

缅甸完成民族国家构建所面临的挑战和机遇*

刘 务** 贺圣达***

【内容提要】 缅甸的民族国家构建在经历了独立以来 60 多年的曲折发展之后,迎来了新的发展阶段。尽管缅甸未来的民族国家构建仍然面临少数民族武装问题和国家转型时期的社会分裂等问题的挑战和影响,但是登盛政府推行的民主化和民族和解措施为缅甸的民族国家构建带来了新的机遇。

【关键词】 缅甸 民族国家构建 挑战 机遇

自 1948 年独立建国后开启现代民族国家构建^①以来,尽管缅甸构建“政令军令统一”的民族国家的进程经历了众多艰难险阻,但是经过独立以来 60 多年的民族国家构建,中央政府把少数民族武装及其辖区整合进主权统一、领土完整的缅甸联邦共和国之内,实现国家“政令军令统一”已是大趋势。经过了 60 多年的至今看不见胜利的民族武装斗争后,少数民族武装也意识到

* 本文为国家社科基金项目的阶段性成果以及“中国与东印度洋地区合作发展协同创新中心”基地的阶段性成果。

** 云南财经大学印度洋地区研究中心副教授

*** 云南省社会科学院研究员、博士生导师

① 民族国家构建主要包含两个方面的内容:一方面是国家的政治整合,或称为国家的政治一体化,即国家通过政权力量和国家机器把组成国家的多元单位要素有机整合为一个整体的政治历史过程。另一方面是民族整合,除了像西欧比较均质化的民族国家进行进一步整合外,更重要的是国家利用各种资源及手段把领土范围内的多元化的民族及族群整合为国家层面上的民族,即国族的整合。参见潘小娟、张辰龙编:《当代西方政治学新词典》,长春,吉林人民出版社,2001 年版,第 436 页;付春:《民族权利与国家整合:相关概念及其关系的理论探讨》,《中共四川省委省级机关党校学报》,2006 年第 2 期,第 68 页;罗圣荣:《现代民族国家视野下的多民族国家整合》,《青海民族研究》,2008 年第 3 期,第 31 页。

在大国、邻国优先发展与缅甸中央政府关系的情况下,通过武装斗争获取民族独立、建立本民族的国家的希望已不现实,实现本民族权利的希望只能寄托于缅甸这个主权国家的框架之内。自1988年9月以来,除了坤沙领导的蒙泰军之外,主要的少数民族武装已不再要求独立。佤邦联合军(以下简称“佤联军”)的民族政治目标是争取“大佤邦民族区域自治”。^①掸邦东部同盟军的民族政治要求是“实现国内和平,在缅甸建立一个真正民主的多党制联合政府”。^②克钦独立组织的民族政治目标已从过去的“反对大缅族主义,建立主权独立的克钦共和国”转变为实现“克钦族真正的自治”。^③克伦族主要派别的民族政治要求已从独立初期的独立建国转变为高度的民族自治。孟族、若开族、克伦尼族、掸族等民族的主要民族政治目标也大致经历了从要求民族自决、独立到联邦国家框架下的民族自治的转变。即使在政府的边防军改编计划的巨大压力之下,主要的少数民族武装如克钦独立军等至少在口头上或表面上也宣称不脱离联邦、不分裂。

2010年大选后上台的登盛政府为了维护国家的稳定,消弭因改编计划而恶化的民族关系,主张民族平等团结以实现多民族国家构建,倡议和平谈判解决民族矛盾,还声称必须解决少数民族长期形成的对政府不满的状况,并形成一个新的、更加包容的公民社会和国家。^④各少数民族武装也积极回应登盛政府的民族和解倡议,在一年内就有11支少数民族武装与政府达成了新一轮的和解协议,^⑤并表示将与政府共同推进国家的和平进程。这些都标志着缅甸以民族和解为主要内容的民族国家构建进入了一个新时期。然而,正迈向民主化的缅甸能否解决困扰缅甸民族国家构建顺利进行的民族矛盾和冲突?今后一段时期缅甸民族国家的构建还将面临哪些挑战和机遇?本文拟对这些问题作一些初步的探讨。

① 钟志翔、李晨阳:《缅甸武装力量研究》,北京,军事译文出版社,2004年版,第211页。

② 钟志翔、李晨阳:《缅甸武装力量研究》,第250页。

③ Zaw Oo, Win Min, *Assessing Burma's Ceasefire Accords* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2007), p. 8.

④ “Govt works ‘tirelessly’ for peace, Thein Sein tells Brussels,” Mizzima News, March 7, 2013. <http://www.mizzima.com/news/world/9012-govt-works-tirelessly-for-peace-thein-sein-tells-brussels.html>

⑤ 对于缅甸政府与少数民族武装的停火及相应的安排,西方学者大都用“ceasefire”,国内学者既有使用“停火”,也有使用“政治和解”的。本文除了引用其他原文文献外,拟用“政治和解”或“和解”来对此过程进行表述,因用“停火”一词来描述此过程不能涵盖双方达成的协议的其他内容。

一、缅甸民族国家构建面临的新挑战

缅甸各主要政治力量在民族国家构建上的不同立场和观点、各方对于自己在未来国家权力结构中的地位认知、少数民族武装过高的政治诉求、中央政府的政策失误、政治转型时期的社会分裂等问题,构成了未来缅甸完成民族国家构建的严峻挑战。

(一) 军人集团的立场及利益受损可能对民族国家构建形成的挑战

缅甸军人集团一直视自己为争取民族独立,反对国家分裂,保卫国家统一,推进民族国家构建的领导和支柱。1988年上台的军人集团通过提出制宪原则,全面控制宪法制定过程,在2008年新宪法^①中确立了民族国家构建的方向和自己在民族国家构建中的地位和作用。因此,根据2008年宪法推进缅甸的民族国家构建比较符合军人集团的利益,任何严重危及军人集团利益的政治变化都可能引起他们的反对。

在独立以来就一直困扰缅甸民族国家构建的少数民族武装的问题上,军方立场是:一国之内只能存在一支政府军队,少数民族武装或是接受政府军的领导,或是成为非法组织。军方在此问题上的立场也通过2008年宪法得以确定,如该宪法第20条和第338条规定:“缅甸国防军享有独立处理所有与军队有关事务的权力”,“全国范围内的武装力量统一归国防军指挥”。国家和平与发展委员会(以下简称“和发委”)根据2008年宪法对少数民族武装进行改编的目的就是把少数民族地方武装整合进由缅军统一控制的军事力量,以实现独立以来历届政府都未能完成的“一国一军”的状况。^②不过在目前许多少数民族武装仍然拥有较强的军事力量,而政府又不愿在政治上作出较大妥协和让步,不愿对少数民族武装,特别是少数民族武装上层作特殊安排的情况下,军方用武力推行的各种形式的改编必然会导致缅甸新的民族武装冲突。

随着登盛政府改革的深入,军人集团利益受到威胁的情况将不可避免,尽管宪法规定军队在各级议会和政府中享有特权。但若全国民主联盟(以下

^① 缅甸迄今共颁布三部宪法,分别是1947年的《缅甸联邦宪法》、1974年的《缅甸联邦社会主义共和国宪法》和2008年的《缅甸联邦共和国宪法》。

^② Ardeth Maung Thawngmung, *Beyond Armed Resistance Ethnonational Politics in Burma (Myanmar)* (Singapore: East - West Center, 2011), p. 10.

简称“民盟”)在未来的选举中出现压倒性的胜利,在议会中成为第一大党,并主导国家行政大权,军人享受的特权就可能会面临极大的威胁。军人因在议会中有 25% 的预留席位,在其利益受到威胁时,便会利用投票权来维护其利益。如果军人在议会中的 25% 的投票权,以及国防军总司令和由他主导的国家安全部门官员,如国防军副总司令、国防部长、内政部长、边境事务部长等都不能更好地保护军人利益,很难保证他们不会采取极端手段来维护可能失去的权益。

(二) 少数民族武装的过高诉求对民族国家构建的挑战

缅甸少数民族在民族权利上对中央政府的过高要求,在吴努时期主要体现在对退出联邦权利的坚持,在奈温时期主要体现为民族自治甚至民族独立,在 1988 年新军人集团执政以来就主要表现为对民族武装及其控制区合法化的坚持。少数民族对退出权的要求成为奈温发动政变的借口,包括吴努在内的政府内阁成员被逮捕。政变后成立的革命委员会宣称政变的主要原因是反对吴努和掸邦领导人就联邦制和退出权的谈判。奈温政府上台后,加大了对少数民族武装进行镇压的力度,力图把政府权威延伸到边远的少数民族反叛地区,最终实现国家的真正统一,但效果却适得其反。到 20 世纪 80 年代中后期,主要的少数民族都建立了自己的民族武装,反叛武装人数越来越多。如果说在 1988 年以前少数民族主要是要求近似邦联性质的包括拥有退出权或民族独立在内的高度的民族自治权,那么 1988 年新军人政权执政后,少数民族则要求包括武装合法在内的高度民族自治权。拥有武装力量的少数民族对武装合法的要求,增加了民族问题的复杂性,加大了民族和解的难度。

缅甸主要的少数民族武装虽然大都已承认自己作为缅甸联邦主权国家的组成部分,不再要求退出联邦或独立建国,但是对中央政府推行的以“政令军令统一”为主要内容的民族国家构建政策并不赞同。他们承认中央政府,但希望继续享有保留本民族武装在内的高度的民族自治权。

许多少数民族武装领导人一直坚持把拥有本民族武装作为保护本民族利益的重要手段,不惜挑战主权国家在政令和军令上的完整和统一。少数民族武装对政府在各个时期取缔他们武装的各种手段都采取了针锋相对的斗争。前几届政府对少数民族武装的政策是要求他们或是交出武器,进入国家政治体制来实现其民族政治目标,或是把取缔少数民族武装视为安全和军事问题而非政治问题而不与他们进行政治谈判。“但现实是,如果政府不从政

治上首先解决少数民族武装的地位和利益诉求,他们是不会放下武器的。何况少数民族武装和缅军无政治互信,如没有政治保证,他们是不会放下武器的”,即使政府作出了政治保证,要他们放下武装也是一个艰难的过程。^①而且他们也看到,“缅甸政府一方面要求少数民族武装作出极大的让步,放弃一部分自主权,但另一方面在立宪过程中几乎没有给他们任何参与权,也没有承诺给予任何政治保障,因此更加深了他们的顾虑。”^②同样,中央政府也不相信少数民族武装不会使用武力攻击政府。^③如果政府强行解除他们的武装,部分民族武装组织可能接受,但某些拥有强大军事力量的少数民族武装是不会束手就擒的,他们还会与政府重启战端。^④

(三) 中央政府的政策选择对民族国家构建的挑战

1. 国家结构形式之争对民族国家构建的影响

以缅族为主的中央政府与少数民族在建立何种国家结构的问题上,一直存在矛盾。少数民族自彬龙会议以来一再要求建立真正的联邦国家,认为只有实行联邦制,其民族权利才能得以保障。而中央政府通常以联邦之名行中央集权之实,特别是自奈温以来的军人集团一直视联邦为国家分裂的前奏,因此拒绝讨论建立真正联邦的可能性,甚至一度忌讳讨论联邦问题。历届政府都担心各少数民族获得的自治权利越大,他们同中央政府的纽带就越弱,寻求分离的风险就越大。因而,军方一直强烈反对联邦制。“2008年宪法给予少数民族的部分自治权,也是分散化的议会和行政机构,但仍然是单一制政府。”^⑤未来少数民族与中央政府在联邦问题上的斗争势必还将继续,双方围绕是否实行真正联邦的斗争也可能会激化二者的矛盾,进而影响缅甸民族国家构建。

实际上,并非只有联邦制才能维护多民族国家内各民族的民族权利,历史上许多国家实现联邦制的初衷也并非是为了解决国内多元民族的问题。缅甸

^① Tom Kramer, *The United Wa State Party: Narco - Army or Ethnic Nationalist Party* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2007), p. 51.

^② 国际危机组织:《缅甸大选》,亚洲简报第105号,雅加达/布鲁塞尔,2010年5月,第8页。

^③ Steinberg I. David, *Turmoil in Burma: Contested Legitimacies in Myanmar* (Norwalk: East Bridge, 2006), p. 225.

^④ Ashley South, *Civil Society in Burma: The Development of Democracy amidst Conflict* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2008), p. 11.

^⑤ 国际危机组织:《缅甸:重大改革进行中》,亚洲简报第127号,雅加达/布鲁塞尔,2011年9月,第13页。

最初学习的联邦制蓝本——美国的联邦制，“其联邦制度的设计是为了解决国内地方和中央之间的关系，而不是为了解决民族间的关系。”^①并且，各国为了协调地区间的、民族间的差异，为了协调中央和地方集权与分权的矛盾，也并不全然采取绝对的一元制或联邦制，“往往是兼具了一元制和联邦制的不同特点，出现了一个混合类型：或是一元化国家兼有联邦制的成分，或是联邦制国家又加强了中央政府统一协调管理的权力和能力。”^②

缅甸自独立以来对建立什么样的国家形式才能把各个民族地区，各个民族整合进统一的民族国家内，表现出两种值得反思的倾向，并且这两种倾向都逐渐制度化或固化。一种倾向认为只有联邦制才能保证各民族的平等和权利，这部分人包括独立之初的缅甸国家领导人昂山，以及大多数的少数民族领导人。另一种倾向认为联邦可能导致国家的分裂，这部分主要是缅甸军人集团及部分缅族精英。这两种对国家结构相互矛盾的倾向又因双方的非正常互动而越发僵化，使得一方坚持要求实现联邦制，另一方则坚决反对。如果仔细考量联邦制支持者对该词的使用，就会发现少数民族领导人所要求的联邦制与缅族政治—军事上层所忌讳的联邦制完全是两码事。^③ 军人集团是从国家的统一和分裂的角度来理解联邦制的，少数民族则是基于维护本民族权利的立场。

事实上，包括联邦制在内的制度设计的目的只是要确定中央和地方、主体民族和少数民族的一种权力分配。联邦制本身并非就代表分裂倾向，一元化政体也并非就不能保证少数民族的民族权利。如果能促进统一的多民族国家的构建，中央政府也毋须忌讳、回避联邦制。对少数民族来说，采取何种国家结构形式固然重要，但具体的能带来实际民族权益的民族政策也很重要。实际上，2008年宪法就有某些联邦性质的内容，如议会两级体制，各邦在民族院有同等的代表权；各邦也有自己独立的邦议会和邦政府，只不过各邦无邦宪法。2008年宪法还体现了一些新的元素，也设计出了一些新的制度来实现少数民族的权利。如宪法在确定7个邦的同时，还在一些少数民族聚居区设立自治县和自治区，实行民族区域自治。民族区域自治的设置得到部分

① 王建娥：《族际政治：20世纪的理论与实践》，北京，社会科学文献出版社，2011年版，第249页。

② 王建娥：《族际政治：20世纪的理论与实践》，第246页。

③ Lian H. Sakhong, “The 2008 Constitution and Ethnic Issues: To What Extent did It Satisfy the Aspirations of Various Ethnic Groups,” Analysis Paper No. 5, Amsterdam, Transnational Institute, Burma Centrum Nederland, 2012, p. 13.

少数民族的认可,当然想建立大佻邦的佻联军除外。(佻联军不反对设立民族区域自治,只是对中央给予的较小辖区不满)这也从一个侧面表明,国家是否采取联邦制只是一种形式,对维护民族权利来说并非唯一形式。何况在一个以缅族为主体的核心型国家,即使实行联邦制,如果联邦制的具体政策设计不当,最终也可能流于一元化国家。更何况,即使缅甸在现阶段采取联邦制,由于短时期内军人对构建统一的民族国家政策的影响,以及建立强大的中央政府的需要,这些都要求分权的原则只能是又回到吴羌通在起草1947年宪法时所诠释的那样:“一部分权力分配给地方政府,剩余的权力全部归中央;绝不是一部分权力分配给中央政府,将剩余的权力全部给地方政府,”^①因此双方对联邦的争论,尽量不要混淆目的和手段的关系,不要因在联邦问题上的争论而激化双方矛盾,影响民族国家的构建。

2. 民族构建的政策选择对民族国家构建的影响

如果说缅甸以政治整合为主要内容的国家构建正在各个方面取得较大进步,那么缅甸的民族构建,即国族意义上的构建则进展不大。独立以来的缅甸各届政府大都有对少数民族进行同化的倾向。无论是吴努政府推行的以佛教国教化和统一的民族文化政策为主要内容的民族文化政策,还是奈温政府采取的否定其他民族文化,发展和巩固缅族文化的缅族化政策,以及新军人政府推行的以缅族族性作为民族同化手段,强迫其他少数民族同化于缅族的政策,都具有民族同化的特点。毋庸置疑,民族同化政策,因坚持公民身份,强调不同民族的成员都具有相同的国家认同和政治理念,显然是一种整合的力量,理论上会加强国家认同,推动民族国家的构建。其情形也可能会如菲利克斯·格罗斯指出的那样:“这必然会影响到种族上的少数民族,歧视和迫害政策就会变成‘正确的’,而不是‘错误的’,并且在这种理论的意义具有法律上的正当性。”^②但结果也可能如艾丽斯·杨所认为的那样:“族群的需求是不同且多元的,主流文化所主导的单一认同,不能满足族群的多元需求,结果会产生族群间的矛盾、紧张和冲突。”^③在目前许多少数民族民族

^① 祝湘辉:《山区少数民族与现代缅甸联邦的建立》,广州,世界图书出版社,2010年版,第141页。

^② [美] 菲利克斯·格罗斯:《公民与国家——民族、部族和族属身份》(王建娥、魏强译),北京,新华出版社,2003年版,第109页。

^③ Iris Marion Young, “Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship,” in Ronald Beiner ed., *Theorizing Citizenship* (Albany: State University of New York Press, 1995), pp. 386 - 408.

认同强烈,众少数民族拥有武装,在其辖区内武装自治、划地自管的情况下,缅甸继续推行民族同化政策,只能恶化民族关系,影响缅甸民族国家构建进程。

考虑到缅甸多民族的现实,“一体多元”的民族构建可能更为可取,该政策也可以从昂山倡导的“多样化的统一”中找到历史的依据。他国如新加坡的“一个国家,一个民族,多元文化”的民族构建经验,也或可提供借鉴和思路。不过此种民族构建政策既需要缅甸的主体民族缅族抛弃大民族主义和民族沙文主义,也需要少数民族抛弃民族分离主义,把本民族的民族认同置于国家认同之下,以共同构建一个统一的国族——缅甸人。因为无论何种民族,国家内的公民身份才是最重要的政治身份。

(四) 政治转型时期的社会分裂可能对民族国家构建构成挑战

褒贬不一的2010年大选和2012年4月“干净”的补选,以及新政府上台后一系列大踏步的民主改革措施,都似乎向世界表明缅甸已结束了军人集团的威权统治。熊彼特认为,“民主的方法是为了达到政治决定的一种制度上的安排,在这种安排中,某些人通过竞选人民选票而得到作出决定的权力。”^①亨廷顿认为,“民主政治的核心程序是被统治的人民通过竞争性的选举来挑选领导。”^②如依照这些民主标准,基本实现了竞争性选举的缅甸,大致实现了从非民主体制到民主体制的政治转型。但是作为一个民主实践时间不长的国家,作为一个长期被军人政权压制性统治的国家,民主空间的开放必然会刺激更多的选民行动起来释放长期被压抑的情绪,刺激许多群体的暴力冲突和离心倾向。正如本杰明·雷利所指出的,“民主化和国内冲突成为当代世界政治变革的两个重要现象。”^③近期若开邦若开族和罗兴亚穆斯林的冲突,缅甸其他地区佛教徒与穆斯林的宗教冲突,就是民主转型时期民族和宗教问题相互交织发生暴力冲突的例子。

政治转型可能引发社会分裂,这可能是发展中国家走向民主需要付出的巨大代价。东南亚的泰国、印尼、菲律宾等国已经付出,或还在付出此种代

^① [美] 约瑟夫·熊彼特:《资本主义、社会主义与民主》(吴良健译),北京,商务印书馆,1999年版,第337页。

^② [美] 亨廷顿:《第三波:20世纪后期民主化浪潮》(刘军宁译),上海三联书店,1998年版,第4页。

^③ Benjamin Reilly, *Democracy and Diversity: Political Engineering in the Asia - Pacific* (Oxford: Oxford University Press, 2008), p. 27.

价。由于各国不同的政治环境和政治发展模式,这些国家的社会分裂主要体现在地域分裂、阶级分裂、家族分裂、宗教分裂。除韩国的地域分裂和中国台湾地区变相的地域分裂的表现形式相对单一外,其他国家的社会分裂都明显具有多种类型交织的复合特征,如菲律宾的社会分裂是家族分裂和阶级分裂的混合,泰国的社会分裂是地域分裂和阶级分裂的结合,印尼的社会分裂是地域分裂和种族宗教分裂的复合,等等。^① 这些国家的社会分裂,大多是具有较强国家认同的国家内部成员在内部利益方面的分裂与竞争。鉴于缅甸各少数民族对国家的认同还不很强,在竞争性的民主氛围中,以民族为特征的社会分裂难免不会出现以民族为阵营的分裂,甚至引向国家的分裂。因为狭隘的民族主义旗号是政治精英拉拢选民、获取选票较为便利的手段和方法,特别是政治转型时期尤为如此。但此种方法无疑会引起民族国家内部各民族以族性划分阵营,加剧多民族国家各民族的冲突和矛盾,妨碍统一的多民族国家的构建,甚至爆发民族间战争。因此在民主转型时期,国家必须密切关注民族主义的发展动向。短期战略是应采取行动遏制民族主义,长期战略是营造相互紧密联系的族际关系。只有这样才能实现向民主国家的成功转型,才能构建统一的多民族国家。^②

二、缅甸民族国家构建面临的机遇

尽管缅甸的民族国家构建面临众多的挑战,但也面临一些新的机遇,除登盛政府开启的民族和解及民主化进程外,昂山素季及其领导的民盟对民族和解的吁求,少数民族武装对政府民族和解政策的积极回应,以及大国、邻国对缅甸民族和解的支持等,都是缅甸民族国家构建的新机遇。

(一) 昂山素季对民族和解的呼吁

昂山素季领导的以缅族为主体的民盟的政治纲领是:“主张按联合国宪章的民主程序治理国家,一切权力属于人民,以立宪方式保障人权,坚决反对独裁

^① 李文:《民主选举与社会分裂——东亚民主转型国家与地区的政治与政局》,《当代亚太》,2012年第2期,第88页。

^② Ian Holliday, “Nation Building for a Transition to Democracy in Myanmar,” *Asian Survey*, Vol. 48, Issue 6, 2008, p. 1039.

统治。国家实行立法、行政和司法三权分立制度,依法治国,法律面前人人平等。”^①从该党的政治纲领可以看出,民盟政治斗争的主要目标是反对独裁政府,建立立宪民主,以实现人人平等的社会,但未涉及民族问题。实际上,民盟最初认为缅甸的民族问题,可以通过民主的方式予以解决,即自由主义理论家所倡导的以普遍的、平等的公民权取代差异性的民族权利。如昂山素季在1989年所提到的,“我们不应该有‘我是克钦人’,‘我是缅族’,‘我是掸族’的想法,我们所持的看法应该是在争取民主权利的斗争中我们都是同志。”^②但缅甸民族问题的复杂性,迫使她不得不关注、重视缅甸的民族问题。她还把自己对民主多元化的想法与其父昂山关于民族问题的“多样化的统一”观点联系起来,认为“民主最基本的含义就是多元化的社会,要想真正建成一个不同种族、语言、信仰和文化共存共荣的强大国家,允许民族多样性是基本原则之一”。^③

2010年11月,昂山素季被释放后首次提出召开第二次彬龙会议,解决困扰缅甸民族国家构建的民族问题。她呼吁缅甸人民团结一致,以和解方式面对挑战,用正确方法进行诉求,用和平方式而不是军事手段解决民族问题。^④她在2011年3月14日的电视演讲中强调:“要解决民族冲突,我们必须寻求共识,以便在平等的基础上建立真正的联邦,平等是各民族所渴求的,是彬龙精神的根基之所在。”^⑤昂山素季的这些呼吁很快得到了一些少数民族组织如掸邦民族民主党、全孟族地区民族党和若开民族发展党的支持。^⑥

民盟在2012年4月补选中的压倒性胜利,对2015年大选获胜的憧憬,以及为大选胜利后的执政作准备,都促使昂山素季对缅甸的民族问题有了更多的思考,表达了更多的看法。昂山素季在2012年的补选竞选演说中强调,民盟将致力于推动实现缅甸各民族的和解与和平相处,修改宪法以及推动法

① 维基百科。http://www.baikewiki.com/wiki/%E7%BC%85%E7%94%B8%E5%85%A8%E5%9B%BD%E6%B0%-91%E4%B8%BB%E8%81%94%E7%9B%9F

② Aung San Suu Kyi, *Freedom from Fear and other Writings* (London: Penguin Books, 1991), p. 231.

③ Aung San Suu Kyi, “Union Day Dances: Dancing under the Banner of Ethnic Harmony”. http://dassk.org/index.php?topic=8496.0;wap2

④ 《昂山素季获释后呼吁缅甸全国和解》, 2010年11月15日。http://www.chinanews.com/gj/2010/11-15/2654812.shtml

⑤ “National League for Democracy Presents Its Policy, Stance and Work Programmes,” *The New Light of Myanmar*, March 15, 2012. http://www.myanmar.cm/newspapers/newspaper-archives.html

⑥ Bertil Lintner, “Myanmar’s endless ethnic quagmire,” *Asia Times Online*, March 8, 2012. http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/NC08Ae02.html

律体系的改善。^①她在解决民族问题上的设想总体上也与登盛总统的观点渐趋一致。总统强调在民族国家构建上法治的重要性,以及坚持《彬龙协议》的精神,通过对话解决民族冲突的必要性。^②昂山素季还对2011年3月权力交接后武装冲突的反弹表示了强烈的忧虑。2011年7月28日,在军队和数个少数民族发生冲突后,昂山素季在一份写给登盛总统和克钦独立组织、克伦民族联盟、新孟邦党和掸邦军四个武装组织的公开信中称“用武力解决冲突将会给有关各方造成伤害,……因此,应以促进各民族福利为唯一目的,立即停火及和平解决冲突。……就我而言,我随时准备尽我所能为停止武装冲突和缔造国家和平而努力。”^③

(二)少数民族武装对政府民族和解政策的积极回应

虽然登盛总统自上台之日起就表达了民族问题对国家和平构建的重要性以及与少数民族武装实现民族和解的愿望和决心,但是过去政府与少数民族武装互信构建的缺失,特别是2009年“和发委”实施的边防军改编计划引起的不良影响,都造成少数民族武装对新政府的和解声明最初持怀疑和观望态度。其中,让少数民族武装担心的是新组建的登盛政府未能阻止前线缅军对克钦独立军、北掸军等民族武装的进攻。因而,少数民族武装有理由怀疑新政府所宣称的民族和解倡议只是一个幌子,继续以武力改编少数民族武装才是其真实意图。

少数民族武装对登盛政府的民族和解意图在2011年8月有了积极的转变。2011年8月,登盛政府通过演讲向少数民族武装发出了和平倡议,他邀请少数民族武装同各自地区或邦政府展开和平谈判,并称自己由此“伸出了橄榄枝”,而且“敞开了和平的大门”,还于8月17日宣布中央在同地方政府进行商谈后将组建“和平缔造委员会”来进行和平谈判,^④其职责是开展全国性的民族和平谈判。人民院和民族院分别建立了缔造和平立法委员会。新政府在少数民族武装问题上作出了三个前所未有的政策调整:(1)承认民族问题的重要性并承诺将其作为国家的重点工作;(2)向所有武装组织提供对话的机会,不论他们是否是停火组织和其他组织的分裂部;(3)放弃国家和平

^① 石毅:《昂山素季政党竞选实录》,载《东方早报》,2012年3月26日。

^② 国际危机组织:《缅甸改革:一周年记》,亚洲简报第136号,雅加达/布鲁塞尔,2012年4月,第8页。

^③ 国际危机组织:《缅甸:重大改革进行中》,第2页。

^④ 国际危机组织:《缅甸:和平新倡议》,亚洲报告第214号,2011年11月,第5页。

与发展委员会曾坚持的将武装组织改组为边防军的主要的前提条件。^①此后,不愿与缅军兵戎相见的少数民族武装开始积极回应政府民族和解的和平倡议,掀起了新一波与政府和解的浪潮。佤联军与政府于2011年9月签订了初步和解协议,主要内容包括:双方维持停火局面;重开联络处以保持交流;在将武器运出各自所控制的区域时,保证事先得到对方同意;同意在对双方均合适的时间与国家级和平缔造机构就和平与发展事务展开会谈。^②2011年11月至12月,民主克伦佛教军和政府谈判代表团签署了类似的和解协议,双方的协议规定“不让克伦邦脱离联邦”和“与联邦政府合作打击毒品犯罪”。^③2011年12月,从未与政府达成过和解协议的南掸邦军在政府代表团接受其提出的四点要求^④后也与政府签署了初步和平协议。2012年1月,缅甸最老牌的民族武装克伦民族联盟首次与政府达成和解协议,并称要在联邦级和谈中继续谈判。^⑤2013年5月,克钦独立组织与缅甸政府最终达成了初步停火协议,尽管未能签署正式的停火协议。

截至2013年3月,佤联军、南掸邦军、克伦民族联盟、钦民族阵线、掸东同盟军、新孟邦党、民主克伦佛教军和克伦尼民族进步党已与政府签署了初步和平协议或和解协议,一些规模较小的少数民族武装也同意和解。大体上,少数民族武装与政府达成的协议主要包含四方面内容:结束武装冲突并达成停火;建立联络处;在辖区外有军事行动须提前通知对方;未来举行进一步的会谈。^⑥本轮和解的一个新特点是,所有的和解协议或初步和平协议都是以书面形式并通过官方媒体公之于众,而之前的和解协议大都是非正式的口头协议(只有克钦独立组织声称他们与政府有书面协议)。

① 国际危机组织:《缅甸:和平新倡议》,第17页。

② 国际危机组织:《缅甸:和平新倡议》,第17页。

③ “Six Points Agreed in Union Level Peace Talk with Klo Htoo Baw, (Former DKBA)”, *The New Light of Myanmar*, Dec. 13, 2011. <http://www.burmalibrary.org/docs12/NLM2011-12-13.pdf>

④ 南掸邦军提出的四点要求为:停止敌对行动、举行政治谈判、设立一个特别发展区、合作铲除毒品。

⑤ “State Level Peace - Making Group, KNU Peace - Making Group Sign Initial Agreement,” *The New Light of Myanmar*, Nov. 15, 2013. <http://www.myanmar.cm/newspapers/newspaper-archives.html>

⑥ *Ending Burma's Conflict Cycle? Prospects for Ethnic Peace*, Burma Policy Briefing No. 8, Transnational Institute, Amsterdam, Burma Centrum Nederland, February 2012, p. 17.

表 1 与政府签署新一轮和解协议(初步和平协议)的少数民族武装及时间

	名 称	协议签署初始时间
1	佤邦联合军	2011 年 9 月 6 日
2	民族民主同盟军	2011 年 9 月 7 日
3	克伦民主佛教军克罗杜包 (Kloh Htoo Baw)	2011 年 11 月 3 日
4	南掸邦军	2011 年 12 月 2 日
5	钦民族战线 (Chin National Front)	2012 年 1 月 6 日
6	克伦民族联盟	2012 年 1 月 12 日
7	北掸邦军	2012 年 1 月 28 日
8	新孟邦党	2012 年 2 月 1 日
9	克伦民族解放军和平委员会	2012 年 2 月 7 日
10	克伦尼民族进步党	2012 年 3 月 7 日
11	阿拉干解放党	2012 年 4 月 6 日

资料来源:国际危机组织:《缅甸改革:一周年记》,2012 年 4 月,第 17 页。

克钦独立组织是新一轮和解进程中唯一未与政府正式签署和解协议的武装组织。克钦独立组织在 1994 年与政府达成和解时,曾希望以和平的方式争取民族利益,并积极参与“和发委”主导的民主路线图计划,但其提出的建议从未被采纳过,其民族政党又被政府选举委员会列为非法组织。克钦独立组织与“国家恢复法律和秩序委员会”的合作,并未使克钦民族问题朝政治解决的方向发展。克钦独立组织与政府的矛盾最终因“和发委”要求对克钦独立军进行改编而激发了武装冲突,打破了自 1994 年以来的和解局面。

尽管克钦独立军与政府还未签署新的和平协议,不过双方的冲突似乎也是继续证明“战争是政治的继续”这一论断,双方的武装冲突并不能最终解决克钦族所要求的民族高度自治问题,也不能解决缅甸政府所希望完成的“政令军令统一”的民族国家构建问题,问题的最终解决还须回到政治谈判。因为政府军要在短期内彻底消灭克钦独立军是不可能的,而克钦独立军要取得战场上的胜利也是不可能的。因此,双方都在武装冲突之外,寻求谈判和政治解决的办法。

(三) 大国与邻国对缅甸民族和解的支持

缅甸民族问题的背后始终能发现外部力量的影子。英国、日本、美国、中国、泰国和印度等国,都在不同时期以不同程度对缅甸的民族问题产生过影响。缅甸在 20 世纪 80 年代末开始的那一轮政治和解之所以得以进行,是与中国和泰国等对缅甸少数民族武装政策的调整,尤其是中国和泰国总体上对缅甸民族和解政策的支持是分不开的。如果说 20 世纪末的政治和解主要得到中国和泰国等国的支持,那么缅甸目前的民族和解又得到了包括美国和印度等国在内的更多国家的支持。

美国过去因对政变上台、打压民主力量的缅甸军人政权不满,对军政权的反对派一直持支持态度。而作为对登盛上台后一系列民主化措施的奖赏,以及出于围堵中国的需要,美国开始逐步调整对缅政策,加快发展与缅甸中央政府的关系,改变了之前支持缅甸少数民族武装的策略。如美国与泰国一道要求缅泰边境的克伦民族解放军与缅甸政府和解,不支持克钦独立军与缅甸政府对抗。

中国要维护边境的和平与稳定并构建中国南下印度洋的战略通道,就必须发展与缅甸中央政府正常、良好的关系。只有中缅两国政府建立高度互信的政治、安全合作关系,缅甸政府才不至于反对中国的印度洋战略,才会与中国一道维护中缅边境的稳定。2009年8月发生的“果敢事件”,2011年5月开始的克钦独立军与政府军的冲突等恶化中缅边境形势的事件使中国越发认识到缅甸少数民族武装已成为中缅关系的不利因素而非战略杠杆。“国中之国”的缅甸少数民族武装,虽然不能决定中缅关系的大局,但他们的存在,他们与缅甸政府军不时发生的武装冲突,始终威胁着中缅边境的稳定。中国对缅甸政府推动的在民族国家框架下进行的政治和解、边防军改编计划等措施,总体上认为是其内政,因而并不持任何政治立场,有时在有利于中缅友好关系和民族地区发展的角度予以支持,并加以推动。中国鼓励缅甸政府和少数民族武装达成民族和解,因为缅甸的民族和解有利于稳定中国的边界。^①在2009年10月的东盟—中国峰会上,温家宝总理就告诉登盛总统,“中国希望缅甸政府实现稳定,民族和解和发展。”^②2013年4月5日,习近平主席与参加三亚博鳌亚洲论坛的登盛总统会谈时表示:“中方支持缅方推进缅北和谈进程,将继续发挥建设性作用。”^③同一天,中缅两国发表的联合新闻公报称,“中方重申尊重缅甸的独立、主权和领土完整,支持缅甸为维护国家统一、民族团结所做的努力。双方将继续加强边境管理合作,努力维护边境地区的安宁和稳定。”^④中国还为缅甸政府与少数民族武装的谈判进行斡旋,并提供

^① 国际危机组织:《中国的缅甸战略:选举、民族政治与经济问题》,亚洲报告第112号,2010年9月,第4页。

^② Donald M. Seekins, “Myanmar in 2009: A New Political Era,” *Asian Survey*, Vol. 50, No. 1, 2010, p. 202.

^③ 张朔:《习近平同缅甸总统吴登盛举行会谈》,中国新闻网,2013年4月5日。<http://www.chinanews.com/gn/2013/04-05/4704687.shtml>

^④ 《中华人民共和国和缅甸联邦共和国联合新闻公报》,中华人民共和国中央人民政府网站,2013年4月5日。http://www.gov.cn/jrzq/2013-04/06/content_2370914.htm

谈判场所。2012年3月,缅甸政府与克钦独立组织的谈判在中国瑞丽举行。2013年3月12日,缅甸政府与克钦独立组织经过近三年的武装斗争和谈判,最终达成和解意向,其谈判地点也是在中国瑞丽。

泰缅边境的难民问题、毒品问题,特别是随着泰国对缅甸天然气依赖度的不断提高,对缅甸投资的不断加大,都要求泰国政府放弃利用少数民族武装来维护边界安全,放弃利用少数民族武装来建立缓冲区的想法,转而推动泰缅边境缅甸少数民族武装与政府和解。克伦民族联盟、南掸邦军、新孟邦党与政府在2012年实现和解,背后的一大推手就是泰国。因为泰国在缅甸东部有一系列大型水电站的投资,它不会允许克伦民族联盟及盟友再像以前那样随意在这些地区发起攻击。^① 与中国一样,泰国也为缅甸政府与缅甸少数民族武装的谈判提供场所。

印度逐步放弃与缅甸在民主、人权方面的分歧,改善与缅甸的关系。印度的主要目的是平衡中国对缅甸的影响,遏制中国向印度洋地区发展的努力。同时,印度和中国在能源方面的竞争,以及要解决其东北部的少数民族武装分离势力的问题也需要与缅甸政府合作。对这些问题的考量也决定了印度支持缅甸政府推动的民族和解。

总之,尽管各国在缅甸有着不同的战略目标和利益考量,如美国为首的西方国家主要关注的是缅甸的民主化进程和围堵中国的需要,中国在缅甸主要是为了实现南下印度洋的战略通道和维护中缅边境的稳定,泰国主要是为了解决非法缅甸移民问题、毒品问题以及获取经济利益,印度主要是遏制中国在印度洋地区的影响、获取在缅能源利益及解决东北部的少数民族分裂势力,但是各国要在缅甸实现这些利益和目标,就必须发展与缅甸政府的关系,处理好与缅甸少数民族武装的关系。

结 语

登盛总统上台以来开启的民主进程和推行的民族和解政策把缅甸的民族国家构建推向一个新的阶段。他通过向少数民族武装发出和平倡议,在少数民族武装问题上作出政策调整,呼吁与少数民族武装进行和平谈判,到目前已取得一定的成效。中央政府与大多数少数民族武装在民族平等的基础上,通过政

^① Ashley South, *Ethnic Politics in Burma: States of Conflict* (New York: Routledge, 2009), p. 67.

治谈判实现了新的和解。尽管政府军与克钦独立军仍有零星战斗,但是双方的谈判也取得了阶段性的成果,双方在有第三方斡旋或参与的情况下也基本达成了停火的意向。因而,缅甸的民族国家构建也迎来了新的机遇。这些机遇还包括:昂山素季要求的以和平方式而非军事手段来实现民族和解;少数民族武装对政府民族和解政策的积极回应;大国邻国对缅甸民族和解的支持等。不过,虽然拥有众多的机遇,但缅甸要在全国内实现民族和解还面临诸多挑战。这些挑战主要为:军人集团在利益受到威胁的情况下采取的一些极端措施将不利于民族国家的构建;少数民族武装提出的包括武装合法在内的过高要求也可能对缅甸的民族国家构建形成压力。然而,缅甸民族国家构建面临的挑战和存在的问题难挡政府利用政权的力量实现国家“政令军令统一”的大趋势,也很难阻挡政府把各个具有分离倾向、民族认同和民族情绪强烈的多元民族整合进统一的国族——缅甸人以完成缅甸民族构建的大趋势。因此,缅甸朝向构建统一的、具有现代意义上的现代民族国家的总趋势已较难改变,尽管在此过程中会出现一些曲折、停滞,甚至反复。

(编辑 毛悦)

The Building of a Nation State in Myanmar: Challenges and Opportunities

Liu Wu & He Shengda

ABSTRACT: In the first sixty years following its independence, Myanmar experienced tremendous difficulty in building a nation state. While it will continue to face traditional challenges from its ethnic armed groups and from social divisions over the direction of its national transition, the Thein Sein administration's push towards democracy and national reconciliation has helped to open a new phase in the construction of a nation state in Myanmar.

KEY WORDS: Myanmar; Building of a Nation State; Challenges; Opportunities