

战略互动与东南亚分离问题的治理逻辑^{*}

夏方波

【内容提要】 二战后东南亚诸多国家长期面临如何治理分离主义冲突的问题,其应对方式不仅差异显著,而且近年来发展出了更为精细化的综合治理政策。既有研究未能充分解释影响东南亚国家应对选择的因素及其机制。本文从战略互动视域出发改进笔者提出的政策供需解释,构建了“分离态势—军政互动”的分析框架,强调复合行为体面临复杂的外部 and 内部互动过程,并区分了镇压肃清、剿抚并举、怀柔控制以及分权容留等四种应对方式。国家在考虑政策选择时需要判断面临何种程度的威胁,这取决于分离运动态势是集中化还是分散化。军政互动关系则决定了国家如何调度政策工具:对于集中化态势的分离运动,如果文官政府形成单一控制,其更有可能实施分权容留,军人统治则更有可能调度强制力量进行镇压肃清;如果军政互动处于竞争状态,文官政府与强制部门可能各行其是,但对于文官依附强制力量的政府而言,由军方主导实施镇压肃清将有助于其政治生存。相比之下,对于分散化态势的分离运动,实现单一控制的政府将通过军政协作施以怀柔控制;二元互动的政府将兼用武力与局部改革。针对东南亚四场分离运动的比较分析表明,军政互动的对立性会阻碍政策实施,相比之下单一控制的军政互动更有利于整合政治改革、经济资源和强制力量,将对分离问题形成更有效的治理。

【关键词】 战略互动 东南亚 分离态势 军政互动 治理逻辑

【作者简介】 夏方波,北京外国语大学国际关系学院讲师。

电子邮箱:fangboxia@bfsu.edu.cn

^{*} 本文系国家社科基金中国历史研究院重大历史问题研究专项“东南亚现代国家发展历史”(23VLS026)的阶段性成果。感谢《国际政治科学》匿名审稿人和编辑部提出的宝贵修改建议。文中疏漏由笔者负责。

《国际政治科学》2025年第10卷第4期(总第40期),第141—183页。

Quarterly Journal of International Politics

一、问题的提出

在二战后民族解放运动浪潮中诞生的众多新生民族国家中,许多地区和族群受到民族自决权观念的影响争取自治地位乃至走上暴力化的分离主义道路。^① 根据自决运动数据集,1945至2012年间,国家应对分离主义挑战普遍倾向于使用压制性策略(以镇压为核心,占比达91.21%),而妥协性策略(包括政治改革、分权自治和允许独立等)总体使用频次较少(仅占8.79%),其中分权自治是较为常用的妥协性策略(占妥协性策略的77.1%),允许独立则尤为罕见(占比仅0.28%)。^② 实际上,民族国家应对分离主义运动的策略选择不仅具有差异性和多样性,而且在不同场景中面临着主权完整、国家安全、政权存续等需要权衡的多种问题。从时间维度上看,随着行政能力的提升,部分国家针对长期化的分离问题开始出现愈发精细化的治理政策,这是既有研究所未涵盖的政策选择现象。具体而言,东南亚地区对民族国家的想象具有脆弱性,复杂的族群地理分布与权力关系让地方叛乱和分离运动能够寻找到足够的怨恨实施政治动员,成为“自决政治”尤为泛滥的区域之一。例如印尼面临着超出一般民族国家的频繁的分离主义挑战,不同政府

① 本文所讨论的分离主义需满足四个要素:一是现存国家内一块有限范围的领土;二是领土内有一定数量的人口生活;三是这一群体拥有共同利益和集体认同感;四是发起一场政治运动要求建立以这块领土为基础的新独立国家。本文对分离主义的定义是,现存得到国际社会承认的国家中的一部分人口在未得到所属国家同意的情况下,以有组织的方式试图将其某一范围内的领土从所属国家分离的政治活动。参见杨恕:《分裂主义界定研究》,载《国际政治研究》,2010年第3期,第1—13页;周光俊:《何种分离,谁之命运——一项关于分离运动概念的梳理》,载《世界经济与政治》,2017年第10期,第43—66页。

② 桑巴尼斯等在数据集编码过程中,对自决运动的定义是:由一个或多个组织发起的政治运动,它们隶属于某个共同的族群,要求从国家获得在特定领土边界内的族群自决权利。桑巴尼斯等对于自决要求的编码区分了自治、独立的情况,他们认为分离运动本身会在寻求自治和分离之间变化,如果剔除掉寻求自治的运动,可能造成选择偏差,因此本研究在计算分离运动相关变量时,仍旧采用此数据集对分离运动的定义和统计,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.

时期有压制与妥协并举,以及侧重压制或妥协的区分,及至苏西洛时期以妥协政策为主,佐科时期则进入到实施更具精细化特征的综合治理阶段。东南亚其他国家在处理分离问题也面临类似政策摇摆:菲律宾自马科斯(Ferdinand Marcos)时代起针对摩洛分离问题的总体立场从压制逐步转向压制与妥协并举,并最终通过妥协方式相对有效地抑制了分离活动;缅甸自1947年《彬龙协议》后的政策变迁轨迹与菲律宾类似,但总体效果欠佳;而泰国自炳·廷素拉暖(Prem Tinsulanonda)时期开始针对泰南马来穆斯林分离问题长期在压制与妥协并举的基础上进行政策调适,分离活动呈现不断弱化的趋势。根据上述经验现象,本文提出的研究问题是:东南亚国家应对分离主义挑战时大都掌握压制与妥协等政策工具,该如何解释其策略选择的差异?部分东南亚国家何以实施成本更低、综合治理效果更好的政策组合?

二、文献评述

从理论脉络上看,一般性的抗争运动和社会运动文献同样关心国家应对问题,但是与寻求“参与政策制定、改变政策以及社会价值观”的社会运动有所不同,分离主义运动更加突出对于特定领土、人口和主权的争夺。^① 本文着重评述国家应对分离主义运动的策略选择的相关文献,^②既有理论解释

^① Thomas R. Rochon and Daniel A. Mazmanian, “Social Movements and the Policy Process,” *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 528, No. 1, 1993, pp. 75-87.

^② 本文将分离主义问题视为事件,其存在生成—互动—解决三个不同环节,参见 Milica Zarkovic Bookman, *The Economics of Secession*, UK: Palgrave Macmillan, 1993, p. 38; 约翰·伍德(John Wood)认为分离主义运动有五个阶段:分离运动前提条件的产生阶段、分离主义运动诞生阶段、中央政府回应阶段、分离发生的事件阶段、武力应对分离问题的解决阶段。相比之下,安东尼·史密斯(Anthony Smith)将之划分为四个阶段:分离运动的组织化与制度化阶段、分离运动获得动员能力阶段、分离组织传播共同价值观阶段、分离运动意识形态化阶段。二者都没有将分离问题结束之后作为事件的发展阶段,参见 John R. Wood, “Secession: A Comparative Analytical Framework,” *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 14, No. 1, 1981, pp. 107-134; Anthony D. Smith, “Introduction: The Formation of Nationalist Movements,” in Anthony D. Smith ed., *Nationalist Movements*, New York: Macmillan, 1976, pp. 1-30.

主要包含主权—权力、接触—反应、结构—制度、规范—干预等四个研究视角。

(一) 主权—权力视角

主权—权力视角以国家主权及其权力为基础,思考国家应对分离问题时选择不同策略所涉及的收益判断问题。其一,根据马克斯·韦伯的定义,现代国家构成的基本要素之一是“特定地域”,其是现代国家权威至关重要的基础,但是分离运动旨在从母国争取特定范围内的领土并建立相应的得到国际承认的独立国家,围绕领土展开的边缘—中央斗争具有冲突不断、解决亦十分困难等特征。^①因而,领土价值理论认为领土具备多重关键价值,包括经济价值、作为权力资源的安全价值、附着共同体情感的民族国家认同价值等三个方面。^②围绕领域价值,特别是领土认同展开分离主义的冲突将会是一种零和博弈,涉及让渡价值和权威的妥协性策略是国家无法接受的。^③但是,需要指出的是,领土价值解释的重点是为何国家妥协较少而压制较多的问题,这并不意味着国家会完全拒绝妥协性策略,在许多分离场景中妥协性策略发挥了至关重要的抑制分离、构筑和平的作用。^④

其二,从国家权力出发,部分学者强调国家选择寻求国家权力的完整性和稳定性。国家镇压能力构成了分离主义运动成败的重要约束,尽管如此

① James D. Fearon, “Why Do Some Civil Wars Last So Much Longer Than Others?” *Journal of Peace Research*, Vol. 41, No. 3, 2004, pp. 275-301; Benjamin O. Fordham, “Power or Plenty? Economic Interests, Security Concerns, and American Intervention,” *International Studies Quarterly*, Vol. 52, No. 4, 2008, pp. 737-758.

② Michael L. Ross, “What Do We Know about Natural Resources and Civil War?” *Journal of Peace Research*, Vol. 41, No. 3, 2004, pp. 337-356; David B. Carter, “The Strategy of Territorial Conflict,” *American Journal of Political Science*, Vol. 54, No. 4, 2010, pp. 969-987; Charles Tilly, “War Making and State Making as Organized Crime,” in Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol, eds., *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, 1985, pp. 169-191; James D. Fearon, “Why Do Some Civil Wars Last So Much Longer Than Others?” pp. 275-301.

③ Barbara F. Walter, *Reputation and Civil War: Why Separatist Conflicts Are So Violent*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 6.

④ 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157—188页。

国家的镇压能力既有可能阻止群体行动、改变其偏好,也可能在镇压手段使用不当的情况下催化分离烈度。^①芭芭拉·沃尔特(Barbara F. Walter)创造性地提出了“国家信誉”理论,其核心是一国的应对策略取决于国内潜在分离性挑战者的数量,预期挑战者的多寡则主要与其族群结构相关。当一国族群数量越多,政府为了减少因单次妥协而引发更多分离运动的可能性,越有可能在短期内付出军事成本、开展镇压,从而建立对于分离活动“不容忍”的国家信誉,反之亦然。^②随着更多经验证据的收集,后续研究修正了国家信誉理论。例如,有学者基于“族群权力关系”(EPR)数据认为该理论未能通过更为严格的数据和模型检验。^③此外,亦有学者批评该理论中的应对策略过于二元化,基于“权力分享”的融合策略也应被纳入分析范畴。^④

(二) 接触—反应视角

接触—反应视角强调国家认知分离主义问题需要从与之接触的过程中获取信息,核心是考虑分离运动包括资源汲取、组织建设、社会支持以及外部干预等与政策成本相关的维度。^⑤如果分离主义运动能够依托实力对母国施加足够的成本约束,在其声张的特定区域内有效驱逐、取代以及拒止母

① Viva Ona Bartkus, *The Dynamic of Secession*, UK: Cambridge University Press, 1999, pp. 51-78.

② Barbara F. Walter, *Reputation and Civil War: Why Separatist Conflicts Are So Violent*, pp. 20-38.

③ Erika Forsberg, “Do Ethnic Dominoes Fall? Evaluating Domino Effects of Granting Territorial Concessions to Separatist Groups,” *International Studies Quarterly*, Vol. 57, No. 2, 2013, pp. 329-340.

④ Julie A. George, *The Politics of Ethnic Separatism in Russia and Georgia*, New York: Palgrave Macmillan, 2009.

⑤ 熊易寒、唐世平:《石油的族群地理分布与族群冲突升级》,载《世界经济与政治》,2015年第10期,第83—103页; Paul Staniland, *Networks of Rebellion: Explaining Insurgent Cohesion and Collapse*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 2014, pp. 17-34; Philip Roessler and David Ohls, “Self-Enforcing Power Sharing in Weak States,” *International Organization*, Vol. 72, No. 2, 2018, pp. 423-254; Peter B. White, David E Cunningham and Kyle Beardsley, “Where, When, and How Does the UN Work to Prevent Civil War in Self-Determination Disputes?” *Journal of Peace Research*, Vol. 55, No. 3, 2018, pp. 380-394.

国政府的强制性和行政性力量,便有可能从母国政府手中争取到事实性的自决地位。这种方式达成的结果往往更加稳定,妥协方式产生的协议容易被复发性冲突所破坏。^① 不过,分离主义运动在与政府的暴力冲突(乃至战争)中很难以压倒性的优势取胜,更重要的是理解国家能力的抑制作用。部分学者将威慑能力作为国家能力抑制分离运动的重要机制,其取决于国家是否能让挑战者付出巨大代价、国家的威胁是否可信以及现状是否是可接受的等三个方面。^② 简单而言,强大的国家能力有助于维持政府承诺的可信性,在与分离运动互动的过程中能够更加具有针对性地利用其军事和行政手段,从而强化政府的议价能力。^③ 当然,国家能力与分离运动的实力状况更多地反映了能力维度的条件,而不能充分解释为何有能力的政府也愿意在特定情况下针对较弱的分离组织采取妥协性策略的问题。^④

其次,基于接触过程的信息收集和政策成本的预期,政府综合考虑后会倾向于收益最大的策略选择,在此路径下的相关研究形成了战略互动的解释,其核心观点是政府与分离组织的互动类似于博弈过程,双方都会基于特定的关于能力、偏好与目标等方面的信息衡量各自得失,在不同组合下作出决策。^⑤ 凯瑟琳·坎宁安(Kathleen Cunningham)深入探讨了信息与承诺问

① Roy Licklider, "The Consequences of Negotiated Settlements in Civil Wars, 1945—1993," *American Political Science Review*, Vol. 89, No. 3, 1995, pp. 681-690; James Crawford, "State Practice in International Law in Relation to Unilateral Secession," in Anne F. Bayefsky ed., *In Self-Determination in International Law: Quebec and Lessons Learned*, The Hague, The Netherlands: Kluwer Law International, 2000, pp. 31-62; 闫健:《非洲的分离主义运动:类型、特征与演变趋势》,载《国际政治研究》,2023年第2期,第85—105页。

② Stephen M. Saideman and Marie-Joëlle Zahar, "Causing Security, Reducing Fear: Deterring Intra-state Violence and Assuring Government Restraint," in Stephen M. Saideman and Marie-Joëlle Zahar, eds., *Intra-State Conflict, Governments and Security Dilemmas of Deterrence and Assurance*, New York: Routledge, 2008, pp. 10-11.

③ James D. Fearon and David D. Laitin, "Ethnicity, Insurgency, and Civil War," *American Political Science Review*, Vol. 97, No. 1, 2003, pp. 75-90.

④ 以亚齐问题为例,在2003年左右自由亚齐运动已经发展得颇为壮大,根据实力对比的理论预期,印尼政府应更加倾向于妥协,但是梅加瓦蒂仍旧采取大规模军事镇压策略。

⑤ Christopher Baltzman and Edward Miguel, "Civil War," *Journal of Economic Literature*, Vol. 48, No. 1, 2010, p. 11.

题对政府选择的影响,认为分离组织内部分割如果过于复杂和多元将导致整体实力弱化、议价能力匮乏以及承诺不可信等难题,在此情况下国家可以通过妥协策略从不同分离派系得到更多信息,基于此实施针对性的分化策略,压制分离运动内部的激进派。^① 笔者曾将之归纳为“分而治之”的策略,引入政策供需逻辑进行分析,但有关政策类型的划分存在相对模糊的问题,同时政权互动机制的探讨缺少足够的动态性。^② 当然,坎宁安理论中的国家选择具有后发性和战略性,但后续研究认为“分化—妥协”的逻辑存在内生性。例如,母国政府可能预先针对存在冲突和分离倾向的族群实施政治边缘化,使之无法利用政府资源壮大自身,或者防范其从政权内部开展颠覆性行动,因而妥协策略同样很可能是分离组织出现分化的原因,而不是政府对于分离组织分化而设计的政策结果。^③

(三) 结构—制度视角

结构—制度视角强调族群、央地以及政体等结构或制度性因素的影响。其一,族群结构与央地关系从权力与资源分配的角度理解民族国家内部的分离问题。大多数研究同意族群权力分配的不对称结构更有可能引致分歧和冲突的观点,但对于政策选择的逻辑却存在不同意见。例如,有学者认为如果缺少主体族群的国家选择强力压制分离运动将会扩大政策的负面性,催发潜在的分离冲突。^④ 相比之下,前述提及的国家信誉理论则认为不对称族群结构将促使国家选择“预防性镇压”,对于实力强大的分离运动则更需

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 政策供需逻辑下对政权控制模式的分析存在将国家内部结构、互动和行为过度二元化的问题,参见夏方波:《东南亚多民族国家整合的迷思(1970—2019)》,中国社会科学出版社2024年版,第78—98页。

③ Julian Wucherpfennig, Philipp Hunziker and Lars-Erik Cederman, “Who Inherits the State? Colonial Rule and Postcolonial Conflict,” *American Journal of Political Science*, Vol. 60, No. 4, 2016, pp. 882-898.

④ Anne Noroha Dos Santos, “A Theory of International Intervention in Secessionist War,” Ph. D. dissertation, University of California Riverside, 2004, pp. 5-10.

打压,以树立国家的信誉。^①此外,阿伦·利普哈特(Arend Lijphart)和唐纳德·霍洛维茨(Donald L. Horowitz)围绕“宪政工程学”的政治架构与制度设计如何抑制多族群冲突的争论,成为后续学者扩展国家应对选择理论的重要方向之一。例如,泰德·格尔(Ted R. Gurr)认为政治制度设计如能融入地方分权将对分离倾向产生抑制效应。^②不过,权力下放的抑制作用是有差异的,其决定因素是自治的性质,静态自治的实施可能激发分离活动的情绪,而动态自治的制度设计或许更能实现抑制分离的功效。^③当然,亦有学者认为,比例代表制和权力分享制度能够在实现向少数族群分享权力的同时,将其塑造为执政集团的支持力量或潜在的联盟力量,从而限制政府在应对分离运动的问题上施以武力。^④上述文献主要讨论族际政治,并不是直接回答政府应对问题,但是或多或少指向了政府选择的制度诱因,揭示了可能的驱动因素和过程机制。

其二,政体类型是许多西方学者偏好的解释变量,常用以区分不同政体涉及国家与政府作为决策主体在各类议题(包括对外战争、国内政策选择等)中的动机、约束与绩效等,类似的解释逻辑也在西方学界有关分离问题的研究中得到了运用,政体类型被其视为政府的行政约束。^⑤相比于非民主政体,问责制度成为民主国家更偏好和平、倾向于采取妥协性策略的主要理论起点,包括政府权力制衡、选举制度对领导人政策的选择性激励以及政府透明度等特征被认为提高了民主国家的承诺可信性,促使其更愿意以改革

① Barbara F. Walter, *Reputation and Civil War: Why Separatist Conflicts Are So Violent*, pp. 7-9.

② Ted R. Gurr, "Ethnic Warfare on the Wane," *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 3, 2000, pp. 52-64.

③ André Lecours, "Nationalism and the Strength of Secessionism in Western Europe: Static and Dynamic Autonomy," *International Political Science Review*, Vol. 43, No. 5, 2020, pp. 1-15; 许川:《权力下放、体制吸纳与民族分离治理——对法国和意大利五个地区的分析》,载《世界民族》,2024年第4期,第52—64页。

④ Stephen M. Saideman and Marie-Joëlle Zahar, "Causing Security, Reducing Fear: Deterring Intra-state Violence and Assuring Government Restraint," pp. 12-13.

⑤ Peter F. Cowhey, "Domestic Institutions and the Credibility of International Commitments: Japan and the United States," *International Organization*, Vol. 47, No. 2, 1993, pp. 299-326.

或分权等方式应对分离主义运动。与之对应,非民主政体则被认为无法受到问责压力的约束而倾向于实施压制性政策。^①然而,许多学者对此提出批评,认为随着选举人团与获胜联盟的扩大,在资源相对有限的情况下领导人用私人物品进行回馈将面临成本过高的问题,因此在战争状态下民主政体的领导人反而更有可能为了个人政治生存,将有限资源偏执地用于在战场上获取优势,导致冲突陷入持续不断的状态。^②不仅如此,民主政体的发展历史证明绝大多数选民相对冷漠,而利益集团和精英集团愿意投资事实权力以掌握制度优势,其对于政策的影响力远高于普通民众,同时选举政治周期带来的领导人与政党轮换则可能破坏前任政府的政治遗产,导致短期内政府政策发生颠覆性的转变,这些现象都在很大程度上削弱了民主政体的承诺可信性。^③因而,民主与非民主政体难言谁在解决分离问题上更具优势,实际上单纯从政体类型的角度出发难以充分解释特定国家为何在短时间内改弦更张,也无法有效回应非民主政体以体制改革与政治分权的方式缓和分离冲突的诸多现实经验。^④

① Steven C. Poe and C. Neal Tate, "Repression of Human Rights to Personal Integrity in the 1980s: A Global Analysis," *American Political Science Review*, Vol. 88, No. 4, 1994, pp. 853-872; Christian Davenport, *State Repression and the Domestic Democratic Peace*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007; 郝诗楠、高奇琦:《分离主义的成与败:一项基于质性比较分析的研究》,载《世界经济与政治》,2016年第6期,第113—133页。

② Bruce Bueno de Mesquita, James D. Morrow, Randolph M. Siverson and Alastair Smith, "An Institutional Explanation of the Democratic Peace," *American Political Science Review*, Vol. 93, No. 4, 1999, pp. 791-807.

③ Håvard Hegre, Tanja Ellingsen, Scott Gates and Nils Petter Gleditsch, "Toward a Democratic Civil Peace? Democracy, Political Change, and Civil War, 1816—1992," *American Political Science Review*, Vol. 95, No. 1, 2001, pp. 33-48; Erik Gartzke and Kristian Skrede Gleditsch, "Why Democracies May Actually Be Less Reliable Allies," *American Journal of Political Science*, Vol. 48, No. 4, 2004, pp. 775-795; Nils Petter Gleditsch, Håvard Hegre and Håvard Strand, "Democracy and Civil War," in Manus I. Midlarsky ed., *Handbook of War Studies III: The Intrastate Dimension*, University of Michigan Press, 2009, pp. 155-192.

④ 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.

(四) 规范—干预视角

由于涉及边界、领土以及跨境族群等要素,许多分离主义问题成为了影响国际格局、地区形势和国家间关系的重大事件,其触发、互动与解决等过程都可能受到外部力量的影响,因而外部力量的角色和作用理解一国应对策略的重要因素。规范—干预视角关注政府应对策略受到的国际制约和压力,主要包括国际规范和国际干预两个方面。其一,国际规范认为包括民族解放、民族自决等规范在一定程度上约束着母国政府如何应对分离主义运动,在上述规范内化的情况下其将更有可能同意实施妥协性政策。^① 在二战后去殖民化的压倒性大趋势中,民族自决权成为解决殖民地问题的核心国际法原则,而相应地这一原则存在主体和边界较为模糊的问题,进而演变成成为几乎所有具有分离倾向族群必然援引的工具。这与国家主权和领土完整的民族国家原则相悖,绝大部分主权国家都无法轻易让步于自决权原则。^② 国际规范解释的不足在于其作为一个相对稳定的常量难以适应跨国家和跨案例的政策变迁问题。

其二,国际干预从物质性干预(经济与军事援助)与合法性干预(国际承认)两个方面解释政府的应对选择。首先,物质性干预指向干预发起国通过增强分离组织的军事能力,提高其对母国政府的威胁和议价能力,使得政府对于镇压预期付出的成本更高,或者干预发起国利用经济与军事力量实施经济制裁、军事威慑等改变母国政府的预期行动。不过,干涉行为可能产生反作用,迫使(诱使)母国政府实施镇压。^③ 其次,合法性干预的核心构成是

^① Andreas Wimmer and Yuval Feinstein, "The Rise of the Nation-State across the World, 1816 to 2001," *American Sociological Review*, Vol. 75, No. 5, 2010, pp. 764-790.

^② Kathleen Gallagher Cunningham and Katherine Sawyer, "Is Self-Determination Contagious? A Spatial Analysis of the Spread of Self-Determination Claims," *International Organization*, Vol. 71, No. 3, 2017, pp. 585-604.

^③ Gina Miller and Emily Ritter, "Emigrants and the Onset of Civil War," *Journal of Peace Research*, Vol. 51, No. 1, 2014, pp. 61-64; 沈予加、赵哲元:《分离主义运动中的国际干预——以印尼西巴布亚分离主义运动为例》,载《东南亚研究》,2023年第6期,第104—123页。

道德合法性与国际社会承认。布里奇特·柯金斯(Bridget Coggins)认为大国领导人掌握着国际承认的主导权,而国际承认的具体过程存在明显的政治性和战略性,大国需要考虑分离产生的新国家能否削弱对手国家、能否为大国提供安全收益。当战略利益预期得以实现时,大国将更有可能发挥国际领导力为分离运动提供国际支持和承认;但是,大国国内的族群关系构成了一个重要的限制性因素,对外支持分离运动可能煽动本国的潜在分离群体,在此情况下大国倾向于避免支持或承认他国的分离主义运动。^①此外,母国政府也会依据地缘形势辨析分离地区发生冲突或者大规模战争的可能性,关键在于分离运动所催生的新国家是否会改变地缘力量平衡,对于可能诱发地区权力转移的分离主义运动,母国政府将会更加坚定地实施压制性策略。^②与之类似,亦有学者基于地区性的地缘政治与文化空间及其张力分析国家的行动顺序,构建包括地缘性的政治、经济与文化等要素在内的综合性分析框架。^③不过,大国政治与外部干预限定了相关理论的解释范畴,偏重于大国战略利益和地缘政治格局的主导作用,相对简化地处理了国内政治过程,其因果机制的提炼和传导过程的分析有待深化。^④

既有文献为我们理解分离主义运动与母国政府的互动提供了多种路径和理论成果,但具体到政府策略选择的逻辑问题上仍有可以推进的空间:第一,既有研究关注复合行为体的内部互动过程和结果,以及组织建设和社群关系等更加细化的问题,但并未系统性地解释政府的策略选择问题。第二,既有研究大都偏重研究政体类型、领导人特征等某一具体变量,及其对政府认知和研判分离挑战的烈度等过程的影响,对内部互动和决策过程方面的理论发展仍处于相对滞后的状态。如果能寻找到有效统合和刻画国家内部角力模式的变量,并挖掘其过程机制,将有助于建立解释力和外部效度都更强的分析框架。

① Bridget Coggins, *Power Politics and State Formation in the Twentieth Century: The Dynamics of Recognition*, USA: Cambridge University Press, 2014, pp. 17-20.

② Ahsan I. Butt, *Secession and Security: Explaining State Strategy against Separatists*, Ithaca and London: Cornell University Press, 2017, pp. 17-41.

③ 胡洋、许美霞:《地缘张力、行动顺序与分离主义运动治理绩效——基于对四个非洲国家的考察》,载《国际观察》,2024年第5期,第130—156页。

④ 杨迪、漆海霞:《外国干涉族群冲突的研究综述》,载《国际政治科学》,2015年第2期,第1—30页。

三、战略互动视域下的运动态势、军政互动与政策选择

东南亚地区的分离主义问题的互动和解决过程大多以国内政治为主要场景,外部力量极少直接实施军事介入,而主要采取调停、斡旋和提供对话平台等方式的、以冲突解决为导向的低烈度干预。因此本文主要围绕政府、分离组织和社会三个行为体进行理论建构和分析,三者构成的国内互动结构决定了分离挑战场景。^① 为了适应政府应对选择的动态性分析,修正分化—妥协、政策供需逻辑等解释的缺陷,本文从战略互动视角出发确定如下研究前提:首先,在战略互动的视角下,战争(大规模军事冲突)是昂贵且风险过高的行为,而以和平方式讨价还价的总体收益高于战争;^②其次,分离运动和政府都倾向于基于偏好和能力等信息,与对方进行具有策略性的互动,而本文更加重视政府一方在互动过程中的决策和行动;^③第三,国家内部存在诸多力量和部门分割,因而政府作为国家组织构成的部分之一并不能完全作为单一理性行为体决定最终的政策选择。^④ 从镇压与妥协两个基本工具来看,文官政府和强制部门是本文关注的核心行为体,假设政府领导人和强制部门遵循最大收益原则,但其在分离问题上拥有各自的“私人利益”和“机构利益”,在特定情况下可能存在利益冲突而需要考察其互动方式,其综

① 需要指出的是,本文并不否认国际因素和外部干预的重要性,而是尝试将外部影响纳入整体解释框架之中。同时,政府可能会在接收到分离运动的挑战信号时出现一段政策空白期,在特定情况下是一种策略,但是否有意为之存在难以判断的问题,因而本文并不尝试解释这一现象。

② Dagobert Brito and Michael Intriligator, "Conflict, War, and Redistribution," *American Political Science Review*, Vol. 79, No. 4, 1985, pp. 943-957.

③ Jakana Thomas et al., "The Rebel's Credibility Dilemma," *International Organization*, Vol. 70, No. 3, 2016, pp. 477-511.

④ 参考西达·斯考切波(Theoda Skocpol)对国家的自主性结构定义——“一套以执行权威为首,并或多或少是由执行权威加以良性协调的行政、政策和军事组织”,本文认为国家是由内部的各种涉及行政、立法、军事等组织所构成的复合多元行为体,参见西达·斯考切波著,何俊志、王学东译:《国家与社会革命:对法国、俄国和中国的比较分析》,上海人民出版社2007年版,第30页。

合影响着政府最终的应对政策。^①

(一) 政府策略的类型分析

本文将政府策略作为因变量,部分经典文献为其操作化提供了参考。在国家信誉理论的实证检验过程中,沃尔特以定序变量的方式将之划分为:“不妥协”“不涉及领土问题的部分妥协”“让渡一定领土自治权力的部分妥协”“允许分离地区独立的完全妥协”。^②但是,这一分类方式并没有包含压制性策略的划分。相比之下,严庆提出了包括严厉打击模式(立法、武力打击、控制精英、禁止民族政党等)、政治容留模式(权力分享、联邦制、文化/区域自治)、认同调控模式(淡化族属意识、模糊化族类边界)、柔性控制模式(针对族群精英的政治吸纳)和抑制外部干预模式(分离问题上的国家间特殊互惠制度)等应对模式。^③这五种应对模式突出功能属性,但具体类别之间存在一定的交叉现象,需要更为清晰的区分标准。此外,笔者提出的政策供需逻辑的解释将政府应对方式划分为镇压、妥协和分而治之,但未能有效探讨三种政策之间的过渡地带,特别是分而治之的类型分析存在精细化程度更高的应对方式未被纳入其中。如能整合新的综合治理政策的经验现象,将提高政府不同应对选择内在差异的清晰度,并且有助于改进研究框架的解释效力。^④

为改进既有研究的划分方式,本文尝试从政府的两个基本手段——镇压和妥协出发,通过区分两种手段的使用程度,提炼出四种界线相对更加清晰的应对方式(见表1)。其一,“镇压肃清”以镇压为核心手段,涉及强制力量的大规模调度和投入。政府以铲除分离运动为目标而使用军队和警察等

① 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*, Cambridge: The MIT Press, 2010, pp. 197-219.

② Barbara F. Walter, “Building Reputation: Why Governments Fight Some Separatists but Not Others,” *American Journal of Political Science*, Vol. 50, No. 2, 2006, pp. 313-330.

③ 严庆:《民族分裂主义及其治理模式研究》,载《国际安全研究》,2015年第4期,第91—109页。

④ 夏方波:《东南亚多民族国家整合的迷思(1970—2019)》,第81页。

表1 国家应对分离主义运动的策略类型

类型	镇压与妥协的使用程度	政策内涵
镇压肃清	武力镇压的大规模使用,较少或者没有妥协政策	<ol style="list-style-type: none"> 1. 实施主体:强制部门 2. 政策手段:以武力打击为主,调动国家掌握的强制力量针对分离组织及其支持团体实施镇压 3. 政策目标:消灭分离活动的武装力量,压制参与分离活动的政治组织,恢复或维持政府在分离地区的行政权力
剿抚并举	镇压与妥协并行,偏重镇压的使用	<ol style="list-style-type: none"> 1. 实施主体:强制部门、行政部门 2. 政策手段:以武力工具打击激进派分离组织及其武装力量为主,辅之以财政与政策工具安抚分离地区民众,为其提供更多的公共产品 3. 政策目标:削弱分离运动的军事武装能力,改变其内部激进派与温和派的力量对比,提升温和派地位
怀柔控制	以局部妥协为主,辅之以有限的镇压	<ol style="list-style-type: none"> 1. 实施主体:行政部门、立法部门、强制部门 2. 政策手段:通过权力分享拉拢分离群体内部的精英团体,实施同族治理,为分离地区提供公共产品和政策支持,同时针对少数强硬派实施压制 3. 政策目标:提高分离地区民众对国家的认同感,维持温和派精英的政治合作立场,抑制分离活动的暴力化倾向
分权容留	妥协政策的集中推行,较少或者没有镇压政策	<ol style="list-style-type: none"> 1. 实施主体:行政部门、立法部门 2. 政策手段:以立法和政治改革回应分离运动,向分离地区让渡部分中央政府的权力,为分离地区提供公共产品和政策支持 3. 政策目标:持续性抑制分离活动,实现包括文化、宗教、经济、财税、行政等在内的地方自治

资料来源:作者自制。

强制力量对分离组织活动的地区实施武力镇压。具体手段包括军事行动、抓捕、收缴武器等,瓦解分离组织的实体机构、破坏其武装力量。^① 在军警部

^① Christopher M. Sullivan, "Undermining Resistance: Mobilization, Repression, and the Enforcement of Political Order," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 60, No. 7, 2015, pp. 1-28.

门的支持下母国政府将在分离地区强化或者重建效忠于国家的地方政府体系。其二,“剿抚并举”是镇压与妥协并行,但偏重镇压的使用。母国政府派出有限的军警力量针对激进派分离组织实施打击,在此基础上实施一定程度的改革,为分离地区提供更多的公共产品,以期安抚受到镇压影响的分离地区民众,提升温和派的地位,从而抑制分离活动的烈度。^①其三,“怀柔控制”以局部妥协政策为主,辅之以有限的镇压。政府在精确识别分离运动内部派系关系的基础上综合使用行政、立法和强制力量,通过权力分享拉拢分离群体内部的精英团体,为其创造向上流动的机制和国家主流政治的认可,同时向分离地区提供公共产品和政策支持,扶持亲政府精英实施同族治理,提高分离地区的国家认同感,并针对少数强硬派实施压制;^②其四,“分权容留”是妥协政策的集中推行,较少或者没有镇压政策。政府以立法和政治改革的方式(涉及中央财税资源和政治权力的重新分配而需要国内主要政治力量的支持)回应分离运动,向分离地区让渡部分中央政府的权力以实现包括文化、宗教、经济、财税、行政等在内的地方自治,使其放弃领土和独立诉求。^③

(二) 运动态势、军政互动与政府选择

本文提出了“运动态势—军政互动”的解释框架:其一,运动态势,指的是政府需要判断分离问题的整体情况,以思考其需要何种政策;其二,军政互动,指的是政府需要考虑自身对于镇压和妥协两项基本政策工具的掌控力,以决定采取何种政策回应。^④ 基于分离主义问题中的关键行为体,有助

① 由于以镇压为主的压制性行动可能引发暴力冲突,影响分离地区的社会稳定,甚至激发地区民众对分离运动的同情,“剿抚并举”策略中的“抚”偏重于使用财政和政策工具“安抚”受到镇压行动影响的地区民众,其妥协政策是一种辅助手段,以实现弱化激进派分离组织和分离武装力量的针对性政策目标。

② Virginia Page Fortna, “Do Terrorists Win? Rebels’ Use of Terrorism and Civil War Outcomes,” *International Organization*, Vol. 69, No. 3, 2015, pp. 523-524.

③ Mikhail Filippov, Peter C. Ordeshook and Olga Shvetsova, *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*, New York: Cambridge University Press, 2004, pp. 331-336.

④ 需求端的变量分析亦可参见聂宏毅、李彬:《中国在领土争端中的政策选择》,载《国际政治科学》,2008年第4期,第1—34页。

于国家辨析分离主义运动能力的要素包括其组织建设水平和分离地区的社会支持,二者共同决定了分离运动态势(见表2)。第一,分离组织自身建设水平(资源动员能力与组织建设)影响了分离运动在军事冲突方面的战斗力、代表一致性和议价能力。^① 组织建设的外在表征为不同的组织形式,从弱到强分别包括私人武装、社会团体、暴力组织以及类似政党的政治组织等。组织形式关系到分离运动的组织规模、军事能力、内部协调能力、政治动员能力等诸多方面,在与政府互动的过程中组织凝聚力高的分离运动往往更能实施有效的军事威胁,并在谈判中拥有更多筹码、提供可信承诺、争取有利地位。^② 当然,特定的外部干预可能对分离运动产生不同效应,代理人化的分离组织短期内武装力量得到提升,但代价可能是冲突的长期化以及族群民族主义和代理关系导致的谈判不可信问题。因此,本文在承认外部力量作用的同时明确将分离组织的本体特征作为观察分离运动态势的核心对象。第二,分离地区社会是分离组织关键的资源来源和生存根基,二者的关系影响分离组织的汲取能力、政治合法性等。^③ 在与政府互动的过程中,社会支持有助于分离运动释放民意支持的信号,向政府施加社会压力,确保谈判中的政治代表性,同时在战场上社会支持能够帮助分离组织的武装力量获取庇护所、情报信息、资金、后勤补给等诸多有利的物质性和辅助性条件以维持军事叛乱能力。相比之下,长期受到外部干预和扶持的分离组织往往无法扎根于本土社群,而容易在军事失败后迅速面临组织消亡的结局。^④

需要指出的是,组织建设水平和社会支持并不是完全独立的两个指标,而是存在一定程度上的相关性。一般情况下,组织建设水平越高的分离组

① 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.

② 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。

③ Roger D. Petersen, *Resistance and Rebellion*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001, p. 2.

④ Nicholas Sambanis, "What Is Civil War? Conceptual and Empirical Complexities of an Operational Definition," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 48, No. 6, 2004, pp. 814-858.

表 2 分离运动态势的衡量指标

指标	类型 1:集中化	类型 2:分散化
指标 1: 组织建设水平	资源动员能力强;组织领导人权威显著且连续;组织统一化程度高	资源动员能力弱;领导人权威弱,地位不稳;组织分裂,组织间合作程度低、协调能力不足
指标 2: 社会支持	民众追随特定领导人(团体);社会为分离组织获取庇护、情报、资金及人员等方面的支持	社会组织不完全支持分离;拒绝或者仅少数团体追随(不同的)分离组织;分离组织在庇护、信息、资金及人员等方面与分离地区社会脱钩

资料来源:作者自制。

织能够获得更多的社会支持,社会支持也有利于组织内部建设和凝聚力的提升。^①在具体判断过程中,集中化态势往往是两个指标都处于高的状态,而其中任一指标为低的状态时分离运动态势将处于分散化的状态。

政权的强制性权力可能受到政治制度特征的影响,但即使是弱小的国家在掌控强制机关的情况下也可以“利用垄断的暴力挫败大多数刚开始的分离运动”。^②不过在现实情况中,即使国家拥有强制性权力的优势地位,但也会在部分场景中选择妥协性策略,因而需要进一步阐明的问题是政府在面对相似的分离主义挑战时为何采取的不同策略。

在战略互动视域下,政府应对具有两个基本的政策工具,即镇压和妥协,二者分别与以军队、警察为代表的强制力量和掌控行政权力的文官政府直接相关。因而如果要打开政府政策的黑箱,文官政府与强制部门之间的互动关系是战略互动视域下政府选择的关键分析对象,二者共同决定了政府提供必要政策工具的预期。

基于此,为更好地刻画政府的内部互动,本文提炼出“军政互动关系”这一变量,用以分析政府内部互动中何种偏好更有可能占据政策主导权。此概念与传统军政关系的讨论有一定联系,重视文官政府是否能够针对军人等强制部门形成“客观控制”,但更加注重军政双方的互动状态。本文并不

^① Doug McAdam, *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930—1970*, Chicago: University of Chicago Press, 1999, p. 46.

^② Viva Ona Bartkus, *The Dynamic of Secession*, p. 55.

认为军政互动中的控制权是完全单向的、不变的,需要考虑特定情况下控制能力弱化或者反向控制的现象。^① 现代国家一般由文官政府掌握政治权力,其通过“发包”的形式向强制机构发出安全需求,后者则作为安全力量和产品的“代理人”和“承包人”进行回应。^② 因而,在观测军政互动关系的状态时本文重点关注两个方面——文官控制制度与强制部门组织利益(见表3)。

表3 军政互动关系的类型指标

指标	类型 1:单一控制		类型 2:二元互动	
	文官控制	军人统治	文官依附	军政竞争
指标 1: 文官控制 制度	拥有足够完备且能够有效运转的制度渠道(宪政结构、专门机构以及规则章程)实施控制、监督和钳制	控制制度由军事领导人掌握,文官难以介入其中,强制部门的行动依托于内部机制	文官针对强制部门存在一定控制制度,但由于文官政府缺少使用制度的意愿或者能力而难以发挥作用	强制部门抵制文官控制,迫使文官政府难以依托控制制度实现完全控制、监督和钳制
指标 2: 强制部门 组织利益	没有独立的组织利益,不参与或者较少参与商业经营、非法经济等方面	组织利益深度嵌入政治与经济领域,军人具备获取利益的广泛渠道	强制部门存在一定的组织利益和反控制意愿,拥有采取行动扩展组织利益的机会结构	拥有相对独立的组织利益,在特定安全问题的组织利益诉求使其与文官产生分歧

资料来源:作者自制。

其一,文官控制制度指的是文官政府是否拥有足够完备且能够有效运转的制度渠道对强制部门实施控制、监督和钳制,主要观测点是文官政府在宪政结构、专门机构以及规则章程等正式制度方面的建设水平和运作效果。^③ 在控

^① Peter D. Feaver, "Civil-Military Relations," *Annual Review of Political Science*, Vol. 2, 1999, p. 212.

^② Peter D. Feaver, *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-military Relations*, Cambridge: Harvard University Press, 2005, pp. 90-120.

^③ 塞缪尔·亨廷顿著、李晟译:《军人与国家:军政关系的理论与政治》,中国政法大学出版社2017年版,第73—76页。

制制度相对完备且有效的情况下,文官政府便更有可能实现“客观控制”,充分决定调度强制力量实施镇压或者服从妥协安排。当然,控制制度的建设和运作需要时间才能趋于完善,纸面制度并不一定能够发挥控制力。在特定情况下文官政府也可能通过个人关系、价值灌输等方式强化控制,应结合具体情况加以辨析。^①其二,强制部门组织利益指的是强制部门是否拥有独立的组织利益,包括商业经营、非法经济(走私、毒品等)、关联利益集团(军工、能源等)等方面。这些经济利益会为强制机构、军官团(及其个人)、普通士兵等提供额外收入和福利,同时也会极大地损害其政治中立原则以及为国家服务和维护国家安全的机构职能,促使其具备参与政治竞争、制造安全问题、渲染国内威胁等扩大组织利益的动机。^②在组织利益过于强大的情况下,强制部门可能会针对文官政府实施威胁、敲诈甚至政变等干预性行动,在特定问题上抵制、违背乃至主导文官政府的政策。^③另一方面,强制部门“集体行动或暴力能力中产生的事实上的政治权力,使军官能够限制文官政府的有效治理权力,甚至无需取而代之”。^④

基于上述两个指标,本文将军政互动关系划分为单一控制和二元互动两种类型。单一控制指的是军政互动由一方占据主导地位,在文官控制的状态下文官政府掌握有效的控制制度,同时强制部门缺乏独立的组织利益,文官政府有能力调度军警部门实施一致行动,妥协性和压制性策略的执行力也将更为顺畅。^⑤单一控制的军政互动关系中存在着一个特殊情况,即军人

① Daron Acemoglu, Davide Ticchi and Andrea Vindigni, “A Theory of Military Dictatorships,” *American Economic Journal: Macroeconomics*, Vol. 2, No. 1, 2010, pp. 1-41.

② Michael C. Desch, *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment*, Johns Hopkins University Press, 2008, pp. 85-88; 杰克·斯奈德著,于铁军译:《帝国的迷思:国内政治与对外扩张》,北京大学出版社2007年版,第29—36页。

③ Eric A. Nordlinger, *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments*, New Jersey: Prentice Hall, 1977, pp. 39-42.

④ Douglass C. North, John J. Wallis and Barry R. Weingast, *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 170.

⑤ George Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton: Princeton University Press, 2002, pp. 19-20; Jennifer Gandhi, *Political Institutions under Dictatorship*, UK: Cambridge University Press, 2008, pp. 180-188.

统治,指的是由一名现役或退役军官进行的强人个人统治,其统治相对不受其他军官或政治机构的约束,也可以是由一个作为执政集团的军官委员会实施的集体军事统治。^①在军人统治国家的军政互动关系中,文官控制处于完全失效的状态,军人执政的特点是其更加倾向于将强制部门内部的等级性、纪律性和强硬偏好移植到国家治理中,其更可能运用强制力量维持国家稳定。^②

相比之下,二元互动指的是军政互动处于控制与反控制的双向过程中。由于强制部门存在一定组织利益,其对于分离问题的政策偏好将更加倾向于渲染安全威胁,与文官政府相悖,此时的军政互动关系处于军政竞争状态。弱势文官领导人(例如面临合法性危机、对强制部门控制力不足等)可能倾向于文官依附,由强制力量主导决策过程有助于缓解军政矛盾,争取军队政治支持的同时避免个人承担镇压政策引发不良后果的责任,而强制部门在组织利益的驱使下也有意愿实施反控制,利用文官控制不足的机会结构扩展组织利益。^③

(三) 国家选择应对策略的过程与机制

基于分离运动态势和军政互动关系这两个自变量,政府可能采取四种不同的应对策略(见图1)。具体过程如下:

首先,由于分离运动需要实施组织建设、争取社会支持等工作,只有影响力相对成规模的分离运动才能在向政府释放政治诉求信号时得到足够的重视,这意味着分离运动之间存在规模、威胁能力等方面的差异。对于政府政策而言,分离运动的核心差异在于其运动态势,取决于组织建设水平和社

^① Barbara Geddes, Joseph Wright and Erica Frantz, "Autocratic Breakdown and Regime Transitions: A New Data Set," *Perspectives on Politics*, Vol. 12, No. 2, 2014, pp. 313-331.

^② 陈明明:《所有的子弹都有归宿:后发展国家军人政治研究》,天津人民出版社2003年版,第3—4页。

^③ Polina Beliakova, "Erosion by Deference: Civilian Control and the Military in Policymaking," *Texas National Security Review*, Vol. 4, No. 3, 2021, pp. 56-75; Polina Beliakova, "Erosion of Civilian Control in Democracies: A Comprehensive Framework for Comparative Analysis," *Comparative Political Studies*, Vol. 54, No. 8, 2021, pp. 1393-1423.

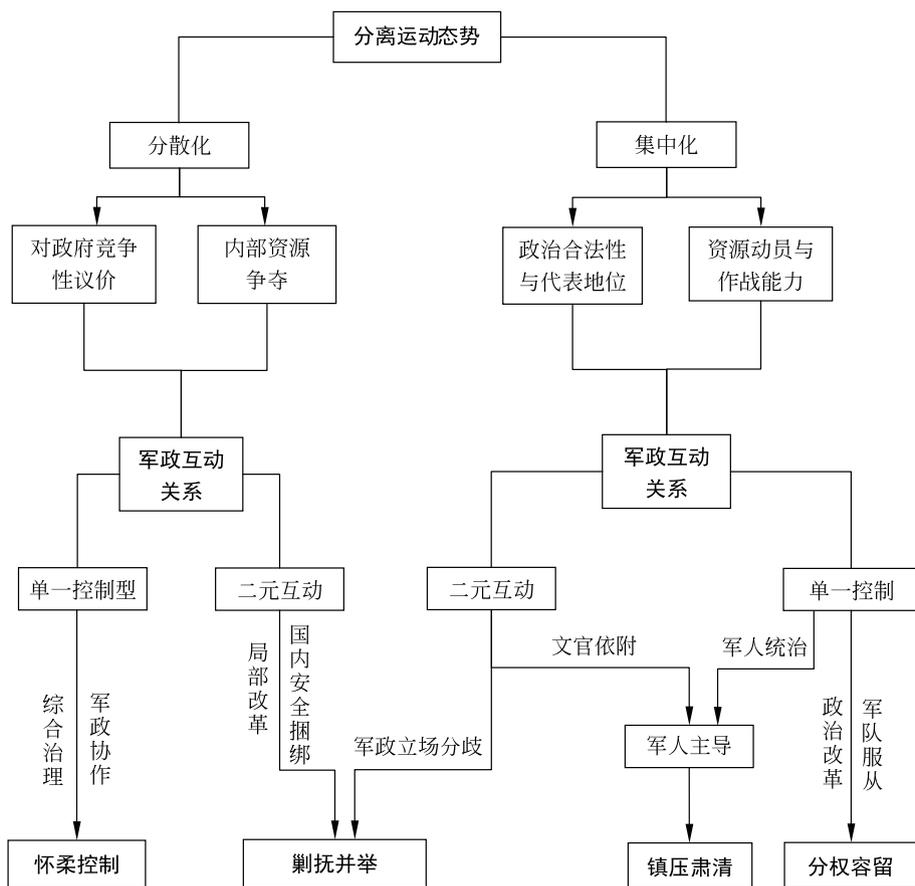


图1 政府应对分离主义运动的解释框架及其过程机制

资料来源:作者自制。

会支持,能够影响政府有关其军事实力、在分离群体内的代表性、政治目标以及承诺可信度等的认知,在威胁能力和议价能力两个方面对政府具有约束效应。处于分散化态势的分离运动缺少一致的政治领导与代表性、足够的社会支持以及成规模的军事组织建设等要素,难以形成较高威胁,议价能力也相对匮乏。更加关键的是,分散化态势的分离运动更有可能为谈判地位(利益分配权)开展竞争,争夺运动领导权、分离地区人口和资源以及外部支持,上述行动将削弱分离运动在与政府互动过程中的可信度,温和派的谈判能力和决心都将受到质疑。分散化态势使得战略分化成为可能。这意味

着政府在战略互动过程中拥有优势地位,其政策选择空间也更加充分。不过,针对分散化态势的分离运动,军政互动关系区分了政府如何利用战略分化空间。其一,如果军政互动关系处于单一控制,其将针对分离运动实施更具针对性的综合治理,协调军政行动,精确识别内部派系关系,通过权力分享拉拢分离运动内的精英团体,扶持亲政府精英实施同族治理,同时调度资源和推进有限改革,向分离地区提供公共产品和政策支持,提高分离地区的国家认同感,并针对少数强硬派实施压制,即怀柔控制策略。其二,如果军政互动关系处于二元互动,军队的自主性较强,在分离运动相对分化且威胁不足的情况下,政府更有可能剿抚并举,允许强制力量针对激进派分离组织实施打击,在此基础上实施局部改革,为分离地区提供公共产品,帮助提升分离运动内部温和派的地位,以较低成本抑制分离活动。

其次,分离运动如果处于集中化态势,意味着其拥有更强的军事威胁和议价能力,政府的压制行动则需要付出更高的军事成本,而妥协政策也需要更大的行政和立法投入,需要进一步考虑军政互动关系如何限制政府具体政策工具的使用。如果军政互动关系处于文官控制,鉴于分离运动不仅拥有可观的武装力量,而且得到了分离地区社会的广泛支持,短期内难以简单依靠镇压手段击溃分离运动。妥协策略相比之下阻力更小,成本也更加可控,政府在推进涉及实质性分权的政治改革的基础上,控制强制力量服从停火协议、撤离部队等过渡性安排,为妥协发挥保障性而非破坏性功能,促成分权容留策略的实施。当然,对于军人统治而言,领导人与强制力量的协同程度更高,社会控制能力也提高了收集分离运动内部信息的可行性,因而军人统治可能更加偏好压制性策略,认为能够通过大规模投入强制力量镇压肃清分离组织的实体机构、破坏其武装力量,从而彰显塑造国内安全环境的能力、维护政权合法性。^①

^① Pearce Edwards, "Political Competition and Authoritarian Repression: Evidence from Pinochet's Chile," *World Politics*, Vol. 74, No. 4, 2022, pp. 479-522. 部分研究认为,包含军人统治在内的威权政体缺少完全满足反抗运动的要求的意愿和能力,也很难提供可信承诺,因而强制手段是其优先选项。Elena Leuschner and Sebastian Hellmeier, "State Concessions and Protest Mobilization in Authoritarian Regimes," *Comparative Political Studies*, Vol. 57, No. 1, 2024, pp. 3-31.

最后,如果军政互动处于文官依附,强制力量控制不足意味着在妥协方案触犯军警部门利益的情况下,后者有动机采取自主行动,包括实施镇压、扶持代理人干扰协议、公然反对妥协方案等,削弱政府承诺的可信度,由此导致的冲突复发和升级将极大地威胁力主和平的领导人的合法性。因而,此时文官领导人需要考虑妥协面临的诸多不确定性,在政治生存需求的引导下其更有可能将安全政策的决策权下放给强制部门,既能满足后者的诉求、争取其政治支持,也能将镇压收效不佳及其造成的溢出性问题责任转移给后者。在此情况下,军人主导安全政策,针对分离问题的治理将更有可能倾向于采取镇压肃清的策略。

(四) 案例选择

本文理论适用范畴以及案例选择均聚焦于二战后的东南亚地区,原因有三:首先,二战后东南亚地区指向争取自决和独立的分离主义运动数量众多,均涉及新兴多民族国家内部角力的政治过程,具有一定的地区规律性,其拥有诸多可供挖掘的资料和数据,有助于本文实施具体案例过程的追踪和分析;其次,东南亚地区不同分离运动的生命周期、组织化程度、意识形态以及与政府互动过程均存在相对差异性,有助于本文在研究设计时使用基于求同法的案例选取;第三,东南亚地区的国家建构和发展大都经历过包括殖民与去殖民化、民族解放运动等诸多具有地区共性的关键事件,这种共性特征及其多样的政治变迁过程,有助于本文探究变量关系和过程机制的可信度和有效性。^①

总体而言,本文所涉案例主要来自于菲律宾、泰国和印尼,三国从国家规模、发展水平、族群结构、军政关系历史等方面具有一定可比性。同时,三个国家具体政府时期与分离运动的案例选择上还控制了分离运动兴起背景、运动方式以及政权属性等方面差异,有助于更好地聚焦变量与机制的作用。此外,为了展现理论框架对于政府策略动态变化情况的解释力,本文在

^① Dan Slater and Erica Simmons, "Informative Regress: Critical Antecedents in Comparative Politics," *Comparative Political Studies*, Vol. 43, No. 7, 2010, pp. 886-917.

案例分析过程中结合了案例内比较的方法,以进一步细化切割案例内变量阶段性变化的方式,追踪本文自变量以及相关机制与政府策略短期调整的动态匹配情况。当然,为避免过度聚焦特定政府时期而产生“量体裁衣”的问题,本文选取了印尼应对自由亚齐运动和自由巴布亚运动两场主要分离挑战的政策选择作为案例,进行了跨多届政府的政策比较分析。

四、分离态势集中化、文官依附与埃斯特拉达政府的镇压肃清政策

1986年科拉松·阿基诺(Corazon Aquino)上任后致力于恢复菲律宾南部地区的稳定,推动与摩洛民族解放阵线(以下简称“摩解”)的和谈,并设立自治机构为相关举措的落实做准备。^①然而,阿基诺夫人采取与马科斯时代相似的立场,仍将全民公决作为和解的先决条件,未能获得摩解的支持,导致自治法案难以实施。1992年,菲德尔·拉莫斯(Fidel Ramos)政府同样致力于推动和平进程,与摩解达成“的黎波里和平协议”,但未能吸引其他分离组织加入。作为激进派的摩洛伊斯兰解放阵线(以下简称“摩伊解”)逐步整合分离力量,形成了集中化的运动态势并提出了明确的独立诉求。1998年约瑟夫·埃斯特拉达(Joseph Estrada,以下简称“埃氏”)上台,由于其与军队的互动关系处于对抗状态,在面临政治生存压力的情况下被迫依附军方,针对摩伊解采取了“全面战争”的镇压肃清策略,通过军事手段解决问题。尽管埃氏政府在短期内取得了一定的军事胜利,但随着摩伊解转入游击战模式,分离问题未得到彻底解决。

(一) 拉莫斯政府的怀柔控制政策与摩伊解的集中化态势

军人出身的拉莫斯任总统期间实现了菲律宾国内政治稳定,特别是借助和谈政策在很大程度上纠正了阿基诺夫人任内扭曲的军政关系。为了避

^① 有关摩洛分离主义运动兴起和冲突升级的分析可参见苏若林、刘芷君:《国际争端与国内冲突升级——基于菲律宾摩洛分离主义运动升级的过程追踪研究》,载《世界经济与政治》,2024年第12期,第119—152页。

免军队过度牵涉国内安全问题,并在此基础上强化文官控制,拉莫斯力图推动“六条道路”的和平进程,于1992年成立“民族团结委员会”(NUC)落实其核心主张——停火、和解以及特赦,和谈对象包括“武装部队改革运动”(RAM)、“民族民主阵线”(NDF)以及摩洛穆斯林分离组织等。^①拉莫斯政府在建立相对有效的文官控制的情况下积极推进怀柔控制政策,其与摩解的和谈取得了重要进展。在伊斯兰会议组织以及由印度尼西亚主持的六国部长委员会的调解下,拉莫斯政府与摩解于1996年9月2日达成了全面实施“的黎波里和平协议”的最终协定,推进了局部妥协的落地。这意味着摩解并入正式体制,进入到武装人员复员阶段。^②不过,最终协定所指向的怀柔控制策略并未在压制性手段方面实现针对少数强硬派的有效打击,摩解的重组转型反而为摩伊解的崛起创造了条件,在埃氏政府时期摩洛分离运动不断朝着集中化态势发展。^③

首先,在组织结构方面,摩伊解不断强化组织结构和决策机制,逐步实现了中央集权,将独立的政治目标深刻嵌入到组织建设中。萨拉玛特(Hashim Salamat)通过设立“圣战执行委员会”负责日常事务,进一步通过中央委员会、舒拉大会和伊斯兰最高法院来整合决策、立法与司法权力。与此同时,军事指挥注重部族之间的统合,并明确不同派系武装力量的集中控制,穆拉德(Murad Ebrahim)担任军事副主席,控制“邦萨摩洛伊斯兰武装部队”(BIAF),而出身马拉瑙族的、负责内政事务的副主席米姆班塔斯(Alim Abdul Aziz Mimbantas)控制“内部安全部队”(ISF)、地方情报网以及主席警卫军。其次,在治理体系方面,摩伊解在其控制的区域内实施了类似政府的

① John McBeth, “Internal Contradictions: Support for Communists Wanes as Party Splits,” *Far Eastern Economic Review*, August 26, 1993.

② 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。

③ 拉莫斯政府在与摩解达成最终协议后立刻针对摩伊解实施了打击,1996年10月21日至24日发动针对摩伊解的军事攻势,击毙了33名摩伊解叛军,后续实施了多次小规模行动。而后1997年7月1日,拉莫斯宣布棉兰老穆斯林自治区8个城镇进入紧急状态,强化针对摩伊解的军事镇压行动,希望迫使后者放弃武装斗争路线、接受和谈,但效果有限。参见 Nathan Gilbert Quimpo, “Options in the Pursuit of a Just, Comprehensive, and Stable Peace in the Southern Philippines,” *Asian Survey*, Vol. 41, No. 2, 2001, pp. 288-289.

治理体系,将营地作为伊斯兰国家与政体的试验品,推动伊斯兰法与社会治理紧密结合。通过在军事营地内建立教育、医疗等公共服务体系,摩伊解不仅增进了与摩洛穆斯林社群的经济和社会联系,还通过农业生产等方式强化了财政汲取能力。同时,摩伊解借助天课(zakah)、自愿捐款(sadakah)等宗教税扩大收入。^①这一颇具宗教色彩的治理体系在摩洛穆斯林群体中得到了高度认可,扩展了分离运动跨越部族的内部认同和凝聚力。最后,在军事能力建设方面,与依赖外部支援的摩解不同,摩伊解实现了军事装备的自主化,能够自制弹药、榴弹等轻武器,解决了武器弹药的短缺问题。此外,摩解解散复原后底层人员收益不足而纷纷加入治理体系和组织模式更加规范的摩伊解一方,在埃氏上任之初摩伊解便已发展成为拥有超过12000名战斗人员、13个军事营地和33个控制区的武装分离组织。^②

(二) 埃斯特拉达时期军政互动的文官依附与“全面战争”政策

凭借民粹主义纲领上台的埃氏不仅政策(例如提议将马科斯安葬在国家英雄墓地)独具特色,而且在处理军政关系方面也更为激进,总体上站在了传统家族和精英集团的对立面上。^③埃氏任命文官担任国防部长,重用马科斯时代的军官,与包括恩里莱(Juan Enrile)、格利高里奥·霍纳森(Gregorio B. Honasan,武装部队改革运动领导人)等建立密切联系,并且对军队实施重组,在军队内部发起反腐行动、彻查“退休和离职福利制度”(RSBS)资金,侵犯了军方利益。^④同时埃氏还力主调整警察部门,在地方警局安插亲信,亲自领导内政和地方政府部,尝试从军队手中夺取国内安全的

^① Marites Danguilan Vitug and Glenda M. Gloria, *Under the Crescent Moon: Rebellion in Mindanao*, Quezon City: Ateneo Center for Social Policy and Public Affairs, 2000, pp. 109-121.

^② Department of National Defense, *Annual Report 1997*, Camp Aguinaldo, Quezon City: Office for Public Affairs, 1997, pp. 10-20.

^③ William Case, "The Philippine Election in 1998: A Question of Quality," *Asian Survey*, Vol. 39, No. 3, 1999, pp. 468-485.

^④ Emil P. Bolongaita Jr., "THE PHILIPPINES: Consolidating Democracy in Difficult Times," *Southeast Asian Affairs*, 1999, pp. 237-252.

主导权。^① 尽管如此,由于缺少军内权威,埃氏无法有效控制军队,其他政客和寡头得以不断渗透军队,例如时任副总统阿罗约(Gloria Macapagal Arroyo)与参谋长安吉洛·雷耶斯(Angelo Reyes)等军方高层来往密切,加剧了军政二元互动的对立性,为埃氏解决摩洛分离运动埋下了隐患。

随着摩伊解在埃氏任内实现了集中化的运动态势建构,开始采取一系列行动挑衅军队,向埃氏政府施加压力,和谈在埃氏任期之初便陷入停滞。然而,埃氏在政治路线和相关政策上触及传统家族和精英的利益,特别是克扣国会项目和基金额度,使其很难在立法层面取得突破,加大了和谈中给予分离运动可信承诺的难度。更重要的是,埃氏执政期间提出了诸多争议性政策,引发精英群体的不满,矛盾不断积攒,导致1999年底至2000年初马尼拉地区政变谣言四起。埃氏迫切需要寻找政治盟友,此时向军队下放分离问题的决策权有助于获取军队的政治支持,因此“他(埃斯特拉达)曾在1999年通过支持那些想要与摩伊解全面开战的将军们来获得该组织的忠诚”。^② 随着1999年谈判再度停滞,面临政权颠覆风险的埃氏决定采取更加强硬的立场,1月向摩伊解发出最后通牒,为谈判设定最后期限,要求摩伊解尽快接受政府的条件,签署和平协议,否则将发动全面军事行动。埃氏在双方依旧在自治权、族群代表性等方面存在巨大分歧的情况下设定红线,无异于释放战争信号,显示出其借此满足军方强硬派需求的意图。

在最后通牒的压力下,摩伊解选择率先宣战,当年5月初摩伊解军事副主席穆拉德宣布无限期中止和谈,双方重回战争状态。摩伊解的反应正中埃氏下怀,在1999年7月26日的第二次国情咨文中“我们为你提供和平,但绝不是绥靖。是弱者为强者提供绥靖,而不是强者主动妥协。不要怀疑我们的决心……我们必须粉碎叛乱……那些拒绝被拯救的人将受到我们法律

^① Randolph S. David, “Erap: A Diary of Disenchantment,” in Amando Doronila ed., *Between Fires: Fifteen Perspectives on the Estrada Crisis*, Pasig: Anvil Publishing, Inc., 2001, pp. 148-179.

^② Dencio Severo Acop, “The Expanded Nontraditional Role of the AFP: A Reassessment,” *PRISM*, Vol. 3, No. 2, 2012, pp. 103-104.

和军队的全力惩罚”。^① 这一表态受到军方“热情欢迎”。^② 2000年3月21日摩伊解武装人员入侵北拉瑙省考斯瓦甘市,劫持数百人为人质,成为“全面战争”的导火索。^③ 菲律宾军方在5个月左右的时间内攻占了摩伊解主要的军事营地,但是并未彻底肃清摩伊解的组织力量,相反此次军事行动促使后者彻底改变斗争路线,从阵地防御转型为游击战,采取“以小博大”的战略,导致摩洛分离问题延宕至杜特尔特政府时期才得以解决。^④

五、分离态势分散化、军政二元互动与他信政府的剿抚并举政策

泰国南部马来穆斯林分离地区局势在2004年至2005年间急剧恶化,暴力事件激增,20世纪80年代由炳·廷素拉暖政府推出的“和平南方”政策未得到他信(Thaksin Shinawatra)政府的有效利用。虽然泰南分离组织得以复兴,但是少壮派的去中心化和无差别攻击策略等弱化了分离运动的凝聚力和威胁能力。在军政互动关系方面,他信政府面临来自保皇派和军方的政治压力(要求他信采取更加务实的和解措施)。由此,他信政府提出了剿抚并举的“新方案”,包括任命“正确”的官员,通过经济与社会政策改善南部民众的生活条件,减少对分离运动的支持;调整南部安全管理结构,将军队的主导地位转交给警察部门;设立新的机构如“南方协调管理局”和“南部边

^① Joseph Ejercito Estrada, “Second State of the Nation Address,” Official Gazette of the Republic of the Philippines, July 26, 1999, <https://www.officialgazette.gov.ph/1999/07/26/joseph-ejercito-estrada-second-state-of-the-nation-address-july-26-1999/>, 访问时间:2025年3月20日。

^② Paul Chambers, “A Precarious Path: The Evolution of Civil-Military Relations in the Philippines,” *Asian Security*, Vol. 8, No. 2, 2012, pp. 138-163.

^③ Nathaniel R. Melican, “Estrada stands by all-out war strategy vs MILF,” *Philippine Daily Inquirer*, January 27, 2015, <https://newsinfo.inquirer.net/668386/estrada-stands-by-all-out-war-strategy-vs-milf>, 访问时间:2025年3月20日。

^④ Shamsuddin L. Taya, “The Strategies and Tactics of the Moro Islamic Liberation Front (MILF) for Self-determination in the Southern Philippines, 1994—2005: An Organizational Approach,” Ph. D. dissertation, International Islamic University Malaysia, 2006, pp. 171-173.

境省和平建设指挥部”等。然而,由于军警部门竞争、民众不信任以及相关政策引发宗教冲突等问题,新方案收效甚微,泰南局势不断恶化。泰南马来穆斯林分离运动的分散化运动态势使其军事能力有限,而且泰国军政二元互动的对抗性导致南部问题在一定程度上成为国家精英政治斗争的工具。

(一) 泰南分离运动的分散化态势与少壮派斗争方式的变迁

20世纪80年代后泰南马来穆斯林分离运动陷入到相对衰落期,包括诸如“北大年民族解放阵线”(Barisan Nasional Pembebasan Patani, BNPP)、“北大年联合解放组织”(Patani United Liberation Organization, PULO)、“国民革命阵线”(Barisan Revolusi Nasional, BRN)等主要分离组织因缺少资源、派系斗争和政府压制而日渐式微。但是1997年亚洲金融危机对泰国中下层民众造成巨大冲击,国民经济恢复缓慢,尤其是南部和东北部地区负债、贫困和失业问题严重。经济困境与社会不公加剧了泰南穆斯林民众对政府的疏离感。^①同时,他信政府上任之初推行的“毒品战争”引发了针对穆斯林社群的歧视性打压,导致200多名马来穆斯林丧生,进一步恶化了泰南三省的宗教族群矛盾。部分年轻一代穆斯林开始寻求更为极端的解决方案,成为分离主义力量复兴的重要契机。其中以“国民革命阵线协调派”(BRN-Koordinasi,简称BRN-C,“国民革命阵线”的三个主要派系之一)为代表,积极重建组织,通过发展青年组织和搭建基层网络,吸纳了大量少壮派成员,逐步发展成这一时期泰南地区最强大的分离组织,拥有大约5000名武装人员。^②

国民革命阵线协调派的组织形态在复兴过程中发生了根本变化,失去了过去较为严密和集中化的组织结构,领导层去中心化之后其缺乏单一的权力核心或最高领导人,以松散的干部网络为核心。这种组织结构使得分离活动更加灵活,但也降低了其组织性和协调性。^③这一特点集中体现为年

^① World Bank, *Thailand Social Monitor: Thai Workers and the Crisis*, Bangkok: World Bank Thailand, 2000, p. 32.

^② Joseph Chinyong Liow and Don Pathan, *Confronting Ghosts: Thailand's Shapeless Southern Insurgency*, Lowy Institute for International Policy, 2010, p. 9.

^③ Duncan McCargo, *Tearing Apart the Land: Islam and Legitimacy in Southern Thailand*, Ithaca: Cornell University Press, 2008, p. 148.

轻一代分离群体中的少壮派“斗争者”(Juwae)偏好自主行动,以5人小队的方式遍布三省地区的穆斯林村庄(2015年11月泰国军方的数据显示泰南三省地区825个村庄中平均每个都有3~4名武装分子),每个村内约有5个小队,25~40个小队配有一个指挥官。^①同时,为了避免长期定点活动暴露身份,各个小队会周期性地分散转移至不同村庄,指挥官与下属小队成员之间无法长期联络。此外,在斗争方式上少壮派也更为激进,相比于传统分离组织融入穆斯林群众的游击战模式,其选择在城镇和村庄中驻扎,并对所在驻地的军警和居民实施具有恐怖主义色彩的无差别袭击。这不仅打击了官方机构,而且也破坏了分离运动与地区民众之间的有效联系,导致其内部一致性、政治代表性和组织资源汲取等方面都存在较大局限性。^②

(二) 泰爱泰党崛起、军政矛盾与他信政府剿抚并举的“新方案”

他信领导的泰爱泰党作为新资本集团的代表力量抓住了1997年宪法的有利时机,将受新自由主义改革冲击最为严重的农村地区作为动员目标,以草根政策吸引农民阶层的支持,并通过设立基层组织、联合地方豪强等方式成功嵌入地方庇护网络,以雄厚资本发起银弹攻势合并了诸多政党(包括自由正义党、新希望党、泰国党的武里南府派和春武里府派以及国家发展党),得以在议会选举中异军突起,成为能够左右政坛走向的大党。^③泰爱泰党和他信的崛起极大地改变了泰国政治格局,其政策致力于扭转贫富差距、城乡分化以及新自由主义秩序,这在很大程度上触及了王室—保皇派和军人集团的利益,而双方矛盾在如何治理南部分离运动问题上得到了集中展现。具有警察职业经历的他信对于南部问题的认知有别于泰国军方。他信将毒品战争期间发生的穆斯林反抗活动描述为犯罪问题,自信能够很快抑制冲

^① Michael K. Connors, "War on Error and the Southern Fire: How terrorism analysts get it wrong," *Critical Asian Studies*, Vol. 38, No. 1, 2006, pp. 151-175.

^② Joseph Chinyong Liow and Don Pathan, *Confronting Ghosts: Thailand's Shapeless Southern Insurgency*, pp. 13-28.

^③ 周方治:《从威权到多元:泰国政治转型的动力与路径》,中国社会科学院研究生院2011年博士学位论文,第96—98页;赵聚军:《福利民粹主义的生成逻辑及其政策实践》,载《政治学研究》,2015年第6期,第73页。

突,忽视了马来穆斯林群体的诉求,甚至废除了炳政府时期建立的两大南部安全治理机构,认为相关机构是民主党、保皇派和军人集团等保守派力量介入南部问题的工具。^①

随着南部冲突愈发激烈,保守派力量掀起了批判和弹劾他信政府南部政策的舆论浪潮。泰国国王亲自下场回应穆斯林群体的诉求,放出风声称其不满他信政府的政策,并要求政府变革南部政策,以抑制冲突事件、实现民族和解。泰王施加的压力迫使他信政府转变政策,但依旧抵触军方力量过多参与。^② 他信政府出台了“有远见的新方案”,其核心是任命“正确的官员”,本质上是将南部政策的主导权调整至警察部门手中,弱化军方的作用。2002年7月他信政府成立了新的“南方协调管理局”,警察部门作为中枢负责协调安全行动,并于2004年1月宣布南部边境三省开始戒严。^③ 随后,2004年3月他信发布68/2547号总理令,建立“南部边境省和平建设指挥部”(Southern Border Provinces Peace-Building Command, SBPPC),囊括了主要安全力量的领导部门,以统筹安全行动,试图重新推动冲突的和平解决。尽管如此,SBPPC机构协调受制于警察部门在南部三省缺少情报信息和地方联系,军警之间也因谁应主导安全行动而产生龃龉。治安行动使得冲突事件不降反增,不仅引发了“库塞清真寺”事件,而且催生了“榻拜”惨

① N. John Funston, *Southern Thailand: The Dynamics of Conflict*, Washington: East West Center, 2008, p. 23; Peter Chalk, *The Malay-Muslim Insurgency in Southern Thailand: Understanding the Conflict's Evolving Dynamic*, RAND Counterinsurgency Study Paper 5, California: RAND Corporation, 2008, pp. 17-19; 2002年5月1日,他信宣布南部的叛乱即将结束,随后废除了南部边境省份行政管理中心(SBPAC)和第43军警民司令部(CPM-43)。参见 Joseph Chinyong Liow, "The Security Situation in Southern Thailand: Toward an Understanding of Domestic and International Dimensions," *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol. 27, No. 6, 2004, p. 535; Marc Askew, *Conspiracy, Politics, and a Disorderly Border: The Struggle to Comprehend Insurgency in Thailand's Deep South*, Policy Studies 29, Washington, D. C.: East-West Center in Washington, 2007, pp. 49-50.

② Aurel Croissant, "Unrest in South Thailand: Contours, Causes, and Consequences since 2001," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 25, No. 1, 2005, pp. 21-43.

③ Duncan McCargo, "Network Monarchy and Legitimacy Crises in Thailand," *The Pacific Review*, Vol. 18, No. 4, 2005, pp. 499-519.

案,使得分离暴力活动不断恶化。^① 冲突螺旋升级导致他信政府频繁更换南部地区官员,仅2002至2004年间负责驻守泰南的陆军第四军区最高长官就替换了四次,安全治理和机构协调难以发挥作用。^② 随着南部冲突日益激化,军队和警察都倾向于将安全行动的职责分包给各自培植的民兵和志愿兵组织,安全组织的堆叠引发了竞争性行动和军警相互破坏情报网络的内耗问题。^③

除了开展镇压行动之外,在军政分歧的压力下他信政府也尝试另辟蹊径,利用一些福利性政策强化与分离地区民众的联系。^④ 他信政府尝试向南部地区移植泰爱泰党在东北部农村地区得到良好反馈的草根支持,但是诸如农村基金在内的贷款政策与当地穆斯林的利息禁令相悖,遭到穆斯林的反对。其次,允许军方实施创造就业计划,但获得就业岗位的马来穆斯林被分离武装分子视为背叛者,遭遇穆斯林社群的内部打击。^⑤ 第三,他信政府还试图强化穆斯林的国族认同,提升其语言学习和教育基础,帮助穆斯林群体更好地融入泰国的经济发展,具体措施包括设立双语学校促进穆斯林学生掌握泰语,强化南部地区的国立伊斯兰大学建设,等等。^⑥

他信时期的军政矛盾在2005年2月选举之后日益激化,原因在于泰爱泰党独揽375个众议院议席,“一党独大”的国会格局正式形成,保守派愈发

① Shawn W. Crispin, “Gearing up for a Fight,” *Far Eastern Economic Review*, Vol. 167, No. 19, 2004, p. 5.

② Duncan McCargo, “Thaksin and the Resurgence of Violence in the Thai South: Network Monarchy Strikes Back,” *Critical Asian Studies*, Vol. 38, No. 1, 2006, p. 46.

③ Joseph Chinyong Liow, “The Security Situation in Southern Thailand: Toward an Understanding of Domestic and International Dimensions,” pp. 542-545.

④ 《泰国总理承诺发展南部经济》,BBC(中文),2004年1月10日,http://news.bbc.co.uk/chinese/simp/hi/newsid_3380000/newsid_3385600/3385611.stm,访问时间:2025年2月20日。

⑤ Janchitfah Supara, *Violence in the Mist : Reporting on the Presence of Pain in Southern Thailand*, Bangkok: Kobfai Publishing Project, 2004, p. 70.

⑥ Ibrahim Narongraksakhet, “Educational Change for Building Peace in Southern Border Provinces of Thailand,” in Imtiyaz Yusuf and L. P. Schmidt, eds., *Understanding Conflict and Approaching Peace in Southern Thailand*, Bangkok: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., 2000, pp. 143-156.

难以抵御他信民粹主义路线的冲击。因而,南部分离冲突问题再度成为军人集团等保守派攻击他信政府的焦点。2005年2月28日,枢密院院长炳·廷素拉暖公开发表演讲批判他信政府的新方案,认为他信未听取泰王的意见,依旧使用镇压手段打压穆斯林社群,敦促他信政府改弦更张。^①在此压力下,2005年3月他信政府提出建立“民族和解委员会”(National Reconciliation Commission, NRC),由与王室关系密切的前总理阿南·班雅拉春(Anand Panyarachun)担任主席,广泛邀请各界精英和专家人士,专门负责监管南部地区和平进程。不过,民族和解委员会作为他信政府缓解王室一保皇派和军人集团政治压力的权宜之计效果有限。阿南·班雅拉春任主席后对南部问题进行了深度调研,公开批评他信政府的新方案缺乏效率,造成了许多错案和悲剧,向他信政府施压。由于保守派的步步紧逼,他信希望以大规模安全行动彻底解决南部叛乱和冲突问题,在2005年7月颁布紧急状态法令。^②此外,民族和解委员会拟定了四项缓和政策(三省引入伊斯兰法律、北大年马来语作为其官方语言、建立无武装的维和部队、建立新机构开展政治对话),他信政府对此选择忽视,基本延续了剿抚并举的策略。^③

六、分离态势变迁、军政关系调整与印尼应对亚齐和巴布亚问题的策略分流

相比于泰国和菲律宾,印尼政府长期面临不止一个分离主义运动的挑战,从其针对自由亚齐运动和自由巴布亚运动的差异化策略可以更加清楚地揭示分离运动态势如何影响政府的政策选择:自由亚齐运动的集中化态

① Duncan McCargo, "Network Monarchy and Legitimacy Crises in Thailand," pp. 499-519.

② Duncan McCargo, "Southern Thailand: The Trouble with Autonomy," in Michelle Ann Miller ed., *Autonomy and Armed Separatism in South and Southeast Asia*, ISEAS Publishing, 2012, pp. 223-226.

③ Paul Chambers, Srisompob Jitpiromsri and Napisa Waitoolkiat, "Introduction: Conflict in the Deep South of Thailand: Never-ending Stalemate?" *Asian International Studies Review*, Vol. 20, No. 1, 2019, p. 5.

势所产生的军事威胁和议价能力促使军政二元互动的瓦希德(Abdurrahman Wahid)和梅加瓦蒂(Megawati Soekarno Putri)政府开展大规模镇压后,由实现单一控制的苏西洛(Susilo Bambang Yudhoyono)政府转向分权容留加以解决;自由巴布亚运动则长期处于分散化态势,难以有效与政府互动,印尼政府政策由瓦希德时期的剿抚并举逐步走向了苏西洛及佐科时期更加精细化的怀柔控制。

(一) 印尼政府应对亚齐分离运动的策略选择:从镇压肃清到分权容留

在强调稳定和发展的苏哈托(Seoharto)时代,印尼走上了经济快速增长的轨道,其中重要的驱动力之一是石油开采在国际油价的支撑下产生了丰厚的出口收入。作为军人统治的威权政体,苏哈托时代的军政互动关系偏向于单一控制,军队构成了其统治的核心机构(专业集团党也发挥了关键作用)。在央地关系层面,苏哈托政权铸造了中央集权程度更高的制度体系,特别是收紧了地方财政收入、官员任免等方面的权力,亚齐的分离主义问题也是在这一体制中不断酝酿。亚齐自印尼建国以来便主张自身在宗教、文化和历史方面的特殊地位,将自治权视为应有的权利。20世纪70年代爪哇人大批涌入和石油开采的兴盛带来了诸多环境和社会矛盾,油气资源收入被中央政府收走加剧了亚齐民众的不满。1976年,以哈桑·迪罗(Hasan di Tiro)为首的部分亚齐中产阶级开始宣扬有关爪哇针对亚齐的内部殖民理论,号召亚齐民众争取政治独立,由此创建了自由亚齐运动(Gerakan Aceh Merdeka)。然而,此时的自由亚齐运动规模尚小,不足百人,武装力量更是匮乏,难以称为一场“运动”,因而1977年年中苏哈托政权对其实施镇压,很快便迫使其转入丛林开展游击战争,到1979年底几近崩溃。不过,自由亚齐运动在创建之初重视组织建设,在流亡时期争取海外侨汇、训练武装人员、大力宣扬亚齐独立思想。20世纪80年代亚齐贫富差距不断加大、移民矛盾愈发尖锐,为1989年自由亚齐运动重返亚齐、实现组织扩张创造了有利条件,招募各类人员,并渗透至广大农村,覆盖东、北和中亚齐等地区,一度形成了集中化的态势,实施了一系列袭击行动。见此态势,北苏门答腊地区指挥官佐科·普拉莫诺(Djoko Pramono)少将认为自身兵力不足以应对威胁,希望与自由亚齐运动进行和谈。苏哈托对此颇为不满,

不仅撤换了普拉莫诺,而且于1990年7月派遣6千余名士兵增援亚齐。而后苏哈托政府将亚齐定为军事行动区,开始大力镇压分离武装成员及其支持者,以图肃清和根除自由亚齐运动,1989至1998年实施的安全行动造成约万余人丧生。^①

不过,多年的镇压激发了亚齐民众对自由亚齐运动的同情,包括宗教领袖、青年穆斯林、知识分子和大学生团体等,极大扩展了自由亚齐运动招募群体的范围。1998年5月开启民主转型后,哈比比(Jusuf Habibe)允许东帝汶公投进一步扩大了亚齐分离思想的影响力,亚齐地区开始出现要求自决和独立的大规模集会,自由亚齐运动指挥官也频繁出现在媒体上。自由亚齐运动进入到快速发展时期,相对有效地整合了其他分离组织加入武装对抗军方的战争。^② 瓦希德上台后,自由亚齐运动处于集中化态势,但瓦希德政府与军方的互动关系从合作逐步走向对抗,特别是瓦希德以调查侵犯人权为由于2000年2月要求军方领导人维兰托(Wiranto)辞去政治和安全事务统筹部长一职(同时还涉及多位高级将领),并扶持军队新生的进步派中层军官探讨军改问题,导致瓦希德失去了军方高层和政治保守派的支持。^③ 另一方面,瓦希德上任之初对亚齐问题的立场游移不定,包括允许亚齐公投、不能容忍亚齐分离、要求军方完全撤出亚齐、特赦亚齐政治犯、调查侵犯亚齐人权军方将领等,侵犯了军方在亚齐问题上的政策主导权,被军方认为给了分离组织发展壮大的机会。^④ 为破坏瓦希德的和解政策,印尼军方在亚齐实施斩首行动,力图挑起新的军事冲突。2001年初弹劾危机出现后,瓦希

① Priyambudi Sulistiyanto, "Whither Aceh?" *Third World Quarterly*, Vol. 22, No. 3, 2001, p. 441.

② 夏方波、陈琪:《双重整合博弈与分离主义运动的进程性模式分异》,载《世界经济与政治》,2022年第6期,第80—106页。

③ "Wahid Backs Down on Call for Wiranto to Resign", *The Guardian*, February 14, 2000, <https://www.theguardian.com/world/2000/feb/14/indonesia.johnaglionby>, 访问时间:2025年2月20日。

④ Ahmad Suaedy, *Gus Dur, Islam Nusantara & Kewarganegaraan Bineka: Penyelesaian Konflik Aceh & Papua, 1999—2001*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2018, pp. 33-46.

德开始转向拉拢军方保守派,以期让后者拒绝弹劾,时年4月瓦希德签署恢复军方在亚齐军事行动的总统令,重新部署大量军队前往亚齐开展镇压肃清行动,分离冲突再度升级。^①

自由亚齐运动利用初期政策游移不定的瓦希德政府提出的撤军期、停火期,扩大其组织规模以及在亚齐的占领区,截止2001年成立了17个根据地,武装人员规模约有17000人,并在此基础上构建了税收体系。^②梅加瓦蒂继任总统后警惕瓦希德任内出现的军政紧张关系,在分离问题上高举民族主义旗帜以迎合军方保守派,促使其任期内的军政互动朝着文官依附的方向演进。梅加瓦蒂多次宣称印尼政府在亚齐问题上“没有妥协的空间”,同时印尼人协将维护“民族团结和国家统一”定义为优先事项,确定了梅加瓦蒂任内的强硬基调。^③2002年,梅加瓦蒂政府开始密集出台强化军事行动的政策:1月9日恢复了亚齐军事司令部;5月起开始派遣空军实施“飞翔短剑行动”;7月30日签署第1/2002号总统令,将反叛乱定义为领导人责任制,为军方行动提供政治保护;8月发布“七点亚齐政策”明确要求军方强化行动、击溃自由亚齐运动,并不断增兵(至2003年已部署3.8万名士兵);最后,2003年5月18日梅加瓦蒂颁布第18/2003号总统令,在亚齐实行戒严令,军方开始全面镇压的综合行动。^④梅加瓦蒂政府的镇压肃清策略在亚齐的城市地区取得了重大进展,但是随着自由亚齐运动重返山区和农村,其基本维持了运动态势,综合行动造成的分离武装人员损失约10%~20%之间,而亚齐首府班达亚齐周围地区只有约10%的战斗人员被歼灭。^⑤部分学者

① Michelle Ann Miller, *Rebellion and Reform in Indonesia: Jakarta's Security and Autonomy Policies in Aceh*, New York: Routledge, 2009, p. 84.

② 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。

③ Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor Vii/mpr/2001 Tentang Visi Indonesia Masa Depan, Majelis Permusyawaratan Rakyat, November 9, 2001.

④ Songok H. Thornton, “Lesson of The ‘Broken Hearts’,” *World Affairs: The Journal of International Issues*, Vol. 10, No. 2, 2006, p. 101.

⑤ International Crisis Group, *Aceh: A New Chance for Peace*, Brussels and Jakarta: International Crisis Group, 2005.

认为戒严令时期,自由亚齐运动仍能招募武装人员,武装力量未出现实质性弱化。^①同时,自由亚齐运动着力在国际领域发声,推动亚齐分离问题的国际化,向印尼政府释放接受联合国调停和谈的信号。^②2004年亚齐海啸引发的人道主义危机后,大量国际救援人员和物资涌入,迫使亚齐地区的戒严状态暂停。^③在此背景下,国际社会开始以稳定安全环境为由针对印尼政府施加压力,要求双方尽快达成协议,芬兰前总统马尔蒂·阿赫蒂萨里(Martti Ahtisaari)成为引入欧盟监督机制的关键协调人。

此时印尼已进入苏西洛(Susilo Bambang Yudhoyono)时代,其通过内阁分权的方式构建了稳固的执政基础(在国会议席占比达80%)之后,着力解决印尼财政资源不足的困境(2005年削减了国内40%的燃料补贴)。^④同时,苏西洛作为前军事将领力主把安全决策权力从军队手中回收,将主要国防安全职务分配给了军方温和派和改革派的退役将领,撤除了军方高层的强硬派领导人里亚库杜(Ryamizard Ryacudu)的陆军参谋长职务(梅加瓦蒂拟任的军队总司令人选),由佐科·山多索(Djoko Santoso)继任,并延长了苏达尔托(Endriartono Sutarto)的总司令任期。^⑤苏西洛担任政治与安全统筹部长时,便主张以颇具妥协性的“综合方法”应对亚齐分离问题。在亚齐海啸的冲击下亚齐和谈成为可能,印尼政府通过副总统优素福·卡拉(Jusuf Kalla)引入危机管理倡议(CMI)促进争端解决。总司令苏达尔托则坚定支持苏西洛的和谈路线,警告任何反对和谈的军官都将被撤职,促使军方与政

① Harold A. Crouch, *Political Reform in Indonesia after Soeharto*, Singapore: ISEAS Publishing, 2010, p. 292.

② *Stavanger Declaration*, The Executive Committee of the Worldwide Acehese Representatives Meeting in Stavanger, Norway, July 21, 2002, <https://unpo.org/acheh-the-stavanger-declaration/>, 访问时间:2025年3月2日。

③ Marcus Mietzner, “Local Elections and Autonomy in Papua and Aceh: Mitigating or Fueling Secessionism?” *Indonesia*, No. 84, 2007, p. 22.

④ Harold A. Crouch, *Political Reform in Indonesia after Soeharto*, p. 36; “Indonesia Raises Fuel Prices,” *The Wall Street Journal*, October 3, 2005, <https://www.wsj.com/articles/SB121155922873917711>, 访问时间:2025年2月15日。

⑤ “Jakarta Reshuffles Top Posts in Military,” *The New York Times*, February 18, 2005, <https://www.nytimes.com/2005/02/18/world/asia/jakarta-reshuffles-top-posts-in-military.html>, 访问时间:2025年2月16日。

府保持立场一致。^① 2005年1月上旬,在赫尔辛基正式开始谈判的同时,国防部向国会提交2370亿印尼盾(约2540万美元)预算申请,提供给印尼军方实施灾难援助,有效安抚了在亚齐一线部队的情绪。^② 而后,对于5轮谈判中存在的焦点分歧——允许亚齐创立地方政党,苏西洛政府积极动员国会,促使2005年7月27日众议院会议以绝对多数通过修改关于亚齐特别自治的第18/2001号法律以及第31/2002号政党法。^③ 8月15日双方正式签署“赫尔辛基谅解备忘录”后,苏西洛政府为军方撤军提供5260亿印尼盾(约5000万美元),基本满足了印尼军方的资金需求。^④ 2005年12月27日,自由亚齐运动的武装指挥部解散,2天后25,890名军方部队和55791名警察部队完全撤出亚齐,亚齐分离问题随之得到长效解决。^⑤

(二) 印尼政府应对巴布亚分离运动的策略选择：从剿抚并举到怀柔控制

由于与美拉尼西亚地区存在天然的族群联系且受到荷兰殖民历史的影响(荷兰殖民势力在印尼独立后试图将西伊里安划归为荷兰领土),加上苏加诺时期在巴布亚地区推进国有化并大力推广爪哇文化而引发当地民众的不满,自20世纪60年代起以自由巴布亚运动(Organisasi Papua Merdeka, OPM)为意识形态主张的巴布亚分离主义运动开始兴起,其目标明确指向寻求独立。但是,巴布亚分离运动长期处于分散化态势(部分原因在于西巴布亚分布有约300个族群),以各类小型武装组织为主要构成,被印尼政府统称

① Marcus Mietzner, *The Politics of Military Reform in Post-Suharto Indonesia: Elite Conflict, Nationalism and Institutional Resistance*, Policy Studies 23, Washington, DC: East-West Center Washington, 2006, pp. 49-51.

② Lisa Misol, “Too High a Price: The Human Rights Cost of the Indonesian Military’s Economic Activities,” *Human Rights Watch*, Vol. 18, No. 5(C), 2006, p. 95.

③ International Crisis Group, *Aceh: A New Chance for Peace*, p. 10.

④ Marcus Mietzner, *The Politics of Military Reform in Post-Suharto Indonesia: Elite Conflict, Nationalism and Institutional Resistance*, pp. 51-52.

⑤ Michelle Ann Miller, *Rebellion and Reform in Indonesia: Jakarta’s Security and Autonomy Policies in Aceh*, p. 160.

为巴布亚独立组织。据学者统计,自由巴布亚运动在印尼国内外至少有 21 个派系。^① 在苏哈托时代,巴布亚分离运动并未取得实质性的集中化发展(1986 年甚至发生内部武装冲突),相反其同样受到中央政府强化控制的影响,在向中央政府转移资源开采和出口收入的同时面临贫困加剧和环境恶化的问题。^② 针对巴布亚分离问题,苏哈托政府坚持压制该地区的分离言论和活动。民主改革开启政治自由化后,长期镇压、文化冲突以及经济滞后交汇在一起促使更多精英阶层加入巴布亚分离运动,但也催生了新的分离组织,代表群体包括地方官僚、政党领袖、议会议员等,构成了分离运动的新领导团体。^③ 1999 年 2 月面临国际舆论谴责巴布亚流血冲突压力的哈比比政府决定邀请巴布亚分离运动的主要代表组成的“请愿百人团”商谈巴布亚问题,甚至承诺巴布亚可以保留 75% 的资源收入。^④ 会谈过程中巴布亚代表团明确其目标是寻求从印尼独立,但代表团领袖汤姆·贝阿瑙(Thom Beanal)却在一年后放弃继续领导独立斗争,加入自由港公司,代表团陷入无领导的混乱状态,而分离运动强硬派则继续开展暴力活动,导致和谈进程难以为继。^⑤

瓦希德执政初期针对巴布亚问题也尝试与亚齐问题一样的和平方式推进解决,2000 年 12 月底亲访巴布亚,释放诸多缓和信号,包括允许悬挂晨星旗帜、资助召开巴布亚全民大会等。全民大会在和谈轨道上取得了一定进展,包括确定以对话为主要方式、以联合国去殖民化为基础进行公投等。不过,与亚齐问题相似,瓦希德在军方保守派和民族主义力量的压力下(2000 年 8 月人协决议督促瓦希德打击巴布亚分离问题)逐渐转变了政策立场,开

① Bilveer Singh, *Papua: Geopolitics and the Quest for Nationhood*, London and New York: Transaction Publishers, 2011, p. 134.

② 郭雷庆:《印尼巴布亚民族分离主义问题的由来及其治理研究》,载《世界民族》,2024 年第 3 期,第 60—73 页。

③ Edward Aspinall and Richard Chauvel, “Constructing Separatist Threats: Security and Insecurity in Indonesian Aceh and Papua,” in Anthony Burke and Matt McDonald, eds., *Critical security in the Asia-Pacific*, Manchester University Press, 2018, pp. 89-104.

④ Octovianus Mote and Danilyn Rutherford, “From Irian Java to Papua: The Limits of Primordialism in Indonesia’s Troubled East,” *Indonesia*, Vol. 72, 2001, p. 123.

⑤ 薛松:《分权与族群分离运动:基于印尼的分析》,第 157—188 页。

始向军方让渡安全政策主导权。^① 2000年9月印尼国家警察率先在巴布亚开展镇压,引发暴乱事件,而后10月份政府开始增兵以强化镇压行动,包括限制宣传独立的公共活动、抓捕分离运动领导人等。^② 这导致的怪象是尽管瓦希德本人偏好以和谈为基础的妥协性策略,而军方保守派则自主采取行动实施镇压,使得瓦希德政府时期应对巴布亚分离问题的政策选择呈现为剿抚并举的状态。

相比之下,梅加瓦蒂作为瓦希德执政后期力主镇压的政府领导人之一,她认定瓦希德在巴布亚问题上过于软弱,同时也警惕自己可能因妥协立场而遭遇政治生存危机。在其继任总统后主张进一步强化镇压肃清政策,延缓实行自治法,并将巴布亚地区分割为三个新的省份以弱化其内部联系,分化巴布亚精英阶层。梅加瓦蒂任内军方镇压行动更加坚决,也让巴布亚分离运动的派系关系更加分裂,出现了更多小规模武装组织,在运动态势分散化的同时,巴布亚地区的暴力冲突也愈发频繁。^③ 苏西洛上台后,随着军政互动关系朝着单一控制方向演进,印尼政府的政策也愈发精细化,利用军政协作推进综合治理,呈现出怀柔控制的特征。例如,2004年12月苏西洛政府同意巴布亚地区建立人民委员会并举行省长选举,为巴布亚地区增加经济、教育和医疗等方面的额外援助,以改善巴布亚地区的发展状况。同时,对于巴布亚的武装分离组织,苏西洛政府设计了“巴布亚安全行动”机制,致力于针对性地打击与分离相关的叛乱和犯罪活动,改善当地的安全环境。

2014年佐科(Joko Widodo)担任总统后基本继承了苏西洛政府的怀柔控制策略,但在精度、力度和规模上都有所强化:首先,明确拒绝任何与巴布亚分离运动和谈的可能,包括任何形式的国际调停;其次,强化福利和援助政策的实施,建设基础设施、降低并稳定粮食和燃料价格、开立经济特区促

① Emir Chairullah, *Indonesia's Failure in Papua: The Role of Elites in Designing, Implementing and Undermining Special Autonomy*, New York: Routledge, 2021, p. 25.

② Richard Chauvel, "Violence and Governance in West Papua," in Charles A. Coppel ed., *Violent Conflicts in Indonesia: Analysis, Representation, Resolution*, London: Routledge, 2006, p. 180.

③ Emirza Adi Syailendra, "Inside Papua: The Police Force as Counterinsurgents in Post-Reformasi Indonesia," *Indonesia*, No. 102, 2016, pp. 57-83.

进贸易,等等;①第三,提升军警镇压分离组织的行动精度,包括抓捕参与分离组织和活动的人员,在边界地带增设军区和兵力以遏制分离分子的跨境流动,同时增加军警部门预算中的社会投入资金,深度参与巴布亚地区的社区发展和建设;②第四,针对巴布亚分离组织尝试接触以推进国际化的国家和国际组织(包括美国、荷兰、澳大利亚、美拉尼西亚区先锋集团等),印尼政府开展游说和外交攻势,减少其对于巴布亚分离活动的介入和支持;③第四,调整巴布亚地区的行政区划,2022年6月30日印尼国会全体会议决定从巴布亚省中划分出中巴布亚省、高地巴布亚省、南巴布亚省,促使原有巴布亚地区划分为5个省份,进一步分化其内部联系。④总体而言,佐科政府时期印尼治理巴布亚分离活动的政策模式已经颇为成熟,综合使用经济和安全手段之后,怀柔控制策略有效地限制了巴布亚分离运动的扩张,未来巴布亚地区的分离活动可能会长期处于低活跃度运作、间歇性小规模冲突的状态。

七、结论

从战略互动视域出发,本文尝试修正政策供需逻辑的解释,围绕东南亚国家应对分离主义运动的政策选择问题及其新兴政策组合现象,提出了“分离态势—军政互动”的分析框架,旨在揭示分离主义运动与政府的互动机制及其过程,强调了双方作为复合行为体所面临的复杂外部和内部互动过程。

结合东南亚四场分离运动的案例比较(见表4),本文研究发现政策供需

① Rosita Dewi, “The paradox of Papuan Recognition after Two Decades of Special Autonomy: Racism, Violence, and Self-determination,” *Advances in Southeast Asian Studies*, Vol. 17, No. 1, 2024, pp. 25-44.

② Hipolitus Ringgi Wangge and Camellia Webb-Gannon, “Civilian Resistance and the Failure of the Indonesian Counterinsurgency Campaign in Nduga, West Papua,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 42, No. 2, 2020, pp. 276-301.

③ 沈予加、赵哲元:《分离主义运动中的国际干预——以印尼西巴布亚分离主义运动为例》,第104—123页。

④ Cantika Adinda Putri, “Tok! Indonesia Resmi Punya 5 Provinsi di Papua,” *CNBC Indonesia*, June 30, 2022, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20220630110345-4-351711/tok-indonesia-resmi-punya-5-provinsi-di-papua>,访问时间:2025年3月21日。

逻辑的解释未能有效整合新的综合治理政策的经验现象,同时其对于政权互动机制的探讨缺少足够的动态性,存在将国家内部结构、互动和行为二元化的不足。基于镇压与妥协力度的差异性分配,有助于提高政府不同应对选择内在差异的清晰度,在此类型学框架中国家存在分权容留、怀柔控制、剿抚并举以及镇压肃清四种不同的应对策略。在具体思考如何应对分离主义问题时,国家会倾向于判断分离运动的威胁程度,这取决于运动态势是集中化还是分散化。对于集中化态势的分离运动,军政互动关系成为限制政府实施镇压或妥协的关键,如果军政互动处于文官政府的单一控制,那么国家更有可能通过实质性的政治改革和军事约束实现分权容留,而如果是军人统治的政权,更倾向于依赖强制力量的优势实施镇压肃清,以维护政权合法性和国家主权;如果军政互动处于竞争状态,那么领导人与军警部门可能各行其是,形成剿抚并举的策略,但对于文官依附强制力量的政府而言,将决策权让渡给军方实施镇压肃清将有助于换取政治支持并转移决策风险。相比之下,对于分散化态势的分离运动,单一控制的军政互动关系将可能通过军政协作实施综合治理,推进针对分离问题的怀柔控制策略;二元互动的军政互动则更有可能兼用武力与局部改革,形成剿抚并举的策略。战略互动视角的引入为理解政府与分离组织的互动机制提供了新的视角,分离态势与军政互动共同影响着政府在“压制—妥协”光谱中的策略选择,有助于深化对东南亚国家治理分离问题政治逻辑的认识。

表4 案例(内)比较变量关系汇总

案例阶段	分离运动态势	军政互动关系	应对选择
案例1		摩洛分离运动(1997—2001)	
1997—1998	分散化	单一控制(文官控制)	怀柔控制
1998—2001	集中化	二元互动(文官依附)	镇压肃清
案例2		泰南分离运动(2001—2006)	
2001—2004	分散化	二元互动(军政竞争)	剿抚并举
2004—2006	分散化	二元互动(军政竞争恶化)	剿抚并举(镇压强化)
案例3		亚齐分离运动(1989—2005)	
1989—1998	趋于集中化	单一控制(军人统治)	镇压肃清
1998—1999	趋于集中化	二元互动(军政竞争)	剿抚并举

续表

案例阶段	分离运动态势	军政互动关系	应对选择
案例 3		亚齐分离运动(1989—2005)	
1999—2001	集中化	二元互动(从军政竞争 走向文官依附)	从剿抚并举走向镇压肃清
2001—2004	集中化	二元互动(文官依附)	镇压肃清
2004—2005	集中化	单一控制(文官控制)	分权容留
案例 4		巴布亚分离运动(1998—2024)	
1998—1999	分散化	二元互动(军政竞争)	剿抚并举
1999—2001	分散化	二元互动(从军政竞争 走向文官依附)	从剿抚并举走向 镇压肃清
2001—2004	分散化	二元互动(文官依附)	镇压肃清
2004—2014	分散化	单一控制(文官控制)	怀柔控制
2014—2024	分散化	单一控制(文官控制)	怀柔控制(治理精确化)

资料来源:作者自制。

从东南亚国家应对分离运动策略的逻辑机制和变迁历程可以看到的是:其一,精准研判分离态势是制定有效政策的基础。如欲实施成本更低、综合效果更好的政策,国家需要尽可能地在互动过程中获取其内部的可信信息,应密切关注分离组织的组织建设水平和社会支持情况,理清其政治目标、派系关系和组织模式等,避免误判冒进。例如,埃斯特拉达政府因未充分认识到摩伊解集中化态势所具备的社会根基和组织韧性,贸然采取镇压肃清政策,导致摩洛分离问题再度延宕十余年才得以和解。同时,国家需在准确判断分离运动态势的基础上,开展与分离组织的沟通对话,搭建信息交流渠道,适时调整政策工具的使用,防范分离运动态势的集中化,最终实现分离问题的长效解决。其二,在许多情况下军政互动关系的对立性、分歧性在很大程度上阻碍了政府策略的有效实施。相比之下,单一控制的军政互动有助于整合政治改革、经济资源和强制力量,将针对不同的分离问题形成更有效果的策略,例如苏西洛政府针对亚齐问题的分权容留策略和巴布亚问题的怀柔控制策略,前者彻底解决了分离问题,而后者实现了长期抑制分离倾向的扩散。其中的关键在于军政互动过程中如何有效解决强制力量在国内安全治理上的“机构利益”和“私人利益”,避免其可能采取的破坏性、捆绑性行动。