

地方分权、派系分化与分离冲突解决难度^{*}

刘力达

【内容提要】 地方分权如何影响冲突的重要类型——分离冲突,其内在机制是什么?既有研究或认为地方分权减少分离冲突,或认为地方分权增加分离冲突。对英国北爱尔兰和西班牙巴斯克的比较研究表明,地方分权加剧了民族主义运动激进派——分离组织的派系分化,从而延长了分离冲突持续的时间,增加了冲突解决的难度。分离组织的派系关系结构是影响地方分权对于分离冲突的作用机制的中介变量。冲突时期的地方分权制度或谈判极易加剧分离组织内部的派系分化,而派系分化会使国家与分离组织的地方分权谈判变得更为复杂、艰难,从而增加分离冲突结束的难度。分离组织政治翼与武装翼的集中化,且政治翼能有效掌控武装翼是较为可能实现和平的关键条件。

【关键词】 地方分权 派系分化 分离冲突 民族主义 西欧

【作者简介】 刘力达,中国社会科学院大学政府管理学院副教授。

电子邮箱:liulida@ucass.edu.cn

一、问题的提出

西欧有着全球数量最多的发达民主国家,撒哈拉以南非洲有着全球数

^{*} 本文系国家社会科学基金青年项目“地方自治对西欧暴力型民族分离主义运动的遏制与隐性支持机制研究”(编号:19CMZ042)的阶段性成果。文责自负。

量最多的最不发达国家,^①它们自第二次世界大战结束以来都长期被同一个阴影所笼罩:民族分离主义暴力冲突(下文简称分离冲突)。^②

分离冲突普遍采取恐怖手段和极端方式,其发起方的核心诉求是实现民族自决权(下文简称自决权),希望得到更多、更高分权乃至独立。分离冲突是民族国家形成及民族主义的伴生物,直接影响国际和国内安全秩序甚至国家的边界,^③自冷战结束以来已导致二十多个新国家产生,对国际体系有着重大影响。分离冲突容易催生局部冲突与动荡,常引发国际社会的关切和人道主义介入或军事干预。因此,国际社会往往将分离冲突归为国际冲突的重要类型,而不是将其视为纯粹的国内问题。

当镇压难以解决分离冲突时,国家多以地方分权作为“妥协”措施,试图安抚和缓和分离运动。地方分权指的是地方享有自主决策的权力,有从联邦制到单一制地方自治等不同程度。从国家治理效率的角度看,地方分权亦是降低治理成本的重要手段。^④冷战结束以来,地方分权在各国作为冲突应对方案和国家治理手段迅速发展,成为世界银行、国际货币基金组织等国际组织和美国向世界推广的“良治”方案的重要组成部分。^⑤

那么,地方分权在分离冲突治理中的作用和效果究竟如何?对此,既有研究的结论并不一致,甚至相互矛盾。既有研究多以发展中国家的高烈度分离冲突为主要分析对象,而事实上,发达国家并不天然地具备抵御分离主

① 在全球46个最不发达国家中占33个,参见联合国经济及社会理事会最不发达国家名单:<https://www.un.org/zh/conferences/least-developed-countries>,访问时间:2024年10月9日。

② 下文将民族分离主义暴力冲突简称为分离冲突,民族分离主义组织简称为分离组织。

③ Andreas Wimmer, *Waves of War: Nationalism, State Formation, and Ethnic Exclusion in the Modern World*, New York, NY: Cambridge University Press, 2013, pp. 24-28. 中译本见安德烈亚斯·威默著、杨端程译:《战争之波:现代世界中的民族主义、国家形成与族群排斥》,格致出版社/上海人民出版社2023年版。

④ 曹正汉:《统治风险与地方分权——关于中国国家治理的三种理论及其比较》,载《社会》,2014年第6期,第52—69页。

⑤ World Bank, *Pathways for Peace: Inclusive approaches to Preventing Violent Conflict*, 2018, p. 146; United States Agency for International Development (USAID), *Democratic Decentralization Programming Handbook*, Washington, DC: USAID, 2009.

义的抗体,比如西欧国家也经历过惨烈的分离冲突。成熟国家的地方分权影响下的中等烈度分离冲突对地区和世界形势的影响不亚于发展中国家的高烈度冲突。

临时爱尔兰共和军(Provisional Irish Republican Army,下文简称共和军)和埃塔(Euskadi Ta Askatasuna)是西欧最大的两个民族分离主义恐怖组织,分别制造了英国北爱尔兰(下文简称北爱)和西班牙巴斯克绝大多数的冲突。正如多次访问巴斯克地区的共和军领导人、新芬党(Sinn Féin)主席(1970—1983年)鲁艾里·奥布拉达(Ruairí Ó Brádaigh)认为的那样,巴斯克运动与爱尔兰运动很类似。^①但是,为什么巴斯克冲突比北爱冲突持续更久、更难解决?地方分权对此是什么样的影响机制?本文重点关注“冲突的持续”这一面向,通过对北爱和巴斯克进行配对比较(paired comparison)案例研究,探讨地方分权对于分离冲突持续的影响机制,从而揭示地方分权对于冲突解决的作用。

二、关于地方分权与分离冲突的困惑

地方分权如何影响分离冲突?这在国内外的学界和政策界都是一个长期存在争议的重要命题。

(一) 经典研究的争论

经典理论一般将地方分权视为减少分离冲突的制度设计,因为地方分权给予地方群体管理自己经济、政治和文化事务的权力,使得潜在要爆发冲突或要求分离的少数群体感到其关切和尊严受到尊重,从而减少分离冲突。^②

^① Agnes Maillot, “Comrades in Arms: Sinn Féin and Basque Separatism,” *Nordic Irish Studies*, Vol. 4, 2005: pp. 1-12.

^② Larry Diamond, Juan J. Linz and Seymour Martin Lipset, “Introduction: What Makes for Democracy?” in Larry Diamond, Juan J. Linz and Seymour Martin Lipset, eds., *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*, Boulder: Lynne Rienner, 1995, pp. 1-66; Ted Robert Gurr, *Peoples versus States: Minorities at Risk in the New Century*, Washington, D. C: United States Institute of Peace Press, 2000.

地方分权还被视为一种考虑到偏好异质性的公共产品分配方式,能提高资源有效配置和地方治理效率,从而减少分离冲突。^①

但是,近二三十年来,越来越多的学者提出,地方分权增加而不是减少了分离冲突。因为地方分权通过强化地方认同,促使民众以族群身份构建认知、开展行动,更易为民族主义运动提供动员所需的物质资源和制度支持,刺激地方群体要求更多分权乃至独立。^② 在中央政府羸弱、族群分野鲜明的国家实行地方分权,会加剧族群竞争和加速国家崩溃。^③

有的观点则处于两者之间,比如认为地方分权对不同类型的分离冲突影响不同,如联邦制制造的分离冲突更多是抗议,而反叛较少。^④ 或认为地方分权虽然是解决分离冲突的有效方案,但其成立条件非常苛刻,以至于近乎不可能。^⑤

上述经典的讨论在一定程度上奠定了研究的理论和实证基础,但许多观点存在对立现象。有的定性研究基于因变量——分离冲突而非自变量——地方分权来选取样本,存在潜在的选择偏差,例如着重分析苏联和南

① Charles M. Tiebout, "A Pure Theory of Local Expenditures," *Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5, 1956, pp. 416-424.

② Philip G. Roeder, "Soviet Federalism and Ethnic Mobilization," *World Politics*, Vol. 43, No. 2, 1991, pp. 196-232; Rogers Brubaker, *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1996; Jack Snyder, *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*, New York, NY: W. Norman Company, 2000; Daniel Treisman, *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*, New York, NY: Cambridge University Press, 2007.

③ Barry Posen, "Nationalism, the Mass Army and Military Power," *International Security*, Vol. 18, No. 2, 1993, pp. 80-124.

④ Stephen M. Saideman, David J. Lanoue, Michael Campenni, and Samuel Stanton, "Democratization, Political Institutions, and Ethnic Conflict: A Pooled Time-Series Analysis, 1985—1998," *Comparative Political Studies*, Vol. 35, No. 1, 2002, pp. 103-129.

⑤ David A. Lake and Donald Rothchild, "Territorial Decentralization and Civil War Settlements," in Philip G. Roeder and Donald Rothchild, eds., *Sustainable Peace: Power and Democracy After Civil Wars*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 2005, pp. 109-132; Donald Rothchild and Philip G. Roeder, "Dilemmas of State-Building in Divided Societies," in *Sustainable Peace: Power and Democracy After Civil Wars*, pp. 1-25.

斯拉夫等地方分权的失败案例。^① 这一时期的定量研究主要基于“存在风险的少数族群”(Minorities at Risk, MAR)数据集,得出的结论常互相矛盾。^②

(二) 研究进展: 关于影响条件的讨论

作为对这一争论的推进,近十几年的研究侧重于讨论地方分权在什么条件下以及如何影响分离冲突。认为地方分权减少分离冲突的观点在近十年重回主流,而认为地方分权增加分离冲突或没有影响的观点依然存在。

例如,道恩·布兰卡蒂(Dawn Brancati)认为地方分权有助于减少分离冲突,但加入地方政党这一中介变量后,地方分权变为容易导致分离冲突。^③ 拉尔斯-埃里克·塞德曼(Lars-Erik Cederman)及其同事从中央与地方族群间权力关系结构切入,基于其团队建立的“族群权力关系”(Ethnic Power Relations, EPR)数据集分析,认为当少数民族遭受政府的政治歧视和排斥、未能参与到行政权力分配时会产生怨恨,增加冲突;^④而地方分权在与中央政府权力分享相结合时能够促进和平。^⑤ 但是,基于“融入、分散与限制”(Inclusion,

① 例如 Henry Hale, *The Foundations of Ethnic Politics: Separatism of States and Nations in Eurasia and the World*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2008; Snyder, *From Voting to Violence*; Valerie Bunce, *Subversive Institutions: The Design and the Destruction of Socialism and the State*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1999.

② Andreas Wimmer, Lars-Erik Cederman and Brian 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.

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

④ 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; Lars-Erik Cederman, K. S. Gleditsch and H. Buhaug, *Inequality, Grievances, and Civil War*, New York, NY: Cambridge University Press, 2013; Nils-Christian Bormann et al., "Power Sharing: Institutions, Behavior, and Peace," *American Journal of Political Science*, Vol. 63, No. 1, 2019, pp. 84-100.

⑤ Lars-erik Cederman, Simon Hug, Andreas Schädel, and Julian Wucherpfennig, "Territorial Autonomy in the Shadow of Conflict: Too Little, Too Late?" *American Political Science Review*, Vol. 109, No. 2, 2015, pp. 354-370; Lars-Erik Cederman, Simon Hug and Julian Wucherpfennig, *Sharing Power, Securing Peace?: Ethnic Inclusion and Civil War*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2022.

Dispersion, and Constraints, IDC)数据集的研究并不支持地方分权有遏制分离冲突的作用。^① 还有研究将地方分权分为制度和安排(arrangements)两类,发现地方分权反而会增加重返暴力的风险,但没有进一步分析具体的机制。^②对印度的研究认为,联邦制这类地方分权易催生少数族群的自治运动,在自治运动演变成分离冲突后,政府在冲突初期的过度镇压而非分权会引发更大冲突。^③ 新近的研究如安德烈亚斯·尤翁(Andreas Juon)认为地方自治会在地方政府控制权和地方经济资源分配的问题上引发紧张关系,是否演变为暴力冲突取决于族群在中央政府中的代表性,^④但这一研究关注行为体之间的互动,而没有探究行为体组织内部因素。

这些研究以运用定量方法展现相关性为主,显著推进了研究进程,但依然存在争论,并且有如下问题:1、地方分权与分离冲突在多数情况下是一个动态互动过程,这一议题不仅存在较难克服的内生性问题,也较难符合因果推断所需的个体处理稳定性假定(SUTVA),^⑤运用回归模型和因果推断去研究这一问题存在一定的局限性。^⑥ 2. 既有定量研究常用的UCDP等冲突数据集较多统计的是年死亡人数25人以上的分离冲突,这意味着可能遗漏不少中低烈度的分离冲突,而地方分权对于不同烈度的分离冲突的作用可

① Scott Gates, Benjamin A. T. Graham, Yonatan Lupu, Håvard Strand and Kaare W. Strøm, "Power Sharing, Protection, and Peace," *The Journal of Politics*, Vol. 78, No. 2, 2016, pp. 512-526.

② Paulina Pospieszna and Gerald Schneider, "The Illusion of 'Peace Through Power-Sharing': Constitutional Choice in the Shadow of Civil War," *Civil Wars*, Vol. 15, No. sup1, 2013, pp. 44-70.

③ 谢超:《联邦制度与国内和平:浅析印度政府如何应对锡克教武装分离主义》,载《南亚研究》,2016年第4期,第76—100页。

④ Andreas Juon, "Territorial Autonomy and the Trade-Off between Civil and Communal Violence," *American Political Science Review*, Vol. 119, No. 1, 2025, pp. 91-107.

⑤ Joshua D. Angrist, Guido W. Imbens and Donald B. Rubin, "Identification of Causal Effects Using Instrumental Variables," *Journal of the American Statistical Association*, Vol. 91, No. 434, 1996, pp. 444-455.

⑥ Lars-Erik Cederman and Luc Girardin, "Computational Approaches to Conflict Research from Modeling and Data to Computational Diplomacy," *Journal of Computational Science*, Vol. 72, 2023, p. 102112.

能不同(如减少叛乱但增加低烈度冲突^①),从而影响对于地方分权的分离冲突治理效果的全面判断。3. 在考察地方分权如何影响分离冲突的研究中,深入到反叛组织结构层次的研究还较少。

(三) 研究进路: 分离组织的组织结构

传统的安全研究通常将分离冲突各方(如国家和分离组织)视为单行为体,^②近十几年来开始逐渐认识到研究反叛组织内部结构和联盟问题的重要性。^③

这一研究进路揭示了派系结构对分离冲突存在影响。有研究讨论巴勒

① 例如 Ian S. Lustick, Dan Miodownik and Roy J. Eidelson, "Secessionism in Multicultural States: Does Sharing Power Prevent or Encourage It?" *The American Political Science Review*, Vol. 98, No. 2, 2004, pp. 209-229.

② 例如 Barry Posen, "The Security Dilemma and Ethnic Conflict," in Michael Brown ed., *Ethnic Conflict and International Security*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993, pp. 103-124; James D. Fearon and David D. Laitin, "Ethnicity, Insurgency, and Civil War," *American Political Science Review*, Vol. 97, No. 1, 2003, pp. 75-90; Roger Dale Petersen, *Understanding Ethnic Violence: Fear, Hatred, and Resentment in Twentieth-Century Eastern Europe*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2002; Paul Collier and Anke Hoeffler, "Greed and Grievance in Civil War," *Oxford Economic Papers*, Vol. 56, No. 4, 2004, pp. 563-595; 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 例如 Wendy Pearlman, *Violence, Nonviolence, and the Palestinian National Movement*, New York, NY: Cambridge University Press, 2011; Fotini Christia, *Alliance Formation in Civil Wars*, New York, NY: Cambridge University Press, 2012; Kathleen Gallagher Cunningham, *Inside the Politics of Self-Determination*, Oxford, UK: Oxford University Press, 2014; Peter Krause, *Rebel Power: Why National Movements Compete, Fight, and Win*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 2017; Paul Staniland, *Networks of Rebellion: Explaining Insurgent Cohesion and Collapse*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 2014; Stathis N. Kalyvas and Matthew Adam Kocher, "How 'Free' Is Free Riding in Civil Wars?: Violence, Insurgency, and the Collective Action Problem," *World Politics*, Vol. 59, No. 2, 2007, pp. 177-216; Jacob N. Shapiro, *The Terrorist's Dilemma: Managing Violent Covert Organizations*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2013, p. 10; Jori Breslawski and Brandon Ives, "Killing for God? Factional Violence on the Transnational Stage," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 63, No. 3, 2019, pp. 617-643.

斯坦运动内部不同派别之间的相对权力变化;^①基于对巴勒斯坦运动的研究认为组织的碎片化增加了暴力的可能性,暴力更可能升级、更难以结束;^②派系分化的条件会影响冲突形态,围绕单一维度和战略分歧而分化的派系其暴力会更激烈、持续更久。^③不过,上述研究没有明确区分政治翼和武装翼及进一步深入分析两者间的关系。也有研究提出当暴力组织有政治翼时能够缩短冲突时长,因为合法的政治翼为叛乱者提供了通过合法政治手段追求其诉求的机会。^④另一方面,大卫·坎宁安(David Cunningham)认为分离冲突中参与者越多,冲突持续时间就会越长,因为各方都认可的谈判方案更难达成。^⑤凯瑟琳·坎宁安(Kathleen Cunningham)认为,自决运动的内部结构会影响其施加给国家的成本和压力。^⑥派系分化程度越高,国家越可能妥协让步,^⑦分裂的反叛组织针对国家、同族其他派系、平民等的暴力行为越多。^⑧基于东南亚的研究认为,分权谈判需要中央政府有政治空间且分离群体有明确的政治代表权;^⑨有的研究深入到了温和派和激进派的区分,认为只有温和派掌控分离主义群体才能向和平方向转化。^⑩

① Krause, *Rebel Power*.

② Pearlman, *Violence, Nonviolence, and the Palestinian National Movement*.

③ Evan Perkoski, *Divided Not Conquered: How Rebels Fracture and Splinters Behave*, Oxford, UK: Oxford University, 2022, p. 38.

④ David E. Cunningham, Kristian Skrede Gleditsch and Idean Salehyan, "It Takes Two: A Dyadic Analysis of Civil War Duration and Outcome," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 53, No. 4, 2009, pp. 570-597.

⑤ David E. Cunningham, "Veto Players and Civil War Duration," *American Journal of Political Science*, Vol. 50, No. 4, 2006, pp. 875-892.

⑥ Cunningham, *Inside the Politics of Self-Determination*.

⑦ David E. Cunningham, *Barriers to Peace in Civil War*, New York, NY: Cambridge University Press, 2011; 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.

⑧ 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, pp. 67-93.

⑨ 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。

⑩ 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。

另一部分学者研究影响派系结构的因素。有的研究认为,和平谈判增加了反叛方碎片化的风险,^①国家在应对反叛分离组织时采用妥协包容的方式会增加反叛组织碎片化的可能性;但也有研究认为镇压、打击的方式会加剧反叛组织的碎片化。^②

上述研究打开了“黑箱”,从分离组织内部的角度分析了地方分权与分离冲突的关系,为后续研究两者的机制关系提供了重要基础,具有很大的启发性,不过仍需进一步发展:1. 目前,从组织视角探讨地方分权与分离冲突关系的研究相对不多,在组织视角的研究中将分权对分离组织的影响与组织对冲突的影响关联起来考虑的文献还较为匮乏。2. 研究分离组织内部情况的定量研究一般以支系分裂的虚拟变量或数量去测量派系碎片化,^③但分化情况的测量还有制度化和权力分布等角度。^④即使数量没有明显变化,组织派系的权力关系也可能发生重大变化,类似于在全球国家数量不变的情况下,大国间关系也可能发生质变。仅从数量角度测量派系情况,可能会遗漏无量变但有质变的情况。目前,关于派系间的权力关系还没有适合的全球数据集,深入研究不同派系类型及其之间关系的成果也较少。3. 既有研究讨论了分离组织派系与分离冲突的相关关系,但机制关系还有待进一步深入研究。例如既有研究^⑤无法解释为何

① Allard Duursma and Feike Fliervoet, “Fueling Factionalism? The Impact of Peace Processes on Rebel Group Fragmentation in Civil Wars,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 65, No. 4, 2021, pp. 788-812.

② Cunningham, *Inside the Politics of Self-Determination*; Hanne Fjelde and Desirée Nilsson, “The Rise of Rebel Contenders: Barriers to Entry and Fragmentation in Civil Wars,” *Journal of Peace Research*, Vol. 55, No. 5, 2018, pp. 551-565; Lee JM Seymour, Kristin M. Bakke and Kathleen Gallagher Cunningham, “E Pluribus Unum, Ex Uno Plures: Competition, Violence and Fragmentation in Ethnopolitical Movements,” *Journal of Peace Research*, Vol. 53, No. 1, 2016, pp. 3-18.

③ 例如 Livia Isabella Schubiger, “One for All? State Violence and Insurgent Cohesion,” *International Organization*, Vol. 77, No. 1, 2023, pp. 33-64. Duursma and Fliervoet, *Fueling Factionalism?*

④ 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.

⑤ David E Cunningham, Kristian Skrede Gleditsch and Idean Salehyan, “It Takes Two: A Dyadic Analysis of Civil War Duration and Outcome,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 53, No. 4, 2009, pp. 570-597.

都是民主国家、都存在政治翼时,有的冲突较短,而有的冲突较长,这也正是本文想要研究的问题。4. 有的研究开始划分温和派和激进派,而对于分离冲突的直接行为体——激进派的内部权力关系情况有待进一步深入研究。本文将进一步探讨激进派中政治翼和武装翼的权力关系在分权-冲突机制中的作用。

表1简要总结了上述研究的发展。鉴于既有研究存在的不足,本文基于组织结构的研究视角和脉络往前推进,进一步深入到分离组织派系关系尤其是直接的冲突行为体——激进派的武装翼和政治翼的权力关系,分析派系的权力关系在地方分权影响分离冲突的机制中的作用。

表1 关于地方分权与分离冲突关系的研究发展

	基本观点	研究路径	存在的不足
经典研究	多认为地方分权减少分离冲突,近二三十年认为增加分离冲突的观点增加,亦有观点处于两者之间。	以理论和实证研究中的定性研究为主;近二三十年以定量研究为主,多基于MAR数据集。	观点存在对立,定性研究可能存在选择偏差,定量结果常相互矛盾。
研究进展	认为减少分离冲突的观点重回主流,认为增加分离冲突的观点依然存在。	以定量研究为主,多基于EPR、UCDP数据集。	较难开展因果推断,遗漏中低烈度分离冲突,较少深入反叛组织内部。
研究层次 (组织层次)	认为派系结构对分离冲突存在影响。	运用定量、定性和混合方法的研究皆有。	关联地方分权、分离组织派系与分离冲突的研究较少,对组织的派系结构的研究仍待深入。

资料来源:笔者自制。

三、地方分权、派系与分离冲突的理论框架

当下国际学界的主流观点认为地方分权可以减少怨恨,从而减少分离冲突。本文侧重分析较少被关注的另一条机制路径:地方分权还可能延长冲突的持续时间,分离组织即民族主义运动激进派的武装翼与政治翼之间

的派系权力关系是这一过程机制中的关键变量。

(一) 派系：分离冲突解释的组织视角

当下解释分离冲突的主流理论是怨恨派理论,该理论认为族群因不平等、被排斥和被歧视而产生的怨恨会引发冲突并影响后者的形态。怨恨固然是非常重要的底层基础,但是怨恨不等于自动转化为暴力行动,正如查尔斯·蒂利(Charles Tilly)所言,不论怨恨积累到什么程度,实施政治暴力行动的前提是有最低限度的组织条件和相应的资源。^① 从个体怨恨、群体怨恨转化为群体暴力行为,需要有相应的组织和资源条件以克服集体行动困境。^② 因此,本文认为应重新重视分离冲突发起方和能动方的组织条件,尤其是内部的组织结构。

民族主义运动的激进派主张分离或极高程度的分权,是民族主义运动中的分离组织。^③ 为达目标,暴力型民族主义的激进派支持或采取暴力手段。另外,中低烈度的暴力型民族主义运动中除了激进派还有温和派,温和派反对暴力手段,对地方分权程度的要求低于激进派。在有基本政治秩序的国家中,仅依赖暴力的中低烈度分离运动一般很难持续,寿命较长的暴力型分离运动通常采取政治与军事并行的策略;武装翼是暴力冲突的主要实施者;政治翼主要是支持以暴力争取分离的政党,以及政治派别和力量(如相关的青年和妇女组织)、政治性民间社会组织/志愿组织等。由于军事和政治的因素都会影响冲突的持续,^④因此有必要考虑分离组织即激进派内部政治翼与武装翼的情况对于冲突的影响。主张分权(而非分离)的温和派则一般只有政治翼/政治组织。民族主义运动激进派(武装翼、政治翼)与温和派(政治翼)的关系结构和示例见图1。

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

② Anthony Oberschall, "Theories of Social Conflict," *Annual Review of Sociology*, Vol. 4, No. 1, 1978, pp. 291-315; Tilly, *From Mobilization to Revolution*.

③ 在本文语境中,分离组织指的是民族主义运动中的激进派,下文对这两个术语视情况交叉使用。

④ Cunningham et al., "It Takes Two: A Dyadic Analysis of Civil War Duration and Outcome," pp. 570-597.

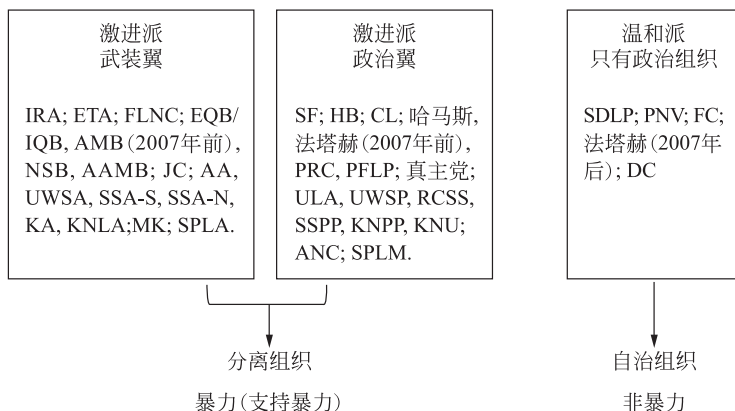


图1 暴力型民族主义运动的组织结构和示例

资料来源：笔者自制。

注：因篇幅所限，上图示例以缩写为主。不同国家的民族主义运动以分号隔开。缩写与全称的对应说明则按国别展开，以各民族主义运动“激进派的政治翼，激进派的武装翼，温和派政治翼/政治组织”（如有）的顺序逐一列出。

英国的北爱运动：SF=Sinn Féin 新芬党，IRA=Irish Republican Army 北爱共和军，SDLP=Social Democratic and Labour Party 社会民主工党。

西班牙的巴斯克运动：HB=Herri Batasuna 人民团结党，^①ETA=Euskadi ta Askatasuna 埃塔，PNV=Partido Nacionalista Vasco/Euzko Alderdi Jeltzalea 巴斯克民族党。

法国的科西嘉运动：CL=Corsica Libera 解放科西嘉，FLNC=Front de Libération Nationale de la Corse 科西嘉民族解放阵线，FC=Femu a Corsica 建设科西嘉。

巴勒斯坦运动：哈马斯的武装翼 EQB/IQB=Ezzedeen Al-Qassam Brigades/Izz al-Din al-Qassam Brigades 卡桑旅。法塔赫的武装翼（2007年前）AMB=al-Aqsa Martyrs Brigades 阿克萨烈士旅。PRC=Popular Resistance Committees 巴勒斯坦人民抵抗委员会，武装翼 NSB=al-Nasser Salah al-Din Brigades 纳赛尔·萨拉赫·丁旅。PFLP=Popular Front for the Liberation of Palestine 巴勒斯坦解放人民阵线，武装翼 AAMB=Abu Ali Mustafa Brigades 穆斯塔法旅。

黎巴嫩阿拉伯（什叶派）运动：真主党的武装翼 JC=Jihad Council 圣战委员会。

缅甸：1. 若开运动：ULA=United League of Arakan 若开统一联盟，武装翼 AA=Arakan Army 若开军。2. 佤运动：UWSP=United Wa State Party 佤邦联合党，武装翼 UWSA=United Wa State Army 佤邦联合军。3. 掸运动：RCSS=Restoration Council of Shan State 掸邦复兴委员会，武装翼 SSA-S=Shan State Army-South 掸邦南方军。SSPP=Shan State Progress Party 掸邦进步党，武装翼 SSA-N=Shan State Army-North 掸邦北方军。4. 克伦尼运动：KNPP=Karen National Progressive Party 克伦民族进步党，武装翼 KA=Karen Army 克伦尼军。5. 克伦运动：KNU=Karen National Union 克伦民族联盟，武装翼 KNLA=Karen National Liberation Army 克伦民族解放军。

南非种族运动：ANC=非洲国民大会（曼德拉领导），武装翼 MK=uMkhonto we Sizwe 民族之矛。

南苏丹运动：SPLM=Sudan People's Liberation Movement 苏丹人民解放运动，SPLA=Sudan People's Liberation Army 苏丹人民解放军，DC=Democratic Change 民主改革阵线。

① 巴斯克激进政党/政治联盟数次更名，此处仅列其一。“人民团结”（Herri Batasuna，HB）成立于1978年，1998年改名为“巴斯克公民”（Euskal Herritarrok），2001年改名为“团结”（Batasuna），2003年改名为“创造”（Sortu），之后2011年联合其他激进派政治力量组建“巴斯克地区联合”（Euskal Herria Bildu）参与巴斯克议会选举，目前稳居巴斯克议会第二大党。

在测量上,民族主义运动激进派即分离组织的派系权力结构主要以武装翼和政治翼的权力关系为衡量维度。如果将其视为光谱,那么光谱的一端是分散,两翼各自为政、各行其是;另一端是集中,两翼由同一个决策机构指挥,其中政治翼控制武装翼的集中结构更可能经由分权谈判来实现冲突终结。然而,地方分权可能加剧分离组织的派系分化,造成政治翼难以控制武装翼,从而增加终结冲突的困难。

(二) 地方分权、派系结构与分离冲突

在暴力型民族主义分离运动的语境中,地方分权作为国家应对暴力的政策工具,在其进程中有硬和软两个面向:硬的面向是地方分权制度,即建立代表地方意志和偏好的地方政府自主管理地方事务,在类型上属于政治分权;软的面向是国家与民族主义运动激进派即分离暴力组织以地方分权为核心的和平谈判。

地方分权增加分离冲突持续时间的路径在于,地方分权谈判和制度通过加剧分离组织的派系分化,尤其是加剧政治翼与武装翼分化,从而增加信息不对称、缺乏可信承诺和暴力难以向政治转化的问题,从长远看延长分离冲突的持续时间,使冲突迟迟难以解决。基于上述讨论,提出假说如下。

假说: 地方分权通过增加分离组织内部的派系分化,延长分离冲突的持续时间。

1. 地方分权增加分离组织的派系分化

地方分权加剧分离组织的派系分化主要源于自决权的固有性质。自决权是地方分权谈判和制度的核心所在。分离组织最核心的诉求是能够行使自决权,其对自决权的渴求分离冲突区别于其他类型冲突的关键特征。自决权在法理上分为外部自决权与内部自决权。内部自决权支持在国内实行地方分权的合法性,但是人们对于自决权的实现形式有着多样化的理解:从联邦制到单一制的地方自治、权力下放等不同程度,以及政治、行政、财政等不同分权面向。这些不同程度、不同面向以及先后时序^①会组成不同

^① Tulia Falleti, "A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective," *American Journal of Political Science*, Vol. 99, No. 3, 2005, pp. 327-346.

方案。

分离组织最理想的目标是实现分离,但中低冲突烈度的分离运动往往难以实现这一目标,因为中低烈度的分离运动往往无法打败中央政府的军事力量,需要与中央政府展开谈判。而从中央政府的角度来说,谈判范围只能是有限程度的分权,而难以接受分离和极高程度分权(如在欧盟框架内实行邦联模式),因此国家即使实行地方分权改革也难以一步到位满足激进派的诉求。地方分权政策方案也许在民族主义温和派看来已经回应了他们的政治诉求,但是在多大程度上能回应激进派即分离组织的自决权诉求,暴力的限度、收益与成本的平衡点在何处等问题不仅催生激进派与温和派之间的矛盾,也易引发激进派即分离组织内部派系的严重分歧。

地方分权还可能加剧派系间的权力斗争。主要原因如下:1. 地方分权谈判可能在谈判代表、内容、收益及其分配、协议的实施等方面使一些派系更占优势,从而引发不满,导致分裂和一些成员出走。2. 在可以预见的地方分权制度实施后,激进派政治翼可能通过合法的地方分权政府获取更多政治权力和资源,而激进派武装翼可能感到自己在地方权力体系中被边缘化,尤其是如果武装派别未能在新建立的地方分权框架中获得相应的权力或职位。权力和资源分配不均会加剧政治翼与武装翼的分化,以及武装翼内部可能的分化。

基于上述讨论,提出分假说1如下。

分假说1: 地方分权加剧分离组织派系分化。

2. 分离组织派系分化延长分离冲突的持续时间

和平进程直接取决于武装翼的行为,但武装翼往往难以与国家达成妥协性的谈判结果。当分离组织即激进派的派系分化时,尤其是当激进派的政治和武装两翼处于分散状态时,武装翼不受政治翼控制,政治翼也不能代表武装翼的意志或屈从于武装翼的意志和偏好,导致信息不对称、缺乏可信承诺或暴力难以向政治转化的问题产生,从而增加终结分离冲突的困难。政治翼比武装翼更可能展开妥协性的谈判,也因从暴力转向政治场域更易得利(如政治翼直接参加议会选举)而更有动力,同时国家与政治翼谈判也更易为社会接受。因此,在派系集中政治翼掌控武装翼的情况下,能够较好地统一意志,减少由信息不对称、缺乏可信承诺和政治转化受阻带来的问

题,有更多利好妥协性谈判的因素,更可能通过谈判达成停火。

具体而言,可能存在下述影响机制。首先,派系分化可能加剧信息不对称。传统安全研究认为,冲突双方之间存在信息不对称问题,其能力和决心的真实信息不为对方所知,且有动机去歪曲这些信息。^① 民族主义运动内部的分化尤其是激进派/分离组织的分化会进一步加剧这一问题,因为分化的分离组织不同分支的偏好差异释放出不同的信号,使国家更难以明确对方作为整体的能力和偏好等信息。^② 派系越分化,信息不对称就越严重,国家与激进派就更难通过谈判实现暴力的退场。

其次,即使解决了信息不对称问题,派系分化还可能导致缺乏可信承诺的问题。^③ 激进派即分离组织的派系集中有助于保持决策、协调和执行的一致性,实现结束暴力的可信承诺。当武装翼与政治翼处于分化状态而偏好不一致时,由于暴力本身就是激进派武装翼的谈判筹码,如果武装翼不满意政治翼与政府达成的协议,那么武装翼就可能“以打促谈”,继续使用恐怖袭击、内战等暴力手段试图将政府逼回谈判桌,从而影响和控制局势进程,致使暴力的终结较为艰难。由于分离冲突不仅涉及巨大的利益,还带有强烈的价值和情感诉求,不可妥协、不可分割性较为突出,轻易妥协的成本很高(会被视为出卖本族利益),因此政治翼一般不易取得武装翼满意的谈判结果。当激进派的派系集中,而且政治翼能够掌控武装翼,甚至与民族主义温和派政党达成共识、组成统一战线时,激进派政治翼与政府谈判作出的分权

① James D. Fearon, "Rationalist Explanations for War," *International Organization*, Vol. 49, No. 3, 1995, pp. 379-414.

② Kathleen Gallagher Cunningham, "Actor Fragmentation and Civil War Bargaining: How Internal Divisions Generate Civil Conflict," *American Journal of Political Science*, Vol. 57, No. 3, 2013, pp. 659-672.

③ James D. Fearon, "Ethnic War as a Commitment Problem," *Annual Meetings of the American Political Science Association*, 1994, pp. 2-5; James D. Fearon, Kimuli Kasara and David D. Laitin, "Ethnic Minority Rule and Civil War Onset," *American Political Science Review*, Vol. 101, No. 1, 2007, pp. 187-193; Caroline A. Hartzell and Matthew Hoddie, *Crafting Peace: Power-Sharing Institutions and the Negotiated Settlement of Civil Wars*, University Park, PA: Pennsylvania State University Press, 2007; Barbara F. Walter, *Committing to Peace: The Successful Settlement of Civil Wars*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002.

换停火的承诺往往能够被信守。当激进派的两翼朝向同一个目标,而非一翼希望减少冲突、另一翼却打破停火协议时,激进派内部关于暴力退出的协调就会更为便利、顺畅,从而有助于信守承诺,最终实现暴力的退场。

再次,派系分化还可能阻碍暴力向政治的转化,而集中化能够促进这种转化。政党对于暴力的转换主要有两方面渠道:一是在激进派内部,武装翼的意志由政治翼(政党)在政治渠道中代表;二是通过建立统一战线的方式,将激进派政治翼的政治任务向温和派政党靠拢。亨廷顿、斯考切波等都指出政治参与对暴力有抑制作用。^①在激进派政治翼掌控武装翼的情况下,武装翼希冀的独立有可能通过政治翼加入制度内渠道而推动完成,从武装斗争转变为政治斗争,激进派的策略和手段由暴力转为政治;激进派政党与温和派政党更易就达成共识的目标建立统一战线,使激进派的意志通过统一战线转化为议会政治,尽管这种结果较为脆弱和较难达到。

基于上述讨论,提出分假说2如下。

分假说2: 分离组织派系分化延长分离冲突的持续时间。

上述假说为地方分权与分离冲突的关系提供了过程机制的解释,分离组织派系权力关系结构是地方分权对分离冲突持续的影响机制中的重要变量,也为下文运用半负面案例比较法展开检验提供了可能。半负面案例能够展示只进行到一半的因果机制,比传统的正负面案例比较法更注重其间的机制,从而可以更为确证机制的存在。^②

(三) 理论机制总结

本文提出,地方分权的推进加剧了分离组织(即激进派)武装翼与政治翼的分化,从而延长了分离冲突的持续时间。分离组织(即激进派)派系集

^① Jeff Goodwin and Theda Skocpol, "Explaining Revolutions in the Contemporary Third World," *Politics & Society*, Vol. 17, No. 4, 1989, pp. 489-509; Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, CT: Yale University Press, 1968.

^② 叶成城、唐世平:《基于因果机制的案例选择方法》,载《世界经济与政治》,2019年第10期,第22—47页。周亦奇、唐世平:《“半负面案例比较法”与机制辨别——北约与华约的命运为何不同》,载《世界经济与政治》,2018年第12期,第32—59页。

中尤其是政治翼控制武装翼是关键节点,在政治翼掌控武装翼之前实行地方分权往往使冲突结束变得更为困难。理论机制图如图2所示。本研究将通过西班牙和英国的案例验证上述路径,案例选择 and 对应关系将在研究设计和实证部分详述,为节省篇幅,将案例对应情况在机制图中一并列出。

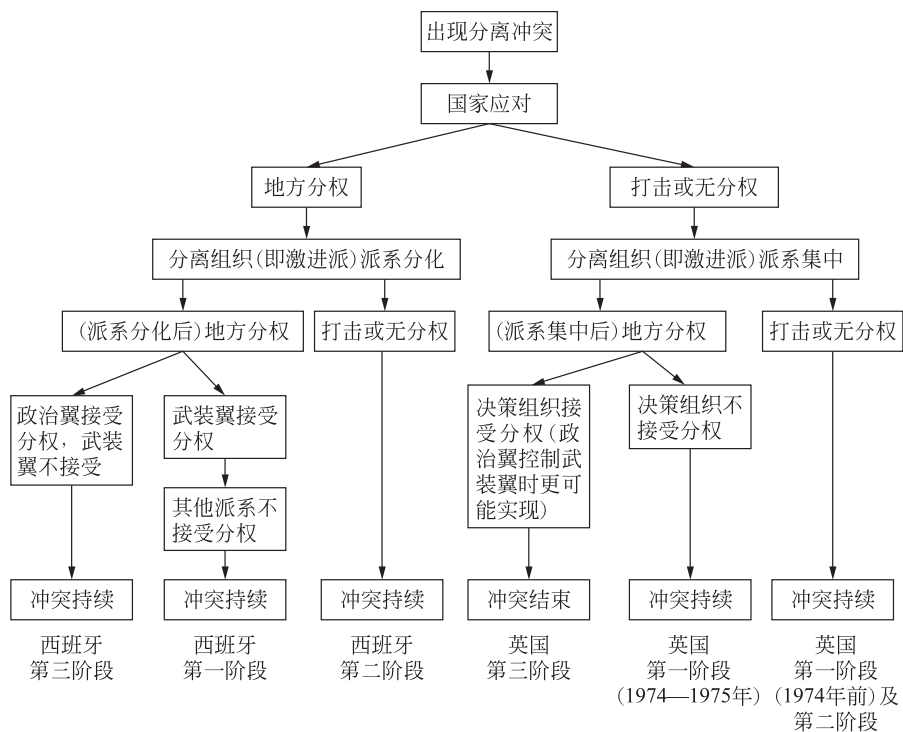


图2 理论机制框架

资料来源:笔者自制。

本文的理论机制有一定的限定条件,具体如下:1. 很多既有研究关注分离冲突发生前或结束后的地方分权,^①而本文关注的是分离冲突期间的地方分权。地方分权与分离冲突并行的情况实际上相当常见:国家出于意识形态、分权可能带来的分离风险和“多米诺骨牌效应”等考虑,一般较少预防性

^① Nicholas Sambanis, “Power-Sharing and Peace-Building,” in Samir Makdisi and Raimundo Soto, eds., *The Aftermath of the Arab Uprisings*, London, UK: Routledge, 2023, pp. 67-94.

实施地方分权,更多是应对已发生的分离主义挑战。^① 2. 解释的对象是长期分离冲突的原因。长期分离冲突的存在往往是因为反叛方在军事上没有强大到使政府愿意妥协让出更多权力,又没有弱小到会被政府轻易消灭。^② 3. 适用于局部冲突而非全面内战,国家有基本的政治秩序提出分权方案。在上述限定条件存在的前提下,本文的理论机制得以成立。

四、研究设计

(一) 案例背景

本文选取英国北爱 and 西班牙巴斯克作为对象,在控制诸多相关变量的条件下,基于密尔的求异法逻辑,对这两个西欧案例进行比较。原因在于:一是,两地的暴力型民族分离主义运动在很多方面非常相似,但是分离冲突的结束呈现出巨大差异,这有助于较好地开展控制比较。^③ 二是,两个案例具有典型性。北爱和巴斯克分离运动的实践对于欧洲分离主义的发展具有标杆性意义,^④就西欧民族分离主义运动而言具有典型性,可以较大幅度体现出研究范围的共同属性。三是,既有研究多关注联邦制国家的地方分权,而世界上多数国家实行的是单一制,它们内部的地方分权实践情况丰富,有的单一制国家的地方分权程度甚至比联邦制国家的还要高。^⑤ 这两个案例

① Barbara Walter, *Reputation and Civil War: Why Separatist Conflicts are So Violent*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2009. Philip G. Roeder, *National Secession: Persuasion and Violence in Independence Campaigns*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 2018, p. 124.

② Cunningham et al., *It Takes Two: A Dyadic Analysis of Civil War Duration and Outcome*.

③ Dan Slater and Daniel Ziblatt, "The Enduring Indispensability of the Controlled Comparison," *Comparative Political Studies*, Vol. 46, No. 10, 2013, pp. 1301-1327.

④ 李捷、靳晓哲:《21世纪以来中国的分裂主义研究——李捷教授访谈》,载《国际政治研究》,2022年第6期,第131—156页。

⑤ Liesbet Hooghe et al., *Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance*, Oxford, UK: Oxford University Press, 2016; Arjan H. Schakel, "Validation of the Regional Authority Index," *Regional & Federal Studies*, Vol. 18, No. 2-3, 2008, pp. 143-166; Jonathan Rodden, "Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement," *Comparative Politics*, Vol. 36, No. 4, 2004, pp. 481-500.

都是单一制国家,因此更具代表性。此外,关于暴力型分离组织内部情况的相关资料和数据往往较难获取,而这两个案例是西欧民主国家的历史案例,一定程度上减少了信息获取的难度。

共和军是绝大多数北爱分离冲突的制造者,作为爱尔兰民族主义运动激进派的武装翼,其主导^①的北爱冲突持续了四分之一世纪,造成超过3700人死亡,是二战后最漫长和最血腥的分离冲突和恐怖主义冲突之一。^②埃塔是绝大多数巴斯克冲突的制造者,作为巴斯克民族主义运动激进派的武装翼,其主导的恐怖袭击在四十余年间造成约850人死亡、2500人受伤、80人遭绑架。^③

北爱冲突和巴斯克冲突的开始时间相近,都经历了漫长的时间才终结。根据詹姆斯·费伦(James Fearon)的统计,西欧和北美地区内战年限的中位数为6年,^④内战年限中位数最长的亚洲地区,为12.2年。而北爱和巴斯克冲突分别持续了28和43年。北爱冲突从1969年开始,1997年共和军正式停火,1998年签订《贝尔法斯特协议》成立北爱自治政府,“宣告北爱长达30年的武装冲突得以停息”,^⑤确切而言冲突时长为28年。2005年共和军宣布缴械。埃塔主导的巴斯克冲突从1968年开始,2011年埃塔宣布永久停火且

① 之所以说主导,是因为新教徒一方的暴力组织如阿尔斯特防卫协会(Ulster Defence Association)、阿尔斯特志愿军(Ulster Volunteer Force)等都是因应共和军而开展暴力活动的。共和军停火他们也很快停火了。其他的北爱民族主义武装如正式共和军(Official IRA)、爱尔兰民族解放军(Irish National Liberation Army)的暴力活动只占分离冲突中的很小一部分,属于边缘组织。

② Shapiro, *The Terrorist's Dilemma: Managing Violent Covert Organizations*, p. 169.

③ Teresa Whitfield, *Endgame for ETA: Elusive Peace in the Basque Country*, Oxford, UK: Oxford University Press, 2014, p. 1.

④ 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.

⑤ 来自爱尔兰驻华大使李修文,见隋菁菁、王晓真:《文化进取与包容:现代爱尔兰崛起之路——访爱尔兰驻华大使李修文》,载《中国社会科学报》,2018年10月11日, https://www.cssn.cn/dfpd/dh/202506/t20250619_5882261.shtml, 访问时间:2024年10月9日。另参见 Richard English, *Armed Struggle: The History of the IRA*, Oxford, UK: Oxford University Press, 2003, p. 316 和 Brendan O'Brien, *The Long War: The IRA and Sinn Féin*, Dublin, Ireland: The O'Brien Press Ltd., 1999, p. 389.

真正停火,冲突时长43年。埃塔是西欧的最后一个暴力反叛组织,也是世界上最具韧性的恐怖组织之一^①。这两个地区从1970年至2010年的分离冲突次数情况见图3。

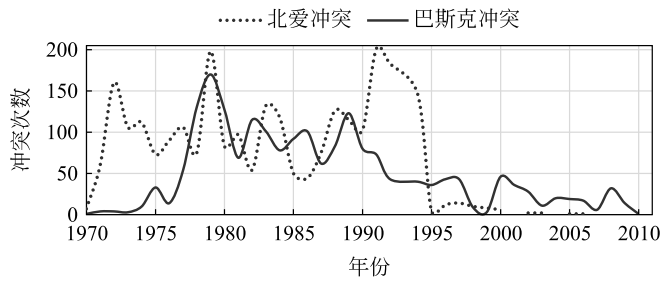


图3 北爱和巴斯克的分离冲突(1970—2010年)

资料来源:笔者自制。数据来自全球恐怖主义数据库(Global Terrorism Database)。

(二) 因变量、自变量和中介变量操作化

1. 因变量

本文的因变量为分离冲突的持续时间,分离冲突指的是因民族分离主义而起的、诉求为分离的冲突。分离冲突持续时间为冲突开始至结束的年份数,即从分离冲突发生开始算起,以分离组织的武装翼宣布永久停火并停止冲突活动为结束,或者以国际国内社会普遍认可的冲突终结并进入和平阶段为结束。取值为持续时间的年数。

2. 自变量

自变量为地方分权。本文研究冲突时期的地方分权,在冲突语境下的地方分权指的是一种双方商定的冲突结束后的政治安排,在这种安排中反叛方所代表的群体将实现其自决诉求,获得自主决策的权力。本文将地方分权操作化为地方分权谈判和地方分权制度。需强调的是,仅与民族主义运动温和派的谈判不属于本文界定的地方分权软面向,因为该谈判没有涵

^① Luis De La Calle and Ignacio Sánchez-Cuenca, “Killing and Voting in the Basque Country: An Exploration of the Electoral Link Between ETA and Its Political Branch,” *Terrorism and Political Violence*, Vol. 25, No. 1, 2013, pp. 94-112.

盖冲突行为体。取值为有或者没有实行地方分权谈判或制度。

3. 中介变量

中介变量为分离组织(激进派)内部武装翼和政治翼的派系权力关系结构。当分离组织的政治翼与武装翼由同一个决策机构或同一个决策者(团体)指挥时,本文将处于这一状态的派系权力关系结构视为集中。而当武装翼和政治翼未受同一个决策行为体控制,而是受各自的决策行为体控制,则视为分散的派系权力关系结构。取值为集中或分散。

(三) 竞争性解释

本文在研究设计和过程追踪两个环节尽可能排除竞争性解释。

1. 在研究设计环节排除竞争性解释

本文从“最大相似”的案例选取思路出发,对巴斯克和北爱这两个案例作配对比较,让案例在因变量和自变量以外的其他方面尽可能相似,从而尽量控制潜在的混杂变量(confounders);对于两个案例存在差异的因素,则依据时序并结合适用条件判断其是否构成主要替代解释。由此,本文在研究设计环节尽可能排除一些竞争性解释。^①

首先,控制和排除怨恨派、机会派和贪婪派三个主要冲突理论派别的一些解释。例如:1. 怨恨派理论认为怨恨影响冲突的发展。^② 两个地区长期以来都被国家压制,都因遭受政治经济上的歧视与剥削而存在怨恨,却呈现了不同的冲突持续,这有助于控制怨恨这一变量。2. 机会派理论认为国家能力是决定冲突的重要变量。^③ 英国和西班牙都是成熟的西欧发达国家,国家

① Evan S. Lieberman, “Nested Analysis as a Mixed-Method Strategy for Comparative Research,” *American Political Science Review*, Vol. 99, No. 3, 2005, pp. 435-452; Bent Flyvbjerg, “Five Misunderstandings About Case-Study Research,” *Qualitative Inquiry*, Vol. 12, No. 2, 2006, pp. 219-245.

② Lars-Erik Cederman, K. S. Gleditsch and H. Buhaug, *Inequality, Grievances, and Civil War*, 2013.

③ Karen Ballentine, Jake Sherman and International Peace Academy, eds., *The Political Economy of Armed Conflict: Beyond Greed and Grievance*, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2003; Fearon and Laitin, *Ethnicity, Insurgency, and Civil War*.

能力都处于高水平,有助于控制国家能力这一变量。3. 贪婪派理论认为对自然资源的掠夺延长了冲突,因为这提升了反叛的收入、降低了招募的成本,^①更可能爆发冲突而无助于缩短冲突的持续时间。^② 北爱和巴斯克都没有突出的自然资源,这有助于控制自然资源这一变量的干扰。

其次,两个案例在其他一些可能有影响的因素方面也具有较高可比性,由此排除冲突历史、殖民历史、族群性、欧盟等的影响。主要如下:1. 塞德曼、威默等人的研究认为群体有冲突历史更容易发生冲突,^③而两地都有过分离冲突的历史。2. 两国是近代以来两大世界殖民帝国,都在第二次世界大战结束后经历了最后一轮殖民帝国的崩溃和瓦解,都在崩溃过程中出现了本土的分离冲突,这些共同特点有助于控制殖民历史对地方分权与分离冲突机制的影响。^④ 3. 既有研究认为族群性会延长冲突,^⑤族群性与政治排斥的结合使得反叛组织为被排斥族群而战,很难与政府达成和平协议。^⑥ 北爱和巴斯克冲突都是这一类型的冲突,有助于控制族群性对冲突持续时间的影响。4. 欧洲一体化是两个案例的主要冲突时期的共同背景,这控制了欧盟的地区治理政策和作为超国家共同体对于地方民族主义的潜在影响。

此外,杰克·斯奈德(Jack Snyder)认为民主化可能提高民族主义冲突风险,^⑦对此本文主要基于时序加以排除:北爱冲突发生于英国民主化一个

① Paul Collier, Anke Hoeffler and Måns Söderbom, "On the Duration of Civil War," *Journal of Peace Research*, Vol. 41, No. 3, 2004, pp. 253-273.

② Halvard Buhaug, Scott Gates and Päivi Lujala, "Geography, Rebel Capability, and the Duration of Civil Conflict," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 53, No. 4, 2009, pp. 544-569; Collier and Hoeffler, *Greed and Grievance in Civil War*, pp. 663-695.

③ Cederman et al., *Why Do Ethnic Groups Rebel? New Data and Analysis*.

④ Daniel Treisman, "Explaining Fiscal Decentralisation: Geography, Colonial History, Economic Development and Political Institutions," *Commonwealth & Comparative Politics*, Vol. 44, No. 3, 2006, pp. 289-325.

⑤ Fearon, *Why Do Some Civil Wars Last So Much Longer than Others?*; Walter, *Building Reputation*; Chaim Kaufmann, "Possible and Impossible Solutions to Ethnic Civil Wars," *International Security*, Vol. 20, No. 4, 1996, pp. 136-175.

⑥ Julian Wucherpfennig, Nils W. Metternich, Lars-Erik Cederman and Kristian Skrede Gleditsch, "Ethnicity, the State, and the Duration of Civil War," *World Politics*, Vol. 64, No. 1, 2012, pp. 79-115.

⑦ Snyder, *From Voting to Violence*.

多世纪之后,此时英国已是民主巩固国家,而巴斯克埃塔的组织化暴力则早于西班牙民主转型,二者均不符合民主化先行并引发冲突的时序条件。因此,民主化因素难以很好地解释这两个案例在冲突持续和退场上的差异。

2. 在过程追踪环节考察竞争性解释

在通过控制比较、基于研究设计排除一些可能的竞争性解释之外,本文还通过过程追踪环节对余下的重要的竞争性解释予以考察。具体而言,主要有两个竞争性解释(见表2):一是国内因素,有研究认为国家/政府的打击会增加反叛方派系的碎片化,^①从而增加冲突的持续时间。由此推出第一个竞争性假说:国家的打击会增加派系分化,延长冲突的持续时间。二是国外因素,有研究认为国际介入如外交斡旋、调停等有助于促成和平协议,缩短冲突持续时间。^②由此推出第二个竞争性假说:国际介入缩短冲突的持续时间,促使冲突结束。

表 2 可观测的推论

情况	国内因素:打击假说	国际因素:介入假说	本文理论
通过检验的情况	国家打击时期更可能出现派系分化,冲突持续。	国际介入促使巴斯克冲突结束。	打击时期更可能出现派系集中。 在激进派的政治-军事翼集中后,国际介入才能发挥促进冲突结束的作用。
未通过检验的情况	国家打击时期派系集中化。	国际介入无法促使冲突结束。	国家打击时期派系分化。 国际介入能促使冲突的结束。

资料来源:笔者自制。

(四) 方法选择

目前,相关领域的国际前沿定性和混合研究多运用配对比较案例研究

① Seymour et al., *E pluribus unum, ex uno plures*; Schubiger, *One for All?*

② Barbara F. Walter, *Committing to Peace: The Successful Settlement of Civil Wars*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002; Virginia Page Fortna, *Peace Time: Cease-Fire Agreements and the Durability of Peace*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

与过程追踪结合的研究路径。^① 这一研究路径也适用于本研究。因此,本文基于准实验设计的思路开展案例研究,运用配对比较和过程追踪方法,通过分析北爱与巴斯克两个案例,对地方分权影响分离冲突持续时间的因果机制假说进行理论检验。^②

一方面,在冲突研究领域,案例研究方法适合厘清变量间的互动并建立前后次序,从而描绘自变量与因变量联系的路径。^③ 而且,选取同一地区(西欧)的案例构建中层理论,因其处于国别特殊理论与普遍性理论之间,能够更好地兼顾理论发展和对策相关性。^④ 另一方面,“过程追踪提供了超越统计通往因果推论的能力”,^⑤有助于缓解冲突研究中通常较为严重的内生性问题;^⑥加之冲突时期的地方分权进程是一种过程性变动,对案例的过程追踪有助于分析和展现作用机制。比较案例研究和过程追踪的组合有助于挖掘因果机制,细致展现因果机制的图景。^⑦ 因此,本文试图通过过程追踪探

① 例如 Jason Lyall, *Divided Armies: Inequality and Battlefield Performance in Modern War*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2020, pp. 26-33, p. 328; Daniel C. Mattingly, *The Art of Political Control in China*, New York, NY: Cambridge University Press, 2020; Elizabeth R. Nugent, *After Repression: How Polarization Derails Democratic Transition*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2020.

② Derek Beach and Rasmus Brun Pedersen, *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*, Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 2013.

③ Nicholas Sambanis, “Using Case Studies to Expand Economic Models of Civil War,” *Perspectives on Politics*, Vol. 2, No. 2, 2004, pp. 259-279.

④ 卢凌宇、古宝密:《怨恨、机会,还是战略互动?——国内冲突起因研究述评》,载《国际观察》,2019年第2期,第89—115页。

⑤ Jason Lyall, “Process Tracing, Causal Inference, and Civil War,” in Andrew Bennett and Jeffrey T. Checkel, eds., *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*, New York, NY: Cambridge University Press, 2015, pp. 186-207.

⑥ James Mahoney, “The Logic of Process Tracing Tests in the Social Sciences,” *Sociological Methods & Research*, Vol. 41, No. 4, 2012, pp. 570-597.

⑦ Andrew Bennett and Colin Elman, “Qualitative Research: Recent Developments in Case Study Methods,” *Annual Review of Political Science*, Vol. 9, 2006, pp. 455-476; Alexander L. George and Andrew Bennett, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge, MA: MIT Press, 2005; Mahoney, *The Logic of Process Tracing Tests in the Social Sciences*. 汪卫华:《拆解过程追踪》,载《国际政治科学》,2022年第2期,第156—178页。

索因果机制和历史过程,对于配对案例运用跨单元和单元内有时间变化的比较,展开因果性探索。^①

在材料上,主要运用的资料包括:英文、法文、西班牙文的相关历史与政策文本、解密的国家历史档案(包括情报部门的内部报告)、公开的外部 and 内部文件,领域内资深研究者对反叛组织成员的访谈、笔者对反叛组织成员的访谈、关键决策者和参与者的回忆录与日记等一手史料,以及相关二手史料。

五、巴斯克地方分权与分离冲突

西班牙在 1975 年佛朗哥去世、法西斯政权倒台之后开启民主转型。西班牙在巴斯克实施了地方分权制度、开展地方分权谈判,加剧了激进派的派系分化,从而使得巴斯克分离暴力退场艰难。本文将这一过程划分为三个阶段,划分依据是这三个阶段的自变量发生变化,能够检验理论假说。

(一) 第一阶段:初期的地方分权(1978—1989 年)

1. 新宪法与地方分权制度(1978—1982 年)

(1) 地方分权加剧派系分化

1978 年新宪法回应地方民族主义,^②实施地方分权制度,在全国范围内普遍建立自治区(*comunidad autónoma*),自此开启地方分权进程。作为具有独特历史和族群特征的特殊自治区之一的巴斯克自治区(另外两个为加泰罗尼亚和加利西亚)成为当时欧洲地方分权程度最高的地区,享有地方议会直选、教育卫生和警察系统等领域广泛的自治权,且保留高于其他自治地

① John Gerring and Rose McDermott, "An Experimental Template for Case Study Research," *American Journal of Political Science*, Vol. 51, No. 3, 2007, pp. 688-701; John Gerring, "What Is a Case Study and What Is It Good For?" *American Political Science Review*, Vol. 98, No. 2, 2004, pp. 341-354.

② Pablo Beramendi and Ramón Máiz, "Spain: Unfulfilled Federalism (1978—1996)," in Ugo M. Amoretti and Nancy Gina Bermeo, eds., *Federalism and Territorial Cleavages*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2004.

区的财政自治权。^① 巴斯克民族主义运动的温和派,也是最大的巴斯克政党——巴斯克民族党(Partido Nacionalista Vasco/Euzko Alderdi Jeltzalea,简称民族党)赢得了地方分权制度下的1980年第一次巴斯克议会选举,组建巴斯克政府,自此长期执掌巴斯克政府。激进派反对这些制度安排(认为分权程度不够),强烈抨击温和派。^②

地方分权在巴斯克的实施并未换来激进派的停火,相反,激进派的武装翼即埃塔围绕着分权相关的问题产生了巨大的分歧。在佛朗哥临死前夕,埃塔基于对后佛朗哥时代实施地方分权的想象,分裂成了政治-军事埃塔(ETA político-militar,简称“政-军埃塔”)和军事埃塔(ETA militar)两大派系。1978年宪法框架下地方分权制度的实行促使政-军埃塔和军事埃塔的根本性分歧进一步加大,两派围绕下述暴力与政治关系的认识分歧不可弥合:埃塔是拒绝分权继续走暴力道路,还是接受分权放弃武装斗争,^③争取到多大程度的分权才够,是否参与分权后的地方政府和选举政治,等等。

政-军埃塔在1980年预见到埃塔很可能面临巨大挑战:“埃塔的团结将变得非常脆弱,维持团结需要更多的控制和更强的集中化。”^④政-军埃塔与其政治翼——巴斯克革命党(Euskal Iraultzarako Alderdia)及后者牵头的政治联盟“巴斯克左翼”(Euskadiko Ezkerra)认为,政治参与和武装斗争可以在地方分权制度架构下相互补充,应参与分权制度下的巴斯克地方选举和地方议会中。然而,军事埃塔与其政治翼——“人民团结”(HB)认为,应继续武装斗争,不应与新建立的地方自治政府“同流合污”。两派对于暴力的使用目的也存在分歧:政-军埃塔认为应策略性地使用暴力,逼迫中央

① Whitfield, *Endgame for ETA: Elusive Peace in the Basque Country*, p. 50.

② Juan Díez Medrano and Paula Gutiérrez, “Nested Identities: National and European Identity in Spain,” *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 24, No. 5, 2001, pp. 753-778.

③ Ignacio Sánchez-Cuenca, “The Dynamics of Nationalist Terrorism: ETA and the IRA,” *Terrorism and Political Violence*, Vol. 19, No. 3, 2007, pp. 289-306.

④ Euskadi Ta Askatasuna (ETA), *Documentos: Y* (Vols. 15-16), San Sebastián: Hordago, 1980, p. 336, 转引自 Philippe Eugène Duhart, “From Armed Group to Movement: Armed Struggle and Movement Formation in Northern Ireland and the Basque Country,” *Social Movement Studies*, Vol. 16, No. 5, 2017, pp. 535-548.

政府作出政治让步；而军事埃塔则坚持将暴力纯粹作为斗争到底的手段。

(2) 派系分化加剧冲突持续：信息不对称和缺乏可信承诺问题

西班牙政府在 1981 年与埃塔政治翼进行了秘密的地方分权谈判，然而并未换来停火，因为存在信息不对称，政府无法判断哪个派系代表埃塔整体意志，这一谈判实际上只是与政-军埃塔的政治翼巴斯克革命党展开。^① 由于只有政-军埃塔接受停火，而军事埃塔等其他派系不接受，暴力并未消失而是被转移。政-军埃塔的大部分中下层成员也对谈判结果不满，脱离政-军埃塔“叛逃”至军事埃塔继续暴力活动；政治翼革命党的一部分成员（约 130 人）加入军事埃塔的政治翼人民团结党。^② 这些意味着分化结构下存在缺乏可信承诺问题。政-军埃塔在 1982 年 9 月 30 日宣布解体，^③坚持走暴力道路的军事埃塔成为埃塔的主体，继续开展暴力活动。

由此，虽然国家已经向巴斯克实施了较高级别的地方分权制度，也开展了有限的地方分权谈判，但只是政-军埃塔接受了分权，军事埃塔并未接受且产生了更大的不满。因此暴力活动没有停止，反而达到其整个冲突生涯的高峰，在 1978 年迅速突破三位数至 131 起，是 1977 年的 2.5 倍；1979 年高达 171 起；1980 年成为埃塔暴力运动最血腥的一年，大约有一百人死亡。^④

2. 冈萨雷斯时期的地方分权会谈（1982—1992 年）

(1) 地方分权加剧派系分化

1982 年，西班牙左翼大党——西班牙工人社会党（Partido Socialista Obrero Español，简称社会党）执政的费利佩·冈萨雷斯（Felipe González）政府时期开启。这一时期巴斯克地方分权的实施进程和范围都有所减缓和缩

① Diego Muro, *Ethnicity and Violence: The Case of Radical Basque Nationalism*, New York, NY: Routledge, 2013.

② Gaizka Fernández Soldevilla, “Séptimos, Octavos y Milikis: Los Finales de ETA Político Militar (1981—1985),” *Spagna Contemporanea*, Vol. 39, 2011, pp. 51-73.

③ 政军埃塔宣布解散日期见 30 años de la disolución de ETA pm, September 30, 2012, <https://www.eitb.eus/es/noticias/politica/detalle/960982/30-anos-disolucion-eta-pm-30-aniversario-disolucion-eta-pm/>, 访问时间：2023 年 12 月 6 日。

④ 数据来源为全球恐怖主义数据库(<https://www.start.umd.edu/data-tools/GTD>)。

减。^① 西班牙政府于80年代末期与埃塔在阿尔及利亚首都阿尔及尔举行数轮会谈。阿尔及利亚作为调解国试图促进和谈。

阿尔及尔会谈刺激了激进派政治翼与武装翼的派系分化。埃塔的主要谈判代表欧赫尼奥·埃切贝斯特(Eugenio Etxebeste)表示,阿尔及尔会谈使得埃塔内部的分歧进一步加深,而且政府有意通过和谈进程挑起巴斯克内部的矛盾。^② 这已成为巴斯克激进派的共识,他们在2004年的《阿诺埃提议》(Anoeta Proposal)中提到,阿尔及尔会谈是西班牙政府以谈判为幌子分化巴斯克民族主义运动的举措。^③ 激进派政治翼的一些领导人和基层成员对埃塔的战略提出质疑,呼吁停止武装斗争。这些批评的声音得到了一些支持,例如,有14%和17%的受调查成员分别认为埃塔的行为损害了政治翼和埃塔无差别的袭击起到了反作用。^④ 政治翼人民团结党的重要成员如伊尼亚基·埃斯瑙拉(Iñaki Esnaola)、两次当选欧洲议会议员的切马·蒙特罗(Txema Montero)因主张使用政治而非暴力手段而离开了人民团结党。^⑤ 由此,政治翼进一步被削弱,日后控制武装翼的可能性愈加渺茫。

(2) 派系分化加剧冲突持续: 信息不对称和政治转化问题

埃塔想展开关于自决权的政治性谈判,在会谈中担任决策者,而稍温和

① Beramendi and Máiz, *Spain: Unfulfilled Federalism (1978—1996)*; Luis Moreno, “Divided Societies: Electoral Polarisation and the Basque Country,” in Adrian Guelke ed., *Democracy and Ethnic Conflict: Advancing Peace in Deeply Divided Societies*, New York, NY: Palgrave Macmillan, 2004, p. 35; Imanol Murua, *Ending ETA's Armed Campaign: How and Why the Basque Armed Group Abandoned Violence*, London, UK: Routledge, 2017, p. 18-24.

② 对 Eugenio Etxebeste 的访谈,参见 Imanol Murua, *Ending ETA's Armed Campaign: How and Why the Basque Armed Group Abandoned Violence*, London: Routledge, 2017, p. 142.

③ 《阿诺埃提议》的原文可参见 Aiertza Urko and Zabalo Julen, “The Basque Country: The Long Walk to a Democratic Scenario,” in *Berghof Transition Series 7*, Berlin: Berghof Foundation, 2010, pp. 59—65. 参见网址 <https://berghof-foundation.org/library/the-basque-country-the-longwalk-to-a-democratic-scenario>, 访问时间: 2023年12月6日。

④ Francisco Letamendia, *Historia del naciona lismo vasco y de ETA: ETA y el Gobierno del PSOE (1982—1992)*, San Sebastian: R&B Ediciones, 1994, p. 18.

⑤ 对 Iñaki Esnaola, Txema Montero 的访谈,参见 Murua, *Ending ETA's Armed Campaign: How and Why the Basque Armed Group Abandoned Violence*.

的政治翼只是建议者。^① 对于中央政府而言,国家统一是不可触碰的红线和原则性问题,只接受地方分权范围内的讨论。而且当时社会党政府是多数政府,对于存在分裂风险的自决形式(如高度分权)没有妥协的动力。^② 激进派两翼的分化使得分权谈判中的双方对于对方的整体偏好与底线难以把握和达成一致,持续存在信息不对称问题。

此外,温和派——巴斯克民族党孤立人民团结党等激进派政治翼,于1988年联合其他巴斯克政党(温和派政党和左右翼全国性大党)签署《埃内亚协议》(Pacto de Ajuria-Enea),组成统一联盟谴责激进派制造恐怖主义,标志着孤立激进派局势的形成。激进派政治翼的政治空间不断被包括温和派在内的政治力量压缩,在激进派中的影响力也进一步被削弱,从而增加了暴力转化为政治手段的难度。

埃塔虽然在会谈期间停火,但并未得到期望的结果,于是在1989年4月重回武装斗争,阿尔及尔会谈最终失败,国家则开始强力镇压。从阿尔及尔会谈失败到1992年底,埃塔声称在386次武装行动中造成115人死亡,而且为了引起国际社会对巴斯克冲突的重视,还在意大利和德国制造了多起轰动性的绑架案和袭击案。^③ 整个80年代也是巴斯克地区较为动荡血腥的时期,仅埃塔承认的暴恐事件就造成高达468人死亡、724人受伤。

(二) 第二阶段:强力打击(1989—2004年)

在阿尔及尔会谈失败后,西班牙政府使用强力打击手段。1992年,西班牙和法国联手在法国巴斯克地区的比达尔(Bidart)抓获了三名埃塔执行委员会的主要负责人,^④在之后几个月中继任者也陆续被抓捕,埃塔遭到重创。

① Teresa Whitfield, “The Basque Conflict and ETA: The Difficulties of an Ending” United States Institute of Peace (www.usip.org), 2015, pp. 1-16.

② 关于中央政府的少数政府困境如何影响其对地方分离势力的态度,参见刘力达:《多源流模型下政党政治视阈中的地方分权政策制定机制——以苏格兰地区分离为例》,载《世界民族》,2023年第1期,第57—73页。

③ Iker Casanova, *ETA, 1958—2008: Medio Siglo de Historia*, Tafalla: Txalaparta, 2007.

④ 分别为埃塔的军事负责人弗朗西斯科·穆希卡·加门迪(Francisco Mujika Garmendi)、政治负责人何塞·路易斯·阿尔瓦雷斯·桑塔克里斯蒂纳(José Luis Álvarez Santacristina)和后勤负责人何塞巴·阿雷吉·埃罗斯塔韦(Joseba Arregi Erostarbe)。

此后,埃塔的冲突频率从每年50~100起下降到每年50起以下,但冲突的结束仍遥遥无期。

1996年上任的西班牙右翼大党——人民党(Partido Popular)的何塞·玛丽亚·阿斯纳尔(José María Aznar)政府对巴斯克民族主义运动的态度更为强硬,实行全面强力打击埃塔和巴斯克激进派政治翼的反恐政策。在强力打击下,埃塔的分散化战术使得组织具有较强的韧性和隐秘性,实际联系依然紧密。而且在持续的强力打击下,巴斯克民族主义反弹,整个巴斯克民族主义派系结构趋向集中化,激进派与温和派的巴斯克政党都联合起来,形成统一战线,于1998年9月12日签署《里扎拉协议》(Pacto de Lizarra-Garazi)。该协议的内容是温和派向激进派的诉求靠拢,从政治渠道推进分离;作为交换,埃塔要放弃暴力斗争并宣布停火。^①

《里扎拉协议》签订几天后,埃塔于9月16日宣布无限期、无条件停火。激进派的政党联盟——巴斯克公民党(Euskal Herritarrok, EH)^②在1998年巴斯克议会选举中赢得18%的支持率,在1999年欧洲议会选举中赢得20%的支持率,获得1个席位。相比公民党的突破性成绩,执政的民族党的选票反而有所下降。选情对民族党构成了威胁,民族党很快不再积极推动原定计划,由激进派政治翼参与推动的《里扎拉协议》宣告失败,统一战线瓦解,埃塔在1999年11月28日再次宣布终止停火,激进派从暴力转向政治手段的尝试中止。

在2011年“9·11”事件发生后,趁着全球反恐战争的“东风”,阿斯纳尔政府将反恐范围扩大化。阿斯纳尔在其回忆录中说:“我们知道无法区分出恐怖组织和它的据说是非暴力的组织,统统都一样(要予以打击)。”^③2002年,政府宣布巴斯克激进派的政党为非法政党,这是自西班牙民主转型以来首次禁止某个政党,并大量抓捕激进派的政党、媒体和社会组织成员。这进

① *Declaración de Euskadi Ta Askatasuna al Pueblo Vasco*, December 3, 1999, <https://www.hdcentre.org/wp-content/uploads/2018/05/ETA-declaration-Spanish.pdf>, 访问时间:2023年12月6日。

② 人民团结党(HB)1998年改名为巴斯克公民党(EH),其更名变化具体可见图1说明部分关于巴斯克激进派政治翼的注释。

③ José María Aznar, *Eight Years as Prime Minister: A Personal View of Spain*, Barcelona: Planeta, 2004, p. 138.

一步削弱了激进派政治翼,使得之后政治翼控制武装翼更为困难,通过分权谈判实现暴力向政治手段的转化、促使冲突停止的希望更为渺茫。

在这一时期,国际力量积极介入巴斯克冲突,试图调解。北爱和平进程中牵线社会民主工党领导人约翰·休谟(John Hume)和新芬党领导人格里·亚当斯(Gerry Adams)的里德神父(Alec Reid)亲自来到巴斯克,参与到巴斯克和平进程之中。此外,还有国际组织如常驻日内瓦的非营利组织“人道主义对话中心”(Centre for Humanitarian Dialogue)、联合国特别报告员提奥·凡·波文(Theo van Boven)、著名南非人权律师布莱恩·科瑞(Brian Currin)等。但总体效果极为有限,西班牙政府较为抵触这些外部介入,反击国际社会和人权组织对西班牙政府的批评,认为这是对西班牙主权的侵犯。^①

在阿斯纳尔时期,埃塔暗杀一系列有重大社会影响力的人士,发动恐怖袭击 250 余起,造成 60 余人死亡、400 余人受伤。同时期开始的北爱冲突已于 1998 年通过地方分权协议正式解决,而巴斯克冲突的结束仍遥遥无期。

(三) 第三阶段:地方分权谈判(2004—2011 年)

2004 年,工人社会党的萨帕特罗开始执政。萨帕特罗政府比前任右翼政府对地方民族主义稍宽容一些,但也仅限于在宪法框架内有限度地支持自治条例的微调。

1. 地方分权谈判加剧派系分化

2005 年 6 月,萨帕特罗政府开启与埃塔的分权谈判。反对党——人民党百般阻挠,动员民间社会向政府施加压力,使政府与埃塔的会面处于紧张状态。政府秘密委托工人社会党巴斯克分部的领导人赫苏斯·埃吉古伦(Jésus Eguiguren)与埃塔在日内瓦和奥斯陆谈判具体事宜。双方最后达成的秘密协议是政府发表类似英国 1993 年《唐宁街声明》的公开声明,承认巴斯克有自我决定的权利(自决权的委婉说法),批准政治翼——团结党(Batasuna)正常参加政治生活,相应地埃塔承诺停止一切军事活动。^② 换句

^① Whitfield, *The Basque Conflict and ETA: The Difficulties of an Ending*, pp. 127-132.

^② Jesús M. Eguiguren and Luis Rodríguez Aizpeolea, *ETA, Las Claves de La Paz: Confesiones Del Negociador*, Madrid: Aguilar, 2011.

话说,埃塔的暴力退场条件是国家给予巴斯克高度的自治权力,并且恢复激进派政党的活动能力。基于这一协议,埃塔于2006年3月22日再次宣布永久性停火,声明称停火是为了推动巴斯克的民主进程以及使巴斯克人民的权利得到承认。然而,对于与政府达成的分权协议,激进派内部出现不同的看法和立场,埃塔也认为这个协议“不够好”。^①在对萨帕特罗后续表达出的政府态度的理解上,埃塔和团结党产生了分歧。据团结党领导人阿纳尔多·奥特奇(Arnaldo Otegi)的访谈,这些不同意见表明埃塔和团结党已经不再一致。^②

2. 派系分化加剧冲突持续: 缺乏可信承诺问题

埃塔始终是掌控巴斯克和平进程的决定性行为体,团结党对于埃塔决策的影响极为有限。这使得即使政府与政治翼在地方分权谈判中达成协议,但武装翼不接受,依然存在缺乏可信承诺问题。2006年11月,埃塔要求团结党将谈判条件改为难度更大的将纳瓦拉纳入巴斯克自治区的条件,之后又进一步决心抛开希望实现和平分离的团结党,扭转谈判的走向。12月底,埃塔在停火期间发动马德里国际机场(Barajas airport)爆炸袭击,造成2人死亡。

此后,以奥特奇为代表的政治翼力量还是试图推动停火,但无法使埃塔听从政治翼的安排,埃塔自行决定重回暴力。奥特奇坦言,和平进程是以两种本质上不同的版本推进的。^③埃塔领导人弗朗西斯科·哈维尔·洛佩兹裴纳(Francisco Javier López Peña)也认为当时激进派存在“内部凝聚力问题”,武装翼埃塔和政治翼团结党对谈判的解读和愿景都不一样,双方之间不团结。^④

埃塔高层在暴力退场问题上也存在分歧。^⑤埃塔于2007年6月宣布又一次重回暴力,9月声明不实现自决就不会停止暴力。而对于停火的再次

① Fermín Munarriz. *El tiempo de las luces: Entrevista con Arnaldo Otegi*. Donostia: Gara, 2012, pp. 58-59.

② 对奥特奇的访谈, Imanol Murua Uria, *Loiolako Heiak*, Donostia: Elkar-Berria, 2010, p. 53, 转引自 Murua, *Ending ETA's Armed Campaign: How and Why the Basque Armed Group Abandoned Violence*.

③ 对奥特奇的访谈, 引自 Whitfield, *Endgame for ETA: Elusive Peace in the Basque Country*, p. 164.

④ Eguiguren and Rodríguez Aizpeolea, *ETA, las claves de la paz*, p. 212, p. 254.

⑤ Florencio Domínguez Iribarren, *La Agonía de ETA: Una Investigación Inédita Sobre Los Últimos Días de La Banda*, Madrid: La Esfera de los Libros, 2012, pp. 93-119.

失败,埃塔内部有一部分成员出现反感情绪,认为领导人过于激进,破坏了和平努力,极大削弱了组织的可信度和动员能力。这部分成员及激进派政治翼疏远了埃塔的强硬派,埃塔内部面临前所未有的分裂风险,甚至有解散的压力。^①

在之后几年中,一方面,激进派政治翼在普遍民意和反恐镇压下已经离埃塔越来越远,越来越坚定地反对暴力分离,主张以非暴力的、政治的方式争取分离,埃塔变得更为势单力薄。而且,激进派政党联盟在2011年5月的巴斯克市镇选举中取得了非常好的成绩,在巴斯克四个省总共获得了21.99%的支持率,只比巴斯克政府执政党巴斯克民族党的支持率低0.98个百分点,对此埃塔也给予了积极评价。^② 另一方面,国际力量不断斡旋调解,以联合国前秘书长科菲·安南(Kofi Annan)为首、由国际知名人士(包括北爱新芬党及共和军领导人亚当斯在内)组成的国际力量在2011年10月发表了《阿耶特宣言》(Declaration of Aiete),呼吁埃塔停止暴力,呼吁西班牙和法国政府与埃塔开启对话解决后续的缴械、组织解散等问题。埃塔在3天后宣布永久性停火,这次虽然没有正式的协议、政策和制度安排,但最终实现了真正的停火。埃塔于2017年正式缴械,2018年解散。

(四) 小结

本文对巴斯克案例的过程追踪见表3。激进派的政治翼不像新芬党掌控共和军那样控制埃塔,没有直接控制“枪杆子”,也就无法在与政府谈判分权程度、妥协条件等各方面成为真正可信的、有决定权的一方。在分离组织四分五裂的结构中,政治翼未能控制武装翼,极大地增加了通过谈判实现暴力退出的难度。几乎同期爆发的北爱冲突已于20世纪90年代末结束,而巴斯克冲突一直到21世纪的第二个十年才结束。

① Domínguez Iribarren, *La agonía de ETA*, p. 254-259.

② ETA, ETAreñ agiria Euskal Herriari, July 2011, 转引自 Julen Zabalo and Mikel Saratxo, “ETA Ceasefire: Armed Struggle vs. Political Practice in Basque Nationalism,” *Ethnicities*, Vol. 15, No. 3, 2015, pp. 362-384.

表 3 巴斯克地方分权与冲突

	自变量	中介变量	因变量
第一阶段	地方分权制度与谈判	派系分化	冲突持续
第二阶段	强力打击	派系集中化	(无地方分权) 冲突持续
第三阶段	地方分权谈判	派系分化	冲突持续 7 年

资料来源:笔者自制。

竞争性解释在本案例中的检验情况如下:第一,本案例不支持打击假说,国家打击看上去使得埃塔的组织结构会分散化,但是,埃塔与激进派政治翼、激进派与温和派的派系关系反而在实质上更为集中了,甚至建立了统一战线。第二,本案例部分支持介入假说,国际力量的介入的确为推动巴斯克和平进程发挥了不可忽视的作用,但这种作用是有限的、有条件的,其发挥作用需要基于内因(西班牙政府或巴斯克激进派)的改变。当内因没有改变时,外部介入也难以发挥作用,如第一阶段阿尔及利亚的调解、第二阶段的国际力量介入都未能起到结束冲突的作用。

六、北爱尔兰地方分权与分离冲突

在 1968 年北爱爆发爱尔兰人的民权运动之后,临时爱尔兰共和军于 1969 年成立,在北爱发动多起恐怖爆炸和袭击。面对北爱冲突,英国中央政府初期的地方分权努力没有包括激进派,爱尔兰民族主义激进派的两翼——作为武装翼的共和军和作为政治翼的新芬党^①在此期间逐渐实现集中化;20 世纪 90 年代的布莱尔政府期间最终达成和平协议,北爱实行地方分权,共和军正式停火,其意志由新芬党继承。如此,北爱冲突基本得以妥善解决。本文将这一过程划分为三个阶段,划分依据是这三个阶段的自变量发生变化,能够检验理论假说。

^① 尽管新芬党的领导人在公开场合否认他们与共和军的直接联系,但外界广泛知晓他们同时也在共和军的军委中。参见 Shapiro, *The Terrorist's Dilemma: Managing Violent Covert Organizations*.

(一) 第一阶段：强力打击与初期的努力(1970—1976 年)

1. 强力打击

70 年代,北爱的政治秩序和安全局势处于准内战式的僵持消耗阶段。北爱的分离冲突在 1972 年达到了最为暴力和血腥的程度,1 月发生“血腥星期天”(Bloody Sunday)事件,3 月发生百余名妇女儿童伤亡的惨烈爆炸案,仅在这一年就有近 500 人死亡,远超之前任何年份。英国中央政府在冲突爆发后开始实行直管(之前北爱政府完全由亲英派掌控)。临时共和军为促使英国政府尽快回应自决诉求而创造条件,在 1971 年下半年和 1972 年 3 月间歇性停火,之后再次于 1972 年 6 月 27 日停火,7 月 7 日赴伦敦与北爱事务大臣威廉·怀特劳(William Whitelaw)会面。共和军提出三项诉求:“1. 英国政府公开宣布,爱尔兰全体人民作为一个整体有权决定爱尔兰的未来。2. 宣布计划在 1975 年 1 月 1 日之前从爱尔兰领土上撤出英国军队。3. 大赦(囚犯)。”^①

共和军方面有信心实现诉求,但英国政府显然难以接受这些诉求,也没有提供地方分权方案。实际上,政府根本不把这次会谈当回事。^② 怀特劳在回忆录中谈到:“爱尔兰共和军的领导人提出了一些不可能的要求,而我告诉他们英国政府永远不会让步。他们事实上仍处于一种对抗和决心继续战斗的状态,直到他们那些荒谬的最后通牒得到满足。”^③参加会面的代表、共和军参谋长肖恩·麦克斯提芬(Sean MacStiofáin)说:“怀特劳就是个冷酷无情的混蛋,他说‘我们可以接受目前这种伤亡’。”^④共和军在谈判结束两天后

^① Brendan O'Brien, *The Long War: The IRA and Sinn Féin*, p. 169.

^② Andrew Mumford, “Covert Peacemaking: Clandestine Negotiations and Backchannels with the Provisional IRA during the Early ‘Troubles’, 1972—76,” *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, Vol. 39, No. 4, 2011, pp. 633-648; Tim Pat Coogan, *The IRA*, New York, NY: Macmillan, 2000, pp. 393-394.

^③ William Whitelaw, *The Whitelaw Memoirs*, London, UK: Aurum, 1989, p. 100.

^④ Sean MacStiofáin, *Memoirs of a Revolutionary*, Edinburgh, UK: Gordon Cremonesi, 1975, p. 281.

重启暴力行动。^①

由于没有就自决或地方分权真正展开谈判,激进派的派系关系没有受到相关影响。这一时期的新芬党作为共和军的政治翼,顺从于共和军且关系紧密,两边成员有较多交叉。例如,初创期的共和军军事委员会(下简称共和军军委)核心成员鲁艾里·奥布拉达(Ruairí Ó Brádaigh)、达希·奥康奈尔(Daithí O'Connell)一直分别担任新芬党正、副主席至1983年。^②共和军军委成员肖恩·麦克斯提芬(Seán MacStiofáin)、帕迪·穆尔卡希(Paddy Mulcahy)和约翰·乔·麦戈尔(John Joe McGirl)也在新芬党的执行委员会中。

2. 初期的努力

迫于共和军不断制造的恐怖活动,英国在强力打击之外,试图通过以地方分权回应自决诉求来缓解冲突。但是,英国政府的主要应对策略是争取温和派而非激进派,而如前文所述,仅与温和派谈判不属于本文界定的真正的地方分权谈判。争取温和派、分化温和派和激进派等分而治之的方式实际上难以实现暴力退场。1973年11月,民族主义和统一主义阵营的温和派政治精英开始磋商和谈判有关权力共享的具体问题,但双方的激进派都未受邀参加。12月,《桑宁代尔协议》(Sunningdale Agreement)签署,成立了由温和派参与、但将激进派排除在外的北爱自治政府。^③

共和军反对《桑宁代尔协议》,继续暴力活动;新芬党极力反对民族主义阵营参与任何形式的北爱自治政府。另一方面,在1974年2月的英国大选中,反对《桑宁代尔协议》的候选人获得了多数北爱席位,加之亲英派发起了持续两周的大罢工,英国政府不得不放弃《桑宁代尔协议》,恢复对北爱的直管。北爱自治政府仅存数月就在动荡中短命而终(1974年1月至5月),还来不及对爱尔兰暴力分离组织的派系关系产生实质性影响。

① Krause, *Rebel Power*, p. 156.

② English, *Armed Struggle: The History of the IRA*, p. 111.

③ The Sunningdale Agreement (1973), Tripartite Agreement on the Council of Ireland, CAIN, <https://cain.ulst.ac.uk/events/sunningdale/agreement.htm>, 访问时间: 2023年12月6日。

1974 年末到 1975 年初,共和军与英国政府再次秘密会谈。共和军仍坚信北爱可以通过武装斗争实现独立,而政府无法允许北爱分离,双方的接触仍告失败。^① 工党政府也倦怠了:“我们的北爱政策已经日渐明确,就是尽力控制恐怖主义活动。年复一年做到这一点就够了。”^② 政府颁布《恐怖主义防治法案》(The Prevention of Terrorism Acts),只希望能控制冲突不再爆发。

(二) 第二阶段:强力打击(1976—1992 年)

在 1975 年与共和军会谈失败后,政府回到了强力打击的做法,大批逮捕和起诉共和军成员。^③ 出于对老一辈共和军的失望(原先以为很快就能获得独立),共和军从 1976 年开始有所改革、重新规整,建立了指挥北爱军事行动的爱尔兰北部司令部(Northern Command)和革命委员会(Revolutionary Council),以给予北部更多权重(相对于南部的爱尔兰)。到了 1977 年,新一代的亚当斯派系通过在这两个新组织中的扩张,逐渐掌握了共和军军委大权。^④ 同年,亚当斯成为共和军的军委委员。^⑤ 共和军自 1972 年起就成为主要激进派武装组织,经此番改革,到了 80 年代初开始近乎占据激进派中的霸权地位。^⑥

撒切尔夫人于 1979 年上台,打击力度只增不减。80 年代初,共和军囚犯集体绝食,抗议被剥夺了政治犯待遇,但撒切尔政府不为所动。年轻的共

① Andrew Mumford, “Covert Peacemaking: Clandestine Negotiations and Backchannels with the Provisional IRA during the Early ‘Troubles’, 1972—76,” *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, Vol. 39, No. 4, 2011, pp. 633-648.

② Bernard Donoghue, *Prime Minister: The Conduct of Policy under Harold Wilson and James Callaghan*, London, UK: Jonathan Cape, 1987, p. 130.

③ Andrew Sanders, *Inside the IRA: Dissident Republicans and the War for Legitimacy*, Edinburgh, UK: Edinburgh University Press, 2011.

④ O'Brien, *The Long War*, pp. 109-110.

⑤ Ed Moloney, *A Secret History of the IRA*, New York, NY: W. W. Norton & Company, 2003, p. 157-160.

⑥ Peter Krause 对爱尔兰民族主义运动各方人士乔·多尔蒂(Joe Doherty)、吉姆·吉布尼(Jim Gibney)、哈里·多纳希(Harry Donaghy)、丹尼斯·霍伊(Denis Haughey)的访谈,见 Krause, *Rebel Power*, p. 155, p. 162.

和军成员博比·桑兹(Bobby Sands)在狱中成功当选为英国下议院议员,在绝食66天后死亡,逾10万人自发参加他的葬礼;后续参与绝食抗议的共23人,其中10人死亡,在国际上造成极大震动。然而,撒切尔政府一直没有任何让步。

政府的强硬姿态大大刺激了爱尔兰民族主义的高涨,民族主义运动的派系结构进一步集中化。受到以绝食抗议为斗争形式和桑德斯当选议员的启发,激进派的武装和政治两条腿走路的策略也迅速清晰起来:共和军继续武装斗争,新芬党争取选票。1983年亚当斯当选新芬党主席,新芬党逐渐获得更多的影响力。另一方面,强硬政策促使温和派与激进派靠得更近,温和派也同激进派一道支持绝食抗议。

1983年,亚当斯开始担任新芬党主席。^① 马丁·麦吉尼斯(Martin McGuinness)担任新芬党的副主席,同时也是军委二号人物,尽管他在公开场合称只代表新芬党。^② 这一时期,共和军和新芬党的权力高度集中在共和军军委手中。激进派武装翼与政治翼的顺畅通道的总控制权在于共和军军委,^③这主要通过两个机制:一是双重任职,新芬党高层同时也是共和军高层,^④如新芬党主席亚当斯和二号领导人麦吉尼斯同时也在共和军的七人军事委员会中占据高位;二是两翼权力集中于一处,亚当斯和麦吉尼斯从政治翼的角度掌控武装翼。第二个机制尤其重要,确保了新芬党能够根据和平进程所需,控制武装翼的行为使其符合政治翼的意志和偏好。共和军成员在论及激进派集中化时表示:“共和派(笔者注:即北爱的爱尔兰运动激进派)并非完全没有分歧,但是新芬党非常强势,能解决任何事情,无人可以挑

① Jonathan Stevenson, "Northern Ireland: Treating Terrorists as Statesmen," *Foreign Policy*, No. 105, 1996, pp. 125-140.

② Thomas Hennessey, *The Northern Ireland Peace Process: Ending the Troubles?* Dublin, Ireland: Gill & Macmillan, 2000, p. 70.

③ Philippe Eugène Duhart, "Directing Disengagement Movement: Centralization, Coordination, and Credibility in the Irish and Basque Peace Processes Abstract," *European Journal of Sociology*, Vol. 57, No. 1, 2016, pp. 31-63.

④ Kevin Bean, *The New Politics of Sinn Féin: 1985—2006*, Liverpool, UK: Liverpool University Press, 2007, p. 117.

战。”^①此处的关键在于激进派武装翼和政治翼权力集中化,且政治翼控制武装翼。与巴斯克激进派不同的是,爱尔兰激进派在被地方分权分化之前实现了政治翼掌控武装翼,为爱尔兰分离运动从暴力走向政治提供了关键途径。

尽管派系集中,但由于政府没有向激进派提供分权方案,这一时期冲突仍旧持续。共和军发动多起恐怖袭击进行报复,包括策划1984年布莱顿酒店(Brighton Hotel)爆炸,企图一网打尽包括撒切尔在内的保守党高层。爆炸造成5人死亡、31人受伤,其中2名保守党高层死亡,撒切尔险些丧命。这是共和军历史上制造的最具破坏性的恐怖袭击。

经历了共和军的暗杀,以及英国军情处报告称无法对共和军开展斩首行动,也可能永远无法终结北爱暴力,撒切尔开始考虑在强硬安全手段未能奏效的情况下,转而在政治手段解决北爱问题。^②她在回忆录中谈到:“我本能的倾向当然是统一主义的……但从得到更多安全的需求出发,(政治解决)是最迫切的。如果这意味着对爱尔兰人有限的政治让步,尽管我不喜欢这样的讨价还价,也还是得认真考虑。”^③不过,虽然政府态度有所转变,但政治解决的策略依然是完全避开激进派,^④只是试图借由爱尔兰争取间接接触到北爱激进派。1985年11月15日,英国与爱尔兰签订《英爱协议》(Anglo-Irish Agreement),在《英爱协议》中承认北爱存在英国统一主义和爱尔兰民族主义两个传统,强调实行地方分权及其实现的条件(第4条)。但是,被排除在谈判之外的激进派再次反对这一协议,认为该协议没有达到其自决的诉求,只有温和派支持该协议。《英爱协议》最终没能落实,仅面向温和派的分权努力再次失败。

在1985年之后,温和派——社民工党领导人休谟与新芬党领导人亚当斯,经爱尔兰的里德神父积极牵线,开始秘密会面,讨论如何解决北爱问题。

① 笔者对共和军成员的访谈,2020年9月29日,美国纽黑文(New Haven)。

② John Campbell, *Margaret Thatcher Volume Two: The Iron Lady*, London, UK: Vintage Books, 2008, pp. 428-429.

③ Margaret Thatcher, *The Downing Street Years*, New York, NY: Harper Collins, 1993, p. 385.

④ John Newsinger, “From Counter-insurgency to Internal Security: Northern Ireland 1969—1992,” *Small Wars & Insurgencies*, Vol. 6, No. 1, 1995, pp. 88-111.

双方都认为爱尔兰人民有自决的权利,分歧在于实现的途径。据亚当斯的回忆录,共和军经历过去十年的各种渗透和打击,也意识到通过武装斗争可能无法实现爱尔兰统一,因此尽管存在分歧,双方仍然强调“建立爱尔兰统一运动”的重要性。^① 不过,在地方分权政策这一事关自决实现途径的问题上,激进派和温和派的分歧仍难以弥合,统一战线不易达成,即使暂时达成也非常脆弱。

(三) 第三阶段:地方分权与和平进程(1992—1998年)

1. 梅杰时期的地方分权与和平进程(1992—1997年)

90年代初,接替撒切尔政府的约翰·梅杰(John Major)政府认为,要汲取英国在《英爱协议》进程中没有与北爱各方包括激进派讨论的失败教训,因此提出解决北爱问题需要全方会谈(all-party talks),这次包括了新芬党。梅杰政府开始与麦吉尼斯秘密接触,以评估新芬党人是否真正意识到军事手段不可能达到目标,是否会引领其追随者转而走政治而非军事的道路。^② 英国政府与麦吉尼斯接触,是将其视为新芬党副主席和共和军军委的二把手。^③

为促使新芬党尽快停火,英国政府在地方分权的问题上再次让步,1993年12月与爱尔兰签署《唐宁街声明》(Downing Street Declaration),明确提出爱尔兰人民拥有自决权、通过政治对话寻求建立尊重爱尔兰人民的多样性制度与结构等。《唐宁街声明》发布之后,新芬党对和谈表现出了参与意愿。在整个围绕着自决权具体形式展开的谈判进程中,分离组织方的谈判代表主要由新芬党的亚当斯派系掌控,而其余的共和军力量只是在需要军委授权推进时才参与到这一过程。^④ 正如亚当斯所言:“我们处于(新芬党)的领导层,将(谈的东西全部)打包在一起,我们称之为‘包’(package)。然后,如果我们把‘包’谈下来了,共和军就必须接受这个决定。”^⑤ 这从侧面说

① Gerry Adams, *A Pathway to Peace*, Cork: Mercier Press, 1988, p. 74.

② 对北爱事务大臣帕特里克·梅休(Patrick Mayhew)的访谈,引自 Eamonn Mallie and David McKittrick, *Endgame in Ireland*, Hachette, UK: Hodder & Stoughton, 2001, p. 78.

③ Hennessey, *The Northern Ireland Peace Process*, p. 70.

④ Moloney, *A Secret History of the IRA*, p. 249.

⑤ Mallie and McKittrick, *Endgame in Ireland*, p. 164.

明共和军与新芬党已经达到了军政合一,武装翼服从政治翼。

1994年8月31日,共和军宣布军事行动完全停止,10月13日统一主义阵营的激进派军事组织——联合亲英军事指挥部(Combined Loyalist Military Command)也宣布停火。至此,北爱的和平进程迈出了关键性的一步。从爱尔兰民族主义运动激进派的角度看,由于激进派政治翼和武装翼的集中化,当军事手段停止时,虽场景转换但政治翼依然能在自治政府的制度渠道内继承使命,为暴力退场提供了极大的可能性。在英国方面承认爱尔兰人的自决权并要实行实质性的地方分权后,激进派方面计划通过政治的安排将暴力平稳退出。1995年,英国政府和爱尔兰政府趁热打铁,发表《框架文件——协议的新框架》(*The Framework Documents—A New Framework For Agreement*),夯实停火基础,加速北爱和平进程。文件处处体现出地方分权的政治共识和安排计划,包括横、纵向分权的宪政构架和具体政策安排等诸多条款。^① 不过,此时因为政府要求共和军停火后先缴械才能真正参与和谈,而爱尔兰激进派难以接受这一条件,和平进程再次陷入僵局。

2. 布莱尔时期的地方分权与和平进程(1997—1998年)

1997年5月英国大选,工党胜出,托尼·布莱尔(Tony Blair)成为首相,开始继续积极斡旋解决北爱问题。在这次大选中,新芬党领导人亚当斯和麦吉尼斯当选议员。

布莱尔上任两周就访问北爱,为政府与新芬党的接触开绿灯,^②之后在议会大厦会见了亚当斯和麦吉尼斯。经过艰难的各方谈判,最终促成了共和军退出暴力活动的决定性协议——《贝尔法斯特协议》(Belfast/Good Friday Agreement)(又称《耶稣受难日协议》)。^③ 该协议由英国政府、北爱多方政治力量、爱尔兰政府于1998年4月签署,建立了包括爱尔兰人的北爱

① Conflict Archive on the Internet (CAIN), The Framework Documents, February 22, 1995, <http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/fd22295.htm>, 访问时间:2024年2月1日。

② CAIN, Irish Peace Process—Chronology of Key Events, 1993—1998, <http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/pp9398.htm>, 访问时间:2024年2月1日。

③ CAIN, The Agreement—Agreement reached in the multi-party negotiations, April 10, 1988, <http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/agreement.htm>, 访问时间:2023年12月15日。

地方分权架构,相应的条件是共和军结束冲突。英国下议院于7月提议落实协议的《北爱尔兰法案》(Northern Ireland Act 1998),于11月正式生效。

《贝尔法斯特协议》是一项英国向北爱实施地方分权且保证爱尔兰人自治权的协和式协议,^①在协和式民主的提出者阿伦·利普哈特(Arend Lijphart)看来是完全、彻底的协和式民主。^②协议对爱尔兰民族主义者作出了明确的妥协,爱尔兰人的自决权得到了政治承认;在北爱多数人同意的情况下(通过公投的形式),无论北爱人民就北爱的地位问题作出何种选择——留英或与爱尔兰统一,都具有正当性;在制度安排上实行权力共享,规定建立涵盖爱尔兰人的北爱议会,在公共领域的部门确保爱尔兰人的代表性。

在1998年《贝尔法斯特协议》签署后,北爱冲突最主要制造者——临时共和军遵照亚当斯领导的新芬党的要求实行停火。而对于协议的地方分权安排,共和军中的少数成员持反对意见,并分裂出来组成了继续共和军(continuity IRA)、真正共和军(real IRA)等组织,后者之后组成新共和军(new IRA)。虽然这些反对者还有零星的冲突活动,但在整个北爱运动中却已经处于非常边缘化的地位。与临时共和军停火前每年造成动辄几十、几百的死亡人数相比,他们每年的冲突活动次数为个位数且鲜少造成死亡。即使是真正共和军在1998年发动了奥马机场爆炸案,也很快道歉,并被进一步边缘化而迅速衰落。

相比此前北爱冲突接近长期(准)内战程度,国际社会普遍认为此时北爱冲突得到了解决,协议的签订标志着近半个世纪的北爱分离冲突的终结。协议对于北爱冲突的妥善解决表明,只有包含了激进派的北爱分权谈判才能较好地起到作用,而分权谈判能够最终结束暴力的前提是激进派的政治和武装两翼已经实现集中化且决策组织有达成妥协性停战协议的意愿(往是政治翼掌控武装翼)。

在国际介入下,虽然北爱和平进程在梅杰时期迈出了关键性的一步,但

① John McGarry and Brendan O'Leary, *The Northern Ireland Conflict: Consociational Engagements*, New York, NY: Oxford University Press, 2004, pp. 260-293.

② Arend Lijphart, "The Framework Document on Northern Ireland and the Theory of Power-sharing," *Government and Opposition*, Vol. 31, No. 3, 1996, pp. 267-274.

双方在先缴械还是先谈判的问题上依然僵持不下。在这一节点上,美国参议员乔治·米切尔(George Mitchell)作为克林顿总统的北爱问题特使,成立了委员会参与调解工作,并在 1996 年 1 月发布报告提出著名的米切尔原则,建议缴械与谈判并行。但共和军继续暴力活动,在 1996 年 2 月制造的伦敦爆炸案造成 2 人死亡,100 人受伤,停火中止。此后还发生多次爆炸事件。由于共和军又开始暴力活动,新芬党被多方谈判排除在外。

在布莱尔政府上台后,谈判继续艰难推进。爱尔兰力促英国和美国将新芬党纳入谈判,这是基于亚当斯派系对共和军的权威和控制力的认知。之后米切尔作为主席,主持包括新芬党在内的各方谈判,对 1998 年《贝尔法斯特协议》的签署起到了重要的作用。不过,尽管美国的介入起到了重要作用,但是其介入能够成功推动和平进程的前提是亚当斯等新芬党领导人能够控制共和军。

(四) 小结

本文对北爱案例的过程追踪见表 4。英国政府在冲突时期开始的很长一段时间内与激进派没有进行分权谈判,建立的短暂的分权制度也没有包括激进派。在没有分权政策的影响下,临时共和军和新芬党关系更为紧密,并逐渐成为爱尔兰运动中激进派的霸权派系,且在 80 年代实现政治翼掌控武装翼。90 年代,在地方分权谈判中,新芬党与政府谈判分权多少、妥协条件等各方面得以成为真正可信的一方,实现了暴力向政治的转化,比巴斯克早 15 年结束冲突。

表 4 北爱尔兰地方分权与冲突

	自变量	中介变量	因变量
第一阶段	强力打击	派系集中化	冲突持续
第二阶段	强力打击	派系集中化	冲突持续
第三阶段	地方分权谈判 (在派系集中后)	派系集中化 (政治翼掌控武装翼)	冲突退场

资料来源:笔者自制。

竞争性解释在本案例中的检验情况如下:第一,本案例不支持打击假

说,80年代的强硬政策激起爱尔兰人的悲愤,激进派变得更团结、派系更集中,温和派也加入了绝食抗议的阵营。第二,本案例部分支持介入假说,国际力量的介入同样为推动爱尔兰和平进程发挥了不可忽视的作用,但这种作用是有条件的,其起作用需要基于内因(英国政府或爱尔兰激进派)的改变。当内因没有改变时,外部介入也难以发挥作用,如第二阶段爱尔兰介入下的《英爱协议》并未带来和平,第三阶段美国介入调解是在新芬党能够影响共和军之后开始的,在介入初期没有涵盖新芬党时调解效果有限,共和军继续暴力活动。类似的介入还有,美国主持1993年巴解组织领导人阿拉法特与以色列总理拉宾签订《奥斯陆协议》,然而内因未解决——两方都没有真正整合国内的激进力量,不出几年即以失败告终,巴以冲突愈演愈烈至今。

七、结论

面对来自分离冲突的挑战,西班牙和英国采取的地方分权措施存在差异,通过影响分离组织(即民族主义运动的激进派)的派系结构进而解决分离冲突的效果不同。在北爱案例中,包含激进派的地方分权长期未落地,在此过程中激进派两翼愈加集中化,政治翼控制了武装翼,最终以和平协议实现暴力退场。在巴斯克案例中,1978年新宪法框架下的地方分权制度激化了分离组织内部的大量分歧,严重分化了分离组织;在后续的地方分权谈判中,分离组织的武装翼与政治翼继续分化,武装翼始终对和平进程拥有否决权,分离暴力迟迟难以退场。

西方理论界和实践界多倾向于认为地方分权有遏制和缓解冲突的效果,推崇在冲突地区采用地方分权政策。而本研究基于冲突行为体的组织视角,发现地方分权存在间接延长冲突持续时间的机制和负面效应。在西欧语境中,这一机制的关键在于暴力型分离运动的激进派(分离组织)是直接影响分离抑或和平的关键行为体,其政治翼与武装翼的权力关系是地方分权对于冲突持续的影响机制的中介变量,激进派武装翼与政治翼的集中化且政治翼掌控武装翼是关键节点,早于这一节点的地方分权容易增加冲突解决的难度。

西欧语境中的地方分权实际上存在结构性困境:面对分离冲突无法压制时不得不向地方分权,但分权本身可能延长冲突时间。如果国家是出于分而治之的思路,增加派系分化可能在一定程度上削弱冲突的烈度,但又加剧了冲突的持续性。除了本文分析的西班牙和英国案例,法国也存在类似的治理困境。^①这一困境使得地方分权较难真正有效、令人满意地解决分离冲突。

就政策启示而言,西方实践界对地方分权的内在困境和风险存在一定程度的重视不足,而本文的研究表明,在实施地方分权时可能需要谨慎考虑其可能产生的负面影响。对解决分离冲突的政策启示是:1. 在冲突发生后可能需要谨慎实行地方分权。地方分权可能在激进派武装翼和政治翼集中化且后者掌控前者之后实行较合适,太早、程度太高的地方分权可能加剧暴力分离组织的派系分化,反而更难实现和平。当反叛力量已有较大分化时,政府应考虑减少使用地方分权谈判的方式,因为这种方式可能使得冲突的终结更加困难。2. 推动冲突解决需要注意促进激进派的派系集中化,尤其是政治翼掌控武装翼。3. 地方分权的谈判和制度建设若不直面激进派,可能难以较好地解决冲突。

^① 刘力达:《法国民族国家建构中的科西嘉问题及其治理困境》,载《中央民族大学学报(哲学社会科学版)》,2025年第2期,第72—84页。