

抗争与适应:族际关系视阈中的缅甸大选*

祝湘辉

内容提要 缅甸至今仍然是一个充满政治危机和族际矛盾的国家,族际冲突是阻碍缅甸政治发展的主要因素。本文以缅甸最近三次大选为背景,系统剖析影响缅甸大选的多方面因素和各少数民族的参与情况,并总结缅甸族际政治的特点和发展趋势。缅甸主体民族和少数民族只有摒弃排外的极端民族主义,强化国家认同感,才能带来族际关系的稳定和国内的和平。

关键词 抗争适应 族际关系 缅甸大选

缅甸至今仍然是一个充满政治危机和族际矛盾的国家,族际冲突是阻碍缅甸政治发展的主要因素。

在封建王朝时期,缅族与少数民族互相攻伐,数次建立了以缅族为主体的国家。

英国殖民缅甸后,实行了分而治之政策,将缅甸划为“缅甸本部”(Burma Proper)和山区边疆(the Frontier)^①两个独立的政治实体进行统治,造成了缅族与少数民族关系的疏离。独立后,历届缅甸政府推行大缅族主义政策,导致缅甸族际冲突愈演愈烈,一些少数民族转向武装抗争,组织起本民族的军事力量,反抗中央政府的统治,战火持续到今天仍未停息。这是缅甸近当代族际关系的主线,也是研究缅甸的学者们关注的焦点。

除此之外,缅甸政治还存在另一条缅甸研究者较少涉足的线索,即少数民族通过组建政党、参加竞选的方式参与缅甸的政治生活,力图进入议会和政府,在体制框架内为自身争取权益。这一线索所体现出来的宪政趋势和族际关系也同样意义重大,却长期被研究缅甸的学者忽略了。

缅甸自独立后一共经历过建国初期(1952年、1956年和1960年)、纲领党时期(1974年、1981年和1985年)^②、民主转型期(1990年、2010年和2015年)共九次大选。2010年大选被视为由军人独裁转向民主的过渡阶段。2015年大选后,缅甸迎来1962年以来首届真正意义上的民选政府。在缅甸当前复杂的政治博弈中,2020年大选的结果必然受到族际政治的影响,并对缅甸政治转型进程起到关键性作用。

本文试图从缅甸族际关系的角度,以缅甸最近三次大选为背景,系统剖析影响缅甸大选的多方

* 本文是云南大学一流大学建设周边外交研究理论创新高地和广西大学中国-东盟研究院重大项目“东南亚五国政治研究”的阶段性成果。感谢《世界民族》编辑部老师和外审专家的修改意见,作者文责自负。

① “缅甸本部”和“边区”是缅甸学界的两个特定政治概念。在西方学者的著作中,如马丁·史密斯(Martin Smith)的《缅甸,叛乱与种族的政治》(*Burma, Insurgency and The Politics of Ethnicity*)和约翰·F·卡迪(John F. Cady)的《现代缅甸史》(*A History of Modern Burma*)中,他们使用了“缅甸本部”“边区”和“边区少数民族(Frontier Areas Peoples)”(又译为“边疆少数民族”)或“山区民族”(Hill Peoples)。可以肯定的是,缅甸本国的学者也接受了这一提法。吴勒貌的《缅甸政治史》、缅甸社会主义纲领党组织委员会总部编辑的《少数民族反帝史》和吴觉温的《少数民族问题与1947年宪法》中,都正式使用了“缅甸本部”和“山区少数民族”。受以上的西方和缅甸本国历史学家的影响,我国学者也采纳了该术语,如贺圣达在《缅甸史》《当代缅甸》中都使用了“缅甸本部”和“边区”的概念。

② Albert D. Moscotti, *Burma's Constitution and Elections of 1974*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1974, p. 10.

面因素和各少数民族的参与情况,并总结缅甸族际政治的特点和发展趋势。

一、文献综述与研究问题

(一) 文献综述

缅甸族际关系一向是国内外学术界重点关注的领域,约瑟夫·西尔夫斯坦因(Josef Silverstein)、大卫·斯坦伯格(David I. Steinberg)、罗伯特·泰勒(Robert H. Taylor)、马丁·史密斯和李晨阳等中外学者,以及国际危机组织(International Crisis Group, ICG)和荷兰跨国研究所(Transnational Institute, TNI)发表了一系列研究报告,^①然而将缅甸大选和族际关系联系起来论述的文献则不多见。作者将有关学者和机构的观点归纳如下:

第一种观点是竞争性选举引发了族际冲突,导致缅甸国家的衰败。左宏愿提出,缅甸作为“断裂型(deeply divided)多族群国家”,在自上而下推行选举民主后,形成了事实上的族群性政党竞争制,这种制度不但无法促进政治稳定和国家整合,反而放大了族裔差异的政治化程度,加剧了族际冲突。^②该观点有其合理性,但无法解释缅甸这一特殊案例。缅甸历史上更多的现象是主体民族政治力量的内部分裂和严重的政策失误,导致了中央政权的崩溃和现代化进程的中断。

第二种观点是大选作为一种政治黏合剂,建立了缅甸政府的合法性,使得少数民族在同一政治框架内统一行使投票权,建立了国家认同的基础。国际危机组织和荷兰跨国研究所认为,2010年大选从根本上重塑了政治格局,^③少数民族在地方一级事务至少有了发言权。^④甚至有学者更乐观地估计,缅甸民主转型将带来国防军与少数民族武装的全面停火。^⑤但与事实相反,在2011年缅甸民主转型后,部分民族武装组织与国防军的冲突骤然升级,克钦独立军、佤邦联合军等少数民族武装先后拒绝签署边境警卫部队计划(Border Guard Force, BGF)和全国范围停火协议(Nationwide Ceasefire Agreement, NCA)。

第三种观点是缅甸选举制度缺乏代表性。赵超认为,缅甸的简单多数选举制导致少数民族跳出制度框架,采取武装斗争的形式争取自身利益,比例代表制更有利于族际关系。^⑥但是,缅甸长达半个多世纪的族际冲突更应归结于历史、政治、文化、经济和民族情感等复杂原因,而非选举制度等技术性原因。

第四种观点是缅甸族际关系民主的障碍在于军队。缅甸掸族学者赛万赛(Sai Wansai)也强调,如果军队领导权不得归属于民选政府领导人之下,缅甸国内所有重大问题无法解决。只要军队

^① 约瑟夫·西尔夫斯坦因(Josef Silverstein)在《缅甸的政治、政党和全国大选》(*Politics, Parties and National Elections in Burma*)中分析了缅甸1956年大选的过程和结果。罗伯特·泰勒(Robert Taylor)在《缅甸1990年:新时代或者旧时代?》(*Myanmar 1990: New Era or Old?*)论述了1990年大选中的缅甸族际政治。马丁·史密斯则在《缅甸的族际政治:紧张和期待之年》(*Ethnic Politics in Myanmar: A Year of Tension and Anticipation*)中探讨了2010年大选期间不同党派和利益相关方的表现。祝湘辉在《山区少数民族与现代缅甸联邦的建立》中论述了1947年大选以及随后召开的制宪会议上各少数民族的冲突与合作。

^② 参见左宏愿:《选举民主与族际冲突:断裂型多族群国家的民主化困局》,载《民族研究》,2015年第2期。他认为缅甸属于“断裂型多族群社会”,引入选举民主后,由于各民族精英在大选中进行族群动员,在很大程度上加剧了族际冲突。

^③ International Crisis Group, “Myanmar’s Post-Election Landscape”, Brussels: International Crisis Group, March 2011, p. 1.

^④ Transnational Institute, “A Changing Ethnic Landscape: Analysis of Burma’s 2010 Polls”, Amsterdam: Transnational Institute, December, 2010, p. 2. 一位克钦族领袖在2010年6月表示:“如果参选的克钦邦进步党(Kachin Progressive Party)被剥夺选举资格,那么克钦独立军(Kachin Independence Army)将取得优势,这只会增大内战的可能性。”

^⑤ Yoshihiro Nakanishi, *Strong Soldiers, Failed Revolution: the State and Military in Burma, 1962—88*, Singapore: NUS Press, 2013, p. 313.

^⑥ 赵超:《从制度变迁视角审视缅甸现行选举制度的特点及政治后果》,载《当代世界与社会主义》,2017年第3期。

在政治舞台上,真正的民族和解与永久和平就无法到来。^①但是,军队是一个抽象的概念,具体到各时代和不同的领导人,其政治理念和决策方式都有所区别。确实,在奈温时代的军队看来,大选成为缅甸政客争权夺利的平台,是造成国家分裂的罪魁祸首。^②大选使得有分离倾向的少数民族精英成为议员,在议会中以民族自决原则为基础质疑缅甸联邦的合法性,动摇缅甸联邦的基础。^③这成为1962年奈温发动军事政变的理论基础。不过1988年以来,新军人政权先后组织了1990年和2010年大选,允许少数民族在大选中组建政党,推动七步民主路线图的实施,军队扮演着民主派的镇压者和“有纪律的民主”(principled democracy)的推动者双重角色。

缅甸的族际关系不同于我们已知的任何模式,具有多重性和复杂性,从而成为第三世界国家中的一个特例。我们有必要深入探讨缅甸特色的族际关系,才能理解缅甸大选中各民族的政治选择和表现。

(二) 研究问题

基于文献回顾和关于缅甸族际关系的探讨,作者着重关注如下问题:

第一,缅甸少数民族选民将政治认同度放在了族群认同之前,同一少数民族内多个政党的恶性竞争分散了当地的选票,造成了全国性政党的胜利。

第二,在简单多数制下,少数民族政党遭遇到迪维尔热(Duverger)^④困境,比例代表制同样有导致族群性政党的崛起和无序竞争的危险。选举制度的变革可能极大地改变缅甸的政治版图。

第三,随着威权政府被取代,民主转型为佛教民族主义打开了大门,大选引发了政治竞争和大众动员,进一步提高了佛教民族主义的影响力。

第四,持续70年的族群冲突已形成路径依赖,导致冲突不会在短期内结束。随着少数民族选民对全国性政党支持率的下降,少数民族政党将在2020年大选中掌握决胜的关键议席。

二、多族群社会中的政治竞争:1988年以来缅甸三次大选

(一) 缅甸的族际关系

周平将族际关系定义为民族间的联系和相互作用。“当民族的成员相互把本族的成员视为‘自己人’,把他族的成员视为‘外人’的时候,族际关系就形成了。”^⑤缅甸的族际关系主要是指缅甸族与少数民族的关系。自古以来,缅甸各族先民们在这片土地上生活,形成了族际关系。孟族和骠族是较早生活在缅甸并留下文字记载的民族。公元802年,骠族派出以舒难陀王子为首的代表团,到达唐朝都城长安,向唐德宗献上了骠国舞乐,但此后骠族在史书中逐渐消失。^⑥英国考古学家戈登·卢斯(Gordon Luce)教授猜测骠族于公元832年被南诏或南诏的属国灭亡。^⑦缅甸作为古氏羌人的后代,从甘肃和黄河上游一带南下,经青藏高原东部、四川和云南,于公元7世纪到达缅甸,历

^① Sai Wansai, "Nld's Tactical Manoeuvre Could Jeopardize National Reconciliation and Democratic Principles", BNI Multimedia Group, May 12, 2016, 参见: <https://www.bnionline.net/en/opinion/analysis/item/1678-nld-s-tactical-manoevre-could-jeopardize-national-reconciliation-and-democratic-principles.html>. 同时请参见 Burma Campaign UK, "Burma's 2015 Elections and the 2008 Constitution", London: Burma Campaign UK, October 2015.

^② Michael W. Charney, *A History of Modern Burma*, London: Cambridge University Press, 2009, p. 97.

^③ Martin Smith, *Burma: Insurgency and the Politics of Ethnic Conflict*, London: Zed Books, October, 1999, p. 175.

^④ 莫里斯·迪维尔热(Maurice Duverger),法国社会学家和政治学家,提出迪维尔热定律,认为简单多数制必然造成小党的边缘化。

^⑤ 周平:《论族际政治及族际政治研究》,载《民族研究》,2010年第2期。

^⑥ [缅]丹吞博士:《骠族消失之谜》,释利瑞出版社,2006年,第34页。北京大学李谋教授认为,骠族即中国的白族。李谋、姜永仁:《缅甸文化综论》,北京大学出版社,2002年,第37页。

^⑦ Gordon H. Luce, *Phases of Pre-Pagan: Language and History*, New York: Oxford University Press, 1985, p. 47.

经四方征伐,征服了原有民族。^① 1044年,缅族首领阿奴律陀建立了蒲甘王朝,大力引进上座部佛教,兼并了南方的孟族地区,带来了缅族在历史上第一次崛起。13世纪末,蒲甘王朝在中国元朝的打击下一蹶不振,掸族趁机大批进入缅甸,统治了缅甸半壁江山。16世纪中期,缅族主导的东吁王朝崛起,再次统一了缅甸。1752年东吁王朝被孟族推翻后,缅族首领率雍籍牙建立起缅甸历史上最后一个王朝——贡榜王朝,统治范围扩大到孟族、若开族等地区。^②

从1824年至1885年,英国通过三次英缅战争将缅甸变为殖民地。英国对缅甸各族政治上“分而治之”,文化上大力向少数民族传播基督教,打压佛教传统文化,少数民族与缅族的心理距离逐渐扩大。1941年日本入侵缅甸,缅族精英选择了与日本合作的道路,而克伦族、克钦族和罗兴亚人选择了与盟军合作,抵抗日本侵略者。^③ 缅族和少数民族的冲突加剧,双方之间埋下了仇恨的种子。^④ 虽然1947年《彬龙协议》得到苏瑞泰、杜瓦信瓦璠等少数民族领导人的支持,缅族与少数民族就建立缅甸联邦达成一致,但掸族和克耶族土司们坚持在1947年《缅甸联邦宪法》中加入了10年内有权退出联邦的条款。^⑤

1948年独立仅半年后,克伦族与吴努政府就爆发了军事冲突,这成为当代缅甸族际冲突的起点,中央政府此后与自治、分离或不同意识形态的叛乱团体斗争和冲突不断。^⑥ 奈温统治期间,军人集团推行“大缅甸主义”政策,试图从政治、经济和军事上建立以缅族为核心的国家,严重激化了民族矛盾,武装冲突愈演愈烈。1988年新军人政权上台,开始承认少数民族武装的合法地位,与17支武装签订了停火协议,长达50多年的武装对峙得到了一定程度的缓解。

2011年缅甸民主转型之后,吴登盛政府试图完成民族和平统一的目标,先后与8支民族武装签署了全国范围停火协议(National Ceasefire Agreement, NCA)。^⑦ 但历史上的伤害和隔阂、殖民时期的政治遗产造成缅族与少数民族间难以达成妥协和信任。缅族的政治、经济和文化模式对少数民族缺乏向心力和吸引力,以至于长期以来少数民族都未建立对缅甸国家的认同感。国防军实力有限,无法彻底歼灭少数民族地方武装,“国中有国”“一国多军”的局面短期内无法得到太大改变。^⑧ 2016年上台的全民民主联盟(简称民盟)政府更将民族和解作为首要施政目标,2016至2018年间三次召开“21世纪彬龙会议”。虽然少数民族与政府和军队就政治、经济和社会条款取得了一些共识,但这离真正和平的目标仍然遥远。^⑨

① [緬]陈孺性:《緬甸各族入緬初考》,载[緬]吴锋刚:《陈孺性选集(1924—2005年)》,色古秋出版社,2011年,第143页。

② 贺圣达:《緬甸史》,人民出版社,1992年,第161页。

③ 1942年3月,昂山将军领导的緬甸国民军(当时称为緬甸独立军)协助日军进入克伦族地区镇压反日活动时,与克伦抗日游击队发生冲突,造成1千多名克伦人死亡,前殖民政府内阁成员苏佩达全家被绑架和处决。因此,克伦族对緬族持不信任态度。克伦人领袖说:“谁相信緬族?他们在战争中杀害了那么克伦人,怎么能叫我们相信緬族的政府呢?”参见Martin Smith, *Burma, Insurgency and The Politics of Ethnicity*, Dhaka: The University Press, 1999, p. 62.

④ Tin Maung Maung Than, “The Essential Tension: Democratization and the Unitary State in Myanmar (Burma)”, *South East Asia Research*, vol. 12, no. 2, 2004.

⑤ 祝湘辉:《山区少数民族与现代緬甸联邦的建立》,广东世界图书出版公司,2010年,第170页。

⑥ David I. Steinberg, “Liberalization in Myanmar: How Real Are the Changes?” *Contemporary Southeast Asia*, vol. 15, no. 2, 1993.

⑦ 全国范围停火协议(NCA),主要涉及停火的基本原则、停火的方式、政治对话谈判、召开联邦和平大会等内容。参见祝湘辉译:《緬甸联邦共和国政府与民族地方武装组织签署的全国范围停火协议》,载《南洋资料译丛》,2017年第1期。

⑧ 緬甸学界有一种看法认为,“一国多军”的原因并非是国防军无力消灭少数民族地方武装(简称民地武),而是故意留下民地武,以保证军队在政治舞台上的地位。但作者经过多年观察和调研认为,“一国一军”是国防军坚定不移的终极目标,以目前国防军的战略和战术水平、后勤支援以及单兵作战能力,尚无力彻底消灭民地武。緬甸联邦议会军人议员、国防大学副教授丹辛与作者于2018年6月5日座谈时,也支持该看法。

⑨ RFA, “Myanmar Signs Historic Cease-Fire Deal With Eight Ethnic Armies”, October 15, 2015, 参见 <https://www.rfa.org/english/news/myanmar/deal-10152015175051.html>

表1(如下)分析了缅甸六大有代表性的族群(加上不被官方承认的罗兴亚人)以及族际关系:

表1 缅族与少数民族的关系

族群	族际关系	经济贫困度	缅化程度	政治地位	宗教歧视
掸族	压制	与缅族经济发展程度相等	中等	中等	无歧视
孟族	同化	低于缅族平均水平	高	中等	无歧视
克伦族	排斥	低于缅族水平	中等	低	歧视
若开族	压制	严重贫困	中等	中等	无歧视
克钦族	冲突	低于缅族平均水平	较低	低	歧视
罗兴亚人	激烈冲突	极端贫困	极低	无公民权	严重歧视

资料来源:作者根据 Martin Smith、Robert Taylor 和 Bertil Linter 的著作以及 Lina Gong 的“Applying the Ethnic Rebellion Model and Risk Assessment Model to Conflict in Myanmar”^①等文章整理。

由表1可见,主体民族中普遍存在“大缅族主义”(Burman Chauvinism),缅族对少数民族的压制和歧视与宗教信仰和缅化程度(Burmanization)^②呈正相关关系,与经济贫困相关度较低。缅族对基督徒存在宗教歧视,对穆斯林存在严重宗教歧视,而对于同一宗教的若开族、掸族和孟族则不存在宗教歧视。宗教差异越大、缅化程度越低,则族际关系越恶劣。同时,作者只考虑作为一个整体的民族,而未将各民族聚居和杂居的情况包括在内。在缅族与少数民族杂居的地区,少数民族政治立场较温和,而在少数民族聚居的地区,少数民族更具有反抗性。例如,生活于克钦邦首府密支那等地的克钦族政治立场较温和,较少与国防军发生冲突。而克钦独立军控制区的克钦族更具有反抗性。^③同样,伊洛瓦底三角洲同缅族混居的克伦族与在缅泰边界山区聚居的克伦族政治态度完全不同。

缅甸错综复杂的族际关系互动导致了族际政治的变化。所谓族际政治,实际上就是族际间基于民族利益并诉之于政治权力的族际互动。因为族际政治与民族的利益直接相关,所以族际政治也是民族共同体在族际关系中运用政治手段争取、实现和维护民族利益的过程。^④ 缅甸族际政治的内容涉及面非常广泛,作者广泛搜索了2011年民主转型以来缅甸主流媒体报道,归纳了出现最频繁、与族际政治相关的议题,即中央与地方关系、修宪、选举制度和联邦主义,以及族群冲突和全国和平谈判等。^⑤ 其中选举是缅甸政治中最重要的内容之一,因为一切政治都以公共权力为核心并围绕公共权力展开,而选举的本质是各政治势力围绕权力进行竞争,获取国家政权的一种手段。

(二)1990年的民主试验和族际政治

1962年奈温上台后,政治上采取高度集权和个人威权,经济上实行计划经济制度,严厉管控文化宗教、舆论宣传和社会生活领域。到1988年,“缅甸式社会主义”路线山穷水尽,局势急剧恶化,学生和市民大规模示威游行,全国陷入无政府状态。1988年9月18日,缅甸军队发动政变接管政权,成立“国家恢复法律和秩序委员会”(State Law and Order Restoration Council, SLORC),解除了

① Lina Gong, Manpavan Kaur and Alistair D. B. Cook, “Applying the Ethnic Rebellion Model and Risk Assessment Model to Conflict in Myanmar”, *Non-Traditional Security Insight (NTS Insight)*, Center for Non-Traditional Security Studies, Rajaratnam School of International Studies (RSIS), Singapore: Nanyang University, March 2011, p. 4.

② 最早提到“缅化”一词是1899年出版的《上缅甸和掸邦地名索引》(Gazetteer of Upper Burma and the Shan States), James Lee Lewis 在其博士论文“The Burmanization of the Karen People: A Study in Racial Adaptability”(University of Chicago, 1924.)中正式引入该词。

③ 此观点来源于作者本人与缅甸克钦邦议会议员于2017年10月12日在密支那的座谈会。

④ 周平:《多民族国家的族际政治整合》,中央编译出版社,2012年,第37页。

⑤ 作者综合缅甸官方报纸《缅甸之光》(缅文版)和民营报纸《7日》、《今日民主》、《标准时间》、《声音》和《十一新闻》中有关族际政治出现频率最高的词条。

25年的党禁,宣布于1990年5月举行多党制大选。到1989年2月28日政党登记截止日,登记的政党共有235个。最终参加大选的93个政党中,代表掸族的政党有12个,若开族政党9个,克钦族政党6个,克耶族政党2个,克伦族政党3个,钦族政党2个,孟族政党1个,那加族政党1个。少数民族成为缅甸政治舞台上不可或缺的关键因素。^①

1990年5月27日,缅甸举行了自1962年以来首次自由大选,昂山素季领导的全国民主联盟(National League for Democracy, NLD)获得了485个议席中的392个,少数民族政党获62个议席,其中获议席最多的是掸族民主联盟(Shan Nationalities League for Democracy, SNLD),共赢得23席。^②紧随其后的是获11席的若开民主联盟(Arakan League for Democracy, ALD),以及获5个议席的孟族民主阵线(Mon National Democratic Front, MNDF)。其余少数民族政党拿到了1—3个席位。^③民盟和掸族民主联盟分别成为1990年大选中最成功的全国性和地区性政党。

大选后,军政府拒绝向获胜的民盟移交权力,大规模取缔和解散政党,最终只保留了10个政党,除民盟和民族团结党外,其余8个全是少数民族政党,如掸族民主联盟、佤族发展党(Wa National Development Party, WNDP)、联邦克伦联盟(Union Karen League, UKL)、果敢民主团结党(Kokang Democracy and Unity Party, KDUP)、谬族(克密族)团结组织(Mro or Khami National Solidarity Organization)、掸邦果敢民主党(Shan State Kokang Democratic Party, SSKDP)等。^④尽管如此,这是1962年奈温政变以来,少数民族首次进入合法的政治框架内,并拥有了为本民族利益发声的平台。此后少数民族积极参与到制宪国民大会中。1990年大选为少数民族提供了武装冲突之外的选择,为缅甸族际政治揭开了新的序幕,该次大选少数民族政党获得的议席如表2所示:

表2 1990年大选少数民族政党获得的议席

序号	政党	席位	候选人	得票数	席位百分比
1	掸族民主联盟	23	58	222821	4.74
2	若开民主联盟	11	25	160783	2.27
3	孟族民主阵线	5	19	138572	1.03
4	钦族民主联盟(Chin National League for Democracy Party, CNLD)	3	13	51187	0.62
5	克钦邦民主国民大会(Kachin State National Congress for Democracy, KSNCD)	3	9	13994	0.62
6	联邦勃欧族组织(Union Pa-O National Organization, UPNO)	3	15	35389	0.62
7	佐米民主国民大会(Zomi Congress for Democracy, ZNC)	2	4	18638	0.41
8	那伽山地区发展党(Naga Hills Regional Progressive Party, NHRPP)	2	6	10612	0.41
9	克耶邦民族民主联盟(Kayah State Nationalities League for Democracy, KSNLD)	2	8	11664	0.41
10	德昂族民主联盟(Ta'ang National League for Democracy, TNLD)	2	9	23975	0.41
11	其他少数民族政党	9	30	90784	1.47
	共计	65	196	794972	13.42

注:1990年大选缅甸仅选出人民议会议员。数据来源:Khin Kyaw Han, "1990 Multi-Party Democracy General Elections", Documentation, Democratic Voice of Burma, 2006.

① B. M. Jain, "Dynamics of Political Transition in Myanmar: Impediments and Alternative Futures", *Indian Journal of Asian Affairs*, vol. 19, no. 2, 2006.

② Khin Kyaw Han, "1990 Multi-Party Democracy General Elections", Documentation, Democratic Voice of Burma, 2006, p. 7.

③ 李晨阳、杨祥章:《“缅甸问题”的由来、形成、演变与实质》,载《印度洋经济体研究》,2014年第3期。

④ Khin Kyaw Han, "1990 Multi-Party Democracy General Elections", Documentation, Democratic Voice of Burma, 2006, p. 10.

(三) 2010年政治转型和际族关系

1990年大选未从根本上缓解缅甸社会复杂而紧张的政治局势,由于军政府拒不交权,国际社会对缅甸实施了制裁。在国内反对党掣肘和国际制裁步步升级的双重压力下,军政府开始探索新的合法化路径。^①从2003年军政府总理钦纽提出“七步走民主路线图”开始,到制定2008年宪法和2010年公布大选日期,出台《政党注册法》等相关法律,军政府迈出了民主转型的关键步伐。共有37个政党向大选委员会注册(远少于1990年),其中少数民族政党有22个,但民盟、掸族民主联盟和若开民主联盟抵制了此次大选。

在2010年11月7日大选中,联邦巩固和发展党(简称巩发党)分别赢得了民族院224席中的129席、人民院440席中的259席,占据了联邦议会59%议席。在地方议会中,巩发党也赢得了493席。2011年2月4日,联邦议会投票产生1962年以来首届民选政府,巩发党主席吴登盛当选为总统。此次大选虽然巩发党占据明显优势,但少数民族政党也赢得联邦议会11.1%的席位,掌握了联邦、克伦邦、若开邦和掸邦议会席位的25%以上,增强了自身话语权。见表3:

表3 2010年大选少数民族政党获得的议席

序号	政党	人民院	民族院	省邦议席
1	掸邦民族民主党(Shan Nationalities Democratic Party, SNDP)	18	3	37
2	若开族发展党(Rakhine Nationalities Development Party, RNDP)	9	7	19
3	全孟地区民主党(All Mon Region Democracy Party, AMRDP)	3	4	9
4	钦进步党(Chin Progressive Party, CPP)	2	4	6
5	帕龙斯沃民主党(Phalon-Sawaw Democratic Party, PSDP)	2	3	4
6	钦民族党(Chin National Party, CNP)	2	2	5
7	勃欧民族组织(Pa-O National Organisation, PNO)	3	1	6
8	其他少数民族政党	5	6	20
	总计	44	30	106

数据来源:The Elections Observation Team, “2010 Myanmar General Elections: Learning and Sharing for Future”, the Center for Peace and Conflicts Studies, April 2011, pp. 80 - 82.

在民族构成方面,此届议会代表缅族占63.5%,少数民族占36.5%,在宗教信仰方面,佛教徒占89.5%,基督教徒占9.9%,而穆斯林仅占0.6%。^②少数民族不仅进入了联邦和地方议会,也在政府中承担了职位,如掸族人赛貌康当选为副总统。按2008年宪法,政府在地方设立了少数民族事务部门,由少数民族代表担任官员,负责本地区和本民族事务。

虽然最初被外界诟病为“一场精心策划的游戏”,但事实证明2010年大选是缅甸从军人威权政体向民主政体转型的重要标志。当然也应看到,2010年大选并未对缅甸既定的族际政治格局带来根本性改变。一方面,少数民族代表进入议会后,向政府争取更多资源和项目,行使更多的民族权利。另一方面,国防军与少数民族武装依然发生持续冲突和交火。^③

(四) 2015年大选和少数民族的政治参与

2010年大选之后,吴登盛政府释放出愿同民盟和解的意向,得到了昂山素季的积极回应。

① Andrew Selth, “The Myanmar Army Since 1988: Acquisitions and Adjustments”, *Contemporary Southeast Asia*, vol. 17, no. 3, 1995.
② 吉芯莹:《缅甸首届联邦议会特点和作用》,载《缅甸国情报告(2016)》,社会科学文献出版社,2017年,第98—101页。
③ 即使在选举期间,冲突导致不少边境地区的投票站被关闭,在孟邦,4.8%的村组取消了选举,在掸邦是10.69%,克耶邦是11.93%,克钦邦是16.6%,克伦邦达到了惊人的47.25%,参见The Elections Observation Team, “2010 Myanmar General Elections: Learning and Sharing for Future”, Siem Reap: the Center for Peace and Conflicts Studies, April 2011, pp. 75 - 82.

2012年1月,民盟向大选委员会重新注册,成为合法政党。2015年7月,联邦大选委员会宣布将于11月举行大选,此后共有93个政党登记参加大选,其中三分之二是单一少数民族的政党。部分实力较弱的少数民族政党重新注册为新的政党,如孟族民主阵线改名为孟民族党(Mon National Party, MNP),克钦独立组织(Kachin Independence Organization, KIO)部分人员脱离组织后组建了克钦邦民主党(Kachin State Democracy Party, KSDP)。

大选于2015年11月8日举行,昂山素季领导的民盟获得人民院255席、民族院135席,在省邦议会获得496席,以压倒性优势赢得大选。而少数民族政党的结果并不理想,虽然有23个政党获得了席位,但仅占联邦议会的11%,全国性大党——民盟和巩发党占据了65%的联邦议会席位。见表4:

表4 2015年大选少数民族政党获得的议席

序号	政党	人民院	民族院	省邦议会
1	若开民族党(Arakan National Party, ANP)	12	10	22
2	掸族民主联盟	12	3	25
3	德昂(崩龙)民族党(Ta'ang National Party, TNP)	3	2	7
4	勃欧民族组织	3	1	6
5	佐米民主国民大会	2	2	2
6	傣傣族发展党(Lisu National Development Party, LNDP)	2	0	2
7	其他少数民族	3	1	14
	总计	37	19	79

数据来源: Moe Thuzar, "Myanmar's 2015 Elections: New Hope on the Horizon?" ISEAS-Yusuf Ishak Institute, National University of Singapore, December 17, 2015.

2016年3月15日,新一届联邦议会选举吴廷觉为总统,钦族代表亨利范迪欧为副总统。民盟政府设立了联邦级的民族事务部,负责处理全国民族地区发展和投资事宜。而各少数民族邦的首席部长均由少数民族代表担任,如若开邦首席部长吴尼布、克钦邦首席部长吴克昂等。

此次大选共3200万合法选民参与了投票,投票率高达80%,而1990年和2010年大选的投票率为73%和77%。^①同时,国际组织和缅甸国内组织派超过万人的观察员到缅甸各地监督大选。虽然部分流离失所的少数民族无法参与投票,但不论是国际社会还是缅甸民众都在整体上认可此次大选的真实性。

三、族际关系与缅甸大选的互动分析

1990年以来,缅甸形成特殊的政党格局,缅族主导的全国性政党、掸族民主联盟和若开民主联盟(若开民族党的前身)成为最有影响力的政党。在三次大选中,它们获得的议席名列前茅。我们从三次大选的不同结果出发,对族际关系与大选的相关性作一一分析。

(一) 政治认同度、族内政治和大选结果

缅甸少数民族人口占总人口29.3%,^②少数民族选区是各政党激烈争夺的对象。唐纳德·霍

① 宋清润:《缅甸大选后政局评估与中缅关系前瞻》,载《和平与发展》,2016年第1期。

② Ministry of Immigration and Population, "The Population and Housing Census of Myanmar 2014, Summary of the Provisional Results", Naypyitaw: Ministry of Immigration and Population, August 2014, p. 29.

洛维茨(Donald Horowitz)认为,在许多社会中有特定族裔的政党,其中大多数人以族群为投票标准,选举结果也促使族群的凝聚与排挤加剧。^①从1990年和2015年缅甸大选结果来看,少数民族选民首先将政治认同放在了族群认同之前。昂山素季个人魅力、对抗军政府的苦难经历和改变现状的承诺,引起了少数民族民众的强烈共鸣。他们相信昂山素季领导的民盟执政能够改善本民族处境,结束分裂局面,带来全国和平。民盟还在当地推出少数民族候选人,导致少数民族政党无法和民盟抗衡。盖里·考克斯(Gary Cox)认为,选民倾向于将战略性选票投向最有可能获胜的政党。^②因此少数民族选区的选票大量流向民盟,在克钦邦、克耶邦、克伦邦、孟邦和钦邦,民盟都赢得了超过一半的选票。这也意味着,抵制2010年大选的民盟在2015年重回选举的同时,对巩发党和少数民族小党起到了排挤效应,造成了后者的失败。

同一民族内多个少数民族政党的恶性竞争也分散了当地的选票。三次大选中各少数民族地区均有多个不同政党参加选举,无形中削弱了各少数民族在竞选中的力量,使本民族的选票无法集中。在1990年的大选中,克钦邦有克钦邦民族民主大会、克钦邦民族民主党、克钦青年联盟和克钦族大会等参选。在2015年的大选中,掸邦有掸族民主联盟和掸族民主党参选。在掸邦南山镇区,掸族民主联盟得票为12388票,掸族民主党得票为2013票,如果两党合并,则票数能超过巩发党的14221票。^③考虑到两党合并后,还会对选民产生吸引效应(因为少数民族政党的团结会鼓舞本族选民的士气),掸族必然能赢得该镇区的议席。在全国,共有17个选区发生了类似的情况。在若开邦,正是由于若开民主联盟和若开族发展党合并为若开民族党,加上经历了2012年佛教徒和穆斯林的暴力冲突后,若开族高度认同若开民族党的激进民族主义政纲,使得该党成为联邦议会第三大党、邦议会第一大党。

(二) 选举制度与少数民族政党

目前世界主流的选举制度通常为简单多数制和比例代表制。前者被称为“赢者通吃”(First Past the Post),即把本地区的选票全部给予获得相对多数票的候选人。而比例代表制则按比例分配席位给该选区所有候选人。根据莫里斯·迪维尔热定律,简单多数制通常造成小党的边缘化,有利于两党制的形成,而比例代表制为政党多元化的产生创造了条件。约瑟普·科勒莫(Josep M. Colomer)认为迪维尔热定律颠倒了因果关系,因为政党制度才是关键因素,决定了一国采取的选举制度。^④

缅甸现行的选举制度源自20世纪30年代殖民政府的实践。在2008年宪法框架下,联邦议会分为人民院和民族院,采用“一选区一议员”的小选区制。其中,人民院440名议员中330名由330个选区的选民直接投票选举产生,每个选区产生一位议员,剩下的110个名额固定留给军队,由国防军总司令从军队中提名产生。民族院一共224个议席,除去56名留给军队的议席,168名议员由各省邦选举产生,每个省邦的名额均为12名。^⑤

李普塞特(Seymour Lipset)发现,简单多数制倾向于使得政党向中间温和的政治立场靠拢,以尽量吸引大多数选民。^⑥对于缅甸而言,简单多数制决定了民盟和巩发党两大党必须采取中间路

① Donald L. Horowitz, *Ethnic Groups in Conflict*, University of California Press, 2000, p. 23.

② Gary W. Cox, *Making Votes Count*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p. 120.

③ Transnational Institute, "The 2015 General Election in Myanmar: What Now for Ethnic Politics?", Amsterdam: Transnational Institute 17 December 2015, p. 3.

④ Josep M. Colomer, "It's Parties that Choose Electoral Systems", *Political Studies*, vol. 53, no. 1, 2005.

⑤ 李晨阳、全洪涛等编《缅甸法律法规汇编(2008—2013)年》,经济管理出版社,2014年,第2—3页。

⑥ Lipset and Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments: Cross-national Perspectives*, Toronto: The Free Press, 1967, pp. 488 - 489.

线,以吸引更多选民和增加优势,扩大票仓,进而有利于保持缅甸国内政治的稳定。对这一观点持反对意见者认为,在该制度下缅甸少数民族政党遭遇到迪维尔热困境,降低了少数民族及少数群体的代表性和积极性。由于小党获胜和影响政策的机会较少,选民转而将选票投给强势政党,这种现象称为“战略投票”。少数民族政党力量过于弱小,无力与全国性政党抗衡,只能采取联盟或融合的路径。^①且缅甸地方存在强烈的族群忠诚,抵消了简单多数制的作用,使得若开民族党和掸族民主联盟在当地获得较高支持率。同时,族群忠诚也强化了若开族与罗兴亚人的相互怨恨,导致若开邦局势急剧恶化,多数若开人将票投给若开民族党,而非民盟或巩发党。^②

阿伦·利普哈特(Arend Lijphart)强调比例代表制(Proportional Representation)的作用,按比例分配议席和公共资源更有利于纳入少数民族,并允许他们影响政策,从而使得主体民族与少数民族达成“协商民主”(consociational democracy)。^③因此比例代表制使政治行动者能够形成“国家广泛的共识”,为不同群体之间的妥协和博弈提供了空间,促进少数民族与主体民族的沟通和合作,因而也更适合当前缅甸的族际关系现状。但左宏愿认为,选举民主带来的族群性政党竞争制度对多族群国家来说是最坏的局面,在很大程度上加剧了族际冲突和族群暴力。比例代表制必然导致族群性政党的崛起和无序竞争,缅甸由全国性政党主导的政治进一步转向族群性政党政治,将带来国家分裂的危险。^④钦佐温(Khin Zaw Win)指出,在2015年大选时,两个全国性政党——民盟和巩发党排除了穆斯林候选人,简单多数制正在导致缅甸政党政治走向民粹主义,而民粹主义正是当下一股席卷世界的浪潮。^⑤因此,比例代表制并非全然有利于缅甸的政治发展。

选择不同的选举制度对族群关系会起到不同的影响,一个不适合族际关系的选举制度会促使族际分裂。族际关系与选举制度是相互作用的关系,因此在考虑一个多民族国家的选举制度时,需考虑各种因素的影响,如选举制度对族群关系的包容性,是否有利于平衡族群利益等方面。^⑥缅甸精英们也意识到现有选举制度存在缺陷,但是在改革方向上并未达成一致意见。2015年初联邦议会曾经动议,就是否采用比例代表制进行了辩论。但各方莫衷一是,随着年底大选即将到来,选举制度改革的讨论在2015年7月戛然而止。作者认为,选举制度作为重大的政治游戏规则,其变革将极大地改变缅甸的政治版图,造成各派力量的此消彼长,后果不可预测,因而要谨慎研判,不宜匆忙进行改革,否则将导致缅甸国内政治失衡和族际关系的急剧变化。

(三)民主转型、佛教民族主义和大选

2011年民主转型也带来了佛教民族主义再次兴起。佛教民族主义根植于殖民时代以吴欧德马(U Ottama)^⑦和吴威沙拉(U Wisara)^⑧为首的僧侣领导反抗英国殖民统治、参与民族独立运动的

① Hunter Marston, "Myanmar's Electoral System: Reviewing the 2010 and 2012 Elections and Looking Ahead to the 2015 General Elections", *Asian Journal of Political Science*, vol. 21, 2013.

② 此观点来源于作者与联邦议会少数民族议员座谈于2013年5月25日在内比都的座谈会。

③ Arend Lijphart, "The Wave of Power-sharing Democracy", in Andrew Reynolds (ed.), *Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*, Oxford: Oxford University Press, 2002, pp. 37-54.

④ 左宏愿:《选举民主与族际冲突:断裂型多族群国家的民主化困局》,载《民族研究》,2015年第2期。

⑤ Khin Zaw Win, "Myanmar's Mid-Term Crises and the Elections to Come", *Perspective*, no. 56, 2018, Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS) — Yusof Ishak Institute, 17 September, 2018, p. 4.

⑥ Yonatan Fessha, "Ethnic Identity and Institutional Design: Choosing an Electoral System for Divided Societies", *Comparative & International Law Journal of Southern Africa*, vol. 42, no. 3, 2009.

⑦ 吴欧德马1879年出生于实兑县,9岁时进入一所英缅小学,毕业后成为一名僧人,17岁时进入加尔各答大学,1902年成为教授,讲解佛学和巴利文,并参与缅甸民族运动。1905年前往日本,并会见了孙中山。1919年返回仰光,在《太阳报》上撰写文章号召缅甸人民反抗英国的统治。其间被殖民政府多次逮捕,1939年去世。

⑧ 吴威沙拉1888年出生于奥钦敦县,曾赴印度留学2年,1927年因鼓动民众反抗英殖民主义被捕入狱,在狱中发动绝食斗争166天去世,引发了缅甸民众的抗英浪潮。

实践。在奈温和新军人政权时期,威权主义统治集团全方位加强对社会的控制,佛教民族主义遭到了一定程度的打压。在杰克·施奈德(Jack Snyder)看来,对社会和媒体控制的中断往往导致血腥的民族主义冲突的爆发。^① 2011年以后,政府对社会的管控力度持续减弱,压抑已久的佛教民族主义势力不断发展壮大,陆续出现了激进组织,其中曼德勒僧侣维拉都(Wirathu)领导的“969运动”^②最具代表性。他公开呼吁缅甸佛教徒团结起来,对抗日益强大的穆斯林威胁。他用民族主义来重新定义佛教,“缅甸人需要民族主义,要有民族主义就意味着需要成为佛教徒。”^③“969运动”在佛教徒中广泛传播,其攻击目标不只局限于被认为是“孟加拉人”的罗兴亚穆斯林,而是波及整个穆斯林群体。从2012年开始,缅甸国内的教派暴力冲突有愈演愈烈之势。冲突最先是在缅甸西部若开邦,然后扩大到南部仰光、勃固以及中部的密铁拉,甚至蔓延至缅北的腊戍。

亨廷顿指出:“竞选提高了民族主义的号召力。”^④虽然按2008年宪法规定,约50万僧侣没有投票权,但他们的重要地位却是任何政治势力都不能忽视的。吴登盛政府的多数官员信仰佛教,受佛教教义影响很深,在“969运动”面前大多保持沉默,甚至暗中利用佛教民族主义,以期其在大选中为巩发党拉票。此举相当于间接给佛教民族主义开绿灯,使其大行其道。^⑤ 联邦议会拒绝修改1982年“缅甸公民法”,并于2015年颁布了保护种族和宗教四项法律。^⑥ 2014年1月,激进的佛教团体“保护种族与宗教协会”(Ma Ba Tha)的成立,该组织频频在各地举行集会,公开谴责由昂山素季领导的民盟袒护穆斯林,号召佛教徒选民不应投票支持民盟。

因为担心缅族佛教徒和军队不满而失去潜在选票,最终民盟推荐参加2015年大选的1151名候选人中没有一位是穆斯林。巩发党为避免该问题对选举形势的干扰,也未推出穆斯林候选人代表。同时,在投票前,联邦选举委员会也以“父母不是缅甸公民”为由取消了许多穆斯林候选人的资格。根据选举委员会发布的最终候选人名单,在全国6074名候选人中,有5130名佛教徒,903名基督徒和28名穆斯林。

竞选中另一个重要议题就是罗兴亚人选举权问题。罗兴亚人曾在吴努政府时期短暂拥有过包括选举权和被选举权在内的公民权,^⑦在1958年大选中,4名罗兴亚人赢得议席,并在政府中担任了部长等高级职位。在1990年大选中,有两个罗兴亚政党注册参选,其中一个赢得4个议席。2010年大选时,军政府意识到在若开邦巩发党无法与若开族政党抗衡,因而颁布了新的《政党注册法》,该法保留了持“白卡”临时证明的罗兴亚人的选举权,但剥夺了其被选举权。^⑧ 结果在布迪洞、貌多等罗兴亚人占主体的镇区,巩发党员赢得了议席。在2015大选之前,联邦议会颁布了《2015年全民公决法》,允许罗兴亚人持“白卡”再次参与投票,但若开民族党和若开邦大批僧侣走上街头抗议,吴登盛总统被迫发布行政令,宣布撤回持“白卡”群体的投票权。^⑨

排斥罗兴亚穆斯林思想在以佛教徒为主的缅甸社会已经成为政治正确,但也为缅甸政府带来

① Jack Snyder, *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*, W. W. Norton & Company, July 27, 2000, pp. 179 - 181.

② “969”来源于佛教教义:9代表佛,6代表法,9代表僧,佛法僧被称为三宝,与伊斯兰教“786”教条相对。

③ [日]村主道美著,刘务译:《缅甸佛教徒与穆斯林冲突对其民主改革的影响》,载《印度洋经济体研究》,2014年第2期。

④ [美]塞缪尔·亨廷顿著,周琪、刘绯、张立平、王圆译:《文明的冲突与世界秩序的重建》,新华出版社,2010年,第238页。

⑤ 宋少军:《缅甸佛教民族主义的产生、发展及其实质——兼论对当代缅甸政治转型的影响》,载《南亚研究》,2017年第1期。

⑥ “Myanmar: UN Rights Experts Express Alarm at Adoption of First of ‘Four Protection of Race and Religion’ Bills”, UN Human Rights, 27 May, 2015, 参见 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16015&LangID=E>

⑦ 根据《1951年缅甸居民登记条例》,所有缅甸人都可以填写“国民登记卡”,成为缅甸公民。从1953年开始,部分罗兴亚人也填写了国民登记卡,从而获得了公民权。

⑧ 该《政党注册法》规定允许持公民身份证、客籍身份证和白卡者参与投票,只有持有公民身份证的人士才能担任候选人。

⑨ “Myanmar Revokes Rohingya Voting Rights after Protests”, <http://www.bbc.com/news/world-asia-31421179>

了严重的国际压力。时任联合国秘书长潘基文称“拒绝特定候选人群体参与的大选不能称为是民主的大选。”^①在钦佐温看来,民族主义在缅甸产生了冲突、分裂和暴力,以少数群体为代价建立多数人暴政的“民主”,是缅甸不能承受之重。^②

(四) 大选、族际冲突和政党轮替

缅甸大选并未解决族际冲突与族群暴力问题。2011年政治转型以来,一些民族武装组织和国防军之间仍然存在尖锐的矛盾,时常爆发剧烈的军事冲突。佤联军、勐腊军和掸邦军继续与国防军形成对峙局面。包刚升提出,对一个多族群国家来说,刚刚启动政体变革时,一个国家更有可能爆发内战;随着最近一次政体变革时间长度的延长,爆发内战的可能性迅速降低。^③但是已经爆发族群冲突的国家是否会因民主转型而减少冲突呢?作者之前的一项研究表明,至少在缅甸,民主转型与族群冲突不存在必然联系。持续70年的冲突已造成路径依赖,国防军和少数民族武装都形成了与冲突有关的政治和经济利益集团,加上双方缺乏互信和长期的怨恨心理,导致族群冲突不会在短期内结束。

钦佐温发现,少数民族对民盟的支持率正在下降,转而支持本民族政党。^④少数民族党派作为民盟的反对力量,出现了联合趋势,以增加竞争力,这股潮流会影响即将到来的2020年大选。在盖里·考克斯(Gary Cox)看来,理解民众预期比直接调查选民的投票意图更能预测大选结果。^⑤2016年民盟上台以来,执政经验匮乏、能力不足的缺点逐渐显露,民众的生活水平未得到较大改善,民族和解成绩乏善可陈,其选前的承诺与现实执政绩效之间存在巨大差距。可以预计,2020年大选中,民盟的少数民族选票将有所流失,这部分票既不会流向巩发党,也不会流向其他缅族政党,而只能归属少数民族政党。尽管这些票数不足以使少数民族政党在议会形成多数,但在议会中民盟与巩发党和军人博弈的情况下,他们掌握决胜的关键票。无论哪个全国性政党想要获得组阁权,都首先要获得少数民族政党的支持,并吸收少数民族组建联合政府,从而扩大少数民族政治参与的机会。

结 论

每个国家和民族都有独特的历史与文化,需要根据各自的国情基础形成各自的族际关系和选举制度。对于缅甸来说,政治压制、经济资源争夺和历史上的怨恨心理是造成族际关系紧张的最主要原因。具体到各少数民族,由于宗教信仰和缅化程度各有差异,他们与缅族形成了对立或妥协程度不一的关系,这种错综复杂的族际关系互动导致了族际政治的异化。掸族和孟族基本认可了缅族的主体地位,克伦族在经历了半个多世纪的内战后,其能动性和精英阶层消耗殆尽,被迫承认了缅族的领导权。而若开族的韧性和独立性最强,复国主义情绪一直深藏在民众内心。在外有罗兴亚人危机的压力、内有经济停滞社会弊病丛生的困境中,激进的若开民族主义逐渐占据了上风,一批精英开始对缅甸中央政府持否定态度,强调独立和自治,这种激烈的方式是一个民族群体的忧虑和挫折已经达到一定程度的产物。2018年原若开民族党主席埃貌指控缅族“奴役”若开族,号召本

^① Secretary-General's remarks at the meeting of the Partnership Group on Myanmar, 25 September, 2015, 参见 <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2015-09-29/secretary-general-remarks-meeting-partnership-group-myanmar>

^② Khin Zaw Win, "Myanmar's Mid-Term Crises and the Elections to Come", *Perspective*, 2018, no. 56, ISEAS — Yusof Ishak Institute, 17 September, 2018, pp. 3-5.

^③ 包刚升:《21世纪的族群政治:议题、理论与制度》,载《世界民族》,2017年第5期。

^④ Khin Zaw Win, "Myanmar's Mid-Term Crises and the Elections to Come", *Perspective*, no. 56, 2018, ISEAS — Yusof Ishak Institute, 17 September, 2018, pp. 2-5.

^⑤ Gary W. Cox, *Making Votes Count*, pp. 122-125; David Rothschild and Justin Wolfers, "Forecasting Elections: Voter Intentions Versus Expectations", Washington DC: The Brookings Institute, November 1, 2012, pp. 40-41.

族进行武装抗争就是明证。2018年以来,若开军(Arakan Army)以争取本民族权利为旗帜,频频攻击国防军,并获得了越来越多的若开人的认可。在缅北,克钦独立军、果敢同盟军、德昂民族解放军和若开军组成北方同盟,与国防军交火持续不断。这意味着部分少数民族选择了在政治体制外抗争的路线。

部分少数民族选择了在体制内适应的路线,力图在联邦立法机构的框架内争取本民族的权益。在1990年以来的三次大选中,少数民族遭遇到迪维尔热困境,除掸族和若开族政党外,孟族、克钦族等政党在联邦议会中基本上被边缘化。全国性政党利用简单多数小选区制的优势,挤压了少数民族政党的生存空间,掌握了政治话语权。部分少数民族精英选择加入全国性政党,以换取缅族领导人对他们成为本民族利益代表人的支持。与此同时,大选引发的政治竞争和大众动员提高了极端民族主义的影响力,以“969运动”为代表的佛教极端主义开始崛起,并深深卷入了大选政治。罗兴亚人问题成为政客操弄大选政治的一个议题。而国防军和若开族对罗兴亚穆斯林的仇视和攻击,导致极端恐怖主义在罗兴亚人中的影响迅速扩大,更加剧了罗兴亚人危机。

2015年以来,随着少数民族选民日益质疑民盟政府改善该族处境的意愿,他们对民盟的支持率急剧下降,改为支持本民族地方政党,少数民族很有可能在2020年大选中获得更多议席,成为议会中的关键力量,从而改变缅甸的政治版图。也就是说,族际政治将在2020年大选中发挥决定性作用,进而影响缅甸未来的发展方向。

缅甸究竟应建立何种族际关系,才能推动国家走上发展的道路?这是任何人都难以回答的问题。但是,纵观缅甸民族问题的产生和发展的过程,以及参考其他一些国家在民族问题上的经验教训,作者仍然可以提出自己的见解:缅甸主体民族应更多地开放政治参与的渠道,摒弃极端的大缅甸主义,少数民族应强化对国家的政治认同感,摒弃狭隘的民族主义观念,只有这样才能有效推进国家构建和社会整合,带来族际关系的和谐和国内的稳定与和平。如果缅甸在实现民族团结方面取得较大进展,这将为政治进一步转型打下坚实的基础,而政治和社会改革又将为缅甸现代化进程提供可持续发展的动力。

Abstract Myanmar is a country still caught in political crises and ethnic conflicts, which much hinder its political development. This paper takes the last three national elections as examples to systematically explore the multiple factors that have affected Myanmar's national elections and the participation of ethnic minorities to summarize the characteristics and future trend of Myanmar's ethnic politics. Only when the major and minor ethnic groups of Myanmar eliminate their extremely exclusive ethnicity and enhance national identity, can there be a stable inter-ethnic relationship and peace in the country.

(祝湘辉,副研究员,云南大学缅甸研究院暨周边外交研究中心,昆明,650091)

[责任编辑:周旭芳]