

联邦主义与印度联邦单元内部的民族冲突 ——以阿萨姆邦博多兰为例

韩敬云 王 伟

摘要：联邦主义以自治和分享治理为核心，是印度多民族国家建设进程中应对民族多样性与消抑民族冲突的重要制度方略。但联邦主义在阿萨姆邦博多兰的实践并没有实现这一目标，相反，一定程度上还起到了催化和加剧民族冲突的作用。究其主要原因，一方面与联邦主义自身的局限性有关：一是联邦主义消抑民族冲突功能的发挥需要以民族的相对同质为前提条件；二是联邦主义易在联邦单元内部造就民族不平等和形成单一民族的霸权地位，使具体制度安排沦为某一民族的统治工具；三是联邦主义在一定程度上制约了中央政府对联邦单元内部民族冲突的及时介入或积极干预；四是非对称联邦制度安排还会激化民族冲突。另一方面，联邦主义能否实现协调民族差异、消抑民族冲突的治理目标，也与其主要实现方式——自治有关：首先，地域性民族自治具有引发民族冲突的潜在风险；其次，自治的“路径依赖”往往导致民族冲突的持续和加剧；最后，缺乏共治的自治无法真正消抑民族冲突。联邦主义只是协调民族差异和治理民族冲突的众多手段之一，并不具有普适性。印度只有结合地区实际情况探索出一条真正具有包容多元和协调差异能力的治理道路，才能避免各联邦单元内部继续遭受民族冲突的困扰并实现深层的社会团结。

关键词：联邦主义；印度联邦单元；民族冲突；自治；博多兰

收稿日期：2020-07-13

作者简介：韩敬云（1988~），中央民族大学中国民族理论与民族政策研究院博士研究生，主要研究领域：民族政治学、南亚民族问题；王伟（1967~），中央民族大学中国民族理论与民族政策研究院教授、博士生导师，西南民族大学教授，主要研究领域：民族政治学、跨界民族与国际关系。

民族冲突是一个国家内两个及以上的民族在政治、经济、文化等方面因利益矛盾激化而产生的冲突行为。依据冲突程度的高低，可将其分为低烈度的民族间

暴力、高烈度的民族叛乱、民族内战和民族屠杀等不同类型。^①在印度多民族国家建设进程中，联邦主义作为“差异的协调机制”，总体上控制住了大规模的民族冲突并维持住了国家的统一，“在一定程度上缓解了由于语言和民族差异而带来的矛盾，实现了有效的治理”。^②然而，联邦主义并未为印度带来更深层次的社会团结，在许多类似阿萨姆邦这样具有民族多元性与异质程度较高的联邦单元内部，民族冲突一直是困扰其稳定与发展的突出难题，且近年来呈现出越演越烈的态势。据统计，仅在1990~2016年短短的20多年里，阿萨姆邦至少有11047人在与民族问题有关的冲突中丧生，占整个印度东北地区冲突致死人数的48.6%，这一比例远高于位居其后的曼尼普尔邦的28%。^③位于阿萨姆邦西北部的博多兰（Bodoland）地区更是该邦民族冲突的“重灾区”。

自20世纪60年代以来，博多兰地区的民族冲突一直持续不断，迄今已造成4000多人死亡。^④针对民族冲突，尽管印度中央政府以联邦主义为基本方略对其进行了长期的治理，但始终收效甚微，即便是在2003年再次实行地区自治后，仍然相继于2005年、2008年、2012年和2014年多次发生严重的民族暴力冲突，而小规模的冲突和绑架、暗杀、暴力袭击等暴恐活动更是连绵不绝。引发博多兰地区民族冲突爆发的主要原因究竟是什么？为什么该地区的民族冲突越演越烈？联邦主义是印度多民族国家建设的重要支柱，也是印度政府治理民族冲突的重要手段，但为什么它在博多兰民族冲突治理中却难见成效？联邦主义在博多兰地区的民族冲突中究竟扮演着什么样的角色，起到了怎样的作用，其消抑或催生民族冲突的内在缘由是什么？这些问题都是本文所试图回答的。

一、文献回顾与理论分析

（一）文献回顾：关于博多兰民族冲突的争论

博多兰地区的民族冲突是一个涉及语言、文化、身份、安全、经济等诸多因素的复杂问题。从冲突发生的视角来看，现有文献关于该地区民族冲突的解释主

^① Buhaug, Halvard And Kristian Skrede Gleditsch, “Contagion or Confusion? Why Conflicts Cluster in Space”, *International Studies Quarterly*, Vol.52, No.2, 2008, p215~233.

^② 常晶，常士阔：《印度多民族国家治理的制度经验与问题》，《世界民族》，2015年第6期，第33~34页。

^③ Deborshi Brahmachari, “Ethnicity and Violent Conflicts in Northeast India: Analysing the Trends”, *Strategic Analysis*, Vol.43, No.4, 2019, p278.

^④ “PM Modi hails Bodo accord, says it will usher new dawn of peace and harmony”, *India Today*, January 27, 2020, <https://www.indiatoday.in/india/story/pm-modi-hails-bodo-accord-says-it-will-usher-new-dawn-of-peace-and-harmony-1640647-2020-01-27>.

要包括以下五种类型:

一是“移民与经济竞争论”。这是关于博多兰地区民族冲突持续肆虐的主流观点,认为自1947年印巴分治至今,来自孟加拉国(即1971年前的东巴基斯坦)的穆斯林移民不断进入博多兰地区,不仅改变了当地的人口结构,而且还与当地的民族展开经济竞争,许多原本由博多人控制的行业、就业岗位、土地资源等逐渐被穆斯林移民“侵占”,移民与经济因素引发了当地民族群体间的冲突和暴力争端。^①

二是“内部殖民与相对剥夺论”。这种解释主要聚焦于处于主导地位的民族与边缘或弱势民族之间的关系上,认为民族冲突以及民族分离问题实际上是边缘或弱势民族对居于主导地位的民族群体在政治、经济、文化等领域进行剥夺的一种应激反应。^②印度独立后,强势地将东北地区的少数民族纳入一体化进程,^③并在当地创造了一种掠夺性的经济发展模式,日益被边缘化的博多人等少数民族因此对居于主导地位的阿萨姆人进行暴力回应。^④

三是“安全困境论”。阿萨姆邦政府霸权式的语言文化政策及其对博多人独特身份的歧视和否认,激起了博多人强烈的不满,^⑤再加上孟加拉国穆斯林移民对博多人生存空间的“入侵”和挤占,以及几十年来印度政府对博多人诉求的漠视等因素,使得博多人面临着日益严峻的安全威胁。^⑥博多人维护自身语言、文化、传统、身份及安全的行动,引发了非博多人的不安和恐惧,博多人与非博多人之间在相互猜忌和日趋激烈的竞争中逐步走向对立与冲突。^⑦

四是“抗争政治论”。抗争政治(contentious politics)是政治权力地位存在

^① Myron Weiner, *Sons of the Soil: Migration and Ethnic Conflict in India*, Princeton: Princeton University Press, 1978; K.M.L. Chhabra, *Assam Challenge*, New Delhi: Konark Publishers, 1992; B.B. Kumar, ed., *Illegal Migration from Bangladesh*, New Delhi: Concept Publishers, 2006.

^② Michael Hechter, *Internal Colonialism: The Celtic Fringe in British National Development 1536-1966*, Berkeley: University of California Press, 1975.

^③ Sanjib Baruah, *India Against Itself: Assam and the Politics of Nationality*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1999.

^④ Nel Vandekerckhove and Bert Suykens, “‘The Liberation of Bodoland’: Tea, Forestry and Tribal Entrapment in Western Assam”, *Journal of South Asian Studies*, Vol.31, No.3, 2008; Bengt G. Karlsson, *Unruly Hills: A Political Ecology of India's Northeast*, Oxford: Berghahn Books, 2011.

^⑤ Oinam Ranjit Singh, “Bodoland Movement: A Historical Perspective”, *International Journal in Management and Social Science*, Vol.3 Issue.9, 2015.

^⑥ Koyel Basu, “The Bodoland Agitation and Ethnic Violence in Assam”, *International Journal of Economic and Business Review*, Vol.5, Issue.12, 2017.

^⑦ Namrata Handiquel, Nikhil Roy and Avijit Sahay, “Spatio-political Interpretations of Ethnic Conflict in Bodoland Territorial Area Districts”, *The Oriental Anthropologist*, Vol. 18, No.1, 2018.

差异的不同群体之间持续互动的结果。^①在博多兰这样一个民族成分复杂且较为分裂的社会中，权力地位较低的民族通常以正在遭受来自权力地位较高群体的不公正对待或面临着被其伤害的威胁为由，进行抗争性的集体行动。^②因此，博多兰地区持续的民族冲突与暴力，实际上是当地权力地位较低的民族群体进行政治抗争的结果。^③

五是“治理不善论”。即认为博多兰地区民族冲突的根本原因是治理不善（malgovernance）：一方面，地区自治实践尤其是自治机构的设置缺乏对该地区的民族群体多样性和民族关系复杂性的充分考量，是一种缺乏理性的治理行为；^④另一方面，自治机构运作过程中，存在着缺乏民主与监督、腐败盛行、裙带关系严重、资金管理不善和透明度较低等诸多问题。^⑤两方面因素的叠加影响，催生了博多兰地区旷日持久的民族冲突。

以上解释都有一定的合理性，但仍然存在着明显的问题：一方面，上述任何一种解释都有自身的局限：“移民与经济竞争论”无法对不涉及穆斯林移民群体的其他民族间的冲突作出回答；“内部殖民与相对剥夺论”则无法解释为什么在下放权力、建立自治机制后，该地区的民族冲突更加严重；“安全困境论”和“抗争政治论”都无法对同属于边缘群体或权力地位较低的群体相互间的冲突作出合理解释；而“治理不善论”则忽视了对族性（ethnicity）和身份等引发民族冲突的原生性因素的考察。另一方面，联邦主义不仅对印度的政治发展具有重大影响，而且也是印度多民族国家建设中应对民族多样性和治理民族冲突的基本方略，但上述几种关于博多兰地区民族冲突的解释，都忽略了对这一关键要素的深入分析。因此，本文将从联邦主义这一视角出发，对引发和加剧博多兰民族冲突的内在缘由进行详细分析。

（二）理论分析：联邦主义与民族冲突

联邦主义（federalism）既是一种制度安排，也是一种意识形态。作为一种制度安排，联邦主义即联邦制，指在宪法保障下分别独立选举产生的中央政府

^① Charles Tilly and Sidney Tarrow, *Contentious Politics*, New York: Oxford University Press, 2015, pp4-9.

^② Sanjib Baruah, “Separatist Militants and Contentious Politics in Assam, India: The Limits of Counterinsurgency”, *Asian Survey*, Vol. 49, No. 6, 2009.

^③ Anwesa Dutta, “The Politics of Complexity in Bodoland: The Interplay of Contentious Politics, the Production of Collective Identities and Elections in Assam”, *Journal of South Asian Studies*, Vol.39, Issue.2, 2016.

^④ Deborshi Brahmachari, “Ethnicity and Violent Conflicts in Northeast India: Analysing the Trends”, *Strategic Analysis*, Vol.43, No.4, 2019; Sanjib Baruah, “Separatist Militants and Contentious Politics in Assam, India: The Limits of Counterinsurgency”, *Asian Survey*, Vol. 49, No. 6, 2009.

^⑤ Åshild Kolås, “Framing the Tribal: Ethnic Violence in Northeast India”, *Asian Ethnicity*, Vol.18, No.1, 2017.

与地方政府之间既相互独立又相互协作的一种具体制度；而作为一种意识形态（ideology）或范式（paradigm），联邦主义则“是一种以契约和契约性政治文化为中心的关于世界的认知方式”，它主张“在一个能够充分保障不同实体各自完整性的共同框架内建构政治体制”，“其组织形式表现为非中央集权、宪法保障和多中心之间的权力共享等”。^①概而言之，联邦主义以自治和治理分享为核心，是在宪法这一“永久性契约”保障下的“自治与共享治理的融合”。^②联邦主义因具有强调自治、权力分享、多元平等、宪法保障等优点，而成为一些多民族国家协调民族差异、治理民族冲突的重要手段。但是，由于民族多样性问题“不仅仅是个人权问题，它更涉及国家和现代民主的经典多数原则的问题”，而且“民族冲突不可能通过多数决策程序解决”。^③因此，各联邦组成单元享有同等权力、与中央政府具有相同关系的整齐划一的传统联邦模式，便无法解决将不同民族群体包容在同一政治屋顶之下的这一巨大难题。于是，在实践中便产生了以民族为基础、在价值导向和基本结构上有别于传统联邦模式的多民族联邦。在价值上，多民族联邦既强调统一性也强调多元性和差异性；而在结构上则表现为各联邦单元与中央政府的关系并非都是整齐划一的，“联邦宪法给某些单元规定了不同的关系，反映为自治的程度不同，象征性和体制性的框架不同”以及“处置经济问题权力的不同”等。^④换言之，多民族联邦兼具对称性与非对称性的双重特点。

联邦主义在应对民族多样性和治理民族冲突方面的作用历来备受争议。一方面，支持者认为，“联邦主义具有化解和消弭多民族国家内部相互竞争乃至政治立场明显对立的的不同民族群体间矛盾的强大功能”。^⑤具体而言，一是民族联邦以制度化的方式保障各少数民族的权利，使其能够在涉及自身文化、身份和安全等至关重要的问题上进行自治或自决；二是联邦中央通过其控制的机构为少数民族提供自我实现和自我发展的机会，使他们具备与其他民族追求共同目标的能力，进而促进民族平等和共同发展；三是民族联邦能够限制人口占多数的民族将

^① Richard Simeon, “Is Federalism like Snow, and Is It Exportable? Some Cautionary Notes on the Study of Federalism”, in *Territorial Pluralism: Managing Difference in Multinational States*, Karlo Basta, John McGarry and Richard Simeon. eds., Vancouver: UBC Press, 2015, p103.

^② Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa and London: University of Alabama Press, 1987, p12.

^③ 托马斯·弗雷纳著，程金华译：《面临多样性》，《国际社会科学杂志》，2002年第1期，第33页。

^④ 费兰·拉克霍著，陈思译：《联邦主义与民族群体》，《国际社会科学杂志》，2002年第1期，第44页。

^⑤ Michael Burgess, “Federalism and Federation: A Reappraisal”, in *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions*, eds. Michael Burgess and Alain-G. Gagnon, Toronto and Buffalo: University of Toronto Press, 1993, p7.

自身意志强加给少数民族的能力，使少数民族免受其统治或压榨。^①此外，多民族联邦制中权力的分享形成了一个多层次的政府体系，为民族和平协商、谈判提供了有利的制度空间。^②另一方面，20世纪90年代初苏联、南斯拉夫等民族联邦制国家相继崩溃后，人们对联邦主义适应民族多样性和治理民族冲突的功能提出了严重质疑。即认为联邦主义不仅无法包容民族多元与差异，反而导致了民族冲突甚至是民族分裂。^③首先，民族联邦是沿着民族界线组织起来的，民族差异因此被制度化、政治化，这不仅“为民族主义运动奠定了基石”，^④也“创造了以民族差异为中心的政治组织和媒体市场”，“还为政治精英在排他性的民族路线上进行政治动员创造了强大的动力”。^⑤其次，民族联邦制国家非对称性的制度安排，不仅强化了民族身份与认同、助长了不平等的公民意识，还造就不同民族之间经济、社会发展等方面新的不平衡。^⑥地域上相对集中的不同民族竞争性反应（如强制同化、种族清洗、种族灭绝、内部殖民、分治、自治等）因此不同程度地得到加强。^⑦最后，从自治与权力分享的角度来看，地域性的民族自治使得自治民族与非自治民族之间、各自治民族之间、自治区域内不同民族之间更加疏远和隔离，民族群体的独立认同感和凝聚力不断强化，民族冲突、分裂的风险也因此不断提高。^⑧

不可否认，联邦主义对协调民族差异、消抑民族冲突确实具有一定的积极作用，但它并非灵丹妙药，也完全可能成为民族冲突的诱发因素或催化剂。至于它

① Richard Simeon and Daniel-Patrick Conway, "Federalism and the Management of Conflict in Multinational Societies", in *Multinational Democracies*, eds. Alain-G. Gagnon and James Tully, Cambridge: Cambridge University Press, 2001, p339.

② Nancy Bermeo, "Conclusion: Merits of Federalism", in *Federalism and Territorial Cleavages*, eds. Ugo M. Amoretti and Nancy Bermeo, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2004, pp474-477.

③ Philip G. Roeder, "Soviet Federalism and Ethnic Mobilisation", *World Politics*, Vol.43, No.2, pp196-232.

④ Valerie Bunce, "Federalism, Nationalism and Secession: The Communist and Postcommunist Experience", in *Federalism and Territorial Cleavages*, eds. Ugo M. Amoretti and Nancy Bermeo, Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 2004, pp417-440.

⑤ Jack L. Snyder, *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*, New York and London: W.W. Norton & Company, 2000, p40:p201.

⑥ Ferran Requejo and Miquel Caminal, "Introduction: Democracy and Federalism in Plurinational Societies", in *Federalism, Plurinationality and Democratic Constitutionalism: Theory and Cases*, eds. Ferran Raquejo and Miquel Caminal, London and New York: Routledge, 2012, pp1-13.

⑦ John McGarry and Brendan O' Leary, "Introduction: The Macro-Political Regulation of Ethnic Conflict", in *The Politics of Ethnic Conflict Regulation*, eds. John McGarry and Brendan O' Leary, London and New York: Routledge, 1993, pp1-40.

⑧ Svante E. Cornell, "Autonomy as a Source of Conflict: Caucasian Conflicts in Theoretical Perspective", *World Politics*, Vol. 54, No. 2, 2002, pp245-276.

究竟起到了怎样的作用，不仅与具体国家联邦制度的设计有关，也受特定国家或地区民族群体的数量、规模、结构，民族间的经济、社会差异，历史“遗产”等因素的影响。因此，下文将从印度联邦主义的实践情况出发，结合阿萨姆邦博多兰的具体情况，对该地区民族冲突的演变及其内在缘由进行详细分析。

二、联邦主义实践进程中的博多兰民族冲突

博多人（Bodos）是印度阿萨姆邦一个重要的土著民族和语言群体，也是该邦最大的部族。^①根据印度政府2011年人口普查报告，阿萨姆邦的博多人约为165万，占该邦总人口的5%。^②博多人广泛地分布在印度东北部以及邻近的孟加拉国、尼泊尔、不丹等国，而在阿萨姆邦，则主要聚居在该邦西北部布拉马普特拉河北岸的科克拉贾尔（Kokrajhar）、奇朗（Chirang）、巴克萨（Baksa）和乌达古里（Udalguri）等地区，即博多兰（Bodoland）。博多兰是一个典型的多民族地区，除博多人外还生活着孟加拉裔印度教徒与穆斯林、桑塔尔人（Santhals）、尼泊尔人（Nepalis）、阿萨姆人（Assamese）等20多个大大小小的民族。^③为了确保国家能够在语言、民族、宗教、种姓等极端多元条件下保持长期的统一和稳定，1947年印度独立后开启了联邦主义民族国家建设进程。正是在这一特定的背景下，博多兰地区的民族冲突随之逐步形成并不断加剧。

（一）语言邦的建立与博多兰民族冲突的产生（1947~1986年）

印度语言邦的建立是联邦单元内部民族冲突产生的温床。1947年印度独立并建立了联邦制国家，1956年《邦重组法案》颁行后，又根据语言原则进行了邦级行政区划的重组，形成了独具印度特色的语言邦。在此背景下，一个涵盖了当今印度东北部广大地区，分别以阿萨姆语和阿萨姆人为（邦级）官方语言和主体民族的阿萨姆邦正式成立。类似于阿萨姆邦这样的语言邦的建立，基本上满足了在地域上较为集中且占主体地位的语言—民族群体的自治诉求，一定程度上缓解了他们相互之间基于语言和民族差异所形成的矛盾和冲突。但与此同时，印度语

^① “Bodos” 也被译为“波多人”。“部族”也称为“部落民”或“部落群体”（tribe），实质上是社会经济发展相对落后的少数民族。在印度，部族即在经济社会发展方面相对滞后、民族发展进程较为迟缓，且又保持着自身文化独立性的特殊民族群体。同时，印度的一些部族被界定为“表列部族”（Schedule Tribe, ST），依据《宪法》的规定在政治、经济等领域享受一定的优待。National Portal of India, “The Constitution of India, Sixth Schedule”, https://www.india.gov.in/sites/upload_files/npi/files/coi_part_full.pdf.

^② Planning and Development Department, Government of Assam, “Economic Survey, Assam (2011 - 12)”, https://des.assam.gov.in/sites/default/files/swf_utility_folder/departments/ecostat_medhassu_in_oid_3/portlet/level_1/files/economic_survey2011-12-min.pdf.

^③ Harihar Bhattacharyya and Jhumpa Mukherjee, “Bodo Ethnic Self-Rule and Persistent Violence in Assam: A Failed Case of Multinational Federalism in India”, *Regional and Federal Studies*, Vol. 28, Issue.4, 2018, p11.

言—民族联邦的建立过程，“也是‘语言—文化少数族群（民族）’的重建过程，在所有的邦里，一些更小的民族也要求承认他们独特的语言文化身份，如阿萨姆邦的波多人（Bodos）”，而且“在新建立的邦内，在教育、经济、社会动员、行政、司法和就业领域，居于主导地位的语言精英从头至尾行使着文化和政治的霸权”。^①换言之，印度以语言为基础所建立的民族联邦，并没有解决联邦单元内部复杂多元的语言—民族问题，反而激活和形塑了各少数语言—民族群体的身份与认同。更为严重的是，它还以制度化的形式建构起了一种不平等的民族关系，使少数民族处于被主导民族压制的严重不利地位。这就成为联邦单元内部民族冲突滋生的温床，阿萨姆邦博多兰地区的民族冲突就是在这样的情形下产生的。

阿萨姆人的霸权统治直接促成博多兰民族冲突的爆发。阿萨姆邦建立后，处于主导地位的阿萨姆人为了“在阿萨姆邦保持永久性的权力垄断地位”并使阿萨姆成为一个同质的邦（a homogenous state），^②出台了普及阿萨姆语的政策，企图将阿萨姆语强加给包括博多人在内的非阿萨姆人。为保护本民族独特的语言、文化和身份，博多人于1952年成立“博多萨希提亚萨巴”（the Bodo Sahitya Sabha, BSS）组织并发起了长达10余年的语言文化运动。^③1960年，阿萨姆邦政府不顾非阿萨姆人的反对而通过《阿萨姆官方语言法案》（*The Assam Official Language Act*），将阿萨姆语确定为该邦唯一的官方语言，这再次引起了广大非阿萨姆人强烈的不满与不安。^④作为对这一歧视性政策的直接回应，同时也是为了获得广泛的政治自主权以有效维护自身语言、文化和身份，1967年“全博多学生联盟”（the All Bodo Students Union, ABSU）成立并联合同年组建的地区政党“阿萨姆平原部落委员会”（the Plains Tribal Council of Assam, PTCA）共同发起了“乌达雅查（Udayachal）运动”，要求建立具有联邦单元地位的乌达雅查自治区。^⑤进入到20世纪70年代后，一方面，以喀思人、贾因提亚人和高若人为主的梅加拉亚邦，以及以米佐人为主的米佐拉姆邦，相继于1972年和1986年脱离阿

① 邱永辉：《印度的邦重组问题报告》，载郭德彦主编：《南亚报告 2009~2010》，云南大学出版社 2010 年版，第 181~182 页。

② Pahi Saikia, “Political Opportunities, Constraints, and Mobilising Structures: An Integrated Approach to Different Levels of Ethno-Political Contention in Northeast India”, *India Review*, Vol.10, No.1, pp1~39.

③ Harihar Bhattacharyya and Jhumpa Mukherjee, “Bodo Ethnic Self-Rule and Persistent Violence in Assam: A Failed Case of Multinational Federalism in India”, *Regional and Federal Studies*, Vol. 28, Issue.4, 2018, p7.

④ Anshuman Behera, “The Majoritarian Way to Democracy: The Bodoland Conflict in Assam”, *Alternatives: Global, Local, Political*, Vol.42, No.3, 2017, p139.

⑤ Pahi Saikia, *Ethnic Mobilisation and Violence in Northeast India*, New Delhi: Routledge, 2011, p55.

萨姆邦独立建邦，这激起了博多人强烈的独立建邦愿望。^①另一方面，博多人与阿萨姆人在全阿萨姆学生联盟（the All Assam Students' Union, AASU）的领导下共同进行了长达6年（1979年至1984年）的反对“外来人”（即孟加拉裔穆斯林移民）的“阿萨姆运动”后，1985年签订的《阿萨姆协议》以及随后成立的“阿萨姆人民联盟”（the Asom Gana Parishad, AGP）政府，依旧只为阿萨姆人服务，而博多人的合理诉求仍被忽视并继续受到阿萨姆人的歧视。^②于是，在阿萨姆人长期霸权统治下积怨已久的博多人要求建立一个专属于博多人的邦甚至是独立的主权国家，并采取日益激进和暴力的手段进行斗争。至此，博多兰地区的民族冲突正式拉开序幕。

（二）自治的初次实践与博多兰民族冲突的持续（1987~2003年）

博多兰民族冲突下的初次自治实践。1987年ABSU率先以激进的武装策略（militant strategy）推进博多兰运动（Bodoland movement），要求将阿萨姆邦“对半分”（divide Assam 50-50）以建立独立的博多兰邦。^③1988年，以建立博多兰邦为奋斗目标的“博多人民行动委员会”（the Bodo People's Action Committee, BPAC）成立，动员博多人对非博多人采取极端手段将他们赶出博多人的“传统家园”——博多兰，并建立博多兰邦。^④成立于1986年的博多安全力量（the Bodo Security Force, BdSF）也于同年改组为“博多兰民族民主阵线”（the National Democratic Front of Bodoland, NDFB），提出了更为激进的政治目标——脱离印度建立一个独立的主权国家，并针对非博多人、印度政府及其安全部队进行暴力行动和武装斗争。^⑤1989年，阿萨姆人与博多人在阿萨姆邦的高普尔（Gohpur）地区发生了严重的暴力冲突，导致550人死亡，75000多人流离

① 马得汶：《印度建国后邦级区划变动中的两次重组浪潮探析》，《南亚研究季刊》，2010年第1期，第99-101页。

② Anwesh Dutta, "The Politics of Complexity in Bodoland: The Interplay of Contentious Politics, the Production of Collective Identities and Elections in Assam", *Journal of South Asian Studies*, Vol.39, Issue.2, 2016, p4.

③ Nani Gopal Mahanta, "Politics of Space and Violence in Bodoland", *Economic and Political Weekly*, Vol. 48, No. 23, 2013, p51.

④ Anjoo S. Upadhyaya, "Quest for Self-Determination in the Indian Subcontinent: The Recent Phase", in *Self-Determination: International Perspectives*, Donald Clark and Robert Williamson, eds., New York: ST. MARTIN'S PRESS, INC., 1996, p160.

⑤ Abhishek Saha, "Explained: Who is Ranjan Daimary of NDFB and what do the Bodos want?", *The India EXPRESS*, January 31, 2019, <https://indianexpress.com/article/explained/explained-ranjan-daimary-ndfb-life-imprisonment-5561172/>.

失所。^①与此同时，激进的博多分子还进行了一系列的绑架、暗杀、爆炸等暴力恐怖活动，仅1989年2月至8月期间就造成了大约350人死亡。^②面对博多日趋严重的暴力冲突和叛乱活动，印度政府在进行强力镇压的同时，于1991年成立专家委员会，就以自治途径解决该地区严重的民族冲突问题进行研判。1992年，ABSU、BPAC与阿萨姆邦政府开始进行和平对话，经过数轮协商谈判后，三方于1993年2月20日签订“博多协议”（也称“BAC协议”）并成立了博多兰自治委员会（the Bodoland Autonomous Council, BAC），旨在在宪法框架内以地区自治的方式最大限度地满足博多人的诉求，进而促进其社会、经济、教育、民族（ethnic）和文化等方面的发展进步及地区和平。^③

然而，自治非但没有减缓反而加剧了博多兰地区的民族冲突。一方面，尽管“BAC协议”宣称要最大限度地赋予博多人自治权，但BAC实际上所拥有的权力不仅被严格限制在自然资源管理与使用、农村与农业发展等少数几个普通领域，而且BAC只能根据阿萨姆邦的法律在有限的主题方面制定细则，并没有实质性的立法权、行政权及财政自主权。^④这不仅丝毫没有改变阿萨姆人对博多人的霸权控制，而且在博多人看来，完全就是处于支配地位的阿萨姆人对博多人的一种嘲弄。另一方面，博多兰地区的非博多人不仅被排除在和谈之外，而且“BAC协议”中也没有明确规定他们在BAC治下有关政治、经济、文化、身份等各方面的保障措施，这就引起了非博多人的强烈不满。此外，根据“BAC协议”的规定，博多人人口占50%及以上的地区或村庄应划入BAC辖区，但为了保持自治区地理上的紧凑性与连续性，博多人人口占比不足50%的一些地区或村庄也被纳入其中，而阿萨姆邦政府也不愿意放弃对这些地区的直接控制。如此一来，博多兰地区各民族间的矛盾不仅没有得到缓解，反而进一步加剧。尤其是博多人，更加坚定地认为只有将“侵占”本民族土地和资源的非博多人赶出博多人的历史家园，并建立一个地理空间紧凑且民族同质的博多邦或博多国，才能维护本民族的利益。^⑤随即，博多人与非博多人之间的暴力冲突接踵而至。1993年10月至1994年7月，

① Raju Kumar Narzary, “History Headline: Bodo accord follows a series of betrayals”, *The India Express*, February 9, 2020, <https://indianexpress.com/article/opinion/columns/history-headline-bodo-agreement-militants-6258189/>.

② Vivek Chadha, *Low Intensity Conflict in India*, New Delhi: SAGE Publications, 2005, p264.

③ UCDP (Uppsala Conflict Data Program), “The Bodoland Autonomous Council Act, 1993”, <https://ucdp.uu.se/downloads/fullpeace/India%2019930220.pdf>.

④ 同上。

⑤ Nani Gopal Mahanta, “Politics of Space and Violence in Bodoland”, *Economic and Political Weekly*, Vol.48, No.23, 2013, p51.

博多人与孟加拉裔穆斯林移民之间爆发了激烈的冲突，导致174人死亡。^①1996年5月，博多人与桑塔尔人（Santhals）之间严重的暴力冲突夺去了300多人的生命，并导致200多万人无家可归；1998年博多人与桑塔尔人之间的暴力冲突再次爆发，499人因此丧生。^②1999年，激进的博多猛虎解放组织（the Bodo Liberation Tigers Force, BLTF/BLT）单方面宣布停火并开启和谈进程，经过多番协商谈判，最终于2002年底取得实质性突破。而NDFB则强烈反对和谈，继续进行激进的武装运动和暴力恐怖活动。

（三）自治的再次实践与博多兰民族冲突的加剧（2003~2020年）

2003年2月10日，BLTF、阿萨姆邦政府和印度中央政府三方在新德里共同签署第二份“博多协议”（也称“BTC协议”）。根据该协议，博多人获得了《印度宪法》附表六所规定的一系列自治权，并成立自治机构——博多兰地区委员会（the Bodoland Territorial Council, BTC），对由科克拉贾尔（Kokrajhar）、奇朗（Chirang）、乌达古里（Udalguri）和巴克萨（Baksa）四个相邻的地区共同组成的博多地方行政区（the Bodo Territorial Administrative Districts, BTAD）进行自治，以切实保障博多人经济、教育、语言、身份和土地等诸多方面的利益。^③尽管BTC的成立和BTAD的创建在宪法保障的基础上赋予了博多人在立法、行政以及财政自主等方面实质性的自治权，“是（印度）联邦主义自治实践的一种‘创新’模式（an ‘innovative’ model）”，^④但却存在着严重的问题。一是自治机制的合法性基础较为薄弱。占博多兰地区人口72%的非博多人和致力于将博多兰从印度完全分离出去以独立建国的NDFB，均未被纳入和谈与自治进程，NDFB的暴力活动仍在持续。二是权力分配严重失衡。在由46名成员组成的自治机构BTC中，仅为博多人保留的席位就高达30个，形成了绝对的博多人多数派，^⑤而

① Smitana Saikia, “General Elections 2014: Ethnic Outbidding and Politics of ‘Homelands’ in Assam’s Bodoland”, *Contemporary South Asia*, Vol. 23, No. 2, 2015, p214.

② Dr. Koyel Basu, “The Bodoland Agitation and Ethnic Violence in Assam”, *EPRA International Journal of Economic and Business Review*, Vol.5, Issue.12, 2017, p153.

③ UNITED NATIONS Peacemaker, “Memorandum of Settlement on Bodo Territorial Council (BTC)”, https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/IN_030210_MemorandumSettlementBodolandTerritorialCouncil.pdf.

④ Pahi Saikia, Jugdep S. Chima and Aniruddha Kumar Baro, “Limits of Ethnofederalism and Local Political Autonomy Arrangements: Continuing Violence in the Bodoland Territorial Area Districts of Assam”, *India Review*, Vol.15, No.1, 2016, p158.

⑤ UNITED NATIONS Peacemaker, “Memorandum of Settlement on Bodo Territorial Council (BTC)”, https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/IN_030210_MemorandumSettlementBodolandTerritorialCouncil.pdf.

博多人仅占BTAD总人口的约28%^①。这就形成了少数人统治多数人的局面——70%的非博多人几乎完全被排斥在决策圈外并在资源分配领域遭受不公正的待遇，博多人与非博多人之间的矛盾因此进一步激化。^②三是在博多人内部，国家所下放的自治权主要集中在少数博多人政治精英之手中并给他们带来了增量收益（incremental gains），而博多政治精英相互间的权力博弈又使得他们纷纷与不同的激进组织或武装团体建立利益联盟，进而加剧了博多兰地方政治的军事化程度。^③四是自治安排仍然没有使有争议的“边界问题”得到有效解决，为了保持BTAD的紧凑性与连续性，一些博多人不占多数（即少于50%）的地区仍然被处于权力垄断地位的博多人强制划入BTAD。

BTC与BTAD严重的内在缺陷使得多民族的博多兰地区自治几乎完全沦为博多人的地方专制，因此，联邦主义自治实践不仅没有让博多兰成为“和平的绿洲”，反而进一步加剧了当地的民族冲突。首先，由NDFB所主导的民族叛乱继续上演。以建立同质的博多兰独立主权国家为目标的NDFB强烈反对自治，在Ranjan Daimary的领导下继续对非博多人、印度安全部队、政府成员等展开暴力袭击。2003年12月印度政府开展“全面清剿”（Operation All Clear）行动后，尽管NDFB由于受到重创而在2004年10月单方面宣布停火并于2005年5月正式签署停火协议，但仍在暗中进行绑架、勒索、暗杀、爆炸等暴力活动。其次，由于BTC严重失衡的权力分配、匮乏的权利保障、显失公平的资源分配政策等因素，博多人与非博多人之间日益严重的矛盾再度引发冲突。2008年7月，双方在博多兰的达朗和乌达古里发生冲突，造成70人死亡，超过20万人流离失所。^④与此同时，激进的NDFB再度活跃，并于2008年10月在包括博多兰的科克拉贾尔（Kokrajhar）以及阿萨姆邦的古瓦哈提（Guwahati）、巴佩塔（Barpeta）、邦盖因冈（Bongaingaon）等地区进行了一系列连环爆炸案，导致100人死亡，545人受伤。^⑤最后，由于自治安排存在严重的问题，“BTC协议”难以得到有效执行，

① Sanjoy Hazarika, *Strangers No More: New Narratives from India's Northeast*, New Delhi: Aleph Book Company, 2018, p150.

② Nani Gopal Mahanta, “Politics of Space and Violence in Bodoland”, *Economic and Political Weekly*, Vol. 48, No. 23, 2013, p51.

③ Pahi Saikia, Jugdep S. Chima and Aniruddha Kumar Baro, “Limits of Ethnofederalism and Local Political Autonomy Arrangements: Continuing Violence in the Bodoland Territorial Area Districts of Assam”, *India Review*, Vol.15, No.1, 2016, p153.

④ Nani Gopal Mahanta, “Politics of Space and Violence in Bodoland”, *Economic and Political Weekly*, Vol. 48, No. 23, 2013, p49.

⑤ Centre for Development and Peace Studies, “Insurgency/Peace Process Overview”, <http://cdpsindia.org/assam/insurgency-peace-process-overview/>.

绝大多数博多人的利益和诉求并未得到满足。于是，ABSU于2011年2月再次恢复建立博多兰邦的运动，2012年由47个不同团体联合组成的博多兰人民联合行动委员会（the People's Joint Action Committee, PJAC）和BTAD最大的执政党博多兰人民阵线（the Bodoland People's Front, BPF）也同样提出建立博多兰邦的政治诉求。^①博多人与非博多人之间的矛盾因此进一步激化并演变为持续不断的暴力冲突，直到2020年1月第三次博多协议签署后才有所缓和。其中，在2012年7月至11月发生的血腥冲突中，至少120人死亡，5000多栋房屋被纵火烧毁，近50万人流离失所；2014年大规模的冲突再次爆发，导致至少127人丧生，数十万人无家可归。^②2016年，NDFB武装分子袭击了科克拉贾尔（Kokrajhar）的一个市场，造成14人死亡、16人受伤。^③

2020年1月27日印度中央政府、阿萨姆邦政府与NDFB四个派系、ABSU及博多人民联合组织（the United Bodo People's Organisation, UBPO）在新德里共同签订第三份博多协议（也称“BTR协议”），“以期实现博多兰地区的永久和平”。^④根据该协议，BTAD重组为BTR（Bodoland Territorial Region），并赋予其更大的行政管理权、财政自主权和立法权；自治机构BTC中的席位也由此前的40个扩大到60个；博多人占多数的一些村庄或地区将纳入BTR，反之则排除在外。^⑤较之于此前的“BTC协议”“BTR协议”具有较为广泛的代表性与合法性基础，但仍然存在自治权力机构内部权力分享安排缺失、广大非博多人未被纳入和谈进程等弊端，而且有效的贯彻执行仍然面临着诸多现实障碍。因此，博多兰地区是否能够像印度总理莫迪（Narendra Modi）所宣称的那样将“迎来和平（peace）、和谐（harmony）与团结（togetherness）的新曙光”，^⑥仍然是一个未

^① Suryasikha Pathak, "Ethnic Violence in Bodoland", *Economic and Political Weekly*, Vol.47, No.34, 2012, p21.

^② Centre for Development and Peace Studies, "Insurgency/Peace Process Overview", <http://cdpsindia.org/assam/insurgency-peace-process-overview/>.

^③ Krusch Antony, "Ethnic & Political Struggles in Assam, Northeast India", *World Mediation Organization*, November 19, 2019, <https://worldmediation.org/ethnic-political-struggles-in-assam-northeast-india/>.

^④ Sushanto Talukdar, "The third Bodo accord: A new deal", *Froline*, February 28, 2020, <https://frontline.thehindu.com/the-nation/article30800941.ece#>!

^⑤ "Govt signs historic Bodo peace accord, Amit Shah says golden future awaits Assam", *IndiaToday*, January 27, 2020, <https://www.indiatoday.in/india/story/amit-shah-historic-bodo-peace-accord-sign-assam-1640584-2020-01-27>.

^⑥ "To bring permanent peace in Bodo areas in Assam, govt signs accord with NDFB, ABSU", *Outlook*, January 27, 2020, <https://www.outlookindia.com/newscroll/to-bring-permanent-peace-in-bodo-areas-in-assam-govt-signs-accord-with-ndfb-absu/1719025>.

知数。

三、联邦主义未能解决博多兰民族冲突的原因分析

联邦主义在阿萨姆邦博多兰地区的实践并没有终结该地区的民族冲突，相反，一定程度上还起到了催化和加剧的作用。那么，以包容多样性和协调差异著称的联邦主义为何在印度联邦单元内部的民族冲突治理中难以奏效呢？究其原因，主要与联邦主义自身的局限性及其主要实现方式——自治等因素有关。

（一）联邦主义治理民族冲突的局限性

对于印度联邦某些单元内部民族多元性及异质程度较高的复杂情况，受其自身难以克服的局限性的制约，联邦主义难以实现协调民族差异、消抑民族冲突的治理目标。

第一，联邦主义消抑民族冲突功能的发挥需要以民族的相对同质为前提条件。“联邦主义作为容纳多元与异质民族的一种手段，通常是建立在特定空间中民族相对同质（homogeneity）的基础之上。”^①反之，缺乏一定的同质性，即“异质成分（heterogeneities）过于多元”，“将使民族间的政治协商与谈判丧失必要的条件并破坏了政治稳定的前景”，联邦主义便难以起到包容差异和治理冲突的作用。^②而且，即便是在具有一定同质性的联邦单元内，“当‘同质’仍然相对异质时，民族冲突的潜在危险依然很高”。^③“1955年印度邦重组委员会将联邦单元的同质性定义为存在一个人口规模超过70%的语言—民族群体”，而在多民族的阿萨姆邦，最大的语言—民族阿萨姆人仅占60%。^④博多兰同样不具备“民族同质”的条件——该地区民族群体的数量多达20余个，而且在博多人、桑塔尔人、孟加拉裔穆斯林等几个规模相对较大的民族中，没有任何一个超过当地总人口的30%，该地区最大的民族博多人也仅占总人口的28%。^⑤可见，无论是阿萨姆邦还是博多兰，都明显缺乏进行联邦主义实践所要求的同质性条件。在这样具有显著多样性且异质程度较高的环境中进行联邦主义实践，自然难以达到包容民族差异与消抑民族冲突的目的。

① Harihar Bhattacharyya and Jhumpa Mukherjee, “Bodo Ethnic Self-Rule and Persistent Violence in Assam: A Failed Case of Multinational Federalism in India”, *Regional and Federal Studies*, Vol. 28, Issue.4, 2018, p3.

② James Manor, “Making Federalism Work”, *Journal of Democracy*, Vol.9, No.3, 1998, p33.

③ Katharine Adeney, “Does Ethnofederalism Explain the Success of Indian Federalism?”, *India Review*, Vol.16, No.1, 2017, p143.

④ 同上, pp132~134.

⑤ Sanjoy Hazarika, *Strangers no More: New Narratives from India's Northeast*, New Delhi: Aleph Book Company, 2018, p150.

第二，联邦主义易在联邦单元内部造就民族不平等和形成单一民族的霸权地位，使具体制度安排沦为某一民族的统治工具。印度的联邦主义实践，“是对特定区域上占主体地位的单一民族而非所有民族的身份以予承认”，同时“赋予某一民族而非所有民族统治权又与多数主义原则结合成印度民主制度中最主要的体制安排”。^①这不仅引发了民族间相互排斥与政治歧视的问题，而且也使得具体的体制安排成为主导民族统治其他民族的工具。博多兰地区早期博多人与阿萨姆人之间的冲突，便是占主导地位的阿萨姆人利用多数主义的民主原则巩固自身霸权地位，无视博多人等其他少数民族语言、文化、身份等方面正当诉求以及拒绝权力分享的结果。而BTAD建立后，占博多兰地区人口少数的博多人却被赋予了在权力机构BTC中绝对的多数席位，即“博多人这一少数民族群体被赋予了剥夺和排斥博多兰其他少数民族的权力”^②。在多数主义民主政治原则的作用下，博多人长期处于权力的垄断地位，非博多人的基本权利和利益难以得到有效保障，双方之间的利益矛盾因此不断加深。维护霸权地位的博多人与日益被边缘化的非博多人都将矛头指向了对方，进而形成了旷日持久的暴力冲突。

第三，联邦主义在一定程度上制约了中央政府对联邦单元内部民族冲突的及时介入或积极干预。与其他联邦主义国家一样，印度联邦中央与各联邦单元之间依据宪法这一“永久性契约”各司其职，只有当联邦单元内部的法律和秩序严重崩溃并危及联邦统一的情况下中央政府才有权进行紧急干预。^③而且，“这种干预还要取决于：a) 将局势定义为足以进行干预的严重程度；b) 中央政府愿意干预”。^④换言之，印度中央政府对联邦单元内部民族冲突的干预既受制于印度宪法，也“受制于”中央政府自身的意愿。因此，在阿萨姆邦建立后，当占主导地位的阿萨姆人与不断被边缘化的博多人之间的矛盾日益严重、冲突一触即发时，出于党派竞争、中央与地方的博弈等因素的考量，中央政府并没有及时介入或积极干预将冲突消灭于萌芽阶段。直到20世纪80年代末期，博多人诉诸暴力要求独立建邦或独立建国引起暴力冲突和民族叛乱，并危及印度民族团结和国家统一，印度联邦中央才以动用安全部队强力镇压的方式介入。而进入21世纪后，

① Harihar Bhattacharyya and Jhumpa Mukherjee, “Bodo Ethnic Self-Rule and Persistent Violence in Assam: A Failed Case of Multinational Federalism in India”, *Regional and Federal Studies*, Vol. 28, Issue.4, 2018, p2.

② Harihar Bhattacharyya, Kham Khan Suan Hausing and Jhumpa Mukherjee, “Indian federalism at the crossroads: Limits of the territorial management of ethnic conflict”, *India Review*, Vol.16, No.1, 2017, p170.

③ National Portal of India, “The Constitution of India, Articles352-360”, https://www.india.gov.in/sites/upload_files/npi/files/coi_part_full.pdf.

④ Katharine Adeney, “Does Ethnofederalism Explain the Success of Indian Federalism?”, *India Review*, Vol.16, No.1, 2017, p142.

当博多兰民族冲突越演越烈时，“联邦中央为了结束旷日持久和代价高昂的冲突，在完全没有将和平保障机制纳入考虑的情况下草率地对博多兰实行地区自治”。^①显然，这种“刺激—反应”型的被动应对方式只会使民族矛盾继续扩大并助长地区民族主义的发展。^②

第四，非对称联邦制度安排对民族冲突的刺激。通过赋予某一或某些民族不同的宪法地位和特殊权力的非对称联邦制安排，总是不可避免地导致其他民族群体也提出类似的诉求。^③而在特定的时空环境中，这些诉求通常又是竞争性或排他性的，从而引发或加剧民族群体间的冲突。^④印度针对部分少数民族群体的非对称地区自治安排，其主要法律依据《宪法》附表六在实施过程中存在这样一个矛盾——“解决一个民族的不满总是导致该民族与当地其他民族在资源分配和政治权力分享方面产生新的冲突”^⑤。在博多兰，2003年中央政府根据印度《宪法》附表六赋予博多人地区自治权并使其成为政治上的多数派的非对称性制度安排，引起了其他非博多民族的强烈不满，他们不仅反对政府对博多人做出让步，而且纷纷要求获得同样的自治地位或独立建邦。特别反对以牺牲其他非博多人利益为代价，对占BTAD人口少数的博多人进行“过度补偿”（即通过宪法赋权的方式使博多人成为政治上的多数派）的非对称安排，^⑥使得博多人与非博多人之间的利益矛盾进一步激化，进而导致双方在零和博弈中走向冲突和暴力的深渊。

此外，联邦主义也无法消除阿萨姆邦或博多兰地区历史上，特别是英国殖民者对该地区进行殖民统治期间所恶意制造的对立性的民族认同、严重的民族分化与歧视、移民式“外来者”（“outsiders”）的产生等历史遗毒。而这些因素恰恰又是当地各民族间暴力冲突循环反复的重要历史根源。^⑦

① Smitana Saikia, “General Elections 2014: Ethnic Outbidding and Politics of ‘Homelands’ in Assam’s Bodoland”, *Contemporary South Asia*, Vol.23, No.2, 2015, p218.

② 常晶, 常士阔: 《印度多民族国家治理的制度经验与问题》, 《世界民族》, 2015年第6期, 第35页。

③ Kham Khan Suan Hausing, “Asymmetric Federalism and the Question of Democratic Justice in Northeast India”, *India Review*, Vol.13, No.2, 2014, p106.

④ Smitana Saikia, “General Elections 2014: Ethnic Outbidding and Politics of ‘Homelands’ in Assam’s Bodoland”, *Contemporary South Asia*, Vol. 3, No.2, 2015, pp217~218.

⑤ Sanjay Barbora, “Autonomous Districts and/or Ethnic Homelands: An Ethnographic Account of the Genesis of Political Violence in Assam (Northeast India) Against the Normative Frame of the Indian Constitution”, *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol.15, Issue.2, 2008, pp313~334.

⑥ Harihar Bhattacharyya, Kham Khan Suan Hausing and Jhumpa Mukherjee, “Indian Federalism at the Crossroads: Limits of the Territorial Management of Ethnic Conflict”, *India Review*, Vol.16, No.1, 2017, p169.

⑦ Deborshi Brahmachari, “Ethnicity and Violent Conflicts in Northeast India: Analysing the Trends”, *Strategic Analysis*, Vol.43, No.4, 2019, p293.

（二）联邦主义自治对民族冲突的消极影响

自治是联邦主义的核心要义之一，也是民族联邦制国家应对民族冲突的主要措施。然而，在博多兰地区所进行的自治实践，非但没有达到消除冲突、促进民族团结与发展这一基本目标，反而使该地区长期深陷于民族冲突的泥沼之中。具体原因主要包括以下几个方面：

第一，地域性民族自治具有引发民族冲突的潜在风险。在民族联邦制国家，民族自治分为依据“属地原则”和“属人原则”所形成的地区自治（territorial autonomy）与非地区自治（non-territorial autonomy）两种基本形式。^①与地区自治相比，非地区自治赋予自治民族的实际权力较为有限，难以达到有效保障民族权利的目的，^②而且“大多数民族对自治的诉求往往并不仅限于对文化权利的承认，而是具有明确的权威性和政治性”，所以民族联邦制国家的民族自治诉求及其实践结果大多为地区自治。^③而民族的地区自治实质上是一个民族“地域化”（territorialization）的过程，即建构民族“家园”（homeland）——一个控制其命运的“紧凑”空间的过程。^④然而，民族“家园”的内涵、边界和位置历来都是极富争议且模糊不清的，因此，关于“家园”的诉求常常引起民族间严重的暴力冲突甚至是民族清洗（ethnic cleansing）。^⑤在博多兰，一方面，地区自治的实施，尤其是自治权的不断扩大，使得博多人对建立专属于本民族的家园这一诉求日益强烈，非博多人因此被视为“外来者”和博多人家园的“侵占者”而遭到敌视和攻击。另一方面，博多兰自治区（即博多人“家园”）边界的争议也在博多人和非博多人之间引发了持续不断的暴力冲突。

第二，自治的“路径依赖”往往导致民族冲突的持续和加剧。在民族冲突的治理过程中，“联邦主义自治向民族主义精英提供的制度资源也会产生一种‘破坏性’（disbuilding）的动力——对增加权力下放的需求可能导致不断扩大的自治诉求，而这种自治诉求唯一合乎逻辑的终点则是分离”，即“这种动力一旦

① John Coaxley, “Approaches to the Resolution of Ethnic Conflict: The Strategy of Non-Territorial Autonomy”, *International Political Science Review*, Vol. 15, No. 3, 1994, pp297~314.

② Pahi Saikia, Jugdep S. “Chima and Aniruddha Kumar Baro, Limits of Ethnofederalism and Local Political Autonomy Arrangements: Continuing Violence in the Bodoland Territorial Area Districts of Assam”, *India Review*, Vol.15, No.1, 2016, p142.

③ Donna Lee Van Cott, “Explaining Ethnic Autonomy Regimes in Latin America”, *Studies in Comparative International Development*, Vol.35, No. 4, 2001, pp30~58.

④ Anthony D. Smith, *The Ethnic Origins of Nations*, Oxford: Basil Blackwell, 1986, p162.

⑤ Harihar Bhattacharyya and Jhumpa Mukherjee, “Bodo Ethnic Self-Rule and Persistent Violence in Assam: A Failed Case of Multinational Federalism in India”, *Regional and Federal Studies*, Vol.28, No.4, 2018, p4.

形成，便会产生一种难以逆转的‘路径依赖’（‘path dependency’）”。^①而不断扩大权力下放的自治或分离诉求通常又是民族间暴力冲突或民族叛乱形成和加剧的重要原因。从20世纪60年代末博多人提出保护本民族语言、文化和身份等权利诉求，到1993年BAC成立获得有限自治权，再到2003年BTC成立和BTAD组建时自治权力的增加，以及2020年BTR建立后自治权力的再次扩大，博多兰地区的民族冲突也随之经历了从产生到不断加剧的演变。尤其是在2020年BTR创建之前，博多兰地区的和平总是短暂的，每一次自治权力获得或扩大之后不久，博多人单独建邦或独立建国的“终极”诉求则会再次提出，随之而来的又是一次次更加激烈和血腥的暴力冲突。^②

第三，缺乏共治的自治无法消抑民族冲突。成功的联邦主义是自治与共享治理或共治两个核心要素的有机结合。^③自治意味着一个民族的自我管理和自我统治，是对民族压迫或他治的矫正；共享治理或共治则是在中央政府与各联邦单元之间以及各联邦单元内部不同民族之间进行权力分享，以实现民族平等、团结等目标。换言之，“自治与共治是构建多民族国家民族政治权力结构的两块基石”，二者缺一不可，“强调自治而忽视共治，势必尝到民族界限不断加深甚至分裂的苦果；而在自治与共治之间保持平衡，则可获得民族团结的局面”。^④印度“各联邦单元的自治及其与中央政府之间权力分享的结合，大大降低了那些按照语言界限进行邦重组的地区冲突发生的几率”。^⑤而在联邦单元内部——无论是阿萨姆邦还是在BTAD，由于缺乏联合政府、比例代表制或少数民族否决制等基本的权力分享机制，自治都成了阿萨姆人或博多人某一民族的“地方专制”，^⑥其他民族要么被排斥在相关的权力机制之外，要么长期处于权力的边缘位置。这种缺乏共治的邦一级和次邦（sub-state）一级自治非但无法在自治单元

① Richard Simeon and Daniel-Patrick Conway, “Federalism and the Management of Conflict in Multinational Societies”, in *Multinational Democracies*, Alain-G. Gagnon and James Tully, eds., Cambridge: Cambridge University Press, 2001, p364.

② Donna Lee Van Cott, “Explaining Ethnic Autonomy Regimes in Latin America”, *Studies in Comparative International Development*, Vol.35, No. 4, 2001, pp30~58.

③ James S. Coleman, “Democracy in Permanently Divided Systems”, *American Behavioral Scientist*, Vol.35, No.4 ~ 5, 1992, pp365~375.

④ 朱伦：《民族共治论——对当代多民族国家族际政治事实的认识》，《世界民族》，2001年第4期，第9页。

⑤ Katharine Adeney, “Does Ethnofederalism Explain the Success of Indian Federalism?”, *India Review*, Vol.16, No.1, 2017, pp141~142.

⑥ Bethany Lacina, “The Problem of Political Stability in Northeast India: Local Ethnic Autocracy and the Rule of Law”, *Asian Survey*, Vol.49, No. 6, 2009, p999.

内部形成平等、融洽的族际关系，反而加速了民族冲突的形成，并提升了其暴力程度。同样，实质性权力分享安排机制的缺乏使得BTR成为一种非常孱弱的“共享治理”（“shared-rule”）自治模式，这可能再次引发严重的暴力冲突并进一步加剧博多兰的民族分化。^①

四、结语

作为多民族国家应对民族多样性和治理民族冲突的一种重要制度方略，联邦主义只是包容民族多元和治理民族冲突的众多手段之一，而不是放之四海而皆准的普适性方法。一方面，联邦主义它有着自身难以克服的内在局限性，另一方面，其功能的发挥也受到特定地区客观实际条件的影响和制约。在印度这样一个典型的多民族国家，经过独立后70余年的联邦主义实践，尽管邦一级的民族冲突基本上得到了有效控制，但联邦单元内部的冲突与暴力仍然持续不断。尤其是在民族多元性与异质程度较高的各联邦单元内部，甚至具体到类似于阿萨姆邦博多兰这样的特定区域内，联邦主义的实践不仅没有起到包容多元民族和消抑民族暴力冲突的作用，反而成为该地区民族冲突形成和不断加剧的重要因素。对此，印度只有从各联邦单元内部的实际情况出发，探索出一条真正具有包容多元和协调差异能力的治理道路，才能有效避免继续遭受民族冲突的困扰。

[责任编辑：李丽]

^① Kham Khan Suan Hausing, “Failure to envision a power-sharing arrangement with non-Bodos makes BTR a weak ‘shared-rule’ model of autonomy”, *The India Express*, February 7, 2020, <https://indianexpress.com/article/opinion/columns/bodo-accord-assam-peace-6254940/>.