

## 缅甸：重大改革进行中

### I. 概述

缅甸于六个月前过渡到了半平民化新政府，而今，这个国家正在经历重大变化。总统吴登盛在就职演说中抛出了雄心勃勃的改革计划，并在最近两个月内迅速推进该计划的实施。他正在寻求同上一届政权的宿敌进行接触，倡议双方抛开分歧共谋国事。昂山素季把握了这一时机，与吴登盛在内比都进行了会面，并相信他有实现积极改变的诚意。东亚国家联盟似乎也相信缅甸正在朝着正确的方向迈进，并有可能让缅甸于 2014 年接管该组织的领导位置。这一可能性会鼓舞缅甸的改革派人士，因为该前景为他们进行经济和政治重组真正设定了一个期限。西方政策制定者应该针对缅甸境况的改善作出相应的调整政策，并且准备好对缅甸的重要进步（比如大批释放政治犯）进行回应。

吴登盛总统在 8 月 19 日的讲话中阐明了他的目标是把缅甸建设成为一个发达现代的民主国家。此前不到六个月，他发表了内容广泛，坦诚，并另人耳目一新的就职演说。在其中，他表达了对改革的必要步骤的初步看法。一些观察人士对此类演讲不以为然，认为它们不过只是空头言论。但在缅甸经历了长期的政治和经济停滞的情况下，这些演说的意义深远。缅甸经历了 50 年的独裁统治，吴登盛的演讲令统治基调焕然一新，将几个月前不可想像的言论和行动变为可能，并发出了有力的信号，预示着新的政治领导方式的来临。

这些言论正在转化为实际行动。最近几周，缅甸采取了一系列具体步骤来实施吴登盛总统的改革计划，以实现振兴经济、改革国家政治体系和改善人权状况的目的。这些迹象表明缅甸有着实现根本性变革的政治愿望，但改革的成功不能仅靠一位有决心的领袖。改革预计会遭遇权力机构中强硬派的抵制，也会受到现行机制中既得利益者的阻挠。另外，长期的孤立和独裁统治致使缅甸技术短缺，体制薄弱，这些都会严重制约改革进程。西方国家和多边国际组织最具备给缅甸提供咨询和援助的能力，因此当务之急是给这些机构提供出面参与缅甸事务的条件。

但一些观察人士忽略正在发生的变革，把注意力只集中在需要进行的变革上，仍然敦促国际社会对缅甸采取谨慎态度。毫无疑问，缅甸的改革进程任重而道远。许多必要的根本举措还未得以实施，例如，修复民族分歧的鸿沟，克服数十年武装冲突的遗留问题（而政府仍然缺乏对这一问题的全面认识），同时充分调查时而发生的对武装部队暴行的指控；释放政治囚犯；恢复基本的公民自由；并且进一步放松对媒体的审查制约。

西方国家已经表示随时准备对缅甸的积极发展作出反应。至少，西方国家应放松谨慎的政治立场并鼓励包括国际金融机构和联合国开发计划署在内的多边国际组织在现有权限内尽最大努力提供支持。同样，欧盟成员国应该支持对欧盟理事会就缅甸作出的决定进行最广义的而不是最谨慎的诠释。在缅甸踏上新的道路时，这些微小的政治举措能拓宽思路，为正在进行的改革推波助澜。

目前已经有迹象表明，缅甸可能将很快达到西方国家所坚决要求实现的主要的民主基准。例如，在下议院，军方议员支持了反对派提出的呼吁总统大赦政治囚犯的提案。如果这一巨大的政策转变成为现实，那么早先授权制裁缅甸的国家和机构应该给予相应的回复。反之，如果西方世界毫无反应，或者移动标杆以新的要求代替旧的要求，那么将削弱这些政策的可信度并减小西方本来已经微弱的影响力。国际社会应该肯定和支持缅甸在改善人权和改革经济发面取得的有益国民的进步。

危机组织一直认为，对缅甸的制裁，不管是有针对性的还是全面的，都会起到适得其反的作用。因为制裁会让缅甸领导层产生四面受敌的心理，而受到影响的是占缅甸大多数的贫困人口。缅甸发生变革的脚步越快，就越没有理由维持制裁或者加强制裁。当然，缅甸仍然存在许多问题，仍有充分证据显示缅甸军方仍在用残暴手段镇压叛乱。在国内体系无

力追究责任的情况下，要求国际委员会介入的呼声就不会停止。但这样的机构即使得以组建，也不一定是解决暴行的最行之有效的方法，因为缅甸政府可能因此坚壁自守。

## II. 执政新方

2011 年 3 月 30 日上台的新政府官员包括许多上届军政府的成员。总统是前任总理也是职业军官，但他领导的政府已经在三个关键领域（即改善同政治反对派的关系，改善同少数民族关系，以及改善同国际社会关系）实行了大刀阔斧的改革。这可能是历史性转变的开端，而过去几年内缓慢发生的政治变革为此前景播下了种子。<sup>1</sup>改革的推动力主要来自对国内因素的考虑，包括化解长期的经济和政治危机的需求。虽然对外开放是改革成功的必要条件之一，但回应国际社会的批评似乎完全只是次要的考虑。

### A. 政治和解

新政府上台后改变了对以往政治分歧的方式。政界各方人士都呈现出新的乐观气象。昂山素季已经表示：“在我看来，我认为总统希望取得真正的积极的改变。”<sup>2</sup>一民主党派领导人将现状描述为“国家政治进程上的巨大转变。”<sup>3</sup>一些流放人士和外界观察人士认为这些转变不过是“表面文章”，他们指出缅甸当局和昂山素季在过去已经进行过会谈，但最终仍毫无结果。在最近几周和昂山素季有接触的人称她有说服力、态度积极、而且意识到自己需要在各种困难问题间寻找平衡，但同时也持乐观态度。据一名拜访过昂山素季的人士称，她表示：“那些宣称毫无变化的人没有身临其境。”<sup>4</sup>自 2011 年 7 月中旬以来，缅甸政府已经采取了以下一系列值得注意的关键措施：

**2011 年 7 月 19 日。**政府协助昂山素季和 3,000 名她的政党成员和支持者参加烈士日活动。这一

天是纪念她父亲及他在缅甸独立前夕被暗杀的同志的全国性节日。这是九年来昂山素季第一次能参加这样的活动。

**7 月 25 日。**新政府上台后，昂山素季同吴昂基部长首次会面。自吴昂基于 2007 年被任命为“负责处理与昂山素季联络事宜的部长”以来，双方之前已经有九次会谈。但最近一次会晤后，两人发表了一份共同声明并表示，“双方对交谈感到满意并表示乐观。”这明确表明此次会谈的基调和内容和以往有所不同。两人还首次共同举行了新闻发布会。<sup>5</sup>

**7 月 28 日。**在军队和数个少数民族发生冲突后，在一份写给总统和四个武装组织的公开信中，昂山素季说：“用武力解决冲突将会给有关各方造成伤害。”“因此，以促进各民族福利为唯一目的，我呼吁立即停火及和平解决冲突。”她还说：“就我而言，我随时准备尽我所能为停止武装冲突和缔造国家和平而努力。”<sup>6</sup>吴昂基一改以往政府的作风，不仅没有谴责或者排斥昂山素季所发表的言论，而且对此作出了积极评价，并说这是同昂山素季正在讨论的问题之一。<sup>7</sup>上届政府极度担心民主问题和民族问题发生任何交融，在 1998 年对组建联合委员会的提议作出了粗暴的回应，<sup>8</sup>并于 2010 年谴责了昂山素季所提出的召开民族大会的倡议，这一倡议后来被放弃。<sup>9</sup>

**8 月 12 日。**昂山素季与吴昂基举行第二次会谈后再次举行新闻发布会。他们的联合声明明确表明双方已达成一定程度上的协议。声明说：“双方将为国家稳定和民族发展进行合作，”而且“双方将避免意见冲突并在互惠的基础上合作。”<sup>10</sup>

**8 月 13 日。**昂山素季前往附近的勃固进行了为期一天的访问，此行是她在软禁结束后首次离开

<sup>1</sup> 危机组织亚洲报告 N°144，《缅甸：镇压之后》，2008 年 1 月 31 日；N°161，《纳尔吉斯席卷后的缅甸：实现援助关系正常化的时机到了》，2008 年 10 月 20 日；N°174，《缅甸：大选将近》，2009 年 8 月 20 日；N°177，《中国的缅甸困境》，2009 年 9 月 14 日；危机组织亚洲简报 N°105，《缅甸大选》，2010 年 5 月 27 日；N°112，《中国的缅甸战略：大选、民族政治和经济问题》，2010 年 9 月 21 日；及 N°118，《缅甸大选后的政治格局》，2011 年 3 月 7 日。

<sup>2</sup> 昂山素季，同联合国特别报告员托马斯·奥基亚·昆塔纳会晤后向媒体发表的评论，仰光，2011 年 8 月 24 日。

<sup>3</sup> 危机组织采访，全国民主力量党领导人，仰光，2011 年 8 月。

<sup>4</sup> 危机组织采访，最近造访昂山素季的人士，2011 年 8 月-9 月。

<sup>5</sup> 声明及新闻发布会的问答概要次日被发表在《缅甸新光报》，2011 年 7 月 26 日，第 9、16 页。

<sup>6</sup> 危机组织对缅甸语原文的翻译。四个武装组织为：克钦独立组织、克伦民族联盟、新孟邦党和掸邦军。

<sup>7</sup> 吴昂基和昂山素季的第二次会晤后的联合新闻发布会，仰光，2011 年 8 月 12 日。其概要被刊登在《缅甸新光》，2011 年 8 月 13 日，第 13 页。

<sup>8</sup> 此委员会联合全国民族联盟及于 1990 年赢得选举的少数民族党派议员，并被称作人民议会代表委员会。

<sup>9</sup> 该倡议被称作“第二次邦隆大会”，溯源于 1947 年由昂山（代表临时政府）和几名少数民族代表以缅甸独立后体制为议题举行的大会。

<sup>10</sup> #《缅甸新光》，2011 年 8 月 13 日，第 13、16 页。

仰光进行的政治出行。<sup>11</sup>缅甸政府为她的出游提供安全保护，昂山素季接受了这一服务。当天，随行警察态度专业、言行得体。昂山素季在讲话中没有使用任何挑衅性语言，政府视之为有建设性的行为。当天活动主要强调她作为民族人物的身份，而淡化她的政党领导人的身份，例如，横幅和标语牌直接只提昂山素季本人而避而不提全国民主联盟，该党的标志也不见踪影。这一现象估计是同政府协议的结果。<sup>12</sup>

**8 月 16 日。**政府报纸删除了曾每日刊登的宣传口号。当局于 1988 年至 2007 年间提出这些口号，它们宣扬政府的“四个政治、经济和社会目标”，几个不同版本的“人民愿望”（包括“粉碎共同的敌人，即所有内部和外部破坏分子”的号召）及对英国广播公司和美国之音等海外和流亡人士广播台的批判（“不要让以捣乱为目的的杀人广播左右我们”）。

**8 月 17 日。**吴登胜总统对政府、商界和非政府组织发表重要演说，为新政府执政头五个月的政绩作出了辩护。<sup>13</sup>他采取了和解的基调，呼吁各界团结一致发展国家利益。他还呼吁流亡海外的缅甸人回国，并指出将欢迎没有遭到刑事调查的人员，而犯罪人员如提前安排回国事宜将获得“宽大处理”的机会。目前，有关宽大处理的法案正在准备之中，该法案将赦免犯罪目标非其他人的罪行。<sup>14</sup>有多位知名流亡人士已经回国或者正在谈判回国事宜。<sup>15</sup>

**8 月 19 日。**昂山素季前往内比都同吴登胜总统会谈。两人在总统住所会面，被拍摄下的会谈场景充满了象征意义：总统就坐在昂山素季父亲--独立英雄昂山--的肖像下。傍晚，在总统夫人的邀请下，昂山素季同总统夫妇共进晚餐。此后，她公开表示相信总统“希望取得真正的积极的改变。”<sup>16</sup>昂山素季在内比都还参加了总统召集的全国经济改革专题研讨会。会议间歇，她被安排

同四名部长和总统的经济首席顾问一起坐在“高级贵宾”席。多位商界知名人士和其他与会者排队向她致以问候。<sup>17</sup>

回到仰光后，昂山素季向其他全国民族联盟领导人简要介绍了她出访的情况。她说她对与总统及其他政府官员的会面感到“高兴和满意。”<sup>18</sup>9 月 15 日，昂山素季在庆祝国际民主日的活动中向支持者发表讲话，她说国家现状表明“变革可能发生。”

**9 月。**昂山素季 23 年来首次在缅甸媒体发表文章。《人民时代周刊》头版发表了她对蒲甘进行的私人访问的反思。该期周刊还发表了资深记者温丁撰写的关于昂山素季父亲昂山的一篇文章，该文作者也是全国民主联盟领袖而且一贯批判政府。<sup>19</sup>另一新闻周刊《信使》的封面故事为昂山素季采访录。<sup>20</sup>另外，政府还解除了对国外新闻媒体网站的封锁，允许从缅甸国内登陆路透社和《曼谷邮报》等外国新闻网站以及《伊洛瓦底报》和缅甸民主之声等反对派媒体网站。

整体说来，这些改变的发生和它们发生的速度都不同寻常。这些缅甸政府执政的新气象表明根本性政治变革的进程可能已经启动。其中值得注意的有三个方面。

首先，缅甸总统似乎决意实施他在三月向议会发布的就职演说和向政府做出的首次讲话中所陈述的改革计划。两次他都明确列出了自己五年任期的政策纲要，在一个长期由政令统治的国家，这是一个令人耳目一新的举动。两次讲话为评判政府政绩提供了参考标准。它们之所以值得注意还因为它们分别对许多严重问题作出了坦诚评论，并承诺实施必要的改革。<sup>21</sup>在最近几周同总统进行过长时间会谈和数次会面的人士评价他为一名谦虚和平易近人的国家元首--乐于接受建议和新思路而且不设“禁忌”话题。他们称总统对实施改革有“百分之百”的决

<sup>11</sup># 月，她与一名儿子一同访问了有重要历史意义的佛教圣地蒲甘，但称此次只是私人旅行。

<sup>12</sup># 危机组织采访，东南亚国家联盟外交官，仰光，2011 年 8 月；西方国家外交官，仰光，2011 年 8 月。

<sup>13</sup># 《缅甸新光》全文刊登了讲话内容，2011 年 8 月 18 日，第一版。

<sup>14</sup># 危机组织采访，对该进程有第一手了解的人士，仰光，2011 年 8 月。

<sup>15</sup># 例如，一个被禁的喜剧艺术团成员最近结束流亡回国。该艺术团由被监禁的喜剧演员和活动家扎加纳组建。

<sup>16</sup># 昂山素季，向媒体发布的评论，引用如前。

<sup>17</sup># 昂山素季内比都之行的情况由一名对活动有亲身了解的人士提供给危机组织，2011 年 8 月。

<sup>18</sup># 危机组织对全国民主联盟中央执行委员会公告 15/8 的翻译，仰光，2011 年 8 月 22 日（原文为缅甸语）。

<sup>19</sup># 《人民时代周刊》，第 2 期，第 59 号，2011 年 9 月 5 日。

<sup>20</sup># 《信使》，第 2 期，第 16 号，2011 年 9 月 5 日。又见《素季 23 年来在缅甸发表的首篇文章》，《伊洛瓦底报》，2011 年 9 月 5 日。

<sup>21</sup># 这些讲话的英文翻译发表在 2011 年 3 月 31 日和 4 月 1 日的《缅甸新光》。

心。<sup>22</sup>这些看法和昂山素季本人的评论一致。缅甸政治正在脱离以独裁为手段，以威吓为工具的统治方式，这一重大转变将会使坏消息和好建议都能传达给高层政治领袖，并且释放各个领域长期被冰封的能促成积极变革的潜力。

第二，尽管遭到一些势力强大的保守分子的反对，总统表现出了对自己引领国家行进方向的威信的信心。他似乎在 7 月中旬获得了这样的自信，当时变革的步伐突然加快。相比之下，总统头一百天的行动颇为谨慎，这一态度转变的原因仍不明了，但一些人认为总统成功地压倒了反动势力，树立了自己的权威，从而为实施他的改革方案打通了道路。<sup>23</sup>

第三，新总统表现出了抛弃丹瑞的传统作风的意愿，其最有力的体现就是广泛发表在官方和独立媒体上的他同昂山素季会面的照片：二人会面的场所是在总统府内，在昂山素季父亲肖像前。而上届政府由于惧怕昂山的政治遗产会巩固他的女儿的合法性，曾有组织有计划地试图削弱昂山的影响。例如，钞票上不再印他的肖像；每年的烈士日庆典规模被大大缩减；他的陵园一年只开放一天。登盛政府逆转了这一政策，甚至还下令修复在新都附近彬马那的一处遗址——在第二次世界大战中昂山曾将此处设为缅甸独立军指挥部。为了争取昂山素季的信任，登盛还将一本记录遗址修复过程的相册寄给了她。数名观察人士和知情人士认为丹瑞当时已经退出了公共活动，而登盛的行为为他们的观点提供了证据。也就是说，虽然丹瑞仍然收到事态发展的报告，但他在决策中已经不再扮演积极角色。<sup>24</sup>

目前还有一个悬而未决的关键问题：缅甸是否以及何时会大批释放政治犯？当局此前曾担心释放大批政治活动人士将助长政治冲突的势焰，而政府与昂山素季关系的解冻缓解了这一忧虑，因此囚徒获释的希望大增。虽然无人知晓昂山素季和政府会谈的详情，但政治囚徒的处境一直是她主要关心的问题之一。因此，如果她没有觉察到这一问题至少有进展的征兆，那么昂山素季不太可能对这些与政府的会谈有如此积极的评论。

## B. 民族冲突

除了达成政治和解以外，缅甸还必须修复另一个重大裂痕，即民族冲突及其背后的根深蒂固的民众积怨。总统在就职演说中提到了这一问题，他谈到了由数十年来的“教条主义、宗派斗争和种族主义”所催生的“言之不尽的苦难地狱。”<sup>25</sup>在接下来的一次演讲中，他强调民族团结的必要性，而且强调政府必须让少数民族地区人民相信政府的善意，必须改善政府在边境地区的公共服务。<sup>26</sup>

然而政府最初的行为却与承诺不符。吴登盛就职后不久，政府与克钦独立组织和北掸邦军的紧张对峙升级为武装冲突，而两个组织之前都和政府签订了停火协议。冲突爆发前，紧张局势已经酝酿了一段时间。上届政府曾迫使停火组织接受备受争议的边境保卫计划，这一计划要求这些组织将各自武装力量的部分指挥权交给政府军。大部分主要的宣布停火的组织都拒绝接受这一计划，官方媒体因此宣称停火协议无效而且称这些组织为“叛军。”<sup>27</sup>独立的克钦党派被禁止注册，由此引发了人们对克钦遭受政治排挤的忧虑。

6 月初，政府军命令克钦独立组织的部队在 6 月 11 日前撤离中缅边境附近的一个克钦战略基地，并转移到两个由中国修建的水电大坝附近，这一命令将双方的紧张关系推向了顶端，引发了自 2009 年与果敢停火组织交战后缅甸北部最严重的武装冲突。双方此前在 6 月 9 日已经发生了冲突，其间克钦独立组织俘虏了数名政府军士兵，但后来将他们释放。另外，政府军被指控曾用酷刑对待并杀害一名克钦独立组织的联络官。克钦部队拒绝从基地撤离，双方进一步发生冲突，战火蔓延到了其它克钦邦和掸邦地区。克钦独立组织命令所有部队进入战争状态，并且摧毁了数座战略要地的桥梁以阻止政府部队派遣援军和发送补给。安全形势的恶化导致大批民众流离失所。成千上万名村民被迫居住在条件恶劣的随意搭建的营区，而国际组织基本鞭长莫及。

虽然全面冲突似乎一触即发，但目前还未成为现实。双方虽然仍有零星交火，但各自都已采取措施缓解

<sup>22</sup>危机组织采访，仰光，2011 年 8 月。

<sup>23</sup>危机组织在 2011 年 8 月对几名在缅甸内部知情人士的采访对这一说法提供了支持。

<sup>24</sup>危机组织采访，多名缅甸知情人士，仰光，2011 年 8 月。一名东盟外交官告诉危机组织说他从军方消息来源了解到，丹瑞只会见退休已久的将军，这些是他在作为国家元首时不能会见的老同事，而且前副元首貌埃大部分时间在静养。

<sup>25</sup>8 月 30 日总统就职演说，英文翻译被发表在《缅甸新光》，2011 年 3 月 31 日，第一版。

<sup>26</sup>总统于 4 月 23 日在边境地区对民族发展中央委员会的讲话，《缅甸新光》报道，2011 年 4 月 24 日，第一版。

<sup>27</sup>有关边境防守部队计划及由此引起的对峙的详细讨论，见危机组织简报，《缅甸选举》，引用如前，第 3 章，B 节。

情势。双方已经就新的停火协议进行了几轮谈判，但仍未取得成功。

除了克钦问题以外，政府还与其它地区武装力量有冲突，其中包括与北掸邦军在掸邦中部地区的冲突、与南掸邦军在掸邦南部的冲突、以及与克伦民族联盟和民主克伦佛教军第五旅在克伦邦的冲突。缅甸政府军塔玛在这些地区仍旧使用一贯的残酷的反叛乱战略。

总统在 8 月的两次演讲中谈到了民族冲突的问题，他邀请武装组织同各自地区或邦政府展开和平谈判，并称自己由此“伸出了橄榄枝”而且“敞开了和平的大门。”<sup>28</sup>此后政府于 8 月 17 日宣布中央在同地方政府进行商谈后，将组建和平缔造委员会来进行和平谈判。<sup>29</sup>

自那以后，政府派出了多名调解员来鼓励数个组织参与谈判，而且同佤邦联合军和勐腊地区民族民主同盟军签订了初步协议。<sup>30</sup>鼓励武装组织首先同地区政府谈判不无益处，因为地区政府了解当地环境，而且大部分有少数民族反对党代表参政。另外，政府向所有的组织发出了和平谈判的邀请，这也是一个积极的进步，因为在过去缅甸政府曾拒绝同一些武装组织谈判。但政府最新的政策仍然没有解决许多少数民族组织的一个主要疑虑：它们担心政府会同过去一样通过分别谈判来达到“分化统治”的目的。

8 月 31 日，上议院通过了建立“和平委员会”以解决民族冲突和维护持久和平的提案。委员会成员待定，但一名议员在辩论中曾建议让昂山素季出任委员。这一提议是否能成为现实还不清楚，因为委员会通常由议员组成（专家委员会的成员背景通常更多元）。然而这样的提议能够在议会辩论中出现，为缅甸近几个月内发生的巨大政治变革提供了另一个例证。

但少数民族地区的情况基本没有变化。要克服 60 年来的民族冲突颇为不易，而且政府必须做大量工作以建立必要的信任，从而超越暂时停火以解决深

层的政治问题。虽然政府最近采取了一些微小但具有重要象征意义的步骤，但对缓解紧张形势收效甚微。对少数民族社区来说，能够让学校教授本民族语言和文化是长期以来至关重要的问题。总统已经在这一个问题上开了绿灯，因此各个学校应该能畅行无阻地寻求最佳实施方法，比如通过家长—教师联合小组来开展教学。<sup>31</sup>总统在 8 月 22 日议会开庭典礼致辞中提到了少数民族教学及其它正在筹备中的提议。他承诺将采取措施以推动“各民族和种族的语言、文学、艺术和文化的发展。”他还允诺“一旦在边境地区取得稳定与和平，即着手创造经济和就业机会。”实现这一目的途径可能是建立经济特区，而政府最近就此颁布了新法。<sup>32</sup>

这些都是值得欢迎的声明和举措，但目前为止，政府在民族问题上却没有体现出在经济问题上的巧妙性和创造力。少数民族领袖仍然对政府极端不信任，因为他们没有看到实质性的改变而且对未来充满恐惧。如果政府在转型期间未能充分解决这一关键问题，那么将面临新一轮战乱而且危及改革全局。

过去几年中紧张局势的激化导致双方都在边境地区增加屯兵，而且政府军在这些地区仍然一如既往地使用残暴战略和行径。若要缓解冲突，改善少数民族权益，那么必须结束此类有组织的侵权行为。达成这一目的不仅仅需要政府努力，而且需要军方本身采取措施。解决问题的关键是消除前线士兵认为自己可以实施暴行而不受法律处置的心理，这就意味着起诉并充分惩罚违纪士兵并且对惩处措施加以宣传。由于军方享有宪法保护及实质上的独立，因此武装部队自身必须采取必要措施。如果缅甸能果断地采取行动，那么将能有力地反驳建立国际调查委员会的呼吁。要全面解决缅甸的人权问题，最终需要由文官领导军队。

## C. 国际关系

缅甸新政府还采取了措施改善与西方社会和多边国际组织关系。总统在就职演讲中承诺“积极参与”包括联合国在内的国际组织，并号召“希望民主体制得到发扬的国家……通过接受并承认缅甸的客观条件并停止各种形式的施压……来与缅甸新政府合作。”以往历届政府曾认为西方社会专挑缅甸发表不公指责，而新政府已明确表示希望将国际关系推上正轨。但同缅甸各界人士的讨论表明，国际关系

<sup>28</sup> 总统于 8 月 17 日在内比都的缅甸国际大会中心的讲话，《缅甸新光》发表了英文翻译，2011 年 8 月 18 日；及在议会开庭典礼的讲话，8 月 22 日，《缅甸新光》发表英文翻译，2011 年 8 月 23 日。

<sup>29</sup> 联邦政府公告第 1/2011 号，2011 年 8 月 18 日；及《缅甸新光》，2011 年 9 月 9 日，第 5 页。

<sup>30</sup> 危机组织采访，仰光和曼谷，2011 年 8 月；《缅甸新光》，2011 年 9 月 9 日，第 5 页。

<sup>31</sup> 危机组织采访，参加措施制定的人士，仰光，2011 年 8 月。

<sup>32</sup> 《缅甸经济特区法》，2011 年 1 月 27 日。

并非政府的首要考虑，而国内因素才是政治和经济改革的推动力。尽管国际交往是次要的任务，新政府已经在数个层面，包括双边、地区和多边关系中，开始加大与国际社会的接触。

## 1. 西方社会

自 2011 年 3 月以来，不断有国外人士访问缅甸希望亲自考察该国新的政治环境。缅甸政府总体说来对此类访问持开放态度，甚至给坚定的批判者也发放了入境签证，而且允许到访者与相对高层的政府官员进行接触，同时也没有企图阻拦到访者与昂山素季的会面。访问者包括：美国助理国务卿约瑟夫·云(5 月 18—21 日)；美国参议员约翰·麦凯恩(6 月 1—3 日)；由欧盟外交事务高级代表的高级顾问罗伯特·库珀带领的欧盟代表团(6 月 20—23 日)；澳大利亚外交部长陆克文(6 月 30 日—7 月 2 日)；及美国缅甸特使和政策协调员米德伟(9 月 9—14 日)。麦凯恩的访问意义尤为深远，因为众所周知，他是昂山素季的支持者，而且他在美国国会中推行在缅甸问题上采取强硬立场，例如，他是缅甸制裁法案的共同提案者之一。陆克文是过去十年中访问缅甸的级别最高的澳大利亚官员。

所有此类访问者都举行了类似的会见，从而得出了大致相同的结论，概要如下：承认缅甸境况有所改变而且新政府就国际社会关心的问题作出了值得称赞的承诺；表示缅甸应采取与承诺相符的具体行动，包括释放政治犯；并声明愿意在缅甸采取积极措施后重审对缅甸政策。米德伟在访问结束之际发表的新闻声明更进一步说道：“我在访问中明确感到国际社会和缅甸人民都提高了希望和期待：改变——真正的改变，将指日可待。”<sup>33</sup>既然缅甸政府已经开始采取具体行动，西方国家应开始制定妥善且相当的回应，具体讨论如下。

<sup>33</sup> 米德伟，美国缅甸政策协调员及特使，在新闻发布会上的讲话，仰光，2011 年 9 月 14 日。他另外还说到：“同时，我坦白地陈述了美国及其它国家对缅甸政府如何实施并推行到底已提出的目标的疑问。我指出国际社会许多成员仍对缅甸政府实施真正意义上的改革与和解的诚意持怀疑态度，我呼吁当局证明这些怀疑态度是错误的。为此，我指出大约 2,000 名政治囚犯仍然在押；与少数民族地区仍然关系敌对同时仍有严重侵犯人权行为的报道，有的对象为妇女和儿童；另外缅甸政府同朝鲜民主主义人民共和国的军事关系仍缺乏透明度。”

## 2. 地区关系

缅甸同地区邻国，尤其是中国，保持着紧密的关系。缅甸新政府建立后，中国是第一个派出大型代表团出使内比都的国家。该团领导为中国共产党内排位第四的官员，随团人员有上百人，于 4 月 2 日出访。此后，中央军委副主席徐才厚将军率高级军方代表团于 5 月 12—15 日访问缅甸。吴登盛于 5 月 26 日首次作为国家元首出访，目的地是中国。<sup>34</sup>

缅甸已正式要求于 2014 年出任东盟主席国。由于 2012 年和 2013 年主席国均已确定，因此 2014 年是最早的下一个机会。通常情况下，东盟的十个成员国根据字母排序轮任主席国，也就是说按正常排序缅甸将于 2016 年担任此职位。<sup>35</sup>缅甸本来应于 2006 年轮到出任主席国，但却放弃了这一机会，一方面是迫于压力，另一方面与东盟达成了“一旦准备好”即可上任的约定。双方对原定协议的诠释有所争执，缅甸认为条件是“一旦缅甸认为自己准备好了，”而东盟认为是“一旦东盟认为缅甸准备好了。”<sup>36</sup>在东盟于 2011 年 5 月在雅加达举行的峰会上，双方均未提出原则上的分歧，但也没有达成协议。各国外交部长于 7 月在巴厘召开会议后，称缅甸的要求得到了“积极的考虑”并且已被呈交给东盟领导考虑。<sup>37</sup>一名外交官说：“巴厘会议表明这已经是定局。”<sup>38</sup>

东盟几乎肯定将同意由缅甸出任 2014 年轮值主席国。<sup>39</sup>唯一不确定的因素是将于何时作出此决定和要求什么样的交换条件。现任主席国印度尼西亚的总统已提议派遣外交部长马蒂·纳塔莱加瓦访问缅甸从而考察其是否已准备就绪。缅甸认为这是多此一举（因为其它东盟国家并未接受此类考察），并会因为这一举措感到尴尬。而如果考察结论是缅甸还未准备好，那么印尼也会处于难堪的境地。因此，实质性的考察将在印尼外长访问前开始，据称将于

<sup>34</sup> 这是他的第二次出国访问，第一次是 5 月初出行印尼参加东盟峰会。

<sup>35</sup> 按字母排序，老挝应在 2014 年出任主席，因此缅甸必须与老挝交换位置。老挝已经同意了这一安排。

<sup>36</sup> 危机组织采访，参与 2006 年主席国席位谈判的高级缅甸外交官，2011 年 5 月；及另一名东盟成员国外交官，仰光，2011 年 8 月。

<sup>37</sup> 见第 104 段，《第 44 届东盟外交部长会议联合公报》，东盟，2011 年 7 月 19 日。

<sup>38</sup> 危机组织采访，雅加达，2011 年 8 月 2 日。

<sup>39</sup> 同上。



10 月举行，而目的是在 2011 年 11 月召开的巴厘峰会上积极推荐缅甸。<sup>40</sup>

但一些人认为印尼可能不愿在奥巴马总统访问巴厘期间对缅甸的要求作出肯定的答复，因此认为印尼更可能将做正式决定的责任推给下一任主席国柬埔寨。<sup>41</sup>东盟成员国还担心缅甸是否有胜任的能力，因为主席国的任务不仅仅包括修机场、道路和度假酒店，而且还需要有恰当的心态来代表这一多元化组织发言，具体任务还包括组织数十个会议并接待数百名到访记者，其中一些将希望采访昂山素季。

<sup>42</sup>

一些人呼吁东盟拒绝缅甸任主席的要求，首要原因是缅甸有严重的人权问题。<sup>43</sup>其中一个观点颇具影响，认为如果东盟开绿灯，那么将给缅甸“免责放行”，外部世界从而失去左右缅甸的能力。但事实可能将正好相反。缅甸明显不仅想担任主席，而且想展示自己有能力胜任该职位，尤其是有能力于 2014 年成功举办东亚峰会、东盟地区论坛和年度东盟峰会的能力。缅甸要想成功的前提是能创造适宜的环境能让美国、澳大利亚和加拿大等国及欧盟愿意派遣国家元首或者外交部长级官员参加会议，这就要求缅甸在多个领域取得重大改善。缅甸下一届大选将于 2015 年举行，因此 2014 年主持东盟的愿望可能与大选不无关系。当局的打算可能是利用东盟主席这一高调角色来提高现任政府赢得选举的机会。

如果东盟拒绝让缅甸担任主席国，那么将可能使其国内推进改革的力量受挫而给予政府内的反对分子以鼓励，而且还会削弱政府内包括总统在内的革新派用以支持高速改革步调的重要论点。重要的是，国际社会应该意识到，由于缅甸内部环境和地区状况都已发生了变化，因此利用东盟来促进缅甸改革的政策和战术也必须作出相应调整。

<sup>40</sup>马修·边宁顿 (Matthew Pennington)，《缅甸拟作主席，东盟征询素季》，美联社，2011 年 9 月 20 日。

<sup>41</sup>危机组织采访，外交官员，雅加达，2011 年 9 月。

<sup>42</sup>危机组织采访，印度尼西亚外交部官员，雅加达，2011 年 5 月 13 日。

<sup>43</sup>多个组织，包括人权组织及数个地区组织和缅甸流亡人士组织，曾发出这样的呼吁。见，如，《人民论坛呼吁东盟拒绝缅甸担任主席国》，密希玛通讯社，2011 年 5 月 6 日。

### 3. 联合国

联合国秘书长缅甸问题特别顾问维杰·南威哲于 5 月 11—13 日访问缅甸。返回纽约后，他在非公开会议中向安全理事会做了汇报，其中他对缅甸政府所作出的承诺表示欢迎，但鼓励其采取“大胆和主动的措施”，即释放仍在押的政治犯、积极寻求民族和解、提高选举机制的可信度并同联合国人权机构以及人道主义和发展组织合作。<sup>44</sup>

8 月，联合国缅甸人权状况特别报告员托马斯·奥赫亚·金塔纳对缅甸进行了为期五天的访问，这是 18 个月来金塔纳首次获准访缅。他会见了多名高级官员，其中包括国防部长、内政部长、外交部长、劳动和社会福利部长、总检察长、首席法官及选举委员会主席。官方媒体对这一访问做了详细而且异常坦诚的报道，其中包括金塔纳同内政部长就一份由维护囚徒权利的流亡组织收集的政治犯名单所做的讨论。选举委员会主席称 2010 年 11 月的投票过程中存在着本来可以纠正的纰漏。<sup>45</sup>金塔纳还会见了昂山素季、民间社会代表和数名永盛监狱的政治囚犯。官方媒体还刊登了金塔纳在内比都向政府官员发表讲话的照片，在他的上方悬挂着“内政部推进与保护人权的进程”的横幅。

金塔纳曾提议组建调查委员会以追查缅甸境内的国际犯罪问题，并因此激怒了缅甸上届政府。因此，仅仅几个月前，他再次获准返回缅甸的可能性极为渺茫，因为他的前任们就遭到了这样的待遇。以下第 III 章 D 节将对组建此调查委员会的可能性和优劣进行探讨。

## III. 进展分析

### A. 经济改革

新政府已承诺进行经济改革，并且已经采取了一系列重要措施，概述见下文。缅甸的迅速升值是一个主要的问题。这一汇率危机使宏观经济事务成为关注的焦点，因此政府内外人士借机提倡推行更广泛的经济改革。另外，缅甸正在为 2015 年加入东盟自由贸易区做准备，前提之一是取消大部分进口关税，因此在自由贸易中保持竞争力也为经济改革提供了动力。

<sup>44</sup>危机组织采访，汇报时在座的外交官，2011 年 5 月。

<sup>45</sup>危机组织采访，托马斯·奥赫亚·金塔纳，联合国缅甸人权状况特别报告员，曼谷，2011 年 8 月；及《缅甸新光》，2011 年 8 月 26 日。

**2011 年 4 月 19 日。**总统任命了三个委员会，分别就经济、政治和法律事务直接向总统提供政策建议。委员会成员为没有在政府担任职位的国内知名专家（其中部分为退休政府官员）。德高望重的经济学家吴敏丹被任命为经济顾问委员会主席，他也是昂山素季的顾问。

**5 月 20—22 日。**农村发展及扶贫工作全国专题研讨会在内比都举行。总统发表了开幕致辞，接下来的演讲对农村与贫困问题做了坦诚的评估。相比之下，上届政府对此避而不谈。会议此后批准建立独立的非政治性的缅甸发展资源研究所为扶贫项目提供学术和技术支持。

**6 月 27 日。**缅甸政府与联合国联合举行重振缅甸大米经济的专题研讨会。政府、民间社会、地方商界及地方和国际专家在会上讨论了政策提议。

**7 月 1 日。**政府宣布大幅度提高养老金。此举将直接改善大约 840,000 名靠养老金生活的退休人员的生活水平，他们的一两百万亲属也将间接受益。此前，退休金的实际价值逐年缩水直到几乎一文不值，导致退休人员生计艰难。

**8 月 19—21 日。**缅甸经济发展改革全国专题研讨会在内比都举行，与会者包括总统及其经济顾问、政府各部部长、商界人士、政党领袖及昂山素季。在他的讲话中，总统明确指出：“要建立一个现代发达的民主国家，第一个五年是最重要的时期。我们只有在这五年中迈出坚定正确的步伐，才能看到国家充满希望的未来。”各部长及政府内外专家阐释了各自的论文。数名居住海外的缅甸学者也应邀就论文发表演讲，他们中的一些人曾强烈批判缅甸政府。据报道，一些部长和官员还就存在的问题坦率地表达了自己的看法，并就解决问题提出了大胆建议。<sup>46</sup>

11 月。为了响应即将到来的联合国可持续发展大会（“里约热内卢 2012”），缅甸政府计划举行绿色发展会议。另外欧盟与缅甸政府还计划于 11 月就银行业、中央银行和资本市场举行会谈。

缅甸政府面临的一个迫切问题是货币的急速升值。仅在 2011 年，缅元对美元上涨了大约 30%。这对出口商，包括制造业和农业，造成了巨大影响。缅元的强势造成进口商品价格降低而国产商品失去竞争力，从而对整个产业基础构架造成了威胁。

造成缅元升值的原因很复杂，但美元疲软是其中之一，其它的因素还包括：（1）对缅元的需求强劲。这主要是最近政府资产大规模私有化的结果（以及政府举行的玉石拍卖会上的大量交易）。被私有化的资产必须以缅元购买，但据报，许多参加交易的缅甸商人将他们的绝大部分财产转换成了外币。

（2）投机性资本流入。据报，为了从缅元升值及缅甸银行高息储蓄（约 12%）中获利，缅甸周遭及中东的投机商向缅甸投入了大量资本。（3）收获外汇。缅甸因出口天然气获得了大量外汇。<sup>47</sup>

在商界的大力游说下，缅甸政府已经就货币问题采取了一系列措施。绝大多数产品的出口税从多年不变的 10% 降到了 2%，从而给出口商减轻了部分压力。<sup>48</sup>政府所宣布的解决缅元过硬问题的意图也对市场心理造成了一定影响，从而在一定程度上促使缅元软化。<sup>49</sup>政府正制定计划建立独立性更强的中央银行。新央行将直接受总统管辖，而不再下属财政部，而且行长将是一名技术专家。<sup>50</sup>另外，政府还就如何统一官方和半官方汇率（据信，达成这一目的的途径是允许缅元浮动）寻求了国际货币基金组织的建议，并且公开了这一请求，这一点具有相当重要的意义。

缅甸领导层表现出了通过宏观调控和反腐扶贫来推进经济改革的政治愿望。这样的决心必不可少，但仅靠决心却不能逆转数十年来的错误施政。缅甸急需专家的技术咨询和其它帮助，但这样的专家可能都在海外。

虽然改革需要专家也提供了让专家参与的机会，但获得专家援助仍需克服重重障碍。西方捐助国明显理应提供此类援助，但在提供何种援助的问题上，它们仍然极为谨慎。多边援助也因此受到了影响。由于其执行理事会的一项命令，联合国开发计划署受到极大束缚，因而无法向缅甸提供目前急需的政

<sup>47</sup>危机组织采访，商界人士及经济学家，仰光，2011 年 8 月。又见吴敏丹，《缅元汇率问题》，仰光，2011 年 6 月 25 日（缅甸经济发展改革全国专题研讨会上交论文，内比都，2011 年 8 月 19—21 日）。

<sup>48</sup>百分之十的旧税率中 8% 为出口税，另外 2% 为商业税。大部分商品被暂停征收出口税，只有 2% 的商业税仍然有效。

<sup>49</sup>见，如，《财政与税收部计划稳定汇率》，《缅甸新光》，2011 年 8 月 27 日，第 8 页。

<sup>50</sup>危机组织采访，对计划知情的人士，仰光，2011 年 8 月。的确，国际货币基金组织第四条磋商小组最近在仰光向外交官们指出，内比都的新中央银行大楼比财政部大楼还要大。

<sup>46</sup>危机组织采访，与会者，2011 年 8 月。



策建议和援助。奥巴马政府不需要通过国会就能取消这一禁令，而缅甸官员也曾频繁向美国官员发出请求。<sup>51</sup>遗憾的是，联合国开发计划署理事会已经错过了在 2011 年 9 月开会时解除禁令的机会。<sup>52</sup>

国际货币基金组织在缅甸政策上本来已经受到制约，同时还对有限的权力做出非常狭隘的解释。组织对缅甸最近发出的请求作出回应时，已经限制了援助的范围，原因可能是理事会，尤其是美国，发出了政治讯号。世界银行本可以在扶贫和治理腐败等问题上扮演重要角色，但却被类似的敏感因素束缚了手脚。虽然一些法律制约（美国法律即有此类条款）禁止国际金融机构向缅甸提供贷款和某些形式的技术援助，但对另外一些形式的咨询服务和援助却没有限制。这些多边组织及西方国家长期呼吁缅甸进行改革，而现在改革措施已然开始得到实施，那么只有在理事会成员国，尤其是美国，给予必要的政治信号以后，这些组织才能为缅甸改革提供支持。如若不然，将会给缅甸人民造成长期伤害。

即使国际社会提供最好的咨询和支持，缅甸仍需克服重重内部障碍才能实现深刻永久的经济改革。制定有效的政策需要准确的信息，而国民生产总值、产业结构、贸易平衡、国际收支等等数据在缅甸一概缺失。政府内各级的众多既得利益者正对改革发起抵抗。另外，官僚惰性、部门竞争及改革所需技能的缺乏也带来了重重问题。总统在议会第二期开幕致辞中提到了这些问题，并警告说：“在转型过程中，我们正为过渡到一个新的机制而努力工作，因此，我们将处罚那些紧抓繁文缛节不放的人，以及缺乏民主精神的人。”<sup>53</sup>

## B. 政治和人权状况改革

虽然新政府已经展现出了解决政治和人权问题的意愿，但仍任重道远。不管是在国内还是在国际，缅甸政府是否能在这些问题上取得重大进步，将被视作对其是否有决心和有能够实现变革的关键考验。继续关押 2,000 名政治犯与民族和解的目标相左。虽然缅甸政府还没有大规模释放政治犯，但已经有迹象表明这已经指日可待。

缅甸政府最初朝这个目标迈出了一小步。总统于 5 月 16 日宣布对所有囚犯采取“宽大”政策，即所有刑期被减免一年，所有死刑改判为终生监禁。（缅甸本来已经不再进行司法处决。）这一举措使 14,600 囚犯获释，但其中只有 100 名为政治犯。据称，当时政府内部提议更大规模地释放政治犯，但在经过三天的讨论后，政府高层仍不能解决关于这一问题的重大分歧。<sup>54</sup>

政府的主要顾虑之一是如果一大批尖锐的批评政府的人士获释，那么他们可能无益的紧张和对立氛围。在联合国特别报告员 8 月访问期间，上议院议长曾对他说，缅甸“将在确信获释者不会扰乱国家稳定与和平以后，释放〔政治〕囚犯。”<sup>55</sup>而这一时刻可能即将来临。与昂山素季关系的改善是一个重要因素，因为这让政府更加确信大量释放政治犯不会引发反政府抗议或骚乱。近几周，国际红十字会获准进入监狱，虽然只能提供饮水和卫生服务，还不能与囚犯会面，但这是该组织六年来的第一次获得批准。

另一方面，下议院同意讨论反对党提出的要求总统大赦政治犯的议案。这一议案不仅得以通过，而且获得了军方集团的支持。这为近几个月发生的巨大变化提供了有力的佐证。议案内容如下：

下议院代表及下议院国防机构人员呼吁在时机成熟之际行大赦。鉴于总统高知远见的全能，该等人坚决希望总统能审时度势并下达赦令。<sup>56</sup>

从辩论中明显可以判断议案所指的是政治犯。内政部长同联合国特别报告员根据一份由流亡组织政治犯援助协会收集的名单就此类囚犯的身份和人数进行了讨论。<sup>57</sup>重要的一点是，他没有否认良心犯的存在，但指出名单上有超过上百名因非政治原因获罪的犯人。由于缺乏详细资料，名单上还有许多官方未能确认身份的囚犯。但这并不足以成为大赦的障碍，因为监狱档案上对“安全问题囚犯”做了标注，即使非政治性犯人不例外。<sup>58</sup>

<sup>54</sup>危机组织采访，东盟外交官，仰光，2011 年 8 月。

<sup>55</sup>#《缅甸新光》报道，2011 年 8 月 26 日，第 5 页。

<sup>56</sup>#《缅甸新光》报道，2011 年 8 月 27 日，第 7 页。

<sup>57</sup>#《缅甸新光》对这一辩论进行了报道，2011 年 8 月 26 日。

<sup>58</sup>#这一类囚犯包括政治犯，但也包括因暴力被捕的犯人，如被查获携带武器或爆炸物的叛乱组织成员。反对组织的政治犯名单种包括一些因暴力被捕的囚犯。他们不一

<sup>51</sup>危机组织采访，美国外交部官员，华盛顿特区，2011 年 7 月 13 日。

<sup>52</sup>危机组织采访，执行理事会成员国外交官，仰光和曼谷，2011 年 8 月。

<sup>53</sup>总统在议会开庭仪式上的讲话，8 月 22 日，英文翻译刊登在《缅甸新光》，2011 年 8 月 23 日。

种种征兆表明一些在押的政治活动人士可能即将获释。此外，政府还努力主动联系流亡人士。总统在 8 月 17 日的讲话中邀请留居海外者回国（见以上第 II 章 A 节）。由于仍有大批人因政治异见被监禁，因此许多流亡人士很难仅仅因为总统的这一恳求而放心回国。为了试探新政治环境的开放性，地下组织全缅学生会联邦宣布重新开始公开政治活动，并且表示将争取以合法组织身份注册。<sup>59</sup>一名在美国之音缅甸频道工作的流亡记者获准跟随美国特使米德伟访问缅甸并做随行报道。<sup>60</sup>

关押政治犯与民族和解的目标相左，同样，对基本人权的侵犯也与总统所承诺的“人民政府”格格不入。<sup>61</sup>政府已经在这方面采取了一些措施，包括就改善人权建立了数个常务委员会并提交了法案。下一节将对这些措施进行详细叙述。亟待解决的人权问题包括：政府官员和军方人员普遍有罪不罚，基本民主自由仍受限制，滥用法律和行政惯例，还有军队恣意行暴（这在少数民族地区尤为严重）。政府在这些方面还有许多工作要做。

9 月 5 日宣布成立的缅甸全国人权委员会可能将会是一个重大进展。委员会成员主要为退休政府官员和前外交官，外加三名退休学者。<sup>62</sup>他们中许多人备受尊敬，而且其中一些是少数民族或有着非主流宗教信仰。<sup>63</sup>由于多数成员为退休官员，委员会的独立性仍不明朗，但这可能取决于政治空间能保持多大的开放性以及高层会给与多少政治支持。委员会的成员组成具有一定的优势，因为高级退休官员经验丰富，了解系统的运作，并且掌握与关键人物联络的渠道，这些都是非政府人员所不具备的。缅甸政府称该委员会将独立运作并将与联合国及其它国际组织合作。<sup>64</sup>政府还应该确保委员会依照《巴

黎原则》运行，该文件由联合国人权委员会于 1992 年采纳，为此类机构提供最佳实践方案指南。<sup>65</sup>

预计将于 11 月举行的 48 个立法席位的补选将是对政府改革决心的另一次考验。在议会有席位的十个政党组成了名为民主党友人组织的联盟。选举委员会于 7 月在内比都召集了 37 个注册政党开会，该联盟向会议提交了关于上届选举中违规行为的文件，其中包括四项主要问题：（1）地方选举委员会未能正确执行法律和法规；（2）提前投票的程序存在问题；（3）政党需交纳高额费用来获得选民名单；（4）投票中有舞弊现象，例如，选举日午夜以后仍有选民提交提前选票。选举委员会主席接受了这些提议，并开始着手处理违规现象。<sup>66</sup>这些并不仅仅是执法问题，而是系统性问题；而且现行法律本身的一些条款也存在亟待纠正的问题，例如，候选人登记费用过高，以及政党管理、行动和竞选活动受限。<sup>67</sup>

## C. 议会和立法

议会两院于 8 月 22 日开庭，这是本届议会的第二次会议，但是新政府上台后的首次会议。以前各次会议都是非公开的，只允许官方媒体报道，但此次却允许记者在旁听席观察和报道辩论过程。

即使从官方媒体平淡的报道中也能看出，两院都开展了热烈的辩论，而且涉及曾被视作极端敏感内容的话题，如少数民族地区冲突、赦免政治犯、恢复维权律师执照及结束永盛监狱的秘密审判。各部部长曾应要求到席提供解释，虽然答案不总令人满意，但常常颇为详尽。另外，和以往一样，此次会议花了大量时间在许多远谈不上有全国性意义的琐事上，比如说某镇残破不堪的路灯灯柱，或者特快列车应在某郊区车站停留。这一现象表明议会仍经验不足，而且政府没有提供解决此类问题的其它途径。

大量草案已被提交到了议会，内容涉及地方民主、工会（据劳动部长称具有“国际水准”）、小额贷款、环境保护和私立学校注册。行政部门而非议员们提交了其中大部分的草案。下议院议长还表示将提交一份解决土地没收案件的进展报告，并称主管

定是政治赦免的对象，但今后与武装组织的和平协议中可能解决他们的释放问题。

<sup>59</sup> 见《全缅学生会联邦将为试探新政府重启政治活动》，密希玛通讯社，2011 年 8 月 30 日。

<sup>60</sup> 丹尼尔·希阿福（Daniel Schearf），《缅甸的昂山素季仍在等待民主的降临》，美国之音，2011 年 9 月 13 日。

<sup>61</sup> 总统在议会开庭仪式上的讲话，8 月 22 日，引用如前。

<sup>62</sup> 联合政府公告 34/2011，2011 年 9 月 5 日。

<sup>63</sup> 举三个例子：主席温拉是若开邦人；谭昂权教授是德高望重的克伦邦学者；吴钦貌莱是穆斯林。

<sup>64</sup> 《缅甸外交部长在第 18 次人权理事会上的声明》，日内瓦，2011 年 9 月 13 日。

<sup>65</sup> 危机组织采访，联合国特别报告员托马斯·奥基亚·昆塔纳，曼谷，2011 年 8 月；及《缅甸新光》，2011 年 8 月 26 日。

<sup>66</sup> 危机组织采访，与会的高级党员，仰光，2011 年 8 月。

<sup>67</sup> 危机组织简报，《缅甸选举》，引用如前。

这一事务的立法委员会将监督行政部门的有关行动。<sup>68</sup>

议会还成立了数个常务委员会。第一次会议中成立的常委主管程序问题，而新近成立的常委将处理实质性问题。它们将可能对行政部门进行更严密的监督。<sup>69</sup>另外议会还成立了多个有外部专家参与的专家委员会，其中包括现行法律审议专家委员会，该委员会将审查已有法案，从中寻找需要修订的过时的或者违宪的法律或条款。

这些立法会议远非十全十美，而且不难理解，即使两院议长也体现出关于执行立法职能的知识匮乏和能力有限。工作方式仍有待改进，比如说，详尽的大会和委员会日程表及议题需尽早提前公布，这一事情虽小但关系重大。民主国家应该主动提供专业知识和培训以帮助此类新生机构朝正确的方向发展。在缅甸议会举行首次会议及新政府掌权后，唯一邀请缅甸下议院议长吴瑞曼进行学习访问的外国议会只有俄罗斯杜马，而东盟国家议会及议会联盟本应首当其冲担任这一角色。

尽管有种种不足，缅甸议会在保持与行政机构的独立性方面，在工作能量方面，以及在开展实质性辩论方面，远远超出了任何人的预期。作为旧权力构架中的顶层官员，吴瑞曼的影响力给议会助了一臂之力。丹瑞究竟为什么会让他担任这一至关重要的立法职位，原因并不为人所知。但丹瑞的动机不太可能是为了保障强大独立的下议院，而是制约等待继位已久而且野心勃勃的新总统的权力。不过，这也许仅仅是偶然的結果。瑞曼为建立强大独立的下议院所做的努力既可能是出于对立法机构独立性的真诚信仰，也可能仅仅是为了巩固自己已有的权力基础。然而，如果担任这一角色的人不具备瑞曼的影响力，那么议会将可能容易遭到行政机构的压制和排挤。

#### D. 联合国调查委员会的可行性

严重侵犯人权的行为在缅甸仍时有发生。由于政府和军方人员是问题的主要制造者，因此政府和军方的合作必须是任何解决方案的重要组成部分，也只

有这样才能在侵犯人权问题上取得进展并且使问责制在国内得以建立。由于缅甸政府正在推行改革，而改善人权是内容之一，因此建立联合国调查委员会的努力可能徒劳无功。国际社会的当务之急是给缅甸的改革进程提供支持并鼓励缅甸政府增强同国际社会的联系。

#### 1. 背景

最近几个月，为了争取建立联合国调查委员会以调查关于缅甸境内的国际犯罪的指控，缅甸游说团体、流亡人士组织和人权组织加紧活动。以美国为基地的组织于 7 月 7 日致信给总统奥巴马，呼吁他“发起积极的外交努力以争取联合国的支持来建立调查委员会，从而调查缅甸军方对少数民族犯下的战争罪和反人类罪。”<sup>70</sup>7 月 12 日，人权观察发表了一份报告，声称缅甸军方将犯人作为搬运工使用，从而犯下了战争罪，该组织说：“缅甸政府长期对其武装部队的暴行坐视不管，因此，关注此事的各政府应该支持建立由联合国领导的调查委员会对缅甸境内违反国际人道主义和人权法律的行为进行调查。”<sup>71</sup>这份 70 页的报道还详细列举了其它虐待囚犯搬运工的行径，如草率处决、折磨及使用囚犯作人盾。

8 月 19 日，在欧洲的缅甸游说团体发表了一份简报，论证道，联合国大会年度缅甸决议由欧盟牵头撰写，那么欧盟必须将建立该委员会的条款写入 2011 年的决议草案。<sup>72</sup>联合国缅甸事务特别报告员在 2010 年 3 月的一份报告中提到了组建调查委员会的可能性，但却没有对此建议表示支持。<sup>73</sup>自此以后特别报告员没有再次提及这一观点。并且他在最近对缅甸的一次访问后，强调了利用缅甸国内机制解决问题的重要性，他说道：

我仍然坚信法律与问责制度及保障真相得以公开的措施是缅甸正视过去和当今人权问题并迈向民族和解的基本条件。我再次鼓励缅甸政府展示解决这些问题的意愿与决心，并采取必要措施以保

<sup>68</sup> #《缅甸新光》，2011 年 8 月 26 日，第 5 页。

<sup>69</sup> #例如，已成立的委员会的职能包括：公民权利、民主和人权、国家种族事务和国内和平缔造、银行及货币发展、投资及工业发展、资源及环境保护、医疗健康推广、教育推广、改革及现代化监督、公众投诉及上诉；联合国、东盟、东盟议会联盟大会和国际关系；农民和本地及海外工人事务、及其它数个委员会。许多被任命为委员会主席的议员曾经为主管相关事务的部长。

<sup>70</sup> #《缅甸：银行制裁及建立联合国调查委员会》，22 个组织和一位个人给奥巴马总统的信，2011 年 7 月 7 日。

<sup>71</sup> #《行尸走肉：缅甸东部前线的罪犯搬运工》，人权观察和克伦人权组织，2011 年 7 月。

<sup>72</sup> #《欧盟必须将犯罪调查写入联合国大会决议》，欧盟缅甸网络成员声明，2011 年 8 月 19 日。

<sup>73</sup> #《特别报告员就缅甸人权状况的进展报告》，人权理事会文件 A/HRC/13/48，2010 年 3 月 10 日。原文为：“联合国机构可能针对国际犯罪问题考虑建立有具体事实调查任务的调查委员会”（第 29 页）。

障对侵犯人权行为的调查以独立、公正和可信的形式开展，并且毫不拖延。<sup>74</sup>

昂山素季在 2011 年 6 月 22 日给美国国会的录像讲话中表示支持组建调查委员会的提议，但那是在她同政府进行积极谈话之前。<sup>75</sup>

## 2. 调查委员会是否为最佳方案？

对侵犯人权有罪必究至关重要。缅甸国内目前正在发生的武装冲突中，各方都有严重的侵犯人权的行为，但绝大多数为政府军所为，一些行径甚至够成反人类罪或战争罪。国家军队长期采用残暴的反叛乱战略，打击叛军的平民供给基础。大批村民和俘虏被迫成为部队的搬运工，并遭受极端残忍的待遇，人权观察最近的报告中纪录了这一现象。但据缅甸目前的情况，强行推动建立国际调查委员会并非上策。

建立该委员会的呼声极难成为现实。从程序上来说有三条途径可走，即通过联合国安理会、联合国大会及联合国人权理事会。安理会中掌握否决权的中国和俄罗斯是不可克服的障碍。联合国大会从未组建过此类委员会（此前只组建过关于预算和程序类事务的委员会），而且对开这样的先例持强烈的抵制态度，因此这条路也行不通。<sup>76</sup>此提议在人权理事会上缺乏足够的支持者，亚洲国家尤其对此毫无兴趣，而它们的支持是不可或缺的。一些人建议由联合国秘书长单独发起调查，或者像对待斯里兰卡一样成立一个专家小组展开调查，但这些都是不切实际的想法，因为它们忽略了这两个国家存在的不同境况，尤其是斯里兰卡总统已向秘书长承诺将建立国内问责制。

尽管成立调查委员会的几率很小，但是人们对缅甸现状忧虑犹存，国际社会的一项重要任务仍然是敦促缅甸政府解决这些问题，尤其是确保军队结束其残暴战略和行为。维持强有力的人权状况进度计划极为重要，措施包括保障特别报告员可持续出入缅

甸、保障红十字国际委员会有接触囚犯的机会、维护国际劳工组织强迫劳役问题投诉渠道的开放、并强化新建的缅甸全国人权委员会等国内问责机制。虽然缅甸人权委员会的成效和信誉还有待观察，但国际社会应该为之提供技术援助，并敦促其对仍在发生的众多严重侵犯人权的行为采取行动。

## IV. 下一步如何走？

缅甸正在经历重大变革，而且速度迅猛。上文分析了这些政策变革的意义，另一个重要研究议题是这些改革措施的可持续性。对这一点的分析需要对缅甸的权力基础动态有深入的了解。

首要的也是最重要的一点，丹瑞已经退出了政界。他在日常决策中已不再起任何作用，重大事件中也难以觉察他的影响。总统因此得以有信心和空间实施改革计划。<sup>77</sup>

其次，总统已经在与“反动趋向”的较量中占了上风。他上台后的头三个月相对谨慎，在改革派和反动派之间平衡周旋。但他在 7 月已经在行使权威方面表现得更加自信。现在他正在迅速行动，似乎意在趁自己有空间施展拳脚之际为改革计划建立不可挡之势。

第三，据直接知情人士称，总统得到了关键的实权人物的支持，其中包括国防军总司令和下议院议长。此观点有明显的证据支持：军方控制的部门（如国防和内政部）部长及议会中的军方代表均采取了支持总统推行的改革措施的立场；下议院持同样的支持态度。在释放政治犯一事上，由国防军总司令任命的内政部长是各部中最敢直言不讳的一位，而军方议员也支持这一提议。同样，在反对党议员的倡导下，下议院得以对改革事务展开大量讨论。这样的支持对总统至关重要，因为宪法规定的依照政府机构进行的权力分化同已形成的以个人权势和既得利益为基础的决策机制相矛盾，这一矛盾在转型的初期阶段很容易造成决策瘫痪。

总司令敏昂兰被视作背景无可挑剔的职业军人。他迅速采取行动在军队中树立起了自己的权威，重组了高层统帅并将几名高级军官撤职。他支持总统的动机可能部分源自重树武装部队声誉的愿望，并且

<sup>74</sup>#《特别报告员就缅甸人权状况的声明》，仰光国际机场，缅甸，2011 年 8 月 25 日。

<sup>75</sup>#她还未曾就是否在此事上立场有所改变而发表公开评论。但据报道，在最近一次会面中提到该问题时，她重点强调应寻找改善情况的路径，而不是建立追究责任的机制。危机组织采访，最近同昂山素季讨论此事的个人，2011 年 8 月。

<sup>76</sup>#危机组织采访，联合国外交官，纽约，2011 年 7 月 18 日；危机组织电子信函，联合国官员，纽约，2011 年 9 月 14 日。

<sup>77</sup>#实际上，在所有为该报告所进行的采访中，仅有的一条称丹瑞参加了政治事务的消息被证实为传闻，极可能只是为杜撰。该消息称丹瑞于 7 月将副总统传唤到了住所并毫不含糊地指示他“停止阻碍政府的工作。”

认为达成这一目的的最佳手段是着力在改革后的政治环境中建立职业化队伍。一些消息人士称他可能与总统达成了协议，即以不插手政治和行政事务来换取统治军队的自主权。他也许还有成为总统的抱负。

各当权者对在 2015 年后的政府内争权夺位的盘算是推动这些权力动态的主要力量。2016 年，敏昂兰将年届六旬，按规定必须退休。由于军方议员由三军统帅任命，因此敏昂兰极有望成为他们的总统提名人。<sup>78</sup>现任军方提名人副总统吴丁昂敏乌不太可能连任。因此，他对建立个人声望并不感兴趣，而更专注于实现短期利益。

2015 年大选后，更激烈的角逐将围绕另两个总统提名人的位置展开。选举的结果将是决定性的因素。上议院的提名人预期将同现任一样是一名少数民族代表。而吴瑞曼将极有实力获得下议院提名，尤其是如果总统吴登盛（现任提名人）决定不连任的话。而由于吴登盛健康欠佳，这种可能性存在。<sup>79</sup>

只要总统保持政治势头，如果三军总司令或者下议院议长被视作扰乱重要改革措施的话，那么将有损他们的自身利益。而且也有迹象表明这二人本来也有改革之心，因此总统可能将得以继续推动改革进程。

虽然形势令人鼓舞，但改革成功所面临的挑战不容低估。首先，“反动倾向”势力也许不能挑战总统的政治实力，但这并不意味着它的信徒不会从中作梗。其次，当改革继续深入，成功将不仅仅取决于政治意愿，而会越来越多地取决于政府实施这些新政策的能力。这样一来，情况喜忧参半，而且官僚惰性、能力缺失、机构薄弱、低级别政府内的既得利益分子及腐败现象都可能会阻碍改革前进的脚步。

## 结论

总统吴登盛上台不到六个月即开始迅速实施自己雄心勃勃的改革计划。一系列重要的经济、政治和人权改革措施已经得以实施。释放政治犯仍然是一项重要举措而且可能指日可待。总统主动联系包括昂山素季和少数民族在内的对政府的批评者。种种迹象表明国内因素是推动改革的动力，但新政府仍更加积极接触国际社会。缅甸即将于 2014 年接任东盟轮值主席国。

总统发出了种种信号，表明有引领缅甸走向新的道路的政治意愿，但成功的道路将漫长而曲折。其它国家的经验显示，要改造一个历经数十年民族冲突和独裁统治的国家，任务极为艰巨，而重要的是要认识到缅甸不是一个例外。强大的破坏分子力量可能使改革进程复杂化，而薄弱的机构和政治治理能力的缺乏可能阻碍改革进步。若要建立广泛的公众支持，政府必须实质性地改善普通民众的生活。少数民族地区对政府存在根深蒂固的怀疑情绪，改变这一现象需要长期卓越的努力。这不仅需要改变军队的残暴行为，而且需要在边远地区实行新的执政方针。

在缅甸政治进程迅速发展的情况下，西方国家不能保持怀疑而袖手旁观。即使最乐观的观察人士也未曾预见到缅甸的进步，而抓住这一独特的机遇为这一进程提供支持至关重要。这需要新的、主动的、参与性的方针，并且根据缅甸政府发出的积极讯号作出相应调整。西方国家和多边组织必须迅速提供必要的咨询和技术支持。虽然国际金融公司受法律制约无法全面提供协助，但阻挡此类机构提供其它形式援助的仅仅是保守的政治态度，这样的障碍可以被立即消除。除此之外，各国应为缅甸发生进一步积极进展作准备，因此应该开始制定实质性的及时的政策回馈。缅甸正在化解政治僵局，其它各国应准备对各自政策作出重大修改，否则将会落后于事态的发展。

雅加达/布鲁塞尔，2011

<sup>78</sup> 总统选举过程如下：三名候选人被提名，各由下议院代表、上议院代表和两院军方指定代表提名。接下来两院所有议员组成选举团，就三名提名人投票。得票最多的成为总统，另两名分别成为第一和第二副总统。

<sup>79</sup> 同样，如果登盛在第一届任期中因身体状况而被迫退休，那么瑞曼将是十拿九稳的接班人。（在此情况下，宪法要求下议院选出一名新的总统提名人，而新的总统选举将在这名新的提名人 and 两名现任提名人间举行。）



附件 A

缅甸地图

