



深度

评论

走上国际法庭的昂山素季，与她如履薄冰的政经愁局

经济不及预期，和平进程遥遥无期，军方权力仍然难以撼动——从民主典范“黑化”和“堕落”的昂山素季，似乎也没有别的选择。

刘忠恩 | 2019-12-23



2019年12月10日，缅甸国务资政昂山素季准备出席荷兰海牙国际法院对于罗兴亚事件举行的听证会，仰光支持者作出欢送。摄：Sai Aung Main / AFP

12月14日，在缅甸首都内比都，挥舞著国旗的上千群众迎接他们的英雄——被国外媒体及非政府组织强烈挞伐的缅甸国务资政昂山素季回国。这个月的缅甸，因为罗兴亚事件在国际法院举行的听证会，激起了一波民族主义高潮。

11月底，甘比亚代表伊斯兰合作组织中其余 57 国，向在荷兰海牙的国际法院控诉缅甸违反“反种族灭绝公约”，希望法庭能够颁布一些临时措施，阻止缅甸若开邦罗兴亚人的惨剧继续发生。在庭上，昂山素季义正严辞的为曾经囚禁她的军方辩护，否认种族屠杀的发生，并指责甘比亚的陈述“不完全且令人误导”，没有真正全盘了解若开邦各种的历史纠葛。

对国际社会舆论而言，罗兴亚危机可能为昂山素季四年来的执政盖棺论定。2015年，昂山素季领导的全国民主联盟（民盟）在选举中大胜，缅甸成为一个充满希望的新兴民主国家。然而，2017年路透社一篇报导揭露缅甸军方如何处决10名罗兴亚人难民，国际社会逐渐聚焦于缅甸政府对罗兴亚人的迫害。从此，缅甸从一个一众吹捧的民主典范沦为一个负面教材，国际媒体争相以“民主自由斗士的殒落”来报导昂山素季。

面对国际上排山倒海的压力，以及来自新闻媒体、国际组织及非政府组织的指控，缅甸绝大部分的国民选择举起布条，告诉全世界“我们与昂山素季站在一起”，12月的仰光更是随处可见支持昂山素季“捍卫国家”的大型告示牌。举国上下拥戴昂山素季的呼声，仿佛回到四年前她引领民盟大胜之时。

这跟两个月前的光景十足不同：专家与分析师警告说，明年大选民盟必须做好输掉一部分选票的准备。甚至，有评论开始猜测执政党与其他政党组成联合政府的可能性，对过去四年昂山素季的执政打了一个大问号。其实，执政党下滑的支持，从去年年底的国会及地方议会的补选便可看出端倪。13席当中，民盟原本持有11席，最后只拿下7席，而军方支持的联邦巩固发展党抢走了3席，民盟更只在少数民族邦的6席中拿下1席。选举的失利不仅反映了少数民族对执政党推动的“和平进程”不满，也同时对昂山素季的执政及其2015年大选的承诺——民主化及修宪——投下不信任票。

自上任以来，昂山素季的确为民主化做了许多努力，并且不断重申“和平进程”是她的优先事项。但在民主化及修宪方面，昂山素季低估了独立于民选政府的军方护盘的决心。将近70年以来，军方独裁造就其与国内政府与私人机构错综复杂的经济利益纠葛，要求他们牺

性既有利益来换取民主化绝非一蹴可就；至于和平进程，昂山素季不只需要说服缅甸各地的民族地方武装组织（民地武）加入和平谈判，也需要搞定长期与民地武交战、与这些组织缺乏互信的军方，更要考虑到在许多民地武背后提供资源的第三势力——中国。这些错综复杂的原因，使得昂山素季在民主化、修宪及和平进程之间显得绑手绑脚，四年以来不见太大的进展。在经济方面，由于民主和平优先的政策取向，一定程度上忽略了经济发展，使得经济改革跟不上发展速度，缓慢的政策执行亦长期为人所诟病。种种政经因素造成了昂山素季从四年前万人空巷的支持度，一路跌宕到两个月前专家担心她面临失去执政权的危机。



2019年12月11日，缅甸国务资政昂山素季在荷兰海牙的国际法院，就对于罗兴亚事件举行的听证会发言。摄：Koen Van Weel/ANP/AFP via Getty Images

民主转型与和平进程

事实上，在总统民选后的缅甸，军方仍掌握了部分关键权力。军方制定的2008宪法，不仅名义上阻止了昂山素季成为总统，也同时保留军方对内政、边境事务、及国防部的掌控，其中包含了国家安全部门和司法部门。

若要修宪，需要超过四分之三的国会议员同意，但2008宪法却保障了军方四分之一的国会席次。因此除非军方让步，修宪基本上形同天方夜谭。军队与国家组织、私人企业间盘根错节的利益，更是直接导致昂山素季无法与直接与其杠上。今年8月，针对缅甸罗兴亚事件联合国真相调查小组发表的报告“[缅甸军队的经济利益](#)”中便指出，军方直接拥有的缅甸经济控股有限公司以及缅甸经济公司旗下有超过120家公司，涵盖制造、银行、保险、旅游、制药业，甚至掌控缅甸最赚钱的玉矿开采执照。这两家公司更不像国有企业一样受法律监督，而是直接由军方管理。

在和平进程方面，昂山素季自上任以来便积极筹划21世纪彬龙会议暨联邦和平大会，作为她和平进程的重点。21世纪彬龙会议旨在设立一个平台供民地武、政府及军方谈判停火，进一步达成和平统一。早在2015年10月，总统登盛便主导了与8个民地武的全国停火协议（Nationwide Ceasefire Agreement），在昂山素季任内则有另外两个民地武加入此项协议。但是目前缅甸仍有数十个民地武组织在这个停火协议之外，其中包含武力强大的佤邦联合军、以及组成缅北联合阵线的克钦独立军、若开军、德昂民族解放军和缅甸民族民主同盟军。

许多民地武要不从来没被邀请加入谈判，便是在谈判过程中觉得条件不公平而退出，而军方态度也相当强硬。今年八月初，若开军、德昂民族解放军和缅甸民族民主同盟军组成的“[兄弟联盟（Brotherhood Alliance）](#)”于掸邦北部对军方的训练学院、警察局、基础设施建设发起无差别攻击，造成包括平民数十人死亡、上百人受伤。这三个民地武组织一直被当局排除在和平协议外，军方及政府在此之前亦有一些不实际的要求，如要求放弃他们获取的领土，来交换他们上谈判桌的权利，然而强硬手段却只带来反效果。

而这些民地武与中国一直以来都存在微妙的互利关系。事实上，中国供应武器或其他资源给民地武早已不是新闻。一个月前，缅甸军方才大动作公开从德昂民族解放军搜得的百余件武器，全部都是中国制造。而相对的，民地武也以走私缅甸的有价自然资源到中国作为回馈。以佤邦联合军为例，其势力范围无异于一个独立的自治区。佤邦联合军作为前缅甸共产党，与中国的关系在缅甸的民地武中堪称第一，境内使用中文、中国的电信，宛若身在中国。

于此情形下，作为民地武资源供应者的中国往往能够左右他们的决策。因此，昂山素季与缅甸政府势必要仰赖中国的帮助，来加速和平进程的进行。民地武对于中国而言变相成为一颗与缅甸交手的棋子，是中国对缅甸“胡萝卜与棒子”策略的一环：胡萝卜象征以财务协助缅甸以发展及协助和平进程，而棒子则代表策动民地武对于缅甸政府的反动。前者之所以有效，便是因为缅甸在面对国内搞不定的武装纠纷之余急需外资投入帮助其发展，不得不把目光转向他们的强权邻居。



2019年4月27日：国家主席习近平在第二届“一带一路”论坛上欢昂山素季摄：Valery Sharifulin\TASS via Getty Images

缅甸面对中国的两难

缅甸对于中国有著特别复杂的情感。就像其他东南亚国家，缅甸也曾在1960年代爆发大规模排华运动，而1949到1954年国民党军对缅甸的入侵更是深深烙印在许多老一辈的缅甸人记忆中。虽然反中情绪在1970年代后有所沉寂，近十年却再次窜升。

对中国而言，缅甸的地理位置及自然资源十分诱人，使中国近三十年来在缅甸的直接投资不断攀升，并在2010年达到高点。但一个中国主导建造在缅甸北部克钦邦的水坝，却意外导致席卷全缅甸的反中抗议，使一年后中国对缅投资大幅缩减。

2006年签署备忘录、2009年开始动工并由中国主导的密松水电站，若建造成功，将供应600万千瓦的电，其供电量大约为缅甸现在1.5到2倍的发电量。然而从一开始，密松水电站便争议不断，大规模抗议越演越烈，导致这个造价36亿美金的项目，在登盛总统任内宣布停建。

抗议的原因牵涉许多观感问题，尽管大部分建造成本由中方负担、而缅甸最终可以“无偿”获得10%的电力，但是“一个盖在缅甸的水电站，九成的电力却输往中国”这件事却因为政府及负责建造的中国国企中国电力投资集团缺乏沟通，导致对于许多不知情的民众而言，代表了“军政府让中国随意利用缅甸资源”。而超过一万多人的安置及赔偿问题未能妥善处理，更恶化了水坝建案的观感问题。此外，将近新加坡大小的下游土地将被淹没，建造过程缺乏完善的环境评估也一直为人所诟病。

精神层面而言，密松水电站位处的缅甸第一大河伊洛瓦底江，在缅甸人心中有独特的文化及精神地位。因其灌溉价值，缅甸人视之为供给他们生计的生命线。缅甸枢机主教嘉禄·波（Charles Maung Bo）更是直接称“伊洛瓦底江是人民神圣的母亲...而密松水电站是缅甸人民的死刑”。

最后，民地武在其中扮演的角色亦不容忽视。克钦邦从1962年起便处在内战状态，而此处势力最大、占据区域最广的民地武克钦独立组织及其军队克钦独立军，虽然在1994年与政府达成停战协议，仍在此区域非常活跃，并自始至终皆反对建造密松。但不仅两国谈判过

程中没有征询克钦独立组织的意见，甚至最后所签订的协议也从来没有公开。克钦独立组织更对于政府要大批的迁移水坝下游民众抱有疑虑，怀疑政府透过建造水坝，试图整肃他们的势力范围。另一方面，虽然中国与克钦独立组织保持一定程度的友善关系，亦曾施压后者，但克钦独立组织表示若没有当地民众的同意，最终决定权也不在他们手中。



2019年12月11日，罗兴亚难民在手机上观看昂山素季在荷兰海牙举行的国际法院的现场直播片段。摄：Munir Uz Zaman/AFP via Getty Images

其实早在密松建案之前，2008宪法出台后，政府与民地武的关系便不断恶化，克钦独立组织也不例外。由于新宪法要求这些民地武把武力统整到缅甸军方之下，引起他们不满。克钦独立组织的不从使军政府于2010年单方面切断与它的联系。军政府对于密松的一意孤行便成了最后的导火线，导致克钦独立组织在停火17年后的2011年6月再次开战。当时的武装冲突，也成为继全国大规模抗议后，让政府放弃密松建案、压垮骆驼的最后一根稻草。

然而，中国没有就此放弃密松，施压的力道更在昂山素季政府上任后加大。前任中国驻缅甸大使洪亮透过媒体不断强调两国的互信关系以及中国企业在密松投资的巨额亏损，并且实际拜访克钦邦，试图将舆论转向。然而，洪亮的强硬派作法在国内得到了反效果。去年年底，克钦邦的主要政党及宗教领袖透露，洪亮到访时“威胁”他们不要与以美国为首的西方国家有太多接触，且强调重启密松的必要性。

一反上任以前反对密松水电站的立场，昂山素季成为领导人后却对密松的反对噤声，今年三月更曾向大众喊话，希望大家能以“更多的面相”看待密松水电站以及带著“更宽阔的心胸”来面对这个问题。

这反映了昂山素季不敢触怒中国、面对这个巨无霸邻居的两难。自两年前罗兴亚事件爆发后，西方国家的投资大幅转降到其他东南亚国家或孟加拉。因此，即使国内有反中的声浪，昂山素季也没办法冒险触怒这个在国际上最挺缅甸、带著大把钞票、又是许多民地武老大哥的邻居；同时也须应付国内不断的反中抗议和不信任中国的情绪，又要顾及下一届选情。为了要平衡众多彼此矛盾的国内外利益，她只能打继续迷糊仗，一拖再拖。但这样试图两相讨好的做法，却使中国及缅甸国民对她渐渐失去信心与耐心。

经济发展提早减速？

政治上的进退失据外，昂山素季对于经济民生问题的缺乏关注更加速了人民对执政党的不满。她甫上任即提出的“12点经济政策”只广泛的在三张纸上列出几大重点，包括强化政府财政体质、提升基础建设、私有化国营企业、处理走私问题、争取更多外国投资等。然而四年来，这些举措不是进行缓慢，就是根本还没开始，经济发展不佳的原因显而易见。

缅甸的外国投资在2016财政年度达到高点后便一路下滑，大部分原因可以归咎于罗兴亚人事件导致许多国家却步。然而许多投资人也表示，政府本身的政策及法律跟不上经济发展，连带导致经济增长率载浮载沉，在2013年达到8.4%后便一路下跌到2016年的5.9%，此后一直在6%上下。虽然平均成长率仍然高于东南亚国协成员国约为5%的平均，但专家担心再不改变缅甸的经济体质，接下来几年的经济发展可能提早走缓。

探究其原因，首先是缅甸的基础建设严重不足，尤其是电力的供应相当短缺，超过一半的缅甸人口目前仍无电可用。即使是在缅甸最发达的城市仰光，每到夏季必然面临断电危机，必须实施轮区停电，这对想要来投资的制造业是一大问题。为了解决电力供应，目前唯一已开始营运，由日本缅甸合作、位于仰光东南方的提拉瓦经济特区便盖有自己的发电厂，但缅甸境内其他工业区就没有那么幸运了。

基础建设缺乏与政府财政收入严重不足成为一个恶性循环。缅甸拥有世界上数一数二大的非正式经济，过去军方独裁的历史造成缅甸大企业至今普遍由军方或与军方有关系的人士持有。而这些企业虽在表面上经营正式行业，私下却是在黑市交易中赚取高额利润。据估计，每年有数十亿美元价值的玉及宝石非法流出缅甸；缅甸与中国、泰国边界长期以来更有毒品及武器走私、非法交易的问题，使得专家估计缅甸有高达四成的经济活动仍属于非正式经济。对于本就税法不全、税率低的缅甸，国家财政因此更陷桎梏，收入不足以支撑整体的经济发展，更遑论投资于教育及医疗等社会政策。



2019年12月14日，缅甸国务资政昂山素季，回到缅甸迎来挥舞著缅甸国旗欢呼的上千群众。摄：Thet Aung/AFP via Getty Images

不到一年的缅甸大选

时势造英雄，展望2020选举，昂山素季利用了这场国际诉讼的“危机”转化为挽救她在国内声望的转机。尽管这场听证会重点在军方对罗兴亚人的暴行，全国民主联盟将其描绘成“关于整个国家的利益”，在国内成功带动一场民族主义旋风。而昂山素季亲自出马替缅甸辩护则在国内外普遍被认为是勇敢及英雄般的举动，象征著她带领缅甸背水一战、对抗世界。

值得注意的是，掸族、孟族及克伦族在11月底、12月初便争相发出公开信，表明其支持甘比亚的法律行动，因为他们也是多年来受缅甸军方压迫的受害者。这样的举动不仅表明对军方的不满，也再次标志和平进程的推展不利，以及少数民族在民盟执政下没有获取更多公平政策的不满。四年来昂山素季一手不断强调民主和解，另一手却也推行许多缅族（超过六成的缅甸人口）中心的政策。例如2018年克耶邦（Kayah State）政府宣布在首府垒固建造昂山将军的雕像，当地克耶族人认为昂山将军对于少数民族并不是英雄，更代表缅甸族长期以来在各种制度及政策上对其他族裔的压迫，抗议声浪持续到今年初。在执政党没有颁布公平的政策以有效促进族群互相理解的情况下，可以预期的是2020会有更多少数民族政党候选人进入国会。

不可否认的是，对于昂山素季来说，只要得到缅甸将近七成的缅族人口选票便胜券在握。她在听证会上的表现一举扭转了这几来以来因为民主转型窒碍难行、和平进程未有进展、经济成长放缓造成的颓势。而对于生活在乡间的广大缅族人口而言，不论政策好坏，因为长期以来对于军方的厌恶，昂山素季在他们心中有著如母亲、甚至女神一般的地位。

也许就像昂山素季曾多次向新闻媒体说的一样：“我只是个政治人物”。12月18号，在她从海牙回来后第一次公开露面中，昂山素季透过电视向国民呼吁举国团结，并感谢民众的支持成为她及辩护团队的力量，她也同时强调政府的最终目标仍是往长久的和平及各种族的和解前进。然而最终她也说：“我们需要一起度过这段困难的时间”，潜台词不外乎是希望缅甸人民在选举中继续支持她，以带领缅甸跨越难关。

（刘忠恩，驻仰光的缅甸英文媒体记者）



邀請好友加入端會員
成功訂閱同享優惠

如果你喜歡
就分享給更多人吧



热门头条



编辑推荐



延伸阅读

昂山素姬访华第三天，中国官媒称其“不再仅追求西方国家给予的好名声”

国与族：大缅甸主义下果敢人的身份焦虑

常年战事后，果敢民族何去何从？是进一步脱离缅甸，走向“果敢人治果敢”的高度自治？还是参与缅甸主流政治以争取民族权益？抑或忘掉国族，以华人经商的灵活身段平静度日？

缅甸有媳妇（上）：缅甸姑娘的“孤身”中国婚礼

这场婚礼对于开了一间跨国婚介公司的李总非常重要，对还在观望是不是要把儿子送去去缅甸相亲的好些邻里而言，没有什么比一场别人家的婚礼更具说服力的了。

缅甸有媳妇（下）：河南相亲团的缅北“爱情”之旅

对“缅甸好媳妇”信心满满的相亲公司李总，在缅甸实际开干了才发现，要想解决这些单身汉的人生大事，可不容易。

早报：昂山素季在国际法院为缅甸军方被控种族灭绝罪行辩护