

# 国家建构视阈下 缅甸联邦政府与佤邦联合军关系探究\*

鲍志鹏 袁玥

**内容提要** 1988年奈温军人政权被推翻后,缅甸新军人政府执政,自此开始了民族和解进程。1989年5月9日,联邦政府抓住时机,与从缅甸共产党武装分裂出来的佤邦联合军(UWSA)达成了历史性的停火协议,随后双方关系迅速升温,维持和巩固了和平稳定的局面,从而推动了缅甸政府与其他少数民族地方武装签署停火协议。然而,停火后双方利益上的冲突性与关系的复杂性仍然突出。在国家建构的视阈下,缅甸联邦政府推动的政治整合、武装统合、经济融合的“三合”进程引发了佤邦联合军的不满,军方对佤联军的容忍度也日益下降。虽然全国民主联盟(NLD)领导的民选政府力促全国民族和解进程,但是联邦政府与佤邦联合军实现根本性妥协的前景依然黯淡。

**关键词** 缅甸国家建构 联邦政府 佤邦联合军 政治整合 武装统一 经济融合

1988年奈温军人政权被推翻后,缅甸新军人政府执政,自此开始了民族和解进程。1989年5月9日,在缅甸共产党武装瓦解的情势下,缅甸联邦政府与佤邦联合军(UWSA,以下简称“佤联军”)达成了历史性的和解,推动了之后与其他民族地方武装的停火进程。至20世纪90年代末,缅甸政府先后与19支民族地方武装达成了停火协议。与此同时,缅甸联邦政府也开始从政治、军事、经济多个层面进行制度设计和议程设置,在实践中着手推进国家建构进程。

关于国家建构(state-building),查尔斯·蒂利将其定义为“国家对于社会的权力进程”。<sup>①</sup> 国家建构的概念揭示了两个重要方面:国家能力和国家权力。国家能力包含三个关键要素,即汲取能力、控制能力和协调能力,而国家权力则是通过外部关系得以实现的,通常是指一个国家在国际舞台上所显示出来的权力。<sup>②</sup> 查尔斯·蒂利侧重国家建构过程中国家对权力的集中,而这种权力集中主要通过本土化、内生性的方式实现。对国家建构的理论概念进行过系统阐述的另一位学者弗朗西斯·福山则认为“国家建构就是在新建一批国家政府制度的基础上,强化现有的国家制度”。<sup>③</sup> 福山的界定强调了对国家制度层面的构建,也就是通过合理的制度设计和移植的外生性方式实现国家建构。福山认为国家建构包括国家职能范围和国家力量强弱两个关键维度,福山在二者中更加强调国家力量强弱的重要性,认为建立在良好制度基础上的国家建构是实现民主化的前提条件。<sup>④</sup>

\* 本文为中国人民大学科学研究基金(中央高校基本科研业务费专项资金资助)项目“冷战后印缅安全合作研究——以地区安全复合体为视角”(科研编号:18XNH028)的阶段性成果。特此感谢刘贞晔老师、李晨阳老师的指导。感谢“首届东南亚青年智库论坛”上杨国影老师、邓仕超老师、胡仕胜老师、王玉主老师的点评意见。

① Charles Tilly, *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton: Princeton University, 1975, p.27.

② 曹海琴、于春洋:《国家建构理论的两大流派及其研究新进展》,载《国际论坛》,2016年第3期,第55页。

③ Francis Fukuyama, *State-building: Governance and World Order in the 21st Century*, Ithaca: Cornell University Press, 2004, p.1.

④ Francis Fukuyama, *Political Order and Political Decay*, London: Profile Books, 2014, p.58, 202.

除权力垄断和制度建设外,认同塑造也是国家建构的重要层面。在国家认同感的构建中,政治(制度)认同、文化认同和民族认同构成了国家认同的三个基本维度。仅有政治认同,还不足以支撑起国家认同的大厦,共同的文化身份认同和共同的民族情感是国家认同建构不可或缺的重要因素。<sup>①</sup>

缅甸的国家构建经历了七十年跌宕起伏的过程。刘务认为,缅甸要成为一个真正意义上的现代民族国家,其民族国家建构还必须完成两大历史任务:一是在这个民族政治共同体的基础上,利用国家政权的强制力量,在全国范围内建立统一的国家权力系统、统一的市场和经济体系;二是在主权国家框架内,使国内不同的民族超越对本民族的认同并形成对国族和国家的认同。<sup>②</sup>笔者认为,这两大历史任务中,前者属于垂直向度上中央政府与少数民族地方的权力分配问题,后者属于在水平向度上不同的族群和宗教间的认同问题。长期以来,缅甸政府与国内民族地方武装是缅甸民族问题的矛盾主体,族群间一致性认同的缺失虽然是民族问题长期存在的重要原因,但在缅甸政府与民族地方武装的关系演化发展的过程中,最核心的动力仍然是垂直向度上双方就权力分配展开的互动,这也构成了缅甸国家建构的中心场域。

1988年以降,缅甸国家建构实践中的关键部分可以概括为政治整合、武装统合和经济融合的“三合”进程,这些进程是塑造缅甸联邦政府与民族地方武装关系的核心方面。本文将以这三方面作为切入点,论证缅甸联邦政府与最大民族地方武装佤联军关系由密切到紧张的震荡变化过程,并从结构—进程的视角分析这一变化的深层次动因。最后,笔者认为全国民主联盟(NLD)执政后大力推动全国民族和解进程虽然取得了一定进展,但是联邦政府与佤联军的根本矛盾依然存在,双方实现妥协的前景依然黯淡。

## 一、国家建构中的政治整合——从“信任红利”到“信任赤字”

### (一) 缅甸联邦政府与佤联军“信任红利”的初步显现

佤联军是与缅甸政府实现停火的第一波民族地方武装之一。出于实现结束内战,实现和平的基本愿望,同样也出于拉拢佤联军打击其他民族地方武装的现实需要,停火实现以后缅甸政府给予了佤联军较多的自治权。1989年8月,缅甸政府将佤联军辖区确立为“掸邦第二特区”。<sup>③</sup>掸邦第二特区包括北佤和南佤两个部分,北佤与中国云南省接壤,面积约1.7万平方公里,人口约40万。南佤地区<sup>④</sup>与泰国接壤,面积约1.3万平方公里,人口约20万;北佤与南佤地区之间隔着掸邦第四特区和政府军控制区。<sup>⑤</sup>

在辖区内,佤联军实行自管自营,高度自治,未经佤联军允许,政府军不得擅自进入佤联军辖区。同时政府方面承诺向佤联军提供每月42万缅元的经费以及一定数量的大米、汽油等物资。<sup>⑥</sup>作为交换条件,佤联军不得与全国民主联盟(NLD)等反对派接触,不得退出缅甸联邦。佤联军领导人也多次表示佤邦是缅甸联邦的一部分,佤邦维护国家统一,反对分裂。缅甸联邦政府与佤联军的政治互信初步建立了起来。

由于佤联军已经与政府签署了停火协议,获得了合法武装的地位,缅甸政府开始给予佤联军一定

① 吴玉军:《论国家认同的基本内涵》,载《中国特色社会主义研究》,2015年第1期,第48—53页。

② 刘务:《1988年以来缅甸民族国家建构》,社会科学文献出版社,2014年,第238页。

③ 陈真波:《独立以来缅甸民族关系研究》,吉林人民出版社,2014年,第232页。

④ 南佤地区是20世纪90年代佤联军配合政府军打败坤沙的反政府武装“蒙泰军”后获得的位于泰国边境的狭长地带,佤联军在南部地区设立南部管理委员会,领导人为魏学刚。

⑤ 钟智翔、李晨阳:《缅甸武装力量研究》,军事谊文出版社,2004年,第210页。

⑥ 贺胜达、李晨阳:《列国志·缅甸》,社会科学文献出版社,2009年,第407页。

的政治空间,逐步引导佤联军参加国家的政治生活。在军方的邀请下,佤联军参加了1993年和2004年两次国民大会,参与了缅甸联邦的制宪进程。1993年缅甸国民大会在军方的主持下召开,团体和少数民族代表共702人参加了国民大会。佤邦联合党总书记赵尼莱利用国民大会的讲坛,阐述了佤邦的自治理念和政治要求。2004年缅甸国民大会重开后,虽然由于全国民主联盟(NLD)的抵制导致会议一度被迫暂停,佤联军仍然参与了其中的政治进程,一直到2007年9月国民大会闭幕。<sup>①</sup>

佤联军的政治参与说明缅甸政府与佤联军之间建立了初步的政治互信,然而忽略了双方信任基础的脆弱性,无助于理解双方合作的实质。事实上,对于佤联军而言,参与国家政治生活的根本前提是联邦政府必须承认佤邦地区的自治地位和高度自治权。如果军方在这些问题上不能给予佤联军明确的保证,必然会降低佤联军对军方的信任感,从而为双方的政治关系增加新的不确定因素。这个问题也在双方之后的政治互动中得到了应验。

## (二) 缅甸联邦政府与佤联军“信任赤字”的逐渐凸显

国家结构形式的选择问题一直是缅甸国家建构的重要问题之一。新军人集团上台后虽然将国名改为“缅甸联邦”,但在落实国家结构形式中却偏向实行单一制。在军人集团的眼中,实行少数民族倡导的彻底的联邦制无异于分裂国家。因此在军方控制的“恢复联邦法律与秩序委员会”(简称“恢委会”)<sup>②</sup>执政时期,军政府在各省(邦)均成立了地方“恢委会”。省(邦)、区、市、镇、村各级“恢委会”中,除村级以外,各级“恢委会”都由当地政府军军事将领主持。<sup>③</sup>但是,佤族聚居的六个区中有四个区为佤联军辖区,佤联军不允许“恢委会”地方机构在辖区内设立,因此佤族地区的“恢委会”仅在政府控制的两个镇区建立了起来。

虽然缅甸政府允许佤联军在辖区内自管自营,但是这种协议严格意义上属于军方与佤联军之间的“君子协定”,存在着条款模糊和界定不清的问题,佤联军辖区的自治地位没有在法律上得到明确。1993年,政府提出设立少数民族自治区的倡议时,佤联军表示佤邦所辖的镇区不能少于17个。<sup>④</sup>政府认为这一要求的要价过高,拒绝了佤联军的提议。2008年缅甸颁布新宪法,根据宪法第56条a款的规定,掸邦地区将成立四个自治州(SAD),其中佤族自治州的辖区包括由霍班、勐冒、班歪、那坊、万曼、邦康六个镇区组成的两个县,自治州处于掸邦之下。佤联军控制的南佤地区未被包括在自治州的区划中,处于北佤地区的孟包也没有被囊括在内。长久以来,佤族人认为南佤地区是12世纪以来佤族世代生活的土地,而北佤的孟包是连接佤联军辖区与其盟友掸邦东部民族民主同盟军辖区(“掸邦第四特区”)的咽喉。因此新宪法的安排显然无法满足佤联军的要求。<sup>⑤</sup>

佤联军一直希望在联邦国家的框架内建立南北佤地区联合的“大佤邦”,实现“大佤邦”民族区域自治。<sup>⑥</sup>佤联军领导人设想中的佤民族邦应由军方直辖,而不是在掸邦的管理之下。<sup>⑦</sup>宪法将佤邦确定为掸邦下辖的一个自治州的安排显然与佤联军的立场存在差距。所以宪法颁布后,佤族自治州的行政机构实际上只在政府军控制的两个佤族镇区设立。<sup>⑧</sup>面对缅甸政府的压力,佤联军领

① Mizzima News, “UWSA Defy Junta’s Pressure, Refuse to Sign Pre-written Statement”, *Burma News*, <http://www.burmanet.org/news/2007/11/30/mizzima-news-uwsa-defy-juntas-pressure-refuse-to-sign-pre-written-statement>

② “恢复联邦法律与秩序委员会”在1997年改组为“联邦和平与发展委员会”。

③ Willard Scott Thompson and Kusuma Snitwongse, *Ethnic Armed Conflicts in Southeast Asia*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, 2005, p.70.

④ “The State of Local Governance: Trends in Shan”, *UNDP Myanmar*, 2015, pp.26-27.

⑤ Christopher O’Hara, Nelis Selling, *Myanmar’s Ethnic Insurgents, UWSA, KNU and KIA*, Institute for Security and Development Policy, p.20.

⑥ 刘务:《1988年以来缅甸民族国家建构》,社会科学文献出版社,2014年,第89页。

⑦⑧ Kim Jolliffe, “Ethnic Armed Conflicts and Territorial Administration in Myanmar”, *Asia Foundation*, June 2015, p.78, 34.

领导人开始谋求在民族地方武装中获得政治支持。2015年5月在佤联军的主持下,12家民族地方武装<sup>①</sup>在邦康举行会议,各民族地方武装表示同意佤联军要求修改国家宪法,建立民主联邦制国家的倡议,并且支持佤联军申请设立佤民族邦的请求。<sup>②</sup>

随着政治层面双方利益矛盾的日益凸显,佤联军对参与国家政治生活的态度日渐消极。2010年缅甸大选期间,佤联军禁止政府在辖区内举行大选。虽然之后佤联军做出了妥协,表示在没有政府军在场的情况下政府可以进行选举活动,但是最终选举并未在佤联军辖区内举行。在地方层面,作为掸邦政府内阁12名成员之一,佤邦主席几乎没有参加过掸邦政府内阁的会议。<sup>③</sup>

2011年吴登盛上台后,缅甸政府积极推进与各民族地方武装签署全国停火协议(NCA),以取代军政府时期与各民族地方武装签订的停火协议,为下一次全国大选和政治谈判铺路。但是佤联军对军方的倡议反应冷淡,没有参加全国停火协议签署前的9轮政治谈判。2015年10月15日缅甸联邦政府与8支民族地方武装签署了全国停火协议,这其中也不包括佤联军。2016年3月全国民政联盟正式上台后,新政府积极筹划召开和平大会。2016年7月29日佤邦联合军派代表到内比都与昂山素季和缅军总司令敏昂莱进行了会面,昂山素季希望“21世纪彬龙会议”即和平大会能够更具包容性,因此邀请包括佤联军在内的没有签署全国停火协议(NCA)的武装组织参加此次会议。然而8月31日举行的“21世纪彬龙会议”即和平大会上,佤联军仅派了低级别的联络处主任级代表出席,没有依照惯例派佤邦联合党中央执行委员会级别官员参会,并在会议的第二天就宣布退出会议。<sup>④</sup>

佤联军对全国停火和解进程态度消极,究其原因,在于佤联军认为全国停火协议的签署只会削弱佤联军,所以维持目前事实上的高度自治更符合自身利益。全国民主联盟(NLD)领导的新政府确定“21世纪彬龙会议”后的政治谈判将每六个月举行一次,但是佤联军在现有政治诉求无法满足的情势下对参与全国民族和解进程的兴趣不高。<sup>⑤</sup>这种悬而未决的状态未来可能成为双方矛盾爆发的隐患。

## 二、国家建构中的武装统合——关系升温到关系趋紧

### (一) 共同安全压力下缅甸联邦政府与佤联军关系升温

1989年,缅甸军政府与佤联军达成了停火协议后,将拥有7564件武器的佤联军从非法武装组织的黑名单中划掉。<sup>⑥</sup>由于佤邦联合军实力强大,在各民族地方武装中拥有举足轻重的地位,缅甸政府十分重视维持与佤联军的和平关系。正如1992年“缅甸恢复法律与秩序委员会(SLORC)”第一秘书长钦纽在与佤联军总司令鲍有祥会谈时所言:“缅甸的稳定就看国防军与佤联军了,只要我们和你们不乱,缅甸就乱不起来,至于其他党派,闹不成什么大乱来。”<sup>⑦</sup>钦纽中将曾经到佤联军辖区视察,体现了双方互信水平的明显提升。

① 参加会议的有佤邦联合军(UWSA)、克钦独立组织(KIA)、红克伦进步党(KNPP)、德昂解放军(PSLF)、勃欧民族解放组织(PNLP)、新孟邦党(NMSP)、缅甸民族民主同盟军(MNDAA)、若开解放军(AA)、掸邦复兴委员会(RCSS)、掸邦进步党(SSPP)、掸邦东部民族民主同盟军(NDAA)12家民族地方武装组织代表共65人,其中德昂解放军(PSLF)、缅甸民族民主同盟军(MNDAA)、克钦独立军(KIA)和若开解放军(AA)与缅甸联邦政府正处于交战状态。

② Narayanan Ganesan, “Ethnic Insurgency and the Nationwide Ceasefire Agreement in Myanmar”, *Asian Journal of Peacebuilding*, vol.3, no.2, 2015, p.280.

③ “The State of Local Governance: Trends in Shan”, *UNDP Myanmar*, 2015, p.27.

④ 根据佤联军方面的声明,佤联军代表退出此次“21世纪彬龙会议”主要是因为此次会议在议程设定等方面存在不公平、不透明的情况,且会议组织者在住宿等接待安排上存在诸多疏漏。在参会报到当天,大会组委会给予佤联军代表的是观察员身份识别牌,而非属于正式参会民族地方武装代表应有的正式身份识别牌。在大会发言安排上佤联军与大会组织者也产生了矛盾。

⑤ “Myanmar’s Peace Process: Getting to a Political Dialogue”, *International Crisis Group*, no.149, October 2016, pp.1-9.

⑥ 陈真波:《独立以来缅甸民族关系研究》,吉林人民出版社,2014年,第232页。

⑦ 钟智翔、李晨阳:《缅甸武装力量研究》,军事谊文出版社,2004年,第216页。

双方的互信为军事上的良性互动奠定了基础,并且最终促成了军事同盟关系的建立。推动缅甸政府军与佤联军建立军事同盟关系的原因主要有内外两个方面的因素。对内,双方有合作打击其他民族地方武装的利益需求。20世纪90年代初期,佤联军和坤沙领导的武装集团因为毒品经济利益和辖区地盘的矛盾不断升级,彼此冲突不断。以坤沙为首的蒙泰军通过收编其他武装力量,至1993年规模已达1.8万人,成为金三角地区最大的民族地方武装。1993年12月,坤沙武装宣布独立,建立“掸邦国”。蒙泰军的扩张引来了缅甸政府军的大规模武力清缴。佤联军配合政府军行动,最后促使坤沙在1996年向政府投降。作为交换条件,缅甸政府允许佤联军控制缅泰边境地区原属于坤沙的地盘。当然,从政府方面来看,建立同盟关系一方面是可以分散佤联军的力量,另一方面也是为了利用佤联军牵制其他民族地方武装。而从佤联军方面来看,佤联军可以借助政府军的力量消灭敌对的武装势力,达到扩张地盘,壮大实力的目的。

对外,缅甸政府与佤联军面临着共同的安全压力。20世纪90年代,政府军加紧对活动在缅泰边境的克伦族和掸族民族地方武装进行军事打击,缅甸政府军越境进入了泰国境内扫荡缅甸少数民族难民营地引发泰国政府强烈不满,加上莫伊河等边境领土纠纷,缅泰两国关系一度陷入紧张状态,两国军队在边境地区甚至发生严重武装对峙,险些引发全面冲突,<sup>①</sup>佤联军与泰国军队一度发生了武装交火。在共同利益的推动下,缅甸政府军与佤联军于2000年在缅泰边境举行了联合军事演习。

同时,在这一时期,美泰两国为了解决金三角毒品问题,一直通过提供武器装备和训练等方式支持约色领导的南掸邦军(SSA-S)。<sup>②</sup>约色部是原蒙泰军分离出来的一部武装,一直以武力对抗缅甸政府军,双方矛盾由来已久。由于在毒品走私和地盘问题上的矛盾,南掸邦军(SSA-S)与佤联军的冲突时有发生。约色部武装成为军方和佤联军共同的敌人。2002年,美国、泰国、新加坡在泰国北部靠近缅甸的地区举行了代号为“金色眼镜蛇”的联合军事演习,南掸邦军趁机向缅甸政府军发动进攻,占领了政府军的12处阵地。2005年,缅甸联邦政府将南掸邦军列为恐怖组织。在佤联军的配合下,政府军对南掸邦军展开了武装清缴,约色部武装遭到了有力打击。

## (二) 共同安全压力消解后缅甸联邦政府与佤联军关系趋紧

缅甸政府与佤联军的军事同盟关系建立在短期的共同利益之上,共同的敌人相继被打垮或削弱后,双方的合作基础开始动摇。其实,双方关系的裂痕从坤沙投降政府伊始就已出现。坤沙投降后,缅甸政府允许其保留一支1000人的自卫队,由其次子张维刚率领重新回到了贺蒙并站稳脚跟,此后这支队伍逐渐发展到3000多人。2000年3月,缅甸政府同意坤沙重返贺蒙。外界评论这是政府“借刀杀人”的手段,目的是要牵制佤联军,并使佤联军和坤沙武装这两个仇家重开战火,互相削弱。<sup>③</sup>

更为关键的是,1989年停火以来,佤联军的武装实力有了明显增强。目前佤联军正式武装人员约30000人,非正式武装人员约10000人。但是,缅甸联邦政府所承认的佤联军员额仅为2500人。随着共同威胁的消失,联邦政府越来越将这一支军事实力最强大的民族地方武装视为威胁。2004年,一向对佤联军等民族地方武装持温和宽容立场的钦纽将军遭到监禁,缅军内属于钦纽派系的情报部门的中高级军官也被逮捕,政府对佤联军的政策也开始转向强硬。“国家和平与发展委员会”

<sup>①</sup> Leszek Buszynski, “Thailand and Myanmar: The Peril of ‘Constructive Engagement’”, *The Pacific Review*, vol.11, no.2, 1998, pp.299-302.

<sup>②</sup> 南掸邦军(SSA-S)是由原莫亨领导的掸邦联合军发展而来的,领导人是约色。该武装曾为坤沙领导的蒙泰军一部,彼时约色任坤沙手下的一名团长。坤沙1996年向缅甸政府投降后,约色率领2000余掸族士兵脱离坤沙集团,后通过收编蒙泰军残部,兵力发展到5000余人。Pierre-Arnaud Chouvy, *Opium: Uncovering the Politics of the Poppy*, Cambridge: Harvard University Press, 2009, p.112.

<sup>③</sup> 钟智翔、李晨阳:《缅甸武装力量研究》,军事谊文出版社,2004年,第202页。

(SPDC)<sup>①</sup>为民族地方武装划定红线,不允许民族地方武装擅自扩充兵力。<sup>②</sup> 2010年,佤邦联合军在邦康组建了第四旅,<sup>③</sup>双方的关系日趋紧张。

2009年缅甸联邦政府推出了边防军(BGF)改编计划,双方矛盾进一步升级。根据计划,佤联军等民族地方武装将被纳入国防部下属的边防军序列之内。改编以营为单位,改编后边防军各营营长和一名副营长由民族地方武装军官担任,另一名副营长由国防军军官担任。每营配备30名国防军官兵,含3名正式尉官和27名负责日常军队行政事务的士官。<sup>④</sup>

计划一经推出,缅甸联邦政府便开始对佤联军进行游说。军方派出国防部军队事务安全总局局长耶敏中将与佤邦联合军领导人在掸邦东部的当阳进行会谈。会谈中,军方坚持“交枪换和平”,佤联军代表则拒绝改编,表示维持现状。<sup>⑤</sup> 缅甸政府军随即向佤联军辖区周围增兵,并且封锁了政府军控制地区与佤联军辖区的道路交通。在政府军与佤联军、克钦独立军(KIA)等民族地方武装剑拔弩张之时,缅甸国防军总司令敏昂莱中将高调赴缅北地区视察防务,展现了强硬姿态。

在地盘问题上,1996年蒙泰军瓦解之后,缅甸政府允许佤联军控制缅泰边境的一块区域作为其辖区。1999年9月,缅甸政府安排佤联军组织民众向该地区移民。佤联军在当地设立了南部171军区并逐渐立足。然而随着缅甸政府推进国家统一进程的深入,政府对佤联军拥兵自重,划地自管的容忍度日益下降,加之缅甸外部形势的变化,佤联军受到的内外两方面的压力越来越大。对内,军方多次通知佤联军撤离南部地区,双方关系日渐紧张,险些爆发武装冲突。<sup>⑥</sup> 对外,泰国政府推动“建设性接触”(constructive engagement),缅泰两国政府间关系逐步改善,佤联军逐渐失去了缅甸政府的支持。泰国通过外交渠道敦促缅甸政府说服佤联军从泰国境内清迈府清道县和湄宏顺府拜县境内等其他几处军事据点撤兵。<sup>⑦</sup> 佤联军在军事上的处境日益艰难。

由此观之,当下政府军与佤联军之间的关系处于一种微妙的紧平衡状态。虽然大体上政府与佤联军的关系在军事上仍然处于平稳状态,但事实上,双方合作的利益基础被逐渐瓦解,猜忌与不信任越来越明显。由于佤联军是缅甸最大的一支民族地方武装,武装问题是军方和佤联军关系中的最敏感神经。如何解决佤联军的武装地位问题不但会决定缅北局势的未来走向,也会对缅甸能否以和平的方式最终实现全国民族和解,建设联邦民主国家产生关键影响。

### 三、国家建构中的经济融合——进展与阻碍

#### (一) 国家建构进程中缅甸经济融合的进展

为了提高佤邦等缅北少数民族地区的经济发展水平,巩固民族和解成果,1989年5月,缅甸政府设立了“少数民族与边境地区发展中央委员会”,对边境民族地区的开发工作进行统一领导。1992年2月24日,缅甸政府正式成立了“边境地区与民族发展部”,制定了为期11年(1993—

① “缅甸国家和平与发展委员会”(SPDC)简称“和发委”,是新军人政府时期缅甸的最高权力机构,该机构成立于1997年11月15日,于2011年吴登盛当选总统后解散。

② 李晨阳:《缅甸民族问题长期存在的原因探析》,载《缅甸蓝皮书:缅甸国情报告(2011—2012)》,社会科学文献出版社,2013年,第83页。

③ Narayanan Genesan, “Myanmar-China Relations: Interlocking Interests but Independent Output”, *Japanese Journal of Political Science*, vol.12, no.1, 2011, p.108.

④ Min Zaw Oo, “Understanding Myanmar’s Peace Process: Ceasefire Agreements”, *Swiss Peace Foundation*, 2014, pp.11—12.

⑤ 刘务:《1988年以来缅甸民族国家建构》,社会科学文献出版社,2014年,第199—200页。

⑥ Kim Jolliffe, “Ethnic Armed Conflicts and Territorial Administration in Myanmar”, *Asia Foundation*, June 2015, p.68.

⑦ Saw Yan Naing, “Bangkok Wants Wa Army Bases Withdrawn from Thai Territory—Saw Yan Naing”, *Irrawaddy*, Tue 31 May 2016, <http://www.burmanet.org/news/2016/05/31/irrawaddy-bangkok-wants-wa-army-bases-withdrawn-from-thai-territory-saw-yan-naing/>

2004)的《边境地区与民族发展总体规划》。<sup>①</sup>在规划中,缅甸政府在掸邦境内确立了佤邦等8个地区为边境地区与民族发展计划的开展地区。针对佤邦地区,联邦政府在交通、城镇建设、文教卫生、替代种植等方面也给予佤邦援助。一方面,缅甸政府给予佤邦资金扶持,帮助佤邦改善基础设施。1997年,松坡、荣斋、德康、昆马四座水电站开始动工兴建。佤邦地区的能源建设得到了缅甸军政府的财政支持,缅甸政府为佤邦提供了3亿缅币贷款(折合人民币450万元),其余的资金主要靠地方政府筹集。<sup>②</sup>

另一方面,联邦政府鼓励佤邦自主制定经济政策,探索适合本区域实际的发展道路。佤联军提出“以经济建设为中心”<sup>③</sup>,实行开放的发展战略,拓展与邻国贸易往来,吸引外来投资开发锡矿等矿产资源。<sup>④</sup>得益于和平稳定的外部环境和一系列发展举措,佤邦地区拥有了橡胶厂、卷烟厂、酒厂等企业,首府邦康由曾经茅草屋遍地的破败乡村发展成为可以24小时供电,贸易繁荣,娱乐商业场所林立的边境小城。

同时,新军人政府抛弃了奈温时期封闭激进的经济政策,在经济领域进行了一定程度的市场化改革。在改革过程中,军方成为事实上的既得利益者。通过缅甸联邦经济控股公司(UMEH)和缅甸经济公司(MEC)等国有公司,军方直接参与商业经营活动。军政府将进出口贸易、矿产资源开发项目和其他特许权提供给和军方高层人物关系密切的经济寡头和佤联军等民族地方武装,形成了复杂的利益关系,从而吸引停火的民族地方武装参与国家经济进程,软化民族地方武装的对抗意志。

以玉石开采为例,由于玉石开采和贸易存在暴利,一直以来缅北地区的玉石产地都是政府和民族地方武装争夺的对象。20世纪90年代初在政府军控制缅甸北部克钦邦境内的玉石产地帕敢以后,军方给予了佤联军等停火的民族地方武装在该地区开采玉石的经营权。缅甸政府的初衷是为了巩固缅甸国内的民族和解基础,引导军方与民族地方武装的关系走向正轨。正如时任缅甸和平与发展委员会秘书长钦纽将军在2002年5月26日勃欧民族解放组织(PNLO)向政府移交玉石的仪式上所言:“缅甸联邦因无价不竭的翡翠而得名。珍贵的玉石让其他国家投来艳羡的目光。当军队行使国家权力以后,17支民族地方武装重新回到了和解的合法轨道上来。政府做出的安排,允许这些民族地方武装开展正常商业经营活动,其中就包括玉石开采。”<sup>⑤</sup>获得了政府的许可,佤联军透过旗下的宏邦公司等企业承包帕敢地区的矿山,进行玉石开采活动。

同时,在联邦政府的允许下,佤邦当局于1990年12月在腊戌成立了“佤邦综合开发贸易总公司”,并且先后在仰光、瓦城、东枝、景栋、大其力、木姐等城镇设立了分公司。<sup>⑥</sup>佤联军利用经济市场化改革的有利环境,在缅甸国内建立了包括仰光航空公司、缅甸五月花银行以及缅甸国内唯一提供GSM网络服务的Skylink移动通讯公司等一系列企业,商业版图逐渐扩展至航空、金融、通信等多个行业。在掸邦东部地区,佤联军控制的宏邦公司同样经营着木材生意。据资料显示,佤联军在仰光开设的企业有20余个,总资产约20亿美元。<sup>⑦</sup>联邦政府与佤联军的经济联系日益紧密,这也

① 贺胜达、李晨阳:《列国志·缅甸》,社会科学文献出版社,2009年,第131页。

② 陈真波:《独立以来缅甸民族关系研究》,吉林人民出版社,2014年,第266页。

③ 刘务:《1988年以来缅甸少数民族武装民族政治目标变化初探》,载《世界民族》,2015年第4期,第31页。

④ 佤邦地区自然资源丰富,已探明的锡、铜、铅锌等矿产达10余种,其中锡矿是佤邦地区最重要矿产品种之一。2005—2007年,佤邦勐能县发现了新的锡矿矿脉,这成为佤邦待以开发的新的经济增长点。锡矿开采吸引了中国的资本涌入,中国投资者采用挂靠佤邦当地公司的形式,从佤邦当地行政部门手中获得开发权。投资方向佤邦当局交纳25%的精矿实物税,再向矿权人上缴10%—25%的承包费。

⑤ “Jade: Myanmar’s ‘Big State Secrets’”, *Global Witness*, October 2015, p.68.

⑥ 刘璇:《缅甸佤邦联合军:起源、发展及影响》,载《印度洋经济体研究》,2014年第3期,第82页。

⑦ Michael Jonsson, Elliot Brennan, “Drugs, Guns and Rebellions: A Comparative Analysis of the Arms Procurement of Insurgent Groups in Colombia and Myanmar”, *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol.20, no.3, p.313.

为双方关系的稳定奠定了初步的基础。

除此之外,缅甸政府与佤邦当局共同努力,在佤邦地区的禁毒工作上取得了一定成绩。由于毒品一直是困扰缅甸国内和国际社会的棘手问题,缅甸政府于1993年1月27日颁布了《麻醉品与精神类药物法》(俗称《毒品法》)。由于北佤地区多山,缺少适合进行大规模耕种作业的土地,当地农民很多只能依靠种植罂粟糊口,而南佤地区地势平坦、土地肥沃。针对这一情况,缅甸政府制定了将北佤10万烟农南迁至南佤地区的计划。佤联军方面也配合了政府的行动。2000年,鲍有祥在会晤钦纽将军的时候做出了承诺,保证到2005年在佤邦地区全面实现鸦片禁种。在缅甸政府、佤邦当局和国际社会的共同努力下,佤邦地区鸦片禁种取得了一定成果。在治理之前的1998年,佤联军辖区内罂粟种植面积达80万—85万亩,鸦片产量1400—1500吨,占整个金三角产量的60%—65%。<sup>①</sup> 经过数年的治理,到2005年6月26日,佤邦当局对外正式宣布佤邦已成为无毒区。据美国国务院报告显示,1998—2007年间,佤邦是缅甸毒品产量下降最明显的地区,2006至2007年两年间,没有任何关于佤邦地区鸦片出产的报告出现。<sup>②</sup>

## (二) 缅甸联邦政府对佤联军经济融合的阻碍

尽管联邦政府与佤联军在经济上建立了一定联系,然而这种联系仍然限于军方与佤联军上层之间,国家对佤联军控制地区的经济融合并没有实现。事实上,佤邦在经济上高度依赖中国。佤邦地区市场上的商品基本从中国进口,所有商品均采用人民币标价,人民币在佤邦也是全境流通。在基础设施上,佤邦也高度依赖中国。以电力为例,在2007—2013年七年间,中国南方电网累计向缅甸佤邦供电达6323.7万千瓦时。<sup>③</sup> 并且,缅甸政府与佤联军的经济纽带易受政治以及安全形势波动的影响。1996至1997年之间,缅甸政府推出了打造仰光、曼德勒、帕敢、掸邦地区茵莱湖等地旅游热点,吸引50万名外国游客的旅游开发计划,并成立了曼德勒航空公司和仰光航空公司,开展主要旅游地区间的飞行业务。<sup>④</sup> 仰光航空公司的主要股东之一就是佤联军总司令鲍有祥的女婿岩合。在军队改编计划引发政府与佤联军紧张关系升级后,缅甸政府在2010年宣布暂停为仰光航空公司颁发新的营业执照,导致仰光航空公司的飞机被迫停飞。虽然之后局势缓和,政府又为仰光航空颁发了新的执照,然而停飞风波依然体现了双方经济关系的脆弱性。

此外,佤邦的毒品问题并没有得到根本上的解决。由于对毒品的打击,鸦片价格连年上涨。2004年,缅甸村一级鸦片平均售价是每千克153美元,到2008年价格已跳涨到每千克301美元,涨幅高达近97%。供需失衡使得罂粟种植出现了死灰复燃的现象。通过驱使农民到佤邦周边地区进行种植等方式,佤邦的罂粟种植形式变得更为隐蔽。同时,佤联军的毒品生产已经开始由传统毒品向苯丙胺类兴奋剂(ATS)以及冰毒等新型化学毒品转型。<sup>⑤</sup> 由于在禁毒问题上始终无法取得实质性进展,缅甸政府被迫将禁绝毒品的期限由原先的2014年延后到了2019年。随着联邦政府与佤联军关系的紧张程度升级,政府加大了对来自佤邦地区毒品的查扣力度,一些毒品走私交易的通道开始被军方严控甚至封闭。<sup>⑥</sup>

① 贺胜达、李晨阳:《列国志·缅甸》,社会科学文献出版社,2009年,第402页。

② “South East Asia-Burma”, *United States Department of State*, 2008, p.277.

③ 《送电缅甸佤邦——云南电网普洱供电局35千伏勐平变电站投运,满足缅甸佤邦经济发展用电需求》,中国南方电网官方网站,2014年5月23日, [http://www.csg.cn/acts/2015/ydyl/cgp/201507/t20150706\\_100158.html](http://www.csg.cn/acts/2015/ydyl/cgp/201507/t20150706_100158.html)

④ Donald M. Seekins, *Historical Dictionary of Burma (Myanmar)*, Maryland: Scarecrow Press, 2006, p.468.

⑤ “International Narcotics Control Strategy Report-Volume 1 Drug and Chemical Control”, *United States Department of State*, March 2010, p.170.

⑥ Tom Kramer, “The Current State of Counternarcotics Policy and Drug Reform Debates in Myanmar”, *Center for 21st Century Security and Intelligence of Brookings*, p.7.

即便在玉石开采上,军方与佤联军的关系也变得日益微妙。美国等西方国家怀疑宏邦公司帮助佤联军进行毒品洗钱等非法活动,将其列入制裁名单。迫于压力,宏邦公司于2004年被迫关闭。2014年7月缅甸政府递交申请并正式成为《采掘业透明度行动计划》(EITI)<sup>①</sup>的缔约国。全国民主联盟上台后,缅甸新政府已经明确表示停止新的玉石开采执照的颁发,原有的执照到期后将暂不更新,直到新的法规出台。这必将影响到佤联军的玉石开采业务,并为军方与佤联军的关系增添新的不确定因素。

在一定意义上,缅甸联邦政府与佤邦联合军的经济往来可以成为密切双方往来的黏合剂,也可能成为诱发双方关系紧张的导火索。军人统治时期政府和佤联军之间的联系有一些是无法见光的利益输送,缅甸内地与佤邦之间的经济融合程度仍然较低,未来双方经济关系的前景并不明朗。

#### 四、结 语

综上所述,可以看出新军人政府上台以后采取的和解政策,为缅甸的国家建构实践提供了相较以往更好的环境。联邦政府灵活审慎的策略对于改善和稳定佤联军与政府的关系起到了至关重要的作用,双方甚至在一段时期内建立了事实上的同盟关系。但是,停火后双方的关系并未从真正意义上走上良性发展轨道,双方互动中的利益冲突性与复杂性仍然较为明显。总结起来,1989年以来双方的关系大体上呈现了由密切到紧张的振荡下降趋势。笔者认为,以结构—进程的视角分析,导致双方关系逐渐趋向紧张,在结构上主要有实力、利益和观念三方面原因。

在实力上,佤联军军事实力的增强导致缅甸联邦政府忧虑加深。20世纪80年代末至90年代期间,缅甸政府面临着应付反抗的民族地方武装,以及与更多的民族地方武装实现停火的重任。政府军通过打击压制民族地方武装,在整体实力上的优势日益明显。但佤联军在与其他民族地方武装的冲突与合作中成长为最大的民族地方武装,因而被缅甸政府视为巨大的安全威胁。

在利益上,利益视野的差异拉大削弱了双方的互信基础。从2003年开始,军政府在国家层面开始按“七步民主路线图”的规划推动政治民主化改革。2004年重新召开国民大会,2007年举行宪法公投,2008年颁布新宪法,2009年推出军队改编计划,2010年举行全国大选,到2015年与民族地方武装签订《全国停火协议》(NCA),以及2016年3月全国民主联盟正式上台执政,政府为实现国家政治改革和民族和解进行的顶层设计的基础是对整体国家利益的关照。反观佤联军,其政策出发点是如何维护和扩大自己的实际利益。这使得政府总体性的政治安排难以真正满足佤联军的局部性利益诉求,最终导致双方矛盾日益凸显。

在观念上,佤邦民众长期缺乏对缅甸的国家认同。历史上,佤人生活的地区处于中国中央王朝的羁縻模式统治之下。第三次英缅战争后,英国殖民势力开始进入这一地区。但是,社会生活中普通百姓对汉族的认同,经过了很长时期的相互交往,已达到相当的深度。而对新来的英国人则不甚了解,更谈不上有什么认同,所以直接采取抵制的态度。<sup>②</sup>英国殖民当局与清政府以及其后的国民政府之间这一地区的勘界问题一直处于悬而未决的状态,之后缅甸又遭到日军侵略。直到1960年中缅两国对边境联合勘界并于同年签署《中华人民共和国和缅甸联邦政府边界条约》,佤邦地区才正式成为缅甸领土的一部分。但是之后,控制佤邦地区缅甸共产党武装与缅甸政府军一直处于内战状态之中。至今,佤邦地区仍处于划地自管的状态,成为事实上的“国中之国”。佤邦民众很难

<sup>①</sup> 《采掘业透明度行动计划》(EITI)是英国前首相托尼·布莱尔于2002年9月推出的,旨在促进全球范围内石油、天然气以及开采行业信息和交易公开透明,推动能源和自然资源开采领域的利润惠及更多民众。

<sup>②</sup> 郭锐:《中缅佤人国家意识建构的历史叙事》,载《世界民族》,2012年第1期,第26页。

自由进入政府军控制地区,绝大多数人也没有缅甸的合法身份证。这些因素阻碍了佤邦民众对缅甸国家认同和民族共同体意识的形成。

在进程层面,缅甸联邦政府与佤联军的关系趋紧主要是由于军方领导人的更迭以及双方高层领导之间利益关系的波动所导致。钦纽执政时期缅甸政府对民族地方武装的政策较为温和。但是钦纽于2004年被解职,政府对民族地方武装的政策开始转向强硬。在双方高层领导的互动中,佤联军的李自如等人与军方高层建立了良好的关系。但是,这些关系中有着一些见不得光的利益输送。双方的合作缺乏稳定的共同利益基础,也没有长效性的制度框架,这为政府与佤联军之间的关系增添了不确定性因素。

自2016年全国民主联盟上台执政以来,新民选政府大力推动民族和解进程。昂山素季在2016年4月18日缅历新年讲话中提出了政府的5大优先方向,即全国和解、国内和平、法制、修宪和继续发展民主。其中,民族和解被列为优先方向。两次“21世纪彬龙会议”即和平大会召开,特别是第二届和平大会,佤联军代表的联邦政治谈判协商委员会(FPNCC)的7家民族地方武装代表以被邀请方身份参与了会议。<sup>①</sup>最终,会议共达成37项共识,其中包括了关于建立联邦民主国家的关键性条款。然而,阶段性的进展无法掩盖缅甸联邦政府与佤联军在关键利益问题上的根本性分歧。缅甸联邦政府坚持民族地方武装参与未来政治谈判,必须先签署《全国停火协议》,然而佤联军方面坚持要求对协议条款进行修改,反对将《全国停火协议》与《政治会谈框架》绑定。虽然全国民主联盟上台执政,但是军方在国家政治中的关键性权力仍然得到了2008宪法的背书。缅甸联邦议会中四分之一的席位由军方提名,决定国家安全等重大问题的国防与安全委员会的11名成员中,军人成员占6人,这显著降低了民选政府对佤联军方面大幅度妥协的可能性。由此观之,在一定时期内,联邦政府与佤邦联合军实现根本性妥协的前景依然黯淡。

**Abstract** Since Ne Win Junta's ruling was toppled in 1988, the Myanmar Union Government has been pushing forward reconciliations with ethnic armed groups. In this process, the Union government seized the opportunity and reached the historical ceasefire agreement on May 9th 1989 with the United Wa State Army (UWSA), which was separated from the military forces of the Communist Party of Burma when the party collapsed. The relationship improved rapidly, and the two sides were in peace. Subsequently, more ceasefire agreements between the Union government and other ethnic armed groups were signed. However, their relationships are still plagued with conflicts and complexities. In view of state-building, the approaches of political amalgamation, army unification, economic conglomeration taken by the Union Governments triggered resentment from the UWSA. Such resentment is also aggravated by the Union Government's declining tolerance toward other ethnic armed groups. Even though the civil government led by NLD is pushing forward national reconciliation with its full strength, the prospect of radical concession from the government and the UWSA is still gloomy.

(鲍志鹏,博士研究生,中国人民大学国际关系学院,北京,100872;袁玥,博士研究生,辽宁大学马克思主义学院,沈阳,110036)

[责任编辑:于红]

<sup>①</sup> “Myanmar, Building Critical Mass for Peace in Myanmar”, *International Crisis Group*, no.287, June 2017, p.10.