

军事对峙还是政治对话： 果敢危机对缅甸和平和民主的影响

建议

果敢地区重燃的战火严重影响了各方解决缅甸民族冲突的努力，为达成全国性停火协议蒙上了阴影。战火还扩散到云南边境一侧，造成缅甸与其最大的外国投资者关系紧张。

果敢再起的冲突遵循了一个模式，即自登盛总统 2011 年就任后，军事行动和不稳定局势在克钦和掸邦北部就持续升级。实现和平，并把所有民族（包括克钦族、果敢族、掸族和德昂族）都纳入全国停火和谈，对这个国家至关重要。在缅甸，任何地区发生的冲突都会迅速导致全国的不稳定形势。

缅甸东北部战火重燃带来的人道主义后果十分深切。自 2011 年以来，克钦和掸邦北部约有 20 万平民流离失所，其中许多人逃到了中国边境地区。在缅甸国内佛教民族主义抬头的时期，果敢冲突还带来了增加国内反华情绪的风险。

政府如果不能应对武装冲突的根源并建立具有包容性的政治进程，只会给缅甸和平、民主、和发展的前景造成十分不利的影响。决不能再通过武力来解决民族冲突，而且应该尽快启动具有包容性的政治对话。缅甸的和平进程需要从争论过程进一步走向对行动达成一致。是时候结束军事对峙、开始政治对话了。

2015 年 2 月在掸邦北部果敢地区再次爆发的冲突对于解决缅甸¹国内民族冲突和结束数十年内战的努力有着严重的影响。冲突始于彭家声领导的军队在近六年后再出现在果敢，攻击了政府所在地和驻军阵地。彭家声所领导的缅甸民族民主同盟军（MNDAA，以下简称同盟军）是一支曾与政府签订协议的停火组织和政府同盟，2009 年被其在当地的领导人竞争者联合缅甸政府军队驱逐出果敢。这次政变发生在彭家声拒绝了前缅甸军政府要求将其所领导的缅甸民族民主同盟军收编为由国家掌控的边防军（BGF）²的要求之后。

在果敢地区再次爆发的冲突也让缅甸达成全国停火协议（NCA）的前景蒙上了阴影。冲突爆发的时候，正有多家少数民族武装在仰光与政府进行和平谈判。虽然其他少数民族武装呼吁进行和谈并停止新的冲突，但到目前为止，登盛总统所领导的所谓民选政府仍然拒绝通过政治方式解决果敢冲突问题。缅甸政府军队以大规模的军事攻势作为回应，通过空袭等方式竭尽全力要将缅甸民族民主同盟军驱赶出果敢。即便同盟军在 6 月份发布了单边停火协议后，冲突仍在继续，同盟军仍然控制部分地区，政府军也非常罕见的公开了冲突的伤亡情况³。

冲突的影响也扩散到了中国境内，5 名中国公民在一次缅军空军的误击中丧生。这也导致了缅甸政府与它的最大外国投资方-中国之间的关系变得非常紧张，中国政府为了加强边境地区的安全形势，要求登盛政府通过谈判对话来解决此次果敢危机⁴。生活在果敢地区的果敢民族就是缅甸的汉族，并与临近的中国境内汉族有着良好的关系。作为对中国政府的回应，登盛政府进行了公开道歉。但是目前缅甸国内佛教民族主义正在抬头，也有担心认为政府官员在试图利用此事鼓动国内普通民众的排华情绪。缅甸军队将此次冲突描绘为保卫缅甸国土与外国侵略者和雇佣军的防御战⁵，虽然果敢族也是缅甸国家官方承认的“135 个国家民族”之一⁶。

重燃的战火也带来了严重的人道主义后果。超过八万人因果敢冲突流离失所，其中大多数人逃入了中国境内。同样严重的是，果敢地区的战斗导致与其相邻掸邦北部地区的克钦、掸和德昂（崩龙）少数民族武装与政府军之间的冲突进一步升级。内比都当局永远都未明确解释的是，自从登盛 2011 年 3 月就职以来，战火在缅甸东北部地区已经再次燃起。与缅甸国内其他区域的和平倡议形成对比的是⁷，政府军队违背了在克钦邦和掸邦北部曾签订的和新签订的停火协议。在缅甸东北部资源富有的地区，缅甸政府军队似乎采取了军事安全而非政治对话的默认策略。

因此，在登盛总统赢得大选就职后的四年中，有大约 20 万人被迫离开他们的家园，逃到中国边境地区⁸。在这个国家非常渴望变革的时候，人民经历这样的苦难让人更加怀疑政府通过政治谈判而非战斗方式解决缅甸长期存在的民族问题的目的和意愿。

对于谁应该为最近的冲突扩散负责，各方现在都在推卸责任。但由于今年晚些时候缅甸就要进行新一轮大选，承认目前果敢地区的冲突并不是独有或是新发的十分重要。我们更应将其看做过去失败政策的结果，目前更加需要的是在这个亚洲军事化和民族分裂最严重的国家之一找到具有包容性的政治解决方法。

2013 年 7 月，登盛总统在伦敦的一次讲话中许诺将会为国家带来公正的和持续的和平。他讲到：“在未来的几周内，我们非常有可能实现全国停火，60 多年以来，我们在缅甸将会第一次听不到任何枪声⁹。”目前缅甸东北部的冲突仍在继续，这些话语听起来就非常空洞。现在是所有党派一起加倍努力停止内战和寻求真正和平的时候了。长期以来的迫切需要就是通过政治对话来结束缅甸长期的内战，回应少数民族的愿望和不满，并为所有的民众带来平等，和平和公正。

目前的冲突

2月9日，缅甸民族民主同盟军经过数月的准备后¹⁰，重新出现在果敢。同盟军声称拥有1000人的军事力量，并袭击了果敢首府老街市区内和周边的政府军军营和警察局。彭大顺（彭德仁），彭家声的儿子，领导了这次同盟军的军事行动。在2009年被驱离果敢后，彭大顺表面上在其他组织的支持下，一直在负责同盟军的重建和重组¹¹。

受到意外袭击，政府军向掸邦北部派出了大量增援部队，并使用直升机和战斗机对同盟军的阵地发动空袭。然而不同于2009年同盟军几天内就被打败的情况，这次冲突从开始后就在果敢地区持续至今。

在冲突爆发一周后，缅甸媒体报道说在老街，“零星的战斗持续了一整天”¹²。2月17日，登盛总统宣布果敢进入紧急状态并施行军事管制，这是2008年新宪法实施后第一次在缅甸国内某个地区赋予军队所有的行政和司法权¹³。然而在3月初的时候，媒体承认果敢地区仍在发生“激烈的战斗”¹⁴，而且不同寻常地报道承认，政府军参战人员中有73人死亡，189人受伤；并且声称同盟军方面也有86人死亡¹⁵。几天之后，有中国的媒体报道“据未经确认的数据显示，截至目前政府军方面有100人死亡，246人受伤，而同盟军损失104人，还有30人被俘。”¹⁶

在冲突肆虐时，缅甸国家媒对登盛总统、缅甸国家三军总司令敏昂莱和其他高级别政府官员去医院慰问受伤士兵做了专题报道。以一种精心安排的公关活动形式，暗示了外来势力对国家主权的威胁，为政府军的军事行动在缅甸主体民族民众中赢得了少见的些许公众支持¹⁷。对于果敢居民来说，还有更深层次的反响：作为特种作战司令员，敏昂莱曾指挥2009年驱逐同盟军出果敢的行动¹⁸。然而，在缅军跨境空袭导致5名中国平民死亡促使中国政府提出警告后，这种爱国论调逐渐消减。

尽管政府军具有压倒性的优势，但是战势进展仍旧缓慢。五月期间，仍有报道称在老街以北 40 公里处发生激烈的战斗¹⁹；一个月后，政府公开宣布已经完全控制老街及周边区域。从这时起，冲突的地点大多转移到果敢北部的山区；虽然同盟军在受到中国施压后于 6 月 11 日宣布单方面停火，但政府军指挥官似乎仍想试图通过军事行动寻求解决办法。到目前为止，政府军仍在持续攻击同盟军的阵地²⁰。

果敢重燃的战火也使掸邦北部边境地区的少数民族冲突进一步升级，但崎岖的地形限制了政府军的推进。在最初的行动中，同盟军获得了德昂民族解放军（TNLA：崩龙邦解放战线）和若开军（AA）的支持，三家共同参与了行动²¹。

3 月初 3 家组织发表了一份联合声明：“政府军使用战斗机、坦克、装甲车等进攻果敢和德昂少数民族武装控制区域；这些区域生活的人们原本就是掸邦北部的土著民族，但是政府军像对待外国侵略者一样进攻我们”²²。其他少数民族武装在周围区域也十分活跃，包括没有签订停火协议的克钦独立组织（KIO），签订了停火协议的北掸邦军/掸邦进步党（SSA/SSPP）和佤邦联合军（UWSA）。虽然不同组织间的军事合作程度仍有争议，但是这几家组织的领导间关系密切。实际上，政府官员也指责其中有些组织为同盟军的复兴提供支持，尽管这些组织目前正在参与登盛政府组织的全国停火协议的谈判中。（参见以下“走向全国停火”部分）

果敢地区冲突的扩散也导致了大量人群流离失所，造成了人道主义危机，并使当地社区与缅甸中央政府的关系进一步恶化。根据联合国人道主义协调办公室发布的数据，最初有超过 13000 人从果敢地区逃到掸邦北部的腊戍城中，这些人大部分是来至缅甸其他地区的流动工人，他（她）们可以返回自己原来的家乡²³。但是，大多数受冲突影响的当地居民都逃到了临近的中国境内，估计总共有 7 万人，其中也包括在果敢做生意或打工的中国人。这次中国政府为这些流离失所人群提供了援助，但是到目前为止，中国政府仍禁止国际非政府组织（NGOs）介入援助工作。

同时，果敢地区内部的人道主义援助也受到限制。正如联合国人道主义协调办公室警告的：“关于这个地区的人道主义情况和受冲突影响和流离失所人群的信息是非常有限的。在冲突中受伤和丧生的平民人数目前还无法确认”²⁴。随着战争的进行，已有针对双方严重侵犯人权的指控，包括未经法律宣判的杀害、政府军队使用酷刑²⁵及未经确认的报道称同盟军在老街的报复性杀戮²⁶。人道主义工作者也受到冲突的影响。有两位缅甸红十字会（MRCS）的志愿者在一个平民车队遭到射击时受伤，其中一位后来因伤势过重而死亡²⁷。政府军和同盟军互相指责对方应为这次袭击负责²⁸。一个月后，一辆载有平民的缅甸红十字会车辆再次受到攻击。这一次，共有 5 人受伤，其中包括一名缅甸记者²⁹。

最后，在 6 月底，国际非政府组织正准备回到老街并尝试恢复原有项目，并为返回果敢的那些受战争冲突影响的人提供援助。但是果敢地区仍处于军事管制状态，仍有零星的战斗，许多当地的居民仍然不能回家。在实现真正的和平之前，掸邦北部的社会和政治混乱的局面仍会持续。

背景

果敢地区是一个多山和与世隔绝的区域，位于掸邦北部，介于萨尔温江和中国边境之间。2003 年根据联合国毒品和犯罪问题办公室（UNODC）的估算，当地人口略高于 10 万³⁰；2008 年时根据缅甸新宪法果敢被划归为果敢“自治区”（SAZ）。从历史上来看，当地与毗邻的中国有着很强的社会和经济联系。当

地的主要民族为果敢人或果敢族，属于华人；当地通用的语言是中文，人民币是主要货币，当地也有很多从中国来的流动工人。虽然果敢的汉人占了人口的大多数，但还有其他一些民族。为了反映这种多样化，同盟军的旗帜是由七个相连的黄色圆环浮于红色的底上，代表着七个不同的民族生活在这片地域：果敢族，掸族，德昂族，拉祜族，傈僳族，佤族和苗族³¹。

果敢早期的历史比较概略，但以前统治果敢的杨氏家族声称他们祖先的历史可以追溯到明朝末年，是 17 世纪逃离满清统治的明朝拥护者，在云南居住一段时间后，随后定居在了果敢这个边境之地³²。杨家在果敢的统治方式和与其相邻的掸族小王国相似，都是世袭首领（土司）制。在殖民时期，果敢地区被划分到英属缅甸，作为掸邦北部盛威的一部分接受管辖。1947 年，就在缅甸独立之前，果敢成为了联邦掸邦的第三十四个封邑。当时果敢的领导者同意果敢成为缅甸联邦的一部分，但保留果敢的“内部自治权”³³。正如杨澈杰（Yang Cheje）告诉边境质询委员会的那样：“不应该有外部力量干预我们的内部事务”³⁴。

在缅甸独立以后，果敢地区避开了大多数在缅甸国内蔓延的政治和民族暴力。但是，从 1962 年奈温将军发动军事政变并试图在缅甸国内强行推动所谓的“缅甸社会主义路线”之后，武装斗争就开始了。从此以后，缅甸国内的政治形势也一直保持了高度的军事化。1964 年，存在时间较短的果敢抵抗军并入了现在的“掸邦军”。1968 年，仰光发生了反华暴力之后，缅甸共产党（CPB）发动起义并在掸邦部地区开辟了重要的新战线。经过 10 年的全面支持，缅甸共产党快速扩张并控制了靠近中缅边境掸邦一侧的大部分领土，包括果敢、佤和勐拉地区，以及位于克钦邦甘拜地附近的小片区域。

这些进展，是缅族人领导的缅甸共产党，在许多地方民族领袖的支持下取得的，包括彭家声，和之前统治果敢的杨家。在接下来的几年里，彭家声成为了缅共人民军的一名重要的基层指挥官。但正如大多数的少数民族领袖一样，彭家声一直没有进入缅甸共产党的政治局领导层；而缅甸共产党也一直没有在边境地区获得广泛支持。来自民族的阻力一直存在，尽管缅共人民军已经沿着中国边境建立了大量据点，但是缅共没能在缅甸内陆获得新的立足点。到 80 年代中期，中国恢复了与缅甸中央政府的正式关系。这也是缅共开始走向终结的标志³⁵。

在缅共摇摇欲坠之时，缅共人民军和缅甸政府军并不是这个区域唯一的军事力量。在奈温统治时期，掸族、克钦族和德昂族反政府武装同样迅速地在掸邦北部地区发展起来，控制了领土。政府军在面临四面楚歌的情况下，支持创立了大量当地民兵组织，作为缅军反叛乱策略的一个关键要素。1960年代在掸邦首次推出了叫做“自卫军”（KKY）的民兵组织，这些民兵组织的主要职责就是对抗反政府武装的威胁。这些民兵组织自此经历了多次演变，到今天仍在缅甸很多地方存在。这些政府军支持的民兵组织被称为“民兵”或者在有些地方叫做“边防军”（BGFs）。但是掸邦的自卫军在1973年就被放弃了，因为这些新成立的武装力量大多都对贩卖鸦片，而不是代表政府军去打仗，更为投入。

在果敢地区，自卫军的瓦解带来了果敢历史上一个重要的影响。果敢的自卫军是由果敢当地一位著名的人物罗星汉领导的，他拒绝放下武器枪并转入地下，之后又重新出现在泰国边境成为了闻名世界的“鸦片之王”。后来，罗星汉被泰国当局逮捕并引渡回缅甸，因其在掸邦的反叛行为被判处死刑³⁶。在之后的特赦中，罗星汉又被释放。1980年代晚期，在一个令人意想不到的历史转折时刻，罗星汉和彭家声见面了，这次会面不仅促成了缅甸共产党的终结，也改变了整个缅甸的政治形态。

随着奈温领导的军事社会主义政府在1988年被一场民主起义推翻，许多中国边境地区的居民也对缅共失去了希望。新上台的政府-缅甸联邦恢复法律与秩序委员会（SLORC：即后来的国家和平与发展委员会-SPDC）依然面临着诸多困境。罗星汉看准了机会，建议缅甸军方允许他尝试策反缅共中的地方民族领袖。据一位缅军的前情报人员（MI）所说，彭家声的回答是他需要一些时间，但是之后他就成功地说服果敢、佤邦、勐拉和甘拜地的当地领导人和他一起脱离了缅共³⁷。

-

1989 年 4 月，彭家声第一个带头脱离缅共，随后中缅边境其他地区的民族领导人也跟着宣布脱离，这直接导致了缅共的瓦解。政府军的政策也有了显著变化，缅甸联邦恢复法律与秩序委员会的领导对此迅速做出回应，与这些分裂出来的地方武装组织签订停火协议，这些组织已形成了 4 家新的民族武装，分别是：果敢地区的缅甸民族民主同盟军，原缅共总部邦桑及周边区域的佤邦联合军，勐拉地区的民族民主同盟军（NDAA）和克钦邦甘拜地地区的克钦新民主军。自此不确定的开端，这种新的停火政策成为国家恢复法律与秩序委员会-国家和平与发展委员会的核心策略，最终扩大到与 16 支国内主要的少数民族武装都签订了停火协议。为了肯定同盟军在签订停火协议过程中的带头作用，果敢地区被指定为掸邦“第一特区”。同时，罗星汉也成为了“亚洲世界公司”的共同创始人，这个公司已经成为了缅甸最大的商业集团。

在接下来的几年里，彭家声及原缅共武装的其他领导人与中央政府当局领导人建立了非常好的个人关系，尤其是与原军事情报局局长和后来的总理钦纽中将。在缅甸政府推出“边境地区开发计划”之后，很多国际非政府组织及联合国机构被邀请到果敢去开展工作，外交官们也被政府用直升机送到果敢，去考察发展项目和停火策略带来的影响。许多外国参观者都到果敢来参观缅甸国家毒品控制的成果，这些参观者包括 1999 年仰光举办的“第四届国海洛因大会”的参加者³⁸。历史上，果敢、佤邦和勐拉地区是缅甸的主要鸦片种植区，但签订停火协议几年后，这些前缅共部队都承诺在他们所控制的区域内停止种植鸦片。1997 年，民族民主同盟军（NDAA）正式在勐拉地区禁种鸦片；接着在 2003 年和 2005 年，果敢和佤邦也正式开始禁种鸦片。然而，尽管鸦片种植明显下降了，但是这几家地方武装都继续被指控贩卖海洛因和生产安非他命类兴奋剂（ATS），尤其是甲基苯丙胺（冰毒）³⁹。

在这种转变的背景下，彭家声和其他停火地区领导人在中国边境地区的名声仍然是有争议的。与其他停火组织不同的是，同盟军维持着 1500 人的强力武装力量，但是在 SPDC 政府统治时期很少争取民族权利和民主方面的政治需求，而把主要精力放在经济活动上⁴⁰。在 1990 年和 2010 年，果敢有两个新的党派参加了大选，但都没有取得大的影响。这两个党派的目标是在更广的掸邦层面

代表果敢的利益⁴¹。同盟军的代表参与了政府组织的国家议会起草新的宪法，并加入了佤邦联合军和其他原缅共同盟组成的四党“人民”同盟。他们共同提出建立类似中国境内的自治区，表面上这是依据 2008 年的宪法，在果敢自治区作为 6 个“自治”区域建立的基础上提出的，不同于 7 个少数民族邦。但是到这个时候，同盟军及其他掸邦北部和克钦邦的停火组织与政府之间的关系，已经开始恶化。

这样的情况使得人们对缅甸第一个停火的东北部区域再次诉诸暴力的方式，以及同盟军和政府军官员在果敢的动机产生了疑惑。在很大程度上，普通大众及其他民族党派多年来并不十分同情同盟军，因为从 1988 年后同盟军与中央政府之间的关系紧密。相反，对于彭家声真实目的的怀疑依然存在，大家怀疑彭家声一直以来的目的只是想占据果敢地区并在果敢开展有利可图的商业活动，而不是去保护和促进果敢人民的权利⁴²。正如一位掸邦的政治分析师所说：“当同盟军与缅军关系良好的时候，没有人喜欢同盟军”⁴³。出于这个原因，有评论者认为这次彭家声及他的部从是想利用 2014-15 年全国停火谈判这个契机，试图重新获得对果敢地区的控制权。

然而，政府消息人士透露，这确实是不仅限于个人和战略上的意义。特别是，尽管彭家声在确立第一次全国停火和掸邦禁毒方面起到过带头作用，但对于过去 10 年同盟军受到的待遇彭家声的支持者们多有不满。据一位前军方情报人员讲：

“我认为这次彭家声打回来是因为感觉被欺骗了。他最先发起和平并说服其他人也加入进来。在军方情报机构被废除后，彭家声也失去了对于政府的影响力和与政府的主要联系人。现在他感觉他不再被认为是 1980 年代停火进程的领导和发起人。他有着悠久的历史。”⁴⁴

两个大的事件引发了这些关系的崩溃：第一是政府军领导层的变更；第二是缅甸中央政府国家改革和安全控制方面策略的改变，尤其是在上个世纪最后二十年就已经停火的缅甸东北地区。这些发展都是由国家和平与发展委员会在 2003 年发布的走向遵循民主的“七步路线图”促成的。

第一个转折点是一次意外的逮捕。由于内部权力斗争的结果，总理和军方情报局局长钦纽上将被捕，而且整个军方情报机构也在 2004 年后期被解散。最开始的时候，国家和平和发展委员会的领导宣称钦纽的被捕不会对少数民族停火状态造成影响，尽管钦纽是停火的主要缔造者。但是政府悄然改变政策，试图向掸邦和克钦邦边境地区的反对组织施加压力以后，双方关系迅速恶化。2005 年 2 月份，已经停火的北掸邦军的资深领导召学腾（Hso Ten）和其他一些掸邦领导同时被捕并被判处长期监禁。3 个月后，缅军要求掸邦民族军的部队-同样也是北掸邦军的同盟-放弃武装，但是这支部队的首领赛义（Sai Yi）带领他的部分部众逃到了泰缅边境地区并与还未停火的南掸邦军/掸邦恢复委员会（SSA/RCSS）合并。随后在 2005 年年中，已经停火的崩龙邦解放组织也被强迫放下武器⁴⁵。随着局势的恶化，克钦、掸、德昂和其他停火组织的领导人抱怨他们已经和钦纽商定解决的军事和经济问题被忽视了，而国民大会起草新宪法时完全忽略了他们的政治主张⁴⁶。

随着国家和平和发展委员会实施七步路线图的时间流逝，政府军与缅甸东北部各停火组织之间的关系又经历了一次更加恶化的转折，2009 年 4 月，军事安全部耶敏中将出人意料地宣布所有的停火地方武装将被改编为“边防军”（BGFs）。这看起来是缅甸政府未来变化的一个明显前兆，但是这个存在争议的计划要求不经谈判就将所有的停火组织解散，分成更小营部并接受缅军控制，而这些停火组织的政治目的却没有得到任何回应。所以，并不让人惊讶的是大部分较大的停火组织，包括佤邦联合军、克钦独立组织、北掸邦军和同盟军立刻拒绝了军方的要求。只有一些较小的组织在接下来的几个月里接受了这种新地位。

然而此时，缅军的领导层试图利用同盟军领导层内部发生争执的机会，夺取果敢地区的控制权并强制实施新的边防军体系。2009 年 8 月，由敏昂莱中将领导的政府军经过几天的战斗后占领了果敢地区，之后敏昂莱被提升为缅军总司令。在这次冲突中，有超过 200 人丧生，超过 37000 人逃到中国境内，也结束了果敢地区超过 20 年的停火状态⁴⁷。表面上来说，冲突起始于政府军想要搜

查一个老街附近他们声称是非法生产武器的工厂。当同盟军拒绝了这个要求，双方就开始了对峙，缅军也对彭家声及他的一些家人发出了逮捕令，这为缅军控制果敢提供了借口。

与之相反的是，同盟军的领导层对于这种现状有着十分不同的理解。有一系列的指控提到：SPDC 政府一直知道这个武器工厂的存在，只是把它当做一个借口来占领果敢地区⁴⁸；冲突是在同盟军拒绝了改编为边防军的命令、并仍在考虑是否参加 2010 年大选开始后的⁴⁹。缅军采用了“分而治之”的策略，利用前同盟军果敢警察局长白所成来控制果敢。白所成一直被指控参与贩毒⁵⁰，他被彭家声剥夺了权力之后，投靠了缅政府。

还需要强调的是，这并不是 1989 年停火后第一次对同盟军内部团结造成威胁的分裂。1991 年，彭家和杨家⁵¹之间爆发了一次短暂的冲突；1995 年，孟古（萨尔温江以西地区）地区的军队哗变后脱离同盟军，成立了一支当地的民兵武装。但是这一次，不清楚缅军意图的情况下，彭家声和他的支持者在冲突中溃败。于是在彭家逃离的情况下，中央政府从缅甸 1948 年独立以来第一次控制了果敢地区。此时事情进展地很快，白所成领导的民兵改组成了 1006 号边防营；白所成本人作为有军方背景的巩固与发展党（USDP，以下简称巩发党）成员在 2010 年大选中成为了国会议员。2011 年 3 月，依据 2008 年颁布的新宪法，果敢的领土范围第一次以“果敢自治区”的名义标注在缅甸的政治地图上。在接下来的几年中，曾经被孤立的果敢地区由于缅甸与中国一系列新的经济项目在缅东北地区成形，承担了新的地缘政治的重要性。其中最突出的项目是从若开邦海岸开始、横穿掸邦北部、直通云南省的油气管道。但现实的情况是，中国边境地区的情况还远远达不到稳定的形势。2009 年的果敢事件后，所有的不满仍然深埋各方，冲突的风险蔓延开来，这也被证明是暴风雨前的平静。

防卫缅甸国土

果敢危机期间，也有一些大不相同的关于民族、主权和冲突的观点。政府和军队的领导层都曾试图把冲突描绘成外来者对缅甸领土的侵犯，必须予以击退。在冲突爆发之时，国家媒体报道称，登盛总统在探望受伤士兵时说“发誓绝不

失去一寸世代拥有的缅甸领土”，“国家和人民永远敬重每一位为保卫国家主权和保证国土完整牺牲的士兵，并以他们为荣⁵²”。同样的，在一次军方新闻发布会上，军方发言人也提到军队“绝不容忍侵犯缅甸国家主权的企图”⁵³。

与之相反的是，对于果敢地区的居民来讲，这些评论是政府官员为了支持巩发党和军队 11 月份的大选，试图通过煽动反华情绪来团结民族主义者。在缅甸这个国家排华情绪已有很长的历史。在缅甸独立之后，中国的国民党残部在共产党取得胜利后入侵掸邦。然后在 1967 年仰光发生排华骚乱，而中国政府认为这次骚乱是奈温政府所煽动的，或者至少是被容忍的。这个事件使中国对 1968 年进入掸邦的缅甸共产党提供了支持⁵⁴。最近几年，缅甸国内的广大民众对于中国在缅甸的主要投资项目的不满情绪越来越多，包括密松水电站、油气管道、和莱比塘铜矿，同时对于跨境涌入曼德勒和其他城市区域的中国籍流动工人的不满情绪也在增长⁵⁵。

2 月 23 日政府当局逮捕了一位 60 岁的在缅甸长大的华裔商人后-据报道称他是同盟军领导人彭大顺的姐夫，缅甸华人社区中蔓延的恐惧进一步增长。李国权，他的缅甸名字是拉温（Hla Win），是缅甸中华商会的前副主席，在不寻常的情况下被逮捕，在拘留几天后就死亡了。根据警察的说法，李国权“在拘留期间非常的沮丧不安，并用头撞墙”，然后他被送去军队医院，政府声称其在医院时突然从窗户跳了出去，随后死亡。仰光的华人商界成员质疑政府的这个说法，认为这个案子“加深了他们的恐惧，果敢冲突煽动了边境地区两国的民族主义情绪，可能会给生活在缅甸的少数民族华人带来危险的后果。⁵⁶”

多年以来，普通民众对于停火组织的负面观念也在不断增长，尤其是对同盟军，佤联军和民族民主同盟军。这几家组织的成员包括中国的支持者（常为商人），也被指控促进非法移民进入缅甸⁵⁷。需要强调的是，在最近一次冲突爆发的时候，彭家声自己也打出了中国牌，向所有华人发出公开信呼吁，“今特告我世界华人同胞，愿以同根同族为念，出钱出力，以救我百姓；发言发声，以壮我军威！”⁵⁸。在此背景下，缅甸的“国家主权”论调罕见地获得一些公众认可，

在近期的果敢冲突中使用军事手段。缅甸时报在 2 月份的头条写到“在果敢，缅军带着酷寒而来”⁵⁹。

然而对于很多少数民族社区来讲，在这个国家佛教民族主义抬头的时候试图去利用人们的爱国情绪是非常让人担忧的。迄今为止，这些佛教民族主义者的主要目标是穆斯林群体。反穆斯林的暴力行动为在若开邦尤为激烈，若开邦有超过 10 万名自称为“罗兴亚人”的穆斯林在过去的 3 年中流离失所失去家园⁶⁰。通常来说，这些穆斯林被描述为外来者和外国人，不应该允许他们获得缅甸国籍⁶¹。尽管一直受到国际上的批评，登盛政府仍然持有这种歧视性的观点，而且在社会中某些政策仍然被执行，如禁止不同信仰间的婚姻。在最近的一次采访中，著名的强硬派“种族宗教保护联合会”（Ma Ba Tha）的佛教僧人领袖呼吁人们“忘掉他们过去所做的坏事”，把选票投给有军方支持的巩发党，因为他认为反对党派对于如何治理这个国家太没有经验⁶²。如此游说的结果是，有超过 100 万持有临时身份证的人们，其中大多数是穆斯林，现在被剥夺了公民权利，不能参与大选投票⁶³。

许多在缅甸的华人，包括潘泰人—一个穆斯林少数民族，都充满担忧地目睹了这些事件的发生。尽管果敢族属于缅甸官方承认的“135 个国家民族”之一，但是果敢人仍然感觉到自从独立后军政府一直将他们当做外国人对待，现在他（她）们非常担心将来会失去家园。一位逃到中国的果敢人讲到：“他们已经管理这个国家几十年了，但是他们从没有像对待自己的人民一样对待果敢人民，他们像对待敌人一样对待我们，还偷走我们的东西”⁶⁴。这种情绪在其他少数民族领导人那里也得到了呼应，这些领导人担心的是缅甸不断增长的关于土地和自然资源的争端。克钦独立组织的副主席恩版腊（N'Ban La）在最近一次停火谈判会议上讲到：“（果敢族）是缅甸官方承认的 135 个种族之一，但是我们可以看到（政府）对待果敢就像他们不属于我们国家一样。”⁶⁵

对于登盛政府的批评者来讲，政府对于果敢冲突原因的描述同样非常具有讽刺性。当政府和军方官员最近强力声明要在果敢保卫缅甸国土不受外来者入侵，同时期却又明面上允许印度军队在 6 月初跨过印缅边境到缅甸的实皆地区打击

少数民族武装组织

- AA 若开军 1
- ALP 若开解放党 1 2
- ANC 若开民族委员会 1 3
- CNF 钦民族阵线 1 2 3
- DKBA 民主克伦仁爱军 1 2
- KIO 克钦独立组织 1 3
- KNU 克伦民族联盟 1 2 3
- KNPP 克伦尼民族进步党 1 2 3
- KPC 克伦民族联盟/克伦民族解放和平委员会 1 2
- LDU 拉祜民主联盟 1 3
- MNDAA 缅甸民族民主同盟军 1 3
- NDAA 民族民主同盟军 2
- NSCK-K 那加兰民族社会主义委员会 2 4
- NMSP 新孟邦党 1 2 3
- PNLO 勃欧民族解放组织 1 2 3
- SSA/RCSS (南) 掸邦军/掸邦恢复委员会 2
- SSA/SSPP (北) 掸邦军/掸邦进步党 1 2 3
- TNLA 德昂民族解放军/崩龙邦解放阵线 1 3 UWSA 佤邦联合军 2
- WNO 佤民族组织 1 3

ABSDF 缅甸全国学生民主阵线

- 1 全国停火协调小组成员
- 2 目前与政府处于停火
- 3 联合民族联邦委员会成员
- 4 也在印度活动
- 5 非民族武装组织（不在民族地区）

请注意：不应把这个列表看作最终名单。也存在其他一些派系和小集团，而且可能发生进一步变化。还有很多政府军支持的民兵组织和边防军，其中有些前停火组织，比如勃欧民族军民兵组织。在掸邦北部，最重要的民兵组织包括贵概（Kutkai）、潘西（Pansay）、塔莫涅（Tar Moe Nye）民兵组织和边防军1006 营（果敢）-这些组织都是由巩发党选举出来的立法机构成员领导的，以及康卡（Kaung Kha）民兵组织（前克钦独立组织第四旅）。

那加兰民族社会主义委员会卡普朗派（NSCN-IM，以下简称卡普朗派）的一个基地。

如同其他边境地区的冲突都有着非常复杂的背景。但是印度政府称这次行动是对卡普朗派的盟友—阿萨姆联合解放阵线和博多民族民主阵线—在一次埋伏行动中打死了 18 名印度士兵的回应，而印度时报称描述这几家组织在缅甸一侧拥有着一个“安全港”⁶⁶。就其本身而言，那加兰民族社会主义委员会（卡普朗派）与印度政府间已经停火 14 年，同时活跃在缅甸和印度边境地区，在 2012 年也与缅甸政府签订了正式的停火协议。但是就在过去的 2 个月，卡普朗派与印度政府的停火状态在其与印度政府的相互指责下破裂了，印度当局指责卡普朗派庇护与新德里政府作战的反对派武装⁶⁷。

但是当一些印度媒体和政客公开吹嘘这次跨境袭击时，缅甸政府迅速地否认有这次行动发生⁶⁸。当然，印度的民族主义者吹嘘这次跨境突袭行动保护了印度的利益之时，也引起了该地区其它国家对安全形势的更广泛担忧。巴基斯坦内政府部长 Nisar Ali Khan 警告说：“巴基斯坦不是缅甸，印度别想在巴基斯坦领土内开展这样的行动”⁶⁹。这次跨境行动也招来印度国内的批评。据已故的印度记者 Praful Bidwai 所讲：“自信和谨慎的国家不会随意去侵犯邻国的主权边界；他们知道与邻国之间良好的关系对国家自身的安全十分关键。粗鲁的军事主义和跨边界“全力追踪”袭击行动体现出的不是战略上的自信，是不成熟的表现。”⁷⁰

但是，这并不能解释缅军和登盛政府对于多家来自印度的武装组织在缅甸北部边界活动的明显默许态度。当然，许多公民认为这种选择性态度是“分而治之”的策略的进一步证据，缅军及其领导者使用这种策略通过时机、选择和利用其政治对手长期控制整个国家。时至今日，登盛政府仍然没有解释为什么印度的武装组织能跨过边境在缅甸活动而未受到任何惩罚。

然而，在 2015 年果敢冲突继续的时候，印度边界远不是内比都最急迫担忧的边境问题。尽管果敢的冲突让政府赢得了一些国内主体缅甸群体的支持，但伤

亡和对国家主权的挑战让掸邦边境两边的民族情绪上升成为更迫切的问题。这给缅甸政府与其强大的邻居，也是之前最亲密的同盟-中国之间带来意想不到的危机。实际上，有一个短暂的时刻，甚至出现中国可能对果敢问题采取军事行动。

与中国的关系

2011 年上任的登盛政府已经为中缅两国关系带来新的不确定性和挑战。在 SLORC/SPDC 政府统治时期，两国已看作是理所当然的政治和经济关系的许多方面，似乎不再存在⁷¹。从长远来说，对于中国，这个缅甸最大的投资方，希望在 21 世纪在亚洲向西推动“一带一路”战略，北京和内比都之间的贸易发展和政治协议很可能是非常重要的因素。与此同时，在云南边境爆发的冲突为中缅关系带来了许多意想不到的困难，目前似乎还没有快速或简单的解决办法。

大体上，从 1989 年缅共解体后，中国政府与同盟军及其他前缅共遗留组织之间维持着良好的关系；中国政府与其他缅甸东北边境地区的民族武装如克钦独立组织、北掸邦军也维持着良好的关系。这种事实上的承认，很大程度上是由于 SLORC-SPDC 政府时期达成的停火协议，各方也目睹了云南边境附近的停火城镇如老街、邦桑、勐拉的繁荣发展。总的来讲，中国对民族运动十分谨慎，但是北京一直区别对待政党间和政府间的关系。

在 2009 年果敢“边防军危机”期间，边境稳定就被提出来了，当时有约 37000 人（大部分是华人）逃到中国避难。作为对此不满的表示，中国政府对缅甸政府发出警告，要求缅甸政府保护中国公民的生命和财产安全⁷²。中国国内的报纸和社会媒体也广泛的报道了这次冲突，引发了公众对果敢华人的同情和支持。中国政府显然没有意料到这种情况，将此归结于云南政府为了投资能够得到批准对缅甸政治形势过于乐观的描绘⁷³。然而，北京当局仍然认为他们与内比都在国家和平和发展委员会向登盛政府过渡期间已重新稳固了关系，因为中国和缅甸之间在国家和平和发展委员会让位之前加强了一系列重要的投资协议，包括许多水电站项目和通到云南的油气管道。

然而在登盛政府上台后，中国的预期很快遭遇了困惑，同时边境地区的状况也继续恶化。2011年6月，缅甸军队重新开始对克钦独立军采取大规模的军事行动，通过包括空袭等手段打击克钦独立军，而争端最初起始于中国的一个水电站项目。从那个时候起，冲突不断扩大，在今年2月果敢再次爆发冲突前，掸邦北部地区掸族、德昂族区域与政府之间的停火状态也已被打破。

这种结果正是中国政府一直希望避免的不稳定和威胁边境地区安全的因素。在数十年中最激烈的冲突中，克钦邦和掸邦北部已经有大约20万人流离失所，这些流离失所的人很多都想在中国寻求庇护⁷⁴。同时，缅甸东北部重新爆发的冲突已经给中国在缅甸未来的投资项目带来问题。尽管必须要穿过掸邦的冲突地区，但耗资25亿美元从孟加拉湾到中国云南的油气输送管道项目似乎将会继续。但是在克钦邦具有争议的密松水电站项目已经在当前国会任期内被登盛总统叫停，而公众的意见也强烈反对这个项目重启。

对于北京和内比都政府同样严重的是，果敢冲突给两国之间的政治及人际关系带来了非常负面的影响。受到彭家声的公开求援信的影响，在中国大陆和台湾的中文网上都对果敢产生同情的响应。3月13日，缅甸空军在空袭行动中越过云南边境，造成5名中国公民死亡8人受伤之后，形势进一步恶化。作为回应，中国中央军事委员会副委员长范长龙予以强烈声明警告，绝不能再次发生此类事件，否则，“中国将采取坚决果断措施，保护中国人民生命财产安全”⁷⁵。吴登盛政府别无选择，只能做出正式道歉，据报道满足了包括赔偿受害者等中国提出的所有要求⁷⁶。但是在5月份，中国不得不再次发出抗议，抗议从果敢发射的炮弹越过边境落入中国，造成5名中国公民受伤并损毁了部分房屋和车辆⁷⁷。中国军队此时已经在边境沿线部署军队，并从6月份开始在此地区进行军事演习，全面展示涉及步兵、炮兵、坦克和飞机等的武器力量⁷⁸。

毫无疑问的是，登盛政府内部某些战略家想要解开内比都与中国之间的紧密关系，而树立有力的爱国主义姿态在缅甸政治中似乎十分见效。首先，一些政府官员指责中国为同盟军提供支持，有中国的退役军人为同盟军提供军事训练⁷⁹。

据缅甸军事安全会主席妙吞乌中将称：“有中国雇佣军加入同盟军（反抗政府军的战斗）”，但是后面又补充道：“中国中央政府参与其中的可能性很小，但是一些（中国）地方自治区当局有可能参与当中。⁸⁰”当然，也有其他报道声称同盟军“在云南雇佣中国籍人员作为雇佣军”，并从中国地方安全部队那里获得了跨境的支持⁸¹。但在过去的 2 个月里，政府的外交语言逐渐软化，转而主要呼吁中国当局防止同盟军从云南的边境获得支持和物资⁸²。

目前，登盛政府希望已经通过军事行动控制了果敢冲突。时至今日，除了号召同盟军投降以外，政府对于 6 月 11 日同盟军发布的单方停火仍然没有做出正式回应⁸³。显然，政府官员们对中国政府在背后对同盟军施加的压力都感到满意，但是这并没有减少北京政府对于未来的担心。事实上，中国方面和缅甸的少数民族领导人都相信，不论停火谈判和今年的大选情况如何，在缅军指挥官看来，缅甸东北部地区的军事行动都决不可能结束，接下来可能就是对佤联军、民族民主同盟军、北掸邦军和南掸邦军等这些少数民族武装采取行动⁸⁴。

北京和云南的政府当局都非常关切这种冲突不止的情势，对西方国家在缅甸和平谈判过程中所扮演的角色也十分谨慎。云南省的边境有着特殊的敏感性。当政府与克钦独立组织的冲突在克钦边境地区肆虐的时候，中国政府在 2013 年 3 月份任命王一凡为特使，试图敲定一个将西方国家排除在外的新的停火协定⁸⁵。当这一尝试失败后，王一凡和其他官员仍然参与幕后游说，试图结束冲突并维持中国的影响力。

然而，果敢冲突危机后，中国的立场不再那么清晰，而对于边境不稳定形势的扩散产生了更广泛的担忧。在过去的两个月里，这导致中国政府着手进行双轨制战略，试图为边境地区带来和平与稳定。中国人民解放军在云南边境地区的仍处于战备警戒状态的同时，中国官员也加速支持在缅甸的全国停火谈判，包括一次非常不同寻常的在佤联军控制区内召开的少数民族峰会（详见下文-邦桑和洛基拉峰会）。在另一个由果敢引起的意想不到的历史的转折点上，中国与缅甸及两国人民的关系，在此时与该国的和平进程之间难以分割地联系在了一起。

走向全国停火？

在过去几个月的冲突中经常被忽视的是，果敢地区的冲突对于登盛政府和少数民族反对组织之间更宽泛的全国停火谈判及结束缅甸国内长期内战有着非常负面的影响。谈判的进程比政府官员的公开预期更长更复杂。从这个政策起始之时，登盛政府强调是签署“全国停火协议”（NCA），是走向建立和平的一个里程碑。但是，已经过去了几个月，全国停火协议更多地变成了绊脚石，阻碍了政治对话的开始，因为政府提出只有在签订了全国停火协议之后，才能开展政治对话。

对于政府方面，政府的谈判人员很希望能尽快敲定一份有约束力的全国停火协议，然后在大选之前举办一个隆重的签约仪式，让外国政要们见证，展示其在实现和平进程中获得的进展。对于政府来说同样重要的是，一旦签订了全国停火协议，国际援助会按照预期地流入缅甸饱受战争蹂躏的地区。据一位掸邦评论员赛万赛（Sai Wan Sai）讲：“非常明确的一点是政府希望通过尽快签署全国停火协议为缅甸带来更多现金援助，这能够让现在的执政党在选举竞争中形象大好，同时也能从国际人道主义和发展援助项目中获益，这是资助方已经承诺了的，就等签订全国停火协议。⁸⁶”，国际各方在明显支持登盛总统的同时，也向少数民族领导人施压，希望现在就签订一个不是那么完美的协议，确保能与现任政府开始政治对话，而不愿冒险与赢得 2016 年大选的新政府—一个完全未知的谈判对象进行谈判⁸⁷。

然而在少数民族边境地区，大家对没有明确的政治和经济保证的全国停火协议的前景有着迥然不同的看法。在众多关于全国停火协议的担忧中，有四点十分突出。首先，对于大多数少数民族武装来说，政治解决办法历来是主要优先考虑的。第二，几十年来很多较大的武装力量都有着自己的行政管理部门，一直有着不同的政治权利和身份的愿景，而且这些区域内的卫生、法律和教育都不是由中央政府服务覆盖的。第三，民众对于过去四年在自然资源开发、掠夺土地和重大水电和其他投资项目上不满情绪与日俱增，因为在这些项目的开发过

程中没有让当地人民参与协商或是能造福当地人民⁸⁸。最后，虽然普遍期望反对派武装进行军事转型，但是对于政府军需要变革的必要性似乎没有形成共识。

因此，没有所有各方政治改革和非军事化的保证，少数民族反对派组织担心在任何过渡时期的国际社会援助都可能会成为中央政府系统和政府军在反对派控制或影响区域内的扩展和影响的支持力量，这会绕过并削弱长期以来争取自决权的少数民族人民的当地自治权。在这种背景下，尽管有国际社会的支持和各方开展对话明显意愿，但由于各方在对话程序和优先领域上有着不同的观点，要实现明确拟定和实施一份具有包容性的停火协议是非常困难的⁸⁹。正如分析家 Bertil Lintner 提出的疑问：“这个（全国停火协议）是为了给缅甸数十年来的少数民族冲突找到一个长久的解决办法，还是它就是一个巧妙的分而治之的策略，用以以各种不同的方式击败其他少数民族武装组织，包括在谈判桌上说服他们？”⁹⁰

从更早时候为开端，在过去的一年半中，政府的联邦和平委员会（UPMC）和全国停火协调小组（NCCT）之间已经举行了多轮和平谈判。2013 年 11 月，17 家民族武装力量在克钦独立组织临近中国边境的首府拉咱召开会议并成立全国停火协调小组（NCCT，详见表格：少数民族武装组织）⁹¹，以代表不同的民族武装组织与政府进行和平谈判。经过漫长的讨论，最终的协议草案终于于 3 月 31 日在仰光第 7 轮谈判之时达成，这第五版“全国停火协议草案”包括 7 大章节，33 个大条款和 86 条小条款⁹²。据一位参加会议的少数民族代表所说，政府首席谈判代表昂敏讲到这份全国停火协议草案包含 3 大主要承诺：承诺建立联邦；删除签署《非法结社法》；承诺开展政治对话⁹³。

本质上来讲，第五版全国停火协议草案中列出了签订最终停火协议后的政治路线图，包括 60 天内起草和通过政治对话的框架；在 90 天内开始全国性的政治对话；举办联邦和平大会；签署一份联邦协议（Pyidaungsu Accord）；将签署的联邦协议递交给联邦议会（Pyidaungsu Hluttaw）批准；最后，执行联合协议中的所有规定条款，并实施安全重组的相应责任⁹⁴。

这份停火协议草案的签署受到了政府和外交界的热烈的欢迎。但正如各民族领导人迅速指出、随后也得到证明的是，这个时候就开始庆祝为时过早⁹⁵。一份可持续的协议被认为比一个不完整的草案更加重要。对这份协议还有很多反对意见，包括：这份协议草案只是草案；全国停火协调小组的代表还必须回到各自的总部请他们的组织批准这个草案；各方仍然预期对于关键议题还需修订；对于军队代表试图在立法部门拖延宪法修订的担忧也在不断增长；最后，关于哪些少数民族领导人应该参与签订这份被叫做“全国性的”停火协议这点上，政府与各民族领导人之间有着重大的意见分歧。

就在此时，在缅甸东北部持续的冲突和若开邦的战斗为全国和平协议的进程又增加了更多的质疑。与反对派领导人主张的 22 支民族武装不同的是，政府只接受 16 个组织作为对话方纳入全国停火协议的签署⁹⁶。这其中包括已经与政府签署了新的停火协定的全国停火协调小组成员组织，一家还没有与政府签署新停火协定的全国停火协调小组成员组织，克钦独立组织，以及佤邦联合军、民族民主同盟军、南掸邦军、那加兰民族社会主义委员会卡普朗派、和（非民族武装的）缅甸全国学生民主阵线（ABSDF）五家非全国停火协调小组成员组织。但是，有三家全国停火协调小组成员组织被政府排除在外，包括果敢缅甸民族民主同盟军、德昂军和若开军（AA），这三家组织目前正在与政府军发生冲突。同时，一些非常小型的民族党派也没有包含在 16 家政府认可的组织中（见附表：“民族武装组织”）。

至于同盟军、德昂军和若开军，政府官员给出的拒绝他们加入全国停火协议的主要理由是，这三家组织被认为是在登盛总统就任后开始进行武装斗争的，本质上这三家组织被看作是当前政府的敌人。但是还有其他两个因素。第一，根据一位政府发言人的说法，缅军在果敢冲突中的巨大损失让他们更加不愿意通过对话途径解决果敢危机⁹⁷；第二，政府官员认为同盟军在全国停火协议进程中复苏的时机是非常可疑的，而且指责其他少数民族武装组织从临近的克钦、掸、德昂、佤和勐拉地区为同盟军提供军事支持⁹⁸。事实上一则缅军的情报来源宣称，彭家声在 2012 年中期获得政府特赦⁹⁹。但是同盟军的代表在 2012 年初就已经请求与内比都进行对话。彭家声身边的一位近亲说道：“我们愿意放

下过去展望未来，所以我们希望与其他少数民族兄弟站在一起，与缅甸政府进行和解谈判。¹⁰⁰”

去年 11 月，23 名在克钦邦克钦独立组织军校中接受培训的少数民族学员，其中包括德昂军和若开军的成员，在缅军的一次无故炮击中身亡，也是近期导致不满的原因¹⁰¹。但是德昂军和若开军虽然承认为果敢冲突提供了支持，更强大的武装力量如克钦独立组织、北掸邦军、佤联军都否认参与其中，并呼吁各方通过政治途径解决冲突问题¹⁰²。然而，在二月份的突袭行动中，同盟军、德昂军和若开军显示了出乎意料的战斗力，因此关于这些组织从其他地方获得帮助的怀疑并没有消失；这也意味着在登盛政府的全国停火进程中，这些组织应该被视为破坏者而不是合作伙伴。

然而，政府突出同盟军、若开军和德昂军是新来者或是机会主义者并没有得到其支持者的接受。正如缅甸其他的民族运动一样，果敢、若开和德昂的动乱可以追溯到几十年前，其根源是自从独立这一国家就存在的政治上的失败和缘由¹⁰³。若开军是在 2009 年宣布成立的，但若开军只是 20 世纪 40 年代后期就开始存在的若开武装中的一个最新派系。德昂军在很多方面可以看作是 20 世纪 60 年代成立的崩龙邦解放组织的战场复苏，而崩龙邦解放组织与同盟军和克钦独立组织一样，（在 1991 年）与当时的军政府签订了停火协议。同盟军包括资深果敢民族主义者，认为缅军应该为破坏 1989 年的停火协议负责，因为他们在 2009 年强行占领了果敢地区。

当然，其他民族力量很快辩说应该把同盟军、德昂军和若开军纳入全国停火协议进程中来，他们也没有像公众那样质疑这几家组织的代表性和血统。以果敢为例子，同盟军的代表参加了主要的少数民族武装结盟，然后在 2011 年，由 12 家党派组成的联合民族联邦委员会（UNFC）在清迈成立，同盟军随后被邀请来参加联合民族联邦委员会的大会。一位高级少数民族顾问提到：

“之后，同盟军申请加入全国民族联合联邦委员会，这一申请在一次小的全国民族联合联邦委员会会议中被接受，然后又在一次全国民族联合联邦委员会（UNFC）大会中获得批准。从这之后，同盟军要成为全国停火协调

小组的成员也不会很困难。彭家声及其他同盟军成员也参加了成立全国停火协调小组的拉咱峰会。¹⁰⁴”

在 2 月份果敢冲突爆发后，全国民族联合联邦委员会和全国停火协调小组的成员明确表示对同盟军政治上的支持。全国民族联合联邦委员会申明如下：

“果敢民族是在缅甸联邦官方承认的少数民族之一... 同盟军是一支希望通过战斗来实现他们民族权益的组织。果敢民族有着与联合民族联邦委员会成员民族一样的生活经历。因此，同盟军在 2014 年成为了全国民族联合联邦委员会的成员，也参与了全国停火协调小组（NCCT）。¹⁰⁵”

在 3 月份正在进行最后一轮全国停火协议草案谈判的时候，冲突仍在进行。全国民族联合联邦委员会和全国停火协调小组的代表都要求将同盟军包含在最终签订协议的签约方里面¹⁰⁶。本轮谈判中全国停火协调小组的领导者，新孟邦党副主席奈汉达（Nai Han Thar）警告说，如果同盟军、德昂军和若开军不能参加，其他组织也不会签署全国停火协议。他提到：“因为我们不能说这是一份全国停火协议，我们绝不会在没有这三家组织的情况下签订这份协议。”¹⁰⁷

同样重要的是，不仅仅是全国民族联合联邦委员会和全国停火协调小组的领导者对于没有包含他们所有组织成员的全停火协议开始担忧。在 2015 年上半年，从果敢地区蔓延到掸邦北部的冲突现在意外把缅甸最强的民族武装力量-有着 25000 人的佤邦联合军引入了争论中。全国停火协议谈判的过程不仅没能建立信任，还使少数民族边境地区对于军事和政治的担忧明显增加。佤邦联合军的出现也增加了各方的反响。各方都承认的是，佤联军是与中联系最紧密的少数民族武装力量¹⁰⁸。

邦桑峰会和洛基拉峰会

中国、佤联军和其亲密同盟—勐拉地区的民族民主同盟军，对于果敢冲突都表达了很多担忧，并在登盛政府拒绝将同盟军纳入签订全国停火协议的名单后迅速做出了回应。在 3 月份敲定了全国停火协议的草案后，5 月初佤联军出乎意外地在其总部所在地—靠近中国边境的邦桑—举办了一次少数民族武装峰会，邀请了部分少数民族武装参会。这是佤联军第一次举办这样的会议。过去，佤联军除了与前缅共组织开会或联盟外，很少参加其他少数民族武装组织的会议

或者联盟，而且佤联军也不是全国民族联合联邦委员会和全国停火协调小组的成员。佤联军的总部邦桑也是以前缅甸共产党的“首府”，佤联军的领导从1989年佤联军成立后继续同中国保持着政治和经济上的往来，也一直非常小心的不去惹恼北京方面¹⁰⁹。现实的情况是，对于生活在佤邦的人们来说，从1948年缅甸独立之后，相比缅甸中央政府，中国是更加重要的存在。

在邦桑峰会期间，北京和内比都之间意见的不同弥漫了整个峰会。佤联军邀请了65位来自12家少数民族武装组织的领导和观察员，这些组织中有全国停火协调小组的主要成员，包括来自中缅和泰缅边境的克钦独立组织成员、克伦民族联盟、南掸邦军和新孟邦党。但是，这些组织中没有包括钦民族战线和其他印缅边境的少数民族武装。这也体现出中国对于任何与印度的潜在联系都十分谨慎的态度。相比之下，尽管登盛政府施加压力排斥同盟军、若开军和德昂军，佤联军仍公开邀请了这三家组织参加这次峰会。会议期间，中国官员对于出席这次会议非常谨慎，但参与者也认识到，如果没有来至中国的官方庇护，此次峰会就无法顺利推进。根据参加了这次会议的北掸邦军领导人召学腾所说：“中国为此开了绿灯，并为某些参会代表的交通方面提供了便利。¹¹⁰”

经过一周的审议之后，邦桑峰会的公报对外发布，这份公报满足了大多数参加者的述求。公报中包括了以下内容：要求将所有的武装组织纳入全国停火协议中；在签署最终全国停火协议前全面停火；以及需要修改2008年宪法¹¹¹。同盟军也觉得很满意。根据同盟军发言人吞迈林（Tun Myat Lin）的说法，同盟军参加这次峰会主要是希望说服其同盟推动政府同意在果敢地区停火：“我们不想再打仗了，现在我们只是自我防卫。我们决定参加这次会议是为了和我们的少数民族同盟一起找到一条停止战争的路。¹¹²”

然而，佤联军组织这次峰会还有更多的原因。受到中国和果敢冲突的促使，佤联军现在有一系列军事、个人和政治上的综合原因去寻求与其他民族武装对话和合作。

首先，佤联军的领导对于 2011 年后掸邦重燃战火的情况非常担心。佤联军担心缅军在缅甸东北部正在非正式地推行大为不同的军事策略，而根本不是登盛总统提出的过渡和平进程。他们认为这个策略起始于 2009 年 9 月，其在果敢的同盟-同盟军被推翻。紧接着，2011 年 6 月缅军打破了与克钦独立组织之间的停火协议。然后，缅军对克钦独立组织、北掸邦军和德昂军的军事行动使得冲突在掸邦北部继续扩散。这些冲突最终导致同盟军在 2015 年 2 月份重新出现在果敢反抗政府军。先不论责任要归咎于谁，佤联军领导人认为缅军指挥官是在战术上力图从反对派武装的弱点和动荡中获得优势，将民族武装逐个击败并占领民族武装的地盘，最终在中缅边境建立新的军事桥头堡。因为佤联军拥有最强大的和装备最好的武装力量，所以佤联军的领导人们相信他们将会被留到最后一个来击破。¹¹³

在更早的 2013 年 1 月，佤联军、北掸邦军和民族民主同盟军就发布了对于此担忧的联合声明：

“（我们）不应该允许过去的军事独裁的黑暗时代再次回归。在现在这样的历史转折点，应该优先考虑停止冲突并建立中央政府与国家少数民族之间的互信... 政府军应该立刻停止对克钦独立军的进攻，并重启与克钦独立军之间的对话。如果政府坚持继续内战，所有的一切都会回到和 60 年前一样。维持现有联邦体系将会十分困难，国家稳定将会是一个不可能实现的目标，历史的车轮将会回到过去。¹¹⁴”

佤联军希望同盟军能进入全国停火协议进程的第二个原因更加具有私人感情。这些中国边境地区的前缅共民族领袖在缅共的领导下共同进行过多年的战斗，随后又在军政府领导时期停火接近 20 年，这些领导人之间这些年来一直保持着密切的私人关系。举个例子，彭家声的女儿嫁给了民族民主同盟军的领导人林明贤（别名：赛龙）。因此，佤联军的领导们非常担心同盟军代表在邦桑会议期间提出的：如果全国停火协调小组接受全国停火协议草案，同盟军会和若开军、德昂军一起退出全国停火协调小组。根据佤联军在峰会上的代表赵国安的讲话：“只要缅甸的大国沙文主义和傲慢持续下去，就不会有和平。政治对话的关键前提是全国停火。排除任何组织都不会带来和平¹¹⁵。” 佤联军发言人

昂敏（Aung Myint）也提到：“除非全国范围内的战争都停下来，否则全国和平协议就仅仅是一张纸而已。¹¹⁶”

佤联军提出政治述求的第三个原因与缅甸国内政治有关。根据 2008 年宪法，在掸邦政府管辖下划出了一个佤族自治区（SAD）。尽管这是缅甸独立后第一次承认佤族控制地区（在中国境内有两个佤族自治县），但是却未能满足佤联军的要求和期望。举个例子，这个佤族自治区没有包含佤联军实际控制的所有地区，如比较富饶的勐波和勐平县，这两个县居住的主要是其他民族，包括拉祜族、哈尼族和德昂族¹¹⁷。佤联军领导们还批评缅政府将佤族自治区的首府设立在佤联军控制区域之外的霍邦，而不是佤联军的首府邦桑。由于这些原因，佤联军的领导者相信在新的政治体系下，民族自治和地方发展已经受到政府的严重制裁。据佤联军肖明亮副主席讲：“主要的争议是，根据新宪法，佤邦地区被显著的削弱了。¹¹⁸”

作为回应，佤联军的领导人现在希望能够达成的政治述求是建立一个直接由中央政府管辖的佤邦，这个佤邦将有和掸邦一样的地位。但是这个述求很可能成为一个非常敏感的问题。

首先，佤的领导人们对于目前的全国停火协议草案已经十分地不满，因为他们觉得相较于佤联军已经和政府签订的协议，现在这份全国停火协议为少数民族党派提供的利益更少。据参加了这次邦桑峰会的北掸邦军领导人召学腾讲：“佤邦对于全国停火协调小组不满意，认为他们的方法太温和，而且对于缅政府让步过多。佤邦讲‘绥靖政策就是失败主义’，他们想要团结所有的武装组织，成为一个比全国停火协调小组更强的联合。”¹¹⁹

第二，佤联军提出建立一个单独的佤邦对于掸邦的政客来说是一个非常困难的问题，他们觉得这会进一步削弱掸邦面对政府时的政治筹码。掸邦的政客已经开始担心，2008 年宪法引入的自治区和佤族自治区正是政府破坏掸邦长久以来作为缅甸最大的少数民族邦的完整性的一个策略¹²⁰。此外，即便是掸邦的政党可能从原则上接受一个佤邦¹²¹，仍有关于佤联军可能提出的领土要求方面的担

心，因为自 1995 年以来，佤联军控制了泰缅边境的一大片地区，并且从佤邦北部山区移民了大量居民到这些地方¹²²。作为回应，佤联军的领导人表示他们对于佤邦地界划分没有明确的计划，但是目前似乎没有包含泰缅边境地区。据肖明亮讲：“原则上，应该包括 2008 年宪法中划定的区域（佤邦自治省）。但是我们仍希望将勐波和勐平两个县包含在未来的佤邦中，因为这两个地区已经在我们的控制下超过 40 年了。¹²³”

因此，佤联军对于参加邦桑峰会的大多数代表都同意未来成立佤邦感到满意。但是政府方面的反应不仅显示了其对于在中缅边境地区发生的政治事件的警觉，也证实了佤联军对其被当做攻击目标的担忧。政府军不但签发了一条禁令禁止媒体发布邦桑会议上同盟军的声明¹²⁴，而且一家政府控制的媒体也发起了对佤联军史无前例的攻击，指责该组织贩毒和朝着脱离联邦的方向前进¹²⁵。在一系列的指控中，这篇文章警告说，“佤联军在邦桑会议期间的行为与（政府）和平进程相比是完全错误的”，这些行为会导致冲突重新爆发：

“政府允许佤作为一个自治区域是因为他们的人口基础。但他们通过毒品和其他非法生意得来的钱变得越来越强大，现在有了信心挑战中央政府并要求成为一个邦。通过最后这个要求可以假设，佤联军是完全蔑视缅甸联邦政府，并愿意使用军事挑衅的。¹²⁶”

在另一个具有挑衅性的说法中，这篇文章还重新举起了反华的牌子，声称佤联军中的管理职位“都被是华人所占据，而当地的文化也被中国的文化所吞噬”¹²⁷。随后，在一次过界伐木事件发生后，军事紧张局势进一步上升，缅军和佤联军之间对峙了 15 天。这次纠纷最终解决了，但是这也表明政府和佤联军之间的信任已经降到一个非常低落水平。¹²⁸

对于少数民族党派来说，这种官方语言和政府情绪上的极大变化在他们与缅军领导层打交道的过程中并不是什么新鲜的事情。在最新发布的毒品报告中，掸邦先驱新闻社（S.H.A.N.）评论称在毒品贸易中有多方的参与（包括与缅军有关的组织），政府只是指责与其发生过不和的党派：

“另一个例子是佤集团，他们在 26 年前与政府签订了停火协议，最近他们要求成立一个自己的邦，不再受政府的控制。现在这个少数民族组织就受到政府的指控说他们贩毒。”¹²⁹

在这样的背景下，新一轮全国停火协调小组讨论全国停火协议草案的会议于 6 月份在泰国边境地区的克伦民族联盟（KNU）控制区内洛基拉举行。17 家少数民族武装组织的代表出席了本次会议，其中包括同盟军、德昂军、若开军和其他全国停火协调小组成员。非全国停火协调小组的成员，但可能会是全国停火协议的潜在签约方的佤联军、民族民主同盟军和南掸邦军都没有参会。但是这次会议有非常重要的国际人员出席，包括中国外交官孙国祥和联合国秘书长特别顾问 Vijay Nambiar。源引孙国祥的话：“中国有句老话：有机会就要抓住，因为机会不会再次出现。”¹³⁰

尽管有这样国际上的鼓励，参加洛基拉会议的代表们还是决定不接受现有的全国停火协议草案，而是提出了修改建议。这些修改包括关于冲突地区的人道主义援助和发展项目的条款，少数民族代表十分希望防止这些项目对当地社区现有的卫生和教育系统产生负面的影响¹³¹。但是在这种总体僵化的气氛下，也达成了一系列其他重要的决定：组成一个新的由克伦民族联盟副主席兹坡拉盛（Zipporah Sein）领导的委员会，继续与政府的联邦和平委员会举行更高级别的谈判；要求缅政府和缅军的所有最高层领导签署全国停火协议，以保证这份协议对于所有各方的约束力；有国际见证人一起共同签署最终的全国停火协议，包括联合国、东盟、中国、印度、日本、泰国、挪威、美国 and 英国（目前为止，政府只接受联合国、东盟和中国参与）；而且只有所有 16 家全国停火协调小组成员都纳入进来才会最终签字¹³²。在全国停火协调小组做出这个决定之后，同盟军、德昂军和若开军都宣布他们会继续留在全国停火协调小组中，并收回之前向联盟递交的退出信。

鉴于邦桑峰会和洛基拉峰会的情况，前进的道路现在变得不明朗了。在洛基拉峰会结束后的第一天，缅甸的反对党全国民主联盟的领袖昂山素季抵达北京，开始了她第一次对中国的正式访问。第二天，同盟军的代表承认受到了来至中

国方面的压力后，宣布单方面停火¹³³。这三个事件发生的时间可能是巧合，但是由此也证明了中国正努力地与各方交流、更广泛地参与到缅甸政治过渡过程中。

由果敢冲突引发的是，北京依赖与内比都之间的政府与政府关系来实施在缅甸的经济和策略规划的时日似乎结束了。在昂山素季访问期间，一位中国外交部的发言人引起了大家对中国在缅甸和平进程中努力的关注：“我们希望冲突各方能够各让一步，保持克制，尽快停止战斗并让中缅边境地区恢复正常秩序”；中国支持“早日实现和平与民族和解”；“中国在积极推动缅北的和平进程，（并）按照缅甸的意愿发挥了建设性作用，受到了缅甸的欢迎。”¹³⁴

然而，一如既往的是，实际的进程更加地慢也更加复杂。对于很多政府和反对派双方的全国停火协议进程参加者来说，和平谈判能够持续如此之久、走到如此之远已经是一个成就。但是，对于冲突仍旧每日继续而且担心会有更多战斗发生的克钦邦和掸邦来说，这远不是他们看到的景象。同样严重的是，随着今年大选的时间越来越近，政治对话和切实改革的前景似乎再次被推到更远的未来。作为洛基拉会议的余波，政府最初的反应看起来是消极的，据报道政府的看法是全国停火协议草案不应该被修改而且同盟军应该向政府投降¹³⁵。但是接下来，7月初的时候，政府和全国停火协调小组的谈判代表在泰国清迈举行了另一次会议，报道称可以通过一些方法来跨过目前全国停火协议进程中的分歧，乐观的情绪正在回升¹³⁶。但是显然还有很长的一段路要走，而缅军对需要进行政治改革的接受将是至关重要的。¹³⁷

正如全国停火协调小组高级谈判员乃宏撒（Nai Hong Sar）所警告的，对于少数民族武装来说，最优先争取的是实现对话的“安全环境”，这意味着全国每一个地方都要停火，包括果敢地区：

”鉴于（政府军）60多年来一直都不可信赖，我们不能放弃武装并解散我们的部队。我们的国家没有充分享有民主权利...很大程度上将取决于是否将建立一个联邦，以及军方是否会按照建立的联邦进行重组。他们（军方）看起来完全不想改变，我们不能接受这一点”。¹³⁸

结论：管理冲突还是解决冲突？

在过去的四年中，登盛总统所领导的准平民政府已经带领缅甸进入了几十年来最重大的改革和民族变迁时期。在这个进程中，促进民族和平和结束几十年来的内战就成为了一个关键要素，政府已经与大部分的少数民族武装组织达成了新的停火协议。但是，由于一些政府从未充分解释的原因，战火在缅甸东北部重燃；缅军进攻仍在持续、长期的和平协议已经撕毁；战火给许多生活在克钦邦和掸邦北部的人民带来了生命的损失和巨大的痛苦。

在果敢地区重燃的战火，只是在新的政治时代下冲突扩散的最新力证。现在佤邦和勐拉地区都在担忧政府军有着未公开的策略，计划不久要在这两个地区扩大其军事行动。这些冲突不仅会威及政府在达成全国停火方面的努力，还使得中国以一个支持和平的国际关注者角色公开介入。不稳定局势已经扩散到许多靠近中国边境的区域；在过去的四年里，约有 20 万名平民已成为难民或者是国内流离失所人群。因此对于今年晚些时候的大选，将少数民族的排除在外而非纳入国家政治中的情况似乎注定将再次发生。即使是签订了全国停火协议，政治改革的对话也不会立刻开始，也没有保证哪些主题将被允许讨论。

在对果敢冲突的报告中，政府和缅军都将冲突归咎于同盟军¹³⁹。但是，这样的分析没有考虑近代果敢历史上的早期事件和政府军变换结盟的长期政策，缅军在过去几十年里一直实行的是“冲突管理”而不是“解决冲突”的策略。这个策略的目标不是为了清除武装反对派组织和解决冲突，而是通过创造或刺激这些组织的内部冲突或是通过防止他们战略联盟及对不同组织采取不同政策的方式牵制和分裂这些组织。

鉴于过去 50 年来对军队统治的政治和民族反对声势，政府的战略家们更愿意对这些组织各个击破，不止通过军事手段，还通过政治和经济压力集中削弱他们。结果是，自 1989 年前 SPDC 政府引入新的停火政策以来，虽然政府一直宣称“全国性的停火”是最终的目标，但政府坚持在与部分组织达成停火的同

时，对另一部分组织采取军事行动。这不仅造成了不稳定局势和大量平民流离失所，还导致民族运动的破裂，使社会政治和经济对话很难在平等条件下开展。

缅军的这个策略有着长期的历史。当反对派武装发生内部分裂时，政府军常常会与分裂派系结盟。政府批评者们认为，近年发生的果敢事件就是这种策略的典型例子。当彭家声的支持者 1989 年背叛了当时强大的缅共时，SLORC 政府迅速回应，向新成立的同盟军提出停火协议。但到 2009 年当彭家声似乎已经失去了利用价值时，政府军就转而支持他的对手白所成，试图把彭家声和同盟军驱逐出果敢。

同样的战术还有，在彭家声被驱逐后，政府军并没有使果敢地区非军事化，而是试图用新的边防军 1006 营来替换同盟军。这也是缅军长期策略中的一个关键部分：在反对派武装组织控制或有影响力的地区创建政府控制的民兵组织“Pyithu Sit”和边防军。

但是，目前存在于掸邦的许多民兵组织和边防军历来记录并不良好，其历史可以追溯到 1960 和 1970 年代自卫军（现已不存在）出现的时期。原因是有部分组织，如勃欧民族军民兵组织，已经由停火组织实现了政治转化并热衷参与改革对话¹⁴⁰；但大部分组织—包括一些目前在巩发党议员领导下的组织—似乎没有什么政治目标，只是代表政府军维持现状，而且主要参与经济活动，包括毒品贸易¹⁴¹。目前掸邦北部有很多政府支持的民兵组织与政府军一起战斗，这只会增强而非减少军事主义、加剧社会分化和当地人民的痛苦。这些组织包括南坎县的潘西（Pansay）民兵组织和贵概的贵概（Kutkai）民兵组织。

因此，过去四年缅军策略和缅甸东北部战火重燃给许多人民带来了十分消极的后果，极大地损害了公众对新时代的过渡改革的信心。不但使人们怀疑政府是否真正想实现和平，而且也开始质疑政府是否有能力控制这些少数民族武装。正如全国舆论日益反映出的观点，在缅甸的战场上永远不会有真正的赢家。许多社区都表达出对实现真正的全国和平的渴望。掸族领袖召学腾从 1963 年起就开始参与和平倡议，经历了 3 届政府时期，据他所说：

“同盟军已宣布单方面停火，但缅甸政府想在果敢完全靠军事歼灭同盟军。但在全世界我还没有看到任何军事行动能做到这点。我们希望在谈判桌上解决这个问题。”¹⁴²

总结来说，同盟军重回果敢地区是过去的失败政策导致的后果，并引发了一系列前所未有的事件：包括缅甸与中国关系的恶化，促使中国更加关注缅甸的和平进程；以及佤邦联合军—缅甸最大的反对派武装组织—匆忙在其总部举办少数民族峰会，而在此之前，佤联军一直回避参与结盟政治事务。

重新燃起的敌对情绪也对签署全国停火协议造成了消极影响。把一些组织排除在全国停火协议和未来的政治对话之外是一种风险很大的策略。这会使分裂、以及过去那种与部分民族武装停火的同时对另一些采取军事策略的失败做法继续存在。正如缅甸自独立以来就频繁经历的悲剧所警示的，在这个国家任何地方发生的冲突都会迅速导致全国的不稳定。

因此，在这个国家正处在关键政治转型的时候，政府如果不能应对武装冲突的根源并建立具有包容性的政治进程来解决民族怨愤，只会给缅甸和平、民主、和发展的前景造成十分不利的影响。如果政府确实决心为所有缅甸人民带来和平，那就决不能再通过武力来解决民族冲突，而且应该尽快启动具有包容性的政治对话。世界上其他陷入常年内战的国家的经验早就告诉我们，停火并不是开启政治谈判的必要先决条件。缅甸的和平进程需要从争论过程进一步走向对行动达成一致。简而言之，现在是时候结束军事对峙、开始政治对话了。

¹ 1989年，当时的缅甸军政府把国名由“Burma”改为“Myanmar”。这两个词只是缅语中的不同形式，但是其使用已成为一个政治问题。Myanmar 大部分是在缅甸国内和国际外交用语中使用，但是在国外的英语中却不总是使用这个叫法。为了保持一致性，本报告中使用的英文是 Myanmar。对于在缅甸使用“少数民族/种族”或“民族”这两个术语的困难性的讨论，请参见“没有意义的民族划分，没有背景来源的数据：2014年人口普查，缅甸人民的身份和公民权”，跨国研究所（TNI）-荷兰缅甸研究中心（BCN），《缅甸政策简报》第13期 2014年2月。

² 请见 Tom Kramer “缅甸的停火面临风险：果敢危机对和平和民主带来的影响”，《TNI 和平与安全简报》，2009年9月。

³ “果敢自治区附近战略高地仍在发生激烈战斗”，《米瓦底新闻报》（Myawaddy News），2015年3月10日。

⁴ 参见如，Yun Sun，“边境轰炸后，缅甸和中国接下来会做什么？”，《伊洛瓦底》（The Irrawaddy），2015年3月18日；Lun Min Maung 和 Ye Mon，“缅甸就过境轰炸向中国道歉”，缅甸时报，2015年4月3日；Ankit Panda，“缅甸轰炸后，中方部署战斗机，警告会采取‘果断措施’”，《外交官》，2015年3月15日。

⁵ “政府军决不容忍侵占缅甸领土主权的企图：军队举行新闻发布会”，《缅甸全球新光报》，2015年2月21日；及“吴登盛总统发誓不会失去一寸缅甸的领土，对与果敢叛贼战斗的军人们充满敬重”，《缅甸全球新光报》，2015年2月16日。

⁶ TNI，“没有意义的民族划分，没有背景来源的数据”。

⁷ TNI, “结束缅甸的冲突循环? 民族和平的前景”, 《缅甸政策简报》第 8 期, 2012 年 2 月。

⁸ 2011 年 6 月克钦停火状态崩溃后, 有超过 10 万平民流离失所: 联合国难民署 (UNHCR) 《联合国难民署 2015 年缅甸国家概要》, 网址

<http://www.unhcr.org/pages/49e4877d6.html>. 2015 年 2 月果敢地区冲突爆发后, 约有 1 万 3 千人逃到掸邦北部的腊戍, 约有 6 万人逃到中国境内避难。联合国人道主义事务协调办公室 (UNOCHA) 《缅甸人道主义公告》, 2015 年 2 月 1 日-28 日第 2 期。联合国粮食计划署 (WFP) 估计果敢地区有 7 万人逃到中国境内。WFP 缅甸《形势报告: 果敢冲突响应》, 2015 年 4 月 7 日。

⁹ 登盛总统的演讲, “缅甸的复杂转型: 前景和挑战”, 英国皇家国际事务研究所 (Chatham House), 2013 年 7 月 15 日。

¹⁰ 对彭家声的采访, 请参见“果敢领导人彭家声与缅甸政府再次回到战争状态”, 《台湾英文旺报》(Want China Times), 2014 年 12 月 30 日。

¹¹ “果敢希望加入停火谈判”, 掸邦先驱新闻社 (S.H.A.N.), 2012 年 2 月 29 日。

¹² “政府军队为保护老街夺取武器弹药”, 《缅甸全球新光报》, 2015 年 2 月 16 日。

¹³ “政府宣布果敢地区进入紧急状态和军事管制”, 《伊洛瓦底》, 2015 年 2 月 17 日。根据登盛总统的要求, 议会在 5 月 15 日宣布紧急状态和军事管制再次延期 3 个月: “缅甸登盛总统要求延长果敢地区的军事管制期”, 自由亚洲电台 (RFA), 2015 年 5 月 14 日。

¹⁴ “果敢自治区附近战略高地仍在发生激烈战斗”, 《缅甸全球新光报》, 2015 年 3 月 9 日。

¹⁵ “缅军称与果敢叛军战斗中有 8 名士兵死亡, 51 人受伤”, 《伊洛瓦底》, 2015 年 3 月 10 日。

¹⁶ “缅甸果敢的激烈战斗仍在继续, 政府军再夺取 5 个战略山头”, 新华社, 2015 年 3 月 19 日。

¹⁷ “支持者向士兵捐钱捐物”, 《缅甸全球新光报》, 2015 年 2 月 16 日;

“果敢困境带来的更多是问题而非答案”, 《伊洛瓦底》, 2015 年 2 月 25 日。

¹⁸ 参见如, Aung Zaw, “敏昂莱的政变”, 《伊洛瓦底》, 2015年2月17日。

¹⁹ Nang Mya Nadi & Echo Hui, “果敢冲突在老街北部加剧”, DVB, 2015年5月13日。

²⁰ Guy Dinmore & Wa Lone, “反抗军虽已提出停火, 果敢战斗仍在继续”, 《缅甸时报》, 2015年6月15日; Naw Noreen, “果敢反抗军说, 炮火攻击仍在继续”, DVB, 2015年6月26日。

²¹ Yee Mon & Lun Min Mang, “少数民族同盟加入果敢战斗”, 《缅甸时报》, 2015年2月13日。

²² 缅甸民族同盟军 (MNDAA), 崩龙邦解放阵线 (PSLF/TNLA), 若开军 (AA), “对缅军冷血进攻的立场声明”, 2015年3月1日。

²³ 请见尾注 8。

²⁴ UNOCHA, 《缅甸人道主义公告》2015年2月1日-28日, 第2期。

²⁵ 掸邦人权基金会, “果敢冲突期间缅军射杀折磨平民”, 2015年3月4日; 及“缅军犯下强暴、殴打、杀害果敢人民的罪行: 难民说”, 自由亚洲电台, 2015年3月25日。

²⁶ 2015年3月22日, 与熟悉情况的中国援助工作者的交流; 还请见 Guy Dinmore, “战争阴影掩盖平民伤亡的真相”, 《缅甸时报》, 2015年2月28日。

²⁷ Kyaw Phyto Tha, “在果敢遭到伏击的红十字会人员死亡”, 《伊洛瓦底》, 2015年3月30日。

²⁸ “缅政府、果敢叛军相互指责对方袭击红十字会”, 美国之音, 2015年2月18日。

²⁹ “红十字会的车队在果敢第二次遭到袭击”, 《伊洛瓦底》, 2015年2月22日。第二次袭击由国家媒体《镜报》(The Mirror) 报道, 随后缅甸红十字会在脸谱网 (Facebook) 上证实消息。

³⁰ UNODC, “在掸邦果敢和佤特区替代鸦片种植”, 缅甸果敢-佤人道主义需求评估联合小组, 2003年3月。

³¹ 同上。

³² Yang Li (Jackie Yang), 《杨氏家族, 未知国境线上的守卫者》, Sydney 出版社, 1997 年。

³³ 《边境地区质询委员会报告》, 仰光: 政府印刷和文书局, 1947 年, 第 II 部分, 附录 I, 32 页。

³⁴ 同上。

³⁵ 更多信息请参见 Bertil Linter 的《缅甸共产党的兴衰起落》, Ithaca: 康奈尔大学东南亚项目, 1990 年; 及 Tom Kramer, “佤邦联合军: 贩毒武装还是少数民族党派?”, 华盛顿东西方研究中心 (East West Center), 《政策研究》第 38 期, 2007 年。少数民族武装和政治运动的历史背景, 请参见 Martin Smith 的《缅甸, 少数民族的叛乱和政治》, 伦敦: Zed Books 出版, 1999 年。

³⁶ Adrian Cowell “缅甸掸邦的无政府状态”, 在 Jelsma, M., T. Kramer 和 P. Vervest 编辑出版的《金三角地区的动乱, 缅甸的鸦片和冲突》一书中, 清迈: Silkworm Books 出版, 2005 年。

³⁷ 2015 年 6 月 28 日, 对前军事情报人员的采访。

³⁸ 第四届国际海洛因大会的参会者们飞往果敢首府老街, 进行了一天的访问, 于当地会见了同盟军领导人彭家声: “第四届海洛因大会记录簿”, 1999 年 2 月 23 日-26 日, 缅甸仰光。

³⁹ 根据美国国务院几年前在实施鸦片禁种后发布的一个报告: “据报道, 在佤联军、南掸邦军 (SSA-S) 和果敢自治区控制区域内的海洛因加工厂的实验室里, 越来越多的甲基苯丙胺 (冰毒) 被生产出来”: 美国国务院《国际毒品控制策略报告》, 国际毒品和执法事务局, 2010 年 3 月 1 日。根据另外一份美国报告: “政府与之达成停火 (但不是永久的和平协议) 的少数民族贩毒武装, 如佤联军 (UWSA) 和缅甸民族民主同盟军 (MNDAA-果敢华人), 仍然拥有武装并大量参与海洛因贸易”: 美国国务院《1998 年国际毒品控制策略报告》, 华盛顿特区国际毒品和执法事务局, 1999 年 2 月。

⁴⁰ 2009 年 3 月 3 日对同盟军主席彭家声的采访, 及 2009 年 2 月 26 日对同盟军副主席彭大顺的采访。

⁴¹ 掸邦果敢民主党和果敢民主团结党。

⁴² 参见，如 Joshua Lipps，“缅甸的果敢反抗军到底是谁，他们为何而战？”自由亚洲电台，2015年2月23日。

⁴³ 2015年5月13日，采访昆赛斋延（Khuensai Jaiyen）。

⁴⁴ 2015年6月28日，对前军事情报人员的采访。

⁴⁵ 掸邦先驱新闻社“关系密切，缅军和掸邦的毒品交易”，清迈，2005年，36页。

⁴⁶ Tom Kramer，“不是战争也不是和平；缅甸停火协议的未来”，TNI，2009年7月。

⁴⁷ Kramer，“缅甸的停火面临风险”。

⁴⁸ 同上。

⁴⁹ 2009年2月26日，对同盟军副主席彭大顺的采访。

⁵⁰ 掸邦先驱新闻社“议会中的毒枭们”，《掸邦毒品观察通讯》第4期，2011年10月。

⁵¹ 与果敢土司不相关。

⁵² “吴登盛总统发誓不会失去一寸缅甸的领土”，缅甸全球新光报，2015年2月16日。

⁵³ “政府军决不容忍侵犯缅甸领土主权的企图”，《缅甸全球新光报》，2015年2月21日。

⁵⁴ Tom Kramer，“佤邦联合党”。

⁵⁵ John Buchanan, Tom Kramer 和 Kevin Woods，“导致差距：缅甸边境地区的区域投资”，TNI-BCN，阿姆斯特丹，2013年。

⁵⁶ Wa Lone, Toe Wai Aung 和 Guy Dinmore，“被扣押的商人‘跳窗死亡’：警察说”，《缅甸时报》，2015年3月11日。

⁵⁷ Jane Perlez，“缅甸与反抗军的战斗导致难民逃散和中方敌意”，《纽约时报》，2015年3月21日。

⁵⁸ “彭家声致全球华人书”，2月12日，TNI的非正式译文。

⁵⁹ Wa Lone，“在果敢，政府军带着酷寒而来”，《缅甸时报》，2015年2月23日。

⁶⁰ UNOCHA《缅甸人道主义公告》第2期，2015年2月1日-28日。

⁶¹ 参见如，国际危机组织（ICG），“过渡期的阴暗面：缅甸针对穆斯林的暴力行为”亚洲报告第 251 期，2013 年 10 月 1 日；ICG，“缅甸：若开邦的政治”，亚洲报告第 261 期，2014 年 10 月 22 日；加强权利组织（Fortify Rights），“迫害政策：结束缅甸针对罗兴亚穆斯林的虐待政策”，2014 年 2 月。

⁶² Lawi Weng，“支持在位者，缅甸种族佛教保护联合会（Ma Ba Tha）领袖对僧侣们说”，《伊洛瓦底》，2015 年 6 月 23 日。

⁶³ “缅甸当局加强采集临时身份证”，自由亚洲电台，2015 年 4 月 6 日。

⁶⁴ “缅军犯下强暴、殴打、杀害果敢人民：难民的罪行”，自由亚洲电台，2015 年 3 月 25 日。

⁶⁵ Lawi Weng，“克钦领导在少数民族停火峰会上应对现实情况”，《伊洛瓦底》，2015 年 6 月 3 日。

⁶⁶ “缅甸不愿帮助印度镇压叛军”，《印度时报》，2015 年 7 月 5 日；Bertil Lintner，“动机成谜：印度在缅甸边境的突袭”，《伊洛瓦底》，2015 年 6 月 30 日。

⁶⁷ Namrata Goswami，“那加兰邦的和平再次濒危”，《印度教徒报》（The Hindu），2015 年 4 月 11 日。

⁶⁸ Prashanth Parameswaran，“印度在缅甸的军事打击的真相”，《外交官》，2015 年 6 月 12 日。

⁶⁹ Omar Farooq Khan & Indrani Bagchi，“印度在跨境突袭后警告恐怖分子；巴基斯坦称‘我们不是缅甸’”，《印度时报》，2015 年 6 月 11 日。

⁷⁰ Praful Bidwai，“为何印度对进入缅甸突袭沾沾自喜并没有好处”，Daily O 网站，2015 年 6 月 24 日。

⁷¹ 详细讨论请参见：TNI，“中国与缅甸的互动关系：从马六甲困境到过渡困境”，即将发表。

⁷² Kramer，“缅甸停火面临风险”。

⁷³ 2011 年 8 月，对北京的西方研究人员的采访。

⁷⁴ 请见尾注 8。

⁷⁵ Lun Min Maung & Ye Mon, “缅甸就过境轰炸向中国道歉”, 《缅甸时报》, 2015 年 4 月 3 日。

⁷⁶ 同上。

⁷⁷ “炮弹击伤 5 名中国人后中国向缅甸提出抗议”, 路透社, 2015 年 5 月 20 日。

⁷⁸ Tim Collard, “缅甸和中国边境沿线和平的重要性”, China.org.cn, 2015 年 6 月 18 日。

⁷⁹ 美联社, “缅政府称果敢叛军虽有同盟的帮助仍然在逃”, 《纽约时报》, 2015 年 2 月 21 日。

⁸⁰ “红十字会车队第二次在果敢遭到袭击”, 《伊洛瓦底》, 2015 年 2 月 22 日。

⁸¹ “果敢反抗军在云南招募中国籍雇佣军: 信息来源说”, 自由亚洲电台, 2015 年 3 月 24 日。

⁸² Ye Mon & Guy Dinmore, “缅甸号召中国加强边境控制”, 《缅甸时报》, 2015 年 5 月 19 日。

⁸³ Guy Dinmore & Wa Lone, “反抗军虽已提出停火, 但果敢战斗仍在继续”, 《缅甸时报》, 2015 年 6 月 15 日; Naw Noreen, “果敢反抗军说, 炮火攻击仍在继续”, DVB, 2015 年 6 月 26 日。

⁸⁴ 参见如, “军队司令想要攻击佤联军, 民族民主同盟军和南掸邦军”, 掸邦先驱新闻社, 2015 年 3 月 5 日。

⁸⁵ Bertil Lintner, “各方势力在缅甸冲突中寻求影响” 耶鲁全球在线杂志 (YaleGlobal), 2013 年 3 月 18 日。

⁸⁶ Sai Wansai, “洛基拉峰会的余波, 和平进程前途黯淡”, 掸邦先驱新闻社, 2015 年 6 月 9 日。

⁸⁷ 对于和平事件的不同记录, 请参见如, Buchanan, Kramer 和 Woods, “导致差距”; Martin Smith, “变迁时代的民族政治”, 在 David Steinberg 编辑的《缅甸: 一个演变政体的动态状况》一书中, Boulder: Lynne Rienner 出版社, 135-57 页, 及 Ashley South 同上书“和平进程中的治理和政治合法性”, 159-90 页; MPSI “MPSI 支持缅甸和平进程工作中的经验教训”, 缅甸和平支持倡

议 (MPSI), 2014 3 年月; 缅甸国际新闻社《解读缅甸的和平进程: 2014 年参考指南》, 清迈: BNI, 2014; 及缅甸和平中心 (MPC) 网站

<http://www.myanmarpeace.org>

⁸⁸ TNI 对经济问题的分析, 请参见 Buchanan, Kramer 和 Woods, “导致差距”; TNI, “联系缅甸的妇女与土地问题: 认识到在国家土地使用政策中的社会性别问题”, 2015 2 年月; TNI, “在缅甸民主和包容的土地政策制定的挑战: 对国家土地使用政策草案的回应”, 2015 2 年月。

⁸⁹ 详细分析请参见, 如TNI, “缅甸的政治改革和民族和平: 需要明确和成就”, 《缅甸政策简报》第 14 期, 2015 4 年月。

⁹⁰ Bertil Lintner, “一个‘全国停火协议’-是为了什么?”, 伊洛瓦底, 2014 4 年 3 月 0 日。

⁹¹ 16 家全国停火协调小组签署成员有: 若开军, 若开解放党, 若开民族委员会, 钦民族阵线, 民主民族克伦仁爱军, 克钦独立组织, 克伦民族联盟, 克伦尼民族进步党, 拉祜民主联盟, 缅甸民族民主同盟军, 新孟邦党, 勃欧民族解放组织, 德昂民族解放军/崩龙邦解放阵线, 掸邦军/掸邦进步党, 和佤民族组织。南掸邦军的代表参加了会议, 但没有签署11 点的共同立场文件。

⁹² “缅甸联邦共和国和少数民族武装组织全国停火协议”, (第五稿)。

⁹³ 2015 4 年 2 月日, 对与会的少数民族代表的采访。

⁹⁴ “全国停火协议”。

⁹⁵ 参见如, Sai Wansai “政府过度渲染全国停火协议草案的背后”, 掸邦先驱新闻社, 2015 4 年 1 月 0 日。

⁹⁶ 参见如, Joshua Carroll, “分析人士对缅甸的停火协议草案不予理会”, 阿纳多卢通讯社, 2015 4 年 3 月日; “联邦和平工作委员会和全国停火协调小组领导人讨论全国停火协议最终草案”, 孟邦独立新闻社, 2015 4 年 2 月日。

各方对于指定的 16 家或是 22 家组织似乎也有不同意见。

⁹⁷ Wai Moe “果敢反抗军为何惹恼缅甸军方”, 《外交政策》, 2015 5 年 6 月日。

⁹⁸ 美联社, “缅政府称果敢叛军在逃”。

⁹⁹ 2015 6 年 2 月 8 日, 对前军事情报人员的采访。

-
- ¹⁰⁰ “果敢希望加入停火谈判”，S.H.A.N.，2012年2月9日。
- ¹⁰¹ 学员来自3家民族武装，若开军、德昂军和钦民族阵线，以及全国学生民主阵线。
- ¹⁰² Paul Vrieze，“佤和勐拉反抗军否认参与果敢冲突”，《伊洛瓦底》，2015年2月17日；“北掸邦军否认参与果敢冲突”，掸邦先驱新闻社，2015年2月26日；Lawi Weng，“政府暗示佤和中国参与果敢冲突是错误的：佤联军说”，《伊洛瓦底》，2015年2月27日。
- ¹⁰³ 参见如，Smith《缅甸：叛乱》，各处。
- ¹⁰⁴ 2015年5月13日，对高级民族代表的采访。
- ¹⁰⁵ “缅甸联合民族联邦委员会对果敢地区冲突的声明”，缅甸联合民族联邦委员（UNFC），2015年2月21日。
- ¹⁰⁶ “缅甸果敢的激烈战斗仍在继续”，新华社，2015年3月19日。
- ¹⁰⁷ Ei Ei Toe Lwin，“停火协议面临危险，主要少数民族谈判代表警告说”，《缅甸时报》，2015年5月14日。
- ¹⁰⁸ 参见如，Bertil Lintner，“同样的游戏，不同的策略：中国的‘缅甸走廊’”，《伊洛瓦底》，2015年7月13日。
- ¹⁰⁹ Tom Kramer，“佤邦联合党”。
- ¹¹⁰ 2015年6月16日，对北掸邦军领导人召学腾的采访。
- ¹¹¹ “邦桑峰会：日志节选”，掸邦先驱新闻社，2015年5月20日。
- ¹¹² Ei Ei Toe Lwin，“果敢反抗军在佤首府争取和平协议”，《缅甸时报》，2015年4月22日。
- ¹¹³ “佤认为内比都下一个攻击目标就是他们”，掸邦先驱新闻社，2011年7月12日。这一观点也由一些佤联军官员私下向TNI表达过。
- ¹¹⁴ “缅甸第二特区（佤邦）、掸邦第三特区（北掸邦军）和掸邦第四特区（勐拉）对克钦不断升级的冲突的联合声明”，2013年1月10日。
- ¹¹⁵ “佤领导人说：傲慢无法带来和平”，掸邦先驱新闻社，2015年5月5日。
- ¹¹⁶ Lawi Weng，“在少数民族峰会上，佤联军支持反抗军与政府的冲突”，《伊洛瓦底》，2015年5月1日。
- ¹¹⁷ 2013年9月6日，对佤邦联合军副主席肖明亮的采访。

-
- ¹¹⁸ 2009年2月23日，对佤邦联合军副主席肖明亮的采访。
- ¹¹⁹ 2015年6月16日，对北掸邦军领导人召学腾的采访。
- ¹²⁰ 2015年4月3日，对掸邦民族民主联盟（SNLD）秘书长赛纽伦（Sai Nyunt Lwin）的采访。
- ¹²¹ 2015年6月16日，对北掸邦军领导人召学腾的采访。
- ¹²² Tom Kramer，“佤邦联合党”。
- ¹²³ 2013年9月6日，对佤邦联合军副主席肖明亮的采访。
- ¹²⁴ Kyaw Phyo Tha，“缅军对果敢反抗军声明发布媒体禁令”，《伊洛瓦底》，2015年5月4日。
- ¹²⁵ Aung Zeya，“邦桑会议的结果和佤联军真实身份”，《缅甸全球新光报》，2015年5月18日。
- ¹²⁶ 同上。
- ¹²⁷ 同上。
- ¹²⁸ “佤和缅军方面解决伐木事件造成的紧张局势”，掸邦先驱新闻社，2015年6月19日。
- ¹²⁹ “鸦片已被流行的小药片（新型毒品）超越”，掸邦先驱新闻社2015年毒品报告，第5页。
- ¹³⁰ Wa Lone，“少数民族领导人被鼓励签署停火协议”，《缅甸时报》，2015年6月3日。
- ¹³¹ “高都丽邦，洛基拉少数民族反对派武装组织声明”，高都丽邦洛基拉少数民族反对武装大会，2014年1月20-25日；会议观察员提供的机密简报，2015年5月11日。
- ¹³² 同上。
- ¹³³ “中国让同盟军宣布停火”，DVB，2015年6月13日；“中国呼吁缅甸停火后的边境稳定”，路透社，2015年6月12日。
- ¹³⁴ “中国呼吁缅甸停火后的边境稳定”，路透社，2015年6月12日。
- ¹³⁵ Lawi Weng，“政府召集少数民族和平团体，维护停火协议草案”，《伊洛瓦底》，2015年6月23日。

¹³⁶ Sai Wansai, “政府和少数民族组织重新开始和平谈判, 乐观情绪上升”, 掸邦先驱新闻社, 2015 年 7 月 6 日。

¹³⁷ 最近的综述, 请参见如 Sai Oo, “缅甸的和平进程: 言行相顾”, 《伊洛瓦底》, 2015 年 7 月 13 日。

¹³⁸ Kyaw Kha, “乃宏撒 (Nai Hong Sar) 说: ‘如果他们 (缅军) 继续坚持强硬路线, 和平就很难实现’”, 《伊洛瓦底》, 2015 年 7 月 3 日。

¹³⁹ 参见如, “政府军与果敢叛军间爆发战斗”, 《缅甸全球新光报》, 2015 年 2 月 9 日。

¹⁴⁰ 2015 年 4 月 5 日, 采访勃欧民族组织主席昂康提 (Aung Kham Hti)。

¹⁴¹ TNI, “反弹; 金三角地区故态复萌”, 阿姆斯特丹, 2014 年 6 月, 32-33 页。

¹⁴² 2015 年 6 月 16 日, 对北掸邦军领导人召学腾的采访。

致谢

本出版物获得了瑞典政府的资金支持。本出版物的内容完全由TNI负责，在任何情况下都不代表资助方立场。

出版物说明

本报告的内容可以被引用或转载用于非商业性用途，但须恰当注明信息来源
<http://www.tni.org/copyright>

跨国研究所 (TNI)

地址：De Wittenstraat 25, 1052 AK 阿姆斯特丹，荷兰

电话：+31-20-6626608, 传真：+31-20-6757176

电子邮件：burma@tni.org

我们缅甸的全部研究请参见：<https://www.tni.org/en/myanmar-in-focus>



跨国研究所

跨国研究所 (TNI) 是一家国际性研究和倡导机构，致力于立一个公正、民主和具有可持续性的世界。40多年来，TNI发挥了独特的连接社会运动、让学者和政策制定者共同参与的作用。

TNI缅甸项目

缅甸新的准平民政府的到来，为实施根本性变革和结束世界上持续最长的武装冲突带来了希望。TNI缅甸项目的目标是加强（少数民族）公民社会和政治行为体，以应对国家迅速开放带来的挑战，同时力争为缅甸带来包容和持久的和平。TNI对缅甸的少数民族地区积累了独特的专业知识，TNI缅甸项目还同时从事土地公平、替代发展和人道毒品政策研究。