

缅甸转型过程中的动力与博弈

翟 崑 宋清润

内容提要：自1948年初独立至2010年11月大选前，缅甸一直在探寻合适的政治转型路径，但屡遭挫折，始终未能确立适合国情的政治体制。独立初期推行议会民主制失败后，缅甸建立起长达近半个世纪的军人统治。2010年缅甸开启从军人政治向民主政治的转型进程，时间不长，但进展显著。以美国为代表的西方国家、东盟各国与缅甸之间的密集互动，成为缅甸转型的重要外部动力。客观而言，缅甸此番转型不仅面临国内复杂难题的掣肘，也会受到大国在缅博弈趋于激烈的影响。缅甸能否引导推动其转型的内外动力良性互动，关乎其转型的成败。

关键词：缅甸 政治转型 动力 大国博弈

缅甸转型既是后冷战时代世界政治发展的独特风景，又体现着世界政治发展的大趋势。新旧世纪之交，缅甸出现了一些适应世界和地区发展潮流的积极变化，并汇聚成强大的转型动力。体现这些变化的主要标志性事件包括：其一，丹瑞大将1992年上台，历经十几年大体实现全国和平局面；其二，1997年缅甸加入东盟，开始摆脱国际孤立，融入东南亚地区一体化进程；其三，军政府于2003年启动“七步民主路线图”，在一波三折中逐步落实，并于2010年11月实现1990年失败大选以来的再次大选。退役军人吴登盛当选总统，最终于2011年成立新的民选政府；其四，吴登盛总统启动全方位改革，成就显著，得到国际社会尤其是西方认可，目前正着手修宪、筹备2015年大选。

翟崑 中国现代国际关系研究院世界政治研究所所长、研究员；宋清润 中国现代国际关系研究院南亚东南亚及大洋洲研究所孟加拉湾研究室主任。感谢中国现代国际关系研究院全球研究中心主任刘军红研究员，以及国际关系学院2013级研究生张添为本文所提供的帮助。

一、缅甸开启国家发展道路的第三次探索

缅甸自1948年独立后,曾经有两次对国家发展道路的失败探索,始终没有解决上层建筑与经济社会基础这一对结构性的矛盾。2010年缅甸开启从军人政治向民主政治的转型进程,仅用四年左右的时间便取得显著的进展,与同时期的“阿拉伯之春”动荡,以及陷入周期性政治动荡的邻国泰国,形成鲜明对比,成为后金融危机时代一道独特的政治风景。然而,转型既是解决旧矛盾的方法,也是积累新矛盾的肇因。缅甸第三次转型进程面临自身发展结构性矛盾进一步复杂化,进而形成新的转型困境的风险。

(一) 漫长的转型启动

缅甸独立后实施议会民主制不得法,1962年奈温将军发动政变夺权宣告其失败。然而,奈温将军26年的军政权统治更加使缅甸变得内忧外困,他于1988年被迫下台。取而代之的是苏貌将军领导的新的军政府。虽然军方支持的政党输掉了1990年的大选,但军人拒绝将权力交给获胜的昂山素季领导的全国民主联盟(以下简称民盟),从而引发大规模国际制裁,缅甸发展道路再次遭遇挫折。1992年上台的丹瑞大将经过多年治理,使缅甸局势逐渐稳定。丹瑞认识到,军政权虽然能长期执政,但历任军界最高首脑均难得善终。而且,军政权这种统治方式与冷战后兴起的世界政治民主化、市场经济全球化,尤其是东盟地区一体化的大趋势背道而驰。长此下去,缅甸将日益走向贫困,出现民族对立,并在国际社会遭受孤立。

虽然说“戒特权瘾比戒毒还难”,¹但这毒瘾不戒肯定不行。丹瑞领导下的缅甸转型可总结为:长期准备,小心试探,平衡进退,曲折前进,留有余地。从进的方面看,1997年,缅甸加入东盟以缓解日益严重的国际制裁和孤立状态。2002年,军政府解除对昂山素季的软禁以缓和国内矛盾。2003年,时任总理钦纽提出缅甸民主化进程的“七步路线图”:第一步重启1996年中断的国民大会;第二步召开国民大会建立一个真实的有充分秩序的民主制度;第三步按照国民大会制定的基本原则和详细原则起草新宪法草案;第四步用全民公投形式通过新宪法草案;第五步按照新宪法举行大选以组成议会;第六步按照新宪法召开由议员参加的议会;第七步由议会选举产生的国家领导人和议会组成的内阁及权力机构,领导国家迈向现代化的发达的新民主国家。²从退的方面看,2000年昂山素季从事政治活动引发民众与政府军的冲突,再遭软禁。2004年,丹瑞废黜了颇具

1 潘维:《比较政治学理论与方法》,北京:北京大学出版社,2014年版,第34页。

2 贺圣达、李晨阳:《列国志:缅甸》,北京:社会科学文献出版社,2009年版,第167—170页。

国际人缘的总理钦纽，以解决军政权内部矛盾。2007年9月，军政府镇压了全国性的抗议示威，但内外局势更加恶化。2008年缅甸又遭遇罕见的纳吉尔斯风灾。在此形势下，丹瑞加快转型进程，于2008年推动全民公投通过宪法。到2010年底，缅甸实现20年来首次大选，成立联邦以及地方议会，由议会选出新的中央及地方政府，退役军人吴登盛当选为总统。2011年3月，丹瑞解散军政府，吴登盛领导民选政府宣誓就职，主要内阁成员为开明派的退役军人。原军政府三号人物吴瑞曼任人民院议长。

至此，缅甸政权合法顺利交接，实现军人政治向民主政治的迈进。从1962年军人执政到2010年吴登盛当选总统近50年的过程中，昂山素季可谓民主的象征和斗士，丹瑞则是老谋深算的主导者。一位中国前驻缅甸外交官在接触过丹瑞后感慨说，丹瑞不是一般的军方首脑，而是一位始终在探索缅甸转型道路领导人，集历史责任、宏图伟略、政治手腕、苦心孤诣于一身。

（二）迅速的转型进程

西方舆论一度怀疑军人只是“换装执政”。但是，吴登盛在其过去五分之三多的任期内开启了“不可逆转的改革”。这次改革以政治改革为核心，同时在经济、民族和解、外交等领域配套展开，高歌猛进，成就显著，并未遭遇太大阻碍。缅甸的改革与同一时期爆发的“阿拉伯之春”动荡、泰国周期性的政治乱局形成鲜明对比，得到国际社会普遍赞誉。

吴瑞曼曾被视为丹瑞内定的总统人选，但最终被吴登盛替代。两人所领导的议会和政府矛盾重重，均争当改革的领导者和推动者，争相与昂山素季和解，以获得民意支持。昂山素季于2012年4月补选为人民院议员，首次合法出任公职。随后，缅甸政府、议会、反对党、民众在改革问题上达成共识，迅速开始全面改革。比如，实现政治和解，改善人权并释放政治犯，解禁媒体，缓和民族矛盾，实施市场经济改革，大力改善国际环境等。缅甸进入半个世纪以来最自由的时期，媒体自由度从东南亚末位跃升至前列。中央政府与全国十多支少数民族地方武装达成停火协议。2012—2013财年经济增长率为7.3%，预计2013—2014财年为7.5%。¹ 亚洲开发银行认为，资源丰富的缅甸在改革的助推下，有望成为亚洲经济发展新星。²

随着2015年大选的临近，缅甸改革势头高涨，将修宪问题视为焦点。2008年出台的宪法由军政府主导制定，重视保护军人利益，限制昂山素季参选总统，

1 "Statement by the IMF Mission to Myanmar for the Second Review of Staff-Monitored Program," International Monetary Fund, January 21, 2014, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2014/pr1418.htm>, 2014-3-20.

2 "Myanmar has the Potential to Become Asia's Rising Star," August 22, 2012, <http://www.adb.org/news/op-ed/myanmar-has-potential-become-asias-rising-star>, 2014-3-20.

给予少数民族利益较少,引起多方不满。2014年2月,各方达成共识,议会成立实施修宪委员会,着手修宪。修宪集中了总统候选人资格、军人政治地位、少数民族自治等重大条款,其实质是各派势力向军方和执政党要权、分权,是场摆到台面上的、合法的权力斗争。其中,重点是修改限制昂山素季参选总统的条款。2008年的宪法禁止任何配偶或子女为外籍人士者出任总统,而昂山素季已故的丈夫和她的两个儿子均为英国籍。缅甸联邦巩固与发展党建议将有关条款改为:配偶和子女为外国人但在获得缅甸公民权后可参选总统。如果昂山素季的两个儿子获取缅甸国籍,她即可参选。¹ 吴登盛表示,宪法不应限制任何公民成为国家领导人。² 美国驻缅大使米德伟也发表声明,不应限制某个人参选总统。³ 这就意味着,国内外呼声和支持率极高的昂山素季有可能通过修宪、参选,进而当选下届缅甸总统,获取军人执掌了50多年的国家政权。

在国内外享有很高支持率的昂山素季有可能通过修宪、参选,进而当选下届缅甸总统,获取军人执掌了50多年的国家政权。

(三) 持续的转型困境

美国已故学者亨廷顿认为,一国政治现代化进程过快,各阶层利益激烈变动,会导致经济、社会、政治、民族等领域的矛盾集中爆发,增加不稳定性。⁴ 转型既有助于解决旧矛盾,也可能积累新矛盾。权力快速转移期也是新旧矛盾的交织碰撞期。在缅甸军人及其执政党权力迅速消解的过程中,潜藏着巨大的不确定性和风险,加剧转型的结构性矛盾。转型前,结构性矛盾表现为日益僵化的军政权统治,与要求开放流动的经济社会发展之间的张力。转型中,结构性矛盾更加复杂,既有新旧体制交叠更换的磨合碰撞,又有新体制的各个构成要素之间的磨合碰撞,形成新的转型困境。

其一,权力斗争激化。虽然缅甸的政治民主化高歌猛进,但宪法规定军队在国家政治中起主导作用,地位高于政府和议会,且不受民选总统领导。⁵ 如果昂

1 Htet NaingZaw, "USDP Announces Surprise Constitutional Amendment Proposal," *The Irrawaddy*, December 31, 2013, <http://www.irrawaddy.org/burma/usdp-announces-surprise-constitutional-amendment-proposal.html>, 2014-3-21.

2 LawiWeng, "TheinSein Says 'a Healthy Constitution Must Be Amended'," *The Irrawaddy*, January 2, 2014, <http://www.irrawaddy.org/burma/thein-sein-says-healthy-constitution-must-amended.html>, 2014-3-24.

3 KyawPhyotha, "US Ambassador Supports Constitutional Reform, Calls Article 59F 'Relic of the Past'," *The Irrawaddy*, January 10, 2014, <http://www.irrawaddy.org/burma/us-ambassador-supports-constitutional-reform-calls-article-59f-relic-past.html>, 2014-3-23.

4 [美]塞缪尔·P. 亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华等译,上海:上海人民出版社,2008年版,第35—37页。

5 详情请参见缅甸2008年宪法中有关军队的条款。[缅]缅甸宣传部印刷与书籍发行公司:《缅甸联邦共和国宪法(一)(2008年)》,李晨阳、古龙驹编译,《南洋资料译丛》,2009年第1期,第61—62页。

山素季当选总统，缺乏执政经验的民盟上台执政，将很难控制全国局面，“阿拉伯之春”中埃及的经历足以说明问题。倘若昂山素季因为修宪破裂而失去竞选总统的机会，并抵制大选，缅甸也将陷入政治斗争。如国家出现动荡，军人及其执政党可依照宪法，在总统请求下临时接管政权。

其二，改革难度加大。缅甸实施以西方国家和国际组织设计的政治改革和 economic 改革，如西方民主体制，以及银行、汇率、财会、法律制度的重建等。其他国家的历史经验证明，这些全新的顶层制度设计并不一定奏效，有待检验。缅甸政府高官多是军人出身，治理国家的专业性不强。中下层执行人员素质也跟不上繁重的改革需求。尤其是官员贪污腐败盛行，改革难以推进。¹ 透明国际组织2013年数据显示，缅甸腐败指数在177个受调查国家中排名第157位（排名越靠后说明腐败程度越高）。² 缅甸长期封闭，大学教育荒废，民众整体文化素质较低，很多人认为民主就是大选时可以一人投一票、随时上街示威、随意批评政府，这无疑增加政府施政难度。随着西方民主制度的植入，缅甸公民社会和非政府组织将以异常的速度兴起，加速政治碎片化和权力流失。

其三，社会矛盾突出。联合国数据显示，缅甸2012年城市人口占全国人口的比率仅为33.2%，农业人口仍占多数，2011年人均国内生产总值（GDP）为1144美元³，远未达到国际上的中产阶级标准。近年来，缅甸贫富差距拉大。据统计，全国30个富人财产约300亿美元，超过缅甸2013年人均国内生产总值的一半。平民较少享受到改革成果。曼德勒、内比都等少数大城市发展较好，其他地区普遍落后。仰光市一般工人月工资在100美元左右，广大中小村镇收入更低。全国75%的人缺电、26%的人处于极端贫困状态。⁴ 佛教团体在一定程度上有助于缓解社会压力，但2007年因经济形势恶化，首先走上街头抗议的正是大量僧侣。

其四，民族和宗教矛盾难解。在缅甸总人口中占据多数的缅族长期把持中央政权和主要经济、土地、矿产资源，少数民族武装与中央政府在地方自治权利、科教文卫发展、经济与自然资源分配、军队整编等问题上的分歧难以解决，冲突隐患长存。占人口多数的佛教徒与少数族裔穆斯林积怨100余年，近年来多次发

1 Simon Lewis, "Reforming Burma Moves Up Global Corruption Rankings," *The Irrawaddy*, December 3, 2013, <http://www.irrawaddy.org/burma/reforming-burma-moves-global-corruption-rankings.html>, 2014-3-23.

2 Transparency International, "Corruption Perceptions Index 2013", www.transparency.org, 2014-3-28.

3 "2013 World Statistics Pocketbook Country Profile: Myanmar," United Nations Statistics Division, <http://data.un.org/CountryProfile.aspx?crName=MYANMAR>, 2014-3-25.

4 "Income Gap 'World's Widest'," *The Nation*, September 4, 2013, <http://www.nationmultimedia.com/aec/Income-gap-worlds-widest-30214106.html>, 2014-3-28.

生流血冲突,若开邦曾一度因此实施军管。¹

总的说来,缅甸有可能出现政治改革过快,社会和经济基础建设跟不上的问题。如果政治改革和经济社会转型不同步、不协调、不匹配,就有可能激化原有的结构性矛盾,从而使缅甸陷入劣质民主、经济停滞、社会动荡的转型困境。

二、东盟一体化对缅甸转型的正向作用

长期以来,国际社会忽略了东盟对缅甸转型的正面作用。西方国家及舆论经常批评东盟在缅甸问题上无所作为,甚至认为东盟延缓了缅甸问题的解决。实际上,在缅甸转型前,东盟以缅甸可接受的方式劝导其走民主和解之路,引导其融入地区一体化,缓冲来自西方的压力,进而形成一种“漫长而奇特的多赢模式”。在缅甸转型进程中,东盟和缅甸将形成一种相互借重的共生关系,有助于缅甸缓解转型困境。

在缅甸转型进程中,东盟和缅甸将形成一种相互借重的共生关系,有助于缅甸缓解转型困境。

(一) 东盟在缅甸转型前主要发挥缓冲与引导作用

东盟在1967年成立后曾多次邀请缅甸加入,但缅甸军政权执行中立的不结盟政策,拒绝加入,并且对东盟的亲美政策高度警惕,使自身处境异常孤立。此后30年间,缅甸感受其处境日益艰难,开始与东盟接近,并积极寻求加入。1997年,东盟不顾美国等西方国家反对,吸纳缅甸成为东盟成员,缓解了缅甸的孤立状态,推动缅甸融入东盟一体化进程,为缅甸的平稳转型起到了缓冲和督促作用。东盟夹在缅甸和西方之间,对缅采取了建设性接触的策略。东盟敦促缅甸实行民主和解,对缅甸也不乏批评,甚至在2006年敦促缅甸放弃东盟轮值主席国地位,以缓和东盟与美欧的关系。在东盟看来,缅甸的转型需要时间,不希望缅甸因为加速转型而再回到内乱状态。此外,东盟国家普遍怀疑昂山素季的治国能力。

东盟居间以发挥缓冲引导的作用在2007年体现得最为明显。2007年9月,缅甸军政府用武力平息民众大规模游行,引发了美国和欧盟的强烈反对。美欧强化对缅甸制裁,企图推翻军政府统治,要求东盟向缅甸施压。当时,东盟内部也不乏“将缅甸开除出东盟”的声音。然而,东盟还是采取了相对平衡的策略。一方面,正如时任东盟轮值主席国的新加坡总理李显龙所言:“试图通过采取强硬路线或施加更多制裁来孤立缅甸政府的做法可能适得其反。”这是因为,东盟担心外界压力过大可能会使缅甸退出当年11月举行的东盟峰会。由于此次峰会将

¹ International Crisis Group Asia Report, *The Dark Side of Transition: Violence Against Muslims in Myanmar*, No.251, October 1, 2013.

通过对东盟一体化具有指导性意义的《东盟宪章》，若没有缅甸参与，《东盟宪章》将遭受重大挑战甚至走向失败。于是，东盟尽力防止缅甸问题破坏东盟一体化进程，特别是破坏《东盟宪章》和东盟共同体的建立。2007年11月18—22日在新加坡举行的东盟系列峰会期间，东盟专门发表《东盟关于缅甸的主席声明》指出：东盟领导人尊重缅甸意愿，时刻为缅甸同联合国及国际社会合作铺路，将努力防止缅甸问题破坏东盟一体化和共同体建设；缅甸不能走回头路或停滞不前，政府必须推动国家和解进程，同昂山素季和民盟开展有意义的对话，解除对昂山素季和其他政治囚犯的限制，并解决民众所面对的经济困境；而联合国在此进程上发挥着重要的作用，各方要充分利用“联合国秘书长潘基文及其特使甘巴里协助缅甸实现全国和解的时机”。¹此后，丹瑞加快实施“七步民主路线图”，推出2008年宪法，并积极准备2010年的大选。

（二）东盟在缅甸转型中主要发挥支持和平衡作用

2010年大选结果获得东盟承认，提升了缅甸民主化的合法性。随后吴登盛的改革也得到了东盟的支持。同时，缅甸积极提升自身在东盟中的地位和形象。2013年，缅甸举办东南亚运动会。2014年，缅甸正式担任东盟轮值主席国。

东盟支持缅甸转型有深层次的地缘政治动力：

其一，推进东盟一体化。2014年1月，东盟成员国外交部长在缅甸召开，与会代表一致重申，当今的地域政治环境复杂，东盟成员国须保持团结并维护其中心地位，以促进本区域的和平与稳定。在东盟共同体建设的目标下，缅甸有责任履行好东盟轮值主席国的责任与义务，组织好东盟领导人会议，使东盟能按照预期目标于2015年实现东盟经济共同体。

其二，平衡东盟地缘政治态势。缅甸、越南、泰国是中南半岛的三个大国。它们各自的面积——缅甸（67.7万平方公里）、泰国（51.3万平方公里）、越南（33.2万平方公里）——仅次于印尼，在东南亚国家中分列第二、第三、第四位。它们各自的人口——越南（近8700万）、泰国（近6600万）、缅甸（约4900万）——在东南亚国家中分别列第三、第四、第五位，仅次于印尼和菲律宾。²另外，泰、越、缅三国2008年至2012年间的国内生产总值在东南亚的排名一直是第二、第六、第七位。三国的兴衰沉浮是中南半岛地缘政治变迁的主要内容。缅甸刚独立时还是东南亚大国，但自军政权统治以后地位急剧下滑。而缅甸的长期对手泰国，作为东盟的创始国和经济比较发达的成员，地位突出，作用明显，到21世纪前五年（他信执政时期）达到顶点，后来因陷入国内政争才出现衰势。

1 “ASEAN Chairman Statement on Myanmar,” <http://www.asean.org/news/item/asean-chairman-statement-on-myanmar,2014-3-28>.

2 潘维：《比较政治学理论与方法》，北京：北京大学出版社，2014年版，附表，第239页。

在泰国地位下滑的同时,越南凭借改革开放实力大增,在东盟中的地位凸显。越南地位的上升使印尼、马来西亚和新加坡等东盟老成员产生疑虑,它们希图拉拢和支持缅甸以制约越南。不可否认,缅甸向“民主国家”的“华丽转身”,也对越南、老挝的民主化进程产生一定的影响。

其三,升级东盟的大国平衡战略。东南亚连接南亚和东北亚、太平洋和印度洋,具有重要的地缘战略地位。缅甸又是连接两大洋以及中国和印度两大国的枢纽。随着转型的深入,缅甸必然成为重要的地缘战略枢纽,大国博弈的焦点。东盟长期以整体实力实施大国平衡战略,建立了以东盟为核心的地区安全合作与经济合作架构,成为亚太重要的战略力量。合理地将缅甸纳入地区一体化,增强整体实力,进而更有分量地实施大国平衡战略,应是东盟的理性选择。

(三) 缅甸将借助东盟一体化缓解转型困境

东盟一体化进程有助于缅甸摆脱转型困境。从发展趋势看,缅甸将采取更加积极进取的东盟政策,以实现三个主要目标:

一是依托。东南亚国家复杂多样,独立后均处于世界体系的“边缘地带”,虽然获得政治主权独立,但经济和资源主权未必独立,领土争端、民族宗教矛盾难解,国际地位不高,其发展道路也不可能不受到美苏两国冷战和意识形态的影响,形成独特的边缘地带的现代化难题。¹ 随着世界和地区形势的变化,东盟国家探索出一种独特的集体发展模式,即国家现代化与地区一体化相辅相成,互为动力。缅甸通过依托东盟,一方面增强抗风险能力,另一方面借助2015年建成经济共同体的契机,加快自身市场经济体制建设,缩小与其他成员国之间的差距,获取人才、资金、制度等方面的优惠政策,同时利用东盟互联互通计划吸引大国来缅甸进行全方位的基础建设投资,开展人力培训和制度建设。

二是借鉴。缅甸可以参照其他国家转型的经验,尽量避开风险,形成后发优势。比如,泰国是东南亚最早建立民主制的国家。但进入21世纪以来,泰国社会阶层矛盾凸显,以他信为代表的新权势阶层,与国王、军队及传统权势阶层的矛盾激化,国家陷入恶性政争循环。印尼在经历了苏哈托30多年的威权统治之后,于1998年实现政治民主化,成为世界上最大的民主国家之一,并且解决了亚齐民族分裂问题,军人权力有所退却,市场经济体制迅速发展,但腐败问题依旧难解,恐怖极端主义兴起,作为新兴经济体的风险也在上升。

三是拓展。缅甸参与地区和国际事务的经验不足,以东盟为中心的地区合作架构无疑是其可资利用的平台。缅甸可借助《清迈倡议》的多边化、大米储备计划、《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)谈判等地区经济合作机制,融入地区经济合作;借助东亚峰会、东盟地区论坛、东盟防长扩大会议等,加强地区的

1 参见王正毅:《边缘地带发展论》,上海:上海人民出版社,1997年版,第88—92页。

战略对话、安全合作,尤其是非传统安全领域的合作。缅甸不排除加入湄公河委员会,进而加入美国密西西比河—湄公河合作计划的可能。因此,2014年担任东盟轮值主席国,对缅甸转型的意义不言而喻。

三、大国博弈对缅甸转型的复杂作用

大国对缅甸的战略博弈直接影响缅甸的转型进程,不过这种影响具有正反两个方面。在军人统治时期,大国的缅甸政策呈现对立,中国具有明显的战略优势;在转型过程开始后,缅甸不断改善与西方的关系,并采取“亲西疏华”的大国平衡战略,逐渐形成西方主导缅甸转型的态势。但是,这种大国竞争与对抗增强的局面,并不利于缅甸缓解转型困境。缅甸只有平衡发展与各大国的良好关系,将自己打造成为连接大国的、开放合作的地缘枢纽和门户,才有可能借力大国,而非受制于大国。

(一) 中国在缅甸转型前形成战略优势

自1962年缅甸实施军人统治,尤其是1988年军人拒绝交权后,大国对缅政策呈现对立。中国长期支持缅甸稳定,鼓励军政府领导人顺应历史潮流,实施改革,对外开放。美国和欧盟等则对军政府实施制裁,压制和逼迫其将权力交还昂山素季。印度作为民主国家,并没有跟随西方国家对缅甸实施制裁,与缅关系紧密,政策相对灵活。日本与缅甸关系密切,但迫于美欧压力也停止对缅援助,实施制裁。2007年,缅甸军政府平息全国大规模抗议示威后,美国在联合国发起惩罚缅甸问题的动议,虽然中国和俄罗斯的否决票使缅甸可能出现的一场国际危机得以解除,但也加剧了东西方之间的对立。

值得注意的是,此事催生出两个重大效应。一个是中国加大了推进缅甸转型的力度。事后,在时任外交部副部长王毅的斡旋下,缅甸同意联合国缅甸问题特使到访。同时,中国也表明了相关立场:“中方重申在缅甸问题上的原则立场,支持缅甸政府和人民实现政治和解、改善人民生活的努力,希望缅甸通过协商妥善解决当前面临的问题,加快国内民主进程。中方将继续支持联合国秘书长及其特别顾问的斡旋努力,希望国际社会按照国际干系准则对缅甸提供积极和建设性帮助。中方真诚希望缅甸政治稳定,经济发展,早日实现长治久安。”¹ 据美国媒体报道,中国于2009年10月促成美国和缅甸的高级官员在北京讨论了缅甸人权问题,美国同时表达了对缅甸政府举措的关切。² 这表明中国政府通过与缅甸的

1 转引自王逸舟:《创造性介入》,北京:北京大学出版社,2011年版,第26页。

2 David Gollust, "US, Burmese Officials Hold Rare Senior-Level Talks in Beijing," November 1, 2009, <http://www.voanews.com/content/a-13-2007-06-28-voa79/348329.html>, 2014-3-30.

友好关系,努力帮助联合国的调解取得进展;中国在相互关系上并非只是追求狭隘的经济和战略利益,更不像某些西方大国那样粗暴施压、强人所难,而是在巧妙劝和的同时,用真诚朋友的态度,鼓励缅甸国家的政治对话与民主化进程。¹同时还表明,大国对缅甸军政府的立场虽然是对立的,但促使缅甸转型的目标是一致的。所以,那种批评中国是缅甸军政府的靠山、中国支持缅甸军政府而迟滞缅甸转型的看法是不符合事实的。更准确的说法应该是,中国支持缅甸当政者实施改革,走转型之路。

另一个是缅甸和其他大国认识到,必须应对中国对缅影响力的进一步扩展。西方社会长期制裁缅甸,使中国对缅政策具有优势地位。中国(含港、澳地区)对缅总投资超过200亿美元,²超过缅甸国内生产总值。2008年国际金融危机更是强化了外界对“中国对缅影响力过大”的印象。其实,美国小布什总统在其任职后期,就加大了对缅政策力度。第一夫人劳拉更是热衷此事,并亲自参与其中。奥巴马上台后继续加力,将缅甸民主化进程纳入其“重返亚洲”战略,任命缅甸特使,向军政府施压,支持昂山素季和非政府组织,影响2010年大选,力促吴登盛改革的“不可逆转性”。³2009年缅甸政府军攻占缅北实力较弱的少数民族武装果敢独立军驻地,直接冲击中缅边境安全。这也让其他国家看到中缅“胞波”关系中的分歧与矛盾。

总的来看,中国的温和政策有助于缅甸稳步推进改革,西方的激进政策则压迫缅甸军政府加快转型,逐渐产生一种正反合的作用。但在转换之间,中国和西方国家在缅甸的战略优势逐渐易位。

(二) 西方在缅甸转型中形成战略优势

在吴登盛执政初期,西方对缅政策仍以施压为主,力图用“非战争、非流血”的方式打造符合西方标准的“民主样板”。美国采取以“行动对行动”的政策,向缅提出释放政治犯、解决民族与宗教冲突、改善人权等要求,并根据缅甸“表现”来逐步解除制裁、增加援助,发展经济关系。⁴而吴登盛领导的改革速度之快,范围之大,程度之深,出乎西方意料。随着吴登盛“改革总统”形象的确立,西方和国际组织开始称赞缅甸改革,逐步放弃对缅政治孤立、经济制裁和断绝援助的政策,双方关系实现突破性进展。

缅甸加大接受西方和印度的援助与投资的力度,以摆脱对中国的过度依赖。

1 王逸舟:《创造性介入》,北京:北京大学出版社,2011年版,第27—28页。

2 “Myanmar Investment Reaches \$42b in June,” *Inside Investor*, July 12, 2013, <http://investvine.com/myanmar-investment-reaches-42b-in-june/>, 2014-3-26.

3 Tracy Quek, “Myanmar Reforms Irreversible, Thein Sein tells UN,” *The Straits Times*, September 28, 2012.

4 Arshad Mohammed, “Keep Up Reforms, Clinton Urges Myanmar”, Reuters, July 13, 2012.

西方援助主要用于提升缅甸民主能力建设的项目,改善民生和民众素质。2011年11月19日,奥巴马“历史性访缅”,成为美国首位在职访缅的总统。他称赞缅甸改革成就,并承诺提供1.7亿美元援助支持缅甸改革。¹ 2013年,美国对缅援助又增加1亿多美元。奥巴马总统在2014年国情咨文中特别提到,缅甸民主改革是美国的外交成果。² 英国首相卡梅伦、德国总统高克等欧洲政要也纷纷访缅,表示支持缅甸改革。2013年4月,欧盟在西方世界率先取消对缅经济制裁,向缅甸企业开放市场。2012年至2020年间,欧盟已经实施并计划实施的对缅援助高达10亿美元。³ 2014年初,德国宣布免除缅甸5亿欧元债务。⁴ 日本安倍内阁成立后,副首相麻生与首相安倍于2013年先后访缅。从2012年到2014年初,日本总计取消缅甸债务超过51亿美元,对缅各类援助超过10亿美元,一跃成为缅甸最大援助国,⁵ 日本还计划投入数十亿美元建设缅甸迪洛瓦经济特区。⁶ 2012年5月,印度总理辛格访缅时签署文件,向缅甸提供5亿美元贷款。⁷

国际组织也纷纷减免缅甸债务,恢复援助。2013年1月,缅甸召开国际援助会议,由发达国家组成的“巴黎俱乐部”免除缅甸近60亿美元债务(其中日本减债最多),相当于缅甸所欠外债的60%。⁸ 同月,亚洲开发银行向缅甸提供约5.12亿美元的低息贷款,这是1986年以来该行首次恢复对缅贷款。⁹ 曾制裁缅甸

1 USAID Press Office, "President Obama Announces US-Burma Partnership for Democracy, Peace & Prosperity," November 19, 2012, <http://www.usaid.gov/news-information/press-releases/president-obama-announces-us-burma-partnership-democracy-peace,2014-3-30>.

2 "US to Provide Myanmar with \$25 Million in Aid," *Mizzima News*, November 18, 2013, <http://www.mizzima.com/mizzima-news/myanmar/item/10598-us-to-provide-myanmar-with-25-million-in-aid/10598-us-to-provide-myanmar-with-25-million-in-aid,2014-3-31>.

3 参见欧盟委员会网站关于对缅甸援助的数据统计(最后更新日期为2014年1月8日),http://ec.europa.eu/europeaid/where/asia/country-cooperation/myanmar/myanmar_en.htm, 2014年3月23日登录。

4 "German President Praises Myanmar," *The Nation*, February 11, 2014, <http://www.nationmultimedia.com/aec/German-president-praises-Myanmar-30226488.html,2014-3-28>.

5 Cho Ko, "JICA to Provide over US\$900 Million in Aid," *Mizzima News*, October 7, 2013, <http://www.mizzima.com/mizzima-news/development/item/10267-jica-to-provide-over-us-900-million-in-aid/10267-jica-to-provide-over-us-900-million-in-aid>; "Japan Offers \$100 Million in Aid for Burma," *VOA News*, January 6, 2014, <http://www.voanews.com/content/japan-offers-100-million-in-aid-for-myanmar/1824372.html,2014-3-29>.

6 NoeNoe Aung, "Thilawa SEZ Breaks Ground," *Myanmar Times*, December 8, 2013, <http://www.mmmtimes.com/index.php/business/property-news/8958-thilawa-sez-breaks-ground.html,2014-3-30>.

7 "India to Provide 500 Million Dollar Line of Credit to Myanmar," *India Today Online*, May 28, 2012, <http://indiatoday.intoday.in/story/india-to-provide-usd-500mn-line-of-credit-to-myanmar/1/197921.html,2014-3-31>.

8 "Myanmar Gets Total Debt Relief of \$6 Billion; Aid Flows Set to Rise," *Reuters*, January 28, 2013, <http://uk.reuters.com/article/2013/01/28/uk-myanmar-economy-debt-idUKBRE90R02A20130128,2014-3-27>.

9 "ADB Returns to Myanmar with First Re-engagement Assistance," Asian Development Bank, January 28, 2013 <http://www.adb.org/news/adb-returns-myanmar-first-re-engagement-assistance,2014-3-27>.

20多年的世界银行计划2014年起在缅甸实施跨年发展援助计划,未来几年将为缅甸的基础设施和民生项目投入20亿美元。¹一时间,国际上兴起企业赴缅考察投资热。²

与此同时,美、日、印等国均将缅甸视为制约中国“两洋(太平洋—印度洋)战略”的抓手,排挤中国在缅甸和周边的影响力。日本在中南半岛与中国抗衡,接手缅甸外债,策划缅甸经济发展战略,与中国争夺缅甸大型电力建设项目、铁路工程、经济开发区建设等。西方媒体和一些非政府组织长期渲染中国投资对当地社会、经济、生态的负面影响,煽动缅甸民众抗议中国项目,标志性事件是密松电站建设被搁置、莱比塘铜矿一度被迫停工等。这导致中国对缅投资近三年来急剧下滑:2010年超过100亿美元,2013年骤跌至3.1亿美元,³许多中国企业也却步不前。

缅甸对外战略已经调整为“亲西疏华”。这既与缅甸政府急于得到西方社会承认、融入主流国际社会有关,也与缅甸整体上的对华负面情绪有关。这样,以2010年缅甸大选为主要分水岭,大国在缅甸转型进程中的博弈态势发生逆转,中国并没有持续之前的上风态势,逐渐处于守势。美、日、欧盟、印度等则抢得先机,处于攻势,在缅甸转型进程中发挥主要作用。

缅甸对外战略已经调整为“亲西疏华”。这既与缅甸政府急于得到西方社会承认、融入主流国际社会有关,也与缅甸整体上的对华负面情绪有关。

(三) 缅甸转型需要良性互动的大国关系

倘若缅甸继续执行“亲西疏华”政策,将影响其转型进程。反之,在借助西方大国力量的同时,回升中缅战略关系,实施更加平衡的大国战略,则有助于其营造良好的转型环境。缅甸转型的自主,经济发展的可持续,社会稳定,地缘优势的形成,不单单要靠西方,也要靠中国的支持与谅解。

从地缘战略上看,缅甸的最佳路径是借助地缘优势,成为疏通两大洋、连接大国、开放贯通的战略枢纽和门户。堵住中国南下的缅甸只能是西方对抗中国的桥头堡和地缘陷阱,而疏通了大国在印度洋—太平洋战略利益的缅甸,才能真正获得地缘优势。当前,中国也在反思对缅战略。中国国内学者普遍认为,中国推进了缅甸转型,但战略利益不升反降,以至于产生“中国失去缅甸了吗”的争论。但中国对缅战略并没有进行大的调整,也没有对缅实施报复性措施,更没有

1 “WB to Invest \$2bn in Myanmar,” *The Nation*, January 26, 2014, [http://www.nationmultimedia.com/aec/WB-to-invest-\\$2bn-in-Myanmar-30225244.html](http://www.nationmultimedia.com/aec/WB-to-invest-$2bn-in-Myanmar-30225244.html), 2014-4-3.

2 Linda Yueh, “Burma: Asia’s Last Frontier Is Opening Up,” *BBC News*, June 2, 2013, <http://www.bbc.co.uk/news/business-22721804>, 2014-4-5.

3 参见缅甸国家计划与经济发展部网站有关缅甸吸引外资的数据统计, https://www.mnped.gov.mm/html_file/foreign_trade/s31MA0201.htm, 2014年4月2日登录。

在缅甸与美、日、印打对台戏的战略意图。2013年，李克强总理提出中缅印孟经济走廊倡议，习近平主席提出海上丝绸之路等倡议，均是开放性、合作性的倡议，有益于缅甸发挥地缘优势，做好连接各大国在印度洋—太平洋战略利益的枢纽。

从政治稳定上看，奥巴马虽然解除了大部分对缅制裁的行政命令，但是国会仍未解除许多制裁法案，尤其是武器禁运，只是在敦促缅甸军方加快放权。如果昂山素季上台，原有权力结构的瓦解将会加快，缅甸现政府和未来政府的压力会增大，自主性降低。而如果军方逐渐淡出权力舞台，缅北与中国接壤的少数民族武装组织的压力就会减轻，将持续分裂状态，二者对中国的依赖性都将加强。2014年3月克里米亚公投加入俄罗斯后，西方媒体炒作中国或许会效仿俄罗斯，策动缅北最大的少数民族武装佤联军，通过公投方式，将佤邦并入中国版图。¹这种离间显然不符合中国不干涉内政原则，但对那些与中国有血缘关系的少数民族武装组织是一个启示。

从经济发展上看，根据麦肯锡全球研究所（McKinsey Global Institute）2013年的研究报告称，缅甸国内生产总值只占亚洲的0.2%，而要实现到2030年成为现代化国家的目标，GDP总量得翻番，人均GDP水平须大幅提高。虽然缅甸潜力巨大，但将潜力转化为发展的挑战也巨大。在未来16年中，缅甸需创造1000万个非农业的就业机会；需要依靠制造业、农业、基础设施、能源（矿产）、旅游、金融服务、电信等七大部门的投资和发展；需要借助数字经济实现跨越，进行公私部门的结构调整，大力发展城市化，建立与全球互联的经济体系。缅甸总共需要6500亿美元的投资，仅基础建设一项就需要3200亿美元的投资。²西方国家普遍财政困难，西方企业赴缅考察者多，真正投资者少，缅甸投资环境仍未达到可以大举投入的地步。而中国具有长期投资缅甸的经验和教训，如果不断规范、调整和优化投资方式，应该会成为缅甸最重要的外资来源国之一。

2014年是缅甸对外战略继续调整和成型的重要年份。各大国领导人将齐聚缅甸主办的东亚峰会，缅甸还将举办纪念“和平共处五项原则”60周年的庆祝活动，这些都是缅甸以开放包容的心态协调大国良性互动，帮助自己稳定有序转型，倡导21世纪新型国际政治的最好机会。

历经长期酝酿、反复、进退平衡后，缅甸开启了从军人政治向民主政治的转型进程，这是历史的进步。缅甸自身对民主发展的追求是推动其转型的主要动力，参与东盟一体化建设以及大国对其转型的作用力则是缅甸转型在地区和体系层面的两种辅助性动力。这三种动力相互交织，在不同阶段发挥不同作用，汇聚

1 Nay TunNaing, "China's Increasing Role is Prompting Concerns," *Eleven Myanmar*, March 18, 2014.

2 McKinsey Global Institute, "Myanmar's Moment: Unique Opportunities, Major Challenges," June 2013. http://www.mckinsey.com/insights/asia-pacific/myanmars_moment,2014-4-2.

成为推动缅甸转型的历史合力。缅甸能否继续顺利转型，关键在于缅甸政府能否驾驭和协调好三种动力，破解本国的转型困境，即政治上层建筑与经济社会基础的结构性矛盾。这一矛盾在转型前表现为军政权的强化加剧经济社会矛盾，在转型中则表现为经济社会发展能否与快速发展的民主化进程相适应。2014年是缅甸转型的关键节点。在这一年，缅甸能否平稳推进修宪为大选做准备，能否在担任东盟轮值主席国期间推进有助于自身转型的地区一体化进程，能否将大国在缅甸日益激烈的战略博弈转化为对自身转型有利的良性竞争，关乎着缅甸转型的成败。