

得实现安抚与和解的可能性更大。当国家采取策略性压制时,则是尝试使用军事和经济优势打压或收买分离主义群体,使其放弃挑战国家,但由于策略性压制未能改变分离主义群体感到不满的族群关系结构,其更可能导致分离运动的暴力化。

再次,国家整合策略并不能简单决定分离运动的模式分异,其中的关键机制在于族群内政治。在国家采取策略性压制时,分离主义群体各派系均感受到压力。如果策略性压制更重视镇压手段的使用,则会改变分离主义群体内部的派系关系:原先占据主导地位并主张以和平方式开展运动的温和派将被边缘化,激进派得到分离主义地区民众的支持引发激进化的组织整合。温和派遭到排挤或是转变为激进分子,组织凝聚力集中于激进派的政治路线,导致分离运动的暴力化,而增强的组织整合推升了暴力规模。^① 如果策略性压制更加重视提供公共产品,国家在收买分离主义群体时更重视温和派,一定程度上有助于维持温和派的地位,在温和派控制着收益分配的情况下,激进派或其他边缘派系很难得到分成,这刺激其开展暴力活动以破坏温和派与政府达成的合作或协议,以实现争取民众支持并与国家议价的目的。^② 不过,这种情况下的暴力水平要低于前一种情况,通常表现为非对称暴力行为,如炸弹袭击、劫持人质和攻击军事据点。^③

最后,当国家采取制度性融合时,分离运动似乎更应该转向和平化,如果此时分离运动仍暴力挑战政府,和解成果将尽数丧失,招致政府全力镇压,温和派会面临强烈的政治危机。在国家抛出橄榄枝的情形下分离运动的暴力化看似是非理性的,但其仍受族群整合的影响。当国家采取制度性融合时,最理想的条件是温和派不仅能坐上谈判桌,也能有效控制其他派系,使得派系分歧和斗争控制在有限范围内,此时分离运动就可以保持和平姿态或回到和平道路上,甚至逐渐实现去政治化。而如果分离主义群体内派系林立、关系紧张,制度性融合将适得其反:激进派无法在和解方案中保障权力和收益,会倾向于实施成本强加战略,开展暴力活动破坏既有方案,让自己也能坐上谈判桌。^④ 激进派还能借此获得更多分离主义地区民众的支持,促使国家怀疑温和派在和解方面的决心和能力。^⑤ 在国家已提供制度性融合的优厚条件下,族群整合失败将导

① Theodore McLauchlin and Wendy Pearlman, "Out-Group Conflict, In-Group Unity? Exploring the Effect of Repression on Intramovement Cooperation," *Journal of Conflict Resolution*, Vol.56, No.1, 2012, pp.41-66.

② 谢超:《同族群平叛优势理论再思考:以印度平息锡克叛乱为例》,载《国际安全研究》,2020年第1期,第68—97页。

③ Jason Lyall, "Are Coethnics More Effective Counterinsurgents? Evidence from the Second Chechen War," *American Political Science Review*, Vol.104, No.1, 2010, pp.1-20.

④ James D. Fearon, "Rationalist Explanations for War," *International Organization*, Vol.49, No.3, 1995, pp.379-414.

⑤ Mia M. Bloom, "Palestinian Suicide Bombing: Public Support, Market Share, and Outbidding," *Political Science Quarterly*, Vol.119, No.1, 2004, pp.61-88.

致分离运动转向暴力化,此时暴力活动既可能针对国家(叛乱),也可能针对温和派系和分离主义地区民众(内斗)。^①

(四) 案例选择

本文选取印尼和菲律宾作为比较分析的对象,原因是它们在客观条件和历史经历上具有相似性:两国都经历过较长的殖民统治,独立时间相近,同属东南亚地区的海岛国家且族群构成多样化,中央政府均相对脆弱,主导中央政府的族群与边缘族群存在权力不匹配问题,冷战期间都发起过大规模反共运动,经历过多次分离主义挑战,主要的分离运动宗教属性及缘起相似,政府在不同阶段采取了多样化的应对手段。但是,分离主义群体内部整合的差距出现了不同结果:印尼政府自1998年显露和解意愿后仅7年时间便成功推动分离运动走向和平化,菲律宾则自马科斯时代起经历了40余年冲突与和谈的漫长拉锯过程。

四 印度尼西亚分离运动:内部整合与稳定的和平化

(一) 亚齐特殊自治的消亡、苏哈托政府的强力压制与“自由亚齐运动”的暴力化转向

亚齐问题根源于其特殊的地理、宗教和政治地位。亚齐位于苏门答腊岛北部,是伊斯兰教传入印尼的窗口,于16世纪成为马六甲海峡地区的对外贸易中心。从历史意义上,亚齐是印尼独立的“功臣”和共和国“不可分割的一部分”。^② 由于特殊自治诉求遭到印尼中央政府的漠视和侵犯,1953—1962年亚齐加入“伊斯兰教国运动(Darul Islam)”,最终由苏加诺政府建立亚齐特别行政区解决了叛乱活动,但叛乱经历为日后的分离运动埋下了隐患。

哈吉·穆罕默德·苏哈托(Haji Mohammad Suharto)执政期间,印尼央地关系的天平朝中央政府倾斜。苏哈托政府收紧财政分配、地方立法和地方官员任命权,任用专业技术官僚掌控亚齐经济发展战略,军队逐渐渗透并控制亚齐,亚齐特殊自治受到严重侵犯,对中央政府的压制性政策愈发不满。^③ 曾任“伊斯兰教国运动”驻联合国代

^① Stathis N. Kalyvas, “The Ontology of ‘Political Violence’: Action and Identity in Civil Wars,” pp.475-494.

^② 张洁:《民族分离与国家认同——关于印度尼西亚民族问题的个案研究》,社会科学文献出版社2012年版,第4页。

^③ Geoffrey Robinson, “Rawan Is as Rawan Does: The Origins of Disorder in New Order Aceh,” *Indonesia*, No.66, 1998, pp.127-157.

表的哈桑·迪罗(Hasan Tiro)一直关注着亚齐的发展状况。1976年返回亚齐后,迪罗在家乡比地亚县成立“自由亚齐运动(GAM)”。此时GAM仅是一个70人的小型组织,但组织严密,成员大都是受过良好教育的精英,包括医生、工程师、学者和商人。起初GAM采取和平方式,主要开展独立理念的政治宣传,试图号召亚齐民众反抗“爪哇帝国主义”。^①1977年遭到亚齐军警镇压后,GAM转向丛林游击战。

GAM第一次兴起仅维持了5年,在亚齐军警的镇压下走向了暴力化道路。但由于GAM无法有效开展社会动员,主要成员局限于曾支持或参与过“伊斯兰教国运动”的人员,只采取了袭击石油天然气设施、爪哇移民和警察士兵等非对称暴力行动。^②为应对亚齐再度发生的叛乱,苏哈托政府派遣在打击分离主义方面经验丰富的特种部队司令部(Kopassus)镇压GAM。至1979年年底,镇压行动近乎完全摧毁GAM,该组织到1982年陷入沉寂。^③

20世纪80年代苏哈托政府中央集权的加强进一步放大了亚齐的经济社会问题,GAM开展社会动员的条件日趋成熟。亚齐人均国内生产总值(GDP)从1971年的2.8万印尼盾增长至1983年的122万印尼盾,位居印尼前三,而净出口总额约占亚齐GDP的2/3,亚齐约有一半以上的产值通过中央政府流向印尼其他地区。^④亚齐乡村地区的贫困程度进一步加深,仅有10%的乡村能得到稳定的电力供应,贫困村数量占比接近40%。^⑤

GAM领导人流亡海外后为重新发起分离运动做了三方面准备:一是通过马来西亚的亚齐侨民获得资金支持和避难所;^⑥二是组织武装人员(250—2000人)前往利比亚接受军事训练;^⑦三是通过传单、公告和出版物开展思想动员、宣扬独立观念。^⑧1989年约150—800名在利比亚接受训练的武装人员经由马来西亚和新加坡进入亚齐,GAM再次开展以非对称策略为主的暴力活动,针对军事和警察哨所发动一系列袭击。但这一阶级的暴力活动涉及区域更广,支持GAM的地区不再限于比地亚县,东

① Nazaruddin Sjamsuddin, “Issues and Politics of Regionalism in Indonesia: Evaluating the Acehese Experience,” in Joo-Jock Lim and Vani Shanmugaratnam, eds., *Armed Separatism in Southeast Asia*, Singapore: ISEAS, 1984, pp.111–128.

② Kenneth Conboy, *Kopassus: Inside Indonesia's Special Forces*, Jakarta: Equinox Publishing, 2003, p.352.

③ Hendro Subroto, *Sintong Panjaitan Perjalanan Seorang Prajurit Para Komando*, Jakarta: Kompas, 2009, pp.58–59.

④ Kirsten E. Schulze, “From the Battlefield to the Negotiating Table: GAM and the Indonesian Government 1999–2005,” *Asian Security*, Vol.3, No.2, 2007, p.82.

⑤ Geoffrey Robinson, “Rawan Is as Rawan Does: The Origins of Disorder in New Order Aceh,” p.135.

⑥ Richard Barber, *Aceh, the Untold Story: An Introduction to the Human Rights Crisis in Aceh*, Bangkok: Asian Forum for Human Rights and Development, 2000, p.34.

⑦ Michael L. Ross, “Resources and Rebellion in Aceh, Indonesia,” in Paul Collier and Nicholas Sambanis, eds., *Understanding Civil War: Evidence and Analysis*, Washington, D.C.: The World Bank, 2005, pp.35–58.

⑧ 张洁:《民族分离与国家认同——关于印尼亚齐民族问题的个案研究》,第120—122页。

亚齐、北亚齐和中亚齐地区的许多乡村皆宣誓效忠 GAM,甚至部分军人和警察也加入其中。^①

GAM 此番发动暴力袭击更加激烈、造成的破坏更大,苏哈托政府选择镇压予以应对。1990 年 7 月,苏哈托下令派遣约 6000 名士兵前往亚齐,其中包括印尼国防部部长普拉博沃·苏比安托(Prabowo Subianto)率领的战略后备队(Kostrad),亚齐驻军总数达到 12000 人。^②自 1990 年 7 月起,亚齐被军方列为“军事行动区(DOM)”,并开展“红网行动(OJM)”:针对 GAM 的成员实施逮捕和“射杀政策”;在乡村实行恐怖统治,迫使民众放弃支持 GAM;建立民兵组织,攻击 GAM 的游击基地并协助监控民众;实施“整合地区行动计划”,对村民进行思想改造,培养民族认同,抵制分离运动。据统计,1989—1998 年约有 9000—12000 人在“红网行动”中丧生。^③尽管军队管制长达 8 年,但 GAM 并未被打垮,这既得益于亚齐多山地的地形,也是饱受印尼军事恐怖统治的民众不断支持的结果。

(二) 民主化改革初期“以镇压促自治”、GAM 组织整合与大规模暴力冲突

亚洲金融危机成为压垮苏哈托政权的最后一根稻草,1998 年 5 月苏哈托辞职开启了印尼的民主化转型。继任总统巴哈鲁丁·优素福·哈比比(Bacharuddin Jusuf Habibie)允许东帝汶独立公投,这激发了亚齐民众争取独立的热情。亚齐社会一时间出现了几支重要的分离主义组织,如由 106 名亚齐学生和宗教团体组建的、以争取自决公投为目标的“亚齐公投信息中心(SIRA)”;由基层乌莱玛群体组成的“亚齐伊斯兰寄宿学校乌莱玛协会(HUDA)”,主张支持 SIRA 的公投方案。哈比比、阿卜杜勒拉赫曼·瓦希德(Abdurrahman Wahid)和梅加瓦蒂·苏加诺普特丽(Megawati Sukarnoputri)三任总统的亚齐政策变迁轨迹具有相似性,如在上任之初释放和解信号、制定多项收买性政策和法案,最终却都转向军事镇压。

哈比比政府迫于转型和连任压力,在亚齐问题上主张政治和解,但由于文官政府对军队的脆弱控制,实际上变成了策略性压制。其和解手段主要包括:提出“国家人权行动计划”,调查军事行动区时期的人权案件;^④1998 年 8 月,维兰托(Wiranto)将军

① Edward Aspinall, *Islam and Nation: Separatist Rebellion in Aceh, Indonesia*, Stanford: Stanford University Press, 2009, p.165.

② Amnesty International, *Shock Therapy: Restoring Order in Aceh, 1989-1993*, London: Amnesty International, 1993, p.9.

③ 张洁:《民族分离与国家认同——关于印尼亚齐民族问题的个案研究》,第 128—129 页。

④ Philip Eldridge, “Human Rights in Post-Suharto Indonesia,” *The Brown Journal of World Affairs*, Vol.9, No.1, 2002, p.131.

访问北亚齐,宣布军事行动区状态的结束,并计划撤出派驻部队;①实施安抚政策,提供赔偿和建设资金,特赦与 GAM 有关的在押人员;②制定并通过 1999 年第 22 号地方自治法令以及第 25 号中央与地方政府财政关系法令,通过了只适用于亚齐的第 44 号法令,承认亚齐特别行政区的地位,特别赋予亚齐在宗教、文化和教育等方面的自治权。③

瓦希德政府上任初期同样释放善意,尝试政治和解,不过受军队牵制逐渐走向偏重军事镇压的策略性压制。在 1999 年 11 月初亚齐举行大规模公投集会时,瓦希德不顾人民协商会议、国会、军队和内阁的阻拦,多次表示支持举行全民公投。瓦希德制定了一系列人权政策赦免亚齐政治犯,于 1999 年 11 月和 12 月相继特赦了 15 名和 11 名受到颠覆国家罪指控的亚齐政治犯;下令调查人权问题,开展独立调查、传唤数名高级将领,2000 年 1 月以人权问题为由将维兰托从内阁除名。④在军事部署上,瓦希德政府于 1999 年 12 月撤出了大部分军队。在和谈上,印尼政府与 GAM 2000 年 1 月接受亨利·杜南中心(HDC)介入调停,2000 年 5 月 12 日在日内瓦签署“亚齐人道主义停火的联合谅解备忘录”,商定搁置分歧以专注解决人权问题,约定长达三个月的停火期。双方又于 2001 年 1 月 9 日开展新一轮谈判,达成临时谅解协议,GAM 同意以政治和民主方式表达诉求,承诺停止武装活动。此外,瓦希德政府着手执行第 44/1999 号法令,支持亚齐的省级议会于 2000 年年中出台 5 项地方性法规。⑤

梅加瓦蒂政府上台后释放了一定的缓和信号,重要举措是“亚齐自治邦法案(Nangroe Aceh Darussalam Law)”。该法案将未来 8 年(自 2001 年 8 月 9 日起)70% 的石油和天然气收入作为税后收益返还给亚齐,在亚齐实行伊斯兰教法并建立伊斯兰法庭,承诺举行直接选举。不过,受亚齐地方政府能力孱弱和官员腐败的制约,亚齐自治邦法案无法落地,中央政府缺乏民众信任亦导致该法案很难起到收买作用。⑥ 2002 年 2 月和 5 月,梅加瓦蒂政府与 GAM 在日内瓦和巴沃举行两轮谈判并签署联合声明,但仍分歧巨大:中央政府希望通过声明促使国际社会和 GAM 支持印尼统一并承认亚

① Michelle Ann Miller, *Rebellion and Reform in Indonesia: Jakarta's Security and Autonomy Policies in Aceh*, London and New York: Routledge, 2009, p.22.

② 张洁:《民族分离与国家认同——关于印尼亚齐民族问题的个案研究》,第 146 页。

③ 陈琪、夏方波:《后威权时代的印尼地方分权与政治变迁》,载《东南亚研究》,2019 年第 2 期,第 38 页。

④ Harold A. Crouch, *Political Reform in Indonesia After Soeharto*, Singapore: ISEAS, 2010, p.30.

⑤ Michelle Ann Miller, *Rebellion and Reform in Indonesia: Jakarta's Security and Autonomy Policies in Aceh*, pp.91-92.

⑥ Edward Aspinall and Harold Crouch, "The Aceh Peace Process: Why It Failed," Washington, D.C.: East-West Center, 2003, pp.25-26.

齐自治地位;GAM 则将自治作为寻求政治独立的起点,要求政府停止镇压行动。^① 在军事部署上,梅加瓦蒂政府没有任何撤军计划,军方宣称“不会暂停军事行动”,“没有收到上级关于停火的命令”。^② 梅加瓦蒂政府于 2002 年 8 月 19 日发布“七点亚齐政策”,强化安全行动,下达最后通牒,要求斋月结束前 GAM 必须接受亚齐自治邦法案。^③ 双方代表在日内瓦签署的“停止敌对行动协议”基本重复了 2002 年 5 月联合声明的内容,双方均没有放下武器或撤军的打算。仅过了 2 个月的缓期和,印尼军方在亚齐部署的军警部队便增至 3.8 万人,这也是印尼民主转型后驻军人数最多的时期。

印尼军方的强硬态度削弱了和解政策的效果。例如,哈比比内阁中军官占据许多重要职位,其中不乏曾参与“红网行动”的指挥官,这导致中央政府无法取得亚齐民众信任。^④ 1998 年 8 月宣布撤军后不到一个月(9 月 3 日),维兰托以司马威市等地再度发生冲突为由宣布武装部队重返亚齐,随后派驻人数不断增多,1999 年 5 月恢复了军事行动区状态,并额外部署 1.6 万人的“大规模暴乱镇压部队(PPRM)”。尝试制度性融合努力的瓦希德在军方施压时很快逆转政策,大量军队重新部署至亚齐(自 2000 年 1 月至 2000 年年中,亚齐安全部队人数达 2 万人),并开展了大规模镇压叛乱行动。梅加瓦蒂政府更倾向于使用武力。在 2003 年 5 月 18 日东京举行的印尼政府与 GAM 和平会谈还未结束时梅加瓦蒂便发布 2003 年第 18 号总统令,宣布在亚齐实施戒严令,调动 3 万名军人和 1.4 万名警察发起全面军事进攻。^⑤

在军事镇压屡次发生的情况下,GAM 抓住机会整合其他分离主义力量,GAM 武装人员重返亚齐战场,与藏匿各处开展游击战的武装人员合流,利用包容性招募模式吸引民众加入。乡村伊斯兰寄宿学校乌莱玛支持并加入 GAM,亚齐乌莱玛组织不少成员与 GAM 结成同盟,改善了 GAM 在穆斯林社群中的形象,提升了 GAM 政治和军事动员的合法性,GAM 得以更有效地招募新成员,并依托伊斯兰力量建立起税收、教育和司法系统,提升了军事和治理能力。^⑥ 由于在政府安全行动中成为军队镇压的重要目标之一,亚

① Sastrohandoyo Wiryono, “Preventive Diplomacy and Conflict Resolution on Peace Operations,” in Jessica Howard and Bruce Oswald, eds., *The Rule of Law on Peace Operations*, Hague: Kluwer Law International, 2002, pp.100-102.

② “Emergency Continues to Grip Aceh,” <https://www.tapol.org/bulletin/168-september-2002>, 访问时间: 2021 年 4 月 28 日。

③ Larry Nicksch, *Indonesian Separatist Movement in Aceh*, Washington, D.C.: CRS Report for Congress, September 25, 2002, p.4.

④ Michelle Ann Miller, *Rebellion and Reform in Indonesia: Jakarta's Security and Autonomy Policies in Aceh*, pp.15-16.

⑤ “Major Military Attack Unfolds Against Rebels in Indonesia,” *New York Times*, May 20, 2003.

⑥ Shane Joshua Barter, “Ulama, the State, and War: Community Islamic Leaders in the Aceh Conflict,” *Contemporary Islam*, Vol.5, Issue 1, 2011, pp.19-36.

齐民间社会转向寻求完全独立。部分学生运动和非政府组织人士组成了 GAM 的“文职派系(GAM Sipil)”,帮助 GAM 建立国际声誉,并承担公共服务、管理税收和输送教师等职能。^① 2001 年,GAM 一度控制了亚齐 70%—80% 的地区,建立起涵盖行政、执法以及教育等方面的准政府系统。^② GAM 还设立名目繁杂的“国家税(Pajak Nangroe)”,拥有了财政汲取能力。据印尼军事情报部门估计,到 2003 年 GAM 每月征税约 11 亿印尼盾(约合 13 万美元)。^③ 在武装建设方面,截至 2001 年,GAM 成立了 17 个根据地,正规与非正规武装人员约有 1.7 万人。^④ 截至 2003 年 4 月,GAM 正规武装人员已达 6000 人左右。^⑤

军事镇压和 GAM 组织整合让冲突水平骤升。1999 年 5 月亚齐恢复军事行动区状态,到 8 月初,冲突死亡人数为 211 人。^⑥ 据人权组织和学者估算,2000 年至少有 1000 人在冲突中丧生,是 1999 年的三倍,其中大部分是平民和 GAM 武装人员;2001 年 1—8 月,亚齐暴力冲突造成的死亡人数已超 1500 人。^⑦ 自 2001 年 8 月上台到 2003 年 4 月宣布戒严,梅加瓦蒂政府与 GAM 爆发了高烈度军事冲突,死亡人数随之增加。在 2002 年两轮和平谈判期间,暴力冲突造成约 1230 人死亡。^⑧ 2003 年亚齐进入戒严状态后,梅加瓦蒂政府严格管控信息披露,因此很难得到客观的伤亡数据。不过,据时任武装部队总司令恩德里亚尔多诺·苏达尔托(Endriartono Sutarto)所言,约有 9593 名 GAM 武装人员遭击毙、逮捕或主动投降。^⑨

(三) 苏西洛政府制度性融合、GAM 内部收益分配与分离运动的和平化

2004 年 10 月就任总统的苏西洛·班邦·尤多约诺(Susilo Bambang Yudhoyono)与副总统优素福·卡拉(Jusuf Kalla)实施侧重政治谈判的制度性整合策略:先是与

① Shane Joshua Barter, “The Rebel State in Society: Governance and Accommodation in Aceh, Indonesia,” in Ana Arjona, Nelson Kasfir and Zachariah Mampilly, eds., *Rebel Governance in Civil War*, Cambridge: Cambridge University Press, 2015, pp.235–240.

② International Crisis Group, *Aceh: Why Military Force Won't Bring Lasting Peace*, Jakarta and Brussels: ICG Asia Report, No.17, June 12, 2001, p.5.

③ Kirsten E. Schulze, *The Free Aceh Movement: Anatomy of a Separatist Organization*, Washington, D.C.: East-West Center, 2004, p.27.

④ 薛松:《印度尼西亚族群动员的政治逻辑(1998—2017)》,中国社会科学出版社 2020 年版,第 65 页。

⑤ Kirsten E. Schulze, *The Free Aceh Movement: Anatomy of a Separatist Organization*, p.18.

⑥ Michelle Ann Miller, *Rebellion and Reform in Indonesia: Jakarta's Security and Autonomy Policies in Aceh*, p.36.

⑦ 2000—2003 年,亚齐军事暴力冲突每年造成的死亡人数都超过 1000 人。参见“Indonesia: Aceh (1998–2006),” https://ploughshares.ca/pl_armedconflict/indonesia-aceh-1998-2006/#Deaths, 访问时间:2021 年 5 月 21 日。

⑧ Michael L. Ross, “Resources and Rebellion in Aceh, Indonesia,” p.36.

⑨ “TNI akan Taati Hasil Perundingan RI-GAM di Helsinki,” <https://news.detik.com/berita/d-377190/tni-akan-taati-hasil-perundingan-ri-gam-di-helsinki->, 访问时间:2021 年 5 月 29 日。

GAM 进行非正式接触,由卡拉负责联系在瑞典的 GAM 的海外领导人和在亚齐的游击队领导人。^① 之后引入 GAM 可以接受的国际机构“危机管理倡议(CMI)”,搭建对话平台。在此期间,亚齐海啸使苏西洛政府面临人道主义救援与灾后重建的压力,国际社会敦促其尽快和平解决亚齐问题、开展灾后重建工作,军方安全行动不得不转化为救援行动,并允许国际援助及相关机构进入亚齐。海啸发生后共有 3000 多人的外国部队、2000 多名外国救援人员和数十名记者到达该地区。^② 这实际上满足了 GAM 对军队停火和国际监督的要求,尽管这一结果是自然灾害的不可抗力带来的。

鉴于前几次和谈中军方自作主张开展镇压的教训,苏西洛政府着手限制军方和国会民族主义力量过度干涉亚齐问题。梅加瓦蒂在其任期结束前提名时任陆军参谋长里亚米扎尔德·里亚库杜(Ryamizard Ryacudu)担任武装部队总司令,里亚库杜作为坚定的强硬派被认为是和谈失败的重要推手。苏西洛上任后收回该提名,将时任总司令苏达尔多的任期延长两年,并用佐科·山多索(Djoko Santoso)替代里亚库杜的职务。苏达尔多支持军队改革,在亚齐问题上倾向于走和谈路线,不允许任何军官公开反对政府政策,促使军队与政府保持一致。此外,苏西洛政府为军方划拨 5260 亿印尼盾(约 5000 万美元)资助从亚齐撤军,这一数额与亚齐军事行动后续资金投入相当。这笔钱使军方相信和平协议不仅在政治上可行,在经济上自己也可得到补偿,有效减少了军队对和谈的阻力。^③

对于苏西洛政府和解政策而言,尤其有利的因素是 GAM 内部的整合。GAM 游击队领导人在是战是和的问题上完全听从于在瑞典的领导层。苏西洛政府曾企图绕过 GAM 领导层与游击队领导人直接开展和平谈判,遭到 GAM 的断然拒绝。苏西洛与卡拉承认:“(游击队领导人)礼貌地听取了我们的意见,但他们指出谈判完全取决于在瑞典的领导层。”^④ GAM 整合了亚齐主要的分离主义组织(如亚齐公投信息中心)和社会团体,成为唯一的谈判代表组织。2005 年 5 月 23—24 日的第三轮谈判结束后,GAM 与民间社会团体代表共同商议特殊自治条款,发表声明将正式代表权赋予 GAM。在第五轮谈判开始前的 2005 年 7 月 9—10 日,GAM 与民间社会团体再次举行协商会议,亚齐公投信息中心接受亚齐特殊自治的解决方式,同意 GAM 与政府就最终和平方案进行谈判。^⑤

GAM 在谈判中也进行了有效的内部收益分配,和平协议得以被分离运动各方所接

① Michael Morfit, “The Road to Helsinki: The Aceh Agreement and Indonesia’s Democratic Development,” *International Negotiation*, Vol.12, No.1, 2007, p.120.

② Michelle Ann Miller, *Rebellion and Reform in Indonesia: Jakarta’s Security and Autonomy Policies in Aceh*, p.157.

③ Marcus Mietzner, “The Politics of Military Reform in Post-Suharto Indonesia: Elite Conflict, Nationalism and Institutional Resistance,” *Policy Studies* 23, Washington, D.C.: East-West Center, 2006, pp.49–52.

④ Michael Morfit, “The Road to Helsinki: The Aceh Agreement and Indonesia’s Democratic Development,” p.122.

⑤ 薛松:《分权与族群分离运动:基于印尼的分析》,载《国际政治科学》,2019 年第 4 期,第 181—182 页。

受。GAM 在第二轮谈判中主动放弃独立诉求,使得印尼政府愿意提供更多筹码:第一,在选举方面,亚齐人能建立地方政党参与地方选举,GAM 和民间社会团体能够分得自治的政治经济红利,避免亚齐行政和立法系统被全国性大党控制。第二,在经济方面,亚齐获得国际贷款和资金,自主设定银行利率和税收,全权管理周边领海的自然资源并保留未来 70% 的自然资源收入。第三,在安全与复员方面,印尼政府承诺撤出大部分军队和警察,同时特赦支持或参与 GAM 的人员,无条件释放政治犯和在押人员,设立重返社会基金为前战斗人员、政治犯和受害民众提供土地、就业机会、资金补偿以及社会保障。^①

2005 年 8 月 15 日“赫尔辛基谅解备忘录”正式签署后,印尼政府基本履行了这一和平协议,GAM 逐渐走向和平化,解除了武装人员并转型为“亚齐党(Partai Aceh)”,成为和平协议实施后的最大“赢家”。

五 菲律宾摩洛分离运动:派系之争与成本强加战略

(一) 不均衡族群关系、马科斯政府的策略性压制与摩洛分离运动的激进派整合

殖民时代的西班牙殖民者将菲律宾北部天主教化的低地族群和南部未被征服的穆斯林社群捆绑在一起,形成了政治权力分配和国家治理参与度极不均衡的族群关系结构。^②棉兰老地区的穆斯林社群在国家政治层面的缺位成为常态,而天主教低地族群主导的政府实施整合政策,导致棉兰老地区穆斯林社群积累起强烈怨恨,成为分离运动的基础。^③

1965 年费迪南德·马科斯(Ferdinand Marcos)上台后延续整合政策,将外资企业引入菲律宾南部地区,进一步冲击了穆斯林社群的传统经济系统。在此期间,摩洛人的自治与独立意识开始酝酿,在“雅比达事件”的催化下菲律宾南部地区出现了第一批分离主义组织。^④1968 年 5 月,前哥打巴托省省长尤德托戈·马达兰(Datu Udtog Matalan)建立“穆斯林独立运动”(后改名为“棉兰老独立运动”,以下简称“独立运动”),成为第一个提出

① United Nations Peacemaker, “Memorandum of Understanding Between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement,” <https://peacemaker.un.org/indonesia-memorandumaceh2005>, 访问时间:2021 年 5 月 4 日。

② 彭慧:《菲律宾“摩洛人”及“摩洛形象”的由来——以西班牙殖民时期为探讨中心》,载《厦门大学学报(哲学社会科学版)》,2008 年第 1 期,第 93 页。

③ Damien Kingsbury, “Vertical Distinction as Civic Failure: State-Nation Disjuncture,” in Damien Kingsbury and Costas Laoutides, eds., *Territorial Separatism in Global Politics: Causes, Outcomes and Resolution*, Abingdon: Routledge, 2015, pp.54-56.

④ 靳晓哲:《当代东南亚分离运动的起源、发展与治理——理论探究与案例分析》,南京大学 2020 年博士学位论文,第 147 页。

明确分离主义主张的摩洛组织,要求“建立一个棉兰老和苏禄伊斯兰共和国”。^① 作为摩洛分离运动的先驱,独立运动的框架囊括了菲律宾南部地区主要穆斯林社群,赢得了约1/4穆斯林民众(总人口约为400万)的支持,吸纳了不少穆斯林精英和积极分子。^②

马科斯政府最初对独立运动实施侧重收买的压制方式。独立运动领导人马达兰曾参加抗日游击战争,并5次连任哥打巴托省省长,却在天主教徒的压力下被迫辞职。^③ 作为失势的传统领袖,马达兰发起分离运动有向政府要价以恢复地位和权势的动机,其在后续声明中不断弱化独立姿态。而马科斯也有意招安马达兰,于1968年10月11日接见他并任命为总统穆斯林事务顾问,后者也随之失去了在独立运动中的权威。此外,独立运动的活动引起政府、社会舆论和哥打巴托省天主教社群的高度关注,许多天主教徒开始离开棉兰老地区,政府则将更多军队部署至哥打巴托省以“防范穆斯林起义”。^④

自1970年起,哥打巴托天主教社群与穆斯林社群之间发生了一系列宗教暴力事件,双方的武装团体互相袭击和纵火。^⑤ 1971年1—10月,哥打巴托省的宗教冲突共造成305名穆斯林和269名基督徒死亡,近500座房屋被烧毁,截至1971年年底难民数量已超10万人。^⑥ 在数次暴力事件中,警察和军队采取非中性立场助长了针对穆斯林社群的暴力活动。在1971年省级选举中,不少原先支持穆斯林执政的市镇选民纷纷倒戈支持天主教候选人,穆斯林候选人的落选被认为与天主教武装团体的暴力袭击密切相关。选举失败促使许多穆斯林的政治观念发生转变:一方面,他们对中央政府的怀疑加深;另一方面,他们不再信任传统领袖大督,需要寻找新的领导者以捍卫权益。^⑦

菲律宾南部地区分离主义组织整合的标志性事件是1971年努·密苏阿里(Nur Misuari)在三宝颜发起的第一次分离主义组织会议,参与者包括在马来西亚接受游击战训练的90人中的骨干及独立运动的高层领导和干部。这次会议批判了独立运动的

① 金应熙主编:《菲律宾史》,河南大学出版社1990年版,第760页。

② T. J. S. George, *Revolt in Mindanao: The Rise of Islam in Philippine Politics*, Oxford: Oxford University Press, 1980, p.152.

③ Thomas M. McKenna, *Muslim Rulers and Rebels: Everyday Politics and Armed Separatism in the Southern Philippines*, Berkeley: University of California Press, 1998, pp.143-149.

④ T. J. S. George, *Revolt in Mindanao: The Rise of Islam in Philippine Politics*, pp.130-135.

⑤ Elisio R. Mercado, “Culture, Economics, and Revolt in Mindanao: The Origins of the MNLF and the Politics of Moro Separatism,” in Lim Joo-Jock, ed., *Armed Separatism in Southeast Asia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1984, p.182.

⑥ Robert D. McAmis, “Muslim Filipinos, 1970-1972,” in Peter G. Gowing and Robert D. McAmis, eds., *The Muslim Filipinos: Their History, Society, and Contemporary Problems*, Manila: Solidaridad Publishing House, 1974, p.52.

⑦ Thomas M. McKenna, *Muslim Rulers and Rebels: Everyday Politics and Armed Separatism in the Southern Philippines*, pp.155-156.

路线和马拉达的投机主义行为,建立了“摩洛伊斯兰民族解放阵线”(简称“摩解”),由密苏阿里担任主席。摩解的成立纲领与目标是把摩洛穆斯林的家园故土“从菲律宾统治下解放出来”,成立独立的“摩洛民族国家”。^①

马科斯政府则强化了策略性压制,采取更为严厉的镇压手段。1972年9月21日,马科斯颁布“军管法”,针对菲律宾南部地区穆斯林社群采取管制行动,限令交出所有未经授权的枪支。三周后马科斯政府发出最后通牒,如果在10月25日之前上缴仍未完成,将会派遣整编师“歼灭不法分子”。马科斯政府的强硬态度诱发了暴力冲突,拉瑙省马拉维市遭400多名马拉瑙武装分子袭击。随即,大量政府军队被派往棉兰老地区实施镇压。截至1972年年底,菲律宾政府共向棉兰老地区派遣数千名士兵,战争从哥打巴托省蔓延至整个菲律宾南部地区穆斯林聚居地区。^②

马科斯政府的镇压未能抑制分离运动,反而让摩解成为分离运动的领导核心。菲律宾南部地区穆斯林普遍对摩解抱有同情,为其军事和政治动员提供了保障。^③摩解划分为两个基本的组织模块:一是政治模块,即密苏阿里领导的中央委员会及其下属的中央职能部门、省级和村级委员会。其作用是输送意识形态和物质资源,通过与伊斯兰国家的外交联系,寻求军事斗争资源,经由沙巴州将资源转送至分离武装手中。^④二是军事模块,主体为摩洛民族军(BMA),由阿布·阿郎托(Abul Khayr Dangcal Alonto)任指挥官以负责前线作战,统领省级和市级指挥官,武装人员在1万—3万人之间。^⑤在作战方面,1972—1973年摩解主要开展传统阵地战,通过袭击、占领城市和有利的地形,建立固定阵地、防御反攻,一度占领苏禄群岛90%以上的地区。^⑥然而,阵地战需要大量人员和装备投入,在政府军的包围战术下,战争初期摩解损失惨重。^⑦1974年年初,摩解开始转变策略,针对政府军城市驻地开展游击战争,有效地降低了伤亡和损失,战事陷入僵局并持续到1976年。^⑧

① 吴杰伟:《菲律宾穆斯林问题溯源》,载《当代亚太》,2000年第12期,第29页。

② Stuart A. Schlegel, “Muslim-Christian Conflict in the Philippine South,” *Papers in Anthropology, University of Oklahoma*, Vol.19, No.2, 1978, pp.39-54.

③ Thomas M. McKenna, *Muslim Rulers and Rebels: Everyday Politics and Armed Separatism in the Southern Philippines*, pp.171-197.

④ Lela Gardner Noble, “The Moro National Liberation Front in the Philippines,” *Pacific Affairs*, Vol.49, No.3, 1976, pp.405-424.

⑤ Cesar Adib Majul, *The Contemporary Muslim Movement in the Philippines*, Jakarta: Mizan Press, p.54.

⑥ 金应熙主编:《菲律宾史》,第779—780页。

⑦ Fortunato U. Abat, *The Day We Nearly Lost Mindanao: The CEM-COM Story*, Quezon City: SBA Printers, 1993, p.88.

⑧ Aijaz Ahmad, “Class and Colony in Mindanao,” *Southeast Asia Chronicle*, No.82, 1982, pp.4-11.

(二)“的黎波里协定”的失败、分离运动的分裂与激进派的成本强加战略

伊斯兰会议组织(OIC)尝试推动菲律宾政府同摩解实现和解,于1975年将摩解认定为摩洛穆斯林的唯一代表,摩解由此控制了与政府谈判的代表权,双方在1975—1977年举行多次谈判。镇压摩解的战争给马科斯政府带来巨大的财政负担和政治压力,1975年政府将3/4的军队部署在菲律宾南方;自宣布戒严令后,菲律宾武装部队的年度预算增加了5倍,约3.25亿美元。1976年12月23日,双方达成“的黎波里协定”。马科斯政府同意以美国殖民时期的13个摩洛省为基础,通过全民公决的方式决定摩洛自治区的范围。不仅如此,菲律宾南部地区战后重建计划也随之出台,包括重建公共设施和服务、改善基础设施、提供救济和福利项目、安置难民以及宗教和教育的优待政策。^①马科斯政府在一定程度上转向了制度性融合,不仅为摩洛穆斯林社群提供公共产品,而且在和解协定中加入了政治制度层面的调整。

不过,双方以及摩解内部在协议执行上都出现了分歧。尽管马科斯政府同意先赋予13省自治权,由密苏阿里担任首长组建临时政府,但坚持要求举行公民投票表决。然而移民潮过后,穆斯林仅在13个省中的苏禄、巴西兰、塔威塔威和南拉瑙4省占多数,举行公投将在多数省份遭天主教社群否决。^②事实上,在1977年4月7日公投中,多数人都反对建立合并13省的自治区,而马科斯政府提出的并省建区方案(在南部10省建立第九自治区和第十二自治区)获得通过。^③在此基础上,马科斯在自治区选举中借助新社会运动党(KBL),力推效忠政府的大督和前摩解成员担任要职。^④这意味着“的黎波里协定”的实施把摩解隔绝在自治之外。和平协议仅换得9个月的短暂和平,双方再度爆发冲突。

摩解在协议谈判阶段也发生了组织分裂。在停火协议和“的黎波里协定”的多轮谈判过程中,摩解中央委员会副主席哈希姆·萨拉马特(Hashim Salamat)及其领导的激进摩洛穆斯林派系与密苏阿里的矛盾爆发,他们不仅要求独立,更希望建立一个遵守沙里亚法的伊斯兰国家。内部斗争造成了激进派的退出并建立起新的中央委员会,尝试与政府重新开展谈判,但未能取得实际进展。^⑤尽管如此,萨拉马特依靠棉兰老

① Lela Gardner Noble, “The Moro National Liberation Front in the Philippines,” pp.405-424.

② 肖建明:《菲律宾南部和平进程的困境与前景》,载《东南亚南亚研究》,2012年第2期,第31—36页。

③ 孟庆顺:《菲南和平进程的回顾与思考》,载《南洋问题研究》,2008年第4期,第2页。

④ Rizal G. Buendia, “The Mindanao Conflict in the Philippines: Ethno-Religious War or Economic Conflict?” in Aurel Croissant, Beate Martin and Sascha Kneip, eds., *The Politics of Death: Political Violence in Southeast Asia*, Münster: Lit Verlag, 2006, pp.147-187.

⑤ Datu Michael O. Mastura, “The Crisis in the MNLF Leadership and the Dilemma of the Muslim Autonomy Movement,” *Collected Papers of the Conference on the Tripoli Agreement: Problems and Prospects*, Manila: International Studies Institute, University of the Philippines, 1985, pp.15-16.

地区的马京达瑙族和马拉瑙族的支持,以伊斯兰学院的穆斯林青年和原隶属摩解的地区性机构库塔瓦图革命委员会(KRC)为基础,建立起完全独立于摩解的组织——“摩洛伊斯兰解放阵线”(简称“摩伊解”),并于1984年起开始公开活动。

1986年2月科拉松·阿基诺(Maria Corazon Sumulong Cojuangco)就任总统后力图尽快解决分离问题,主动联系伊斯兰会议组织,亲访摩解基地,重启停火与和平谈判,利用1987年新宪法成立“和平委员会”和“棉兰老地区咨询委员会”,为自治做好准备。双方于1987年1月在沙特吉达签署“自治协定”,随后开展了密集的磋商谈判。1989年,菲律宾国会基于棉兰老地区咨询委员会提交的报告,正式通过第6374号法令《穆斯林棉兰老自治基本法》。^①但是,科拉松·阿基诺延续了马科斯的和解模式,将全民公决作为自治的前提条件。实际公投结果是13个省中仅有4个省同意建立自治区,摩解再度回到暴力轨道上。^②这一过程中又分化出新的组织,其中包括更为极端的阿布沙耶夫组织(ASG),其崇尚宗教恐怖主义,主张以“圣战”方式开展伊斯兰“革命”。^③

科拉松·阿基诺将摩解作为和谈对象,实际上将摩伊解等其他分离主义组织拒于门外,这些组织随即开始实施成本强加战略。当摩解和政府于吉达谈判达成停火协议时,摩伊解始终拒绝承认任何协议,宣称自己是摩洛穆斯林的唯一代表组织。在科拉松·阿基诺访问哥打巴托的几天前,摩伊解在哥打巴托和棉兰老地区中部等地发动了袭击。^④摩伊解一边针对菲律宾政府开展武装斗争,一边争取伊斯兰国家支持、动员穆斯林参与分离运动,通过与乌莱玛组成政治联盟,吸引了大批虔诚穆斯林加入,到20世纪90年代已发展成拥有超过1.2万名战斗人员、13个军事营地和33个控制区的武装组织。^⑤菲德尔·拉莫斯(Fidel V. Ramos)执政后,面对拖延已久的摩洛问题,希望重启和解进程。经过两轮探索性谈判和47个月的正式谈判,1996年9月2日拉莫斯政府与摩解达成全面实施“的黎波里和平协议”的最终协定,包括建立棉兰老穆斯林自治区、组建南部和平发展理事会并由密苏阿里任主席以及将摩解游击队员收编入

① Sukarno D. Tanggol, *Muslim Autonomy in the Philippine: Rhetoric and Reality*, Marawi: Mindanao State University Press, 1993, pp.238-245.

② 郭又新:《非政府组织与菲律宾族群冲突的解决》,载《东南亚研究》,2008年第3期,第52—57页。

③ 李捷、靳晓哲:《转型与升级:近年菲律宾南部恐怖主义发展研究》,载《国际安全研究》,2018年第5期,第21—38页。

④ Thomas M. McKenna, *Muslim Rulers and Rebels: Everyday Politics and Armed Separatism in the Southern Philippines*, p.247.

⑤ Merliza M. Makinano and Alfredo Lubang, *Disarmament, Demobilization and Reintegration: The Mindanao Experience*, Ottawa: The Department of Foreign Affairs and International Trade, February 2001, pp.3-4.

军队和警察部门。^①然而,由于该协议亦未将摩伊解、阿布沙耶夫组织等纳入其中,这些激进派以暴力方式回应最终协定。摩伊解动员穆斯林、吸纳对摩解失望的武装人员袭击天主教社群,1997—1999年发生的小规模冲突多达400起左右。^②

1998年约瑟夫·埃斯特拉达(Joseph Estrada)上台,在棉兰老地区部署10万规模军队,对摩伊解施加军事威慑。但摩伊解坚持独立建国,2000年双方进入全面战争状态。摩伊解以北拉瑙省的椰子园冲突为起点在棉兰老地区开展行动,导致16省电力系统瘫痪,并在考斯瓦根市挟持294名人质。为逼迫政府重视其谈判诉求,摩伊解的暴力手段趋向极端化,于1999年成立特别行动小组,专门从事恐怖活动。埃斯特拉达政府则强力回应,开展了持续7个月的大规模军事行动,攻占摩伊解46个营地,包括位于马京达瑙省的总部阿布巴卡尔营地。这场战争代价巨大,2000年4—9月,至少有810名菲律宾士兵和381名平民死亡,19个省市约16万户家庭成为难民。^③

(三) 菲律宾政府的制度性融合与摩伊解的和平化转向

在马来西亚的调停下,阿罗约政府与摩伊解于2001年6月22日在利比亚签署“黎波里和平协议”,同年8月7日和10月18日分别签署停火协议与和平协议,但都未能实施。^④阿罗约政府抓住美国在东南亚建立反恐“第二战场”的机会,将矛头指向摩伊解,2002—2004年开展了多次打击行动,摩伊解也予以暴力回应,边打边谈成为常态。2004年年初,阿罗约政府减少对摩伊解的军事行动,试图重启和谈,推进核心议程谈判。经过长期议价,双方于2008年8月达成关键的《祖传领地协议备忘录》。然而,同年10月该协议遭遇否决政治(反对派、菲律宾南部地区天主教徒极力反对),最高法院宣布该协议违宪,双方再度陷入军事冲突。^⑤

贝尼尼奥·阿基诺三世(Benigno Aquino III)在竞选中宣布上任百日将与所有反叛武装开展和谈,实现国内和平。此时,摩伊解在与政府长期对峙的过程中已经成为整合分离主义群体的领袖组织。摩伊解在穆斯林社群建立平行政府,为民众提供日常

① 吴杰伟:《菲律宾穆斯林问题溯源》,载《当代亚太》,2000年第12期,第29页。

② Cesar Pobre, ed., *In Assertion of Sovereignty: The 2000 Campaign Against the MILF*, Quezon City: AFP, 2009, p.13.

③ Rizal G. Buendia, “The Mindanao Conflict in the Philippines: Ethno-Religious War or Economic Conflict?” p.155.

④ Rizal G. Buendia, “The GRP-MILF Peace Talks: Quo Vadis?” *Southeast Asian Affairs*, Singapore: ISEAS, 2004, p.215.

⑤ 肖建明:《菲律宾南部和平进程的困境与前景》,载《东南亚南亚研究》,2012年第2期,第34页。

治安、宗教、婚姻、教育及基础设施等公共服务。^①因而,摩伊解成为阿基诺三世政府和谈的重点对象,加之2003年哈吉·穆拉德·易卜拉欣(Haj Murad Ebrohm)继任摩伊解主席后对自治方案持开放态度,在2010年正式放弃完全独立的诉求,谈判得以展开。2012年双方在马尼拉签署和平框架协议,并于2014年3月27日正式签署全面和平协议。基于协议共识,邦萨摩洛过渡委员会起草了《邦萨摩洛组织法》,并于2014年9月提交国会,但在2016年2月国会表决中未获通过。^②

尽管如此,《邦萨摩洛组织法》成为罗德里戈·杜特尔特(Rodrigo Duterte)继续推动解决菲律宾南部地区问题的基石。2016年杜特尔特任总统后,将禁毒作为国内安全第一要务。不过,在2017年5月马拉维危机中,摩伊解与菲律宾军方开展军事合作打击极端组织,取得较好成效,这让杜特尔特意识到解决问题的时机已到。2017年10月危机结束之后,杜特尔特政府着手推动国会重新审读、修订和表决《邦萨摩洛组织法》。2018年5月,国会参议院以全票(21票)三读通过该法案,众议院以227票赞成、11票反对和2票弃权表决通过,破解了否决政治困局。在经国会会议委员会审议后,该法案于2017年7月26日由杜特尔特签署生效。^③摩伊解对这一制度性融合法案表示支持,宣布不再使用暴力,承诺退役3万—4万名武装人员。^④2019年1月21日在棉兰老自治区、哥打巴托市和伊萨贝拉市举行的第一阶段公投获多数通过,而第二阶段周边地区公投时67个乡村中有63个同意加入自治区。2019年2月13日,穆拉德就任邦萨摩洛过渡管理局临时首席部长,该管理局由41位摩伊解代表和39位政府代表构成。2019年3月30日,棉兰老穆斯林邦萨摩洛自治区过渡政府正式成立,标志着摩伊解被整合入正式体制,走向和平化道路。^⑤

六 结论

双重整合博弈模型揭示了国家应对分离运动存在的政策选择困境的内在机理,突

① Rachael M. Rudolph, "Transition in the Philippines: The Moro National Liberation Front (MNL), the Moro Islamic Liberation Front (MILF) and Abu Sayyaf's Group (ASG)," in Anisseh Van Engeland and Rachael M. Rudolph, eds., *From Terrorism to Politics*, Burlington: Ashgate Publishing Group, 2008, pp.151-169.

② 张嘉珂、郑钦文:《政治和解何以成功:基于印度尼西亚和菲律宾的比较分析》,载《中国社会公共安全研究报告》,2018年第1期,第104—115页。

③ 靳晓哲:《〈邦萨摩洛组织法〉与非南和平进程》,载《国际研究参考》,2018年第9期,第10页。

④ "Philippine Rebel Chief: 30,000 Rebels to Be Disarmed in Deal," <https://www.philstar.com/headlines/2018/07/25/1836474/philippine-rebel-chief-30000-rebels-be-disarmed-deal>, 访问时间:2021年5月12日。

⑤ 《菲律宾总统宣布成立“邦萨摩洛”穆斯林自治区》, http://www.xinhuanet.com/world/2019-03/30/c_1124303488.htm, 访问时间:2021年5月12日。

出了分离主义群体整合对于国家整合过程的关键作用,并探索了在国家给出特定应对方案时分离主义群体内部政治过程的相关机制如何影响进程性模式分异。双重整合博弈模型的理论含义是,不仅国家面临着压制与整合的两难选择,分离主义群体同样存在内部控制与收益分配的零和博弈。当分离主义群体中的特定派系获得中央政府的权力和利益分享时,其余派系有足够的动机转向民众获取支持,从而形成冲突升级的螺旋机制。破除螺旋机制的核心在于中央政府需要做出真正的制度性整合行动,而分离主义群体也需要实施内部整合,否则就将再度回到螺旋机制的轨道上。尽管这个要求颇为苛刻,但国家整合是一项需要长期坚持的事业,族群关系的融洽是政治稳定、社会和谐与经济繁荣的必要保证,不能急于求成,也不能忽视和纵容。^①

族群冲突与内战议题的研究中长期存在的争论是如何有效地整合多民族国家中可能发生的分离主义问题,在相关政策层面产生了具有相互竞争的代表性观点。“赋权派”认为多民族国家应该承认族群之间的差异性和特殊性,给予少数族群充分的自治和权利,从而诱导分离运动放弃独立诉求;^②“压制派”则认为单纯保证群体利益的特殊性反而会壮大分离运动,国家应有选择地使用强制性力量和扶持政策以维持策略均衡,达到抑制分离主义的作用。^③ 双重整合博弈模型提供的理论政策启示有三点:首先,多民族国家的整合无法单纯依靠强制性力量长期维持内部稳定,也无法持续输血供养存在分离倾向的地区,二者的代价都是高昂的。其次,多民族国家整合更加有效的做法是建立与分离主义群体的联系,辨析其内部整合态势,找到政策发力点,为温和派提供建立对内控制的必要条件和资源,搭建与内部整合的、温和的分离运动的对话平台,这样才更可能实现长期有效的政治和解。最后,由于激进派的成本强加战略依赖民众或外部渠道的资源和合法性供给,多民族国家还应注意遏制分离运动的国际化,同时为分离主义地区民众提供可信的政治权利、社会福利和经济发展承诺,这不仅有助于限制激进派开展暴力活动的的能力,也能够降低成本强加战略的收益预期。

(截稿:2021年10月 责任编辑:主父笑飞)

① 严庆:《民族整合的理念、格局与举措》,载《政治学研究》,2015年第1期,第11—20页。

② Mikhail Filippov, Peter C. Ordeshook and Olga Shvetsova, *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*, pp.331-336.

③ Kathleen Gallagher Cunningham, “Divide and Conquer or Divide and Concede: How Do States Respond to Internally Divided Separatists?” pp.275-297.