

缅甸转型的制约因素与解困机制

张 添 宋清润 翟 崑

内容提要：2016年缅甸转型进入“昂山素季”时代以来，难题虽有所缓解，但却因施政效果不佳、民族“和而不解”、若开罗兴亚问题突出、国际压力加剧而呈现“越解越困”的趋势。这种趋势的内在逻辑包括：缅甸难题背后深厚的历史积弊；缅甸转型困境要素的内外联动与相互牵连；“救火式应对”方式不适应缅甸新时期的转型发展，等等。要解决这些困难，需要汲取缅甸自身历史与文化中的“智慧”，例如“德性观”“为了下一代”和“免于恐惧的自由”、“高尔夫球精神”等。缅甸“解困”过程中，外部环境仍然起着重要的作用，中国则在相关议题上能发挥建设性的影响。

关键词：缅甸 转型困境 “解困”机制

2018年3月30日是缅甸全国民主联盟（National League for Democracy, NLD，以下简称“民盟”）执政两周年的日子。民盟执政是缅甸经历1963年3月至2016年3月军人或其代理人（代理人政党）执政以后的首个文人政党执政，当2016年3月30日民盟政府宣誓就职时，国内外对其充满期许。但目前来看，民盟政府施政不力，内外交困，缅甸的政治转型不仅没有成为经典的“民主范例”，反而因阴霾不散的权力博弈和互相交织的一系列难题，使原先饱受国际赞誉和光环笼罩的国务资政昂山素季¹面临新的执政困境。要实现昂山素季制订的目标：民族和

张添 云南大学缅甸研究院助理研究员；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副研究员；翟崑 北京大学国际关系学院教授。

1 缅甸宪法规定总统是最高行政首脑，但由于昂山素季是民盟主席，其威望在国内无人能及，其无法出任总统不是因为威望和能力问题，而是因为其亡夫和儿子为英国籍。因此，身兼国务资政、外长、总统府部长等要职的昂山素季是缅甸国内外公认的民盟政府最高领导人，实际掌控内外决策大权。

解为先、经济发展助力和建立联邦民主国家,仍有较长的路要走。本文拟总结缅甸转型难题的最新态势,分析解决难题的制约因素,并结合“缅甸智慧”探讨“解困机制”。

缅甸转型难题的历史性回潮

1948年独立后,70年来缅甸始终面临着国家统一与发展的难题。为解决这个难题,曾有多组执政集团苦苦探寻国家转型与发展之路。迄今缅甸历经了资产阶级议会民主制(历时15年,吴努等人主政)、奈温军政府的“缅甸式社会主义”(历时25年),到丹瑞军政府的“渐进式民主转型”(历时20年,也称“新军人政府”),再到换装执政的退役军人吴登盛政府加快民主转型(历时5年)和当前昂山素季领导下的民盟民选政府(历时2年)。缅甸转型历史是矛盾累积和持续纾解的过程,其面临的主要困境包括执政者因治国无方或政变上台而面临的合法性危机,因政治和解、少数民族问题和经济社会发展问题而导致的国家建设困境,因国际格局、东南亚地缘政治和缅甸政权性质导致的外部环境压力等。总的来说,昂山素季执政初期,以上困境均比前任有所缓解,但并没有从根本上消除矛盾源头。而在民盟执政过程中,从在野党到执政党的身份转变不力,治国理政的“上善之策”难产,危机管理机制匮乏,导致一些问题“越解越困”,缅甸转型陷入新的历史性回潮。

第一,施政人员匮乏,高层轮换频频。民盟2016年3月30日上台伊始,便面临着联邦与省邦议会、行政内阁等部门“无人可用”的窘迫困境。为此,民盟政府大量吸收了前政府的中下层官员,并在内阁中任用了部分反对党——联邦巩固与发展党(USDP,前退役军人执政的政党,简称“巩发党”)党员和无党派人士。原本彰显全面包容的“转型智慧”,却因两年来施政效果不彰而频现部委调整、人员撤换。人事变动表现在三个层面:一是联邦内阁部长、副部长,除了在电力能源部、农业部、计划与财政部和教育部等增加技术官僚为主的副部长外,还增加了两个部委——国际合作部与联邦政府办公室¹,并撤换了电力能源部和建设部部长;二是省邦行政长官(相当于省长)和各级领导。因涉嫌勾结商人或履职不善,孟邦行政长官吴敏敏乌和伊洛瓦底省省长先后被免职撤换²,后又相继有6名省邦厅级干部因为收到投诉过多而被免职³;三是总统、议长等国家领袖的更换。2018年3月21日,缅甸总统吴廷觉宣布“需要休息”而辞去职务,人民院议

1 Ye Mon, “Burmese President Proposes 2 New Ministries”, *the DVB*, Nov. 20, 2017.

2 Ye Mon, “Mon Chief Minister to Quit Posts, Party”, *Myanmar Times*, Feb. 20, 2017. Nyein Nyein, NLD Cabinet Begins Reshuffle, *The Irrawaddy*, Jan. 16, 2018.

3 Ei Ei Toe Lwin, “NLD Government to Face Tougher Challenges in 2018”, *Myanmar Times*, Jan. 4, 2018.

如何能在施政问题上找到着力点、人尽其能，才是民盟领导人应当思考的问题。

长吴温敏也在当天辞职。随后，人民院副议长吴迪昆妙（前巩发党人）接替议长职务，而吴温敏在3月28日在联邦议会当选为新的总统¹。大动干戈的人员调整或许能够体现民盟执政改革的决心，但诚如前部长、政治家吴梭丹所言，“如果没有效率和效益，再调整1000次也没有用”²，如何能在施政问题上找到着力点、人尽其能，才是民盟领导人应当思考的问题。

第二，民族“和而不懈”，停火遥遥无期。自吴登盛政府制定一揽子“停火—和解—对话”机制以来，围绕着是否签署全国停火协议（NCA）以开启政治对话框架（FPD），并最终参与“联邦和平—21世纪彬龙大会（UPC-21PC）”机制以达成联邦协议（UA），各派政治力量形成了不同的思路和见解。但总的来说，民族和解“有和无解、和而不懈”，众多谈判目标感强、实践性差。

就全国停火协议而言，军队数次强调签署这一协议是缅甸和平的底线，但少数民族地方武装（简称“民地武”）组织对此保持谨慎观望，该机制不仅进展缓慢，约束力也存疑。国防军总司令敏昂莱曾在2016年第一次21世纪彬龙会议上强调，要“持续贯彻民族和解战略”和“真诚实现持久和平”基础在于所有武装都签署全国停火协议；而在2018年3月27日建军节讲话中，敏昂莱再次提到“必须签署全国停火协议，签署全国停火协议是一切的根本前提”。³事实上，克伦民族联盟（KNU）和复兴掸邦委员会（RCSS）等签署了全国停火协议的武装组织，也仍然与军队有零星的交火。而在2018年2月13日新加入全国停火协议的新孟邦党（NMSP），也强调自己“绝对不会放弃拥有武装的权力”，并在停火后与克伦民族联盟又因为争夺辖地爆发过武装冲突，⁴可见全国停火协议本身的约束力是相当有限的。

就21世纪彬龙会议机制而言，该会议与其说是解决问题的会议，不如说是“列举问题”、让各方同意“坐下来谈”的磋商性代表大会。第一次21世纪彬龙会议聚集了包括联合国秘书长潘基文在内的1600名代表，勾画了政治对话、职权界定、建立联邦国家的宏伟目标，但参会人员众多、利益照顾多有不周，佻联军（UWSA）中途退场，会议仅仅陈列了存在的问题而未给出解决的具体方案；⁵第二次21世纪彬龙会议内容包括政治、经济、社会、土地环境与安全等5个大问

1 Ei Ei Toe Lwin, Htoo Thant, Chan Thar, “Tough Challenges Lie Ahead for President U Win Myint”, *Myanmar Times*, Mar. 29, 2018.

2 Htet Naing Zaw, “Ex-Minister Says NLD has Wasted Two Years Trying to Build a Better-Performing Cabinet”, *The Irrawaddy*, Nov.22, 2017.

3 Htet Naing Zaw, “Tatmadaw Chief Calls on All Citizens to Show ‘Myanmar Spirit’ on Armed Forces Day”, *The Irrawaddy*, Mar. 27, 2018.

4 Kyaw Kha, “Mon and Karen Ethnic Armed Groups Clash,” *The Irrawaddy*, Mar.6, 2018.

5 Lun Min Mang, “Rafting of ‘National-level Dialogues’ Terms of Reference Under Way,” *Myanmar Times*, 21 September 2016.

题与41项小问题,会议达成37项共识,确定了联邦三原则、联邦国家、政治经济制度、地区发展方面的共识,但在“联邦退出权”“民族自治权”等核心问题上未达成共识;¹原定在2017年底举办的第三届21世纪彬龙大会则因为各地区“民地武”组织,尤其是已签署全国停火协议的“民地武”无法按其意愿完成利益磋商,以致政治谈判联邦级会议拖延,而推迟到2018年5月,²比原定计划晚了半年。

总的来说,民族和解“有和无解、和而不解”,众多谈判目标感强、实践性差。

民族和解“有和无解、和而不解”,众多谈判目标感强、实践性差。

第三,若开邦危机四伏,国际压力加剧。民盟上台伊始,昂山素季奉行缅甸长期以来积极的中立主义、独立自主不结盟外交路线,中国鼎力支持缅甸和平发展,美欧积极支持其民主转型,印日看好其新兴市场潜力,东盟国家则继续欢迎其融入国际社会,缅甸新政府国际环境比往届政府大为改善。民盟在执政第一年,采取“东盟优先,珍视睦邻,重视对华,兼顾东西,注意平衡”的策略,可说游刃有余、较为成功,³不仅取得了中国10亿美元的援助,争取到美国取消1997年以来对缅涉及金融、普惠制、进口禁令、个人或实体制裁的多项制裁,昂山素季个人还在纽约公共图书馆接受美国学术成就学会(Academy of Achievement)颁发的金盘奖(Golden Plate Award)。⁴

然而,围绕着若开邦罗兴亚人(Rohingya)问题⁵上的不同态度分歧,民盟政府与欧美国家和联合国相关官员的矛盾日益激化,缅甸面临的国际压力也越来越大。民盟政府处理罗兴亚问题的情况又可以分为三个阶段。第一阶段是2016年4—10月,以联合国人权特使李亮喜进入缅甸考察、时任美国国务卿克里访缅

1 Birth of Pyidaungsu Accord for Peace, *The Global New Light of Myanmar*, May.30, 2017.

2 Nyein Nyein, Third Session of Panglong Peace Conference Pushed Back to May, *The Irrawaddy*, Mar.1, 2018.

3 张云飞:“四维度观察缅甸民盟施政一周年”,新华网,2017年3月30日, http://www.xinhuanet.com/2017-03/30/c_1120723685.htm, 2018年4月5日登录。

4 Press Release, *The Global New Light of Myanmar*, Sept.26, 2016.

5 罗兴亚人问题,特指围绕着罗兴亚人身份认定而引发的一系列争议和冲突。罗兴亚人是缅孟边境地区的一个跨境穆斯林群体,自称为阿拉伯人、阿富汗人、波斯人及南亚穆斯林的移民后代,最早进入若开地区是15世纪伊斯兰教传入该区域后。缅甸沦为英国殖民地后,这个群体大规模移民至今天的若开邦。缅甸独立后,罗兴亚人曾短暂拥有公民权,但奈温上台后通过“龙王行动”将他们驱逐并且非法化,造成数十万罗兴亚人流离在缅孟边境及海外。随着这个群体“回归缅甸”政治诉求的增加,他们在20世纪80、90年代正式把自己称为“罗兴亚人(即若开本土人之意)”。随着罗兴亚人的返回及再度被逐,这一历史遗留矛盾裹挟着宗教因素愈演愈烈。有关身份认定问题包括罗兴亚人是否具有缅甸或任一国民族身份、罗兴亚难民的国际法认定等;有关冲突的矛盾包括缅甸内佛教徒与穆斯林冲突、跨境犯罪、恐怖主义、难民接受与遣返国矛盾、国际介入与缅甸主权冲突等。缅甸官方和民间拒绝承认和使用“罗兴亚人”(Rohingya)一词,认为这些人是来自孟加拉的非法移民,称为“宾格丽人”。本文采取国际习惯用法,并不代表作者对此问题持有特别立场。

为标志,尽管国际社会对罗兴亚问题表示关切,但此时缅甸国际形象较好、罗兴亚问题也并未发生激烈变故,昂山素季处理该问题较有节奏,包括成立若开邦中央和平、稳定与发展委员会,成立以前联合国秘书长为首的“若开顾问委员会”,积极配合联合国特使赴若开考察,向克里直接要求“给予缅甸更多时间和空间”等¹。

第二阶段是2016年10月—2017年8月25日,以2016年“10·9袭击事件”到2017年“8·25袭击事件”为分界点,罗兴亚人问题日益恶化。²缅甸政府将袭击人员列为“恐怖分子”,并派遣军警部队开展“联合清剿行动”,但不少欧美国家认为袭击者只是“叛乱分子”,并怀疑缅军警在清剿中趁机驱赶、屠杀、强奸罗兴亚人。³联合国特使李亮喜2017年7月再次赴缅考察,但表示缅政府限制其行动范围,认为缅政府还在沿用军人执政时期的手段,对缅甸人权形势“深感不安”。⁴缅甸国务资政部则立即回应称李亮喜在“煽风点火”。⁵

第三阶段是2017年8月25日—2018年4月,缅甸政府拒绝就罗兴亚问题向西方国家妥协,并在各类国际场合表明缅甸政府的态度,取消李亮喜入境考察的资格。⁶作为回应,欧美等国在联合国大会、联合国人权理事会等场合数次发起意图在罗兴亚问题上谴责缅甸的投票,并威胁称将重启对缅经济制裁;⁷英国《卫报》等知名媒体专栏文章,马马拉拉·优素福·扎伊等诺贝尔和平奖获得者,则要求取消昂山素季诺贝尔和平奖;⁸美国大屠杀纪念馆则直接褫夺在2012年颁发给缅甸国务资政昂山素季的奖章,原因是昂山素季“没能阻止缅甸军队对若开罗兴亚穆斯林屠杀的行为”。⁹2018年4月初,联合国防止灭绝种族罪行特别顾

1 Enough Space: “Daw Suu, Kerry Discuss Sanctions, Sectarian Issues,” *The Voice Daily*, Vol. 4, No. 36, p.1, p.28.

2 2016年10·9事件是指10月9日凌晨,一支名为“阿卡姆”圣战组织的武装从三个不同地区向缅甸边境警哨发动袭击,造成当场9死5伤1失踪事件,大量军备被掠夺的事件;2017年8·25事件,则是指8月25日由一支名为“若开罗兴亚救世军”(ARSA)组织的武装(后证实为“阿卡姆”圣战组织改组)袭击北部若开边境哨站,当场导致13死9伤的事件。来源:“Governmental Mission to Clarify Local People in Rakhine State About Deadly Attacks on Border Posts,” *The Global New Light of Myanmar*, Oct.11, 2016; “Declaring as Terrorist Group,” *The Global New Light of Myanmar*, Aug. 26, 2017.

3 Burma: “Methodical Massacre at Rohingya Village”, HRW, Dec.19, 2017. <https://www.hrw.org/news/2017/12/19/burma-methodical-massacre-rohingya-village>, available on April.1. 2018.

4 Yanghee LEE, “Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in Myanmar at the 35th session of the Human Rights Council,” Agenda item 4, Geneva, *UNHRC*, 15 June 2017.

5 Nyan Lyinn Aung, “Govt, UN Rapporteur ‘disappointed’ in each other,” *Myanmar Times*, July.24,2017.

6 “Myanmar refuses access to UN Special Rapporteur,” OHCHR, Dec.20, 2017. <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22553>, available on April.1, 2018, available on March.29. 2018.

7 “Myanmar Rejects Draft Resolution on Human Rights at HRC,” *the Global New Light of Myanmar*, Mar. 25, 2018.

8 George Monbiot, “Take away Aung San Suu Kyi’s Nobel Peace Prize. She No Longer Deserves It”, *The Guardian*, Sept.5, 2017.

9 Holocaust Museum “Strips Suu Kyi of Award,” *The Irrawaddy*, Mar.8. 2018.

问迪昂(Adama Dieng)公开表示:罗兴亚人遭受的苦难是人类社会所面临的最严重的人道危机之一,不排除相关罪行被定性为种族灭绝罪的可能。¹

缅甸难题为何“越解越困”?

从当前局势看,缅甸新生的民主制政府未能如人们所期许的那样带领缅甸走上和平与发展的道路,原有难题似乎“越解越困”。这其中蕴含的内在逻辑是:缅甸历史积弊顽固,困境的纾解与缓和绝非一日之功;突发事件往往“拔出萝卜带出泥”,使昔日困境重现;“救火式”的应对往往疲于奔命且治标不治本。与此同时,产生困境的要素内外勾连、相互联动,其中一项困境往往因潜在的牵连要素导致其他困境重新显现。此外,“越解越困”只是缅甸转型大周期中一个组成部分,从历史发展趋势来看,“越解越困”或许是“越解越通”之前的一段阵痛挫折期,随着暴露的问题越来越多,统筹性的解决方案大概也会越来越完善。

缅甸历史积弊顽固,困境的纾解与缓和绝非一日之功;突发事件往往“拔出萝卜带出泥”,使昔日困境重现;“救火式”的应对往往疲于奔命且治标不治本。

“救火式”的应对往往疲于奔命且治标不治本。

首先,缅甸难题背后是深厚的历史积弊,这些历史性难题张力巨大,难以很快解决。军政博弈、民族矛盾和若开邦罗兴亚人问题,三者无一不是经历了数十年、甚至上百年的积淀。

军政博弈始于1962年奈温政变,甚至在1958年10月吴努民选政府将权力移交给奈温军人看守政府时期就有所体现。这既反映了众多脆弱的转型国家因不适应民主机制、国家建设失效、社会动乱而引发军人政变的普遍规律,²又表现出缅甸一直以来因分裂动乱而经常不得不诉诸军事手段解决的无奈。军人在缅甸国家政治中的重要地位,被清晰明白地载入2008年宪法,只要缅甸民族矛盾、罗兴亚问题不解决,有关军人在议会和国家安全、行政事务中发挥重要作用的条款就很难删除,军人有权在“紧急状态”接管国家,军政博弈和“双头政治”也将成为长期制约缅甸政治转型的镣铐和锁链。³

民族矛盾层面,除数十年绵延至今的政府军与“民地武”冲突外,还包括因众多少数民族争取在缅甸政治中更多自治权甚至“自决权”诉求而引发的政治分裂,以及蕴含其中的各族裔群体之间的互不信任。当前民族矛盾虽然可以上溯到反法西斯战争前的代理人战争(如克钦族代表英美利益,而缅族“三十志士”则

1 联合国新闻:专题报道:“前车之鉴:罗兴亚人危机不能重蹈卢旺达大屠杀的覆辙”,<https://news.un.org/zh/story/2018/04/1005941>, 2018年4月13日登录。

2 Thompson W R., “Regime Vulnerability and the Military coup,” *Comparative Politics*, 1975, 7(4): 459-487.

3 Brandon Tensley, “One Year Later, Aung San Suu Kyi Helms a Precarious Peace in Myanmar,” *Pacific Standard*, Apr 21, 2017.

依托日本),但矛盾的真正爆发是在1948年缅甸建国后。吴努、奈温、苏貌等缅甸领袖,拒不承认少数民族最初在与昂山将军订立“彬龙协议”时所许可的“退出联邦权”。历届缅甸政府以剿匪、缉毒、打击国家分裂等名义,通过暴力手段压制“民地武”的武装独立行为,并在新军人政府时期通过谈判促后者停火并承认统一的缅甸联邦,但事实上,这些都没有真正解决少数族裔的政治地位问题。“民地武”要求宪法赋予其高度自治权力,甚至垄断其治下的土地、矿产、税收和军队,而缅甸政府意图通过组建边防军(BGF)计划和解除武装、复原与归化计划(DDR)逐步击破和改造“民地武”,¹这引发双方新一轮的矛盾。吴登盛政府采用“集体谈判”与全国停火协议的方式,于2015年将一部分“民地武”组织(尤其是历史上抵抗意志最强的克伦民族联盟)成功拉回谈判桌,昂山素季政府也延续了该框架,并在2018年将全国停火协议的签字方由8个拓展到10个。然而,联邦政府无力管控军队,政府军仍然秉持“以打促谈”的方式,导致政府、国家军队与“民地武”之间的信任基础一直脆弱,这亦使“和而不解”成为一种缅甸式的奇特现象。

罗兴亚问题可以追溯到英国1885年殖民缅甸甚至更早时期。若开(阿拉干)地区虽然在古代曾纳入统一的缅甸国版图,但多数时期处于若开族的统治之下。贡榜王朝中后期,缅甸王国攻占若开国后,直接与英属印度形成对峙形态,最终爆发英缅战争并使缅甸沦为殖民地。此后,英国大量从孟加拉地区向若开移民垦荒,促使大量穆斯林迁入,并与当地原住民若开族形成紧张对峙。这种状况从1948年缅甸建国持续至今,若开北部穆斯林人口实际上已经超过了当地部分地区人口的90%,这些人群因当时吴努政府拉选票而得到承认,但吴努政府统治时期结束后,便受到奈温政府的驱赶。²罗兴亚人与当地若开人矛盾的原因,除了双方迥异的宗教信仰和生活方式之外,还包括被挑唆和政治操弄的极端佛教主义和极端伊斯兰主义之间的对立。与若开人有相同信仰的缅甸中央政府,选择站在若开族一边,罗兴亚人则被描述为“反叛者”,最终后者选择以“罗兴亚(若开土生土长的人)”作为核心认同与缅甸中央形成对峙,并日益受国际社会同情和认可。2016年和2017年两轮暴力袭击后,缅甸军警以反恐为名实际上对若开邦北部进行了武装宵禁,国际社会认为有多达70万罗兴亚人被驱赶,³造成了重大人道主义危机。缅甸政府遭到了广泛的质疑和指责。缅甸政府的代表多次在国际场合意图澄清事实,同时缅方坚持否认罗兴亚人为该国民族之一,这被国际社会指

1 Aung Naing Oo, “DDR and the Peace Process in Myanmar,” *Myanmar Times*, Nov. 16, 2014.

2 “Unforgiving history,” *The Economist*, Nov. 3, 2012.

3 OHCHR, “Fact-finding Mission on Myanmar: concrete and overwhelming information points to international crimes,” Mar. 12, 2018. <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=22794&LangID=E>, available on April 7, 2018.

责为“难以开脱”的罪责。¹ 罗兴亚问题在被越描越黑的同时,大批难民饱受饥饿、疾病、失业和贫困的折磨,使得相关问题进一步复杂化。

其次,缅甸转型的困境要素内外联动、相互牵连,任何一个要素的扩大,都会搅动整个困境的全局。

第一,转型困境影响国家建设,势必影响民盟合法性的延续。民盟上台虽然是压倒性民意选择的结果,但这并不能确保民盟的执政合法性能够悬若日月。所有的执政者在上台后,延续合法性的方式便不再是形式上是否由竞争性选举合法上台,而是价值上的共识性和功能上的有效性,即保证施政得到民众在精神和物质上的认同。² 然而,由于民族和解困境与罗兴亚问题,民盟政府无法兑现其执政初期“优先民族和解”的承诺,其“促进国家统一以利经济发展”的诺言³ 也难以实现。对当政者的支持率因经济发展、社会进步方面成效不彰、“绩效合法性”不足而受到影响。

第二,外部压力的加大迫使国家建设偏离原有路径。由于在罗兴亚问题上国际压力日益增大,民盟的执政空间受到挤压,许多优先的政治经济议程不得不临时转到解决若开邦罗兴亚难民遣返和公民资格认证上。不少国家政治要员来缅访问,或者缅国家领导人外访时,讨论最多的不再是“如何对缅投资”;“如何对缅甸援助”,而是“如何解决罗兴亚问题”,这对于百废待兴、急需外资的缅甸来说显然不利。2018年3月中旬昂山素季在访问澳大利亚时,不仅遭到了墨尔本部分市民的集体“指控”(对罗兴亚问题处置不力),还因各方面压力不得不取消其原计划在悉尼洛伊国际政策研究所的演讲。⁴ 昂山素季国际声望的下降,对缅甸在国际上的支持率显然也是不利的,而这种局势与国内压力内外结合,使昂山素季在决策时更倾向于谨小慎微,难以做出大胆有效的决策。

第三,民盟合法性(包括国内支持率和国际支持率)的下降导致民盟不得不进行数轮内部调整,从而降低国家建设的效率。随着民盟执政进入中期,其不得不把一部分精力放在如何连选连任之上,然而两年执政下来,缅甸除了经济增长率仍然保持约7.8%的增速,其他多个指标难尽人意。例如,营商环境仅仅排到全球第171位(一共统计190个经济体)、通胀率高达9.1%,失业率保持在4%,

1 Mehdi Hasan, "Why Aung San Suu Kyi's Silence on the Rohingya Is Inexcusable," *The World Post*, July. 6, 2017. https://www.huffingtonpost.com/mehdi-hasan/aung-san-suu-kyi-silence-rohingya_b_7451776.html, available on April.1, 2018.

2 Alistair Cook, "Myanmar's China Policy: Agendas, Strategies and Challenges," *China Report*, 2012, 48. 3, pp.269-281.

3 "Peace central to development in Myanmar," *The Global New Light of Myanmar*, Aug.16, 2016.

4 Ben Westcott & Angus Watson, "Aung San Suu Kyi cancels rare public speech during Australia visit," Mar.19, 2018. <https://edition.cnn.com/2018/03/19/asia/aung-san-suu-kyi-rohingya-turnbull-intl/index.html>, 2018年4月5日登录。

公共债务占国内生产总值(GDP)的约34.2%。¹ 昂山素季在执政一周年讲话中,对该政府上台后没能带动国家发展与快速进步坦然道歉;² 而在执政两周年之际,民盟更是更换了总统和议长。新议长温敏有一定的执政抱负,或许不再仅仅是“橡皮图章”,如能分担昂山素季手头重担,或能在国家建设方面有所作为。³ 尽管如此,高层官员的反复调整仍具有不确定性,在此过程中国家建设不得不适应新的领袖决策模式。此前,民盟施政基本上是昂山素季的“一言堂”,大小事务都得经其手,执政效率偏低。将来新总统是否会得到放权,放权后执政效率是否提高,仍然是未知数。

最后,“救火式应对”的方式不适应缅甸新时期的转型发展。基于缅甸转型中诸多困境要素的长期性、复杂性和联动性,“有问题再解决”的救火式思维只能发挥一时性缓和作用,既不能对症下药,关键时候还会“火上浇油”。就军政博弈而言,如果无法从制度上将随时可能发生的军人政变“关在笼子里”,那么军政双方互相博弈、等待对方“犯错”而伺机在博弈中取得上风的“关系模式”,对国家而言只能是弊大于利,双方不如相互合作,在关键问题上发挥各自的政治资源优势,以达成阶段性治理国家的目标。民盟和少数民族均以修宪为目标,认为缅甸军人应该更加职业化,但军人不会轻易放弃长期以来在国家政治生活中确立的核心权力(“民地武”割据和若开邦的危机局势也不允许这样)。倘若双方都消极地等待“火势”烧到对方再来解决问题,那么缅甸极可能面临新一轮国家危机,各方地位届时恐怕都难保。

在民族问题上,应当看到每一次未知的冲突,不管是政府军与“民地武”冲突或者“民地武”间火并,都会影响缅甸和解的整个生态环境,这些“小火”很容易在失控时变成“大火”。每一次“小火”的引燃,均源自利益攸关方(尤其是军方和“民地武”)围绕核心议题(主要是政治自治、资源分配、经济管辖和军事归属)发生的矛盾。军队不能允许“民地武”占地自管、拥兵自重,尤其是垄断缅甸山区的丰富资源,更无法容忍“民地武”建立“独立王国”的政治诉求。2018年2月初,政府军意图进入克钦独立军(KIA)和克伦民族联盟(KNU)领地修路,就招致了两只武装的激烈回应,可见当双方核心利益受到影响而互不退让时,便会擦枪走火,强化双方互不信任的记忆映像。即便是历经上百次谈判建立起来的信任机制,也有可能因为一两次的擦枪走火而重归为零。例如,由于“边打边谈”的实际状态,在2016年还维系数次直接谈判的“军官—‘民地武’”

1 数据来源包括: *Doing Business 2018: Reforming to Create Jobs*, Economy Profile, Myanmar, World Bank Group, p4. Myanmar GDP and Economic Data, Global news and insight for corporate financial professionals, <https://www.gfmag.com/global-data/country-data/myanmar-gdp-country-report>, 2018年4月1日登录。

2 Simon Lewis, Antoni Slodkowski, “A year on, regal Suu Kyi struggles to move Myanmar on from conflict,” Mar. 28, *Reuters*, 2017.

3 San Yamin Aung, “NLD Party Revamp Elevates U Win Myint to No. 2 Spot,” *The Irrawaddy*, Mar. 30, 2018.

对话机制，到了最近两年很少开启，即便是已经同缅军签署了全国停火协议的“民地武”，也开始因为资源、军事领域的敏感争议而频频与政府军冲突，抑或是“民地武”之间相互交火（例如新盟邦党与克伦民族联盟）。而频频燃起的战火，便等同于停火的遥遥无期。

在罗兴亚问题上，因有关族裔群体流离国外，且建立了一定的国际话语权，其“火源”便更难以把控。诚如昂山素季坦言，不解决两个群体（若开族和罗兴亚人）共同发展的问題，任由仇恨继续在族群代际中蔓延，不管何种政策都会因帮助了一方面而引发另一方的指责乃至报复。¹ 比如，在2017年“8·25事件”发生前，前联合国秘书长、若开顾问委员会主席科菲·安南曾在8月21日到访仰光，并在8月24日向缅甸政府发布其最终的若开邦对策报告，其中提到促进就业机会、增进社群融洽、援助国民认证等，但紧接着在次日就发生了暴力袭击事件。这一事件被描述为罗兴亚极端群体对缅政府解决若开问题的不满、挑衅乃至嘲讽。² 在这次事件发生后，民盟政府成立了国际顾问团执行委员会来履行科菲·安南所提出的建议，这招致若开民族党（ANP）的强烈反弹。该党前主席埃貌在纪念若开古国妙乌仪式中发表极端民族主义言论，呼吁若开族从缅甸独立，引发的群众游行遭到警察镇压，导致7死20伤。³ 这些事件留给人们的不仅仅是伤痕，更是对解决困境时“应有什么样机制和思路”的反思。

解困机制探索：缅甸智慧指引执政着力点

如果“救火式应对”的思维不可取，那么缅甸如何在未来转型中走出困境，寻找出路呢？从根本上来说，缅甸转型依靠的是缅甸领袖和缅甸人民，因此，从自身历史与文化中汲取“缅甸智慧”，才是寻找出路的正本之源。

从根本上来说，
缅甸转型依靠的是缅甸领袖和缅甸人民。

这里提供几种可能的“缅甸智慧”供参考。一是“重予不重取”的“德行观”。缅甸俗话说“水往低处流，火往高处烧”，说的便是人应该控制“欲望之火”，不应放纵自身追求功利的欲火而招致毁灭。昂山素季就曾经在成立民族和解与和平中心（NRPC）时强调：政治是妥协的艺术，不能奉

1 “Myanmar’s Suu Kyi Says Trust Has Been Eroded Between Rakhine State Communities,” *Reuters*, Nov.28, 2017.

2 “Extremist Terrorists Attack on Police Outposts in N-Rakhine,” *The Global New Light of Myanmar*, Aug. 26, 2017.

3 “State Counsellor Sends Condolences for Victims of Rakhine State Riot,” *The Global New Light of Myanmar*, Jan.18, 2018.

行“取思维”而是应该奉行“予思维”。¹ 缅甸是举世闻名的“慈善捐赠大国”，² 人民乐施好善，愿意随时向僧尼和需要帮助的人捐赠食品、物资或提供帮助，而不管自身的生活状况是贫困还是富足。这充分说明，缅甸人民是愿意用“予思维”来换取成果的。尽管在政治的视域里，权力是很难妥协的，但如果本着解决问题的态度，各方能够在民族和解、军政博弈等困境中，以“予思维”换取时间和空间，相互信任的建立也并非难事。当前，“德行观”最大的挑战是狭隘的民族主义和匮乏的民族认同，不管是大缅甸主义还是其他少数民族的自我认知，“利益最大化”似乎超越了“德行观”而支配着人们的抉择。比如，在讨论处理罗兴亚问题时，有议员提议以“若开穆斯林”代替“罗兴亚”，用以区别“若开佛教徒”，这只能在言辞上降低“罗兴亚”或者“宾格丽”词汇的敏感性，无助于从根本上解决国民认同问题³，如果用“我们都是若开人”乃至“我们都是缅甸人”这样的认同观来彼此感化，兴许效果要比强调差异性来得更好。

二是“为了下一代”和“免于恐惧的自由”。这两者均是昂山素季在演讲中数次突出强调的精神。“为了下一代”即为人们熟知的可持续发展观，在昂山素季看来，此精神有三条内涵：一是不应将现有棘手的困境和矛盾交给下一代人，应当现在就解决问题，或者搭建有效解决问题的框架；二是不应当将政治、经济、社会资源耗光在当下，而应当建立保护性的、可持续性制度机制，包括建立民族相互依存的联邦国家，建立包容、发展型和中小企业驱动的市场经济；三是不应当将战争的恶果留给后人，让后人继续遭受战乱的影响，而是把发展红利留给后人享用⁴。

“免于恐惧的自由”原是昂山素季在1990年演讲时发表的见解，即“恐惧是滋生人类腐败的源泉”，因此应该“把一个理性与良知被恐惧所扭曲的国家变成法治之地——能够提高人民追求和谐与正义的愿望，同时遏制人性中不可取的有害属性”。⁵ 在执政后，昂山素季数次在演讲中再度提到“免于恐惧”，但其核心要义是，将恐惧的对立面塑造为社会的法治、政治的稳定和人心的安宁，人心的

1 “NRPC to Become a Government Organization,” *The Global New Light of Myanmar*, May. 17, 2016.

2 2016年，在英国的慈善捐赠研究基金会(Charities Aid Foundation)进行调查的139个国家和地区中，缅甸的全球捐赠指数得分第一；若考察近5年的综合排名，缅甸在全球公众捐赠度最高的20国中依然稳居首位。详见：*CAF World Giving Index 2017*, Charities Aid Foundation, London, September 2017.

3 “Rakhine Ethnic Remain Rakhine Ethnic: Local Government Announces,” *The Global New Light of Myanmar*, July. 7, 2016.

4 Aung San Suu Kyi, “Open Speech for the Union Peace Conference – 21st Century Panglong,” *Myanmar News Agency*, Sep.1, 2016; Aung San Suu Kyi, “I Wish to Remind All of You Not to Waste This Opportunity,” *Myanmar News Agency*, Feb.14, 2018.

5 Aung San Suu Kyi, *Freedom From Fear and Other Writings*, London: Penguin Books, 1991, p.231; Aung San Suu Kyi, “Freedom from Fear,” *Far Eastern Economic Review*, July 18, 1991.

安宁则是指免除误解和憎恶之心¹。

三是“高尔夫球精神”。高尔夫球自英国殖民者传入缅甸后,便成为缅甸备受欢迎的“绅士运动”之一,因此有缅甸学者提出弘扬“高尔夫球精神”以解决“和解受挫”的问题。其主要理论是:其一,参与和谈者都知道基础规则和礼仪,并主动遵守;第二,比赛有竞争,能力有高低,但衡量胜负的是克服障碍(如地形、距离和洞口)的能力,而不是零和博弈;其三,别人打球的时候,以尊重的态度观望,不介入、不干涉。²“高尔夫球精神”倡导的是参与和谈的各方相互体谅、相互学习,在共同克服困难中来赢得自身的利益,类似于“先把蛋糕做大再分蛋糕”,不要因担心别人收益会比自己多而采取不合作的态度。

即便以上“缅甸智慧”为解决缅甸转型难题提供了一定的指引,真正能够扭转国运、促进缅甸转型找到更佳路径的,仍然还是国家领导人和各利益攸关方的领袖们更有包容性、更有政治眼光,更敢于尝试和负有历史责任感的“大智慧”。这样的“大智慧”并不是一两个主导者提出的施政方针,而是整个执政团队能够合力而为、促进有关政策有延续性地向前推进的一揽子行动计划。此外,除了计划和“路线图”,还要有施政的着力点,而不仅仅是空谈“要怎样”或者“不能怎样”。其实,以缅甸2018年3月下旬更换总统为契机,民盟政府的施政思路也有了较大调整。3月21日,总统吴廷觉辞职,3月30日新总统吴温敏就职,他的就职演说指出:民盟政府未来施政的重点工作是推进法治,推动经济发展和提高民众生活水平,实现民族和解与国内和平,修宪以建立民主联邦。³昂山素季和前任总统曾经把民族和解作为首要施政目标,但发现难度甚大,而经济发展和民生方面的政绩不佳导致民众对政府的不满增加,且距离2020大选也不远了,民盟迫切需要通过调整施政重点,积极改善民生,保住选票,缓解国家转型困境。

在缅甸走出困境的过程中,外部环境仍然起着重要作用。缅甸的政治改革和市场开放,离不开国际社会和世界资本的支持,国际社会应当更加理解和包容缅甸国内政局的复杂性,诚如昂山素季所言,“给予缅甸更多的时间和空间”,而不是一味苛求指责,以附加条件的人权标准作为贷款和援助的尺码。⁴国际社会应当清楚地看到,历史上给予军人政府的高压只能让缅甸更加封闭孤立,而现实中一味指责和施压民盟政府与昂山素季,更无助于缅甸开展国家建设,减少失业率

1 Augn San Suu Kyi, "I Wish to Remind all of You Not to Waste This Opportunity," *Myanmar News Agency*, Feb.14, 2018.

2 Khun Htee Min, "Golfing Ideology for Peace Process," *the Global New Light Of Myanmar*, July.4, 2016.

3 "INAUGURAL SPEECH: PRESIDENT U WIN MYINT SPEAKS UNION PARLIAMENT," *Myanmar International TV Channel*, March 30, 2018, <http://www.myanmarinternationaltv.com/news/inaugural-speech-president-u-win-myint-speaks-union-parliament>.

4 "Enough Space: Daw Suu, Kerry discuss sanctions, sectarian issues," *The Voice Daily*, Vol : 4, No. 36, p.1, p.28.

和促进经济与社会经济的发展。

在西方主流媒体大肆渲染缅甸人权危机，缅甸面临新一轮国际压力的同时，中国政府基于对缅甸自身发展与转型的理解，坚定站在缅甸一方。2017年“8·25事件”后，中国外交部发言人耿爽9月12日在北京呼吁“国际社会应该支持缅甸维护其国家发展与稳定的努力”。¹ 9月20日，外长王毅向联合国秘书长古特雷斯表示：“中国提倡缅甸和孟加拉国通过对话和磋商解决问题。中国一如既往地鼓励和支持缅甸，并希望国际社会可以在缓和缅甸问题上发挥积极作用。”² 11月2日，中国驻联合国大使吴海涛就若开邦地区罗兴亚难民危机表态，呼吁世界各组织和国际社会对若开问题应当充满耐性，并给予建设性的援助³。

未来，中国仍然可在相关议题上发挥建设性影响，助力缅甸缓解眼前危机，促其尽快将精力转入国家建设和经济发展。一是继续支持缅甸为维护自身主权与国家安全，打击和反抗极端主义，维护国家领土与主权安全的努力；二是为缅甸与孟加拉国合作遣返有关罗兴亚难民、进行公民资格审查提供必要的资金和技术援助，为有关冲突各方通过对话解决问题开辟渠道、搭建平台；三是利用双边、多边场合呼吁有关国家支持和理解缅甸，解决实际问题，反对西方大国打着人权旗号干涉缅甸内政，建设性参与草拟联合国关于罗兴亚人议题的方案，通过可持续手段妥善解决该问题等。

简短的总结

总的看来，难题与困境仍然是缅甸在转型中必须长期面对的现实挑战，这既是一个发展中国家转型的规律所在，也是对缅甸执政者能否运用“缅甸智慧”找到解决问题出路的考验所在。在缅甸2020年大选之前，民盟政府如能找到抓手，以国家建设为突破点，则将可能重获民意支持，保持其执政的合法性，并通过连选连任来延续其施政纲要，从难题“越解越困”走向“越解越通”；反之，如果继续以“救火式思维”来应对危机，缅甸执政者的政治和社会资源将被消耗于疲劳奔命之中，而无益整个国家走出困境。

1 “Some return to Rakhine Homes, China backs Myanmar,” *The Global New Light of Myanmar*, Sept. 13.

2 “China to UN: We Support Myanmar’s efforts for stability,” *The Global New Light of Myanmar*, Sept. 25, 2017.

3 “China asks for patience over Myanmar’s Rakhine issue,” *The Global New Light of Myanmar*, Nov. 4, 2017.