

缅甸大选及新政府成立对未来政局及中缅关系的影响

宋清润

(现代国际关系研究院、长策智库 GMEP 特约研究员)

本报告是全球宏观经济政策(GMEP)的系列研究成果之一。GMEP是长策智库的研究项目之一。GMEP的宗旨是：立足中国的国家利益，依据中国的国际战略，及时深入的分析与中国有重大利益关系的问题和地区国别，为政府决策和企业经营服务。GMEP的其他系列报告包括：《全球宏观经济快讯》、《GMEP工作论文系列》等。本报告仅代表作者观点，不代表长策智库及作者所在单位的观点。未经GMEP授权，请勿发表、引用和传播。

缅甸大选及新政府成立对未来政局及中缅关系的影响

宋清润

(现代国际关系研究院、长策智库 GMEP 特约研究员)

内容提要：缅甸 1948 年独立后，先后经历过议会民主制和军人统治，政局长期不稳。政治家一直在探索符合缅甸的稳定、统一、民主、发展之路，却屡遭挫折。2010 年 11 月 7 日，缅甸举行了 20 年来的首次大选。2011 年 3 月 30 日，民选政府取代军人政府执政，给国家稳定与发展带来新希望，但政府仍面临诸多挑战。中缅建交 60 多年以来，两国关系处于历史上最密切时期，大选后的中缅关系前景将更美好，但也面临问题。

关键词：缅甸 政治形势 大选 中缅关系

缅甸 1948 年独立后，政治现代化和民主发展进程屡遭挫折。吴努总理领导的议会民主制运行 10 年左右，国家陷入无休止的政治争斗和内战之中，面临四分五裂的危险。奈温将军 1962 年发动政变，稳定局势，开始 26 年的军人统治。但他执政后期，体制日益僵化。缅甸 1987 年沦为世界最贫穷国家之一，民怨累积，1988 年陷入全国动荡，奈温下台。同年 9 月，苏貌将军再度发动政变，接管政权，成立国家恢复法律和秩序委员会（1997 年 11 月 15 日更名为国家和平与发展委员会，即军人政府），稳定局面，并逐步与果敢同盟军、佤邦联合军、克钦独立军等 26 支少数民族地方武装达成停火协议，在后者控制区设立不同特区，结束内战。^①1990 年，军政府举行大选。昂山素季领导的全国民主联盟赢得 485 个议席中的 396 个，亲政府的民族团结党仅获得 10 个议席。军政府提出“先制宪，后交权”，执政至今。昂山素季和全国民主联盟长期开展反政府斗争，西方也对缅甸实施 20 多年的严厉制裁。^②1992 年 4 月，丹瑞大将出任国家恢复法律和秩序委员会主席，下令 1993 年召开国民代表大会，并于 2003 年公布“七步民主路线图”，准备举行新大选。不过，缅甸在备选期也历经多次考验。2003 年，昂山素季支持者与政府支持者发生流血冲突。2007 年，缅甸因为燃料价格大幅上涨，引发由僧侣领导的大规模示威。2009 年，因为在整编少数民族武装问题上发生激烈矛盾，缅甸政府军与果敢同盟军发生武装冲突，造成缅北局势长期紧张。

一、缅甸大选的成功和新政府的建立

^① Martin Smith, *State of Strife: The Dynamics of Ethnic Conflict in Burma*, Washington, D.C.: East-West Center, 2007, p. 2.

^② 贺圣达、李晨阳编著：《缅甸》，北京：社会科学文献出版社，2009 年版，第 162—163 页。

缅甸独立后的政局动荡发展史表明，面对如此多的内外矛盾，单靠软弱的文人政府无法治国，强势但政策僵硬的军人政府也不能发展好国家。因此，缅甸要实现长期稳定、统一和繁荣，既要发挥军人“国家稳定器”的作用，建立一个强势政府，又要推行灵活开放的政策发展经济和改善民生，妥善处理内外矛盾，实现国家民族和解，改善与西方关系，最终走出一条具有缅甸特色的政治发展之路。以丹瑞大将为为首的军人政权进行了新的探索，2003年颁布七步民主路线图，2008年通过新宪法全民公决，逐步建设“有纪律的民主”。

2010年11月7日，缅甸举行20年来的首次多党制大选，联邦巩固与发展党、民族团结党、全国民主力量党等37个政党的3000余名候选人角逐联邦以及省、邦议会的1154个选举议席。全国2900万合法选民当中，有超过60%的选民参加了投票。^①投票和计票过程较为公开和透明。投票结束后，各投票点当众计票。11月8日，民主克伦佛教军第5旅在缅甸妙瓦底地区挑起冲突，造成2万多缅甸民众逃至泰国避难。政府军击溃叛军，稳住局势。^②根据缅甸联邦大选委员会11月17日公布的大选最终结果，联邦巩固与发展党获得约77%的联邦议会和省、邦议会的选举议席，即总共获得883个议席，包括259个人民院议席、129个民族院议席和495个省、邦议会议席，在各级议会中均为多数党。^③

联邦巩固与发展党此次赢得压倒性胜利主要有两大原因。一是该党得到政府强力支持。政府1993年成立最大民间组织——联邦巩固与发展协会，该组织成员有2400多万，占缅甸5000多万人口的近一半。^④联邦巩固与发展协会经常向百姓提供小额贷款、医疗服务等，赢得民心。联邦巩固与发展协会2010年更名为联邦巩固与发展党，为该党赢得大选打下良好基础。二是昂山素季领导的全国民主联盟意气用事，主动弃选，使联邦巩固与发展党最大对手消失。根据新选举法，参选政党党员不能有正在服刑之人。这就意味着全国民主联盟要参选，就必须开除因为违法而正被软禁的昂山素季。昂山素季决定全国民主联盟不再重新注册参选，致使该党被依法解散，彻底失去20年来的关键参政机会。^⑤

东盟2010年11月发表声明，表示欢迎缅甸大选，认为这是缅甸历史发展进程中的重要一步。俄罗斯和印度也肯定缅甸大选。^⑥而美国总统奥巴马指责“大选欠缺自由和公正，未满足任何国际标准。”^⑦不过，2010年12月7-10日，美国副助理国务卿约瑟夫·云在缅甸

① 《缅甸官员称全国大选投票率超60%》，中国新闻网，2010年11月8日，<http://www.chinanews.com.cn/gj/2010/11-08/2642175.shtml>。

② Saw Yan Naing, “Government Troops Secure Myawaddy”, November 13, 2010, http://www.irrawaddy.org/article.php?art_id=20062。

③ 张云飞：《缅甸大选最终结果公布 联邦巩固与发展党获近八成各级议会议席》，新华网，2010年11月18日，http://news.xinhuanet.com/world/2010-11/18/c_12787174.htm。

④ 《缅甸国家概况》，中国外交部网站，2010年6月，http://www.mfa.gov.cn/chn/gxh/cgb/zcgmzysx/yz/1206_23/1207/t9373.htm。

⑤ “按缅甸新选举法 翁山被禁参加大选并可能失党籍”，新加坡《联合早报》网，2010年3月11日，<http://www.zaobao.com/pictorial/comics/pages3/comics100311.shtml>。该报题目中的“翁山”即为昂山素季。

⑥ 《东盟声明欢迎缅甸大选 称是发展进程“重要一步”》，中国新闻网，2010年11月9日，<http://www.chinanews.com.cn/gj/2010/11-09/2643697.shtml>。

⑦ Merle David Kellerhals Jr, “United States Condemns Burma’s Elections”, November 8, 2010, <http://www.america.gov/st/democracyhr-english/2010/November/20101108163142elrem6.374538e-03.html>。缅甸1989年将国家的英文名称由“Burma”改为“Myanmar”，但西方一直称呼缅甸为“Burma”。

大选后仅一个多月即访问缅甸，说明美国未对缅甸放弃接触政策。

缅甸联邦议会自 2011 年 1 月 31 日起陆续召开会议，选举前三军总参谋长吴瑞曼为人民院议长、前文化部长吴钦昂敏为民族院议长、前总理吴登盛为总统、前国家和平与发展委员会第一秘书长吴丁昂敏乌和掸族议员赛茂康为副总统，联邦议会又批准联邦大法官、各部部长等重要人选。3 月 30 日，吴登盛领导的新政府宣誓就职，各级和平与发展委员会解散。缅甸形成了政府、军方、执政党、议会、法院等为主体的新权力架构。大选和新政府成立标志着民主路线图的最终完成。

新政府构成主要有以下特点：一是正副总统等主要几位要员为前政府要员（但选前退役，辞去军职），有利于新旧政府保持人事和政策的延续性，防止完全废旧立新导致的震荡。吴登盛、吴丁昂敏乌等均为丹瑞旧部和亲信，预示着丹瑞未来可能指导新领导人治国理政，一定程度上影响新政府部分政策，帮助新领导人减少失误。而且，军人在新政府中仍与较大影响力，内政、国防和边境事务三个关键部长均由军人直接出任。二是新政府主要官员执政经验较为丰富。吴登盛今年 66 岁，历任三角军区司令、国家和平与发展委员会第一秘书长、总理等军政要职，经历缅甸政府推出“七步民主路线图”、应对“纳尔吉斯”严重风灾、大选等重大历史事件历练，逐步成长为国家掌舵人。两位副总统今年均 51 岁，也都处于政治经验丰富和精力充沛的时期。三是缅甸新政府改变了军政府时期核心官员由缅族人担任的情况，副总统赛貌康为少数民族掸族人。而过去五十年，少数民族人士几乎从未担任如此要职。此外，各级议会中也有不少少数民族议员，尤其在少数民族集中的克钦邦、掸邦等地区。四是新政府形象较好。新政府是经过合法的多党制大选产生的。吴登盛总统为人低调、谦和，深处高位多年，却从未谋取私利，赢得了“儒雅总理”、“清廉先生”的良好声誉。他要求政府官员亲民、廉政。新政府任命大学校长、医生、商人、外交官等担任教育、卫生、商务、外交等部部长，如新商务部长吴温敏为缅甸工商联前主席。这些技术官僚较以前的军人部长们更加专业化。^①

大选和新政府成立实现了军人政府向民选政府的平稳过渡，新权力架构和领导层开始掌权，存在近半世纪军人政府的缅甸终于在国家民主道路上迈出了关键一步。

二、新政府对未来政局发展的影响

大选使得民选政府和新一代领导人上台执政，新政府形象改善，有利于其内外施政，而其展现出的政策灵活性将促进国家更快发展。

1. 新政府兼具军人发挥重要影响力和民选性两大特点，将为国家稳定提供有力保障。一是军队将继续发挥“国家稳定器”的积极作用。缅甸独立后乱局需要军人稳定局面，而且

^①王思祺：《吴登盛：从缅甸最后的军人总理到首任文人总统》，人民网，2011 年 4 月 15 日，<http://world.people.com.cn/GB/14402828.html>。

军人长期执政已经形成强大利益网络，其退出政治舞台是一个渐进过程，不可能一蹴而就，否则就会发生政变或乱局。2008年新宪法规定军人代表可不经选举自动占据议会1/4的议席；当国家突发重大事件进入紧急状态时，国防军总司令可接管政权，稳定秩序。宪法修改须获得3/4以上议员同意，保证军人议员有足够否决权来捍卫宪法稳定性。^①军人对民选政府的影响力较大，一些退役将领参选并成功担任新政府要职，如总统吴登盛是前政府总理、副总统吴丁昂敏乌是前政府第一秘书长、人民院议长吴瑞曼为前三军总参谋长。而且，国防军总司令有权提名军人出任内政、国防和边境事务三个关键部长。二是联邦巩固与发展党一党主政利于政局稳定。全国民主联盟被依法解散，其他小党更是无力挑战执政党。新总统吴登盛具有丰富的从军从政经验，这有利于他协调军政关系。此外，新国家权力架构有利于行政、立法、司法各机构之间的权力监督与制衡。

2. 新政府施政重点将从军人政府时期的维护秩序、保卫军人执政地位，转向通过更为专业、灵活的政策推动发展，改善民生，用发展巩固执政地位。

奈温政府最终垮台的重要原因是频频失误的经济政策使国家经济陷入严重困境，引发全国性示威浪潮。丹瑞执政时期，推动经济改革，建立市场经济，吸引外资。根据缅甸政府公布的经济数据，2001-2008年，缅甸经济增长率在10%-14%之间。但此数据遭到西方质疑，英国经济信息组织（EIU）等国际组织估计缅甸年均经济增长率为5%左右，甚至更低。^②

由于前国家和平与发展委员会和新政府具有很强的人事和政策延续性，新政府经济政策可以从前政府政策上略见端倪。国家和平与发展委员会为帮助联邦巩固与发展党赢得大选，早在选前就大力兴建水电站、高速公路、机场等基础设施，提高投资便利化程度，推动国企私有化，增强经济活力。缅甸2010年以来吸引外资的数量大增，截至2011年1月31日，缅甸吸引外资总额高达310亿美元。^③前政府最具影响力的政策是2011年1月27日颁布经济特区法，以进一步吸引外资，发展经济，在南部沿海与泰国公司共建首个土瓦经济特区，拟将其建成缅甸版的深圳。

在此基础上，新政府经济政策将更为科学和开放。联邦巩固与发展党中央委员兼中央行政管理部部长吴昂登林选前称，执政党将关注重点放在改善交通基础设施、修缮学校和提高人民生活水平等领域；新政府将采取更加开放的经济政策。^④吴登盛在3月30日的就职讲话中表示缅甸实行市场经济制度，欢迎外国投资，缅甸将修改或颁布一些法律，以适应新形势，促进经济发展。^⑤副总统吴丁昂敏乌曾经出任国家和平与发展委员会第一秘书长，主管财经

① 本文引用的所有缅甸宪法条文均参照云南大学李晨阳和古龙驹两位老师翻译并赠送给笔者的《缅甸联邦共和国宪法》（2008年）中译本，在此向两位老师致谢。下文中引用的缅甸宪法条文不再一一注明出处。

② Robert H. Taylor, *the State in Myanmar*, London: HURST Publishers Ltd, 2009, pp.454-456. 不过，由于缅甸的封闭性，各方对其经济增长缺乏准确统计。有关缅甸经济改革和发展的详细情况，请参见：贺圣达、李晨阳编著：《缅甸》，第243-248页。

③ 《2010-2011财年的贸易明显增加》，缅甸唯一华文报刊《金凤凰》，2011年4月1日，第6页。

④ 李志强：《缅甸各界对大选充满期待》，《光明日报》网，2010年10月29日，http://world.gmw.cn/2010-10/29/content_1343297.htm。

⑤ 张云飞：《缅甸新总统呼吁加强民族团结》，新华网，2011年3月31日，http://news.xinhuanet.com/world/2011-03/31/c_121250447.htm。

工作多年，将成为新政府发展经济的主要掌舵人。新商务部长吴温敏为缅甸工商联前主席，他比以前的军人部长具有更多经济专业知识。笔者 2011 年 4 月 6-7 日赴仰光参加学术研讨会时，深刻感受到缅甸选后商业气氛较之以前更加浓厚，赴缅甸开拓市场的外国商人明显增多。仰光自半年前起很少停电（此前仰光长期实行分区轮流供电），新工地和超市日益增多。随着新政府实施更多灵活政策，缅甸经济将更有活力，更多民众从而受惠，进一步稳定政局。

3. 大选允许所有合法政党和众少数民族人士参选，1154 个联邦以及省、邦议会的选举议席中的 23% 为联邦巩固与发展党之外的其他政党（含多个少数民族政党）所获得，一些少数民族人士成为各级政府官员。掸族议员赛貌康被推选为副总统和新总统呼吁民族团结，显示政府愿以实际行动推动国家和解。

缅甸共有 135 个民族，除主体民族缅族外，其余 134 个少数民族占据国家 1/3 人口和 2/3 国土。缅甸独立后，缅族长期主导政权，与少数民族矛盾尖锐，国家曾长期内战。实现民族和解、国家稳定是新政府重要任务。^①在本次大选中，少数民族发展党、克钦邦进步党、果敢民主团结党、北掸邦进步党、联邦克伦族联盟、若开民族团结发展党、佤族民主党等多个少数民族政党参选，并在中央及地方议会中获得议席，尤其是在少数民族较为集中的几个邦，少数民族政党具有一定发言权，改变了军人政府时期少数民族难以参政的局面。吴登盛总统在就职讲话中表示，需要以爱国精神加强各民族团结。^②

议会选举掸族人赛貌康为副总统的举动尤为受人关注。在众少数民族中，掸族人数多，掸邦面积约为 15.6 万平方公里，占缅甸国土面积 1/4，^③是赫赫有名的金三角核心区域，是缅甸通往中国的门户地带，至今仍分布着佤邦联合军、掸东同盟军、北掸邦军等数支较大的少数民族武装。掸邦及掸族对于维护国家稳定、统一和民族团结的重要性不言而喻。而赛貌康是曼德勒医科大学博士，长期行医并弘扬掸族文化，在掸族中拥有崇高威望。^④新政府希望借助赛貌康的积极影响力推动国家和解，实现民族团结。

新政府形象改善，其民族和解举措已初见成效，有利于其推动整编少数民族武装的进程。佤邦联合军领导人鲍有祥认为，军政府官员过去穿军装，新政府官员在国会穿缅甸平民服装马褂，戴传统包头，面貌一新。鲍有祥 2011 年 2 月 5 日向当选总统吴登盛致贺电。佤邦联合军高官在新政府上台后，表示希望与之就整编少数民族武装问题展开对话。^⑤佤邦联合军是实力最强的少数民族武装，其举动给国家统一与和平带来新曙光。

4. 新旧政府实现顺利交接有望保证政府未来通过民主程序实现正常更迭，防止再度出现专制政权，开启了民主转型大门。

① 贺圣达：《缅甸：军人执政的二十年（1988-2008 年）的政治发展及其趋势》，北京外国语大学亚非学院编：《亚非研究》（第 2 辑），北京：时事出版社，2008 年版，第 103-111 页。

② 张云飞：《缅甸新总统呼吁加强民族团结》，新华网，2011 年 3 月 31 日，http://news.xinhuanet.com/world/2011-03/31/c_121250447.htm。

③ 贺圣达、李晨阳编著：《缅甸》，第 4 页。

④ 亨凯：《缅甸旧面孔中的新气象》，《南风窗》，2011 年 3 月 18 日，<http://www.nfcmag.com/articles/2745>。

⑤ Peacerunning, “Wa issue appeal to new government for a political dialogue”, Democracy for Burma, April 8, 2011, <https://democracyforburma.wordpress.com/2011/04/08/wa-issue-appeal-to-new-government-for-a-political-dialogue/>.

军人政府是通过政变上台，也没有实现定期权力更迭。新政府最具历史意义的特点就是它是由民选产生。新政府官员从总统到各部部长（含内政、国防和边境事务三个部长），都需经过议会批准，符合 2008 年宪法和新选举法规定的民主程序。新政府绝大多数部长均为平民或退役军人，改变了军政府几乎所有官员为现役军人的局面。而且，宪法规定每届议会和政府任期为五年，正副总统任期最多不能超过两届。选民可以定期行使选举权，有效参与国家政治事务。此次大选和新政府的组建过程较为平稳顺利，为以后定期大选树立典范。

5. 缅甸政府选后释放昂山素季和新政府的民选形象也利于其在一定程度上减少美欧批评的口实，减轻美欧制裁给缅甸带来的经济和政治损失，进一步改善与西方关系。

其实，早在 2009 年，缅甸政府就借助奥巴马政府调整对缅甸政策之机，邀请美国参议员韦布、助理国务卿坎贝尔等政要到访，缅甸时任总理登盛等高官也在纽约与美国官员接触，一定程度上缓解美国对大选的压力，这是美国未在缅甸大选后立即强化制裁的重要原因。昂山素季被美国视为“缅甸民主象征”，缅甸政府在 2010 年 11 月 13 日（大选后一周）即释放被软禁的昂山素季。昂山素季获释次日发表公开演说，呼吁缅甸人民团结一致，以全国和解的方式面对挑战，用正确方法争取诉求。^①美国国务院发言人克劳利 11 月 15 日称，美国欢迎昂山素季获释，愿与缅甸新政府会谈。^②美国在缅甸选后一个多月即派副助理国务卿约瑟夫·云访缅。

吴登盛总统是缅甸高层中出访机会最多、接触国际社会最频繁的领导人，主张独立、积极的外交政策，重视巩固与周边国家的传统友谊与合作，并积极寻求与西方缓和关系。2009 年，吴登盛出席美国—东盟峰会，与美国总统奥巴马实现了两国领导人 43 年来的首次会面。吴登盛的努力推动了缅甸与西方国家开启对话。^③他在总统就职演说中表示，缅甸奉行自主、积极和不结盟的外交政策，坚持和平共处五项原则，愿意与所有国家发展友好关系。^④其表态有利于促进缅甸进一步改善与美欧关系，拓展外交空间，更多融入国际社会，减轻执政压力。美国与缅甸新政府展开了一些接触。2011 年 5 月 18—20 日，美国助理国务卿帮办约瑟夫·云访问缅甸。6 月初，美国参议员麦凯恩访问缅甸。欧盟也派代表团于 6 月中下旬访问缅甸。美欧举动显示，其在一定程度上愿意与缅甸新政府接触。

三、缅甸未来政局发展中的隐忧

缅甸独立后经历长期内战和军人统治，积累了较多的经济和社会矛盾。此次大选和新政

① 《昂山素季获释后呼吁缅甸全国和解》，中国新闻网，2010 年 11 月 15 日，<http://www.chinanews.com/gj/2010/11-15/2654812.shtml>。

② 《外媒：美国考虑与缅甸建立新关系》，新华网，2011 年 11 月 17 日，http://news.xinhuanet.com/world/2010-11/17/c_12783682.htm。

③ 王思祺：《吴登盛：从缅甸最后的军人总理到首任文人总统》，人民网，2011 年 4 月 15 日，<http://world.people.com.cn/GB/14402828.html>。

④ 张云飞：《缅甸新总统呼吁加强民族团结》，新华网，2011 年 3 月 31 日，http://news.xinhuanet.com/world/2011-03/31/c_121250447.htm。

府的上台只是缓解了部分浅层次矛盾，不可能立即解决缅甸深层次矛盾，国家固有矛盾将继续影响政局发展。

1. 昂山素季获释后坚持追求西方式民主对新政府仍有一定挑战。昂山素季获释后，在宣布愿意与政府和解的同时，政治活动频繁，并要进行全国政治巡游。她 2010 年 11 月 16 日到缅甸最高法院“申诉”，呼吁政府恢复全国民主联盟的合法政治地位，但其上诉被驳回。昂山素季对新政府迟迟不回应其对话要求愈发不满，她在 2011 年 6 月 19 日高调庆祝生日，并开始全国政治巡游，扩大政治影响力，与新政府发生争斗的可能性仍在。昂山素季问题可能引发美国再度强化对缅甸制裁。

2. 少数民族武装割据的局面将继续影响统一和稳定，缅甸政府与克钦独立军 6 月的冲突使缅甸北部局势再度紧张。缅甸政府在过去几十年中采取过武力围剿与和谈等多种方式，都未能彻底消除少数民族武装。政府 2009 年开始推动新一轮整编，成效不大，反而引发政府军与少数民族武装的长期军事对峙，并酿成 2009 年 8 月的“果敢冲突”。新政府成立后，政府军近期与克伦民族解放军和北掸邦军的小冲突不断。2011 年 6 月 9 日，政府军与第二大少数民族武装——克钦独立军发生双方停火 17 年以来的最激烈冲突，冲突持续数天。双方紧张局势短期难以解除，未来仍可能发生摩擦。而且，政府与佤邦联合军目前释放的和解善意仅仅处在隔空喊话阶段，能否推动整编谈判出现实质性进展尚待观察，毕竟双方积怨太深。双方未来即便谈判，也将十分艰难，甚至还会出现激烈斗争。

3. 经济落后和民生艰难仍是社会稳定隐患。缅甸 1987 年开始沦为世界最贫穷国家之一，又遭受西方国家长期制裁，至今仍未“摘帽”。2010 年农业产值占国民生产总值的 40.2%，农业劳动力 1890 万，约占全国总就业人口的 70%。2010 年 GDP 总额为 383 亿美元，人均 GDP 约 648 美元。外债累计 67 亿美元，外汇储备约 40.41 亿美元（2008/2009 财年）。官方汇率为 1 美元=5.5080 缅元，但市场汇率为 1 美元≈830 缅元（2011 年 1 月），汇率严重扭曲。^①国家教育和科学技术落后，基础设施较差，尚未建立门类齐全的工业体系，产业结构极不合理，支柱产业主要是石油、天然气、矿产资源等原材料出口行业。如果缅甸政府短期内不能迅速发展经济，解决民生问题，联邦巩固与发展党赢得下次大选将变得困难，甚至可能引发社会不稳定。

4. 美国、欧盟的民主、人权标准甚高，对缅甸大选和新政府仍不满意，短期难以取消对缅甸的全部严厉制裁，并将继续干涉缅甸内政，这将继续影响缅甸政局发展。美国助理国务卿坎贝尔 2009 年 9 月底在公布美国对缅甸政策调整情况时称，美对缅甸新政策的目标主要有三点，“促使缅甸政府支持人权，释放昂山素季及其他反对派，推进民主改革”。^②美国助理国务卿帮办约瑟夫·云 2011 年 6 月 2 日在美国国会作证时仍批评缅甸大选，称将继续施压缅甸，促使其“实施真正的改革”。^③可见，美国对缅甸政策目标仍是在缅甸建立“美式民

① 《缅甸国家概况》，中国外交部网站，2011 年 4 月，http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/gjhdq/gj/yz/1206_23/。

② Kurt M. Campbell, “U.S. Policy Toward Burma”, September 28, 2009, <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2009/09/129698.htm>。

③ “Testimony of Joseph Yun, Deputy Assistant Secretary Bureau of East Asian and Pacific Affairs U.S.”

主”，其政策调整仅限于改变实现目标的手段。缅甸新政府与西方的博弈将继续。

四、中缅关系发展面临新机遇和新挑战

中缅建交以来形成深厚的胞波（兄弟）情谊，两国关系历经 60 多年的风雨考验，总体蒸蒸日上，成为不同社会制度国家间合作的典范。这为中国与缅新政府关系的发展奠定坚实基础，两国关系将更上一层楼。

1. 两国对彼此的需求将长期存在，并将有所上升。西方对缅甸的制裁和施压短期难消，缅甸选后经济发展、政治转型、改善外交困局都需要中国大量支持。而且，中国改革开放以来长期稳定发展的成功经验对缅甸很有吸引力。缅甸前最高领导人丹瑞 2010 年 9 月访华时，强调缅甸要学习中国经验，并重点考察深圳特区。^①缅甸目前大力兴建土瓦经济特区可能受到深圳成就启发。中国经济发展不仅需要缅甸大量资源，也需要借助缅甸开辟面向印度洋的油气和货物便捷通道。^②

2. 中缅关系发展史证明，经常的高层互访是维持和提升两国关系的关键因素。新政府主要领导人吴登盛、吴丁昂敏乌和下院议长吴瑞曼等都多次访华和接待访缅的中国领导人，与中国领导人建立了良好的工作关系，这必将推动两国关系“节节高”。缅甸新政府成立后，两国高层交流更加密切。中国全国政协主席贾庆林 2011 年 4 月 2—5 日成功访缅，并向吴登盛总统表示，中方支持缅甸根据国情选择的发展道路，将继续为缅甸发展提供力所能及的帮助。^③他成为缅甸新政府成立之后到访的首个外国领导人，使中国政府与缅甸新政府形成了友好互动。5 月 12 日，中国中央军委副主席徐才厚访问缅甸，受到缅甸三军总司令敏昂兰、总统吴登盛、人民院议长吴瑞曼等高级领导人接见。5 月 26—28 日，缅甸总统吴登盛率团对中国进行国事访问，这是他就任总统两个月内首次出访东南亚之外的国家。吴登盛在与中国国家主席胡锦涛会谈时表示，同中国的关系是缅甸最亲密、最重要的外交关系。5 月 27 日，两国元首一致同意将两国关系提升为全面战略合作伙伴关系。^④6 月中下旬，缅甸执政党联邦巩固与发展党中央执委吴梭乃率团访华，学习交流中国党组织建设和新农村建设经验。中缅高层互访将使两国亲戚般的关系越走越亲，推动全方位的合作迈上新台阶。

3. 两国快速发展的经贸关系将成为两国关系稳定的“压舱石”，是两国政治关系助推器。截至 2011 年 3 月 31 日，中国大陆在缅总投资增至 96 亿美元，中国香港在缅甸总投资 63

Department of State, Before the House Committee on Foreign Affairs”, US House Committee on Foreign Affairs, June 2, 2011, <http://www.internationalrelations.house.gov/112/yun060211.pdf>.

① 《缅甸最高领导人丹瑞访问深圳》，新加坡《联合早报》网，2010 年 9 月 11 日，http://realtime.zaobao.com/2010/09/100911_37.shtml。

② 岳德明：《缅甸对华政策刍议》，唐世平等主编《冷战后近邻国家对华政策研究》，北京：世界知识出版社，2005 年版，第 82 页。

③ 魏建华、张云飞：《贾庆林会见缅甸联邦共和国总统吴登盛》，新华网，2011 年 4 月 4 日，http://news.xinhuanet.com/world/2011-04/04/c_121267405.htm。

④ 张朔：“胡锦涛同吴登盛会谈 中缅成为全面战略合作伙伴”，中国新闻网，2011 年 5 月 27 日，<http://www.chinanews.com/gn/2011/05-27/3073353.shtml>。

亿美元，中国对缅投资总量首次超过泰国对缅投资总量，上升为第一位。^①中国将可能在未来取代泰国成为缅甸最大贸易伙伴国。2010年中缅贸易总额为44.44亿美元，比上年同比增长53.2%，约占缅甸全年贸易额的1/3。^②大选后，缅甸经济将更加开放，但西方对缅甸的经济制裁短期难以解除。缅甸要摆脱落后局面，将继续需要中国资金、技术和市场，两国经贸关系将快速增长，推动两国关系更加牢固。

4. 从长远看，缅甸政局趋稳，将有利于保持中缅关系的稳定性。而且，缅甸新政府是民选上台，国际形象改善，面临的西方国际压力将有所缓解，这将使中国在缅甸问题上面临的国际压力有所降低，从而增强两国互信。即便是缅甸将来发生政府和人士变化，从缅甸历任政府60年来基本奉行对华友好政策的历史来看，无论谁执政，一般不会改变对中国的友好政策。

不过，中缅关系发展仍存在挑战。首先，边境安全仍将是中缅关系中十分敏感的因素。中缅边境线长约2185公里，其中滇缅段为1997公里。^③云南边境民族佤族、傣族（缅甸称为掸族）、景颇族（缅甸称为克钦族）等多个少数民族与缅甸北部的少数民族同宗，跨境往来密切。缅北存在多支少数民族武装，它们控制着大多数中缅边境的缅甸部分，缅北局势紧张必然波及中国边境稳定。一是中缅两国政府不能完全控制边境活动，边境存在大量边贸，其中一些边贸属于无证贸易，无证货物从边境地区运到缅甸曼德勒，再销往缅甸内陆。^④边境还存在人口贩卖、毒品走私、跨境赌博、艾滋病传播等问题。这些问题将长期干扰两国关系。二是缅北少数民族武装问题不解决，中缅关系就容易受到影响。如2009年的“果敢冲突”曾造成3.7万缅北边民涌入云南避难。缅方3发炮弹射入我境内，造成我边民1死2伤，同时另有14名中国边民在境外伤亡（其中1死13伤）。^⑤缅甸政府军与克钦独立军6月的冲突再度使中缅边境局势紧张，中国在克钦邦的一些工程项目（如太平江水电站）和人员安全受到波及，滇缅边贸受到影响，^⑥一些缅甸边民逃至云南避难。^⑦这也是中国领导人每次会晤缅甸领导人时，十分关注边境安全的原因。^⑧

① 中国驻曼德勒总领事馆经商室：《截至2010/11财年外国对缅甸投资总额超360亿美元》，中国商务部网站，2011年5月5日，http://fec.mofcom.gov.cn/article/xwdt/gw/201105/1220738_1.html。

② 《2010年1—12月我对亚洲国家(地区)贸易统计》，中国商务部亚洲司网站，2011年1月30日，<http://yzs.mofcom.gov.cn/aarticle/g/date/n/201101/20110107385479.html>。

③ 《冷战后缅甸的对华政策》，陈乔之等著：《冷战后东盟国家对华政策研究》，北京：中国社会科学出版社，2001年版，第316页。

④ 现在无法确切统计中缅边贸中无证贸易的数据。缅甸学者Winston Set Aung认为，2008年中缅边境的非正式贸易总价值高达10亿美元，这些贸易在缅方没有记录。参见Winston Set Aung著，张成霞译：《缅甸和中国的非正式跨国界流动》，《东南亚纵横》，2011年第2期，第62页。但笔者对Winston Set Aung的观点和数字不敢苟同，他可能将中缅边贸基本归结为缅方没有记录的非正式贸易。其实中缅边贸大部分是由边贸口岸通过的，缅甸一侧有木姐、甘拜地等重要国家口岸，应该基本掌握边贸情况。

⑤ 王妍等：《缅甸果敢地区局势趋于平稳 我妥善处置涌入境内边民》，新华网，2009年8月30日，http://news.xinhuanet.com/politics/2009-08/30/content_11967753.htm。

⑥ “Chinese Dam Workers Allowed to Return”，Irrawaddy Publishing Group, June 14, 2011, http://www.irrawaddy.org/print_article.php?art_id=21485。

⑦ “War snowballs; Kachin refugees influx to China border”，Kachin News Group, June 23, 2011, <http://www.kachinnews.com/news/1978-war-snowballs-kachin-refugees-influx-to-china-border.html>。

⑧ 如中国总理温家宝2010年6月3日访缅时与缅甸时任总理登盛会谈时，两国总理同时表示：双方共同努力维护两国边界和平稳定。参见：杜尚泽：《温家宝与缅甸总理登盛举行会谈》，人民网，2010年6月4

其次，缅甸对中国迅速崛起的忧虑将长期存在。缅甸是一个民族独立性很强的国家，加之其对中国部分商人在缅北地区破坏性开采资源以及大量非法劳工越境不满，对华也有防备心理。^①中国经济实力迅速增长正在并将引发缅甸更多担忧。中缅贸易额尽管迅速增长，但贸易结构却失衡。缅甸主要向中国出口木材、油气、矿产、玉石等资源性产品，从中国进口大量工业制成品，如通讯器材、机械设备、汽车、化肥等。缅甸人愈发担忧中国工业品的涌入冲击其脆弱的民族工业，而变成中国的原料基地。^②这种状况将对两国关系发展带来消极影响。此外，缅甸与东盟国家、印度、俄罗斯、日本等国的政治、经贸、军事合作将更加密切，完善大国平衡外交格局，对中国的依赖程度会逐步降低。

第三，西方媒体对中缅关系的不实报道将损害两国关系。中缅关系蒸蒸日上，而西方却被自己的制裁政策束缚手脚，无缘缅甸丰富资源和 5000 多万人口的市场，存在“酸葡萄”心里。因此，一些西方主流媒体往往避而不谈中缅互惠合作，却经常发布一些耸人听闻的新闻，企图破坏中缅友好关系。如英国《金融时报》近期炒作中国企图控制缅甸经济，称在 2010—11 财年，中国对缅甸投资 100 亿美元，占到该国所有外国投资的三分之二。这不仅令西方政客们担忧，也让缅甸自身忧虑。西方政客担心自己在争抢缅甸自然资源的竞争中正落于下风。^③此报道意在诋毁中国形象、离间中缅互信关系。英文媒体占领全球舆论阵地，导致类似不实言论在缅甸也广为流传。众口铄金，积毁销骨。

不过，总体而言，中缅关系未来的发展机遇大于挑战，一些小问题难以影响两国互信、互惠、合作的友好大局。两国关系即便出现波折，也不太可能恶化到敌对，普通甚或良好将是常态。^④但中国作为大国，需注意处理好两国间的一些问题，如要求部分在缅企业检讨错误行为，在合作中更多让利于缅甸，以避免两国关系出现波折。

日，<http://cpc.people.com.cn/GB/64093/64094/11779708.html>。中国全国政协贾庆林 2011 年 4 月 4 日会见缅甸总统吴登盛时表示：中方尊重缅甸主权和领土完整，理解和支持缅甸政府和人民为推进民族和解所作的不懈努力，相信缅甸新政府将尽最大努力维护中缅边境地区和平与稳定，为缅甸经济发展创造稳定的环境。参见：魏建华、张云飞：《贾庆林会见缅甸联邦共和国总统吴登盛》，新华网，2011 年 4 月 4 日，http://news.xinhuanet.com/world/2011-04/04/c_121267405.htm。

①岳德明：《缅甸对华政策刍议》，唐世平等主编《冷战后近邻国家对华政策研究》，北京：世界知识出版社，2005 年版，第 91—92 页。

② 笔者 2011 年 4 月 6—7 日赴缅甸参会访谈。

③ Helen Warrell, “Burmese junta wary of China’s embrace”, *Financial Times*, April 6, 2011, <http://www.ft.com/cms/s/0/d99b024a-606a-11e0-9fcb-00144feab49a.html#axzz1Mbtvqzo>.

④岳德明：《缅甸对华政策刍议》，唐世平等主编《冷战后近邻国家对华政策研究》，北京：世界知识出版社，2005 年版，第 96 页。