

緬甸的族群政治*

謝國斌

雲林科技大學通識教育中心兼任教授

摘要

世人對緬甸的印象不外乎貧窮、落後、軍政府掌權、翁山蘇姬、政變、洛興亞難民等。近年來諾貝爾獎得主翁山蘇姬一度掌權，讓世人看到緬甸民主與改革曙光。然而，隨著 2021 年 2 月 1 日的政變，軍政府重新掌權，緬甸政治再度陷入泥淖。何以緬甸的政治會出現如此困局？本文從族群政治的觀點探討，發現未能化解的族群紛擾可說是誘發緬甸政治困局的重要因素。緬甸是一個多族群的國家，歷史上緬族與各少數族群即處於競爭的態勢，而英國殖民時期所採的分而治之政策，更加惡化緬族與少數族群的關係，而洛興亞難民問題也種因於這個時期。1948 年緬甸獨立之初，原先在著名的彬龍協定裏規劃聯邦主義，讓少數族群享有自治權甚至分離權。然而，這樣的政策於獨立之後並未被落實，導致少數族群的不滿，進而演變成武裝族群衝突，如此一來也催化了軍人權力的坐大，進而藉此長期掌權。非民選的軍人主政不但戕害民主，同時也因為治國專業不足而傷害了經濟，同時他們也自恃大權在握而不願修補與少數族群之間的關係，並把洛興亞人當成各種問題的替罪羔羊。本文認為，當代緬甸政治的泥淖根源於未能解決的族群政治，而回歸緬甸獨立之初的彬龍精神，透過適當的制度設計，准許少數族群自治權等，或許是可行的方法。

關鍵詞：緬甸、族群政治、彬龍精神、軍政府、洛興亞人

* 本文初稿發表於台灣國際研究學會所主辦之「緬甸 — 發展現況與展望」學術研討會，2022 年 9 月 17 日。

壹、緬甸族群背景說明

緬甸是一個語言上與文化上都具有多樣性的國家，官方所認定的族群有 135 個，但是不包含洛興亞人。近代以來緬甸首次的人口普查是在 2014 年，當時人口有 5,100 萬人左右 (Aye & Sercombe, 2014: 150)，而 2022 年人口估計約 5,700 萬人 (CIA, 2022a)。根據緬甸 2008 年憲法，緬甸的行政區除了有首都特區 (union territory) 之外，還有七個省 (region)、七個邦 (state)。七個省的居民以緬族 (Bamar/Burmese) 為主，主要分布在伊洛瓦底江河谷平原 (Irrawaddy Valley)，佔總人口約三分之二，他們至少從十一世紀即定居於此。而七個邦分別以緬甸的七大少數族群來命名，分佈在伊洛瓦底江盆地周邊的山區 (佔了緬甸大約一半的面積)，分別是欽邦 (Chin)、克欽邦 (Kachin)、克耶邦 (Kayah/Karenni)、克倫邦 (Karen/Kayin)、孟邦 (Mon)、若開邦 (Rakhine)、撣邦 (Shan) 等 (詳見圖 1)，在緬甸歷史上他們都擁有相當程度獨立自主地位 (Aung, et al. 2022; Aye & Sercombe, 2014: 150; CIA, 2022a)。

在歷史上，緬族是緬甸的主要統治者，曾經出現過強大的王國，勢力也曾擴及周邊少數族群領域。然而，舊時的緬甸並非直接統治少數族群，而是採取附庸的關係，准許他們有自己的統治者、語言、宗教等，只要他



來源：Wikimedia Commons (2022)。

圖 1：緬甸的省與邦行政區

們願意定期朝貢，並承認緬甸宗主國地位即可（Silverstein, 1997: 169）。在舊時的族群關係上，孟族及阿拉干人（若開族）與緬族關係較好，除了生活區域鄰近之外，他們同屬佛教徒，也有某程度的通婚與文化交流。克倫族主要居住在伊洛瓦底江河口三角洲與附近山區，與緬族生活區域重疊，出現了生活領域競爭的情形；此外，克倫族在宗教信仰上與緬族不同，在歷史上就經常處於敵對狀態，當西方傳入基督教之後，雙方關係因文明衝突¹的因素而更加緊張。英國入主緬甸之後，克倫族成爲英國的支持者，與緬族關係則更趨惡化（Silverstein, 1997: 168-69）。撣族、克欽族、欽族是較大的山地族群，當 1287 年蒲甘王朝（Pagan Kingdom）滅亡後，撣族一度成爲其繼承者，只不過其統治地位並不穩固，因爲其內部也有族群分歧的情形。至於北部的克欽族與西部的欽族，歷史上都未曾對緬族的統治地位造成威脅（Silverstein, 1997: 169）。

以語言來分類，緬甸族群涵蓋三大語系，包含：（1）藏緬語系（Tibeto-Burman）：以緬族人口最多，大約有 3,000 萬，佔總人口 68%；其次是欽族，大約有 500 萬，佔總人口 6.5%；克倫族大約有 400 萬人，佔總人口約 6.2%；若開族大約有 385 萬，佔總人口 5.5%；克欽族大約有 90 萬，佔總人口 1.4%；克耶族大約有 14 萬，佔總人口約 0.25%。（2）泰-卡岱語系（Tai-Kadai）：此語系以撣族爲主，人口約有 600 萬，佔總人口 7%。（3）孟-高棉語系（Mon-Khmer）：此語係以孟族爲主，人口約有 800 萬，佔總人口 11%（Aye & Sercombe, 2014: 149）。

以宗教族群來看，緬甸以佛教徒居多數，佔超過總人口八成，主要分布在河谷平原地帶。基督教徒次之，約有 5-6%，主要分布在周邊山區；而穆斯林有 3-4%，主要分布在鄰近孟加拉的若開邦，而印度教徒大約有 0.5%（Aye & Sercombe, 2014: 148; CIA, 2022a）。由於 2017 年再度有大批的洛興亞難民流亡，因此穆斯林人數比例有下降的情形，估計 2019 年之後已降至 3% 以下（CIA, 2022a）。

¹ 文明衝突理論可參考 Huntington (1993)。

貳、英國殖民遺緒與緬甸獨立

英國於十九世紀透過三次的英緬戰爭逐步入侵緬甸，最終於 1885 年正式併吞緬甸，並且將之納入英屬印度的一省（1937 年印緬分治）。英國在緬甸的統治乃針對緬族與少數民族的差異，採取分而治之（divide and rule）模式。在緬族居多的伊洛瓦底江盆地，又稱緬甸本體（Burma Proper），納入英國的直接統治，英語是唯一的官方語言。然而，周邊山地或稱為邊境地區（Frontier Areas）的少數族群則採取間接統治的方式，准許少數族群維持自己的傳統領導人（不過撣族於 1922 年也被納入直接統治），並使用自己的族語。英國的統治並無心同化在地人，而是以統治者居高臨下之姿進行政治分配。英國人從克倫族與山地族群等戰鬥民族當中挑選士兵與警察；而傳教士與學校則負責訓練緬族人、孟族人以及阿拉干人等，從事基礎行政工作或其他行業（Silverstein, 1997: 170）。

在宗教信仰的傳播上，英國殖民時期西方傳教士比較容易於山區傳教，使得山區少數族群有較高比例信奉基督教，其中以克倫族、克欽族以及欽族為主，也使得他們與殖民者的關係更加良好。至於在緬族為主的平原地區，基督教傳播不易，居民仍然以佛教信仰為主（Smith, 1991）。

英國殖民期間也開放外國移民進入緬甸，一方面增加緬甸族群的多樣性，另一方面則埋下日後族群衝突的種苗，知名的洛興亞人即是期間從孟加拉引入的族群。在外國移民當中，英國人偏好引入印度人（包含洛興亞人），除了當士兵與農夫之外，也有人從事較高階的軍公教工作。整體而言，英國人偏好印度人甚於緬甸人，因為英國在入主緬甸前早已長期統治印度，印度人會說英語，也熟悉英國的政治運作，雙方搭配默契良好（Silverstein, 1997: 172）。除了印度人之外，19 世紀也有大批華人進入緬甸城市，當勞工或做小生意。1930 年代全球經濟大蕭條，失業惡化了緬甸人、印度人、以及華人之間關係，緬甸出現了排外與民族主義運動（Silverstein, 1997: 172）。

英國分而治之的殖民統治，一方面強化了緬甸族群的分歧，也催化了緬甸獨立運動過程中緬族與少數族群的對立。1942 年二次大戰期間日本入

侵緬甸，緬族獨立運動領袖乘機與日本人合作，打擊英國以追求獨立。然而周邊的少數族群，則維持與英國友好的立場，協助英國人抗日並且對抗緬甸獨立運動，印度人（包含洛興亞人）也站在英國立場。然而，當英國敗退之後，大約有一百萬的印度人擔心遭受報復而離開緬甸，而緬甸民族軍也轉而攻擊克倫族，此舉還迫使日本還介入調停。二戰末期，緬族人與克倫族雖一度攜手合作，然而雙方新仇舊恨心結難消，在 1947 年籌備緬甸獨立的彬龍會議（Panglong Conference）裡，克倫族代表竟沒受邀參與，致使他們揚言杯葛新議會的選舉，也拒絕參與制憲會議，進而埋下緬甸獨立後克倫族叛變的種子（Silverstein, 1997: 173）。

1945 年日本人戰敗離開緬甸，雖然英國人回歸統治，秩序也回復到『1935 年法律』（*Act of 1935*）的體制，維持緬甸主體與邊疆地區分治模式。但是，和其他殖民地獨立運動類似²，英國也逐漸放手讓緬甸人邁向獨立。至於少數族群所處邊疆地區，英國的態度則是尊重其意願，主張終極統一有待「邊境居民他們有意與緬甸主體合併的意願」（inhabitants signify their desire for some suitable form of amalgamation of their territories with Burma proper）（Silverstein, 1997: 174）。狀況頗為類似 1947 年印巴分治後，英國主張各獨立土邦（如克什米爾）自己決定命運一般，看是要獨立還是分別加入印度或巴基斯坦。

英國分而治之的殖民統治，惡化了原先已經不和諧的緬甸族群關係。二戰期間的緬甸獨立運動，更讓雙方矛盾加劇，緬族人把少數族群視為帝國主義的走狗，而少數族群則直指緬族為沙文主義者與壓迫者（Smith, 1991）。面對緬甸的族群矛盾，當時的獨立運動領袖翁山將軍提出異中求同（unity in diversity）的意識形態，主張把少數族群納入緬甸的民族打造工程（nation building）。1947 年 2 月，翁山將軍代表緬甸臨時政府（Interim Burmese Government）召開彬龍會議，與會簽字的少數族群代表包含撣族、克欽族與欽族等三族，克倫族則被排除在外。他們於 2 月 12 日簽訂了『彬龍協定』（*Panlong Agreement, 1947*）（2 月 12 日也成為緬甸的聯合日），協

² 例如 1947 年 8 月 15 日印巴分治，英國正式離開印度。

定內容總共 9 條，翁山將軍應允了少數族群「顯著程度的自治權」(significant autonomy)，於協定第五條明白指出：新成立的緬甸政府不能剝奪目前各少數族群已經享有的自治權利，並規定「原則上接受邊疆地區在內政上的完全自治」(Full autonomy in internal administration for the Frontier Areas is accepted in principle)。

彬龍會議可以視為『1947 年憲法』(*Constitution of the Union of Burma, 1947*) 的基礎，此部憲法於 1947 年 9 月 24 日通過，並於 1948 年 1 月 4 日緬甸獨立這天正式生效，成為緬甸獨立時的根本大法。在『1947 年憲法』裡，少數族群的「分離權」(right of secession) 白紙黑字寫入憲法第十章裡面，准許少數族群十年之後追求獨立的可能 (The right of secession shall not be exercised within ten years from the date on which this constitution comes into operation.)。值得注意的是，『1947 年憲法』裡有關「少數族群」的各項權利，並非所有族群一體適用，與緬族混居的孟族及阿拉干族等少數族群，採取同化主義，並無特殊權利與地位。而「分離權」也存僅存於具備「州」地位者，且有被否決的但書。緬甸獨立之初僅有三個邦，包含撣邦 (原先境內各邦合而為一)、克欽邦、克耶邦等，但克欽族被否決了分離權，因此僅有撣邦與克耶邦保有分離權。至於克倫族，獨立之初並沒有獲得邦的地位，僅有獨立選區、保障席次，其餘權利待克倫邦成立後再規劃；克倫邦於 1951 年成立，但其分離權也被否決了。至於獨立之初的欽族未能建州，僅得特別區 (special division) 地位 (Silverstein, 1997: 179)。

少數族群「分離權」是一個極具爭議的規定，雖然在 1947 年 2 月『彬龍協定』裏並無明文寫入，然而學者推測當時翁山將軍已經口頭答應少數族群代表，也因而 9 月才能明文寫入憲法 (South, 2021: 444)。令人遺憾的是，這樣的安排並不是大家都滿意，翁山將軍於該年 7 月 19 日遭到暗殺身亡。不過，基於『彬龍協定』架構，緬甸終究還是在 1947 年 9 月通過了第一部憲法。這部憲法除了規定少數群的分離權之外，也於憲法第 216 條明文規定：緬語是緬甸的官方語言 (The official language of the Union shall be Burmese)，同時也規定所有公民不論其族群宗教語言等背景，皆享有平等的文化與教育權利。可惜的是，此次憲法沒有明文規定少數族群的語言地

位，此外，『1974年憲法』則再次重申緬語作為緬甸官方語言的地位（Aye & Sercombe, 2014）。

『1947年憲法』可說是英國放手緬甸獨立的必要條件，沒有憲法就沒有獨立。因此，緬族領袖為了能盡快達成獨立，念茲在茲的就是迅速通過制憲，以求獨立的目標。然而，緬族與各少數民族之間其實問題重重，例如憲法規定各邦以及欽特區的首長產生方式，竟然是由總理經徵詢州議會成員意見後選派，而州議會成員同時也是內閣裡的州代表，地方自主權被嚴重侵害。此外，1947年制憲會議裡，克倫族真正的代表杯葛會議，而被拱為代表的克倫族青年聯盟（Karen Youth League）雖是附庸，但也於會議中捍衛自己族群的權利，反對會議裡對克倫族領域的不當劃分，為此制憲大會還成立特別委員會個案處理。1947年制憲會議與憲法條文雖然問題很多，然而為了避免獨立期程被延宕，各族代表紛紛被說服先求有再求好，理由是憲法可以修改。不幸的是，對緬族有利的條文在白紙黑字簽名畫押後哪有輕易改變的可能，憲法賦予中央政府很大的權力，包括選派各邦首長的權力。而修憲權也掌握在國會議員手裡，而議員乃由緬族居於優勢，把憲法修往更有利少數族群的方向顯然是不切實際的，甚至是一場騙局（Silverstein, 1997: 180）。

獨立後的緬甸定名為緬甸聯邦（Union of Burma）。雖然有聯邦之名，卻無聯邦之實，實際上採取的是中央集權單一制，邊疆地區少數族群的權利被嚴重剝奪。在民族打造上，政府把緬甸塑造成一個緬族人的國家：在語言政策上獨尊緬語，在文化上獨尊緬族文化，並否認少數族群的貢獻（Aye & Sercombe, 2014: 151）。至於憲法裡有關十年分離選項（secession option），尼溫將軍於1958年發動軍事政變，直接否決了少數族群分離的可能（South, 2021: 444）。

從緬族觀點來看，他們認為緬族占總人口三分之二多數，緬甸的獨立是他們爭取來的，而緬語又是反殖民（anti-colonial）語言，因此以緬語為國語乃理所當然。然而，從少數族群觀點來看，這就是一種多數沙文主義與壓迫。因此，從緬甸獨立之初，緬甸的政治可說少有寧靜之日。一方面，周邊山地少數族群因為不滿緬甸政府的政治安排而出現武裝分離運動，在

全盛時期，族群武裝組織 (ethnic armed organizations) 高達上百個 (South, 2021: 448)；另一方面，當時還有國際共產主義勢力煽風點火，使得緬甸局勢更加紊亂。在族群武裝衝突當中，以沒有被邀請加入彬龍會議的克倫族首先發難，其他還包含孟族與克耶族等也都參與武裝起義。緬甸的族群武裝衝突斷斷續續，從獨立迄今持續存在，已超過半個世紀之久。

長期的族群衝突，讓緬甸出現兩個政治特色：其一是成爲東南亞最貧窮的國家 (Aye & Sercombe, 2014: 151)，其二是緬甸成爲一個軍政府 (Tatmadaw) 長期執政的國家 (Barany, 2019)。軍政府的存在與緬甸政治的紛擾可說是一體兩面的存在，從獨立之初緬甸軍人即扮演很重要的角色，面對獨立初期不安的政局與少數族群分離主義，軍方的權力可謂有增無減。從 1958 年的政變開始，一直到 1988 年的政治騷亂爲止，緬甸基本上都是由軍政府直接掌權；之後雖然有短暫的文人政府掌權時期，尤其是令人期待的翁山蘇姬政府，然而軍方依然掌控龐大的權力，2021 年 2 月 1 日再度發動政變，緬甸又陷入軍政府統治的局面。

Barany (2019: 8) 指出，軍政府勢力歷久不衰的因素大致如下：(1) 軍方勢力盤根錯節深入各個層面，包含社會、文化、宗教等。(2) 軍方掌控經濟大權，但由於軍方不善管理，致使緬甸成爲東南亞國協裡頭最貧窮的國家。(3) 緬甸從建國伊始即面臨各種內外威脅，對內有少數族群分離運動以及共產黨問題，對外則有來自中國的威脅³，使得軍方有光明正大的理由攬住權力不放。(4) 在軍政府的控制下，緬甸長期與外界隔絕，使得軍頭得以延長其統治。(5) 軍政府殘暴統治，大大削弱反對力量，進而鞏固自己的統治。

歷經 1988 年的政治騷動，軍方做了若干程度的妥協，准許反對黨成立 (例如國家民主聯盟就成立於 1988 年)，甚至於 2003 年提出「實現紀律繁榮民主的七步路線圖」(Seven-Step Roadmap to Discipline- Flourishing Democracy)，重要內容包含：重建國會、制定新憲、改選國會議員等。緬

³ 緬甸獨立之初正值中國的國共內戰，當時部分的國民黨部隊敗退至緬甸境內，對緬甸形成威脅，緬甸國境也淪爲中國交戰勢力的戰場。

甸新憲法於 2008 年制訂通過，令人瞠目結舌的是，憲法竟然規定國會兩院都必須保留 25% 席次給軍方。換言之，在當時的眾議院 440 席議員裡，軍方可以無條件佔有 110 席；而民族院（House of Nationalities）的 224 席當中，軍方保有 56 席。更誇張的是，修憲門檻須超過 75% 席次的門檻，即使反對黨囊括所有可參選席次，也無法修改憲法（Barany, 2019: 9）。

綜合而言，在緬甸獨立建國的過程裡，『彬龍協定』與『1947 年憲法』原先打算把緬甸打造成尊重少數族群、准許地方自治的聯邦制國家。然而，從歷史發展事實來看，緬甸從 1948 年獨立以來，即致力於把緬甸建造成一個緬族人的國家，透過同化主義來同質化其人口，藉此來促成國家統一。具體做法之一就是語言同化主義，也就是讓非緬族的人熟悉緬語的使用。換言之，緬族與少數族群的國家想像截然不同，對於彬龍精神（Panlong spirit）的態度也不一樣，最終使得緬甸的族群政治淪為弱肉強食的權力政治，由緬族這個優勢族群（更精確來說是緬族的軍人）主導國家政策，並進行同化主義的民族打造。由於同化主義違反彬龍精神，也過於激進，因而導致少數族群反彈，進而致使政策失敗。少數族群的反彈除了表現在體制內的抗爭之外，主要以武裝組織的型態出現。

少數族群武裝組織的規模與功能差異很大，有些人數僅有數百人的民兵團體，以維持經濟利益為目的，有些還涉及藥品走私等犯罪行為，甚至勾結緬甸國防軍。然而，比較大規模的則存有民族主義理念，以少數族群代表自居，控制不小的土地範圍，並提供公共服務，也贏得當地人民的信賴。以 2011 年的和平停火協議來看，當時與緬甸軍政府參與停火協商的武裝組織共有十個（South, 2021: 445）。

參、緬甸的語言同化主義

緬甸從 1948 年獨立之初，即把緬語定調為緬甸國語及官方語言，而緬語的地位其實從緬甸獨立運程過程中即逐步受到鞏固。如前所述，在英國殖民統治期間，英國人採取分而治之政策，在緬族為主的地區，以英語為官方語言，緬語則受到壓迫；相對而言，在少數民族區域則准許母語使用。

如此一來形塑出緬族人才是受壓迫者的形象，少數族群甚至被視為英國走狗。在緬甸獨立運動過程中，緬族人順理成章成為緬甸民族主義運動代表，因為緬族人於殖民時期是主要的受壓迫者，於獨立運動時自然成為民族主義者；而緬語於殖民時期是受壓迫的語言，於獨立運動時則成為凝聚民族主義與反抗殖民統治的反殖民語言，並於獨立之後毫無懸念地成為緬甸國語。

緬語成為國語的發展，其實可以從 1930 年的民族主義口號即可一窺端倪 (Aye & Sercombe, 2014: 154)：

緬甸是我們的國家 (Burma is our country)
緬甸文學是我們的文學 (Burmese literature is our literature)
緬甸語是我們的語言 (Burmese is our language)
愛我們的國家 (Love our country)
珍惜我們的文學 (Cherish our literature)
尊敬你的語言 (Respect your language)。

這樣的語言發展，從緬族觀點來看顯得理所當然。然而，從少數族群觀點來看，則成為沙文主義與壓迫。畢竟在英國殖民時期還可說母語，獨立之後反而要改學緬甸語。緬甸獨立之後雖然少數族群語言並沒有被明令禁止使用，然而也缺乏政治動機與財政支持來確保少數族群語言的地位。

到了 1962 年軍政府統治期間，尼溫政府實施所謂的緬甸式的社會主義 (Burmese way to socialism)，以避免國家分裂為理由，更加大力實施同化主義，緬甸語成為唯一的教育語言。期間通過新的公民法，緬甸的公民被分成完全公民、準公民、歸化公民等三類，想要取得完全公民的身份必須擁有身分證，然而當時許多地區並沒有發給身分證，尤其是少數族群所居住的邊陲地帶，因此許多少數族群只被承認為準公民，不利國家認同的凝聚。少數族群的語言除了在非正式場合可以使用之外，在其餘場合一概不被承認，因此在語言政策方面持續獨尊緬語，在外語方面則獨尊英語 (Aye & Sercombe, 2014: 158)。不過，軍政府在 1966 年『教育法』(Education Act) 裡，准許若干少數族群在學校推動其語言和文化的自由，緬甸教育部出版了少數族群語言的教科書 (例如孟族、撣族、克倫族、欽族和克欽族的語

言)。大學校園也准許成立少數族群委員會以及開設族語課程。

由於 1988 年的政治紛亂，緬甸政府於 1989 年實施戒嚴令，軍頭更否決了 1990 年的選舉結果，軟禁了當時的贏家翁山蘇姬直到 2010 年。從族群政治的角度來看，當時的軍政府也做了若干政治改變，例如把緬甸國名的英文名稱從 Burma 改成 Myanmar，試圖在民族打造上淡化國家之緬族特質，並納入少數族群成分。國名的改變有其象徵意義，但並不是所有人都買單，迄今英美兩國都還沒有承認這個名稱（CIA, 2022a），也有學者認為 Myanmar 之名只是軍頭的宣傳工具，目的在建構一個文化與歷史的幻想世界（Callahan, 2003: 143）。在語言政策方面，較大的少數族群語言（例如克欽族、克耶族、克倫族、孟族、撣族等），可以在公立學校裡被教授。然而其餘較小的族群語言（例如若開語）則付諸闕如，頂多只有在寺廟裡面會被教導。

肆、洛興亞人議題

在緬甸官方所承認的 135 個族群裡，洛興亞人並無占一席之地，然而近年來因為難民身分，使得其成為最為世人所熟知的緬甸境內族群。洛興亞人乃是信奉伊斯蘭教遜尼派的穆斯林，其祖先於 19 世紀英國殖民統治期間開始從孟加拉移居到緬甸，直到殖民統治結束為止，主要從事農耕與協助殖民者統治的工作（Barany, 2019: 3）。由於英國分而治之的殖民統治，加上宗教差異所產生的文明衝突，多數若開邦的佛教徒並不歡迎這群外來的穆斯林族群，居民常將他們稱為孟加拉人。根據 2012 年的資料，全世界大概有 250 萬名洛興亞人，而緬甸境內約有 80 萬人，其中約有八成住在若開邦（Barany, 2019: 4; Sharma, 2014: 164）。

洛興亞人問題可以追溯到英國殖民時期，由於當時的印度⁴（包含孟加拉）與緬甸同屬英國殖民地，人口往來流動問題由英國決定，緬甸人並無

⁴ 1947 年 8 月 15 日印巴分治之前，當時的印度包含今日的印度、巴基斯坦、孟加拉等國，而洛興亞人的祖先來自孟加拉，因此在英國殖民時期，洛興亞人也屬於廣義的印度人，而緬甸獨立初期所指涉的印度人也包含洛興亞人。

置喙餘地。然而，當外來者搶了在地人的飯碗、外來者成為殖民者的打手、外來者在宗教等族群文化上與在地人有很大差異時，族群分歧問題早已暗潮洶湧。在二次大戰期間，日軍入侵緬甸，緬甸人與日本人合作，想要藉機擺脫英國的統治；然而洛興亞人卻站在英國這邊，此舉致使緬甸人對洛興亞人的敵意加劇。當緬甸獨立之後，洛興亞人自然成為緬甸人去之而後快的眼中釘 (Barany, 2019: 4)。

緬甸於 1948 年獨立之後，誰是本國人誰是外國人就是一個重要的問題。緬甸獨立之初本想採聯邦制，在公民身分的認定上也採取海納百川的寬鬆態度。根據『1947 年憲法』，緬甸打算把公民權平等開放給緬甸的原住民族以及當時留在緬甸的外國人，只要符合以下四個條件之一即可取得公民身分：(1) 父母親屬於緬甸任一原住民族；(2) 在緬甸出生，且至少有一位祖父母屬於緬甸原住民；(3) 在緬甸出生，且其父母在憲法生效時仍健在者（這一條主要是針對印度人）；(4) 在英國領地內出生，且在制憲前十年至少在緬甸住滿八年，並且願意選擇緬甸公民身分者 (Silverstein, 1997: 178)。

整體而言，『1947 年憲法』強調平等，主張緬甸只有一種公民，且所有公民無論其出身、宗教、性別、種族等一律平等。可惜的是，這部憲法的存在乃象徵意義大於實質意義，且憲法的相關規定可以由國會輕易修法變更。因此，當緬甸於 1948 年 1 月 4 日正式獨立之後，國會很快就通過新的『聯邦公民法』 (*Union Citizenship Law*) 來限縮公民權，使得印度人（包含洛興亞人）更難取得公民權。設定條件包括：(1) 申請人的祖先必須至少在緬甸住兩代，且申請人及其雙親都需要在緬甸出生；(2) 不符合前項資格者，可透過歸化的方式取得公民身分；(3) 在手續完備前，必須先登記為「外國人」，取得身分證件後可以合法居留，並擁有投票權 (Silverstein, 1997: 180)。

1962 年軍政府革命委員會 (Revolutionary Council) 取消洛興亞人的公民資格，規定每個緬甸公民都必須取得國民註冊卡，而洛興亞人則給予外國人註冊卡。此外，軍政府也不再發給年滿十歲的外國小孩註冊卡，致使洛興亞兒童的身分地位不明。1974 年軍政府制定新憲法，規定非公民

(non-citizen) 必須申請外國人登記許可證，而申請者必須先繳回舊身分證，但是很多洛興亞人根本領不到新的證件。1977 年軍政府實施大規模的身分檢查，尤其針對洛興亞人聚居地若開邦。政府詳細檢查每個人，嚴格區隔公民與外國人。對於「非法進入的外國人」採取強硬行動，此舉造成大約 20 萬洛興亞人逃亡到孟加拉，孟加拉政府也拒絕接收這群所謂的孟加拉人，使得洛興亞人成為沒人要的國際難民。緬甸政府的理由是：他們是非法移民，因為他們沒有緬甸的身分證 (Silverstein, 1997: 181)。

1982 年國會通過新公民法，創造出三種公民身分，包含：(1) 完整公民 (full citizenship)：此類別係指 1823 年英緬戰爭前即世居於緬甸的原住民。(2) 準公民 (associate citizenship)：此類別乃指無法證明所有祖先都是緬甸的原住民者，在新法通過後須於一年內提出申請。(3) 歸化公民 (naturalized citizenship)：要申請歸化公民的條件有三：(a) 父母之一是完整公民，另一為外國人；(b) 父母之一是準公民，另一為歸化公民或外國人；(c) 申請人必須品行良好、心智健全，且會說任一種緬甸的國家語言者。此新法明顯也是針對洛興亞人，此法依然剝奪了洛興亞人的公民身分，洛興亞人還是「非法移民」，並於 2014 年的人口普查裡將之歸類為講孟加拉語的外國人 (Bengali speaking foreigners) (Sharma, 2014: 164)。

1988 年政治騷動過後，隔年新組成的「國家法律與秩序回復委員會」(State Law and Order Restoration Council, 簡稱 SLORC) 一度准許洛興亞人組織政黨，並參與國會選舉。然而，當 1990 年選舉結束後政策急轉彎，不只翁山蘇姬被軟禁，洛興亞政黨也被解散，而當選的 4 名洛興亞人議員，有 2 名被逮捕凌遲，其中一名死於獄中，另一名則被監禁兩年後才被釋放。新的軍政府對洛興亞人的態度更趨強硬，包含增加騷擾、緊縮移民檢查、強制勞改等，而在若開邦也有更多的駐軍。此舉再度導致大約 25 萬名洛興亞人淪為難民。雖然期間緬甸與孟加拉之間有短暫的協定，准許難民回流緬甸，但是回流之後的洛興亞人仍被視為外國人，毫無行動自由可言 (Silverstein, 1997: 190-91)。

洛興亞人問題並沒有因為進入二十一世紀而獲得解決，在緬甸軍政府的進逼下，洛興亞人透過伊斯蘭外籍傭兵的協助，也建立了武裝組織來與

政府軍對抗，名為阿拉干洛興亞救世軍 (Arakan Rohingya Salvation Army, 簡稱 ARSA)。2016 年人權鬥士翁山蘇姬上台，洛興亞難民問題不但沒獲得解決，反而有更加惡化的情形。首要的理由是，民選政府根本無法控制軍方，當軍方把洛興亞人定調為非法移民時，民選政府也無從置喙。其次，民選政府必須順應民意，而多數緬甸民眾，尤其是緬族 (佔 68% 人口) 與佛教徒 (佔 87% 人口)，多支持反洛興亞的政策。因此，就連翁山蘇姬本人與所屬政黨也稱呼洛興亞人為孟加拉人，若對洛興亞人有任何悲憫之心，無異於政治自殺 (Barany, 2019: 8-14)。2017 年 8 月 25 日，ARSA 攻擊若開邦北部幾個安檢設施，此舉不但被緬甸政府公告為恐怖組織，軍方更以不成比例的方式反擊，包含大規模屠殺、凌虐、強暴、燒毀村落等 (Barany, 2019: 2)。

整體而言，緬甸人民不歡迎洛興亞人，將之視為為非法進入的孟加拉人，終極目標就是擺脫洛興亞人。至於軍方則是將洛興亞人定調為非法移民，其所屬武裝團體為恐怖組織，對洛興亞人實施強硬驅離的行動。至於民選政府，一方面無法有效掌控軍方，另一方面也不敢違逆民意，在解決洛興亞人的問題上，僅能順應民意，並任由軍方為所欲為。洛興亞難民問題至今無解。

伍、緬甸民主的希望與失望：2021 年政變

話說緬甸有兩個知名的翁山，一個是翁山將軍，他是率領緬甸獨立的英雄，然而在緬甸獨立前夕被政敵暗殺身亡，身後被尊稱為緬甸國父。另一個知名的翁山則是翁山將軍的女兒翁山蘇姬，她於 1990 年帶領全國民民主聯盟 (National League for Democracy, 簡稱 NLD) 贏得國會大選，然而選舉結果被軍政府作廢，進而被長期軟禁於家中直到 2010 年，翁山蘇姬也於 1990 年獲得諾貝爾和平獎而聲名大噪。經過幾番波折，翁山蘇姬戴著諾貝爾獎得主的光環，終於在 2016 年成為緬甸文人政府實際領導人。世人普遍對緬甸的民主化抱有很高的期望，可惜翁山蘇姬執政期間爆發了嚴重的洛興亞難民問題，而緬甸的政治與經濟也沒有顯著的起色，更糟糕的是她的

政府也無法控制軍方，致使緬甸軍方於 2021 年 2 月 1 日又發動政變，緬甸再度進入軍人統治的局面。而被政變的一方也組織了影子政府——國家統一政府 (National Unity Government) 以及人民防衛軍 (People's Defense Force) 與軍政府對抗，緬甸政局陷入嚴重動盪的局面 (CIA, 2022a)。

這個政變讓人感到失望，有政治學者甚至把緬甸稱為失敗的國家 (failed state)：意思指的是一個政權無法提供正常國家的功能，例如國防、法治、正義、合理的教育、社會與經濟安全、國際認可等 (Steinberg, 2021)。從國家打造 (state building) 與民族打造 (nation building) 的角度來看，失敗的國家其實導源於失敗的國族 (failed nation)⁵，而這個問題要追溯到緬甸獨立之初。在獨立運動過程中，1947 年 2 月 12 日彬龍會議扮演重要的角色，『彬龍協定』決定把緬甸統一成一個國家，允諾打造一個聯邦體制的緬甸，並於後續『1947 年憲法』明文規定尊重少數族群的文化。然而翁山將軍遭暗殺後人亡政息，緬族菁英試圖透過儀式、教育、社會強制力等，全力追求緬族化 (Myanmarfied) 的統一。相對而言，少數族群則遭遇經濟歧視與政治社會邊緣化，許多族群相信如果由他們自己治理會比讓緬甸政府治理更好。然而，緬甸軍政府則完全拒絕讓少數族群有任何顯著的自主空間，並且把聯邦主義污名化為分離主義的第一步 (Steinberg, 2021)。

從緬甸獨立開始，緬甸軍方最擔心的就是分離主義，而打擊分離主義也是緬甸軍方長期掌權的重要因素。然而，當緬族愈不肯放手，少數族群則愈想分手，因為他們缺乏了我們是一家人情分 (we-ness)。從 2012 年開始，緬甸軍方才稍稍接受聯邦主義的概念，惟其接受的程度到哪裡仍有待時間檢驗。例如，緬甸於 2018 年召開了新彬龍會議，軍方領導人敏昂來 (Min Aung Hlaing) 一面主張和平進程，但卻又夸言合理化軍方的特殊地位，認

⁵ 國家 (state) 與國族 (nation) 的差別其實可以用房子 (house) 與家 (home) 來類比。國家比較偏向法理與硬體層面，建國 (state building) 猶如蓋新房子，或者把舊屋翻新，換上新的招牌 (國號) 與新的使用說明書 (憲法)，建國即算完成。至於國族則有情感層面，在一個國土領域裡的人是否有把這裡當成自己的家，有情感的歸屬。國族的認同可超越地域、宗教、族群、語言、文化等親近性 (affinity)、認同 (identity) 或忠誠 (loyalty)，可視為一種超越親近性 (transcendental affinity) (Steinberg, 2021)。

爲：「族群組織在某些領域無法代表 5,200 萬人，而政黨也僅代表支持他們的人，唯獨軍方是爲全體人民而生，代表整個國家與人民。」(Steinberg, 2021)

有學者指出，緬甸各族群間缺乏我們是一家人情分的因素，很重要的原因是因爲邊境的少數族群其實都是跨越國界的民族，因此很容易在情感上與母族群或其他國家產生認同連結 (Steinberg, 2021)。其實，族群連結與認同可分成原生認同 (primordial attachment) 與工具認同 (instrumental attachment) 兩者，原生認同是與生俱來的，工具認同屬於工具性與情境式的，會隨著環境改變而不同。世界上多數國家都屬多族群社會，難免都會面臨族群選擇 (ethnic option) 與國家認同 (national identity) 問題，當一個國家社會經濟條件愈佳，愈能藉由工具認同來凝聚不同族群的向心力，反之則愈無法凝聚國家認同。失敗的國家與失敗的國族其實互相影響，以經濟發展情形來檢視，緬甸確實是東南亞 11 國當中經濟發展狀況最差的，從人均國內生產毛額 (GDP) 來看，2022 年緬甸的 GDP 爲 1,285 美元，比東帝汶的 1,402 美元與柬埔寨的 1,752 美元都來得低 (IMF, 2022)。

在緬甸的重要少數族群裡，許多族群的分布都是跨越國界的。撣族同時分布在泰國與中國境內，佉族 (Wa) 與克欽族也同時分布在中國境內，孟族與克倫族的分布跨越泰緬邊境，那加人 (Nagas) 的分布則跨越緬印邊界，而洛興亞人則跨越緬甸與孟加拉的邊境。因此，在原生族群認同上，少數族群認同很可能是跨越國界的；至於國家認同層面，若從經濟表現來檢視，緬甸 2022 年 GDP 表現不但是東南亞國家當中最差，與其他鄰國相比，比不過中國的 14,096 美元，印度的 2,515 美元，甚至也比孟加拉的 2,361 美元還來得差 (IMF, 2022)。在經濟的磁吸效應與工具性國家認同雙重作用下，少數族群不想與緬族爲主體的緬甸在一起，也沒有一家人的感覺，是可以理解的。

陸、彬龍精神還是幽靈？

緬甸的獨立建國，1947 年的彬龍會議與協定有其關鍵地位，也成爲後

續少數族群與緬族互動的基石。當初翁山將軍爲了迅速達成緬甸的獨立與統一，以少數族群自治權與分離選擇權，來換取少數代表同意加入獨立後的緬甸，並於『1947年憲法』明文規定採取聯邦體制來確保獨立後的政治架構。然而，隨著翁山將軍被暗殺身亡，獨立後的緬甸政治走向完全變調，緬甸僅有聯邦之名，完全無聯邦之實。掌權的緬族菁英在政治上採取中央集權單一體制，在族群文化政策上更是採取同化主義，試圖把緬甸打造成一個緬族化的國家，少數族群不但沒有自治權，甚至文化上的生存權都岌岌可危，對應而出的是武裝分離主義，以及緬甸軍政府的鎮壓以及軍政府長期掌權。

對於少數族群而言，彬龍精神是他們加入緬甸這個大家庭的基本條件，他們念茲在茲的就是1947年『彬龍協定』與憲法對他們的承諾。然而，對許多緬族政治菁英以及軍方而言，『彬龍協定』與『1947年憲法』顯然不是他們最佳的建國方針，翁山將軍被刺身亡象徵他們的不滿與不安，獨立後的實際政治運作也將協定與憲法視爲具文。然而，『彬龍協定』與翁山將軍的精神，卻持續成爲日後緬甸族群政治裡揮之不去的存在，甚至對於某些人而言可能是幽靈般的存在。

『彬龍協定』究竟是緬甸的立國精神，還是令人困擾的幽靈？這個問題若無法解決釐清，緬甸的族群政治在可預見的未來恐怕還是會持續陷入紛亂泥沼（South, 2021）。所謂的彬龍精神，簡單地講就是聯邦主義。而聯邦主義的邏輯很簡單，藉由適當的分離來降低衝突，允許少數族群適度的自治來增加和諧，透過制度來限制多數人強加其意志於少數人身上，並化解少數人被多數人霸凌的恐懼（Simeon & Conway, 2001: 339）。

聯邦主義早在緬甸獨立之初已存在緬甸政治菁英的思想裡，少數民族普遍歡迎這個體制，但緬族政治菁英與軍方則普遍反對。在緬甸獨立前夕的『彬龍協定』，雙方代表已經存有聯邦制的默契，也因此當時少數族群代表（撣族、欽族、克欽族）才同意加入獨立後的緬甸，彬龍會議可說是成爲促成緬甸聯邦化的時刻（federating moment），其後的『1947年憲法』則是將相關規範條文化，而獨立之初的緬甸國名爲緬甸聯邦也有聯邦的思維（South, 2021）。

然而，在翁山將軍被暗殺後，聯邦主義名存實亡，後來的緬甸政府採取的是不折不扣的中央集權單一體制，少數族群不但無法獲得政治上的自治，就連語言文化的保存都難以支撐，因為中央政府實施緬語單語主義，並對少數族群實施語言同化主義 (Tupas & Sercombe, 2014)。在緬族政治菁英 (尤其是軍方) 這邊，他們為了避免彬龍幽靈再起，長期以來都對於聯邦體制存有戒心，認為聯邦制會導致國家的分裂。以 1962 年的軍事政變為例，當時就是因為民選政府打算實施聯邦體制，而尼溫將軍透過政變來撲滅這個火苗，並將其政變合理化為緊急避免緬甸的分裂 (prevent imminent disintegration of Burma unity) (South, 2021: 442)。

當各族群之間合則兩利，可以共同打造一個更美好的共同體時當然是一件好事。然而，當大家已經沒有一家人的感覺時，分手追求各自獨立或自治的生活則是另一種可能，這是 1947 年『彬龍協定』與『1947 年憲法』所留下的精神，也是 1948 年緬甸獨立以來迄今各少族群持續追求的目標。獨立茲事體大，就連民主國家也不願輕易鬆手；自治相對可行，聯邦體制 (federalism) 下的地方分權是民主國家最常見的方式。問題是，無論是獨立與自治，緬族這個老大哥以及緬甸軍方一直不願放手，對應的是少數族群武裝組織的出現，也致使緬甸成為今日所謂的失敗國家 (South, 2021)。

從比較政治的學理來看，聯邦主義是否是分裂社會 (divided societies) 的最佳解方？其實學界有非常多的探究與爭辯，早期學界確實有人認為聯邦主義是一種毀壞國家的制度 (federalism as state destroying)，例如雅各賓單一主義 (Jacobin Unitarianism)。此派思想源自於法國大革命，偏好文化同化主義，而非讓少數族群自治 (McGarry & O'Leary, 2005: 266)。保守的緬甸軍方或許也曾從這個學派汲取到養分，其主張並非無中生有。不過，當代比較政治學者對於聯邦主義則是持較為積極正面的看法，有人主張聯邦主義就是一種民族打造 (federalism as nation building)，可以幫助不同的人團結在同一個國家裡，甚至有機會成為單一化國家的墊腳石，此派學者還是有文化同化主義的思維，把聯邦主義視為打造民族國家的工具 (McGarry & O'Leary, 2005: 268)。

除了上述兩派之外，常見的還有世界性聯邦主義 (cosmopolitan

federalism) 與多民族聯邦主義 (multinational federalism)，前者認為聯邦主義是超越民族的一個階段，最終目標是崩解民族主義，建立一個超越民族忠誠的大同世界，當代歐盟或許就有這樣的概念。至於多民族聯邦主義則被視為維持多民族國家的工程師，反對同化主義，主張保護多元文化的存在，讓多族群可以在同一個國家的屋簷下和平共存，共謀其利。此學派准許少數族群有保護與促進其文化的權利，在學界擁有相當多的支持者，可說是當代聯邦主義的主流思想 (McGarry & O'Leary, 2005: 272)。

聯邦主義對於整合多族群國家而言，有失敗的案例，也有成功的典範。蘇聯、南斯拉夫、捷克斯洛伐克、獨立初期的巴基斯坦等都是失敗的案例。不過，前共產主義國家被視為假聯邦 (pseudo federation)，各邦是被迫在一起的，因此不被認為是典型聯邦主義的失敗案例。此外，後殖民國家如奈及利亞，其於 1960 年代獨立之初因為殖民母國 (英國) 的政治安排，而採取聯邦主義，當殖民母國離開之後，聯邦主義也隨即宣告失敗。奈及利亞被形容成是用聯邦制偽裝的單一制國家 (McGarry & O'Leary, 2005: 275-76)，吾人以為緬甸獨立的安排也可如此解讀。此外，前共產主義國家與後殖民聯邦國家也都有經濟問題，無法滿足人民的基本生活需求，而致使聯邦體制的瓦解 (McGarry & O'Leary, 2005: 277)。

綜合而論，學者總結聯邦主義成功有五個重要因素 (McGarry & O'Leary, 2005: 281-87)。其一，多民族國家裡要有一個佔優勢的多數族群，若無則容易解體。例如，解體的蘇聯俄羅斯人僅佔 51%，而南斯拉夫的塞爾維亞人更只佔 39%。主要群群可以負責維繫聯邦的統一，只要他們願意付出心力，而他們也需要負主要妥協責任 (Nordlinger, 1972)。其二，聯邦主義不僅要給予地方自治權，也必須在中央政府有權力分享的機制。換言之，不僅要自治 (self-rule)，也要共治 (shared rule)。其三，民主的聯邦體制比非民主的聯邦體制更容易成功。其四，自願加入的多民族聯邦比被迫組成的更容易成功。其五，經濟繁榮的聯邦國家比經濟困頓者更容易成功。

柒、結語

緬甸本是一個多族群的國家，族群數量超過百個，緬族人數占六成左右居宰制族群地位，其餘較大的少數族群有七個。從歷史上緬族就居於宗主地位，而周邊各邦則為附庸國的關係，其中與緬族生活領域重疊的克倫族地位最為特別，歷史上長期處於對立競爭的態勢，到了英國殖民時期更成為英國的支持者，於二戰期間與緬甸民族軍有軍事上的對抗，進而導致 1947 年的彬龍會議沒獲邀參與，並於緬甸獨立後率先反抗緬甸的統治。

少數族群的叛變與軍政府的長期掌權，是緬甸獨立後持續存在的政治特色，而這一切可追溯到英國殖民統治時期的遺緒——「分而治之」惡化緬族與少數族群的關係。然而，當英國要放手讓緬甸獨立時，英國所期待的政治安排是讓少數族群有決定自己前途的權利，但是緬族所期待的是把少數族群納入新成立的國家裡。後來透過 1947 年的彬龍會議與制憲會議擘劃出聯邦主義的架構，少數族群期待能保有自治權甚至分離權，而緬族菁英連哄帶騙讓少數族群同意憲法先求有再求好。可惜的是，白紙黑字的憲法本來就對少數族群的自治權保護不足，獨立後的緬甸中央政府對於憲法僅存的聯邦架構更是視同具文，政治的運作採取中央集權的單一體制，而語言上則採取獨尊緬語的同化政策，少數族群不但沒有政治上的自治權，就連文化上的生存權都岌岌可危。

當少數族群發現『彬龍協定』與『1947 年憲法』沒被遵守之後，隨之而來的是政治的騷動，甚至是武裝的叛變行動。換來的則是緬甸軍方的強力打壓，以及軍政府的長期掌權。即使軍政府於 1988 年因為政治騷動而有所鬆動，緬甸改了國家的英文名字，也造就出諾貝爾獎得主翁山蘇姬，後來甚至也讓翁山蘇姬實際掌權，一度讓外界看到緬甸民主的希望。然而，2021 年 2 月軍方再度政變，緬甸重新陷入軍人直接掌權的局面。雖然這種局勢讓人失望，也有學者直接把緬甸視為失敗的國家。從緬甸的政治深入分析，緬甸的政治結構從獨立以來其實未曾大幅改變：族群政治問題仍未解決，軍人仍以維持國家統一穩定為由持續合理化其權力，進而間接或直接掌控政府與政策。

緬甸的政治困境該如何解決？這不但是緬甸所面臨的問題，也是許多學者持續關注的問題。透過文獻分析，學者多認為回歸彬龍精神的聯邦主義是解決緬甸族群政治的處方，也就是說掌權的緬族必須負起妥協的責任，尊重與回應少數族群的政治自治權與文化生存權。學者 Nordlinger (1972) 就曾指出，為了維持分裂社會的穩定，多數族群有責任做主要的妥協。從緬甸獨立之初的政治安排來看，緬甸的少數民族其實也願意加入緬甸這個大家庭，並無強烈分離獨立的意願。由此可知，後來的武裝反叛，緬甸中央政府與軍方背棄聯邦主義的承諾要負很大的責任。

從前述聯邦主義成功五要素來看，緬甸有占六成多數的主要族群（緬族）、獨立之初的少數族群也都是自願加入緬甸，這兩點算是正面的因素。然而，其餘三點則不利聯邦制的維持，首要之惡是族群自治權嚴重不足，共治權更是難見；再來就是軍政府長期執政，緬甸經濟不見起色，成為東南亞最貧窮的國家。在政治上，軍人長期掌權，民主政治曇花一現，這些都是不利緬甸維持聯邦制的因素。除了上述因素之外，也有學者指出「套疊認同」(nested identities) 是維持聯邦體制穩定的重要社會因素 (Smith, 1995)，也就是說人們可以維持雙重認同，同時對小社群與大社群都保有忠誠度與認同感，小社群的存在可保有差異性，而大社群的存在則保有共通性 (Simeon & Conway, 2001: 361)。套疊認同其實不難培養，前面所提及「一家人的感覺」即是關鍵。一家人的感覺是一種認同感，而無論國家認同或族群認同都可回歸原生認同與工具認同兩個層面，原生認同與生俱來較難改變，但是工具認同可隨著社會經濟情境的改變而增強。如果當緬甸人是一個令人驕傲的身分，如果當緬甸人有經濟上的好處，那麼自然會把少數族群拉入大的緬甸國族認同。鄰居泰國對於其東北方的伊善人就是採取這個模式，伊善人與鄰邦寮國人系出同源，但是因為泰國經濟較寮國發達，使得伊善人認同自己是泰國人而非寮國人 (Ricks, 2019)。

綜合而論，針對分裂社會的整合，學界還是比較推崇聯邦主義。然而，單有聯邦主義並不夠，還需要有各種社會與制度的支持；而聯邦主義也無法保證成功，但是也很難找到非聯邦制的國家可以成功整合多民族的案例 (Simeon & Conway, 2001: 364)。聯邦主義不是萬靈丹，也沒有那麼穩定，

但也沒有比其他制度更加不穩定。聯邦主義最大的優點是：比自決或獨立更具建設性、更少衝突，也是更民主的解方 (Simeon & Conway, 2001: 365)。

最後以瑞士為例，或許能從中找到靈感。瑞士是個典型的多族群民主聯邦制國家，從 1848 年採取聯邦制以來，迄今都維持相當穩定的政治體制，在經濟上更是名列前茅的模範生，2022 年的 GDP 高達 96,390 美元 (IMF, 2022)。以前述所提五個聯邦制成功的要素來看，瑞士每個項目都達標，包含民主體制、經濟繁榮、族群共治、自願加入、擁有主要族群等。以族群組成來看，2022 年瑞士總人口約 850 萬人，語言族群有三大一小，最大的是德語族群 (佔 62.1%)，其次是法語族群 (佔 22.8%)，第三是義大利語族群 (佔 8%)，最小則是羅曼什語族群 (佔 0.5%) (CIA, 2022b)。

若以單一制的多數決思維來看，瑞士應該會成為歐洲另一個德語國家，並由日耳曼人掌控實權。然而，從瑞士於 1848 年實施聯邦制伊始，「語言和平」(language peace) 成為當時政治菁英的第一個考量 (Wimmer, 2002: 230)，除了德法義三大族群的語言都是官方語言 (official language) 之外，羅曼什語也獲得官方語言地位。各行政區的居民可以選擇自己的官方語言，而身為該區的少數族群也自然而然需要熟習該區的官方語言。整體而言，在語言政策上，瑞士採多語的中央，單語的地方。值得注意的是，瑞士的語言和平除了有法律制度的保障之外，瑞士人並沒有意識到他們在刻意保護少數族群，因為他們不認為講法語、義大利語、羅曼什語的人比較不瑞士 (less typically Swiss)，也不認為講德語的人比較能代表瑞士。換言之，這四種語言都是瑞士語，都是瑞士不可或缺的成分，也因此瑞士沒有所謂的少數族群可言 (Wimmer, 2002: 233)。

綜合而論，從瑞士成功的案例可知語言和平很重要，因為語言不僅僅是溝通工具，更代表一個族群的認同與尊嚴。若覺得瑞士太遙遠，其實也有東南亞國家特別關注語言問題者 (如新加坡)，在族群和平共存上也獲得不錯的成效 (Tupas & Sercombe, 2014)，同為東南國家的緬甸也不乏就近參考的對象。其實，要世人都能像瑞士人這般的思維恐怕很難，族群中心主義是人性，凝聚同類排斥異己也是人之常情。除了透過教育改造人們的思維之外，最理想的還是回歸政治學的專業，讓制度來疏導人性。善良好心

的領導人固然重要，但能駕馭人類行為的良善制度更重要。回到緬甸，從歷史觀之，各少數民族其實都有意願加入緬甸這個大家庭，他們期盼的仍只是最基礎的自治和文化生存權。緬甸今日政局動盪最大的困境還是在於緬族軍人不願妥協，而他們不願妥協的原因究竟為何？是想巴著權力不放？還是害怕自治終究會變成獨立分離？若是後者，多了解一點聯邦主義、協和民主（Lijphart, 1984）、多元文化主義（Kymlica, 2012）等知識，或許是化解恐懼的解方。

參考文獻

- Aung, Maung Htin, David I Steinberg, Aung-Thwin, and Michael Arthur. 2022. "Myanmar." *Encyclopedia Britannica* (<https://www.britannica.com/place/Myanmar>) (2022/7/24)
- Aye, Khin Khin, and Peter Sercombe. 2014. "Language, Education and Nation-building in Myanmar," in Peter Sercombe, and Ruanni Tupas, eds. *Language, Education, and Nation-building: Assimilation and Shift in Southeast Asia*, pp. 148-64. London: Palgrave Macmillan.
- Barany, Zoltan. 2019. "The Rohingya Predicament: Why Myanmar's Army Gets away with Ethnic Cleansing." (<http://www.jstor.com/stable/resrep19683>) (2022/7/3)
- Callahan, Mary P. 2003. "Language Policy in Modern Burma," in Michael Edward Brown, and Sumit Ganguly, eds. *Fighting Words: Language Policy and Ethnic Relations in Asia*, pp. 143-76. Cambridge: MIT Press.
- CIA. 2022a. "Burma." *World Factbook* (<https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/burma/#introduction>) (2022/7/25)
- CIA. 2022b. "Switzerland." *World Factbook* (<https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/switzerland/#people-and-society>) (2022/9/2)
- Constitution of the Union of Burma, 1947* (<https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/79573/85699/F1436085708/MMR79573.pdf>) (2022/8/23)
- Huntington, Samuel P. 1993. "The Clash of Civilizations?" *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 3, pp. 22-49.
- International Monetary Fund (IMF). 2022. "Gross Domestic Product Per Capita, Current Prices." *World Economic Outlook Database* (<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2022/April/weo-report?c=512,914,612,171,614,311,213,911,314,193,122,912,313,419,513,316,913,124,339,638,514,218,963,616,223,516,918,748,618,624,522,622,156,626,628,228,924,233,632,636,634,238,662,960,423,935,128,611,321,243,248,469,253,642,643,939,734,644,819,172,132,646,648,915,134,652,174,328,258,656,654,336,263,268,532,944,176,534,536,429,433,178,436,136,343,158,439,916,664,826,542,967,443,917,544,941,446,666,668,672,946,137,546,674,676,548,556,678,181,867,682,684,273,868,921,948,943,686,688,518,728,836,558,138,196,278,692,694,962,142,449,564,565,283,853,288,293,566,964,182,359,453,968,922,714,862,135,716,456,722,942,718,724,576,936,961,813,726,199,733,1>)

- 84,524,361,362,364,732,366,144,146,463,528,923,738,578,537,742,866,369,744,186,925,869,746,926,466,112,111,298,927,846,299,582,487,474,754,698,&s=NGDPD PC,&sy=2022&ey=2022&ssm=0&scsm=1&sc=0&ssd=1&ssc=0&sic=0&sort=country&ds=.&br=1) (2022/7/18)
- Kymlicka, Will. 2012. *Multiculturalism: Success, Failure, and the Future*. Kingston: Queen's University (<https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/TCM-Multiculturalism-Web.pdf>) (2022/9/4)
- Lijphart, Arend. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.
- McGarry, John, and Brendan O'Leary. 2005. "Federation as a Method of Ethnic Conflict Regulation," in Sid Noel, ed. *From Power Sharing to Democracies: Post-Conflict Institutions in Ethnically Divided Societies*, pp. 263-96. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Nordlinger, Eric A. 1972. *Conflict Regulation in Divided Societies*. Cambridge: Harvard University Press.
- Panlong Agreement, 1947* (https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/MM_470212_Panglong%20Agreement.pdf) (2022/8/23)
- Ricks, Jacob I. 2019. "Proud to Be Thai: The Puzzling Absence of Ethnicity-Based Political Cleavages in Northeastern Thailand." *Pacific Affairs*, Vol. 92, No. 2, pp. 257-85.
- Sharma, Sourabh Jyoti. 2014. "Ethnicity and Insurgency in Myanmar." *World Affairs: The Journal of International Issues*, Vol. 18, No. 3, pp. 150-68.
- Silverstein, Josef. 1997. "Fifty Years of Failure in Burma." in Michael E. Brown and Sumit Ganguly, eds. *Government Policies and Ethnic Relations in Asia and the Pacific*, pp. 167-96. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Simeon, Richard, and Daniel-Patrick Conway. 2001. "Federalism and the Management of Conflict in Multinational Societies," in Alain-G Gagnon, and James Tully, eds. *Multinational Democracies*, pp. 338-65. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, Graham. 1995. *Federalism: the Multiethnic Challenge*. London: Longman.
- Smith, Martin. 1991. *Burma: Insurgency and the Politics of Ethnicity*. London: Zed Books.
- South, Ashley. 2021. "Towards 'Emergent Federalism' in Post-coup Myanmar." *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 43, No. 3, pp. 439-60.

- Steinberg, David. 2021. "Myanmar: Failed State or Failed Nation?" *Frontier Myanmar*, August 11 (<https://www.frontiermyanmar.net/en/myanmar-failed-state-or-failed-nation/>) (2022/7/14)
- Tupas, Ruanni, and Peter Sercombe. 2014. "Language, Education and Nation-building in Southeast Asia: An Introduction," in Peter Sercombe, and Ruanni Tupas, eds. *Language, Education and Nation-building: Assimilation and Shift in Southeast Asia*, pp. 1-21. London: Palgrave Macmillan.
- Wikimedia Commons. 2022. "Map of Myanmar and Its Divisions, Including Shan State, Kachin State, Rakhine State and Karen State." (https://en.wikipedia.org/wiki/Myanmar#/media/File:Burma_en.png) (2022/7/18)
- Wimmer, Andreas. 2002. *Nationalist Exclusion and Ethnic Conflict: Shadows of Modernity*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ethnic Politics of Myanmar

Kuo-Pin Hsieh

*Adjunct Professor, Center for General Education, National Yunlin University
of Science and Technology, Yunlin, TAIWAN*

Abstract

This article discusses from the perspective of ethnic politics, and finds that the unresolved ethnic turmoil can be an important factor that induces Myanmar's political dilemma. Myanmar is a multi-ethnic country. Historically, the Burmese and various ethnic minorities were in a state of competition. The divide and rule policy adopted during the British colonial period worsened their relationship, and the Rohingya issue can also be traced back to this period. At the beginning of Myanmar's independence in 1948, federalism was originally planned in the famous *Panglong Agreement*, allowing ethnic minorities to enjoy autonomy and even the right of secession. However, such a policy was not implemented after independence, which led to dissatisfaction among the minority groups, and in turn evolved into ethnic armed conflicts. This situation also catalyzed the rise of military rulers, and then they used it as excuses to stay in power for a long time. Unelected military rulers not only undermine democracy, but also hurt the economy due to their lack of expertise in governing the country. They are also reluctant to mend relations with minorities, and use the Rohingya people as scapegoats. This article argues that the quagmire of contemporary Myanmar politics is rooted in unresolved ethnic politics since its independence. It is suggested that returning to the Panglong spirit and having appropriate institutional design, such as federalism, may be a feasible way to solve Myanmar's political predicament.

Keywords: Myanmar, ethnic politics, *Panglong Agreement*, *Tatmadaw*, Rohingya people

