

缅甸民族和谈事件的政治符号学分析： 表示、表现与表征

伍庆祥 范宏伟

缅甸自1948年独立以来爆发的民族冲突被称为“世界上最长的内战”。和谈是影响缅甸民族冲突问题走向的关键节点，也是缅甸民族冲突的具体化与集中体现。本文通过政治符号学的表示元素（事件的语境）、表现元素（事件中的言行）与表征元素（事件所产生的意义）三个层面对缅甸转型以来，即2011—2020年10年间的民族和谈事件进行分析。和谈难以继续推进的原因主要在于，全国停火协议形成的机制限制了和谈的空间，民族地方武装与国防军之间两种联邦主义的对立表现，以及最为核心的“彬龙精神”与“三大责任”之间的表征矛盾被激发出来。

关键词：缅甸 民族和谈 事件 民族冲突 民族和解

作者伍庆祥，厦门大学东南亚研究中心/南洋研究院特任助理研究员；范宏伟，厦门大学东南亚研究中心/南洋研究院教授。地址：厦门市，邮编361005。

20世纪以来，特别是二战结束以后，世界出现了许多新兴的多民族国家，同时民族冲突也成为困扰诸多国家的难题。暴力性民族冲突往往以内战为基本形态，造成了巨大的社会消极后果。与国家间的战争相比，内战更难结束，特别是那些因为民族、宗教、身份认同引起的内战，通过谈判来结束的难度更大。^① 在这些众多的内战和民族冲突中，缅甸以内战时间最长、冲突最多而著称，有“世界上最长的内战”之称谓。^② 1948年1月4日，缅甸摆脱英国殖民统治获得独立，然而83天之后全国即陷入内战和民族冲突，一直延续至今日。奥斯陆国际和平研究所与瑞典乌普萨拉大学对二战结束以来全球119个国家的武装冲突进行了跟踪研究，指出1948年至2021年，缅甸政府与国内各武装反叛团体间共发生286次武装冲突，绝大部分为民族武装冲突，达到244次，非民族武装冲突为42次。在被统计的119个国家中，缅甸国内武装冲突发生次数位列第一。^③

冲突方进行和解谈判是解决民族冲突的重要方案之一。在70多年的内战中，缅甸中央政府曾于1962年、1989—1994年、2011—2021年3轮邀请全国少数民族地方武装组织（下简称

① Roy Licklider, "The Consequences of Negotiated Settlements in Civil Wars, 1945—1993," *The American Political Science Review*, Vol. 89, No. 3, 1995.

② David Miliband, "How to Bring Peace to the World's Longest Civil War," *Time*, December 12, 2016.

③ UCDP Candidate Events Dataset (UCDP Candidate) version 22.0.X, <https://ucdp.uu.se/downloads/index.html#armedconflict>, 浏览时间：2022年7月10日。

“民地武”)进行民族和解谈判。这3轮和谈在缅甸民族问题历史进程中具有重要地位,和谈结果深刻影响了缅甸民族国家建构的走向与国家和平稳定,^①其中第3轮和谈因与2011年缅甸启动的转型同步,作为缅甸转型的重要内容而备受关注,也被寄予厚望。^②

2011年3月,军人在缅甸执政长达近半个世纪后,将权力移交给半“民选”的联邦巩固与发展党(下简称“巩发党”)政府,启动了民主化转型。2011年8月“巩发党”政府启动了缅甸历史上第三轮与“民地武”的和谈,这一突破性的进展伴随着缅甸转型一直延续到2021年2月1日军人再度接管国家政权,历时十年。关于这一时期缅甸民族和解问题,中外学界都进行了较多的研究,取得了丰富的成果。从研究时段上来看,既有研究大部分发表于2016—2019年。^③这一特征意味着这些研究和观察没有全面还原缅甸十年转型时期民族和解的完整过程。这些研究主要聚焦于缅甸民族和解的初期或中间阶段,导致当时的结论和观察呈现出阶段性特点。目前学界关于缅甸民族问题的研究主要分为三种不同路径:

第一种路径,着重考察缅甸中央政府民族问题治理的政策导向,分析其政策的效果、影响与得失。如有学者指出奈温政府的社会主义民族治理政策措施过于强势,损害了山地少数民族的政治权利而最终导致失败。^④1988年以来军人政府的民族国家建设、民主化取向以及与“民地武”的有效互动,使得缅甸的族际关系治理取得了一定的突破,^⑤但缅甸政府的政治整合、武装统合、经济融合的“三合”进程又导致缅甸军与一些“民地武”的关系紧张。^⑥全国停火协议所形成的机制虽不完美,但为缅甸民族问题的解决提供了破解难题的机遇。^⑦

第二种路径,研究缅甸民族关系与互动背后的文化思想因素。有学者认为,缅人所持有的“族群文野观”即以文明和野蛮来区分自我和他者的观念,与缅甸族群政治的困境密切相关。^⑧缅甸独立运动领袖昂山开启了缅甸民族和解的大门,但因其在民族问题上的狭隘性,缅甸民族问题未得到有效解决且愈发严重。^⑨也有学者认为双方都负有责任,少数民族对民族自治权的过高要求和中央政府对联邦即分裂的僵化理解,决定了少数民族要求的联邦制异常艰难。^⑩

第三种路径,关注客观和宏观的结构条件以及与此产生的文化特征对缅甸民族问题的影

① 1989年3月至1994年2月,缅甸新军人政府与“民地武”进行和谈,先后与17支武装达成了停火协议,其中12支武装的辖区被划为特区。但这些和谈仅仅停留在停火层面,未讨论政治,而且大多数都是口头协议,没有用法律的方式把和谈成果巩固下来。

② International Crisis Group, “Myanmar’s Peace Process: Getting to a Political Dialogue,” *Asia Briefing*, No. 149, 2016.

③ Robert H. Taylor, “Can Myanmar’s NLD Government Undo the Gordian Knot of Federalism and Ethnicity?” *Trends in Southeast Asia*, No. 3, 2016; Lin Htet Aung, “The Peace Process and Civil-Military Relations during the NLD Administration’s First Year,” *Trends in Southeast Asia*, No. 13, 2017; Nick Cheesman and Nicholas Farrelly eds., *Conflict in Myanmar: War, Politics, Religion*, Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2016; Justine Chambers, etc. eds., *Myanmar Transformed? People, Places and Politics*, Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2018; David Brenner, *Rebel Politics: A Political Sociology of Armed Struggle in Myanmar’s Borderlands*, Ithaca and London: Cornell University Press, 2019.

④ 林之豪:《缅甸奈温时期社会主义民族政策研究》,《当代世界社会主义问题》2022年第1期。

⑤ 刘务:《1988年以来缅甸少数民族武装民族政治目标变化初探》,《世界民族》2015年第4期;钟贵峰:《缅甸新军人政府时期族际关系治理》,《印度洋经济体研究》2016年第6期。

⑥ 鲍志鹏、袁玥:《国家建构视阈下缅甸联邦政府与佤邦联合军关系探究》,《世界民族》2018年第4期。

⑦ 孔鹏:《缅甸全国停火协议及相关民族和解机制分析》,《缅甸国情报告(2019)》,社会科学文献出版社2019年版。

⑧ 钟小鑫、蔡芳乐:《缅人的族群文野观及其政治影响——以一个缅甸村落中的仪式生活为中心》,《世界民族》2020年第5期。

⑨ 王晓飞:《论缅甸民族问题与昂山的民族和解思想》,《云南民族大学学报》2015年第3期。

⑩ 刘务等:《缅甸未来国家结构形式:联邦制、单一制还是其他?》,《南亚研究》2015年第1期。

响。缅甸 70 年的族群冲突问题是由英国殖民遗产、结构性的国家制度因素、历届政府采取的民族政策,以及族群武装组织本身的一些因素共同造成的。^① 缅甸特殊的历史和地理环境,形成了不同的政治性民意集团和超越国家利益的集团利益,是缅甸长期冲突的主要致因。^② 也有学者将“结构”因素,从缅甸国内扩展至全球,认为缅甸国内地缘冲突不再是单纯的国内民族问题,而是大国全球博弈的一个新战场。^③

以上三种路径可总结为策略、文化与结构的三种不同层次的社会科学研究路径。学者们从不同的认识论立场,用不同的方法论工具揭示了缅甸民族问题的不同面向:主要行为者采取的策略、产生民族问题的文化因素与社会结构。虽然前人丰富的研究揭示了缅甸民族问题产生的文化与结构根源,以及在这特殊的文化与结构条件下产生的具体行动,但是文化与结构条件和行动之间的因果关系并未得到充分解释。换言之,上述的策略、文化和社会结构是如何在具体的民族问题中得以启动和产生作用的,这一过程还未获得清楚的解释。在什么样的“契机”下,缅甸民族问题的主要行动者们做出了某种行动、采取了某种互动方式并得出了某种结果,而不是另一种行动、互动和结果。为了回答这个问题,就需要将关注点从 70 余年复杂的宏观过程、文化根源和策略层面中抽离出来,回到具体的民族问题本身,聚焦于关键行为者在其中的互动,揭示社会结构、文化和策略是如何作用到缅甸民族问题之上的。为此,本文从具体的缅甸民族和谈入手,通过对该事件进行详尽的“深描”,来理解社会结构、文化和策略所产生的复杂动态过程是如何决定了缅甸民族问题的“形式”与“流动”。

一、民族和谈的“事件分析”视角

秩序和冲突是民族关系的两大特征,犹如天平的两端,但是冲突似乎总是占据明显的位置。^④ 1948 年缅甸独立以来的民族问题演变历程充分演绎和诠释了这一论断。在 70 多年的大部分时间里,冲突是主要表现形态,但在秩序和冲突两端中间还存在着民族和谈,民族和谈在试图将冲突进行消解或弱化。从进程上来说,三轮和谈是影响缅甸民族冲突问题走向的关键节点,从本质上来说则是缅甸民族冲突根源的具体化与集中体现。本文的目的就是通过对于缅甸民族关系具有重要影响的和谈事件进行分析,解读缅甸民族问题的动态进程。

“当集体成员感觉到自己被置于某个惊恐事件中,集体意识因此而留下无法磨灭的印记,他与该事件相关的记忆自此有了永久的标记,并使其未来的身份从根本上发生了无可逆转的改变时,我们说,这就是文化创伤”。^⑤ 亚历山大的上述洞察,本意是为了探讨重大历史事件所产生的后果,但也间接阐释了研究“事件”的重要性。

何谓事件?托克维尔在其名著中预言法国大革命就是一场重大历史事件,因为它使人们“产生一种隐隐约约的新时代即将来临的概念,一种变革与改良的朦胧希望,但谁也猜不出大革命究竟应该是什么样子”。^⑥ 具言之,“事件重塑了历史,赋予社会发展一个未曾预料到的方

① 阳举伟、左娅:《缅甸族群冲突与族群和解进程探究》,《东南亚研究》2018 年第 4 期。

② 熊理然等:《政治性民意集团及其利益博弈:缅甸国内长期冲突的一个分析视角》,《热带地理》2019 年第 6 期。

③ 胡志丁等:《2009 年后缅甸国内冲突的地缘政治学视角解读》,《热带地理》2015 年第 4 期。

④ [美]马丁·N·麦格著、祖力亚提·司马义译:《族群社会学》,华夏出版社 2007 年版,第 91 页。

⑤ [美]杰弗里·亚历山大著、周怡等译:《社会生活的意义:一种文化社会学的视角》,北京大学出版社 2011 年版,第 84 页。

⑥ [法]托克维尔著、冯棠译:《旧制度与大革命》,商务印书馆 1997 年版,第 40 页。

向,改变了发生社会互动的因果关系的本质”。^① 缅甸自2011年以来的“全国民族和谈”就是这样的事件,当和谈召开时,人们都知道这将对缅甸的民族和解进程产生重大影响,虽然对每一次和谈的结果都寄托了美好愿望,但每一次的和谈都产生了预期之外的不同的结果,而这一结果又对接下来的民族问题产生了重要影响。研究事件的目的就是解读这个“未知”(unknowing)的复杂动态,并“重知”(reknowing)被事件改变了的世界。^②

那么该如何研究事件?事件的影响是从事件的构建过程中就已开始。有历史学家指出,在大众记忆中占有一席之地的事件未必都必须真正发生过的,也并不总是不言自明的东西。^③ 因此,事件的影响是客观真实的,但事件本身则是主观和建构性的,研究事件就是探究其意义的建构。例如,犹太人大屠杀从一个特定和具体的历史事件成为一个代表人类苦难与道德罪恶的普世符号的过程,就是一场“文化事实的社会创造”过程。^④ 美国社会学家华格纳-帕茨菲奇(Robin Wagner-Pacifi)指出这个“社会创造”的机制可以从政治符号学的三个元素来观察:表示元素(demonstrative feature)、表现元素(performative feature)和表征元素(representational feature),三者共同创造了事件的“形式”与“流动”(form and flow)。^⑤ 表示元素是指为事件的发生和发展方向提供背景参考和互动向量的指示性工作,表现元素是指驱动事件对社会产生影响的言语行为,表征元素则是指事件所产生的普遍性意义。简而言之,这三个元素就是事件产生的语境(表示元素)、事件的行为本身(表现元素)与事件所延伸出的意义(表征元素)。

事件无法脱离语境而产生,而语境本身也在转变,因此事件的参与者和观众都需要在不断变化的语境中找到自己的立场。当“民地武”呼吁所有的少数民族武装团结起来对抗“缅甸政府”,缅甸民族问题就产生了;当民族问题被描绘为持续70余年的“世界最长内战”,民族问题就不再只是一个简单的利益分配的问题;当对立双方意识到民族问题只能以政治途径而不是武力来解决,民族和谈就开启了。通过表示元素的介入,缅甸民族问题的“形式”和“流动”就会出现不一样的面貌和轨迹。所以,研究缅甸民族和谈事件,首先需要掌握关键行为者们是如何理解他们所处的民族问题语境以及民族和谈是如何在这样的语境下得以产生的,只有这样才能理解各行为体在民族和谈中的表现,以及和谈向某个方向推进的原因。

当事件从特定语境中产生,事件也就开始通过行为体的表现来对社会和政治产生影响。当缅甸中央政府和“民地武”签署停火协议,双方承认彼此存在的合法性,“民地武”提出建立民主、平等的联邦制国家,中央政府/缅军要求“民地武”解除武装重返社会,所有这些具体的言语行为(speech acts)就改变了民族和谈的格局和走向,重申了双方的身份、确认了二者之间的关系,重构了双方与制度之间的关系。所以,研究缅甸民族和谈事件,还需要对各主要行为体的表现元素(言语行为)进行解析,从而了解民族和谈是如何改变或影响了缅甸民族问题格局的。

所有的事件如果没有可参照的“副本”或者说没有产生更普遍的符号意义,其影响就很难扩大和持续,而当一个具体事件被标注为某种具有普遍意义的特定类型事件时,它就会在历史进程中获得稳定的状态。如美国的“911”事件被归类为“恐怖袭击”和“战争行为”时,它所产生的

① [美]小威廉·休厄尔著,朱联璧、费滢译:《历史的逻辑社会理论与社会转型》,上海人民出版社2021年版,第223页。

② Robin Wagner-Pacifi, *What Is an Event?*, Chicago: University of Chicago Press, 2017, p. 1.

③ [英]杰弗里·丘比特著、王晨风译:《历史与记忆》,译林出版社2021年版,第221—222页。

④ Jeffrey Alexander, *Trauma A Social Theory*, Cambridge: Polity Press, 2012, p. 31.

⑤ Robin Wagner-Pacifi, *What Is an Event?*, p. 19.

的意义、影响和持续性就不是“一起事故”能相比拟的了。这就是表征元素的作用。表征元素的产生与作用很大程度上基于社会文化背景。人类学家利奇(Edmund Leach)通过缅北克钦社会的民族志研究指出一个社会结构可以有多种不同的文化诠释,多个社会结构也可以共享某一种文化象征。^① 殖民历史学家弗尼瓦尔(J. S. Furnivall)曾指出,象缅甸这样的“多元社会”,种族多元,人们“混合但不融合”。^② 独立后缅甸的民族问题进程显示,缅族与山区少数民族之间“混合而不融合”的社会结构和文化模式总体上仍未发生改变。相反,正如斯科特(James C. Scott)指出,当中央向山区地方进行权力延伸和扩张时,少数民族或被驱逐或主动逃避,导致他们的认同和居住地不断变化和重建。^③ 在缅甸民族问题进程中,当“民地武”的“诞生”与诉求被归类为分裂行动和叛乱行动或者是平等运动和民主革命时,民族和解进程就会出现截然不同的轨道。所以,研究缅甸民族和谈事件还要掌握民族问题在不同的行为者群体中是被如何表征的。

基于上述政治符号学的逻辑,本文将对缅甸“巩发党”与民盟两届政府(2011—2020)发起的全国民族和谈事件的表示、表现与表征元素进行解读,从而把握缅甸民族问题的“形式”与“流动”。本文采用了文献分析法来进行研究,分析材料主要基于2011—2020年间缅甸政府与“民地武”和谈时的会谈记录文献,以及相关的政府公告、“民地武”公告和媒体出版物。

二、“巩发党”政府时期的民族和谈事件分析

2011年上半年,登盛政府上台执政后不久就开始通过释放政治犯、放松对新闻媒体的管制来推进缅甸的民主化转型。同年8月17日,登盛总统在讲话中表示,愿意“基于我们的三大责任,并依据宪法”展开和谈。^④ 次日,“巩发党”政府发布1/2011公告,向全国“民地武”发出和谈邀请,提出“民地武”先与所在省邦政府洽谈后,再与国家相关部门洽谈的和谈路径。^⑤ 登盛政府此时启动民族和谈,将国内和平、民族和解作为缅甸转型的重要议程,一是试图谋求政绩,扩大新政府在国内和国际上的合法性,二是因为前期军方推动的整编“民地武”军队计划失败以及武力解决路径难以达到目标。

(一)从单向收编到平等和谈的转变

2009年,为了解决独立后就一直存在的“民地武”割据的现实问题,缅甸军方要求全国“民地武”必须在官方指定的日期前被整编为由国防军管辖的边防部队,而在整编完成前所有已达成的停火协议均将失去效力。缅甸军方希望通过此举保障军政府向民选政府的顺利转型,借

① [英]埃德蒙·利奇著,杨春宇、周歆红译:《缅甸高地诸政治体系——对克钦社会结构的一项研究》,商务印书馆2010年版,第29页。

② J. S. Furnivall, *Colonial Policy and Practice: A Comparative Study of Burma and Netherlands India*, Cambridge: Cambridge University Press, 1948, p. 304.

③ [美]詹姆斯·斯科特著,王晓毅译:《逃避统治的艺术:东南亚高地的无政府主义历史》,生活·读书·新知三联书店2016年版,第407页。

④ [缅]登盛:《任何有意建立和平的武装组织均可与相关邦政府洽谈》,《镜报》2011年8月17日。20世纪90年代,缅甸军政府提出了“我们的三大责任”,即保护联邦不被分裂、保护民族团结不被分裂、保护主权永固,作为军人执政的意识形态基础。2008年,军政府出台了给予军人许多政治特权的《缅甸联邦共和国宪法(2008)》。(本文使用的缅文资料均为笔者自译,下不累注。)

⑤ [缅]缅甸联邦政府:《1/2011公告》,《镜报》2011年8月19日。

政治转型之际,实现国家只有一支军队的夙愿,结束国内民族冲突的军事基础。

但是,最终只有23个军事实力微弱的“民地武”接受了收编,其他具有一定实力的“民地武”都拒绝了收编要求。2009年8月,国防军进攻拒绝整编的果敢同盟军,将其击溃后,剩余的果敢武装被收编为边防军。2011年6月,国防军又向克钦独立军发动进攻,一直未能逼其就范,战事胶着至今。“巩发党”政府与国防军意识到边防部队收编计划和武力解决都难以实现后,于8月重新回归到和谈轨道。

这次和谈邀请与1962年第一次和谈有明显不同的表示性元素。首先,奈温时期的和谈没有限定立场和议程,^①“巩发党”政府则确定了和谈的首要原则是坚守“三大责任”和2008宪法。其次,奈温军政府成立谈判组直接与“民地武”谈判,“巩发党”政府则将和谈分为省邦级与联邦级,分别由两级政府负责谈判。这一安排不仅使和谈的操作性更高(先在省邦级别谋取基础共识),分散了和谈失败的风险(即便在最后的联邦级别无法取得共识,也有机会保留省邦级别的共识),也再次确认了联邦政府作为中央最高权威的政治地位。再次,政府与“民地武”之间的关系也发生了变化,“民地武”成为与政府进行谈判的政治实体。

经过数十年的武装冲突,“民地武”也深知难以单独对抗政府/国防军,因此形成了许多合作机制,具有和谈的动力。例如,由多家“民地武”组成的“民族理事会”在“巩发党”政府上台后不久就发出了“请以政治路径解决政治问题”的公开建议。^②2011年8月,“巩发党”政府发出和谈邀请后,9月“民地武”开会商讨是否赴约。经过讨论,“民地武”认为,虽然军人起草的2008宪法并未满足少数民族的联邦制期望,但依然包含了一些不完整的联邦特征,而“民地武”在过去几十年武装反抗军政府的斗争也不成功,如果继续坚持“组建过渡政府、召开新一届国民大会、起草新宪法、举行新一届大选等也不现实”。^③

在缅甸转型之际,“民地武”对民族问题语境的判断出现了变化。2016年召开的“民地武”大会,达成了“不再直接挑战国防军,努力推动政治协商并使政治协商长久持续”,先实现双边停火,然后“将政府所追求的‘停火谈判’改变升级为‘政治协商’”^④的共识。当“巩发党”政府与“民地武”对缅甸民族问题中的双方关系与地位以及民族问题的解决路径取得共识后,第二次和谈随之开始。各“民地武”与省邦政府、联邦政府首先进行两个层级的双边停火谈判,然后共同起草、出台与签署了全国停火协议。

(二)从停火谈判到政治协商的互动

虽然双方都接受了必须以政治途径解决缅甸民族问题的表示性原则,但他们的“政治途径”即具体的和谈“表现”并不相同。双方的“表现”差异可从“政治结果”(political substance)与“政治对话程序/框架”(process/framework for political dialogue)来理解。^⑤

军政府耗费10余年起草、制定的2008宪法,赋予了军人在缅甸政治中特殊的政治地位与权力,因此政府和军方的和谈目标是尽力争取所有“民地武”接受既有的政治结果,即2008宪

^① 1963年6月,奈温军政府邀请“民地武”进行和谈,为了保障和谈能顺利启动,实事求是地进行面对面讨论,因此不为和谈的启动设定任何条件。参阅[缅]缅甸联邦革命委员会:《革命委员会向所有林中武装组织的提议》,《国内和平谈判历史文献第一辑》,1963年,第1-2页。

^② [缅]色莱连姆:《全国停火协议出台过程》,仰光:民族与发展研究中心2016年版,第12页。

^③ [缅]色莱连姆:《全国停火协议出台过程》,第25页。

^④ [缅]色莱连姆:《全国停火协议出台过程》,第33、25页。

^⑤ [缅]色莱连姆:《基于全国停火协议的和谈过程分析》,仰光:民族与发展研究中心2019年版,第27页。

法。而“民地武”则希望通过和谈形成新的政治结果，对 2008 宪法进行修改、补充甚至废除，起草新的宪法，从而获得民主、平等与自决权。

在“政治对话程序/框架”上，“巩发党”政府与国防军希望基于“三大责任”与 2008 宪法主导整个和谈过程，在签署省邦级和联邦级双边停火协议后，将“民地武”整编为边防军。而“民地武”则希望在双边停火协议之后再签署“全国停火协议”(Nationwide Ceasefire Agreement, NCA)，然后举行“联邦大会”签署“联邦协议”(Union Accord)，使其自治权获得政治保障。

在进行省邦级双边停火谈判时，“巩发党”政府提出了 5 点要求，^①因这些要求均不涉及任何政治内容，所以谈判得以顺利推进。但是，在联邦层面的谈判中，情况则截然不同。2012 年 5 月 3 日，“巩发党”政府在联邦级停火谈判中对“民地武”提出了 8 个条件。除了第 3、4 点外，其余条件均为政治问题，核心内容是要求“民地武”承认现行宪法，放弃武装抵抗，接受国防军领导。^②对此，“民地武”表示接受前 4 点要求，但后 4 点要求体现出政府的意图“不是协商解决，而是协商投降”。^③最后，与“巩发党”政府进行和谈的 21 个“民地武”中，只有 14 个与政府签署了双边停火协议，且其中 3 个“民地武”只签署了省邦级双边停火协议，没有签署联邦级双边停火协议。

2012 年 9 月 14—16 日，“民地武”召集会议，出台了《民族和平计划》，宣布“民地武”的目标是要建立具有民主、平等与自决权的联邦制(federal)国家，并公布了 3 点和平计划：宣布与实施全国停火；举行国家级政治谈判；基于彬龙精神举行“联邦大会”，签署“联邦协议”。^④2013 年 10 月 30 日至 11 月 2 日，“民地武”在克钦独立军总部拉咱举行大会，通过了“拉咱共识”，即“‘民地武’对全国停火的共识与立场”，成立了 16 家“民地武”代表组成的“全国停火协议协调工作组”与“巩发党”政府协商全国停火协议的起草工作。“巩发党”政府也同意了在双边停火协议谈判之后继续进行全国停火协议的谈判，在这个基础上，“民地武”于 2014 年 1 月 29 日起草完成了“全国停火协议草案”。

缅甸官方的和谈机构“联邦和平工作委员会”也起草了一部“全国停火协议草案”。2014 年 3 月 9—10 日，双方达成将两部草案合而为一的共识。2015 年 3 月 31 日，双方签署了对草稿的认可书，但是登盛政府拒绝当时正与缅军交战的德昂民族解放军、果敢同盟军与若开军参加全国停火协议谈判，^⑤所以只是与部分“民地武”达成了共识。为了给即将到来的第二次大选造势，“巩发党”政府在未获得更多“民地武”共识的情况下，10 月 15 日举行了签署全国停火协议的大会，原本由 16 个“民地武”组成的和谈工作组中，仅有 6 个成员以及 2 个非成员，共 8 家“民地武”签署了全国停火协议。虽然仅有少数“民地武”签署了这项全国停火协议，但它是自 1947 年《彬龙协议》签署以来，第二份由政府、缅军与“民地武”共同签署的和平协议，成为随后缅甸民族和解工作的重要指针。

① 具体内容参阅：Government Peace Plan, <https://www.mmpeacemonitor.org/government-peace-plan>, 浏览时间：2021 年 10 月 13 日。

② Government Peace Plan, <https://www.mmpeacemonitor.org/government-peace-plan>, 浏览时间：2021 年 10 月 13 日。

③ [缅]色莱连姆：《全国停火协议出台过程》，第 61 页。

④ [缅]色莱连姆：《全国停火协议出台过程》，第 217—223 页。

⑤ [缅]孟新闻社：《以全国停火协议寻找和平》，BNI 网站, <https://www.bnionline.net/mm/news-5909.html>, 浏览时间：2022 年 8 月 1 日。

(三)“三大责任”与“平等自决”的矛盾

政府与“民地武”进行全国停火协议草案的20个月,是双方建立互信与加深理解的过程。虽然名为全国停火协议,但被双方赋予了更深刻的政治内涵,成为一部关于民族和解的政治路线图。最终成文并签署的全国停火协议内容包含7章33段,与停火直接相关的仅为第3—4章,剩余5章则是政治原则与政治谈判相关的内容。在谈判过程中,由于双方已签署多部联邦级双边停火协议,因此与停火相关的内容并未遇到困难,却在政治原则问题上产生较大争议。

正如上文所说,政府与“民地武”各自对和谈期望的“政治结果”有较大差异。经过数十年的武装冲突,双方都认识到只有通过政治协商才能解决缅甸独立以来的民族和解问题,基于这样的“表示性”共识,双方在和谈时又能尽量通过妥协与合作的“表现”来推进全国停火谈判。但是,当双方在和谈中的用词涉及到彼此的政治结果时,“表征”元素就会发生,并对和谈产生根本性影响,结果虽然促使全国停火协议的诞生,但仅有8家“民地武”签署。

全国停火协议起草的商议过程一开始就遇到了最根本的象征问题。“民地武”主张要依据“彬龙精神、彬龙原则与彬龙承诺”,建设“真实的联邦制度”,要以“具有完整民主、民族平等与自决权的邦为基础”。对于以缅族为主体的国防军与联邦政府而言,自决权与联邦制以及彬龙承诺就是分裂主义的特征,因此要求全国停火协议不能使用“联邦制”“自决权”“彬龙承诺”等概念,将“民地武”主张的“完整自决权”修改为“依法使用自决权”。

官方的全国停火协议草稿,则将守护“三大责任”作为协议的第一条原则。从“民地武”角度而言,守护“三大责任”只是军方干政以及实施“大缅甸主义”的理由:以“保护联邦不被分裂”的借口,国防军于1962年阻止少数民族的修宪行动并发动政变夺权;以“保护民族团结不被破坏”的借口,取消了少数民族的母语教学、母语出版权等;以“保护主权永固”的借口,将主权从人民手中夺走交予另一部分人手中。^①于是,“民地武”的自决权诉求在民族平等与分裂主义两种表征中产生冲突,官方的守护“三大责任”要求在维护主权与军方干政/“大缅甸主义”两种表征中形成竞争。双方最后秉持着政治协商的态度都进行了妥协,在停火协议中加入了军方所坚持的“三大原则”、保留了“民地武”所追求的“彬龙精神”“自决权”,将“真实的联邦制”修改为“民主联邦制”,至于是否以“邦”还是“省邦”来建设联邦的“国家形式”则先暂时搁置不提。^②

全国停火协议谈判中最根本的自决权与“三大责任”的表征问题,在“以政治途径解决政治问题”的表示性共识,和妥协与合作的表现下,得到了一定程度的“平衡”,形成了民族和解的基本符号象征。但这种“平衡”既不全面(不是所有“民地武”都认可),也不稳定(只是临时的妥协以继续谋求自己的诉求)。虽然形成全国停火协议这样的阶段性成果,但在后来的联邦和平大会上,联邦制与“三大责任”的表征性矛盾进一步凸显出来,阻碍了缅甸民族和谈的进展。

三、民盟政府“21世纪彬龙大会”的事件分析

2016年民盟的上台,标志着1962年以来缅甸首次建立了民选政府。昂山素季自己不仅雄心勃勃,将和平进程作为任期内的首要任务,而且也被外界寄予厚望,因为同前任政府相比,昂山素季无疑具备了众多优势,例如她在缅甸国内的政治名望、广泛的选民支持,以及强有力

^① [缅]色莱连姆:《基于全国停火协议的和谈过程分析》,第65页。

^② [缅]《全国停火协议》,2015年,第1页。

的国际支持。^① 民盟执政后在民族和谈问题上基本上继承登盛政府的解决框架，即在全国停火协议框架下，推动“民地武”签署全国停火协议、开展联邦级政治对话、举行联邦和平大会、签署联邦协议等。民盟政府将联邦和平大会改名为“21 世纪彬龙大会”，使得联邦和平大会与 1947 年促成缅甸各民族团结一致、建立民族国家的彬龙会议产生了内在的表征联系。在这样的表示性机制与符号表征性下，“民地武”追求自决权与联邦制的表现，国防军强调守护“三大责任”与 2008 宪法的表现，在展开密切互动的同时也陷入了僵局。

（一）全国停火协议的“非全国性”悖论

2016 年，登盛政府下台前夕召开的首届联邦和平大会，主要是象征性意义和服务于巩发党大选造势，没有产生任何决议。从以往民族问题进程来看，全国停火协议毕竟是 1948 年缅甸独立之后第一份由政府、缅军与“民地武”三方共同签署的和平协议，因此也得到了国际社会的高度赞誉。但问题在于，只有 8 家“民地武”签署，而大部分“民地武”，特别是实力最强的佤邦联合军、克钦独立军都没有签署。所以，这次协议的签订导致随后缅甸民族和解进程中，“民地武”出现了签署方和未签署方两大类。

2011 年民主化转型之后，缅甸政府和军队都坚持所有“民地武”必须先签署停火协议，才能开始政治谈判。民盟上台后，昂山素季奉行“全面包容原则”，邀请所有“民地武”签署全国停火协议，并进行政治谈判。^② 还与尚未签署全国停火协议的“民地武”组成的“团结民族联邦委员会”领袖见面，邀请其成员参加“21 世纪彬龙大会”。与登盛政府态度一样，民盟政府拒绝正在与国防军交火的若开军、果敢同盟军与德昂民族解放军参会。民盟虽然在和谈机制上进行了一定程度的“创新”，但基本还是在全国停火协议框架下进行。“民地武”也同意“全面包容性原则”，但主张这个原则应适用于所有“民地武”，而不仅仅限于那些之前同政府签署了双边停火协议的“民地武”。

民盟主导的“21 世纪彬龙大会”在 2016 年至 2018 年举行了 3 届后，政治对话陷入困境，民族和解问题裹足不前。2018 年 10 月 15—16 日，民盟举行了政府、国防军与“民地武”的三方 10+10 峰会，尝试在全国停火协议之外探索新的和解路径。然而，国防军对此反应消极，国防军总司令在开幕致辞后就离开会议，未参加之后的讨论，三方峰会最后也未取得任何积极结果。随后，2018 年 11 月 10 日与 12 日，已签署全国停火协议的主要“民地武”组织克伦民族联盟与掸邦重建委员会分别宣布暂时停止参与和谈，导致和谈进程中止近两年。

与此同时，未签署全国停火协议的缅甸北方 7 个“民地武”在 2017 年成立了“联邦政治谈判协商委员会”，也试图在全国停火协议之外另辟第二条和谈之路，表示“愿意就彻底实现缅北和平的合适路线”，与政府和国防军举行三方高峰会议，^③但是民盟政府与国防军都未接受这个提议。在民盟与“民地武”的新和谈路径均未奏效后，各方只能再次回到全国停火协议机制下谈判。2020 年，民盟政府召开了任内第四届也是最后一届“21 世纪彬龙大会”。

正如昂山素季在“21 世纪彬龙大会”上反复强调的，虽然全国停火协议并不完美，但它“不

^① International Crisis Group, “Myanmar’s Peace Process: Getting to a Political Dialogue,” *Asia Briefing*, No. 149, 2016.

^② Lwin Cho Latt et al, “From Ceasefire to Dialogue: The Problem of ‘All-Inclusiveness’ in Myanmar’s Stalled Peace Process,” in Justine Chambers et al ed., *Myanmar Transformed? People, Places and Politics*, Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2018, pp. 234—235.

^③ 联邦政治谈判协商委员会常务委员会：《FPNCC 对召开全国停火协议签字组织、政府、军方三方内比都会议的声明》，佤邦之音公众号，2018 年 10 月 13 日。

仅是和平更是我等所期望的建设民主联邦制国家的第一步……我们正努力让所有人都进入到全国停火协议的伞下”。^①国防总司令敏昂莱大将也认同这一观点,提出“寻找其他路径、第二路径的做法就是不要和平、民主与联邦制的表现。我们认为这是背弃了共同商议寻找答案的路径,是重拾武器反抗的夺权路径、分裂路径”。^②

全国停火协议的诞生,为缅甸民族和解建立了明确的制度化机制,为政府、国防军、“民地武”、政党、社会组织提供了协商的平台,但“巩发党”政府最初为尽快出台全国停火协议而未与更多“民地武”达成共识,民盟时期军方在和谈中态度越来越强硬,民盟的作用不断被削弱。^③这导致全国停火协议的和解机制既缺乏足够代表性,又因为军方的不恰当角色而缺少灵活性。

(二)“21世纪彬龙大会”激发的对立

二战结束之后,以昂山为首的缅甸民族主义者积极谋求国家独立。1947年初,昂山带领缅甸本部地区的政府代表团赴英国进行独立谈判,^④1月27日昂山与英国政府签订了《昂山—艾德礼协定》。在协定中,英国虽然同意缅甸独立,但同时提出山区少数民族与缅甸本部在“自愿”、能确保双方共同利益,在双方都接受的方式的基础上组成联邦。^⑤为了实现与英国当局达成的缅甸独立方案,昂山返缅后立即在掸邦彬龙与少数民族领袖进行了历史性谈判。显然,只有争取到边区少数民族的支持,缅甸才能实现英国人答应给予的独立。为此,昂山原则上同意山区在内政管理上将拥有完全自治权,2月12日双方签署了《彬龙协议》,就山区民族的政治权力做了明确的保障:“不得以任何方式损害山区统治中目前所享有的自治权。原则上同意,山区统治中享受完整的自决权。”^⑥根据这一承诺,1947年缅甸开国宪法也给予了少数民族邦(克钦邦、克伦邦除外)在独立10年后,均有权按既定程序、满足相应的条件后依法退出联邦。《彬龙协议》及1947年宪法相关规定所体现出来的尊重各民族拥有决定自己民族未来的权利及共同管理联邦事务的原则,被少数民族理解为“彬龙精神”与“彬龙承诺”。^⑦

民盟是在1988年反对军政府运动中诞生的政党,昂山素季既是该党领袖,又是《彬龙协议》缔造者“国父”昂山将军的女儿。民盟/昂山素季上台后,为了标榜与“巩发党”政府在民族和解工作上的不同,同时更是充分利用其父《彬龙协议》的历史遗产,将自己任内举办的联邦和平大会更名为“联邦和平大会:21世纪彬龙大会”。不过,赋予联邦和平大会以“彬龙”之名,其所产生的意义远远超过了民盟与“巩发党”之间的政党竞争意义。

对于“民地武”而言,缅甸之所以爆发民族内战就是因为各届政府都违背了“彬龙承诺”。当联邦和平大会被改名为“21世纪彬龙大会”时,“民地武”都表示了欢迎,并且在第一届“21世

① [缅]昂山素季:《联邦和平大会:21世纪彬龙筹委会主席国务资政昂山素季致欢迎辞》,色莱连姆主编:《第一届联邦和平大会:21世纪彬龙会议记录》,仰光:民族与发展研究中心2017年版,第20—21页。

② [缅]敏昂莱:《国防总司令敏昂莱大将就第二届联邦和平大会:21世纪彬龙致欢迎辞》,色莱连姆主编:《第二届联邦和平大会:21世纪彬龙会议记录》,仰光:民族与发展研究中心2019年版,第30页。

③ Ardeth Maung Thawngmung, Saw Eh Htoo, “The Fractured Centre: ‘Two-Headed Government’ and Threats to the Peace Process in Myanmar,” *Modern Asian Studies*, Volume 56, Special Issue 2, March 2022.

④ 1885年,缅甸完全沦为英国殖民地后,英国对缅甸采取了“分而治之”的政策,英属印度管辖(1937年后由英国总督管辖)原贡榜王朝统治的缅甸王国地区,即本部。掸邦、钦族和克钦山区等十余个地方构成的边区,由当地土司治理。为此,英国殖民者出台了一系列的相应法令、条例,例如《克钦山部落条例》《钦山条例》《掸邦法》《掸联邦法》及《缅甸法》等。因此,到缅甸独立前夕,缅甸本部与山区在政治、经济、文化、民族、宗教和语言上都是具有很大异质性和相对独立性的区域。

⑤ Aung San-Atlee Agreement, January 27, 1947.

⑥ [缅]《彬龙协议》,1947年。

⑦ [缅]库乌也主编:《彬龙手册:彬龙协议、彬龙承诺与彬龙精神的释义》,仰光:联邦研究院2018年版,第47页。

纪彬龙大会”上,几乎所有“民地武”代表都发言论述了中央政府违反“彬龙精神”导致内战的历史。如,克钦独立军副主席恩版腊在会上表示,“我们这些非缅甸的少数民族们为何要拿起武器革命,就是因为彬龙会议的承诺、签署的协议后来都没有能落实。是因为我们所追求的民主、民族平等、自决权等权力都被剥夺了”。^①“民地武”长期坚持的“彬龙精神”至少在名义上通过“21世纪彬龙大会”增加了“合法性”和认可度。

但是,对于长期持强硬路线,主张武力解决“民地武”的国防军来说,正是所谓的“彬龙精神”与其延伸出来的“联邦制”思想,是导致缅甸陷入内战及分裂危险的主要原因。1961—1962年,掸族人提出“联邦诉求”时,国防军总司令奈温以保护缅甸联邦为由发动了政变。国防军的“反彬龙”与“反联邦”思想在20世纪90年代提炼为“三大责任”,并在这个基础上出台了2008宪法。民盟时期,当和谈开展起来后,国防总司令提出的6点和谈原则也被国防军代表反复提及,其中第6点就是:“认同三大责任与民主价值,参与2008宪法下的民主化进程。”^②

“彬龙”所具有的表征力量,引发出“民地武”与国防军之间在意识形态上的矛盾,在全国停火协议谈判时暂时形成“平衡”的“三大责任”与“民族自决”两个根本性矛盾再次被激发出来,使得和谈逐步陷入僵局。

(三)两种联邦主义的互动

民盟时代的4次联邦和平大会在全国停火协议的表示性与“21世纪彬龙”的表征性下展开,和谈的内容包括政治、经济、社会、安全与土地环境5个领域,核心议题围绕政治与安全两个领域。谈判的胶着点集中在政治领域,包括“民地武”主张的联邦制与国防军的“三大责任”、2008宪法之争,在安全领域则是“民地武”的安全部门改革诉求与国防军要求“民地武”解除武装、复员和重返社会之争,而民盟政府更多是在“民地武”与国防军之间扮演协调员的角色。

民盟所主导的4届“21世纪彬龙大会”,先后共签署3部《联邦协议》,合计71条,不过内容基本上都未超越2008宪法与全国停火协议的框架,且局限在政治、经济、社会与土地环境等4个领域,在安全领域方面未能达成任何共识。

昂山素季在第三届“21世纪彬龙大会”上就曾表示,国防军“从绝不接受‘联邦制’概念的立场现在已经改变为基于全国停火协议向民主与联邦制联邦(Federal Pyidaungsu)前进。但是,各方至今在联邦制上还存有分歧,这些分歧阻碍了和平进程的顺利推进。”^③问题是,昂山素季所言军方开始能接受的所谓“联邦制”并非“民地武”所追求的政治目标。这里所说的“联邦”概念,分别指英语中的federal与缅甸语中的pyidaungsu,federal是来自西方政治文明中的联邦制,而pyidaungsu则是缅甸“既有的”联邦制。缅甸自1948年独立以来在国名上以及制度上都强调pyidaungsu联邦,^④而不是西方政治文化中的federal。缅甸军人集团一直排斥

① [缅]恩版腊:《克钦独立组织副主席恩版腊欢迎词》,色莱连姆主编:《第一届联邦和平大会:21世纪彬龙会议记录》,第48—49页。

② [缅]佐乌中校:《国防军集团的观点报告》,色莱连姆主编:《第一届联邦和平大会:21世纪彬龙会议记录》,第410页。

③ [缅]昂山素季:《国务资政昂山素季的开幕欢迎词》,色莱连姆主编:《第三届联邦和平大会:21世纪彬龙会议记录》,仰光:民族与发展研究中心2019版,第13页。

④ 缅甸自1948年独立以来曾在四个阶段有3个正式国名,分别是1947年宪法命名的缅甸联邦,1974年宪法的缅甸联邦社会主义共和国,1988年新军人政府废除宪法后恢复缅甸联邦的名称,最后是2008宪法的缅甸联邦共和国。前两个阶段的国名缅甸英文名称使用的是“Burma”,1988年之后改用“Myanmar”来指称“缅甸”。国名中的“联邦”,缅甸使用的是“pyiduangsū”,英语对应使用的是“union”。不过,双方在民族和谈的国名争议是围绕着缅甸语的“pyiduangsū”和英语概念“federal”展开,而不是“union”。

federal 联邦制概念,将其视为分裂国家的威胁。而“民地武”则认为,缅甸所号称的 pyidaungsu 不是真实的联邦,要建立真实的 federal 联邦,应该以民族邦与多民族邦组成,而不是现有的省、邦制度。^① 有些“民地武”要求成立相应的新邦,^②甚至要求修改目前的国名,因为其仅代表了缅甸。^③ 尽管,1988年军政府将缅甸的 Burma 和 Myanmar 进行了重新定义,将前者解释为缅甸,后者解释为民族国家共同体的缅甸国,力图体现缅甸多民族形成的民族共同体,但显然对于缅甸民族问题来说这一变化有名无实。

对此,国防军代表则分别从 2008 宪法中的国家结构与民族权利、国民权利、三权分立等内容来阐释 2008 宪法中的联邦特征。“巩发党”代表明确表示,“不能允许出现可能导致联邦崩溃的邦联制度。像导致民主制度终结的 8 邦制,民族邦与多民族邦等对国家都是极其危险的”。^④ 国防总司令敏昂莱大将批评说,“有些民族组织的论点、提议、做法与观点已超越了联邦制的自决权范围,属于过度要求”。^⑤

在举行第二届大会时,缅甸已经成功举行了 6 场国家级政治对话会议,会议的决议提交到了联邦和谈联合委员会讨论后,提交到第二届大会表决。在政治领域的提案中,包含主权、主权的使用、民族平等、自决权、联邦制联邦的原则、多党民主制等 6 个部分。针对联邦制联邦原则部分,国防军提出了加上“国家所有领地任何时候都不得脱离国家”的条件。^⑥ “民地武”反对这一条件,双方互不妥协,最后“民地武”主张的“自决权”与军方要求的“不得脱离国家”成为捆绑在一起的条件,都未写进《联邦协议第一部分》。这一分歧表面上是措辞之争,实际上是二者长期不信任、相互敌对的情况引起的。

在安全领域方面,“民地武”与国防军的分歧更加明显,双方都想通过这一领域的变革来削弱、解除对方的军事威胁。“民地武”主张国家安全部门应进行重大改革,包括国防军在任何情况下都应该在文官政府管辖之下,警察部队必须是独立于国防军的执法武装组织,未来应建立联邦警察部队与邦警察部队,由文官政府领导。^⑦ 国防军必须在国防部长的指挥之下,国防部长必须是文人,总司令、副总司令、陆海空司令等必须来自不同民族,总司令应从国防部下属联邦军司令委员会中选出,军队不得参与政治等。^⑧ 总之,“民地武”要求军队实现“国家化”、“去缅甸化”和“去政治化”。

国防军认为缅甸安全领域的迫切改革是,联邦内只应有一支军队,所有武装都应归国防军

① [缅]苏答多穆:《3 克伦民族武装就国家改革问题的观点 1》,色莱连姆主编:《第一届联邦和平大会:21 世纪彬龙会议记录》,第 138—139 页。

② [缅]坤敏吞:《勃欧民族解放组织的观点》,赛忒昂:《红掸民族发展党的观点》,吴尼呐:《佤民族团结党的立场》,色莱连姆主编:《第一届联邦和平大会:21 世纪彬龙会议记录》,第 172、434、454 页。

③ [缅]乃罕达:《团结的民族联邦委员会的报告》,色莱连姆主编:《第一届联邦和平大会:21 世纪彬龙会议记录》,第 346 页。

④ [缅]吴敏梭:《联邦巩固与发展党的报告》,色莱连姆主编:《第一届联邦和平大会:21 世纪彬龙会议记录》,第 255 页。

⑤ [缅]敏昂莱:《国防总司令敏昂莱大将就第二届联邦和平大会:21 世纪彬龙致欢迎辞》,色莱连姆主编:《第二届联邦和平大会:21 世纪彬龙会议记录》,第 30 页。

⑥ [缅]钦佐乌:《联邦和谈联合委员会向第二届联邦和平大会:21 世纪彬龙提交的政治领域提案》,色莱连姆主编:《第二届联邦和平大会:21 世纪彬龙会议记录》,第 66 页。

⑦ [缅]苏觉纽:《3 克伦民族武装就国家改革问题的观点 2》,色莱连姆主编:《第一届联邦和平大会:21 世纪彬龙会议记录》,第 144—145 页。

⑧ [缅]吴新哇:《团结的民族联邦委员会的报告》,色莱连姆主编:《第一届联邦和平大会:21 世纪彬龙会议记录》,第 360—369 页。

领导。^① 国内的各种民族地方武装应该整编为边防军，或解除武装，部队成员复员和重返社会。至于“民地武”提出的安全部门改革，军方提出应该在“民地武”完成整编和复员之后再行。^② 归纳起来，“民地武”与军方的分歧实质是，“民地武”先缴枪还是国防军先退出政治舞台回归军营的问题。由于双方在安全领域的议题存在根本性的分歧，互不让步，直到第四届大会结束，都没有能在安全领域提出任何内容进行表决。

民盟时期，四届“21世纪彬龙大会”通过了三部共计71点的《联邦协议》，虽然有其政治价值，但总体内容都未能超越2008宪法与全国停火协议的框架。“民地武”的核心诉求包括建立具有完整自决权的联邦制，军队实现“国家化”、“去缅甸化”和“去政治化”，与国防军坚持的“民地武”接受整编、服从领导的先决条件，产生了不可调和的根本性对立。民盟的“21世纪彬龙大会”，随着2021年2月缅甸政局的突变也无果而终。

四、结 语

本文的理论出发点认为，除了社会结构与文化因素之外，理解缅甸当代民族问题，还有一个关键但缺失的环节，即具体的社会结构条件与文化根源在民族问题的复杂动态中如何产生作用的过程。为了理解这个“作用过程”，就需要将研究的焦点从“静态”的社会结构和文化转移到具体民族问题事件的动态发展过程之上。因此，本文通过理论和经验层面对缅甸“巩发党”政府及民盟政府所召开的全国停火协议谈判与“21世纪彬龙大会”进行了梳理与分析。在分析过程中，本文对两次和谈的历史与社会背景以及政治转型所带来的契机都给予了关注，但更重要的是聚焦于和谈事件的形式与流动，即表示、表现和表征元素的作用与关系，从而发现缅甸的社会权力结构、文化特征与各方的政策措施是如何在和谈中得以体现和产生影响的。

作为政治符号学三个元素的提出者，华格纳-帕茨菲奇指出，表示、表现与表征三个元素的出现顺序和交互方式并没有固定的逻辑。^③ 在缅甸的民族和谈事件上，我们则可以看出其独特的互动模式，即表示元素决定了和谈的形式，表现元素决定了和谈的流动，而表征元素则决定了和谈的结果。

缅甸既有的社会权力结构条件通过表示来发挥作用：由于国防军与“民地武”在和谈上长期无果的二元对立结构，促使双方形成了民族问题应以政治途径解决的共识；由于“民地武”认为民族和解在停火协议后需要建立政治对话框架，全国停火协议才得以产生；由于国防军与部分“民地武”之间的战争关系，以及“民地武”内部的意见分化，导致全国停火协议的“非全国性”；又由于全国停火协议毕竟是缅甸独立以来唯一有政府、国防军、“民地武”签署的“全国性”停火与政治对话的协议，即便在民盟时期依然成为唯一的民族和谈机制。

缅甸政府的政策和“民地武”的应对措施等是通过各方的实际互动表现而生效和变化的：国防军与“民地武”都宣称要实现和平，建立民主的联邦国家，但两者的实质表现并不相同。国防军试图通过和谈，说服“民地武”认同既有的宪法，收编“民地武”为边防军，或将其去武装化。

^① [缅]敏乌上校：《国家防卫与安全的基本原则》，色莱连姆主编：《第一届联邦和平大会：21世纪彬龙会议记录》，第406页。

^② [缅]佐温敏上校：《平息武装问题的基本工作原则》，色莱连姆主编：《第一届联邦和平大会：21世纪彬龙会议记录》，第417页。

^③ Robin Wagner-Pacifici, *What Is an Event?*, pp. 19—20.

“民地武”则试图通过和谈,修改宪法实现平等和自治,并对国防军进行改组,使国防军去政治化和去缅甸化。当对方的要求没有涉及自己的核心诉求时,谈判容易达成共识,如形成全国停火协议和联邦协议的内容。但谈判涉及宪法和军事改革后,双方互不退让,谈判陷入僵局。

文化思想通过表征得以加强和巩固:自1948年缅甸民族内战爆发以来,先后诞生的数十支“民地武”组织,他们都以追求平等、自治为政治目标,这些目标在与“彬龙精神”结合后成为“民地武”的政治文化基础。而国防军面对独立以来就爆发的内战,对分裂国家和民族团结的威胁始终保持着高度的警惕,这种警惕心在20世纪90年代化为“三大责任”后,形成了军人参政的意识形态基础。“彬龙精神”和“三大责任”两种表征在和谈过程的对立,使彼此得到加强和巩固,最终这种不断加强的表征对立使得民族和谈难以取得实质性的突破。

缅甸历史上第三轮民族和谈遭遇的上述困境还未来得及化解,随着2021年2月军人再度接管国家政权,缅甸的民族冲突进入了一个既复杂又多变的新时代。军人重新执政后,缅甸出现了流亡政府民族团结政府和上百支新的反军政府武装人民保卫军。据缅甸战略与政策研究院的统计,2021年2月1日至2022年7月31日,缅甸全国共爆发了6678次交火,其中国防军与“民地武”交火4052次,与人民保卫军交火1711次,国防军与“民地武”和人民保卫军的联合交火827次,“民地武”之间交火48次。全缅交火最多的地区是克伦邦,^①而克伦民族联盟是已经签署了全国停火协议的“民地武”。因此,全国停火协议已经名存实亡。

缅甸民族和解的国内环境发生了重大变化。首先,缅甸社会对民族问题的认识发生转变,一些原本在民族问题上倾向于政府/军方的人由于反对军政府上台,转而支持“民地武”,使得“民地武”获得了有史以来最高的“支持率”。其次,“民地武”成为影响军政府与反对派之间博弈的关键变量。民族团结政府的成员分散藏匿在几个“民地武”的领地之内,人民保卫军的军事训练和武器也是由“民地武”来提供,个别“民地武”还公开表态加入民族团结政府,双方联合与缅军作战。再次,军政府和民族团结政府都公开表示不会与对方进行谈判,同时军政府向“民地武”发出新一轮的和谈邀约,“民地武”对此反应不一。

缅甸民族和谈进程的困境,严重影响着国家的统一与稳定,也让华人、印度人等外来移民群体的境遇更加敏感和尴尬。根据缅甸官方的规定,华人、印度人、孟加拉人等外国移民均不属于缅甸135个民族之列。尽管他们早已在这个国家定居、繁衍多代,但是1982年《缅甸公民法》仍然没有赋予他们完全的公民权。华人等外来移民的“民族平等”权益从来不被视为民族问题、平等问题。这一外来群体历来对缅甸的政治走向和民族和解进程高度敏感,军方在2021年执政后,华人普遍担心当地是否会爆发“排华”事件。以往东南亚的历史和政治经验表明,华人有时会成为当地政治动荡冲击和极端民族主义针对的目标。缅甸华人的忧虑并非空穴来风,也正是如此,华人历来都是当地和平与稳定的最坚定支持者。

目前来看,2021年开启的缅甸新一轮内战有可能长期化,“以政治途径解决政治问题”的表示性共识已经消失,武力反抗成为当今缅甸民族问题的主要表现性互动,而本已陷入困境的两种联邦的表征性竞争,也在军人集团的再次执政和“民地武”获得社会支持而被彻底化。在这样的互动与作用下,民族和谈难以为继。缅甸民族问题又被注入了民主化困境的叠加因素。

〔责任编辑 刘海涛〕

^① [缅]缅甸战略与政策研究院:《值得关注的数字(27期)》,缅甸战略与政策研究院网站,https://www.ispmyanmar.com/burmese/wp-content/uploads/2022/08/Data-matters-27.pdf,浏览时间:2022年08月1日。