

交往关系、政治整合与缅甸族群冲突^{*}

廖春勇

内容提要 交往关系与政治整合代表了人类社会生存与发展基本诉求的不同阶段和属性,可为理解和认识国家内部族群冲突提供新的视角。公民间交往关系和族体间交往关系顺畅互补,国家政治整合合理有效有助于推动多民族发展中国家共同体的建构和治理。反之,则极易引发族群冲突并导致国家衰败。缅甸统一国族身份认同的缺失以及现有法律、制度等方面的歧视性条款使得公民间交往关系呈现较大的紧张与隔阂,而族体间交往亦呈现出分裂与断层。在政治整合实践中,缅甸政府通过共生环境、制度平台、治理体系和能力建设等层面突出公民身份的分殊性和不平等性,导致两种交往关系和政治整合深陷恶性循环怪圈,以致常年性族群冲突导致国家的失序。

关键词 交往关系 政治整合 族群冲突 缅甸国家建构

一、研究缘起与文献回顾

缅甸自1948年独立以来由于深陷族群冲突泥沼而成为世界上内战时间最长的国家之一。尽管2010年底开启的政治转型为两届民选政府破解民族和解困境提供了更多自主权,但终因长期的种族分层和政治互疑导致该进程磕磕绊绊,族群因素无可避免地成为理解缅甸国内冲突的关键变量。2020年初,防控新冠疫情开始成为缅甸政府的施政重点,军方与民地武以挤牙膏式的策略数次延长全国停火期限,但若开军活动的缅甸西部地区并未纳入停火范围,导致军方与若开军的矛盾与冲突进一步升级。2021年2月,缅甸军方以民盟政府选举舞弊为由强力接管国家政权并宣布全国进入为期至少一年半的紧急状态。政府更迭与权力转移再次使缅甸国内民族矛盾面临深刻的背景调整和变换,从而为民地武进一步的政治、领土诉求提供了难得的窗口机遇。鉴此,若开军、克钦独立军、克伦民族解放军、南掸邦军等多支民地武先后与缅甸军方爆发激烈的武装冲突,缅甸国内族群矛盾再次因政局变动面临高度的不确定性和复杂性,其族群冲突呈现出“全面化”的升级态势。

族群冲突在冷战结束后逐步取代国家间战争成为当今世界社会集体暴力的主要形态。就交往关系、政治整合与族群冲突的相互关系而言,国内外学者倾向于将交往关系视为政治整合的结果,而将重点集中于政治整合与族群冲突的因果机制考察。一般认为,多民族国家在政治整合过程中衍生的族际政治^①、国内政治竞争^②、政治排斥与资源占有、中央政治歧视与经济分配不均、族裔认

^{*} 本文系国家社会科学基金一般项目“东盟区域内移民与一体化进程的互动关系研究”(项目批准号:22BGJ079)、广西民族文化保护与传承研究中心重点项目“缅甸广西籍华人原乡文化传承与在地化研究”(项目编号:2020KFZD06)的阶段性成果。本文感谢《世界民族》编辑部与匿名评审专家提出的修改意见,作者文责自负。

^① Donald L. Horowitz, *Ethnic Group in Conflict*, Oakland: University of California Press, 1985; Henry Tischler and Brewton Berry, *Race and Ethnic Relations*, Sundbury: Stratton and Borbes Publishing, 1985.

^② Ted Robert Gurr, *People Versus States: Minorities at Risk in the New Century*, Washington, D. C.: United States Institute of Peace Press, 2000.

同安全困境以及非对称族群政经结构^①等因素是引发族群冲突的主要动因。此外,基于对部分国家的实证研究,有学者验证了土耳其国内政治整合中教育的性别不平等与族群冲突呈正向关系。^②有研究则证实了菲律宾南部分离主义运动与政治精英塑造的种族差异和文化距离密切相关。^③亦有学者基于印度东北各邦族群冲突的考察指出印度族群联邦主义的制度框架固化集体身份、影响叛乱治理从而带来暴力的泛化。^④

目前学界主要沿着历史现状追溯和原因分析两条路径研究缅甸族群冲突。就族群冲突的历史发展而言,有学者宏观梳理了缅甸独立以来不同时期族群冲突的发展脉络;^⑤亦有个案具体阐述少数民族与缅甸政府的抗争史,如有关克伦族、克钦族的研究^⑥;而戴维·布伦纳(David Brenner)开创性地探讨克伦族内部不同派系权力斗争与缅甸族群冲突的相互关系,首次呈现了冲突与安全研究最为亟须的族群生态内部数据。^⑦就族群冲突的动因而言,现有研究大抵集中于英国“分而治之”的殖民统治^⑧、族群互疑^⑨、国家建构理念^⑩、公民等级制度^⑪、缅族特权^⑫、立法机构的族群冲突管理失职^⑬,以及外资企业投资引发的民族地区不均衡发展等。^⑭值得注意的是,2012年以来罗兴亚危机的持续发酵使其成为当前缅甸族群冲突最为典型的个案并引发国内外学界的广泛关注。^⑮

这些探索遵循的思考路径、得出的结论无疑具有一定的学理价值,为缅甸族群冲突乃至特定国家的内战管理研究奠定了前期基础,但未能触及缅甸长期族群冲突的本质,更无法解释诸如克伦民族联盟、孟邦民族解放军在签订全国停火协议后仍与缅甸军方发生激烈冲突的深层次动因。有鉴于此,通过交往关系和国家政治整合两个维度或可对缅甸族群冲突的本质形成新的认识。之所以如此,主要与上述两个维度的特性有关:一方面,人类的交往与沟通是构成社会的先决条件,是现代

① Lars Erik Cedermann, *Inequality, Grievances and Civil War*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013; Kavus Abushov, “Refining the Line of Distinction between Ethnic Conflict and Security Dilemma: Towards a Theory of Identity Driven Ethnic Conflict”, *Civil Wars*, vol. 21, 2019; 吴纪远、黄振乾:《非对称政经结构与族群冲突:对四个非洲前殖民地国家的考察》,载《世界经济与政治》,2021年第4期。

② Ramazan Kilinc, “Ethnic Conflict and Gender Inequality in Education: The Case of Turkey”, *Turkish Studies*, vol. 19, no. 3, 2018.

③ Omar Shahabudin McDoom, “Ethnic Inequality, Cultural Distance, and Social Integration: Evidence from a Native-Settler Conflict in the Philippines”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 45, no. 9, 2019.

④ 李丽:《论印度东北各邦族群冲突的类型和成因》,载《世界民族》,2021年第2期。

⑤ Ang Cheng Guan, “Political Legitimacy in Myanmar: The Ethnic Minority Dimension”, *Asian Security*, vol. 3, no. 2, 2007, pp. 121 - 140; 祝湘辉:《族群冲突与国家建构:全球视野中的缅甸研究》,载《东南亚研究》,2021年第1期;刘稚:《缅甸民族问题的由来与发展》,载《世界民族》,1997年第2期。

⑥ Nehginpao Kipgen, “Ethnicity in Myanmar and its Importance to the Success of Democracy”, *Ethnopolitics*, vol. 14, no. 1, 2015, pp. 1 - 13.

⑦ David Brenner, “Inside the Karen Insurgency: Explaining Conflict and Conciliation in Myanmar’s Changing Borderlands”, *Asian Security*, vol. 14, no. 2, 2018, pp. 83 - 99.

⑧ John Bray, “Ethnic Minorities and the Future of Burma”, *The World Today*, vol. 48, 1992, pp. 144 - 147.

⑨ John H. Badgley, “Burma’s Political Crisis”, *Pacific Affairs*, vol. 31, no. 4, 1958, pp. 336 - 351.

⑩ [缅]连·H.沙空著,乔实译:《缅甸民族武装冲突的动力根源》,载《国际资料信息》,2012年第4期。

⑪ Ian Holliday, “Addressing Myanmar’s Citizenship Crisis”, *Journal of Contemporary Asia*, vol. 44, no. 3, 2014, pp. 404 - 421.

⑫ Matthew J. Walton, “The ‘Wages of Burman-ness’: Ethnicity and Burman Privilege in Contemporary Myanmar”, *Journal of Contemporary Asia*, vol. 43, no. 1, 2013, pp. 1 - 27.

⑬ Chit Win, Thomas Kean, “Communal Conflict in Myanmar: The Legislature’s Response 2012 - 2015”, *Journal of Contemporary Asia*, vol. 47, no. 3, 2017, pp. 1 - 27.

⑭ Jason Miklian, “Contextualising and Theorising Economic Development, Local Business and Ethnic Cleansing in Myanmar”, *Conflict, Security and Development*, vol. 19, no. 1, 2019, pp. 55 - 78.

⑮ 廖春勇、常士阔:《身份认同与社群暴力视阈下的缅甸罗兴亚问题研究》,载《世界民族》,2017年第6期;Nick Cheesman, “Introduction: Interpreting Communal Violence in Myanmar”, *Journal of Contemporary Asia*, vol. 47, no. 3, 2017, pp. 335 - 352; Anthony Ware, Costas Laoutides, “Myanmar’s ‘Rohingya’ Conflict: Misconceptions and Complexity”, *Asian Affairs*, vol. 50, no. 1, 2019, pp. 60 - 79; Nehginpao Kipgen, “Conflict in Rakhine State in Myanmar: Rohingya Muslims’ Conundrum”, *Journal of Muslim Minority Affairs*, vol. 33, no. 2, 2013, pp. 298 - 310.

国家形成的社会基础;另一方面,两个或多个族体共生是当今世界绝大多数发展中国家的普遍现象,如何将多个具有异质性的族体纳入统一的政治共同体中是国家建构的核心环节,而现代国家则是人类交往关系的最高形式和必然结果。因此,二者共同代表了人类社会生存与发展基本诉求的不同阶段和属性,成为认识和理解国家内部族群冲突分析框架的核心变量。

二、交往关系和政治整合:一种国家族群冲突的分析框架

(一) 交往关系

社会交往是社会学领域最为重要的研究范畴之一。马克思从社会关系的角度来理解和规定人的本质,涂尔干基于对近代社会结构的考察指出人的劳动分工可导致社会结构区隔化和个人主义膨胀,韦伯则关注个人行为合理性与社会合理性之间的衔接点。20世纪以来,社会学家、语言学家开始广泛关注语言在社会网络以及交往中的重要意义,并认为主体与客体之间的位置是可以相互转化的。应该说,自我与他人的社会互动不仅是实现个人具体的、历史性的生存特性的重要媒介,而且也是社会向前发展的历史基础。在此过程中,个人通过彼此间的交往行为持续地建构了客体、知识以及行为规范,而后通过这些建构之物塑造和约束个体的想法和行为,因此人与社会的关系过程实际上就是一个相互建构、相互依赖的持续过程。

现实中,个人与抽象意义的个体有本质性的区别,其应被视为社会关系重重包裹的个体,与自我发生关系并同时与他人产生联系是个人存在以及社会发展的首要属性,因而个人是交往关系最为根本的主体。随着个人交往范围的逐步扩大,交往主体才表现为一定的群体形式。这种群体既可以一定的族群、部落、社群甚至是行业组织为代表,又可以作为抽象个体集合的国家为表现形式。国家自威斯特伐利亚体系建立之后开始成为人类交往关系中最普遍且重要的交往主体,但其内部由于利益的多样性也常常表现为不同公民之间、公民与族体之间、不同族体之间以及公民、族体与国家之间等多重错综复杂的交往关系。

在上述复杂关系中,公民间交往关系和族体间交往关系对统一国族整合与建构至关重要。安东尼·史密斯(Athony D. Smith)曾指出:“当公民与族裔两种成分之间存在缝隙时,文化和公民权就会彼此相互加强,国家的作用得到充分实现。相反……当公民的或者族裔的要素中一方逐渐占据了优势,国家的团结和权力就会被削弱,就可能导致公民身份与族裔的冲突”。^①换言之,任何一个国家的成功都来源于公民和族体之间共生关系的和谐,因而成为国家建构过程中亟待平衡的两个重要方面。以国家为基础,明确公民的法律和政治关系就是公民间交往关系;而以族体为基础,谋求和增进本民族狭隘利益而衍生的联系则是族体间交往关系。^②

实现公民间交往关系与族体间交往关系均衡发展是现代民族国家构建的理想状态,但这两种交往关系在不同类型国家的场域中却各有特点。在多数发达国家中,由于公民身份在古希腊城邦时代就早已形成广泛基础,而经文艺复兴和宗教改革的洗礼,同质化的公民身份在宪法和法律的规制下逐渐固定下来,相应的政府机构和法律制度成为其国家内部不同交往关系的源泉和基础。在大部分发展中国家,由于普遍缺乏公民身份发展的历史条件和现实经验,宪法和法律赋予的公民身份常常与族群、部落、村落等次国家群体的成员身份相互缠绕。由于公民身份是在国家独立后才开始建构,发展历史相对短暂,因此民众在面对族体认同与国家认同的张力问题时更多地希望寄托于能够保护自身利益与安全的部落或者族群。在此过程中,以血缘、语言、原生文化、祖籍地、宗教

① [英]安东尼·D.史密斯著,龚维斌、良警宇译:《全球化时代的民族与民族主义》,中央编译出版社,2002年,第119页。

② 本文探讨的交往关系即是以国家为基础的公民间交往关系和以族体为基础的族体间交往关系。

等为基本要素的“族性”再次得到强化,通过族体或者血缘家族关系编织起来的庇护关系复杂交错成为多民族发展中国家交往关系最为显著的特征。

(二) 政治整合

政治整合一直是多民族国家普遍面临的共同话题,其效果直接关乎一国的稳定与发展。整合(integration)表示社会内部克服了分工的异质性因素,形成一个新的平衡整体的过程。^①对于国家而言,政治整合就是要通过一定的文化价值体系、权威结构、关系纽带、制度规范等将国家中不同族群结合成一个整体的过程和状态。^②这个过程包含自上而下和自下而上两个相辅相成的实践向度:一方面要求“以国家权力为依托,通过发掘执政资源、意识形态宣传、构建民族制度、发扬国族文化等多种方式,将国内各民族整合为一个统一国族的过程”;另一方面要求“各个民族基于理性和政治认同,在政治权力的作用下,不断强化各个民族的历史记忆、政治联结、文化交流、经济联系等,进而将自身‘镶嵌’进入到统一国族的过程”。^③因而,不同的整合理念与具体实践将深刻影响一个国家的公民间交往关系和族体间交往关系。

国家作为政治整合的主导力量一方面需要在理念层面确定整合的基本设想与思路,另一方面又需要在实践层面创设相应制度和措施以落实此前的整合理念。就政治整合理念而言,多维族体、多元认同、多重交往关系是发展中国家普遍面临的“背景性问题”,构成政治权威确定整合理念的根本出发点。选择多民族共同发展的包容理念还是遵循多民族隔阂的排斥设想总体上由一国的政治精英决定,但两种不同的理念设想也将带来各异的政治整合效果。追求各民族共荣共生,国家基于统一国族和认同塑造的政策与制度将嵌入社会的方方面面,进而生成和扩大不同交往主体的“共同性”,为公民间交往关系的增强以及族体成员摆脱狭隘身份、族群认同奠定了基础。相反地,追求强制性民族同化并有意扩大民族矛盾的排斥性政治整合虽加强了主体民族在各领域的优势地位,但无形中增长其他族体的社会剥夺感并强化该族体的区域和族群认同。因此,排斥性的政治整合与追求国家同一性的根本目标是背道而驰的。

在政治整合实践层面,国家需要通过共生环境建设、制度平台建设、治理体系与能力建设等方面实现既定的整合目标。共生环境是公民和族体共享的社会环境,从宏观上讲包括生态、经济、安全、法律、文化等诸多层面。在发展中国家这些外部条件往往是发展不均衡的,甚至存在一定的断裂点。制度平台建设则主要表现为政府的组建、政党的建立或利益集团的成立等,这些机制在两种交往关系中发挥着对话和协商的作用,有利于利益冲突和身份认同危机的规避与消弭。治理体系与能力建设关乎政治整合的动态调整,需要政治权威就交往关系产生的困难与问题向其他交往主体寻求协商解决。如果将前述制度平台建设视为一种刚性的统治,那么治理则可理解为国家吸纳不同的公民和族体采取协商对话的合作方式以就现有矛盾达成各方可接受的共识。

(三) 交往关系、政治整合与族群冲突的关联

多民族发展中国家建构过程中往往呈现出公民间交往关系与族体间交往关系相互杂糅、相互建构的社会政治局面。一方面,公民间交往关系作为国家建构的基础,承担着联系族体的桥梁作用。一国公民同时从属于特定国家公民、族体成员的一身两任或多任的身份特征促进了不同族体之间、族体和国家之间的链接。公民间交往关系体现的是国家权力对社会成员的影响,通过与公民建立起直接的联系,最终实现占有和影响由公民编织起来的社会资本和社会场域的目的。这个过

^① Guido Bolaffi and Peter H. Braham (eds.), *Dictionary of Race, Ethnicity and Culture*, SAGE Publications, 2003, p. 151.

^② 常士闻:《和谐理念与族际政治整合》,载《政治学研究》,2009年第4期。

^③ 朱碧波:《苏联族际政治整合模式研究》,中国社会科学出版社,2015年,第6页。

程又可视为国家权力以公民间交往关系为媒介实现对族体交往关系的渗透。通过在宪法意义上确认公民平等的国民身份,冲击和解构了族体内部长期形成等级的、血缘的关系,最终推动公民将族体认同转移至国家认同。换言之,当国家权力不断缩小并限制特定族体的公民身份时,公民间交往关系体现为断层的状态,回归族体关系并主张族体权利成为交往关系的显著特征。

另一方面,族体间交往关系的“分殊性”暗含着族群冲突的因子。公民身份不仅未曾出现在发展中国的历史中,而且受到诸如血缘、种族、语言、宗教等“原生民族情感”的严重挑战,使得多民族发展中国在推进公民同质性过程中不得不将公民交往关系与族体所固有的等级特点结合起来,导致公民间的交往关系打上等次之分的烙印。这就促成一种“分殊性公民”的事实:保证某个处于主导地位的族体在公民关系系列中处于统治地位,享有更多权利;同时又使某个地位低的族体依附于前者,其公民权利受到一定的限制。公民等级之分保证了国家统一和主导族体的凝聚力,但却成为引发国家内部族群冲突的导火索。在多民族发展中国家族群冲突的案例中,少数民族政治精英常常将族体关系不平等性作为政治动员的重要标语,以血缘关系、共同祖先、同宗同种、共同语言和宗教为代表的原生性集聚起来强大内聚力抗衡、摆脱国家同质性建构。这种现象在缅甸、泰国、马来西亚、印度尼西亚等东南亚国家表现比较集中。

本质上,政治整合就是在回应公民间交往和族体间交往产生的各种矛盾,最终构建一种以公民间交往关系为基础促进和推进不同族体间交往关系和谐共生的多元一体格局。现实中的多民族发展中国处于国家与社会相互建构、相互作用的关系网络中,国家是“同一性”的维护者和建构者,社会则更多体现为多元性。国家在维护“同一性”的过程中,首先要为公民和不同族体创造一种能够正常交往的条件。这种条件的获得和维护从来都是在回应公民的诉求,并在照料不同族体利益和认同的需要中加以调适和发展的。由于兼顾交往各方的利益和文化要求,此时的政治整合不仅促进不同族体交往关系的发展,而且进一步催生不同族体间共有文化和统一行为,从而为公民间交往关系提供更多的同一性条件。如新加坡在华族人口占绝大多数的背景下设立集选区保障少数族体的政治权益。通过将某些选区合成一个大选区,由多名候选人以一个团队竞选,从而保证马来族、印度族或者欧亚裔享有参政议政的权利。

然而,国家在追求“同一性”的政治整合过程中往往由于决策的失误而造成政策和制度设计上的缺陷。这些缺陷和问题势必引发所涉及公民和不同族体的抵制和反抗,当国家缺乏必要的反思和调整时则会引发更大的社会动荡。霍洛维茨(Donald L. Horowitz)曾指出,当族体认为自己的正当权益受到侵犯且非分离主义抗争又带来新的损失时,通过分离运动实现民族独立是其最佳的行为选择。^①多民族发展中国将不同族体组织到一个固定的制度架构过程本身就存在政治参与、经济安排以及政治心理等方面的结构性张力。首先,国家提供的公共权力组织既可以作为不同族体的对话平台,又可能成为族体政治竞争的对象,从而加剧少数民族政党的高族裔性。其次,国家对经济、资源重新分配的过程亦是政治整合的应有之义,但无形中极易引发不同族体间的经济矛盾和冲突,因为族体大多是与一定的土地、资源密切联系的。最后,政治整合的制度缺陷催生不同少数族体的国家认同向族体认同的复归。在现实政治实践中,印尼苏哈托政府在亚齐开发中仅关注本家族和部分爪哇人的经济利益,最终引发亚齐人与中央政府的严重对抗。菲律宾马科斯政府也因南部地区和棉兰老岛开发经济分配不均而催生出穆斯林分离运动。这些大大小小的族群冲突各有其诱因,但国家政治整合的制度缺陷却是其共同动因。总之,两种交往关系顺畅互补,国家政治整合合理有效有助于推动多民族发展中国共同体的建构和治理。当一国内部交往关系出现断

^① Donald L. Horowitz, "Patterns of Ethnic Separatism", *Comparative Studies in Social and History*, vol. 23, no. 2, 1981, p. 2.

层,而国家权力在政治整合过程中又未能妥善应对和消弭该矛盾,则极易引发族群冲突并导致国家衰败。

三、缅甸社会关系中的交往断层

缅甸是中南半岛国土面积最大的发展中国家。根据缅甸劳工移民与人口部最新数据,截至2021年4月缅甸全国人口总数为5500万。由于国内民族支系众多,缅甸政府沿用1931年英国殖民统治时期的民族划分标准,将国内分为8大族群135个民族。其中,缅族为主体民族,约占缅甸总人口的68%,克伦族、掸族、若开族、孟族、克钦族、克耶族、钦族等七个民族为缅甸人口较多的世居少数民族。同时,缅甸又是一个多宗教信仰国家,佛教、基督教、伊斯兰教、印度教以及原始拜物教等在缅甸社会都有规模不等的信众。英国学者傅尼凡(John Furnivall)曾指出,缅甸是东南亚国家中颇具多元社会特征的典型,“欧洲人、中国人、印度人和本地人并存而不混合,每个群体都保有自己的宗教、文化和语言,保有自己的观念和做法”^①。这种观点实际上印证缅甸社会尽管存在多元族体夹杂而居,但缅甸历届政府推行的民族同化政策却始终没有建立起统一的国族身份认同,族群内部狭隘的身份与文化内核始终坚不可破。

缅族曾先后建立起蒲甘王朝、东吁王朝以及贡榜王朝等三个统一的封建王朝,而近代缅甸反对英国殖民统治、争取国家统一和民族独立过程中的领导地位使其成为优势民族。1948年1月独立后,尽管以昂山将军为代表的缅甸早期民主领导人渴望建立一个基于平等、互相尊重、互信等原则基础上的联邦国家,但其继任者并未能制定出一套适合缅甸族群多样性的政治制度和法律基础,以至于两种交往关系表现为一种断层结构。

(一) 公民间交往关系断层

由于缅甸社会长期未建立起统一的国族身份认同以及现有法律、制度等方面的歧视性条款使得公民间交往关系呈现较大的紧张与隔阂,以至于族裔关系、宗教关系超越公民关系成为该国社会内部最为坚硬的内核。亚里士多德曾指出“人是天生的政治动物”,该命题虽然将妇女、异邦人以及非公民的奴隶排除在城邦政治生活之外,但至少肯定平等地享有政治权利是公民最为根本的政治属性。在现代政治生活中,宪法作为一个国家的根本大法明确规定了公民应该享有的基本权利和义务,因此公民间交往关系通畅与否在很大程度上取决于该国宪法的相关规定,同时更取决于具体的政治实践。缅甸脱离英国殖民统治后,国家政治秩序并未实现根本稳定而陷入长期内战的梦魇,国家宪法也因此经历多次废立。缅甸政府先后颁布三部宪法并将公民平等、自由作为每部宪法不可或缺的组成部分,但在具体实践过程中仍通过缩小公民资格定义和实行民族差别等措施不断加剧公民间的交往断层。

关于公民资格的获取是衡量一个国家和社会包容度的重要指标之一,缅甸政府则不断紧缩和限制公民资格的获取条件。《缅甸联邦宪法》(1947年宪法)作为缅甸历史上第一部宪法对公民的定义十分宽泛,将本地人、外来少数民族都列入缅甸公民的范畴。^②事实上,缅甸官方先后颁布不同法令限制公民身份的获取资格。如1948年《联邦公民法案》对印度裔获取公民身份做出了限制,要求申请人必须出示祖辈中至少两代人在缅甸的居住证明,同时要求申请人及其父母必须在

^① John Furnivall, *Colonial Policy and Practice: A Comparative Study of Burma and Netherlands India*, New York: New York University Press, 1956, p. 304.

^② 缅甸1947年宪法规定符合以下四个条件之一即享有公民权利:一是父母均为缅甸本土民族;二是出生在缅甸并且有一个祖父母是本土民族;三是出生在缅甸,父母现在或者曾经生活在宪法建立之初的,包括战争中逃跑来的印度人和英国人;四是英国管辖区域内出生并且在1947年宪法开始执行或者1942年1月1日前的十年时间里至少有八年是居住在缅甸的。

甸出生。1962年,奈温军人集团重新解释1948年公民法案并取消罗兴亚穆斯林族群的公民身份。1982年,缅甸新民法进一步缩小公民资格的条件,将公民划分为缅甸公民、客籍公民和归化公民三种类型。其中,缅甸公民是缅历1185年或公历1823年之前就定居在缅甸的克钦、克耶、克伦、钦、缅、孟、若开、掸等纯土著公民。客籍公民则是独立之前就迁居缅甸,曾提出过入籍申请,且符合1948年颁布的《缅甸联邦入籍法》和《缅甸联邦选择国籍条例》规定的外侨。归化公民是独立前迁居缅甸的人及其在缅出生的子女,如未提出过入籍申请,但符合新入籍规定的外侨。^①1977年,缅甸官方曾对若开邦展开身份检查导致数十万罗兴亚穆斯林人逃往孟加拉国,而后又宣布该族群为非法外国人。显然,1982年新民法的出台主要是为了取消罗兴亚穆斯林族群的公民身份,同时也给国内大批没有身份证的其他少数民族如印度裔、华裔等带来了严重的公民身份归属问题。这些少数民族或因为所在地区武装叛乱活动猖獗,或因为政府不愿意让他们注册等原因失去与其他缅甸本土民众一样平等的公民身份。

(二) 族体间交往关系断层

英国殖民统治遗产、既有政治制度以及长期内战等多重因素相互交叉作用导致缅甸族体之间的分裂和交往断层。中肯而言,英国殖民统治对缅甸国内族体间的交往关系影响最大。为在缅甸建立起稳定的法律、法规和政治秩序,英国殖民政府在行政、军事力量以及社会结构等方面进行了大规模改造。首先,殖民政府通过中央集权制对下缅甸的平原地区进行直接管理,而在高山地区则依照当地传统和惯例委任少数民族首领如头人、土司或者酋长等进行间接管理。两种管理模式高度差异化导致的最为直接后果就是造成缅族与少数民族之间的交往隔绝。其次,殖民政府为扩充军事力量人为地将缅甸族群分为军事种族与非军事种族两种类别:将克钦、克伦以及钦等非缅族少数民族作为军队与警察征召的主要来源,而较少将缅族青年纳入其中。当出于巩固统治需要对缅甸社会进行武力镇压时,这些少数民族军警无可避免地成为缅族人的“共同敌人”,加剧缅甸国内不同族体之间的仇恨。

在社会结构层面,英国殖民统治对缅甸社会开放导致大批外来移民迅速涌入并占领银行、运输、商业、农业甚至是行政管理等部门,而缅甸本土居民则由于资金、技术以及人才等方面的匮乏逐渐在竞争中沦为社会底层。欧洲人(以英国人为主)、英裔印度人、英裔缅甸人、印度人、华人等作为缅甸社会外来族群虽然人数占比不高,但却占据行政、司法、军警、外贸等方面的特权。尤其是英国殖民者处于行政、经济和社会的最上层,缅甸本土族群则更多从事体力劳动方面的工作。数据显示,1931年缅甸约有94%的本土民族从事与农业相关的工作,仅有小部分人有机会进入殖民管理体系。^②即便是在缅族人从事最多的农业领域,印度人依然控制土地租赁、农产品买卖与运输等方面的特权。如1920年,印度人开始与缅族人争夺三角洲地区的稻米贸易与运输,1930年前后其则转变为下缅甸地区最大的土地占有者和放贷者。研究指出,1938年印度切蒂亚人约持有下缅甸地区四分之一的土地。^③这种分裂与对立的社会结构在英国“分而治之”策略指导下不断强化,最终触发缅族人强烈的集体相对剥夺感和危机意识并引发大规模的反移民抗争。因此,缅甸早期大缅族主义运动对外来族裔打着“把缅甸还给缅族人”的口号也就不足为奇。

当前,缅甸现有行政区划和政治体系的高族裔性也强化了族体交往的中心性和差异性。缅甸现行行政区划为“七省七邦”制,省和邦级别相同,其中少数民族聚居地均以该区域主要少数民族

① 韦红:《东南亚五国民族问题》,民族出版社,2003年,第54页。

② Moshe lissak, "The Class Structure of Burma: Continuity", *Journal of Southeast Studies*, vol. 1, no. 1, 1970, p. 61.

③ Sean Turnell, *Fierce Dragons: Banks, Moneylenders and Microfinance in Burma*, Copenhagen: NIAS Press, 2009, p. 37.

名字命名。该行政区划最早发祥于奈温执政时期,本意是要确保缅甸民族团结,维护联邦统一这一根本目标。然而,有意识地以“邦”代替省建立族群、语言以及宗教差别的行政制度恰恰强化了族体之间的分裂特征。英国学者安东尼·史密斯指出:“一个种群就是一个文化集体,它强调血缘神话和历史记忆的作用,并通过一种或多种差异(如宗教、风俗、语言、制度等)被识别出来。”^①因此,如何消解族体之间的差异性并扩大统一国族身份的共同性成为当代多民族发展中国家面临的重要难题。

有趣的是,这种族体边界又是变动不居的,以族裔为基础的族体成员文化认同在一定条件下却是容易发生变化的。个体作为特定族裔成员,同时也兼具国家公民的身份特征。多种身份归于一身的特点决定了个体忠诚的对象不仅仅包括他们的家庭、村庄、种姓以及宗教共同体,而且也包括不同的族裔共同体和国家。一般而言,当个体突破族裔认同并将忠诚对象诉诸于国家的时候标志着国家统一国族身份建构的完成。然而,缅甸政府自奈温掌管国家政权之后过分强调中央集权而完全忽视少数民族邦的自治权,导致以民族命名的少数民族群体不得不将文化认同与身份忠诚下移到族体内部。“此种截然不同的、凝聚力强的族体身份认同将使群体之间的边界更为明显,同时加剧国家对个体同化的困难。”^②更为重要的是,现行省邦区域行政在缅族内部极易造成一种错觉:少数民族只能在所依附于的特定领土范围内活动,无形中增加缅甸社会不同族体间的交流障碍。

同时,缅甸2010年政治转型推动政党政治向高族裔性发展,加剧了缅族与少数民族的政治竞争关系。合作共生是多民族发展中国家族际政治以及国家整合的理想状态,不同族体通过代表本族群利益的政党与其他族体相互沟通、互利共赢并在此基础上形成共存、共生、共荣的族际政治文明。尽管全国大选给缅甸社会带来更多的政治表达权利和社会自由,但却使国家行政机关成为不同族体争夺的对象。经历军人政权的长期高压统治后,组建代表本民族利益的政党参与国家议会选举并赢得话语权成为众多少数民族政党维护本族体和地区利益的重要目标。相关统计结果显示,2010年缅甸大选中注册登记参选的47个政党中约有三分之二宣称代表少数民族利益,而2015年注册选举的97个政党中有54个为少数民族政党。^③遗憾的是,当前缅甸“简单多数制”的选举制度使得少数民族政党很难与缅甸民主联盟、联邦巩固与发展党等缅族政党匹敌。

尤其指出的是,罗兴亚穆斯林族群在近年来举行的多次选举中依然被剥夺投票权。2015年,时任总统吴登盛宣布临时取消罗兴亚人持有的唯一合法白卡身份证明,直接导致数十万罗兴亚人失去宝贵的投票权。2020年,3个罗兴亚政党在选举委员会登记注册,但却被告知无法以“罗兴亚”名字命名;同时有4名获得提名权的政党候选人因为无法提供父母出生证明而被取消候选人资格。有数据显示,2020年大选中,缅族对于穆斯林族群歧视直接导致后者约23%的代表被剥夺候选人资格,而其他族群仅占比0.3%。^④总而言之,高族裔性已经深嵌于缅甸不同族体交往过程,且随着政治转型的深化高度影响选举政治和族体间关系。

四、排斥性政治整合与缅甸族群冲突

多民族发展中国家无论是在民族建构还是在国家建构领域都仍处于不断探索的未竟阶段。面

① [英]安东尼·D.史密斯著,王娟译:《民族认同》,译林出版社,2018年,第29页。

② Robert Ted Gurr, *Minority at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflicts*, Washington, D. C.: United States Institute of Peace Press, 1993, pp. 126 – 127.

③ Crisis Group, “Identity Crisis: Ethnicity and Conflict in Myanmar”, *Crisis Group Asia Report*, no. 312, 2020, p. 9.

④ Crisis Group, “Majority Rules in Myanmar’s Second Democratic Election”, *Crisis Group Asia Report*, no. 163, 2020.

对一个族群、文化、语言以及宗教等具有高度异质性和复合性的社会,国家作为政治整合的主导力量担负着实现政治、经济、文化以及社会一体化的重要职责。一般而言,多民族国家政治整合是一个长期的历史过程,其整合层次大致沿着国家、社会以及个体三个方面展开。虽然各个层次在整合内容、客体以及具体机制等存在一定的特殊性,但对政治权力的掌握使国家层面的政治整合更具有决定性和基础性作用。国家内部是秉承共荣共生还是排斥互斗的整合理念并非取决于政府或者领导人的口头宣传,而在很大程度上由该国具体的政治整合实践反映。同化模式、多元文化主义是多民族国家最为常见的整合模式。由于交往关系的特殊性往往使得国家不可能对同一整合模式和政策一以贯之,加之国际移民、跨境民族现象陡增两种交往关系的复杂性,使得多元文化主义越来越成为大多数多民族国家政治整合的路径选择。现行 2008 年宪法明确承认缅甸是多民族聚居的国家,而且决心培养和巩固贯穿民族平等思想以实现联邦不分裂、民族团结不破裂的根本目标。然而,缅甸历届政府均不同程度地将追求统一和中心性作为国家整合的根本目标,忽视甚至排斥其他少数民族的正当生存和发展权利,从而导致两种交往关系的紧张与断层。同时,通过共生环境、制度平台、治理体系和能力建设等层面突出公民身份的分殊性和不平等性,导致两种交往关系和政治整合深陷恶性循环怪圈,以致于常年性族群冲突成为国家的常态。

(一) 共生环境缺失与缅甸族群冲突

共生环境为一个国家内部公民和不同族体共享,主要包括生态环境、社会环境、安全环境等范畴。生态环境涉及一个国家不同民族共同生存的自然环境建设与保护,其对政治整合的贡献源于公民或族体共有、共享过程中催生的统一国族认同。当前,缅甸的族体生态环境分配布局呈现较大的不平衡性,缅族大多聚居于经济水平相对发达的伊洛瓦底江中下游以及三角洲地区,而少数民族则散居于缅甸东、西、北部的高山、密林地区,生活水平相对原始落后。高山、大河的天然阻隔成为制约缅甸国内交往关系发展的障碍,而数十年族群冲突以及道路交通基础设施建设严重不足严重影响公民之间以及不同族体的正常交往。有数据显示,东盟国家近年来道路基础设施建设除缅甸外均处于正增长趋势,常年战乱使该国道路总长度由 2018 年的 162766.2 公里锐减至 138272.4 公里。^①

社会环境指涉一个国家公民和不同族体基于交往实践而建立的关系网络。历史上,由缅族主导的封建王朝均采取部族国家的治理方式,对非缅族如孟族、掸族、克伦族等采取遏制发展的民族政策。如对孟族采取通婚、文化接纳等形式的同化政策,对掸族采取控制的民族政策,上述举措非但没能促进缅甸统一的身份认同,反而在历史记忆层面给缅族与非缅族族体交往关系蒙上阴影。缅甸独立后,尽管吴努政府以二十多种民族语言进行广播的形式间接承认多元族体共存的客观事实,但随后统一国教、遏制少数民族教育成为缅族政治精英开展同质化的重要举措。由于部分少数民族的反抗引发了缅甸社会大规模的族群冲突,致使大缅族主义成为缅甸国内主导的社会情绪。有研究表明,缅甸国内两种交往关系呈现出一定的分离特性,根深蒂固的宗教偏见使缅族对伊斯兰信众的心理歧视最大、印度教次之,而对基督教信仰则持有较大程度的包容。^②

就安全环境而言,缅甸独立后不久就陷入与少数民族内战的旋涡而成为国际社会内战时间最长的国家之一。尽管历次全国大选给缅甸国内民族和解带来难得机遇,巩发党、民盟领导的民选政府也通过和平大会将多支少数民族地方武装拉回谈判桌,但缅甸国防军与若开军、克钦独立军等实力较强的民地武仍处于交战状态。更为严重的是,2021 年 2 月缅甸国防军强力接管国家政权再

^① The ASEAN Secretariat, *ASEAN Statistical Yearbook 2020*, Jakarta, ASEAN Secretariat, 2020, p. 143.

^② 孔建勋、张晓倩:《当前缅甸不同宗教群体之间的社会距离及其影响因素》,载《世界宗教文化》,2017 年第 1 期。

次令缅甸政局陷入深刻动荡之中,而民盟发起成立的“民族团结政府”与前者愈演愈烈的政治合法性争夺则给缅甸国内安全带来更多风险与挑战。2022年9月,“民族团结政府”宣布全国进入紧急状态并呼吁缅甸民众向国防军发起人民战争,此后迅速得到仰光、曼德勒以及钦邦等学生组织和人民国防军的响应。仅在钦邦,钦兰国防军(Chinland Defense Force)与缅甸国防军的交火就高达300多次,造成约500名军警以及60多名无辜群众的伤亡。^① 缅甸政治犯援助协会(The Assistance Association for Political Prisoners)则宣称,截至9月23日,缅甸军警在此次接管政权中共逮捕6718人,造成1121名群众死亡。^② 随着缅甸国内政局的持续恶化,“民族团结政府”领导的人民国防军与多支民地武的力量合流将使缅甸面临全面内战和深度内乱的困境。

(二) 政治机制排斥与缅甸族群冲突

多民族发展中国家公民之间和族体之间的交往不仅存在于社会之中,而且也集中于一定的政治舞台之上。由于两种交往关系的内部矛盾以及彼此关系的协调最终都集中到作为政治整合关键环节的政治权力运用、政策制定以及利益的分配上,这些活动都离不开一定政治机制或者平台的建立。一般而言,一个国家内部协调两种关系的主要机制由政府 and 政党等两方面构成。前者通过各级政府部门、科层官僚队伍和公职人员在代表“民意”的基础上解决公民和不同族体交往存在的各种问题;后者通过组建政党而成为一个有着明确政治或文化边界的自为群体。就政府权力架构而言,军人集团长期执政以及文官政府昙花一现均不同程度固化了两种交往关系的竞争性与排斥性。如果说军人专政是缅甸独立后政治发展的典型特征,那么维护本集团狭隘的政治、经济特权并提防、抗拒其他阶层的分享要求则是其在国家权力层面政治整合的主要诉求。缅甸独立以来的政治发展史除早期短暂的议会民主制实践之外,国家政权长期为军人集团牢牢把控,军政关系成为影响两种交往关系互动并塑造缅甸政治整合结果的核心变量。1962年以来,无论是奈温执政时期的军事革命委员会,还是丹瑞掌权时期的国家和平与发展委员会,甚至是新近成立的国家管理委员会均代表缅甸最高权力机关,其成员由清一色的高级军官组成。

缅甸军官大抵由军事院校培养、地方高校毕业生选拔以及优秀士官提拔出身,高级军官则主要通过裙带资本的庇护关系内定产生,因此缅甸领导层更多表现为以国防军总司令为核心的亲信、家属圈层,普通士兵很难通过合理的社会流动进入该阶层。尽管缅甸国防军在后续军事改革中尝试征召钦族、孟族、克伦族等少数民族加入,但由缅族军官担任主要领导、指挥角色的组织原则从1962年之后就沿用至今。^③ 同时,在普通士兵当中,海军、空军更倾向于招募有一定知识和技能基础的城市年轻兵源,农村家庭出身的年轻人则更容易分配到陆军当中。^④ 缅甸国防军在组织结构上表现为一个金字塔形的权力中心,处于顶端的是以国防军总司令为核心及其裙带关系组成的少量缅族高级军官,而底层则由少数民族士兵或无社会背景、知识和技能稍有欠缺的缅族士兵组成。有意思的是,2011年文官政府执政以来,军方一直以2008年宪法作为干预政治的“尚方宝剑”,实行一种近乎由军方全面领导的“有纪律的民主”的政治改革。2021年2月对民盟政府权力的接管再一次验证缅甸军方对国家权力的全面控制。

就政党的政治整合功能而言,当前缅甸政党具有较高的族裔性与地方性特征且在现有选举制度的影响下呈现出相互竞争态势,无法有效弥合两种交往关系所产生的裂痕。历史上,英国殖民统

① “Fears of More Atrocities as Myanmar Junta Blocks Internet in Parts of Chin, Magwe”, *The Irrawaddy*, September 24, 2021.

② AAPP, *Daily Briefing in Relation to the Military Coup*, September 23, 2021, <https://aappb.org/?p=17806>.

③ Andrew Selth, *Burma's Armed Forces: Power without Glory*, Eastbridge Books, 2002, p. 77.

④ Martin Smith, *Ethnic Groups in Burma: Development, Democracy and Human Rights*, London: Anti-slavery International, 1994, p.

治对缅甸最为重要的政治影响就是引入了现代政党制度和行政管理体制。缅甸现代政党制度的确立和发展有强大的社会和文化基础,但在组织民众政治参与、综合不同利益以及充当社会与国家之间的桥梁等功能方面却显得捉襟见肘。数十年的军人专政严格将政党以及选举制度隔绝在政治体系之外,“有纪律的民主”阶段也并非完全放开组建政党和公开选举的权力,因为缅甸国防军依然是决定政党生死存亡的关键。2010年以来,除联邦巩固与发展党、全国民主联盟等少数全国性缅甸政党外,在联邦选举委员会登记注册的政党越来越呈现出浓厚的族裔性和地方性特征。少数民族政党不仅要求代表本族群的声音,而且意图扩大自身在缅甸政坛中的影响。某种程度上,政党作为一种不完全现代的制度,其在履行职责和功能时总受到庇护、妥协等政治逻辑的影响。^①而以本族群名字命名缅甸少数民族政党恰恰因为它的族裔性体现对本族群利益的庇护和妥协关系。

缅甸现行“简单多数制”的选举制度为巩发党、民盟等全国性的缅甸政党赢得选举提供诸多便利条件,而却为少数民族政党参与政治设置重重阻碍。在近三次缅甸全国大选中,少数民族政党赢得联邦议席数仅分别为74票、57票和47票,根本无法与民盟、巩发党等缅甸政党一决高下。全国大选为缅甸不同民族群体围绕公共权力分配提供了对话、交流的平台,但也在一定程度上激发族体竞争,当在国家层面选举失利、代表权无法得到伸张的时候,他们转投民地武寻求政治庇护和领土要求成为不得已而为之的策略选择。少数民族政治阵营分化、重组直接加剧族体间军事化竞争风险。得益于民地武的军事支持,部分少数民族开始成立规模不等的武装力量或民兵组织以维护自身安全。然而不容忽视的是,缅甸同一个民族聚居区内尤其是缅北地区通常世代生活着众多少数民族,而且也盘踞着数支民地武。当这些少数民族基于各异的利益诉求分别向不同的民地武寻求安全保护既加剧民地武之间的嫌隙与对立,又恶化少数民族族体间的交往关系。如掸邦北部的康卡(Kaungkha)地区活跃着国防军、果敢同盟军、克钦独立军第8营、潘泰民团(Panthay)、大勐稳民团(Tarmoeyne)、德昂民族解放军等武装力量,^②而作为该区域世居族群的克钦、掸、果敢、德昂等无论向哪支武装寻求支持,都会恶化不同武装力量以及族体之间的安全困境。

更进一步地,政治转型使少数族体的身份认同和历史记忆不断激发,进而向国家提出更多自治和领土要求。较为典型的有,2016年1月成立的掸尼民族军(Shanni Nationalities Army)不仅以保护掸尼人免遭克钦独立军以及缅军伤害为己任,而且提出恢复掸尼语、议席保留权以及扩大领土范围等诉求。部分掸尼族政治精英更是鼓吹建立一个自治的掸尼邦,将其管辖区域确定为实皆省、克钦邦等大部分地区以及曼德勒省、掸邦的部分区域。^③近年来,不断发酵的罗兴亚问题之所以悬而未决的根本原因也在于该族群独立成国的政治要求,这势必会引发罗兴亚穆斯林族群与佛教徒之间严重的社群冲突。毋庸置疑,缅甸现有的政党和选举制度已经在不同族体间建立了权力等级制度,同时塑造了“族群规模和人口决定选票和议席”的极端观念,鼓励各少数民族通过加强军事实力和人口规模以保护自身的政治权利。

(三) 国家治理能力孱弱与缅甸族群冲突

缅甸现有的治理体系和能力建设难以为变化中的交往关系提供强大的黏合剂。共生环境建设、政府行政管理以及选举制度等媒介作为国家政治整合的手段近乎表现为一种“统治关系”。由于政府在该过程的主导和监督作用使得国家与社会尤其是与两种交往关系之间呈现出较大的强制性,无论是公民间交往还是族体间交往均需要在政府制定的制度和规则下运行,从而保证国家基本

① [美]塞缪尔·亨廷顿著,王冠华、刘为译:《变化社会中的政治秩序》,上海世纪出版集团,2008年,第70页。

② International Crisis Group, “Identity Crisis: Ethnicity and Conflict in Myanmar”, *Asia Report*, no. 312, 2020, pp. 14–15.

③ “Without Territory the Shanni Army’s Difficult Path to Recognition”, *The Irrawaddy*, 2019.

秩序和正常社会生活的开展。这种类型的强制性政治整合功能对于刚从殖民统治或社会动荡中独立出来的发展中国家而言无疑具有积极的促进作用。但是,当多民族发展中国家公民间交往与族体间交往的基本秩序已经确立,面对两种交往关系所产生的矛盾尤其是身份认同问题时,使用强制方式更加激化矛盾。因此需要在国家主导之下吸收不同公民群体和不同族体进行协商,形成有约束力的共识以规制各方行为,最终促进对立双方的政治合作。相比前一种“统治”模式,协商治理主要表现为一种在国家权力之下的合作治理关系,通过明确平等的政治关系,鼓励对立双方进行交流,进而推动“重叠性共识”的形成。^①

由缅甸政府主导、多方联动协调以应对两种关系产生矛盾的政治整合实践之一就是全国民族和解。巩发党执政时期,缅甸政府、民地武领导人以及各利益相关方先后于2011—2013年期间展开多轮和谈,最终促成包括佤联合军在内的14支大大小小的民地武先后与政府签署省邦一级的和平协议。民盟政府将民族和解作为执政的第一要务并先后召开四届联邦和平大会暨21世纪彬龙会议(后简称和平大会)。尽管民盟政府承诺以包容性的姿态欢迎所有利益攸关方展开充分协商,然而军政“二元权力”博弈使得部分民地武难以获得平等的参会资格,更毋宁说享有和平大会的决策和表决权。

事实上,2016年第一届和平大会召开之际,民盟政府就以民地武仍与国防军交战为由未邀请若开军、果敢同盟军以及德昂民族解放军参加。此后尽管在中方的调停下缅北七支民地武悉数到会,但却只能以观察员身份列席。2020年8月,第四届和平大会在缅北七家民地武全部缺席的情况下如期召开。联邦和谈委员会秘书赛觉纽却直言由于民地武能参与的环节不多,所以该集团缺席也不会影响本次会议成果。^②当前缅甸国内的民族和解态势尤其是部分民地武的政治心理以及军事实力都发生明显调适与变化,而缅甸文官政府却慑于国防军的压力不得不对参会民地武的身份、资格条件等做出“歧视性”规定,从而导致联邦和平大会呈现出“雷声大、雨点小”的结果。值得注意的是,历届和平大会召开期间,缅甸国防军依然保持“边打边谈、打谈结合”的策略,集中投入大批精锐力量打压若开军、克钦独立军等民地武。军政双方在全国民族和解进程中的不同实践一方面表明二者的确存在明显的权力博弈,另一方面则清楚地勾画出缅甸当前国家治理体系虽有相应的制度外衣但却难掩内核的“统治”关系。

五、结 语

从历史上看,虽然1044年缅族人就开始建立起统一的封建王朝,但缅族王朝统治者坚定奉行大缅族主义的政策直接导致少数民族离心历史根源的形成。尤其在缅北地区,缅族王朝由于高山大河的阻隔以及军事力量的限制使其很难推行直接统治的行政管理模式,不得不借助于当地头人或部族首领的权威以维系一个想象中的缅族共同体。缅甸虽建立起相对统一的封建王朝,但却无法为统一的缅甸国族建构提供具有民族和社会粘合力的历史积淀。独立建国后,缅甸国内公民间交往以及不同族体间交往逐步呈现出紧张与隔阂的状态,导致交往断层成为国家建构的难题。面对异质性的民族和文化构成以及两种交往关系的断层,缅甸政治精英采取一种排斥性的政治整合策略:通过营造共生环境、政治制度以及治理体系与能力建设方面的排他性与竞争性使得国家权力紧紧攥在缅族政治精英尤其是军人集团手中。这种排斥性政治整合直接导致公民间和不同族体间交往关系的紧张与断层,从而加剧缅甸族群冲突的严重性。

^① Peter Askowart and Angus Stewart (eds.), *Social Inclusion, Possibilities and Tensions*, Macmillan Press Ltd., 2000, pp. 213 - 214.

^② 驻缅甸联邦共和国大使馆经济商务处:《缅北七支民地武组织决定不参加第四届彬龙和平大会》, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/j/202008/20200802993300.shtml>.

族群冲突是二战结束以后多数多民族发展中国家普遍遭遇的政治和社会难题,是一系列历史因素与现实政策相互作用的必然结果,但可以归结为具体历史环境中人与人之间的交往关系,冲突与合作是这种交往关系的表现形式。生存于特定国家的公民往往具有多种身份属性,不但具有宪法和法律规定的公民身份,而且也有基于血缘、部族、村落等赋予的族体成员身份。多民族发展中国家中人与人之间的社会关系集中体现为以统一国族为主体、多族体共同发展的多元一体格局,而统一国族和身份认同的建构则端赖国家在政治整合过程中规训不同公民间和不同族体间的交往关系。缅甸长期族群冲突的历史经验表明:一个国家中,如果公民之间、公民与族体之间、族体与族体之间能够实现共在、沟通与协作,那么通畅发达的社会关系网络则利于统一多民族国家构建。相反,如若两种交往关系呈现出断层与排斥性,国家的政治整合将难以实现并最终造成国家的衰败。因此,两种交往关系的通达和畅是成就政治整合的基础,而多元一体、共荣共生的格局则造就了国家成功与繁荣的政治与社会条件。

Abstract Communication and political integration represent the different stages and attributes of the basic demands of human society's survival and development, which can provide a new perspective for understanding and recognizing ethnic conflicts within countries. The smooth and complementary communication between citizens and between ethnic groups as well as the rational and effective political integration of the state are conducive to the construction and governance of the community in multi-ethnic developing countries. Otherwise, it is very easy to trigger ethnic conflicts and lead to national decline. The lack of a unified national identity in Myanmar and the discriminatory provisions in the existing laws and institutions make the communication between citizens present great tension and estrangement, and the communication between ethnic groups also presents divisions and faults. In the practice of political integration, the Myanmar government highlights the differentiation and inequality of citizenship through the symbiotic environment, institutional platform, governance system and capacity building, resulting in the vicious circle of the two communications (citizen to citizen and ethnic group to ethnic group) and political integration, so that perennial ethnic conflicts have become the norm of the country.

(廖春勇,副教授,广西民族大学中国—东盟区域国别研究院,南宁,530006)

[责任编辑:黄凌翹]