# 2010年缅甸大选对国家政治转型的影响

宋清润

**内容提要：** 2010年11月7日，缅甸举行了20年来的首次大选，亲政府的联邦巩固与发展党获得压倒性胜利。大选是缅甸由军人政府转向民选政府的关键一步，给缅甸政治转型带来了新希望。但缅甸政治转型仍将面临经济困难、少数民族地方武装林立、昂山素季政治活动频繁、西方干涉等挑战。

**关键词：** 缅甸　大选　政治转型　军人政府　昂山素季

## 一、缅甸20年来的首次大选

### （一）2010年缅甸大选概况

缅甸2010年11月7日举行了20年来的首次大选，军方及其政党最终赢得大选。依据2008年5月全民公决通过的新宪法，国防军总司令可直接任命现役军人代表（不经选举）占据1/4的联邦及省、邦各级议会议席。[1] 在大选中，联邦巩固与发展党、民族团结党、全国民主力量党等37个政党的3000余名候选人角逐1154个联邦及省、邦各级议会的选举议席。根据缅甸联邦大选委员会11月17日公布的大选最终结果，联邦巩固与发展党获得约77%的联邦议会（人民院和民族院）和省、邦议会的选举议席，即总共获得883个议席，包括259个人民院议席、129个民族院议席和495个省、邦议会议席，在各级议会中均为多数党。缅

宋清润　中国现代国际关系研究院南亚东南亚及大洋洲研究所助理研究员。

1 本文引用的所有缅甸宪法条文均参照云南大学李晨阳和古龙驹两位老师翻译并赠送给笔者的《缅甸联邦共和国宪法》（2008年）中译本，在此向两位老师致谢。下文中引用的缅甸宪法条文不再一一注明出处。

甸国家和平与发展委员会[1]成员吴瑞曼、政府总理吴登盛、国家和平与发展委员会第一秘书长吴丁昂敏乌作为联邦巩固与发展党候选人参选（他们已于选前放弃军职），并正式当选联邦议会人民院议员。军方议员代表及联邦巩固与发展党党员的议席之和将占联邦及省、邦各级议会总议席的近83%。联邦议会在2011年1月31日至2月4日召开会议，选举吴瑞曼为人民院议长、文化部部长吴钦昂敏为民族院议长、吴登盛为总统、吴丁昂敏乌和民族院议员赛茂康为副总统。3月，军政府向民选政府移交权力。[2]

政府提前粉碎恐怖分子企图破坏选举的阴谋，在仰光、曼德勒等重点城市实施高度戒备，有效控制反对派的一些抗议活动，使得大选基本顺利举行。全国2900万合法选民当中，有超过60%的选民参加了选举投票。[3]投票和计票过程较为公开和透明，投票结束后，各投票点当众计票。昂山素季等反对派人士曾呼吁民众抵制大选，但未能奏效。11月8日，反政府武装民主克伦佛教军第5旅在缅甸妙瓦底地区挑起冲突，企图破坏大选，造成2万多缅甸民众逃至泰国避难。政府军击溃民主克伦佛教军第5旅的武装挑衅，稳住局势。[4]

### （二）军方及其扶持的联邦巩固与发展党获得压倒性胜利的原因

首先，鉴于1990年大选出现的严重乱局，缅甸政府精心筹备此次大选，稳步推进大选进程。1992年，缅甸国家和平与发展委员会主席丹瑞大将下令1993年召开国民代表大会，开始长达15年的制宪进程。因各派争斗激烈，制宪大会时断时续，宪法迟迟未能出台。缅甸政府2003年8月宣布了旨在实现民族和解、推进民主进程的“七步民主路线图”计划：2004年5月至2007年9月，制宪国民大会复会，确定制宪基本原则和细则，完成“路线图”第一步；2007年9月底开始，缅政府在全国各地组织大规模群众集会，支持制宪国民大会和新宪法基本原则和细则，完成“路线图”第二步；2007年10月到2008年2月，宪法起草委员会完成新宪法草案起草工作，完

**鉴于1990年大选出现的严重乱局，缅甸政府精心筹备此次大选，稳步推进大选进程。**

1 1988年，缅甸国内局势剧烈动荡。9月18日，以国防部长苏貌将军为首的19名高级将领成立“恢复法律和秩序全国委员会”（简称“恢委会”，即军人政府）接管政权，宣布废除宪法，解散人民议会和貌貌政府。1990年5月，缅甸举行大选，昂山素季领导的“全国民主联盟”获胜，缅甸政府以须先制宪为由，拒绝交权，并长期软禁昂山素季。1992年，丹瑞出任“恢委会”主席，他在1997年将“恢委会”更名为“国家和平与发展委员会”。

2 张云飞：“缅甸大选最终结果公布 联邦巩固与发展党获近八成各级议会议席”，新华网，2010年11月18日，http://news.xinhuanet.com/world/2010-11/18/c_12787174.htm。

3 “缅甸官员称全国大选投票率超60%”，中国新闻网，2010年11月8日，http://www.chinanews.com.cn/gj/2010/11-08/2642175.shtml。

4 Saw Yan Naing, “Government Troops Secure Myawaddy,” November 13, 2010, http://www.irrawaddy.org/article.php?art_id=20062.

成“路线图”第三步；2008年5月，新宪法草案通过全民公决，完成“路线图”第四步；2010年11月7日，举行多党制议会大选，完成“路线图”第五步；大选后选举产生议长、正副总统，组成新政府，军政府向新政府交权，完成“路线图”第六步、第七步。[1]

其次，军方支持的政党实力最强。缅甸政府1993年成立最大民间组织——联邦巩固与发展协会，该组织有成员2400多万，占缅甸5000多万人口的近一半。[2] 该协会经常向百姓提供小额贷款、医疗服务等，深得民心。2010年中期，联邦巩固与发展协会更名为联邦巩固与发展党，为该党赢得大选打下了坚实基础。

最后，昂山素季领导的全国民主联盟认为大选不符合西方民主标准，意气用事、主动弃选，使联邦巩固与发展党的最大对手消失。根据2010年3月颁布的新选举法，参选政党党员不能有正在服刑之人，参选政党必须在5月7日前重新注册。这意味着全国民主联盟要参选，就必须开除当时正在服刑的昂山素季。昂山素季遂领导全国民主联盟放弃参选，不再注册。该党后被政府依法解散，彻底失去20年来的关键参政机会。该党部分成员另起炉灶，组成全国民主力量党，在大选中却仅获16个议席。如果全国民主联盟理性而团结地参选，可能赢得更多席位。[3]

**昂山素季领导的全国民主联盟认为大选不符合西方民主标准，意气用事、主动弃选，使联邦巩固与发展党的最大对手消失。**

### （三）大选结果获得外部世界认可

大选结果获得了缅甸民众和亚洲国家的基本认可。尽管西方批评，却未采取强化制裁等实质施压措施。缅甸大多数民众认为，大选是从军政府走向民选政府的关键一步，具有重要意义。东盟轮值主席国越南发表声明称，东盟欢迎缅甸大选，认为这是缅甸历史发展进程中的重要一步。俄罗斯和印度也对缅甸大选持肯定态度。[4] 而西方则是对缅甸大选批评不断。美国总统奥巴马指责“大选欠缺自由和公正，未满足任何国际标准”。国务卿希拉里称“对大选较为失望”，认为

1 “2010年11月7日国际新闻”，新华网，2010年11月7日，http://news.xinhuanet.com/video/2010-11/07/c_12747097.htm。

2 “缅甸国家概况”，中国外交部网，2010年6月，http://www.mfa.gov.cn/chn/gxh/cgb/zcgmzysx/yz/1206_23/1207/t9373.htm。

3 “按缅甸新选举法 翁山被禁参加大选并可能失党籍”，联合早报网，2010年3月11日，http://www.zaobao.com/pictorial/comics/pages3/comics100311.shtml。该新闻题目中的“翁山”即为昂山素季。

4 “东盟声明欢迎缅甸大选 称是发展进程‘重要一步’”，中国新闻网，2010年11月9日，http://www.chinanews.com.cn/gj/2010/11-09/2643697.shtml。

**西方以民主和人权卫士自居，以缅甸存在民主和人权问题为由，长期制裁和向缅甸政府施压；西方被既有政策束缚，无法“自降道德标准”而认可大选。**

缅甸失去推动民主转型的机遇。欧盟也认为缅甸大选不符合国际标准。[1] 西方不认可缅甸大选的主要原因是：以民主和人权卫士自居，以缅甸存在民主和人权问题为由，长期制裁和向缅甸政府施压；西方被既有政策束缚，无法“自降道德标准”而认可大选。

但是，西方并非像对待缅甸1990年大选那样一味指责此次大选，更未立即加强对缅甸的制裁，反而立即采取继续与缅甸接触和交流的政策。因为西方战略界人士认识到，长期制裁和施压政策对推动缅甸民主效果有限，反而使缅甸更加倚重中国、俄罗斯、东盟等国家和组织，使后者获益颇多，西方却几乎不能开发缅甸市场、获取其丰富资源。西方已经开始调整对缅甸的政策。奥巴马政府2009年9月宣布对缅甸的政策由“制裁”转变为“制裁加高级接触”。美国负责亚太事务的助理国务卿坎贝尔2009年9月和2010年5月两度访问缅甸，会晤缅甸总理吴登盛等高官。2010年12月7日至10日，美国副助理国务卿约瑟夫·云在缅甸大选后仅一个多月即访问缅甸，会见缅甸外长吴年温、反对派领导人昂山素季及多个政党的领导人。约瑟夫·云与昂山素季就美国对缅甸实施的经济制裁和缅甸大选之后的民主化进程等问题交换了意见。此访是美国向缅甸及国际社会发出的一个信号：尽管美国不满缅甸大选，仍然希望与缅甸保持接触。

## 二、大选与缅甸政治转型

### （一）20世纪缅甸民主发展进程的三次挫折

**缅甸1948年独立后至20世纪90年代初，政治现代化和民主发展进程屡遭挫折，三次大的政治转型均未成功。**

缅甸1948年独立后至20世纪90年代初，政治现代化和民主发展进程屡遭挫折，三次大的政治转型均未成功。

第一次是1948年至1962年，吴努领导的议会民主制运行失败，国家陷入无休止的政治争斗和内战之中。缅甸独立后，国内阶级矛盾和民族矛盾日益突出。1948年3月，缅甸爆发了仰光工人总罢工。少数民族的地方武装也开始武装反抗中央政府。1949年初，克伦族武装一度进攻至距离首都仰光仅20公里处。缅甸政府内部各派系争斗激烈，又出现学生罢课、工人罢工的严峻局面。1958年至1960年，奈温将军组成看守政府。1960年大选，吴努再

1 Merle David Kellerhals Jr, “United States Condemns Burma's Elections, ” November 8, 2010, http://www.america.gov/st/democracyhr-english/2010/November/20101108163142elrem6.374538e-03.html；缅甸1989年将国家的英文名称由“Burma”改为“Myanmar”，但西方一直称呼缅甸为“Burma”。

次执政，仍然无法控制乱局，最终酿成1962年政变。[1] 议会民主制一度被某些西方人士视为缅甸政治发展的模板，但它并未最终推动缅甸从殖民地一跃成为一个政治稳定、经济发展与民族和谐的现代化国家，反而成为缅甸政治转型史上的败笔。[2] 究其原因，主要是议会民主制不符合（或者说超越了）缅甸当时的国情：一是缅甸刚刚摆脱英、日两国近一个世纪的殖民统治和二战摧残，经济、社会十分落后且畸形，不具备建立议会民主制的基本条件；二是议会民主制建立的中央政府软弱、低效，执政的反法西斯人民自由同盟内部忙于争权夺利，不能应对国内严重的阶级和民族矛盾。[3]

第二次是奈温领导的军人统治最终崩溃，缅甸政治转型再度受挫。奈温将军1962年发动政变，稳定局势，建立社会主义纲领党一党制和“革命委员会”的军人统治，执政26年。奈温执政后期，体制僵化，内战不断，国家孤立于国际社会。缅甸1987年沦为世界最贫穷国家之一。由于民怨累积，1988年缅甸陷入全国性动荡，政府镇压民众集会失败，奈温辞职。奈温军人统治失败的原因主要有：一是体制僵化，军人不谙治国。奈温政府推行的国有化和中央集权的计划经济政策使缅甸长期经济困难，矛盾丛生。奈温政府与国际社会交往较少，西方对缅甸的投资和援助越来越少。[4] 二是奈温政府与少数民族地方武装无法和解，国家长期内战，政府财政支出的1/3用于军费开支，无心也无力发展经济。

第三次是1990年大选乱局，再次证明缅甸政治转型仍不能走西方民主之路。1988年9月，苏貌将军发动政变，接管政权，实行宵禁和戒严，禁止民众公开集会。同时，昂山素季等领导成立了全国民主联盟，进行反对军人政府的民主斗争。政府为安抚民心于1990年举行大选。全国民主联盟赢得485个议席中的396个，而亲政府的民族团结党仅获得10个议席。军政府提出“先制宪，后交权”，执政至2011年3月，与昂山素季和全国民主联盟的矛盾不断激化。[5] 此次政治转型失败的主要原因有：一是奈温执政对新的军政府的负面影响仍在，新政府执政初期的高压措施失去民心；二是军人过高估计己方实力，又对迅速崛起的昂山素季和全国民主联盟防范不力，整体备选不充分；三是大选是长期主导政局的军人势力和新兴民主势力的一次激烈对决，民主势力掌权很可能清算军人集团，导致军方不敢交权。

此后，军政府不仅面临昂山素季和全国民主联盟的长期斗争，还面临着美欧的长期制裁和施压。因此，政府必须在合适时机再度举行大选，而且，越早举行

---

1 贺圣达、李晨阳编著：《缅甸》，北京：社会科学文献出版社，2009年版，第148—153页。

2 David I. Steinberg, *Burma/Myanmar: What Everyone Needs to Know*, New York: Oxford University Press, 2010, p.40.

3 贺圣达、李晨阳编著：《缅甸》，第147—153页。

4 David I. Steinberg, *Burma/Myanmar: What Everyone Needs to Know*, pp.62-79.

5 贺圣达、李晨阳编著：《缅甸》，第161—163页。

选举就意味着更早地缓解内外高压。

### （二）缅甸2010年大选的意义与影响

2010年大选可谓“20年磨一剑”，对缅甸政治转型将有深远影响。从缅甸独立后的政治转型史可以得出一个基本结论：缅甸是一个经济落后、民族矛盾尖锐，尤其是少数民族地方武装林立的国家，军人长期主导独立后的政局，任何形式的政治转型都必须让军人参与。吴努倡导的议会民主制在缅甸行不通，奈温领导的军人独裁体制最终失败，昂山素季领导的民主力量基本无执政经验，企图一蹴而就地实施西方民主，注定违背缅甸现实而遭遇失败。因此，缅甸实现成功政治转型需要两个基本因素：一是需要一个强有力而又有丰富执政经验的团队，首先保证国家的稳定和统一；二是在此基础上实现国家的发展和繁荣，赢得民心。从目前看，军人主导的渐进式民主转型是缅甸政治现代化较为可行的路径，暂时没有比此更好、更稳妥的其他选择。从大选投票率和结果来看，缅甸多数民众也基本接受军人主导的转型方式，因为缅甸一旦再度发生激烈变革，国家势必重现乱局，甚至四分五裂。因此，2010年大选对缅甸政治转型、建设“有纪律的民主”（丹瑞语）具有重要意义。

**从目前看，军人主导的渐进式民主转型是缅甸政治现代化较为可行的路径，暂时没有比此更好、更稳妥的其他选择。**

1．此次大选较为平稳顺利本身就是对缅甸政治转型的一大贡献，因为它开启了新的转型进程。从1990年大选后的乱局导致军政府拒绝交权，一直到顺利举行此次大选共耗时20年。如果此次大选再度失控，就需要军政府继续执政下去以稳定局面，重新耗费很长时间再次组织大选。

此次选举顺利得益于缅甸恢复法律和秩序全国委员会，以及后来的国家和平与发展委员会执政22年以来，国家基本稳定，经济有所发展，尤其是丹瑞执政的18年政绩好于前几任领导人。而且，缅甸政府在筹备大选期间，采取多种措施，化解部分矛盾，这也为新政府继续推动政治转型创造了一定的条件。

一是创造有利于军方继续主导政局的环境，为新政府施政铺路。1989年至2006年，政府与佤邦联合军、克钦独立军等26支少数民族地方武装达成停火协议，在后者控制区设立不同特区，结束与少数民族地方武装的大规模内战。[1] 政府扶植联邦巩固与发展党顺利执政，压制全国民主联盟等反对派，制定有利于军方继续执政的宪法。

二是缅甸政府推行以市场为导向的经济改革和对外开放，尤其是丹瑞执政期间的经济表现胜过奈温时期。由于1988年的全国动乱和1990年大选军方政党的

1 Martin Smith, *State of Strife: The Dynamics of Ethnic Conflict in Burma*, Washington, D.C.: East-West Center, 2007, p. 2.

惨败在很大程度上与缅甸时任政府经济政策失败有关，丹瑞政府积极发展经济。根据缅甸政府公布的经济数据，2001年至2008年，缅甸经济增长率在10%至14%之间。[1] 此举为军方政党赢得2010年大选争取了不少民心，也为进一步转型创造了一定经济条件。

三是为大选和国家转型创造较宽松的内外环境，争取国际社会的认可。缅甸政府做出改变，积极发展与亚洲、俄罗斯等国的关系，并于1997年加入东盟。缅甸还谋求改善与美国、欧洲的冰冷关系。2009年以来，缅甸政府借助奥巴马政府调整对缅甸政策之机，邀请美国参议员韦布、助理国务卿坎贝尔等政要到访，缅甸总理吴登盛等高官也在纽约与美国高官接触，一定程度上缓解了美国对大选的压力，这是美国政府并未在缅甸大选后立即强化制裁的原因之一。

2．大选后建立较为完善的多元化、机制化的政治权力架构，未来的政治运行有强有力的宪法和制度保障，使此次政治转型可能较前几次更为规范和顺畅。议会民主制时期，执政的反法西斯人民自由同盟缺乏强有力的领导核心，内部矛盾尖锐，中央政府软弱无能，国家动荡。奈温政府反其道而行之，建立绝对军人统治，体制僵化激化了矛盾，民心尽失，最终下台。1990年大选其实是军人势力与缅甸内外民主势力的一次激烈对决，互不相让。在2008年相关宪法的框架下，2010年大选后的政治格局形式上将由单纯的军人政府转变为以军人集团为核心的执政党、文人政府、议会、军队、司法等多个权力机构并存的体制，各方人事基本分开，各个部门各司其职。宪法具有很强的权威性和稳定性，规定了严格的修宪门槛，修改宪法条文至少需要议会3/4以上的议员同意，即军队议员完全可以否决任何不利于国家政治转型的修宪行为，为军方主导的政治转型构建了有力保障。未来，随着各个机构的运转与磨合，缅甸将有望逐步形成以军人集团为主导的多党制及权力逐步多元化的政治格局。这有利于缅甸在保持稳定的情况下，逐渐推动政治转型。

**大选后建立较为完善的多元化、机制化的政治权力架构，未来的政治运行有强有力的宪法和制度保障，使此次政治转型可能较前几次更为规范和顺畅。**

**随着各个机构的运转与磨合，缅甸将有望逐步形成以军人集团为主导的多党制及权力逐步多元化的政治格局。**

3．民选的新权力体系的形象比先前的军政府好，有利于其内外施政，军人主导的政治转型目前基本获得国内外的认可。缅甸独立后的三次失败的政治转型几乎全是激烈地谋求废旧立新：议会民主制是在推翻殖民统治的基础上仓促建立的，奈温政变更是一夜之间推翻议会民主制，1990年大选中获胜的全国民主联

1 Robert H. Taylor, *The State in Myanmar*, London: HURST Publishers Ltd, 2009, pp.454 -456; 不过，由于缅甸的封闭性，各方对其经济增长缺乏准确统计。西方质疑缅甸政府公布的高增长率，英国经济信息组织（EIU）等国际组织估计缅甸年均经济增长率为5%左右，甚至更低。有关缅甸经济改革和发展的详细情况，请参见：贺圣达、李晨阳编著：《缅甸》，第243—248页。

盟也是企图彻底用西方民主制取代军人政府。激烈变革必然引发各种矛盾的集中爆发。保持军人执政地位，在此基础上推进渐进式变革是缅甸面临的最佳选择。此次大选和政治转型进程由丹瑞长期精心设计和推进，新旧政府很大程度上保持了人事和政策的连续性，避免对旧体制和人事“推倒重来”可能引发的动荡。缅甸军人集团在争取国家独立及独立后的政治生活中一直发挥着主导作用，并且仍将继续领导推进国家政治转型。军人支持的联邦巩固与发展党是缅甸目前唯一具备执政能力和执政资源的大型政党，具有缅甸最优秀、最丰富的人力资源和遍布全国的基层组织。而以前的最大反对党分裂并最终被解散，现存的全国民主力量党等政党偏小，缺乏基本的执政条件。就像缅甸国家和平与发展委员会主席丹瑞所说，新宪法的颁布和2010年大选将会使改革制度化，这将带来“有纪律的民主”，不过，民主就像一口新井，不会很快涌出干净之水，而军队则是民主过滤器。[1] 中国著名缅甸问题专家李晨阳也指出，军人可能在未来几年逐步减少对政治的直接干预，但会寻求幕后主导地位。缅甸军人脱离政治的条件是，信仰文官至上，内部达成一致，共同利益得到足够保护等。[2]

**亲军方的联邦巩固与发展党获得压倒性胜利，以及选民投票率在60%以上，均说明缅甸民众较认可军方主导的渐进式政治转型。**

此次大选中，亲军方的联邦巩固与发展党获得压倒性胜利，以及选民投票率在60%以上，均说明缅甸民众较认可军方主导的渐进式政治转型。即使曾经长期反对军人政府的昂山素季在获释后，也发出希望与政府谈判、推动国内政治和解进程的信号。美欧在缅甸大选后，并未强化对缅甸制裁，而是进行接触，也说明其对缅甸军人主导的政治转型有一定认可。较之军政府，新权力体系内外形象改善，有利于其在一个比较宽松的环境下施政，更好、更快地推动国家改革发展。

4. 缅甸国家和平与发展委员会在大选前后，即采取系列兴邦安国的措施，为未来新政府继续推动国家政治转型奠定基础，指引方向，使各方看到希望。政治上，军政府2010年11月13日如期释放软禁期满的昂山素季，发出推动国内和解的强烈信号。新政府吸收一些知识分子和技术官僚加入，如副总统赛茂康为医学博士，将可能分管文教卫生等工作。这既能使决策更加科学，也有助于推动民主化进程。经济上，缅甸政府在2011年1月27日颁布经济特区法，以进一步吸引外资，发展经济，在南部沿海与泰国公司共建首个土瓦经济特区，拟将其建成缅甸版的深圳。联邦巩固与发展党中央委员兼中央行政管理部部长、仰光市长吴昂登林称，执政党将关注重点放在改善交通基础设施、修缮学校和提高人民生活

1 David I. Steinberg, "Out of the Cold: Burma and US Take Tentative Steps Visits by US Officials Suggest Formal Dialogue with Burma is Possible," November 4, 2009, http://yaleglobal.yale.edu/content/out-cold-burma-and-us-take-tentative-steps.

2 李晨阳：“试析缅甸军人政权的发展趋势”，载《东南亚研究》，2007年第6期，第41—47页。

水平等领域；新政府将采取更加开放的经济政策，吸引更多外资，促进经济发展。[1] 拥有丰富资源的缅甸有望变得更加繁荣。外交上，大选后的新政府的民选形象将有利于其减轻西方压力，缓解外交困局。而且，缅甸政府释放昂山素季，向美国抛出改善关系的信号。昂山素季被美国视为“缅甸民主的象征”，她的言行将直接影响美国对缅甸的政策。坎贝尔两次访缅均单独会见了昂山素季。昂山素季获释给缅甸与美欧关系改善提供了一定的契机。美国在批评缅甸大选的同时，也欢迎昂山素季获释。美国国务院发言人克劳利2010年11月15日在国务院新闻发布会上称，美国愿意在未来数周与缅甸官员有更多会谈。同年12月7日至10日，美国副助理国务卿约瑟夫·云访问缅甸，就是发出愿意与缅甸新政府保持接触的信号。[2]

## 三、缅甸政治转型依然面临挑战

缅甸政治转型目标是建设“有纪律的民主”，最终要实现政治现代化或者说是民主化，这其实是一个复杂的系统工程，涉及经济、政局、社会结果等多个方面，任重而道远。2010年大选前，缅甸政府缓解了国家在政治、经济、民族关系和外交关系等方面的一些浅层次矛盾，但大选并未、也不可能解决国家根深蒂固的深层次矛盾。而这些深层次矛盾错综复杂，相互作用，将决定着缅甸政治转型的进程乃至成败。

**缅甸政治转型目标是建设“有纪律的民主”，最终要实现政治现代化或者说是民主化，这其实是一个复杂的系统工程，涉及经济、政局、社会结果等多个方面，任重而道远。**

### （一）经济基础薄弱对政治转型的制约

经济基础决定上层建筑，高度发达的经济是一国实现政治转型的必要前提。缅甸的贫困及以农业为主的经济结构决定着缅甸实现政治现代化将需要一个长期的过程。深化经济体制改革，推动经济走上稳定的可持续发展之路绝非易事。缅甸政府称其2001年至2008年的年均经济增长在10%至14%之间，[3] 但一个严峻的客观现实是：缅甸仍是一个经济十分落后，又长期面临西方制裁的国家；1987年开始沦为世界最贫穷国家以来，至今仍未“摘帽”。缅甸农业占国内生产总值（GDP）的40.2%，农业劳动力

**缅甸的贫困及以农业为主的经济结构决定着缅甸实现政治现代化将需要一个长期的过程。**

1 李志强：“缅甸各界对大选充满期待”，光明网，2010年10月29日，http://world.gmw.cn/2010-10/29/content_1343297.htm。

2 Philip J. Crowley, “Daily Press Briefing,” the U.S. State Department, November 15, 2010, http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2010/11/150914.htm.

3 Robert H. Taylor, *The State in Myanmar*, pp.454-456.

1890万，约占全国总就业人数的70%。从普遍意义上讲，一国中产阶级的壮大是推动国家政治转型的重要动力，而缅甸2008/2009财年国民人均GDP约合474美元，要建立稳定而庞大的中产阶级尚需时日。缅甸资金短缺、技术落后、基础设施差、外资流入有限，加之受西方国家制裁，市场经济体制建设尚属初级阶段，至今未建立门类齐全的工业体系，结构极不合理，支柱产业主要是石油、天然气、矿产资源等原材料出口行业。目前缅甸国家外债累计67亿美元，而外汇储备仅有约36亿美元。缅甸汇率严重扭曲，官方汇率为1美元兑换约5.5缅币，而市场汇率为1美元兑换约990缅币。[1] 有专家估算，如果要实现汇率并轨，至少要花费50亿美元，而缅甸自身经济和金融能力在短期内难以做到。缅甸经济转轨和发展任务艰巨，如果不尽快改变经济长期落后的局面，教育、文化、民众理念等整体社会发展亦将长期滞后，从而拖累政治转型进程。[2] 而且埃及等中东国家2011年初的乱局表明，经济问题处理不好，很可能引发社会动荡。

### （二）保持政局稳定面临挑战

**国家政治转型需要一个稳定的政局，而少数民族地方武装的长期存在却是稳定的大患，有可能波及政治转型。**

政治上，国家政治转型需要一个稳定的政局，而少数民族地方武装的长期存在却是稳定的大患，有可能波及政治转型。缅甸共有135个少数民族，除主体民族缅族外，其余134个少数民族占总人口的1/3、国土面积的一多半，从古至今，它们与主体民族缅族隔阂较深。尖锐的民族矛盾曾致使国家独立后遭受了约半个世纪的内战。缅甸恢复法律和秩序全国委员会及后来的国家和平与发展委员会尽管与十多支少数民族地方武装实现停火，但这并不能从根本上解决民族矛盾。佤邦联合军、克钦独立军等多支少数民族地方武装仍“拥兵自立，占地自管”，不接受政府的整编武装计划。2009年8月，缅甸政府军与果敢同盟军爆发激烈冲突。此后，政府军与少数民族地方武装在缅甸北部的军事对立依然存在，零星冲突时有发生。而东南部的克伦民族解放军等与政府军之间更是冲突频发，严重威胁国家稳定。[3] 缅甸政府可能继续推动对少数民族武装的整编进程，早日实现国家真正统一，建立统一军队。缅甸政府不管是采用和平方式还是武力方式推动整编进程，都会引发国内局势的长期紧张，仍然有再度爆发冲突的可能性。

---

1 “缅甸国家概况”，中国外交部网，2010年6月，http://www.mfa.gov.cn/chn/gxh/cgb/zcgmzysx/yz/1206_23/1207/t9373.htm。

2 贺圣达、李晨阳编著：《缅甸》，第311页。

3 贺圣达、李晨阳编著：《缅甸》，第71—85页。

### （三）外部势力对缅甸局势的影响

缅甸是一个战略位置重要、资源丰富的国家，其民主进程受到国内外倡导西方民主的势力的强力干涉，尤其是美国、欧洲的积极介入，这使缅甸军方主导的政治转型面临西方民主发展道路的严峻挑战。20多年来，西方支持昂山素季为首的反对派一直谋求在缅甸推行西方式的民主，昂山素季获释后仍不遗余力地实现此目标，与新政府和解困难。美国对缅甸采取“制裁和接触”并用的两手政策，实际是企图采取双管齐下的方式，加速在缅甸建立西方式民主。因此，如何在改善与美国关系的同时又尽量减少美国干预，保证军人主导政治转型，是缅甸新政府必须面对的难题。

**如何在改善与美国关系的同时又尽量减少美国干预，保证军人主导政治转型，是缅甸新政府必须面对的难题。**

缅甸20多年来经历了多次西方民主浪潮的冲击：1988年动荡和昂山素季的崛起是受到东欧和苏联剧变的冲击，2007年的“袈裟革命”恰巧发生在中亚等国“颜色革命”时期。新政府组建后恐将面临又一波更大规模的民主浪潮冲击。2011年初，中东、非洲掀起的罕见规模的民主浪潮对刚刚实现从军人政府到民选政府的缅甸已有一定影响。昂山素季2月中旬公开称，她受到埃及民主运动鼓舞，希望与其他缅甸民运分子使用社交网站“脸谱”和“推特”来促进缅甸的民主运动。[1] 如果缅甸内外民主势力卷土重来，政府将如何化解矛盾、控制局面，是缅甸政治转型长期面临的重要考验。

总之，缅甸2010年大选给国家政治转型带来了新的希望，新的民选政府将比前任军政府的施政阻力有所减少，会更有精力关注经济发展和政治现代化。如果不出大的意外，再经过几次大选之后，缅甸政治转型可能日趋顺利和成熟。然而，树欲静而风不止，缅甸政治现代化也面临诸多内外挑战，尤其是西方民主浪潮的冲击。如果缅甸国内外倡导西方民主的势力处心积虑地通过各种方式与政府对抗，制造混乱，那么转型进程将缓慢而艰难，可能遭受挫折甚至发生逆转。因为缅甸宪法规定，当国家出现不能按照宪法管理的状况，总统有权宣布进入紧急状态。如果出现以叛乱、恐怖、暴力手段夺权的状况，须由三军总司令行使国家权力，即实施军管。

**新的民选政府将比前任军政府的施政阻力有所减少，会更有精力关注经济发展和政治现代化。**

1 “翁山淑枝受埃及革命鼓舞 希望以社交网促进缅甸民主”，联合早报网，2011年2月21日，http://www.zaobao.com/yx/yx110221_005.shtml。