

论泰国政治整合马来穆斯林族群的政策

——以“后銮披汶时代”为中心的考察*

阳举伟 何平

内容提要 对泰国来说,现代民族国家建构依然是一道没有完成的题目。在制度安排上,泰国政府依然拒绝授予马来穆斯林地区以自治权。尽管泰国对马来穆斯林族群进行了政治整合,但目前并未取得预期效果,马来穆斯林族群“反国家整合”的局面依然存在。在20世纪60—80年代期间,马来穆斯林采取武装叛乱的方式反抗泰国国家整合。泰南边境地区在20世纪80—90年代期间保持了相对稳定。不过,2004年以来,暴力袭击事件的频发再度致使泰南边境地区陷入动荡之中。如何在国家与地方两个政治层面上持续地制定并落实具有协商性与包容性的整合马来穆斯林族群的制度和政策,是泰国处理马来穆斯林问题,也是最终将马来穆斯林族群整合进入泰国社会的关键所在。

关键词 泰国 国家政策 政治整合 马来穆斯林 南部边区

自2004年初泰国南部边境地区(以下简称“泰南/南部边区”)频发暴力袭击事件以来,泰南边区再度陷入暴力冲突与动荡的环境之中。据泰国“深南事件数据库”(Deep South Incident Database, DSID)提供的数据,从2004年1月至2016年12月,泰南边区共发生19012起暴力事件,造成6442人死亡、12289人受伤的严重后果。^①更为重要的是,尽管近年来泰南的暴力规模有所降低,但“泰南冲突”并没有“偃旗息鼓”的迹象,还在继续发生“零敲碎打”的暴袭事件。很大程度上来说,在“泰南问题”或“南部边境府问题”尚未解决的情况下,泰国政府与泰南分离主义团体之间“不对称结构”的力量对比,决定了二者之间“施力”与“受力”方式的不同。事实上,“泰南问题”之所以“死灰复燃”并持续演化,除了受“泰化整合”政策累积形成的历史影响外,泰国“国家安全”环境的变化、国家政治局本身面的复杂多变也会影响泰国政府的“对南政策”;反之,泰国政府的“对南政策”也会影响泰南边区的局势。整体来看,学界对泰国整合马来穆斯林族群的政策研究取得了诸多成果,除研究不同时期泰国对马来穆斯林采取政策的成果外,也有基于比较视角,将泰南马来穆斯林问题与菲律宾、缅甸等国穆斯林问题的比较研究成果。在借鉴前人相关研究成果的基础上,本文先解释“后銮披汶时代”(The Post-Luang Phibul/Phibun Era)^②这个概念及“泰南问题”的内

* 本文系2014年度国家社科基金一般项目“东南亚民族国家建构的历史基础、目标构想与民族整合进程研究”(项目号:14BMZ043)及2015年度国家社科基金重大项目“‘一带一路’视野下的跨界民族及边疆治理国际经验比较研究”(项目号:15ZDB112)的阶段性成果;并得到云南大学研究生科研创新基金项目参与资助。本文在写作过程中得到云南财经大学泰语讲师方梓宇老师、云南大学国际关系研究院泰国留学生白素文博士研究生、德国汉堡大学周寒丽博士研究生提供的相关帮助,特此致谢!

① The DSID Team, *State Violent Conflict in Southern Thailand (Deep South Update)*, Muang Pattani, Thailand: Deep South Incident Database, December 2016.

② 就目前接触的材料来看,与笔者使用“后銮披汶时代”这个概念相关的是,学者R·C·莫里斯曾在其论文中使用了“后披汶时代”一词。参见Rosalind C. Morris, “Crises of the Modern in Northern Thailand: Ritual, Tradition and the New Value of Pastness”, in Charles F. Keyes and Shigeharu Tanabe (eds.), *Cultural Crisis and Social Memory: Modernity and Identity in Thailand and Laos*, London: RoutledgeCurzon, 2002, p.91.

涵、性质、马来穆斯林争取权利的主要方式与泰国政府对此所持之态度或立场,在总体概括 1868—2016 年泰国整合南部边区的政策后,进而专门就“后銮披汶时代”(1957—2016 年)泰国对马来穆斯林族群进行政治整合的政策,以及马来穆斯林精英参与泰国政治的概况进行探讨。

从时间上来看,“銮披汶时代”(The Luang Phibul Era)是指銮披汶·颂堪(Luang Phibul Songkram)曾先于 1938 年 12 月 16 日至 1944 年 8 月 1 日,后于 1948 年 4 月 8 日至 1957 年 9 月 16 日再次担任总理职务主政泰国的时期。^①在此期间,銮披汶以先后采取“唯国主义”或“大泰族主义”、强制同化泰国境内少数民族的政策而“扬名于世”。虽然泰国社会对披汶·颂堪政权是“泰民族主义”的一种代表形式,还是仅仅属于“泰族沙文主义”(ethnic Thai chauvinism)的一种表征的观点上存在分歧,但从结果来看,披汶政权对南方马来穆斯林的影响却是灾难性的,并迎来了暴力对抗和分裂运动的“新时代”(a new era)。^②而“后銮披汶时代”则主要指 1957 年至 2016 年这一时段,即泰国总理銮披汶 1957 年 9 月卸任之后至 2014 年 5 月 22 日通过发动政变上台执政的巴育·占奥差(Prayuth Chan-o-cha)政府执政前期(2014—2016 年)这一时段。

本文之所以探讨“后銮披汶时代”泰国整合马来穆斯林族群的政策,主要的依据有三个方面:(一)泰国国家与马来穆斯林族群二者关系的变化特征;(二)马来穆斯林叛乱组织斗争方式的改变;(三)泰南边区暴力袭击事件发生数及其导致的人员伤亡变化。具体来说,銮披汶于 1957 年下台之前,即在 20 世纪 20 年代初期至 30 年代中期,泰国政府与马来穆斯林族群保持了相对稳定的关系,而在 20 世纪 30 年代末期至 50 年代中期,二者之间的关系变得日趋紧张,这一时期马来穆斯林族群主要采取请愿或抗议的方式争取自治权利或将南部马来穆斯林地区并入英属马来亚。同时,1957 年,马来亚独立及独立事件所展现出来的空前的民族主义意识外溢并对南部边区产生了影响。^③而在 1957 年之后,泰国国家与马来穆斯林族群的关系发生了质变,主要表现即是马来穆斯林陆续成立武装分离组织,试图通过武力斗争实现南部马来穆斯林地区的独立。到 20 世纪 80 年代末期,尽管马来穆斯林武装分离运动逐渐减弱,但马来穆斯林叛乱组织之后改变了斗争策略,主要表现是由武装斗争转向发动暴力袭击。2004 年以来,泰南边区暴力袭击事件频发,说明与泰国国家力量相比,泰南边区的叛乱组织由于自身力量弱小,因而倾向于采取发动袭击的方式以向泰国政府展示其存在。在 2004 至 2016 年期间,据泰国“深南事件数据库”提供的数据,2014—2016 年泰南边区发生的暴力事件及其造成的人员死亡数均呈现下降的趋势,而 2016 年则是 2004—2016 年中泰南边区死亡人数最少(309 人)的年份。^④

此外,国内外现有的研究成果基本涵盖了泰国在不同时期对马来穆斯林所采取的各项政策,但对他信·西那瓦(Thaksin Shinawatra)下台之后至巴育政府上台执政期间泰国政府政治整合马来穆斯林的政策研究相对较少;同时,现有研究成果对泰国政府整合马来穆斯林族群的政策时限也尚有一定的拓展空间。基于以上考虑,本文将讨论时段的起始和结束年份分别设为 1957 年和 2016 年。为方便论述,本文将“后銮披汶时代”(1957—2016 年)泰国整合马来穆斯林族群的政策分为两个时期,即分为武装分离与分离减弱(1957—2000 年)与暴袭事件频发与动荡(2001—2016 年)两个时期进行讨论。

① 美国历史学家与著名的泰国历史问题研究学者戴维·K·威亚特(David K. Wyatt)在《泰国简史》一书中,使用了“披汶时代”一词,并且,从相关内容可以看出,戴维·K·威亚特所指的“披汶时代”,是指“第一披汶时代”(1938 年底至 1944 年中)及“第二披汶时代”(1948—1957 年)这一时段,参见 David K. Wyatt, *Thailand: A Short History*, London: Yale University Press, 1984, pp.252-278.

②③ Surin Pitsuwan, *Islam and Malay Nationalism: A Case Study of Malay-Muslims of Southern Thailand*, Bangkok: Thai Khadi Research Institute, 1985, p.86, 274.

④ 有关 2004—2016 年泰南边区暴力事件及其导致的人员伤亡情况,参见“深南事件数据库”(DSID)提供的数据,载 <https://deepsouthwatch.org/th/dsid>

一、“泰南问题”：内涵、性质与权利博弈

“泰南问题”具有长期性和多重性的明显特点。从2006年泰国“国家和解委员会”(The National Reconciliation Commission, NRC)发布的《国家和解委员会报告:通过和解力量制服暴力》来看,“泰南问题”主要指的是泰南边区的暴力冲突或暴力袭击问题;同时,“泰南问题”还涉及引起暴力问题或暴力倾向的社会条件以及暴力使用过程中的合法性问题。^①“泰南问题”是一个具有政治、社会、安全等综合属性的问题。政治与安全层面的“泰南问题”,实际上就是指长期存在的“泰南暴力问题”,即马来穆斯林分离主义团体为达到政治目的而采取暴力形式的“分离”或“叛乱”运动,而泰国政府对此则采取必要的“反叛乱”措施,“暴力冲突问题”由此产生。社会层面的“泰南问题”,则指普通马来穆斯林争取平等权利的社会问题,以及泰国政府对泰南边区的发展政策及发展不平衡所引起的问题。而从居住区域和居住区域的群体来看,马来穆斯林是聚居于泰南边境府的主体族群,“泰南问题”因而也被称为族群意义上的“泰国马来穆斯林问题”,或族群地域指称意义上的“南部边境府问题”。

泰国政府多将具有暴力性质的“泰南问题”认定为动乱或骚乱性质的社会治安问题,即强调“泰南问题”的社会属性多于政治属性。事实上,泰国政府强调“泰南问题”的社会性质,目的在于防止“恐怖主义团体”或“暴匪团体”及其活动获得任何政治地位。不过,很大程度上来说,20世纪50—80年代期间的“泰南问题”就是“分离主义问题”^②。20世纪50—80年代期间,泰国政府使用“匪徒/暴徒”“恐怖分子”或“叛乱分子”指称“分离主义分子”(特别是指被杀的“分离主义分子”),而将“分离主义组织”称为“恐怖主义团体”或“暴匪团体”,并将南部边区的动乱/骚乱视为“治安问题”。^③在《第四期国家经济与社会发展计划(1977—1981年)》文件中,泰国政府部门使用了“恐怖分子”或“暴徒”(ผู้ก่อการร้าย)的术语,并将南部边区描述为“受恐怖分子影响的区域”(พื้นที่ที่มีเขตอิทธิพลของผู้ก่อการร้าย)、“叛乱区域”(Insurgency Areas)或存在严重“叛乱问题”(insurgency problems)的地区。^④2001年以来,除他信政府曾一度使用“恐怖主义”或“恐怖袭击”的术语外,之后的素拉育(Surayud Chulanont)政府、英拉(Yingluck Shinawatra)政府以及现在的巴育(Prayut Chan-o-cha)政府多使用“动乱”或“骚乱”来描述泰南暴力袭击问题,或将其称为“南部边境府问题”,即把泰南边区存在的问题描述为“南部的动乱/骚乱”“南部边境诸府的暴力”及“南部边境诸府的问题”等。

“泰南问题”的产生及其演变,反映了马来穆斯林与泰国政府之间长期存在的“权利博弈”现象。事实上,从1909年《英暹条约》签订开始,马来穆斯林政治精英的“缺席”及其逐渐丧失对南部马来穆斯林地区的话语权,即是这种“权利博弈”的发端。从马来穆斯林族群的诉求来看,不同阶

① The National Reconciliation Commission, *Report of the National Reconciliation Commission: Overcoming Violence Through the Power of Reconciliation*, Bangkok, Thailand: NRC, 2006, pp.5-6.

② Surin Pitsuwan, *Islam and Malay Nationalism: A Case Study of Malay-Muslims of Southern Thailand*, p.227.

③ Ahmad Suaedy, “The Muslim Minority Movement in Southmost Thailand: From the Periphery to the Centre”, *Studia Islamika*, vol.17, no.1, 2010, 59; W. K. Che Man, *Muslim Separatism: The Moros of Southern Philippines and the Malays of Southern Thailand*, Manila: Ateneo de Manila University Press, 1990, pp.100-101; Research Center for Regional Resources-Indonesian Institute of Sciences (ed.), *Multiculturalism, Separatism and Nation State Building in Thailand*, Jakarta, Indonesia: Research Center for Regional Resources-Indonesian Institute of Sciences (PSDR-LIPI), 2004, pp.88-89; Peter Chalk, *The Malay-Muslim Insurgency in Southern Thailand: Understanding the Conflict's Evolving Dynamic*, Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2008, p.17.

④ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2519). *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สี่ (พ.ศ. 2520 - 2524)*. กรุงเทพฯ, ประเทศไทย: สำนักนายกรัฐมนตรี, หน้า 139; National Economic and Social Development Board, *The Forth National Economic and Social Development Plan (1977-1981)*, Bangkok, Thailand: Office of The Prime Minister, 1976, p.128.

段、不同群体或不同分离主义组织的诉求是不一样的,既包括“自治诉求”,也包括少部分分离主义组织的“独立诉求”(即所谓的“民族自决”诉求)。并且,这两种诉求至今依然存在于马来穆斯林不同群体中间。尽管马来穆斯林一再提出“民族自治”的要求,但泰国政府则拒绝任何有关“民族自治”或“民族自决”的要求。^①对此,可从1947年“七点要求”(自治性质)、1989年“九点声明”与2013年“五项要求”(自决性质)以及泰国政府回应这些要求或声明的相关表态看出。

二、泰国整合马来穆斯林族群的政策概述

马来穆斯林族群主要集中分布于泰南的北大年府(Changwat Pattani)、也拉府(Changwat Yala)、那拉提瓦府(Changwat Narathiwat)三府,以及宋卡府(Changwat Songkhla)东部的四个区——乍那(Chana)、纳塔威(Na Thawi)、堤帕(Thepha)、塞巴隅(Sapa Yoi)。另外,尽管沙墩府也有70%左右的马来人,但该府多数马来人讲泰语,只有10%—15%的马来穆斯林掌握部分马来语。因此,沙墩的马来人融入泰国社会更深,而沙墩也不是泰南主要的“问题地区”。^②马来穆斯林族群是泰南边区有影响力的地方性族群,其族群身份认同反映了泰南边区的政治与宗教历史及当地独特的生态系统。^③泰南边区大多数的马来穆斯林居住在农村,他们主要以季节性的内陆农业和沿海的捕鱼维持生计,只有很少一部分人从事其他职业。^④

纵观泰国自1902年兼并大北大年地区^⑤以来的历史,泰国对马来穆斯林族群所采取的政策大致经历了12个时期(见表1)。

表1 泰国历任国王与历届政府对南部边区马来穆斯林的国家政策

	任期	背景	政策	结果
1	朱拉隆功 (King Chulalongkorn): 1868—1910年	规避英法在中南半岛的殖民扩张	地方行政改革; 行政与领土整合; 整合马来穆斯林贵族; 1909年《英暹条约》	1902年起义/叛乱
2	哇栖拉兀 (King Vajiravudh): 1910—1925年	泰民族主义思想	1921年“小学教育法案”:教育整合	1922年起义/叛乱
3	披耶·帕凤 (Phraya Phahon): 1933—1938年	1932年“6·24”政变; 1932年君主立宪制的建立	政治自由化	有限政治参与

① 李一平、吴向红:《冷战后泰南穆斯林分离运动的原因探析》,载《南洋问题研究》,2007年第3期。

② W. K. Che Man, “Democratization and National Integration: Malay Muslim Community in Southern Thailand”, *Intellectual Discourse*, vol.11, no.1, 2003; Ahmad Amir Bin Abdullah, “Southern Thailand: Some Grievances of the Patani Malays”, *Journal of International Studies*, vol.4, 2008.

③ Pinkaew Laungaramsri, “Ethnicity and the Politics of Ethnic Classification in Thailand”, in Colin Mackerras (ed.), *Ethnicity in Asia*, London: RoutledgeCurzon, 2003, pp.159–160.

④ 何平:《泰国马来穆斯林问题的由来与发展》,载《世界民族》,2006年第1期。

⑤ 从“泰南问题”这个角度来看,泰南边区或大北大年地区即指北大年、也拉、那拉提瓦三府和宋卡府东部的四个区(“三府+四区”)。

	任期	背景	政策	结果
4	披汶·颂堪 (Phibul Songkram): 1938—1944年, 1948—1957年; 比里·帕依荣 (Pridi Banomyong): 1946年	德意日法西斯主义的发展,“二战”迫近; “二战”结束与泰国的失败; 战后东南亚民族独立运动	激进的泰国国家主义; 1946年“伊斯兰保护法”;整合“乌里马”; 1946年“自由宪法”; 1949年“保皇宪法”; 1952年“保守宪法”	北大年地区拥护“同盟国”; 设立“伊斯兰教长”; 哈吉·素隆请愿; 1947年“北大年民族解放阵线”建立; 1947年9月—1948年4月泰南叛乱; 1948年2月“大北大年马来人协会”创立大会的召开; 马来民族主义
5	沙立·他那叻 (Sarit Dhanarajata): 1959—1963年; 他依·吉滴卡宗 (Thanom Kittikachom): 1963—1973年	越南战争	1961年“旁多克教育改进计划”;重组伊斯兰教育; “自助安居工程”; 人口迁移/迁徙	国家化控制“旁多克”; 以“北大年统一解放组织”为代表发动的分离主义运动
6	“民主试验”时期: 1973—1976年; 他宁—江萨 (Tanin-Kriangsak)军人政权: 1976—1980年	1976年政变; 1977年政变; 第二次世界石油危机	自由与平等; 镇压叛乱	
7	炳·廷素拉暖 (Prem Tinsulananda): 1980—1988年; 文人民主政治时代: 1988—2000年	发展与美苏冷战; 东欧与苏联解体; 1991年政变; 1997年亚洲金融危机	第65/2525号总理令; 第66/2523号总理令; 怀柔政策与特赦; 1980年11月建立“民-警-军联合指挥部”(CPM-43); 1981年4月建立“南部边境诸府行政中心”(SBPAC); 1992年“国家和解委员会”; 1997年“人民/国民宪法”; 有限放权	分离主义运动减少; 斗争策略发生改变
8	他信·西那瓦 (Thaksin Shinawatra): 2001—2005年, 2005—2006年	国际反恐战争	2004年戒严令; 2005年紧急令; “南部边境诸府和平建设指挥部”的建立; 最终失败的“秘密和谈”措施	泰南三府暴力频发
9	素拉育·朱拉暖 (Surayud Chulanont): 2006—2007年	2006年“9·19”政变	改变他信时期的政策; 遵循皇室“理解、投身和发展”建议; 重建“南部边境诸府行政中心”和“民-军-警特遣部队”; 执法与面向和平发展的混合政策; 展开“秘密和谈”	泰南局势依然严峻

续表

	任期	背景	政策	结果
10	阿披实·威差奇瓦 (Abhisit Vejjajiva): 2008—2011年	2008年全球金融危机; 2008年泰国“政治危机”; 2011年阿披实联合政府 不被信任案	“南部边境诸府行政中心”与 “国内安全行动指挥部”的独 立运行,给予前者更大的权力 (军方对此持强烈反对的态度 或立场); “以政领军”政策; 2011年初实行的“准大赦”政 策(军方发起)	泰南暴力活动有所回落
11	英拉·西那瓦 (Yingluck Shinawatra): 2011—2014年	2011年大选; 2013年英拉陷入“政治危 机”	恢复泰南边境地区与和平与安 全的紧急政策(第一财年); 遵循国王陛下“理解、投身和 发展”提倡的和平行为原则; 英拉首次同意政府代表同叛乱 领袖进行公开谈判;2013年 “吉隆坡对话”; 促进同穆斯林国家和伊斯兰国 际组织的紧密合作; 考虑在北大年府建立一个名为 “北大年城”的特别行政区(建 议最终落空)	泰南局势依然动荡; 2014年泰南暴力活动有所降低
12	巴育·占奥差(Prayut Chan-o-cha): 2014年—今	2014年“5·22”政变; 泰国的大选延期	按照普密蓬国王提倡的“理 解、投身和发展”原则,消除与 减少南部边境府的冲突和暴 力; 通过和平方式解决南部边境问 题; 将促进泰南当地繁荣和提高当 地人民生活水平作为优先事 项; 泰南“和平进程”(有待继续观 察)	泰南三府的动乱事件数量下降超过 50%(2014—2016年); 2017年北大年府“5·9”事件与“6· 19”事件

资料来源:作者根据中外文学学术论著、泰国政府部门公开信息及泰媒报道等相关资料自制。其中,本表中的部分内容参考了如下资料:Research Center for Regional Resources-Indonesian Institute of Sciences (ed.), *Multiculturalism, Separatism and Nation State Building in Thailand*, p.64.

1909年《英暹条约》确定了现今泰国与马来西亚的边界,而马来穆斯林也因此次划界而成为跨界民族。后来,大北大年也被行政重组划分为北大年、也拉、陶公(即那拉提瓦)三府,泰族官员逐渐接替当地马来族头人进行统治。到20世纪30年代,该地府尹完全处于权力高度集中的中央政府管辖之下。^① 大致来看,泰南马来穆斯林在1922—1945年通过争取自治以维持群体的文化与政治身份认同。事实上,自1932年至1957年,马来穆斯林的政治诉求主要属于“民族自治”性质,这

① [新加坡]D·布朗著,马宁摘译:《从周边共同体到民族国家——东南亚的民族分裂主义》,载《民族译丛》,1990年第4期。

突出表现在1947年4月由马来穆斯林领袖哈吉·素隆(Haji Sulong)向泰国政府提出的“七点要求”请愿书之中。简言之,“七点要求”的主要内容涉及争取泰南边区的政治、行政、司法、经济(税收)、语言、文化教育及宗教事务等属于自治权利的事项。^①马来穆斯林精英代表马来穆斯林族群向泰国政府争取的权利,性质上属于争取北大年地区的“高度自治”。而銮披汶1948年再次上台执政后,拒绝了素隆提出的“七点要求”。

一定程度上来说,族群参与国家政治的情况是表现和考察国家与族群关系好坏的一个重要方面。当前,泰国议会为参议院和众议院并存的两院制。一般来说,参议员是任命的,而众议员则由选举产生。^②从泰南马来穆斯林族群精英参与泰国议会的情况来看,在泰国创立议会内阁体制初期,马来穆斯林精英对泰国实行民主制度多少抱有较高的期望,而他们参与政治的程度就会升高(如1937—1938年两次选举)。不过,1938年12月,銮披汶上台后,在1943—1948年的三次议员大选中,只有一名马来穆斯林分别于1943年、1948年被选为议会代表(见表2),这直接反映了泰国政府政治上对泰南马来穆斯林族群的疏远。

銮披汶第二任期(1948—1957年)期间,泰国政府“积极进取”地采取行动以巩固其对马来穆斯林社会宗教事务的控制,尤为敏感的是对马来穆斯林神圣法律领域的干预。涉及婚姻和继承(事务)的“伊斯兰法”被编撰和翻译,进而团结和稳定马来族社会。不过,编纂和翻译阿拉伯语和马来语法律的努力曾遭到宗教领袖“乌里玛”(ulama)的激烈反对。“乌里玛”认为,他们的圣堂(sacrarium)被侵犯,宗教责任被抢夺。“乌里玛”遂以拖延和不合作的形式进行抗议。泰国政府在马来诸府建立“伊斯兰律法法院”(The Sharia courts),穆斯林法官被任命与泰族法官一起审议家庭事务案件。一系列反对泰国政府此类侵犯的抗议活动导致了全面的叛乱。这些一般抗议活动背后的同一因素涉及马来穆斯林认为是神圣的伊斯兰教和“马来族身份”。“二战”后至1957年这一时期,以泰国中央政府对南部边区实现了更为稳固的控制而结束,而成千上万的马来穆斯林领袖和知识分子则越过边界进入马来亚,在那里,他们开始展开反对泰国统治的“地下运动”。^③20世纪40年代,泰国政府曾在南部四府强制推行同化政策,强迫当地马来穆斯林接受主体民族泰人的语言和社会习俗。对此,穆斯林则力争“文化自主”,强制同化政策日渐疏远了穆斯林对泰国政府的感情。民族政策的失误使得泰南问题不断升级,并最终演化为南部边区穆斯林的分离主义运动。^④

自20世纪50年代末期起,虽然泰国军人政权也受到一些挑战的冲击,但军人在泰国政治发展进程中的影响依然不容忽视。銮披汶的二次上台,打断了由比里·帕依荣(Pridi Banomyong)提出的针对马来穆斯林族群的安抚政策,这无疑增加了马来穆斯林群体对泰国政府的不信任。20世纪40年代中后期至50年代中期,马来穆斯林族群主要通过非暴力活动争取自治,相对来说是无组织或组织性较弱的,但这一情况到20世纪50年代末期随着武装分离组织开始建立而发生改变。从斗争方式上看,马来穆斯林族群从采取请愿、抗议,在遭泰国政府拒绝与镇压、看到通过非暴力运动争取自治无望后,最终走上了武装分离的道路。1957年,銮披汶政府被推翻之后的泰国历届政府逐渐意识到:政府需要同泰国境内的各类穆斯林群体达成“临时妥协”。^⑤1957年后,泰国政府与马来穆斯林族群的国家与族群关系进入了一个质变期,即由1957年之前争取自治转变为1957年之

① 有关“七点要求”的具体内容,参见 Nantawan Haemindra, “The Problem of the Thai-Muslims in the Four Southern Provinces of Thailand (Part One)”, *Journal of Southeast Asian Studies*, vol.7, no.2, 1976.

② 张锡缜、宋清润:《泰国民主政治论》,中国书籍出版社,2013年,第168—172页。

③ Surin Pitsuwan, *Islam and Malay Nationalism: A Case Study of Malay-Muslims of Southern Thailand*, pp.137, 273—274.

④ [泰]差威汶·巴蜀莫、猜瓦·萨塔阿南著,艾石译:《泰国民族紧张关系受到控制下的错杂景况》,载《民族译丛》,1987年第4期;曾少聪:《东南亚国家的民族问题——以菲律宾、印度尼西亚、泰国和缅甸为例》,载《世界民族》,2008年第5期。

⑤ Andrew D. W. Forbes, “Thailand’s Muslim Minorities: Assimilation, Secession, or Coexistence?” *Asian Survey*, vol.22, no.11, 1982.

后企图通过武装分离运动以实现北大年地区的独立或完全自治。20世纪六七十年代,泰国政府同马来穆斯林武装分离团体之间爆发的武装冲突,连同2004年以来泰南频发的暴袭事件一道反映出“泰南问题”背后“权利博弈”的实质。

三、武装分离与分离减弱时期的国家政策(1957—2000年)

20世纪60年代初,多种因素使得泰国政府开始将更多的注意力放于泰南马来人身上。由于泰国政府的对南政策在实行过程中出现了较大失误,因而产生了与政策预期不符的效果。他依·吉滴卡宗(Thanom Kittikachorn)军人政权时期(1963—1973年),马来穆斯林被视为“二等公民”,他们遭受不公正对待的现象非常普遍。^①无疑,这进一步恶化了政府与马来穆斯林族群的关系。20世纪60年代后期,泰南边区的复杂情况为助长族群叛乱创造了条件。而到20世纪70年代后期,泰国政府与泰南分离主义团体之间的冲突变得异常激烈。不过,自20世纪80年代初起,由于泰国政府试图(有限)容忍而非消除政治多样化,泰国民主党公开招募穆斯林泰人作为议会候选人,加之马来西亚态度的改变,泰南的情况发生了重要变化。^②从1957年沙立·他那叻(Sarit Dhanarajata)上台至炳·廷素拉暖(Prem Tinsulananda)1980年开始掌权期间,泰国政府与马来穆斯林族群之间的关系最为紧张,这表现在泰国政府与马来穆斯林武装分离组织的武装冲突方面。20世纪50年代末60年代初,马来穆斯林陆续成立分离主义团体,试图通过暴力手段谋求“北大年”的独立。比如,1963年成立的“北大年民族革命阵线”(Barisan Revolusi Nasional, BRN)的目标就是建立“北大年共和国”。该组织人数虽然不多,但泰国政府认为它最危险。^③到炳·廷素拉暖掌权(1980—1988年)时期,因政治上采取“宽紧并举”的政策,马来穆斯林武装分离运动逐渐减弱。

沙立掌权时期(1958—1963年),在对马来穆斯林分离团体保持政治高压的同时,更为倚重通过促进南部边区的经济发展来同化马来穆斯林,但南部边区依然难以安宁下来。^④20世纪50年代末60年代初,沙立政府开始对马来穆斯林推行社会经济整合政策,但效果并不好。需要注意的是,沙立执政时期,为合法化泰国的军人独裁政权,沙立极其强调“稳定”与“秩序”,“变革”的概念也被重新解释为与“发展”相关。^⑤在将马来穆斯林整合进入泰国社会之前,马来穆斯林族群或多或少被视为泰国国家安全的威胁。不过,沙立的发展策略面临着一个困境:在追求国家安全的同时却在少数民族群体中间制造了不安全感。^⑥换言之,随着泰国在南部边境府实施各种政策,与换来国家“安全”相反,马来穆斯林社会主体性和自尊的“安全感”却日益减少。穆斯林居民感到政府带来了一种有形无形的威胁,并认为对穆斯林社会的精神和经济方面造成危机感,这就是分离运动过激化的一个重要原因。^⑦

值得注意的是,沙立通过“强制发展项目”,要求马来穆斯林宗教精英认同泰国政府的政策,这

① Supara Janchitfah, *Violence in the Mist: Reporting on the Presence of Pain in Southern Thailand*, Bangkok: Kobfai Publishing Project, 2005, p.277.

② [美]查里斯·F·恺耶斯:《泰国文化的多样性和国家同一性》,载[英]米歇尔·E·布朗、[法]苏古特·甘古力主编,张红梅译:《亚太地区的政府政策和民族关系》,东方出版社,2013年,第221—222页。

③ 庞海红:《泰国民族国家的形成及其民族整合》,民族出版社,2011年,第213—215页。

④ Michael J. Montesano and Patrick Jory (eds.), *Thai South and Malay North: Ethnic Interactions on a Plural Peninsula*, Singapore: NUS Press, 2008, p.138.

⑤ Chai-Anan Samudavanija, “The New Military and Democracy in Thailand”, in Larry Diamond (ed.), *Political Culture and Democracy in Developing Countries*, Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1993, p.274.

⑥ Surin Pitsuwan, *Islam and Malay Nationalism: A Case Study of Malay-Muslims of Southern Thailand*, pp.168-169.

⑦ [日]桥本卓著,邱璞译:《泰国南部国境诸府的问题与马来-穆斯林统一政策》,载《民族译丛》,1990年第2期。

使得二者之间的冲突表现在两个方面:其一,马来穆斯林精英与泰国政府之间明显的权力斗争;其二,泰国统治精英同马来穆斯林族群更深层次的矛盾关系表现在坚持世俗权威的意识形态与信守宗教等级理论方面。^①由此可见,沙立时期马来穆斯林武装分离组织的兴起和之后泰国国家与马来穆斯林族群之间爆发冲突的部分重要原因所在。20世纪60年代末70年代初,泰国安全部队同分离主义团体频繁爆发冲突。据统计,1968—1975年爆发385次冲突,结果是329名分离主义者被杀,165人投降,1208人被捕。20世纪70年代中期,泰马边境地区存在20多个分离主义组织。^②20世纪70年代后,有文化的年轻马来穆斯林的政治觉悟提高后,在感受到被泰国政府在用人上排挤时,他们变成了积极的分裂主义者。可以说,马来穆斯林在经济上所处的边缘位置与受到不公平的就业对待,进一步恶化了泰南的民族问题。一定程度上来说,这也增加了马来穆斯林对泰国政府的不满程度。在马来穆斯林将其所处状况同马来西亚北部边境状况较好的马来人进行比较时,这种不满表现尤为明显。^③

炳·廷素拉暖于1980年出任总理后,泰国政府改变了之前将同化政策放于首位的对待南部穆斯林的政策,转而实行较为宽容的政策,并取消了一些不利于穆斯林的政治、经济和文化政策。在泰南当地的经济状况得到好转、伊斯兰文化得到有效保护后,南部分离主义运动开始呈现减弱的趋势,这种温和与宽容的政策在一定程度上也抑制了泰南的分离主义势力。^④随着这一时期泰国“民主”制度的发展,泰南的马来穆斯林与“泰民族”(the Thai nation)之间的关系发生了较大变化。由于构成泰南那拉提瓦、北大年、沙墩和也拉四府人口多数的马来穆斯林对自治的历史性主张,以及“二战”之后北大年、那拉提瓦、也拉三府的马来穆斯林积极抵抗泰国政府的政治整合,因而对“泰民族”来说,泰南的马来穆斯林具有重大的政治意义。泰国政府几乎全部停止了压制“土著文化”的努力,大多数泰国人现在承认:“一个国族、两种宗教。”泰国政府鼓励南部诸府的穆斯林申明:“我们都是泰国人。”^⑤1981年,泰国建立了为军人、穆斯林领袖、宗教教师、地方官员进行交流的“南部边境诸府行政中心”(The Southern Border Provinces Administrative Centre, SBPAC)。^⑥正是由于炳政府在政治与文化等方面采取宽容政策,同时在政府与马来穆斯林之间建立沟通的平台,使得“泰南问题”得以大幅减弱。

20世纪80年代后期至90年代,在此期间,泰国虽然也曾有过狭隘的民族主义,但泰国相对民主的政治环境得以出现与形成,如1992年“国家和解委员会”的创立,1997年“国民宪法”的通过与颁布,部分权力下放地方的政策,表明20世纪90年代的泰国政治更具有多元协商的特征。^⑦此外,对“泰文化”与“非泰族文化”的活跃讨论及有限放权,这些因素在对泰南马来穆斯林的认同产生双重影响的同时,马来穆斯林精英之间也出现了“认同分裂”的迹象,这表现在一些马来穆斯林领袖主张在泰国现有政治体制之下接受政府的统治以寻求渐变,而分离主义者则宣称“自治”的必要性,双方都为自己的主张进行动员,寻求马来穆斯林民众的支持,但二者都未明显达成各自的预

① Surin Pitsuwan, *Islam and Malay Nationalism: A Case Study of Malay-Muslims of Southern Thailand*, pp.170-173.

② Michael J. Montesano and Patrick Jory (eds.), *Thai South and Malay North: Ethnic Interactions on a Plural Peninsula*, pp.138-139.

③ [新加坡]D·布朗著,马宁译:《从周边共同体到民族国家——东南亚的民族分裂主义》,载《民族译丛》,1990年第4期;〔日〕桥本卓著、邱璞译:《泰国南部国境诸府的问题与马来-穆斯林统一政策》,载《民族译丛》,1990年第2期。

④ [日]桥本卓著、邱璞译:《泰国南部国境诸府的问题与马来-穆斯林统一政策》,载《民族译丛》,1990年第2期;曾少聪:《东南亚国家的民族问题——以菲律宾、印度尼西亚、泰国和缅甸为例》,载《世界民族》,2008年第5期。

⑤ Robert B. Albritton, "Political Diversity among Muslims in Thailand", *Asian Studies Review*, vol.23, no.2, 1999.

⑥ Andrew Harding and Peter Leyland, *The Constitutional System of Thailand: A Contextual Analysis*, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2011, p.147.

⑦ Duncan McCargo (ed.), *Rethinking Thailand's Southern Violence*, Singapore: NUS Press, 2007, pp.62-63.

期。^① 另外,1989年8月31日,北大年伊斯兰解放阵线(Barisan Islam Pembebasan Patani, BIPP)、北大年民族革命阵线(BRN)、北大年联合解放组织(Patani United Liberation Organization, PULO)、北大年圣战运动(Gerakan Mujahidin Patani, GMP)联合召开“北大年自由战士会议”,一致同意建立一个联合的“伞形组织”。会后,这四个组织联合发表“九点声明”,主要包括如下几点:北大年为取得伊斯兰主权国家的完全独立而斗争;反对泰国任何形式的殖民政策和计划,尤其是旨在摧毁马来人的民族、语言、文化和信仰的殖民政策;反对各种压迫、不公正及侵犯“人权”的行为;谴责和泰国殖民主义一起剥削北大年经济资源和财富的各种合作;坚决反对和泰国进行有损北大年斗争的合作;呼吁一切爱好和平的国家和组织对北大年予以道义和物质支持。1991年10月,由这四个组织组成的“北大年独立统一阵线”(Barisan Bersatu Untuk Kemerdekaan Patani, BERSATU 或 United Fronts for Patani Independence)成立。^② 不过,尽管分离组织成立了“北大年独立统一阵线”,但并没有取得什么大的成效。该组织内部在政见方面存在分歧,无法形成强有力的领导,他们只是大张旗鼓地制造恐怖活动,增加与政府谈判的筹码。^③

到1995年,泰国马来语穆斯林和泰语穆斯林则出现了更为尖锐的分歧。^④ 泰国对多元文化的宽容姿态,使多数马来穆斯林群体至少感受到了政府对其文化的“宽容与不干预态度”,这加强了他们对国家的认同倾向,其认同进入多元化状态。同时,对地方文化的包容,也助推了地方性认同的发展空间,这为部分马来穆斯林激进分子利用泰南的文化特殊性以发展宗教极端主义思想提供了机会。简言之,这一时期,马来穆斯林的群体意识开始出现两极化趋势:一端为以“文化族群-政治国家”(马来-泰国人)的复合认同为主,大部分普通穆斯林基本可以归入此类;另一端则为缺乏大众支持的极端宗教-民族主义思想,这种思想的表现之一即是排斥与极端宗教-民族主义思想不符的一切“异教徒”。^⑤ 不过,总体来看,20世纪80年代后期至90年代,由于泰国政府在政治与文化上对马来穆斯林采取相对宽容的政策,泰南边区因而保持了相对稳定的局面。

表2 泰南边境四府议员选举结果(1938—1988年)

年份		1933	1937	1938	1943	1946	1948	1952	1957 ¹
议员人数	佛教徒	3	1	1	3	4	3	2	2
	穆斯林	1	3	3	1	1	1	2	4
年份		1957 ²	1969	1975	1976	1979	1983	1986	1988
议员人数	佛教徒	2	2	4	0	3	2	2	2
	穆斯林	4	4	3	8	6	7	7	7

资料来源:作者自制。其中,本表中的1957¹与1957²分别表示1957年2月和12月的议员选举结果。

从马来穆斯林精英政治上参与泰国议会的情况看,1969—1975年,泰南边境四府(沙墩、也拉、北大年、那拉提瓦)所选举的绝大多数议员均为马来穆斯林。除1976年穆斯林代表获得全部八票

① Astri Suhrke, “Loyalists and Separatists: The Muslims in Southern Thailand”, *Asian Survey*, vol.17, no.3, 1977.

② Wan Kadir Che Man, “National Integration and Resistance Movement: The Case of Muslims in Southern Thailand”, in Volker Grabowsky (ed.), *Regions and National Integration in Thailand: 1892–1992*, Wiesbaden: Harrassowitz Verlag, 1995, pp.242–246.

③ 庞海红:《泰国民族国家的形成及其民族整合》,民族出版社,2011年,第218页。

④ Robert B. Albritton, Pham-Ngam Gothamasan, Noree Jaisai et al., “Electoral Participation by Southern Thai Buddhists and Muslims”, *South East Asia Research*, vol.4, no.2, 1996.

⑤ 彭慧:《20世纪以来泰国马来穆斯林民族主义的演化与发展》,载《南洋问题研究》,2009年第4期。

席位(见表2),其中多数席位为马来穆斯林所获得比较特殊之外,^①20世纪30—80年代期间,泰南边境四府的佛教徒议员与穆斯林议员之间的比例多维持在25%—75%。1976—1990年,泰国政府中没有来自泰南四府的内阁部长,这表明泰南边区的穆斯林议员参与泰国政治的程度和影响力都较为有限。20世纪80年代以来,泰南边区主要的负责官员仍以泰人为主。相对而言,进入泰国地方政府工作的马来穆斯林精英相对较多,但进入泰国内阁的马来穆斯林议员的人数则非常少,除一人曾当选正职外,其余基本都是副职人员,因而说其影响有限也不为过。^②以1986年为例,穆斯林议员仅占七席,或占1986年泰国全国324个议席的2.16%。更重要的是,即使到20世纪80年代,穆斯林议员在泰国政治中并未获得真正权力,也未获得泰国政府的普遍信任。^③

不过,到20世纪90年代,马来穆斯林精英在泰国政治体制内进行了较为成功的工作,进一步促进了政治整合,使得分离主义叛乱有所减少,因此,创造了一个经由政治参与而进行政治整合的良性循环。^④1992年以后,马来穆斯林代表不仅更加醒目,而且变得更加可信。20世纪90年代后期,穆斯林的公众知名度变高,这在泰国现代史上是史无前例的。在泰国现代史上,来自也拉的一位马来穆斯林万·穆罕默德·诺·马塔(Wan Muhamad Nor Mata),首次当选成为泰国国家议会主席(1996—2001年任职)。1997—2001年期间,素林·毕素万(Surin Pitsuwan)也是有史以来首次成为泰国外交部长的一位穆斯林。在南方,穆斯林主导了北大年、也拉和那拉提瓦的“府级立法议会”。南部许多城市都由穆斯林担任市长。事实上,尽管在被称为“国民宪法”的1997年宪法及2007年宪法之下,马来穆斯林在泰南边区府级与区级的参政率依然较低。泰国的政治体制虽然吸纳了部分马来穆斯林进入议会,但泰人仍是政府机构中的多数。不过,与之前数十年相比,20世纪90年代马来穆斯林精英参与泰国政治并在其中发挥积极作用,使得(马来)穆斯林的声音可以顺畅传达给泰国政府,对马来穆斯林的政治整合因而取得较为明显的成效。^⑤

四、暴袭事件频发与动荡时期的国家政策(2001—2016年)

他信上台执政之前,泰国政府与分离主义团体之间保持了将近20年的“平静”,但这种平静局面是相对暴袭事件发生较少而言。据泰国政府统计与研究报告,最近发生的暴力始于2001年。1993—2004年,记录发生的暴力事件总数为1975起,其中21%的事件发生于2001年之前,而79%则发生于2001年之后。^⑥从泰国国内因素来看,在第一任期(2001—2005年)内,他信从未给予“憋着不满”的南部以太多关注。2001年后,“南部问题”之所以愈演愈烈,与他信个人的思考方式与处理方式存在密切关系。基于强硬立场,他信总理及其亲密同僚主要采取暴力措施解决(南部)问题,这种“鹰派做法”符合他信对“快速思考”和“快速行动”的偏好。他信使用暴力解决(南部)问题的偏好以及不屑采取“讨论”和“谈判”等“柔和”的方式,扩大了泰人和非泰人之间的不信任和

①④ Michael J. Montesano and Patrick Jory (eds.), *Thai South and Malay North: Ethnic Interactions on a Plural Peninsula*, p.138, 139-147.

② Imtiyaz Yusuf, “The Thai Muslims and Participation in the Democratic Process: The Case of 2007 Elections”, *Journal of Muslim Minority Affairs*, vol.29, no.3, 2009.

③ 陈衍德、彭慧、俞云平:《多民族共存与民族分离运动:东南亚民族关系的两个侧面》,厦门大学出版社,2009年,第177页。

⑤ Omar Farouk Bajunid, “Islam, Nationalism, and the Thai State”, in Wattana Sugunnasil (ed.), *Dynamic Diversity in Southern Thailand*, Pattani Campus: Prince of Songkla University, pp.11-14.

⑥ Aurel Croissant, “Unrest in South Thailand: Contours, Causes, and Consequences Since 2001”, *Contemporary Southeast Asia*, vol.27, no.1, 2005.

相互歧视,致使南部局势最终急剧恶化。^① 2001年12月24日早晨,北大年、也拉和那拉提瓦三府的泰国警察站遭到“协同袭击”,致使五名警官和一名准军事村防志愿者被杀害,泰南冲突再现。之后两年多,又发生数起与2001年12月袭击相似的事件,这些袭击事件导致56人死亡。2002年10月以来,泰国国家和佛教象征符号成为叛乱分子的固定袭击对象。^② 2003年4月28日,位于那拉提瓦府的泰国海军基地遭叛乱分子袭击后,类似袭击就变得“常态化”。

2004年1月4日,约100名叛乱分子突然袭击了那拉提瓦府的泰国陆军第四工兵军火库之后,泰国政府与叛乱分子之间的冲突便急剧升级。这起事件的袭击规模震惊了泰国政府,他信总理立即扩大了“戒严令”的覆盖范围。^③ “1·4”事件发生后,他信将袭击并盗走武器的嫌疑人称为“普通暴徒”;并认为,“动乱”属于内部冲突,与国际恐怖主义或宗教因素无关。不过,到2004年10月,他信对引起“南部动乱”的因素的认知发生了变化。在2004年10月29日的全国电视讲话中,他信不仅表露了将“南部问题”视为一种恐怖主义行为的观点,也说明他信维护自己对南使用军队的合法性的意图;同时,他信认为“南部动乱”的真正根源是恐怖主义运动,这种观点也反映在泰国国家安全委员会及泰国军方的相关报告中。^④ 为应对动荡的泰南局势,他信政府向泰南地区派遣大量的正规与非正规部队。在高峰时期,多达三万名全副武装的士兵、警察和民兵干部被派遣至泰南各地。同时,泰马边界被立即封锁,泰南多数区域因而处于紧急令的控制之下。^⑤

总体来看,2004—2005年,他信对“泰南冲突”问题处理欠妥,造成了严重后果:一方面,恶化了国内或泰南的安全局势;另一方面,也恶化了泰国与邻国马来西亚的关系。2005年3月,他信建立“国家和解委员会”,似乎改变了之前的强硬立场。但实际上,他信政府对南一直坚持“民粹主义”与对抗性政策,这增加了“分裂主义运动”的威胁。^⑥ 他信颁布2004年“戒严令”后,北大年、那拉提瓦与也拉三府的暴袭事件便急剧增多。之前,虽然泰南一直是主要的“冲突场域”,但2004年以来的冲突却表现出了质的不同,这主要表现在冲突造成了更多的伤亡人数。^⑦ 整个2004年,在多数情况下,泰国政府的低级官员、学校教师、“自卫队人员”,以及“告密者”常被叛乱分子的“摩托车刺杀小队”杀害。另外,叛乱分子还纵火焚烧学校和泰国政府的其他财产。之后两年,泰国政府与叛乱团体之间的冲突进一步增加。

从2005年开始,泰南叛乱有了显著发展,这表现在叛乱分子经过精心策划之后,肆意发动使用“简易爆炸装置”同时袭击数十个目标为特征的暴袭行动方面,其使用的炸弹威力也更大。从袭击对象来看,叛乱分子重点袭击与经济相关的政府基础设施和私人公司,甚至连割胶工人也不放过。^⑧ 泰国政府动用军警力量遏制武装分离运动或打击暴袭活动,这本身是无可非议的。不过,仅仅动用军警力量只能暂时遏制暴袭并最大程度地稳定泰南局势,而不能从根本上解决泰南暴力问题。对此,诚如泰国社会学家蒲米·提拉育(Boonmi Thirayuth)所言:“只应在必要时才使用军事手段,使用时也不应过度,因为过度使用军事手段只会在马来人中间制造不满。”^⑨

2006年“9·19”政变结束了他信政府在泰南实行的“公开对抗”的政策,之后,他信时期实行较

①④⑥ Ukrist Pathmanand, “Thaksin’s Achilles’ Heel: The Failure of Hawkish Approaches in the Thai South”, *Critical Asian Studies*, vol.38, iss.1, 2006.

②③ John Funston, *Southern Thailand: The Dynamics of Conflict*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2008, pp.1-2, 2, 48.

⑤ Joseph Chinyong Liow and Don Pathan, “Confronting Ghosts: Thailand’s Shapeless Southern Insurgency”, *Lowy Institute Paper 30*, Sydney: Lowy Institute for Public Policy, 2010, p.53.

⑦ Duncan McCargo, *Mapping National Anxieties: Thailand’s Southern Conflict*, Denmark: NIAS Press, 2012, p.3.

⑧ John Funston, *Southern Thailand: The Dynamics of Conflict*, pp.3-5.

⑨ Mohd Azizuddin Mohd Sani et al. (eds.), *Dynamics of Ethnic Relations in Southeast Asia*, Newcastle upon Tyne, NE: Cambridge Scholars Publishing, 2010, p.74.

为激进的对南政策也得以转变。尽管2006年9月后,泰国政府采取了更多的缓和政策,但泰南冲突并未得到有效缓解。在获任命之后,新任总理素拉育将军宣布了对南部边境府的新政策。素拉育总理认为,(泰南)动乱根源于当地人民所遭受的“历史不公”,只有解决这个问题才能缓解紧张局势——这是一种从泰国政府官员口中说出的令人耳目一新的话语。另外,素拉育还宣布结束他信执行的有争议的“黑名单”政策(一份由军方建立并得到“弱情报”支持的合法逮捕有嫌疑的武装分子的黑名单)。尽管如此,在素拉育新政府所出台的政策文件中,却几乎没有提及“南部问题”。总的来看,素拉育政府时期,泰国政府认为:(一)解决南部的“关键问题”在于遵循“理解、投身和发展”的皇室建议;(二)按照皇室提出的“理解、投身和发展”建议,让“国内安全行动指挥部”(The Internal Security Operational Command, ISOC)全权负责泰南地区,并重建“南部边境诸府行政中心”和“民-军-警特遣部队”(The Civilian Police Military Task Force)或“民-警-军联合指挥部”(The Civilian-Police-Military Joint Command, CPM-43)。① 尽管采取这些措施,但2007年泰南暴袭事件及其导致的伤亡人数依然有增无减。

阿披实·威差奇瓦(Abhisit Vejjajiva)政府(2008—2011年)上台后,承诺将“南部边境诸府行政中心”与“国内安全行动指挥部”这两个部门分开运行,即允许“南部边境诸府行政中心”独立运行于“国内安全行动指挥部”之外。阿披实奉行“以政领军”或“政治领导军队”的政策,但该项政策并未比之前的政府所采取的政策措施更能抑制泰南暴力行为的复杂化。② 阿披实采取的政策的一个关键点是让“南部边境诸府行政中心”摆脱“国内安全行动指挥部”的束缚,并在没有“国内安全行动指挥部”批准的情况下给予文职机构调任“文武官员”的权力。总的来说,阿披实关切的显然是不让安全问题“绑架”泰国政府在泰南边境府的总政策,但阿披实并未兑现自己承诺的大部分政策。事实上,2008年1月,尽管泰国新政府上台,但新政府却因忙于其他重要事务而未尝试改变对南政策。到2008年7月,平民或军人的伤亡数并未减少;或者说,冲突的整体轨迹并未发生任何根本的改变。2011年初,泰国实施的一项政策是由泰国军方在宋卡府四个区发起的“准大赦”政策,这里的“紧急令”已为“内部安全法案”所取消和取代。③ 从2008—2011年期间的泰南局势来看,该时段的泰南暴袭或暴力冲突事件的确有所缓解,但到英拉·西那瓦政府执政时期(2011—2014年),泰南局势在2012—2013年又再次恶化,直到2014年才出现明显减弱。

2012年3月初,尽管英拉提出了在第一财年(2011—2012年度)恢复泰南边区和平与安全的紧急政策,但2012—2013年恰恰是泰南局势再度恶化的年份。因此,一定程度上来说,英拉的政策并未得到有效落实。正是在2012—2013年泰南局势再度恶化的背景下,2013年2月底,英拉政府公开表示赞成马来西亚发起的对话进程——旨在通过谈判,探索解决泰南冲突的举措。2013年2月28日,泰国政府为一方(A方),与泰国政府持不同的观点和意识形态的人为另一方(B方),马来西亚作为“协调人”,在吉隆坡签署了一份名为“和平对话进程的一般共识”的文件。④ 签署该文件的重要性在于泰国英拉政府公开承认了“泰南问题”的政治属性,这与之前历届政府的表现明显不同。总的来看,泰国政府是以或是对方同意以泰国宪法框架为基础进行对话。

2013年上半年,泰国政府与作为分离主义团体“代表”的“北大年民族革命阵线”(BRN)在吉隆坡举行了三次会议,但到2013年7月,谈判就遇到严重挑战。由于对泰国政府发起的“和平对话

① Arnaud Dubus and Sor Rattanamee Polkla, *Policies of the Thai State towards the Malay Muslim South (1978-2010)*, Bangkok: The Research Institute on Contemporary Southeast Asia, 2011, pp.85-86.

② [泰]马克·阿斯丘著,许丽雨译:《泰国南部的叛乱与暴力市场——非战非和》,载《南洋资料译丛》,2011年第3期。

③ Arnaud Dubus and Sor Rattanamee Polkla, *Policies of the Thai State towards the Malay Muslim South (1978-2010)*, pp.90-93.

④ United Nations Peacemaker, *General Consensus on Peace Dialogue Process*, Kuala Lumpur, 28 February, 2013.

进程”持怀疑态度，“北大年民族革命阵线”的谈判代表从一开始参与和谈就采取强硬立场，力求通过阐明“五项要求”来主导会谈议程的制定。^① 简言之，“五项要求”包括：（一）承认北大年民族革命阵线为北大年人民的代表；（二）指定马来西亚为调解者，而不仅仅是协调者；（三）东盟国家、伊斯兰会议组织和非政府组织参与和谈进程；（四）承认北大年马来民族的存在和主权；（五）释放所有被捕在狱的“北大年战士”。^② 其中，第四项要求明显与泰国宪法中“泰国是一个统一且不可分割的国家”的条款规定相抵触，泰国政府断然拒绝此类要求的和谈。2013年8月，在讨论“五项要求”时，泰国陆军司令巴育就曾表示：并不准备讨论给予南部自治的问题。^③ 尽管“吉隆坡和谈”并未取得任何实质性的进展，但正如邓肯·麦卡科（Duncan McCargo）所解释的那样：“鉴于在这场可怕的叛乱中丧生的人数，任何和平进程都比没有和平进程更好。”^④ 由于英拉政府面临麻烦的政治和司法压力，使其在“泰南问题”上难以持续地有所作为。2014年“5·22”政变最终打断了由英拉政府主导推进的和谈进程。

2014年，泰国“5·22”政变发生之后，军方领导人巴育·占奥差宣布接管政权并出任泰国政府的（代）总理。2014年12月2日，泰国总理巴育和马来西亚总理纳吉布进行会谈后，泰马两国承诺在同泰南叛乱团体重新“和谈”方面取得进展。不过，巴育对此解释说：（和谈进程）没有时限压力。^⑤ 除了同马来西亚保持合作之外，迄今为止，巴育政府处理南部问题的政策、立场或态度是：按照皇室提倡的“理解、投身、发展”（เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา, Understand, Access and Develop）策略或原则，以和平方式预防和解决南部边境诸府的动乱，从而减少暴力并消除冲突。^⑥ 同时，缓解对抗与派系化，促进团结、和平与和解……将促进泰南当地的繁荣与提高泰南人民的生活列为优先事项。^⑦ 不过，巴育出任泰国总理以来，泰南边区依然处于动荡之中，泰南“和平进程”的走向也有待观察。

五、结 语

历史与现实表明，泰国政府对马来穆斯林族群采取的政治整合政策具有“救急”特征，即在泰南局势恶化之时，泰国政府便会给出一些政治承诺。但是，由于受到国家安全环境和频繁政变的影响，有利于马来穆斯林族群的政治政策，大多并未得到有效落实。对马来穆斯林来说，泰国政府政治整合政策的可信度与有效性依然是一个问题。缓和泰南局势，将马来穆斯林族群整合进入泰国社会，既需要泰国在国家与地方两个政治层面采取并落实相关的政策措施，也需要优先解决南部边区的政治经济问题，并防止该类问题转化为宗教文化问题。同时，需要进一步发展南部边区的马来穆斯林社会，从而为缓解或解决泰南问题打下基础。

目前而言，有效的政治参与依然是解决泰南问题的一种有效途径。不过，泰国政府在国家政治层面上对马来穆斯林族群让步的可能性较小，而在地方政治层面上做出有限让步的可能性则相对

①④ Duncan McCargo, “Southern Thailand: From Conflict to Negotiations?” Sydney: The Lowy Institute, April 2014, p.8, 14.

② Patthara Limsira, “Dialogue Process for Peace in the Border Provinces of Southern Thailand”, *Journal of East Asia and International Law*, vol.6, no.2, 2013.

③ Gerard McDermott, “The 2013 Kuala Lumpur Talks: A Step Forward for Southern Thailand”, *Peace Research*, vol.46, no.1, 2014.

⑤ “Prayut, Najib Push Talks Ahead”, *Bangkok Post*, 2 December, 2014.

⑥ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2559). *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔)*. กรุงเทพฯ, ประเทศไทย: สำนักนายกรัฐมนตรี, หน้า 123; Office of the National Economic Development Board, *The Twelfth National Economic and Social Development Plan (2017-2021)*, Bangkok, Thailand; Office of the Prime Minister, 2016, p.152.

⑦ “Two-Year Performance of The Royal Thai Government”, Bangkok: The Secretariat of the Prime Minister Government House, Royal Thai Government, 22 October, 2016.

较大。从政治参与来看,尽管有少数马来穆斯林得以参与或进入泰国地方机构工作,但他们发挥的作用相对有限的;而进入泰国议会内阁的马来穆斯林的人数,在泰国政治发展史上的多数时期之内则相对较少。因此,这些参政的马来穆斯林精英发挥的作用及影响力,往往较为有限。从根本上来说,处理和解决泰南马来穆斯林分离问题,泰国政府仅仅采取“权宜之计”进行缓解恐怕是不够的。从政治角度来看,处理跨界民族问题,除了需要保持和发展同邻国及相关国际组织的友好合作关系之外,在缓解或解决“泰南问题”的过程中,泰国“对南政治整合政策”所发挥的双重作用与影响也不应忽视。

Abstract Thailand is still yet to complete its construction of a modern nation-state. The Thai government still refuses to grant autonomy to the Malay Muslims in institutional arrangements. Thailand has launched its political integration policy towards the Malay Muslim community for over one century, but the desired results have not been achieved. There still exists an “anti-state integration” sentiment from the ethnic Malay Muslims. During the late 1950s and 1980s, Malay Muslims resisted Thailand’s national integration by armed rebellions. The southern border provinces of Thailand, on the other hand, remained relatively stable from mid-1980s to 1990s. Since 2004, however, frequent occurrences of violent attacks caught the border areas of southern Thailand in deep turbulence once again. It is important for the Thai government to continuously design and implement the policies of political integration to the ethnic Malay Muslims on both central and local political levels with a spirit of collaboration and inclusiveness, which is essential to dealing with the violent conflicts in southern Thailand. This process is also crucial to the integration of the Malay Muslim community into the Thai society.

(阳举伟,博士研究生,云南大学历史与档案学院,昆明,650091;何平,教授,云南大学历史系,昆明,650091)

[责任编辑:周旭芳]