

昂山素季时代的缅甸转型难题

张 添 翟 崑 宋清润

内容提要：缅甸从1948年独立至今的艰难曲折的发展历程，形成了缅甸特殊的转型难题。这一难题在吴努、奈温执政时期不断发展，到丹瑞时期有所缓解，在吴登盛时期大为缓解。如今，缅甸发展已进入昂山素季领导的民盟执政时代。昂山素季对缅甸转型难题有切身体悟，在民盟执政期内，她有必要将个人权力、治理权力、外交权力融会贯通，辩证施用，形成特有的“昂山智慧”（“缅甸智慧”），争取化解正在形成中的昂山素季时代的缅甸国家转型难题。

关键词：缅甸 转型难题 昂山素季

一、缅甸转型难题的历史性缓解

缅甸从1948年初独立至今，国家发展进程曲折反复，历经吴努领导的资产阶级民主制、奈温军政权的“缅甸式社会主义道路”、丹瑞军政权的“渐进式民主转型”，以及退役军人吴登盛总统加快民主转型等四个发展阶段。总的来看，缅甸国家的矛盾呈现出趋于缓和的长时段特征。

第一阶段：吴努总理推行的资产阶级议会民主制发展道路及其失败（1948—1962年）。自19世纪后期英缅战争结束后，缅甸就被动卷入西方工业化进程近百年，但由于隶属于帝国主义殖民体系的产业分工末端，缅甸没有为建立民族国家和发展现代化提供必备的资源积累，反而积贫积弱、四分五裂。“国父”昂山将

张添 云南大学缅甸研究院助理研究员；翟崑 北京大学国际关系学院教授，北京大学国际战略研究院特约研究员，课题负责人；宋清润 中国现代国际关系研究院副研究员。本文为北京大学国际战略研究院资助课题的系列成果之一。鉴于缅甸转型的动力在《中国国际战略评论2014》专门论述，本文将不再提及。

军领导“反法西斯人民自由同盟”，摆脱英国和日本的殖民统治后，面临着建立多民族统一国家的艰巨使命。昂山于1947年7月遇刺后，吴努、吴巴瑞等继承者推动缅甸于1948年1月4日正式独立建国。此后，吴努断断续续担任了12年总理，¹探索缅甸发展道路，放弃昂山建国思想中的“社会主义”色彩，向西方式民主政府转型，建立多党制议会民主制，并与缅甸共产党分道扬镳。然而，缅甸这一波转型除了实现政治多元化之外，并没有建立合格的资本主义市场经济，民族关系、朝野关系、阶级关系也十分紧张，国家乱象丛生。一是执政联盟，即反法西斯人民自由同盟，逐步瓦解。缅共与吴努政府的分歧逐渐升级为武装冲突，而执政同盟也因吴巴瑞和吴努两派两度争夺总理之位在1958年分裂。二是民族问题爆发。吴努反对少数民族获得高度自治或独立建邦，²推行佛教为缅甸国家宗教，其“顺应历史”和“提高权威”的行为，³导致佛教民族主义、大缅族主义盛行。多个民族对吴努背离昂山“政教分离”原则强烈不满，固有的民族矛盾日趋恶化。⁴少数民族认为缅族精英阶层已抛弃昂山的建国思想，分裂情绪越来越强烈，纷纷成立地方武装（简称“民地武”），寻求高度自治乃至独立。缅甸陷入内乱，濒临分裂。⁵1962年3月，奈温将军以维护民族国家完整为由，发动军事政变将吴努政府赶下台，开启军人统治，标志着缅甸推行资产阶级议会民主制转型的失败。

第二阶段：奈温军政权推行的“缅甸式社会主义道路”将国家推向崩溃边缘（1962—1989年）。奈温军政权高度极权，体制僵化，常年内战，对外封闭，导致国家濒临崩溃。奈温认为资本主义民主化不利于国家稳定，联邦制助长了民族分裂，对少数民族的软弱会危及国家统一和民族团结，⁶因而，奈温推行的是“缅甸式社会主义”一元政治体制⁷，并主张国家间交往“只限于一定程度”，⁸形

1 1948年1月初至1962年3月期间，吴努长期担任内阁政府总理，但中间也出现过短暂的总理易人、奈温将军建立短暂军人掌权的临时政府（1958年10月至1960年2月）等。详见钟智翔等：《缅甸概论》，北京：中国出版集团，2012年版，第52页。

2 依据《彬龙协议》及1947年《缅甸联邦宪法》规定，“掸邦和克耶邦在宪法生效10年之后有权按照有关规定决定是否继续留在缅甸联邦”。参见贺圣达：《缅甸史》，北京：人民出版社，1992年版，第454页。

3 李谋：《缅甸与东南亚》，北京：中国出版集团，2014年版，第78页。

4 Zam Than Lian, “Challenges In Trust Building In Myanmar”, the Institute for Security and Development Policy, October 2013, <http://www.isdp.eu/images/stories/isdp-main-pdf/2013-zam-challenges-trust-building-myanmar.pdf>. 2015-12-25.

5 李谋：《缅甸与东南亚》，第83页。

6 尤其是奈温的和谈努力失败后，对少数民族政策的强硬面更多。参考自Michael W Charney, *A History of Modern Burma*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 108.

7 奈温1962—1974年以他领导的联邦革命委员会实行军人独裁统治，1974年，已经退役的奈温领导社会主义纲领党为执政党进行一党制统治。1974年，奈温推动新宪法颁布，缅甸改名“缅甸联邦社会主义共和国”，纲领党为唯一合法政党。详见李谋《缅甸与东南亚》，第213页。

8 杨长源等：《缅甸概览》，北京：中国社会科学出版社，1990年，第181页。

成以“对内统制、对外孤立”为特点的奈温集权统治。奈温的一系列举措严重扭曲了社会主义，对内打压异己，对少数民族谈不拢则武力围剿。奈温的高度集中的计划经济手段导致国家经济丧失活力。20世纪80年代中期，缅甸经济急剧下滑，1987年人均GDP仅仅190美元，沦为世界上最不发达国家之一。少数民族更加贫困，有些“民地武”大种鸦片，缅北地区成为“金三角”核心区，是世界上最大的毒品集散地之一。缅族与少数民族发展差距扩大，民族矛盾恶化，毒品蔓延也引发国际社会不满。奈温执政时期是缅甸民族分裂最严重、内战最激烈、持续最长的时期。¹ 缅甸各阶层意识到，国家和民族的发展权利受到根本威胁，开始怀念原来的民主制度，积极与外部民主力量联系。在此背景下，前总理吴努和吴巴瑞、前副总理吴觉迎，与奈温分道扬镳的昂季准将等大搞民主运动。大学生、工人、农民等多次发动游行示威、罢工、学潮，² 于1988年汇聚为全国性示威的大爆发，奈温政府被迫下台。当年9月，国防军总参谋长苏貌建立新军人政权。³

第三阶段：丹瑞军政府推行可控的渐进式转型取得一定成效（1992—2010）。苏貌军人政权组织了1990年大选，但昂山素季领导的民主派民盟取得压倒性胜利。军政府以“先制宪、后交权”为由，拒绝交权，持续执政，但为了缓和国内外矛盾，也开启了一系列改革措施。1992年，丹瑞将军取代苏貌成为国家最高领导人。丹瑞推进渐进、可控的新一轮国家转型。2003年，丹瑞颁布“七步民主路线图”⁴、推动经济发展、缓和民族矛盾，力图走出困境，实现国家的稳步发展。部分少数民族和缅族中的民主派，在反对缅甸军政府的过程中，互相同

1 奈温时期的缅甸主要分离力量因形成原因的差异可分为四股。第一股是当时与昂山代表的缅族签署《彬龙协议》的几支少数民族掸族和克耶族，按照1947年宪法赋予的“十年后退出联邦权”权利成立武装割据力量；第二股主要是一直游离在缅甸国家构建之外的克伦族分离主义，在1970年还同前总理吴努领导的“议会民主党”合作，长期得到泰国支持；第三股主要是在奈温时期丧失公民地位的若开邦穆斯林罗兴伽人，目的是建立“若开独立国”，得到孟加拉国的支持；第四股是由于缅甸共产党在同政府军冲突过程中，因为战事不利而撤到缅北后合流的各类民族武装，包括大量克钦族、佤族、克耶族和果敢族的武装人员。整理自钟智翔、李晨阳：《缅甸武装力量研究》，北京：军事谊文出版社，2004年版，第278—300页。

2 学生是反抗奈温政府的主要力量之一，1969年12月、1970年12月、1974年11月、1975年6月、1976年7月、1987年和1988年多次出现学生示威。统计来自李晨阳主编：《缅甸国情报告（2011—2012）》，北京：社会科学文献出版社，2013年版，第202—217页。

3 所谓新军人政权，是指1988年原奈温军政集团内部因政变产生新的军人政权，有性质不变的军政府继承关系，但又开启了缅甸新的政权周期，这种既有继承关系又有不同的新政权被界定为“新军人政权”。概念参考自贺圣达：“新军人集团执政以来缅甸的经济改革和经济发展（1988—2008年）”，《南洋问题研究》，2009年第3期，第1页。

4 第一步重启1996年中断的国民大会；第二步召开国民大会建立一个真实的有充分秩序的民主制度；第三步按照国民大会制定的基本原则和详细原则起草新宪法草案；第四步用全民公投形式通过新宪法草案；第五步按照新宪法举行大选以组成议会；第六步按照新宪法召开由议员参加的议会；第七步由议会选举产生的国家领导人和议会组成的内阁及权力机构，领导国家迈向现代化的发达的新民主国家。详见贺圣达、李晨阳：《列国志：缅甸》，北京：社会科学文献出版社，2009年版，第167—170页。

情，甚至开展协作。例如，克伦民族联盟多次公开支持昂山素季的反军人民主斗争，¹ 部分民盟流亡人士、学运人士与克伦等武装共同作战，反对军政府。总理钦纽作为统治集团内部的快速改革派，气势日盛，与丹瑞和二号人物貌埃为代表的稳健派矛盾激化，导致丹瑞于2004年清洗钦纽势力。2007年，缅甸爆发僧侣和民众上街反抗军政府的“袈裟革命”。美国和欧盟加大对缅制裁。丹瑞面对内外高压，加快实施“七步民主路线图”。2008年出台新宪法，2010年出台《联邦选举委员会法》《政党注册法》《议会人民院选举法》《议会民族院选举法》和《省邦议会选举法》等，于2010年11月举行大选。总的来看，这20年缅甸的发展充满曲折，但最终完成了从军人执政到民选政府的转型。

第四阶段：吴登盛总统领导的全面改革取得成效显著（2011—2016年）。2010年11月7日，缅甸依据2008年宪法举行多党制大选，民盟等主要反对政党抵制并放弃参选，最终由退役军人吴登盛、吴瑞曼等人领导的联邦巩固与发展党（巩发党）赢得大选。由吴登盛等旧军人组成的新民选政府，是缅甸国家转型的一大突破。2011年3月30日，总统吴登盛宣示就职，开启缅甸全面改革：新政治体制实行立法、司法、行政三权分立模式，在国家建设，权力分散，放开社会，发展经济，缓和民族矛盾，实施平衡外交等方面，进展迅速。缅甸2012—2013财年GDP增速为6%，2013—2014财年GDP增速为7.8%，2014—2015财年增速为8.5%，估计2015—2016财年可达9.3%。² 不断扩大对外开放力度，外贸总额连年增长，2010—2011财年的贸易总额为152.73亿美元，2014—2015财年贸易总额已经达到277.71亿美元。³ 缅甸这一轮转型几乎与西方媒体所谓的“阿拉伯之春”同步，中东陷入混乱，而缅甸则相对平稳，并未陷入国家混乱。缅甸从威权向民主转型的速度之快，成就之大，出人意料，被西方国家视为“地区民主转型的新样板”。⁴ 2015年11月8日，缅甸举行了举世瞩目的大选，昂山素季领导的民盟再次获得历史性胜利，赢得民选议席中的77%的席位。随后，昂山素季会晤了前军政府领导人丹瑞、总统吴登盛、国防军总司令敏昂莱和人民院议长吴瑞曼等军政高层人士，各方均明确了“和平交权”的一致立场。⁵ 2016年2月，由民盟主导的联邦议会两院陆续开幕，吴登盛成功推动议会通过确保退休总统拥有豁免和受保护权的“卸任总统安全法令”，吴瑞曼接受新议会“法律与特别事

1 钟智翔、李晨阳：《缅甸武装力量研究》，第164页。

2 MYANMAR 2015 Article IV Consultation — Press Release; Staff Report and Statement by the Executive Director for Myanmar, International Monetary Fund Report No.15/267, September 2015.

3 Myanmar's trade deficit hits nearly \$5 billion in 2014—2015 FY, *the Global New Light of Myanmar*, April 2, 2015. 不过，由于缅甸民族工业弱小、出口产品主要是初级产品、进口产品增加等因素的综合影响，缅甸近年来贸易逆差扩大。

4 Lintner, Bertil, “Realpolitik and the Myanmar Spring”, *Foreign Policy*, Dec 1, 2011.

5 “President Pledges Peaceful, Smooth Power Transfer”, *The Global New Light of Myanmar*, November 16, 2015.

项委员会”主席的任命，昂山素季与总司令敏昂莱就促进国家和平与法治、民族团结和国家发展事宜达成诸多共识。2016年3月30日，民盟领导的新政府宣誓就职，缅甸“和平交权”顺利实现。

二、缅甸转型难题缓解的内在逻辑

从上述大的历史发展线索来看，缅甸的转型呈现从积聚到纾解的趋势，并且在丹瑞后期、吴登盛时期出现突飞猛进的发展。那么，缅甸转型难题缓解的内在逻辑是什么？本文将从谁执政，如何执政，执政的外部环境这三个相互交织影响的方面解析。

第一，执政者合法性危机根本缓解。从缅甸独立以来的转型史来看，执政者的合法性危机是困扰缅甸发展和转型的最大难题。尽管文人政权和军人政权都存在合法性问题，但文人政权的合法性危机多源于治国理政的失败，而军人政权的合法性则是先天不足，并因为治国理政的失败而加剧。吴努的文人政权，治国无方，内外矛盾激化，被军人赶下台。奈温是军人政权，从一开始就陷入合法性危机，加之同样的治国无方，合法性丧失殆尽，归于失败。苏貌军人政权否认1990年大选结果，合法性危机进一步加剧；其执政时间短，更无法应对内忧外患。丹瑞军人政权在稳固政权后，启动了漫长的转型进程，在政治转型、社会法治、民族政策、市场经济等方面取得一些成绩，一定程度上弥补了其合法性基础，但归根结底，也不可能摆脱军人政权的合法性危机。吴登盛政权在形式上已经是民主政权，但他本人是退役军人，其政党是军人支持的巩发党，其人其政权具有典型的过渡性。因此，尽管吴登盛政府成就突出，国际威望高，但在2015年大选中一遇到更具政治合法性和民意基础的昂山素季，就败下阵来。昂山素季领导的反对派坚持民主斗争，本质上是与军人集团争夺政治合法性。吴登盛全面放开社会，言论自由，反而有利于民众宣泄对军人政权不满，增强的是昂山素季的政治合法性。因此，继任的吴廷觉总统作为军人的对立面，昂山素季的代理人，具有先天的政治合法性基础。目前，舆论也普遍认为，缅甸从军人政权转型为民主政权，是缅甸转型最成功之处。

缅甸从军人政权
转型为民主政权，是
缅甸转型最成功之处。

第二，国家建设困境有所缓解。对于缅甸等二战后独立的发展中国家来说，国家建设是个综合性的难题，统筹协调好经济、政治、社会、民族、宗教等诸多领域，几乎是不可能的任务。缅甸执政者长期面临三大国家建设难题：一是政治和解问题，以1988年的“8888革命”为节点，之前为军人政权与文官政权的斗争，之后为军人政权与昂山素季的民盟反对派的斗争。从更深层次看，军头、吴努、昂山素季等都是缅甸主体民族缅族的政治精英，缅甸的长期政治分裂在一定程度上也是缅甸主体民族的分裂。主体民族在政治上不团结，国家建

设无从谈起。二是少数民族问题，少数民族地方武装组织地方割据，与民族宗教、对外关系问题纠缠在一起，国家处于分裂状态，无法实施统一、有效的垂直管理。三是经济社会发展问题，缅甸政治上的独立并不意味着经济上的独立，先后错过多次全球化发展和地区合作潮流，发展滞后，社会封闭。三大问题互为因果，联动共振，很难找到优先次序或协同解决。从昂山将军到历任领导人，都试图找到缓解国家建设困境之道。但昂山执政时间太短，“出师未捷身先死，长使英雄（继任者）泪满襟”。三大难题在丹瑞期间得以不同程度的缓和，原因是丹瑞长期掌控局面，其战略目标的两重性总体上协调的比较好：一方面维护军人既得利益，但承诺还政于民，实施“渐进式民主转型”。比如，丹瑞用十几年的时间完成“七步路线图”的第二步——构建民主制度所需的秩序。另一方面，丹瑞以带领缅甸从根本上走出内忧外困，成为正常国家为使命。他对“民地武”采取和谈、打击、收编等手段，使其总体可控，遏制了民族分裂问题。但丹瑞期间的经济社会发展受制于封闭体制影响，整体乏善可陈。吴登盛在此基础上实施快速全面改革，在很大程度上保留了军人集团权益，与昂山素季实现政治大和解，让“民地武”问题基本可控，通过开放解禁政策为经济与社会发展带来巨大活力。

第三，外部环境压力明显改善。国际和地区环境对东南亚国家的转型至关重要，一个国家的发展转型是受制于外部环境，还是能够依托或借助外部因素，也是内外因素互动的结果。纵观缅甸的四个发展阶段，其外部环境的好坏决定其外部压力的大小，主要受以下因素的互动影响：一是国际格局的影响，尤其是大国争夺势力范围或博弈状态，比如二战后的两极格局和中美苏大三角关系，冷战结束后至今逐渐形成的中美日印等大国力量集聚等；二是东南亚及中南半岛地缘政治的影响，比如印支战争、越南战争、柬埔寨战争，以及缅越泰三个中南半岛大国的战略关系等；三是缅甸政权性质决定其国际地位及国际关系的远近亲疏，很明显，军人政权的外部环境压力是最大的；四是缅甸跨境民族问题影响其周边关系，比如缅甸与周边的泰国、印度、中国、孟加拉国等都存在跨境民族问题；五是东南亚及东亚逐渐兴起的地区合作潮流。这些因素在不同时期发挥的作用不同，攸关缅甸外部环境压力的大小，具体而言：在缅甸转型的第一个阶段，第一、第二、第四个因素影响比较大，正负效果都有，国际环境还不能说太坏；但在第二个阶段，全部五个要素都发挥作用，除了中国支持缅甸政府外，其他几个因素几乎都是负面的，因而国际环境恶劣，压力骤增；在第三阶段，也是全部五个因素都发挥作用，第二、第四，尤其是第五个因素的作用明显上升，趋于好转，原因是丹瑞政府于1997年加入东盟组织，获得地区依托和缓冲。第四个阶段以来，则是五个因素都趋向于好转，大国因素的变化最为明显，西方国家纷纷改善与缅甸关系，而中国也并没有因为缅甸采取“亲西疏华”的战略调整而改变对缅关系。第四个阶段外部环境压力的疏解是决定

性的。

总的来看，缅甸转型难题的三个方面相互纠结，互为因果，到了吴登盛任期结束时，均出现了向好的质变。从程度上看，执政者合法性危机得以最大程度缓解，外部环境压力的缓解次之，国家建设难题再次之。

三、昂山素季时代的缅甸转型难题

由上可知，在缅甸转型难题中，执政合法性问题异常重要，它决定了谁能拥有并运用权力推进国家建设。2016年3月民盟新政府上台后，缅甸进入昂山素季主导国家发展的时代。缅甸最大的变化，转折性的变化，内生性的变化，应是权力关系的变化，即由军政彻底转为民政。但是，执政合法性问题的解决不等于国家建设难题迎刃而解。国家建设对于任何一种类型，任何一种性质的执政者来说，都是一个永远需要解答的难题。因此，也同样存在“昂山素季难题”。昂山素季是“预之则立”，还是“不预则废”？权力问题是政治家的第一要务，昂山素季难题的生成或者化解，在很大程度上取决于她对权力的认识和运用。只有在此基础上，她才有可能塑造新时代的缅甸国家精神、政治智慧、战略思维和发展模式。

在缅甸转型难题中，执政合法性问题异常重要，它决定了谁能拥有并运用权力推进国家建设。

首先是对个人权力的追求和驾驭。民盟上台后，缅甸以往执政者存在的政治合法性问题得到根本性缓解，形成以昂山素季为中心的权力结构。昂山素季从过去缅甸政治主要矛盾的次要方面，转换为主要矛盾的主要方面。这种权力结构的生成确为民心所向，但也存在长期性和全局性的隐患。

目前来看，昂山素季的权力超越总统。以外交部长和国家顾问（也译为国务资政）的身份，发挥超越总统的作用，“不是总统但胜似总统”，舆论质疑昂山素季的做法名不正言不顺，认为昂山素季的权力源自民主，但她超越权力的做法又伤及民主。此举也遭到其他政治派别的质疑。昂山素季在民盟及政府内的权力集中，可能导致高层政见不和，形成不同利益派别，削弱民盟执政合法性。民盟领导的政府、议会为主的执政集团，还存在权力分散的可能。4月初，民盟推动议会通过设立国家顾问的法案，就遭遇到一些军方和巩发党议员的强烈反对。

长期来看，昂山素季的总统梦攸关缅甸全局。缅甸2008年宪法限制昂山素季出任总统，但昂山素季从未放弃总统梦。民盟在大选前、选举期间和大选之后，不断要求修改宪法限制昂山素季出任总统的条款。修改昂山条款必将涉及宪法其他条款的修改，尤其是维护军人核心利益的条款。围绕修宪的博弈是一场真正的政治斗争，牵一发而动全身，进而影响军政关系、府会关系、央地关系、民族关系、宗教关系。军方对此极为谨慎，不会推进过快。另外，修宪受阻也并非

来自军方一家，一个比较极端的例子是，以“保护种族与宗教委员会”为代表的缅甸佛教极端主义分子，担心民盟过快修宪会冲击其既得利益，于2016年初组织“支持宪法第59条”的游行。¹

其次是对治理权力的认识和分配。昂山素季多年领导民主斗争的目标，就是上台执政，本质是获取国家治理的权力。昂山素季在2016—2020的民盟执政期间，也要面临如何集聚和分配传统的、新兴的国家治理权的问题。

缅甸过去政治发展的主要矛盾是军政矛盾，现在是政军矛盾，权力由军到政消长，但政军矛盾仍然是当前缅甸政治发展的主要矛盾。昂山素季以什么节奏，什么方式，将“政”的权力扩展到什么程度，什么范围？相应的，军人以什么节奏，什么方式，放权到什么程度，什么范围？两大方面的动态博弈关乎缅甸政局走向及稳定度。目前普遍预测，民盟在短期内不可能彻底“去军人化”。民盟虽然有强大民意支持，主导立法和行政等国家权力，但军队仍在议会、政府、经济等领域有较大影响力。加之“民地武”问题严重，军队承担着守卫国家主权和领土完整、建立联邦国家的重任。比如，2016年2月，民盟议员在新议会召开之际提出“解决军队征收的六万英亩土地”的问题，遭到全体军队议员起立反对。民盟与军人集团各有优势、相互制衡，谁也无法绝对压倒谁，这将是较为长期的状态。专家普遍预测缅甸的民主进程不可逆，但也谨慎地指出，如果民盟执政失败，国家失控，与军方关系恶化，也不排除再度触发军人政变的可能性。

缅甸过去民族国家构建的主要矛盾是军政府与“民地武”之间的矛盾，现在演化为文官政府、军人与“民地武”之间的矛盾，冲突烈度可能下降了，但矛盾的复杂性却上升了，形成一个多角难题。昂山素季亲自挂帅参与谈判，7月底召开“21世纪的彬龙协议”，²建立符合少数民族期望的联邦制，如果不修改宪法，将很难做到。³“民地武”是否愿意支持和配合民盟政府的新一轮和解举措，要求民盟允诺少数民族更大自治权，借机“坐大坐强”，将挑战民盟地位以及军方底线。军方与多个“民地武”组织在区域管辖、资源分配、军队整编、“民地武”参与政治谈判资格认证等方面都矛盾重重。

缅甸新一轮民主转型的一大特点就是社会的迅速放开，言论自由和社团团结蓬勃兴起，不太成熟的公民社会声势浩大，社会权力精英群雄并起，他们对社会平等、公正、正义、良治等诉求很大，具有极强的社会动员能力。社会力量与

1 Aung kyaw Min, Nationalists warn NLD on constitution, *Myanmar times*, February.29, 2016.

2 1947年，缅族和多个少数民族代表签署“彬龙协议”，为多民族和解与联合独立建国奠定了基础。

3 尤其是，“彬龙协议”为少数民族自决提供了充分的空间，而1947年《缅甸联邦宪法》依照“彬龙精神”规定了“掸邦和克耶邦在宪法生效10年之后有权按照有关规定决定是否继续留在缅甸联邦”。因此“彬龙精神”究竟是指团结的精神还是允许少数民族独立的精神，至今缅甸不同民族群体仍然存在不同解读。参考自贺圣达著：《缅甸史》，第454页。

民盟等权力精英利益具有一致性，因而能通过选票将民盟推上执政者的位置。然而，一般规律是，当在野党变为执政党后，社会态度也会转化。社会力量对民盟缺乏经验的治理能给多长时间的理解和宽容，还很难说。2010年以来，缅甸GDP快速增长，但侵地、失业、腐败、新旧裙带关系、贫富分化、生态环保、罗兴亚等少数民族问题加剧，引发新的社会危机。另外，极端佛教民族主义有所抬头，使得占人口80%以上的佛教徒与少数族裔穆斯林的矛盾上升。面对社会权力的兴起，新兴社会问题的扩散，执政权力精英阶层普遍面临能力欠缺、经验不足，既难以触动现有利益格局，也很难创造新的利益蛋糕的局面。民盟凭借广泛的民意基础上台执政，但这并不意味着其不会面临合法性问题。民盟政绩好坏将影响其民意支持度，以及是否赢得2020年大选继续执政。

民盟凭借广泛的民意基础上台执政，但这并不意味着其不会面临合法性问题。

最后是对外交权力的认识和运筹。在昂山素季时代，缅甸的国家身份认同、国家利益，外交博弈也在发生变化。建国以来，缅甸大致上形成了三种国家身份认同，按照形成时间的长短，大致可分为：重要的地缘政治小国、东盟成员、民主国家。昂山素季亲自担任外长，需要以缅甸智慧加以协调运筹，形成外交权力。

首先是民主国家的身份认同。这一身份认同直到民盟上台执政才得以真正实现，追求时间长，实现难度大，维持成本高。该认同还处于相当初始的阶段，如果从2010年算起的话，也就六年时间。这也是缅甸在相当长一段时间内最为看重的国家身份认同，会倍加珍惜。昂山素季本身就是这种国家身份认同的象征，将会充分利用这一国家身份认同，提高缅甸的自信和自豪感，融入国际社会，提高国际地位，加入各种国际组织，获取更多国际援助。

其次是东盟成员的身份认同。这一国家身份认同自1997年缅甸加入东盟时得以确立，至今将近20年。缅甸从这种身份认同中受益良多。尤其是2010年以来，缅甸明显加强了东盟成员的国家身份认同，积极参与东盟经济共同体、政治安全共同体、社会文化共同体的建设。目前，缅甸基于这一国家身份认同的外交运作模式已经相对成熟。昂山素季对此并不陌生，仍将以东盟为依托，推进东盟共同体建设，以东亚合作为平台开展东亚及亚太合作，并推广至欧亚、亚非合作等。

最后是重要的地缘政治小国认同。缅甸虽然是中南半岛乃至东南亚的较大国家，地处亚太—印太交汇处，但相对于美中日印等大国，仍然是拥有重要地缘战略地位的小国，历来是大国博弈的焦点。这一地缘身份认同的形成历史久远。在吴登盛时代，缅甸调整对外战略，平衡了大国关系，尤其是加强了与西方国家的关系。昂山素季需要运筹更加复杂精妙的大国平衡战略，形成以缅甸为中心，以中南半岛或大湄公河次区域为依托，连接中、印、孟、泰等国为依托的圈层结

构，加大与中美日印等的战略协作，形成良性战略博弈，成为连接各大国亚太—印太战略的、开放的，重要的地缘门户。

总的来看，昂山素季经历了缅甸漫长的转型期，正带领缅甸走向新时代。她对缅甸难题有切身体悟，在接下来的五年，如要化解正在形成中的昂山素季难题，就必须要将个人、治理、外交等多种权力融会贯通，形成特有的昂山智慧。