

## 试析泰国 1992 年以来的民主转型 与民族分离问题的关系

郭雷庆

**【摘要】**近年来,泰国政治局势持续动荡,陷入了阶级冲突与民族分离问题恶化的双重困境。一方面,“黄衫军”与“红衫军”政治势力的街头恶斗,引发多次军事政变,最终军人上台,民主倒退;另一方面,泰南马来穆斯林分离问题日益恶化,暴力恐怖活动频繁发生,伤亡人数不断增加,给国家安全和稳定造成重大威胁。这一双重困境的形成主要在于泰国自 1992 年以来的民主转型激化了民族矛盾,助长了马来穆斯林的分离倾向,加剧了泰南局势的动荡;而马来穆斯林分离问题的恶化反过来又成为泰国民主倒退的重要因素。

**【关键词】** 泰国;民主转型;马来穆斯林分离问题

**【中图分类号】** D73 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1001-4527(2017)04-0131-09

**【作者简介】** 郭雷庆(1988—),男,山东肥城人,山东大学当代社会主义研究所博士生,主要从事民族政治学研究。

近年来,泰国政治局势持续动荡,陷入了阶级冲突与民族分离问题恶化的双重困境。一方面,“黄衫军”与“红衫军”政治势力的街头恶斗<sup>①</sup>,引发多次军事政变,最终军人上台,民主倒退;另一方面,泰南马来穆斯林分离问题日益恶化,暴力恐怖活动频繁发生,伤亡人数不断增加,给国家安全和稳定造成重大威胁。造成这一双重困境的主要原因是什么?学界在分析上述困境时,通常将泰国的民主转型与马来穆斯林的分离问题分开来研究。泰国民主转型的困境一般表现为频繁的军事政变、激烈的阶级冲突、左右翼政治力量的互斗等,民族冲突及分离的力量似乎对它造成的影响甚微;马来穆斯林的分离问题一般表现为分离组织发动的武装叛乱、恐怖袭击事件等,由于大多发生于远离泰国政治中心的南部半岛上,民主转型对其影响似乎也不大<sup>②</sup>。然而事实并非如此。民主转型与马来穆斯林的分离问题存在着较密切的关系。本文拟通过分析泰国1992年以来的民主转型历程,试图说明民主转型及其所带来的多党竞争制在马来穆斯林分离问题的复发、恶化过程中扮演了一种消极甚至负面的角色;反过来,马来穆斯林分离问题在民主转型中也不仅仅作为一种“背景性”问题,而是较为深入地参与其中,比如它成为不同政治势力用以政治竞争的手段,不断发生的暴恐事件成为军

① 所谓“黄衫军”是指代表着商人、公务员、军队和城市中产阶级利益的群体,他们是他信执政期间既得利益的受损者,因在抗议示威时身穿黄色上衣,因此被称为“黄衫军”。所谓“红衫军”是指代表着广大农民、城市低收入者利益的群体,他们是他们执政时期的既得利益者,因在抗议示威时身着红色上衣,因此被称为“红衫军”。

② 民主转型,在本文特指由非民主政体(君主专制、一党制、军政府等)转向多党竞争政体。民族分离问题,是指在多民族国家中,某一民族通过和平或暴力,甚至恐怖主义等方式力图将其聚居地从现属国家中脱离,建立一个新的独立国家或并入其他国家的分裂行为。

方干预政治的口实等,这对泰国的民主转型及民主巩固造成了不利影响。泰国民主转型及其应对民族分离问题的经历和教训,对于其它多民族国家在政治发展中妥善解决民族问题具有借鉴意义。

1992年5月,泰国爆发了自1973年以来最大规模的民主运动,并于当年9月举行民主大选,使泰国再次恢复议会民主政治,开启了新一轮的民主转型进程。依据转型后的民主特征、马来穆斯林分离问题的进展,以及两者间的互动关系,本文将其划分为三个阶段:1992到2001年民主转型的初期阶段;2001到2006年民主转型的中期阶段;2006年至今的转型后期阶段。

## 一、民主转型初期

### (一) 民主乱局

从1992到2001年,泰国经历了四届民主政府,分别是1992年10月到1995年5月的民主党川立派政府,1995年7月到1996年9月的泰国党班汉政府,1996年11月到1997年11月的新希望党差瓦立政府,1997年11月到2001年1月民主党川立派政府。这四届民主政府的频繁更替,是泰国新一轮民主转型初期民主政治的一个缩影,其特点表现为:1、执政时间短暂,没有一届民选政府能任满四年。2、“大党不大,小党众多”,各派政治力量相对均势,在大选中没有一个大党能够取得绝对多数的议席,只能组成多党联盟进行执政,这很容易导致政府内部利益分配不均从而形成内斗不休的无序格局。3、大选中贿选、舞弊现象严重。以1995年大选为例,选举观察组织在此次选举中揭露出2268起选举舞弊事件,有政党出价2000万泰铢购买人气候选人的,有直接发放现金、礼物收买选民的,也有贿赂当地官员、警察、大佬以进行选举舞弊的,最终撒钱最多的政党获胜<sup>①</sup>。4、政府腐败问题严重。根据透明国际数据,泰国的廉政指数在九十年代一直徘徊在3.0左右(总分为10分),在国际排名中一直处于较为严重的腐败国家行列。5、政府执政能力较弱,很多政策得不到贯彻执行。总之,20世纪90年代的泰国政坛,成为不断上演中小政党争权夺利闹剧的舞台,围绕着财政预算和内阁席位的分配,多党联合政府陷入了无休止的政争乱局,根本无心也无力管理泰国的经济社会事务<sup>②</sup>。同时,九十年代初,苏联解体东欧剧变,在国际上掀起了一股民族分离浪潮;1997年金融危机爆发,泰国首当其冲,人民生活水平急剧下降。国际上的这两股政治经济危机风潮严重影响了泰国,本已沉寂的马来穆斯林分离问题死灰复燃,极端分离组织再次发动恐怖袭击活动。

### (二) 马来穆斯林分离问题的复燃

1993年8月1日,分离主义分子一夜之间纵火烧毁了33所学校和一所佛寺;次日,曼谷火车站又遭枪击,死伤10余人;随后的1个月内又接连制造多起暴力事件,其中单仅纵火事件就夺走6条生命,但政府无法确定到底是什么组织所为,最后抓了4名穆斯林,遭到南部穆斯林的强烈指责;1994年4月23日,洛坤火车站发生爆炸,死伤30多人<sup>③</sup>。1997年,北大年联合解放组织、北大年民族革命阵线、新北大年联合解放组织结成“策略同盟”,开展了名为“贝萨图”(意为团结一致)的军事行动,代号为“落叶行动”,主要内容是共同实施一系列针对国家公务员、执法人员和教师的炸弹爆炸、手榴弹袭击、驾车袭击、暗杀和纵火等暴力袭击。1997年8月到1998年1月间,泰国南部至少发生了33起“落叶”袭击事件,9人因此丧生,几十人受伤,并造成了巨大的经济损失。其中最严重的一起暴力事件是在1997年12月29日,也拉府勿洞地区的一所学校发生炸弹爆炸,造成3人死亡、15人重伤<sup>④</sup>。

这一系列的恐怖袭击事件只是新世纪马来穆斯林大规模分离主义活动的开始,随着泰国民主化进程的加速,特别是他信政府的上台,马来穆斯林分离主义运动重新掀起了一波高潮,并持续至今。

① David, "The 1995 National Elections in Thailand: a Step Backward for Democracy", *Asian Survey*, Vol. 36, No. 4, 1996, pp. 368-370.

② 房宁等:《自由威权多元:东亚政治发展研究报告》,社会科学文献出版社2011年版,第284页。

③ 陆继鹏:《泰南四府民族问题的历史进程》,载于《东南亚纵横》2004年第12期。

④ 许利平:《亚洲极端势力》,社会科学文献出版社2007年版,第149-150页。

### (三) 1997年人民宪法

1997年金融危机爆发后,越来越多的民众要求进行彻底的政治变革。1997年10月,国会通过新宪法,成为泰国第十六部宪法。这部宪法被称为“人民宪法”,因为它大幅扩大了民众的政治权利和自由,比1932年政变以来的前十五部宪法都民主,人民直接或间接地参与了宪法的制定过程,这在泰国政治史上还是第一次<sup>①</sup>。

人民宪法包含很多原先宪法没有的民主原则和价值观念。例如,它包含如下原则:1、促进和维护人民的权利和自由;2、扩大公众参与;3、监督公权力实施;4、完善政治架构等<sup>②</sup>。

这些原则主要体现在:第一,公民可以通过国会参与治理国家。国会包括众议院和参议院,分别由五百名和两百名议员组成,全部经由直接民选产生。在参议院选举中,省一级被当作一个选区,每个选区的议员数是根据每省的居民数与国家居民总数的比率确定的。众议院选举分为选区选举和比例选举。四百名众议员通过选区选出,其余一百名议员通过比例选举产生。在选区选举中,每个选区选出一名众议员,这种比率大约是155,000名居民对应一名众议员。在比例选举中,每个政党提出候选人名单并按序号排序,最后根据每党的得票率分配议席。如果一个政党的得票率少于5%,那么该党候选人全都不能入选,这对小党产生了明显的压制作用。此外,该宪法明确规定现役军人不得担任两院议员。<sup>③</sup>

第二,公民可以通过独立的监督机构监督公权力,加大惩治腐败和政府渎职的力度,确保行政机关和立法机关公开透明。这些独立的监督机构包括参议院、国家反腐委员会、宪法法院以及行政法院等。

第三,从中央集权走向地方自治。人民宪法第284款规定:“所有的地方政府都应享有政策制定、行政管理、干部人事、金融等方面的自治权,以及都应享有和承担在他们自己权限内的权力和责任”<sup>④</sup>。同时,地方自治必须遵守“泰国是一个统一而完整的王国”这一宪法规定<sup>⑤</sup>。1997年人民宪法的颁布,进一步限制了军人权力、扩大了公民政治参与和地方自治权,标志着泰国的民主转型进入了大众民主政治时期。

## 二、民主转型中期

### (一) 他信强势政府

2000年3月4日举行了第一次参议院选举,这是1997年宪法实施以来的首次全国大选,共有1522个候选人角逐200个议席,投票率高达72%,比泰国以前历次全国性选举投票率都高。当选代表也好于原有预期(当选者有“传统”背景的人不到一半)。虽然后来发现有78个当选参议员由于欺诈而取消其资格,选举委员会进行了5次补选后,所有参议员才得以全部产生。2001年1月举行的众议院选举也采取了类似模式,对于涉嫌舞弊的候选人直接驱逐。70%的合格选民参加了投票,这创造了众议院大选的最高纪录。许多声名狼藉的乡村政治家落选了,而一大部分年轻的候选人(很多都只有30多岁)当选。最重要的是,此次大选成功地强化了大党,减少了不稳定的、多党联合可能带来的混乱因素,他信领导的泰爱泰党差两票就获得了议席数的一半(总议席为300席,泰爱泰党获得248席),他们在选举之后吸收了14个自由民主党代表来壮大自己,最终确立了一党主政的政治格局,成为泰国历史上第一个强势的民选政府。<sup>⑥</sup>

他信领导的泰爱泰党成立于1998年,是一个以信息、生化、电子等高新技术产业起家的新型家族资本本集团的代表。而他信2001年大选的成功,则源于他信以强调扶贫发展的“草根政策”为号召,赢得了占泰国总人口70%的农民支持,是“农村包围城市,选票夺取政权”策略的成功,也深刻反映出了大众民主政治的威力,他基本绕开了原有曼谷政商集团、地方豪强、官僚阶层、王权势力等组成的城市精英庇护制网络,而选择与农民这一最大的草根群体结盟,实现了新兴资本集团政治权力的逆袭。他信在竞选总理时提出了11项“草根政策”方案,比如三年内暂时停止向农民讨还小笔贷款债务,筹建农村发展基金,成立资产服务机构、国民健

① W.K.Che Man, "Democratization and National Integration: Malay Muslim Community in Southern Thailand", *Intellectual Discourse*, Vol. 11, No. 1, 2003, pp. 1-26.

②③④⑤ K0 Thailand, "Constitution of the Kingdom of Thailand (B.E.2540)", National Legislative Bodies (1997).

⑥ [澳]约翰·芬斯顿:《东南亚政府与政治》,北京大学出版社2007年版,第322-323页。

康保险基金、穷人银行,实行“一村一特产”计划,发展具有特色的地方经济,为农民创造收入等<sup>①</sup>。他信执政后,将“草根政策”予以贯彻落实,相继推出了“负债农民三年缓债计划”、“乡村基金计划”、“三十铢治百病计划”、“资本化资本计划”等,从金融、财政、医疗、住宅、保险、土地等多方面保障了农民的权益,使得泰国的贫困率在他信第一任期内降低了5.4个百分点,经济增长率年均6.36%。这也使得他信政府的农村支持率一直居高不下,赢得了大批农民的支持,并成为他信执政最为坚实的根基<sup>②</sup>。

### (二) 马来穆斯林分离问题的恶化

然而,他信的“草根政策”并没有惠及南方马来穆斯林的聚居区,也没有得到大多数马来农民的支持。相反,在他信执政的五年多的时间内,泰南骚乱持续不断,而且大规模的暴力冲突始于2001年。根据泰国政府的统计和研究报告,1993年至2004年11月末,共发生了1975件暴力事件,21%发生在2001年前,79%发生在2001年后<sup>③</sup>。从2004到2006年他信执政的最后两年间,泰南暴力冲突至少造成2000多人的死亡<sup>④</sup>。

具体来看,2001年12月24日晚,泰南的也拉、北大年和陶公三个府的四个警察哨所和一个边防警察营地遭到武装袭击,造成6名警察死亡。2002年3月12日和13日,也拉和北大年府连续发生袭警事件,造成8名警察死亡,10月29日,宋卡的一座寺庙发生爆炸,五所学校被烧。2003年4月28日,极端组织袭击了位于也拉府和陶公府的泰军基地,造成4死2伤,19支制式武器被抢。2004年泰南暴力冲突急剧升级:1月4日,极端分离分子在陶公府11个县发动袭击,一夜之间纵火焚烧了20多所学校,抢劫了1处军火库,杀害4名士兵,夺走400多支枪械和2000多发弹药;据不完全统计,从“1·4事件”起到4月中旬,泰南地区发生近500起纵火、爆炸、暗杀等袭击事件,至少造成平民和安全人员66人丧生,68人受伤,1000多所学校被迫关闭;4月28日,数百名身穿黑衣、手持武器的极端分离分子向宋卡、也拉和北大年三府的15处军营和警察亭发动进攻,军警打死107名极端分子,活捉17人,有5名警察死亡,15人受伤;10月25日,极端分子煽动陶公府3000多名穆斯林群众到警察局前示威,要求释放6名为分离组织提供枪支的犯罪嫌疑人。政府出动1000多名军警镇压,当场造成6人死亡,几十人受伤,1000多人被捕,在押解过程中,有78人在送往北大年第四军区军营途中的军车内窒息身亡;据统计,从2004年1月到11月10日的10个月时间内,共有573人死亡,524人受伤。2005年4月3日,宋卡府的机场、家乐福超市和宾馆在半小时内容接连发生3起爆炸,造成至少2人死亡,超过50人受伤。2006年8月31日,也拉府发生19起银行连环爆炸事件,导致1人死亡、23人受伤;9月16日晚,宋卡府首府又发生连环爆炸事件,造成至少4人死亡和数十人受伤。<sup>⑤</sup>

### (三) 民主转型恶化民族分离问题

在民主转型得到深化、政局趋于稳定时期,九十年代“复发”的马来穆斯林分离运动为什么不仅没有得到抑制,反而进一步扩大升级为更为严重的暴力恐怖活动?每个事件的具体原因和导火索各不相同,但在这段时期的集中爆发肯定有其统一而特定的因素所在。

首先,政党恶性竞争带来政策失误。泰国1997年宪法赋予了民众更多的政治权利,极大提升了基层大众在选举政治中的地位,无疑,这是泰国民主转型的一大进步。但另一方面,这也助长了各个政党间的恶性竞争。因为赢取政权的唯一途径就是赢得更多选票,而不用再像以前一样顾及及其他,如看军方脸色等。在2001年的大选中,他信领导的泰爱泰党尽管赢得了中部、北部和东北部地区的大多数议席,但在南部地区仅获得6席,而民主党则获得48席。作为在众议院大选中赢得128席的最大反对党,民主党牢牢控制着南部地区,一些马来穆斯林精英自1976年大选时就加入到民主党,作为民主党党员候选人参选。民主党在泰南的政治网络遍

① 段立生:《他信政府与泰国经济复苏》,载于《东南亚纵横》2003年第3期。

② 田禾、周方治:《列国志—泰国》,社会科学文献出版社2009年版,第118-119页。

③ 孔建勋等:《多民族国家的民族政策与族群态度》,中国社会科学出版社2010年版,第114页。

④ 孟庆顺:《泰国南部问题的成因探析》,载于《当代亚太》2007年第6期。

⑤ 上述暴力恐怖事件的详细信息请参见肖建明著《当代东南亚的伊斯兰教与政治》,云南大学出版社2012年版,第88-89页;许利平主编《亚洲极端势力》,社会科学文献出版社2007年版,第151-153页;孔建勋著《多民族国家的民族政策与族群态度》,第114-116页。

布地方政府、军、警和行政结构各界，要想打破民主党对泰南席位的垄断局面，有必要对泰南政策进行调整，他信一上任就表明要调整中央在泰南的政策，而这些政策更多的是从泰爱泰党的利益出发，而没有充分考虑到泰南地区的形势<sup>①</sup>。

2002年初，他信政府裁撤了南疆各府管理中心和南疆治安前沿指挥部，并委任缺乏经验的警察部队接管了历来由第四部域军（即军分区）负责的南疆治安。这一举措明显减弱了泰国政府对南疆地区的掌控能力，伺机而动的泰南分离主义组织于是乘势而起，袭击事件呈迅速上升趋势。而他信政府为了保护对泰国经济复苏有重要影响的旅游行业，避免先前因印尼面临恐怖袭击而转向泰国的国际客源流失，而否认袭击事件的民族分离和暴恐性质，对外宣称这些事件都是黑社会犯罪或意外事件，局势完全在政府的控制之下<sup>②</sup>。

然而，一系列暴恐事件的不断发生，死亡人数的急剧增长，使泰南局势持续恶化。在此期间，民主党极力攻击和指责他信政府的泰南政策，认为泰南局势的恶化首要原因是他信政府的政策不当，为此民主党还在泰南地区成立了自己的南疆各府管理中心，以此来对抗他信政府的警察势力。这种拆台行为无益于泰南局势的好转，反而使得马来穆斯林对中央政府更加厌恶，离心倾向更为严重<sup>③</sup>。因此，不管是民主党还是泰爱泰党，两者大都从各自党派一己之利出发，不顾国家利益，为了争取选票而相互拆台，客观上助长了马来穆斯林的分离倾向，加重了局势的恶化<sup>④</sup>。

其次，泰南分离问题成为政坛势力恶斗的工具。他信政府依托“草根政策”赢得大批农民群体的支持，并使泰爱泰党成为20世纪70年代以来第一个拥有众议院简单多数席位的政党，而本届联合政府也因此成为10多年来最为稳固的一届<sup>⑤</sup>。但是其草根政策损害到了城市中产阶级和军方传统势力的利益，使得看似稳定的政局后面涌动着暗流。如草根政策需要依托政府的财政资金，而这必然影响到城市中产阶级的社会福利及企业待遇；而为了留出充足的资金来保障“草根政策”的实施，他信政府还大力削减了军费开支。泰国军费占GDP的比重由1997年的1.96%降至2001年的1.43%，再降至2006年的1.12%<sup>⑥</sup>。这些都引发了中产阶级和军方势力的强烈不满。

随着2005年众议院选举的临近，传统势力的危机感不断增加，而泰南分离主义问题无疑是在2005年选举前打击他信政府的最好也是最后的机会，因此，很难期望传统势力能在遏制泰南分离问题上与他信政府一条心，于是，尽管他信政府不断更换负责处理泰南分离主义问题的政府高层官员，但政策却始终落实乏力，甚至于，先是在2004年的“4·28”事件中，军方“反应过激”，在32名马来青年穆斯林退守北大年克鲁瑟清真寺，已不具威胁时，仍发起强攻，导致32人全数当场毙命；后来在处置“10·25事件”时，军方由于“疏忽”，导致多达78名无反抗能力的马来青年穆斯林因窒息死亡；这使得他信政府的政治努力在顷刻化为乌有，南疆局势迅速恶化，而民主党则乘机逼宫，要求总理引咎辞职<sup>⑦</sup>。可见，在事关国家统一和稳定的重大事项上，依然免不了成为所谓“民主斗争”的牺牲品。

再次，1997年的人民宪法规定在坚持泰国统一而完整的基础上，向地方政府放权，赋予地方政府政策制定、行政管理、干部人事、金融等方面的自治权，并保障各府的“宗教自由”权。这产生了两方面的效果。一方面增强了马来穆斯林地方精英政治参与和民族自治意识。马来穆斯林组建了自己的政党——和平党，它号召穆斯林进一步团结起来，坚持用伊斯兰教的价值标准作为处理政治、经济、劳务及环境问题的手段。在2000年

① Aurel Croissant, "Unrest in South Thailand: Contours, Causes and Consequences since 2001", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 27, No. 1, 2005, p. 31.

②⑤⑦ 周方治：《泰国南疆分离主义的重现与影响》，载于张蕴岭主编《亚太地区发展报告 No. 5》，社会科学文献出版社2005年版，第138、143、143—144页。

③ Aurel Croissant and Daniel J. Pojar, "The Parliamentary Election in Thailand, February 2005", *Electoral Studies*, Vol. 25, No. 1, 2006, p. 188.

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

⑥ 周方治：《泰国政治格局转型中的利益冲突与城乡分化》，载于《亚洲纵横》2008年第6期。

的参议院大选中,泰南四省六个参议席位中的四个被马来穆斯林精英夺得;在2001年的众议院大选中,马来穆斯林赢得了泰南13个议席中的12个<sup>①</sup>。民族政党的成立,以及民主选举的成功使得马来穆斯林的政治参与热情高涨,民族自治诉求强烈。

然而,另一方面,尽管政府在保护伊斯兰教、改善教育、发展经济以及吸收穆斯林进入政府等方面做出了一系列有意义的措施,但是至今没有将“民族自治”作为解决马来穆斯林分离问题的方案的意向,所采取的缓和措施也只不过是控制局势的缓宜之计。这与马来穆斯林日渐增长的政治参与和民族自治诉求落差过大,大部分穆斯林知识分子(尤其是国外留学归来者)仍被排斥在国家政权体系之外,增加了他们的不满和挫折感。不少人因而加入分离组织,尤其是一些与海外极端宗教势力有联系的人还成为其骨干分子,这无疑增强了分离组织的实力,使其表现出更强的破坏力<sup>②</sup>。

最后,他信政府的一些具体政策激化了民族矛盾。由于主体民族的人数占据相对优势,大多数选区也大都分布在主体民族聚居区内,这就促使主要政党制定政策时更多考虑主体民族的利益诉求,而轻易忽视少数民族选民的诉求。比如在经济上,他信政府的不少发展计划没有考虑到伊斯兰教教义,甚至与之相冲突,因而落实效果不佳。在外交上,他信政府追随美国的反恐政策,并在2003年8月出兵伊拉克,这激怒了马来穆斯林。在教育上,他信政府意识到伊斯兰宗教学校旁多克是滋生激进主义和恐怖主义的温床,因此要求也拉、陶公和北大年三个府的所有伊斯兰宗教学校必须向政府登记备案。截止2004年1月中旬,共有220多所旁多克学校,1045名教师,13516名学生向泰国教育部登记备案,在泰南地区以及邻近省份至少还有500多所旁多克学校没有登记备案,政府宣布这些学校是非法的<sup>③</sup>。然而这一政策的后果是激进分子将这些注册学校当成了攻击目标,如激进分子在2004年年初一夜之间焚烧了20多所学校。有学者指出,“尽管某些伊斯兰学校参与了暴力活动,但是不应在伊斯兰教育与暴力之间建立简单的直接联系。相反,政府应当反思对伊斯兰传统教育形式的破坏如何导致了穆斯林对中央政府的不满,并激起了宗教领袖的反抗”<sup>④</sup>。

政府政策的效果如何会直接影响他信及泰爱泰党能否继续赢得大选。经济上的草根政策赢得了泰族大部分下层民众的支持,但在泰南地区的实施效果却适得其反;外交上追随美国的反恐政策,是因为美国对泰国经济和安全有重要影响,取得美国支持,有利于提升他信在国内外的政治地位,增加其大选获胜的砝码,但却伤害了马来穆斯林的感情。这些政策的制定大都带有赢得选票的功利性,往往追求短期效应,而对马来穆斯林等少数民族和地区的利益予以忽视。从这个角度看,他信政府的一些政策是民主转型负面影响的一个表现<sup>⑤</sup>。

通过以上分析可以看出,此次民主转型的突出特点是“史无前例地扩大民众的权利和自由,大幅增加民众政治参与度”<sup>⑥</sup>,极大提升了基层大众在选举政治中的地位。这种“选票至上”的大众民主政治,冲击了以往传统的利益集团格局,造成了矛盾的激化,政党竞争、政坛内斗更为激烈。马来穆斯林民族在这一过程中被激发了政治参与热情,但受困于多数民主制,无法真正参与国家治理,大部分精英仍然被国家政权体系排斥在外,势必造成不满;而多党恶性竞争、政坛势力争斗、他信政府政策等进一步激化了早在1980年代已有所缓和的民族矛盾,加剧了民族分离倾向,进而导致了一系列分离主义性质的暴恐事件。

### 三、民主转型后期

#### (一) 民族分离问题影响民主转型

① W.K.Che Man, "Democratization and National Integration: Malay Muslim Community in Southern Thailand", *Intellectual Discourse*, Vol. 11, No. 1, 2003, pp. 1-26.

② Thailand Islamic Insurgency, 参见 (<http://www.globalsecurity.org/military/world/war/thailand2.htm>.)

③ 孔建勋等:《多民族国家的民族政策与族群态度》,中国社会科学出版社2010年版,第117页。

④ 龚浩群:《国家与民族整合的困境:20世纪以来泰国南部马来穆斯林社会的裂变》,载于《东南亚研究》2011年第3期。

⑤ 在2006年军事政变前几个月的众议院大选中,即使遭到了中产阶级、军方、反对党等诸多反他信势力的施压,他信对再次赢得大选自信满满,因为他迎合了多数选民的诉求。因此对少数反对派(包括马来穆斯林等少数民族)的诉求大多忽视。

⑥ 宋清润、张锡镇:《泰国民主政治论》,中国书籍出版社2013年版,第159页。

民族分离问题及其引发的冲突、内战、恐怖袭击等是阻碍民主巩固的重要因素,甚至在某些时候对民主转型的进程有着直接影响。唐纳德·霍洛维茨(Donald.L.Horowitz)在《分裂社会中的民主》一文中认为,在民族分裂的国家,民主举步维艰。在亚洲、非洲、东欧等许多国家,民主化失败的一个主要原因在于民族冲突<sup>①</sup>。胡安·林茨(Juan J.Linz)和阿尔佛莱德·斯泰潘(Alfred Stepan)合著的经典作品《民主转型与巩固的问题:南欧、南美和后共产主义欧洲》一书中也谈到,在存在“国家性”问题的多民族国家,其合法性常受到质疑,主要原因是有很多民族群体寻求民族自决权,主体民族否认国家事实上的多民族特征,拒绝与其他民族进行任何妥协,使其不具有充分的公民权。国家合法性的缺失将会严重阻碍民主转型及民主巩固的实现。因为民主的内涵刚好要求一定领土范围内的公民就政府得以产生的程序形成共识,从而使政府可以合法地要求公民服从。因此,如果有相当多的民众并不将政府的要求视为合法要求,那这样的情况对于民主转型,甚至民主巩固都是一个严重的问题。事实上,甚至在民主政体之中,当大部分人或者重要的少数人质疑国家的合法性时,民主的中央政府的回应也往往是停止该区域的民主程序,建立非民主的直接统治,严重时候会限制公民权利甚至触犯人权<sup>②</sup>。

自1992年民主转型以来,泰国政治改革的一个总趋势是削弱军方势力,阻止军方干政。特别是在1997年宪政安排下,军方权力明显受到忽视和压制<sup>③</sup>。然而,他信上台后爆发的一系列分离主义性质的恐怖袭击事件,特别是2004年造成大量人员伤亡的暴力袭击事件,使得依托警察部队的他信政府孤木难支,不得不和军方合作,并对其放权。2005年7月6日,他信政府颁布了《紧急状态法令》(the Emergency Decree on Public Administration in Emergency Situations),赋予总理和军方应对“紧急情况”时的绝对权力。所谓“紧急情况”是指“影响公共秩序、威胁国家安全、导致国家分裂、出现重大灾难”等情况<sup>④</sup>。这为军方重新提升政治地位提供了绝佳机会。在该法令下,军方迅速介入泰南事务,镇压分离运动,禁止居民外出,禁止集会,检查、监督甚至禁止新闻报道、封锁公路、强制移民以及进入民宅搜查等行动<sup>⑤</sup>。这虽然在短时期内平息了较大规模暴恐事件的发生,但分离主义趋势却在恶化,暴恐事件仍不断发生。在此过程中,军方势力得到进一步加强,为不久的军事政变埋下了伏笔。

不少学术文章在分析2006年泰国军事政变的原因时大都提到他信政府插手军方事务、试图控制军方势力、触犯军方利益这一原因,但进一步分析会发现,正是马来穆斯林分离问题的恶化,为他信的野心和军方重返政治核心舞台提供了契机,使2006年成为泰国政治格局转变的一个节点。因此,民族分离这一因素应当被纳入泰国民主转型研究的视野,它使军方再次开始“合法”地干预政治,事实上这也标志着泰国1992年以来的民主转型开始出现重大危机:2006年军事政变后,军方政变被临时宪法赋予合法性;2007年宪法则规定委任制参议员中有约10%的名额可由退休军官提名产生<sup>⑥</sup>;2008年国内安全法规定国家安全受到威胁时,军方可直接介入;2013年法律规定军方可独立于民选文官政府的控制等。

从最初只是针对马来穆斯林分离势力的《紧急状态法令》而引发的这一系列后果及影响来看,马来穆斯林分离问题的恶化对泰国军人重新上台有着直接影响,它是泰国民主倒退的一个重要因素。

## (二) 阶级冲突与民族分离问题恶化的双重困境

2006年1月,因出售家族电信公司股份时涉嫌逃税的事件被曝光后,黄衫军乘机掀起了大规模的反他信示

① Donald.L.Horowitz, "Democracy in Divided Societies", *Journal of Democracy*, Vol. 4, No. 4, 1993, pp. 18-38.

② [美]胡安·J.林茨、阿尔佛莱德·斯泰潘:《民主转型与巩固的问题:南欧、南美和后共产主义欧洲》,浙江人民出版社2008年版,第28页。

③ 从20世纪末到21世纪初,军人集团在泰国权力结构中一直处于半边缘状态。参见周方治《21世纪初泰国军人集团政治回归的路径、动因与前景》,载于《东南亚研究》2016年第4期。

④ Emergency Decree on Public Administration in Emergency Situations([http://www.asianlii.org/th/legis/consol\\_act/edopaies2005582/](http://www.asianlii.org/th/legis/consol_act/edopaies2005582/))

⑤ 吴向红:《泰南穆斯林分离运动研究》,厦门大学硕士论文,2007年。

⑥ Kingdom of Thailand, Constitution of the Kingdom of Thailand (Interim Edition), 10 October 2006, 参见(<http://www.asianlii.org/th/legis/const/2006/1.html>.)

威运动,要求他信下台。2月24日,他信宣布解散国会,提前大选。依托庞大的农民群体,他信对再次当选信心满满,然而,以民主党为首的反对党联手抵制选举,使4月大选被宣布无效。2006年7月,各方经过磋商,同意于10月举行新一轮大选。但是危机并未就此平息,深感胜选无望的“反他信”阵营决定铤而走险,暴力威胁着大选。前总理阿南8月忧心忡忡地表示,“如果泰国社会充满仇恨和分裂,会陷入争斗相互‘促进’的恶性循环局面,令人十分恐惧。如果此种状况持续,政府便难以管理国家”<sup>①</sup>。没想到前总理的话一语成谶。

2006年9月,泰国军方时隔15年再次发动军事政变,推翻他信政府,废除1997年宪法,解散宪法法院、国会,宣布戒严令,成立“国家安全委员会”接管国家政权,他信流亡海外。2007年8月,军人集团主导国会制定了新宪法,并举行大选,成立了以沙马为总理的文人政府。但沙马上台后,试图修改宪法,以便让他信及其亲爱泰党重回政坛,遭到黄衫军的抗议示威,随后沙马下台;新上任的总理是他信的妹夫颂猜,他继续推动有利于他信的修宪,又遭到了黄衫军的抗议示威,随后颂猜下台;2008年12月,反他信的阿披实上台,黄衫军的街头抗议暂告结束,然而挺他信的红衫军走上街头抗议,指责阿披实非民选总理,要求他下台。在此期间,红衫军与军警发生严重流血冲突,导致91人死亡,1800多人受伤,成为泰国1992年“黑色五月”流血事件以来的最大流血冲突<sup>②</sup>。阿披实被迫提前半年于2011年5月宣布大选。2011年7月,以他信妹妹英拉为首的为泰党获胜,英拉当选总理。英拉作为他信政治势力的代表,上台后采取了一系列维护农民利益的政策,这无疑又损害了黄衫军的利益,而且从2013年5月起,为泰党为他信无罪回国而提出特赦法草案,并在国会下院获得通过。随后黄衫军掀起大规模的抗议示威运动,迫使国会上院否决了这一法案,然而,黄衫军继续抗议示威,要求推翻英拉政府,示威不断扩大,并出现了暴力倾向。2014年5月22日,军方再次发动政变,英拉政府倒台,陆军总司令巴育出任总理,并持续至今。

纵观泰国2006年至今的政治局势,在中央层面,基本都是围绕着“黄衫军”与“红衫军”势力的阶级争斗,他信时代所造就的阶级分裂在持续扩大,已经形成了水火不容的敌对局面;在地方层面,马来穆斯林分离运动并未随着他信政府的垮台而消停,以恐怖袭击为手段的分离态势持续至今。如2016年6月在泰南地区就发生了三起严重炸弹袭击事件,造成12人死亡<sup>③</sup>。根据泰国国内安全作战指挥部前线司令部的声明,截至2013年12月31日,泰南动乱引发的死亡人数已经达到5926人,受伤人数达到10593人<sup>④</sup>。到了2015年,死亡人数的数字已增加到6500多人<sup>⑤</sup>。

#### 四、结论

泰国的民主转型始于1932年的立宪革命,自此,西式议会民主制开始移植到泰国。然而,正如“橘生淮南则为橘,生于淮北则为枳”,议会民主制在泰国的运行并不顺利,其转型过程不时被频繁的军事政变所打断,政治动荡,社会分裂。自1992年5月以来,泰国进入了新一轮的民主转型进程。此次民主转型极大提升了基层大众在选举政治中的地位。然而这种追求“选票至上”的多数民主制,在泰国这种聚居型多民族国家<sup>⑥</sup>中容易造成主体民族“多数人的暴政”。这在政治上表现为主体民族精英可能会削弱甚至剥夺其他少数民族的选举

① “Thailand ‘at Risk of Becoming Failed State’”, Bangkok Post, August 31, 2006. 参见 ([https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2006/09/16/thailands-prime-minister-a-caretaker-on-a-roll/cf655369-f5d2-418d-81c1-dbea891745de/?utm\\_term=.c554e8304dd8](https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2006/09/16/thailands-prime-minister-a-caretaker-on-a-roll/cf655369-f5d2-418d-81c1-dbea891745de/?utm_term=.c554e8304dd8).)

② 宋清润、张锡镇:《泰国民主政治论》,中国书籍出版社2013年版,第135页。

③ 《泰南叛乱愈演愈烈》,联合早报网 (<http://www.zaobao.com/forum/views/world/story20160711-639842>)

④ 《泰国南部动荡已造成近6000人死亡》,联合早报网 (<http://www.zaobao.com/realtime/world/story20140102-295138>)

⑤ 《军政府采集DNA对付叛乱泰南袭击案已减半》,联合早报网 (<http://www.zaobao.com/special/report/politic/thaipolitics/story20150515-480195>)

⑥ 泰国是一个聚居型多民族国家。所谓聚居型多民族国家是指国内的多个民族各有其相对独立的集中居住地,有自己的语言、宗教、传统、习俗等,甚至有自己独特的生产和生活方式。泰国有76个省,其中马来穆斯林族主要聚居于北大年、陶公、沙敦、也拉等四省,马来人占北大年、陶公、沙敦三省的人口比例均在75%以上,在也拉省比例为2/3,主要说马来语,信奉伊斯兰教;主体民族泰族主要聚居于泰国中部的25个省中,人口所占省人口比例均在90%以上,主要说泰语,信奉佛教。

权,使其在议会选举中一直充当边缘角色;在经济上可使物质资源分配大幅度向主体民族地区倾斜;在文化上对少数民族的语言、宗教、习俗等进行强制“同化”等。这样,在自由选举中处于劣势的一些少数民族精英可能会利用本民族独特的语言、宗教、文化和历史等加强民族认同感,组织和动员本民族群众,最终掀起民族分离运动。同时,一些少数民族的分离问题还可能成为多党恶性竞争、不同利益集团争斗的砝码和“牺牲品”。这些因素在泰南马来穆斯林分离问题的产生及恶化过程中都有体现。另一方面,民族分离问题及其引发的冲突、恐怖袭击等是民主转型及民主巩固的主要障碍。马来穆斯林分离问题的恶化为军方势力重返政治核心舞台提供了“有利契机”,它使军方再次开始“合法”地干预政治,最终军人上台,民主倒退。

综上,在泰国这样的聚居型多民族国家,民族分离问题与西式民主转型及其多党制存在一定的关联性。换句话说,在后发聚居型多民族国家推动民主转型、实行多党竞争制存在着一定的国家分裂风险。但这并不意味着我们要放弃追求民主,而是说民主化道路一定要适合本国国情,民主政体的设计也须考虑到民族结构及其不同少数民族的利益诉求,而不能简单地对其“控制”和“同化”,一味追求西式民主式的“单一民族国家”。

[责任编辑 钱道虞]

## Study on the Relationship between Democratic Transition and National Separation in Thailand since 1992

Guo Leiqing

**Abstract:** In recent years, Thailand falls into the double-bind dilemma of class conflict and national separation. On the one hand, street fights between “yellow shirts” and “red shirts” trigger a series of military coups and finally lead to military dictatorship and democratic regression. On the other hand, the separation efforts of Malay-Muslims causes more and more troubles, violent terrorist activities occur frequently and the number of casualties are increasing, which pose a huge of threat to national security and stability. This double-bind dilemma could be attributed to the democratic transition in Thailand since 1992. It intensifies the contradictions among ethnics and stimulates the Malay-Muslim secessionist, which aggravates the situation of southern Thailand. In turn, the intending separation of Malay-Muslim become one important factor of democratic retrogression in Thailand.

**Key words:** Thailand; Democratic Transition; National Separation of Malay-Muslim