

# 菲律宾民族国家的建构与民族整合进程

何 平 段宜宏

**摘要：**民族国家是现代世界国家体系中的主要形式，对于新兴民族国家来说，民族国家的构建成为一项必须完成的现代化任务。民族国家的构建成功与否，事关国际关系及地区秩序的稳定。独立后的菲律宾政府进行了一些民族国家整合的尝试，然而成效并不明显，马科斯军管时期的压制政策甚至催生了摩洛反抗组织的出现，双方武装冲突不断，分离主义势力成为横亘在当代菲律宾政治中的一座难以翻越的高山。虽然马科斯之后的历届菲律宾政府与反抗组织多次达成妥协，但菲律宾民族国家的构建，离成功之日还有一段时日。对菲律宾民族国家的形成及整合进行研究，梳理独立后菲律宾政府在民族国家构建中所采取的政策，进而探讨这些政策对不同族群的影响，有着重要的学理意义，也有助于我们正确地认识菲律宾这个有着多元化文化背景的国家。

**关键词：**民族国家；菲律宾；民族；国家构建；民族整合

**收稿日期：**2020-04-08

**作者简介：**何平（1956~），云南大学国际关系研究院教授，博士生导师，主要研究领域：东南亚民族史；段宜宏（1985~），云南技师学院讲师。

**基金项目：**本文系2014年国家社科基金课题《东南亚民族国家建构的历史基础、目标构想与民族整合进程研究》（课题批号：14BMZ043）的阶段性成果。

在当代国际体系中，民族国家已经成为最重要和最基本的行为体，菲律宾在独立以后开始了自己的民族国家构建历程。由于历史及自身的原因，菲律宾的民族国家构建及民族整合政策也在不断调整，民族整合及民族国家构建在取得部分成果的同时，依然存在不少问题，整合与构建的任务依然繁重。

在国内学术界，于春洋著的《现代民族国家构建：理论、历史与现实》对民族、国家、民族国家等概念，民族国家的发展历程、类型、三种建构样式进行了理论的梳理，归纳了民族建构的一般规律。厦门大学陈衍德教授等著的《全球化进程中的东南亚民族问题研究》中的第四篇《全球化进程中的菲律宾摩洛反抗运

动》对菲律宾摩洛问题的产生、发展做了全面的梳理，从政治、文化、经济等方面就摩洛问题进行了全面的分析；陈衍德教授等著的另一本书《多民族共存与民族分离运动》的部分章节以“文化”为主要线索，对菲律宾穆斯林反抗运动的文化因素进行了解读，指出在菲律宾穆斯林反抗运动中，文化因素发挥了比经济因素更为主要的作用。包茂宏的论文《菲律宾民族问题》对菲律宾国族的形成、山地民族及摩洛问题进行了全面的论述，为本论文的写作思路提供了许多有益的参考。彭慧的论文《菲律宾的山地民族及其“土著化”问题》对菲律宾山地民族的概念进行了梳理，介绍了菲律宾山地民族问题的由来及菲律宾有关整合政策。黄滋生、何滋兵的《菲律宾华侨史》和庄国土《菲律宾华人史》对菲律宾华人给予了全面的关注，从华人社会在菲律宾的出现，华人在菲律宾的发展及经济、文化融合等方面进行了全面的研究。

相对而言，国外学者对菲律宾民族问题研究的成果要比国内多一些，但也没有专门对菲律宾民族国家建构与民族整合的系统研究。Kazuya Yamamoto的论文《Nation-Building and Integration Policy In the Philippines》对菲律宾民族整合政策中菲律宾语推广、移民等问题进行了论述，并通过数学建模的方式对菲律宾民族整合政策的成效进行了评估。Luis Q. Lacar的论文《Culture Contact and National Identification Among Philippine Muslims》对菲律宾南部穆斯林对菲律宾的民族国家认同进行了分析，指出了影响菲律宾穆斯林认同的几个重要因素。Thomas M. McKenna著的《Muslim Rulers and Rebels: Everyday Politics and Armed Separatism in the Southern Philippines (Comparative Studies on Muslim Societies)》对菲律宾摩洛人分离主义的历史原因进行了探讨，认为摩洛人与天主教菲律宾人的文化差异及历史上的长期对立是当代分离主义产生的根源。Joseph Chinyong Liow著的《Religion and Nationalism in Southeast Asia》对菲律宾历史发展、民族冲突及摩洛人内部反抗组织的发展等方面进行了迄今为止最为详细的论述，然而该论文也只是针对政治方面展开论述，并没有全面地、从民族国家整合的视角进行研究。

## 一、菲律宾民族国家的整合基础

在西班牙入侵之前，菲律宾还处于国家形成之前的原始社会阶段，社会以“巴朗盖（barrangay）”为基础。15世纪末在周边国家的影响下，随着伊斯兰教的传播，菲律宾南部形成了苏禄苏丹国。西班牙殖民者的到来，打断了菲律宾历史发展的正常进程。西班牙占领了除菲律宾南部地区以外的整个菲律宾群岛，中断了伊斯兰教在菲律宾中北部的传播。西班牙人在菲律宾极力传播天主教，使得天主教成为菲律宾的主要宗教。但是，直到西班牙殖民统治终结，西班牙殖民者

也没能有效地控制菲律宾南部的穆斯林地区。这造成了菲律宾南北由于不同宗教信仰而产生文化差异，在长期的摩洛战争及摩罗剧的影响下，形成了菲律宾南北不同信仰的两个群体之间的互不信任、文化对立的局面。西班牙殖民者到来后，采取了殖民政策，掠夺资源，有意无意地将殖民宗主国的国家体系植入到菲律宾，并实施相应的统治体系。<sup>①</sup>西班牙殖民统治的政治制度与菲律宾原有的“巴朗盖”社会体制结合到一起，就形成了具有菲律宾特色的政治庇护体系，由此演化出了独具特色的政治生态。19世纪末，菲律宾被纳入到了全球经济体系当中，与外界交流不断增加，在交流的过程中，菲律宾的民族意识在与外界的对比、比较中逐渐显现、发展、成长。随后的“宣传运动”，把原本只是发端于少数菲律宾精英的民族意识扩展到更大的范围内，带动了较大数量的菲律宾人确立了他们的民族意识。菲律宾民族意识的产生，自觉将菲律宾人民的力量凝聚到开展反殖民斗争的活动当中。就在菲律宾人即将实现民族独立时，美国人接替了西班牙人继续对菲律宾进行殖民统治。美国殖民政府不仅攻占了菲律宾南部的穆斯林地区，正式将其纳入菲律宾中央政府的管辖之下，也开始了菲律宾民族的整合。美国殖民政府以经济利益为主，依托菲律宾北部的天主教徒，积极培养菲律宾官员，并利用菲律宾天主教徒统治菲律宾穆斯林地区。美国殖民政府视南部穆斯林文化为野蛮、落后的文化，通过开办学校对南部穆斯林进行文明改造。其中，殖民政府把北部天主教徒向南部穆斯林地区的移民视为促进南部“进化”的重要方式。这一方面使得菲律宾南部融入了菲律宾全国，乃至全世界的经济交流当中，另一方面也激发了摩洛人的民族意识，使得摩洛人开始有了自己的民族意识。由于美国的殖民统治相对而言较为温和，这使得摩洛人没有脱离菲律宾，造就了菲律宾的多民族格局。战后，菲律宾获得了独立，独立后的菲律宾政府继承了美国殖民时期（含自治政府）的民族政策，开始了菲律宾人自己主导的民族国家整合进程。

菲律宾是二战后非殖民化浪潮中诞生的新兴民族国家，通常来说，这些新兴民族国家在独立之后，都会面临非常繁重的民族国家构建任务。

政治上，菲律宾受殖民统治影响，形成了菲律宾南北对立的两个族群，北部形成了封建的庇护政治形态，南部则长期远离菲律宾民族国家的权力中心。

经济上，菲律宾国家资本主义发展程度受限，长期形成的殖民地经济模式，使其经济命脉受制于国际资本。土地高度集中，贫困问题突出。

文化上，北部的天主教文化与南部穆斯林族群的文化对立。

---

<sup>①</sup> 岳蓉：《东南亚地区民族国家研究》，中国社会科学出版社2016年版，第79页。

## 二、独立后至马科斯时期的菲律宾民族国家构建与民族整合

菲律宾独立以后，安置投诚的胡克叛乱分子到南部穆斯林地区，鼓励北部的天主教徒移居南部，是民族国家构建与民族整合的主要政策。这一举措一方面激发了穆斯林的族群意识，另一方面，移民与穆斯林之间不断累积的矛盾，最终引发了南部的动乱。在这种情况下，菲律宾政府不仅没有化解这些矛盾，反而希望通过军事管制来实现菲律宾南部的和平。南部穆斯林为了维护自己的权利，采取了武装反叛的方式与菲律宾政府进行对抗。

### （一）战后菲律宾民族国家的政治整合

战后菲律宾政治的特点是趋同性，强调国家整合，实行美式三权分立的宪法体制。“从理论上说，民主能够促成民族国家的整合。在民族国家形成之后，民主化的过程的确有助于民族之间矛盾的缓和。”因为在理论上，民主体制可以选拔社会各民族、各阶段的政治人才到政府任职，通过制定代表各阶层人民利益的政策，使得政府成为各民族人民的代表，从而起到民族整合的效果。

由于菲律宾政治中存在的庇护依附关系（恩主和被保护者之间的互惠、依赖关系）影响巨大，导致了政治生活中的宗派主义或地方主义，形成弱国家和强社会的格局。南部摩洛人并不属于控制政府的政治家族。因此，战后的政府，并没有出现能够真正代表南部摩洛人的利益代言人来为摩洛人争取有利于自己的国家政策，致使摩洛人的利益在国家发展中受损，这为马科斯时期的摩洛反抗运动埋下了伏笔。

1954年，菲律宾政府成立了“国家整合委员会”（Commission on National Integration）。该委员会于1957年颁布了1888号法令，正式制定了“整合政策”，“其主要目的‘是以更快、更全面的方式来实现非基督教徒菲律宾人及弱势文化集团在经济、社会、意识形态及政治上的进步；使这些弱势文化集团真正、全面、永久地融入国家政治实体’”。<sup>①</sup>整合政策沿袭了战前自治政府的摩洛政策，主要是两个方面的内容：一方面是加快北部天主教徒向南部移民，促进南部穆斯林融入菲律宾主流社会。另一个方面，向南部穆斯林传播天主教、灌输西方文化，通过政治拉拢和西式教育同化穆斯林，以促进摩洛人文化上的进步。

1976年，政府与MNFL（摩洛民族解放阵线组织）签订《的黎波里协定》，菲律宾政府同意在南部13个省建立穆斯林自治区，MNFL则放弃独立要求。协议签署不久，马科斯就要求南部13省举行公民投票，由民众决定是否设立自治区。

---

<sup>①</sup> 陈衍德、彭慧等：《全球化进程中的东南亚民族问题研究——以少数民族的边缘化和分离主义运动为中心》，厦门大学出版社2008年版，第216-217页。

结果，仅4个省达到自治条件。在这种情况下，MNFL组织不承认投票结果，要求按照穆斯林的意愿在南部实行全面自治。双方为此争执不休，谈判因此破裂，内战再次爆发。

进入20世纪80年代，菲律宾政府的诸多举措使得南部穆斯林恢复了对政府的信心，使得众多反叛者脱离叛乱队伍，也降低了坚持反叛的武装人员的信心。

## （二）独立后菲律宾民族国家的经济整合

正如有些学者所指出的：“民族国家的形成，有利于资本主义统一市场的形成和经济发展；而民主又有利于经济发展的好处扩散到不同社会阶层。”<sup>①</sup>良好的经济发展，能够在经济发展的一体化过程中有效地实现民族的整合，如果遇到经济危机或其他经济恶化的情况，经济情况的恶化也会导致利益受损害的民族、阶级挑战国家的权威性。

菲律宾的独立是以接受美国的“贝尔法案”等为代价的。根据该法案的“同等权利”条款，美国人具有和菲律宾公民同等的开发、利用菲律宾自然资源的权利。这一法案使得大量的美国资本涌入菲律宾，美国资本控制了菲律宾民族经济发展的命脉。在美国资本的强大压力下，菲律宾经济发展成果一直没有惠及广大的菲律宾人民，菲律宾政府也没有能力去改变美菲经济格局。

### 1. 菲化运动

自1946年至1961年的15年间，菲化运动不仅是菲律宾国家主义最具体的表现，也是菲律宾经济政策的主流。执政者试图通过强行推动菲化运动，让菲律宾人自己掌控经济大权。虽然菲化运动针对的是菲律宾的全部外侨，然而由于华侨占外侨90%以上的比例，使得华人受到的冲击最为严重。<sup>②</sup>菲化运动加剧了华人社会的贫富两极分化。菲律宾的民族主义潮流也在菲化时期发展到了最高点。<sup>③</sup>

1962年，马卡帕加尔总统上任后，菲律宾政府对宏观经济政策和华侨政策进行调整，利用华侨资本促进菲律宾经济的发展，菲化浪潮逐渐走向低潮。1975年后，大批华人入籍，菲化活动对华人经济活动的限制基本上解除，菲华经济已经成为菲律宾民族经济的一部分，菲律宾完成了对菲籍华人的经济整合。

### 2. 马科斯时期对南部的经济整合

马科斯执政后，颁布了一系列刺激面向出口工业发展的政策措施，力图发展出口导向型经济。外资迅速进入菲律宾南部穆斯林地区，菲律宾南部很快就卷入了世界经济体系。然而，普通穆斯林并没有从中获益，80%的摩洛人依然住在乡

① 郑永年：《民主，中国如何选择》，浙江人民出版社2015年版，第75页。

② 陈烈甫：《菲律宾的资源经济与菲化政策》，台湾正中书局1969年版，第205页。

③ 金应熙：《菲律宾史》，河南大学出版社1990年版，第716页。

下,从事渔业、农耕、小商业等传统行业。相反,外资的大量涌入使得摩洛人之前拥有的森林、土地、水域等被大量征用。大量摩洛人由于文化水平普遍低下,只能固守传统的生活方式,失去生产资料以后,生活水平普遍下降。为生活所迫,少数摩洛人被迫私自伐木,甚至聚众在海上抢劫。另一方面,大量中、北部天主教居民移居菲律宾南部地区,挤占了穆斯林的工作空间。

### 3. 土地问题长期得不到有效解决

菲律宾土地高度集中,产生了大量无地农民,贫困问题长期得不到解决。土地高度集中还在统治阶层内部造就了一种带有封建色彩的家族势力。这些家族势力长期把持政权,实施家族式的统治并阻碍政府进行有效的土地改革。<sup>①</sup>

虽然经过多次土地改革,但菲律宾的土地占有和贫困状况并没有得到有效改善,在某些方面反而持续恶化。没有自己的土地,必须租种地主土地的农民比例,在1948年是37.4%,1956年上升到48%,1961年上升到50%。到了20世纪80年代末,农户中约有72%是无地或接近无地的(其中包括了要把收入25%~90%拿出来缴纳租金的佃农)。<sup>②</sup>

民族工业发展的滞后和持久的贫困问题导致了大量贫困农民向南部穆斯林地区移民,不断激化了南部穆斯林与政府、南部穆斯林与北部天主教徒的矛盾。

### 4. 菲律宾政府对山地民族的经济整合

经济上,菲律宾政府试图将山地民族整合进全国性的经济开发过程中,菲律宾政府以保护森林资源为名,强迫山地居民迁移,实现“文明化”定居。资源虽然得到了开发,居住在此的山地民族却为此付出了被赶出世居地的代价。

## (三) 独立后菲律宾民族国家的文化整合

### 1. 菲律宾教育体制与教育政策

独立以后,菲律宾实行政教分离。菲律宾政府把构建菲律宾语的国语地位作为民族国家构建的重要举措。1959年,根据第7号教育部令,菲律宾语被确定为国语。1973年,菲律宾宪法将菲律宾语作为国家的通用语言。马科斯政府要求学校教学必须以菲律宾语作为教学用语,不允许使用各地方言作为教学用语。<sup>③</sup>由于长期以来英语的普及推广及影响,菲律宾语还不能替代英语,于是菲律宾语和英语成为菲律宾通用的两种教学语言。同时,为了照顾棉兰老穆斯林地区的宗教、文化习惯,政府允许在穆斯林地区使用阿拉伯语作为教学语言。20世纪70年

① 覃主元等:《战后东南亚经济史》,民族出版社2007年版,第266页。

② 包茂红:《森林与发展——菲律宾森林滥伐研究》,中国环境科学出版社2008年版,第73页。

③ Kazuya Yamamoto: Nation-Building and Integration Policy in the Philippines, *Journal of Peace Research*, Vol.44.No.2(Mar.,2007),p205.

代后期，为了满足西班牙语语言群体的要求，西班牙语也被作为教学语言使用。

多语种并存的情况，严重干扰了菲律宾语作为菲律宾国语的推广普及程度的提升。

## 2. 民族主义教育的推广

1956年，菲律宾国会通过了“共和国1425号法案”，要求全国的学校尤其是高等学校必须开设关于黎萨尔的课程，并加强对他的生平和思想实践的研究。这一法案是政府加强爱国主义教育的举措。<sup>①</sup>战后菲律宾文化的特点主要是要求“意识形态和宗教文化的同一”。<sup>②</sup>因此，在文化政策上，菲律宾政府沿袭了殖民地时期对南部穆斯林的“同化”政策，以法令形式出台了“整合政策”，力图在文化上抹去摩洛人的特征，将其整合进菲律宾的天主教主体文化之中。

菲律宾政府认为传统的伊斯兰教育不能适应现代社会发展的需要，因此在南部大力扶植西式教育，这方面的典型就是这一时期成立的棉兰老国立大学。对于穆斯林来说，信仰就是一切，伊斯兰信仰与自身生活方式密切相关，融入天主教主流文化等同于伊斯兰文化的消亡。整合就是同化，这意味着信仰的灭绝与精神的死亡。正如摩洛问题专家彼特·G·高引所说：“摩洛人视天主教徒的民族文化如同瘟疫，避之唯恐不及。”<sup>③</sup>因此摩洛人一直在排斥政府的整合政策。

## 3. 华人与山地民族的文化整合

### （1）华人的文化整合

针对华人，菲律宾政府通过教育菲化法案，要求学校必须采用菲律宾教育部规定的标准课程，以期同化菲律宾华人。菲化后的华校增加了菲律宾新宪法的课程，每天举行升降菲律宾国旗的仪式，唱菲律宾国歌，以增强华人学生对菲律宾的认同。

### （2）山地民族的文化整合

山地民族直至阿基诺夫人执政时期，一直处于孤立状态。为改变这一局面，菲律宾政府成立了“国家整合委员会”。1957年，菲律宾政府颁布1888号法令，主要内容是通过对山地居民的完全“菲律宾化”“基督化”来实现民族融合。政府大力扶持西式教育，推广基督教文化，试图使山地民族“菲律宾化”。然而，由于山地民族居住分散、位置偏远，效果并不明显，除少数人外，整合进程缓

---

① 包茂红：《菲律宾史研究中的殖民史学、民族主义史学和后殖民史学》，包茂红、李一平、薄文泽编著：《东南亚历史文化研究论集》，厦门大学出版社2014年版，第632页。

② 陈衍德、彭慧等：《全球化进程中的东南亚民族问题研究——以少数民族的边缘化和分离主义运动为中心》，第216页。

③ 陈衍德、彭慧等：《全球化进程中的东南亚民族问题研究——以少数民族的边缘化和分离主义运动为中心》，第220页。

慢，山地民族仍旧处于“落后、野蛮”状态。

#### （四）独立后菲律宾民族国家的社会整合

独立后的菲律宾政府，延续了殖民地时期的移民政策，通过大量的移民，天主教移民与菲南穆斯林混居，达成人口的均质化，促进菲律宾社会的融合。“族群差异在各族群互相杂居的情况下，可以得到一定程度的缓解；但是在各族群分而聚之，相互隔绝的情况下，人们无法了解其他族群的感情、思想、价值观、生活方式等，则会使得这种族群差异更加明显，由此产生的问题将加重多元族群社会的异质性。所以，建立共同的价值观体系，不断促进不同族群之间的交流与合作，可以有效地遏制族群之间发生冲突的可能性，有利于多元族群和谐局面的形成。”<sup>①</sup>

菲律宾政府原本希望通过移民与摩洛人的杂居，促进族群的融合，但是因为资源分配问题反而激化了原有的民族仇怨。另一方面，政府也没有采取应有的措施促进两个族群的协调发展，以至于同一地区的两个族群间的社会、经济差距不断加大，反而激发了两个族群更大的对立。

### 三、后马科斯时代的菲律宾民族国家构建与民族整合

1986年爆发的“二月风暴”，结束了马科斯的统治，科·阿基诺成为菲律宾新总统。自此之后，菲律宾进入了重塑民主化的阶段，民族政策也由“同化主义”转为“团体多元主义”。<sup>②</sup>

后马科斯时代的菲律宾政府开始重视南部穆斯林反抗组织，并与之和谈，开始了后马科斯时期的民族整合进程。虽然谈判出现了挫折、反复，但在拉莫斯政府时期，菲律宾政府最终与穆斯林反抗组织达成协议，建立自治区，将穆斯林地区整合到菲律宾国家体制内，完成了菲律宾民族国家的政治整合。然而，在经济整合方面，由于菲律宾政府自身的经济实力有限，政府的贪污腐化严重，使得一系列的经济整合并没有取得相应的成效。在文化整合方面，菲律宾政府推行的政策，受制于教育经费、行政效率等因素的影响，成效也并不明显。

政治上，自治区的成立满足了少数民族的自治要求。由于自治区的覆盖范围及权利离南部穆斯林的要求仍有较大距离，因此虽然成立了自治区，仍不断有反抗势力出现，所提出的要求也愈来愈高。

经济上，更加注重菲律宾南部及山地民族地区的经济发展。然而，由于菲律宾的民族经济力量薄弱，加之国际资本的冲击，菲律宾经济发展成效有限，穆斯

<sup>①</sup> 吕元礼、刘歆等：《问政李光耀——新加坡如何有效治理？》，天津人民出版社2015年版，第157页。

<sup>②</sup> 彭慧：《菲律宾的山地民族及其“土著化的问题”》，《世界民族》，2013年第4期。

林地区更是如此。穆斯林受文化教育水平的影响，从经济发展中受益的人仅仅是少数，大多数穆斯林仍处于贫困之中，这也是菲律宾社会治安恶化、恐怖活动、勒索绑架、贩毒等严重犯罪活动频发的原因。

文化上，菲律宾政府开始尊重穆斯林文化，对穆斯林的文化发展给予大力的关注与支持。然而，穆斯林政教合一的传统与菲律宾政府的世俗化原则仍有距离，加之长期以来天主教文化对穆斯林的歧视，天主教与伊斯兰教的文化二元对立局面依然存在。

### （一）后马科斯时代的菲律宾民族国家政治整合

#### 1. 棉兰老穆斯林自治区的成立

阿基诺政府实现了从马科斯治下的独裁专制到自由民主的转变，在对待摩洛哥人的方式上，政府政策也从以军事为主、和谈为辅转变为以和谈为主、军事为辅。1989年8月，菲律宾参众两院通过了《穆斯林棉兰老自治基本法》，成立了“棉兰老穆斯林自治区”。

由于民主的恢复，社会矛盾得到极大的缓和，摩洛分离组织失去了在局势动荡中获得的支持，独立目标也变得模糊起来，于是逐渐将实现自治作为自己的奋斗目标。在这种情况下，摩洛分离组织与菲律宾政府的关系才有所缓和，和谈的基础也变得越来越坚实。虽然冲突仍时有爆发，但和谈也在持续进行当中。和谈与对抗交织进行的形式改变了以往的单纯对抗，可以说这是菲律宾民族整合政策调整所取得的效果。

1992年，拉莫斯就任总统后，既显示出民主作风，又采取强硬措施，稳定了菲律宾政治局面。1996年9月，菲律宾政府与MNFL签署和平协议，决定成立“棉兰老穆斯林自治区”，由密苏阿里担任主席。1996年底，菲律宾政府设立的“菲南和平发展理事会”开始运作，由密苏阿里担任主席。至此，与政府对抗多年的MNFL组织从体制外对抗走入了体制内磨合。

#### 2. 和平与战乱的交替出现

拉莫斯政府采取了逐一突破的方式来迫使各个分离组织分别接受和平协议，1996年和平协议签订之后才跟MILF（摩洛伊斯兰解放阵线）接触。MILF没有加入密苏阿里主导的“棉兰老穆斯林自治区”，而“阿布萨耶夫”根本不跟政府接触，仍然到处制造恐怖事件。这就注定了拉莫斯的和平计划只能取得有限的成功。拉莫斯于1997年7月向MILF营地发动空袭，迫使其达成停止敌对行动的协议。不久双方又重开战端，直至拉莫斯卸任，情况仍然没有改变。

埃斯特拉达上任后，与MIFL继续谈判。然而，1999年10月东帝汶的独立，激发了MIFL的野心，在和谈过程中MIFL提出了建立独立的伊斯兰国的主张，这

是菲律宾政府所不能接受的，于是双方战事又起。

2001年1月阿罗约就任总统，当年6月与MIFL达成和平协议。然而和平协议及2008年签署的祖传地备忘录，被国会和高等法院相继否定，和平进程再次受挫。

2012年10月15日，阿基诺三世政府与MILF在马尼拉总统府正式签署和平框架协议，双方都力争在2016年时结束菲律宾国内冲突。2015年初，菲律宾军方剿灭了南部的反政府武装“邦萨摩洛伊斯兰自由战士”（BIFF）。

菲南部穆斯林试图在历史上的疆域内建立独立国家政权，实现分离目标，但这一目标经实践证明难以实现。“从西班牙殖民时期开始至今，每当原有的穆斯林反抗势力妥协、事态得以平息时，总有新的激进势力出现，声称代表所有南部穆斯林的利益，从而掀起新一轮抗争。”<sup>①</sup>因此，菲律宾南部穆斯林分离运动不会在短期内彻底终结，彻底的和平还有待时日。

## （二）后马科斯时代的菲律宾民族国家经济整合

### 1.阿基诺夫人的土地改革

阿基诺夫人1986年上台后面临着严重的农民反抗。她一方面借助民意修改宪法，将土地改革写入宪法。另一方面，又积极推行“全面土改计划”。这次土地改革，是菲律宾历史上最完备、最激进的土改计划。经过努力，从1987年7月到1992年6月，土改部共分配了近85万公顷的私人土地和再安置地，环境与自然资源部也分配了近100万公顷的土地给农民。虽然这与最初1030万公顷的土改计划相差甚远，却也让超过40万农户受益。

### 2.拉莫斯的经济发展战略与经济整合

1992年5月，拉莫斯上台。在他执政期间，制定了大量有关经济改革的法规，借助这些法规，菲律宾政府在经济领域实施了远超之前历届菲律宾政府的经济改革。这些改革带来了巨大的经济效益，使得菲律宾经济逐步回升，政府的预算在1993年度首度实现盈余。

### 3.埃斯特拉达的经济整合

1998年，埃斯特拉达就任菲律宾总统。当时的菲律宾正面临亚洲金融危机的冲击，埃斯特拉达政府采取了一系列措施，通过建立稳定的金融体系，刺激经济发展，加快国有企业私有化的进度，优先发展农业等举措使得菲律宾经济到1998年就出现了经济复苏的迹象。不过，随后埃斯特拉达在2001年被迫辞职下台，影响了这些计划的执行。

---

<sup>①</sup> 陈衍德：《多民族共存与民族分离运动——东南亚民族关系的两个侧面》，厦门大学出版社2009年版，第172页。

### （三）后马科斯时代的菲律宾民族国家文化整合

#### 1. 自治区的教育文化体育局（RDESC）与自治区的自主教育政策

为缓和国内民族矛盾，菲律宾政府将北部的山地民族和南部的穆斯林群体视为民族整体而不再是个体的同化对象，并给予了特殊政策。1987年新宪法赋予了菲律宾语以国语的地位，正式确定菲律宾语作为菲律宾的国语。同时，阿基诺政府还取消了马科斯时期禁止学校使用地方语言教学的限制，允许各地学校使用地方性语言开展教学。

1991年，4个穆斯林占多数的省份加入了新成立的棉兰老穆斯林自治区（ARMM），过去属于中央政府的教育文化体育部的职责被移交给了自治区的教育文化体育局（RDESC）。RDESC由自治区政府任命的官员领导。这是棉兰老穆斯林在过去殖民时期失去独立地位后，首次获得自主管理本地公立、私立学校的权利。<sup>①</sup>RDESC采取了一系列措施，使得公立学校更加伊斯兰化。第一，采取了新的教育政策来促进公立学校中伊斯兰文化价值的传承。第二，RDESC把阿拉伯语作为棉兰老穆斯林自治区的第二官方语言。

进入新世纪以来，菲律宾国会通过了《2002年穆斯林教育经费援助规划》，全面帮助南部穆斯林建设伊斯兰学校，承认这些学校是菲律宾的正规教育学校，保证了地方教育制度与全国教育体系的接轨，伊斯兰学校的学生可以顺利升学，进入更高层次的学校。

#### 2. 山地民族的政治整合

1986年，菲律宾政府开始改变强迫同化的民族政策，北部的山地民族和南部的穆斯林群体一起，开始被视作民族整体而不再是个体的同化对象，并给予了特殊政策。1987年，菲律宾政府从原先的“少数民族同化式发展模式”转变为“土著保护式发展模式”。1997年，正式出台了“土著权利法案”，成立了国家土著事务委员会（The National Commission on Indigenous Peoples,简称NCIP）。该委员会将全国的40个山地民族分为5个大类，制定了详细的规定保护土著的权益。菲律宾政府在北吕宋建立了科迪勒拉行政区，制定科迪勒拉山地农业资源管理计划，帮助居住于此的伊格洛特人维护其权益，促进农业发展并保护区内的文化遗产。另一方面，在非政府组织的推动下，山地民族建立了多个自助权利组织并开展相关活动。

这些政策有利于土著民族维护自己的利益，避免被进一步边缘化。然而，这种保护模式并没有打破过去山地民族和平原民族的二元对立格局，反而强化了二

---

<sup>①</sup> Jeffrey Ayala Milligan. *Islamic Identity, Postcoloniality, and Educational Policy—Schooling and Ethno-Religious Conflict in the Southern Philippines*, New York: Palgrave Macmillan, 2005, p106.

者之间的对立。<sup>①</sup>

### 3. 华人的社会融合

独立之初的菲律宾政府推行以排斥华人为目的的非化政策，严格限制华人归化入籍，不让他们融合到菲律宾主流社会。直到1975年菲律宾与中国建交后，这一情况才得到改变。据估计，到21世纪初，华人中的菲籍公民已经超过90%，外籍华人仅有3~4万人。

华人对菲律宾民族国家整合的回应相对要积极一些，菲律宾华人与菲律宾社会的融合程度较高。一方面，由于菲律宾国教为天主教，华人对天主教的接受程度较高。另一方面，菲律宾社会的西化以及华人社会的西化基本同步，使得菲律宾社会的西化进程总体来说比较顺利，使得华人与菲律宾社会的融合显得更为和谐。<sup>②</sup>

#### （四）后马科斯时代的菲律宾民族国家社会整合

教育水平、就业情况、年龄等因素对菲律宾南部穆斯林的国家认同有着重要影响。教育水平相对较高，有稳定、地位较高的工作及收入来源的成年穆斯林更认同自己是菲律宾人。相反，受教育水平低、失业、没有稳定收入来源的青年穆斯林则有很多不认同自己是菲律宾人。因此，如何提高菲律宾南部穆斯林民众的受教育水平、收入水平，在相当大的程度上决定了菲律宾国家整合的成效。<sup>③</sup>

菲律宾经济发展远远落后于菲律宾飞速增长的人口，这一差距给菲律宾民族整合带来了严重影响。由于教会及天主教文化的影响，菲律宾人很少有人采取节育措施以及离婚。1960年菲律宾仅有人口2700万左右，截止到2014年，菲律宾人口达到1亿。如此大规模的人口增长，使得菲律宾政府在向年轻人提供教育、就业和生活技能培训等方面的努力近乎失败。由于菲律宾工业化和城市化不能吸引太多的人口离开农村，转为工业劳动者，所以菲律宾的人口流动主要是从人口密集地区向人口稀少地区转移。另一个严重的社会问题是贫困，尽管菲律宾经济从独立后到1983年的绝大部分时间里一直在增长，人均收入也在持续增长，但实际上，贫困化也在不断加剧，主要原因就在于财富分配不公。<sup>④</sup>

正是菲律宾经济和社会发展的严重不平衡，使得贫困人口大量从北部向南部穆斯林地区，从平原地区向山上林地迁徙，迁徙带来的人口、资源压力，不断挤

① 彭慧：《菲律宾的山地民族及其“土著化的问题”》，《世界民族》，2013年第4期。

② 吴文煊：《菲律宾地理、历史的独特性及其对华人的影响》，魏维贤、张玉安编著：《面向21世纪的东南亚国际学术研讨会论文集》，经济日报出版社2011年版，第403~415页。

③ Luis Q Lacar, Culture Contact and National Identification Among Philippine Muslims, Philippine Study, Vol.42.No.4,1994, p449.

④ 包茂红：《森林与发展——菲律宾森林滥伐研究》，中国环境科学出版社2008年版，第74页。

占了摩洛人和山地民族的生存空间，加剧了群族间的对立。

#### 四、结语

在当代国际体系中，民族国家已经成为最重要和最基本的行为体，菲律宾在独立以后也开始了自己的民族国家构建历程。由于历史及自身的原因，菲律宾的民族国家构建及民族整合政策也在不断调整，不可否认，菲律宾的民族整合及民族国家构建还是取得了一些成果，但问题也比较多，民族整合及民族国家构建依然任重道远。

民族国家的国族建设不可能一蹴而就，菲律宾不断加快国族建设的步伐，对于菲律宾民族国家的构建而言，下面这些问题必须予以认真的对待。

政治上，在宪法以及具体实践方面，菲律宾已建立两个自治区，政治整合的形式不会有太多变动，未来整合趋势更多的着力点应该在保障自治区的具体运行上，确保自治区维护少数民族的利益，推动自治区内的经济、社会发展。

经济上，由于历史上长期的战争影响，南部的穆斯林地区经济远离世界经济体系，加之传统贸易路线的衰落等原因造成人口稀少、经济落后。虽然历届菲律宾政府都在加大发展南部地区经济的力度，然而受制于菲律宾自身经济条件，发展速度有限。另一方面，南部穆斯林由于受教育程度及社会整体发展程度的限制，他们很少能分享到经济发展带来的红利。未来的发展趋势，不排除菲律宾政府继续加大南部经济发展的力度，让南部穆斯林能更多地从经济发展中分享到实实在在的利益。只有解决了南部穆斯林的就业、工作、生活等问题，民族整合才能有良好的基础。

文化上，天主教文化与伊斯兰教文化并不一定产生对立。菲律宾的二元对立局面主要是历史上殖民统治者为了统治需要刻意营造的。如何消除这样的文化对立，加大对南部穆斯林地区的文化教育投入，有效执行现有的教育政策，成为下一步菲律宾政府在民族整合上的着力点。

[责任编辑：王国平]