政治科學論叢／第 86 期／民國 109 年 12 月／頁 83-150

族群政策的歷史起源：20 世紀初泰國和菲律賓對南部穆斯林的政策比較*

曹　航**

摘　要

在 20 世紀初啓動國族建構事業之時，泰國和菲律賓爲何會採取不同的政策對待各自南疆的穆斯林少數族群？本文透過考察一個關鍵但未獲重視的外部因素——現代國家形成過程中民族菁英與殖民大國的關係——對上述問題作了回答。作者認爲民族菁英與殖民大國的關係是對抗性的還是共謀性的，這會深刻地影響中央政權對少數族群的政策。基於泰國和菲律賓的比較研究，作者揭示了將這一外部因素與國內族群政策聯結起來的兩種機制，即塑造菁英的政治自主性及其戰略取向。具體而言，泰國對其南部馬來穆斯林的同化政策（1910～1944 年）起源於該國與英、法兩個殖民大國的長期對抗關係，因爲這種關係造成了泰族菁英較高的自主性和安全化的戰略取向。相比之下，菲律賓對其南部摩洛穆斯林的容留政策（1921～1941 年）則根植於該國與美國殖民勢力的共謀關係，而這種關係發揮作用正是通過限制菲律賓菁英的自主性和塑造其經濟化的戰略取向。上述案例比較展示了民

* DOI:10.6166/TJPS.202012_(86).0003
作者要感謝唐世平教授的批評與鞭策，以及王凱、葉成城、黃振乾、馬天航、王子夔、周亦奇等友人在本文寫作和修改過程中提出的評論意見，更要感謝莊馥璘、劉江銳、謝薇、張雨薇、張豫潔、蘇若林、尹博、齊放等友人在資料獲取方面提供的重要幫助。另外，兩位匿名審查人和《政治科學論叢》編委會的寶貴意見著實讓本文增色不少，特此表達謝意。當然，文中潛在的任何錯誤或疏漏，皆由作者一人負責。

** 復旦大學國際關係與公共事務學院博士候選人，E-mail:hangcao16@fudan.edu.cn。

收稿日期：109 年 2 月 25 日；通過日期：109 年 12 月 28 日

臺灣人文社會期刊資料庫

族菁英與外部殖民大國的互動關係爲何及如何影響了國內族群政策的起源，將增進學界對東南亞地區國族建構實踐的理解，同時也有助於我們認清第二次世界大戰後該地區族際關係和族群衝突的動態。

關鍵詞：族群政策、國族建構、同化、容留、殖民大國

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、研究問題的緣起

2013 年 2 月 28 日，在馬來西亞的斡旋下，泰國政府與泰南分離組織之一的「北大年民族革命陣線」（Barisan Revolusi Nasional, BRN）在吉隆玻簽署協議，雙方承諾展開和平對話以結束衝突。儘管隨後幾個月裡雙方進行的多輪會談成果甚微，但這是泰國官方第一次同意與分離組織進行政治談判。不久後的 2014 年 3 月 27 日，菲律賓政府與菲南分離主義組織「摩洛伊斯蘭解放陣線」（Moro Islamic Liberation Front, MILF）在馬尼拉的總統府舉行隆重的和平協議簽署儀式，這是菲政府與南部分離組織達成的第三份涉及族群自治權的重要協議。我們有理由期待近些年在泰南、菲南出現的局勢緩和之跡象會帶來持久的和平，但也要意識到兩地歷史上的和平進程曾經一波三折。在泰南，對於「馬來穆斯林」（Malay Muslims）的政治權利訴求，泰國歷屆政府不是採取強制同化或武力鎮壓回應，就是利用政府單方面推出的發展專案拉攏人心，幾乎從未直接與馬來穆斯林的分離組織進行政治談判，更不考慮任何有關自治權利的安排，以致衝突反覆發生，雙方的互信程度也極低（Chaiwat, 2012；McCargo, 2014）。在菲南，菲律賓政府對「摩洛穆斯林」（Moro Muslims）長期實施以經濟掠奪爲主要特徵的歧視性族群政策，在政治和文化層面的政策措施相對寬鬆，馬尼拉中央與摩洛地方上層人士之間維持著某種相互依賴的關係，菲政府自 1976 年以來多次與摩洛分離主義組織達成涉及自治權利的協議，雙方之間各種級別的對話和談判也較頻繁，但終究沒能給當地帶來持久的和平（May, R., 2012；Rood, 2012）。對此，我們除了感慨族群衝突之持久和殘酷，也不禁會思考究竟政府要採取何種策略才有助於建立和平秩序。與之相關，社會科學研究者會進一步追問：政府應對策略背後的原因是什麼？爲什麼泰國、菲律賓應對族群分離主義衝突的策略會有如此差異，前者長期不願進行政治談判也不考慮族群自治，後者則多次通過政治談判簽署涉及族群自治的和平協議？

直接回答上述問題非本文所願，因爲在武裝衝突情境下要實現族群間的和解並建立持久和平是一項極其艱巨的任務，其結果受到多方因素的影響，儘管中央政府的角色至關重要。但是，從歷史與比較的視角來看，泰

臺灣大學圖書館期刊資料庫

國、菲律賓應對策略的不同，在很大程度上反映了 20 世紀初兩國在「國族建構」（nation-building）初始階段族群政策的差異。[1] 總體上看，泰國和菲律賓都致力於將穆斯林少數族群聚集的南部疆土整合到統一的「民族國家」（nation-state）框架中，但在實際政策上卻有顯著的差別。泰國長期秉持消除馬來穆斯林族群特性的政策，而菲律賓更多的是對摩洛穆斯林的族群特性進行政治管控和利用。這種關鍵的政策差異長期以來爲許多觀察者所忽視，他們基本傾向於認爲兩國都實施了「同化政策」（assimilation policy），只是具體措施上有所不同。當然，「同化」作爲一種社會結果無疑是國族建構的理想目標，而一個「族群同質化」（ethnically homogeneous）的社會對任何統治者來說都具有吸引力。[2] 然而，「同化」的政治理想並不必然導致與之相應的同化政策，研究者不應該用「推定的」政治理想掩蓋族群政策的實際差異，否則將妨礙我們對族群政策的認識。此外，泰國和菲律賓在 20 世紀初的族群政策對兩國後來的族際關係產生了深遠影響，故重新審視這一關鍵歷史時期亦有助於理解當前兩國族群衝突與爭取和平的進程。[3] 鑒於此，本文希望通過「受控的比較」（controlled comparison）分析泰國、菲律賓對南部穆斯林少數族群的政策（Slater & Ziblatt, 2013），回答如下問題：兩國推行了怎樣的族群政策，其中的關鍵差異是什麼？爲什麼會產生這樣的差異？在理論上，本文將作出三點貢獻：一是展現本土菁英與殖民大國的互動關係影響國族建構初期族群政策的機制，以便更好地理解族群政策的形成；二是主張作爲一種社會結果的「同化」是任何國家進行國族建構時的理想追求，但未必都能帶來相應的同化政策（作爲治理行爲的「同化」）；三是拓寬關於殖民主義及其後果的舊有知識，提出殖民主義不必「落地生根」（即殖民某地）就能對某地的政治發展產生深遠影響。

---

1 對於 nation 一詞究竟應該譯作「國族」還是「民族」，作者無意介入相關爭論並同時採用兩種譯法，但是僅在兩種情形下使用「國族」之說，分別爲「國族建構」和「國族身分」，其用意在於突出本文以國家（state）爲中心的分析視角。

2 關於謀求「純粹同質一體」的國族建構思想或嘗試，參見 Guibernau (2007: 138-158)。關於族群同質化可能帶來的社會經濟「福利」，參見 Habyarimana et al. (2009)。

3 泰國舊稱「暹羅」（Siam），在近代歷史上曾多次變更國名，直到 1949 年最終採用「泰國」（Thailand）作爲正式國名。爲行文方便，本文統一使用「泰國」之稱。

臺灣大學社會科學資料庫

需要預先聲明的是，本文對泰、菲兩國族群政策的考察是基於「國家領導的國族建構」（state-led nation-building）之理論語境和歷史情境，這要求滿足兩個基礎條件：其一，觀念性條件，即族群政策必須對應著現代主權與民族國家的觀念已經興起的事實，故任何前現代的部族、部落、城邦、封建王國與帝國等政治實體針對特定群體的施政行爲都不屬於本文的考察對象；其二，政治性條件，即族群政策必須仰賴某個權力中心的支撐，該中心一般是由具有特定優勢（如人口規模、經濟水平和政治地位等）的族群（以下稱爲「主體族群」）建立的以自己爲主導的中央政權或政府。一旦滿足上述兩個條件，代表某個主體族群執掌權力中心的民族菁英（national elites）通常會有計畫地制定政策來推進國族建構事業，謀求落實統一的「國族認同」（national identity），而居於領土範圍內的少數族群或非主體族群則不可避免會成爲這種政策的主要對象。基於上述兩個條件並結合歷史實情，在 20 世紀初的東南亞地區，只有泰國和菲律賓完整具備國族建構的雙重基礎——懷有「民族國家」夢想的民族菁英同時又是主導中央政權的統治菁英（ruling elites），[4] 而且兩地的統治菁英都把聚居在其南部邊疆地區的穆斯林少數族群作爲重要的建構對象。在尚未完整具備國族建構的觀念及政治條件的殖民地世界，如到太平洋戰爭爆發之時仍然沒有實現由本土民族菁英掌權的法屬印度支那、荷屬東印度、英屬馬來亞與英屬緬甸等地，任何可能涉及殖民統治中心或本土民族主義社團所採取的建構政治認同之舉措都不在本文的考察範圍之內。基於同樣的標準，1910 年前的泰國和 1921 年前的菲律賓亦都不屬於「族群政策」之範疇：前者雖然早已形成了以中部泰族爲核心的曼谷王朝，但建構「民族國家」的夢想尚未明確成爲統治菁英的政治議程；後者的本土民族菁英尚未成爲馬尼拉中央政權的主導力量，儘管主張建立「菲律賓人的共和國」的民族主義政治議程已經產生。

文章後續內容安排如下：第二部分爲文獻回顧與批評；第三部分在整合既有理論文獻的基礎上提出本文的分析框架；第四部分闡述 20 世紀初

[4] 本文交替使用「民族菁英」與「統治菁英」，兩者體現了不同語境下的表述差異，前者相對於外部殖民大國，後者相對於內部少數族群，但都是指主體族群中掌握統治權的政治菁英。

臺灣大學學術期刊資料庫

泰、菲兩國對南部穆斯林政策的關鍵差異；第五部分解釋爲何泰、菲兩國會對各自南部的穆斯林少數族群採取不同的政策，並回應可能的競爭性解釋；最後是簡短的結語。

貳、文獻回顧與批評

本節對三類文獻進行回顧與批評，包括族群政策及其類型化、對族群政策形成的理論解釋和關於泰國、菲律賓兩國族群政策的既有研究。

一、國族建構語境下的族群政策及其類型化

民族與民族國家是中世紀晚期以來歐洲歷史實踐的產物（Hastings, 1997），後隨著殖民主義擴張在世界其他地區廣泛傳播（Breuilly, 1993）。儘管免不了捲入某些特殊的地方民情，但民族國家在全球各地的形成過程總體表現爲：先有一定的領土整合（territorial integration），即領土邊界的確立和有效的行政管轄；而後是觀念上的國族建構，即統治菁英通過政權力量採取政策措施在境內有著不同族裔文化背景的人口中創造共同的國族身分（王建娥，2010；Smith, 1995: 38-39, 89-90）。在國族建構的語境下，各國的族群政策具有共同的目標屬性或理想追求，即構築現代國家的觀念基礎，將具有異質性特徵的人口和領土整合到統一的民族國家框架之中。在具體實踐中，各國可能通過不同的措施來落實，從而形成差異化的族群政策。族群政策差異的首要面向體現在如何處理族群認同（ethnic identity）與國族認同的關係上，即在建構共同國族身分的同時是否採取措施消除不同族群間的邊界，或者說消滅與主體族群不一致的其他族群認同。據此，我們可以將族群政策劃分爲兩種相對穩定的理想類型（ideal type）：(1) 謀求消除族群差異或特性，以徹底實現社會同質化的「同化政策」；(2) 旨在管理族群差異或特性，從而在事實上接受了族群多樣性現實的「容留政策」（accommodation policy）。[5] 前者著眼於族群差異本身，試圖直接從觀念認

[5] 更多相關的概念討論，參見 Kuperman (2015); McGarry & O'Leary (1994); McGarry et al. (2008); Stepan et al. (2011)。

臺灣人學學術期刊資料庫

同上改造少數族群，使其在語言、教育、婚姻、習俗與宗教信仰等各方面與主體族群盡可能保持一致。後者則不針對族群差異本身，而是允許少數族群身分與更「高級」的國族身分共存，少數族群的文化特性或多或少得到了承認和尊重，儘管並不意味著平等權利的實現。在實際的操作層面，兩種族群政策涉及的具體領域可能沒有太多的區別，無非就是政治、經濟和文化等領域，但是兩者的「全面性」（comprehensiveness）和「侵擾性」（intrusiveness）會有很大的不同（Aslan, 2015: 15, 21-22）。同化政策往往會對少數族群聚居的當地社會構成很強烈的侵擾性，因爲國家權力滲透到社會生活的方方面面，以致事無巨細都要施加統一且嚴格的標準化。相比之下，容留政策通常表現出「有所不爲」或「選擇性介入」的特徵，如不廣泛執行嚴格的標準化和放棄某些壓迫性很強的舉措，其直接後果是國家權力與社會生活的界線依舊分明，以及少數族群得以在維持自我族群認同的基礎上合法地居住在原來的土地。

需要特別提及的是，學界既有的許多文獻特別關注種族滅絕、種族隔離、強制遷移、人口或領土交換等具體的政策舉措（Byman, 2002；Coakley, 1992；Mylonas, 2012: 21-23；Schneckener, 2004；Smooha & Hanf, 1992）。由於這些做法一般出現在較爲特殊的地理與歷史情境之下，它們往往表現出鮮明的地方性和短時性特徵，但在發生頻次和持續時長方面又缺乏廣泛的理論意義，故不宜將其視爲具有獨立屬性和常態化的族群政策類型。此外，研究者在分析族群政策時必須有意識地區分「同化」的多種含義：一是作爲社會過程（social process）的同化，它描述的是各個族群之間的邊界從逐漸模糊到最終消失的過程；二是作爲社會結果（social outcome）的同化，它表示的是一種理想狀態，即一個國家或領土行政單位內的所有人口只擁有一種族群或國族身分，這在民族國家的歷史上幾乎從未眞正實現過；三是作爲國家治理行爲（state-governing behavior）的同化，即本文所說的同化政策，它意味著政府對主體族群以外其他族群認同的不承認和「非法化」（de-legalization），包含直接消除族群邊界或差異的各種舉措。類似地，「容留」一詞的意涵也必須引起特別的注意，其英文的動詞形式 accommodate 含有「提供住宿、居住空間或棲息地」之意，但這不必然包含「優待」或「熱情款待」的正面作爲，故「容留」僅表示「統治菁英容

臺灣大學圖書館期刊資料庫

許某個少數族群留存、生活在特定的領土之內」的事實，而不包含研究者對此類政策的褒揚或肯定。事實上，容留政策既可能是一種政治善意，也可能只是統治菁英的權宜之計，且在實際操作層面會因時因地而有不同，故研究者不宜在價值上預先認定同化政策更具負面意涵，或者認爲容留政策就意味著積極的平權措施而更加「友好」。對於兩種族群政策的實際後果，研究者也不應進行簡單化的處理，而要意識到容留政策也可能帶來「同化」效果，因爲某種族群政策的結果並不完全取決於該政策的性質，更與政策的執行和少數族群成員的因應方式密切相關。與此同時，研究者的目光應該首先聚焦於可觀察的族群政策（包括作爲與不作爲），而不是僅僅根據個別典型的政策事件來推定統治菁英對少數族群懷有的特定意圖（如善意或惡意，積極的或負面的）。就現實世界而言，在少數族群的許多成員尤其政治上失勢的菁英階層的眼中，容留政策通常也無異於同化政策，如此兩種不同的族群政策便沒有了實質區別。如果研究者執著于價值判斷或立場選擇，其呈現的學術成果就會很容易使人們忽視族群政策的實際差異，從而妨礙對族群政治和族際關係的科學理解。

二、解釋族群政策的形成：比較政治學的理論進展

近年來，西方比較政治學者爲解釋族群政策的形成已經作出了一些理論建構的努力，但是尚無人將包括泰國和菲律賓在內的東南亞的歷史經驗用於發展或檢驗理論。通過比較 19 世紀末 20 世紀初巴爾幹國家的族群政策，米洛納斯（Harris Mylonas）發現，統治菁英會根據本國所處的國際政治環境和對外政策目標來選擇同化、容留還是排斥（exclusion）某個「非核心群體」（non-core group）。[6] 在他的理論框架（Mylonas, 2012: 35-49）中，那些沒有獲得外部勢力支持的非核心群體會被同化，而得到盟國支持的非核心群體則會被容留；如果有敵對勢力支持非核心群體，統治菁英的

[6] 米洛納斯認爲，「少數群體」（minority）本身暗含了某種政府認可的法律地位，即已經被容留爲「少數民族」（national minority），或者體現了該群體的政治權利訴求，故他提出用「非核心群體」指代那些與主體族群有著明顯文化差異的群體，這種差異不必然涉及競爭性的政治訴求（Mylonas, 2012: 25-26, 189-190）。

臺灣人文學術期刊資料庫

政策選擇會進一步受到本國對外政策目標的塑造，其中偏好「修正主義」（revisionist）的國家會選擇排斥，偏好「維持現狀」（status quo）的國家則會採取同化政策。[7] 可以看出，米洛納斯的解釋相對簡潔而有力地展現了國際政治環境影響國內族群政策的一種常見路徑——改變菁英對潛在風險的預判。相比於非緊張的國際環境，嚴峻的外部形勢無疑更有利於統治菁英將國族建構與國家安全直接聯繫起來，進而促成旨在消除族群文化差異的政策（同化或排斥），以便降低某個少數族群未來被外部勢力挑動而尋求分離的可能性（Mylonas, 2012: 36）。米洛納斯爲簡化理論建構，在書中反覆強調一個理論假定，即巴爾幹地區的統治菁英們在追求某種族群政策時完全不用考慮國家能力的限制（Mylonas, 2012: 7, 23-25, 70）。儘管這一假定可能符合巴爾幹國家的實際情況，但在理論上卻容易給人造成一種錯誤的印象，即國際政治環境只會塑造統治菁英對族群政策的偏好，且這種偏好可以直接轉化爲相應的族群政策。然而，現實中並不是所有國家都擁有相應的能力去落實其偏好的族群政策。可見，國家能力的問題在米洛納斯的理論建構中沒有佔據應有的位置。

事實上，不同國家的能力或者統治菁英可用於國族建構事業的各項資源是不盡相同的，且這些資源幾乎不可能同時與多種政策偏好相匹配，故研究者不能輕易地預設統治菁英的偏好會自動轉化爲相應的族群政策。正如阿斯蘭（Senem Aslan）在對土耳其和摩洛哥兩地國族建構策略（即本文所言的族群政策）的比較研究中所指出的，國家相對於部落首領、宗教領袖、土地貴族等地方權威中心的自主性（autonomy）會深刻地影響統治菁英介入、改造少數族群當地社會的能力，而這正是產生某種國族建構策略的關鍵基礎（Aslan, 2015）。阿斯蘭發現，土耳其的統治菁英繼承了原奧斯曼帝國（Ottoman Empire）龐大的國家機器，並在此基礎上以犧牲各種地方權威爲代價建立起一個中央集權的現代土耳其共和國，故土耳其統治菁英得以高度自主地追求建立一個同質化的國族，他們針對境內的庫爾德人（Kurds）採取了波及面廣且極具侵擾性的國族建構策略，堪稱對庫爾德社

[7] 米洛納斯理論框架亦被用於解釋 1949～1965 年中國政府對其境內多個少數族群政策的起源（Han & Mylonas, 2014）。

臺灣大學學術期刊資料庫

會文化的全面改造（Aslan, 2015: 15-16, 36-79）。相比之下，摩洛哥的民族菁英在謀求國家獨立的過程中嚴重依賴與地方權威的合作，這導致統治菁英之後的國族建構活動從一開始就缺乏明確且嚴格的民族主義意識型態（nationalist ideology），也無力對境內的柏柏爾人（Berbers）執行社會改造型的國族建構策略，而只能有限地介入當地事務（Aslan, 2015: 16-17, 80-113）。上述解釋看起來的確頗具說服力，但卻忽視了時空情境的巨大差異可能對土耳其和摩洛哥兩國族群政策帶來的深刻影響。具體而言，阿斯蘭對兩國國族建構策略的比較分析建立在非常討巧的歷史分期之上，其中土耳其針對庫爾德人的時間跨度爲 1923～1950 年，而摩洛哥對柏柏爾人的國族建構時期爲 1950～1980 年（Aslan, 2015: 33-34）。對此，了解世界歷史的人就會意識到，土耳其成爲獨立的民族國家是在兩次世界大戰之間，摩洛哥開始國族建構和實現國家獨立發生在第二次世界大戰結束後，這就非常直觀地表明兩國的族群政策形成於截然不同的國際政治環境。

綜上，我們可以看出當前致力於解釋族群政策形成的實證研究可謂方興未艾，兩位學者分別從特定的理論視角出發對不同時空情境下的案例給出了各自初步的解釋。米洛納斯的研究屬於「國內政治的國際根源」（Gourevitch, 1978）這一理論視角的典型運用，亦即透過國際政治環境來考察國內政治（族群政策）的動態；阿斯蘭則基於「社會中的國家」的理論視角（Aslan, 2013；2015: 32；Migdal, 2001），論證了國家與社會力量的關係如何塑造了族群政策的形成。之所以說兩者的解釋都是初步的，主要原因在於：其一，米洛納斯著重考察的是統治菁英在戰略上有沒有必要採取某種政策的問題，而阿斯蘭主要關心的是統治菁英的有沒有能力採取某種政策的問題，但這兩個面向對於解釋族群政策而言都是必不可少的；其二，米洛納斯與阿斯蘭之間缺乏必要的理論對話以致互相疏遠，其實兩者的分析視角是可以互補且有待整合的，這就要求我們進一步探討國際因素經由怎樣的國內政治過程而導致了族群政策的產生。

三、關於泰國、菲律賓兩國族群政策的既有研究

長期以來，學術界關於泰國和菲律賓兩國南部穆斯林族群的研究集中在歷史學與人類學領域，這些文獻主要關注伊斯蘭教信仰與文化、族群認

臺灣人文與社會科學資料庫

同和族群關係的歷史演變等議題，缺少明確的國族建構或族群政策視角。[8] 自 20 世紀 70 年代以來，政治學（含國際關係）研究者開始從分離主義、族群衝突、恐怖主義以及國內和平建設等視角探討兩國南部的穆斯林族群問題，爲人們從側面理解兩地的族群政策實踐提供了較爲豐富的個案素材。[9] 然而，目前關於泰國、菲兩國族群政策的研究僅取得了有限的進展，具體表現在以下三個方面：

第一，既有研究特別注重長時段的歷史分析，且多是描述族群政策的失當（作爲歷史背景）對族群分離運動和族際衝突的影響，或者主要關心武裝衝突情境下政府的應對策略及其成敗，很少重點考察「20 世紀初」這一關鍵時期（Dubus & Polkla, 2011；Moore, 2014；Ornanong, 2001；Suryadinata, 2015；Yamamoto, 2007）。第二，現有研究大多暗含「多元文化主義」或「國家利益至上」的原則性立場，往往對泰國、菲律賓的族群政策作出「應然」的價值判斷而非「實然」的分析性解讀，最終不顧實際情況對政策性質給出籠統的判定。例如，主要文獻大都認爲兩國對南部的穆斯林少數族群長期實行同化政策，並主張這是引發少數族群武裝分離運動和暴力衝突持續的關鍵原因（江炳倫，2003；施雪琴，2002；陳衍德、彭慧，2007；陽舉偉，2015；龔浩群，2011）。本文無意否認歷史上族群政策的失當對族群關係緊張及暴力化的影響，但也主張研究者不能因出於同情少數族群或擁護官方立場而掩蓋族群政策的具體差異，因爲我們有義務去探究「政策失當」的實情。儘管有人會辯稱道，達成「同化」之結果始終是兩國（乃至所有國家）統治菁英的理想追求，但這顯然是違背科學分析標準的「誅心之論」——以預設的立場譴責對方而不顧實際存在的差別。如前所述，研究者不應將民族國家的理想等同於決策者的具體意圖，否則就很容易忽視實際的政策行爲可能存在的偏離，而這種偏離及其背後的原

---

8 泰南相關參見 Chaiwat (2009)；Cornish (1997)；Jory (2013)；Madmarn (1999)；Montesano & Jory (2008)；Wattana (2005)。菲南相關參見 Gowing (1979)；Jocano (1983)；Majul (1999)；Saleeby (1976)；Tan (1977)。

9 泰南相關參見 Abuza (2009)；Gunaratna & Acharya (2013)；McCargo (2011a)；Thanet (2007)。菲南相關參見 Abaton Muslim (1990)；Dunham-Scott (2012)；George (1980)；Graf et al. (2009)；Lidasan (2013)；Ortiz (1986)。

臺灣大學政治學期刊資料庫

因正是本文的主要關切。第三，目前涉及兩國族群政策的宏觀歷史分析絕大多數屬於孤立的個案研究（林合勝，2012；陽舉偉、何平，2018；蕭文軒，2009；龐海紅，2012；顧長永、蕭文軒，2016；Angeles, 1987；Panomporn, 1984），少數具有比較視野的文獻（占薇，2009；曾少聰，2008；Che Man, 1990；Yegar, 2002）也只是在描述族際關係和族群衝突的歷史軌跡時簡單地對比了某些政策差異，而沒有嚴謹地解釋背後的原因。

鑒於上述研究現狀，本文聚焦於 20 世紀初泰國和菲律賓開啓國族建構之時，重新審視兩國族群政策的差異，並以一種簡潔的思路來解釋差異爲何會產生。在東南亞諸多國家中，本文選取泰國（1910～1944 年）和菲律賓（1921～1942 年）進行比較分析，其理由如下：(1) 就對內面向而言，兩國在東南亞地區率先建立了由主體族群掌握的中央政權，儘管菲律賓直到 1946 年才正式獨立，但北部天主教徒作爲主體族群從 1921 年起開始管理幾乎所有內部事務；(2) 兩國的國族建構進程都深受西方殖民主義的影響，儘管泰國並沒有完全淪爲殖民地；(3) 兩國面臨著較爲相似的國族建構任務，如南部邊疆地區都居住著與北部主體族群有著顯著文化差異的穆斯林人口，且都存在華人移民群體；(4) 選取的歷史時段均爲國族建構的初始階段，構成了相似的歷史與理論情境，如此可以儘量避免隨意裁剪歷史之嫌。就學術意義而言，在關於國族建構與族群政策的既有文獻中，東南亞各國一直未受到應有的重視，它們沒有被歷史學家全面地記錄（Wang, 2005），更沒有被社會科學家系統地解釋。在涉及東南亞的比較政治研究中，從未被殖民的泰國與地區內其他曾被殖民的國家經常被看作各具特異性因而不宜進行比較的案例。[10] 故此，本文在推進對東南亞國族建構與族群政策研究的同時，也希望表明跨國比較研究要建立在問題導向和時空約束的基礎之上，寬泛地討論「可比性」（comparability）並沒有多大的學術價值。考慮到區分「被殖民」和「未被殖民」的作法已經成爲學界的習慣思維，本文對泰國和菲律賓的比較研究確實有點打破學術常規的「冒險」意味。不過，如果跳出習慣思維進行深究的話，我們會發現研究者區分「被殖民」

[10] 一些打破常規且具有代表性的比較研究參見 Chong (2012)；Kuhonta (2011)；Slater (2010)。

臺灣大學學術期刊資料庫

和「未被殖民」顯然是爲了考察殖民主義對某地政治發展有無重要影響，而不會停留於「某地有沒有被殖民」的簡單事實，但這一事實又無法涵蓋「某地是否或多大程度上受到了殖民主義的影響」。原因很簡單，殖民主義的後果不只是經由「在地殖民」這一籠統的途徑而產生的，而是通過更廣泛且具體的途徑如傳教活動、經濟滲透、軍事施壓和代理人統治等，並會突破「實際殖民統治地域」的空間限制將殖民者的理念傳播至各地。所以，在研究問題明確且恰當的情況下，那些深受殖民主義影響但又沒有淪爲殖民地的國家如泰國，完全可以與曾是殖民地的國家如菲律賓進行比較。就本文的選題而言，泰國和菲律賓兩國對南部穆斯林族群的政策的確深受外部殖民勢力的影響，而這也並非「是否曾被殖民」的簡單差別。

參、族群政策的起源：邁向一個整合的分析框架

基於上述文獻回顧，本節從東南亞的歷史經驗及其理論價值入手，提出了一個解釋族群政策起源的整合性分析框架。該分析框架既是基於東南亞國家（尤其泰國和菲律賓）族群政策實踐的歸納式總結，又是對比較政治學相關理論進展的演繹式綜合。

一、東南亞的歷史經驗及其理論價值

相比於歐洲巴爾幹地區頻發的國際戰爭（Malešević, 2012），20 世紀初期東南亞的地緣政治環境呈現出別樣的圖景，此即本土政治菁英與外部殖民大國的長期糾葛。由於地處多種文明交匯的地帶，外加深受外來殖民主義的影響，東南亞國家的國族建構活動顯露出格外複雜的特徵。一方面，西方殖民勢力的滲透勾畫出現代東南亞國家的邊界，帶來「民族國家」這一全新的政治組織形式並塑造了建構國族認同所依據的政治地理空間（Anderson, 1983；Spruyt, 2020: 253-325；Thongchai, 1994）。另一方面，東南亞本土的民族菁英在與殖民者鬥爭以追求國家獨立的同時，也用西方觀念和話語裝飾其政治理想，甚至有的還對殖民大國抱有特殊「期待」並對其產生了政治依賴（Brook & Schmid, 2000）。例如，在英國殖民者的袒護下，

臺灣大學圖書館期刊資料庫

馬來亞地區的傳統菁英們更關心的是盡可能延續舊的權力架構，而不是以民族主義爲旗號快速且激進地推動去殖民化進程（Cheah, 2004；Mauzy, 2006），這對之後馬來西亞的族群政治生態產生了重大影響。然而，常見的文獻（文學，2015；趙海英，2016；Booth, 2007；Hedman & Sidel, 2000）在探討殖民主義對後殖民地區政治發展（包括國族建構與族群政治）的影響時，總是沿用某些單向度的、側重殖民者施動視角的概念如「殖民遺產」、「殖民干涉」和「殖民統治方式」，這就容易導致一種缺乏雙向互動性的狹隘認知，即殖民主義必須通過對某地的殖民實踐才能影響該地後來的政治發展，而當地政治菁英對殖民勢力（尤其在去殖民化過程中）採取的因應策略似乎無關緊要。故此本文提出，本土民族菁英與外部殖民大國的關係（簡稱「與殖民大國的關係」）本身亦能發揮關鍵作用。

接下來的問題是，研究者應該如何對「與殖民大國的關係」這一全新的說法予以概念化和操作化呢？在此，本文將民族菁英與殖民大國的關係定義爲雙方在較長時期的互動過程中形成的一種相對穩定、非正式的政治關係，故它不是寫在紙上已成定局的完成時狀態，也不是朝秦暮楚般的變動不居，更不同於一般意義上的國家（政府）間關係或雙邊外交關係。「與殖民大國的關係」試圖捕捉的核心內容是某地曾經或正在遭受殖民壓力的政治菁英們如何定位自身角色，以及在事實上確立的與殖民大國相處的主導模式。某個地區或國家只要曾經或正在遭受殖民主義的侵略威脅（無論最終是否完全淪爲殖民地），其民族菁英與殖民大國的關係就會表現爲兩種基本的理想類型：對抗（confrontation）與共謀（collaboration）。對抗關係意味著民族菁英將殖民大國視爲政治上的挑戰者，而殖民大國在事實上也構成了明顯的外部威脅或競爭壓力，故民族菁英鞏固政治地位的首要途徑在於以「自助」（self-help）增強實力並保持抗爭姿態。相比之下，共謀關係表明民族菁英意圖把殖民大國當成政治上的合作者，而殖民大國也的確主動伸出了友誼的橄欖枝，此時民族菁英鞏固政治地位的首要途徑是通過「攀附」（tuft-hunting）增加優勢並顯露順從姿態。由上述定義和分類可知，本文所言的「對抗」或「共謀」顯然不是某次具體的對抗或共謀行爲，而是雙方在一段時期裏的總體互動模式，故其性質不可能取決於某一方的主觀意圖或政策選擇，且單方的政策彈性也不足以改變關係的既定性質。

臺灣大學政治學系

如此，研究者就會面臨一個相當棘手但又不可迴避的問題，即應該根據怎樣的經驗標準來確定民族菁英與殖民大國的關係是「對抗」還是「共謀」。對此，本文提出兩項具體指標（見表 1）以衡量民族菁英與殖民大國之間關係的性質。考慮到後殖民世界的各國與殖民大國基本都有軍事對峙或武裝衝突的歷史經歷，本文將衝突之後民族精英與殖民大國在政治上的「和解」進程作爲衡量雙方互動關係性質的基礎指標（Tang, 2011）。其中，對抗關係表現爲無和解或淺和解，即雙方間隔經歷了多次武裝衝突或軍事對峙，並且衝突的可能性直到國族建構啓動前夕仍然存在，因爲民族菁英執著於利用「反殖民」的歷史敘事爲自己的政治角色辯護，而殖民大國也未釋出積極友善的戰略信號如主動放棄重大的侵略所得、提供長期合作的機會。與之相對，共謀關係表明已基本實現和解，即雙方在較長時間裡未有軍事對峙且衝突再次爆發變得幾乎不可想像，因爲民族菁英沒有或者很少訴諸「反殖民」的歷史敘事爲自己的政治地位正名，而殖民大國也不再謀求進一步的征服和壓迫，並主動釋出積極友善的戰略信號如讓渡或返還先前的侵略成果、對民族菁英給予政治上的袒護和優待。可以說，對抗關係中的雙方幾乎沒有什麼共同目標，故在戰略上都傾向於「修正主義」；而共謀關係中的雙方幾乎很少有對立訴求，故在戰略上都傾向於「維持現狀」。

表 1　衡量民族菁英與殖民大國的關係

具體指標	對抗關係	共謀關係
雙方政治和解的程度	無和解或淺和解；戰略上都傾向於「修正主義」	已基本實現和解；戰略上都傾向於「維持現狀」
民族菁英達成目標的途徑	以「自助」為主，但不排除適時的妥協和退讓	以「攀附」為主，輔之以適當的請願與遊說

資料來源：作者整理

如果說「政治和解」這一指標更側重關係雙方互動的階段性結果，「民族菁英達成目標的途徑」則更關心處於相對實力弱勢的民族菁英如何實現其目標。基於對未來可能爆發武裝衝突的預判，對抗關係下的民族菁英在對內和對外兩個面向都主要依靠自助的途徑如改革體制、擴充軍備等來達成各種目標，儘管不能排除因爲軍事失利而被迫與殖民大國妥協。與此截

臺灣大學圖書館

然不同的是，共謀關係中的民族菁英在內外兩個方面達成目標都主要通過攀附之途徑如政治上以殖民大國爲恩主、安全上以殖民大國爲靠山，僅在適當的時候採取請願和遊說等和平方式表達異議。此外，對於完全淪爲殖民地的國家或地區，對抗或共謀關係的典型表徵通常是去殖民化過程中民族菁英的爭權方式，前者是以武裝鬥爭的方式爭取國家獨立，後者則經由和平談判逐步實現主權地位。

以上定義和分類是對「民族菁英與殖民大國的關係」這一新型概念的初步探討，其首要功能在於捕捉新興民族國家與殖民大國互動歷史的特殊一面。就時機來說，東南亞各地民族菁英與殖民大國的關係一般肇始於當地傳統政治菁英尋求建立現代主權國家即「國家形成」（state formation）的關鍵時期（Chong, 2012；Hutchinson, 2015）。該時期之所以關鍵，是因爲國家的形成爲此後包括國族建構在內的各項活動奠定了最根本的政治基礎——民族菁英與統治菁英的合二爲一。換言之，必須先有國家的形成，而後才可能有國族的建構。[11] 因此，本文將民族菁英與殖民大國的關係視爲由歷史給定的，即雙方關係的性質在某地的國族建構開始之際已經確定，進而考察這種關係對後續族群政策的影響。至於解釋爲什麼民族菁英與殖民大國的關係會有明顯的不同，則超出了本文的研究範圍。

二、「與殖民大國的關係」如何影響族群政策的起源？

與米洛納斯（Mylonas, 2012）所重視的「國家間的敵友關係」不同，界定「民族菁英與殖民大國的關係」不必根據當下正在發生的互動行爲，而主要基於雙方在過去較長時期裡形成的相處模式。本文認爲，國家間的敵友關係作爲一種進行時狀態，在理論上幾乎無法提供展現從原因到結果之中間過程或機制所需的時空條件，因爲敵友關係可能在短時間裏因某個事件發生巨變，但這首先影響的是決策者即刻的政策偏好進而判斷接下來有無必要調整既定政策，而不太可能快速改變決策者業已擁有的執行能力或資源儲備，更不可能直接促成某種族群政策的實施或停止。相比之下，

[11] 在比較政治學界，關於「國家形成」的政治經濟後果已經產生基本共識，請參考兩本實證研究專著（López-Alves, 2000；Vu, 2010a）和兩項綜述性研究（Denk & Lehtinen, 2019；Vu, 2010b），亦可參閱一本專門探討東南亞地區國家形成的專著（Day, 2002）。

臺灣大學圖書館學術資料庫

基於較長期歷史互動的「民族菁英與殖民大國的關係」之概念則可以展示外部地緣政治因素塑造國內族群政策的中間過程，從而幫助我們整合既有的理論解釋。概言之，民族菁英與殖民大國的關係經由兩個相互強化的中間機制——統治菁英的自主性及其對國族建構持有的戰略取向——影響了族群政策的起源。兩個機制的選取首先源於前文所述的相關理論進展（Aslan, 2015；Mylonas, 2012），同時也是對社會心理學歸因理論（theory of attribution）的跨學科應用（劉永芳，2010；Malle, 2004）。所謂「歸因」指的是觀察者對他人的行爲或決策進行合理的因果推測，其同時處理的不確定性面向越多，得出的結論就越具有說服力，這些面向通常包括能力（capacity）、決心（resolve）、意圖（intention）、利益（interest）和外部環境（external environment）等（Kertzer, 2016；Tang, 2012；Yarhi-Milo, 2014）。在本文的整合性分析框架中，「自主性」試圖處理的就是「能力」面向的問題，「戰略取向」則涵蓋了「決心」與「利益」兩個方面，「民族菁英與殖民大國的關係」即爲「外部環境」。前文已經強調族群政策實踐並不總是反映統治菁英對少數族群懷有的特定意圖，且研究者對他人意圖的推測幾乎總是避免不了價值判斷或在政治上「選邊站」，故此本文不再考察「意圖」面向的問題。接下來，本文將從「自主性」和「戰略取向」兩個方面闡述民族菁英與殖民大國的關係如何影響了族群政策的起源。

(一) 機制一：塑造菁英的自主性

與殖民大國的關係影響族群政策起源的首要機制爲塑造統治菁英在推進國族建構事業時面臨的約束條件，這種約束的大小可以抽象爲所謂的「菁英自主性」（elite autonomy），即執掌國家或某個政權的統治菁英在一定時空條件下可以調動、處置的權力資源的多寡。[12] 在以往的文獻中，研究者時常援引「國家自主性」（state autonomy）來解釋統治菁英在對內和對外兩個領域的政策行爲，如前述阿斯蘭（Aslan, 2015）對土耳其和摩洛哥兩

[12] 爲避免偏離文章主題，作者在此無意介入有關國家自主性、國家能力等概念及其相互關係的學術爭論（Berry & Fording, 1997；Evans et al., 1985；Hamilton, 1982；Hendrix, 2010；Mann, 1984；Nordlinger, 1981；Soifer, 2008），僅強調菁英自主性不等同於總體意義上的國家能力，而專指國家能力在特定條件下（如不同時期或領域）的具體表現。

臺灣大學圖書館

國族群政策的比較分析以及有關現代早期歐洲國家發動對外戰爭的經典研究（Kiser et al., 1995；Mann, 1988；Tilly, 1990）。區別於既有文獻，本文不再把自主性的強弱視爲因果解釋的邏輯起點，而是將其作爲從原因到結果的中間過程的一部分。如此做法的好處是，研究者可以避免因賦予「國家自主性」過高的因果權重而只提供了膚淺的解釋，因爲該自變項在邏輯與經驗兩個層面通常都指向極爲明確且近在咫尺的結果（或者說自變項與依變項距離實在太近），即強自主性助推某種政策行爲的產生，弱自主性則妨礙該政策行爲的發生。此外，爲了更加清楚地揭示「誰的自主性」（馬天航、熊覺，2018）的問題，本文採用「菁英自主性」之說而非「國家自主性」。通俗地講，統治菁英享有強自主性意味著其在代表中央權威和作爲本族群的政治領袖時很少受到內部掣肘，指向了菁英自主性的兩個重要來源：一是中央以下的各次級權威持有者如部族酋長、傳統鄉紳、宗教領袖及地方顯貴等；二是中央層面的不同菁英群體或派系之間的競合態勢。因此，菁英自主性的強弱或高低主要取決於兩個面向——中央相對於地方的集權化程度（degree of centralization）以及掌權族群內部凝聚力的強弱（level of cohesion）。那麼，民族菁英與殖民大國的關係對於菁英自主性究竟意味著什麼，或者說這種關係的屬性如何塑造菁英自主性的強弱？對於形成中的現代國家而言，民族菁英與殖民大國的互動關係構成了其所處地緣政治環境的幾乎全部內容，因而不可避免地會造成重大的內政效應，這其中就包括影響中央集權化進程和掌權族群內部的凝聚性。

一方面，民族菁英與殖民大國的關係對中央集權化進程的啓動時間發揮著決定性的作用，而時間上的先後又會顯著地影響集權化的效果（Paik & Vechbanyongratana, 2019）。在現代國家尚未形成之際，中心（中央）對邊緣（地方）的統治方式往往是間接和非連續的（Hechter, 2000），各種次級權威的持有者因此得以享有很高的自我管理權限。當「先進的」殖民大國來襲，「落後的」傳統政治體制日益暴露其效率低下、能力虛弱的弊病。儘管舊體制轉型的趨勢幾乎是必然的，但轉型何時開始卻主要取決於民族菁英與殖民大國的關係。與殖民大國的對抗關係意味著持續的外部競爭壓力乃至生存威脅，它會不斷向居於中心的民族菁英昭示改革舊體制的必要性和緊迫性。迫於並藉助這種外力，統治者通常會較早地做出決斷，調整此

臺灣大學圖書館

前中央與地方各次級權威實體的相處模式，尤其是強化對領土的直接控制和推動國家集權化改革的進程，以便汲取更多的權力資源來拱衛中央。[13] 相比之下，與殖民大國的共謀關係則消解了殖民大國可能構成的外部威脅，從而降低了中央集權化的緊迫程度，儘管它不會促使統治菁英就此放棄集權化的努力。此外，由於實力對比的懸殊，共謀關係天然地暗含民族菁英對殖民大國的依附，這就便利殖民者介入本土的政權建設事宜。殖民者當然不會致力於建設一個強大而不受控的中央政權，而是往往遵循「分而治之」的邏輯，比如有意保留各地方的次級權威，使之在形式上統一的政治架構內各自爲政、相互掣肘，這無疑不利於國家的集權化行動。簡言之，對抗關係可以促使統治菁英更早地實施對邊緣地帶的領土整合，尤其是對地方叛亂的平定和連續行政管轄的確立，從而在此基礎上更早地啓動集權化改革；共謀關係則會延緩統治菁英對邊緣領土謀求直接控制的行動，進而遲滯集權化改革的進程。

另一方面，民族菁英與殖民大國的關係通過改變掌權族群內部的競合態勢，[14] 進而影響統治菁英對既有權力資源的調配和利用。隨著西方殖民主義的不斷深入，大眾參與政治的呼聲開始萌芽，掌權族群內部原來自上而下的動員性政治參與出現替代方案，即以自由結社、定期選舉爲特徵的競爭性政治參與。不過，從前現代的菁英政治、宮廷政治轉入現代的大眾政治、選舉政治只是一種總的趨勢，因爲何時開放政治空間以及制定怎樣的遊戲規則仍然有賴於當權者對威脅的現實主義判斷，而不會是後世流傳的關於民主化的浪漫主義敘事（Bateman, 2018）。與殖民大國的對抗關係所包含的領土威脅及國際競爭爲當權者抵制政治開放、延續威權統治提供了絕佳的環境，[15] 使得普通民眾的政治參與需求不是處於休眠狀態，就是被

[13] 外部競爭或威脅的存在通常會催生或加速已有的國家集權化，從而幫助提升國家的汲取能力，這點在學術界已有基本的共識（Gibler, 2010；2012；Lektzian & Prins, 2008；Porter, 1994；Thies, 2005）。

[14] 在國家形成的過程中，掌權族群內部菁英與民眾、不同菁英之間的互動情勢是趨於更頻繁的衝突還是更廣泛的合作，這不僅能直接反映本族群凝聚力的水平，還會對此後的政治經濟發展產生重要後果（Collier, 1999；Dogan & Higley, 1998；Garfias, 2018；Lachmann, 2000；Vu, 2010a: 11-19）。

[15] 與此相關的佐證性研究如 Gibler & Tir (2010)；Kim (2019)；Rasler & Thompson (2011)。

臺灣大學學術期刊資料庫

現政權的「國家至上」理由所壓抑或化解。此外，對抗關係還便利舊體制以「民族危亡」爲由維持少數菁英或個別派系的獨斷專行，並將對最高領導人的遵從（compliance）[16] 等同於對國家和民族的忠誠，從而無需經過黨派協調直接以威權手段強加政策共識和調動各項資源。倘若民族菁英與殖民大國形成共謀關係，不僅競爭性政治參與的興起會相對順暢得多，而且掌權族群也容易陷入無菁英派系占支配地位的局面。原因很簡單：在共謀關係下，安全問題得以緩解，開放民眾參與政治又被殖民大國用作安撫和吸納的手段，這意味著政治遊戲的規則輪不到掌權族群及其菁英代表來決定；而一旦引入了競爭機制，菁英群體的黨派化和分裂幾乎無法避免，尤其可能圍繞著是繼續全然依附殖民大國還是動員民眾力量增強政治籌碼而頻繁陷入紛爭之中。如此，掌權族群內部的團結基本無從談起，而這將直接妨礙當政者調配權力資源、協調菁英集體行動的效率。

綜上，我們可以總結出兩組共四項經驗指標（見表 2），據此分別對「中央集權化的程度」和「掌權族群的凝聚力」加以測量，進而判斷菁英自主性的強弱。

表 2　菁英自主性的兩個面向及其測量

	面　　向	指　　標（正向或負向）
菁英自主性	中央集權化的程度	實現領土整合的時間（＋）
		開始集權化改革的時間（＋）
	掌權族群的凝聚力	是否興起競爭性的政治參與（－）
		有無產生支配性菁英派系（＋）

資料來源：作者整理

在通往現代國家的過程中，中央集權化的程度和掌權族群的凝聚力同時受制於民族菁英與殖民大國的關係這個首要的地緣政治因素。[17] 如果與

[16] 在一個群體中，確保其成員對領袖及共同義務的遵從既是該群體控制能力尤其制裁能力的體現，也是群體團結的基礎（Hechter, 1987: 49-55）。

[17] 近些年來，在比較政治學的諸多經驗研究中，外部力量對一國內部政治發展的重要意義越來越受到關注（Chong, 2012；Coggins, 2014；Lee J., 2018；Lee M., 2020；Matsuzaki, 2019；Yom, 2016），這足以表明外部地緣政治因素在解釋許多重要政治問題上的價值，

臺灣大學期刊資料庫

殖民大國處於在對抗關係中，統治菁英就會儘早實現對邊緣地方的領土整合，並較早地落實集權化改革的議程，從而提升中央集權化的程度。與此同時，對抗關係還有助於統治菁英抵擋競爭性政治參與的興起和確立某個菁英派系的支配性地位，從而增強掌權族群的凝聚力（可能是眞實的團結，也可能只是對威權的屈服）。當中央集權化和掌權族群的凝聚力都趨於正向的變化，統治菁英的自主性便得以增強，從而能夠在國族建構之際調動較爲充足的公共資源對少數族群實行同化政策。相反，若民族菁英與殖民大國形成了共謀關係，領土整合與集權化改革等事項則很難得到推進，或者只能低效率、不完全地落實，這樣顯然無助於有效且及時地提升中央集權化的程度。同樣糟糕的是，共謀關係的形成不僅便利競爭性政治參與的出現，還很容易加劇掌權族群內部菁英力量的分裂，以致無法產生支配性的菁英派系。顯然，中央集權化和掌權族群的凝聚力都趨於負向的變化，這勢必削弱統治菁英的自主性，並使其在國族建構之時只能調集有限的資源，對少數族群的容留政策遂成爲直面現實的變通之舉，儘管看上去似乎偏離了國族建構的理想目標。

(二) 機制二：塑造菁英的戰略取向

與殖民大國的關係影響族群政策起源的第二機制爲塑造統治菁英在國家形成時期的戰略取向，這種取向的差異爲即將到來的國族建構活動提供了不同的激勵條件。從常見的文獻中（Bendix, 1964；Berger & Fetzer, 2019；Laitin, 1992；Paine, 2010；Wimmer, 2018），我們可以概括出國族建構被寄予的主要期待，或承擔的基本功能：一是爲國家安全奠定認同基礎，二是爲經濟發展提供穩定環境。對於新興的現代國家而言，由於新政治秩序的創建尚未塵埃落定，國族建構的兩大功能之間一般存在著明顯的張力，這就意味著統治菁英必須權衡此二者的關係——以何者爲優先考慮，而非不分輕重緩急地同步推進。因此，民族菁英們通常會針對如何協調不同的目標而形成一種總體的戰略取向，即謀取並運用國家權力的優先方向是確保生存還是提高福利。對許多曾遭受殖民主義侵擾的國家而言，這種戰略取

更別說殖民大國對歷史上那些正在謀求獨立或新近獨立的弱小國家的深遠影響。

臺灣大學學術期刊資料庫

向很大程度上外源於民族菁英與殖民大國的互動關係。倘若與殖民大國的關係是對抗性的，民族菁英優先考慮的一般是安全問題，例如避免領土喪失和政治獨立受損。於是，一種安全化（securitization）[18] 的戰略取向應運而生，這集中表現在話語和行動兩個層面：話語上，統治菁英建構出包含「反殖民主義」「反外國干涉」等具有鮮明抗爭性的官方敘事（official narratives），[19] 以此凸顯國家生存或民族獨立所遭受的重大威脅；行動上，統治菁英將對外關係上的敵我觀念帶入到國內政治議程，使某些原本不屬於安全領域的事務（如族際關係）上升爲安全議題，還會重點採取擴充軍備之類的因應措施。反之，如果與殖民大國的關係是共謀性的，嚴峻的外部威脅就此得以消解，故民族菁英的戰略優先項通常是追求盡可能多的物質利益，此時表現爲一種經濟化（economization）[20] 的戰略取向。類似地，經濟化的戰略取向亦可從兩個層面得到體現：話語上，統治菁英有意減少歷史敘事中的抗爭性元素，不再突出殖民主義造成的負面後果，而是將殖民大國描繪成一個強大而值得崇拜的「文明開化者」和「安全保護者」；行動上，統治菁英則會注重與殖民大國的戰略配合，積極推動以控制、攫取和佔用各種有形資源爲特征的「內部殖民主義」（internal colonialism）措施（Enloe, 1977；Hechter, 1975）。

上述戰略取向的差異揭示了統治菁英在之後的國族建構事業上可能展現的政治決心及側重的利益訴求，進而決定其願意投入多少資源或耗費多大心力去改造社會。在安全化的戰略取向下，統治菁英往往堅持以「非我族類，其心必異」之標準看待族裔認同的多樣性，將內部各種異質的文化元素如宗教、語言及習俗等視爲重大威脅或社會不穩定的來源。一俟國族

---

18 「安全化」之說借用自國際關係研究中哥本哈根學派的安全理論（Buzan et al., 1998；McDonald, 2008），另可見其他援引相關理論的實證研究（邱士熒，2009；Adamides, 2020；Bourbeau, 2011；Howe, 2018；Kurniawan, 2018；Olesker, 2014）。

19 以國家之名建構的官方敘事除了反映統治菁英的戰略取向，也充當維護既有統治秩序的合法化工具（Brand, 2014）。

20 「經濟化」一詞借用自經濟學相關研究（Çalışkan & Callon, 2009；Williamson, 1991），政治學者對此也有所應用（Mavelli, 2018；Zyck, 2012）。在此，本文無意介入有關概念的細緻討論，僅用「經濟化」指代政治決策者對國家事務（無論是否屬於經濟領域）秉持著以物質利益爲首要準繩的戰略取向。

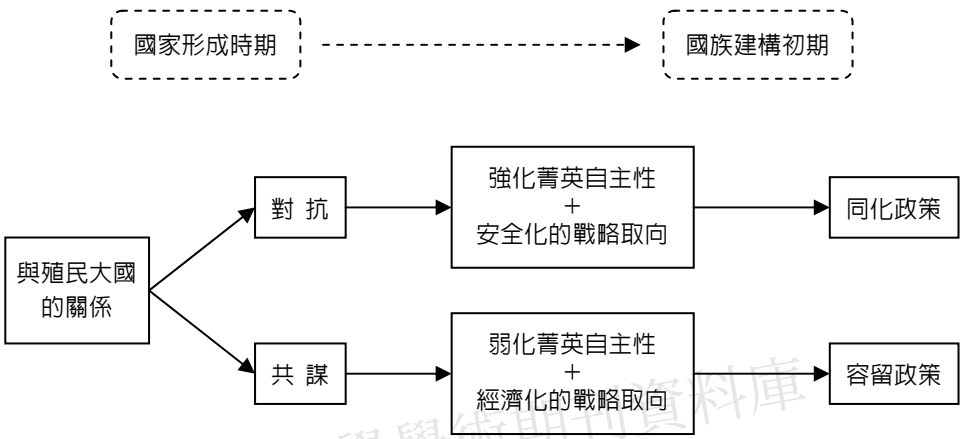
臺灣人文及社會科學期刊資料庫

建構被列入政治議程，統治菁英便會透過安全化的論述及行動，要求爲處理安全威脅而投入大量公共資源，對少數族群採取帶有緊急措施性質且雄心勃勃的同化政策。相比之下，若受制於經濟化的戰略取向，統治菁英則更傾向於奉行「少投入、多收益」的成本控制思維，把族群間既存的文化差異視爲可交換、可議價的贏利空間。此時，同化政策不僅缺少現實緊迫性，還因其在短時間內「投入多、見效慢」的特性而顯得不合時宜，統治菁英遂願意通過容留政策對少數族群當地社會（領土和人口）的現狀施以有效控制和充分利用，而不是謀求改造社會生活的諸多領域。需要特別指出的是，經濟化的戰略取向並不會消除族群差異的政治意味，故推進國族建構仍是必要的政治議程，但此時的激勵機制並非對國家安全的強烈需要，而主要可能受到物質利益的驅動，這就使國族建構在短期內演變爲一項營利性色彩很強的經濟活動。

三、小結

基於比較政治學已有的經驗理論，並借鑒國際關係理論與社會心理學歸因理論的洞見，本節提出了一個理解族群政策起源的整合性分析框架，其基本思路可以概括爲下圖（圖 1）。概言之，在現代國家形成的過程中，民族菁英與殖民大國的對抗關係有助於強化菁英的對內自主性並促成菁英

圖 1　民族菁英與殖民大國的關係如何影響族群政策



資料來源：作者整理

臺灣大學學術期刊資料庫

養成安全化的戰略取向，進而使菁英在國族建構之初更傾向採取同化政策對待少數族群；相比之下，民族菁英與殖民大國的共謀關係不僅會制約菁英的對內自主性，還會導致菁英形成經濟化的戰略取向，最終使其在國族建構之時更傾向採取容留政策對待少數族群。

在展開具體的案例研究之前，有必要先言明適用上述分析框架的六個理論前提。第一，民族菁英與殖民大國的關係形成於某地開始國族建構之前，其作用機制是漸進積累性的而非直接導致族群政策的產生，故考察其對族群政策的影響也不要求該關係的性質一直延續不變。第二，統治菁英始終秉持「族群中心主義」（ethnocentrism）的思維（Bizumic & Duckitt, 2012；LeVine & Campbell, 1972），這意味著他們優先關心的是採取某種政策的必要性，而基本不會考慮某個少數族群在客觀層面能否被同化或在規範意義上是否應該被容留。第三，中央政府或政權在總體能力上雖然強於少數族群，但由於國家能力在地理空間、不同領域上的分佈不均衡，且能力會隨著時間的推移而發生起伏波動，以致統治菁英無法逃脫資源困境，需要權衡不同族群政策的利弊，所以「一國一族」之理想並不總是現實可行的決策依據。第四，相比於容留政策，同化政策與「一國一族」的夢想之間確實存在更多的一致性，但實施同化政策所需投入的公共資源也更多，因爲它往往致力於社會變革或文化改造。第五，本文所言的族群政策是統治菁英在非武裝衝突、非危機情境下決策的結果，而不是爲了因應迫在眉睫的國際戰爭威脅或剛剛發生的內部危機（如少數族群發動武裝叛亂或單方面宣佈獨立）。第六，族群政策在執行過程中的細微差別（如不同個體、村莊或城鎮之間可能不盡相同乃至存在某些矛盾的做法）不意味著族群政策既定屬性的改變，且政策屬性與政策結果不是一一對應的關係，這要求研究者意識到同化政策不一定會帶來更好的同化效果，容留政策也未必就與同化之目的背道而馳。

此外還要強調的是，本文在比較族群政策時的分析視角是「國家—少數族群關係」（State-Minority Relations），或者說掌握中央權力的主體族群與聚居在某地方的少數族群之間的關係（即「族際關係」），這不同於傳統的中央集權－地方分權關係（即「央地關係」），亦不是中央政府與省級政府之間的關係（即「府際關係」）。在本文看來，央地關係和府際關係的核

臺灣大學圖書館期刊資料庫

心是不同層級政府間的權責（權力與職責）劃分問題，兩者有時並不具有族群政治或國族建構的意涵（如 1910 年前泰國存在的此類問題）；而「國家—少數族群關係」主要涉及的是國族建構過程中不同族群之間的權益（權利與收益）分配問題，它在特定的時空條件下可能會牽涉央地關係或府際關係，如國內某些少數族群人口恰好聚居在某個省份或其他地方行政區內。後文的分析將會表明，泰國和菲律賓兩國中央政府與南部穆斯林人口聚居省份之間的關係包含著一定的權責劃分問題，但更多的是掌握中央權力的族群與居於邊緣地帶的穆斯林少數族群之間的權益分配問題。

肆、泰、菲兩國族群政策的關鍵差異

基於前述關於族群政策的概念討論，本節詳細地描述泰、菲兩國在其國族建構的初始階段對南部穆斯林少數族群的政策，並將兩地族群政策的關鍵差異歸結爲「同化」與「容留」的屬性之分。

一、泰國對南部馬來穆斯林的同化政策（1910～1944 年）

自 1855 年 4 月被迫與英國簽訂第一個不平等條約起，泰國開始捲入到由西方殖民國家主導的國際體系當中，就此開啓由傳統佛教王國向現代民族國家轉型的歷史進程（Keyes, 1987: 44-45；Tarling, 1962）。1909 年 3 月，泰國與英國簽訂的《曼谷條約》劃定了雙方在馬來半島的邊界，現代泰國的領土邊界得以最終明確（Thamsook, 1967；Wyatt, 2003: 198）。次年 10 月，拉瑪六世（1910～1925 年在位）成爲曼谷王朝的國王，他在位期間首次明確提出建立「泰族國家」的宏偉設想。至此，泰國具備了國族建構所需的政治基礎——以中部泰族爲主體的中央政權和確定的領土範圍，拉瑪六世領導的王權政府開始有計畫地實施國族建構。[21] 從 1910 年拉瑪六世即位到 1944 年披汶・頌堪（Phibun Songkhram, 1938 年 12 月至 1944 年 7 月首

[21] 有研究者認爲此時的泰國尚未完全實現「主權獨立」且仍是一個封建王朝，故其眞正的國族建構直到 20 世紀 30 年代才開始（陽舉偉、何平，2015）。本文認爲，只要產生了一個以主體族群爲主導的政權且對內掌握了最高統治權，當該政權有意識地針對國族認同而採取相關政策措施之時，即爲國族建構的開啓，而不論其國際地位如何。

臺灣人文社會期刊資料庫

次在任）辭任總理，爲實現國族建構的目標，泰族統治菁英先後在王室政府和立憲政府的主導下，對泰南的馬來穆斯林（儘管並非特別針對這一群體）實施了日趨全面的同化政策，涉及國族身分、政治安排、語言教育、社會文化等多個領域。

泰國同化政策的首要方面是建構單一的泰式國族身分，拒絕承認馬來穆斯林的族群認同及文化特性。對「單一泰族性」的強調最早體現在由拉瑪六世提出的「民族、宗教、君主」三位一體的民族主義思想中，主張泰民族、小乘佛教與曼谷王朝君主是立國之本，人民忠於其一即忠於其他，反對其一便是反對其他（周方冶，2011：44；Murashima, 1988）。拉瑪六世認爲泰民族必須保持其特有的歷史、藝術、語言、文學與宗教，只有說標準泰語且忠於曼谷王朝君主、小乘佛教和泰王國的人才是「眞正的泰人」（周方冶，2011：44-49；Vella, 1978: 177, 194）。拉瑪六世的思想代表泰族統治菁英對單一泰族國家，改變了民眾對國家和民族缺乏意識的傳統局面，使得原來分散的各種地域性群體意識逐步統一到對泰民族的認同之上（Nuttanee, 1990）。反君主專制的新興政治勢力在謀得政權後繼承了王室的國族建構理念，堅持認爲所有泰國公民必須在任何方面都是「泰式的」，採取措施竭力落實單一泰族的構想（Syukri, 1985: 65）。披汶政府先是將國名由「暹羅」改爲「泰國」，後又規定把所有國民都統稱爲「泰人」，不再對「北方泰人」「南方泰人」「東北泰人」和「泰人穆斯林」等進行區分，這就明確彰顯了國家及公民身分的泰族屬性，以避免突出任何的非泰族的文化特徵（Streckfuss, 2012）。這也就意味著，馬來穆斯林既然生活在一個泰人國家的領土上，就必須與泰人在各方面保持一致，而不能維持自身的族群文化特性。

泰國同化政策的第二個方面是中央對馬來穆斯林聚居的泰南邊疆地區的垂直管轄，實行與內地省份同一的行政與司法制度。自 1786 年征服「北大年地區」[22] 以來，泰國政府先後多次派兵平定當地王公貴族的叛亂，又多次調整該地的行政區劃，直到 1933 年才確立了今天泰國南疆三府（北大

[22] 泰南馬來穆斯林居住的北大年、惹拉、陶公等府歷史上曾隸屬於統一的「北大年王國」（Patani Darussalam），被稱爲「大北大年」或「北大年地區」（Che Man, 1990: 32-35）。

臺灣人學電子期刊資料庫

年、惹拉、陶公）並立的格局。[23] 行政區劃的頻繁變動反映出泰國政府對南部直接管轄的逐步強化，其結果是馬來地方統治者的自治權不斷喪失：王公貴族的世襲特權被廢除，地方稅收權、地方長官及主要官員的任命均由泰國中央直接掌控，馬來族菁英甚至被強制轉移到泰國中部城市（Tej, 1977: 136-140, 163-172）。如果說行政上的統一主要影響馬來族上層人士的權益，與此同時推行的司法改革則全面滲入到馬來族普通民眾的日常生活（Surin, 1985: 41）。早在 1910 年以前，曼谷方面就開始將北大年地區置於統一的暹羅法體系中（Tej, 1977: 173），除涉及穆斯林家庭與遺產繼承等個人事務外，禁止使用伊斯蘭教法和習慣法。泰國政府特設了新的司法程式，當地伊斯蘭教法官僅能充當泰人法官的顧問，他們在泰國高等法院中也沒有代表權（Surin, 1985: 42-44；Suwannathat-Pian, 1995a；Yegar, 2002: 77-78）。結果，伊斯蘭教法官只能依附於政府的法庭體系，而沒有任何實際的自主權。到了 1944 年，披汶政府乾脆直接廢除了當地法官，並撤銷了先前對穆斯林民事領域的司法豁免，要求所有涉及伊斯蘭教事務的案件都必須遵循泰國普通民事法，且由泰國政府設立的法庭審理（Syukri, 1985: 67-68）。

泰國同化政策的第三個方面是在泰南地區強制推行現代化的義務教育和標準泰語，禁止伊斯蘭傳統教育和當地馬來語的使用。在泰國推動國族建構的背景下，具有濃厚伊斯蘭教色彩和特殊族裔屬性的傳統私立教育機構「波諾」（Pondok）成爲同化政策的主要對象。[24] 泰國政府於 1918 年 4 月、

---

[23] 1816 年，曼谷王朝將「北大年地區」分割爲七個省區——北大年（Pattani）、農集（Nongchik）、亞林（Yaring）；惹拉（Yala）、拉曼（Raman）；柿武裏（Saiburi）、拉艾（Ra-ngae）。1906 年，七省區被重新整合爲一個大的行政專區——「北大年勐通」（Monthon Pattani），統轄北大年、惹拉、柿武裏和班納拉（Bangnara）四個省份。1916 年，四省份改爲四府（Changwat），其中班納拉更名爲陶公。1933 年，勐通制度被廢除，柿武裏被劃爲兩半後分別併入北大年府和陶公府，由此形成了泰南三府並立的行政區劃。以上主要參考自 Ahmad Idris (1995: 199-200)；Suwannathat-Pian (1988: 159-162)；Syukri (1985: 60-65)。

[24] 在泰南馬來穆斯林社會中，「波諾」長期扮演著重要角色，它不僅是當地民眾接受教育的主要來源，還是穆斯林宗教生活的組成部分。自拉瑪五世執政後期開始，泰國政府就致力於在全國範圍內普及世俗化的現代教育和標準泰語，這一方面是爲了培養更多滿足現代國家建設需要的公職人員，另一方面也是試圖將各種少數族群整合到統一的

臺灣大學政治學系

1921 年 10 月先後頒佈了《民立學校條例》和《初等義務教育條例》（李道緝，1999：141-142）。兩部條例使得泰國的教育行政有了明文規定和法律保障，包括波諾學校、華文學校和西文學校在內的所有民立學校都被要求符合泰國的既定國策。「民校條例」對校長資格、教員泰語水準、課程內容、教學語言與所用教材等作出嚴格要求，並指定教育部享有批准、審查和取締民校的權力（Kachadpai & Porntipa, 1988）。「義務教育條例」則進一步要求關閉南部地區所有私立教育機構，規定當地馬來穆斯林的子女必須在公立學校接受小學義務教育，並學習和使用標準泰語。1932 年 6 月政變後，教育領域的政策變得更加嚴格。新政權先是引入了「國民教育系統」（1932 年），後又提出「國民教育計畫」（1936 年），更加強調通過教育來傳播泰民族的文化、歷史及語言；泰國教育部爲此組織編寫一系列教材供全國範圍內的公立學校使用，並拒絕接受非泰語教學的和非佛教的歷史敘事在課程中出現（Liow, 2009: 24-26）。

泰國同化政策的第四個方面是對馬來穆斯林的社會文化改造，這是泰國政府實施的最具雄心同時也極具侵擾性的政策措施，堪稱一場「文化革命」（Thamsook, 1978: 234）。王室主政時期，泰人姓氏的創建和普及可以視爲文化改造的先聲（龔浩群，2009：161；Vella, 1978: 128-136）。君主立憲制確立後，對各種文化象徵物的創設或改造日益成爲泰族統治菁英的現實追求，波及範圍也不斷擴大。披汶時期，社會文化改造更是被提升到前所未有的高度。從 1939 年 6 月到 1942 年 1 月，披汶政府陸續出臺了十二項名爲「叻塔尼永」（Rattha Niyom）的國家規範，通常也譯作「文化訓令」。[25] 作爲指導性文本，文化訓令幾乎涉及國家、社會及個人生活的方方面面。披汶政府的系列舉措毫不掩飾其旨在抹去南部馬來穆斯林族群認同的意圖，除了不被稱呼爲「馬來族」，他們還被禁止穿紗籠、起馬來人名字、講馬來語，甚至連社會習俗、道德觀念及其他日常生活的細節（如個人舉止、平時飲食）等都被要求與泰人保持一致（何平，1990；Peleggi, 2007；Suwannathat-Pian, 1995b: 111-112）。政府還把佛教提升到幾乎至高無上的

教育體系之中（Bradley, 2015；Porath, 2014；Uthai, 1981）。

25 各項文化訓令的具體名稱及內容介紹，參見金勇（2013）；Barmé (1993: 144-160, 176)。

臺灣人學術期刊資料庫

地位，將信仰佛教與國家繁榮、民族福祉及愛國主義等同起來。所有馬來人、華人、印度人和基督徒等少數群體都被強制要求改變宗教信仰以滿足官方要求；成爲佛教徒被視爲每一位泰國公民的義務，而信仰異教者就不是愛國者（Suwannathat-Pian, 1995b: 129-130）。爲儘快落實「文化訓令」的相關原則和要求，披汶政府不斷推出新的法律法規和政策指示，並不時給各部門下發行爲指南和補充說明。[26] 其中最爲有力的舉措即《國家文化法案》，該法案授權成立由總理直接掌控的「國家文化委員會」，規定任何涉及文化的組織或協會的建立及其後續活動都必須事先獲得委員會的批准，個人違反相關規定則會被處以罰款或監禁。[27] 除了專門機構之外，泰國的內政部、教育部、公關部和公共衛生部等官方部門，非官方機構如各級學校、民間協會、俱樂部及電臺媒體等也都積極配合和宣傳文化改造政策。可以看出，披汶政府希望通過自上而下、強制實施的文化改造，建立一個新社會乃至新文明，最終確保泰國在國際體系中的生存與繁榮。

二、菲律賓對南部摩洛穆斯林的容留政策（1921～1941 年）

19 世紀後期，在反抗西班牙殖民統治的鬥爭中，「菲律賓人」（Filipinos）—— 原先特指在菲律賓出生的西班牙人 —— 具有了整體性民族的意義（Quimpo, 2000）。1898 年美西戰爭後，菲律賓的主權由西班牙移交給美國。弗朗西斯・伯頓・哈裏森（Francis Burton Harrison）擔任菲律賓總督時期（1913 年 10 月至 1921 年 3 月），美國積極實施將政權機關移交到菲律賓人手中的所謂「菲化」（Filipinization）政策，不斷擴大北部天主教徒的參政權。到哈裏森卸任之時，在菲各級政府中菲律賓籍公職人員的比重已由 1913 年的 70%上升到約 94%（Agoncillo, 1990: 306-308）。至此，北部天主教徒菁英掌握對南部摩洛人的行政及立法控制權，菲律賓群島也已被置於

---

[26] 如 1940 年 10 月的《國家文化維護法案》、1941 年 9 月的《文化約束敕令》和 1942 年 9 月的《國家文化法案》（次年又推出修正案）（金勇，2013；Suwannathat-Pian, 1995b: 115-117）。

[27] 例如在泰南地區，不遵從政府規定而著馬來服飾或講馬來語者時常被逮捕並處以罰款，有時甚至會直接遭到泰國警員的踢打（Suwannathat-Pian, 1995b: 112；Syukri, 1985: 66-67；Thamsook, 1978: 237）。

臺灣大學學術期刊資料庫

統一的行政管轄之下，一個由菲律賓民族菁英主導的中央政權得以確立。[28] 從 1921 年菲律賓北部天主教徒成爲主政集團到 1941 年太平洋戰爭爆發前夕，爲確保領土統一和儘快實現國家完全獨立，菲律賓民族菁英一方面延續並強化美國殖民者實施的行政集權與經濟整合的措施，另一方面也努力增進摩洛穆斯林對菲律賓民族國家的認同。在此期間，菲律賓統治菁英對摩洛穆斯林的族群認同並沒有予以直接否認和強力壓制，這種做法更接近維持族群差異的容留政策，而不是主流觀點所認爲的同化（Abinales, 1997: 7-9）。具體地看，容留政策體現在國族身分的多族群基礎、政治參與機會的開發、相對寬鬆的語言教育政策和以資源掠奪爲主的移民開墾等四個方面。當然，本文並非否認這種政策對摩洛穆斯林具有明顯的歧視性。

菲律賓容留政策的首要方面是基於多族群文化來建構統一的菲律賓國族身分，總體上承認了摩洛穆斯林的少數族群地位，而沒有提出單一同質化的國族構想。菲律賓北部的天主教徒作爲主體族群實際上是一個「超族群的多數群體」（Anderson, 1998: 320），包含了米沙鄢人（Visayans）、他加祿人（Tagalogs）、伊洛克人（Ilokos）及比科爾人（Bicols）等多個族裔語言群體，菲律賓社會更像是多個族群在一個國家（state）並立共存的狀態（Buendia, 1998；Gonzalez, 1980）。在菲律賓殖民政權早期的幾份「准憲法」文本及後來的自治政府憲法中，摩洛穆斯林作爲一個宗教和文化上的少數群體，均被視爲菲律賓公民或菲律賓人的組成部分。菲自治政府成立之時，總統曼努埃爾·奎松（Manuel L. Quezon）也明確表示希望國家的獨立與統一能使包括穆斯林在內的全體菲律賓人獲益，並承諾基於公民平等的原則爲摩洛穆斯林提供一個善治的政府，保障各個族群的權益和發展（Angeles, 1987: 120-121；Yegar, 2002: 230-231）。可見，菲律賓民族菁英並沒有採取切實措施來建設一個擁有同質化人口的社會，也未禁止摩洛穆斯林對自我族群認同的表達。

菲律賓容留政策的第二個方面是不斷強化行政中央集權的同時，摩洛

[28] 在菲律賓南部，美國殖民者在 1915 年 3 月與蘇祿蘇丹達成和平協議，實現了對整個菲律賓群島的控制；原先由美國人特設的「棉蘭老及蘇祿部」（Department of Mindanao and Sulu）也於 1920 年 2 月正式被廢止，其職權轉移至內政部下屬的「非基督徒部落局」（Bureau of Non-Christian Tribes）（Gowing, 1983: 313-314；Mojares, 2006）。

臺灣大學學術資料庫

地方的傳統政治權威仍得以延續而不是被直接取締，摩洛民眾也參與到菲律賓政治體系之中。菲律賓民族菁英在較長時期裡延續美國人主政時期對摩洛地方菁英的「政治吸納」，保持與部分穆斯林地方首領「拿督」（Datu）的合作關係，這使得不少摩洛上層人士在較長時間裡仍被委派擔任省市長、地方立法議員和財政秘書等公職（Angeles, 1987: 122-123；Gowing, 1979: 165-169；Marohomsalic, 2001: 139-141）。摩洛地方的穆斯林領導人也參與了菲律賓獨立議題的相關會議和討論，穆斯林民眾也選舉自己的制憲會議代表，儘管大部分穆斯林民眾並不清楚「獨立」的眞正含義。[29] 菲自治政府成立後，奎松明確主張穆斯林與天主教徒一樣應平等地遵守同樣的法律，反對南部地區繼續維持帶有貴族色彩的傳統體制，因爲它造成了摩洛地方的「雙重政府」狀態（Angeles, 1987: 121-122）。爲此，自治政府於 1936 年底廢除了「非基督徒部落局」，改設級別相當於內政與勞工部副部長的「棉蘭老及蘇祿專員」一職（Thomas, 1971: 270）。不過，行政體制上的調整僅僅在名義上進一步削弱了摩洛地方的傳統權威結構，但沒有轉變穆斯林民眾對傳統權威的效忠和依賴。事實上，選擇合作的摩洛地方菁英們在獲得眼前利益後，其政治前途又無法避免地與以馬尼拉爲中心的菲律賓國家緊密聯繫在一起了，這些人充當了菲律賓政府與穆斯林社群之間的政治掮客，對維持馬尼拉政權在南部地區的存在發揮著難以替代的作用（Abinales, 2000）。

菲律賓容留政策的第三個方面是實行相對寬鬆的語言和教育政策，主要表現在多語言並用、入學強制程度較低和穆斯林教師的較高比重。缺乏通用的民族語言是阻礙菲律賓國族建構的重要因素，創造出一種「菲律賓國語」遂成爲菲自治政府的緊要議題（Milligan, 2005）。1936 年 11 月 13 日，菲律賓議會通過法令授權成立由奎松總統直接控制的「國語研究院」（Institute of National Language）。該機構由主任、執行秘書和其他 7 名代表不同語言群體的成員共同組成，負責對菲律賓各種語言和方言進行科學

[29] 制憲會議召開前夕的 1934 年 4 月，塞爾吉奧・奧斯米納（Sergio Osmeña）以參議員身分參加了與摩洛地方首領的會議，承諾確保穆斯林擁有自己的代表和增加穆斯林官員的數量。最終，有 3 名來自摩洛省份的人士當選自治政府的議員。

臺灣人文社會期刊資料庫

研究，以促進菲律賓國語的形成。很快，自治政府便在 1937 年 12 月正式公佈了以他加祿語（Tagalog）爲基礎的國語方案。1940 年 6 月起，「菲律賓語」（Filipino）開始在菲律賓所有公私立學校中作爲一門語言課程進行教授，但是沒有被指定爲教學媒介語，且只是作爲法定的官方語言之一，各種少數族群語言或方言的使用也沒有遭到官方的禁止（金應熙，1990：535-537；Agoncillo, 1990: 361；Hayden, 1942: 583-585）。在教育政策上，菲律賓政府還有意增加了公立學校中穆斯林教師的比重，並有針對性地進行教師培訓。[30] 然而，由於資金缺乏和穆斯林對菲律賓民族菁英的不滿，適齡兒童強制入學的法律規定在摩洛地區未得到有力執行，甚至在許多省份被擱置了，穆斯林學生的總體入學率出現了明顯下降。[31]

菲律賓容留政策的第四個方面是向南部地區移民開墾，以經濟發展的名義對摩洛穆斯林進行內部殖民化。美國人接管菲律賓後不久就開始了向南部棉蘭老等地的移民開墾計畫，這樣既是爲了緩解中北部人口增長帶來的人地矛盾，也有助於維持南部地區的秩序穩定。菲律賓民族菁英主政後強化了對「北民南移」的支持，政府提供資金並制定各種法規來擴大移民開墾的規模。自治政府成立前夕，菲律賓立法機構通過第 4197 號法案（1935 年 2 月 12 日），即所謂的「季裏諾－雷克托殖民法案」（*Quirino-Recto Colonization Act*），宣佈全面開放南部棉蘭老地區的移民專案，該法案預示著對南部地區系統性內部殖民化的開端（Angeles, 1987: 146；LGSP in ARMM, 2009: 43）。隨後幾年，菲自治政府通過了一系列法令來大力實施向南部移民開墾的計畫。[32] 在整個移民過程中，菲統治菁英的優先議程是

---

30 在南部蘇祿地區的學校當中，穆斯林教師與基督徒教師的人數到 1936 年已經差不多持平（約占 46.6%），這也使得該地區穆斯林兒童的入學率大幅度升高（Thomas, 1971: 207-210）。

31 例如在馬拉瑙地區，穆斯林兒童占當年入學總人數的比重從 1921 年的 74.7% 下降到 1936 年的 33.8%，許多學校因爲低入學率被迫關閉（Thomas, 1971: 114-116, 279-280）。

32 第 18 號法令（1936 年 1 月 2 日）決定籌資在棉蘭老地區興修道路以便移民開墾；第 20 號法令（1936 年 7 月 11 日）授權總統可以指揮負責徵地手續批准的機構或介入大型土地不動產交易的談判；第 141 號法令（1936 年 11 月 7 日）又稱「公共土地法令」，宣佈摩洛人的所有土地爲「公共土地」，並規定摩洛穆斯林擁有土地的上限爲 4 公頃；第 441 號法令（1939 年 6 月 3 日）授權設立「國土開墾與定居管理局」（National Land

臺灣人學資訊期刊資料庫

以「利誘＋欺詐」的方式攫取南部的各種自然資源來發展國民經濟，而不是投入精力來改造當地的社會文化結構，更不是爲了提高摩洛穆斯林的發展水準（Gowing, 1979: 175-176）。由於許多穆斯林民眾既不理解現代國家的法律，也缺少來自政府和律師的幫助，馬尼拉當局向南部移民開墾行爲在法律的掩護下變成北部天主教徒對南部穆斯林「合法的土地掠奪」，結果導致大量穆斯林民眾喪失原本依據血緣和部族關係繼承而來的祖傳土地。

三、小結：政策比較

在國族建構的初期，泰國統治菁英對南部馬來穆斯林的政策經歷了前後相繼的兩個階段：初步形成（1910～1932 年）與全面落實（1932～1944 年）。兩個階段雖各有側重，但都一以貫之地採取多方面的措施來消除馬來穆斯林與中部泰族的族裔文化差異，故稱之爲同化政策。如表 3 所示，泰國先是明確建構了只承認泰族合法性的單一國族身分，而後爲實現這種同

表 3　泰國和菲律賓對南部穆斯林族群的政策比較

	泰　　國 （1910～1944 年）	菲　律　賓 （1921～1941 年）
國族認同的族群基礎	只承認單一泰族來源	承認或接受多個族群來源
政治制度安排	曼谷中央垂直管轄，幾乎完全排斥馬來穆斯林的政治權利，地方權威結構被直接廢除	馬尼拉中央與摩洛穆斯林上層合作統治，允許南部穆斯林民眾參與政治，地方權威結構得以延續
語言與教育政策	嚴格的語言標準化、禁止非泰語教學與使用；取締當地私學，強制要求馬來穆斯林學齡兒童入讀公立學校	相對寬鬆的語言標準化、多語並用；公私學並立，對摩洛穆斯林學齡兒童的入學強制程度較低
對當地社會	全面改造當地社會方能求得自身安全；設立專門機構強力推動社會文化的改造	利用當地社會多元現狀以促進自身發展；專注於自然資源的攫取，以法律為掩護進行利誘與欺詐
政策屬性	同　　化	容　　留

資料來源：作者整理

Settlement Administration），統籌掌管全國移民開墾事務（LGSP in ARMM, 2009: 44-46）。

臺灣大學學術期刊資料庫

質化的國族建構理想，從行政、司法、語言和教育等多方面著手實施統一的、標準化的政策，壓制馬來穆斯林表達自我族裔認同的空間。不僅如此，同化政策在後期演變爲全面抹除馬來穆斯林群體特性的社會文化改造，幾乎所有體現特異性的象徵物和日常實踐都被官方所禁止，並受到政府專門機構和強制機關的高壓管控。

菲律賓統治菁英對南部摩洛人的政策也大致經歷兩個階段：鞏固政權「菲化」的成果（1921～1934 年）與強化經濟整合（1935～1941 年）。兩個階段的區分依據在於菲律賓民族菁英的決策主體性由弱到強、由幕後走向臺前。儘管菲律賓民族菁英也致力於確保少數族群對國家的忠誠或培育菲律賓國族認同，但對於摩洛穆斯林族群認同的特性基本持容忍態度，並沒有出臺抱有根本性社會文化改造的野心政策，故稱之爲容留政策。就歷史實情而言，這種政策顯然是歧視性的，但對摩洛人參與政治活動、日常表達族群認同並保留某些文化特異性又是持接納態度的。

當然，我們也可以看到兩國政策的某些共性，比如行政上的中央集權化、推廣現代教育和傳播主體族群的語言，但這些幾乎是任何多族群國家在開展國族建構時必備的政策選項。也正因爲如此，在國族建構的語境下，本文不認爲泰國和菲律賓在對南部穆斯林的政策上表現出的差異反映了統治菁英的理想追求或長遠目標的不同，因爲他們當然都懷有一個同質化的「民族國家」夢想，但這不是族群政策本身。本文關心的是統治菁英採取了怎樣的具體政策，即實際的作爲與不作爲。在此基礎上，後文將根據前述分析框架解釋泰、菲兩國族群政策的形成。

伍、泰、菲兩國族群政策的歷史起源

在國族建構的初始階段，爲什麼泰國對其南部的馬來穆斯林採取同化政策，而菲律賓對其南部的摩洛穆斯林則採取容留政策？本節對此問題作了回答，並回應潛在的競爭性解釋，初步展示了本文分析框架的解釋力。本節的比較分析表明：泰族菁英與英、法兩個殖民大國的對抗關係使得對馬來穆斯林的同化政策可謂勢在必行，否則難以消減統治菁英的不安全預期；菲律賓民族菁英與美國殖民者的共謀關係使得對摩洛穆斯林的容留政

臺灣大學圖書館期刊資料庫

策變得有利可圖，雖然這樣的政策似乎偏離了民族國家的理想追求而讓人覺得菲律賓菁英「身不由己」。

一、泰國：同化政策勢在必行

1855 年被迫打開國門後，泰國面臨多個方向的外部挑戰：在南部的馬來半島，英國對附屬於曼谷王朝的馬來諸邦懷有強烈的征服野心；在東部，法國對湄公河左岸地區不斷進行蠶食；在北方，英、法圍繞著湄公河上游地區持續爭鬥。進入 19 世紀 80 年代後，英、法在東南亞地區展開了更爲激烈的角逐（Keyes, 1987: 54；Murti, 1952），而法國更是對曼谷王朝步步緊逼，以致釀成了頗爲嚴重的 1893 年湄公河左岸軍事衝突（Terwiel, 2011: 209-213；Tips, 1996）。到 1909 年與英國簽訂《曼谷條約》時，泰國相較於 1851 年已經喪失近一半的土地（Wyatt, 2003: 192-193）。可以說，以王室爲代表的泰族菁英在逾半個世紀的時間裡與英、法兩個殖民大國保持了相當激烈的戰略競爭態勢（包括多次軍事對峙和頻繁的外交鬥爭），這就足以將雙方的互動關係界定爲「對抗」。一方面，曼谷王朝始終沒有放棄其反抗殖民侵略的定位和收復失地的追求（Stetson, 1969），而 1904 年英、法在中南半島上的妥協也沒有釋放出返還侵略所得的積極信號，這使得修改不平等條約體系此後多年一直是泰國的重要外交議程（Oblas, 1974），故雙方在政治上尚未實現深度和解，處於微妙平衡中的現狀有較大「被修正」的可能性。另一方面，泰國的統治菁英決心推動國內改革（Meyers, 1994），堅持把強化軍事上的自我防衛能力作爲達成目標的重要途徑（Battye, 1974），儘管由於實力對比懸殊曾多次在外交上作出重大讓步（Likhit, 1974: 13-26），但周旋於英、法兩個殖民大國之間本身也是外交「自助」的表現。在與殖民大國對抗之時，泰國的現代民族意識也被激發，這預示著延續曼谷王朝的統治不僅需要對土地的排他性主權，而且越來越倚重普通民眾對國家及民族的自覺認同。當拉瑪六世明確將國族建構提升爲重要政治議程之時，泰國在與殖民大國的對抗中已經基本完成對國家機器的現代化改革，曼谷的統治菁英對內享有較高程度的自主性；先前喪失領土的屈辱記憶和時下仍然嚴峻的外部環境，又促使菁英們產生了將國族建構與國家安全直接掛鉤的戰略取向。如此一來，以同化政策對南部邊疆的馬來族穆斯林建構泰

臺灣大學圖書館

式國族認同幾乎是勢在必行的選擇。

泰族菁英自主性的增強：與殖民大國的對抗關係從加速領土整合與催生集權化改革兩個方面提高了泰國的中央集權化程度，並爲抑制普通民眾的政治參與和統治菁英的威權式支配提供充分的政治理由，從而增強泰族菁英在國族建構時的自主性。長期以來，由於遠距離交通的困難和各地區之間模糊的邊界，泰國中央政府對於邊遠地區尤其那些向曼谷朝貢的屬邦，主要依靠擁有軍事能力或經濟優勢的地方大族來謀求間接統治，而人事、稅收及司法等各項權力幾乎都由地方統治者掌握，他們只被要求每年兩次按例行儀式向國王表達忠誠（Tej, 1977: 17-27；Vickery, 1970）。與此同時，曼谷王朝中央機關的混亂設置又使得以國王爲中心的統治菁英處於虛弱無力的局面。[33] 機構職能重疊背後是貴族官僚勢力對朝政的把持，自拉瑪四世（1851～1868 年在位）即位以來就有的改革意願都因貴族勢力的反對而無法落實，年富力強又雄心勃勃的朱拉隆功國王（拉瑪五世，1868～1910 年在位）在執政前期也未能持續地推進改革。隨著西方殖民者的步步緊逼，舊貴族勢力也開始走向衰微，這才促使拉瑪五世抱定決心重啓改革。在中央層面，泰國按照西方現代政府的職能分工要求，重組了中央各部門的架構，在原有六部的基礎上增設新的六部，並安排王族成員主管新部門，用以架空舊貴族官僚集團在政府中的相關職能。[34] 在地方行政上，丹隆親王（Prince Damrong Rajanubhab）主持的省級行政體制改革取得重大進展，泰國向中央集權化邁出關鍵性的一步：原本處於「半獨立」狀態的屬邦和邊疆領土都被納入統一的行政管轄，地方行政長官的任免和官員俸祿的發放都由中央部門直接掌管。到 1910 年拉瑪五世駕崩時，泰國已經轉型爲中央集權的準現代國家，這就爲即將開啓的國族建構奠定了較爲充分的物質

33 整個中央政府在形式上劃爲六部，設兩位首席大臣（軍務與民政）和四位輔佐大臣（京畿、宮務、財政、農業），但各部門的職能劃分卻又存在明顯的重疊之處。例如，負責首都曼谷的輔佐大臣與財政大臣都承擔徵稅的職能，掌握軍務與民政的兩位首席大臣又分別兼理南方與北方事務，財政大臣下屬的外交部在處理對外關係之時又負責管理鄰近曼谷的沿海省份（Tej, 1977: 5-6；Vella, 1955: 322-323）。

34 新設的六部爲作戰部、外交部、司法部、教育部、公共工程部和御璽部（周方冶，2011：35）。

臺灣大學學術期刊資料庫

基礎。

在拉瑪五世的改革中，對民眾開放政治參與機會或是引入政治競爭機制都從未曾被列入議程，泰族菁英的統治方式依舊是專制的。改革之後，舊貴族官僚勢力基本瓦解，絕大多數的內閣部長和軍隊高級職位都由王室成員佔據，且只有王室成員才能獲得中將以上的軍銜（Greene, 1999: 9-18, 33-34；Wyatt, 2003: 205），國王及王室菁英的統治權威達到了頂峰。憑藉著空前的君主權威和中央集權，新國王拉瑪六世希望訴諸於國族建構來增強君主專制的合法性，從一開始便毫不掩飾對同質化社會的追求。[35] 由於拉瑪六世在位時間不長，再加上其後拉瑪七世（1925～1935 年在位）爲財政困難和立憲呼聲所累（周方冶，2011：50-55；Batson, 1984），泰國對馬來族穆斯林的同化政策在1910～1932年間未能持續推進。「民黨」（Khana Ratsadon, People's Party）成功發動政變後，新的立憲政府再次積極投入到雄心勃勃的國族建構事業，並希望借此增強其統治的合法性。先前與殖民大國的對抗關係和時下紛亂的國際局勢使得泰國的菁英階層感到民族危亡的風險從未遠去，普通民眾也期盼如朱拉隆功大帝一樣的領袖人物再現，這就爲強勢菁英壟斷權力提供了絕佳素材。從 1932 年 6 月到 1933 年底，民黨內部的軍官派通過三次政治對決，將黨內文官派、舊官僚殘餘和王族菁英等勢力先後壓制，最終確立民黨軍官派對政權的壟斷（周方冶，2011：67-76；Thompson, 1941: 70-82）。此後，披汶不斷謀求強化個人權威，將服從領袖等同於對國家、民族的忠誠，努力使其個人成爲泰民族國家的人格化身。以披汶爲首的軍人政府幾乎可以不受任何約束，且具備相當的能力去追求理想的族群政策，對馬來族穆斯林採取全面的同化政策因而變得具有現實可行性。

泰族菁英的安全化戰略取向：泰國的國族建構自開啓之日起就與「救亡圖存」的努力密不可分，外部壓力迫使泰族統治菁英重新界定誰是「泰族人」，並以現代的標準重劃地理、族群與法律的邊界。在近代泰國的政治

---

35 拉瑪六世轉向民族主義的政治路線，與其年輕時在歐洲國家的多年（1893～1902 年）留學經歷密不可分，他的許多民族主義舉措其實就是對英、法等西方強國的模仿（賀聖達，1989；Vella, 1978: 1-3, 126-175）。

臺灣人文社會期刊資料庫

發展中，兩種民族主義的敘事邏輯——「泰國從未被殖民」和「泰國喪失領土的民族屈辱」——很好地反映出泰族統治菁英對安全的渴求及安全化的戰略取向（Strate, 2015；Vella, 1978: 269-272）。以王室成員爲主導的泰民族菁英不斷強調泰國沒有像鄰國一樣淪爲歐洲國家的殖民地，這種話語頗有「勝利者」姿態，事實上旨在維護君主統治的政治合法性，因爲其隱含的前提認爲國家獨立源於王室集團領導的改革運動及其靈活的外交政策。1932 年「立憲革命」以後，「喪失領土的屈辱」壓倒「從未被殖民」成爲支配性話語，新興的軍人－文官集團日益強調西方殖民國家施加的「不平等條約」不僅掠奪大量土地，還嚴重侵犯泰國的自主權，這種話語帶有明顯的「受害者」心態，反映了新興統治菁英渴望通過動員普通民眾來減少和抵制西方殖民者對泰國事務的干涉。兩種敘事的出發點和側重點雖有不同，但都是對西方殖民主義的回應，都帶有濃厚的身分危機感（Sulak, 2002）。在王室主政時期，泰國官方以「未被殖民」爲出發點，刻意突出國王作爲泰民族「保護者」的角色，同時借由國王與佛教的古老歷史關係把民族生存與佛教信仰串聯在一起，進而對個體的國族認同提出激進要求：放棄或拒絕佛教信仰的個人不但不是眞正的泰族人，還會造成泰國社會的「不團結」進而危及民族獨立（Barmé, 1993: 27-30）。類似地，君主立憲時期的新式菁英強調西方殖民擴張給泰國造成的損失和屈辱，並將歷史上的失敗歸咎於泰民族在各方面都不夠「現代」，泰國唯有通過改造國民性建立一個同質化的社會，方能將全體國民團結起來共同抵禦外來干涉，使泰民族屹立不倒（Suwannathat-Pian, 1995b: 110-111）。在強力壓制反對力量後，以披汶爲首的軍人集團深感只有對泰國社會及文化進行重構，才能爲壟斷權力提供堅實政治根基，才能確保國家生存安全。於是，以犧牲國內其他族群爲代價來推廣泰式國族認同顯得勢在必行，對居於南部邊疆省份的馬來族穆斯林實施同化政策自然也有了十分的戰略緊迫性。

二、菲律賓：容留政策有利可圖

1901 年初，以埃米利奧・阿奎納多（Emilio Aguinaldo）爲領導的「菲律賓第一共和國」作爲反抗外國殖民統治的革命政府，在堅持軍事鬥爭兩年多後宣告瓦解，阿奎納多本人宣誓效忠美國，並公開發佈宣言規勸菲律

臺灣大學圖書館期刊資料庫

賓民眾停止抵抗，接受美國的統治（金應熙，1990：433-434）。之後，在美國殖民者所謂「吸引政策」的利誘下，菲律賓民族菁英的主要代表——知識階層（Ilustrado）、大地主和官僚買辦等保守分子紛紛選擇放棄武裝抵抗，投入到美國殖民者的陣營（Miller, 1982），謀求藉助美國的力量來延續既有菁英階層的優勢地位，同時確保菲律賓群島的行政統一。美國則將這些持合作態度的菲律賓本土菁英吸納到馬尼拉殖民當局的行政和司法機關之中，或是委任爲地方省長和省級高官，從而減少殖民壓迫或征服的強權色彩。[36] 於是，菲律賓民族菁英與美國殖民者在短時間裡實現政治上的和解，原本打著反殖民主義旗號的本土菁英搖身一變成了殖民者的共謀者，他們以美國爲靠山和恩主，積極協助美國在菲律賓群島建立殖民政權，希望通過非暴力的議會鬥爭來爭取最終的獨立（陳衍德、楊宏雲，2008；Mahajani, 1971: 338-352）。尤其值得一提的是，美國的吸納政策包含在菲律賓本土引入競爭性選舉和權力制衡的制度安排，通過給予菲律賓本土菁英以政治參與的機會分化原來的菲律賓革命陣營，並以傳播「先進文明」的名義引導著菲律賓民族主義動員的節奏和追求國家完全獨立的努力（Stanley, 1974: 74-75, 80）。然而，在菲律賓國族建構事業尤其對南部穆斯林的族群政策上，與美國的共謀關係使得北部的民族菁英缺乏足夠的自主性來調動資源推行各種同化措施，甚至也沒有強烈的緊迫感去追求同質化的「民族國家」夢想。

菲律賓菁英自主性的受限：與美國的合作儘管奠定了北部天主教徒作爲菲律賓統治集團的政治基礎，但也造成馬尼拉中央與南部地方權威、北部菁英的不同派系之間持續的競爭狀態，不利於菁英能力的增強和形成有效的中央集權。一方面，與美國的共謀使菲律賓各地方尤其南部穆斯林地區的傳統政治結構得以延續，沒有帶來全面徹底的行政體制現代化，進而

---

[36] 擔任菲律賓首席大法官的特立尼達・帕爾多・德・塔維拉（Trinidad H. Pardo de Tavera），最高法院陪審法官的佛羅倫蒂諾・托雷斯（Florentino Torres）和維克多利諾・馬帕（Victorino Mapa），出任「菲律賓委員會」委員的有卡耶塔諾・阿雷拉諾（Cayetano Arellano）、貝尼托・萊加達（Benito Legarda）及何塞・盧祖利亞加（Jose Luzuriaga）；擔任地方省長的有馬丁・特奧菲羅・德爾加多（Martín Teófilo Delgado）等 6 人（May, G., 1980: 24-32；Stanley, 1974: 51-80）。

臺灣大學學術期刊資料庫

削弱中央政權對地方事務有效控制。在美國接管以前，菲律賓群島內部已經形成龐雜的權力結構，以地域、宗族（clan）和族群爲紐帶的庇護關係網幾乎無所不在且無時不在，各種有組織的地方寡頭勢力長期佔據權威地位，並因相互競爭和衝突而保持了很高的自主性（Timberman, 1991；White, 2015: 12-26）。原本菲律賓可能通過武裝革命道路建立一個強大的國家來摧毀這些舊有的政治結構，但美國的強行介入和利益誘惑徹底改變菲律賓現代政治發展的方向。美國的殖民統治從一開始就是戰略性的，即儘快在菲律賓建立安定的統治秩序，將其作爲向東亞地區擴張的前哨基地，而非投入精力和資源來改變當地的社會經濟結構（吳小安，1995）。爲此，美國對菲律賓各地方菁英開放政治參與機會（引入選舉制度），借助菁英享有的傳統權威降低大規模軍事介入的成本。選擇合作的菁英則憑藉在殖民統治機構中的官方職務，將地方傳統權威與現代政治制度混合在一起，繼續享有較高的自主權威來追求狹隘的個人或小集團利益，同時也致力於抵制來自馬尼拉中央政權的滲透和控制（Abinales, 2010: 19-27；Hutchcroft, 2000）。在菲律賓南部，由於穆斯林群體的反美武裝鬥爭持續時間較長，美國更是著力於讓穆斯林上層人士作爲殖民代理人，並將穆斯林聚居地作爲特殊的行政區對待，沒有過多介入其內部事務（Amoroso, 2003）。儘管美國總體上偏袒菲律賓北部的天主教徒菁英，也不支持南部穆斯林的獨立建國主張，但正是在與殖民者合作的過程中，穆斯林培育超越原來 13 個族裔語言群體的「摩洛人」身分認同，伊斯蘭教信仰在菲律賓也由此開始走向「族群化」（Hawkins, 2013；McKenna, 1998: 86-112）。摩洛人認同的建構提高了穆斯林少數族群在菲律賓社會中的政治代表性，也進一步阻礙了馬尼拉中央政權對南部各省的集權化努力。

另一方面，與美國殖民者的共謀帶來的是受美國「監護」的民主選舉體制，馬尼拉的菲律賓菁英深受美國殖民當局內派系鬥爭的影響，圍繞國家的未來地位問題產生持續的內鬥（Go, 1999；Paredes, 1989；Wurfel, 1988: 9-10）。在黨派性的選舉活動與底層民族主義情緒相互交織的情境下，菲律賓菁英集團既不想放棄爭取獨立，又不希望美國快速撤退，都謀求通過操縱獨立問題來鞏固和擴大個人的政治資本。各個黨派雖然都總體依附於美國勢力，但在選舉期間會標榜追求獨立以示對民眾的反美情緒的迎合，平

臺灣大學國家發展研究所

時則極力反對和壓制底層民眾的抗爭行動。在 1907 年 7 月舉行的首次全國性大選中，要求獨立的「國民黨」（Nacionalista Party）擊敗了主張併入美國的「進步黨」（Progresista Party）。[37] 一躍成爲議會多數黨後，國民黨在爭取獨立的鬥爭上又變得消極，很長時間裏沒有取得突破，這就引起黨內多次分裂和不同政黨之間的持續衝突。[38] 1921 年菲政權機關基本實現由菲律賓人主導後，新任總督萊昂納多・伍德（Leonard Wood）強調菲律賓尚未具備獨立條件，並試圖逆轉前任總督哈裏森推行的「菲化」措施。伍德的強勢政策自然引起了菲律賓菁英的不滿，國民黨內在奎松的倡議下，擔任政府要職的菲律賓人集體辭職以示抗議，由此釀成所謂的「1923 年內閣危機」（Ybiernas, 2015）。即便此時，菲律賓的掌權菁英們也不願將反對伍德個人的鬥爭轉變爲群眾性的反殖民運動，仍然堅持寄希望於美國的善意與和平請願途徑。這種對殖民大國的依附性和對民眾動員的警惕性，使得菲律賓菁英內部未能形成穩定有效的集體行動，無助於菁英的自我能力建設，也限制了其在各個政策領域的自主空間。

菲律賓菁英的經濟化戰略取向：與美國的共謀關係給菲律賓帶來前所未有的政治統一和相對可靠的安全保障，但又嚴重激化了內部的階級矛盾，使得攫取各方資源成爲菲律賓統治菁英的優先議程，而不是耗費資源

---

37 進步黨原名爲「聯邦黨」，1900 年底成立，1907 年 1 月更名。該黨以帕爾多・德・塔維拉爲黨首，核心成員多爲原菲律賓革命政府的要員，他們在威廉・塔夫脫主政菲律賓時（1901～1904 年）最早被吸納到殖民地政權當中。聯邦黨長期盤踞馬尼拉政壇，幾乎完全脫離底層民眾，主張美國保留對菲律賓的主權，認爲獨立將使菲律賓群島陷入無政府狀態，併入美國才能確保菲律賓的安全與發展。國民黨成立於 1907 年 4 月，以奎松和奧斯米納爲主要領導人，主張借由美國力量增強菲律賓人民的自治能力，適時建立一個獨立的民族國家；該黨從 1907 年至 1935 年一直作爲菲律賓立法機構中的多數黨，菲律賓自治政府成立後則轉爲執政黨（Cullinane, 2003；Stanley, 1974: 69-70）。

38 一批對美持激進態度的不滿分子在 1914 年脫離組織建立「民族民主黨」，並在 1917 年與進步黨合併爲「民主黨」。1921 年底，長期居黨內第二把手地位的奎松指責奧斯米納實行「個人專制」，並在次年 2 月另組「集體主義者」新黨，聲言要與以奧斯米納爲首的「個人領導」黨分庭抗禮，捍衛集體領導原則。進入三〇年代後，圍繞美國國會提出的菲律賓獨立法案，國民黨和民主黨內部再次鬧得不可開交，兩黨都分裂爲反對派和贊成派（金應熙，1990：500-510；Friend, 1965: 95-148；Gripaldo, 1991；Kotlowski, 2010）。

臺灣大學學術期刊資料庫

去推動社會的同質化變革。西班牙殖民時期持續三百多年的戰爭都未能征服穆斯林聚居的菲律賓南部地區，而北部天主教徒菁英憑藉美國的袒護，最終在 1921 年前後確立由其主導的南北統一行政管轄。面對當時複雜的內外局勢，北部的政治菁英又極力尋求美國的安全保護，不願看到美國過早允許菲律賓實現獨立，而這也正符合美國在東亞地區的戰略利益。縱使在殖民大國的安全庇護和政治偏袒之下，國族建構也是必要的政治議程，但致力於消除族群多樣性卻沒有緊迫性，甚至會增添新的不穩定因素而影響菲律賓按照既定方案走向獨立。美國在「瓊斯法案」中允諾的獨立條件是菲律賓群島能夠建立一個穩定有效的政府，可以維持內部和平秩序包括族際關係的和諧，而過多介入穆斯林少數族群社會顯然容易激化族群－國族認同的衝突。更爲重要的是，包括穆斯林上層在內的菲律賓各層菁英，都不希望底層民眾借由反殖民運動而謀求激進的社會革命，以免自身的政治權威和私有財產受到威脅。菁英階層的這種妥協態度本質上是對民族解放運動的背叛或反動，勢必引起菲律賓人民的不滿和抗爭。在兩次世界大戰之間，菲律賓中北部地區的農民起義、共產主義運動、激進民族主義如「薩克達運動」（The Sakdalista Movement）等提出再分配要求的抗爭行動此起彼伏（Richardson, 2011；Sturtevant, 1962；1976；Terami-Wada, 1988）。於是，菲律賓統治菁英對南部穆斯林少數族群政策便成爲經濟導向，即加緊對棉蘭老島等地實施移民定居計畫，開發其中蘊藏的豐富的土地及礦產等資源，以支援中北部地區的經濟發展，緩解因人口密集與過度貧困造成的社會動盪（Eder & McKenna, 2008；MacIsaac, 2002）。這種注重資源掠奪的內部殖民化行徑幾乎照搬美國對菲律賓的殖民政策，既滿足菲律賓統治菁英穩定政局的需要，又便利美國跨國企業的投資。可見，在缺少外部安全威脅或競爭壓力的情況下，族群多樣性並沒有成爲顯著的不穩定因素，菲律賓統治菁英對國族建構秉持的理念是攫取更多的物質資源，而非投入巨大精力進行社會文化改造以消除族群間的文化差異（Angeles, 1987: 125）。實際上，北部的天主教徒菁英甚至希望維持族群間的差異，一方面這有利於塑造主體族群「先進」與少數族群「落後」的偏見，另一方面也借此證明菲律賓有能力讓基督徒與非基督徒和平共處，避免摩洛地區的不穩定成爲菲律賓獨立計畫的阻礙因素。

臺灣大學學術期刊資料庫

三、小結與討論

本節探討了泰、菲兩國在國族建構初期對南部穆斯林少數族群政策的歷史起源，以民族菁英與殖民大國的關係作爲核心自變項解釋兩國實際的政策差異。在邁向現代主權國家過程中，兩地的民族菁英與殖民大國形成了不同的關係，這種關係塑造差異化的菁英自主性和戰略取向，最終促成兩種不同的族群政策。泰族菁英與英法等殖民大國長期維持對抗衝突的關係，面臨著嚴峻的領土威脅，這推動泰國的中央集權化和支配性政治力量的形成，並且促使泰族統治菁英將族群多樣性與國家安全直接掛鉤，最終不得不採取同化政策對待南部的馬來族穆斯林。相比之下，菲律賓民族菁英在邁向現代國家的過程中與美國形成共謀合作的關係，不利於馬尼拉的中央集權化和菁英內部的團結，獲得美國安全庇護但又身不由己的菲律賓統治菁英在南部的國族建構更傾向於短期的資源掠奪而非社會改造，對南部摩洛穆斯林的容留政策於是成爲了現實的最優選項，儘管「一國一族」的民族國家夢想始終不乏吸引力。

就案例分析來說，以往的研究很少聚焦於泰、菲兩國族群政策的差異及其原因，本文提出的理論解釋因而具有較大的創新性。當然，不能否認存在一些可能對本文的解釋構成競爭的變數。首先，米洛納斯的研究（Mylonas, 2012: 35-45, 110-111）雖指出國家間的敵友關係和一國的外交政策目標可能對族群政策起著關鍵作用，但並不能有效涵蓋本文的兩個案例：其一，泰、菲兩國與殖民大國之間的實力對比顯然是不對稱的，這就超出了米洛納斯的「實力對稱」前提；其二，泰國與英、法之間並非簡單的「敵友關係」，且關係變化並未導致族群政策的相應調整；即便我們認爲 1910 年前的對抗性競爭接近「敵對」，但懷有「修正主義」外交政策目標（即謀求收復丟失的領土）的泰國並未對南部馬來穆斯林採取排斥政策；其三，菲律賓與美國的共謀關係雖然可以算是一種依附性同盟（即實力不對稱），但對南部摩洛穆斯林的容留政策顯然不是源於維持同盟的獲益高於採取同化政策，而是採取同化政策的能力和必要性受到了同盟關係的約束。

其次，諸如統治時長、政體性質等政治因素雖然能部分地發揮作用，但並不構成競爭性解釋。泰國對南部馬來穆斯林聚居地的間接統治可以追

臺灣人文與社會科學引文索引

溯至 18 世紀後期，到 20 世紀初行政體制改革後轉爲由曼谷中央直接管轄，兩百多年的持續統治顯然有助於泰國更好地滲入南部地區，在當地採取同化政策進行國族建構稱得上「順勢而爲」。相較之下，菲律賓南北的行政統一直到 1913 年前後才算實現，1921 年起菲律賓統治菁英才直接管轄南部地區，短暫的統治當然難以帶來中央權力的全面滲透，對摩洛穆斯林採取容留而非同化政策也正符合現實考量。需要指出的是，統治時長在兩個案例中的作用雖然與本文的核心解釋變數的指向相同，但這並非必然的結果。一個合理的反事實推理是，倘若菲律賓 1896 年爆發的革命取得成功並經過多年抗美鬥爭維持政治獨立，那麼摩洛穆斯林遭受的政策待遇則會與泰國的馬來穆斯林類似。至於政體性質，研究者很難斷言菲律賓的「殖民地民主制」比泰國的君主專制或立憲君主制在族裔文化多樣性上更具包容性，而且族群政策與政體性質可能是相似的歷史因素所造成的結果，故兩者之間即便存在共變關係，也很可能是虛假的因果性。假使我們認定君主制在族群議題上更不寬容，但泰國的情況亦不符合理論預期，因爲該國的同化政策正是在與殖民大國的對抗關係強化了精英自主性的基礎上才產生的，而拉瑪四世和拉瑪五世在位期間的泰國非但都沒有出臺同化政策，反倒願意承認「泰族」與「馬來族」兩種身分的並存局面，以此彰顯甚或讚頌王國的多族群特性（Jory, 2007: 259；Streckfuss, 1993: 132）。由上可見，統治時長、政體性質與本文的核心解釋變數之間並非競爭關係，且兩者的作用方向還可能通過核心解釋變數而發生改變。

再次，族群社會學理論常常關注的文化距離與族群多樣性的程度等因素也不足以解釋本文所考察的族群政策差異。文化原生論認爲民族國家的產生有特定的族裔根源（ethnic origins）或原始紐帶（primordial ties），國族認同建立在種族、語言、宗教、習俗等自然形成的文化共性或相似性之上。[39] 爲了保持「族群純潔性」（ethnic purity），核心族群的統治菁英通常會排斥那些與自身有著巨大文化差異的少數族群，而同化與本族群共享較多文化特性的其他族群。這種解釋初看上去很符合普通人的思維習慣和情感需要，但實際上是無關政治的（apolitical）文化決定論。「族群純潔性」

[39] 此類研究如 Geertz (1963)；Shils (1957)；Smith (1986)；Van den Berghe (1987)。

臺灣人學學術期刊資料庫

在國族建構中並不總是具有最優先的地位，更多的時候會被統治菁英的政治利益所替代。當統治菁英或中央政府的能力處於虛弱時，對少數族群的政治拉攏及文化容忍往往顯得必要，因爲這樣有助於維持政局穩定和鞏固特定菁英集團的統治地位。相應地，一個具有高度多元族群人口（即存在大量保持特異性文化的族裔群體）的國家，其族群政策既可能指向同化，也可能指向容留，因爲多樣性本身只有經過統治菁英的政治考量才能發揮作用，但也可能完全進入不到政治人物的決策視野。當然，上述因素在特定的情況下仍然會對統治菁英的決策起作用，但並非影響「同化」或「容留」的選擇，而是中央政府在族群武裝衝突情境下的軍事策略。[40] 就泰國和菲律賓來說，我們既難以界定小乘佛教（泰族）與伊斯蘭教（馬來穆斯林）、天主教（基督化的菲律賓人）與伊斯蘭教（摩洛穆斯林）之間的「距離」何者更大，也很難識別出眞實有效的因果機制（causal mechanism）將文化距離與族群政策聯繫起來。

最後，本文案例分析所選取的「歷史時段」是否誇大了核心自變項的解釋力，或者導致了理論上的「投機取巧」呢？答案是否定的。前文在闡述案例選擇的理由時已經指出，太平洋戰爭之前的東南亞地區僅有泰國與菲律賓具備了國族建構的政治基礎，而本文正是在國族建構的理論語境下考察兩國對特定少數族群的政策。1910～1944 年的泰國和 1921～1941 年的菲律賓都處於「國家領導的國族建構」的初始階段，在此之前雖然也存在針對少數族群的施政措施，但泰國並不以建構國族認同爲主軸，而菲律賓則尚未形成以北部天主教徒爲核心的中央政權。在選定的歷史時段之中，兩國的族群政策雖然可以大體劃分兩個階段，但是關於「同化」或「容留」的政治選擇是不變的，眞正發生變化的是政策執行的力度，而這並非本文試圖解釋的。此外，菲律賓在該時期的「殖民地」屬性不免讓人以爲是美國殖民官員直接制定族群政策，但這顯然不符合歷史事實。儘管伍德擔任總督期間（1921 年 10 月至 1927 年 8 月）明顯有讓美國人取代菲律賓人管理南部事務的傾向，但終因美國內部的分歧和菲律賓民族菁英的抵制而沒

[40] 此類研究可參見 Butt (2017)；Lalwani (2014)；Walter (2009)。

臺灣人學學術期刊資料庫

有實現。[41] 美國殖民者在特定事務上的直接干涉實際上扮演了「溫和的第三方」的角色（Thomas, 1971: 361），從而約束了菲律賓統治菁英的政策行爲，而這正是美菲共謀關係的體現。1946 年 7 月實現獨立後，菲律賓沒有經歷實質性的「去殖民化」過程（Brands, 1992；McCoy, 1981），其與美國的共謀關係得以延續下來，而對摩洛穆斯林的容留政策取向也未發生根本逆轉。因此，本文對案例歷史時段的選取既有適當的理論依據，也遵循了歷史發展的軌跡，不存在隨意裁剪歷史以便符合理論預期的「投機取巧」之嫌。

陸、結語

本文聚焦於 20 世紀初泰國（1910～1944 年）和菲律賓（1921～1941 年）的國族建構實踐，比較兩國對各自南部穆斯林少數族群政策的關鍵差異，指出泰國對馬來穆斯林採取的是謀求直接、全面消除族群差異的同化政策，而菲律賓對摩洛穆斯林採取的則是承認族群差異現實並在政治上有所接納的容留政策。這種政策差異的產生有其歷史起源，即根源於現代國家形成過程中民族菁英與殖民大國形成的不同關係。泰國的同化政策起源於泰族菁英與英、法兩個殖民大國的長期對抗關係，這種關係強化泰族菁英的對內自主性，並促成安全化的戰略取向，最終使同化政策成爲泰國「勢在必行」的選擇。菲律賓的容留政策則根植於菲律賓族菁英與美國的共謀合作關係，這種關係阻礙了菁英自主性的提升，並通過激化階級矛盾使菁英產生了經濟化的戰略取向，最終使得菲律賓無法像泰國那樣採取更符合民族國家理想的同化政策，容留政策堪稱菲律賓「身不由己」的選擇。

對於當前泰、菲兩國南部族群衝突的和平進程，作者在前文曾提出一個未作直接回答的問題：爲何兩國政府應對南部族群分離主義衝突會有截然不同的策略？本文的研究可以從側面幫助我們理解這種差異的來源。具體來說，泰國政府始終拒絕考慮在南部三府建立族群自治，也長期不願與

41 馬尼拉的美國殖民當局受到華盛頓方面的多重制約，長期缺少必要的自由裁量權（Matsuzaki, 2011: 35-39）。

臺灣大學學術期刊資料庫

當地分離主義組織進行實質性的談判，這種處理方式正是泰國官方拒絕承認馬來穆斯林享有「少數民族」地位的表現，而這又非常符合泰國在 20 世紀初形成的同化式族群政策。無怪乎有學者直言，泰國政府對馬來人族群特性的「寬容度」長期以來都是非常「吝嗇和勉強的」，馬來族穆斯林至今都不能算完整意義的泰國公民（Loos, 2010: 89；McCargo, 2011b）。至於菲律賓政府與摩洛分離主義組織的多次協議（儘管並非總是得到有效執行），則是20 世紀初菲律賓統治菁英對摩洛穆斯林容留政策的間接效應，因爲這種政策使得統治菁英與少數族群上層之間維持著一定的政治聯繫和互信基礎，從而便利了在軍事鬥爭之外的政治談判，也降低了談論族群自治的政治敏感性。

最後需要強調的是，本文的研究是探索性的，尚不構成完整的理論化，目前亦沒有涵蓋更多的經驗事實。全面理解族群政策差異背後的原因，需要更爲系統的比較分析。今後的研究將繼續關注東南亞國家的族群政策實踐，力求通過多層次、多面向的比較，完整地呈現族群政策背後的影響因素與因果機制。對於本文提出的核心解釋變數，作者也將考察其對東南亞其他國家族群政策的解釋力如何。在涉及解釋對象的概念化上，作者正致力於展現長期以來被學界忽視的經驗及理論的面向，試圖論證族群政策的差異不僅體現爲關於「同化」或「容留」的選擇，更涉及統治菁英如何運用權力去實施「同化」或「容留」的考量，由此構建出一個新的類型學（typology）來捕捉族群政策的多維特性。與此同時，未來的研究還希望能區分武裝衝突情境下與相對和平狀態下政府對少數族群的政策反應，並探究兩種情形下族群政策背後相似或不同的政治過程。

參考書目

一、中文部分

文　學，2015，《英法在東南亞的殖民模式及影響研究 — 以馬來地區和印度支那地區爲例》，北京：對外經濟貿易大學出版社。Wen, Xue. 2015. *Ying fa zai dongnanya de zhimin moshi ji yingxiang yanjiu: yi malai diqu he yinduzhina diqu weili* [*A Study on the British and French Colonial Models in Southeast Asia and Their Effects: Taking the Regions of Malay and Indochina for Examples*]. Beijing: University of International Business and Economics Press.

臺灣大學學術期刊資料庫

王建娥，2010，〈國家建構和民族建構：內涵、特徵及聯繫〉，《西北師大學報（社會科學版）》，47(2): 22-29。Wang, Jian-e. 2010. “Guojia jiangou he minzu jiangou: neihan, tezheng ji lianxi” [State-Building and Nation-Building: Their Connotations, Features, and Relationships]. *Journal of Northwest Normal University (Social Sciences)* 47(2): 22-29.

占 薇，2009，《菲律賓摩洛人與泰南馬來穆斯林的分離主義運動比較研究》，廈門：廈門大學南洋研究院碩士論文。Zhan, Wei. 2009. *Feilubin moluoren yu tainan malai musilin de fenli zhuyi yundong bijiao yanjiu* [*The Moros in Southern Philippines and the Malays in Southern Thailand: A Comparative Study of Separatist Movements*]. Master thesis, Research School for Southeast Asia Studies, Xiamen University, Xiamen, Fujian.

江炳倫，2003，《南菲律賓摩洛反抗運動研究》，臺北：韋伯文化國際。Jiang, Joseph Ping-Lan. 2003. *Nan feilubin moluo fankang yundong yanjiu* [*A Study on the Rebellion of the Moros in the South Philippines*]. Taipei: Weber Publication International.

何 平，1990，〈泰國南部的馬來族問題和政府的政策〉，《東南亞》，8(2): 56-59。He, Ping. 1990. “Taiguo nanbu de malai zu wenti he zhengfu de zhengce” [The Issue of Ethnic Malays and the Government Policy in Southern Thailand]. *Southeast Asia* 8(2): 56-59.

吳小安，1995，〈論美國殖民統治對菲律賓現代政治發展的影響〉，《廈門大學學報（哲學社會科學版）》，44(4): 30-35。Wu, Xiao-an. 1995. “Lun meiguo zhimin tongzhi dui feilubin xiandai zhengzhi fazhan de yingxiang” [On the Influence of American Colonial Rule on the Modern Political Development in the Philippines]. *Journal of Xiamen University (Philosophy & Social Sciences)* 44(4): 30-35.

李道緝，1999，《泰國華人國家認同問題（1910-1945）》，臺北：政治大學歷史學系博士論文。Lee, Tao-chi. 1999. *Taiguo huaren guojia rentong wenti (1910-1945)* [*The National Identity of Overseas Chinese in Thailand (1910-1945)*]. Doctoral dissertation, Department of History, National Chengchi University, Taipei, Taiwan.

周方冶，2011，《王權・威權・金權—泰國政治現代化進程》，北京：社會科學文獻出版社。Zhou, Fangye. 2011. *Wangquan, weiquan, jinquan: taiguo zhengzhi xiandaihua jincheng* [*Monarchy, Authority, Plutocracy: The Process of Political Modernization of Thailand*]. Beijing: Social Sciences Academic Press.

臺灣大學學術期刊資料庫

林合勝，2012，《泰國治南政策與分離運動之研究》，高雄：中山大學中國與亞太區域研究所博士論文。Lin, Ho-sheng. 2012. *Taiguo zhi nan zhengce yu fenli yundong zhi yanjiu* [*The Changing Policies Towards Southern Thailand and the Separatist Movement in Thailand*]. Doctoral dissertation, Institute of China and Asia-Pacific Studies, National Sun Yat-sen University, Kaohsiung, Taiwan.

邱士熒，2009，《在台婚姻移民議題之安全化》，臺北：臺灣大學政治學系碩士論文。Chiu, Shih-Ying. 2009. *Zai tai hunyin yimin yiti zhi anquanhua* [*Securitization of Marriage Immigration in Taiwan*]. Master thesis, Department of Political Science, National Taiwan University, Taipei, Taiwan.

金　勇，2013，〈泰國鑾披汶時期的文化政策及其意涵〉，《東方論壇》，20(5): 39-43。Jin, Yong. 2013. “Taiguo luanpiwen shiqi de wenhua zhengce ji qi yihan” [The Cultural Policy and Its Meaning during the Phibunsongkhram Period of Thailand]. *Eastern Forum* 20(5): 39-43.

金應熙（主編），1990，《菲律賓史》，開封：河南大學出版社。Jin, Yingxi, ed. 1990. *Feilubin shi* [*A History of the Philippines*]. Kaifeng: Henan University Press.

施雪琴，2002，〈戰後菲律賓穆斯林分離主義運動興起的原因〉，《東南亞》，20(1): 35-40, 45。Shi, Xueqin. 2002. “Zhanhou feilubin musilin fenli zhuyi yundong xingqi de yuanyin” [The Causes of the Rise of Muslim Separatist Movement in the Philippines after World War II]. *Southeast Asia* 20(1): 35-40, 45.

馬天航、熊　覺，2018，〈理解「國家自主性」—基於概念的考察〉，《學術月刊》，50(8): 80-92。Ma, Tianhang & Jue Xiong. 2018. “Lijie guojia zizhuxing: jiyu gainian de kaocha” [Understanding State Autonomy: A Reinterpretation Based on Conceptual Analysis]. *Academic Monthly* 50(8): 80-92.

陳衍德、彭　慧，2007，〈菲律賓現代化進程中摩洛人的處境與反抗（1946-1986）〉，《南洋問題研究》，34(1): 17-26。Chen, Yande & Hui Peng. 2007. “Feilubin xiandaihua jincheng zhong moluo ren de chujing yu fankang” [The Moro’s Situation and Rebellion in the Process of the Philippines’ Modernization: from 1946 to 1986]. *Southeast Asian Affairs* 34(1): 17-26.

陳衍德、楊宏雲，2008，〈美國的新殖民主義與菲律賓民族主義的回應：1898-1935〉，《東南亞研究》，30(4): 41-47。Chen, Yande & Hongyun Yang. 2008.

臺灣人文社會期刊資料庫

"Meiguo de xin zhimin zhuyi yu feilubin minzu zhuyi de huiying: 1898-1935" [American New-Colonialism and Philippine Nationalistic Response: 1898-1935]. *Southeast Asian Studies* 30(4): 41-47.

曾少聰，2008，〈東南亞國家的民族問題—以菲律賓、印尼、泰國和緬甸爲例〉，《世界民族》，30(5): 35-44。Zeng, Shaocong. 2008. "Dongnanya guojia de minzu wenti: yi feilubin, yinni, taiguo he miandian weili" [Ethnic Issues in Southeast Asia: Taking the Philippines, Indonesia, Thailand, and Burma for Examples]. *Journal of World Peoples Studies* 30(5): 35-44.

賀聖達，1989，〈暹羅國王瓦棲拉兀評傳〉，《東南亞》，7(4): 51-57。He, Shengda. 1989. "Xianluo guowang waqilawu pingzhuan" [A Short Biography of King Vajiravudh of Siam]. *Southeast Asia* 7(4): 51-57.

陽舉偉，2015，〈泰國整合馬來穆斯林族群的困境與出路—基於影響民族同化因素的分析〉，《印度洋經濟體研究》，2(6): 118-140。Yang, Juwei. 2015. "Taiguo zhenghe malai musilin zuqun de kunjing yu chulu: jiyu yingxiang minzu tonghua yinsu de fenxi" [The Dilemma and Solutions of Integrating the Malay-Muslims in Thailand: Analysis Based on the Factors of Influencing Ethnic Assimilation]. *Indian Ocean Economic and Political Review* 2(6): 118-140.

陽舉偉、何　平，2015，〈泰國民族國家建構模式探究〉，《東南亞南亞研究》，33(3): 90-98。Yang, Juwei & Ping He. 2015. "Taiguo minzu guojia jiangou moshi tanjiu" [On the Model of Thai Nation-State Building]. *Southeast & South Asian Studies* 33(3): 90-98.

陽舉偉、何　平，2018，〈論泰國政治整合馬來穆斯林族群的政策—以「後鑾披汶時代」爲中心的考察〉，《世界民族》，40(4): 64-78。Yang, Juwei & Ping He. 2018. "Lun taiguo zhengzhi zhenghe malai musilin zuqun de zhengce: yi hou luanpiwen shidai wei zhongxin de kaocha" [The Thai Political Integration Policy towards Malay Muslims in the Post-Luang Phibulsongkhram Era]. *Journal of World Peoples Studies* 40(4): 64-78.

趙海英，2016，《現代化進程中的東南亞國家建構研究—基於族際整合視角》，北京：中國政法大學出版社。Zhao, Haiying. 2016. *Xiandaihua jincheng zhong de dongnanya guojia jiangou yanjiu: jiyu zuji zhenghe shijiao* [*A Study on Southeast Asia's Nation-Building in the Process of Modernization: From the Perspective of Inter-Ethnic Integration*]. Beijing: China University of Political Science and Law Press.

臺灣大學學術期刊資料庫

劉永芳，2010，《歸因理論及其應用（修訂版）》，上海：上海教育出版社。Liu, Yongfang. 2010. *Guiyin lilun ji qi yingyong* (xiuding ban) [*The Theory of Attribution and Its Application* (Revised ed.)]. Shanghai: Shanghai Educational Publishing House.

蕭文軒，2009，《邊界與認同：泰國共同體的建構與挑戰》，高雄：中山大學中國與亞太區域研究所博士論文。Hsiao, Wen-hsuan. 2009. *Bianjie yu rentong: taiguo gongtongti de jiangou yu tiaozhan* [*Border and Identity: Construction of the Thai Community and It's Challenges*]. Doctoral dissertation, Institute of China and Asia-Pacific Studies, National Sun Yat-sen University, Kaohsiung, Taiwan.

龐海紅，2012，《泰國民族國家的形成及其民族整合進程》，北京：民族出版社。Pang, Haihong. 2012. *Taiguo minzu guojia de xingcheng ji qi minzu zhenghe jincheng* [*The Formation of Thai Nation-State and Its Process of National Integration*]. Beijing: The Ethnic Publishing House.

顧長永、蕭文軒，2016，《邊緣化或是整合：泰國的少數族群政治》，高雄：中山大學出版社。Ku, Samuel C. Y. & Wen-hsuan Hsiao. 2016. *Bianyuanhua huo shi zhenghe: taiguo de shaoshu zuqun zhengzhi* [*Marginalization or Integration: The Politics of Ethnic Minorities in Thailand*]. Kaohsiung: National Sun Yat-sen University Press.

龔浩群，2009，《信徒與公民－泰國曲鄉的政治民族志》，北京：北京大學出版社。Gong, Haoqun. 2009. *Xintu yu gongmin: taiguo quxiang de zhengzhi minzu zhi* [*Believers and Citizens: Political Ethnography of a Village in Ayutthaya, Thailand*]. Beijing: Peking University Press.

龔浩群，2011，〈國家與民族整合的困境－20世紀以來泰國南部馬來穆斯林社會的裂變〉，《東南亞研究》，33(3): 20-25。Gong, Haoqun. 2011. "Guojia yu minzu zhenghe de kunjing: ershi shiji yilai taiguo nanbu malai musilin shehui de liebian" [State and the Predicament of Ethnic Integration: Fission of Malay Muslim Society in Southern Thailand since the 20th Century]. *Southeast Asian Studies* 33(3): 20-25.

二、西文部分

Abaton Muslim, M. 1990. *The Moro Armed Struggle in the Philippines: the Nonviolent Autonomy Alternative*. Doctoral dissertation, Department of Political Science, University of Hawai'i, Manoa, HI.

臺灣大學博碩士論文知識庫

Abinales, P. N. 1997. *State Authority and Local Power in Southern Philippines, 1900-1972*. Doctoral dissertation, Department of Government, Cornell University, Ithaca, NY.

Abinales, P. N. 2000. *Making Mindanao: Cotabato and Davao in the Formation of the Philippine Nation-State*. Quezon City: Ateneo de Manila University Press.

Abinales, P. N. 2010. *Orthodoxy and History in the Muslim-Mindanao Narrative*. Quezon City: Ateneo de Manila University Press.

Abuza, Z. 2009. *Conspiracy of Silence: The Insurgency in Southern Thailand*. Washington: United States Institute of Peace Press.

Adamides, C. 2020. *Securitization and Desecuritization Processes in Protracted Conflicts: The Case of Cyprus*. New York: Palgrave Macmillan.

Agoncillo, T. A. 1990. *History of the Filipino People*. 8th ed. Quezon City: Garotech Publishing.

Ahmad Idris, W. B. A. 1995. "Tradition and Cultural Background of the Patani Region." In *Regions and National Integration in Thailand, 1892-1992*, ed. Volker Grabowsky. Wiesbaden: Otton Harrassowitz, 195-210.

Amoroso, D. J. 2003. "Inheriting the 'Moro Problem': Muslim Authority and Colonial Rule in British Malaya and the Philippines." In *The American Colonial State in the Philippines: Global Perspectives*, eds. Julian Go & Anne L. Foster. Durham: Duke University Press, 118-147.

Anderson, B. R. O'G. 1983. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso Books.

Anderson, B. R. O'G. 1998. *The Spectre of Comparisons: Nationalism, Southeast Asia, and the World*. London: Verso Books.

Angeles, V. SM. 1987. *Islam and Politics: Philippine Government Policies and Muslim Responses, 1946-1976*. Doctoral dissertation, Department of Political Science, Temple University, Philadelphia, PA.

Aslan, S. 2013. "Negotiating National Identity: Berber Activism and the Moroccan State." In *The Everyday Life of the State: A State-in-Society Approach*, ed. Adam White. Seattle, WA: University of Washington Press, 176-188.

Aslan, S. 2015. *Nation-Building in Turkey and Morocco: Governing Kurdish and Berber Dissent*. New York: Cambridge University Press.

Barmé, S. 1993. *Luang Wichit Wathakan and the Creation of a Thai Identity*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Bateman, D. A. 2018. *Disenfranchising Democracy: Constructing the Electorate*

臺灣人學學術期刊資料庫

in the United States, the United Kingdom, and France. New York: Cambridge University Press.

Batson, B. A. 1984. *The End of the Absolute Monarchy in Siam*. Singapore: Oxford University Press.

Battye, N. A. 1974. *The Military, Government, and Society in Siam, 1868-1910: Politics and Military Reform During the Reign of King Chulalongkorn*. Doctoral dissertation, Department of History, Cornell University, Ithaca, NY.

Bendix, R. 1964. *Nation-Building and Citizenship: Studies of Our Changing Social Order*. New York: John Wiley & Sons.

Berger, S. & T. Fetzer, eds. 2019. *Nationalism and the Economy: Explorations into a Neglected Relationship*. Budapest: Central European University Press.

Berry, W. D. & R. C. Fording. 1997. "Measuring State Tax Capacity and Effort." *Social Science Quarterly* 78(1): 158-166.

Bizumic, B. & J. Duckitt. 2012. "What Is and Is Not Ethnocentrism? A Conceptual Analysis and Political Implications." *Political Psychology* 33(6): 887-909.

Booth, A. E. 2007. *Colonial Legacies: Economic and Social Development in East and Southeast Asia*. Honolulu: University of Hawai'i Press.

Bourbeau, P. 2011. *The Securitization of Migration: A Study of Movement and Order*. New York: Routledge.

Bradley, F. R. 2015. *Forging Islamic Power and Place: The Legacy of Shaykh Dā'ūd bin 'Abd Allāh al-Faṭānī in Mecca and Southeast Asia*. Honolulu: University of Hawai'i Press.

Brand, L. A. 2014. *Official Stories: Politics and National Narratives in Egypt and Algeria*. Stanford: Stanford University Press.

Brands, H. W. 1992. *Bound to Empire: The United States and the Philippines*. New York: Oxford University Press.

Breuilly, J. 1993. *Nationalism and the State*. 2nd ed. Manchester: Manchester University Press.

Brook, T. & A. Schmid, eds. 2000. *Nation Work: Asian Elites and National Identities*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Buendia, R. G. 1998. "The Philippines Is One State and Several Nationalities: Christian Filipinos, Moros, Ignorots." In *The Making of the Filipino Nation and Republic: From Barangays, Tribes, Sultanates, and Conlony*, ed. José V. Abueva. Quezon City: University of the Philippines Press, 194-202.

Butt, A. I. 2017. *Secession and Security: Explaining State Strategy against*

臺灣大學學術期刊資料庫

Separatists. Ithaca: Cornell University Press.

Buzan, B., O. Wæver, & J. de Wilde. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Byman, D. L. 2002. *Keeping the Peace: Lasting Solutions to Ethnic Conflicts*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Çalışkan, K. & M. Callon. 2009. "Economization, Part 1: Shifting Attention from the Economy towards Processes of Economization." *Economy and Society* 38(3): 369-398.

Chaiwat, S. 2012. "When Autonomy Is Not an Option? Governing Violence in Southern Thailand." In *Autonomy and Ethnic Conflict in South and South-East Asia*, ed. Rajat Ganguly. New York: Routledge, 138-155.

Chaiwat, S., ed. 2009. *Imagined Land? State and Southern Violence in Thailand*. Tokyo: Research Institute for Language and Cultures of Asia and Africa.

Che Man, W. K. 1990. *Muslim Separatism: The Moros of Southern Philippines and the Malays of Southern Thailand*. Singapore: Oxford University Press.

Cheah, B. K. 2004. *Malaysia: The Making of a Nation*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Chong, J. I. 2012. *External Intervention and the Politics of State Formation: China, Indonesia, and Thailand, 1893-1952*. New York: Cambridge University Press.

Coakley, J. 1992. "The Resolution of Ethnic Conflict: Towards a Typology." *International Political Science Review* 13(4): 343-358.

Coggins, B. 2014. *Power Politics and State Formation in the Twentieth Century: The Dynamics of Recognition*. New York: Cambridge University Press.

Collier, R. B. 1999. *Paths toward Democracy: Working Class and Elites in Western Europe and South America*. New York: Cambridge University Press.

Cornish, A. 1997. *Whose Place Is This? Malay Rubber Producers and Thai Government Officials in Yala*. Bangkok: White Lotus Press.

Cullinane, M. 2003. *Ilustrado Politics: Filipino Elite Response to American Rule, 1898-1908*. Quezon City: Ateneo de Manila University Press.

Day, T. 2002. *Fluid Iron: State Formation in Southeast Asia*. Honolulu: University of Hawai'i Press.

Denk, T. & S. Lehtinen. 2019. *State-Formation and Democratization: A New Classifcation*. New York: Palgrave Macmillan.

Dogan, M. & J. Higley, eds. 1998. *Elites, Crises, and the Origins of Regimes*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.

臺灣大學期刊資料庫

Dubus, A. & S. R. Polkla. 2011. *Policies of the Thai State towards the Malay Muslim South (1978-2010)*. Bangkok: The Research Institute on Contemporary Southeast Asia.

Dunham-Scott, D. L. 2012. *Understanding and Engaging the Muslims of the Southern Philippines*. Doctoral dissertation, Pardee Rand Graduate School, Santa Monica, CA.

Eder, J. F. & T. M. McKenna. 2008. "Minorities in the Philippines: Ancestral Lands and Autonomy in Theory and Practice." In *Civilizing the Margins: Southeast Asian Government Policies for the Development of Minorities*, ed. Christopher R. Duncan. Singapore: NUS Press, 56-85.

Enloe, C. H. 1977. "Internal Colonialism, Federalism and Alternative State Development Strategies." *Publius* 7(4): 145-160.

Evans, P. B., D. Rueschemeyer, & T. Skocpol, eds. 1985. *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press.

Friend, T. 1965. *Between Two Empires: The Ordeal of the Philippines, 1929-1946*. New Haven: Yale University Press.

Garfias, F. 2018. "Elite Competition and State Capacity Development: Theory and Evidence from Post-Revolutionary Mexico." *American Political Science Review* 112(2): 339-357.

Geertz, C. 1963. "The Integrative Revolution: Primordial Sentiments and Civil Politics in the New States." In *Old Societies and New States: The Quest for Modernity in Asia and Africa*, ed. Clifford Geertz. New York: Free Press of Glencoe, 105-157.

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

Gibler, D. M. & J. Tir. 2010. "Settled Borders and Regime Type: Democratic Transitions as Consequences of Peaceful Territorial Transfers." *American Journal of Political Science* 54(4): 951-968.

Gibler, D. M. 2010. "Outside-In: The Effects of External Threat on State Centralization." *Journal of Conflict Resolution* 54(4): 519-542.

Gibler, D. M. 2012. *The Territorial Peace: Borders, State Development, and International Conflict*. New York: Cambridge University Press.

Go, J. 1999. "Colonial Reception and Cultural Reproduction: Filipino Elites and United States Tutelary Rule." *Journal of Historical Sociology* 12(4): 337-368.

Gonzalez, A. B. 1980. *Language and Nationalism: The Philippine Experience Thus Far*. Quezon City: Ateneo de Manila University Press.

臺灣大學期刊資料庫

Gourevitch, P. 1978. “The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics.” *International Organization* 32(4): 881-912.

Gowing, P. G. 1979. *Muslim Filipinos: Heritage and Horizon*. Quezon City: New Day Publishers.

Gowing, P. G. 1983. *Mandate in Moroland: The American Government of Muslim Filipinos, 1899-1920*. Quezon City: New Day Publishers.

Graf, A., P. Kreuzer, & R. Werning, eds. 2009. *Conflict in Moro Land: Prospects for Peace?* Pulau Pinang: Penerbit Universiti Sains Malaysia.

Greene, S. L. W. 1999. *Absolute Dreams: Thai Government under Rama VI, 1910-1925*. Bangkok: White Lotus Press.

Gripaldo, R. M. 1991. “The Quezon-Osmeña Split of 1922.” *Philippine Studies* 39(2): 158-175.

Guibernau, M. 2007. *The Identity of Nations*. Cambridge, UK: Polity Press.

Gunaratna, R. & A. Acharya. 2013. *The Terrorist Threat from Thailand: Jihad or Quest for Justice?* Washington: Potomac Books.

Habyarimana, J., M. Humphreys, D. N. Posner, & J. M. Weinstein. 2009. *Coethnicity: Diversity and the Dilemmas of Collective Action*. New York: Russell Sage Foundation.

Hamilton, N. 1982. *The Limits of State Autonomy: Post-Revolutionary Mexico*. Princeton: Princeton University Press.

Han, E. & H. Mylonas. 2014. “Interstate Relations, Perceptions, and Power Balance: Explaining China’s Policies Toward Ethnic Groups, 1949-1965.” *Security Studies* 23(1): 148-181.

Hastings, A. 1997. *The Construction of Nationhood: Ethnicity, Religion and Nationalism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hawkins, M. C. 2013. *Making Moros: Imperial Historicism and American Military Rule in the Philippines’ Muslim South*. DeKalb, IL: Northern Illinois University Press.

Hayden, J. R. 1942. *The Philippines: A Study in National Development*. New York: Macmillan.

Hechter, M. 1975. *Internal Colonialism: The Celtic Fringe in British National Development, 1536-1966*. Berkeley: University of California Press.

Hechter, M. 1987. *Principles of Group Solidarity*. Berkeley: University of California Press.

臺灣大學學術期刊資料庫

Hechter, M. 2000. *Containing Nationalism*. New York: Oxford University Press.

Hedman, E. E. & J. T. Sidel. 2000. *Philippine Politics and Society in the Twentieth Century: Colonial Legacies, Post-Colonial Trajectories*. London: Routledge.

Hendrix, C. S. 2010. "Measuring State Capacity: Theoretical and Empirical Implications for the Study of Civil Conflict." *Journal of Peace Research* 47(3): 273-285.

Howe, A. E. 2018. "Discourses of Exclusion: The Societal Securitization of Burma's Rohingya (2012-2018)." *Journal of Asian Security and International Affairs* 5(3): 245-266.

Hutchcroft, P. D. 2000. "Colonial Masters, National Politicos, and Provincial Lords: Central Authority and Local Autonomy in the American Philippines, 1900-1913." *Journal of Asian Studies* 59(2): 277-306.

Hutchinson, F. E. 2015. "Malaysia's Independence Leaders and the Legacies of State Formation under British Rule." *Journal of the Royal Asiatic Society* 25(1): 123-151.

Jocano, F. L., ed. 1983. *Filipino Muslims: Their Social Institutions and Cultural Achievements*. Quezon City: University of the Philippines Asian Center.

Jory, P. 2007. "From Melayu Patani to Thai Muslim: The Spectre of Ethnic Identity in Southern Thailand." *South East Asia Research* 15(2): 255-279.

Jory, P., ed. 2013. *Ghosts of the Past in Southern Thailand: Essays on the History and Historiography of Patani*. Singapore: NUS Press.

Kachadpai, B. & Porntipa, A. 1988. "Thai Government Policies on Minorities." *Southeast Asian Journal of Social Science* 16(2): 47-60.

Kertzer, J. D. 2016. *Resolve in International Politics*. Princeton: Princeton University Press.

Keyes, C. F. 1987. *Thailand: Buddhist Kingdom as Modern Nation-State*. Boulder: Westview Press.

Kim, N. K. 2019. "External Territorial Threats and Military Regimes." *Political Research Quarterly* 72(4): 863-877.

Kiser, E., K. A. Drass, & W. Brustein. 1995. "Ruler Autonomy and War in Early Modern Western Europe." *International Studies Quarterly* 39(1): 109-138.

Kotlowski, D. 2010. "Independence or Not? Paul V. McNutt, Manuel L. Quezon, and the Re-examination of Philippine Independence, 1937-9." *International History Review* 32(3): 501-531.

Kuhonta, E. M. 2011. *The Institutional Imperative: The Politics of Equitable*

臺灣人學學術期刊資料庫

Development in Southeast Asia. Stanford, CA: Stanford University Press.

Kuperman, A. J. 2015. "Designing Constitutions to Reduce Domestic Conflict." In *Constitutions and Conflict Management in Africa*, ed. Alan J. Kuperman. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1-23.

Kurniawan, Y. 2018. *The Politics of Securitization in Democratic Indonesia*. New York: Palgrave Macmillan.

Lachmann, R. 2000. *Capitalists in Spite of Themselves: Elite Conflict and Economic Transformations in Early Modern Europe*. New York: Oxford University Press.

Laitin, D. D. 1992. *Language Repertoires and State Construction in Africa*. New York: Cambridge University Press.

Lalwani, S. P. 2014. *Selective Leviathans: Explaining State Strategies of Counterinsurgency and Consolidation*. Doctoral dissertation, Department of Political Science, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA.

Lee, J. 2018. *The Wages of Containment: Foreign Aid, American Grand Strategy, and the Origins of the Developmental State*. Doctoral dissertation, Department of Politics, Princeton University, Princeton, NJ.

Lee, M. M. 2020. *Crippling Leviathan: How Foreign Subversion Weakens the State*. Ithaca: Cornell University Press.

Lektzian, D. & B. C. Prins. 2008. "Taming the Leviathan: Examining the Impact of External Threat on State Capacity." *Journal of Peace Research* 45(5): 613-631.

LeVine, R. A. & D. T. Campbell. 1972. *Ethnocentrism: Theories of Conflict, Ethnic Attitudes, and Group Behavior*. New York: John Wiley & Sons.

LGSP in ARMM. 2009. *Land Tenure Stories in Central Mindanao*. Davao City: The Local Governance Support Program in ARMM.

Lidasan, N. P. 2013. *The Complexity of Armed Conflict in Mindanao: Beyond Economic Deprivation, Discrimination, and Inequality*. Doctoral dissertation, Graduate Program in International Studies, Old Dominion University, Norfolk, VA.

Likhit, D. 1974. *Siam and Colonialism, 1855-1909: An Analysis of Diplomatic Relations*. Bangkok: Thai Watana Panich.

Liow, J. C. 2009. *Islam, Education and Reform in Southern Thailand: Tradition and Transformation*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Loos, T. 2010. "Competitive Colonialisms: Siam and the Malay Muslim South."

臺灣大學學術期刊資料庫

In *The Ambiguous Allure of the West: Traces of the Colonial in Thailand*, eds. Rachel V. Harrison & Peter A. Jackson. Hong Kong: Hong Kong University Press, 75-91.

López-Alves, F. 2000. *State Formation and Democracy in Latin America, 1810-1900*. Durham: Duke University Press.

MacIsaac, S. 2002. "The Struggle for Economic Development in the Philippine Commonwealth, 1935-1940." *Philippine Studies* 50(2): 141-167.

Madmarn, H. 1999. *The Pondok and Madrasah in Patani*. Bangi: Penerbit University Kebangsaan Malaysia.

Mahajani, U. 1971. *Philippine Nationalism: External Challenge and Filipino Response, 1565-1946*. Brisbane: University of Queensland Press.

Majul, C. A. 1999. *Muslims in the Philippines*. 3rd ed. Quezon City: University of the Philippines Press.

Malešević, S. 2012. "Wars that Make States and Wars that Make Nations: Organised Violence, Nationalism and State Formation in the Balkans." *European Journal of Sociology* 53(1): 31-63.

Malle, B. F. 2004. *How the Mind Explains Behavior: Folk Explanations, Meaning, and Social Interaction*. Cambridge, MA: MIT Press.

Mann, M. 1984. "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results." *European Journal of Sociology* 25(2): 185-213.

Mann, M. 1988. *States, War and Capitalism: Studies in Political Sociology*. Oxford: Basil Blackwell.

Marohomsalic, N. A. 2001. *Aristocrats of the Malay Race: A History of the Bangsa Moro in the Philippines*. Quezon City: VJ Graphics Arts.

Matsuzaki, R. 2011. *Institutions by Imposition: Colonial Lessons for Contemporary State-building*. Doctoral dissertation, Department of Political Science, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA.

Matsuzaki, R. 2019. *Statebuilding by Imposition: Resistance and Control in Colonial Taiwan and the Philippines*. Ithaca: Cornell University Press.

Mauzy, D. K. 2006. "From Malay Nationalism to a Malaysian Nation?" In *After Independence: Making and Protecting the Nation in Postcolonial and Postcommunist States*, ed. Lowell W. Barrington. Ann Arbor: University of Michigan Press, 45-70.

Mavelli, L. 2018. "Citizenship for Sale and the Neoliberal Political Economy of Belonging." *International Studies Quarterly* 62(3): 482-493.

臺灣大學圖書館期刊資料庫

May, G. A. 1980. *Social Engineering in the Philippines: The Aims, Execution, and Impact of American Colonial Policy, 1900-1913*. Westport: Greenwood Press.

May, R. J. 2012. "History, Demography and Factionalism: Obstacles to Conflict Resolution Through Autonomy in the Southern Philippines." In *Autonomy and Armed Separatism in South and Southeast Asia*, ed. Michelle Ann Miller. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 278-295.

McCargo, D. 2011a. *Mapping National Anxieties: Thailand's Southern Conflict*. Copenhagen: NIAS Press.

McCargo, D. 2011b. "Informal Citizens: Graduated Citizenship in Southern Thailand." *Ethnic and Racial Studies* 34(5): 833-849.

McCargo, D. 2014. *Southern Thailand: From Conflict to Negotiations?* Sydney: Lowy Institute for International Policy.

McCoy, A. W. 1981. "The Philippines: Independence without Decolonisation." In *Asia: The Winning of Independence*, ed. Robin Jeffrey. London: Macmillan, 22-65.

McDonald, M. 2008. "Securitization and the Construction of Security." *European Journal of International Relations* 14(4): 563-587.

McGarry, J, B. O'Leary, & R. Simeon. 2008. "Integration or Accommodation? The Enduring Debate in Conflict Regulation." In *Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation?* ed. Sujit Choudhry. New York: Oxford University Press, 41-88.

McGarry, J. & B. O'Leary. 1994. "The Political Regulation of National and Ethnic Conflict." *Parliamentary Affairs* 47(1): 94-115.

McKenna, T. M. 1998. *Muslim Rulers and Rebels: Everyday Politics and Armed Separatism in the Southern Philippines*. Berkeley: University of California Press.

Meyers, D. 1994. "Siam under Siege (1893-1902): Modern Thailand's Decisive Decade, from the 'Paknam Incident' to the First Flowering of the 'Chakri Reformation'." *Journal of the Siam Society* 82(2): 121-133.

Migdal, J. S. 2001. *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. New York: Cambridge University Press.

Miller, S. C. 1982. *"Benevolent Assimilation": The American Conquest of the Philippines, 1899-1903*. New Haven: Yale University Press.

Milligan, J. A. 2005. "Faith in School: Educational Policy Responses to Ethno-Religious Conflict in the Southern Philippines, 1935-1985." *Journal of*

臺灣大學圖書館期刊資料庫

Southeast Asian Studies 36(1): 67-86.

Mojares, R. B. 2006. "The Formation of Filipino Nationality under U. S. Colonial Rule." *Philippine Quarterly of Culture and Society* 34(1): 11-32.

Montesano, M. J. & P. Jory, eds. 2008. *Thai South and Malay North: Ethnic Interactions on a Plural Peninsula*. Singapore: NUS Press.

Moore, J. M. 2014. *The Thai Way of Counterinsurgency*. Arlington: Muir Analytics.

Murashima, E. 1988. "The Origin of Modern Official State Ideology in Thailand." *Journal of Southeast Asian Studies* 19(1): 80-96.

Murti, B. S. N. 1952. *Anglo-French Relations with Siam, 1876-1904*. Doctoral dissertation, School of Oriental and African Studies, University of London, London, UK.

Mylonas, H. 2012. *The Politics of Nation-Building: Making Co-Nationals, Refugees, and Minorities*. New York: Cambridge University Press.

Nordlinger, E. A. 1981. *On the Autonomy of the Democratic State*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Nuttanee, R. 1990. *King Vajiravudh's Nationalism and Its Impact on Political Development in Thailand*. Doctoral dissertation, Department of History, Northern Illinois University, DeKalb, IL.

Oblas, P. B. 1974. *Siam's Efforts to Revise the Unequal Treaty System in the Sixth Reign, 1910-1925*. Doctoral dissertation, History Department, University of Michigan, Ann Arbor, MI.

Olesker, R. 2014. "National Identity and Securitization in Israel." *Ethnicities* 14(3): 371-391.

Ornanong, N. 2001. *Political Integration Policies and Strategies of the Thai Government toward the Malay-Muslims of Southernmost Thailand (1973-2000)*. Doctoral dissertation, Department of Political Science, Northern Illinois University, DeKalb, IL.

Ortiz, A. T. 1986. *Toward a Theory of Ethnic Separatism: A Case Study of Muslims in the Philippines*. Doctoral dissertation, Department of Political Science, University of Pennsylvania, Philadelphia, PA.

Paik, C. & J. Vechbanyongratana. 2019. "Path to Centralization and Development: Evidence from Siam." *World Politics* 71(2): 289-331.

Paine, S. C. M., ed. 2010. *Nation Building, State Building, and Economic Development: Case Studies and Comparisons*. New York: M. E. Sharpe.

Panomporn, A. 1984. *Political Integration Policy in Thailand: The Case of the*

臺灣大學學術期刊資料庫

Malay Muslim Minority. Doctoral dissertation, Department of Government, University of Texas, Austin, TX.

Paredes, R. R., ed. 1989. *Philippine Colonial Democracy*. Quezon City: Ateneo de Manila University Press.

Peleggi, M. 2007. "Refashioning Civilization: Dress and Bodily Practice in Thai Nation-Building." In *The Politics of Dress in Asia and the Americas*, eds. Mina Roces & Louise Edwards. Brighton: Sussex Academic Press, 65-80.

Porath, N. 2014. "Muslim Schools (*Pondok*) in the South of Thailand: Balancing Piety on a Tightrope of National Civility, Prejudice and Violence." *South East Asia Research* 22(3): 303-319.

Porter, B. D. 1994. *War and the Rise of the State: The Military Foundations of Modern Politics*. New York: Free Press.

Quimpo, N. G. 2000. "Colonial Name, Colonial Mentality and Ethnocentrism." *Public Policy: A University of the Philippine Quarterly* 4(1): 1-49.

Rasler, K. & W. R. Thompson. 2011. "Borders, Rivalry, Democracy, and Conflict in the European Region, 1816-1994." *Conflict Management and Peace Science* 28(3): 280-303.

Richardson, J. 2011. *Komunista: The Genesis of the Philippine Communist Party, 1902-1935*. Quezon City: Ateneo de Manila University Press.

Rood, S. 2012. "Interlocking Autonomy: Manila and Muslim Mindanao." In *Autonomy and Armed Separatism in South and Southeast Asia*, ed. Michelle Ann Miller. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 256-277.

Saleeby, N. M. 1976. *Studies in Moro History, Law and Religion*. Manila: Filipiniana Book Guild.

Schneckener, U. 2004. "Models of Ethnic Conflict Regulation: The Politics of Recognition." In *Managing and Settling Ethnic Conflicts*, eds. Ulrich Schneckener & Stefan Wolff. New York: Palgrave Macmillan, 18-39.

Shils, E. 1957. "Primordial, Personal, Sacred and Civil Ties." *British Journal of Sociology* 8(2): 130-145.

Slater, D & D. Ziblatt. 2013. "The Enduring Indispensability of the Controlled Comparison." *Comparative Political Studies* 46(10): 1301-1327.

Slater, D. 2010. *Ordering Power: Contentious Politics and Authoritarian Leviathans in Southeast Asia*. New York: Cambridge University Press.

Smith, A. D. 1986. *The Ethnic Origins of Nations*. Oxford: Basil Blackwell.

Smith, A. D. 1995. *Nations and Nationalism in a Global Era*. Cambridge, UK:

臺灣大學學術期刊資料庫

Polity Press.

Smooha, S. & T. Hanf. 1992. "The Diverse Modes of Conflict-Regulation in Deeply Divided Societies." *International Journal of Comparative Sociology* 33(1): 26-47.

Soifer, H. 2008. "State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement." *Studies in Comparative International Development* 43(3-4): 231-251.

Spruyt, H. 2020. *The World Imagined: Collective Beliefs and Political Order in the Sinocentric, Islamic and Southeast Asian International Societies*. New York: Cambridge University Press.

Stanley, P. W. 1974. *A Nation in the Making: The Philippines and the United States, 1899-1921*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Stepan, A., J. J. Linz, & Y. Yadav. 2011. *Crafting State-Nations: India and Other Multinational Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Stetson, R. S. 1969. *Siam's Diplomacy of Independence, 1855-1909, in the Context of Anglo-Frence Interests*. Doctoral dissertation, Department of Politics, New York University, New York City, NY.

Strate, S. 2015. *The Lost Territories: Thailand's History of National Humiliation*. Honolulu: University of Hawai'i Press.

Streckfuss, D. 1993. "The Mixed Colonial Legacy in Siam: Origins of Thai Racialist Thought, 1890-1910." In *Autonomous Histories, Particular Truths: Essays in Honor of John R. W. Smail*, ed. Laurie J. Sears. Madison: University of Wisconsin Center for Southeast Asian Studies, 123-153.

Streckfuss, D. 2012. "An 'Ethnic' Reading of 'Thai' History in the Twilight of the Century-Old Official 'Thai' National Model." *South East Asia Research* 20(3): 305-327.

Sturtevant, D. R. 1962. "Sakdalism and Philippine Radicalism." *Journal of Asian Studies* 21(2): 199-213.

Sturtevant, D. R. 1976. *Popular Uprisings in the Philippines, 1840-1940*. Ithaca: Cornell University Press.

Sulak, S. 2002. "The Crisis of Siamese Identity." In *National Identity and Its Defenders: Thailand Today*, ed. Craig J. Reynolds. Chiang Mai: Silkworm Books, 33-48.

Surin, P. 1985. *Islam and Malay Nationalism: A Case Study of the Malay-Muslims of Southern Thailand*. Bangkok: Thai Khadi Research Institute, Thammasat University.

臺灣大學學術期刊資料庫

Suryadinata, L. 2015. *The Making of Southeast Asian Nations: State, Ethnicity, Indigenism and Citizenship*. Singapore: World Scientific.

Suwannathat-Pian, K. 1988. *Thai-Malay Relations: Traditional Intra-regional Relations from the Seventeenth to the Early Twentieth Centuries*. Singapore: Oxford University Press.

Suwannathat-Pian, K. 1995a. "The Provincial Administrative Reform and Islamic Legal Autonomy in South Siam, 1892-1925." *Jebat: Malaysian Journal of History, Politics and Strategic Studies* 23: 67-81.

Suwannathat-Pian, K. 1995b. *Thailand's Durable Premier: Phibun through Three Decades, 1932-1957*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.

Syukri, I. 1985. *History of the Malay Kingdom of Patani*. Trans. Conner Bailey & John N. Miksic. Athens: Ohio University Center for International Studies.

Tan, S. K. 1977. *The Filipino Muslim Armed Struggle, 1900-1972*. Makati City: Filipinas Foundation.

Tang, S. 2011. "Reconciliation and the Remaking of Anarchy." *World Politics* 63(4): 711-749.

Tang, S. 2012. "Outline of a New Theory of Attribution in IR: Dimensions of Uncertainty and Their Cognitive Challenges." *Chinese Journal of International Politics* 5(3): 299-338.

Tarling, N. 1962. "The Mission of Sir John Bowring to Siam." *Journal of Siam Society* 50(2): 91-118.

Tej, B. 1977. *The Provincial Administration of Siam, 1892-1915: The Ministry of the Interior under Prince Damrong Rajanubhab*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.

Terami-Wada, M. 1988. "The Sakdal Movement, 1930-34." *Philippine Studies* 36(2): 131-150.

Terwiel, B. J. 2011. *Thailand's Political History: From the 13th Century to Recent Times*. Bangkok: River Books Press.

Thamsook, N. 1967. "Negotiations Regarding the Cession of the Siamese Malay States 1907-1909." *Journal of the Siam Society* 55(2): 227-235.

Thamsook, N. 1978. "Pibulsongkram's Thai Nation-Building Programmeme during the Japanese Military Presence." *Journal of Southeast Asian Studies* 9(2): 234-247.

Thanet, A. 2007. *Rebellion in Southern Thailand: Contending Histories*. Washington: East-West Center.

臺灣人學學術期刊資料庫

Thies, C. G. 2005. “War, Rivalry, and State Building in Latin America.” *American Journal of Political Science* 49(3): 451-465.

Thomas, R. B. 1971. *Muslim but Filipino: The Integration of Philippine Muslims, 1917-1946*. Doctoral dissertation, Department of History, University of Pennsylvania, Philadelphia, PA.

Thompson, V. 1941. *Thailand: The New Siam*. New York: Macmillan.

Thongchai, W. 1994. *Siam Mapped: A History of the Geo-Body of a Nation*. Honolulu: University of Hawai‘i Press.

Tilly, C. 1990. *Coercion, Capital, and European States, A. D. 990-1990*. Oxford: Basil Blackwell.

Timberman, D. G. 1991. *A Changeless Land: Continuity and Change in Philippine Politics*. New York: M.E. Sharpe.

Tips, W. E. J. 1996. *Siam’s Struggle for Survival: The 1893 Gunboat Incident at Paknam and the Franco-Siamese Treaty of October 1893*. Bangkok: White Lotus Press.

Uthai, D. 1981. *Education and Ethnic Nationalism: A Study of the Muslim-Malays in Southern Siam*. Doctoral dissertation, Stanford Graduate School of Education, Stanford University, Stanford, CA.

Van den Berghe, P. L. 1987. *The Ethnic Phenomenon*. New York: Praeger Publishers.

Vella, W. F. 1955. *The Impact of the West on Government in Thailand*. Berkeley: University of California Press.

Vella, W. F. 1978. *Chaiyo! King Vajiravudh and the Development of Thai Nationalism*. Honolulu: University of Hawai‘i Press.

Vickery, M. 1970. “Thai Regional Elites and the Reforms of King Chulalongkorn.” *Journal of Asian Studies* 29(4): 863-881.

Vu, T. 2010a. *Paths to Development in Asia: South Korea, Vietnam, China, and Indonesia*. New York: Cambridge University Press.

Vu, T. 2010b. “Studying the State through State Formation.” *World Politics* 62(1): 148-175.

Walter, B. F. 2009. *Reputation and Civil War: Why Separatist Conflicts Are So Violent*. New York: Cambridge University Press.

Wang, G. 2005. “Contemporary and National History: A Double Challenge.” In *Nation-Building: Five Southeast Asian Histories*, ed. Wang Gungwu. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1-19.

臺灣大學期刊資料庫

Wattana, S. ed. 2005. *Dynamic Diversity in Southern Thailand*. Chiang Mai: Silkworm Books.

White, L. T. 2015. *Philippine Politics: Progress and Problems in a Localist Democracy*. New York: Routledge.

Williamson, O. E. 1991. "Strategizing, Economizing, and Economic Organization." *Strategic Management Journal* 12(S2): 75-94.

Wimmer, A. 2018. *Nation Building: Why Some Countries Come Together While Others Fall Apart*. Princeton: Princeton University Press.

Wurfel, D. 1988. *Filipino Politics: Development and Decay*. Ithaca: Cornell University Press.

Wyatt, D. K. 2003. *Thailand: A Short History*. 2nd ed. New Haven: Yale University Press.

Yamamoto, K. 2007. "Nation-Building and Integration Policy in the Philippines." *Journal of Peace Research* 44(2): 195-213.

Yarhi-Milo, K. 2014. *Knowing the Adversary: Leaders, Intelligence, and Assessment of Intentions in International Relations*. Princeton: Princeton University Press.

Ybiernas, V. A. S. 2015. "Contested National Development: Executive-Legislative Relations in American Colonial Philippines and the Cabinet Crisis of 1923." *Asian Studies: Journal of Critical Perspectives on Asia* 51(2): 102-130.

Yegar, M. 2002. *Between Integration and Secession: The Muslim Communities of the Southern Philippines, Southern Thailand, and Western Burma/Myanma*. Lanham: Lexington Books.

Yom, S. L. 2016. *From Resilience to Revolution: How Foreign Interventions Destabilize the Middle East*. New York: Columbia University Press.

Zyck, S. A. 2012. "How to Lose Allies and Finance Your Enemies: The Economisation of Conflict Termination in Afghanistan." *Conflict, Security & Development* 12(3): 249-271.

臺灣大學學術期刊資料庫

The Historical Origin of Ethnic Policy:
A Comparative Study of Thailand's and the Philippines' Policies toward Southern Muslims in the Early 20th Century*

*Hang Cao***

Abstract

Why did Thailand and the Philippines adopt different policies toward their domestic Muslim minorities in southern border areas during the early 20th century? This paper addresses the above question by focusing on a critical but underappreciated external factor: the national elites' relationship with colonial powers in the process of modern state formation. I argue that whether the national elites develop an antagonistic or a collaborationist relationship with colonial powers has a great effect on government policies toward ethnic minorities. Elites' political autonomy and their strategic orientation, as two mechanisms connecting this external factor to domestic ethnic policy, are identified in this comparative case study of Thailand and the Philippines. Thailand's assimilationist policy toward Malay Muslims (1910-1944) originated in its antagonistic relationship with Britain and France since the 1880s, because it contributed to a high degree of Thai elite autonomy and to the elites' serious security concerns on nation-building. By contrast, the Philippines' accommodationist policy toward Moro Muslims (1921-1941) resulted from its collaborationist relationship with the American colonial power, and such a relationship took effect by limiting the autonomy of Philippine elites and shaping their economic concerns on nation-building. This controlled comparison shows why and how an external factor contributes to the origin of domestic ethnic policy. It deepens our understanding of nation-building practices in Southeast Asia, as well as the dynamics of inter-ethnic relations and ethnic conflict in this region after World War II.

Keywords: Ethnic Policy, Nation-Building, Assimilation, Accommodation, Colonial Power

---

* DOI:10.6166/TJPS.202012_(86).0003

** Ph.D. Candidate, School of International Relations & Public Affairs, Fudan University. E-mail: hangcao16@fudan.edu.cn

臺灣大學學術期刊資料庫

150　族群政策的歷史起源：　曹　航
20世紀初泰國和菲律賓對南部穆斯林的政策比較

臺灣大學學術期刊資料庫