

昂山素季主政缅甸以来的中缅关系发展

宋清润 翟 崑 张 添

内容提要：2016年3月30日，昂山素季为实际最高领导人的缅甸民盟政府宣誓就职，缅甸政治迎来了昂山素季主政的时代。昂山素季和民盟政府执政一年余，中缅关系经受住了缅甸政府更迭的考验，总体保持友好关系，在政治、安全、人文等领域的交流与合作持续推进。不过，两国在投资、贸易、边境安全等领域的合作仍存挑战，同时，中缅关系发展还面临其他大国的竞争。

关键词：缅甸 民盟 中缅关系

民盟执政与昂山素季主政缅甸的时代

2016年3月30日，缅甸全国民主联盟（简称民盟）新政府宣誓就职，取代军方支持、吴登盛总统领导的联邦巩固与发展党（简称巩方党）政府（2011年3月至2016年3月执政），结束了军人及其代理人（代理政党）连续执政54年的历史。缅甸迎来昂山素季领导的民盟执政的时代，这在缅甸政治发展史上具有重要意义。

民盟执政具有法理基础，因为，在2015年11月8日大选中，民盟赢得联邦议会选举席位的约70%，在联邦议会人民院和民族院中均超过总议席半数，而且，民盟政府多数高官不再是百姓不太喜欢的军人或退役军人了。¹民盟政府执政的重要特征是昂山素季实际领导民盟政府，缅甸迎来了“昂山素季主政时

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副研究员。翟崑 北京大学国际关系学院教授、中国东南亚研究会副会长。张添 云南大学缅甸研究院助理研究员。

1 详情参见《缅甸时报》(Myanmar Times)引用的缅甸联邦选举委员会有关大选的最终结果, <http://www.mmmtimes.com/index.php/election-2015/live-blog.html>, 最新登录日期: 2016年5月8日。按照缅甸宪法, 联邦议会75%的议员由选举产生, 25%的议席由军人议员出任。

代”。北京大学知名政治学教授燕继荣指出，权力是控制力和影响力，在政治生活中，权力体现为对公共资源和组织成员的支配能力。¹ 昂山素季在民盟政府是兼具法理型和个人魅力型（克里斯玛型）的政治领导人，是具有高度权威的领导人。² 民盟政府最高内外决策者并非总统吴廷觉，而是被称为“民主超人”，身兼民盟主席、国家顾问（也译为国务资政）、³ 总统府部长（仅1位）、外长、民族和解与和平中心委员会主席等要职于一身的昂山素季。因为，只有昂山素季能“镇得住”多方势力，民盟自1988年成立以来历经前军政府频繁打压而生存至今，能赢得2015年11月大选，主要是靠昂山素季的强大魅力。她在民盟新政府中未能出任总统，主要是因为宪法规定，总统配偶和直系亲属不能为外国人，而昂山素季亡夫和儿子为英国人。因此，民盟推出昂山素季的忠实助手吴廷觉出任总统，便于权力协调运作。

昂山素季主政：缅甸仍面临诸多转型与发展难题

缅甸自1948年独立至今，转型与发展进程曲折反复，历经吴努领导的资产阶级民主制、奈温军政权推进的“缅甸式社会主义道路”、苏貌将军及其继任者丹瑞军政权的“渐进式民主转型”，以及退役军人吴登盛总统加快民主转型、昂山素季和民盟政府主导民主转型与国家发展等五个发展阶段。综合来看，吴努领导的资产阶级议会民主制（1948—1962年）因为执政集团分裂、治国不力、民族矛盾激化和内战爆发、军人夺权等因素的综合作用而告失败，奈温军人统治（1962—1988年）高度极权，推行“缅甸式社会主义道路”，体制僵化，常年内战，对外封闭，导致国家濒临崩溃，苏貌将军及其继任者丹瑞大将领导的军政府（1992—2010年）推行可控的渐进式民主转型取得一定成效，吴登盛总统领导的全面改革取得更大成效（2011—2016年）。从历史发展脉络来看，缅甸转型时期的矛盾总体呈现从集聚到纾解的趋势。

到了昂山素季接续领导缅甸民主转型与发展进程时期，缅甸转型困境有了很大纾解。民盟政府采取诸多惠民措施，推进民族和解，推进佛教徒和穆斯林和解，发展经济，吸引外资，拓展缅甸外交，等等，取得较多成绩。

然而，昂山素季和民盟毕竟在1988年至2015年间长期在野，尽管有着“高大上”的施政抱负，但缅甸国情复杂，发展任务艰巨，民主转型仍处于深化拓展期，民盟政府面临诸多难题。下文将从执政合法性危机、国家建设困境、外部环

1 燕继荣：《政治学十五讲》，北京大学出版社，2013，第108—114页。

2 关于政治合法性基础的详细论述，详见：燕继荣：《政治学十五讲》，北京大学出版社，2013，第136—138页。

3 这个职位是民盟在联邦议会提议并经过议员投票通过而设立的，并因此设立了实体的国务资政部。

境（外部压力）等层面，分析昂山素季主政时代的缅甸转型与发展难题。

第一，从历史上看，执政者合法性危机是困扰缅甸转型与发展的最大难题。尽管文人政权和军人政权都存在合法性问题，但文人政权合法性危机多源于治国失败，而军人政权合法性则先天不足，并因治国失败而加剧。民盟政府经过合法选举上台，民意支持较高，其合法性暂无问题，但面临难题不少，其未来是否面对合法性危机，尚待观察。

民盟政府运作并非完全顺畅，从副总统到正副部长，来自不同派别，团队整合难度较大。同时，民盟政府决策主要系于昂山素季一人，其他政府官员不敢轻易做出决策，有些部长们能力也不足，这些因素影响民盟政府运作效率与施政效果。而且，民盟政府并非缅甸唯一权力核心，军方是与民盟政府并立的另一权力中心，前军政府2008年主导制定的宪法赋予军方很多权力乃至特权，如，军人占据25%的议席，军官出任联邦政府的内政、边境事务、国防三个部的部长，联邦、省和邦、联邦直辖区、民族自治地方应有国防军总司令提名的军人参与国防、安全和边境管理等行政工作等等。¹

因此，民盟政府仍需与军方搞好关系，协调治国，民盟政府施政甚至还受制于军方，尤其是在涉及国家和平与安全等重要问题上。军政府时期，缅甸政治发展的主要矛盾是军政府与在野民主势力的矛盾，现在是民主势力掌权、军队基本退居幕后的局面，双方权力此消彼长。昂山素季和民盟以什么节奏，什么方式，将政府权力扩展到什么程度？相应的，军人以什么节奏和方式放权到什么程度？两大方面的动态博弈攸关缅甸政局走向及稳定度。目前，民盟与军人集团各有优势、相互制衡，谁也无法绝对压倒谁，“军文共治”将是个较为长期的状态。

然而，双方的矛盾与斗争不少。民盟执政以来，民盟议员主导联邦议会，导致军方议员和巩发党议员提出的议案较难通过，他们抗议民盟政府专为昂山素季设立国家顾问职位等议题，也基本无效。但是，民盟议员提出的力图削减军方所占土地等权益的议案也遭遇军方反对。

缅甸民主转型进程较难逆转，但仍存不确定性。国家能否稳定主要取决于军方、民盟、大众能否相对理性、巧妙地处理军政关系问题和国家利益分配问题，任何一方的过激行为（尤其是民盟会否推动修宪削减军人权益等举措），都可能诱发军政博弈加剧。当国家出现重大危机时，国防军总司令可依宪接管和行使国家行政、立法、司法等权力。

同时，在经济层面，缅甸基础设施很差，电力极缺，民族工业弱。民盟政府经济发展有些成绩，但有些百姓不满经济社会发展慢，如果这种状况持续几年，势必持续削弱昂山素季和民盟政府的民意基础。世界银行数据显示，缅甸

1 本文关于缅甸宪法的所有条款引用，均来自李晨阳、全洪涛主编：《缅甸法律法规汇编（2008—2013年）》，经济管理出版社，2014年，第1—76页的《缅甸联邦共和国宪法（2008年）》及其五个附件。

2016—2017财年（2016年4月1日至2017年3月31日）经济增速为6.5%，比上年低0.8%。缅甸官方数据还显示，2016年通胀率约6.93%。同时，2016—2017财年，缅甸吸引的协议外资投资额达68亿美元，超过预期指标的60亿美元，但比2015—2016财年的90亿美元下降约30%。更令民盟政府头疼和百姓苦不堪言的是，民盟执政一年，缅币贬值14%左右，物价高企。其中原因是政府财政赤字大、2016—2017财年贸易逆差50亿美元、美元升值等。¹另据国际货币基金组织2017年4月数据，缅甸2016年人均GDP仅1269美元，政府总债务占GDP约35.8%。²缺电、基建差、民生艰难等问题在民盟执政后并未明显缓解，令百姓不太满意。2017年4月初的议会补选，民盟在19个补选议席中赢得9个席位，比2015年11月大选时得票率低了很多，这也反映了一些民众对昂山素季和民盟政府的不满。³昂山素季和民盟政府在深化民主转型的同时，能否把发展问题解决好，而不至于因此陷入合法性危机，值得关注。

第二，昂山素季和民盟政府在推动解决缅甸独立以来始终未能解决的民族矛盾、教派矛盾与国家建设困境方面，难题更多。

缅甸的民族问题，大致分为两类。一类是主体民族——缅族人内部权益争斗，这主要体现在军方（含前军政府）与昂山素季领导的民盟等民主势力的斗争，这个斗争自1988年以来，持续至今，尚未消除。而今，民盟执政，军人扶持的巩发党在野，双方博弈仍在继续。主体民族不团结，国家建设艰难。

缅甸另一类民族矛盾是缅族与134个少数民族之间的矛盾，民盟政府五年任期内较难实现全国范围的持久和平，军队“一国一军”的目标短期也难实现。缅甸独立后，绝大多数军方高级将领、政府主要领导人，以缅族居多，少数民族在联邦政府和国防军的代表性远远不足。因此，缅甸独立以来，中央政府、国防军与少数民族和少数民族地方武装（“民地武”）的矛盾与冲突始终不断。昂山素季亲自抓民族和解与和平事务，取得一定进展，但难说令人满意。

缅甸政府和政府军与缅北多支“民地武”缺乏互信，在政治、军事、经济、资源等领域的矛盾尖锐，自1948年独立以来，缅甸始终未能实现和平。上届吴登盛政府在2015年10月与8支“民地武”签署全国停火协议，但协议名不副实，因为只有8支武装签署协议，缅北等地区的十几支武装并未签署。民盟政府在2016年8月底和9月初、2017年5月召开两次旨在推进民族和解与和平的“首届21世纪彬龙会议”，第一次会议效果不彰。第二次会议最大突破是实现果敢同盟

1 《民盟执政一年 缅币一跌再跌 背后是“看不见的手”》，[缅甸]《金凤凰报》（中文），2017年4月5日。

2 “World Economic Outlook Database, April 2017”, The International Monetary Fund, http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/01/weodata/weorept.aspx?sy=2016&ey=2016&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&prl.x=39&prl.y=9&c=518&s=NGDP_RPCH%2CNGDPDP%2CNGDPDPC%2CPCPIPC%2CGGXWDG_NGDP&grp=0&a=. 最后登录日期：2017年7月14日。

3 笔者2017年5月9—11日首届中缅智库高峰论坛期间，与缅甸多位学者（此处匿名）交流时获得的信息。

军、德昂民族解放军等与政府军冲突激烈的“民地武”参会，使缅甸的佤联军、克钦独立组织、北掸邦军和勐拉军、德昂民族解放军、果敢同盟军、若开军等7支武装的代表与会，会议推动各方朝着和解与和平的方向努力，就政治、经济、社会、安全和土地与自然环境五个主题举行了讨论。除安全主题外，各方代表在其他四个主题共41项协议条款中就37项达成一致。¹ 不过，仍有几支武装未能与会，尚未能实现“与会方的最大包容性”，民族矛盾、政治矛盾、军事矛盾等问题的后续解决仍较难，缅甸等地的冲突时断时续，实现永久性的全国范围内停火尚存难度。稳定是发展前提，如果和平进程漫长乃至出现反复，民族国家建设与发展困境就难解。

如果和平进程漫长乃至出现反复，民族国家建设与发展困境就难解。

此外，缅甸国家稳定与安全还存在另外一个难题——佛教徒与穆斯林的冲突（主要是罗兴亚人，也译为罗兴伽人）及其引发的极端主义和恐怖主义对国家和地区的威胁。缅甸西部的若开邦是缅甸佛教徒与穆斯林矛盾尖锐、多次爆发流血冲突之地，难民较多。民盟政府执政后，成立若开邦事务顾问委员会，邀请前联合国秘书长安南任委员会主席，提出解决问题建议。不过，民盟政府也需要顾及占人口绝大多数的佛教徒的利益，也难以采取多少“照顾”罗兴亚人的举措。同时，缅甸巩发党等党派、激进佛教徒等人士反对外人介入缅甸内政。因此，若开邦的佛教徒和穆斯林的矛盾仍在持续，2016年10月和11月，当地发生恐怖袭击，造成多人伤亡。若开邦的恐怖风险问题恐将长期存在。民盟执政时期，若开邦的安全局势不仅没比上届吴登盛政府时期好转多少，反而有些恶化。

综上所述，在国内层面，民盟政府执政团队能力不强、经济社会发展成绩不尽如人意、民族矛盾和教派矛盾均较为尖锐，民族国家的构建艰难，国家短期较难实现和平与稳定，这些问题交织，成为昂山素季主政时代缅甸的综合转型难题。

第三，昂山素季本身就是缅甸民主国家身份认同的象征，她亲任外长，提高缅甸自豪感，有助于提高国际地位，获取更多国际援助。民盟政府高度重视区域主义，重点以东盟为依托，参与推进东盟共同体建设，以东亚合作为平台开展东亚及亚太合作，并借此加强与欧亚、亚非的合作等。因此，民盟政府执政以来，缅甸大国平衡外交更游刃有余，以澜沧江—湄公河次区域为依托，连接中、印、孟、泰等国，加大与中美日印等的战略协作，推动大国在缅甸形成良性战略博弈，推动缅甸成为连接各大国亚太—印太战略的重要地缘门户，将缅甸的地缘优势转变为发展资源，提升缅甸的国际地位。缅甸目前进入独立以来外交环境最好的时期之一。

缅甸1948年独立以来，面临的外部环境（压力）主要来自几大方面：国际

1 庄北宁：《缅甸第二届21世纪彬龙会议代表签署联邦协议》，新华网，2017年5月29日，http://news.xinhuanet.com/world/2017-05/29/c_1121055601.htm。最新登录日期：2017年5月31日。

格局变化，如冷战兴起与结束，冷战时美苏在东南亚的博弈是否激烈；地区局势变化，如东盟成立及其扩容、越南战争等；国际民主化压力，如1988年9月至2011年3月前军政府时期，就面临西方制裁与施压；等等。总体而言，上届吴登盛政府时期，缅甸国际形象转好，国际压力减轻，但西方当时对缅甸军方和吴登盛政府恩威并举，并未完全取消对缅制裁。民盟政府力图拓展与所有国家的友好关系，昂山素季等民盟政府领导人访问中国、美国、日本、印度、俄罗斯、东盟国家、欧盟国家等国家，外交格局进入独立以来最好的时期之一。2016年9月，昂山素季访美，奥巴马政府认为缅甸民主转型取得显著成绩，有意送给昂山素季本人和缅甸“大礼包”，宣布撤销总统行政命令框架下的制裁，予缅“贸易普惠制”及其他援助，这在美缅关系史上具有标志性意义。

不过，罗兴亚人等问题使得缅甸较难完全摆脱西方等国际社会的压力。而且，若开邦宗教冲突带来的流血伤亡，以及引发的难民问题和难民危机，等等事件，引发印尼、马来西亚、孟加拉等穆斯林众多的国家，以及国际伊斯兰组织，美国、欧盟、联合国等对缅甸的强烈批评和极力干涉，引发缅甸与国际社会不断的争吵。2016年12月，缅甸迫于东盟部分国家压力，召开东盟外长会，讨论罗兴亚人问题，但会议难以推动问题的解决。

总体而言，昂山素季正带领缅甸走向新时代。她在民盟执政的五年，必须要形成将个人权力、治理权力、外交权力等多种权力融会贯通，形成特有的昂山素季智慧，化解正在形成中的新时代转型难题，但未来也并非坦途，难免出现波折，乃至挫折。

民盟执政以来的中缅关系发展态势

外界一度担心民盟政府“亲西疏华”？因为民盟与西方政治理念相似，受到西方长期支持。但民盟执政一年多来，中缅关系总体保持友好关系发展，经受住了考验。中缅两国对彼此都有较大利益需求，互利互惠合作密切，合作也有地缘优势，前景广阔。

两国当前对彼此的利益需求密切，拓展合作，互利互惠。当前，中国在缅利益较多。经济层面，根据缅甸投资与公司管理局数据，截至2017年6月30日（统计数据始于1988年），中国大陆和香港（下面数据统计口径相同）累计对缅协议投资额（下同）约267.7亿美元。¹ 因此，维护这些投资项目的安全及相关人员安全，是中国海外利益保护的重要内容之一。而且，当前及未来的一些中缅重大合

1 “Yearly Approved Amount of Foreign Investment (By Country)”, The Directorate of Investment and Company Administration, Myanmar, June 30, 2017, http://www.dica.gov.mm/sites/dica.gov.mm/files/document-files/fdi_country_1.pdf. 本文中所有中国对缅投资数据来源均为缅甸投资与公司管理局。最新登录日期：2017年7月10日。当然，一些项目执行投资合同时遇阻。

作项目，如中缅油气管道、莱比塘铜矿、达贡山镍矿等中缅既有大合作项目，皎漂经济特区、中国（云南）与缅甸陆水联运、跨境经济合作等正在规划的大型合作项目，均涉及中国重要利益。如果两国合作持续顺畅，中国经过缅甸可以更便捷地与印度洋沿岸国家甚至非洲国家进行经贸合作。在中缅边境稳定层面，中缅有着2210多公里的边境线，滇缅边境线占绝大部分，在边境线的缅方一侧的掸邦、克钦邦地区（也就是缅北地区），存在克钦独立军等“民地武”，其与政府军近年来经常爆发冲突，滇缅边境安全存在隐患。加之，边境两侧的黄赌毒等跨国犯罪猖獗。维护边境稳定，推进两国跨境合作，扩大边贸，兴边富民，也是中国重大利益关切。在多边层面，当前，中国与东盟整体合作的推进需要良好的中缅关系作为重要支撑之一。中国积极推进“一带一路”建设，尤其是涉及东南亚、南亚的一些区域合作倡议或机制的推进，也需要缅甸的支持与合作，如，孟中印缅经济走廊建设、中国—中南半岛经济走廊建设、澜沧江—湄公河合作机制建设、中国—中南半岛经济走廊建设，等等。

对缅而言，民盟政府存在不少执政难题，有些需中国协助解决。在经济领域，中国是缅甸最大外资来源国和最大贸易伙伴，中国资金对缅甸基础设施改善、经济增长、就业和民生改善等均有重要作用。民盟政府需要拓展对华经济合作，加快发展缅甸。在民族和解与边境稳定方面，缅甸政府和政府军与缅北多支“民地武”缺乏互信，矛盾尖锐。缅甸民族和解与和平进程需要中国发挥建设性作用。在地缘政治与外交层面，缅甸要把地缘政治优势、资源优势等变为发展优势，也需要与中国倡导的“澜沧江—湄公河合作机制”“孟中印缅经济走廊”“一带一路”倡议等地区合作规划搞好对接，并借助中国的发展资源和外交资源来提升缅甸的地区地位。¹

而且，民盟新政府的外交政策总体以国家现实利益为核心出发点，而不是以意识形态划界，不会因为政治理念与西方相似而倒向西方，一般不会配合美欧制衡中国的政策。民盟政府在与西方国家拓展合作的同时，奉行对华友好政策，是明智选择。

民盟执政后，中缅政府高层互动创了几个“第一”或者“首次”。2016年4月初，民盟新政府成立一周内，应缅甸外长昂山素季邀请，中国外长王毅访缅，成为民盟政府成立后首个到访的外国高官。这显示两国关系密切，也显示了中国对民盟政府的支持。8月17—21日，昂山素季率团访华，这是她出任国家顾问、

1 这是作者与民盟智库——贝达研究院学者、最大在野党巩发党智库——战略与国际问题研究中心学者等缅甸人士多次交流获得的信息。

外长后首次出访东盟之外的国家,说明民盟政府高度重视对华关系。¹ 2017年4月6—11日,缅甸总统吴廷觉对中国进行国事访问,他表示,感谢中方支持缅甸政府为民族和解、经济社会发展、改善民生等所做努力,缅甸支持并愿积极参与“一带一路”建设,加强双方在基础设施建设、边境经济合作区等领域的重点项目合作。² 5月中旬,昂山素季来华参加“一带一路”国际合作高峰论坛。综上所述,自民盟政府上台至2017年5月,吴廷觉访华一次、昂山素季访华两次,中国成为缅甸民盟政府高层两个核心领导人出访总次数最多的东盟外国家。

两国军事与安全领域交流合作也密切。2016年9月底,中国国务委员、公安部部长郭声琨在缅甸首都内比都会见缅甸内政部部长吴觉瑞,并共同主持中缅第五次执法安全合作会议,加强两国执法安全合作,打击跨国犯罪。10月28日至11月3日,缅甸国防军总司令敏昂莱率团访华,与中国国家和军队领导人举行会见会谈,就两国两军关系、国际和地区形势等问题深入交换意见。11月24—25日,中缅外交国防2+2高级别磋商首轮会议在缅甸内比都举行,2017年2月7日,中缅第二次外交国防2+2高级别磋商在昆明举行,双方还商定2017年内在华再次举行磋商。中缅两国在4个月内两度举行外交国防2+2高级别磋商会议,说明两国高度重视外交与安全层面的协调。首次机制会议召开恰逢缅北2016年11月20日以来的缅北冲突曾导致两国最重要边贸口岸木姐关闭一个多月。第二次机制会议的召开也恰逢重要时间点,因为民盟政府当时筹划第二次“21世纪彬龙会议”,如果缅北冲突和平与和解会议自然难开。总之,对于两国边境地区而言,和平是发展前提,而发展又是保障持久和平的关键。中国驻缅大使洪亮2017年5月19日指出,“中国政府支持缅甸政府以包容性的方式推进和平进程,正同有关各方共同努力,推动恢复缅北民地武与缅甸政府、军队的对话。我们积极敦促‘民地武’参与和平进程,推动其考虑早日签署全国范围停火协议。同时,中国政府还建议缅甸政府和军队采取更加灵活的方式解决‘民地武’有关关切。”³ 中国与缅甸政府、军方、“民地武”共同努力,推动第二届“21世纪彬龙会议”在参与代表方面实现“更大包容性”,协助缅甸推动和平进程。

两国人文交流等领域也有积极进展,持续推动民心相通,是两国关系发展日益重要的内容之一。在人员培训方面,2016年,中国商务部全部出资为缅甸各

1 K. Yhome, “Myanmar’s Neighbourhood Diplomacy at Play”, *The Global New Light of Myanmar*, August 21, 2016. 当然,昂山素季也高度重视对美关系,也可能是昂山素季国务繁忙,从外交日程上来讲,她2016年9月确定要赴美参加联合国大会,最佳方案是一并访美,此前若再在访华之前安排单独访美,较难操作。因此,不能对她“先访华、再访美”做过多解读,她和民盟政府重视与中美的关系,没有大的亲疏远近之分。

2 李伟红:《习近平同缅甸总统吴廷觉举行会谈 两国元首一致同意推动中缅关系持续健康稳定发展》,人民网,2017年4月11日, <http://cpc.people.com.cn/n1/2017/0411/c64094-29200850.html>. 最新登录日期:2017年4月12日。

3 《洪亮大使接受缅甸官方媒体联合采访》,中国驻缅甸大使馆网站,2017年5月23日, <http://mm.china-embassy.org/chn/sgxw/t1464427.htm>. 最新登录日期:2017年5月23日。

部门、各行业培训各类人员 759 人。¹ 在佛教领域，缅甸 2016 年 8 月发生 6.9 级地震，佛教名城蒲甘的众多佛塔受损。中国派出专家参与缅甸修缮工作，并就此向缅甸提供 100 万美元捐款。² 在教育领域，2016 年 8 月 5 日，由中国扶贫基金会主办的“胞波助学金启动项目暨中国扶贫基金会缅甸办公室成立仪式”在仰光举行，基金会为 600 名家境贫寒大学生发放为期 4 年的助学金。在文化领域，两国开展几次大规模交流活动。如，2017 年 1 月 28 日（大年初一），由中国侨联主办，云南省侨联等机构承办的“亲情中华，欢聚仰光”大型春节联欢晚会在仰光唐人街举行，中国驻缅大使洪亮及夫人、缅甸民盟荣誉主席吴丁乌、仰光省省长吴漂敏登等领导出席系列活动开幕式。在卫生领域，2017 年 2 月 21 日上午，中国驻缅甸使馆捐助的杜庆芝妇产医院新楼奠基仪式在仰光举行，升级改造后的杜庆芝医院将是一所设备完善、功能齐全的妇产医院，也是第一所中缅友好医院。

不过，中缅关系目前仍存挑战，这对昂山素季领导民盟克服国内发展与稳定难题也有影响。

一是，中缅经贸合作虽然持续发展，但也有问题。据中国商务部数据，中缅 2016 年贸易额 122.8 亿美元，同比负增长 18.6%。³ 而且，缅甸 2015—2016 年财年（2015 年 4 月 1 日至 2016 年 3 月 31 日），中国对缅投资额约为 33.24 亿美元，在缅甸 2016—2017 财年（2016 年 4 月 1 日至 2017 年 3 月 31 日），中国对缅投资额约为 7 亿美元，同比下降较大。⁴ 这与缅甸国内部分媒体、非政府组织、民众和西方媒体经常抹黑、抗议乃至冲击中国在缅甸企业有关，尤其是，密松电站自 2011 年 9 月 30 日被上届政府搁置至今，尽管民盟政府 2016 年 8 月成立调查委员会，但到底该如何处理，尚无定论。缅甸极度缺电严重影响经济发展，而中企投资缅甸水电又遇困，这是两国经贸合作的棘手问题之一，久拖不决，损害双方利益。而 2017 年 2 月仰光发生缅甸工人冲击中资纺织厂的恶性事件，也影响中国投资者信心。这种局面对两国均不利。

二是在安全领域，缅北冲突仍在持续，实现彻底和平尚需时日，中缅边境稳定也时而受此影响。中国在缅甸尤其是缅北地区，对冲突各方进行“劝和促谈”工作，取得较大成绩，也面临挑战，如，缅甸民族矛盾根深蒂固，自身多年未解，中国只能从旁协助，而缅甸有人误认为中国有人幕后支持缅北“民地武”，

1 《2016 年中国商务部为缅培训 759 人》，缅甸《金凤凰》中文报，2017 年 1 月 16 日。

2 《洪亮大使出席蒲甘震后文物修复国际会议》，中华人民共和国驻缅甸联邦共和国大使馆网站，2017 年 2 月 17 日，<http://mm.china-embassy.org/chn/sgxw/t1439416.htm>。最新登录日期：2017 年 3 月 15 日。

3 《2016 年 1—12 月我对亚洲国家（地区）贸易统计》，中国商务部亚洲司，2017 年 2 月 6 日，<http://yzs.mofcom.gov.cn/article/g/date/201702/20170202510057.shtml>。最新登录日期：2017 年 2 月 16 日。

4 “Yearly Approved Amount of Foreign Investment(By Country)”, The Directorate of Investment and Company Administration, Myanmar, March 31, 2017, http://www.dica.gov.mm/sites/dica.gov.mm/files/document-files/fdi_yearly_by_country.pdf。最新登录日期：2017 年 7 月 6 日。

而中国有人则对缅北冲突伤及云南边境稳定和边民安全不满。同时，缅甸西部的若开邦安全局势堪忧。缅北和若开邦是中缅油气管道、多座水电站、皎漂经济特区（预计2018年建设）等两国多个大型合作项目所在地或途经地，部分项目的安全隐患不容忽视。

三是中缅实力悬殊的导致两国关系不对称性凸显。根据国际货币基金组织2017年4月的数据，2016年，中国GDP约11.2万亿美元，缅甸GDP仅约663.2亿美元。¹中缅GDP绝对值差距大，两者年度增量的绝对值差距越来越大，双方综合实力不对称状况愈发明显。而且，截至2017年6月30日，中国对缅协议投资总额超过缅甸2016年GDP的1/3。两国地理临近，加之实

缅甸对华既合作
又提防的纠结心态，
会影响双方关系的
发展。

力差距愈发悬殊。这都会持续影响双方对彼此的认知和利益界定，尤其是影响缅甸对华认知。如缅甸需要通过拓展与其他大国合作来有所平衡中国影响力，其对华既合作、又提防的纠结心态愈发突出，这会影响双方关系发展。²

四是，中缅合作面临西方较大竞争压力，而缅甸能否处理好与中国和其他大国的关系，是影响缅甸外交格局与外部压力的关键因素。美国、日本、印度、欧盟等大国或组织高度重视对缅甸的战略资源投入，目的之一是制衡中国崛起。昂山素季和民盟政府也要争取美国、英国等西方国家的支持，有时还要借助发展与其他大国的关系，完善大国平衡外交格局，来平衡中国在缅较大影响力。

而且，缅甸此前经历长期的军政府统治，导致民盟政府缺乏既懂得国情又具有高超经济专业技能的财经官员，因此，在经济社会发展方面，民盟政府更加倚重美欧日专家，导致中缅经贸合作面临越来越多的“西方规则壁垒”，影响两国在“一带一路”框架下的合作。而大国在缅甸博弈的加剧，如果超出缅甸掌控，缅甸可能会受到大国博弈激烈的反作用。缅甸这个地缘政治小国能否运筹“大国平衡外交”，事关国运兴衰。

未来，中国应继续采取有效对策协助缅甸解决转型难题

缅甸是中国“一带一路”建设的先行先试示范区之一，具备经济快速发展的

1 引用自国际货币基金组织2017年4月发布的世界经济展望数据库（World Economic Outlook Database, April 2017），The International Monetary Fund）中的数据；其中，中国经济数据网址：<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/01/weodata/weorept.aspx?sy=2016&ey=2016&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&pr1.x=73&pr1.y=7&c=924&s=NGDPD&grp=0&a=>，缅甸经济数据网址：http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/01/weodata/weorept.aspx?sy=2016&ey=2016&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&pr1.x=39&pr1.y=9&c=518&s=NGDP_RPCH%2CNGDPD%2CNGDPDPC%2CPCPIPCH%2CGGXWDG_NGDP&grp=0&a=。最后登录日期：2017年7月14日。

2 Brantly Womachk, *China and Vietnam: The Politics of Asymmetry*, New York: Cambridge University Press, 2006, pp.17-18.

良好资源禀赋，又正在推进国家转型与对外开放，发展前景看好。而且其是地缘位置重要的中等国家，是战略枢纽国、东南亚第二大国土面积国家，对于中国具有重要意义，是中国周边外交，尤其是推动对西南方向外交的战略优先国家。中国需要一个逐渐迈向正常化、稳定、统一、繁荣、基本对华友好的缅甸，让缅甸成为孟中印缅经济走廊、“一带一路”的积极参与国和“先行先试示范区”。缅甸对中国高度重要，可谓“小国大势”，是中国“稳边、护边、兴边、拓边”，进而将发展空间延伸至两洋乃至全球的战略优先点，要使之成为中国稳定、经营、塑造周边的“先行先试区”，则需做好顶层设计和危机管理，真正行之有效地协助缅甸现代化进程。因为，成全缅甸、成就中国，是加强中缅“胞波”情谊的有力见证，是提振中缅关系的必然要求。

成全缅甸、成就中国，是加强中缅“胞波”情谊的有力见证，是提振中缅关系的必然要求。

而要达到这一目标，非常关键的是要准确认识到中缅关系出现的问题是暂时的、局部的，相信中缅关系会保持总体友好发展的态势。同时也要准确认识缅甸“大国平衡外交”或者“中立主义”的外交原则，以及中缅关系的复杂性。中缅关系渐进调整与转型是一种新常态，其发展前景将是总体呈现“忧喜并存、喜大于忧”的局面。

首先，发挥传统中国外交思维中“修己安人”“积德行善”“和局共赢”的思路，打造周边命运共同体，建立中缅双方都认可的合作发展模式。修己安人，意味着中国应当在自身发展的同时给予缅甸足够空间，将缅甸有机纳入我周边系列发展战略的建设中，主动分享我发展红利，带动缅甸产业转型和经济现代化建设；积德行善，意味着中国应当借缅甸进入转型新阶段、面临解决各类难题尤其是经济、民族、非传统安全危机之时，向缅甸推介中国改革开放、边疆治理和反恐防暴的先进经验；和局共赢，意味着我对缅政策应当官方与民间外交并举，在考虑双边经济发展的同时要注重缅甸的精神文明和生态文明建设，不仅实现缅中两国的“共赢”，也实现两个国家和社会发展的“双赢”。

其次，注重通过区域多边往来推促中缅关系。充分发挥东盟在东亚区域化中的主导作用，促成东盟框架内的中缅合作机制。缅甸领导人昂山素季就任后首访东盟国家老挝、泰国，并将中国选为其出访的首个东盟域外国家，也是首个访问的大国，其次序优于美、欧、日，这充分彰显了昂山素季的执政智慧。缅甸强调借助区域发展来助力自身建设，东盟是必不可少的后方支持；中南半岛的老、泰等国既是东盟国家又是邻国，关乎缅甸的安全和发展环境；中国是邻国更是大国，昂山素季访华展示了对中缅战略合作关系的认可，也展示了其外交的鲜明层次即“东盟—邻国—大国”。中国应当支持缅甸的选择，缔造积极的“缅甸—东盟—中国”关系，既有助于缅甸发展，也有利于缅甸在“中国—东盟”关系中，尤其是在解决南海问题中扮演一定协调作用。

最后，重视大国关系、赢取合作动力。缅甸应当是“一带一路”建设进程中

中美合作的先行先试切入点，而非零和博弈的竞技场，中美对话与合作也应当朝着这方面去努力。缅甸不希望中美博弈在缅博弈影响到缅自身利益，因为这意味着其将陷入“选边站”的尴尬境地，而是更希望中美合作支持缅转型发展，并发挥两个大国各自的优势。2016年6月28日，在中美学者举行的关于缅甸问题的对话上（笔者参与），美国学者强调，中美缅三边关系不应陷入零和博弈场，相反缅甸可以在推动解决诸多问题中促使中美合作。

中缅关系要实现稳定、发展、可持续，既要做到平等互利，更必须做到开放包容。具体而言，可以将“适应性共赢”和“发展加……发展促……”作为指导原则和实施路径，逐步对接两国的发展战略，以更加均衡的“双轮驱动”实现“和平、合作、发展、共赢”，建立共同发展与繁荣的命运共同体。提倡在变通中实现适应性共赢。“发展加……发展促……”的模式是协助缅甸转型的一体多元路径。比如“发展加环保”“发展加道义”“发展加人文”“发展促安全”“发展促民生”等。

一是推进“发展加环保”。中国企业在缅甸要推进环境友好型的投资模式，让环保从中国对缅甸部分投资的负面因素乃至败笔，转变成为中国对缅投资的亮点乃至“保驾护航者”。一方面，加大两国政府部门和民间团体在环保合作方面的力度，推介我倡导生态文明、建设资源节约型、环境友好型社会的战略理念，倡导两国合作共建人与社会和谐共生的“一带一路”与孟中印缅经济走廊；另一方面，支持昂山素季在缅甸国家新经济政策中提到的“构造可持续型经济体制”理念，共同倡导可持续发展，惠及下一代中缅人民。

二是推进“发展加道义”和“发展促民生”。要从整体上改变商务部对缅援助资金目前“多政府间援助（主要用在场馆、道桥等大型工程）、少民间草根项目”的状况，改变中国民间机构在缅开展惠民项目以短期项目为主的状况，优化对缅援助结构，改为以高度契合缅甸民众需求、受欢迎、花费少、见效快、受惠广的中小民生项目为主，让缅甸人民看到中国项目济贫、扶困之实惠，既能“雪中送炭”，更能“锦上添花”。与政府援缅资金联合做公益事业，持续改变中国民间组织在缅甸此前的“常设机构少、常设人员少、固定资金少、长期项目少”的窘境。要把发展贯穿“改善缅甸整体发展水平”的战略高度，展示中国大国之良善、打造“胞波精神”在战略合作与民间友谊方面的双向作用，以赢得缅甸在整个中国周边战略体系中对华坚定而积极的支持。

三是推进“发展加人文”，官民并举，做好公共关系和危机管理工作，迅速完善在缅公共外交指导与实施的组织架构、人员配备。要健全规范化、机制化的中国民间组织和缅甸民间组织、媒体的公共外交合作渠道；要系统化提升我在缅甸民间组织、企业等机构人员的公共外交能力，增进缅甸民众普遍形成对华积极认知；要科学化提升我官民互助、共进共赢的社会经济发展理念，要积极调试在缅甸社会的中国投资、项目和援助的结构化比例，全面促进缅甸国家与社会的进

步；要示范化推广我在缅投资的成功经验与理念，创造公共关系与文化认知双管齐下的联动效应，与缅甸媒体、公民社会团体等合作，以构建中缅友谊、胞波文化等共赢点作为中缅关系发展的新型增长点。

四是推动“发展促安全、安全促互信”，解决缅北冲突及其带来的中缅边境各种传统和非传统安全问题，消除两国因为缅北问题而产生的长期互信赤字。一方面，要与缅方共商共建中缅安全共同体，作为中缅利益共同体的核心环节，在顶层设计上明确安全问题关系两国经济发展、民生繁荣与社会进步；另一方面，要在具体实践中实施双边和多边安全合作，帮助缅甸在内部协商解决国内长期存在的民族冲突，要建立打击非法贸易、非法资源采掘，应对和解决非传统安全尤其是恐怖主义威胁和挑战的机制。