

缅甸政局变动的影响及东盟建设性参与^[1]

廖春勇

【内容提要】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，再次使缅甸政局和东南亚区域安全形势面临严重的不确定性风险。本文简要回顾2020年缅甸大选的基本概况，在阐述军方与民盟权力博弈新态势的基础上，指出两个平行政府的合法性争夺趋于白热化、公民抗命运动加剧社会动荡、国内武装冲突趋于“全面化”，是军方接管政权后缅甸政局持续动荡的新特征。缅甸危机对东盟的深刻影响体现在其中心地位、危机协调与管控能力以及东盟经济一体化三个层面，因此迫切需要东盟建设性参与缅甸国内和解进程，深度介入缅甸危机管控，并多措并举提高地区经济一体化水平。

【关键词】缅甸大选 政局变动 东盟方式 建设性介入

【作者简介】廖春勇，广西民族大学东盟学院讲师，缅甸研究所所长，博士。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2021)04-0117-18

[1] 本文是国家社科基金项目“多民族发展中国家政治整合经验教训及对我启示”(18AZZ001)和教育部高校国别和区域研究课题“2020年缅甸大选后的政局变动与外交政策调整对中缅经济走廊建设的影响”(2020-N52)的阶段性成果。

近年来，缅甸政治转型的不确定性及其对周边国家和地区的负面外溢效应已经成为东南亚地区稳定和发展影响因素之一。以2010年11月大选为肇始，缅甸在军方的“监视”下开启了坎坷的转型之路。两届民选政府的执政重点虽有差异，但提振国家经济、促进民族和解、发展民生仍是其共通之处。其间军政关系虽然矛盾重重，但在共同应对少数民族地区冲突、罗兴亚危机等方面均能保持“斗而不破”的态势。2020年大选在新冠肺炎疫情持续肆虐的情况下如期举行，昂山素季（Aung San Suu Kyi）带领全国民主联盟（简称“民盟”）再次以压倒性优势赢得议会选举。然而，2021年2月初，缅甸军方以“竞选舞弊”为由强力接管国家权力，并宣布缅甸进入为期至少一年的“紧急状态”，导致缅甸社会陷入了全面失序状态。

缅甸国内局势走向对东南亚地区的稳定 and 经济发展，甚至对其邻国的边境安全都会产生影响，东盟作为地区组织能否对缅甸危机发挥作用，以及周边大国对缅甸问题的政策反应，都是东盟及其周边国家乃至主要大国密切关注的问题，对此进行梳理和深入分析，力争做出较为客观的研判具有现实意义。本文拟在回顾2020年缅甸大选基本情况基础上，探究军方与民盟权力博弈的新态势，研判当前缅甸政局的新特点，指出缅甸危机对东盟区域冲突管控的影响以及应对之策。

一、缅甸2020年大选基本情况

2020年大选是缅甸民选政府执政后举行的第三次全国多党制选举。民盟作为执政党，其目标依然是谋求连选连任；联邦巩固与发展党（简称“巩发党”）作为最大的在野党，改变自身颓势甚至逆转翻盘是其最大目标。少数民族政党如掸邦民主联盟、若开民族党等虽然在民族选区具有一定的政治基础，但“简单多数制”的选举制度使其很难与上述两个主要缅族政党一决高下。鉴此，本轮大选依然可以视为民盟与巩发党对国家行政权力的争夺，军方则依照宪法扮演幕后监督者和重要参与者的角色。

相关数据显示：在 2020 年大选的主要参选政党提名代表中，民盟 1040 名、团结民主党 1031 名、巩发党 1025 名、联邦改善党 924 名。在选区数量方面，人民院选区 330 个、民族院选区 168 个、省邦议会选区 644 个、省邦议会少数民族选区 29 个。作为本轮大选的非官方选举观察组织，缅甸人民公信力选举联盟（PACE）发布观察报告指出，民众对政治关注度占比已从 2015 年的 43% 锐减至 2020 年的 30%；在 2577 名受访者中仅有 1/2 表示一定会参加 2020 年大选投票；对民盟、巩发党态度积极的受访者占比为 2/3 和 1/4；在对政治机构的信任度排名中，国务资政、缅甸总统、卫生与体育部等名列前三位。^[1]不难看出，经过前两轮选举的历练，选民对选举和政治的热情逐渐回归理性轨道，而新冠肺炎疫情的流行则加剧了民众对投票的顾虑。

2020 年 11 月 8 日，缅甸正式进入大选的全国投票环节。数据显示，具有本轮投票资格的选民约为 3730 万人，由 87 个政党及独立候选人在内的 5639 人角逐 1117 个议席，分别为民族院 161 席、人民院 315 席、省邦议会 612 席以及省邦议会中的少数民族 29 席。11 月 15 日，联邦选举委员会正式公布大选结果：民盟共赢得 476 个联邦议席中的 396 个，其中民族院 138 个、人民院 258 个。而巩发党仅获得 33 个联邦议席，掸邦民族民主联盟获得 15 个联邦议席。^[2]此前多份民调认为民盟的执政业绩不佳且面临新冠疫情冲击，或只能“险胜”，但本轮民盟获胜 396 席，远超 2015 年的 391 席，将获得新一轮议会组阁权。

二、军政双方围绕大选权力博弈的新态势

《缅甸联邦共和国宪法》（2008 年）明确规定：始终坚持军队能参与

[1] People's Alliance for Credible Elections, *Pre-Election Survey: 2020 General Elections*, 2020, p.7.

[2]《联邦议会公布大选结果 民盟胜选将继续执政》，载《缅甸金凤凰中文报》2020 年 11 月 15 日，第 1 版。

和担负对国家政治生活的领导。^[1]因此,无论哪个政党上台执政,民选政府与军队的关系始终都是非对称的和不稳定的。这种赋予国防军在国家政治经济生活中绝对核心地位的制度设计,决定了军政关系矛盾从一开始就是结构性的、长期的。因为政治精英在权力博弈的过程中始终未形成一种确保相互摧毁的势均力敌态势,不利于在妥协和让步中形成民主巩固所需的规则和惯例。换言之,政治精英的冲突与对立是催生民主所需规则的重要条件,政治转型的不确定性要求精英之间保持一种相互抗衡的局面,任何一方违反既定规则,都会引发其它相关方的激烈反对甚至是造成鱼死网破的局面。在当前缅甸的政治架构中,军方随时能够以维护2008年宪法为由,绕开政府实现对权力的全面接管,而政府则因未能实现对军队的国家化改造而处于弱势地位。围绕本轮大选,军方与民盟的权力博弈进入剑拔弩张的新阶段,并呈现出一些新特点。

(一) 修宪从口号走向实施触发军方接管政权

民盟执政以来,虽然将修改宪法作为任期内的三大任务之一,但终因缺乏执政经验而在前三年不得不采取暂时搁置的做法,以换取军方在诸多行政事务方面的有限配合。民族和解进程缓慢且经济提振捉襟见肘,导致缅甸国内对民盟的批评和质疑声不绝于耳,修宪成为重压之下民盟赢得政治支持的重要举措。自2019年1月民盟代表提交成立修宪委员会动议以来,民盟与军方的紧张关系骤然升级。国防军总司令敏昂莱(Min Aung Hlaing)虽然在不同场合声称修宪可在条件允许、时机合适的情况下有序推进,但修宪委员会发起的任何提案讨论均遭到了军方代表的强烈抵制。缅甸2008年宪法不仅赋予军方25%的议席保留权,而且国防部、内政部、边境事务部等重要部门均由军方把持。民盟曾明确要求逐年削减军方固定议席数量,建议从第三届议会开始按照每届15%、10%、5%的比例递减。联邦

[1] 李晨阳:《缅甸法律法规汇编(2008—2013年)》,北京:经济管理出版社2014年版,第2页。

议会议长吴迪昆苗（U T Khun Myat）更表示本届议会任期内将完成修宪工作事宜。由此观之，民盟将修宪提上日程并设置最后期限的声明，严重触动了军方的敏感神经和不安全感，使得军队内部在修宪问题上达成空前统一，因为任何修宪提议均是对其既有利益安排的挑战。

（二）扩大政治支持成为军政博弈的重要策略

谋求连选连任是民盟最大的竞选目标，但近年来乏善可陈的执政业绩与新冠肺炎疫情相互叠加使得民众对政府的信心下降，最为明显的标志是该党在 2017、2018 年两次议会补选中获胜席位都不高。对此，民盟一方面在夯实缅族民众支持基础上，通过扩大少数民族参政权谋求更多选举支持。民族事务委员会作为选举策略的重要一环，其在 2019 年 9 月成立初期仅有 3 名成员，而扩容改组后 15 名成员将从所有省邦和地区遴选。另一方面，寻求克伦民族联盟（KNU）的政治支持成为民盟拉拢潜在盟友、提高获胜砝码的主要手段。昂山素季先后于 2019 年 12 月克伦族新年和 2020 年 5 月克伦民族联盟和平委员会领导人更迭之际向该组织领导人表示祝贺。

赢得更多在野党的政治支持甚至是结盟，成为缅甸军方干预政治的关键砝码。2020 年 8 月，敏昂莱在内比都国防部会见了以巩发党为代表的 34 个政党的领导人，这是近一年来军方与政党组织的第二次会面，尽管是军方与部分政党的吹风会，但更多被认为是在野党与军队“抱团取暖”以施压民盟。

（三）军政矛盾不断升级，双方斗争持续公开化

如果说推进民族和解以及共同面对罗兴亚危机使民盟与军方尚能保持“斗而不破”的竞合态势，那么本轮大选最大的变化则是军政双方矛盾升级并集中公开爆发，大选成为二者斗争的主战场。具体而言，军方多以选举委员会准备不足、选举事务处置不当等借口频频向民盟发难，甚至威胁弹劾总统。如 2020 年 11 月 2 日，军方指责选举委员会准备工作不足并公开质疑其主导公正选举的能力，以及选举委员会回应质疑的态度欠佳，称“期待一场自由公正的选举”。军方于 11 月 30 日自行发起对 218 个镇区选

举情况的审查，并要求民盟提供选举文件的相关副本。12月23日，军方公布审查结果，指出超出760万张的选票存在违规。

民盟不仅公开指责军方相关选举言论违反宪法规定，而且严词拒绝了军方所有选举审查要求。2020年11月4日，民盟发表声明称敏昂莱关于选举的言论违反2008年宪法第26条第1款之公务员包括军队和警察必须远离政党政治的规定。12月10日，选举委员会与军方代表就审查选举文件副本公开论战并驳斥其审查要求。2021年1月底，军方发出最后通牒，要求民盟解散选举委员会、重新计票并推迟新一届议会开会时间，但民盟均未采纳。这在某种意义上可视为军方行使监督权并对民盟最终态度的试探，但民盟罕见的强硬态度使军方认识到双方矛盾已激化到不可调和的地步。更为严重的是，民盟对修宪动议的时间节点安排向军方传递出将打破既有制度安排的清晰信号。这显示如若民盟在本轮大选后全盘推翻2008年宪法，将严重危及缅甸军方的核心利益，军方接管政权、捍卫既得利益成为必然的政治选择。

三、军方接管政权后的缅甸政局变动

（一）两个平行政府的合法性争夺近乎白热化

历史上，平行政府是与缅甸军人政权相伴相生的政治现象。1988年9月、1990年12月，前总理吴努（U Nu）以及盛温（Sein Win）博士曾先后领导成立两届平行政府与军人集团分庭抗礼。因此学者戴维·斯坦伯格（David I. Steinberg）将此次军方再次夺权以及平行政府的出现称为“缅甸历史悲歌的重奏”。军方为赢得执政合法性，一方面宣称民盟选举舞弊导致不公正选举的发生，接管权力则是宪法赋予的合法纠偏行为；另一方面表明成立国家管理委是出于对国家和人民负责的需要。随后，军方于2月2日连夜成立由敏昂莱任主席、包括11人的国家管理委员会，并筹备成立新联邦选举委员会，担纲2020年大选投票审查和下一次大选筹备工作。

同时，国家管理委员会以昂山素季违反《缅甸进出口法》和《缅甸自然灾害管理法》被起诉为由，宣布撤销国务资政府部。2月26日，新联邦选举委员会在首次政党协调会上宣布2020年大选结果无效。

民盟一方面表明自己是经过人民投票选择的合法政府，军方的夺权行为既无法律依据又违反国家关于紧急状态的规定。缅甸2008年宪法规定紧急状态是需经过和国防与安全委员会协商后由现任总统发布，而此次紧急状态既无事前开会协商又非现任总统宣布。另一方面，当选的民盟议员决定成立平行政府，通过颁发临时宪章、完善相关部委与国家管理委员会争夺合法性。先是300多名民盟议员于2021年2月5日成立联邦议会代表委员会，拒绝承认国家管理委员会，而后于3月31日发表通告废除2008年宪法并起草公布《联邦民主宪章》。尤其是联邦议会代表委员会于4月16日宣布成立民族团结政府（National Unity Government），5月5日宣布成立以人民国防军（People's Defense Force）为前身的联邦军。事实上，民族团结委员会由于军方镇压一直无法正常在缅甸境内活动，支持公民抗命运动（Civil Disobedience Movement）成为反抗军方的主要斗争形式。尽管民族团结政府承诺向罢工民众给予每月32万缅币的资金支持，但以公民捐款为主要资金来源很难支撑这一庞大开销。民族团结政府的成立与相关政治活动更多具有象征意义，目前尚无任何外国政府和机构承认其正式地位。

（二）公民抗命运动持续升级加剧缅甸社会动荡

亨廷顿（Samuel P. Huntington）指出：“城市化、识字率、教育和接触传播媒介水平的提高，都在提高人们的愿望和期待，而如果这些愿望和期待不能得以满足，就会刺激个人和集团投身政治。”^[1]对于缅甸而言，数十年的军人高压执政，使彻底改变现状成为普通民众最强烈的社

[1] [美]塞缪尔·亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，王冠华等译，上海世纪出版集团2008年版，第36页。

会情绪，而近年来互联网和社会媒体普及率的攀升则更加增强这一情绪。“我们是社交”（We Are Social）组织的研究报告表明：截至2021年1月，缅甸共有2365万互联网用户，互联网普及率为43.3%，社交媒体用户为2900万，普及率为53.1%，远高于东南亚地区31%的平均水平。^[1]科技发展与教育水平的提高使缅甸民众对外部世界的认识与理解进一步加强，但这并不意味着制度化政治参与成为可能。恰恰相反，教育的普及对政治稳定有着明显的冲击，识字的和半识字的人都会成为民粹主义沉渣泛起的诱因。缅甸城乡受教育程度差异较大，78.1%的农村受访者学历程度仅在小学及以下。^[2]教育水平的普遍低下与互联网海量信息的冲击，使民众很难甄别真伪并作出独立判断，导致盲从成为一些人不得已而为之的选择。

军方接管政权以来，大批缅甸青年走上街头发起公民抗命运动，其组织和参与者不仅包括在校大学生、普通民众、教师、医生，而且也涵盖政府工作人员、军警等。2月22日，缅甸境内爆发规模较大的“22222”抗议示威活动，数百万缅甸民众高举象征抗议的三指手势，呼吁军方释放昂山素季并还政于民。民众示威活动不仅导致超市、食品店、餐饮店、银行以及百货等多个行业停业，而且造成工厂停工、医院停诊、学校停课，使得缅甸社会陷入极度混乱状态。军方与示威群众之间的冲突也由最初的和平对峙转为暴力活动。根据缅甸政治犯援助协会（Assistance Association for Political Prisoners）相关统计，截至4月29日，缅甸军警在应对公民抗命运动中共逮捕3461名嫌疑人，造成约759名群众死亡。

缅甸军方随后宣布对仰光、曼德勒部分镇区实行军事管制，但并未能有效阻止民众抗议示威活动的蔓延。政治评论员乃基（Naing Khit）认为，这些周期性发生的公民抗命运动是对缅甸数十年来军事统治的回应，目前

[1] We Are Social, “Digital 2021: Myanmar,” February 12, 2021, <https://dataportal.com/reports/digital-2021-myanmar>.

[2] 邓云斐：《民粹主义视角下的缅甸民主转型：基于综合调查数据的分析》，载《南亚研究》2017年第1期，第126页。

缅甸社会与军方的和解已不可能，“革命才是结束军人统治的唯一手段”。但极端思想导致抗议示威活动不断升级，恰恰为军方又一次通过建立法律和秩序来控制混乱的社会秩序提供了合理的借口。公民抗议运动的非理性与军方维护社会秩序的“法理性”之间的碰撞极易将二者的冲突推向全面对抗，而且缅甸军方领导层与由青年一代组成的抗议示威群众在看待缅甸问题的认识上存在严重错位。前者认为没有极端暴力就无法制止当前的极端混乱，而后者倾向于越暴力越反抗，因为“这个年轻的群体就像世界上许多早期的革命者一样没有什么可失去的，因而就更容易采取行动”。^[1]总之，缅甸军方对抗议群众的暴力驱逐非但未奏效，反而引起民众对军人集团更大的仇视。

（三）国家政权更迭加速民地武与国防军冲突的“全面化”

权力转移即窗口理论是战争原因研究的重要范式之一。学者斯蒂芬·范·埃弗拉（Stephen Van Evera）指出，“窗口是能产生强烈作用的战争原因”。^[2]具体到内战研究，一个国家内部权力阶层的更迭和军事部署重心的转移均能形成重要的窗口期，交战双方基于更多的战争预期最终导致内战发生。当政治权力更迭并引发大规模内乱时，国家不得不将军事力量用于维护安全与秩序。这种正在减弱的进攻性机会为与政府对立的战争方提供难得的战争部署和物资储备机会，从而使其形成一种错误的乐观主义而倾尽所有战争手段与资源，最终导致内战升级。

数十支少数民族地方武装（简称“民地武”）长期林立且攻伐不断，是缅甸最具特色的政治现象。巩发党、民盟执政时期，数支民地武已经同政府签订了“全国停火协议”，目前仍有佤邦联合军（UWSP）、克钦独立军（KIA）、果敢同盟军（MNDAA）、德昂民族解放军（TNLA）、若开军

[1] David I. Steinberg, “The Military in Burma/Myanmar: on the Longevity of Tatmadaw Rule and Influence,” *Trends in Southeast Asia*, 2021, pp.31—32.

[2] [美] 斯蒂芬·范·埃弗拉：《战争的原因：权力与冲突的根源》，何曜译，上海世纪出版集团 2014 年版，第 88 页。

(AA)、北掸邦军(SSPP)等规模较为强大的民地武游离在该协议的框架外。除了佤邦联合军,缅甸政府军与上述多家民地武均爆发过不同规模的武装冲突。缅甸军方曾以推进民族和解进程和新冠肺炎疫情防控为由,数次延长全国停火期限。但集中主要力量剿灭若开军、取得若开事务的主动权成为军队当下的主要军事目标,加之新冠疫情防控以及政权更迭,使军方无暇顾及其他民地武的发展,这使其他民地武获得千载难逢的调整部署和动员机遇。克伦民族解放军(KNLA)副司令宝觉海发表公开信指出,“70多年来,克伦革命从未有过这样的历史机遇”。

有研究报告认为:军方强力接管政权可能导致缅甸民族地区武装冲突升级。当政府军以主要兵力占领城市时,民地武则通过安全真空向政府提出扩大领土管控的要求。^[1]2021年3月以来,克钦独立军、克伦民族联盟与缅甸军方在克钦邦、掸邦北部、克伦邦以及勃固地区均爆发了激烈的武装冲突。克钦独立军先后攻占包括阿洛本(Alaw Bum)高地、帕敢会卡场口等在内的十多个缅军营地哨所,克伦民族解放军则攻占缅军位于萨尔温江的Mae San Let军事基地。值得注意的是,缅甸近期又新成立了几支规模不等的地方武装,包括孟邦的国民警卫队、曼德勒省的皎塞国防军(Kyaukse District Defense Force)、钦邦的钦兰国防军(Chinland Defense Force)以及伊洛瓦底联邦军等。显然,既已出现的权力转移不仅使老牌民地武集中发难,而且也使潜在的军事武装浮出水面。此外,部分民地武伺机蚕食军方边境管理制度。公民抗命运动的持续爆发以及军方的强力镇压,使缅甸权力运作几近崩溃的边缘,国家基本的行政管理以及银行、公共卫生、交通运输等部门的正常运营受到严重影响。作为国家权力真空的补充,有民地武正取代军方行使民族地区行政管理权。如若开军已基本掌握包括皎漂、延白在内的若开南部乡村地区的管理权,村组的刑事案件一

[1] Crisis Group, *The Cost of the Coup: Myanmar Edges Toward State Collapse*, Crisis Group, 2021, p.2.

般由若开民族联盟的地方负责人管理和处置。

四、缅甸政局变动对东盟的影响及其应对

作为东盟成员国之一，缅甸政局变动除了触发严重的国内动荡和秩序重塑外，也给东盟区域的稳定与发展造成了严重挑战。以印尼、缅甸两国外长的泰国会谈为肇始，东盟掀起了缅甸问题内部协调的序幕。2021年3月2日，东盟召开缅甸问题外长特别会议，呼吁缅甸国内各方保持克制并以对话方式解决危机。4月24日，东盟在雅加达举行缅甸问题特别峰会，寻求给缅甸问题“降温”的有效手段和方法，可见东盟对缅甸危机及其外溢效应的高度关注。

（一）东盟中心性：建设性参与或消极应对

长期以来，不干涉内政和协商一致原则作为“东盟方式”的核心价值成为维系东盟成员国团结协作和发挥东盟中心性地位的制胜法宝。东盟中心性一方面取决于成员国对东盟方式的认同与践行，另一方面根植于东盟在冲突管理方面的根本理念与具体实践。就管理理念而言，东盟要求成员国遵守各种宣言和公报所包含的基本规则和精神，倡导以“自我克制”的方式实现本国和地区的和平与安全。在管理实践层面，东盟避免以对抗、投票等武断方式解决争端，而倡导以搁置争议方式，允许争端方在更长时间跨度内调整立场并最终达成共识。这种为冲突争端方搭建熟悉、安全以及有合作空间的对话协商机制的过程，实际上就是东盟主动创设机制谋求中心性地位的具体体现，而对于“东盟方式”核心价值的尊重也使其获得了更多成员国的认可。

“东盟方式”本身固有的内在矛盾以及成员国的国家利益考量，也会使东盟中心性面临巨大挑战。就内在矛盾而言，由于东盟尚未建立起一套具有约束力的超国家权力的机构和法律规范，私人关系、“非官方”交流

成为东盟协调各方立场的主要手段。这种冲突管理的非强制性和非正式性，无疑会增加协调过程的时间成本，贻误冲突解决的时间，因而被冠以“清谈馆”称谓。就利益诉求而言，东盟成员国本身就存在发达国家和发展中国家的身份区别，综合国力、发展水平、发展阶段以及资源禀赋等方面的差异，使其在集体行动方面存在困难。因此，成员国对“东盟方式”及其有效性的认知和评估，往往取决于该原则是否切合本国的利益考量和具体外交实践。如1992年5月东盟对泰国政府暴力镇压民主示威者的集体失语，以及2017年9月以来东盟成员国对缅甸罗兴亚人危机的观念分化与冲突，恰恰表明“东盟方式”本身可引致严重的合法性危机。

国际社会普遍认为东盟是敦促缅甸局势“降温”的最佳角色，这既源于缅甸的东盟成员国身份，又是东盟巩固其中心性的内在要求使然。而且，缅甸军方与示威群众冲突持续升级导致死亡人数不断上升，加之美国为代表的域外国家干涉，都使东盟面临前所未有的压力。应该说，东盟不仅对成员国民众有免于伤害的保护责任，同时也要同域外安全机制展开制度竞争。如未能及时有效地遏止缅甸国内的冲突态势并消弭其对地区的负面影响，东盟将在内部和外部两个维度丧失其中心性地位。以联合国、中国为代表的国际社会始终明确支持东盟以“东盟方式”建设性参与缅甸国内和解进程，坚定支持东盟的中心性地位。因此，东盟对缅甸危机的建设性参与就是在不干涉内政的前提下寻求一切可能的途径实现缅甸局势的“降温”与稳定。4月24日，东盟各国领导人在会后就缅甸局势达成5点共识：（1）缅甸各方应立即停止暴力，保持最大限度克制；（2）各方应开始进行建设性对话，寻求符合人民利益的和平解决办法；（3）东盟轮值主席国特使应在东盟秘书长协助下调解对话进程；（4）东盟应通过其灾害管理人道主义救援协调中心（AHA Centre）向缅甸提供人道主义援助；（5）东盟轮值主席国特使和代表团应访缅并与各方举行会晤。

毋庸讳言，派遣特使及代表团调解缅甸各方对话是本次峰会共识的最大亮点，构成东盟发挥建设性作用的指导原则。东盟正在尝试构建区域

热点问题协调和解决的突破方案：鉴于不断恶化的缅甸局势不仅对缅甸正常国家秩序产生严重影响，而且也对地区安全和发展乃至东盟的地区合法性造成消极影响，所以东盟领导人果断选择一种以迅速结束暴力为基础并提供谈判可能性的解决方案。正如泰国学者钟嘉滨（Kavi Chongkittavorn）所言，东盟与缅甸军政府的接触实际是一种介乎同伴压力和家庭成员压力的“软干预”行为，它将为东盟后续行动方案提供指导意见。此种基于不干涉原则的积极介入机制，即是针对东盟现有机制无法解决的区域和国别热点问题，采用国际上常用的派遣特使方式，凭借外交官的人格魅力与谈判技巧提出新的解决方案。这种建设性参与是在新战略环境下对不干涉内政原则的继承和发展。历史与现实的经验表明，“东盟方式”并非积极介入区域冲突管理的理念窠臼，建设性参与理应成为东盟协调区域事务并维护其中心性的新常态。

（二）危机协调与管控：深度介入或浅尝辄止

如果说本次缅甸问题特别峰会的召开，是东盟建设性参与缅甸国内和解的开始，那么参与形式的广度以及深度才是考验其危机协调与管控能力的主要依据。深度介入或浅尝辄止成为东盟下一步协调工作的两难选择：无论从东盟决策机制还是解决缅甸危机所需技术条件而言，东盟都难以在缅甸危机中深度介入，但浅尝辄止则会严重损害东盟的中心性和国际声誉。

其一，东盟在集体行动上受到自身固有结构性矛盾的制约，成员国的多样性与东盟协商一致存在天然张力。目前东盟国家很难在缅甸问题上形成统一的认识与行动方案。如印尼、马来西亚、新加坡、菲律宾等国家态度强硬，要求缅甸军方停止暴力并释放民盟政府领导人；而泰国、越南等国家则采取相对温和、谨慎甚至是观望的态度。因此，东盟成员国在缅甸危机中形成的低共识并不能支撑东盟充分发挥地区危机协调与管控的能力。

其二，东盟一旦开始斡旋工作就无法中途停止，一系列技术性难题将有待东盟通过破解。这些问题主要有：一是关于缅甸暴力的界定。东盟需

要界定暴力是仅包括缅甸军方对示威群众的镇压，还是也包含政府军与民地武之间的冲突？如果对此不作出差异化澄清，东盟将面临深度介入缅甸事务的风险。二是东盟缅甸特使的遴选及其主要职责的界定。一方面，东盟缅甸特使不仅要深谙缅甸国情、兼具国际和地区声誉，而且更要为缅甸各方所接受。缅甸军方与民众的矛盾不断升级恶化，说服示威群众回归正常生活秩序需要大量的沟通基础工作。同时，军方与民盟更是互相否定对方的合法性，要求国际社会“选边站”，如何为互不信任的争议方消除障碍并将其拉回谈判桌，将考验东盟特使的综合能力。另一方面，东盟特使除保持与东盟的密切沟通外，还需获得联合国、国际红十字会等国际组织以及包括中国、美国、俄罗斯以及日本在内的域外国家支持。如果东盟在缅甸危机应对处理上继续采取此前浅尝辄止的方式，那么东盟作为东南亚地区最大的多边主义机制的合法性将被削弱。

近期联合国就缅甸危机多次呼吁军方尊重民意，防止形势进一步恶化，同时敦促东盟快速行动以落实缅甸峰会达成的“五点共识”。敏昂莱此前称将在国家回归稳定后认真考虑东盟领导人提出的建设性意见，并在符合国家管理委员会“五步路线图”以及《东盟宪章》精神的基础上逐步落实推进这些意见。^[1]据信，缅甸国家管理委员会发言人佐敏吞（Zaw Min Tun）曾对外宣布东盟领导人计划于2021年5月中旬赴缅展开首轮磋商，但该行程未得到缅甸军方的同意，足见东盟此轮斡旋缅甸危机的重重压力与困难。对此，东盟不仅需要缅甸危机中形成广泛的思想共识，而且亟待廓清所面临的技术性难题。首先，东盟内部需要形成统一声音，即当前缅甸政治危机为该国内政，但仍需关注危机引发的难民、非法走私等外溢性非传统安全对地区的影响。其次，在充分考察缅甸社情民意的基础上，严格界定当前缅甸暴力的边界。由于军方与民众的暴力冲突，与军方与民

[1] “Press Release on ASEAN Leaders’ Meeting,” The Global New Light of Myanmar, April 27, 2021, p.1.

地武之间的武装冲突存在实质性区别，如果将后者囊括在暴力界定范围内，那么将无助于缅甸二月危机的缓解。最后，东盟需要就管控缅甸危机形成时间表。鉴于敏昂莱宣布将在一年后进行大选，而现任东盟轮值主席国文莱任的期已过半，二者在时间上的博弈很难保证“五点共识”得到严格执行。这就需要东盟与缅甸各方在充分协商的基础上制定出解决缅甸危机的时间表，从而杜绝轮值主席国更迭导致的政策执行断层。

（三）东盟经济一体化：逆势上扬或一蹶不振

经济共同体是东盟共同体建设的三大支柱之一，目的是在推动本地区经济均衡发展的基础上建设一个具有竞争力的单一投资目的地并充分融入全球经济，最终实现经济一体化。缅甸目前仍是世界上最不发达国家之一，2019年该国人均GDP为1407.8美元，在东盟成员国排名中垫底。有迹象表明，缅甸经济在军方接管政权3个月内持续下滑：新注册公司大幅下降，1—4月新注册公司分别为1373、188、163和254家，与去年同期相比下降了近87%；网络管制造成KZB、Wave Money在内的移动支付处于瘫痪状态，电子商业业务骤降75%。随着新投资衰竭、现有项目停止以及国际组织的援助中止，缅甸经济陷入严重下滑危机，对正在全力推进的东盟经济一体化及新近签署的《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）实施平添了诸多不确定性风险。

同时，缅甸政局动荡导致失业人口不断攀升，贫困人口和战争难民成为东盟不稳定因素的重要来源。数据显示，自2月以来，缅甸共有超过80%的服装厂停产，造成20多万的工人失业；建筑行业则有约30~40万工人失业。这一现象导致贫困人口激增，使前两届政府的减贫成效付诸东流。世界银行的数据显示，缅甸近年来在减贫方面成效显著，贫困率从2005年的48.2%下降到2017年的24.8%。随着新冠肺炎疫情的持续暴发以及缅甸军方的高压社会管控，缅甸贫困人口呈现不断增长态势。联合国开发计划署（UNDP）指出，缅甸2月“政变”将使贫困率再次提高至

36%左右，而且妇女和儿童受影响最为严重，贫困的代际传递将成为缅甸和东盟实现《2025年东盟共同体愿景》的主要障碍。

东盟已经成为仅次于美国、欧盟、中国和日本的世界第五大经济体，同时也是全球第四大进出口贸易地区。^[1]2020年全球新冠肺炎疫情的持续蔓延与缅甸政局动荡持续交互叠加，对东盟短期经济增长造成严重冲击，同时加剧中长期经济发展所面临的不确定性。尽管东盟各国普遍将防控疫情与提振经济作为主要施政纲领，但整体经济下滑已处于不可逆转态势。缅甸因政局变动引致的经济下滑势必阻滞东盟经济一体化进程。对此，东盟应首先掌握缅甸军方掌权后该国经济变化的基本情况，重点关注如GDP增速、通胀率、失业率等反映经济状况的相关指标变化并及时提出预警。同时，东盟作为区域经济发展的火车头应多措并举，力争实现东南亚经济的逆势上扬。东盟成员国多属高度外向型经济，主要贸易国的经济走向直接决定东盟的经济发展前景。在新冠肺炎疫情引发全球经济大萧条的背景下，东盟与中国却成为引领世界经济正增长为数不多的经济体。据统计，2020年中国与东盟贸易额高达6846亿美元，同比增长6.7%，越南、马来西亚、泰国等位列双边贸易额前三位。^[2]可以肯定的是，尽管中国—东盟经贸关系在中美战略竞争背景下存在一定的不确定风险，但随着区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）的正式签署，东盟可通过加强与中国经济关系、强化区域价值链、提高信息共享水平和标准统一等途径实现经济一体化发展。

五、结语

从目前来看，缅甸二月危机仍在不断发酵之中，其外溢效应正在影响

[1] ASEAN Secretariat. *ASEAN Integration Report 2019*, ASEAN Secretariat, 2019, p.6.

[2] 驻东盟使团经济商务处：《2020年中国—东盟经贸合作简况》，中华人民共和国商务部网站，2021年1月25日，<http://asean.mofcom.gov.cn/article/o/r/202101/20210103033653.shtml>。

与中国、东盟在内的周边国家和地区组织的互动关系。近年来缅甸民众以为国内政治民主已经巩固，希冀在其催化下军人政权逐渐退出政坛，因此很难想象 10 年之后国家权力再次回到军方手中，当前的政局动荡表明缅甸政治发展道路是艰难曲折的。国内长期动乱使国防军具有特殊的政治地位，以民盟、民地武为主要代表的缅甸利益攸关方却无法培养和历练出与军方势均力敌的能力。在权力失衡的背景下，军方的反对者如民盟等试图通过短暂的民主实践和民众的无序化政治参与实现对军队的国家化改造，是引发本次危机的深层次动因。二月危机以后，缅甸政局持续动荡引发各党各派的分化重组，但这并不意味着无法实现政局的“软着陆”。正如中国常驻联合国代表张军大使所言，缅甸各党各派只有在宪法和法律框架下通过对话才能找寻到解决分歧的有效路径，国际社会应当为缅甸解决矛盾分歧创造有利条件。^[1]

对我国而言，尽管两国的战略关系已提升至中缅命运共同体高度，但中缅关系在大国战略竞争加剧背景下面临的不确定风险仍有增无减。近期缅甸国内局势的持续动荡直接关乎中国在缅利益的安全，而中国的“缅甸困境”则源于其国内政治发展的高度不确定性。本次缅甸国内危机发生后，我国不仅需要承受巨大的国际压力要求缅甸军方停止暴力行为，而且亟待加强与缅甸国家管理委员会的沟通合作，以维护中国在缅正当利益。当前缅甸民粹主义盛行以及部分域外国家处心积虑的抹黑，使得我国与缅甸军方的外交沟通均能再次点燃部分缅甸民众的“怨华”情绪。2021 年 3 月部分缅甸民众对仰光郊外工业区 10 多家中资企业进行打砸抢烧则是该社会情绪释放的主要表现。鉴此，我国当前在缅甸面临的困境比以往任何时候都更加复杂和严峻。为消弭缅甸政局动荡引发的负面外溢效应，我国一

[1] 中华人民共和国常驻联合国代表团：《中国常驻联合国代表张军大使谈安理会发表缅甸问题主席声明》，中华人民共和国外交部网站，2021 年 3 月 10 日，<http://new.fmprc.gov.cn/ce/ceun/chn/hyyfy/t1860099.htm>。

方面需要高度关注缅甸政局的最新变化,保持与缅甸各党各派的沟通联系,并在充分尊重缅甸人民意愿的基础上建设性地推动政治和解。另一方面,坚定支持东盟在促进缅甸危机“降温和解”中的建设性作用,充分配合东盟逐步推进“五点共识”的落实工作。

东盟有针对性地召开缅甸问题特别峰会,足见其对地区热点问题的高度重视。然而,东盟固有的结构性矛盾使其在协调和管控地区冲突问题方面的能力和作用有限。应该说,缅甸危机对于东盟而言,既是机遇又是挑战。如果能够按照“东盟方式”劝和促谈,为缅甸问题和平解决发挥积极建设性作用,将有利于提升东盟的地区地位和国际形象。当然,东盟在劝和促谈过程中仍需要解决诸多技术性问题,而这些问题并非是东盟本身或轮值主席国依据一己之力能够完成的,需要在联合国、东盟成员国以及诸如中国、美国等域外国家之间形成一种相互支持的合力。因此,从这个意义上来看,东盟缅甸问题特别峰会不应被视为一个终点,而应该是东盟主动开展外交接触并扩大自身影响力的开始。

【收稿日期：2021-06-10】

【修回日期：2021-06-22】

(责任编辑：林浩昆)