



三角结构中的缅甸： 当地因素主导的和平倡议

萨拉·L·克拉克 (Sarah L. Clarke)

和平与冲突研究中心 (The Centre for Peace and Conflict Studies)

真诚感谢芬兰驻泰 国大使馆对此本书的资金支持。

2013 年 12 月

排版：布让·宋那干 (Boonruang Song-Ngam)

摄像：詹姆士·欧·克弗 (James O'Keefe)

顿·霍斯特特 (Doug Hostetter)

三角结构中的缅甸： 当地因素主导的和平倡议

目录

作者介绍.....	4
建议.....	8
缅甸政治与权力角逐：国内三角结构.....	9
和平进程.....	11
地缘政治和外部行为体：国际三角结构.....	13
中国.....	13
美国.....	14
国际社会——捐助机构、联合国、国际非政府组织.....	15
当地影响.....	17
反穆斯林暴力的蔓延.....	17
从若开邦燃至全国.....	18
打火匣.....	21
对和平进程的威胁.....	23
来自政府方面的威胁.....	24
来自武装组织的威胁.....	25

三角结构中探寻——参与战略	27
复杂性和当地因素主导性.....	27
长期性.....	28
三角结构.....	28
复杂性和当地因素主导性.....	29
在若开邦遭遇暴力——当地主导的和平措施.....	29
缅甸政府与克钦独立军 (KIA) 的对话.....	30
长期性.....	32
妇女融入社区的克伦模式.....	33
团结建设.....	34
a) 内部团结建设——克伦尼民族进步党 (Karenni National Progressive Party) 和地区咨询.....	35
b) 团结建设——克伦邦与掸邦的合作.....	37
三角结构中的缅甸.....	38
遭遇反穆斯林暴力——由当地主导的应对反穆斯林暴力的措 施.....	38
融入来自缅族的关键行为体.....	39
总结与建议	41

作者介绍



萨拉·克拉克女士是和平与冲突研究中心董事会成员。她在纽约的联合国总部从事建设和平与缔造和平方面的工作，曾与东南亚众多 NGO 组织，以及中国的政策顾问和学者共事。

我在一个西方国家长大，那里的冬天非常寒冷，积雪很厚。由于父母曾在东南亚地区工作生活，我在小时候也跟随父母来到过东南亚。也正因为这段经历，让我在大学毕业之后，将关注的重点聚焦到这个地区，多年来与泰国和柬埔寨的各类 NGO 组织合作共事。

在这些年的工作中，上个世纪 90 年代后期，在缅甸度过的十二个月——参与缅甸少数民族地区领导人培训项目的经历，给我留下了最深刻的印象。每次的培训项目中有 25 个来自不同少数民族的学员，我们共同在泰国度过了 13 个星期，其中还包括了一次去菲律宾的旅行。培训课程包括的内容很广：参与式社区发展、非暴力直接行动、性别问题、艾滋病和药物成瘾治疗、社区组织的不同模式和宗教领袖的潜在作用。

近些年来，数百名毕业生参与并通过了这个课程。2008 年纳尔吉斯热带风暴袭击缅甸时，这个培训项目已经进行了十一年。这次热带风暴造成的巨大破坏和死亡人数是令人难以置信的。当时国际社会数个星期都无法与需要帮助的地区取得联系，但很多当地机构的成员起到了很大作用。他们中的一些人曾参加过在泰国的这个培训项目，此时他们聚到了一起，组织对受灾地区的救助，运用他们在培训中所学到的知识，帮助伊洛瓦底江三角洲的受灾民众。

到了 2008 年，我在纽约生活，在联合国认可的一个小型 NOG 组织工作。我们关注建设和平和缔造和平的事务，缅甸以及缅甸在联合国的地位是我关注的重点之一。与该地区同伴共事，能让我们与缅甸的国内行为体建立起联系，他们渴望在国际层面上寻找途径，分享他们的故事和见解。在纽约，我遇到了很多同事，他们有的是联合国的工作人员，有的是外交官，他们都很渴望有机会能与自己从未遇见过的人们对话，并从他们身上获得启发。然而有时候，这些联系让我们在缅甸的朋友自身处于危险之中，因为并不是任何来自国际社会的人都可以提供帮助。特别是联合国，他们往往采取折衷路径，在主张就人权问题强势干预缅甸军政府的西方，与强调不干预政策的地区掌权派之间，达成一种平衡。地区掌权派的观点与缅甸权威人士的观点是非常接近的，因此他们对于外来的“帮助”充满深深的疑虑和敌意。

在 2008 年到 2011 年之间，我一直确保缅甸的同事每年都至少有 2-3 次到纽约访问的机会，分享他们的故事，对因西方媒体受制约而无法直接了解，也经常充满偏见的缅甸国内问题，提供见解。

缅甸随即真的开始发生了变化。2010 年的大选之后，新总统启动雄心勃勃的改革：此前很少人参与的总统与民主领袖昂山素季的和解重启，政府与少数民族武装之间的和平进程开始启动。变革的速度和新开始的一切令所有人惊讶。对于在纽约工作的我来说，最大的变化就是，缅甸朋友们的访问终止了，因为他们自己有了很多新的机会。来纽约访问，自然也不是优先考虑的事情了。

虽然自那以后，我也依然与在缅甸工作的伙伴保持联系。但我越来越明白，想要更清楚地了解当地的情况，我必须要收拾行李，自己亲自去那里一趟了。很幸运，能够在总部位于柬埔寨暹粒的和平与冲突研究中心工作。在东南亚期间，我去了缅甸仰光，与很多非常优秀的朋友和同事交谈，得以倾听他们令人激动的工作成就，以及对于自己国家和地区的希望与担忧。我遇到了缅甸 NOG 组织的活动者、宗教领袖、缅甸联邦 88 青年学生组织的年轻成员、少数民族领导人、新闻记者、曾经的政治犯，还有在缅甸生活工作过很多年的顾问，也与在和平与冲突研究中心从事缅甸建设和平事务的成员进行了交流。我对所有人深表感激，也十分荣幸得能够分享并深入思考他们的故事。

这篇论文并不是对缅甸现状的深入分析，也不是讲述缅甸如何走向现今的历史。我相信，有很多非常优秀的文章已经能够满足这类需求。这是一篇从旁观者的视角写作的文章，一位并不能完全了解全貌的局外人。也正是因为保持的这段距离，让我能够往后退一步，重新思考全景，这是深陷其中的人们难以做到的。

因此，这篇文章仅是现状的简单描述。希望让读者了解，我的朋友和同事们所关心的话题和他们看到的社会面临的挑战，以及对当地行为体采取的激动人心而充满创意的问题解决方式的想法。这些解决方式只有深谙当地情况的国内行为体才能设想得出，也正是我想要与大家分享的内容，可以为建设长期和平提供经验。我还希望与国际社会分享这些故事，启发他们重新思考，如何参与到如此复杂的形势中，以及他们的干预到底是将会让形势变得更糟，还是将会促进长期的和平建设。

建议

国际行为体在参与缅甸事务时，需要考虑以下策略：

复杂性和当地因素主导性

认识到缅甸形势的复杂程度，掌控复杂形势，当地因素主导的解决方式非常关键

长期性

采取长期性的观点，理解并支持长时间的能力建设和团结建设

三角结构

不仅要对新兴社群、危机群体或者是缅甸权力格局极点的人们加以关注，在建设长期和平的过程中，也需要平衡具有关键作用的缅族民众的需求

缅甸政治与权力角逐：国内三角结构

无论是资深的缅甸问题专家，还是空想派学者，所有缅甸问题评论员都会关注，缅甸中央政治结构中三股势力的斗争。这个三角架构中主要的各极可以总结为，总统（包括现任总统吴登盛和他的幕僚），国会和缅甸军队。

在这场权力角逐中，总统吴登盛得到了部分关键顾问的支持，全力推进一场雄心勃勃的变革。他的顾问们也在推动与众多少数民族武装群体，展开和平对话。这些关键顾问的个人履历和个性特点也对国家改革与和平进程产生了深刻的影响。

与此同时，由吴瑞曼主导的缅甸国会，依然在国内政治中发挥独特作用，主导关键立法机构。值得注意的是，国会中有各种类型的行为体，包括民主领袖昂山素季、少数民族党派代表、缅甸联邦巩固与发展党(USDP)中与缅甸军队有非正式联系的大部分代表，还有缅甸军队的直接代表。

2010 年大选之后，缅甸的巨大变化带来一个明显的进步：此前被外界广泛认为不透明的单一制政权，现在国内外人士都对其内部运行机制有了更好的理解。如今，关于差异、联盟和断层线更加具体细致的观点，为外部行为体提供了深入参与的机遇。但此时，缅甸的政治结构格局依然模糊不清，特别是在涉及到缅甸军队的时候，很多缅甸国内人士的推测依然模糊，丹瑞将军主导的地区对外界来说依然是一片迷雾。

第三极势力就是缅甸军队本身。在缅甸的政治结构中，西方观察者对缅甸军队关注最多，希望采取一切手段去了解它的动机、战略甚至是统领结构（这点对于该地区的邻国并不正确，因为他们一般都与缅甸军队有着直接和定期的交流联系）。一直以来，外界普遍认为缅甸军队是单一体制的。但有必要认识到，与缅甸权利格局中的其他两极而言，缅甸军队并不是一个统一的行动者，它包括了多种类型的参与者，各自有着不同的利益诉求和观点见解。

从三极权力角逐中衍生出了巨大的挑战。由总统主导推动的改革议程，可能在一些时候会对其他一极或是其他两极的利益带来挑战。此外，改革进程推进得飞快，已经使得其他两极势力上的人很难追上变革的步伐。

三股势力的权力角逐意味着，会在任何时候，发生不间断的权利更替，进而推动缅甸政治的变化。三极结构联盟变化迅速，之间的关系不固定并且非常复杂。比如，最近几个月就有预测表示，昂山素季和缅甸联邦巩固与发展党的领袖吴瑞曼将会建立联盟，共同推动改革进程，削弱吴登盛的改革计划。

由于这种形势的不确定性和复杂性，远距离监控的观察者，将会很难既获得一方的确切消息，又可以了解其行为对其他两极的影响。同样地，如果观察者认为这个三级结构中的各方，特别是国会和缅甸军队仅仅是一个单一性质行为体的话，那就显得太过幼稚了。在每一个阵营里，都存在着众多分歧，内部权力结构也具有流动性。

接下来，将通过和平进程的简单介绍，来阐释这种形势下面临的挑战。

和平进程

缅甸政府与缅甸少数民族地方武装势力(简称“民地武”)之间，关系破冰，开启和谈，政府主导和谈的进程。迄今为止，尽管国会负责批准和创立司法机构，各种和平进程协议的施行也都需要得到司法机构的批准，但国会的作用依然有限。¹

同样的，大多数和平谈判是一个主要大党与冲突方的谈判，并没有缅甸军队的参与。缅甸军队显然会有自己的利益诉求和对建设和平的关注。这一点，在总统呼吁单边停火，但却没有得到当地军事将领支持时，显得尤为明显。大多数缅甸问题的观察者会立刻认识到，在这个转折的关键时刻，与其他国家陷入冲突事件中的政府一样，缅甸总统也已经失去了对军队明确的领导和控制能力。而根据缅甸过去的情况，该地区的分析人员认为，军队已经对总统产生了某种程度的影响力和控制力。

和平进程中出现的重大进步：“民地武”和中央政治结构之间的对话已经建立了联络和交流机制。这些机制致力于减少地区冲突，为民间团体的对话、活动和地区工作都提供了空间，同时还有很多其他工作也都在进行中。

¹2013年6月3日伊洛瓦底江，总统吴登盛和议会下议院发言人吴瑞曼之间关于这个情况的冲突爆发。详见文章“吴瑞曼需要国会参与缅甸和平进程 (Shwe Mann Demands Parliament's Involvement in Burma's Peace Process)”

当前面临的挑战是，超越难以达成的停火协议和“关于对话的对话”，推动和平进程。接下来的任务是，让和平进程脆弱的外壳变得更加坚硬，并将和平进程建立在有影响力行为体的支持和团

和平进程中的关键行为体不仅需要互相合作，针对很多有意义的话题进行商议，他们还需要能够让国内三角结构中心部分的人——一群正准备做出退让的人，拥有主人翁的感觉，并能真正获得回报。

结之上。这个坚固的基础非常有必要，只要这样，和平进程谈判才能就一些潜在的关键政治性问题达成一致，比如武装组织的转型问题（安全部门改革）、修订宪法、土地改革、联邦和自治、资源管理、以及发现和了解，多年动乱和冲突造成的长期社会不满和破坏性的打击。

目前的和平进程不仅没有融入这个三角结构的三极，而且缺失了另一个非常重要维度：这个三角结构的中心部分人群——缅族人。为了建设一个真正的持久和平，他们需要最终做出很多让步。为了解决潜在的社会不满，缅族人需要在多年远离冲突的平静生活之后，做好准备放弃特权，做出退让。和平进程中的关键行为体不仅需要互相合作，针对很多有意义的话题进行商议，他们还需要能够让国内三角结构中心部分的人——一群正准备做出退让的人，拥有主人翁的感觉，并能真正获得回报。

地缘政治和外部行为体：国际三角结构

在变换的国内政治和权力角逐的三角结构之外，还有来自国际层面的，由相互竞争的各极组成的三角结构。本篇论文将会主要关注由中国、美国，和更广泛意义上的国际社会与捐助机构共同组成的国际三角结构。

中国

由于共同拥有漫长的边界线和众多边界线上的少数民族，长久以来，中国和缅甸都一直保持着友好关系。中缅关系曾在不同的历史节点发生过转变，但近年来，由于中国对水电站、重要天然气管道等基础设施工程的建设 and 投资，中缅在采掘垦殖工业方面合作关系的发展，以及中缅军队之间的重要关系，中缅关系深度加深。然而，随着中国已经不再是利益诉求单一的一方，在缅甸的利益争夺也变得更加深入而复杂。确实，中方利益和议程安排的多样性，给中国政府带来了很大麻烦，中国经常发现，他们必须对在缅甸由中国各方行动引起的事件，做出公开的外交回应。

中缅关系紧张并不是无缘由的。首先源自 2011 年 9 月，当时缅甸政府宣布，将不会继续推进密松水电站的建设。缅甸军队与缅北克钦独立军（KIA）之间的矛盾也逐渐突出。子弹壳落在了中国境内，中国开始对冲突双方施加了压力，扮演调停者的角色，但是双方却又都又不欢迎。

尽管存在这些阻碍，但是缅甸政府依然将与中国的关系形容为“战略伙伴关系”。²很多缅甸人依然将中缅关系看作是主要的双边关系，并承认中缅关系非常重要，可以平衡刚刚发展起来的美缅关系，也可以是缅甸与北方邻国抗衡的力量来源。

美国

在面对中缅之间冲突与压力的同时，缅甸还看到了，一个更加遥远的国际行为体——美国的变化和重新发展的利益诉求。作为整体“重返亚洲 (Pivot To Asia)”³战略的一部分，美国以惊人的速度和深度不断介入缅甸事务。这种介入在 2012 年，美国总统奥巴马访问缅甸时，达到顶峰。其他方面的发展也都在进行中，比如，外交关系的重建和新任外交大使的任命，人道援助的增加，参与缅甸政府与少数民族团体之间的和平对话等。

缅甸面临的挑战是，美国的这种介入正发生在中美在该地区展开竞争的大环境中。随着美国不断深入东南亚事务，在全球博弈的棋局中，缅甸面临着成为被操纵棋子的危险。虽然中美双方政府官员都公开否定了这种可能，但是对于参与缅甸事务的人和观察者来说，这种可能的真实性是不容否认的。

² 关于“战略合作伙伴关系”更多的背景资料请见：2011 年 5 月 28 日，人民网文章，《温总理：建立中缅战略伙伴关系的重要性 (Newly-forged China-Myanmar strategic partnership of great significance: Premier Wen)》

³ 关于奥巴马总统“重返亚洲”政策更多的背景资料请见：《与美国国务院主管东亚和太平洋事务的助理国务卿库尔特·坎贝尔的对话》，经罗伯特·卡根修改，2011 年布鲁金斯研究院和外交政策首发，
<http://www.foreignpolicy.org/content/obama-administrations-pivot-asia>

超级大国间的竞争更多地暴露了缅甸与美国不断发展的关系，和与中国不断维持的关系。缅甸发现，自身处在一个需要各方势力互相平衡的环境中。因此，这也为缅甸政府和其他国内行为体，包括“民地武”提供了一个可抗衡力量的来源。

国际社会——捐助机构、联合国、国际非政府组织

从相对孤立性的角度来看，缅甸也发生了巨大的变化，得到了国际社会更广泛的参与，特别是主要的双边捐助机构、联合国和国际非政府组织等。所有这些参与者都充满热情，面对缅甸方面面新的开始，努力涉及各个领域，解决一切需求。

最具戏剧性的情况出现在澳大利亚、芬兰、日本、挪威、瑞士和英国等捐助国家中，这些国家都宣布将会在人道主义、发展和建设和平等方面大幅度增加双边援助。其中获得特别关注，捐助国家集中支持的领域就是和平进程。特别是挪威、瑞士、澳大利亚和日本等一些捐助国家，非常迅速地就对和平进程提供了非常巨大的支持。这也同时意味着，新资金的汇入带来了一些问题，围绕资金来源和用途等产生了混乱：围绕什么组成了“和平基金”的问题产生困惑，难民工作是否算是“和平工作”？外国捐助机构推动了大范围的改革，但在关键问题上却缺乏吸引力和进步。

一个和平捐助组织在早期的动荡中兴起，加强捐助者的协调工作。对于这一方面，欧盟已经努力建设行政服务能力，支持建设缅甸和平中心。但由于这种性质的援助直到 2011 年末才开始施行，对重大基础设施建设的支持出现的时间很短。对于协调和

透明度的需求依然饱受争议，但考虑到捐助者类型多样，范围广泛，很多的工作依然继续。

当然还有很多非常重要的国际行为体在当今缅甸政治中扮演了很重要的角色（包括东盟国家成员、伊斯兰合作组织、印度和众多的外国投资者），笔者构建的简单三角结构仅强调了三个主要的行为体。在国内层面覆盖三极主要行为体，由不断变化，充满竞争的各极势力构成的三角结构，向不同方向迁移变化，呈现出极不稳定充满危机的格局。与国内三角结构一样，来自国际社会的行为体也会趋向于关注危机区域，特别是有关若开邦的和平进程和暴力，对位于三角结构中心区域的行为体缺乏关注，关于这一点需要我们进行更加深入的探索。

当地影响

在不断变化的力量来回推动之间，缅甸已经出现了一个更加复杂的环境。如果认为这样的复杂性是新出现的或者是被刻意强化了，那就忽略了缅甸国内的真正形势。近几十年来，在国际社会、媒体和宣传团体的描述中过于简化的缅甸局势，其实隐藏着巨大的复杂性。飞速的变化和国内外三角结构中行为体之间不断改变的联盟关系，已经产生了新的挑战和危机。本文中，笔者将会关注两个在近几个月非常重要，影响非常明显的国内问题：反穆斯林暴力的蔓延和对和平进程的威胁。

反穆斯林暴力的蔓延

纵览 2012 年媒体新闻标题，关注点大多集中在，释放政治犯和昂山素季当选国会议员。到了 2012 年 5 月，媒体的关注焦点开始转变。无论是在缅甸国内还是国外，都在报道第一次发生在若开邦北部，持续升温的社会团体间暴力，以及后续蔓延到缅甸其他地区的情况。一场对若开邦北部罗兴亚人⁴ 的暴力活动，最近不断蔓延到其他地区，已经在全国范围内给穆斯林社会团体造成了巨大的危险。

⁴ 对于“罗兴亚人”这个术语更多的背景知识，请见罗兴亚人：一个历史和语言学的记录（“‘Rohingya’ A historical and linguistic note’ by Jacques P. Leider）
<http://www.networkmyanmar.org/images/stories/PDF13/jacques-leider.pdf>.
这个术语在缅甸国内饱受争议。

从若开邦燃至全国

在与缅甸同事交谈时，尽管他们承认，针对若开邦北部罗兴亚人的暴力活动和其他地区反穆斯林暴力之间存在着非常重要的联系，但依然告诫，不要错误理解他们之间的关系。他们认为，若开邦的反罗兴亚人暴力不仅源自于对罗兴亚人深深的种族主义，也由于主体缅甸社会和其他少数民族对若开邦少数民族长期以来存在的歧视。一位在国际组织中工作的缅甸同事，用一句缅甸谚语来形容缅甸社会对若开邦人歧视的程度：“当你走在路上，遇到一条蛇和一个若开邦人，你会先做什么？杀了那个若开邦人。”这个谚语正可以解释，几代若开邦人极端的恐惧和压抑。在若开邦人-罗兴亚人的社会团体间暴力和缅甸人-罗兴亚人暴力进行的过程中，若开邦人的不安全感不断加深。

缅甸人、若开邦人和罗兴亚人之间的分歧和愤恨来源于少数民族之间的歧视，也在不经意间，因外部因素而不断加深，比如国际援助，包括人道主义援助和发展援助。尽管所有民族都面对同样的强烈需求，但这些援助依然只会关注其中一个社会团体。最近一次参与缅甸民间团体工作坊活动时，一位参与者对援助表达了自己的观点：

“我所工作的组织，为因社会团体间暴力而无家可归的人，提供紧急救援。现在当我回顾往事，我发现自己并不是非常公正。我发现自己更偏向于让佛教徒成为受益者，而我的同事们则对穆斯林更富同情心。但我现在意识到，这并不是很好。我相信受益

者是可以了解到我当时心里的想法的，即便我是在做一件好事，也只会让冲突变得更糟而已。”⁵

在这种分歧、失信和边缘化的状况下，就可以想象，在 2012 年 5 月，星星之火迅速点燃了反罗兴亚人暴力的怒火。接下来发生了，一个穆斯林男子强奸并杀害了一位佛教女性的事件。到了 10 月份，暴力活动已经从若开邦北部，蔓延到整个若开邦，暴力活动的目标也已经不再仅限于罗兴亚人，而是更大范围的穆斯林群体。

2013 年初，严重的反穆斯林事件已经蔓延到很多缅甸中部地区。观察者强调，和尚和缅甸佛教僧侣等关键人物，特别是通过组织 969 运动⁶，煽动了暴力活动。与此同时，缅甸的媒体和同事都暗指，颇具权势的政治人物在幕后起到了很重要的作用，因为他们看到了动荡中的潜在利益。一位 NGO 活动家和记者警告，不要将暴乱的动因仅归结于地区的僧侣，而忽略了权势政治人物的影响，这是非常危险的，因为这些政治人物正在为了自己的利益，操纵并利用当前局势。

很多缅甸的同事指出，需要在 2015 年大选之前，迅速推进宪法改革进程。他们认为，反穆斯林暴力活动已经将人们的注意力，从这项有争议的改革进程中引开了。但具有讽刺意味的是，宪法改革的很多关键因素，比如，加强针对仇恨言论的法律、保

⁵ 在冲突化解的训练中，一位来自若开邦社区组织成员的自述，他从事向佛教徒和穆斯林提供援助的工作。

⁶ 见 国际危机组织 2013 年 10 月 1 日的报告《转变的阴暗面：缅甸反穆斯林暴力》(The Dark Side of Transition: Violence Against Muslims in Myanmar) 第 17-18 页

护少数人权利、修订公民法等，都抑制了这场社会团体间的暴力活动。

除了宪法方面的工作外，有一些人注意到，会有一批人将因更大范围的改革而备受威胁。这也驱使他们当前局势袖手旁观，任凭暴力的发生，并把这当作一种可以维护他们利益的方式。⁷

对于不同行为体来说，点燃火苗和煽风点火可能都有各自不同的动机。但这些单独的火苗一旦聚集在一起，将会最终变成无法控制的炼狱。

在暗处工作的人们，自身动机和实际角色是相混淆的，贴上标签的暴力仅是政治精英私下操纵的结果，他们也冒着风险，让关键的僧侣和宗教领袖能够摆脱自己在这场暴力中的角色。缅甸的同事都认为宗教领袖的出现具有双重性，他们在西部的罗兴亚人与其它地区的穆斯林人之间建

立起错误的联系。但政治人物却置身事外，允许这些谬见的出现，为巨大不稳定性的出现创造了可能，强硬的安全措施将更可能在未来被需要并接受。

在这样复杂的形势下，缅甸同事们都指出，外部行为体需要能区别反罗兴亚人暴力和反穆斯林暴力现象。这两种情况源自于不同的原因，最终也需要采取不同的策略。如果这一点没有做到的话，就将会为了政治利益，使用武力强行建立错误的联系。

⁷ 见 和平与冲突研究中心的文章《缅甸反穆斯林宗教暴力分析》，第3页

最后，对于所有行为体来说，都必须意识到，最初点燃若开邦北部有限地区暴力活动怒火的火苗已经蔓延。对于不同行为体来说，点燃火苗和煽风点火可能都有各自不同的动机。但这些单独的火苗一旦聚集在一起，将会最终变成无法控制的炼狱。

打火匣

对于外来者来说，如何鉴别形势的复杂程度、判断火势蔓延的范围是非常困难。沟通的桥梁已经被烧毁，由于暴力，缅甸国内行为体都受到压抑，理解这些对于外来者而言，也同样很难。仅关注目前若开邦的状况，或是更大范围内的反穆斯林暴力，就将会忽略暴力根源的历史原因。确实，缅甸更大范围内社会团体间的暴力，很具有欺骗性。

这些深层的历史原因，在殖民时代之前就已经存在了。与东南亚很多其他君主制的国家一样，缅甸君主强调权利集中，外围边缘化，并将其作为一种策略控制广阔而极具多样性的领土。在英国殖民期间，这样的方式造成了更深层次的分裂：分割统治政策加强了中央殖民统治的权利，但是却让很多过去用来压制主体民族的少数民族加深了冲突、仇恨与愤怒。

奈温将军领导下的军政府和他的“缅甸式的社会主义道路”，在这些分裂的基础上，对非缅族人和“外来者”有很强的偏见。奈温非常成功地利用人们的恐惧感，创造了一种国家认同——缅族人高于一切。事实上，非缅族人的恐惧感给联邦造成威胁，也让联邦以此为理由，更名正言顺地进行自己的军事统治。如今，我们

看到缅甸排外的情绪非常强烈，以至于经常会被政客们煽动，用来当作操纵别人的工具。如果没有考虑这些动因和其历史根源，就看不到结构性的现实，也就放纵了这些操纵策略。

在这种形势下，外来行为体对于内部动因的影响，通常会产生意外的或不合逻辑的结果。国际人权团体和国际组织职责明确，致力于对侵犯少数民族权力的行为表达关切，提出异议。在缅甸，如果反西方情绪和对外来者的敌意情绪相结合的时候，或是当非缅族人轻易就被认定带有毁灭性影响的时候，这些国际团体和组织就将会行使自己的职责。在这种情况下，外来行为体将会作公开声明和发布报告，指出这种形势的严峻性，他们也可能不会不经意地支持强硬派，削弱中间温和派。

原本想要加强对国内少数人权利保护的言论，却无意间削弱了国内行为体担当领导角色，从事自己工作的能力。

关于这一点，可以从联合国秘书长潘基文的讲话中看出。2013年6月，潘基文在缅甸之友小组(Group of Friends on Myanmar)发表讲话，其中对“罗兴亚人困境和他们备受困扰的人道主义处境”⁸表达了关切。这次的讲话原本想对

在缅甸国内遭受人权侵害的受害者表达声援，但很多温和的缅甸和平主义活动家却对此表达了失望：缅甸民主运动中的领导者，一直准备针对正在国内进行和蔓延中的反穆斯林暴力活

⁸ 2013年6月10日，联合国秘书长潘基文在缅甸之友小组(the Group of Friends on Myanmar)的开场讲话

动，表达观点；这需要承担极大的个人和政治风险。当联合国秘书长的言论在缅甸传开的时候，对反罗兴亚人和反穆斯林的强硬派的支持有所反弹，也使得有更多温和派的领导人更不敢发声了。原本想要加强对国内少数人权利保护的言论，却无意间削弱了国内行为体从事自己工作，担当领导的能力。

对和平进程的威胁

缅甸政府召集了二十个武装组织和一些联合起来的分裂小团体展开和平对话。近几十年来，武装斗争一直围绕，获得更多的民族自治权和脱离缅甸联邦而展开。从政府的角度看，这些叛乱者的运动已经对更大范围的稳定，和广泛区域内自然资源的控制，造成了巨大的威胁。

大量优秀的书籍和论文都在谈论种族冲突和针对和平谈判做出的各种努力。结论往往比文章本身更重要。回顾二十世纪九十年代，当时很多武装组织和军政府已经达成了停火协议，但是仅仅保持单纯的停火并不能为更深入的政治协议建立框架，也不能够为社会团体提供重要的和平红利（peace dividends）。

直到 2013 年年中，已经同时进行了 20 次和平对话。目前的挑战是，需要了解和平进程到底存在怎样的能力，能够超越停火谈判和消极和平（没有出现明显的暴力），实现真正的和平建设和和平调解，最终达到更具意义的积极和平：一种不仅可以从没

有暴力中获益的和平，而且从富有创意和充满活力的实现和解的方式中，认识到过去的不公正是通向可持续和平之路的一部分。

来自政府方面的威胁

正如此前强调的一样，政府面对的第一个挑战就是机械性：迄今为止，总统的顾问和武装组织的代表，主导和平谈判。对于总统来说，需要将和平进程推向更大范围的群体，扩展到其他关键的利益攸关方，比如新成立的国会和缅甸军队。

对于国会而言，挑战在于，以一个正常行为体的角色参与和平讨论，扮演与和平对话相关的角色，承担相关责任。将国会从和平进程中排除，将会导致参与者可能在谈判桌上就复杂的政治议题达成一致，但是政府代表却不能保证能得到国会的支持，进行相关的司法改革，从而造成危险。缅甸联邦政府和平工作委员会（Union Level Peace Team）⁹ 倾尽全力参与关键领域的和平议程，但目前，这种联系的断裂极大地限制了谈判成员的工作。

将缅甸军队纳入和平进程，也同样非常重要。当总统努力实现单边停火，却没有得到军队的认可和实施时，这个挑战的紧迫感就戏剧性地展现出来了。除了围绕指挥与控制相关的问题浮现之外，这样的情境还指向了深层次的利益诉求，60 多年频繁的冲突之后，缅甸军队中行为体的利益。他们的利益是巨大的，特别是在土地交易和采掘工业领域，涉及控制、所有权和租金的

⁹ 全面了解由缅甸政府、民地武和国际捐助机构创建的多种结构和机制，请见《解密缅甸和平进程》2013 年，缅甸国际新闻联社会议指南

时候。这些利益因素和其他一些因素结合起来，成为导致武装冲突的真正动因。如果不将缅甸军队，纳入和平进程中，这些潜在的驱动因素将会继续阻碍和平进程的推进。

无论这个挑战是否是与会国和军队的联系之一，更大的阻碍在于，目前没有一个机构可以作为一个性质单一的行为体。这些机构都各自存在多样性的观点，国会议员经常激烈地反对与“民地武”展开和平对话，因为他们将“民地武”视作是对他们自己经济与政治利益的威胁。军队军官想要通过隐秘的渠道，参与到武装组织中，希望可以在他们自己的指挥下，保护军队，减少死伤人数。

来自武装组织的威胁

武装组织在参与和平进程的过程中，也面临着严峻的挑战。特别是曾经参与二十世纪九十年代停火协议的组织，他们对缔造和平充满怀疑，质疑所谓的缔造和平是否能超越表面的形式活动，比如握手仪式、向媒体提供的一些照片，和有关商业利益的闭门谈判，而最终让社会团体真正发生改变。很多人都预测到了这个威胁，努力避免再一次带来失望。外部观察者和捐助者提倡在和平进程中增加更多的公众参与，他们认为，邀请其他的利益攸关方参与到谈判的空壳中，对过高估计的谈判进程会造成威胁，正如出现在二十世纪九十年代的情况一样，会在地区内，对可能达成的结果引起错误的期待。

最终，和平进程中的关键行为体都面对非常重要的工作，需要在各自的支持阵营中建立更大的团结和凝聚力，让和平对话能

够超越议题本身，为参与者提供真正的参与机会，而他们自己则需要为此做出更艰难的让步。

三角结构中探寻——参与战略

对于捐助机构、国际组织、国际非政府组织来说，缅甸具有不可抵挡的吸引力，在经过多年的孤立之后，已经准备好迎接各方的参与和介入，在很多领域都有强烈的需求。然而，由于国内外三角结构的各极之间还存在不断变化的冲突，以及各极之间还存在重叠的相互作用力，再加以快速的变化和有限的信息，让局势的复杂性不断加深。

之前的概述，已经大概阐释了缅甸目前面临的挑战。尽管存在挑战和约束，但外部行为体依然有责任寻找积极发展的一面，从中发现机遇，更好地运用其价值。媒体工作者和外部评论员通常会关注缅甸社会消极的一面，更多富有胆量的、创造性的和启发性的工作都被忽略，缺少认可，也缺乏支持。

这些被忽略的，但却是积极发展的一面，常常具有很高的价值，可以作为策略引导外来者的参与。这些策略符合缅甸的国情，也同样可以应用在其他后冲突时代的国家和脆弱地区等。这些策略是：

复杂性和当地因素主导性

国际行为体一定要认识到，缅甸存在着脆弱的复杂性，并且需要积极地寻找和支持，能够接受和理解这种复杂性的当地人主

导的工作，这样才能够更好地掌控当地形势。

长期性

这种复杂性是在几个世纪中慢慢形成的。国际行为体需要采取长期观察的视角，以现实的态度，看待发生实质改变所需要的时间。这需要足够的人力物力等资源的保证，实现的时间点可能不是几个月，也不是 2015 年的大选。真正的改变需要经历几十年，长期而持续的工作。

三角结构

最终，国际和国内的行为体不仅需要和缅甸政治格局中的各级行为体展开合作，还需要与长期被忽略的权力格局中处于巨大中间地带的行为体进行合作。在缅甸，这个中间地带是主体缅族人，他们大部分担任着公务员的重要任务（既有地方公务员，也有中央公务员）；他们是大众媒体的主要生产者和消费者；兴起的政党、联合会、学生组织都代表他们的权益，他们可能是郊区的农民、城市的工人、民主领袖或者是前政治犯。无论遭遇动荡还是社会团体间的暴力威胁、外国直接投资（FDI）的影响，还是多方和平会谈协议的实施，这些行为体都起到非常关键的作用。想要建立一个长期的，积极的和平，他们需要退让，做出改变。

以下阐释的一些例子就是已经非常成功的案例，展现了这些策略是如何运用到当前形势中的。这些意见为外来者的参与支持，提供了可行的方向和路径。

复杂性和当地因素主导性

对于外来者来说，在缅甸这个复杂的环境中探寻，最珍贵的资源就是，缅甸当地的行为体所做的很多成效卓著的工作。关于这一点，可以从缅甸不同地区实施的政策看出。由缅甸主导的在若开邦的工作就体现了当地行为体的潜在作用，他们可以利用自己做的冲突分析，确定切入点。在克钦邦正在推进的和平谈判提醒我们，即便存在高层次政治关系，当地所有权的保持依然非常重要。

在若开邦遭遇暴力——当地主导的和平措施

当媒体报道和西方国际人权组织都聚焦于可怕的侵犯人权事件时，若开邦人和罗兴亚人社会团体间的分裂和造成扩散效应的紧张冲突就相继发生了，但是很多缅甸同事却从不同的角度看待这些事件。他们承认犯罪和暴力的严重性。他们的冲突分析同样也包括了若开邦面对的现实和过去的经历，以及他们长久以来相伴的边缘化与受歧视的状况。很多的国际干预措施都关注于，向若开邦北部的罗兴亚人团体提供人道援助，但是一些缅甸当地的组织却意识到，让罗兴亚人与若开邦社会团体中的成员一起工作，努力搭建沟通的桥梁是值得尝试的新办法。

一个缅甸 NGO 组织曾努力与若开邦社区的成员合作，设立一系列建立互信的工作坊。工作坊包括倾听训练、分享冲突分析的工具、开展反思交流会议，让他们可以向若开邦社区成员自由提问，根据他们对当前和历史事件的认知和假定向他们发问。

NGO 的工作人员讲述了，他们在实施此项工作时面临的艰巨挑战：开始阶段，该组织的真正动机，在社区内部遭遇了深深的敌意、不实的传言和谴责。但是他们依然坚持工作，与对他们保持欢迎态度的人们合作，慢慢地构建起信任，拓宽参与度。他们最多关注佛教传统教义、社区内部共享的宗教，特别是鼓励个人使用佛教中的冥想沉思，理解冲突的根源，每个人都能找到内心的平静。

这项工作连续举办多期，前后耗时多个月，吸纳了广泛多样人群的参与，其中还包括了当地国会成员。最终，基本的信任底线建立起来了，关于对罗兴亚人看法等相关的最敏感问题也开始被提及。在这项工作结束之后，若开邦的领导者们最终也表达了对该组织的支持，需要他们促进与罗兴亚社区成员间的对话。

这项工作的成功依赖于缅甸当地行为体的能力，他们能够充分考虑缅甸复杂的形势，理解冲突分析。最终的策略针对潜在的根源问题，能够让社区不断拓展，探寻新的路径，找到恰当的受欢迎的方式。

缅甸政府与克钦独立军 (KIA) 的对话

目前缅甸政府与所有武装组织间的和平谈判，面临的最大挑战之一就是发生在克钦邦的冲突。对话已经因为持续不断的冲突而变得更加困难，这个危险地区也已经吸引了国际行为体的关注和兴趣，他们急切地想要作为外部调解员向克钦邦提供服务。

克钦邦的危机在 2012 年底到 2013 年初，达到了新高峰。来自政府的攻击、大量平民流离失所、不断加重的人道主义危机，让克钦邦独立军遭受了巨大的损失。对于中国政府来说，缅甸的冲突也造成了自己的危机，中国必须对中缅边境线上大量缅甸克钦邦难民做出紧急回应。对这场危机的处理需要充分考虑到，在中国引起的巨大愤怒：冲突中的子弹壳散落到了中国境内，克钦邦少数民族难民游窜在中缅边境线，对中国的边境安全造成了很大困扰。结果，中国政府向缅甸政府发出了最强烈、最正式的警告，要求不能再进一步侵犯中国主权。¹⁰

在这种情况下，中国政府加快步伐，开启曾经在中国小镇瑞丽举行过的对话。尽管在这次的对话中，缅甸政府和克钦独立军在限制暴力的扩散范围和发布联合声明等议题方面，取得了成功，但是双方依然对中国担任对话调停者的角色感到恼怒。近距离观察此次对话的人很快指出，中国很难成为理想的外部调停者，因为中国并不持中立立场。确实，中国在克钦邦有非常巨大的经济利益，对政府和克钦邦军队都有着各种正式与非正式形式的支持，这些使得中国很可能成为导致冲突的一方。参与者表达各自的失望，让事态变得更加糟糕，他们控诉中国在对话过程中控制谈话议题，坚持对某些议题，比如人道主义援助等，避而不谈。此外，中国也忽略了外部调停者的首要原则：必须在不接受缅甸政府和克钦独立军任何一方的邀请，或是赞同任何一方的立场的情况下，才能扮演调解的角色。

¹⁰ 见《缅甸克钦邦冲突中尝试性的和平》，第 12 页，亚洲危机小组简报，第 140 期，2013 年 6 月 12 日

经过两轮的对话之后，缅甸政府终于成功地在政府控制的克钦邦首府——密支那（Myitkina）举行了第三轮对话。这一次，中国将不再担任调停者的角色，转而成为一个观察员。中国依然对对话有非常重要的影响力，反对一些国际行为体和缅甸当地行为体的参与。但是这次角色转变，中国不再是主导者的角色，而是更切合的角色。中国只是在冲突中有重要利益，并对冲突有重要影响的一方。第三轮对话确定，在密支那建立克钦独立军联络办事处，创立一个和平支持组织指导克钦独立军，就对话的方向与克钦邦民众建立基础更广泛的咨询制度。缅甸政府与克钦独立组织（KIO）签订了七点协议，希望为更密切的合作与更政治化的对话做好铺垫。

缅甸政府与克钦独立军之间对话的例子表明，双方对由缅甸自己主导的和平进程具有强烈的和谈意愿。尽管存在持续的冲突，但缅甸各个行为体充分了解本国的复杂国情和各种约束与限制，承受着来自强大邻国的压力，努力寻找由缅甸自己主导的解决途径。

长期性

缅甸汇集了很多来自外部的资源和支持，涉及包括缔造和平和建设和平等多个领域。正如在很多冲突和后冲突社会中一样，当地的行为体经常发现自己陷入了一个残酷的进退两难的资金困境：一方面，捐助者们可以提供资金，让他们转变危机，在自身能力的基础上建设和平；另一方面，资金链和捐助者的要求却又缺乏长期性，经常会设定不切实际的，难以达到的目标和时间

安排。事实上，缅甸的民族冲突和目前遭遇的挑战都是有很深的历史根源，是在几个世纪中不断积累而成的。改变需要资金的保证，措施实施的时间不能仅限于几个月，也不可能期待在几个月的时间，甚至不能期待在 2015 年大选之前，就能取得成功。真正的改变，需要经历几十年持续的努力才能实现。

目前围绕和平进程相关的工作都体现了对长期性措施的需求。

妇女融入社区的克伦模式

推动缅甸政府与克伦民族联盟 (KNU) 间和平对话的努力，体现了长期性措施的重要性。很多缅甸同事注意到，这些对话涉及的内容要远多于其他很多类型的谈判。在克伦民族联盟中，很多民间社会组织已经将他们的角色设定为一个记录者，安排社区咨询。在谈到对话进程的时候，一位参与对话的克伦邦领导者很快指出，克伦民族联盟得以享受很多好处，都是因为他们几十年生活在泰缅边境上。但连年的冲突造成的人口迁徙、侵犯人权和民众死伤，对于该地区都产生了毁灭的打击。边境上的民众因此得到了援助机构最大的帮助，数额庞大的资金和其他方面的支持，被用于建设民间社会组织。相对于直接向缅甸内部提供援助，支持民间社会组织是更有吸引力，更可行的选择。

结果，各种各样的组织和组织领导者在克伦邦内出现。尽管到目前为止，女性在缅甸的和平进程中所起的作用依然相当有限¹¹，

¹¹ 见《2013 年 12 月的选择——缅甸目前的和平进程：女性新角色》，作者：Ja Nan Lahtaw 和 Nang Raw，人道主义对话中心出版，http://www.hdcentre.org/uploads/tx_news/41MyanmarFINAL.pdf

但是在克伦邦的案例中却有所不同。一位妇女在克伦民族联盟秘书长兹颇拉盛(Naw Zipporah Sein)的带领下,在克伦民族联盟中担任非常重要的职务。接着,克伦民族联盟从一些强势的积极的女性组织和网站中获得很多帮助,比如,克伦女性组织(Karen Women's Organization)和克伦妇女行动小组(Karen Women Action Group)。这些组织和他们在和平进程中所起的积极作用,是源于他们多年来在边境上的经历和捐助机构的支持,也证明了长期性和持续性支持的重要性。

团结建设

武装组织之间进行团结建设,更加需要长期性的措施。缅甸总统吴登盛,面临需要建立与立法机构联系的挑战,缅甸军队、缅族人和少数民族武装组织,也面对着同样的挑战,他们都面对各自地区内分裂问题的挑战。更多的时候,这种分裂被描述成,强硬派与温和派之间的对抗,以及在地区内,对腐败领导者深深的仇视。除此之外,尽管少数民族团体可能会共享一个身份认同,但在宗教信仰方面却体现出了明显的区别,与缅甸前军政府的关系和遭遇流放的经历,或许依然在缅甸国内保留着。

因此,对于“民地武”来说,寻找和建设内部团结就显得非常重要。一位克伦邦经验丰富的政治家非常巧妙地形容这个挑战:

克伦民族联盟领导者需要足够睿智地辨别并尊重这些分歧,也要足够巧妙地把这些砖块都拼接起来。现在的这堵墙并不足够坚

硬，可以让你们扔掉所有的砖块，再重新塑造一个新的形状。¹²

然而尽管存在挑战，但很多有关少数民族武装组织内部团结建设的工作却依然进行着。这些工作并没有在媒体或是观察员的报告和分析文章中出现，但是却值得提及，因为他们对建立长期和平做出了非常重要的贡献。这些重要的基础性贡献，可以从建设少数民族内部团结和建设少数民族之间团结的例子中看出。

a) 内部团结建设——克伦尼民族进步党(Karenni National Progressive Party)和地区咨询

2012 年 3 月停火协议确立之后，克伦尼民族进步党 (KNPP) 的领导人面对在地区内部建设联系，巩固合法性的挑战。经过数十年的冲突、极端的分离主义和党派争斗之后，他们需要从非国家武装组织 (non-state armed group)，转变成为对多样性选民负有责任的政治团体。这些选民包括：碎片化的克伦尼武装组织和民间社会组织，这两类都一直在泰国境内从事相关工作，办事处设在仰光，与克伦尼社区团体之间存在很多直接联系。

为应对此种情况，克伦尼民族进步党的领导者致力于地区咨询工作，提供双向机会，既向社区群体解释和平进程，也为外界更好地理解社群的需求和愿望提供机会。

¹² 见《消除团结就是政治自杀》，一位笔名为 Poo Ta 的从政经验丰富的克伦邦政客，一直以各种形式在克伦民族联盟工作，曾参与 2012 年与缅甸政府的和平对话。

在 2013 年 9 月，一个由缅甸和平支持行动 (Myanmar Peace Support Initiative)¹³ 主办的工作坊中，克伦尼民族进步党的代表讲述了他们从事咨询工作的经历。在这个平台上，民间社会组织、地区组织和宗教领袖都聚集在一起，共同制定方案，进行具体实施。克伦尼民族进步党的领导者表示从这段经历中收获了很多，虽然此前他们一直备受敌视，但现在已经被很多社区群体的成员所接受。

咨询工作的过程更加证明，这项工作长期性的本质。克伦尼民族进步党的领导者们注意到，还需要增强社区组织的能力，让更多的地区组织能融入咨询工作中；未来，他们希望可以将咨询工作的中心从发展问题，转向更具挑战的政治性问题；作为一项长远的工作，他们认为需要在利益攸关方之间建立更多基础更坚实的协议，希望能够组织起一个克伦尼族会议。

克伦尼民族进步党的经历展现了，由当地行为体主导的重要工作成就，这些当地行为体已经开始致力于长期的团结建设。

b) 团结建设——克伦邦与掸邦的合作

克伦邦和掸邦的行为体都意识到，急需在武装组织之间建立团结，增加他们谈判的砝码，各自管理好本邦的秩序，增强彼此间的联系。由克伦民族联盟和恢复掸邦委员会 (RCSS) 在 2013 年 7 月 17 日发布的联合声明中，具体阐释了这项成功的策略。

¹³ MPSI 田野报告社会咨询工作坊，2013 年 9 月 11 日-12 日，清迈

在这份声明中，反思了进行数月的团结建设工作，通过观察总结道：

第一次，所有缅甸的利益攸关方齐聚一堂，共同商讨如何为所有缅甸公民带来长久的公正的和平。和平进程需要建立在团结与共识的基础上，所有的利益攸关方都为了进程的成功共同努力。¹⁴

这提醒我们，需要长期的努力，才能建立长久的和平。

致力于和平进程工作的同事们，饱含赞美之情地提及这些例子。缅甸当地行为体已经开始将砖块拼接起来，对持久和平进程的成功，创建坚实的基础。他们对这项工作没有被拖延，深表赞誉。和平进程需要尽早完成，但仍要以现实主义的态度看待，和平进程最终完成需要长久持续的支持与艰苦的努力。

这些例子都体现了少数民族行为体开始实施的卓有成效的措施，对于缅族人来说，急切地需要认识到，和平进程须由当地主导，并且必然会经历一段较长的时间。无论是支持民主的组织，缅甸联邦 88 青年学生组织(GSUM)，新兴行为体，比如工会、媒体、新政党，或者是发展中的行为体，比如缅甸联邦巩固与发展党(USDP)、广泛意义上的国会，都存在内部分裂与碎片化，需要探索共性。终极目标应该是，由缅甸自我主导，在保持团结的基础上，抵制分裂和任何来源的规则策略，理解国家丰富的多样性。

¹⁴ 参见 克伦民族联盟和恢复掸邦委员会，2013 年 7 月 17 日发布的联合声明 <http://www.english.panglong.org>

三角结构中的缅甸

多年来缅甸的外部援助，特别是来自西方捐助机构的援助，都重点支持边境上的少数民族武装团体或是民主团体。国家的开放使得更多的捐助资金涌入，外界也更容易接触到此前封闭的地区。特别是，通过和平捐赠组织(PDSG)¹⁵等机制，积累了资金，对支持和平进程具有重要意义。

讽刺的是，针对与缅甸更大范围人群开展合作的援助，却并没有同时进行。正如我们在之前的章节中所提到的一样，这一点将缅甸人陷入一个非常危险的境地，因为他们发现自己得不到支持，发生在他们周围的政治发展与和平建设，也是和他们没有关系的。

尽管存在这样的缺陷，但是由缅甸当地主导的很多工作，还是惠及了缅甸人。

遭遇反穆斯林暴力——由当地主导的应对反穆斯林暴力的措施

一位缅甸记者、民间社会活动家，分享了他与一位非常有名的文学工作者共事的经历。他们共同策划很多活动，应对快速蔓延的反穆斯林暴力浪潮。其中就举办过一次照片展，展出了有关缅甸自然资源、文化传统、因高速社会经济变迁遭遇破坏的社会

¹⁵ 更多有关“和平捐赠组织”的背景资料，见《解密缅甸和平进程》，2013年，缅甸国际新闻联社会议指南

和谐与凝聚力的历史，以及正在发生的社会动乱等方面的照片，吸引了很多人的参与。

在照片展之后，他们还一起合作举办了一系列公共佛教-伊斯兰教论坛。在远离曼德勒的乡村地区参与社区工作，协助举办活动的工作人员将更多的重点放在了文化遗产上。这位作家讲述了他对缅甸故事讲述传统的反思，认为穆斯林领袖和穆斯林社区团体对这个传统做出了非常重要的贡献。这位缅甸记者，从新闻媒体的角度看待目前发生的暴力事件，与社区成员一起讨论刻板印象问题的缘由和对记者职业操守的需要。他提出与活动参与者相悖的观点，认为应该超越这些刻板印象，充分考虑缅甸的多样性，拥有多重身份的缅甸人民已经成为社会力量的重要来源，我们需要理解他们的生活方式。

融入来自缅甸的关键行为体

除了社区工作之外，还有很多民间社会活动者分享了，他们与重要政府行为体和权力掮客合作的经历。他们的经历都提醒我们，需要避免将任何组织看成单一的性质。

这些民间社会活动者结交了很多体制内的朋友，他们有的是公务人员，或者是地方或国家政府部长。更特别的是，这些民间社会活动家们发现，这些人都对发展问题拥有极具批判性的观点，非常愿意利用自己的职位和权利表达自己的观点，探索创新性的社区融入方式。

同事们曾经提到过一个例子，一位来自克伦邦的部长，是一个非常愿意在公开场合表达自我观点的人，针对反穆斯林暴力运动也具有批判性的看法。他利用自己的权威和职位权力，就他所看到的危险局势坦率地发表意见。事实上，在政府公务人员培训期间，这位部长不仅仅公开表达自己的看法，还明确表示，将自己所感表达出来是他的职责所在。

最后，很多民间社会组织分享了，他们与政府公务人员开展工作坊活动的经历。他们共同参与的工作坊，旨在提高未来可能会在国内政治中担任领导职位官员的意识。一些工作坊的参与人员都是非常高级别的政府公务人员，比如克伦邦政府部长和来自移民部门和警察部门的官员。其他的工作坊和培训中还有国会议员的参与，他们希望通过培训对目前各方进行的建设和平努力加深理解，建立彼此间互信。

所有这些缅甸当地主导的措施都证明，和平进程需要三角结构中心部分人群的融入，他们的参与和主人翁精神将会是取得长期和平和改革成功的关键。

总结与建议

之前的案例都具体体现了，国际行为体需要注意以下方面：

- 认识到缅甸形势的复杂程度，掌控复杂形势，当地因素主导的解决方式非常关键
- 采取长期性的观点，理解并支持长时间的能力建设和团结建设
- 不仅要对新兴社群、危机群体或者是缅甸权力格局极点的人们加以关注，在建设长期和平的过程中，也需要平衡具有关键作用的缅族民众的需求

当今的缅甸正站在漫长曲折道路的开端，前方有很多潜在的陷阱。这是一条几十年来第一次出现的道路，将可能走向一个崭新的未来。虽然，缅甸大多数民众很难在他们的日常生活中看到积极的进步发展，积贫积弱的状况依然存在，目前仅有为数不多的法律条文开始实施，冲突与民众流离失所的状况持续多年，地区内部暴力已然爆发，但是细微的变革正悄然发生。这些变化可以在新的领域和一些之前没有的小措施中看出。

这样的成功案例需要被找寻，也值得庆祝。因为这些证明了当地行为体的勇敢与创新，他们在没有安全法律保护和制度变革的基础上，也敢于启动对话与和平进程。他们的行动值得支持，并在此基础上继续发展。即便未来面对分割统治的政策，多样化的缅甸拥有的恢复力和团结力量，也不会让它再进入一个独裁的年代。



和平与冲突研究中心, 举办有关促进和平进程、研究与学习等系列相关项目, 为从业者、学 生、学者和分析员, 提供当地信息和资源。

www.centrepeaceconflictstudies.org



芬兰驻泰国大使馆通过当地合作基金(FLC), 支持湄公河下游区域的部分小规模发展项目。

芬兰政府利用该基金会落实和平建设中的合作发展、冲突化解, 维护人权和民事权利。

www.finland.or.th