

缅甸军政府的转型及其前景展望

王 卫

(厦门大学公共事务学院 厦门 361005)

[关键词] 缅甸; 军政府; 文官政府; 转型

[摘 要] 缅甸军政府的转型出于国内外压力。转型后的文官政府在政治体制上有民主化变革; 在行政人事上实行文官主导、军人公务员并存的体制; 在中央与地方关系上扩大了民族自治权; 在宗教治理上延续了对佛教的控制; 保留了军人的主导作用。缅甸文官政府政治前景不容乐观, 但其对民主制度的规定与对合法性的追求, 也为民主政治的发展提供了契机。

[中图分类号] D733.7

[文献标识码] A

[文章编号] 1008-6099(2012)04-0033-06

The Transition of Myanmar's Military Government and Its Prospects

Wang Wei

(School of Public Affairs, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Keywords: Myanmar; Military Government; Civilian Government; Transition

Abstract: The political transition of Myanmar based on the pressures at home and abroad it faced. There are some new features in the civilian government: the political system is more democratic; the government is led by the civil officials with the military official coexistence; the minorities obtain more autonomic powers; Buddhism is still prevented from involving in politics; military junta still reserves crucial political influence. The politics prospect in Myanmar looks gloomy, but the regulation of democratic constitution and the civilian government's pursuit of political legitimacy also provide some opportunities to develop democracy.

近年来, 缅甸军人政治的转型与民主化进程吸引了全球的目光。2008 年 5 月缅甸通过了新宪法; 2011 年 3 月, 已经辞去军职的原军政府总理吴登盛当选为总统; 总统就职后军政府随即宣布解散, “和平与发展委员会”(简称“和发委”)正式向新政府移交权力, 这标志着缅甸实现了从军政府向民选文官政府的过渡, 完成了所谓的“民主路线图”。与军政府相比, 文官政府在这方面有着显著的新特点, 但对原政策也有一些延续。虽然缅甸文官政府前景并不容乐观, 但也为民主政治的发展提供了某些契机。

一 转型背景

缅甸军政府自 1988 年政变上台后, 废除宪法与文官政府, 这使其在国内和国际社会上的合法性程度都不高。为求得生存空间, 军政府不得不进行缓慢的民主化改革, 并于 2003 年提出“民主路线图”, 以期向文官政府转型。因此, 缅甸军政府的转型是因为其面临巨大的国内外压力。

(一) 国内背景

在经济上, 虽然缅甸有着丰富的自然资源, 军政府的经济体制改革与对外开放政策也取得了一定成果, 但因经济基础差, 市场体制不完善, 加上军

[收稿日期] 2012-02-24

[作者简介] 王卫, 厦门大学公共事务学院政治学理论专业 2010 级博士生。

政府的经济垄断和长期的国际制裁,改革开放的成效仍然不够显著,缅甸仍是世界上最不发展的国家之一。20世纪90年代中期后,缅甸更出现了国外直接投资大幅度减少、高贸易赤字和通货膨胀高达两位数不利情况。据美国中央情报局的数据,2011年缅甸人均GDP按购买力计算为1400美元(若按汇率计算则为795美元),在世界排名第203位;2007年,约32.7%的缅甸国民位于贫困线之下^[1]。

在社会生活上,军政府时代的缅甸人民生活也相当艰苦。联合国2011年人类发展报告表明,2011年缅甸人类发展指数为0.451,在187个国家中排名第149位,属于“低人类发展水平”一类。全国约9.4%的人口为“严重贫困”;五岁以下儿童中,患有“生长迟滞”的占40.6%，“消瘦”的占29.6%，死亡率约为7.1%；每百万人口中,约有290人死于自然灾害的冲击^[2],这均远高于其他国家。

(二) 国际背景

自20世纪70年代民主化浪潮的第三波以来,缅甸军政府越来越成为国际社会上的另类,加上其长期软禁在国际社会声望极高的民主派代表昂山素季,更倍受孤立。

国际社会对缅甸军政府采取了全面的制裁性措施。在经济上,以美国为首的西方国家对缅甸进行了严厉的制裁,包括限制或禁止投资、贷款和援助,阻止国际组织向缅甸提供贷款或援助,进行贸易制裁等^[3]。这使缅甸经济形势雪上加霜。在政治上,多数西方国家不承认军政府,与其外交级别层次低,并多次呼吁其停止镇压反对派,释放昂山素季,改善人权;联合国等国际组织对缅甸的人权问题也普遍采取谴责态度。2006年,迫于国际压力,缅甸不得不放弃东盟轮值主席国的地位。虽然以中国为首的国家,包括印度、东盟对缅甸军政府采取较为务实的接触性政策,但一直以来,期望缅甸军政府向文官政府转型,实现其“民主路线图”,是国际社会的一致态度。

二 转型特点

在这样的背景下,缅甸的军人政治出现了转型。转型后文官政府具有如下特点:

(一) 政治体制变革:一定程度的民主化

1. 议会与选举制度的恢复

在军政府执政时期,缅甸宪法被废除,立法机构被解散,由军人组成的中央与地方各级和发委成为国家的核心机构,所有法律都以军政府的命令形式发布,因此并不存在议会和选举制度。

文官政府恢复了中央与地方的立法机构,并规定了普选原则。缅甸的最高立法机构为联邦议会,实行两院制,即人民院和民族院。宪法第74条规定,人民院由以镇区和人口数量为基础选举的代表和国防军总司令提名的军队代表共同组成;民族院由各省(邦)以相同名额选举产生的代表与国防军总司令提名的军队代表共同组成^[4]。其中,军人代表占人民院的1/4,民族院的1/3。此外,缅甸宪法第391条规定了普选原则“在选举开始的当天年满十八周岁,享有选举权的公民和依法享有选举权的个人都可以参加投票,非完全法律行为能力者除外。”可见,虽然军队代表占据了相当比例,但仍有大量民选代表,以作为文官政府合法性的基础,这体现了文官政府的基本特征。

2. 多党民主制的进步

1988年前缅甸仅有一个政党即纲领党,军政府上台后,曾在1990年大选前允许政党注册,结果有93个政党参选。但因军政府不承认选举结果,对政党进行了清理,使合法政党锐减至10个左右。不过在2010年11月的大选中,获准注册参选的政党又增至37个^[5]。主要政党有:反对党全国民主联盟(民盟)、执政党联邦巩固与发展党、民族团结党、少数民族政党如掸邦民主联合会、克伦族联盟、拉祜族发展党等。军政府虽允许多个政党存在,但宪法从其长期打压民盟的态度可以看出,这主要是为了增强军政府的执政合法性。

虽然新宪法明确规定缅甸实行“多党民主制”,但与军政府类似,这仍是一种“纪律严明”的多党制。这种“纪律”体现在:“(一)以联邦不分裂、民族团结不破裂和主权稳固为目标。(二)对国家知恩图报。”(宪法第404条)虽然宪法第404条也规定了政党依法享有组织活动与参加选举的权利,但第407条又规定,如果被宣布为非法组织或与非法组织保持联系的、接受国外援助的、出于政治目的而滥用宗教的政党将会被取缔。

可见在制度层面，缅甸政党制度的进步并不大。但在实际政治生活中，2010年大选前被军政府强行解散的民盟又于2012年1月再次获得合法性，其领导人昂山素季也被允许参加2012年4月的议会补选^[6]，这可以看作是向真正意义上的多党制迈出了重要的一步。

（二）行政与人事制度的变革：文官主导、军人公务员并存

1992年缅甸军政府在中央与地方成立五级和发委领导国家政权，成员均为现役军官，和发委主席还兼任国家元首和总理，统领内阁。在内阁的34个部中，90%的部长由现役或退役高级军官担任，并隶属于军政府。此外，现役和退役军官常被临时抽调或任命为各部、各局及国有经济企业的执行官和工作人员。政府机构中超过1/3的行政主管都是高级军官，许多副主管也是如此，他们由内阁任命后经军政府批准^[7]。

文官政府由文官主导，行政权归总统。总统既是国家元首，也是政府首脑，与两名副总统、联邦部长、联邦总检察长组成联邦政府。总统由联邦议会全体会议选举产生，对议会负责；总统发布具有法律效力的命令应提交联邦议会审议通过，否则为无效；议会可对总统进行弹劾。同时缅甸国家权力遵循分权制衡原则“作为国家权力三大组成部分的立法权、行政权、司法权尽可能地分开行使，并相互制衡。”（宪法第11条）与军政府类似，中央政府仍然下设34个部，但除国防部、内政部、边境事务部三个部长为军官外，其他都由文人担任^[8]。在事务官上，文官政府规定总统须成立专门的公务员管理机构——联邦公务员任免委员会来管理，以选拔、培训国家公务员及制定国家公务员条例。但宪法第291条又规定“作为公务员的军人因其工作特殊性，须依据军队相关法律实施管理。”将军队归入公务员队伍，但又不由公务员管理机构来管理，这明显地留下了军政府时代的烙印。

（三）中央—地方关系的变革：民族自治权的扩大

长期以来缅甸民族问题复杂，矛盾突出，存在大量民族地方反政府武装。缅甸独立后，虽然每届政府上台都口头上主张尊重少数民族的文化与传

统，但实际上往往实行中央集权，对少数民族的文化采取歧视与强制同化的措施，中央与地方关系紧张。

独立后的缅甸地方行政区划据缅甸的民族分布特点，分为七省七邦，省之名称与其首府相同，以缅族人居多；而七邦分别以七个少数民族来命名。地方政府分为邦或省、县、镇区、村组（街区）四级。在军政府时期，地方成立各级和发委，隶属于对军政府负责的邦和省级地方政府，可见军政府的中央集权很强大。但对民族地区，军政府给予了一定的自治权。军政府对民族武装在不放弃武力镇压的同时积极谈判，恩威并施，效果显著。至1999年底，已有17支反政府武装与政府达成了和解，其中有12支武装被定为在形式上直属于中央的“特别行政区”，拥有较大的自治权，有自己独立的行政机构和军队^[9]。

文官政府在一定程度上扩大了民族自治权。首先，政府承认少数民族的文化传统。宪法第354条规定，在避免破坏民族团结、不影响其他民族和其他宗教的前提下，少数民族拥有自由使用本民族的语言、文字、文化、宗教及习俗的权利。其次，对于民族武装，宪法将其划归为边防军，在实际操作上则是尽量采取“收编”的方式来实现。目前，克钦新民主军、果敢同盟军等武装已同意改编，但也有不少武装拒绝收编^[10]。再次，在行政区划上，新宪法将国号定为“缅甸联邦共和国”，国家按联邦制组建。在沿袭原七省七邦区划的基础上，又增加了一个由总统直接管辖的联邦直辖区——新首都内比都。新宪法明确规定了建立民族自治地方的条款，意图将部分“特区”建立为5个自治县、1个自治州，划归省邦管理。自治县与县同级，而“自治州”则是介于县与省之间的新行政单位。更重要的是，宪法第17条规定“国家的行政权分别授予联邦、各省和邦，依据本宪法的规定授予民族自治地方自治权力。”这明确了自治地方的自治权，因此少数民族获得了更多关于地方治理的发言权。有数据表明，目前在7个邦的立法机构中，少数民族政党在钦邦、克钦邦、若开邦和掸邦占有25%以上席位，这意味着他们可以申请召开特别立法会议或对地方官员提起弹劾^[11]。

但是这种自治权仍很有限，这个号称“联邦

制”的国家却并没有在宪法中体现出多少联邦制的分权特征，也没有看到省与邦的本质区别。比如，在财政权上，宪法第254条规定省、邦政府按税收项目征税，上缴省、邦财政基金，并“依法使用省、邦财政基金”。在人事权上，宪法第261条又规定省邦行政长官由总统任命，并提交省邦议会通过；但同时也规定，“在不能举证说明不符合省、邦行政长官条件的情况下，省、邦议会无权否决总统提名的人选。”而且，总统也可对省、邦机构进行改组。因此，有学者认为，尽管各省邦有其独立的立法、司法、行政机构，但实际上地方的权力仍受到高度限制，而在联邦层面上，少数民族仍然很难在与其聚居地区有关的问题上产生什么影响^[12]。目前，民族武装与中央政府的矛盾仍然存在，常会爆发一些小规模的军事冲突。可见，要使民族地方真正获得自治权，使民族武装全部被收编，实现和平，仍有很长的路要走。

（四）宗教治理政策的延续：防止佛教势力对政治的介入

缅甸绝大多数居民信仰小乘佛教，佛教僧侣社会地位高、影响大，加上僧侣长期积极参与政治，是一支举足轻重的政治力量，宗教政策一直是政府工作的重点。在20世纪80年代末，因僧侣积极参加反对军政府的民主运动，军政府加强了对佛教和僧侣的控制；但鉴于佛教的特殊地位，军政府又大力弘扬佛教，改善政府与僧侣的紧张关系。1990年，军政府为限制僧侣干扰政治，颁布了《僧侣组织法》；1991年，军政府内政部成立佛教传播发展局，1992年升格为宗教部^[13]。但是军政府还常就重大问题征求僧侣的意见，政府重大活动必须有僧侣到场，甚至在必要时还邀请高僧调解与少数民族武装的分歧。不难看出，军政府对佛教及僧侣的压制与推崇，都是为了获取其执政的合法性。

文官政府并未对宗教治理政策做出明显的改变。宪法第34条规定了宗教自由，但这“不能与社会治安、公民道德、公民健康以及与本宪法其他条款相冲突”。此外还明确了政教分离的原则（如宪法第392条规定神职人员不得有被选举权），也明确延续了对宗教的控制“禁止出于政治目的滥用宗教，旨在挑起民族和宗教团体之间相互仇恨、敌对和分裂的图谋或行为都将被视为违反宪法，可

制定相关法律予以惩罚。”（宪法第364条）更重要的是，宪法第360条规定“虽然已赋予宗教信仰自由的权利，但是为了人民利益和改革需要，不禁止国家立法更改。”可见，文官政府仍然严格防范佛教势力对政治的介入。

（五）仍然保持军队在文官政府中的关键地位

缅甸长期受军政府统治，军人早已形成了一个特殊的利益集团，而此次转型亦由军政府主导，军人自然会设法保证自己在政治上的优势地位。因此，虽然军政府已经宣布交权，但宪法仍规定国防军“享有独立处理所有与军队有关事务的权力”（宪法第20条），并“始终坚持军队能参与和担负对国家政治生活的领导”（宪法第6条）。可见，军队不仅有其独立的利益，还试图垄断政治权力，在国家政治中发挥主导作用。

1. 军队在紧急情况下有接管民选政府的权力

新宪法第20条规定，“保持联邦不分裂、民族团结不破裂和主权稳固是国防军的主要任务。”因此，“如果发生以暴乱、使用武力等暴力方式夺取国家权力或做此种努力，导致联邦分裂、民族团结破裂和国家主权丧失的紧急状况时，国防军总司令有权根据本宪法的规定接管和行使国家权力。”（宪法第40条）若军队接管权力，“不论宪法中做如何规定，除总统和副总统之外，依据宪法经有关议会同意任命的政府机构成员、自治地方管理机构及其成员须停止履行职责。”（宪法第418条）“授予国家权力的国防军总司令可行使立法、行政及司法权。”（宪法第419条）而且“在宣布实施紧急状态的期限内，国防军总司令可在必要的地区限制或中止公民的一项或数项基本权利。”（宪法第420条）这就意味着一旦有军方认为的“紧急情况”出现，军队将会收回所有政治权力，终结文官政府，甚至限制公民权，回到军政府的集权专制状态。

2. 军队对立法权的控制

如前所述，军队在中央与地方议会的两院均有数量可观的代表，联邦议会人民院的1/4和民族院的1/3议会代表直接由国防军总司令提名产生，而不经由选举。具体而言，军队代表在人民院440席中占110席，而在民族院168席中占56席。在地方层面也是如此，宪法第14条规定“国防军总司

令依据本宪法规定数量提名的军人作为议员参加联邦议会、省和邦议会。”这种情况在世界上是罕见的。军人议员与代表原政府利益的议会第一大党——巩固与发展党势力叠加，足以保证军人对立法权的绝对控制，使其合法地主导缅甸政府。

三 转型的前景展望

尽管缅甸文官政府已取代了军政府，但是宪法仍赋予了军人在政府中的决定性地位，而在现实中，所谓“文官政府”仍名不符实，其核心成员主要仍来自前军人政权。军方势力除了控制议会外，对行政权影响也很大。不仅总统吴登盛是前军官，而且在内阁 34 个部长中，虽只有 3 名现役军官，但真正的文人部长仅 4 人，其他皆为前军人^[14]。可见，军人必然会在未来政治中继续扮演重要角色，甚至不能排除其终结文官政府的可能。因此，不少学者悲观地认为缅甸文官政府政治前景不够明朗，政治发展之路不会顺畅。

在许多西方观察家看来，2010 年大选是不自由、不公正的，它将许多反对党排斥在外，并剥夺了许多少数民族的选举权，在竞选中对言论出版自由进行限制，民众参选率也仅有 30%，而非官方宣称的 76%^[15]。选举被军人操控，其实质是将军人的权力通过宪法和大选“漂白”。也有中国学者认为，缅甸宪法成了将军们用来束缚民选政府的镣铐，在这样的制度安排下，选出来的总统及其政府只能在军人的权力牢笼里，沦为他们的“傀儡”和“玩物”，是一种“畸形政治”^[16]。甚至有学者悲观地表示：鉴于新宪法赋予军队的合法垄断地位，2010 年的选举实际上是一种倒退^[17]。

但不可否认，将公共权力移交给民选政府后，缅甸确实是在发生变化，翻开了历史新的一页。为回归国际社会，新政府也做出了更多行动，如释放大量政治犯、允许昂山素季参选、签署允许民众和平示威的法令等，都收获了正面评价。尤其是美国国

务卿希拉里 2011 年 12 月访缅，与吴登盛和昂山素季会谈，支持缅甸社会改革，更是被国际社会视为标志性事件^[18]。因此，在不明朗的前景中也会有一些希望之光，它为民主化提供比以往更多的契机。

首先，新宪法明确规定了民选总统、两院制和竞争性多党制等民主制度。尽管这在很大程度上流于形式，但原则一旦确立，就会逐步形成对既得利益者的冲击，最终可能使名义上的民主变得更真实。缅甸政府于 2012 年再次承认民盟为合法政党，允许其参与议会补选，这必然会推动军人势力与文人势力之间在国会的争夺。这对削弱军队势力、促进民主化进程是有积极意义的。

其次，民选政府上台后必然会设法增加其合法性，这就意味着它必然会废除军政府时代失败的政策，力求更好的政绩，否则就会面对更大压力。尽管首任总统吴登盛是退休军官，但毕竟已是“文人”，他会有兴趣将军队排除在政治之外以保持他自己的权力，而且，他也会将更多的精力花在诸如教育、医疗、经济发展等国内事务上^[19]。事实也是如此。为发展经济，新政府在内阁新设了工业发展部；为了进一步吸引外国投资，政府于 2011 年 1 月颁布了《经济特区法》，并将与泰国公司合作，在土瓦地区建设第一个较大的经济特区^[20]。

从以上分析可以看出，对前景的乐观展望是有条件的。军方仍然存在合法接管政府或发起军事政变的可能性，这是缅甸政治前景的最大变数。但若缅甸能维持较平稳的政局和较快的经济发展，缅甸的民主力量将会在国际社会的关注下缓慢成长，在不久的将来（如再经历两、三届政府后）就可逐步削弱军方对政治的影响，降低军事政变的可能性，实现较为公正的选举，最终实现“民主路线图”所期望的“现代化的、发展进步的、民主的国家”的目标。

【注 释】

[1] 以上数据参见美国中央情报局 (CIA) 网站，<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bm.html>，2012 年 2 月 20 日。

[2] 以上数据来自联合国《2011 年人类发展报告》，<http://www.un.org/zh/mdg/report2011/pdf/report2011.pdf>，

2011 年 11 月 8 日。

[3] 李晨阳、祝湘辉《西方国家缅甸的制裁措施》，《国际资料信息》2010 年第 5 期。

[4] 关于缅甸新宪法全文中译版，可参见缅甸宣传部印刷与书籍发行公司《缅甸联邦共和国宪法》，《南洋资

料译丛》2009 年第 1、2、3、4 期，2010 年第 1 期。下文中宪法引文均不再一一注明出处。

[5] 以上数据参见《缅甸政治》，中国驻缅大使馆网站，<http://mm.china-embassy.org/chn/ljmd/abad/t469167.htm>，2012 年 2 月 20 日。

[6] 《昆山素季参加本党党员议会补选竞选活动》，新华网，2012 年 1 月 30 日，http://www.gx.xinhuanet.com/dm/2012-01/30/content_24607546.htm。

[7] 〈澳〉约翰·芬斯顿主编，张锡镇等译《东南亚政府与政治》，北京大学出版社，2007 年，第 203 页。

[8] 《缅甸新政府由 34 个部组成》，2011 年 2 月 10 日，凤凰网，<http://finance.ifeng.com/roll/20110210/3382416.shtml>

[9] 李晨阳 《影响缅甸民主化进程的主要政治势力》，《当代亚太》2006 年第 4 期。

[10] 李晨阳 《缅甸：2010—2011 年回顾与展望》，《东南亚纵横》2011 年第 4 期。

[11] 李晨阳 《缅甸新政府的变与不变》，《世界知识》2011 年第 9 期。

[12] Morten Pedersen, "The 2010 Elections and the Pros-

pects for Change in Burma", *AIIA Policy Commentary: Democracy and Discontent: The 2010 Elections in Myanmar*, The Australian Institute of International Affairs, 2010, p. 19.

[13] 黄莺 《缅甸民族宗教概况》，《国际资料信息》2003 年第 8 期。

[14] 同 [11]。

[15] Sean Turnell, "Myanmar in 2010, Doors Open, Doors Close", *Asian Survey*, Vol. 51, No. 1, 2011, p. 148.

[16] 李因才 《缅甸民主“试水”：向专制告别？》，《廉政瞭望》2010 年第 23 期。

[17] 王子昌 《进步还是倒退？——政治发展视野下的缅甸 2010 年选举》，《东南亚研究》2011 年第 2 期。

[18] 《希拉里称美国将提供援助鼓励缅甸改革》，南方日报网，2011 年 12 月 2 日，http://epaper.nfdaily.cn/html/2011-12/02/content_7033149.htm。

[19] Morten Pedersen, "The 2010 Elections and the Prospects for Change in Burma", *AIIA Policy Commentary: Democracy and Discontent: The 2010 Elections in Myanmar*, The Australian Institute of International Affairs, 2010, p. 21.

[20] 同 [11]。

【责任编辑：吴宏娟】

(上接第 32 页)

[20] Michael Leifer, *Singapore's Foreign Policy: Coping with Vulnerability*, Clays Ltd, Silves plc, 2000, p. 5.

[21] 隆德新 《试析新加坡在东盟发展过程中的身份定位与作用》，暨南大学 2008 年硕士学位论文。

[22] 拉贾拉南 1976 年 6 月 28 日在曼谷的演讲，Singapore Government Press Statement, Ministry of Culture, 28 June 1976, <http://www.mc.gov.sg>，转引自 Bilveer Singh, *The Vulnerability Of Small States Revisited, A Study Of Singapore's Post-Cold War Foreign Policy*, p. 29.

[23] Chan Heng Chee & Obaid UL Haq, *S. Rajaratnam: The Prophetic and the Political*, Graham Brash Pte. Ltd., p. 214.

[24] Ibid., p. 490.

[25] Christopher MlDent, *The Foreign Economic Policies*

Of Singapore, South Korea And Taiwan, Edward Elgar Publishing Limited, 2002, p. 161.

[26] 梁英明、梁志明 《近代东南亚 (1511—1992)》，北京大学出版社，1994 年，第 470 页。

[27] <http://www.gov.sg/>, 2006/3/8

[28] 黄根成 《新加坡的外交政策以国家利益为重》，新加坡《行动报》1992 年 2 月号第 11 页，转引自魏炜《李光耀时代的新加坡外交研究 (1965—1990)》，中国社会科学出版社，2007 年，第 48 页。

[29] <http://www.mfa.gov.sg/2008/5/4>

[30] Robert E. Rothstein, *Alliances And American Foreign Policy*, pp. 44 - 45.

【责任编辑：郭又新】