

缅甸军人政权转型原因分析(1988—2015年)*

张伟玉

【内容提要】 虽然目前学界对缅甸是否彻底转型成了民主政体尚存争议,但缅甸已完成了从“纯军人政权”向以“军人为主、文官为辅政权”转型的开启,继而将向“文官为主、军人为辅政权”转型深化却是一个不争的事实。缅甸军政府愿意推动政权转型的原因,是其所追求的利益目标的改变和保障条件的完备,这两个因素共同促使军政府放松对权力的控制,从而开启和深化了政治转型。缅甸军政府从追求对政权的完全控制转变到对其关键性权力的控制,以使得军方获得最大的净收益,特别是制度保障、组织保障和军事保障这三项条件的具备并互为补充,极大降低了军方推动政治转型的风险。本文建构了一个解释缅甸整个军人政权转型时期的较为完整和系统的理论框架,有助于理解缅甸军人政权转型的本质,也可以帮助理解其转型后的政治行为逻辑。

【关键词】 缅甸军人政权 政治转型 利益目标 保障条件 根本原因

【作者简介】 张伟玉,清华大学国际关系学系2011级博士研究生。

电子信箱:zhangwy08@139.com

一、研究背景与问题提出

冷战结束后,亚太地区民主政体的数量总体上不断增加。^①近年来缅甸也加快了政治转型的步伐。缅甸于1948年独立后开始实行议会民主制,然

* 本文感谢阎学通教授的悉心指导,感谢马燕冰研究员、孙学峰教授、漆海霞副教授、陈琪教授、邢悦副教授和徐进副研究员对本文提出的建设性修改意见。文责由作者自负。

^① Polity IV Country Reports 2010, <http://www.systemicpeace.org/p4creports.html>.

而第一次民主化尝试的失败,使得1962年奈温军人政变上台,缅甸就此开始了漫长的军人执政之路。

1988年,缅甸爆发了全国性的抗议示威活动,国防军总参谋长兼国防部长苏貌率军队推翻了奈温领导的“缅甸社会主义纲领党”政府,取得了国家政权,成立了“国家恢复法律和秩序委员会”(以下简称“恢委会”),开启了苏貌新军人政权时代。苏貌军政府放弃僵化的“缅甸式社会主义”模式,实行多党制,并表示将在1990年举行大选,缅甸出现了一定程度的政治自由和经济开放局面,^①但好景不长,这一局面很快就因军方拒绝向在大选中获胜的“全国民主联盟”(以下简称“民盟”)交权而被打破。从此西方国家开始了对缅甸长达半个世纪的制裁,缅甸从一个东南亚富庶大国沦为世界最不发达国家之一。

1992年丹瑞政府上台执政,于1993年第一次制宪国民大会召开,但由于军政府与民盟的激烈对抗,制宪会议被中断。1996年丹瑞将“恢委会”改为“国家和平与发展委员会”(以下简称“和发委”),显示了其推动改革开放的立场。2003年,军政府宣布了“七点民主路线图”计划。2007年在军方主持下制定了《缅甸联邦共和国宪法》草案。2008年5月对新宪法进行了全民公投,顺利获得通过。新宪法成为缅甸的基本法和最高法,确立了缅甸实行议会选举的民主政治体制。

2010年11月7日,缅甸举行了多党制大选,联邦巩固与发展党(以下简称“巩发党”)获胜。2011年3月30日,丹瑞大将宣布撤销各级“和发委”办公室,新老政府顺利完成交接,吴登盛就任新总统。^②缅甸从丹瑞执政的“纯军人政权”和平转型到以“军人为主、文官为辅政权”,这标志着缅甸正式开启了政治转型之路。

2015年11月8日,缅甸再次举行大选,反对党民盟获胜^③。2016年2月1—3日,缅甸联邦议会选举吴温敏任人民院(相当于下议院)院长、曼温凯丹任民族院(相当于上议院)院长。^④3月15日,民盟资深成员吴廷觉当选为新

① 李晨阳:《2010年以来的缅甸政治转型评析》,《领导者》第47期,2012年8月。

② 张云飞:《缅甸军政府向民选政府移交权力》,2011年3月30日,新华网,http://news.xinhuanet.com/world/2011-03/30/c_121249913.htm。

③ 张云飞、庄北宁:《缅甸公布最终选举结果》,2015年11月20日,新华网,http://news.xinhuanet.com/2015-11/20/c_1117214452.htm。

④ 张云飞、庄北宁:《缅甸政府承诺平稳移交权力》,2015年11月11日,新华网,http://news.xinhuanet.com/world/2015-11/11/c_128418832.htm。

总统。^① 民盟主席昂山素季由于受宪法条款限制(配偶为外籍人士的不能出任总统)担任了国家顾问、外交部和总统府部部长职务。^② 3月30日,吴廷觉带领新政府宣誓就职,^③这标志着昂山素季领导的民盟开始迈入缅甸政治舞台的权力中心。

正如“政体第四代”指数所显示的那样,缅甸的民主程度从2009年后就开始出现不断上升的趋势(见图1)。

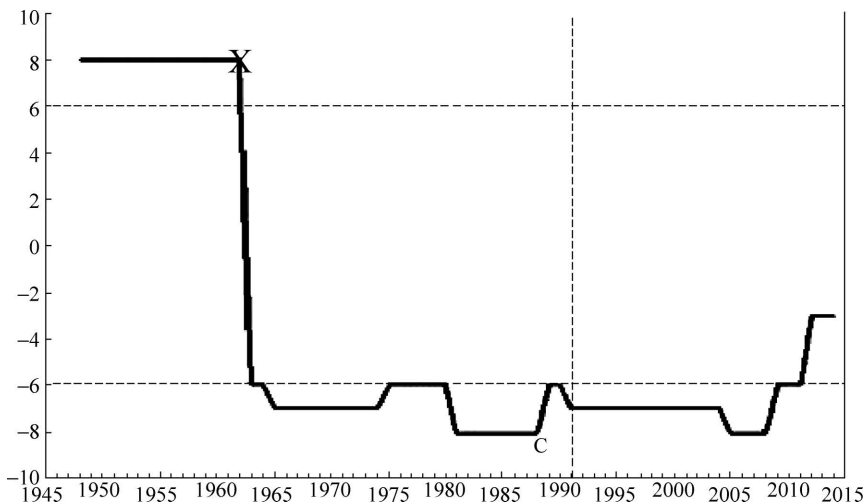


图1 1948—2013年缅甸的威权趋势^④

资料来源: Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800—2013, <http://www.systemicpeace.org/polity/mya2.htm>.

① 《吴廷觉当选新一届缅甸总统》,2016年3月15日,新华网, http://news.xinhuanet.com/world/2016-03/15/c_1118336431.htm.

② 《昂山素季出任缅甸国家顾问,总统已签署相关法案》,2016年4月7日,中国社会科学院网, http://www.cssn.cn/gj/gj_gjzl/gj_sdgc/201604/t20160407_2954558.shtml

③ 庄北宁:《缅甸新政府集体宣誓就职》,2016年3月30日,新华网, http://news.xinhuanet.com/2016-03/30/c_1118488683.htm

④ X处为1962年奈温政权开始执政,C处为1988年丹瑞政权开始执政。政体第四代指数其政体的给分以选举的竞争力、开放和参与程度进行评估,给予-10到10分的数字,分数在-10到-6对应的是独裁政体,-5到5对应的是半民主状态国家,分数在6至10的是民主政体。

缅甸这三次大选之所以出现不同的结果,其根本原因和所蕴含的内在政治逻辑是一个值得系统分析的问题。本文尝试回答缅甸军人政权转型的原因和条件是什么。

二、对缅甸民主转型原因的现有解释及不足

目前学界对缅甸军人政权推动政治转型的解释,归纳起来大体有下述四种,下面将对其进行逐一回顾和评论。

(一) 内外压力说

用“内外压力说”解释缅甸军人政权转型的原因在学界有很大的影响力。持这派观点的学者认为,缅甸军人政权开启政治转型是因为同时受到了国内和国际压力的影响。这派观点还具体分为三个小派:“内外压力共同作用派”、“内压为主—外压为辅派”和“外压为主、内压为辅派”。

第一,“内外压力共同作用派”。这派观点综合性地认为是国内外压力共同推动了缅甸军政府的政治转型,持这派观点的学者为数众多。有学者认为,自从苏貌军事政变上台后,军政府在国内和国际社会的合法性程度都不高,为求得生存空间不得不进行民主改革。^①有学者认为,缅甸军政权转型的主要原因有:一是国内经济止步不前,民众求变心切;二是西方国家背后支持缅甸民主派,正面打压军政府;三是东盟敦促缅甸推进民主进程。^②有学者也认为,缅甸政治体制僵化,军政府与民盟在民主改革问题上矛盾公开激化,加上国内民族矛盾顽疾未解,内战频频,经济落后,民生艰难,西方国家长期对缅经济制裁,并指责其民主缺乏和人权问题严重,^③因此,缅甸军

① 王卫:《缅甸军政府的转型及其前景展望》,《东南亚研究》2012年第4期,第33页。

② 王士录、张党琼:《试述进入新世纪以来缅甸的政治转型》,《西部学刊》2013年第12期,第79页。

③ 宋清润:《缅甸改革两周年成就与挑战》,《国际研究参考》2013年第3期,第15页。

政府始终处于国内外都要求实行民主的巨大压力之下。^①

第二,“内压为主、外压为辅派”。持这派观点的学者认为,内部压力比外部压力在推动缅甸军政府的政治转型过程中更为重要,内部压力起决定性作用,外部压力起辅助性作用。有学者认为,外因虽然对缅甸军政府的民主化进程影响很大,但不起决定性作用,其内部因素的发育成熟才是一个国家推行民主化的关键。^②从内部来看,主要是昂山素季领导的反对派对军政府构成压力;从外部来看,主要是美国等西方国家在民主价值观上的“强加”和东南亚国家民主化的“示范效应”。^③此外,2010年始于突尼斯、埃及等国的“阿拉伯之春”运动,以及美国对恐怖分子和独裁者的心理威慑,也对缅甸军政府高层产生了较大的心理震撼。^④在内外双重压力下,缅甸军政府高层领导人为求得自身平稳过渡和生命财产安全而进行政治改革。^⑤

第三,“外压为主、内压为辅派”。持这派观点的学者认为,缅甸军政府推动政治转型主要是源于外部压力。有学者认为,自独立以来,缅甸大多数时期一直处在军方的专制统治之下,由于其整个历史具有侵犯人权、镇压公民的极权政治记录,正面临西方的严厉制裁,加上面对经济下滑的严酷现实,所以军政府不得不通过降低其长期实行专制的军事力量和政策,推进渐进式的改革。^⑥

持上述观点的学者众多,但也有学者认为它们不是缅甸军政权转型的决定性原因。缅甸学者雀雀森(Chaw Chaw Sein)认为,缅甸的政治转型是一场自上而下的改革,无论是外部或是内部人民的压力都不是决定性的力

① 宋清润:《缅甸改革两周年成就与挑战》,《国际研究参考》2013年第3期,第15页。

② 李晨阳:《2010年以来的缅甸政治转型评析》,《领导者》第47期,2012年8月。

③ 李晨阳:《影响缅甸民主化的主要政治势力》,《当代亚太》2006年第4期,第26、40页。

④ 李晨阳:《2010年以来的缅甸政治转型评析》,《领导者》第47期,2012年8月。

⑤ 同上。

⑥ Sydney Bergen, *Development, Democratization, Good Governance and Security: A Case Study of Burma/Myanmar*, December 2012. <http://www.beyondintractability.org/casestudy/bergen-burma>.

量。^①而且,无论是缅甸面临的国外压力还是国内压力,它们在这20年里都存在,而且其性质也没有太大改变,因此这派的观点无法解释压力在何种情况下发生,以及在何时生效或者不生效。

(二) 精英决定说

关于军政权转型,有学者从精英主义的分析视角进行解释,认为精英是政治系统的决定性因素,必须以它为核心才能理解政治的本质和走向。^②持这派观点的学者认为,精英的认知和选择极大地推动了一国的政治发展,在这一进程中领袖的认知和选择起关键作用。^③这派观点又分为三个小派:“政治精英互动派”“军人集团内部博弈派”和“最高领导人决策派”。

第一,“政治精英互动派”。持这派观点的学者认为,缅甸军政府与国内外政治精英的互动推动了其转型。^④比如,军政府通过与反对派协商,修改了政党注册法,双方初步建立起信任,为更广范地分享权力清除了障碍;通过与少数民族地方武装组织互动,与部分武装组织和解,签订了和平协议,为更公平地在不同民族间分享资源创造了可能;通过与外国政府高层互访,赢得了西方的认可,使其逐步解除了对缅制裁。^⑤但这派的观点缺乏对政治精英选择与反对派、少数民族地方武装和外国政要进行互动原因的解释。

第二,“军人集团内部博弈派”。持这派观点的学者认为,缅甸军政府的转型是“保守派”和“改革派”两派斗争、博弈和妥协的结果。这派观点认为,缅甸存在超越宪法的“最高委员会”,其内部的“改革派”和“保守派”两种势力的博弈导致了缅甸军政府的转型。^⑥但是,这派观点忽视了他们在维护军

^① 笔者在2015年6月24日在缅甸仰光的访谈,访谈对象为仰光大学国际关系学系系主任雀雀森(Chaw Chaw Sein)教授。

^② 陈明明:《所有的子弹都有归属——发展中国家军人政治研究》,天津人民出版社,2003,第19页。

^③ 王子昌:《精英互动与缅甸的政治发展:2011年缅甸的政治与外交》,《东南亚研究》2012年第2期,第36页。

^④ 同上。

^⑤ 王子昌:《精英互动与缅甸的政治发展:2011年缅甸的政治与外交》,《东南亚研究》2012年第2期,第30页。

^⑥ 周宇:《缅甸政治改革的成功靠军人集团的默许和配合》,凤凰网, http://news.ifeng.com/history/shixueyuan/detail_2013_07/08/27268438_0.shtml。

人利益的基本目标和诉求方面是一致的,这派观点还缺乏对军人集团内部的改革派愿意放松权力而推进政治转型原因的进一步解释。

第三,“最高领导人决策派”。持这派观点的学者认为,缅甸军政府最高领导人的选择和最终决策对政治转型起到了决定性的作用。有学者认为,是缅甸军政府的第一号人物丹瑞的个人决策,使得军政府主动开启了政治转型,并持续推进了国家的民主改革。也有学者认为,吴登盛总统是缅甸的“戈尔巴乔夫”^①,他的认知和选择对推动缅甸政治转型起到了重要的作用。^② 缅甸政治转型是政治、军事精英策划和主动推动的,军队的配合使得转型能够开启和深入。^③ 但这派观点缺少对最高领导人做出推动政权转型这一决策背后原因的解释,也没有解释丹瑞和吴登盛在前期和后期的不同行为的动因。

(三) 军人利益说

还有学者用“军人利益说”来解释缅甸政治转型的动因,持这派观点的学者认为,军人们出于对追求自身利益的考虑,主要是为未来自己的人身安全提供保障,避免遭受反对派的清算,同时获取经济、财产等利益而推动政治转型。有学者认为,军方高层领导人及其亲信们意识到,如果放弃对政权的直接统治,转而进行民主改革,会使他们聚敛财富的机会更多,还可以从“盗贼式”的统治转变为“创业式”的统治,这不仅能提升军人集团在国内社会中的地位,还能使其在国际社会中更加安全。^④ 但持这派观点的学者没有进一步解释缅甸军政府在何种条件下会交权,通过何种方式能够实现和维护其追求的利益目标。

① 王军:《吴登盛:缅甸的戈尔巴乔夫》,《World Vision》2012年第3期,第49—51页。

② 王子昌:《精英互动与缅甸的政治发展:2011年缅甸的政治与外交》,《东南亚研究》2012年第2期,第36页。

③ 马燕冰:《缅甸政治改革的进展与问题》,《和平与发展》2014年第1期,71页。

④ 大卫·卡穆卢:《两个缅甸,精神分裂的转型》, http://www.guancha.cn/David%20Camroux/2014_08_27_260865_s.shtml。

(四) 国际形势说

持“国际形势说”观点的学者认为,缅甸军政府开启政治转型是受到了外部形势变化的影响,尤其是美国“重返亚太”战略的实施对其产生的作用和影响。有学者认为,因为缅甸长期遭受西方的政治封锁、外交孤立和经济制裁,而在美国“重返亚太”之际缅甸面临两种抉择:要么坚持军人统治,游离于美欧主导的国际社会之外,艰难生存和缓慢发展;要么推进政治转型,建立民主政体,迎合西方的民主价值理念,得到西方的接纳和认可。结果军政府选择了政治转型,拟通过融入国际社会赢得发展机遇。^①虽然美国“重返亚太”战略实施后,美、欧等西方国家陆续与缅甸改善双边关系,通过与军政府的接触和对话,缓和了双方多年来的敌对关系,为缅甸政治转型的持续和推进提供了较为宽松的外部环境,但这派观点难以解释在2009年美国未实施“重返亚太”战略之前,缅甸就已经于2003年公布了民主化分七步走的路线图,并于2008年举行全民公决通过了新宪法。加之缅甸早在新宪法通过前后就发表声明将于2010年进行全国性的多党大选。因此,国际形势变化也不完全是缅甸军政府实施政治转型的根本原因,而只是对其起到了影响作用。

三、关于缅甸军人政权转型的定义、假设及解释

(一) 核心概念的界定及操作化

1. 缅甸军人政权转型的定义

“军人政权”是指国家最高政治决定全部或主要由武装部队成员作出的政权类型^②。转型是指一个制度与另一个制度的过渡期。^③军人政权转型

^① 晋军:《美国影响力重返亚太背景下的缅甸国内变局》,《唯实》2012年第3期,第93页。

^② 戴维·米勒、韦农·波格丹诺主编:《布莱克维尔政治学百科全书》(修订版),邓正来等译,北京:中国政法大学出版社,2002,第507页。

^③ 吉列尔莫·奥唐奈、菲利普·施密特:《威权统治的转型——关于不确定民主的试探性结论》,景威、柴绍锦译,北京:新星出版社,2012,第5页。

指军人政权以某种途径(或被迫或主动地)将掌握的权力部分或全部交还给文官政府的程序和过程。本文将1988年以来的缅甸政权分为四种类型(见图2)。

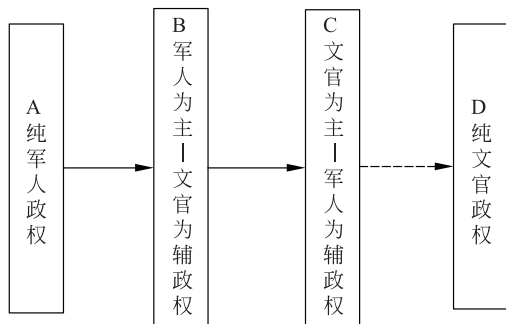


图2 缅甸1988年以来的政权类型

(备注：图例 —> 已发生的转型 -.-> 尚未发生的转型)

第一，“纯军人政权”。这类政权是指政府部门的高层职位全部由军官担任，而且他们不是通过选举上台，而是通过军人政变等非选举手段上台的。本文的研究对象中符合这一类型的政权是苏貌军政权和丹瑞军政权。第二，以“军人为主、文官为辅政权”。这类政权可能是通过选举上台的，但政府部门中的高层官员大多是军官或是脱下军装的退役军人。本文研究对象中符合这一类型的政权是吴登盛政权。第三，以“文官为主、军人为辅政权”。这类政权是通过选举上台的，政府部门中的高层官员和议会议员大部分是文官，但也有一部分是军官或者是脱下军装的退役军人。本文研究对象中符合这一类型的政权是昂山素季-吴廷觉政权。最后，“纯文官政权”。这类政权中几乎所有的政府高官及议会议员都是通过选举产生的。本文的研究对象中目前还没有这一类型的政权。

图1中四种政权的转型过程，都属于军人政权转型的范畴。由于本文的研究对象是缅甸军人政权的转型，由于第四种纯文官政权还没有出现，因此它不属于本文的研究范畴。

2. 利益目标的定义及操作化

《马克思恩格斯选集》将“利益”(interest)解释为与个人、集团或社会的

需要相关联的好处。^①一般来说,能够满足人的物质或精神需要的都可以称为利益。^②

“目标”(target)在动机心理学中指有机体所想达到的最终结果;由于目标能满足个体的需要,因而具有动机的性质,它能推动个体为实现目标而行动。^③目标的不同会引起行为的不同,有意义的切实可行的目标起着激发人的动机、指导人的行为的作用,也可起着增强群体组织凝聚力的作用。^④

本文所指的“利益目标”(target of interest),是指缅甸军政府为获得某种利益而确立的对国家政权控制或不控制的目标;对政权的控制根据程度的不同,可分为完全控制、关键性控制、放弃控制和失去控制四个类别。不同的利益目标能够激励或推动行为者采取不同的行动,为达成不同的利益目标,他们采取的手段和行为不同,使用权力的方式和手段也各不相同。

由于权力是政治运作的核心,对政权控制的关键在于对权力的控制,对缅甸军政权的利益目标进行操作化,可以用权力进行衡量,对政权的控制程度可以用权力的使用方式来衡量。那么,利益目标的四个取值的概念及其内涵分别如下:

第一,完全控制。是指军政府以绝对军事权力和绝对政治权力为手段,维持对国家政权的全面和绝对的控制,不允许反对派有任何的政治空间。

第二,关键性控制。是指军政权以对国家政权的关键性控制为目标,是以绝对军事权力和部分政治权力为手段,维持对国家的关键性领域或部门的控制,允许反对派有一定或较大的政治空间,但军方的权力相对于反对派来说能够形成较大影响和制衡。

第三,放弃控制。指军政府不动用军事权力和无政治权力,主动放弃对政权的控制,完全交权给反对派。军方的权力相对反对派来说不形成优势,且对国家政权的影响力很小,反对派则拥有全部的政治空间。

第四,失去控制。是指军政府被迫放弃对国家政权的控制,或被反对派

① 《马克思恩格斯选集(第3卷)》,北京:人民出版社,1995,第209页。

② 阎学通:《中国国家利益分析》,天津人民出版社,1996,第29页。

③ 车文博主编:《当代西方心理学新词典》,长春:吉林人民出版社,2001,第234页。

④ 谢新观主编:《远距离开放教育词典》,北京:中央广播电视大学出版社,1999,第142—143页。

和民众以革命的形式推翻。因此,军方相对于反对派来说无任何优势,相反还处于劣势,对国家政权的影响力最小,反对派拥有全部的政治空间。

3. 保障条件的定义及操作化

“保障条件”是指在权力交换过程中,为降低不确定的转型风险而对自身利益采取的相应保障措施或条件,主要通过制度、组织和维持军事暴力控制实现对转型风险的逐级保障。

道格拉斯·诺斯(D. C. North)等人提出人类历史上曾存在着“原始社会秩序(the primitive social order)”、“限制介入社会秩序(the limited access order)”和“开放介入社会秩序(the open access order)”等三种社会秩序形式,其演化的关键是从限制介入状态向开放介入状态跃迁。这需要“三个门槛条件(three doorstep conditions)”：一是精英的治理法则；二是持久的社会组织形式；三是政治对军队的控制。^①

本文提出的保障条件,即制度、组织和军事力量,就是受到诺斯等提出的这“三个门槛条件”概念的启发。本文所涉及的制度、组织和军事力量的定义和操作化的内容如下：

第一,制度的定义及操作化。诺斯将“制度分为正式制度和非正式制度”。^②“正式制度”主要是指宪法、法律规范等；“非正式制度”主要指行为的习惯性规则、社会关系或规范。^③不同级别的规则——宪法、成文法、基本法结合在一起,界定了存在于特定交换中的正式权利结构。^④制度是一个社会

^① 参见 D. C. North, J. J. Wallis, S. B. Webb, B. R. Weingast, “Limited Access Order in the Developing World: A New Approach to the Problems of Development”, *Policy Research Working Paper* 439; D. C. North, J. J. Wallis, B. R. Weingast, “Violence and the Rise of Open-Access Order”, *Journal of Democracy*, Vol. 20, No. 1, 2009. 道格拉斯·诺斯：《制度、制度变迁与经济绩效》，杭行译，上海：格致出版社 & 上海三联书店 & 上海人民出版社，2014，第 36 页。

^② 道格拉斯·诺斯：《经济史的结构与变迁》，台北时报文化出版公司，1995，第 211 页。

^③ 崔宝敏：《制度变迁：理论与经验——基于诺斯与格雷夫的比较分析视角》，《理论经济研究》2014 年第 2 期，第 18 页。

^④ 道格拉斯·诺斯：《制度、制度变迁与经济绩效》，杭行译，上海：格致出版社 & 上海三联书店 & 上海人民出版社，2014，第 3 页。

博弈的规则,它们是人为设计的、型塑人们互动关系的约束。^① 宪法代表凌驾于一切之上的“元规则”。^② 本文的制度操作化指标是指宪法。

第二,组织的定义及操作化。人们是在既有约束条件所决定的机会集合下有目的地创立组织的,组织包括政治团体(政党、行政机构等)、经济团体和社会团体。^③“社会组织的发展,使其逐渐由基于个人关系的社会组织形式,转变为基于非个人的持久社会组织形式,进一步为这种关系网络形成打下基础,并最终演化为承载这一关系的载体,确保一个现代性政权的合理和可能的社会组织形式是政党,最高级的组织形式是国家。”^④组织是指拥有持久的社会组织形式,包括国家本身、次国家行为体、政党等。本文所指的的社会组织操作化指标是政党。

第三,军事力量的定义及操作化。军事保障是对军事力量和暴力机构的垄断性控制。暴力在人类发展的初期是争夺社会资源的主要竞争手段,原始的自然国家在对暴力的控制中逐渐形成,对军事力量这一暴力的最集中载体和手段的稳固控制,不仅是社会机制的强有力的保障,还进一步削弱了潜在社会暴力出现的可能。^⑤ 本文的军事力量的操作化指标是指军队。

(二) 研究假设及主要变量

1. 研究假设

本文以利益目标和保障条件为自变量的双变量分析。利益目标的取值有:对政权的完全控制、对政权的关键性控制及对政权放弃控制,被革命推翻而失去控制。本文主要研究从对政权的完全控制到关键性控制的情形。

^① D. C. North. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge University Press, 1990), p. 1.

^② 欧阳景根:《民主转型与巩固:民主化理论模式的评析与民主巩固的序列分析模式建构》,《比较政治学研究》第3辑,第54—55页。

^③ 道格拉斯·诺斯:《制度、制度变迁与经济绩效》,杭行译,上海:格致出版社 & 上海三联书店 & 上海人民出版社,2014,第5页。

^④ 何哲:《从诺斯的“开放介入社会”理论到“中国特色社会主义民主”》,《马克思主义与现实》2011年第2期,第155页。

^⑤ 同上。

其保障条件的变量值有“不完备”和“完备”两种。其中,“保障条件完备”是指三项保障条件全部都具备和被满足的情况,缺失一个或两个,其保障条件就是不完备的。变量关系和研究假设见表1。

表1 变量关系与研究假设

		利益目标	
		改变	不变
保障条件	完备	转型	拒绝转型
	不完备	拒绝转型	拒绝转型

2. 利益目标改变的原因

第一,军人精英内部的社会成分、文化素质和政治意识形态的变化,使得军人内部对其利益目标的认识发生了改变。主要表现在三个方面:其一,军人社会阶层的平民化倾向使得军人能够拉近与社会的距离;其二,军人总体教育水平的提高以及对政治、经济、社会情况的了解,使得他们加深了对国际国内形势的理解;其三,军人的政治意识随着自身理论学习和社会实践的深入有所提高,对社会创新和革新的必要性有了更深刻的认识。^①

第二,国际国内环境的变化导致军政府的统治成本加大,因而需要对其所追求的利益目标进行调整,以适应全球化和开放的社会现实需要。权力是实现社会资源占有的直接途径,军人们不断通过自身的权力来追求更大的利益。然而,随着全球化的发展、环境的逐渐开放、信息的扩散速度加快以及军人独裁统治时间的延长,军人政治精英们维持统治的成本越来越高,其维护自身利益的方式和手段也需要相应地发生变化。

第三,网络发展、全球化加速以及跨国社会组织的“推波助澜”,使得军政府的部分权力向社会转移和分散,军人维持统治的手段不得不进行改进和升级,军事暴力的作用和使用的局限性愈加突出。军方依靠直接掌握和控制的军事暴力来维持统治,以及采用极权主义式的行政命令和强制控制的

^① 陈明明:《所有的子弹都有归宿——发展中国家军人政治研究》,天津人民出版社,2003,第184—186页。

方法已经无法持久地维护军人的统治地位。军政权如果不能采取更多与社会对话的方式,不仅无法较好地统治社会,还会失去治理的正当性和合法性,从而引发政治危机。

综上所述,当前无论是国内社会还是国际社会无不发生着巨大的改变。无论是什么性质的政权,如果统治的手段不进行改进,就无法在发展中的国内和国际社会中维护其利益,也无法在变迁的政治体制下持续而长久地获利。对于缅甸军政府而言,在维持对政权完全控制目标的预期收益不变的情况下,随着军事独裁统治时间的延长和时代环境的逐渐开放,缅甸军政府要降低统治成本,获得更大收益,就必须改变之前追求的对国家政权完全控制的目标,这将是一种务实的、理性的选择。缅甸军政权利益目标改变的原因如图3所示。

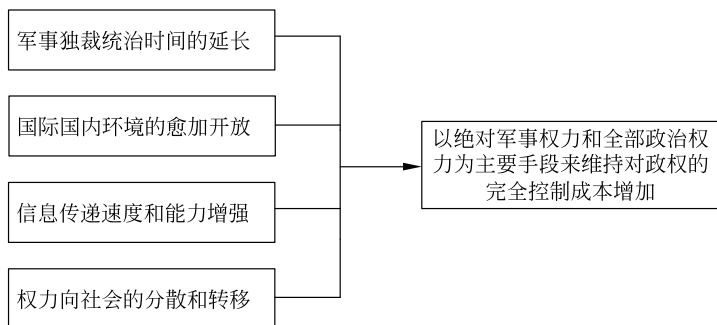


图3 缅甸军政权利益目标改变的原因

3. 保障条件完备的作用

组织保障、制度保障和军事保障在政治转型中的抗风险能力各有优点和缺陷,只有三者同时具备,才能互为补充和强化,才能使保障能力提升到最高,灵活性提升到最大,从而使整体的抗风险能力最强。若缺一或缺二都会使抗风险能力大打折扣。制度保障、组织保障和军事保障这三个保障措施的作用和特点分别是:

第一,制度保障的作用是降低军政府转型过程中的风险,提高整个转型过程的可控性。在民主政治体制下,制度保障的特点是保障能力较强,制度一旦建立起来,如要修改则需要符合一定的法律程序。因此,从整体上看制

度保障对转型的抗风险能力较强。制度在社会中的主要作用是通过建立一个人民互动的稳定结构来减少不确定性。^① 制度防范机会主义行为,避免集体不理性和促进效率。^②

第二,组织保障的作用主要是为军政权在转型后的民主政治新秩序下提供参与民主政治运行规则的政治组织。组织保障的灵活性较大,但保障能力一般,因为组织本身可能会变强,也可能会变弱。因此,整体上组织保障对转型的抗风险能力居中。组织是为人们互相交往提供某种结构,为达到某种目标并受到共同目的约束的团队。^③

第三,军事保障作用是为军政府转型过程中和转型后维持其核心利益提供最强有力的军事暴力保障。它的优点是保障能力强,因为军事力量是暴力使用的最重要手段;对军事暴力的牢固控制强化了社会统治的基础,削弱了潜在的社会暴力。^④ 但它的缺点是使用起来灵活性差。现代社会的发展和国际社会的压力使得使用军事暴力手段需要极其谨慎,且不能过于频繁,否则会产生“自杀式”效应,引起社会的强烈反抗。军事、制度和组织保障与抗风险能力的关系见表2。

表2 保障条件与政权转型的抗风险能力

保障条件	保障能力	灵活性	抗风险能力
军事保障	强	小	强
制度保障	较强	一般	较强
组织保障	一般	较大	一般
三项结合	最好	互补	最强

① 道格拉斯·诺斯:《制度、制度变迁与经济绩效》,杭行译,上海:格致出版社 & 上海三联书店 & 上海人民出版社,2014,第6页。

② 罗伯特·H. 贝茨:《超越市场奇迹——肯尼亚农业发展的政治经济学》,刘骥、高飞译,长春:吉林出版集团有限责任公司,2009,第133页。

③ 道格拉斯·诺斯:《制度、制度变迁与经济绩效》,杭行译,上海:格致出版社 & 上海三联书店 & 上海人民出版社,2014,第5页。

④ 何哲:《从诺斯的“开放介入社会”理论到“中国特色社会主义民主”》,《马克思主义与现实》2011年第2期,第155页。

综上所述,为确保自身利益目标在从对政权的完全控制转为关键性控制过程中获得最大收益,缅甸军政府军人精英们通常会采取各种措施和建立保障条件以确保自身获得的收益大、付出的成本小,并确保转型能够按照军方设定的方向进行。这些保障措施或条件互为补充,为军政府对政权的关键控制有效地规避了风险和成本。

(三) 关于主要变量逻辑关系的解释

本文提出军政府利益目标的改变和保障条件的完备,是他们选择放松对政权的控制从而实现转型的根本原因。

第一,不同的利益目标,所获得的预期净收益不同,在关键性控制目标下所获得的预期净收益最大。由于缅甸所面临的国际环境、区域环境和国内环境都从原来的封闭走向半开放和较开放,这就意味着缅甸军人政权维持原有的以硬权力为主的对政权的完全控制更加困难。军人政权从追求利用绝对和全部的政治权力对国家政权进行完全控制,转变为追求利用绝对军事权力和一定政治权力(让渡部分政治空间给社会)对国家政权进行关键性控制,更加适应时代的需要和自身利益诉求,面临的统治压力和统治成本更小,获得的统治收益更大。

以完全控制为目标,虽然军人统治集团所获得的收益很大,但是相应付出的成本却也大,预期净收益较低;以主动放弃政权为目标,虽然风险极低,但相应的收益为零,甚至为负数,预期净收益最低;而以关键性控制为目标,虽然反对派仍有一定的政治空间,但军人仍然能够维持对反对派的优势地位,同时也释放了反对派和社会的压力,增加了政权的合法性和减轻了外部压力,增加了道义收益,预期净收益最高。获取这四种不同利益目标的成本与收益及预期净收益如图4所示。

第二,保障条件完备能够规避转型风险。虽然缅甸军政府开启转型的动力源于其追求的利益目标的改变,军政府通过让渡一部分政治利益和经济利益给反对派和民众,达到保持和扩大军政府利益的稳定性、可持续性和可提升性的目的。但在政权转型过程中,军政府还是会面临对政权控制不力以及其他不可控的风险,其所追求的利益的扩大和可持续性也不会轻而易举就能达到。因此,在转型的过程中,军政府需要具备必要的自身保障条件——军事保障、制度保障和组织保障——来规避转型风险。

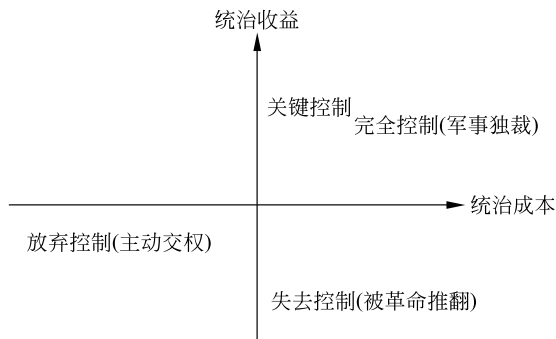


图4 缅甸军政权不同利益目标的成本与收益

军事、制度和组织保障三者各有优劣,只有三者同时具备,才能互为补充,使保障能力提升到最高,灵活性提升到最大,从而使得保障条件的整体抗风险能力最强。缅甸军政府的利益目标、保障条件与其愿意转型的因果逻辑如图5所示。



图5 利益目标、保障条件与缅甸军政权转型的因果逻辑

四、案例分析

(一) 案例1: 苏貌军政权拒绝转型(1988—1992年)

20世纪80年代中后期,由于奈温政府治理不善,权力高度集权,发展模式僵化,导致缅甸面临严重的经济危机和政治困境,大规模地反政府示威活动此起彼伏,缅甸军方领导人奈温被迫于1988年下台。^① 苏貌军人集团通过政变上台执政,宣布将对国家的政治、经济进行改革。

^① Michael Charney, *A History of Modern Burma* (London: Cambridge University Press, 2009), p. 159.

1990年5月27日,在“恢委会”的主持下,缅甸举行了大选。军政府虽然将反对派领袖昂山素季软禁起来,但这并未影响其领导的民盟的大选“战绩”,该党以获得392个席位和59.9%的选票取得了压倒性胜利。^①然而,选举结束后,军政府立即以“先制宪,后交权”为由,否决了大选结果,拒绝交权给胜选的民盟。^②1990年6月19日,苏貌发表讲话,表达军方对政权控制的立场,他告诫说:为防止未来产生难以解决的政治问题,政府不会仓促起草宪法,移交权力问题不是轻易能够实现的,决不允许1988年的乱局重演;7月23日,他重申在成立新政府前必须制定一部新宪法。^③此后,军政府又进一步加强对民盟的控制,其大部分议员遭受打击,基层组织基本瘫痪。^④此后,军政府对民盟的分化瓦解和持久打压成效显著,民盟日渐衰微。

1. 军政府以对政权完全控制为利益目标

苏貌军政权上台后,不惜动用武力对付任何可能的动乱,通过强硬的手段镇压反政府运动。与此同时,军政府还采取一系列措施限制民众的政治参与和新闻舆论自由,以维持和巩固军方对政权的完全控制。

第一,对反对派进行控制。苏貌军政府拒绝交权给在大选中获胜的民盟,并逮捕了持反军政府立场的议员,不允许议会召开会议,压制反军政府活动。军政府以“煽动骚乱罪”将昂山素季软禁,改组民盟中央执行委员会,打压民盟的政治空间。^⑤在军政府的强硬打击下,民盟逐渐无力对抗军政府的高压政策,大批党员纷纷退党,民盟的实力不断被削弱。^⑥

① Khin Kyaw Han, “1990 Multi-party democracy general elections, in *Democratic voice of Burma*”, *MP-NLD, Yenangyaung* (2); Donald M. Seekings, *The Disorder in Order: The Army-State in Burma since 1962* (Bangkok: White Lotus Press, 2002), p. 210.

② Global Campaign for Free Expression, *Burma Beyond the Law*, <http://www.article19.org/pdfs/publications/burma-beyondlaw.pdf>.

③ 贺圣达:《大选后的缅甸政局》,《和平与发展》1990年第4期,第56页。

④ 李晨阳、陈茵:《影响缅甸民主化进程的主要政治势力》,《当代亚太》2006年第4期,第22页。

⑤ 同上。

⑥ 和劲松:《当代缅甸军人政权研究(1962—2000)》,云南师范大学硕士学位论文,2001。

第二,对政党进行控制。军政府还于1991年颁布了《人民议会选举法修改草案》,取缔了和平民主组织、新社会民主党和全国学生联合阵线等10余个政党组织。^①大批政党纷纷被迫解散或被取缔。

第三,对军队、公务员和学生等进行控制。苏貌军政府颁布《禁止国家公务人员参与政党活动》,以保证军人集团对国家职能机构,特别是军事职能部门的完全控制。1万多名军警及公职人员因支持或同情昂山素季及民盟等反对派而遭到解聘,情节严重的1000多人被追究刑事责任,^②此外,军政府还逮捕了学生运动领袖,并在学校专门配置治安类教师,加强对学生的监视和管制。^③同时,军政府还采取把大学从城中心迁移到郊区使学生分散居住等手段,限制和控制学生参与政治活动,^④并关闭了多所著名大学,学生被遣送回家或回乡。^⑤

第四,对新闻自由进行控制。苏貌军政府还利用已有法律和制定新法律确立新闻审查制度,严格控制舆论,大批报刊等出版物被查禁,新闻工作者受到迫害。通过《戒严法令》限制公共集会、印刷品出版及言论自由,通过《印刷商与发行人登记法》对一切文字印刷品进行出版前审查。^⑥

由此可见,苏貌军政权的首要利益目标是对政权进行完全控制,并为顺利达成此目标采取强硬措施,利用军事力量和政治权力控制政权,最大限度地压制政治空间,加强对社会和舆论的控制。

① 孙浩泊:《浅析一年来缅甸政治、经济、外交动向》,《东南亚》1992年第2期,第27页。

② 孙浩泊:《浅析一年来缅甸政治、经济、外交动向》,《东南亚》1992年第2期,第27页。

③ 孙浩泊:《浅析一年来缅甸政治、经济、外交动向》,《东南亚》1992年第2期,第27页。

④ 李晨阳:《军人政权与缅甸现代化进程研究》,云南大学博士学位论文,2006,第192页。

⑤ 孙浩泊:《浅析一年来缅甸政治、经济、外交动向》,《东南亚》1992年第2期,第27页。

⑥ Chronology of Burmas's Laws Restricting Freedom of Opinion, Expression and the Press[EB/OL]. http://www2.irrawaddy.org/research_show.php?art_id=3534.

2. 军政府当时尚缺乏完备的利益保障条件

在自身利益的保障条件不完备的情况下,苏貌军政权面临交权和不交权两个选项时,只能选择用军事手段作为唯一的保障措施,以确保其利益不受损害。其利益保障条件的缺乏,主要体现在制度保障和组织保障上,下面将详细论及这三个利益保障条件的具体情况。

第一,苏貌军政权掌握着绝对的军事权力,拥有军事保障。早在缅甸被英国殖民时期,与文官精英相比,军方就一直非常强势,独立后缅军在国家的政治生活中一直发挥着重要作用。每当缅甸出现严重的政治危机时,都只有军方有能力接管政权,平息动乱。即使在军方不直接进行统治的时期,军队也是缅甸政治的实际监护者,军方的至高地位和强大实力有其深厚的历史渊源和现实需要。^①

1988年9月,苏貌军政府接管政权后,取消了国防安全委员会,设国防总司令部;苏貌继承了奈温的建军路线和建军思想,进一步扩大了军队对缅甸政治、经济、文化等各领域的影响,并加快扩军步伐。^② 1988年缅军人数为17万人;^③1990年增长到20万人,陆军保持了强劲的发展势头,海军和空军也进行了大规模的扩编。^④ 1990年以来,缅军先后从波兰、南斯拉夫、俄罗斯和中国等国购买坦克、装甲车、雷达、导航等,改善了军队装备水平;同时,缅军十分注重卫星、通信、电子等军工技术,加速国防工业发展。^⑤ 苏貌军政权始终牢牢掌握着国家军队。

第二,苏貌军政府缺乏对自身利益的制度保障,当时国家的核心制度——宪法还处于讨论和协商阶段,因此军方的制度保障尚未建立。缅甸从1948年独立后开始实行议会民主制,但经过多年实践,民主制度名存实亡而且弊端显见。1974年重新起草了一部宪法,该宪法以一党制为基础,致力于将缅甸建设成“社会主义民主国家”。而1988年该宪法就停止使用。因

① 贺圣达:《大选后的缅甸政局》,《和平与发展》1990年第4期,第56页。

② 钟智翔、李晨阳:《缅甸武装力量研究》,北京:军事谊文出版社,2004,第3页。

③ 贺圣达:《大选后的缅甸政局》,《和平与发展》1990年第4期,第56页。

④ 钟智翔、李晨阳:《缅甸武装力量研究》,北京:军事谊文出版社,2004,第12页。

⑤ 同上书,第13—14页。

此,对于军方来说,在1990年大选结束后,缅甸没有一部基本法——宪法,用以确保各方的行为和准则。如果军方在没有相关制度安排来保障自身的利益的情况下就交权给民选政府,那么未来军方的利益无从得到保障,这无异于自掘坟墓。

第三,苏貌军政权的组织保障能力欠缺,尚未建立或扶持起一个军人能够控制、又能在交权后担当重任的强大政治组织。苏貌军政府虽然支持民族团结党,曾利用政府的报纸和宣传平台为其宣传政治纲领,但由于从1988年到1990年仅有两年的时间,缅甸社会主义纲领党重组成为民族团结党,实力被极大地削弱,加之其是由前执政党改组而来,在民众中口碑极差,同时其主要领导人是前纲领党的“旧人”,思维老化,缺乏活力和吸引力,^①因此军方缺乏自己完全信赖和能够担当接班重任的强大政治组织的支撑。

3. 军政府的利益目标与现实条件的差距及影响

1988年的大动乱使缅甸遭受重创,经济徘徊在负增长边缘,国内社会动荡;美国、日本等国都中止了对缅甸的援助,外国势力以侵犯人权为由干涉缅甸内政。^②在如此严峻的国内外形势下,苏貌军政权仍然断然拒绝交权给在大选中获胜的民盟,从而拒绝政治转型。主要是因为军政府追求的利益目标与现实条件的差距太大,使苏貌军政府不愿也不敢贸然交权给民盟。

很显然,军政府在自身利益保障条件不具备的情况下主动交权给反对派,等于放任民盟上台后对前军政府成员进行打压、追究责任和起诉,这样军方就会连自身最基本的利益都无法保障,甚至还可能付出更大代价,净收益为负数,因此主动放弃对军方政权的控制来说是下策;若拒绝交权,即继续维持对政权的完全控制,相对于主动交权来说,能够使军方获得的收益更大,并可以避免交权后有可能面临的较大政治风险,因此维持军方对政权的完全控制是上策。

因此,苏貌军政府所追求的利益的目标与现实保障条件之间的差距,使得其在自身利益尚无完备保障条件的情况下拒绝交权是理性选择。

^① 李晨阳:《军人政权与缅甸现代化进程研究》,云南大学博士学位论文,2006,第191页。

^② 林锡星:《苏貌与缅甸政治》,《印度支那》1989年第3期,第37页。

(二) 案例 2: 丹瑞军政权开启转型(1992—2011年)

丹瑞执政时期是缅甸政治转型的准备和开启阶段。丹瑞 1992 年上台后采取了较为灵活的内外政策,推动缅甸政治改革进程的逐步实施,取得了明显进展:对内恢复了国民大会,准备新宪法的起草工作;2003 年宣布了推动民主化进程的“七步路线图”;释放了长期被软禁的昂山素季(后来又被软禁),允许反对党在一定范围内开展政治活动;制定了宪法的基本原则和细则,完成了新宪法草案起草工作;成立了联邦选举委员会,颁布了与选举相关的 5 部法律^①;举行新宪法草案的全民公投,最终以高票通过。^②在上述准备工作的基础上,缅甸在 2010 年 11 月 7 日顺利举行了大选。

缅甸联邦选举委员会公布的选举结果显示,军政府支持的“巩发党”获人民院 259 席,获民族院 129 席,获省邦议会 495 个席位,^③取得了压倒性胜利。^④在大选前民盟因拒绝重新注册,失去合法政党资格,未能参加大选。舆论认为这是该党的战略失误。事后民盟领导人也意识到拒绝大选是错失良机,需要调整策略与缅甸军政府合作。军政府也认识到,只有对反对派采取包容、务实灵活的态度才能够促进国家的政治和解,推进民主化进程,并增加自身的合法性。^⑤2011 年 8 月 19 日,缅甸议会修改了 2010 年颁布的《政党注册法》,为在议员补选中民盟能够参与提供条件。2012 年 1 月 5 日,民盟被联邦选举委员会正式批准后成为合法政党。2012 年 4 月 1 日,民盟参加议会补选,获得了 43 席,昂山素季在补选中成为人民院议员。

2011 年 1 月 31 日,缅甸新宪法正式生效。缅甸联邦议会第一次会议如

① 这五部法律是《联邦选举委员会法》《政党注册法》《人民院选举法》《民族院选举法》和《省/邦议会选举法》。

② 《缅甸国家概况》,中华人民共和国外交部网站, http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676788/1206x0_676790/。

③ Transnational Institute, “A Changing Ethnic Landscape: Analysis of Burma’s 2010 Polls”, *Burma Policy Briefing*, No. 4, December 2010, p. 3.

④ 《缅甸大选点票结束巩固党与发展党获近八成议席》,凤凰网,2010 年 11 月 18 日, http://news.ifeng.com/world/special/2010miandiandaxuan/content-2/detail_2010_11/18/3153642_0.shtml。

⑤ 郭继光:《全国民主联盟与缅甸的政治转型》,《当代世界》2015 年 9 月,第 62—63 页。

期召开,吴瑞曼当选为人民院议长,吴钦昂敏当选为民族院议长;2月4日,联邦议会选举吴登盛为总统,丁昂敏乌和赛貌康分别为副总统。^①2月11日,国会一致通过吴登盛总统提名的30名内阁部长人选^②,组成新一届内阁成员。2011年3月30日,丹瑞大将宣布撤销各级“和发委”办公室,将权力正式移交给新政府。^③丹瑞交权和吴登盛新政府上台,完成了军方“七点民主路线图”中的第七步,这标志着缅甸军政府开始从“纯军人政权”转变为以“军人为主、文官为辅政权”,缅甸开启了政治转型。

1. 以对政权的关键性控制为目标

与苏貌军政府相比,丹瑞执政时期缅甸已经形成了较为稳定的社会环境。丹瑞军政府的外交政策在延续对华友好的基础上,在“区域外交”上取得了重大突破。以中国的支持为支撑,以周边国家为重点,军政府成功减轻了西方封锁带来的政治压力。在这种较为稳定的国内外环境下,缅甸军政府追求的利益目标从对政权的完全控制转变为对关键性权力的控制。

军政府上任伊始便任命了18个人组成指导委员会,负责筹备国民大会,并在相关声明中强调,国民大会制定新宪法的原则是必须确保“武装部队继续参与未来国家政治及扮演领导角色”。^④1993年1月,国民大会如期召开,参会代表接近1000人,包括了政党代表、1990年当选议员、全国所有镇区的国民代表、各民族代表、工农代表、知识分子和治国专家代表等。^⑤

从丹瑞执政以来,在制定起草新宪法基本原则的过程中,其主线都紧紧围绕如何保证军人在国家政治中的关键性地位和作用。军方多次表明,必须在通过新宪法后才能交权,还在其官方媒体宣传:“军方最有经验,传统最悠久,是维护国家统一的最强大的机构”,“在过去的50年的时间里,没有任何组织或机构比军方更致力于国家的统一”,“军方必须担当领导角色和参与今后的政治生活”。^⑥

① 《登盛出任缅甸主席》,《联合早报》2011年2月5日。

② 《缅甸国会通过总统指定内阁》,《联合早报》2011年2月12日。

③ 张云飞:《缅甸军政府向民选政府移交权力》,新华网,http://news.xinhuanet.com/world/2011-03/30/c_121249913.htm.

④ 《劳动人民日报》(英文版),1993年11月1日。

⑤ 刘务:《当代缅甸军人政权研究》,云南师范大学硕士学位论文,2001,第48页。

⑥ 《缅甸劳动人民日报(英文版)》1992年10月9日。

新宪法草案制定完成后于2008年5月获得高票通过。2011年1月31日,新宪法正式生效。该宪法基本原则中的第14、17、20和40条的内容明确了军方参与国家政治的原则和底线。^① 这些重要条款和制度安排,确保了交权后的军人集团在政治领域能够发挥独特的关键性作用,实现其利益目标。

宪法第14条规定,由国防军总司令提名不超过110名军队的人民院代表和56名军队的民族院代表,与选举产生的330名人民院代表和168名民族院代表共同组成议会。^② 确保军人在议会人民院和民族院各占四分之一的非选举席位。宪法第17条规定:“联邦、省和邦、联邦直辖区、民族自治地方和自治县应由国防军总司令提名的军人参与国防、安全和边境管理等行政工作。”^③ 宪法第20条规定:“缅甸国防军享有独立处理所有与军队有关事务的权力,军队有权动员全国人民参与国家的安全与国防事务。”^④ 宪法第40条规定:“省、邦和民族自治地方,如果出现危害人民生命财产安全的紧急情况时,或有将发生此类情况的足够证据时,军队有权依据本宪法的规定采取预防、制止和保护措施,如果发生以暴乱、使用武力等暴力方式夺取国家权力或做此种努力,导致联邦分裂、民族团结破裂和国家主权丧失的紧急情况时,国防军总司令有权根据本宪法的规定接管和行使国家权力。”^⑤

同时,宪法还确立了国防部长、内政部长和边境事务部长等政府关键职位必须由军人担任,被任命为国防部长、内政部长、边境事务部长的军人无须退出现役的规定。^⑥ 国家国防与安全委员会委员由11人担任^⑦,其中有6名为军方人员(国防军总司令、国防军副司令、内政部长、边境事务部长、一

① 宪法第48条规定了“国家基本原则”的含义:“国家基本原则为议会在制定颁行法律时,或有关方面在解释本宪法及其他法律条文时必须遵从的指南”。参见李晨阳、全洪涛主编:《缅甸法律法规汇编(2008—2013年)》,北京:经济管理出版社,2014,第6页。

② 李晨阳、全洪涛主编:《缅甸法律法规汇编(2008—2013年)》,北京:经济管理出版社,2014,第5页。

③ 同上书,第3页。

④ 同上。

⑤ 李晨阳、全洪涛主编:《缅甸法律法规汇编(2008—2013年)》,第5页。

⑥ 同上书,第33页。

⑦ 这11人是总统、副总统、副总统、人民院主席、民族院主席、国防军总司令、国防军副司令、国防部长、外交部长、内政部长、边境事务部长。

名副总统)。^① 这些制度安排,表明内阁与武装部队之间关系甚密,新宪法以法律的形式确立了缅甸国家元首和军队首脑在政治上平起平坐的格局。^②

缅甸社会中组织化水平、现代化水平和受教育程度较高,此前掌握着国家机器和国内资源的军人集团,通过新宪法的诸多条款,从法律上延续和保存了其在民选政治新秩序下的关键性作用和地位。军方的特殊地位的合理性来自于自独立以来在抵御外部威胁而建立起来的威望和确保民族团结及国家发展而做出的诸多努力。^③

2. 建设完备的军方利益保障机制

通过近20年的建设,丹瑞军政府已建立起对军方利益的绝对军事保障、核心制度保障和较强组织保障,这三重保障的作用,是使军人集团在面对不同的外部情况时,能够选择其中的一两项或全部来确保自身利益不受损害。由于军政府已经掌握了绝对的军事权力,因此其保障措施的建设主要体现在制度保障和组织保障的建设上。下面将详细论述这三项保障条件的建设和发展。

第一,丹瑞军政府建立起绝对的军事保障。缅甸的防务重点原来一直放在维护社会稳定、防止国家分裂和巩固军人政权上,丹瑞上台后,缅甸政府经受住内外压力的各种挑战,已牢牢控制了政权,国内局势稳定^④。经过近20年的建军和治军,军队已成为全缅甸最有组织、纪律和战斗力,拥有较高文化素质的队伍,军事能力也已经超出了原有的基本防务目的,拓展到更宽范围和更高水平的目标上。2010年,缅甸军队的总兵力已接近50万。缅甸还非常重视军备建设,仅2009年就花费了20亿美元(超过当年GDP的6%)用于购买各式战斗机和防空武器,并陆续从中、俄等国进口军火和采购重武器,使军队的战斗力大大提升。^⑤ 军事能力的大为提升,使军方对自身

① 李晨阳、全洪涛主编:《缅甸法律法规汇编(2008—2013年)》,第29页。

② Robert H. Taylor, *The State in Myanmar* (Singapore: NUS Press, 2009), p. 228.

③ 大卫·卡穆卢:《两个缅甸,精神分裂的转型》, http://www.guancha.cn/David%20Camroux/2014_08_27_260865_s.shtml。

④ 钟智翔、李晨阳:《缅甸武装力量研究》,北京:军事谊文出版社,2004,第17页。

⑤ 毕晓普:《缅甸政府军实力几何?》,《青年参考》2010年12月31日。

的军事保障水平也更加自信。

第二,在核心制度保障上,缅甸军方成功制定了《缅甸联邦共和国宪法》,并使得该宪法在全民公决中高票通过,最终正式生效。军政府用将近20年时间筹备宪法,通过制定新宪法的基本原则、讨论具体条款、举行全民公投、新宪法正式生效等步骤,规定了军方在新的政治体制中的地位以及对关键性权利的控制。新宪法对其中的基本原则和涉及军人的相关条款^①设置了极为严格的修改条件,以确保宪法对军方利益的制度保障的延续性和稳定性。该宪法第435条规定:“如有20%的联邦议会代表提交宪法修改提案,联邦议会应予以接受并加以讨论”,对涉及宪法基本原则^②和其他有关军方权益的关键条款进行修改时^③,需依据新宪法第436条规定“经75%以上的联邦议会代表同意后,举行全民公投,并获得投票者过半支持后方可修改”。^④这些条款成为有效确保军方权益的制度保障。

新宪法还以法律和制度的形式,确保军方交权给民选政府之后,新政府不得对“恢委会”和“和发委”的成员及政府成员的行为提起诉讼和责任追究,保障了军方在交权后其行为不被追究和利益不受损害。^⑤

第三,在加强组织建设保障方面,丹瑞军政府大力建设巩发党,使其成为在多党民主政治体制下军方参与核心政治生活的平台和依托。

1990年大选后,军政府就认识到要延续军队在缅甸政治中的地位和作用,需要重新成立一个为自己所控的政治组织,1993年9月15日“巩固发展协会”(简称“巩发协”)因此而成立,该组织是军政权选拔未来接班人的储备

① 这些条款是:第1—40条,第49—56条,第59—60条,第74、109、141、161、200、201、248、276、293、294、305、314、320条,第410—432,第436条。参见李晨阳、全洪涛主编:《缅甸法律法规汇编(2008—2013年)》,第66页。

② 基本原则中第14、17、20、40条与军人相关。

③ 这些条款是第74、109、141、161、201、276、410—432、436等,内容是关于军方的非选举议员的比例安排、国防委员会的设置,紧急情况下军方接收政权的具体细节,以及宪法的修改条件等核心内容。

④ 李晨阳、全洪涛主编:《缅甸法律法规汇编(2008—2013年)》,第66页。需要遵循这条规定的条款是:第1—40条,第49—56条,第59—60条,第74、109、141、161、200、201、248、276、293、294、305、314、320条,第410—432,第436条。而宪法规定的其他条款,则只需要75%以上联邦议会代表投票支持后即可进行修改。

⑤ 李晨阳、全洪涛主编:《缅甸法律法规汇编(2008—2013年)》,第68页。

基地^①。军政府极为重视该党的建设,军方领导人不仅亲自为“巩发协”制定指导原则,还亲自担任协会的领导人。在军政府的大力支持下,“巩发协”成员从1993年底只有30万人,迅速发展到2010年的1800万人。“和发委”的全部18名成员,都是该协会的名誉主席团成员,丹瑞大将兼任名誉主席团主席^②。“巩发协”于2010年5月正式注册为“巩发党”,成为军方未来在“民主主体制”下争取非军方议席(占全部议席的四分之三)的组织保障。通过20年的培养和建设,“巩发党”已经成长为影响力大、基层组织密布、组织领导力强、政治过硬的政党。

3. 军方的利益目标与保障条件的一致性及其影响

与苏貌军政权在1990年大选结束后拒绝交权相比,2010年大选后丹瑞军政府将权力平稳地交给了吴登盛政府,这标志着缅甸已从“纯军人政权”转型为以“军人为主、文官为辅的政权”,从而开启了缅甸政治转型。下面将主要论述军方的利益目标与保障条件的一致性对丹瑞军政权愿意交权而开启转型的影响。丹瑞军政府大选后面临两个选项:

一是拒绝交权(完全控制政权)。即遵循1990年大选后军政府拒绝交权的先例,继续对政权进行完全控制。随着丹瑞军事统治时间的逐渐延长,缅甸所面临的国际环境、区域环境和国内环境都从原来的封闭和半封闭,走向半开放和较开放,信息传递的速度和能力也不断增强,权力向社会分散和转移,这意味着缅甸军政府继续维持原有的、以军事权力和全部政治权力为主的对政权的完全控制变得更加困难,其统治成本将越来越大。因此,军方意识到了他们不再能单纯依靠镇压和暴力来维持对权力的长久掌控。

二是交权(只控制关键性权力)。军政府若交权给民选政府,其目标从对政权的完全控制转为对国家关键性权力的控制,在军方利益的各项保障条件(制度保障、组织保障和军事保障)都已经具备的情况下,军方更能够适应时代的需要和自身利益的长久诉求,面临的风险和成本也小得多。对政权的关键性控制还能够起到排解自身的统治压力的作用,有利于军方长久地维持对国内政治的影响力。

^① 贺圣达:《缅甸军人执政十年(1988—1998)的政治经济和外交》,《东南亚》1998年第4期,第2页。

^② 同上。

影响丹瑞军政府开启转型进程的原因很多,但根本原因在于军方的利益目标已从追求对政权的完全控制转变为对关键性权力的控制,多项保障条件的完备能够逐级地、最大限度地确保军人集团的利益和控制政治转型风险,从而能够最大程度地获取收益。具体来看,在制度上,新宪法保障了军方在缅甸政治中能够发挥关键性作用,一旦国家处于动乱或紧急状态时,军队随时可以接管政权;在军事上,缅甸国内没有任何一支武装力量能与政府军抗衡,它是其国内最有组织和纪律的一支庞大队伍;在组织上,军方支持的“巩发党”实力强大,其领导能力和基层组织网络均很发达。

如果丹瑞军政府再继续对国家政权进行完全控制,其所获收益虽然很大,但是相应地付出的成本也很大;而在对政权的关键性权力进行控制的情况下,虽然反对派有一定的政治空间,但军人集团对于反对派仍具有优势地位,这样同时还可以释放反对派和社会的政治压力,军方所获得的净收益比完全控制政权更多。缅甸军政府的政治转型具有直接且明确的政治目的,这样做不仅增强了其统治的合法性,还缓解了执政压力,并能使其快速地融入国际社会。^①

综上所述,丹瑞军政府利益目标与保障条件的一致性,使得军方在保障条件完备的情况下选择交权以开启政治转型,这是丹瑞政府理性选择的结果。

(三) 案例 3: 吴登盛政权深化转型(2011—2015年)

吴登盛执政时期是缅甸政治转型的深化阶段。吴登盛政府大幅度调整内外政策。对内开放党禁、报禁,致力于政治改革和民族和解,释放了昂山素季,并使她在议会补选中当选为议员;对外开启“首脑外交”,推动西方国家解除对缅制裁和加强对缅援助,与西方国家关系取得重大的突破。同时缅甸在东盟内的地位和影响力也大大增强,而中缅关系则是在总体保持友好的状态中曲折前行。^②

^① 肖克:《亚洲威权国家民族转型的可行路径选择:基于西班牙与缅甸的比较》,《比较政治学研究》第6辑,2014,第104页。

^② 刘新生:《缅甸大变革及其对中缅关系的影响》,《东南亚纵横》2013年第1期,第36页。

缅甸新一届大选于2015年11月8日举行^①。根据选举委员会公布的结果,民盟共获886个席位,其中联邦议会390席;巩发党共获118个席位,其中联邦议会42席。^②若将军方的25%席位计算在内,民盟共获全部席位的59%,占据首位;巩发党位居第二。^③2015年11月11日,总统府、议会、军方相继发表声明,将平稳移交权力给获胜的政党。^④2016年2月1日,人民院议会选举吴温敏为人民院议长。^⑤2月3日,民族院议会选举曼温凯丹为民族院议长。^⑥3月15日,经议会表决,民盟资深成员——吴廷觉当选总统。^⑦3月30日,新一届政府集体宣誓就职。^⑧而民盟主席昂山素季最终确认担任国家顾问、外交部和总统府部部长职务。^⑨随着缅甸新一届联邦议会首次会议的顺利召开、联邦两院议长的确定、吴廷觉当选总统,民盟正式成为缅甸政坛的核心政党。缅甸从“军人为主、文官为辅政权”深化转型为“文官为主、军人为辅政权”。

1. 以对政权的关键性权力控制为目标

军政府通过新宪法建立起了自己对国家关键性权力控制的保障体制。虽

① 缅甸选举委员会网站, <http://www.uecmyanmar.org/>。

② 张云飞、庄北宁:《缅甸公布最终选举结果》,2015年11月20日,新华网, http://news.xinhuanet.com/2015-11/20/c_1117214452.htm。

③ 《缅甸大选最终结果正式公布》,2015年11月21日, <http://dy.qq.com/article.htm?id=20151121A01VUB00>

④ 张云飞、庄北宁:《缅甸政府承诺平稳移交权力》,2015年11月11日,新华网, http://news.xinhuanet.com/world/2015-11/11/c_128418832.htm;《缅甸议会、总统府、军方相继发声:平稳移交权力》,2015年11月12日,凤凰网, http://news.ifeng.com/a/20151112/46209069_0.shtml。

⑤ 汤本营:《缅甸新议会召开首次会议》,《光明日报》2016年2月3日。

⑥ 庄北宁:《缅甸新任议会上院议长宣誓就职》,2016年2月3日,新华网, http://news.xinhuanet.com/2016-02/03/c_1117981193.htm。

⑦ 《吴廷觉当选新一届缅甸总统》,2016年3月15日,新华网, http://news.xinhuanet.com/world/2016-03/15/c_1118336431.htm。

⑧ 庄北宁:《缅甸新政府集体宣誓就职》,2016年3月30日,新华网, http://news.xinhuanet.com/2016-03/30/c_1118488683.htm

⑨ 《昂山素季出任缅甸国家顾问,总统已签署相关法案》,2016年4月7日,中国社会科学网, http://www.cssn.cn/gj/gj_gjzl/gj_sdgc/201604/t20160407_2954558.shtml。

然军方在削弱自身的商业特权等领域能够做出让步,但这是因为这些改革措施尚未触及其底线和原则,而一旦触及军方在政治和军事领域的关键性权利,军方势必将采取有力的反击措施,力保其原则和底线不被撬动。

2013年7月25日,在民盟等的数次强烈要求下,政府成立了修宪委员会;2014年2月,缅甸议会成立修宪执行委员会。^①自5月开始,昂山素季领导民盟在各地举行集会,拟定请愿书要求修改宪法,并发起征集公民签名支持修宪运动;截至7月19日,征集到了500多万人的签名,^②其目的是突破阻碍昂山素季当选总统的条款限制(宪法59条)和降低修宪难度(宪法436条)。^③

2014年6月6日,缅甸宪法修改执行委员会对修宪进行投票表决,31名成员中有26人反对修改当前宪法中的有关条款。^④2015年6月25日,缅甸联邦议会对宪法第59(d)、59(f)、436(a)、436(b)、418(b)、60(c)条款进行修宪表决,最终只有第59(d)条款获得超过75%议会代表的支持,但还需经全民公投才能最后修改。^⑤

① 彭念:《翁山淑枝的总统梦会实现吗》,《联合早报》2016年2月20日。

② 贺圣达:《缅甸政局发展态势(2014—2015)与中国对缅外交》,《印度洋经济体研究》2015年第1期,第12页。

③ 宪法第59条规定缅甸总统和副总统的人选需要符合“本人、父母、配偶、婚生子女及婚生子女配偶的任何一方,不得是效忠外国政府的人,不得是外国政府的附庸,不得是外国公民,不得享受外国政府提供的任何权力和利益,且这一条款“需经75%以上的联邦议会代表同意后,举行全民公投,并获得投票者过半支持后方可修改”。参见李晨阳、全洪涛主编:《缅甸法律法规汇编(2008—2013年)》,第8、66页。

④ The Economic Intelligent Unit, *Country Report (Myanmar)*, August, 2014, p. 4.

⑤ 《缅甸国会修宪投结果,只有59(d)获得通过》,2015年6月26日,缅甸在线, <http://www.myanmarol.com/News/Article/70993>。最终的投票表决结果为:59(d)566票支持,59(f)371票支持,60(c)386票支持,418(b)386票支持,436(a)388票支持,436(b)388票。宪法第59(d)条款的内容是缅甸联邦共和国公民“必须在缅甸联邦共和国境内连续居住20年以上(经批准合法前往境外居住的时间视为在境内居住时间)”才能担任总统和副总统。参见李晨阳、全洪涛主编《缅甸法律法规汇编(2008—2013年)》,第8页。2015年7月8日,缅甸联邦议会还就436(b)中的20多项修宪条款进行了投票表决,得以通过的条款主要是加强省邦政府在税收、社会、商业、交通、建筑等方面的控制权,以及增加地方政府在20个领域的税收权(包括所得税、商务税和关税),省邦因而获得了更大的自治权,但有关省邦首席部长任命规则的宪法第261条未能通过,大选后各省邦仍不能选择自己的首席部长。

而民盟最为关注的宪法第 59(f) 条款和第 436(a)、436(b)、418(b) 条款未能通过表决。^① 这已经表明军方反对对宪法中有关总统任职资格和降低修宪 75% 的门槛等重要条款的修改。^② 这一结果预示着在大选前将无法修改宪法, 昂山素季将无法参加 2015 年的总统选举。修宪投票结果引发了抗议活动, 仰光大学约 50 位学生和当地居民于 2015 年 7 月 1 日举行抗议活动, 结果被警察阻拦, 双方发生小摩擦。^③

2015 年 7 月 20 日, 缅甸国防军总司令敏昂莱接受专访时表示: “即使反对派获胜, 军方也必须继续维持强大的政治角色, 在全国少数民族武装团体达成和平协议和国家有秩序完成民主进程之前, 军方不会从政治舞台上退出。”^④

由此可见, 军方议员已多次使用手中 25% 席位的“否决权”, 使得最有争议的总统任职、修宪门槛和军方核心利益的保障条款都没有通过议会审核, 因而无法进入到全民公投的程序中。这些确保军方权力的关键条款得以保留, 有效保障了军方控制关键权力的维持和延续。

① 宪法第 59(f) 的内容是缅甸联邦共和国总统和副总统必须“本人、父母、配偶、婚生子女及婚生子女配偶的任何一方, 不得是效忠外国政府的人, 不得是外国政府的附庸, 不得是外国公民, 不得享受外国政府提供的任何权力和权益”。参见李晨阳、全洪涛主编《缅甸法律法规汇编(2008—2013 年)》, 第 8 页。宪法第 436(a) 的内容为: 如需对第 1—40 条, 第 49—56 条, 第 59—60 条, 第 74、109、141、161、200、201、248、276、293、294、305、314、320 条, 第 410—432, 第 436 条进行修改, “需经 75% 以上的联邦议会代表同意后, 举行全民公投, 并获得投票者过半支持后方可修改”, 宪法第 436(b) 的内容为: “除第一款所述条款外, 如需对其他条款进行修改, 得到 75% 以上的联邦议会代表投票支持后即可进行修改”。参见李晨阳、全洪涛主编《缅甸法律法规汇编(2008—2013 年)》, 第 66 页。418 (b) 的内容是: 自国家权力移交给国防总司令之日起, 不论宪法中如何规定, 除总统和副总统外, 依据宪法经有关议会同意任命的政府机构成员、自治地方管理机构及其成员需停止履行职责。参见李晨阳、全洪涛主编《缅甸法律法规汇编(2008—2013 年)》, 第 64 页。

② 张云飞: 《缅甸议会未通过重要修宪条款昂山素季不能参加总统选举》, 2015 年 6 月 25 日, 新华网, http://news.xinhuanet.com/world/2015-06/25/c_11115726994.htm。昂山素季支持的草案提议将修宪门槛降至 70% 的支持率, 从而可绕过军方议员修宪。

③ 《缅甸学生抗议军方强占国会 25% 席》, 2015 年 7 月 1 日, 联合早报网, <http://www.zaobao.com/realtime/world/story20150701-498008>。

④ 《缅军总司令: 不排除参加 11 月的总统大选》, 2010 年 7 月 20 日, 凤凰网, http://news.ifeng.com/a/20150720/44206117_0.shtml。

2. 维持完备的军方利益保障条件

第一,军方的军事保障能力强大。自吴登盛政府上台后,军队虽不再统管国家的日常政治事务,但军队在各级政府部门中仍有很强的影响力;宪法赋予了军队在国家各项事务中的核心地位,赋予了国防军总司令对军警、边防部队以及其他与军事相关机构的绝对控制权。^① 军方高层采取诸如调整人事安排、优化训练项目、专业技术人员多元化、武器升级换代等举措,增强了军队的凝聚力和战斗力。^② 这个控制权为军方在任何政治新秩序中(包括民选政府上台之后)维护自身利益和地位发挥着最后的“保险”作用。

第二,制度保障存续。虽然在吴登盛政府运行后,军队在国家事务中的主导地位有所降低,但涉及军方的关键性作用和地位的宪法规定条款是军方无论在何种情况和压力下都将坚守的底线和原则。为了修改宪法,昂山素季及其民盟从国内国际两方面施压,但这并未能改变和动摇军方的核心立场和原则。

第三,组织保障能力较强。虽然巩发党在2015年11月8日的大选中只获得了6%的议席而败给了反对派民盟,但它仍然是除民盟外缅甸最大的政党之一,其未来仍是军方继续争取民选的四分之三议席的主要政治组织和堡垒。^③ 2016年1月底吴登盛总统表示,其卸任后将领导巩发党(他曾任巩发党主席)。^④ 预计在吴登盛的领导下巩发党的实力和影响力将会得到提升:他的各种改革举措以及和平交权给民盟的守信之举,使得他在民众中的威望更高;吴登盛的执政经验和国际影响力,也将提升巩发党的治理水平和领导能力,为未来选举储蓄实力。

^① 《缅甸军队、警队、情报机构自改革以来的变化》,2016年2月28日,<http://mini.eastday.com/a/160226234746880-2.html>; Andrew Selth, *The Long Road to Reform*, in D. I. Steinberg (ed), *Myanmar: The Dynamics of an Evolving Polity* (Lynne Rienner, Boulder, 2014)

^② 同上。

^③ 《缅甸议长说不要把党内纷争带到议会》,2015年8月18日,新华网,http://news.xinhuanet.com/2015-08/18/c_128142061.htm。

^④ 《缅甸成立法律事务与特别事务评估委员会》,2016年2月5日,新华网,http://news.xinhuanet.com/2016-02/05/c_1118005126.htm。

3. 军方利益目标与保障条件的一致性及其影响

2015年大选之后,吴登盛政权将权力和平地交给了昂山素季-吴廷觉新政府,新议会的开启和新政府的上台,推进和深化了缅甸的政治转型。下面将主要论述军方利益目标与保障条件的一致性对吴登盛政府交权从而推动转型深化的影响。

对于吴登盛政府来说,从2011年开始执政以来,缅甸从法律上和事实上已经建立起了民主制度的框架和运营规则,吴登盛总统全力推进社会自由化,放松对媒体舆论的管控,使国内环境比以往任何时候都更加开放;总统吴登盛同时积极游走于各国之间,缅甸与西方国家的关系也取得巨大突破。

一方面,开放的国际和国内环境和民盟较高的声望和支持率,使得吴登盛政府维持原有的对政权的完全控制变得几乎不可能,其统治成本也将越来越大。另一方面,除了获得了对政权关键性权力的控制外,吴登盛政府还通过推动2015年大选公平、公正地进行,赢得了国内外较高的声誉和道义收益。

与此同时,吴登盛政府还维持了军方利益保障条件的有效性。在制度上,军方已多次成功利用手中的“否决权”否决了涉及军方关键权利的修宪条款,维持了宪法对军方利益的制度保障;在组织上,虽然巩发党在选举中败给了民盟,但巩发党仍然是缅甸最大和最有实力的政党之一,巩发党内部矛盾也处于可控状态,其对军方的组织保障仍然是完备的。在军事上,毋庸置疑军方拥有在军事领域的完全控制能力。

综上所述,吴登盛政权维持了军方利益目标与保障条件的一致性,使得他这届政府与2011年丹瑞政府的交权相似,在军方利益保障条件完备的情况下,选择交权以推进转型深化是吴登盛政府理性选择的结果。

(四) 缅甸军人政权拒绝和接受转型的对比分析

下面将运用比较研究方法中的求同法和求异法,比较苏貌政府、丹瑞政府和吴登盛政府在外部和内部条件等各个指标上的异同^①,以此确定哪些原因是缅甸军政权拒绝或接受转型的根本原因。

^① 由于这三个案例发生在同一个国家,只是属于三个连续的不同阶段,其同属于缅甸文化圈,文化方面的力量很明显地不属于关键性因素。因此,文化因素不再设定单独指标进行讨论。

1. 外部条件与军政府转型

在外部条件方面,主要用国际压力进行衡量。由于美国作为超级大国和霸权国家,其对缅甸的压力基本能够代表西方国家对缅甸的压力状况。因此,具体选择美国是否制裁缅甸及其制裁程度,以及美国与缅甸的外交关系级别作为量化分析指标。

第一,在美国制裁方面,从1988年苏貌政府执政起至2011年吴登盛政府上台,缅甸一直都遭到美国的严厉制裁,20多年来制裁措施的级别只升不降,缅甸所面临的国际压力一直存在。

缅甸独立后,美国与缅甸维持着正常的双边关系,但1988—1992年,苏貌军政府执政期间,美缅关系开始发生重大转向;1993年丹瑞政府执政以后,美国开始从各个方面孤立缅甸、撤销各种经济政治援助;1998—2003年,美国对缅制裁政策进一步升级;2004—2011年,美国与缅甸的关系恶化,美国布什政府公开宣称缅甸为“暴政前哨”和“民主肿瘤”。^①因此无论是拒绝转型还是开启转型,缅甸军政府经受的国际压力一直存在,且在丹瑞时期还有所升级。但无论美国如何制裁、孤立缅甸,其对促进缅甸民主转型没有明显效果。

美国对缅甸的长期制裁虽然对军政府的执政带来压力和挑战,但并没有直接促使缅甸军人集团向民盟交权或实现向民主政体的转型。^②美国制裁仅有的影响是缅甸的民主改革及正常国家身份须首先得到美国认可,然后才能获得西方国家的认可,进而使缅甸政府具备国际合法性;美国的压力对缅甸的民主改革和转型影响甚微,且效果有限。^③1988年以来美国对缅甸的制裁文件见表3。

^① Vijay Joshi, “US official likens Burma to cancer”, *Irrawaddy*, http://www.irrawaddy.org/article.php?art_id=4856.

^② 李晨阳:《西方国家制裁缅甸的目的及其效用评析》,《国际关系学院学报》2009年第2期,第36页。

^③ 刘鹏:《缅甸的民主改革与美国的认可》,《国际政治科学》2014年第3期,第142、155、164页。

表3 1988年以来美国对缅甸的制裁文件一览

年份	美国对缅制裁文件或行动
1990年	通过1990年关税与贸易法
1995年	出台1995年自由缅甸法案
1996年	出台缅甸自由和民主法案
1997年	出台第13047号行政法案
2003年	出台第13310号行政法案、2003年缅甸自由与民主法案
2005年	延长缅甸自由与民主法
2007年	出台第13463号行政法案
2008年	出台第13464号行政法案、汤姆·兰托斯禁运缅甸玉石法案

第二,在外交关系方面,以美国为首的西方国家不仅对缅甸采取严厉的制裁,还采取外交孤立和封锁向缅甸施压。

由于苏貌拒绝交权,美国于1990年撤回驻缅大使,将美国对缅关系降为代办级,并整整持续了20年多年,直到吴登盛上台后的2012年两国才开始恢复大使级关系。2009年2月,美国出于对自身利益的考虑,宣布将重新评估美国对缅政策;同年9月,美国国务卿希拉里访问缅甸,表示对缅政策将从以制裁为主转向“接触”政策,这宣告了美国对缅政策的失败。^①由此可见,国际压力不是军政权拒绝或接受转型的根本原因。国际压力与政权转型的关系见表4。

表4 外部条件(国际压力)与政权转型

案例	美国是否制裁缅甸	美国与缅甸外交关系	结果
苏貌政府 (1988—1992)	是(开始制裁)	大使级关系降为代级 (降)	拒绝转型
丹瑞政府 (1992—2011)	是(加重制裁)	继续代办级外交关系 (维持)	开启转型
吴登盛政府 (2011—2015)	是(减轻制裁)	恢复大使级外交关系 (升)	深化转型

^① 刘鹏:《缅甸的民主改革与美国的认可》,《国际政治科学》2014年第3期,第158页。

2. 内部条件与军政权转型

内部条件主要是国内压力,体现在经济压力和社会压力两个方面。经济压力具体以 GDP 增长率为衡量指标,社会压力具体以是否出现大型的革命运动,以及运动中参与人群的种类为指标进行衡量。

第一,从内部的经济压力来看,缅甸的经济形势一直没有根本性的转变。1988—2015年,缅甸一直被列为世界最不发达的国家之一。从各届政府执政时期的经济指标看,1988—1992年苏貌执政时期,缅甸经济徘徊在负增长的边缘,平均增长率为0.82%,经济压力大;1992—2011年丹瑞执政时期,缅甸经济出现高速增长,平均增长率为10.14%,经济压力较小;2011—2015年吴登盛执政时期,缅甸经济也较快增长,平均增长率为8.28%,经济压力相对较小。缅甸1988—2015年的GDP增长率曲线见图6。

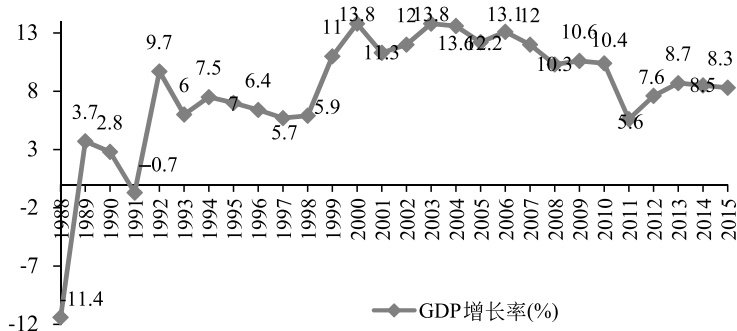


图6 1988—2015年缅甸GDP增长率

数据来源:缅甸官方数据。

由此可见,苏貌军政府拒绝转型之时,正是缅甸国内面临巨大经济压力之时。而相反,丹瑞军政府开启和吴登盛政府深化转型之时,却是缅甸经济压力较小的时候。因此可以看出,经济压力不是缅甸军政府开启和深化转型的根本原因。

第二,从内部的社会压力来看,主要以国内是否爆发大型革命运动为指标,并用参与革命运动的人员类型、阶层分布、冲突死亡人数、持续时间、冲突爆发的地域范围等因素衡量革命的严重程度,以此观察社会压力的大小。在这三个案例中,除了吴登盛执政时期未爆发大规模的革命运动外,苏貌军

政府和丹瑞政府执政时期都爆发了大规模的革命运动。社会压力与政权转型的关系见表5。

表5 内部条件(社会压力)与政权转型

案例	大型革命	程度和范围	社会压力	结果
苏貌政权 (1988—1992)	8888 革命	死亡人数:1000 多人 游行人数:最多时达 100 多万人 持续时间:半年 冲突范围:几乎所有大中城镇 参与阶层:学生、工人为主,包括警察、公务员和国企职工	最大	拒绝转型
丹瑞政权 (1992—2011)	8·19 袈裟革命	死亡人数:十余人 游行人数:最多时达 10 万人 持续时间:2 个月 冲突范围:仰光、曼德勒等大 城市 参与阶层:以僧侣为主	较大	开启转型
吴登盛政权 (2011—2015)	无	无	较小	深化转型

在苏貌军政权时期,缅甸爆发了 1988 年“8888 革命”,这是一场最大规模的革命运动,几乎全国都发生了大规模反政府示威游行。时间持续了半年之久,^①苏貌军政府用镇压后才得以平息,军警和示威者发生了严重的流血冲突,冲突导致上千人死亡,上千人被逮捕。

这次声势浩大的革命运动几乎触碰到了政府的执政根基。

丹瑞执政时期,缅甸爆发的最大规模的革命运动是 2007 年“8·19 袈裟革命”。这场革命以僧侣为主要领导者,持续了 2 个月,游行人数最多时达 10 万人,冲突中共 13 人死亡,数十人受伤,2000 多人被逮捕(后一半被释放)。^②原本平常的油价风波,在西方媒体的炒作下演变成一场“袈裟革

^① 温佐拉:《报刊中的“8888 革命”》,仰光:多米出版社,2013。

^② 李晨阳:《“袈裟革命”后看缅甸军人政体》,《世界知识》2007 年第 21 期。

命”。^① 实际上缅甸局势没有西方渲染的那样严重,缅甸军政权对政权的控制能力仍然牢固。

由此可见,苏貌军政府拒绝转型之时正是缅甸蕴含巨大的社会压力之时,丹瑞政府开启转型之时也面临了较大的社会压力;而吴登盛政府深化转型时的社会压力最小。因此,社会压力的大小与否,不是缅甸军政府拒绝或开启和深化转型的根本原因。

3. 利益目标和保障条件与军政权转型

本文认为缅甸军政府愿意放松对国家权力的控制而实现政治转型的根本原因,不是国内外压力,也不是国内经济发展的快慢,而是军政府自身利益目标的改变和保障条件的完备。在对所追求的利益目标上,缅甸军方已从对政权的完全控制改变为对关键性权力的控制,二者相比,后者能使军方获得更大的净收益,特别是保障性条件的完备,极大降低了军政府深化转型的风险。利益目标、保障条件与政权转型的关系见表6。

表6 利益目标、保障条件与政权转型的关系

案例	利益目标	保障条件	结果
苏貌政权 (1988—1992)	完全控制	不完备 (无制度保障、组织保障弱、军事保障强)	拒绝转型
丹瑞政权 (1992—2011)	关键控制	完备 (有制度保障、组织保障强、军事保障强)	开启转型
吴登盛政权 (2011—2015)	关键控制	完备 (有制度保障、组织保障较强、军事保障强)	深化转型

综上所述,通过对这三个案例进行变量控制,本文发现内外政治压力和经济因素都不是缅甸政治转型的根本原因,从而排除了这两个最主要的竞争性解释,论证了本文提出的军方利益目标的改变和保障条件的完备是缅甸军政府开启和深化转型的根本原因这一观点。

^① 王全珍:《略论缅甸僧侣与缅甸政局》,《东南亚之窗》2008年第1期,第21页。

五、结 论

缅甸军人政权开启和深化国家政治转型的根本原因,源于军政府所追求的利益目标的改变和保障条件的完备。如果利益目标不改变,军政府就没有转型的动力;而如果保障条件不完备,政权转型的风险就会升高,继而带来的转型成本的不可控因素也会增加,这导致军政府即便有转型的动力,也因不敢冒如此巨大的风险而止步不前。从追求对政权的完全控制,到追求对政权的关键性权力控制的利益目标改变,使得军方不得不放弃对政权的完全控制;能够获得最大的净收益,特别是制度保障、组织保障和军事保障这三项条件的完备,又极大降低了政权转型风险。缅甸军政府维持对政权的关键性权力控制既可获得物质保障,又符合其理性思考,同时还能带来自身的政治合法性、国际声誉等道义上的收益。

第一,在利益目标方面,从对军方所追求的利益目标的改变的具体分析中可知,近年缅甸军方早已从乱局中走出,逐步稳定和巩固了国内政治局势。这使得军人们有理由相信,目前已经具备了改变长期以来实施军事独裁的条件和基础。随着国际、国内环境的日益开放,信息的快速流通,军政府继续对政权进行完全控制的成本,远远超过维持对政权的关键性权力控制所付出的成本。时代的发展使得在国内使用军事暴力的频率也大为降低,而军事独裁统治随着时间的延长而最终“翻船”的概率大大增加。以维持对政权的关键性权力控制为目标的统治,可以通过让渡一部分政治权力和经济利益来获得国际、国内的道义利益。在国内可以释放部分政治空间,起到疏导反对派或民众的情绪增强军人执政合法性的作用;在国际上可以减轻经济制裁和政治封锁的压力,在一定程度上还可以改善国际环境,获得西方的承认和博得政治声誉。因此,维持对政权的关键性控制的统治韧性要比维持对政权的完全控制大得多。

第二,在保障条件的完备上,缅甸军方为其利益目标的实现设定了三重保险。在制度保障方面,以新宪法公投顺利通过为标志,军方建立起以对政权的关键性权力控制为目标的强大制度保障;在组织保障方面,巩发党为军人在新的民主政治运行规则下争取四分之三的非军方议席提供了组织保

障;在军事保障方面,不断扩军和增加投入,军队已经成为缅甸最有组织纪律和文化素质的队伍,加上宪法保障了军队对军事事务的绝对权力,军方形成了对军事权力的绝对控制。更何况在紧急情况下国防军总司令还有权根据宪法的规定接管和行使国家权力,接管国家政权。

对于缅甸军方来说,其核心利益和底线是维持对政权的关键性权力的控制。民盟主导的新政府上台执政后,如果执意强行推进涉及军方关键权力的修宪,将可能引发双方冲突。如今,军方重演拒绝交权的一幕成本过高,因此只要不触及军方的核心利益,军方就能在新宪法的原则和制度框架下与新政府合作,共同统治和治理缅甸。

本文对缅甸军政权转型原因的研究,有助于理解其他军政权的民主转型,本文下一步研究的方向是验证该理论的普遍效力。