

## 彬龙之外： 缅甸国家和平与改革的困境

### 要点

- 缅甸21世纪“彬龙会议”，暨联邦和平大会，被认为是自1947年2月的彬龙会议以来，实现全国性和平与政治改革的最令人鼓舞的倡议。到目前为止，21世纪彬龙会议已召开两次。缅甸全国民主联盟政府也将民族和平作为优先政策，因此这是一个长久以来需要的、实现国家和解的机遇时刻-这个时机不应错过。
- 到目前为止，在缅甸国家政治形势上已经有三个重要的进步。首先，各方不同的相关利益方可以发表不同的观点，包括政党代表、国家军队（政府军）、少数民族武装组织和民间社会组织。其次，这样一个标志性平台的恢复，给国家改革的两个关键进程-议会改革和民族和平-会聚到同一轨道带来了潜在希望。第三，在公众声明中，对联邦制改革的需求呼声有普遍的一致性。
- 然而，令人担忧的失败已经开始显现，似乎又警示着人们缅甸动荡的历史阴影可能重现。回溯到1947年的彬龙会议，每一个政府的新时代都见证了试图促成国家和平的新的政治倡议，但所有努力最终都没有成功。这样的情况不能再次发生。
- 这其中紧迫的问题包括：在目前的和平进程中，缺乏包容的态度和政策；政府军仍然占据主导地位；对前任总统吴登盛提出的、尚无确定结果的全国停火协议存在过分依赖；土地强占、自然资源剥削、与经济机会主义仍然普遍存在；在一些地区，政府仍然采取军事优先的解决办法。与此同时，平民的流离失所和人道主义灾难依然没有结束，突出表现在克钦邦、若开邦和掸邦持续发生的紧急状况。
- 国际社会对缅甸民族问题挑战的回应各持己见。西方政府支持全国停火协议作为通向和平的道路；民盟政府减少了与联合国调停的合作；而中国寻求在国际事务中更多地起到带头作用。中国政府担忧边境沿线的不稳定，认为大多数少数民族武装组织在缅甸和平进程中至今仍被边缘化。但是，中国有着自身的地缘政治抱负，其对缅甸和平进程的涉入只会增加缅甸未来发展方向的不确定性。
- 机会之窗仍然存在。但是，缅甸要想实现真正的和平与国家改革，21世纪彬龙会议必须给出一个包容所有民族的政治目标希望，而不是再次陷入这个国家民族冲突历史上的一轮失败循环中。作为亚洲民族最为多样化的国家之一，缅甸边境地区目前的危机状况并不是什么异常的例外，而是长期以来埋藏于这个现代国家核心中的失败的例证。

## 概述

作为对2016年9月举办的第一次21世纪彬龙会议的回应，缅甸国务资政昂山素季强调了应该展望未来，而不要顾盼于过去的错误。她说：“最重要的是我们能够就勇敢地应对问题达成一致。”这是所有各方都愿意一致赞同的积极情绪<sup>1</sup>。然而困难在于，缅甸的政治形势还没有达到国家的不同民族人民都能获得平等的代表或权利的阶段。相反地，冲突和国家失败自从缅甸1948年独立以来却一直都没有中断过。正如许多缅甸民众提出的疑问：当冲突和人权侵犯仍在继续，如何能够忽视过去的历史呢？

证据是显而易见的。尽管有着充足的人力和自然资源潜力，缅甸在联合国开发计划署(UNDP)2016年发布的人类发展指数中还是位于188个国家的第145位；目前还有超过一百万的国内流离失所人群(IDP)和难民，使其成为全球第八大难民产生国<sup>2</sup>。虽然不是全部，但是大部分最严重的人道主义指标都来自缅甸的少数民族（非缅甸族）冲突区的社区，这些社区人口占缅甸5千4百万人口的大约三分之一。

即使是在和平倡议还在进行中的今天，许多在过去七十年间造成缅甸人道主义灾难和国家不稳定的内在原因仍然是显而易见的。民族冲突和平民的流离失所仍然没有解决；土地强占和自然资源过度开发在缅甸的许多地方泛滥成患；而在1947年2月的彬龙会议上达成的平等联邦的誓言还是没有实现。目前在几个边境邦，严重的人道主义危机还在继续，尤其是克钦邦、若开邦和掸邦。

实现缅甸国家突破的困难由于数十年来的冲突而日益加深的三方面差异，进一步复杂化了。首先，政治和经济权力的现状主要集中于多数是缅甸族—通常是与政府军相关的—政府中心精英手中。其次，社会的分歧导致了军事、文化、经济和政治方面自身的复杂性深化。第三，现在缅甸自独立以来已经在实施第三版宪法，但在一些现代国

家的根本性问题上，如民族权利、民族认同和地域，仍然没有达成一致。

显然，建立一个新的民族平等的联邦成为了一个巨大的挑战，这是缅甸1948年英国殖民统治者离开缅甸时人们远没有预料到的。当时也有警示担忧的声音，但在缅甸奔向独立的道路上，这些声音大部分被忽视了。七十年后，缅甸的国家建设仍然是一个没有完成的目标；要成为平等权利、尊重和包容所有人民的联邦国家的根基还没有打好。正如缅甸历史学家/作家吴丹敏近期写道的，缅甸是一个“未完成的国家”<sup>3</sup>。

因此，必须要记住过去对实现和平与改革所付出的努力：其中最突出的有1961-1962年的“联邦提案”，1963-1964年的全国性“和平会谈”；以及1989年开始的“民族停火”进程。再回溯到1947年的彬龙会议，所有这些尝试当时都得到了大量的宣传，然而最终都被证明不足以实现和平，或是以失败告终。不幸的现实情况是，缅甸的民众不是对解决冲突的挑战了解“太少”，而是已经了解得“太多了”。

更近期的努力是，缅甸前任政府的前总统吴登盛(2011年-2016年间任职)推动了一个不完整的全国停火协议(NCA)。而全国民主联盟(NLD，以下简称民盟)去年就任执政后，目前就是在此平台基础上寻求和平建设。民盟重新唤起“彬龙”的名义，进一步激起了全国性的争论，再次引出了这个国家不平静历史的许多遗留问题。当然，在国际社会的支持下，现在是缅甸有史以来有着最大动力让冲突各方坐下来和谈的时机。

然而，在缅甸数十年的军事统治后，先例也警示人们需要谨慎。民盟政府仍在摸索中谨慎行事，现在做出预言还为时过早。随着冲突还在一些边境地区继续，也有令人担忧的迹象显示，过去一年中民盟的和平进程在一团乱麻的复杂细节中正在迷失方向。如同登盛总统的全国停火协议，民盟的21世纪彬龙会议也没有纳入所有的少数民族武装组织(EAO)或是形成重大的政治对话。这使



得很多民族政党开始思考这样的结果是偶然的，还是蓄意的。政府军的利益仍在给缅甸国家政治投下阴影；而同时，“21世纪彬龙会议”也出现了自身的困惑，这使得其完全不同于“1947年的彬龙会议”，当时的会议目的和构想都十分简单。

接下来的一年对决定缅甸的政治前景十分关键。后续的和平会议已定下日程。但是从根本上，仍然有一个基本问题需要解答：“21世纪的彬龙会议”是一个政治终局，还是只是这个国家冲突历史道路上踏出的又一步？如果要真正实现突破，全国性包容、政治对话和完全停止军事进攻是目前最紧要的。

## 第一次彬龙会议：1946-1947年 背景

今天常常被忘记的是在缅甸1948年1月独立前，其实有过两次彬龙会议。第一次是1946年3月由掸族土司头人们发起的，讨论了掸邦的未来，还邀请了钦族、克钦和克伦的民族领导人。然而，这次会议的交流在第二次世界大战结束的余尘中基本被忽略了<sup>4</sup>。因此是接下来在1947年2月的会议在国家政治中有着持久的反响。

直到今天，对于这个会聚了钦族、克钦和掸族领导人、与昂山将军和不久就接管了国家政府的缅甸反法西斯人民自由同盟(AFPFL)代表的三天会议的重要性，人们仍持有不同的看法。正如政治学者马修·沃尔顿(Matthew Walton)写道的，产生了许多“对彬龙会议的迷思”。<sup>5</sup>

其中一个特别的问题是讨论的范围，克伦族、孟族和若开等民族抱怨他们没能参与这样一个历史性的事件<sup>6</sup>。然而，随着英国殖民者即将离开缅甸，彬龙会议随即面临的挑战并不是整个国家的民族权利问题，而是殖民政府双头政治体系的两个部分：即大部分缅族人居住的“缅甸本部”和各少数民族世代为家的“边境山

区”，在未来的关系。在殖民统治下，这两个地域没有统一起来，而是保持了不同的政治和经济发展道路。

1947年讨论的细节知之甚少，许多游说是在正式会议之外进行的。但是今天的彬龙会议纪念碑写着纪念“本土和山区的重聚”，恰恰反映了评论家们认为是以缅族为中心的观点。事实上，在2000年代的军事政府治下，在纪念碑前建造了一个仰光的佛教大金塔的复制版<sup>7</sup>。与之形成对比的是，对于非缅族人民来说，彬龙会议的关键点对于新的国家政治中“平等联邦”的根本原则达成了协议。有两个说法常常被引用来证明这一点。“如果缅甸得到一块钱，你们也会得到一块钱”是昂山对非缅族人民的承诺。类似的，2月12日签署的最终的彬龙协议中第五条被看作是保证平等权利和民族自决的代名词：“原则上同意边境山区在内政管理上的完全自治”。

自此以后，“彬龙”的名字就在缅甸国家政治中有着持续的反响。每年，彬龙协议签署日的2月12日都被作为“联邦日”庆祝，昂山将军呼吁独立的“差异中的团结”在整个国家仍然是象征性的符号。正是由于这个原因，他的女儿昂山素季呼吁“彬龙精神”，而“第二次独立的斗争”也是昂山素季在与军事统治的民主斗争中最受欢迎的口号<sup>8</sup>。2010年昂山素季从软禁中被释放后，更进一步地推进这些目标，呼吁召开“第二次彬龙会议”。<sup>9</sup>目前正在进行中的一系列“21世纪的彬龙会议”正是寻求以这个殖民时期后、分崩发生前、少有的民族间和解的时刻为基础来开展和平建设。

因此，1947年彬龙会议对塑造新的联邦未来的重要性绝不应被忘记。从那以后，很多混乱的状况已经发生。但是如果没有彬龙会议上表达的共同的希冀，那今天的缅甸很可能要经历“缅甸本部”和“边境山区”分别的、国家独立的“两级”过渡。事实上，很可能根本就不会有“缅甸联邦”的存在了。

## 结果

彬龙会议后，昂山起草了“七项基本原则”或“指示”，计划作为制定缅甸第一个联邦宪法的主要指导原则<sup>10</sup>。然而在1947年7月，昂山和他的大部分内阁成员都被他的政敌雇佣的杀手所刺杀。从那一刻起，缅甸独立的道路就绝不可能顺畅了。

昂山死后，他的继任者吴努把宪法起草过程委派给一个宪法顾问团队，而批评人士坚持认为这个顾问团队偏离了彬龙会议上一致达成的平等原则<sup>11</sup>。所有的顾问都是缅族。另外，当时两个最有影响的组织——缅甸共产党(CPB)和克伦民族联盟(KNU)联合抵制了选举指派来起草新宪法的制宪议会。因此，尽管1947年9月制定的缅甸宪法是以民主原则为基础的，但其最终版本反映了许多那个困难时期的异常现象，而且缺乏广泛的咨询。

从中可以挑出三个主要失败之处。首先，1947年的缅甸宪法没有引入“联邦”制，而是形成了一个“半单一制”国家，为今天的“单一制国家”奠定了基础。而单一制国家是昂山将军当年所拒绝的<sup>12</sup>。这就意味着前缅甸本部的政客和制度机构在独立时对整个国家获得了有效的主导地位。正如即将离去的英国总督休伯特·兰斯(Hubert Rance)警告的：掸族人民说过他们想要的是“自由”，而不仅仅是“主人的变更”<sup>13</sup>。与此相关的第二点是，新的国家没有顾及到许多民族渴望的联邦制结构的发展。这是宪法顾问吴羌通也承认存在的不明确之处，他后来评论道：“我们的国家，虽然在理论上是联邦制，但实际上是单一制”。<sup>14</sup> 第三，鉴于在制宪过程中存在如此根本性的缺陷，对民族权利和地域的实际指定是草率的，没有经过恰当的讨论，充满了矛盾和不一致。

七十年后，缅甸的政治地理依然处于争议中。在1947年的宪法中，只有四个民族“邦”得到承认，分别是：克钦邦、克伦邦、克伦尼邦和掸邦。其中，克伦尼邦和掸邦获得了在缅甸历史性独立的十年之后脱离联邦的权利。相比之下，新

的克钦邦却没有获得这个权利；作为交换克钦邦在其边界内纳入了更多的区域；而克伦邦权利和地域的争议问题却留待缅甸独立后再做决议。与此同时，钦族只获得了“特别区”的地位，而如果敢族、孟族、勃欧、若开、德昂（崩龙）和佤族这些民族，以及若开北部的穆斯林社区，根本就没有得到特别的认可。

这些矛盾在议会中从来也没有得到解决。缅甸的独立是在流血中诞生。在整个过渡期间，暴力仍在若开邦继续；而在1948年3月，缅甸共产党和人民志愿组织也在缅甸中部开始武装斗争。随着动荡席卷全国，政府军为叛乱所累；1949年1月，克伦民族联盟与一连串其他的民族武装力量也一同诉诸于武装斗争，包括克伦尼、孟族和勃欧族。同一年晚些时候，随着中国共产党的胜利，残留的国民党余部侵入掸邦，冲突形势进一步恶化。

在这样的背景下，民族权利的问题很快被边缘化，议会改革对鼓舞民族自信也没有什么作为。1951年，为了去除和克伦尼独立运动相同的名字，“克伦尼邦”被改名为“克耶邦”<sup>15</sup>；而直到1952年，政府才在与泰国接壤的边境地区划分出了“克伦邦”。然而，划分的新克伦邦区域只包含了整个缅甸克伦族人口的四分之一，这样的结果没能满足克伦民族联盟的要求和期望。在1952年，为了应对持续的国民党残部入侵，掸邦也被置于军事管制下，实际上终结了很多地区的自治权。

为了努力结束这些战斗，缅甸反法西斯人民自由同盟政府尝试了若干和平倡议，其中包括1949年与克伦民族联盟最终失败的和谈。这些倡议中最重要的是吴努在1958年发起的“为民主而武装”的呼吁；这次倡议见证了一些孟族、勃欧、若开族和亲共组织“进入光明”，以换取政治改革的承诺<sup>16</sup>。然而，这个突破是在缅甸四分五裂的国家形势中罕见的和解时刻。相较之下，那时几乎还没有人注意到一个新的势力正在浮现，很快就将完全垄断缅甸的国家政治：那就是政府军。

在独立伊始，缅甸国家武装部队大部分是由昂山创立的缅甸独立军的老兵组成；他们在第二次世界大战中最初是与日本一方共同作战，而少数民族队伍则一直是忠于盟军的。但是在1949年，国防军总司令史密斯·董将军（克伦族）被副总司令奈温将军所取代。掌权后，奈温即着手开始拆解殖民时代形成的“两翼”武装力量，以其旧部缅甸第四步枪团的效忠为基础，强制推行由缅族占支配地位的领导。<sup>17</sup>

奈温的干预对经历了殖民地时期之后的缅甸国家发展带来了严峻的后果。随着冲突在1950年代的延续，许多政府军军官对他们所见的政治家们在城镇地区的失败及在农村地区反对组织的叛乱感到懊丧，这已经不是秘密。由于这些经历，他们逐渐形成了一种信念：只有政府军是在“拯救”国家。但是，随着军事部队部署扩展到更多的民族地区，一系列的重要的事件紧随而来：政府军采取了愈加以缅族为中心的方式；军队逐渐发展成为缅甸国内最强大的商业机构；并且转换成为一个意识形态机构，最终夺取了对政府的控制权。

七十年后，军队和平民之间的利益分歧还是存在于缅甸这个现代国家中心的一个困境<sup>18</sup>。随着奈温领导的政府军的出现，任何当地自治、成立联邦军队或是其他多民族制度的可能性都被中止了。从这时起，缅甸的政治状态在全世界就一直位列最为军事化的国家-不论是政府还是反对组织都是这样的状况。

在1958-1960年期间，吴努把政府交给了奈温领导的“军事看守”政府管理。政府军确实与克伦民族联盟举行过简短的和谈，但是中央统治有了显著的加强。在农村地区军队加强了军事行动；掸邦和克伦尼的土司们在放弃条约中签字放弃了他们传统遗留的权利；而任何掸邦或克耶邦行使1947年宪法中的分离权的问题实际上也不存在了。

在很多方面，军事看守政府被证明只是一个试水。1962年3月，奈温将军在一场军事政变中夺取了政权，突然地中止了缅甸14年的议会民主政

治。1947年的宪法和彬龙协议的承诺被撕毁，紧接下来是缅甸半个世纪的军事统治。在奈温的眼中，议会民主和民族自治都不适合缅甸。按照缅甸各民族领袖的观点，彬龙会议上达成的政治联盟的协议甚至根本还没有尝试过。

## 联邦提案：1961-1962年

### 背景

虽然近年来被忽视了，但应该记住在奈温的政变前，缅甸国内势力曾经尝试过尊重1947年的彬龙协议，并通过议会手段修订1947年的宪法。由于这一倡议来自于少数民族领袖并成为奈温夺取政权的借口，它已成为缅甸殖民时期后历史最具有决定性作用的事件，值得密切关注。

日后人们所熟知的“联邦提案”是在缅甸国家政治的一个关键时刻提出的。虽然奈温的“军事看守”政府在1960年大选后把权力归还给了吴努总理，但国家形势仍然呈现出严重的分歧。在1958年，统治国家的缅甸反法西斯人民自由同盟分裂成“廉洁派”和“巩固派”；克伦和其他武装组织的斗争没有什么结束的迹象；而且在掸邦和克钦邦有新的武装反对运动正在出现。尤其是在克钦人民中，吴努推动佛教作为缅甸“国教”的倡议引起了担忧。

1961年间，吴努政府在掸邦解决国民党残军的危机上获得了一些成功，同时在若开北部结束与穆斯林武装的冲突也取得了一定成果<sup>19</sup>。然而，政府还面临着在1958年“为民主而武装”协议时许诺的改革措施的压力。最初在1948年的区域自治委员会中承诺创建的若开邦和孟邦，政府提议之后在1962年进行。但是对于很多民众来说，这是一个“太少且太晚”的例证。此时缅甸国内对政府如何应对1947年宪法失败的需求是压倒性的。

正是在这样的背景下，联邦倡议被提出。掸邦政府在1961年1月采纳的“掸邦联邦提案”在

同年6月东枝举行的众边区邦大会(All States Conference)上获得了支持，同时由若开族、钦族、克钦族、克伦尼、克伦族、孟族和掸族共同成立了一个众邦团结组织(All States Unity Organisation)。针对1947年宪法中少数民族邦和少数民族相关条款的缺陷，他们提议对宪法“根据真正的联邦宪法的原则”进行修改，以“确保所有民族的平等权利和机会”。<sup>20</sup>一些权力仍然会保留在“联邦中央”，包括外交、联邦防卫、联邦财政和联邦司法制度，但是所有其他权利将转交给各邦。

但是，还有进一步的建议。为了确保民族平等，联邦提案提议在原缅甸本部地区成立一个新的“缅族邦”，和缅甸联邦的其他邦享有同样的权利。众邦团结组织在提交给吴努的一份文件中辩论道：通过这种政治重组，缅族当权者“篡夺政府中央政权”的情况将被终结。<sup>21</sup>

自此，正是这个缅甸应由八个邦（若开邦、缅族邦、钦邦、克钦邦、克伦邦、克伦尼邦、孟邦和掸邦）组成的主张，在国家政治的地域划分中引起了最大的争议。但是“八个邦”的解决办法在当时并不是随意提出的，而是被看作唯一能够实现彬龙协议中联邦与平等承诺的方式。

可是联邦提案的讨论也从没有被允许继续。在1961至1962年间，联邦支持者寻求对彬龙协议开展讨论，但从未完成。相反，他们的提议还被用来作为实施军事统治的辩护借口；而直到今天，军队在缅甸政府的许多方面仍然占据支配地位。

## 结果

对于如果联邦提案的讨论能够通过议会继续下去可能会发生什么，人们也是各持己见。吴努自己作为一名自称的社会主义者和佛教徒，常常对民族改革的细节表现得模棱两可。结果，1962年3月就在吴努、他的内阁成员和联邦

领袖们将要会面讨论联盟提案的前夕，他们全部被逮捕了。

在随后的几个月中，随着奈温的革命委员会力图在缅甸推行“缅甸的社会主义道路”，许多其他组织也遭到镇压。但尽管打着拥护“社会主义”革命分子的目标，实际上“联邦制”问题才是军事政变的主要原因。“联邦制是不可能的，它会毁掉缅甸，”奈温说<sup>22</sup>。克耶邦省长Sao Wunnah，被指控领导了一场“封建主义阴谋”，而其他很多被逮捕的人未经审判就被囚禁多年。“感谢国防部队的及时干预，挽救了缅甸免于难以想象的命运，”国家宣传这样声称。<sup>23</sup>

在接下来的几个月，镇压在掸邦尤其激烈；许多政治家、社区领袖和公务员被拘押长达六年<sup>24</sup>。人们永远不会忘记的是，掸邦昔卜土司兼国会议员苏甲盛(Sao Kya Seng)在政变当晚被军事羁押后，消失在去仰光的路途中；同时缅甸联邦第一任总统苏瑞泰(Sao Shwe Thaik)的幼子被前来逮捕他父亲的士兵射杀<sup>25</sup>。整个国家都被震惊了。苏瑞泰一直是联邦的忠实支持者，他共同组织了1946年和1947年的两次彬龙会议。然而到1962年底，他也去世了，不明不白地死于监禁中。正如他的另一个儿子，已故的召章永贵(Chao Tzang Yawnghe)指出的：联邦提案是依据宪法、诉诸民主手段的。他写道：“联邦提案是一个进行进一步讨论的模板，在任何方面都不是阴险或煽动性的。”<sup>26</sup>

这样的事件在军队统治的一开始就留下了阴郁的记忆，而这些记忆从没有消散。缅甸在1962年面临着严重的挑战。但是军事政变的时机和方式直接导致了一系列新的危机组合的产生，使得本已糟糕的形势在接下来的几年间严重恶化。整整半个世纪，“联邦制”在缅甸政府界成为了一个禁忌词语，直到2011年对“联邦”的讨论才重新开始。结果是，许多少数民族领袖相信1961年-1962年的联邦提议仍然应该是今天缅甸政治对话的起点。<sup>27</sup>

## 缅甸历史时间线上的和平和改革谈判

1946年	第一次彬龙会议
1947年	第二次彬龙会议并签署彬龙协议
1948年	缅甸联邦独立
1949年	缅甸反法西斯人民自由同盟政府与克伦民族联盟进行和平谈判
1958年	吴努提出“为民主而武装”倡议
1958-60年	奈温的“军事看守”政府
1960年	缅甸政府与克伦民族联盟进行和平谈判
1961年	民族领导人们提出“联邦提案”
1962年	奈温发动军事政变并实施“缅甸的社会主义道路”
1963年	革命委员会的“和平会谈”
1968年	内部联合顾问委员会建立
1972年	缅甸政府与克钦独立组织进行和平谈判
1974年	社会主义纲领党宪法被引入
1976年	寻求联邦制的民族民主阵线组成
1980-81年	缅甸政府与缅甸共产党以及克钦独立组织进行和平谈判
1982年	国籍法颁布
1988	民主抗议游行，社会主义纲领党政府倒塌，国家恢复法律与秩序委员会政府上台
1989年	缅甸共产党瓦解，少数民族停火开始
1990年	民盟赢得大选，镇压继续
1993年	开启国民大会来起草宪法
1997年	国家恢复法律与秩序委员会重新命名为国家和平与发展委员会2008年 缅甸政府发布新宪法
2009年	政府命令停火组织改编为边防军
2010年	民盟受到镇压，联邦巩固与发展党赢得大选
2011年	民族联合联邦委员会组成，国家和平与发展委员会下台，登盛开始实施新的和平进程
2012年	民盟通过递补选举进入议会
2015年	部分少数民族武装组织签署了全国停火协议，民盟赢得大选
2016	联邦和平大会，暨21世纪彬龙会议召开
2017	联邦政治谈判协商委员会组成，21世纪彬龙会议暨联邦和平大会第二次会议召开



## 奈温将军的全国“和平会谈”： 1963年-1964年

### 背景

今天奈温将军的“缅甸的社会主义道路”被人们记住的主要是其失败。他的理念是一种马克思主义、国家主义和佛教原则的奇异混合，其指导思想总是一笔带过。但是在寻求全面铺开他的新理念前，奈温显然做过一个试图改变缅甸殖民期后政治方向的尝试-与全国的武装反对组织进行接洽。

奈温领导的“革命委员会”首先在1963年4月1日宣布大赦，紧接着提出了全国性“和平会谈”的倡议，邀请了反对派武装势力的代表参加。虽然针对学生、工会、媒体和其他社会领域的安全压力并没有减少，但奈温似乎相信他也许能够通过谈判争取到一些反对派武装。如同他计算的，当时很多的政治反对来自政治左派，而倾社会主义的克伦民族联合党(KNUP)即克伦民族联盟，在当时主要的民族运动中十分有影响力。“我已经抓住了和平老虎的尾巴，我不能放手，”奈温在晚餐上告诉克伦民族联合党的领袖，“请帮助我。”<sup>28</sup>

为了鼓励谈判，奈温政府没有对反对派武装提出明显的前提条件。革命委员会保证停火和安全通行。作为回应，1963年中期来自缅甸全国各地的参会代表开始向仰光进发。这其中包括来自缅甸共产党(CPB)的“白旗派”（部分白旗派成员从中国一侧乘飞机到达）和较弱小的“红旗派”的代表、若开共产党(CPA)、克钦独立组织(KIO)、克伦民族联盟/克伦民族联合党、克伦尼民族进步党(KNPP)，新孟邦党(NMSP)和后来共同组成了掸邦军(SSA)的一些掸族武装的代表。大部分的讨论是各自单独进行的，但是奈温也同意与代表“白旗共产党”、克伦尼民族进步党、克伦民族联合党、新孟邦党和钦民族先锋党(CNVP)的民族民主联合阵线(NDUF)进行联合谈判。今天看来，这些组织在仰光聚集时许多是刚刚组成的这一点就十分惊人。<sup>29</sup>

从一开始，和平谈判就很难取得什么进展。对于反对组织来说，一个主要的绊脚石就是奈温不愿意承认他们的管理权或属地，他们认为这样的立场就等同于要求他们“投降”。<sup>30</sup>而政府军司令们的辩称理由是担心像亚洲其他地方的内战造成的分裂影响（尤其是朝鲜和越南），他们相信国际支持者在这些国家破坏了主权国家的独立。但是在政治方面，参加和平会谈的老一辈代表称军队根本就没有提出什么可谈的。“他们只是呼吁我们投降”，现在的掸邦军/掸邦进步党(SSA/SSPP，现一般称为北掸邦军)的名誉主席召学腾回忆道。<sup>31</sup>

然而，奈温有着其他对和平进程方向感到忧虑的原因。最明显的是，反对派组织开始动员公众支持来反对政府。在1963年11月初，一个100英里的“六区和平游行”从敏拉镇开始启程，最终在仰光市政厅前形成了多达约20万人的大规模集会。在这里，发言者表示赞同民族民主联合阵线保留其武器和属地的要求。随后，还有计划在曼德勒进行另一次集会；但是革命委员会在11月14日草草地叫停了和平谈判。接下来的几天里，超过900人被逮捕，其中包括左翼政治家、以及勃欧民族议员Thaton Hla Pe和孟族领导人Nai Nor Lar，他们都参与了1958年的“为民主而武装”倡议<sup>32</sup>。他们现在都要同联邦提议的支持者和其他在1962年政变期间被逮捕的政治领导人们一样身陷囹圄。

这还不完全是和平会谈事件的彻底结束。后来，有一个组织确实同意停火了：苏汗达达美(Saw Hanta Tha Hmwe)领导的克伦民族联盟的一个派别-克伦高都丽邦革命委员会。1964年3月，达美同意停火，换取克伦族人民和克伦邦更多的权利。然而，停战只持续了短暂的时期。政府军很快恢复了军事行动，在反对派中遗留下了对军队的不信任。从这时起，对政府军利用和平承诺作为挑起分歧而非开启政治对话的机会的怀疑进一步加深了。

## 结果

和平会谈失败之后，奈温很快继续转向寻求实施“缅甸的社会主义道路”。在二十五年间，缅甸军方着手于两个阶段的策略：在农村开展军事行动，同时寻求在缅甸社会主义纲领党(BSP)下在国家中心建立起一个整体统一的政府系统。政治反对遭到压迫、停止学生在四年级以上学习少数民族语言、大部分经济领域被国有化，缅甸逐渐成为一个一族统治国家，由缅甸文化和人群占据主导。

在军事方面，政府军取得了一些胜利：到1970年代中期，反对派组织已经被清除出缅甸中部大部分地区。然而，反抗远没有得到平息，社会主义纲领党的极权主义策略—包括声名狼藉的“四个切断”运动<sup>33</sup>—导致反叛在其他地区升级，尤其是边境少数民族地区。在1968年，奈温建立了一个内部联合顾问委员会对宪法改革提出建议，那时曾短暂出现过国家性的咨询。委员会成员包括吴努和刚刚从监狱被释放的32位民族和政治领导人。但是，讨论很快就终结了。

在奈温夺取权力后的十年间，缅甸国家冲突分歧的严重性是显而易见的。1968年，在仰光发生反华暴力事件后，中国开始了对缅甸共产党十年的全面支持。缅共最终夺取了缅甸在云南省边境沿线的大量地域的控制权。不久以后，吴努和一些同仁转入地下，与克伦民族联盟、新孟邦党及其他泰缅边境的、过去的民族政敌联盟，建立了议会民主党(PDP)。与此同时，在其他少数民族群体中新的武装反对运动激增，包括克扬族、果敢族、若开族、掸族、德昂和佤，以及若开北部自称为“罗兴亚人”的穆斯林武装<sup>34</sup>。如同今天的缅甸，政府军通过建立“民兵组织”或当地“自卫”民兵来反击少数民族武装，包括如今已经不存在的掸邦民兵防御武装自卫军(Ka Kwe Ye)。但这并没有阻止武装抵抗的浪潮；相反地，他们很快成为冲突全景中的一部分<sup>35</sup>。

在这样的背景下，缅甸直到1974年在一场严格控

制的全民公投后，才引入了新的宪法。这一版宪法里有一个创新而且保留在了2008年宪法中，即引入了一种政治版图上的对称感：把缅甸分为缅族主要聚居区的七个省和七个少数民族邦（钦邦、克钦邦、克伦邦、克耶邦、孟邦、若开邦和掸邦）。新宪法也向所有公民保证了各种权利，在法律面前“不论种族、宗教、地位或性别”（第二十二条）。但是，其中有一个法律圈套：一党制国家的原则在宪法中被正式确立（第十一条），而在行使上述权利时，不允许“破坏国家团结和社会主义的社会秩序”（第153b条）。

随后，为了试图塑造一个团结的“多民族”国家形象，社会主义纲领党政府在1982年颁布了《国籍法》，在豁免了某些民族的同时（例如：“克钦、克耶、克伦、钦族、缅族、孟族、若开或掸族”），法律规定只对那些能够证明其祖先在1824年英国殖民第一次吞并缅甸前就居住在这个国家的民族给予完整的公民权<sup>36</sup>。对于许多被认为是华裔或印度裔的居民，这个法律的后果是毁灭性的，尤其是在若开邦自我认同为“罗兴亚人”的穆斯林完全被否定了任何公民权。直到今天，政府仍然把他们看作“孟加拉人”。<sup>37</sup>仇外植根于奈温统治的核心之中。

在社会主义纲领党政府的领导下，缅甸在社会政治僵局和内战的状态下挣扎到了1980年代末期。到1970年代中期，吴努的议会民主党在泰国边境地区已经声势耗尽，这位前总理于1980年缅甸大赦时回到了仰光。在1972年，缅政府与克钦独立组织也简短地进行过和平谈判。在1980年-1981年间，政府与缅甸共产党、以及克钦独立组织也有各自单独的、进一步的和平讨论。会议期间也唤起了对昂山和彬龙会议的回忆。然而再一次地，和谈没有达成任何解决方案。本质上，奈温辩称，既然1974年宪法已经通过全民公投获得了批准，那么纲领党政府就不能接受任何新的政治诉求。<sup>38</sup>

对于很多反对派武装来说，他们在其边境地区的“解放区”还是觉得比较安全的。在这些区域，

反对派武装认为他们的斗争是在反抗奈温的“非法”政府，他们保持着对民族权利和身份非常不同的愿景。武装反对组织之间也发生过冲突。但是，多年来，对纲领党统治的反抗基本是通过两个主要阵线维持下去的：一个是缅甸东北部由缅甸共产党和其少数民族同盟组成的阵线，另一个是1976年在克伦民族联盟地区建立的九方组成的民族民主阵线(NDF)<sup>39</sup>。最初，民族民主阵线的创建成员们有着不同的目标。然而在1984年10月，他们在民族民主阵线的第三次全体中央主席团会议上对组成一个“联邦制”国家达成了一致。自此以后直到今天，这就一直是缅甸大多数少数民族运动的基本政治诉求。

一直以来，对缅甸社会主义纲领党政府的政治和经济压力都在增强。在多年的国际孤立后，缅甸在1987年作为全世界十个最贫困国家之一被联合国划为最不发达国家时，这种情况以一种戏剧性的方式再次被强调。在此之前，奈温政府作为世界上最“不结盟的”国家之一获得普遍默许，但现在纲领党的失败已成为全球范围关注的问题。

从这一刻起，大众对政府的异议愈发大胆；在一年时间内，纲领党政府就在一波学生领导的游行示威运动中瓦解了。然而，这远非缅甸国家失败的结束，军事统治的另一个化身即将开始。

## 国家恢复法律与秩序委员会(SLORC)/ 国家和平与发展委员会(SPDC)停火策 略及国民大会：1989年-2011年 背景

1988年9月夺取权力后，军队的国家恢复法律与秩序委员会(SLORC，简称恢委会：从1997年改名为国家和平与发展委员会[SPDC]，简称和发委)被证明是奈温的社会主义纲领党政府的顽固继任者，执政时长几乎与其前任政府持平(1988年-2011年)。政府军的将军们再一次地宣称，他们“拯救”了国家；这一次是通过有力地镇压了民主示威游行<sup>40</sup>。但是，新的政权对实施任何政治时间表或目标更加地谨慎。政府宣布开展新

的“市场为导向”的系统改革；允许组成新的政治和民族党派；缅甸的官方英文名称从“Burma”改为“Myanmar”。<sup>41</sup>但是政府官员私下承认过，他们经常只是一天一天地制定计划。受到社会主义纲领党瓦解的刺激，缅甸的政治形势正在经历自1948年独立后国家成立之初以来最为重大的重整。

一连串复杂的事件开始启动。成千上万的学生和民主活动人士在国家恢复法律与秩序委员会夺取权力后逃到了民族民主阵线控制区域。1989年，由于少数民族兵变，缅甸共产党瓦解；随之在中缅边境沿线出现了四支新的少数民族武装组织(EAO)：佤邦联合军(UWSA，简称佤联军)，“果敢”缅甸民族民主同盟军(MNDAA，简称果敢同盟军)，“勐拉”民族民主同盟军(NDAA)和克钦新民主军(NDA-K)。接下来的一年，全国民主联盟以压倒性优势赢得了1990年、缅甸三十年来的第一次大选。十九个少数民族党派也赢得了席位，其中十二家是在联合民族民主联盟中结盟。结果在两年内，缅甸中两个的最大政治党派-社会主义纲领党和缅甸共产党失败垮台，而一个全新的党派-全国民主联盟赢得了全国性的声势。

但政治动荡并没有就此终止。在大选结束之后，民盟领导人昂山素季仍被软禁，而民族分歧在1990年代后期一部分民盟当选议员在昂山素季的堂兄盛温博士的领导下，进入了民族民主阵线的地域组成了缅甸联邦民族团结政府(NCGUB)后，变得更加深化。后来，“联邦制”的目标在1992年的“马那布罗协议”中得到赞成；缅甸联邦民族委员会(NCUB)建立，把民族民主阵线、联邦民族团结政府和其他民主组织一起聚集到了边境地区。

那时的的问题是，是否能够找到一条新的道路来实现民族和解以及中断最近的政治崩溃循环。“结束战争的问题不在于战场上，而应该是在谈判桌上，”克钦独立组织主席布朗森在1989年1月说道<sup>42</sup>。民盟在大选中的胜利进一步鼓励了这一观点，在接下来的几年，民盟、政府军和少数民族

党派之间的“三方对话”成为了主要的反对派诉求；后来联合国大会开始着手讨论这个请求。

然而，这样的对话从未能发生。相反，恢委会以及和发委政府开始了一系列不同的倡议，但只看到了军队领导在后来的二十多年仍掌握权力，在政治方向或风格上并没有什么变化。政府军的主要战略家是丹瑞大将，他在1992年接替苏貌将军成为主席和总司令。自此开始，政府活动有了更强的一致性。

政府军对缅甸国家过渡的策略有三个主要元素：一个新的民族和平进程、一部新的宪法、和一个新的政治党派。其中第一个是民族停火倡议。1989年，在缅共瓦解的余波中，国家恢复法律与秩序委员会政府向四个脱离缅共的组织提出了停火，四家都接受了停火协议：果敢同盟军，民族民主同盟军，克钦新民主军和佤联军。最初，停火提议似乎是国家恢复秩序和法律委员会为了稳固其政府统治赢得时间做出的努力，但是随后几年，和平提议也在其他少数民族武装组织中铺开，包括民族民主阵线的成员，其中三家很快同意了：掸邦军/掸邦进步党(1989年同意停火)，崩龙邦解放党(PSLP:1991年)，勃欧民族组织(PNO:1991年)。条款非常简单，就是允许少数民族武装组织维持其武装和地域的权利，不过只有一个党派（后来在1994年停火的克钦独立组织）有过书面签署的协议。

与此同时，军政府拒绝与缅甸团体或“联合阵线”如缅甸联邦民族委员会进行谈判。而且，政府还加强了对克伦民族联盟及其他与民主团体保持结盟的非停火武装的攻击，导致了逃到邻国的难民数量稳定增长。但是，在丹瑞掌权后，他以“民族团结”的名义在1992年4月宣布停止对少数民族武装的攻势。在随后的几周，超过2000名政治犯被释放，但是没有包含昂山素季和其他的民盟领导人<sup>43</sup>。其间，国家恢复法律与秩序委员会政府和孟加拉达成了联合协议，开始让在1991-92年政府军军事行动期间从若开邦前线逃出去的25万穆斯林难民返回缅甸。

这些宣布的活动成为军政府政权过渡策略的下面两个倡议的先导：新的宪法和新的国家党派。在1993年，政府建立了一个“国民大会”来起草新宪法的原则，同时在丹瑞大将的支持下组成了一个新的群众组织—联邦巩固与发展协会(USDA)。当时，对政府的意图有大量的猜测，许多人相信联邦巩固与发展协会是计划作为社会主义纲领党的继承者，类似于印度尼西亚的执政党—专业集团党<sup>44</sup>。也有人希望，既然民盟和少数民族停火组织都被邀请参加国民大会，那昂山素季很快就能被释放。在此背景下，克钦独立组织(1994年)和来自民族民主阵线的新孟邦党(1995年)也同意停火，官方认可的“和平组织”增加到16个，包含了缅甸大多数最强的武装<sup>45</sup>。“国家民族团结已经逐渐形成，”丹瑞大将后来宣称。<sup>46</sup>

因此在1993年初，曾短暂出现了缅甸的另一个军政府即将改变政治路线的时刻。理论上来说，少数民族停火和国民大会正如三十年前的和平大会一样，为全国性的和解与对话提供了平台。然而，对和平与改革的希望很快地再一次让人们大梦初醒。

## 结果

缅甸政府组织的国民大会首次在1993年1月开始会议。最初由702名从八个社会团体（包括民盟、其他选举政党和少数民族停火组织的代表）精心挑选的代表组成<sup>47</sup>；国民大会花了15年的时间，直到2008年才完成新宪法的起草。在这些年间，缅甸国家改革基本处于静止，而恢委会-和发委成为全世界最受国际谴责的政权之一。只有亚洲的邻国，尤其是中国和东盟成员国与缅甸政府保持着密切的关系。

尽管存在许多保留看法，但早期人们还是对“参与”而非“对抗”可能会成为解决缅甸政治危机一个可行策略抱有希望。尤其是在克钦邦和掸邦，少数民族圈内有人相信相比与手无权力的缅

族领导人（即民盟和联邦民族团结政府）谈判，与掌权的领导人（政府军）谈判是更好的选择。随着1996年在国际社会被推广为“访问缅甸年”，有人猜测国民大会可能成为让政治改革和民族和平谈判走向同一轨道的、开展全国性讨论的包容性机构。当1995年7月昂山素季从软禁中被释放时，这些希望达到了一个高潮，使人开始推测缅甸国家政治已经到达一个关键的转折点。

然而，关系很快恶化，双方都指责对方毫不妥协。在同年11月，民盟退出了国民大会，以抗议对言论自由的限制。随后民盟就被禁止再出席国民大会，恢委会随即撤销了在1990年大选中选举出的大部分其他政党的注册身份，其中包括在选举中排在民盟之后获得第二大席位的掸邦民族民主联盟(SNLD)。为了尝试维持政治压力，掸邦民族民主联盟和另外三个民族党派<sup>48</sup>在1998年加入民盟创建了一个新的人民议会代表委员会(CRPP)；2001年，九个获得1990年大选席位的民族党派又组成了“缅甸全国民族联合联盟”。<sup>49</sup>但是，受制于不断的骚扰，人民议会代表委员会和全国民族联合联盟都没能建立起政治讨论的替代途径。昂山素季再次被软禁，直到2010年11月她才在长达15年的监禁后被释放。

与此同时，恢委会-和发委的将军们试图重新描绘国家形势。联邦巩固与发展协会和新宪法在1993年启动时订立的六条基本原则设定了一种强烈的爱国主义基调，成为军队直到今天仍掌控缅甸国家政治的基石。前三条原则是国家恢复法律与秩序委员会的“三个主要国家目标”，所有六条都写在了2008年宪法的“基本原则”中：

“维护联邦不分裂；保持民族团结不破裂；保持主权稳固；发展真正的多党民主制度；促进以公平、自由、平等为内涵的社会思想；以及，军队参与和担负对未来国家政治生活的领导。”<sup>50</sup>

最后一条原则-军队在国家政治中的“领导地位”仍是十分有争议的；而在早年间，国民大会

似乎常常遗忘或是迷失了其方向。事实上，直到2003年政府过渡才开始开展，由国家总理兼军事情报局长钦纽将军宣布了走向“纪律严明的民主”的七步“路线图”；一年后，钦纽被逮捕。十四年后，缅甸仍然处于路线图计划的第七步，即是最后一个阶段。

为了重启国民大会程序，从政治党派选出的代表从1088名被消减到只有15人，而“国家民族”的人数增加至大会超过半数的代表。尽管存在对透明度的担忧，但大多数少数民族停火组织都继续参加会议，表达他们的两个主要集团的立场：前民族民主阵线党派领导的13个党派的团体寻求建立“联邦制”；而原来与缅共结盟的四个党派的联盟，提议建立类似于中国的自治区。但是他们的观点没有得到接受。本质上，争论的主要点在于政府军支持者主张的“单一制”和少数民族和民主团体提议的“联邦制”。<sup>51</sup>

最终在2008年初，宪法起草委员会宣布已完成了新的宪法。新宪法对1974年宪法的一个改变是缅甸不再是一个一党制国家，但是军队在国家政治中的“领导地位”在新宪法的基本原则中、以及许多不寻常的权利中得到了保证。这就包括军队对三个政府部门的控制（国防部、内政部和边境事务部），在立法机构拥有所有席位的25%，以及修改宪法要求有超过75%的议会代表同意才能进行，由此有效地阻止了宪法修改的可能性。

在少数民族政治中，也有一些新的任命。建立了三种形式的立法机关：上议院和下议院，以及邦/省议会。虽然保留了1974年宪法中的七个少数民族“邦”和七个“省”，但新指定了五个“自治区”：掸邦的德努、果敢、勃欧和德昂自治区和实皆省的那加族自治区，以及掸邦的级别更高的佤族“自治区”。另外在有较小少数民族群体的邦和省级议会为“国家种族”民族保留了29个选举席位<sup>52</sup>。这意味着缅甸二十个民族，包括主要民族缅族，在宪法版图上获得了权利或是地域上的界定划分。

暂时看来，这些新的划定的政治影响尚不明确。一些民族领导人担忧政治身份的激增可能会被用来破坏民族邦的完整性。相比之下，较小民族群体的活动家认为他们从宪法的认可中得到了鼓励。当然，宪法中承认的20个民族基本反映了今天在缅甸活跃的主要的民族身份和民族运动。只有一个大的群体显然被排除在外：主要居住在若开邦、被称作罗兴亚人的穆斯林居民。<sup>53</sup>

然而在2008年，丹瑞大将仍然有一项最大的任务亟待完成：引入新宪法。恢委会夺取权力二十年后，缅甸的政治形势仍然是四分五裂的，而且再一次地在没有和平和民族包容的情况下制定了新的宪法。缅甸仍是一片冲突之地，严重的人权侵犯依然十分普遍；而且在这个国家的许多地方，分裂和暴力是由于政府的军事活动和战术而导致、或是加剧的。

在国家舞台上，主要的分裂在于恢委会-和发委与民盟之间，但这些分歧也体现在民族政治上。大多数少数民族武装组织与政府达成停火协议的同时，克伦民族联盟、克伦尼民族进步党和其联邦民族委员会同盟仍继续坚持在签订任何和平协议前要进行“政治对话”。这导致了一些重大的民族分歧。最明显的就是停火地区的武装，如靠近中国边境的克钦独立组织、缅甸民族民主同盟军和佤联军，被国家恢复法律与秩序委员会-和平与发展委员会作为和平与发展的“模范”地区来推广。与之相反的是，政府军继续对少数民族武装组织拒绝停火协议的地区开展军事行动。尤其是在缅甸东南部，严重的战斗使国内流离失所人群数量超越50万，还有超过15万难民、以及高达200万的移民逃到边境另一侧的泰国。

从开展这些运动的力度来看，很显然政府下定决心要防止反对组织联合或一起发展强大。这导致了一些民族运动的分裂或破碎，包括克伦尼民族进步党和克伦民族联盟。另一个变数地区是掸邦；坤沙领导的蒙泰军(MTA)在1996年同意“投降停火”。随后，一个新的组织掸邦军/掸邦恢复委员会(SSA/RCSS，一般称为南掸邦军)在蒙泰

军投降后出现<sup>54</sup>，而政府军的军事行动导致了重大的平民流离失所状况。

然而，这不是前线唯一被安全镇压的地区。在2005年，许多掸族领导人在东枝于掸邦庆祝日组织会议讨论国民大会时被逮捕。这些因“叛国罪”被囚禁的人中包括两位国民大会代表：掸邦民族民主联盟的领袖昆吞乌和停火的掸邦军/掸邦进步党领袖召学腾，他们分别被判处93年和106年徒刑。

在缅甸其他停火地区对政治发展也产生了类似的忧虑。最初，结束战斗是受欢迎的，国际机构数十年来第一次获允许在缅提供援助。但是，多年来人们目睹了经济腐败、对自然资源如玉石、金矿和木材的开采完全脱离掌控，当地的怨恨逐渐增长，尤其是在克钦邦和掸邦<sup>55</sup>。这些新兴商业大部分都由中国人或政府相关利益方所控制。在很多地区，非法麻醉毒品的产量也增加了，通常都有政府军支持的当地民兵组织的参与<sup>56</sup>。这样的结果被很多社区领袖描述为“没有和平的停火”。

在这种混乱的背景下，很难看到国家和平与发展委员会政府如何推进其政治“路线图”的愿景。当2008年5月台风纳尔吉斯登录缅甸导致超过13万人死亡后，政府匆忙组织全民公投批准了新宪法的实施，遭到广泛批评。人权观察组织否定了这次公投，称其为“没有方向和目的的投票”。<sup>57</sup>

之后在2009年4月，当政府下令所有的停火组织将改编为政府军控制的边防军(BGF)时，缅甸国家形势的不确定性进一步加深。一些小的组织同意了接受改编，但是最强的武装都拒绝了，其中包括克钦独立组织、缅甸民族民主同盟军、新孟邦党、掸邦军/掸邦进步党和佤联军。四个月后，在一次随后即将成为总司令的敏昂莱大将领导的军事行动中，缅甸民族民主同盟军在果敢地区的领导权被驱逐下台，取而代之的是一支边防军。据报道在这次军事行动中有超过200人死亡，37000人逃到了邻近的中国。<sup>58</sup>

随着和发委政府执政的时日所剩不多，人们对国家政治能有什么重大变革的期望也渐低。国民大会和民族停火都没有能够带来包容性的改革，而恢委会-和发委也仍将以其开始执政时的国家状况结束其统治时代——一个依然深陷民族冲突和政治压制的、分裂的国家。在2011年6月，联邦巩固与发展协会改为联邦巩固与发展党(USDP，以下简称巩发党)，由登盛将军和其他从军队退役来担任新职位的高级军官们领导。但是，由于昂山素季、昆吞乌和其他的民主领袖仍被监禁，对谁将赢得11月的选举根本没有什么疑问。民盟和缅甸全国民族联合联盟党派都抵制并拒绝参加大选，巩发党获得了将近80%的选举席位。

一些（大部分是）新的党派确实参与了投票，而昂山素季在选举结束几天后被国家和平与发展委员会释放。但是，当巩发党的选举议员加上政府军的保留议席，国家军队的支配地位已经贯穿所有级别的立法机构<sup>59</sup>。即将上任的总统登盛，也是即将下台的和发委总理。

有此前途渺茫的开始，似乎也没有迹象表明即将出现的以大势头席卷缅甸全国的快速变化。

## 登盛总统的“全国停火协议”进程：2011年-2016年 背景

2013年7月在伦敦，登盛总统在演讲中发布了一个备受公众注目的说法：“很有可能，在接下来的几周，我们将会有一个全国性的停火，六十多年来第一次、枪声将在缅甸每个地方都消失”。<sup>60</sup>登盛的预言为时过早，但从表面上来看，他确实有感到自信的本钱。就任后他在缅甸引入自由开放的倡议受到了欣然欢迎。在纳尔吉斯热带风暴的悲剧后，国民情绪无疑变得不同了，而且大众对很多社会领域的意识也加深了，包括政府对改革迫切需求的优先排序。

至关重要的是，西方政府也鼓励支持政治变革，

他们相信在登盛总统任下，现在有了一个可以和他“做买卖”的国家领导人。首先，变化在仰光 and 主要的大城市圈是最为明显的。但是随着西方制裁逐渐取消，缅甸对国际到访者们来说很快呈现出非常不同的景象。如果其他事不能说明问题，那么登盛在2011年9月出乎意料地叫停了与中国签订的密松大坝项目，似乎表明他已经准备好了做出不同的决策。正如他在伦敦对听众们所讲的，政府的目标“无非是想从半个世纪的军事统治和集权主义过渡到民主制”。<sup>61</sup>

然而，从登盛就任到现在已经过去六年，对于缅甸国家政治变革的本质仍然存在很多疑问。昂山素季和民盟在2012年4月通过议会补选进入了立法机关，标志了一个重要的希望象征。但即使是民盟后来接着赢得了大选胜利，它仍然需要交代如何能够改变其政策-从反对2008年宪法到相信宪法可以修正来作为全国性改革的基础。缅甸今天已有了一个准平民政府-还不是一个完全代表所有人民的民主政府。但迄今为止，仍然没有出现国家和平与改革的突破性时刻。

这种两难困境在少数民族边境地区最为紧要。政府的变化再一次地成为缅甸国家政治重大剧变的序曲。表面上看来，登盛政府的上台标志着一个新力量时期的出现，有高达上百的代表不同民族奋斗目标的组织在活跃，包括停火组织、非停火组织和选举党派，以及更加多样化的民间社会团体<sup>62</sup>。社区层面活动也因为新的和平倡议的引入而得到助推。但是，如同民族领导人们抱怨的，这样的复杂性不是反映了政治意愿；反而，很多社区存在的冲突遗留问题变得分裂了。

如同在社会主义纲领党及恢委会-和发委时代，政权过渡有两个主要因素-军事和政治；而再一次地，新的分歧开始在缅甸显现。登盛政府没有在缅甸国家政治中标志开启了“元年”，而是从五十年的军事统治下进化而来。这在不同的少数民族区域带来了特别的反响。登盛就任时，在缅甸不同的地区有很多停火和非停火少数民族武装组织，以及许多“民兵组织”；还有2009年在

果敢地区发生的改编边防军事事件使同盟军惨败、人员伤亡也导致了相当的警觉。<sup>63</sup>比较显著的是，非军事化、解除武装和政治过渡的问题在政府军下达改编边防军的命令前，还从没有与主要的停火组织进行过恰当的讨论。这已经被证明是一个重大的失败。

最终，在较小的少数民族武装组织中组成了23个边防军营，如克钦新民主军同意了接受政府军的表面权威，而其他的组织，最著名的是勃欧民族组织，接纳了当地民兵组织的地位<sup>64</sup>。但是较强的组织全都拒绝改编，导致了2011年2月在登盛就任前夕（大部分是）前民族民主阵线成员在泰缅边境召集了紧急会议。在此，他们组成了新的联盟-民族联合联邦委员会(UNFC)来呼吁联邦民主制并主导以后的谈判（请见图表“少数民族武装组织：2017年8月”）。在一次重大的联盟变更后，民族联合联邦委员会最终由12家成员组织组成，包括了停火组织（克钦独立组织、新孟邦党和掸邦军/掸邦进步党）和非停火少数民族武装组织（著名的有克伦民族联盟和克伦尼民族进步党）<sup>65</sup>。作为改革和解方案的一部分，民族联合联邦委员会还主张组成一支“联邦军队”。

接下来发生的事至今仍是深陷争议：针对缅甸东北部战火重燃，是由于悲剧情况导致还是政府军的计划，各方看法不同。<sup>66</sup>但是随后在2011年6月登盛总统就职的三个月时间内，政府军17年来首次重新在克钦邦和掸邦北部展开军事行动，克钦独立组织与政府的停火被打破。随着伤亡人数和国内流离失所人群数不断增加，冲突很快蔓延到邻近的果敢、掸族和德昂族社区<sup>67</sup>；政府军恢复了其区域“清扫”战术，这就意味着军事行动同样也针对平民，以阻止当地民众对少数民族武装的支持<sup>68</sup>。这些冲突今天仍在继续，成为了实现国家民族和平的一个核心障碍。自此，有超过10万的平民在这样反复违反国际人道主义法则的行径中流离失所于靠近中国边境的地区。<sup>69</sup>

彼时，在缅甸东北部恶化的情况基本上被这个国家其他地方、人们觉得有希望获得更好改变的事

件所遮蔽。抓住此重要的行动时机，登盛总统选择在这样一个时刻推出他自己的和平提案，很快赢得了全国性的势头。首先，他邀请武装反对组织的提案与吴努的“为民主而武装”倡议及奈温将军的“和平谈判”遥相呼应。但是，随后他提出一个全国性停火协议(NCA)的目标，这个新的方法很快变得更加宽泛。

在接下来的几年，登盛的和平推进及与民盟修好成为政权过渡最受好评的方面。新的开放和在一些新地区尤其是缅甸东南部武装冲突的减少，确实不可否认，而且为更大的、全国性的政治和经济变革奠定了平台。

然而，冲突仍然在其他边境地区继续，登盛政府从未成功回答一个关键问题：这个新的和平进程是否真的是通向国家改革之路，还是如同纲领党和国家恢复法律与秩序委员会的倡议，只是一个确保军队在国家变革时期继续掌握控制权的途径？对于很多民众来说，这还尚无定论。

## 结果

在2011年8月，官方第一次正式宣布了新的和平倡议：登盛政府向“那些还没有接受宪法的少数民族武装组织伸出了橄榄枝”。<sup>70</sup>表面上看，这是一个重要的语气上的变化。但是，通过登盛提到宪法这一点，其新政府已经表明必须将认可2008年版宪法作为政治改革的基础。这依然是一个主要的国家困境：不仅仅是简单的涉及宪法能否修改的问题，而是因为其至上地位已经阻碍了政治对话中许多方面的讨论以及对彬龙精神的重现。

从这一点来看，对于缅甸国内已成为世界上最错综复杂的和平进程，不可能只用单一的故事来描述。如同国家恢复法律与秩序委员会发起的国民大会，事件仍在展开，但是在少数民族武装组织中对于登盛提议的最初响应是犹疑的。政府与克钦独立组织之间停火状态的崩塌给大多数的考虑



蒙上了阴影，而政府的“联邦政府内部和平调解小组”首先集中精力与佤联军、民族民主同盟军和其他像克钦独立组织一样的、已经停火但拒绝改编为边防军的少数民族武装组织重申现有的停火协议。<sup>71</sup>

然而，从2011年末期开始，局势发生了变化，和平谈判的提议也向其他少数民族武装开放。登盛开始与民盟修好关系，民盟随后取得了议会中的席位，和平提议迅速取得进展。2011年12月掸邦复兴委员会/掸邦军率先与政府达成了新的停火协议，在随后几个月里钦民族阵线(CNF)、克伦民族联盟、克伦尼民族进步党、若开解放党(ALP)、那加兰民族社会主义委员会卡普朗派(NSCN-K，以下简称卡普朗派)、勃欧民族解放组织(PNLO)也陆续签订了新的停火协议。<sup>72</sup> 2013年，在1988年民主镇压后建立的、以缅族人为主的全缅学生民主阵线(ABSDF)也同意停火。(详见附表“少数民族武装组织：2017年8月”)。

对于那些在国家恢复法律与秩序委员会-国家和平与发展委员会统治时期不情愿停火的组织，取得这种初步成功有两个因素是不可或缺的。第一因素是，随着民盟进入议会政治中，之前的以缅族为主的民主团体“联合阵线”联盟在一夜之间就消失了。第二个因素是，西方资助方的支持为登盛做出的变革承诺带来了信心，尤其是在许多难民和反对派组织聚集的泰国边境地区。挪威政府支持的缅甸和平支持倡议(2012年-2014年)和政府附属的缅甸和平中心(MPC)鼓励和解；2012年11月，欧盟委员会主席若泽·曼努埃尔·巴罗佐(José Manuel Barroso)出席了缅甸和平中心办公室的开幕式。<sup>73</sup>

为了推进和平的进程，缅甸和平中心的任务是负责在少数民族武装组织和政府首席谈判代表(前将军昂民)之间进行联络<sup>74</sup>。通过这些关系，建立起了一个用来定义登盛的倡议的语言对话架构。在西方的支持下，伙伴关系和社区外展被强调，通过在新的停火地区成立停火联络办公室并让援助机构能够进入这些地区，来鼓励加强这些

重点方面。相反的是，中央政府频繁地阻止人道主义援助进入克钦邦和掸邦的战火重燃的地区，反映出政府在和平努力方面的不同态度。

在这种背景下，事实证明，要形成一个一致连贯的和平进程仍是主要的挑战。在接下来的几年里，在缅甸内部和边境地区都形成了一系列复杂的网络。<sup>75</sup>处在这个网络最高层的是由登盛主持的联邦和平调解中央委员会和联邦和平工作委员会(UPWC)，通过缅甸和平中心与各少数民族武装组织就停火谈判及与社区组织的关系等问题进行协调。但是，直到今天，仍然有关于谁应该来设计和平流程的疑问；另一个同样重要的问题是，谁应该被包含在全国和平进程中。

这些问题的答案并非是那么不简单直接。民族联合联邦委员会作为那个时候主要的少数民族联盟，包含了停火的和未停火的少数民族武装组织。但是，有一些其他有影响力的组织，尤其是佤联军和民族民主同盟军，已经与政府停火，但却不是民族联合联邦委员会的成员组织。同样，中国境内的各方也焦急的关注着在云南边境地区扩散的缅军与克钦独立组织的冲突。北京的官员们不仅仅是担忧边境稳定和商业投资，同时也很想让各个西方政府和援助机构远离长达2185公里的中缅边境线(详见下文“21世纪彬龙会议：结果”一节)。<sup>76</sup>

在这种组织真空中，这些新签署全国停火协议的少数民族武装组织成立了一个新的“少数民族协调工作组(WGEC)”。在缅甸前总统苏瑞泰的儿子韩永贵领导的欧盟缅甸协会的支持下，这个“少数民族协调工作组”在一度被认为是民族联合联邦委员会的竞争者，而后者常常被描述成“强硬派”。<sup>77</sup>2013年2月，由昂民带队的缅甸中央政府团队在泰国清迈会见了由12个民族联合联邦委员会成员组成的代表团。两个月后，少数民族协调工作组提出了一份与民主力量开展政治对话和包容性参与的框架，旨在于“1947年彬龙协议”的基础上建立政治谈判的原则。在2013年3月，中国政府也任命王英凡作为特使，以支持

克钦独立组织与缅中央政府达成新的停火协议。随后通过在云南边境城市瑞丽举行了一系列会议后，2013年5月在中国和联合国官员的见证下，缅甸中央政府与克钦独立组织在克钦邦的首府密支那达成了缓和敌对形势的协议。<sup>78</sup>

随着这些倡议的展开，和平的势头看起来正在形成。不同的意见依旧存在，也并不是所有的各方都参与到了各种讨论中。但是通过三个阶段来达成全国和平的构想总体得到了推动：第一阶段，达成邦一级的沟通联络的协议；第二阶段，联邦层次的政治对话和区域发展协议；第三个阶段，国家议会和全国性代表参与的最终和平协议。军队和政治谈判的先后顺序仍然是一个特别的问题。但是，通过这三个阶段的进程，希望是能够将政治改革和民族和平的进程整合到一起，另外“第二次彬龙会议”或者是“彬龙联邦和平大会”的概念在未来大选前能够形成。

现在，对达成全国性突破的希望开始燃起。各个已经达成停火的、仍未停火的少数民族武装组织、以及各个政党和民间社会组织能够在没有安全干扰的情况下会面，开始组织各种会议，并在在接下来的几年继续下去。在2013年11月，16个少数民族武装组织的代表参加了在克钦独立组织总部拉咱举办的峰会；在这次峰会期间，这些组织一致同意在前往密支那会见政府的联邦和平工作委员会(UPWC)之前，成立一个“全国停火协调小组(NCCT)”<sup>79</sup>。在密支那的会议上，全国停火协调小组向联邦和平工作委员会呈递了一份包含11点内容的全国停火框架；同时，联邦和平工作委员会也向全国停火协调小组展示了一份“全国停火协议”草案<sup>80</sup>。以共同参与的形式来谈判的重要原则似乎已经建立。出席密支那会议还有联合国秘书长特使维贾伊·南比亚尔(Vijay Nambiar)和中国政府的亚洲事务特使王英凡。

在接下来的几个月里乐观情绪依然在增加，尤其是当民族联合联邦委员会的一个代表团访问仰光并与昂山素季会面之后<sup>81</sup>。实际上，昂山素季在和平进程中并没有发挥积极的作用，同时有政

府官员私下里担忧她可能会告诫民族联合联邦委员会放慢和平谈判的速度，以避免为联邦巩固与发展党带来政治优势。但是，显然昂山素季和登盛都致力于相似的目标，一种可以预见到的、有共同目标的感觉。2014年的2月份，登盛总统在联邦日当天的讲话中，打破了缅甸军方长达半个世纪来的禁忌-他提到了彬龙和关于联邦制的未来：所有的国家民族要在“彬龙精神”的基础上建立民族团结，并通过联邦制朝着一个和平的、现代化和民主的国家前进。”<sup>82</sup>在军政府几十年的统治后，这些话语是缅甸公民们渴望听到的。

但是，在接下来的两年里，这种共同参与形式的和平进程从未形成。后来对于为什么没能实现国家突破性的进展，又发展成一个各方的“指责游戏”。这很可能没有一个单一的答案，但在和解方面，登盛政府从未使民众相信和平与有意义的改革发生的可能性。甚至，三个关键的因素继续加深了全国许多地区的少数民族的忧虑。

首先，随着政府军频繁地使用喷气式飞机和直升机进行空袭，在克钦邦和掸邦北部地区的武装冲突的规模持续扩大。当国内流离失所人群的规模超过了10万人后，克钦独立组织的盟友们也开始了武力反抗。在2015年初，缅甸民族民主同盟军和德昂民族解放军开始展开军事行动，试图重新占领果敢地区，但最终未能成功<sup>83</sup>。同一时期，政府军也在邻近地区对已经停火的掸邦进步党/掸邦军时常发动攻击，试图切断其与位于中国边境的强大的佤联军要塞之间的联系。

然而缅甸东北部并不是唯一发生冲突的区域。在同一时期，佛教徒和穆斯林之间的紧张关系、甚至有时是暴力冲突，正在这个国家的多个地区不断加剧。2012年6月在若开邦发生第一次严重的暴力事件后，骚乱在全国多个地方蔓延开来，导致至少80人死亡并有多达9万人流离失所。这些骚乱的主要的受害者是穆斯林人口，这些“罗兴亚人”的权益问题依然是这个国家所面临的最严峻的民族挑战。<sup>84</sup>从2012年开始，危机只是在范围上有所增加（详见后文“21世纪彬龙会议：背

景”和“结果”部分)。但是随着反穆斯林情绪的日益增长,在登盛的总统任期内出现了以“马巴达”运动(种族佛教保护联合会)为首的激进佛教民族主义,这些激进佛教民族主义似乎获得了一些官方以及普通民众的支持,这让缅甸国内的其他少数民族也感到十分担忧。<sup>85</sup>

使情况更加复杂化还有在同一时期,一次新的武装运动也开始在若开族人群之中蔓延开来。在缅甸与孟加拉国和印度的三国边境交界地区,在历史上存在着多个小型的反政府武装,其中包括在2012年已经与缅甸中央政府停火的若开解放党和仍然考虑继续进行武装斗争的若开民族委员会(ANC)。但是,经过在克钦独立组织控制地区接受军事训练以后,新成立的若开军(AA)在2014年间开始转移若开邦的边境地区活动。<sup>86</sup>若开军的出现与罗兴亚危机并没有联系,其成立的时间早于最近的若开邦发生危机的时间。但是从那以后若开军在边境地区已经获得了一些支持;至今其仍然在政治事务上与克钦独立组织、德昂民族解放军和缅甸民族民主同盟军之间保持紧密联系。

这种冲突的背景导致了各民族对于登盛的和平进程感到担忧的第二个原因。甚至在谈判还在继续进行的同时,缅甸正经历着这个国家有史以来最迅速的土地攫取和自然资源开发的时期。缅甸东北部的冲突地区和新近停火的地区都受到了影响,同时当地的居民感到在此过程中没有受到咨询。<sup>87</sup>不只是从若开邦海岸边直通中国的油气管道,还有在克钦邦快速升级的玉石开采中也经常会出现与中国或者缅甸军方利益相关的公司。全球见证组织(Global Witness)估计,在2014年,仅玉石贸易就高达310亿美元。<sup>88</sup>尽管密松水电站现在被搁置了,但人们依然对边境地区的其他水电站项目深感担忧,民间社会组织呼吁暂停新的投资项目,直到政治对话与全国和平能够实现。<sup>89</sup>

土地攫取和资源开发又引发了许多社区民众对登盛的和平进程持怀疑态度的第三个原因:“分而

治之”策略的延续。人们并没有把政府的和平提议看作是新的、实现全国对话的开始,而只是几十年的内战背景下迈出的另外一步。不难看出,在登盛政府时期,位于克钦邦和北掸邦的前模范停火地区又重燃战火,而之前缅甸东南部的冲突地区却被视为和平地区 and 发展的目标;这与这些区域在国家恢复法律与发展秩序委员会-国家和平与发展委员会时期的命运完全反转了。

在登盛总统任期内,一系列关于政府意图的疑虑不断增加。第一个被提及的问题是关于“分而治之”的策略,是由于在登盛和平进程的初期,缅甸中央政府于2011年12月与掸邦军/掸邦恢复委员会签订了第一份新的停火协议。掸邦军/掸邦恢复委员会是一支掸族武装组织,而国家恢复与发展秩序委员会-国家和平与发展委员会的官员曾说过他们“决不”与其进行谈判,掸邦军/掸邦恢复委员会的唯一选项是“投降”。<sup>90</sup>在2014年3月份开始的人口和房屋普查同样也没有改善各个民族间的理解,因为这次普查沿用了国家恢复法律与发展秩序委员会-国家和平与发展委员会政府期间制定的、存在缺陷、且造成少数民族身份混淆的“135个民族”的指称<sup>91</sup>。与此同时,在许多社区都存在对地方边防部队和民兵组织活动的忧虑,其中不少是由巩发党议员所领导的。当商业投资人蜂拥涌入少数民族边境地区,许多有政府军支持的民兵组织都深入到这些经济活动中,包括非法的毒品贸易<sup>92</sup>。在此背景下,掸邦军/掸邦恢复委员会部队的活动范围在2015年间扩大到了掸邦北部地区,这似乎证实了许多对于“分而治之”策略的怀疑,特别是掸邦军/掸邦恢复委员会的部队开始与尚未停火的德昂民族解放军开战的时候。

彼时,这些因素都被登盛的支持者们忽视或者淡化了。当然,缅北边境地区的武装冲突与缅甸国内其他地区逐渐取得进展的自由开放形成了鲜明对比。然而,冲突地区的不安全感加深了人们的不满,并给未来的失败做了铺垫。尽管登盛能够呼吁全国停火,但是他从未真正迈出这一步。甚至,他的政府更关注的是和平进程的机制,而不

是和平进程的需求。这不仅意味着谈判中从来没有实现全国性的包容和公平的环境，而且关于政治对话、非军事化、过渡和临时安排等基本问题总是被推到更远和次要的位置上。

这些包容和平等方面的弱点就存在于登盛的重头戏-全国停火协议(NCA)的中心，而缅甸国内所有的政治和民族相关利益方都被期待要签订这份协议。政府辩称，只有在签订这份协议之后，真正的政治对话才能开始。带着这种想法，在2014年1月份在克伦民族联盟区域的洛基拉举行的少数民族武装组织峰会上就开始起草全国停火协议<sup>93</sup>。接下来在7月份在克钦独立组织总部拉咱举办的另一次峰会上，对这份协议再次做了更新，并确认全国停火协调小组代表16家少数民族武装组织，将会与缅甸中央政府一起起草一份最终版本的“单一文本”。（详见下文列表“少数民族武装组织表：2017年8月”）。

接下来的一个月，全国停火协调小组和联邦和平工作委员会经过几轮会议之后，达成了建立联邦体制的一致原则。少数民族武装组织似乎接受了政府军的“三项主要目标”，同时政府军的代表也认可了少数民族武装组织的政治诉求。这是一个历史性的时刻，随后各个政治党派、公民社会组织和其他利益相关团体在仰光举行了大量会议。这是缅甸独立后的第一次，可以说是所有的关键冲突各方达成了共识。但是，这也是最后一次真正看起来有可能实现更广泛的和平进程的包容性协议。

而在接近政府的群体与游离于和平进程外的团体之间开始出现新的分歧。直到今日，应该在任何全国性进程中代表参与的少数民族武装组织的数量依然是个问题。在登盛的任期内，总共有21个少数民族武装组织被普遍接受-但是这并不应该被视作最终代表了冲突各方的总体形式（详见后表，“少数民族武装组织：2017年8月”）。但是随着登盛政府任期时间的流逝，登盛的支持者们开始担忧他们需要在即将到来的下一次大选前，在和平进程中做出一些具体的成果。此时的

情况看起来不仅仅是登盛可能会下台，而且还有人质疑缅甸军方对于“全国停火协议”的承诺，以及担忧为许多和平倡议提供资助的国际资助方的态度。

从这些反思之中，登盛政府找到了一个方法来加速他提出的和平进程，即：那些已经准备好签署全国停火协议的少数民族组织应该马上就签署，而其他的组织可以等他们准备好以后再签署。正如缅甸和平中心的官员翁奈欧(Aung Naing Oo)后来所写到的：“政府会与任何愿意接受的组织进行敲定协议，有部分组织签署了的协议总比没有达成任何协定的情况要好。”<sup>94</sup>

继8月份的乐观情况之后，全国停火协议的进程开始瓦解。在接下来的一个月，明显出现了急躁的迹象：当敏昂莱批评民族联合联邦委员会拖延签署全国停火协议的时候，克伦民族联盟的资深主席苏穆图希颇退出了民族联合联邦委员会，这一举动令许多他的支持者也感到十分惊讶<sup>95</sup>。同样有争议的是，政府军代表拒绝了就先前已经同意的“就联邦联盟事宜进行讨论”。<sup>96</sup>

随着全国停火协调小组和联邦和平工作委员会之间的谈判陷入僵局，缅甸国内多个地方的冲突又开始升级，谈判紧接着出现了危险的中断。在2014年10月期间，缅甸军方开始向已经停火的掸邦军/掸邦进步党和没有停火的克钦独立组织、德昂民族解放军和缅甸民族民主同盟军发动了进攻。11月，有20多名来自克钦独立组织各个盟军的学员，在克钦独立组织的军事培训学院中被缅军发射的炮弹炸死<sup>97</sup>。在2015年2月初，在一次逐步升级的冲突中，缅甸民族民主同盟军短暂地占领了果敢“自治区”的首府老街，这让政府军十分尴尬，并引发了其强烈反击。

随着这些事件的发生，缅甸政府采取了劝说各个少数民族武装组织单独签署一份联合的和平协议的政策。为了争取维持全国停火协议的势头，在2015年2月12日的联邦日当天的喧闹钟，在内比都签署了一份单独的“致力于和平与民族和解

的契约”，以建立一个“遵从彬龙精神，基于民主制和联邦制原则的联邦”。<sup>98</sup>这份契约的签署者包括登盛总统、16位部长、三位缅甸将军和各个政党的代表。但是，只有四个停火组织签署了该契约：掸邦军/掸邦恢复委员会、克伦民族联盟，及两个从克伦民族联盟分裂出去的组织——民主克伦仁爱军(“DKBA[5]”)和克伦和平委员会(KPC)。<sup>99</sup>其他的少数民族组织私下里都批评这种做法。

对和平的希望依然存在；随后的一段期间里，不同的利益相关方开展了激烈的活动，尝试寻求达成一致。2015年3月，当缅甸中央政府和少数民族武装组织的谈判队伍签署了全国停火协议的最新一稿的时候，一份可能的“全国停火协议”似乎即将完成。然而，并不是所有的全国停火协调小组和民族联合联邦委员会的成员组织都感到满意。少数民族武装组织的领导们还没有批准这份草案的细节部分；另外对于哪些组织可以真正的签署协议，哪些组织可以作为观察员来见证，或是参与其实施，仍然存在疑问。还有其他重要的民族声音，包括各个政党和社区团体，都还没有征询他们的意见。同时，冲突仍在持续，政府军清楚表明其不接受6个组织参与任何协议，包括三个活跃的组织：若开军、缅甸民族民主同盟军和德昂民族解放军，和三个很大程度上在军事上处于休眠的组织：若开民族委员会、拉祜民主联盟(LDU)和佤族组织(WNO)。这6个组织都是全国停火协调小组的成员组织。<sup>100</sup>

正是在这样的背景下，2015年5月初佤邦联合军让人意外地在其靠近中国边境的首府邦桑举办了一次少数民族武装组织的峰会。在此之前，佤联军作为这个国家内最具实力的少数民族武装力量，一直保持沉默，基本没有参与缅甸国内的和平谈判。但其这时的出现反映了佤领导们对于在云南边境地区不断蔓延的冲突的担忧，这也是中方官员们的担忧。从1989年与缅甸中央政府达成停火协议以后，佤联军就控制了掸邦的大片地区，在某种程度上，依托2008年版宪法基础上建立了一个佤族“自治区”。

然而，随着缅甸军与克钦独立组织、缅甸民族民主同盟军、德昂民族解放军和掸邦进步党/掸邦军在掸邦北部地区的发生持续的冲突，佤联军和其盟友民族民主同盟军开始担忧它们会成为政府军行动的下一个行动目标。特别是佤联军、缅甸民族民主同盟军和民族民主同盟军都是1989年从缅甸共产党脱离出来的组织，而且其领导层一直保持着密切的联系。

在邦桑峰会上经过了一周的讨论之后，一份参会各方达成的最终声明发出，呼吁将所有的少数民族武装组织都纳入全国停火协议中，并在签订全国停火协议前结束冲突，以及修改2008年版宪法；声明的内容正反映了这些担忧<sup>101</sup>。一个月后，在克伦民族联盟控制区域内的洛基拉召开了另一次少数民族武装组织峰会，出席本次峰会的还包括联合国秘书长特使维贾伊·南比亚尔和中国政府的亚洲事务特使孙国祥。在此，各参会组织决定不接受最新的全国停火协议草案，而是提出了对于该草案的修改意见，包括与人道主义援助和发展项目相关的条款。同样重要的是，这次峰会上进一步确认了除非将所有的16个全国停火协调小组成员组织都纳入全国停火协议，否则少数民族武装组织将不会签署全国停火协议(详见附表“少数民族武装组织，2017年8月”)。<sup>102</sup>

和平包容性的问题仍然是争论的焦点。在许多方面上，邦桑和洛基拉峰会后的声明就是在重申之前的少数民族武装组织峰会上做出的决定。但是通过这些公开声明，是正是表明了在任何最终版本的全国停火协议中都需要真正的包容，而不是选择性的。许多少数民族武装组织领导人所表达出来的挫败感现在已经十分深重了。考虑到多年来，缅甸军方对于谁可以、或是谁不可以参与到和平协议中的标准不断在变化，人们普遍认为，把某些少数民族武装组织排除在外是一种削弱反对者和允许军事行动继续下去的战略手段<sup>103</sup>。缅甸国内的多个地区的冲突仍在持续，许多民族领袖都开始质疑，在某些团体和地区均被排除在外的情况下，如何可能实现全国和平？

接下来全国停火协调小组和民族联合联邦委员会又举行了两次会议，尝试就全国停火协议达成一致；在这两次会议上，参与方包括了以缅族为主的全缅学生民主阵线。但是少数民族武装组织们要求对于协议的修改和纳入所有武装组织的要求从未得到解决。相反，随着大选的临近，登盛政府继续施行其“部分签署”的理念。

这是一个高度紧张的时期。广泛的民意调查都显示预测民盟将会获得胜利，但是也有许多关于巩发党-政府军是否会允许将权力转交给民盟的怀疑。当然在巩发党看来，尽快签署全国停火协议似乎可以作为一项竞选策略。对全国停火协议的支持者来说，他们的理由是经过了5年的和平谈判，需要在登盛卸任前获得切实的停火进展的证据。相较之下，有许多反对派组织认为最好相信民盟会获得大选胜利，并等待新政府的成立后再考虑下一步。在这个时候，昂山素季呼吁举行“第二次彬龙会议”，带来了一个新的和平途径的期望，而且她承诺，如果民盟上台“将会优先推进和平进程和对话”。<sup>104</sup>

然而，全国停火协议中缺乏包容性的问题从未被解决。相反，2015年10月15日在内比都举行的一场盛大的仪式上，“部分组织”签署了《全国停火协议》。在45个国家的大使以及联合国、欧盟和世界银行代表们的见证下，8家少数民族武装组织的代表与敏昂莱大将及登盛总统共同签署了协议。登盛在签字仪式上讲到，全国停火协议对后代来说是一个“历史性的礼物”。<sup>105</sup>未被提及的事实是，大多数的少数民族武装组织都没有签署该协议，包括克钦独立组织、克伦尼民族进步党、民族民主同盟军、新孟邦党、掸邦进步党/掸邦军、德昂民族解放军和佤邦联合军。在这些签署协议的组织中，只有三家组织可以被认为是重要的组织：克伦民族联盟、掸邦复兴委员会/掸邦军、和重要性次之的钦民族阵线。其他的签约组织都是规模非常小或者是从其他组织中分裂出来的组织，包括若开解放党、民主克伦仁爱军、克伦和平委员会、勃欧民族解放组织和一家非少数民族武

装组织-全缅学生民主阵线<sup>106</sup>。同样重要的是，尽管有一位民盟的代表出席了本次签约仪式，但是昂山素季本人并没有出席。

从为其辩护的角度来说，《全国停火协议》可以被描述成一份像1947年的《彬龙协议》一样具有雄心壮志。但可以确定的是，这份全国停火协议与彬龙协议是完全不同的，而且更加地复杂。由于冲突仍在持续，这份协议同样在每一个用词上都不准确：它并不是“全国性的”，因此也不能被认为是“停火”或者是一份“协议”。不如说，由7个章节和33个条款组成的这份“全国停火协议”试图为政治解决方案制定一个长期的路线图，同时包括议会改革和民族和平<sup>107</sup>。缅甸军方提出的“三个主要的民族目标”是为了保证“联邦不解体，国家团结不解体和维持国家主权”。为了平衡，协议中也包括少数民族关注的基本原则，并为这些基本原则设定了目标：

“在自由、平等、公正的基础上，充分保证民主权利、民族平等与自决权，本着彬龙精神，建立以民主原则和联邦制为基础的、与政治对话结果一致的缅甸联邦共和国”。<sup>108</sup>

为了推进这些目标，将会建立一个“联合停火监督委员会”和“军事行动行为准则”。接着，将会通过联邦和平会谈联合委员会(UPDJC)和举行“联邦和平大会”来开展“政治对话”，以达成全面的和平协议，作为“修改、废除和增加2008年版本宪法中条款”的基础。然而，尽管讨论过“过渡期间”的安排，但是，缺乏在实现国家改革之前的监督机制明确的共识，包括在裁军、复员、重返社会(DDR)和安全部门改革(SSR)等关键领域的问题。直到现在，这些问题仍待解决。<sup>109</sup>

随着民盟在11月的大选中获得压倒性胜利，登盛政府在其执政的最后几个月里几乎没有采取什么行动来解决各民族人民所担忧的冲突形势。即便是在签署“全国停火协议”之时，政府军仍然对掸邦军/掸邦进步党发动了新的攻

势，试图夺取该组织的总部万海。超过6千村民流离失所，当地选区中的投票活动也被迫中断<sup>110</sup>。政府军同时也在更北部的德昂民族地区展开更多的军事行动，当地民兵组织和另一家“全国停火协议”的签署方掸邦军/掸邦恢复委员会，也卷入了军队与没有签订停火协议的德昂民族解放军之间的武装冲突。缅甸国内的许多社区对于不断蔓延的佛教民族主义的担忧也在加深，这种令人忧心趋势在登盛任期结束前议会通过的四项“种族和宗教保护法案”中似乎是得到了认可和支持。<sup>111</sup>

在登盛离职之前，作为他最后的政治遗赠，第一次“联邦和平大会”在2016年1月组织召开。然而，和平进程显然已是摇摇欲坠。巩发党在大选中经历了重大失败，尽管一些未签署全国停火协议的组织以“观察员”的身份被邀请参加了本次联邦和平大会，但实际上没有人真正参与到会议（的议程）中。来自若开民族委员会的吴端卓声称：“我们受到了歧视，签署了全国停火协议的组织在会议中可以全权做决定，政府给予他们和平。而我们从政府那里得到的却是更多的冲突。”<sup>112</sup> 掸邦民族民主联盟领导人昆吞乌抱怨说：“在不能保证平等的情况下，我们怎么能够一起合作？”<sup>113</sup>这一次，昂山素季参加了政府与少数民族武装组织之间的一个联合和平会议，呼吁“建立一个真正的民主联邦国家”<sup>114</sup>。但是她也将这次会议描述为“只是一个象征”。“真正的和平大会必须由下一届政府来举办，”她说道<sup>115</sup>。如同她在联邦独立日当天的讲话中解释的：“和平进程将会是新政府将要做的第一件事情。我们将会尝试达成全面包容的停火协议。”<sup>116</sup>

登盛总统的政府就在这样的阴影下结束了。毫无疑问的是，在他的执政期间十分关键的是开放了这个国家通向现代化的大门和许多长期被剥夺的自由。同样重要的是要承认，特别是在缅甸的东南部，在经历了几十年的冲突后，新的和平桥梁已经建立，社区也在试图重建。然而，缅甸国内其他的多个地区却经历了多年来最为显著的冲突

升级。甚至在已经停火的地区，难民也没有开始从泰国境内的难民营返回他们原来的家园。与此同时，在孟加拉和中国边境地区的难民和流离失所人群的人数还在继续增长。

怀着变革的希望，民族联合联邦委员会的成员组织组建了一个新的谈判委员会，准备与即将到来的民盟政府展开谈判。然而，许多缅甸人民仍然担忧缅甸军队的领导层，在执政长达半个世纪之后，是否会真正的改变他们的态度？民盟是否真正能够被允许组建下一届政府？如果是，将会建立什么样的政府？一次“新的彬龙会议”是否真的即将来临？

## 二十一世纪彬龙会议背景

目前来说，就民盟上台对于缅甸政府历史带来的影响做出评价为时过早。在民盟执政之前，这个国家就已经累积了很多巨大的挑战负担，不可能指望新一届的政府上台后就能立即解决这些问题。然而，在经历了多年来民主人士的牺牲后，人们对民盟抱有很大的期望，希望民盟能对其竞选时的承诺“变革的时刻”加快步伐。昂山素季在民盟就任前提到对民族和平的优先考虑也进一步提升了缅甸国内和国际社会对于她的期望。<sup>117</sup>

然而并没有花费多长的时间，缅甸国家形势就出现了十分不同的景象。表面上，政治过渡正继续朝着民主政府的方向前进。但实质上，人们很快就清晰看到，登盛领导的巩发党-政府军政府只是被由昂山素季领导的新的民盟-军方混合政府取代了，并没有发生民盟寻求的激进的变革。

有很多的警示迹象显示，通过控制议会四分之一的席位、三个政府部门和内政部总务厅<sup>118</sup>，缅甸军方的权力几乎没有什么即时的变化。而且缅甸军方仍然保持在协调民事和军事事务的最高级别机构-国防和安全委员会中的主导地位<sup>119</sup>。这种

优势突出体现在缅甸军方依照2008年的宪法的限制条件阻止昂山素季成为总统之时（因为昂山素季与英国人结婚而有外国亲属）。所以，民盟政府不得不为昂山素季设立一个新的国务资政的职务；而吴廷觉，一位退休的学者和公务员、同时也是昂山素季的亲密盟友，担任了很大程度上只是礼仪性作用的总统职位。

在执政之后，民盟的地位上所受的限制即突出显现出来，尤其是昂山素季似乎在专注于与政府军的高层军官实现“妥协”。在2016年8月，民盟政府宣布将会举办新的“21世纪彬龙会议”，并任命了一个独立的“若开邦事务顾问委员会”，由联合国前秘书长科菲·安南担任该委员会主席。但是让国际支持者失望的是，新的缅甸政府拒绝与联合国人权理事会合作开展调查，而且对联合国秘书长任命的特使维贾伊·南比亚尔的委任也没有继续更新。维贾伊·南比亚尔在之前的缅甸和平进程中扮演了重要角色，但是这次并没有延续下去。

同样出乎意料的是，在民盟上任后，缅军在克钦邦和掸邦继续开展军事行动，民盟的官员们也没有发表过任何批评意见。2017年10月，一只新的武装组织-后来被称为若开邦罗兴亚救赎军团(ARSA)，突然对警察局发动袭击并杀死8名警察后，政府在若开邦进行安全镇压，并导致超过70000人-主要是穆斯林流离失所，对人权问题的担忧进一步加剧<sup>120</sup>。作为回应，民盟官员们似乎接受了政府军的说法，将罗兴亚人定义为“孟加拉人”，因此非缅甸公民。<sup>121</sup>

在私下场合，民盟的官员坚持称民盟并未放弃对于变革的承诺。但是，他们辩称就目前来说，这意味着要与缅甸国家政治的3个关键现实共存：2008年宪法、政府军和总司令敏昂莱大将。为了为其立场辩护，他们给出了各种解释，包括：缅甸军方和民主政党之间需要和解；修改宪法需要军方的合作；民盟在军队行使其权力的地方不能做什么；昂山素季非常清楚是她的父亲创建了缅甸的国家武装部队；以

及，现在民盟身为在任政府，也不得不为政府军的行为承担责任。<sup>122</sup>

然而还存在着一些更深层的忧虑。自民盟上台以来，不仅仅是马巴达民族主义运动在寻求扩大其活动，同时随着武装冲突在缅甸的多个地区蔓延开来，一些民盟的官员甚至担心缅甸军方可能会发动政变。起初，外国外交官们认为这种担忧是没有根据的。但是在2017年1月，缅甸著名的穆斯林和民盟的主要宪法律师吴哥尼(U Ko Ni)在仰光机场外被刺杀，引起了广泛的震惊。这次刺杀被广泛地认为是军事利益集团对快速变革的一次鸣枪警告。<sup>123</sup>

自此时起，对缅甸国家改革步伐的乐观情绪有所下降。在国际机构的支持下，经济过渡仍在进行；有人认为，就像在其他新兴民主国家一样，需要经济变革来维持政治变革。然而在民盟上台后的几个月里，开始有很多的批评认为民盟没有什么作为来阐明其政策或是去展示其独特的领导能力。民盟的组织架构仍是自上而下的；决策主要围绕着昂山素季；民盟的优先事务好像是为了纪念昂山素季的父亲，而不是去解决国内的问题<sup>124</sup>；而且在政府的一些关键职位上，前军政府时期的官员更受青睐。同样受到批评的是，使用限制性法律的情况似乎在增加，特别是《通信法》的66(d)和《非法联合会法》的17/1<sup>125</sup>。如果民盟不同意某项提案，政府在执行层面上就会行动缓慢，这显著地反映了昂山素季对民主过渡过程中的“法治”的支持。

在这种背景下，作为民盟改革计划重头戏的“21世纪彬龙会议”就变得至关重要了。因为民族和平与结束军政府的统治是所有缅甸人民共同的愿望。但是当民盟和军队的关系受到密切审视的时候，许多民族党派抱怨出现了新的担忧。民盟不能够停止冲突，就面临着最基本的信任问题。正如一些元老领导人指出的那样，现在的民盟-军方政府，标志着缅甸独立后第一次由两个主要是缅甸人的政党-目前情况下是民盟和政府军-真正一起在开展政府工作。



表面上，缅甸国内两个主要缅族政党之间的合作应该是寻求国家和平与稳定的积极的一步。但是，当武装冲突在许多边境地区继续的时候，非缅族的领袖私下里吐露，他们害怕一个只有一个民族主导的政府会实际上会对其他民族的利益造成更大的损害。1947年彬龙协议是以多民族的联盟和平等为基础，而不是一个由一个民族：缅族领导的民族主义国家。但是这种担忧现在可能已经发生了。在整个缅甸，民族政党都在小心观望昂山素季的“21世纪彬龙会议”倡议将会带来什么。

## 结果

尽管在这样困难的背景下，在2016年8月底召开的第一次21世纪彬龙会议标志着经历1948年缅甸独立后就开始的武装冲突之后，民族和解的希望达到了最高点。这次大会同时也被称作“联邦和平大会”，即前总统登盛启动的全国停火协议进程中的第二次会议。但是，通过重新启用“彬龙”的名字，民盟是在寻求延续历史的合法性，以激励深远变革的希望。昂山素季在公开演讲中宣称民盟政府的目标是重回“彬龙精神以及通过保证所有民族拥有平等权利、相互尊重、和相互信任来寻找解决办法的原则”。<sup>126</sup> 在一个长期分裂的国家，这些话语受到了广泛的赞誉。

在21世纪彬龙会议召开之前，17家少数民族武装组织在克钦独立组织控制下的迈扎央召开了一次全体会议，包括已经签署了全国停火协议的少数民族武装组织和没有签署的组织<sup>127</sup>。其他参加会议的组织包括缅甸妇女联盟和选举政治中的两家少数民族联盟-民族团结联盟(UNA)和众民族兄弟联盟。中国政府的亚洲事务特使孙国祥和联合国秘书长特别顾问维贾伊·南比亚尔-在他的任期结束前，也出席了本次会议。在会议上，各组织签署了一份由钦族、克钦和掸邦代表编写的《彬龙手册》，这份手册反映了少数民族的先辈们在1947年彬龙协议中的角色和作用<sup>128</sup>。同时各组织也一致确定了在修订的《全国停火协议》草案中

就建立一个联邦制民主国家需要考虑的“9项原则”。<sup>129</sup>其他有争议的问题包括是否要更改2008年宪法中对于14个“邦”和“省”的指定；关于停火的过渡期，缅甸军方只是对少数民族武装组织“解除武装、复员遣散、融入社会”施压，而没有提出安全方面的改革，各方也表达了担忧。另外对于在联邦和平会谈联合委员会中各少数民族代表数量平衡的问题也存在担心，因为该委员会的职责就是在全国停火协议的框架下组织全国政治对话。<sup>130</sup>

迈扎央峰会上的许多意见被带到了21世纪彬龙会议上。众多来自各相关行为方的750名代表出席了会议，包括各个政党、政府军、民间社会组织、签署了“全国停火协议”和没有签署的少数民族武装组织的代表。作为一个重要的国际认可的标志，联合国秘书长潘基文在21世纪彬龙会议上发表了主题演讲<sup>131</sup>。然而这次彬龙会议并没有包括所有的组织，政府军仍然反对若开军、缅甸民族民主同盟军和德昂民族解放军参加，同时佤邦联军也因为其代表地位的争议早早地退出了本次大会<sup>132</sup>。但是因为允许民族联合联邦委员会的代表出席，妥协似乎已经达成了，21个“被认可的”少数民族武装组织中的17个都以某种形式参与了这次会议。（详见列表，“少数民族武装组织，2017年8月”）

克钦独立组织和民族联合联邦委员会的领导恩板腊将军在简短的讲话中提到：“为什么我们这些非缅族的少数民族正在进行武装革命，就是因为我们失去了《彬龙协议》中所保证的民主、民族平等和少数民族自决权利”。<sup>133</sup>敏昂莱大将也从他自身、不同的角度，强调了战争的残酷：“是缅甸的士兵和少数民族武装的同胞士兵们直接承受了…这个国家缺乏和平的结果，牺牲了他们的身躯和生命”。<sup>134</sup>

然而，会议的讨论十分有限，而在缅甸这次重要的政治集会之后，乐观主义再次被证明是短暂的。这次21世纪彬龙会议并不是基于1947年彬龙协议的承诺之上的，许多民族领袖担忧这次彬

龙会议是通过为“彬龙精神”和“彬龙承诺”给出不同的定义，来尝试和重塑“彬龙”的名称，其含意与非缅族人民的理解是完全不同的。

在这次大会召开前，就有人警示和平进程中的进展并不是一切顺利，但是人们希望这些暂时的困难能够很快解决。在大会前，联邦和平会谈联合委员会(UPDJC)也进行了改组，昂山素季成为委员会的主席；她的私人医生丁妙温医生被任命为新的首席和平特使。同时，一个新的缅甸民族和解与和平中心(NRPC)替代了前总统登盛组建的缅甸和平中心。作为一个政府下属的机构，缅甸和平中心并非没有受到过批评，它经常被认为是扮演了支持缅甸军方的角色而没有发挥调解作用。但是不论民盟是否了解其中的关系后果，人事上的变化对和平进程确实带来了重大的影响。

在接下来的几个月里，民盟的良好心愿是不容质疑的。但是由于新成立的缅甸民族和解与和平中心缺乏经验和员工，机构结构也是自上而下的，导致与少数民族武装组织之间的非正式和平会谈减少，关系建立恶化。在这样的真空环境下，很快就有担忧认为，军方在政权更迭期间利用这个机会在设计和执行层面，维护其在和平进程中的主导地位。同时也有批评认为，昂山素季优先处理其与缅甸军方领导层的关系而不是去关注受冲突影响的社区。正如钦族活动家Cheery Zahau所说的：“在我们看来，对于少数民族方面的政治事务，昂山素季多数时间是在听取军方的意见，而不是听取少数民族利益相关人的声音。”<sup>135</sup>

接下来发生的事情，参与的民盟、缅甸军方或者少数民族武装组织领导人还没有给出充分的解释。但是，在21世纪彬龙会议召开后，昂山素季会见了敏昂莱大将；随后民盟和军队的立场都坚定为只有全国停火协议才是实现和平唯一途径。军方的观点是不能修改全国停火协议，所以在接下来的几个月里，对于民族联合联邦委员会成员组织提出的在签订《全国停火协议》前想要修订的“9项原则”上没有任何进展。事实上政府官员指出，缅甸军方有自己的“6项原则”，是以

保障2008年宪法为基础，而军方并不准备偏离这些原则<sup>136</sup>。无疑的是，在昂山素季会见敏昂莱之后，军队的指挥官们似乎认为他们现在获得了采取军事行动的绿灯，因为他们在克钦邦和掸邦北部发动了一系列迄今最为重大的军事行动。在炮击和空袭中，缅甸再一次被报道发生了新一轮的人权侵犯行为。大赦国际组织在随后的调查中总结道，“缅甸的边境地区处于战火燃烧之中”。<sup>137</sup>

遭受了缅军几周的攻击之后，这一次少数民族武装组织以迎战的方式进行了反击，并组成了包含克钦独立组织、缅甸民族民主同盟军、德昂民族解放军和若开军的新的“北方联盟”。2016年11月，当冲突扩大以后，一支“北方联盟”联合军队差点就成功地控制了边境小镇勐古(Mongko)，直到政府军发动空袭轰炸，最终把联合军队驱逐出勐古；这次空袭损毁了这个小镇中的许多建筑。最初，缅甸国内战斗的规模被政府军针对新出现的若开罗兴亚救赎军团袭击警察局而在若开邦采取的安全行动所掩盖。在接下来的几个月里，据报道有数百人被杀害，超过7万名穆斯林难民从若开邦逃到孟加拉国境内；这显然是政府缺乏控制的结果，引发了广泛的国际谴责<sup>138</sup>。但是进入2017年以后，冲突仍然在国内其他多个地区持续，而民盟改革的势头开始停滞不前。随后针对民盟律师吴哥尼的暗杀加剧了不安全感，同时计划在2017年2月份举行的21世纪彬龙会议第二次会议也多次推后延期。

目前看来有两个似乎是推动未来和平进程的動力。第一个是缅甸军方。即使是在经过6年的政府过渡之后，除了保护“三个主要的国家目标”以外，军队长期的策略仍然令人费解。在2015年发布的《防务白皮书》中，除了提出建设一只“标准化军队”以外，几乎没有向公众透露什么信息<sup>139</sup>。在民盟执政之后，少数民族领袖们发现缅甸军方的态度越来越强硬。他们将这归咎于登盛离开了政治舞台，只留下了丹瑞大将在2011年政权更迭期间任命的另一位关键人物敏昂莱大将<sup>140</sup>。（因为）从奈温时代，政府军的总司令在缅甸国内政治中就一直处于领导的地位。

目前尚不清楚缅甸军方的领导层将会如何去寻求指导未来的和平发展<sup>141</sup>。敏昂莱大将自己也计划在不久的将来退休。同时，丹瑞大将仍然身居幕后-在他2016年在内比都会见克伦民族联盟的资深领导人苏穆图希颇的时候再次得到确认<sup>142</sup>。但是人们普遍认为，巩发党在2015年的大选中失利后，军方的领导层-不论是敏昂莱还是他的继任者，已就在民盟执政期间保护军队的利益这一点形成了一致的策略。

本质上来讲，高层军官们认为登盛总统的政治遗产和“全国停火协议”已经是太过“慷慨”了。因此，为了继续控制过渡的进程，必须捍卫“2008年宪法”是国家改革的唯一途径，同时也必须把“全国停火协议”作为通往民族和平的唯一道路。绝不允许有其他的任何改变。同样重要的是，随着土地和资源的矛盾纷争越来越多，缅甸军方决意要维持其在缅甸国家经济中的主导地位。正如一份由 Vanda Felbab-Brown 所做的联合国研究报告中警告的那样，民盟的策略空间受到了“缅甸军方继续持有的权力、以及国家和非法经济相互纠缠”所带来的限制。<sup>143</sup>

在2017年的最初的几个月里，和平进程中这种收缩的界限引起了少数民族政党的警觉，这其中包括一些已经签署了全国停火协议的少数民族党派-它们之前设想的是全国停火协议将作为更广泛的政治对话的基础。在一月份的“克伦抵抗日”当天，苏穆图希颇警告说“克伦人民的政治宗旨和目标尚未完成。他们依然没有得到他们的合法权利。”<sup>144</sup> 随后，一个穆图希颇带领着一支克伦民族联盟代表团访问了拉咱，与克钦独立组织和其他少数民族武装组织的领导会面。会后，克钦独立组织和克伦民族联盟发表了联合声明，称仍需要继续努力以实现全国和平<sup>145</sup>。人们对民盟的失望和醒悟也反映在2017年4月份举行的缅甸议会补选中，掸邦民族民主联盟和其他反对党派们在少数民族邦内赢得了议会席位，这让民盟进一步受挫。<sup>146</sup>

此时，缅甸国内改革的进度可能已经停滞，但是

对于缅甸和平进程有着第二大影响力的中国，一个能够对所有相关利益方施加压力的国际行为方，采取了令人意想不到的干预措施<sup>147</sup>。中国有许多理由参与缅甸的和平进程。在1989年缅甸共产党瓦解后，中国就成为缅甸恢委会-和发委政府的主要的国际盟友、外国投资方和云南边境地区少数民族武装组织停火的支持者。但是，当2009年政府军与缅甸民族民主同盟军在果敢发生冲突，导致难民跨境逃入中国后（果敢人就是缅甸的汉族人），中方开始担忧形势的变化。在2011年6月缅军与克钦独立组织的停火状态打破后，人们对于这种不稳定和失去生命的恐惧进一步加深。随后，在2011年9月登盛总统突然暂停了密松水电站这项价值14亿美元的工程，这次“密松打击”就成为了中国的政策制定者们的决定性时刻。<sup>148</sup>

从此时起，中方的调停寻求停止冲突，在2013年启动协调了登盛政府与克钦独立组织之间的和平谈判（详见上文“登盛总统的‘全国停火协议’进程：结果”一节）。然而，在2015年3月，5名中国老百姓在一次跨境空袭中丧生以后，北京政府警告如果再次发生这种事情，将会对缅军采取军事报复<sup>149</sup>。中国的官员同样担忧西方势力（尤其是美国和英国）通过可能上台的民盟政府或者是援助机构在中缅边境沿线设立“和平”活动而影响缅甸的可能性。但是总的来说，在经历“密松打击”之后，中国官员们鼓励采取“软实力”的途径，他们相信通过包括商业和学术交流的方式，让中国能够与西方势力更有效地开展竞争。在很大程度上，直到登盛总统任期届满之时，这项政策的效果被认为进行良好，尤其体现在通往云南省的油气管道的完成和昂山素季在2015年6月访问中国之行。<sup>150</sup>

在2017年初有两个主要的因素同时出现，促使中国采取更有力的行动：一是云南边境沿线冲突的升级，另外是习近平主席提出的“一带一路”倡议。

在冲突的前线，如果像缅甸民族主义者有时声称的那样把佤邦联合军、缅甸民族民主同盟军和民

族民主同盟军笼统归为中国的代理人，是错误的想法<sup>151</sup>。中国共产党一直是区分对待“党与党之间的关系”和“政府与政府之间的关系”的。同时，中国对于缅甸东北部的多个地区长久以来就有着不可否认的政治和经济方面的影响，因为有着如佤族和克钦族这样在中缅边境两侧都居住生活的民族。中国的官员们因此非常清楚缅甸军方拒绝将像缅甸民族民主同盟军和德昂民族解放军的这些少数民族武装组织纳入全国停火协议的后果，另外中国的官员们也非常担心冲突会很快扩大到往南的佤邦联合军和民族民主同盟军控制地区。在2016年5月，佤邦联合军的副总司令肖明亮在中方媒体发表了一份八点声明，呼吁中国和联合国介入缅甸的和平进程，这也突显了中国和佤联军之间的密切关系。<sup>152</sup>

中国的官员们现在密切地关注缅甸国内的冲突形势及和平进程，因为从2017年初，缅甸东北部的少数民族武装组织开始展开新的行动。在2017年2月，两家属于民族联合联邦委员会的成员组织—克钦独立组织和掸邦进步党/掸邦军，参加了一次在邦桑召开的峰会。在这次峰会上，佤邦联合军要求替换掉全国停火协议，而提议由少数民族武装组织组成一个新的政治谈判团队，与政府进行谈判。这就让目前仍与政府的和平委员会举行会谈的联合联邦委员会进退两难。

尽管可以理解各家组织寻求不同的途径，但抛弃全国停火协议与联合联邦委员会主张的“9项原则”是背道而驰的；因为如果能与政府达成一致，那么联合联邦委员会是呼吁签署文件的。然而在4月份，一个新的联盟：联邦政治谈判协商委员会(FPNCC)确认成立，增加了中缅边境地区的政治影响。在接下来的几周里，联邦政治谈判协商委员会的成员增加到7家组织，包括佤联军、民族民主同盟军、掸邦军/掸邦进步党，及四家仍未停火的组织：若开军、克钦独立组织、缅甸民族民主同盟军和德昂民族解放军。<sup>153</sup>

这个新的联盟带来的影响尚不确定。其中的三个党派—若开军、缅甸民族民主同盟军和德昂民族

解放军—之前已经脱离了民族联合联邦委员会，作为与缅甸之间继续交战的回应；另外有三家组织在联邦政治谈判协商委员会发表声明后也脱离了民族联合联邦委员会，即：克钦独立组织、掸邦军/掸邦进步党和佤民族组织。结果是，从历史来看，加入联邦政治谈判协商委员会的组织在军事力量和代表性方面远远超过了的八家签署了“全国停火协议”的组织，对民盟和缅甸军方的计划形成了巨大的挑战。因此除了已经签署了全国停火协议的组织外，仍然留在联合联邦委员会的成员组织，缅甸政府不得不在和平谈判中考虑到联邦政治谈判协商委员会提出的停火协议草案和和平谈判的一系列原则<sup>154</sup>。联邦政治谈判协商委员会主张，缅甸联邦的建立应该依据“彬龙协议、彬龙承诺、彬龙精神，并通过基于自由、民主、平等、公平，和一个具备完全民族自决权的联邦体系进行政治谈判”。<sup>155</sup>

在这个关键时刻，习近平主席提出的通过陆路和海路连接中国和欧亚大陆的“一带一路”倡议显著地提升了政治影响。多年来，国际社会人们都认为“一带一路”更多的是一种愿景而不是一个具体的计划。但是随着中国政府在北京的一次国际领导人峰会之前对“一带一路”进行了正式介绍，中国的意向已经十分清楚了。正如《缅甸时报》报道的一样，一带一路可能成为21世纪的“全球游戏规则的改变者”。<sup>156</sup>在峰会上，缅甸国务资政和外交部部长昂山素季也与习近平会面，双方政府官员共同签订了5项支持“一带一路”倡议的经济、社会和文化方面的谅解备忘录。引述习近平主席的发言称：“中方愿意继续为缅甸国内和平进程提供必要的协助”。<sup>157</sup>这次峰会的时间是在第二次21世纪彬龙会议召开前不到两个星期，这个时机也十分敏锐。

因此随着第二次21世纪彬龙会议的临近，这种背景变得十分复杂。在会前，一支民族联合联邦委员会的代表团队在与昂山素季会面后称会谈十分成功<sup>158</sup>。但是，国务资政错误地宣布民族联合联邦委员会的五个成员组织：若开民族委员会、克伦尼民族进步党、拉祜民主联盟、新孟邦党和

佻民族组织，已经同意签署全国停火协议时，尴尬局面就随之产生<sup>159</sup>。而当克伦尼民族进步党、新孟邦党和其他留在民族联合联邦委员会的组织决定不参加第二次21世纪彬龙会议，因为和平委员会还未具体同意其提出的签订全国停火协议的“9项原则”之时，这个错误更加被凸显。

然而，不仅仅是民族联合联邦委员会和联邦政治谈判协商委员会的成员组织担忧即将到来的第二次21世纪彬龙会议。已经签署全国停火协议的组织也同样抱怨政府军在之前几个月的行为，这些组织的一些领导建议这次会议应该再次延迟举行。这些担忧包括：在全国停火协议框架下召开的若开邦和钦邦的少数民族政治对话因为“安全原因”被暂停了（钦邦的对话最终举行了）；军方阻止了在掸邦东枝举办的一次少数民族对话；一名全缅学生民主阵线(ABSDF)的高级成员被以违反《非法联合会法》的罪名逮捕且仍被关押在监狱里；一位若开解放党的官员因为指责政府军侵犯人权，被以涉嫌煽动叛乱而拘留；以及尽管掸邦军/掸邦恢复委员会已经签订了全国停火协议，但是仍有间歇的冲突发生<sup>160</sup>。总而言之，这次彬龙会议的前景并不乐观。

当各方都在动摇之时，中方展示了其政治影响力。经过了一番最后时刻的穿梭外交之后，一支联邦政治谈判协商委员会的代表团从云南搭乘飞机飞往了内比都，让21世纪彬龙会议的第二次会议能够在比最初预想的、更加鼓舞人心的情况下开始。大约有700名来至缅甸政府、军方、各个政党、少数民族武装组织和民间社会组织的代表参加了本次会议。昂山素季在她的开幕演讲中承认全国停火协议存在局限性，许多民众希望这会是一个策略的改变。她讲到：“我们认识到停火谈判能够应对表面问题，但是只有政治对话才能解决根源的不满。就其本身而言，全国停火协议并不是最终的目的地。”<sup>161</sup>

接下来又举行了各种各样的会议；但是联邦政治谈判协商委员会的成员组织作为“特邀嘉宾”，只参加了开幕式。如同之前的彬龙会议一样，对

于佻联军的身份仍存在混淆<sup>162</sup>。但是作为一个潜在的妥协迹象，昂山素季亲自会见了参会的联邦政治谈判协商委员会成员组织。考虑到缅甸军方的敏感性，联邦政治谈判协商委员会分成两组分开与昂山素季会面：一组是克钦独立组织、民族民主同盟军、掸邦军/掸邦进步党和佻邦联合军；另一组是若开军、缅甸民族民主同盟军和德昂民族解放军<sup>163</sup>。联邦政治谈判协商委员会的团队也抓住机会通过政府的和平委员会领导丁妙温博士提交了联邦政治谈判协商委员会的停火计划。<sup>164</sup>

在大会结束的时候，政府通过国家媒体宣布此次会议就政治、经济、社会、土地与自然环境领域的45项基本原则进行了讨论，并最终通过“议会”协议的形式达成37项共识<sup>165</sup>。同时还宣布未来的政治改革，将会基于“联邦制”的原则。

然而，取得进展的想法并没有被少数民族代表所广泛认可。首先，政府报道称达成的协议并不是在实现全国性和平或是所有民族参与发生的基础上。第二，代表们抱怨许多关键问题在本次会议上根本没有进行讨论<sup>166</sup>。应该说，当出现不同的意见的时候，都是由联邦和平会谈联合委员会(UPDJC)来做决定，而不是代表们所期望的一致同意或者是绝对多数投票来决定。第三，这次会议看起来似乎是缅甸军方的代表在实际控制这次21世纪彬龙会议中的过程走势，而不是民盟或者是其他参会方。私下里，少数民族的代表讲到这次会议让他们感到是“被迫”去认可2008年宪法，而不是就政治对话和改革的新原则进行谈判。

缅甸军方代表的语气已经在敏昂莱大将的开幕式发言中定下基调，他在讲话中重申了军方的“六点”和平政策<sup>167</sup>，强调坚持全国和平协议的责任。他警告说“一些少数民族组织的讨论、活动和基本概念远远超过了联邦体制的范畴”，并声称政府军将“直面任何组织实施的破坏行动”。<sup>168</sup>

在讨论州和民族的权利的时候，缅甸军方代表坚

持要将“不脱离（联邦）”条款作为一条原则加入“联邦和平协议”，分歧也就随之公开化了<sup>169</sup>。这条原则不仅仅是违背了1947年彬龙协议的精神，而且在实现全国和平和政治对话之前就提出这种概念，也被认为是不利、且不成熟的。（因为）并不是所有的民族党派都出席了这次大会，而且也不是所有的社区都被允许在会议前根据“全国停火协议”的条款开展以少数民族为基础的对话。<sup>170</sup>

针对这一条款的争议持续了两天；最终，大会决定搁置这条“不脱离（联邦）”的原则。这也导致有许多问题仍待决议。最终签署的37项基本原则并不是完整详细的列表、也不是最重要的原则。更准确地说，这37条原则大部分都来自于2008年宪法，也被认为是在会议上最容易达成一致的。然而这种僵局带来的后果可能是非常深远的。因为这条“不脱离（联邦）”条款没有被接受，昂山素季和缅甸军方阻止了关于平等、联邦制和自治方面的基本原则的讨论。许多少数民族代表对政府的态度感到震惊。

结果就是，第二次“21世纪彬龙会议”再次在一片阴云中结束了。正如《缅甸前沿》杂志提出的疑问：“彬龙会议达成了一致还是带来了不和？”<sup>171</sup>少数民族代表们抱怨全国停火协议和21世纪彬龙会议并不是开创改革的新纪元，而只是一个批准2008年宪法和延续武装部队在政府中地位的“第二次国民大会”。

尽管21世纪彬龙大会仍在进行中，但是当军方官员们开始使用一些如抑制“恐怖主义”和维护“法律和秩序”的语言时，这些忧虑更加扩大化<sup>172</sup>。紧接着，3名记者因为访问了德昂民族解放军控制的地区而被以违反《非法联合会法》逮捕，尽管德昂民族解放军的代表们才参加了21世纪彬龙会议（这两位记者在被关押2个月后最终被释放）<sup>173</sup>。与此同时在缅甸军方专员的干预下，泰国也阻止了一次由掸邦团结委员会在清迈举办的会议；这次会议原本将有掸邦的少数民族武装组织、政治党派和各家民间社会组织共同参加。<sup>174</sup>

缅甸军方选择在这个时候在克钦邦展开另一次军事行动-称之为“清扫行动”，进一步加剧了各方担忧<sup>175</sup>。大赦国际组织警告说，缅甸东北部的局势正在恶化，报道称约有10万人已经“由于冲突和人权侵害而被迫离开他们的家园和土地”。<sup>176</sup>政府军这次的目标是达奈周边的琥珀矿区域，这些区域内的村民们被勒令立即迁移离开他们的家园，否则就要被当做“敌人”克钦独立组织（的成员）<sup>177</sup>。联合国缅甸人权状况特别报告员李亮喜(Yanghee Lee)2017年7月份在一次严密监控的现场访问结束时，警告说她非常失望地看到“前任政府采取的策略仍然在被使用”，更加凸显了国际社会不断增长的担忧。<sup>178</sup>

8月底的时候，当若开邦北部地区再次爆发暴力冲突，预测的最坏情况大大增加。在科菲·安南的若开邦事务顾问委员发表了关于如何平息危机的建议仅一天后<sup>179</sup>，若开邦罗兴亚救赎军团又发动了一系列袭击，紧接着政府军对这些政府称之为的“极端恐怖分子”进行了严厉的反击镇压<sup>180</sup>。在接下来的两周里，报道称大约有400人在驱逐当地穆斯林的纵火和暴力事件中丧生，同时联合国报告称有超过30万名难民逃过边境进入孟加拉境内，加入到那些已经生活在孟加拉的约35万缅甸难民中<sup>181</sup>。随着国际社会对缅甸军方和昂山素季的批评越来越多<sup>182</sup>，各方的说法变得日益分化。国务资政办公室指责国际援助机构帮助了“恐怖分子”；<sup>183</sup>土耳其总统雷杰普·塔伊普·埃尔多安声称这些暴力行为构成“种族灭绝”；<sup>184</sup>联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯呼吁保持克制以避免“人道主义灾难”。<sup>185</sup>

在此紧急情况之中人们都忽视了的是，科菲·安南的顾问委员会的确为解决若开邦危机提供了应对方案：首先是要对1982年的公民法进行回顾，并取消对出入境自由的限制<sup>186</sup>。然而，“罗兴亚”危机根本不在21世纪彬龙会议的议程里，也没有包含在全国停火协议的进程中。因此，在当前的缅甸国内的政治形式下制定一份有效的应对方案-目前也无疑是紧迫的需求，对于民盟来说可能是一个无法解决的挑战。

## 少数民族武装组织：2017年8月

若开军<sup>1 2 3</sup>  
若开解放党<sup>1 4 5</sup>  
若开民族委员会<sup>1 6</sup>  
钦民族阵线<sup>1 4 5 7</sup>  
民主克伦仁爱军<sup>1 4 5 \*</sup>  
克钦独立组织<sup>1 2 3 7 8</sup>  
克伦民族联盟<sup>1 4 5 7</sup>  
克伦尼民族进步党<sup>1 4 6</sup>  
克伦民族联盟/克伦民族解放军-克伦和平委员会<sup>1 4 5</sup>  
拉祜民主联盟<sup>1 6</sup>  
缅甸民族民主同盟军<sup>1 2 3 7</sup>  
民族民主同盟军<sup>3 4</sup>  
那加兰民族社会主义委员会卡普朗派<sup>4 \*\*</sup>  
新孟邦党<sup>1 4 6</sup>  
勃欧民族解放组织<sup>1 4 5 7</sup>  
掸邦军/掸邦恢复委员会<sup>4 5</sup>  
掸邦军/掸邦进步党<sup>1 3 4 7</sup>  
德昂民族解放军<sup>1 2 3 7</sup>  
佤邦联合军<sup>3 4</sup>  
佤民族组织<sup>1 7 \*\*\*</sup>

全缅学生民主阵线<sup>4 5 \*\*\*\*</sup>

- 1 全国停火协调小组成员
- 2 北方联盟成员
- 3 联邦政治谈判协商委员会成员
- 4 与政府有双边停火协议
- 5 签署了全国停火协议
- 6 民族联合联邦委员会成员
- 7 前民族联合联邦委员会成员
- 8 与政府签订了减少敌对协议

\* 一家在2016年分裂出去的组织，仍然活跃且没有签订停火协议

\*\* 同时也在印度境内活动

\*\*\* 当前在联邦政治谈判协商委员会中的地位不确定

\*\*\*\* 在少数民族领地内的非少数民族武装力量

注意：这些是21家从2011年开始通常在和平进程中被认可的组织。这些组织在规模、历史、活动区域和影响力方面有很大的差异。上述所列的组织不是最终完整的版本。还有许多缅甸政府军支持的边防军和民兵组织；其中一些是以前已经停火的组织，比如勃欧民族军和康卡(Kaung Kha)民兵组织（前克钦独立组织第4旅）。在北掸邦，最重要的民兵组织包括贵概(Kutkai)、曼庞(Manpang)、潘塞(Pansay)和大勐稳(Tar Moe Nye)的民兵组织。边防军包括前民主克伦佛教军、克伦尼民族人民解放阵线和克钦新民主军。最近出现的若开罗兴亚救赎军团因为是新建的所以没有放入国家背景中。

经历了几十年的国家失败后，现在缅甸整个国家的政治氛围都是高度紧张的。不容置疑的是从1948年缅甸独立以来，若开邦的许多社区都饱受冲突和忽视，包括占若开邦人口大多数的若开族人以及穆斯林居民<sup>187</sup>。正如2012年昂山素季在她的诺贝尔获奖宣言里所讲的：“在任何痛苦被忽视的地方，冲突的种子都会在屈辱、苦难与激怒中被埋下。”<sup>188</sup>最初的袭击是由若开邦罗兴亚救赎军团的支持者们发动的也是没有疑问的。但是缅甸军方发动的、针对穆斯林社区的安全响应的严酷本质，以及佛教民族主义者对军队行动的支持，也是十分显而易见的<sup>189</sup>。甚至有马巴达民族主义运动的支持者指责民盟“支持穆斯林”。<sup>190</sup>

显然，民盟的领导人们不得不走一条艰难的路线。然而昂山素季在当前的紧急状态下似乎选择了支持缅甸军方和佛教民族主义者，这进一步加剧了不安的情绪。昂山素季声称，若开邦的危机被“巨大的错误信息冰山”歪曲了事件，这些错误信息促进了“恐怖分子的利益”。<sup>191</sup>但是由于独立观察员和外国援助官员基本被禁止进入冲突地区，这些解释对于缓和不断增加的死亡和流离失所带来的人权方面的忧虑几乎没有什么作用。

下一次21世纪彬龙会议计划于2017年12月份召开，但是这些悲剧事件现在让人们对于会议进程的想法也黯淡了。在8月中旬，有报道称政府的和平委员会已经与克伦尼民族进步党、新孟邦党和其他还留在民族联合联邦委员会的组织们就他们希望在签署全国停火协议前加入协议的8点中的4点达成了一致<sup>192</sup>。同时，联邦政治谈判协商委员会发表了一份声明并释放出愿意参加下一次21世纪彬龙会议的信息，呼吁缅甸军方停止其“军事行动”、并开始政治谈判以“建设一个保证平等和民族自决的民主联邦制国家”。<sup>193</sup>

与此同时，在上一次21世纪彬龙会议结束后，克伦民族联盟和其他已经签署了全国停火协议的少数民族武装组织启动了回顾其实施效果的过程。普遍的看法是，上一次的21世纪彬龙会议不

仅没有遵循既定的流程和全国停火协议的精神，而且在寻求解决方案上，政府和缅甸军方也没有平等地对待各个少数民族武装组织。事实上，对于许多少数民族领袖来说，他们不再清楚政府究竟是遵循怎样的和平程序或协议。到现在，对签署了全国停火协议的地区已经过去5年，但是最基本的问题包括政治改革、难民安置和公平发展等方面，仍然没有取得任何显著的进展。正如政治学家Ardeth Maung Thawngmung所写到的，全国停火协议的进展因为“政府未能执行协议”及“军方和四家少数民族武装组织之间持续的敌对状态”而愈渐被破坏<sup>194</sup>。她警告说：“这些问题让立场日益分化的双方更加难以达成妥协。”<sup>195</sup>

总的来说，在民盟上台18个月之后，缅甸的国家形势处在了一个飘忽不定的十字路口。距离团结统一的路还很长，而缅甸政府的又一次和平进程似乎造成了国家政治中新的分歧。目前，21世纪彬龙会议的进程仍未结束，和平建设的倡议按照计划将继续在本届议会的任期内进行，直到2020年。如若是有政治意愿，这就应该为人民和其他各方人士提供机会来检验当前的失败，并加倍努力为了所有民族人民实现包容与真正的和平。

然而，这些倡议需要妥协及对不公平和不平等根源的深入反思，正是这些原因导致了缅甸国内持续了七十年的冲突。情况仍然十分的紧迫，民盟上台以后面临的挑战在很多方面正变得更加困难。现在缅甸处于其独立后第四个时代的政府领导下，今日的缅甸距离1947年彬龙会议上这个新的国家的建立者们所设想的和平与平等的联邦仍然十分遥远。

## 结论

尽管当前的危机十分严重，缅甸国内对实现和平改革仍然存有希望。在这种快速变革的环境下，仍然有很多原因可以说明为什么当前的政治形式-即一个民主选举的政府，相较于之前统治国



家几十年的军政府，能够提供一个更好的改革的平台。在缅甸全国范围的社区层面，对于和平的渴望依然十分强烈。基于这个原因，人们相信终有一天，回顾目前的这些困难它们可以被看作是只有耐心和时间才能抚平的障碍。

然而，没有理由感到满足。与1947年的彬龙会议不同的是，当前的21世纪彬龙会议和全国停火协议已经变得更注重流程和控制，而不是就缅甸国内长期的冲突和不公正等问题进行对话和改革。不管这些困难是由于环境还是策略导致的，都难以分割来看。在这个国家没有任何一方可以对正义或自身利益拥有专权。

同时，随着政治失败在继续，许多少数民族社区在又一个时代的政府期间仍然在遭受苦难并深深感到被边缘化。在国家的政治和经济中，权力和决策权不具备代表性的现状仍未得到解决。缅甸国内所有人民首先都希望看到的是民主变革和这种不平等状况的终结，这也是2015年大选中民盟赢得压倒性选票的原因。

在过去的一年里，缅甸国内和国外的政治和外交上的压力被施加于民族代表们身上，要让他们接受任何公开提出的和平提议，基于的理由是他们“可能永远不会有更好的机会了”。<sup>196</sup>然而，这些建议低估了缅甸国内经历了几十年内战后许多地区的残酷现实和深度的意见。毕竟，这些冲突地区的社区对于和平的渴望，远远超过其他任何人。

许多严重的担忧依然存在。即使是正在寻求和平的解决方案的时候，政府军采取的军事行动和引起的平民流离失所已经大大地侵蚀了信任。对于为什么政府依然在许多边境地区允许军事优先的解决方案，有许多解释被提出讨论，但是人们并不普遍相信缅甸军方想要协商的解决方案与包容性的和平。在没有欢迎所有相关方参与的情况下，匆忙推进全国停火协议也是一个重大的错误；而且随着可以改变整个国家未来的谈判在继续、但却缺乏有代表性的包容参与，这个错误也

更加恶化。而即便是签署了这个不公平的全国停火协议，真正的政治对话还是没有开始。同样受到批评的是，21世纪彬龙会议并没有成为重回1947年最初的彬龙协议中平等和联邦原则的转折，倒不如说它现在似乎是被用作通向许多人不接受的2008年宪法的路线图。

为了弥合分歧，联邦改革的前景确实有这样国家愿景-为了实现和平与改革，所有各方可以团结一致。正如掸邦民族民主联盟和民族团结联盟的领袖昆吞乌所说的：“我们相信联邦制，我们为它而战，我们为了争取它经历过牢狱。”<sup>197</sup>但是少数民族的领袖们也知道现在是民族政治的高风险时刻。改革仍然难以实现，许多人担心在他们国家土地上的第二次“殖民化”现在会变成现实：第一次是英国的殖民统治；现在则是在全国范围强制实施中央集权而遗忘了当年的彬龙协议。

在之前几十年的冲突中，由于不同的少数民族武装力量一直维持他们自己的领地和行政管理，缅甸宪法对于非缅族人民的威胁还不是十分明显。处于国家中心位置的缅族政治也是深度分化，（所以）这个国家显示出许多失败国家所具有的特点。然而，随着2008年宪法的到来及向准平民政府的过渡，有两个进程一直在加强：对边境少数民族地区强制实施单一制国家；以及借用自然资源的控制来为军事干预辩护。

因此在这个关键的时候，民族运动是在增加而不是减少也就不奇怪了。和平进程不应该被用作政治或经济的旁道，而应该是位于国家核心的首要优先问题。在目睹了许多边境地区持续的不稳定和流离失所后，缅甸国内的民族情绪十分高涨。当前在克钦邦、若开邦和掸邦的危机并不是例外的情况或是次要的挑战，而是这个现代国家失败的核心。

展望未来，缅甸和平进程的结果仍然难以预测。为了避免失败，所有的国家公民和政党都必须感到在此过程中受到了咨询并有建设性的参与。如

果联邦改革要取得成功，就必须对建立信任、和解以及民族社区间相互理解给予更多的关注。改革1982年的《公民法》也是必需的。正如吴丹敏所写道的，是时候去“批判性检视缅甸的历史并寻求更具包容性的、21世纪的缅甸身份”。<sup>198</sup>他还警告：“缅甸最大的威胁不是重回独裁专政，而是重回一种与负面民族主义相连的狭隘民主。”<sup>199</sup>

现在需要采取紧急行动。在21世纪，不应该再发生由于一直以来是政治根源问题而导致的武装冲突。缅甸国家政治的最高优先事项，即一个真正的全国性停火和有意义的改革，必须要将所有各方聚到一起来重新计划国家政治和经济的未来。过去几代的国家领导人在完成这个至关重要任务上都已经失败了，如果相同的失败如今再次发生，那将会是最大的悲剧。缅甸独立后每一代政府期间的惨痛经验时常警示我们，不公正和不平等只会给进一步的国家失败和冲突循环埋下伏笔。七十年过后，人们反思后非常可悲地发现这恰恰是彬龙协议寻求避免发生的状况。

## Endnotes

1. Ei Ei Toe Lwin, “并非没有挑剔之处, 和平大会迈出里程碑式的‘第一步’而广受赞誉”, 《缅甸时报》, 2016年9月5日。
2. Saw Yan Naing, “缅甸增加了全球的流离失所人口”, 《伊洛瓦底》, 2007年6月20日。根据联合国难民署在2016年年底的记录, 主要在孟加拉和泰国、若开邦、克钦邦和掸邦, 以及缅甸东南部有49万难民和37.5万国内流离失所人口。但这不包含许多没有记录在案的、逃离冲突或搬迁国外的平民; 单在泰国就估计有2百万至三百万的移民。在孟加拉的难民目前还在增长, 仅在过去几周就约有超过30万的新到难民。
3. 吴丹敏, “缅甸, 一个未完成的国家”, 《日经亚洲评论》, 2017年6月17日。还请见马修沃尔顿 (Matthew Walton), “缅甸民族团结的迷思”, 《伊洛瓦底》, 2017年7月17日。
4. 缅甸反法西斯人民自由联盟的吴努和战前殖民地政府总理吴素在英国总督宣告消息后, 也发表了演讲。
5. 详见, 沃尔顿, “缅甸的迷思”; 马修·沃尔顿, “缅甸的民族、冲突和历史: 彬龙会议的迷思”, 《亚洲概览》, 2008年11月/12月, 48:6, 889-910页。
6. 四名克伦观察员参加了会议, 但是没有参与会议议程。更多背景信息请见如, Martin Smith, 《缅甸: 少数民族的叛乱和政治》(伦敦, Zed Books出版, 1991年&1999年), 78-79页。对于近期的记录, 请见, Sao Sanda Simms, 《空中的大领主: 缅甸的掸族贵族》(亚洲高低视角出版, 2017年), 77-79页。前一个月与英国政府签订的《艾德礼-昂山协定》也给了昂山相当大的权力, 包括承认昂山的内阁作为临时过渡政府
7. 详见, 如“伊洛瓦底新闻电头: 彬龙纪念碑和大金塔”, 《伊洛瓦底》, 2017年2月18日。
8. 昂山素季, “英国广播公司里斯讲座”, 英国广播公司 (BBC), 2011年7月5日; 全国民主联盟, “选举宣言: 授权翻译”, 2015年。
9. “昂山素季再次呼吁召开‘第二次彬龙会议’”, 缅甸民主之声 (DVB), 2015年9月7日。虽然昂山素季从2010年就将此作为其党派政策, 但她把民盟接受这一想法归功于少数民族左米民族代表大会 (ZNC) 的呼吁。
10. Sai Wansai, “跳跃式启动拖延的和平进程: 重启1961年的联邦修正案提议是否是可行之道?”, 跨国研究所 (TNI), 2017年5月4日。
11. 同上。
12. 同上。根据貌貌博士记载, 昂山称: “当我们建立新的缅甸时, 我们应该建立一个联邦制国家还是单一制国家? ...在我看来, 建立一个单一制国家是不可行的。我们必须建立一个联邦制国家, 要有恰当的监管规定来保护国家少数民族的权利。”貌貌博士, 《缅甸的宪法》(海牙, M. Nijhoff出版, 1961年), 169页。
13. Simms, 《空中的大领主》, 79页。
14. Hugh Tinker, 《缅甸联邦: 对缅甸独立后第一年的研究》, 牛津大学出版社, 1957年, 30页。
15. 克耶族是这个区域内人数最为众多的、与克伦族相关的民族群体。克伦尼民族主义者更喜欢“克伦尼”这个共同的名称, 他们认为改变称呼是政府“分而治之”的策略。
16. 主要的武装力量有若开人民解放党,
17. 对于缅甸政府军的变革分析, 请见Mary Callahan, 《树立敌人: 缅甸的战争和国家建设》, 康奈尔大学出版社, 2003年, 114-206页。
18. 近期的讨论请见, Ye Mon, “改变缅甸, 军民互动关系的问题日益凸显”, 缅甸民主之声 (DVB), 2017年8月15日。
19. Smith, 《缅甸: 叛乱》, 第189、194页。
20. “掸邦联邦提案: 包含修正缅甸联邦宪法的提案文件, 由掸邦提交”(信息部, 掸邦政府, 1961年)。
21. Sai Aung Tun, 《掸邦历史, 从起源到1962年》, 清迈, Silkworm Books出版, 2009年, 443页。
22. 时代周刊》, 1962年3月3日。
23. 缅甸每周公报》, 1962年6月21日。
24. Simms, 《空中的大领主》, 110页。
25. 同上。还请见269-299页;
26. 召章永贵, 《缅甸的掸族: 一位掸族流亡者的回忆》, 新加坡, 东南亚研究所, 2010年, 111页。
27. 请见, 如Wansai, “跳跃式启动拖延的和平进程”。
28. Smith, 《缅甸: 叛乱》, 第207页。
29. 少数民族党派组建的日期:
30. 对于这些事件的记录, 请见Smith, 《缅甸: 叛乱》, 206-212页。
31. TNI访谈, 2015年4月9日。SSA/SSPP也被称为北掸邦军。被称为南掸邦军的政治派别, 是在1971年建立的。
32. 请见如, Smith, 《缅甸: 叛乱》, 211-212页。
33. 同上, 258-262页。
34. 同上, 219页。罗兴亚独立阵线-后改名为罗兴亚爱国阵线 (RPF)-随后在1980年代分裂, 出现了罗兴亚团结组织 (RSO)。其是有意识地提升当地穆斯林社区作为一个民族而不是宗教身份的权利。“罗兴亚”的名称自此在国家政治中变得尤其有争议。在若开和缅甸其他地方方长久以来都有穆斯林社区是毫无疑问的, 但是那些被认为是在1824年第一次英国殖民吞并后搬迁到缅甸的家庭后代, 被否定了完整的公民权, 常常被看做是“孟加拉人”或是“印度人”。这个区域的其他穆斯林一般认定为“若开穆斯林”, 还有另外一个大部分是穆斯林的民族群体-克曼, 是政府承认的。而相比之下, “罗兴亚人”没有包含在政府的135个“国家民族”列表中。
35. 近期的研究, 请见John Buchanan, “缅甸的民兵组织”, 亚洲基金会, 2016年7月。
36. 讨论请见, 跨国研究所 (TNI), “没有意义的民族划分, 没有背景来源的数据: 缅甸2014年人口普查、身份和公民资格”, 荷兰TNI缅甸中心, 《缅甸政策简报》第13期, 2014年2月。
37. 请见第34条尾注。
38. 请见如, Smith, 《缅甸: 叛乱》, 318-320页。克钦独立组织的和谈历史, 请见“克钦的和平进程”, 技术顾问团, 克钦中央教会委员会 (Machyoi Hpung Rapdaw), 2016年。
39. 除了克钦独立组织、克伦民族进步党、克伦民族联盟和掸邦军, 最初成员包括若开解放党 (ALP), 克耶新土地党 (KNLP)、拉祜民族联合党 (LNUP: 后来改名为拉祜民族组织LNO)、崩龙邦解放党 (PSLP)、和勃欧民族组织 (PNO)。在1977年, 克耶新土地党退出, 但接下来几年, 更多的党派加入了民族民主阵线: 新孟邦党 (1982年)、佤民族组织 (WNO, 1983年)、和钦民族阵线 (CNF, 1989年)。
40. 请见如, 对苏貌将军的访谈, “我拯救了缅甸”, 《亚洲周刊》, 1989年1月27日。
41. 这两个词在缅语里是可以相互可替代使用的形式, 但是其使用已经变成一个政治问题。“Myanmar”大部分是在缅甸国内和国际外交中使用, 但在英语中不总是使用这个叫法。为了保持一致, 本简报文中英文使用的都是作为当代使用形式的“Myanmar”。
42. “穆然布朗森: 口述事实”, 《缅甸辩论》,
43. Smith, 《缅甸: 叛乱》, 425页。
44. 社会主义纲领党的支持者建立了一个新的党派-国家团结党, 但这个党派从未取得全国性的成功。
45. 十六个是政府通常引用的数字, 但是这些年来停火组织有分裂、也有变化。同时由于政府军支持组成当地民兵组织, 也使形势更加复杂化。对于1998年对23家停火的少数民族武装和13个未停火的组织的记录, 请见Smith, 《缅甸: 叛乱》, 第三章。
46. 《缅甸新光报》, 1998年2月27日。
47. 选举议员、其他合法党派、民族人士、农民、工人、公务员、知识分子和其他特别邀请的客人。
48. 若开民主联盟 (ALD), 孟族民族民主阵线 (MNDF) 和左米民族代表大会。
49. 若开民主联盟、孟族民族民主阵线、掸邦民族民主联盟、左

米民族代表大会、钦民族民主联盟、克钦邦民族民主代表大会、克耶邦众民族民主联盟、克伦民族民主代表大会、缅甸众民族民主团结联盟。

50. “基本原则”，《缅甸联盟共和国宪法》，仰光，国家信息部，2008年；还请见，缅甸国家恢复法律与秩序委员会政令第13/92号，1992年10月2日。

51. 这反映在七个主要领域的分歧：少数民族邦的立法权，剩余权利、邦级宪法、文化和民族权利、防卫和安全、外交事务，以及资源和税收。

52. 完整的列表：缅族（5个），克伦族（5个），钦族（5个），掸族（3个），勃欧族（2个），若开族（3个），傣傣族（2个），阿卡族，茵达族，克钦族，克扬族，拉祜族，孟族，日旺族（1个）。

53. 请见第34条尾注。

54. 掸邦军/掸邦恢复委员会也被称为南掸邦军。

55. 对克钦邦经历的分析，请见Mandy Sadan（编辑），《缅甸边境之地的战争与和平：克钦停火1994年-2011年》，哥本哈根，北欧亚洲研究所，2016年；对于佤联军，请见Tom Kramer，《佤邦联合党：贩毒武装还是少数民族党派？》，新加坡：东南亚研究所，华盛顿东西方研究中心，《政策研究》第38期，2007年。

56. 请见如，TNI，“反弹：金三角地区故态复萌”，阿姆斯特丹，2014年6月；掸邦先驱新闻社（S.H.A.N.），“国家议会中的毒枭们”，《掸邦毒品观察通讯》第4期，2011年10月。

57. 人权观察，“没有方向和目的地的投票：缅甸2008年5月宪法公投”，2008年4月30日。

58. 请见如，Tom Kramer，“缅甸的停火面临风险：果敢危机对和平与民主的影响”，《TNI和平与安全简报》，2009年9月；TNI，“军事对峙还是政治对话：果敢危机对缅甸和平与民主的影响”，《缅甸政策简报》第15期，2015年7月。

59. 请见如，TNI，“缅甸2015年大选：接下来对民族政治意味着什么？”，《TNI缅甸政策简报》第17期，2015年12月。

60. “登盛总统在查塔姆研究所（英国皇家国际事务研究所）的演讲”，伦敦，2013年7月15日。

61. 同上。

62. 请见如，TNI，“缅甸的民族挑战：从希冀到解决办法”，荷兰TNI缅甸研究中心，《缅甸政策简报》第12期，2013年10月。

63. 请见第58条尾注。

64. 详细列表请见，TNI，“缅甸的民族挑战”，第10页。

65. 创建成员有（后来参与民族联合联邦委员会的历史见括号内）：2017年8月的停火少数民族武装组织：钦民族阵线（2015年暂停），KNU（2014年自己暂停），克伦尼民族进步党，新孟邦党，勃欧民族解放组织（PNLO：2015年暂停），SSA/SSPP（2017年退出）；2017年8月的非停火少数民族武装组织：若开民族委员会（ANC），克钦独立组织（2017年退出），拉祜民主联盟（LDU），德昂民族解放军（TNLA：2016年退出），佤民族组织（2017年退出），克钦民族组织（KNO：后来与克钦独立组织一起加入了民族联合联邦委员会）。若开军（AA）成为附属成员但没有正式加入。

66. 关于停火年间相关文章的合集，请见，Sadan（编辑），《战争与和平》。

67. 请见如，同上，各处；TNI，“克钦危机：和平必须获胜”，荷兰TNI缅甸研究中心，《缅甸政策简报》第10期，2013年3月。

68. 近期的辩解，请见如，Htet Naing Zaw，“军队为其在克钦邦的清扫行动辩护”，《伊洛瓦底》，2017年8月15日。

69. 2017年1月，联合国人道主义事务协调办公室（UNOCHA）计算了缅甸东北部地区179个国内流离失所人群（IDP）难民点人数为96781；联合国人道主义事务协调办公室，“缅甸：克钦邦和掸邦北部的国内流离失所人群难民点”，2017年4月10日。但是仍然有没能覆盖到的流离失所人群，而一些地区的人数还在不断增长。

70. “联邦政府向民族武装组织伸出橄榄枝”，《缅甸新光报》，2011年8月19日。在接下来的几天，登盛在一次公共演讲中重申了“橄榄枝”的召唤：“吴登盛总统在第一次联邦议会第二次常规会议中发言”，《缅甸新光报》，2011年8月23日。

71. 现有的停火组织在2011年末至2012年初签署停火协议的顺序

是：佤邦联合军，民族民主同盟军，民主克伦仁爱军（DKBA），掸邦军/掸邦进步党，新孟邦党，克伦民族联盟、/克伦民族解放军-克伦和平委员会（KPC）。签字的“民主克伦仁爱军”有时被区分称为民主克伦仁爱军（5旅），是2010年从原来更大的民主克伦佛教军（英文缩写也为DKBA，是1994年从克伦民族联盟分离出去的）分裂而来的，其在2009年同意改编为边防军。克伦和平委员会是克伦民族联盟第七旅在2007年分裂出去而组成的。

72. 成立时间：钦民族阵线：1988年，若开解放党：1967/73年，那加兰民族社会主义委员会卡普朗派：1980年，及勃欧民族解放组织：2009年。勃欧民族解放组织是从勃欧民族组织中分离出去的个人成员组成，勃欧民族组织在1991年同意停火；现在已不存在的掸邦民族人民解放组织，在1994年停火。卡普朗派也在印度边境一侧活动。

73. 从2011年起，不同的国际势力参与了缅甸的和平活动，包括日本的日本财团（非政府慈善机构）和现在由11个国家政府资助支持的联合和平基金。对于和平事件的分析，请见如，支持缅甸和平倡议（MPSI），“MPSI在缅甸支持和平进程工作的经验教训：2012年3月至2014年3月”，仰光，2014年3月；以及缅甸新闻国际2013年、2014年、2015年和2016年发布的报告，《解读缅甸的和平进程：参考指南》（清迈，BNI），也可以在缅甸和平监测组织网站上找到：

74. 在缅甸东北部，巩发党官员和军队强硬派，已故的昂当最初被委任为首席谈判代表，但后来他的作用下降了。

75. 特别是缅甸和平监测机构，尝试记录跟踪这些发展：请见第73条尾注。

76. Bertil Lintner，“各方势力寻求对缅甸的冲突产生影响”，《耶鲁全球》，2013年3月18日；孙韵，“中国、美国和克钦冲突”，史汀生研究中心，《第二期摘要》，2014年1月。还请见，孙韵，“中国与缅甸的和平进程”，美国和平研究所，《特别报告401》，2017年3月。

77. 鉴于少数民族协调工作组和民族联合联邦委员会的成员存在重叠，这些论点有时似乎是令人混淆的。但是一般来说，这些观点指的是人们认为那些更相信登盛的组织（如，克伦民族联盟）会利用少数民族协调工作组作为加速全国性停火的媒介工具，而担心那些更加谨慎的组织（例如克钦独立组织）会利用民族联合联邦委员会来阻碍进程。

78. 国际危机组织，“缅甸克钦冲突达成暂时性和平”，《更新简报：亚洲简报》第140期，2013年6月。

79. 若开军、若开解放党、若开民族委员会、钦民族阵线、民主克伦仁爱军（5旅）、克钦独立组织、克伦尼民族进步党、克伦民族联盟、克伦和平委员会、拉祜民主联盟、缅甸民族民主同盟军、新孟邦党、勃欧民族解放组织、掸邦军/掸邦进步党、德昂民族解放军和佤民族组织。掸邦军/掸邦恢复委员会也参加了会议，但性质与其他组织不同，因其作为新组建的掸邦团结委员会的成员，在签订任何协议前必须与其商议。

80. “缅甸政府与民族武装组织没能在和谈中实现突破”，新华社，2013年11月6日。

81. Zarni Mann，“缅甸民族联合联邦委员会再次呼唤昂山素季在和平谈判中发声”，2013年11月26日。

82. Simon Roughneen，“总统在缅甸联邦日发言提到联邦制”，《伊洛瓦底》，2014年2月12日。

83. TNI，“军事对峙还是政治对话”。

84. 请见如，国际危机组织，“政治过渡的阴暗面：缅甸针对穆斯林的暴力行径”，《亚洲报告》第251期，2013年；国际危机组织，“缅甸：若开邦的政治局势”，《亚洲报告》第261期，2014年。还请见第34条尾注。

85. 对这些问题近期的研究，请见，Matthew Walton，《缅甸的佛教、政治和政治思想》（剑桥大学出版社，2016年）。

86. 若开军在2009年成立。若开民族委员会最初是在2004年从一个推进若开邦目标的组织联盟建立而来，包括从若开共产党发展而来的若开民族联合党、若开独立组织和更早的武装组织。

87. 请见如，克伦人权组织，“失去土地：缅甸东部的土地冲突和集体行动”，2013年3月；土地在我们手中网络，“破坏人们的生活：缅甸社区土地攫取的影响”，2015年12月；全球见证，“枪支、密友和农作物：缅甸的军队、政治和商业密友如何共谋攫取土地”，伦敦，2015年。

88. 全球见证, “玉石: 缅甸的‘大国秘密’”, 伦敦2015年10月; 全球见证, “玉石大亨”, 伦敦, 2015年12月。
89. 请见如, Nang Shining, “缅甸的水电项目: 是为谁的利益?”, TNI评论, 2016年12月。
90. 国家恢复法律与秩序委员会-国家和平与发展委员会的观点是掸邦军/掸邦恢复委员会是从蒙泰军分裂出来的, 而蒙泰军在1996年就已经与政府达成全面和平, 因此不能再进行分开的协议谈判。
91. 请见如, TNI, “没有意义的民族划分”。
92. 请见如, TNI, “反弹: 金三角地区故态复萌”; S. H. A. N., “国家议会中的毒枭们”; Seamus Martov, “执政党议员们将在2015年再次参选, 其武装涉嫌与贩毒贸易相关”, 《伊洛瓦底》, 2015年10月7日。对于当地过渡的挑战分析, 请见, Kim Jolliffe, “缅甸的少数民族武装冲突和地域管理”, 亚洲基金会, 仰光2015年。还请见, Buchanan, “缅甸的民兵组织”。
93. 对于这一年发生的事件历史, 请见, 《缅甸新闻国际》, 解读缅甸的和平进程: 2015年参考指南(清迈, BNI), 各处。
94. 翁奈欧, “缅甸等待的时间已经过去”, 《日经亚洲评论》, 2015年10月13日。
95. Saw Yan Naing, “克伦民族联盟为何退出民族联合联邦委员会”, 《伊洛瓦底》, 2014年9月3日。对于克伦民族联盟的停火经历分析, 请见, Kim Jolliffe, “停火、治理、和发展: 克伦民族联盟的变革时期”, 亚洲基金会, 2016年12月; Ardeth Maung Thawngmung, “缅甸全国停火协议中的生命迹象? 寻找前进之路”, 《批判亚洲研究》, 第49卷第3期, 2017年, 379-95页。
96. 缅甸新闻国际, 解读缅甸的和平进程: 参考指南2015(清迈, BNI), 第2、6页。
97. 同上。
98. “致力于和平与民族和解的契约”, 缅甸联邦共和国, 2015年2月12日; “致力于和平与和解的契约”, 掸邦先驱新闻社(S. H. A. N.), 2015年2月18日。
99. 请见第71条尾注。
100. 关于若开军和若开民族委员会, 请见第86条尾注。德昂民族解放军, 称其始建于1992年, 在许多方面是重拾了崩龙邦解放党-民族民主阵线成员-的武装斗争, 因为后者在1991年与国家恢复法律与秩序委员会达成了停火协议。拉祜民主联盟
101. “邦桑峰会: 日志摘录”, S. H. A. N., 2015年5月20日; 还请见, TNI, “军事对峙还是政治对话”, 16-22页。
102. 同上。
103. 缅甸政府军领导人在不同时代的政府期间给出了不同的解释。总体来说, 对于分离出去的组织缅甸政府一直是给出停火提议, 而针对较强的民族武装则是支持当地民兵组织来进行对抗。与此同时, 政府军对于历史较老的党派比如克伦民族联盟、克伦民族进步党、克钦独立组织, 或是那些被认为从未“投降”的军事对手, 有一定的尊重。问题在于, 除非是从原有民族武装组织中分离出去的, 政府军把在“新的”政府时代出现的“新的”武装都看做是个人对手。因此, 在恢复委员会和发委政府时期, 与钦民族阵线或是掸邦军/掸邦恢复委员会签署停火被看做是不可允许的, 因为它们在当时是新的组织。政府军军官还辩称, 如果任何持有武器的组织都可以要求停火权利, 那么会不断有新的组织形成。对于若开军、果敢同盟军和德昂民族解放军, 这个逻辑就遭到民族支持者们的质疑。果敢同盟军是1989年的第一个停火组织, 直到2009年发生边防军改编的危机; 德昂民族解放军, 从很多方面可以说是从一个前民族武装组织-1991年同意停火的崩龙邦解放党发展而来; 而若开军被看做是自1948年缅甸独立以来最新成立的若开民族武装组织。政府军军官还辩称像若开民族委员会、拉祜民主联盟和佤民族组织这样的组织太小, 谈不上停火。但是他们宣称, 能追溯到1970年代的组织和其参加会继续享受代表参与和平谈判的支持。还请见第86条和第100条尾注。
104. 请见第9条尾注。
105. Ye Mon & Lun Min Mang, “停火条约是‘历史性的礼物’: 总统”, 《缅甸时报》, 2015年10月16日。
106. 请见第39、65、71、72、86、100、103条尾注。
107. “缅甸联邦共和国政府与少数民族武装组织的全国停火协议”, 2015年10月15日。
108. 同上。
109. 对于这些问题的讨论, 请见K. Jolliffe, J. Bainbridge & I. Campbell, “过去的经验和未来的展望”, 伦敦, Saferworld出版, 2017年5月。
110. Nyein Nyein, “右派组织称, 掸邦新的流离失所人群数达到6000”, 《伊洛瓦底》, 2015年11月3日。
111. 请见如, 大赦国际和国际法学家委员会, “缅甸: 议会必须废止歧视性的‘种族和宗教’法”, 2015年3月3日。
112. Lun Min Mang, Ye Mon & Guy Dinmore, “关键势力错过了和平大会”, 《缅甸时报》, 2016年1月11日。
113. Htet Naing Zaw访谈昆吾, “不能保证平等, 我们如何能一起合作?”, 《伊洛瓦底》, 2016年1月28日。
114. “昂山素季敦促各方努力实现缅甸‘持久的和平’”, 自由亚洲电台(RFA), 2016年1月12日。
115. Timothy McLaughlin, “缅甸的少数民族领袖呼吁昂山素季表明对和平进程的立场”, 路透社, 2016年1月12日。
116. Hnin Yadana Zaw, “缅甸的昂山素季说和平进程将是政府的首要工作”, 路透社, 2016年1月4日。
117. “昂山素季: 和平建设将是民盟当政后的首要任务”, 《卫报》, 2016年1月4日。
118. 请见如, 进步之声, “实现民主的另一个问题: 缅甸行政机构的改革至关重要”, 《简报文件》, 2017年1月。
119. San Yamin Aung, “新的国家防卫和安全委员会组成”, 《伊洛瓦底》, 2017年1月。
120. 请见如, 国际危机组织, “缅甸: 若开邦新的穆斯林暴乱”, 亚洲报告第283期, 2016年; “恐怕有超过1000人在缅甸对罗兴亚人的镇压中被杀死-联合国官员称”, 路透社, 2017年2月6日。对于罗兴亚救援军团的成员身份和起源仍然有很多不确定。首先, 在2016年其是以“坚定信仰”运动(Harakah al-Yaqin)的名义下活动, 但是随后就开始宣扬罗兴亚的身份。回溯到1947年, 在若开也有武装的穆斯林运动, 而在1961年与吴努政府签署一份和平协议后有过短暂的终止。但在奈温政变后, 这些运动再次复苏, 在1960年代出现了罗兴亚爱国阵线, 以及后来的罗兴亚团结组织和若开罗兴亚伊斯兰阵线; 请见第34条尾注。但是近年来, 这些组织大部分基本已经消亡。目前, 把罗兴亚救援军团详细纳入当前缅甸民族政治和其他武装运动的背景中分析还为时过早。
121. 同上。
122. TNI已经从各种来源听到这些解释。
123. 吴哥尼遭刺杀背后的情况尚不清楚, 但是被逮捕的人指向与军队和“极端民族主义者”有联系; 请见如, Aung Zaw, “谁是吴哥尼刺杀案的幕后之手?”, 《伊洛瓦底》, 2017年2月27日。
124. 请见如, David Scott Mathieson, “昂山素季过度仰赖她父亲的精神遗产”, 《亚洲时报》, 2017年7月18日。
125. 请见如, 61家缅甸和国际人权机构的联合声明, “缅甸: 废除《2013年通讯法》的第66(d)节”, 2017年6月29日。
126. “国务资政昂山素季女士在联邦和平大会-21世纪彬龙会议开幕日演讲的官方翻译”, 国务资政办公室, 2016年8月31日。
127. Sai Wansai, “少数民族武装组织的全体会议: 是成功的, 但需要时间来达成一致立场”, S. H. A. N., 2016年8月1日。这次会议是之前在拉咱和洛基拉举办的少数民族武装组织会议的后续。21家公认的武装组织缺席的有: 佤联军、缅甸民族民主同盟军、德昂民族解放军和那加兰民族社会主义委员会卡普朗派。
128. 同上。
129. 民族联合联邦委员会, “民族联合联邦委员会成员提案(草案)”, 2016年8月。实际上, 本来是八条原则, 第九条是指明只有在其他原则得到同意的情况下才会签署全国停火协议。关于提案概要, 请见, Sai Wansai, “政治对话框架: 民族联合联邦委员会的抵制导致和平进程恶化”, S. H. A. N., 2016年9月21日。他总结的要点有: 政府-军队与民族联合联邦委员会之间的双边停火协议; 通过21世纪彬龙会议建立一个联邦制国家; 同意组成三方对话; 基于21世纪彬龙会议的结果起草和颁布宪法; 就军事行为准则达成一致并进行监督; 组成由政府、少数民族武装组织、和国际代表参加的军事联合监督委员会; 由缅甸和国际法律专家组成中立的全国停火协议执行法庭; 以及, 根据采掘业透明度倡议、与公众和少数民

族武装组织合作开展发展项目。更新信息请见，民族联合联邦委员会，“简报文件：与和平委员会开展政治协商谈判的代表团状况及未来的方向”，2017年8月。

130. Wansai, “少数民族武装组织的全体会议”。

131. “潘基文在和平大会上称，缅甸充满希望的和解道路需要各方妥协”，联合国新闻中心，2017年8月31日。

132. 佤联军最初被划分为“观察员”身份，这显然是一个错误。

133. Lun Min Mang & Ei Ei Toe Lwin, “彬龙会议开幕式演讲中的重点”，《缅甸时报》，2016年9月1日。

134. “缅甸昂山素季启动和平大会，呼吁团结”，路透社，2016年8月31日。

135. Hannah Beech, “昂山素季通过彬龙峰会寻求缅甸难以实现的和平”，《时代周刊》，2016年8月31日。

136. 翻译各有不同，但是安全和发展政策研究所（ISDP）的总结如下：“（1）有迫切的实现永久和平的愿望；（2）遵守和平协议中达成的承诺；（3）避免和平协议中的资本化；（4）避免给当地人民带来沉重的负担；（5）严格遵守现有法律；（6）根据2008年宪法朝着一个民主国家‘前进’。”请见，ISDP, “缅甸的全国停火协议：背景简介”，2015年10月。

137. 大赦国际，“缅甸：‘所有的平民都在遭受苦难’：缅甸北部的冲突、流离失所和虐待”，2017年6月14日；还请见，“对和平的遥远呼喊：在民盟政府任内缅甸军队仍在持续在缅甸北部的进攻和侵犯”，克钦妇女协会泰国，2016年11月。

138. 请见第120条尾注。

139. “缅甸联邦共和国，防务白皮书”，内比都，2015年。对这些问题的讨论，请见，Jolliffe, Bainbridge & Campbell, “过去的经验和未来展望”；“顺畅的军民关系应该成为目标”，《伊洛瓦底》，2017年7月25日；Amara Thiha, “理解缅甸的‘标准化军队改革’”，《缅甸前沿》，2017年6月22日。Amara Thiha总结了5个要点：“标准化军队没有可互换的术语”，“安全部门改革采用平行过程”，“正式军事政策的过渡阶段”，“国际参与...（是）一个优先重点”，以及“政治领导权仍将维持”。

140. 另外一个主要的将军，杜拉瑞曼，也是一位丹瑞的门徒，他在登盛任总统期间成为了缅甸联邦议会人民院的议长以及巩发党的主席。后来他失去了军队的喜爱。

141. 分析人士常常在想，在政权过渡时期，敏昂莱是否在扮演“黑脸”而登盛扮演“红脸”；请见，Sai Wansai, “缅甸和平进程：登盛在联邦日举行全国停火协议签署仪式的目标是否能实现？”，S.H.A.N, 2015年1月14日。

142. Saw Yan Naing, “丹瑞与克伦民族联盟主席会晤的照片公开”，《伊洛瓦底》，2017年3月23日。

143. Vanda Felbab-Brown, “缅甸的策略：在过渡背景下如何打破政治-犯罪联盟”，联合国大学政策研究中心，《犯罪-冲突关系系列》第9期，2017年4月。

144. Saw Yan Naing, “克伦民族联盟主席：克伦反抗的目标还未实现”，《伊洛瓦底》2017年1月31日。

145. Shwe Aung, “克伦民族联盟主席带领代表团与克钦独立军在拉咱会面”，DVB, 2017年2月17日。

146. “民族政治党派在缅甸不安宁的掸邦横扫议会递补选举”，RFA, 2017年4月3日；“民盟应该把议会补选的结果看作一个警示”，《伊洛瓦底》，2017年4月4日。若开民族党（1），各民族民主党-克耶邦（1）和巩发党（2）也在少数民族邦赢得了席位。

147. 外国组织常常被卷入缅甸内战的外围：尤其是美国在1950年代支持的国民党、中国在1960-1970年代支持的缅甸共产党。但是在近几十年，除了人道主义援助和商业活动，在冲突地区主要的政治互动是由本土势力所驱动。

148. 请见如，TNI, “中国在缅政策：从马六甲困局到过渡困境”，TNI《缅甸政策简报》第19期，2016年7月。

149. 同上，第16页。

150. 同上，文中各处。

151. 请见如，Aung Zeya, “邦桑会议的结果和佤联军的真正身份”，《缅甸全球新光报》，2015年5月18日。

152. 佤联军还督促民盟利用“一带一路”倡议的机遇。Lun Min

Mang, Thu Thu Aung & Guy Dinmore, “佤联军想要中国参与和平进程”，《缅甸时报》，2016年5月2日。

153. 有第六家未停火组织-佤民族组织，民族民主阵线的残余组织，似乎也与佤联军加入了联邦政治谈判协商委员会。但是其在佤族政治中的地位目前尚不明确。

154. 联邦政治谈判协商委员会，“各民族革命武装组织对政治谈判的一般原则和具体建议”，2017年4月19日；“由缅甸联邦共和国政府与少数民族革命武装部队之间达成的省级和联邦和平协议以及国家议会层面的停火协议”，日期不详。

155. 同上，第3页。

156. Thompson Chau, “四大公司称一带一路是‘全球游戏规则的改变者’”，《缅甸时报》，2017年8月1日。

157. “国务资政与中国主席和总理会晤”，《缅甸全球新光报》，2017年5月16日。

然而，缅甸的各民族团体对于政府代表团在如此重要的场合既没有包含少数民族代表、事先也没有与当地机构针对这些关键问题开展咨询，感到十分失望。

158. Nyein Nyein, “民族联合联邦委员会称与国务资政的会议‘是一次成功的会谈’”，《伊洛瓦底》，2017年3月1日。

159. Sai Wansai, “民族联合联邦委员会与国务资政昂山素季的绝望之举”，S.H.A.N, 2017年4月2日。

160. 8月，掸邦军/掸邦恢复委员会报道自2015年签署全国停火协议以来，与政府军发生了二十次的冲突：“掸邦军/掸邦恢复委员会将向政府军遣返扣留的士兵”，S.H.A.N, 2017年8月16日。

161. “国务资政昂山素季女士在联邦和平大会-暨21世纪彬龙会议第二次会议开幕式上的演讲”，缅甸信息部，2017年5月25日。

162. 佤联军对于事件的看法，请见，“Kyaw Kha访谈佤的赵国安：昂山素季想在她有生之年实现和平”，《伊洛瓦底》，2017年5月29日。

163. “缅甸的昂山素季与7家未签订停火的武装组织会面”，新华社，2017年5月26日。昂山素季还在她的住所招待了克钦独立组织的副主席恩板腊和他的妻子。

164. Ei Ei Toe Lwin & Lun Min Mang, “佤领导的北方组织今天与国务资政会面”，《缅甸时报》，2017年5月26日。

165. “37点签订作为议会协定的一部分”，《缅甸全球新光报》，2017年5月30日。

166. Nyan Hlaing Lynn, “彬龙会议达成了一致还是带来了不和？”，《缅甸前沿》，2017年5月30日。

167. 请见第136条尾注。

168. “国防部总司令敏昂莱大将的致辞问候”，国务资政办公室，2017年5月24日。

169. Aung Naing Oo, “在彬龙会议上建立信任”，《缅甸前沿》，2017年6月29日。

170. 只有三个民族-钦族、克伦族、勃欧族-被看做是举行过这样的会议，因此对大会讨论有所投入。

171. Lynn, “彬龙会议达成了一致还是带来了不和”。详细讨论，还请见，Oo, “在彬龙会议上建立信任”；“伊洛瓦底新闻电头：‘缅甸的政治新篇章？’”，《伊洛瓦底》，2017年6月2日。

172. 请见如，Zaw, “军队为克钦邦的清扫行动辩护”。在2016年12月，巩发党和政府军代表有着大多数席位的掸邦议会也把北方联盟成员组织定为“恐怖分子”。

173. Thomas Kean, “逮捕记者是个司法问题：昂山素季”，《缅甸前沿》，2017年7月6日。

174. “泰国阻止了掸邦组织在清迈的会议”，S.H.A.N, 2017年7月20日。

175. Zaw, “军队为克钦邦的清扫行动辩护”。

176. 请见第137条尾注。

177. Stella Naw, “‘四个切断’策略加深了缅甸的战争伤痕”，《亚洲时报》，2017年7月15日。

178. “联合国缅甸人权状况特别报告员对缅甸人权状况的任务结束声明”，联合国人权事务高级专员办事处，2017年7月21日。

179. “为若开邦人民走向一个和平、公平和繁荣的未来”，《若开邦事务顾问委员会的最终报告》，2017年8月；Sai Wansai, “罗兴亚冲突：是否还有调解方案可实施？”，S.H.A.N, 2017年9月3日。

180. “缅甸军队对罗兴亚武装分子展开镇压后有近400人丧生”，路透社，2017年9月1日。

181. 同上；人权观察组织，“缅甸：卫星图像显示有大规模火势造成破坏”，2017年9月2日；“罗兴亚危机：难民外逃，缅甸‘边境布雷’”，英国广播公司（BBC），2017年9月6日；“罗兴亚危机：平民因地雷致残”，BBC，2017年9月11日；Anthony Davis, “外国支持给了罗兴亚武装分子致命的优势”，《亚洲时报》，2017年8月15日。

182. 请见如，Sofia Lotto Persio, “缅甸：马拉拉为罗兴亚穆斯林遭受迫害感到‘心碎’”，《新闻周刊》，2017年9月4日；George Monbiot, “剥夺昂山素季的诺贝尔和平奖。她不再配拥有这个奖项”，《卫报》，2017年9月5日。

183. Oliver Holmes, “昂山素季的办公室指责援助工作者帮助缅甸的‘恐怖分子’”，《卫报》，2017年8月28日；还请见，David Scott Mathieson, “倾向性报道、谎言、以及社会媒体刻意模糊缅甸的危机”，《亚洲时报》，2017年9月1日。

184. Persio, “缅甸：马拉拉感到‘心碎’”。

185. “联合国秘书长呼吁各方克制避免缅甸邦发生‘人道主义灾难’”，路透社，2017年8月30日。

186. Aung Kyaw Min, “国籍法回顾激起争论”，《缅甸时报》，2017年9月8日；Kyaw Zwa Moe, “若开邦的现实情况及缅甸的复杂政治难题”，《伊洛瓦底》，2017年9月9日。

187. 其他民族包括罗族和其他钦族相关的分支民族团体，以及克曼族。还请参见第34条尾注。

188. “昂山素季-诺贝尔奖发言”，奥斯陆，2012年6月16日。

189. 请见如，Jonathan Head, “罗兴亚危机：看透缅甸的官方说法”，BBC，2017年9月11日；“罗兴亚危机：联合国觉察到缅甸有‘民族清洗’的趋势”，BBC，2017年9月11日。还请见第181条尾注。

190. Hintharnee, “克伦政府认真考虑对民族主义者集会组织者提起法律诉讼”，《伊洛瓦底》，2017年9月11日。

191. “罗兴亚危机：昂山素季称‘虚假新闻帮助了恐怖分子’”，BBC，2017年9月6日。对这些问题的讨论，还请见，Head, “罗兴亚危机”；Jonathan Head, “缅甸冲突：虚假照片加剧紧张”，BBC，2017年9月2日；Lorcan Lovett, “若开邦袭击事件以来，可疑的推特账户骤增”，《伊洛瓦底》，2017年9月2日。

192. “第六次民族联合联邦委员会与政府间会议：‘杯子是半空还是半满呢？’”，S.H.A.N, 2015年8月15日。

193. Naw Noreen, “北方少数民族武装阵营为和平大会拉开序幕”，DVB, 2017年8月25日。

194. Thawngmung, “生命的迹象？”，380页。

195. 同上。

196. TNI从许多国际外交官、缅甸本国政治家和各民族代表口中听到过这样的说法。

197. “我们相信联邦制，我们为它而战，我们为了争取它经历过牢狱”，密希玛新闻社，2014年10月28日。

198. 吴丹敏, “缅甸，一个未完成的国家”。

199. 同上。

## 缅甸政策简报系列

ISBN/ISSN: 2214-8957

2010年的缅甸：民族政治的关键一年，缅甸政策简报第1期，2010年6月

缅甸2010年大选：挑战和机遇，缅甸政策简报第2期，2010年6月

不公平的竞争环境：缅甸的选举情势，缅甸政策简报第3期，2010年10月

变化中的民族形势：缅甸2010年选举投票分析，缅甸政策简报第4期，2010年12月

缅甸的民族政治：需要解决方案的时刻已经到来，缅甸政策简报第5期，2011年2月

缅甸的新政府：少数民族邦实现治理和平的前景，缅甸政策简报第6期，2011年5月

冲突还是和平？缅甸民族动乱加剧，缅甸政策简报第7期，2011年6月

结束缅甸的冲突循环？民族和平的前景，缅甸政策简报第8期，2012年2月

站在十字路口的缅甸：维持改革的势头，缅甸政策简报第9期，2012年6月

克钦危机：和平必须获胜，缅甸政策简报第10期，2013年3月

没有途径：缅甸的土地权利和民族冲突，缅甸政策简报第11期，2013年5月

缅甸的民族挑战：从希冀到解决办法，缅甸政策简报第12期，2013年10月

没有意义的民族划分，没有背景来源的数据：2014年人口普查，缅甸人民的身份和公民权，缅甸政策简报第13期，2014年2月

缅甸的政治改革和民族和平：需要明确和成就，缅甸政策简报第14期，2015年4月

军事对峙还是政治对话：果敢危机对缅甸和平和民主的影响，缅甸政策简报第15期，2015年7月

缅甸的民族政治和2015年大选，缅甸政策简报第16期，2015年9月

缅甸的2015年大选：对民族政治意味着什么？，缅甸政策简报第17期，2015年12月

没有妇女，没有和平：缅甸的性别平等、冲突与和平，缅甸政策简报第18期，2016年1月

中国在缅政策：从马六甲困境到转型困境，缅甸政策简报第19期，2016年7月

重申控制权：缅甸国内流离失所人民和难民自愿返回、赔偿和土地权利

## 其他报告

导致差距，在缅甸边境地区的区域投资，2013年2月

反弹：金三角地区故态复萌，2014年6月

联系缅甸的妇女与土地问题：认识到在国家土地使用政策中的社会性别问题，2015年2月

走向更健康的法律环境：回顾缅甸的毒品法律，2015年2月

土地在缅甸的意义，2015年11月

‘身处黑暗之中’，缅甸毒品法实施操作的影响，2016年9月

## 致谢

---

本出版物获得了瑞典政府的资金支持。本出版物的内容完全由TNI负责，在任何情况下都不代表资助方立场。

## 出版物说明

---

本报告的内容可以被引用或转载用于非商业性用途，但须恰当注明信息来源  
<http://www.tni.org/copyright>

## 跨国研究所 (TNI)

---

地址：De Wittenstraat 25, 1052 AK 阿姆斯特丹，荷兰  
电话：+31-20-6626608，传真：+31-20-6757176  
电子邮件：burma@tni.org  
我们关于缅甸的全部研究请参见：<https://www.tni.org/en/myanmar-in-focus>



跨国研究所(TNI)是一家国际性研究和倡导机构，致力于建立一个公正、民主和具有可持续性的世界。40多年来，TNI发挥了独特的连接社会运动、让学者和政策制定者共同参与的作用。

## TNI缅甸项目

缅甸新的准平民政府的到来，为实施根本性变革和结束世界上持续最长的武装冲突带来了希望。TNI缅甸项目的目标是加强（少数民族）公民社会和政治行为体，以应对国家迅速开放带来的挑战，同时力争为缅甸带来包容和持久的和平。TNI对缅甸的少数民族地区积累了独特的专业知识，TNI缅甸项目还同时从事土地公平、替代发展和人道毒品政策研究。