

地缘政治竞争、战略偏好演变与 缅甸对华政策^[1]

彭 念

【内容提要】本文通过梳理冷战后缅甸面临的地缘政治环境和领导人战略偏好来分析缅甸对华政策。丹瑞执政时期中美在东南亚的地缘政治竞争较弱，缅甸卷入大国竞争的风险较小，但缅甸将安全威胁置于首要地位，强调反抗外部干涉、维护政权独立，形成进攻型战略偏好，缅甸因而采取对华合作战略，试图借此平衡美国威胁。登盛执政时期，中美在东南亚的地缘政治竞争加剧，缅甸卷入大国竞争的风险和利用大国竞争获益的机会增大，但缅甸将经济利益置于突出地位，安全威胁感知急剧下降，形成调和型战略偏好，因此缅甸既通过对华合作获取利益，又通过改善缅美关系降低对华依赖。民盟执政时期，缅甸面临的美国压力增大、对华合作机会增多，延续调和型战略偏好的缅甸领导人通过强化对华合作削弱美国威胁，同时开展多元化外交平衡中国影响力。军方再度执政后，缅甸面临的美国压力急剧上升，持调和型战略偏好的缅甸领导人将更加靠近中国以抵御美国压力。

【关键词】缅甸 中国 美国 地缘政治竞争 对华政策

【作者简介】彭念，中国南海研究院海上丝绸之路研究所副所长、副研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2021)03-0093-22

[1] 本文为国家社科基金青年项目“东南亚民粹主义兴起对南海争端的影响及对策研究”（项目批准号：20CGJ048）的阶段性成果。

冷战后缅甸面临的地缘政治环境和领导人战略偏好发生变化，二者共同决定了缅甸的对华政策，但学界鲜有关于此类问题的研究成果。基于此，本文从地缘政治竞争和领导人战略偏好出发，分析其演变过程和对缅甸对华政策影响。本文第一部分梳理地缘政治竞争和领导人战略偏好对国家对外行为的影响，并建构理论框架；第二部分考察冷战后缅甸面临的地缘政治环境；第三部分研究缅甸领导人的战略偏好；第四部分分析缅甸的对华政策；第五部分预测“政变”后缅甸对华政策的走向。

一、问题提出及理论假设

地缘政治竞争是国家之间为争夺关键地缘地带保持均势或建立霸权而开展的权力竞争。^[1]长期以来，地缘政治竞争被视为是大国之间的“游戏”，但小国比大国的安全脆弱性更大，国际和地区环境变化对小国对外战略决策和行为的影响更为显著。^[2]目前有关小国在大国地缘政治竞争环境下的对外行为分析较少，聚焦缅甸的案例分析则更少。^[3]康灿雄（D.C.Kang）认为，小国更有可能追随大国以减轻威胁和获取收益。^[4]但小国追随大国也容易

[1] Torbjorn L. Knutsen, Halford J. Mackinder, “Geopolitics, and the Heartland Thesis,” *The International History Review*, Vol.36, No.5, 2014, p.835.

[2] 刘若楠：《次地区安全秩序与小国的追随战略》，载《世界经济与政治》2017年第11期，第66页。

[3] 目前国内学界对小国在大国地缘政治竞争环境中的外交行为分析主要集中在中亚和东欧地区小国，对东南亚小国的分析相对较少。关于小国对外行为模式参见韦民：《小国与国际关系》，北京大学出版社2014年版；关于中亚小国的论文参见潘志平：《中亚的地缘政治：“大博弈”与“小博弈”》，载《新疆社会科学》2009年第2期；乌兰图雅：《地缘政治对蒙古国外交战略选择的影响》，载《东北亚学刊》2019年第6期；关于东欧小国的论文参见葛汉文：《小国的生存之道：冷战后捷克的地缘政治思想》，载《外交评论》2012年第5期；杨进：《小国大角色—地缘政治中的格鲁吉亚》，载《世界知识》2014年第15期；关于东南亚小国的论文参见李飞、成升魁、于会录、秦奇、刘晓洁、徐增让、吴良、张丹、李欣、初冬梅：《国家地缘脆弱性探索——缅甸案例及对中国地缘战略启示》，载《地理科学进展》2016年第6期；刘若楠：《次地区安全秩序与小国的追随战略》，载《世界经济与政治》2017年第11期。

[4] D.C. Kang, “Between Balancing and Bandwagoning: South Korea’s Response to China,” Vol.9, No.1, 2009, p.6.

引起参与地缘政治竞争的其他大国的敌视和面临被所追随大国抛弃的风险。因此，沃尔特（S.M.Walt）认为小国更有可能搞“大国平衡”外交，以避免被大国控制，或者通过加入弱势方以增强自身的影响力。^[1]但小国采取的“大国平衡”策略有可能引起大国的敌视，从而增加小国面临的安全风险。基于此，越来越多的学者提出“对冲战略”，即小国既与地缘政治竞争中的大国保持接触以获取收益，同时也利用大国竞争使它们相互制衡，以降低小国自身的安全威胁。^[2]

然而，体系层面的大国地缘政治竞争并不能完全解释小国的全部对外行为。比如，即便面临相似的中美地缘政治竞争环境，新加坡和菲律宾等东南亚国家选择对冲中国，而老挝和柬埔寨却选择追随中国。^[3]在这种情况下，战略偏好被引入国家对外行为分析之中。“战略偏好”指国家领导人面对外部威胁时所偏爱的应对方式。^[4]领导人不同的战略偏好往往导致国家应对外部威胁时的手段差异。江忆恩（A.I.Johnston）将国家的战略偏好分为三种：调和主义战略偏好，其主要依赖外交、经济手段、跟随强者、平衡

[1] S.M. Walt, “Alliance, Balancing and Bandwagoning,” in R. Art&R. Jervis ed., *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues*, New York : Pearson Longman, 2013, p.125.

[2] 关于对冲战略的讨论参见 Special Issue of *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol.19, No.3, 2019。

[3] 参见张宇权、冯甜恬：《新加坡对华“对冲战略”的实践与失衡》，载《中山大学学报（社会科学版）》2019年第3期，第129—136页；陈世凤：《应对大国崛起：新加坡对华对冲战略评析》，载《外交评论》2018年第3期，第63—101页；陈庆鸿：《菲律宾对华对冲战略评析》，载《当代亚太》2015年第6期，第133—154页；Brantly Womack, “Asymmetry and Systemic Misperception: China, Vietnam, and Cambodia during the 1970s,” *Journal of Strategic Studies*, Vol.26, No.2, 2003, pp. 92-119; Heng Pheakdey, “Cambodia-China Relations: A Positive-Sum Game?” *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol.31, No.2, 2012, pp.57-85; John Ciorciari, “China and Cambodia: Patron and Client?” International Policy Center Working Paper, No.121, 2013, pp.1-39, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2280003; Martin Stuart Fox, “Laos: The Chinese Connection,” in Dajit Singh ed., *Southeast Asian Affairs 2009*, Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2009, pp.141-169。

[4] Alastair Iain Johnston, *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History*, Princeton: Princeton University Press, 1995, pp.38-39.

联盟行为以及其他低强制性政策；防御性战略偏好，其主要依赖对外部边界上的被动防御；进攻性/扩张主义战略偏好，其主要依赖越过边界的进攻性、预防性、先发制人的或使用优势军事力量实施的惩罚性行为。^[1]不同国家在塑造国家战略偏好时也不尽相同，小国更关注政权的独立性和面临的安全威胁，也希望扩大经济收益以维持生存。周明指出，哈萨克斯坦等中亚国家的政治精英偏好以捍卫政权生存为优先目标，他们参与地区合作机制的目的，首先就是要确保该机制不威胁本国政权的生存，其次是能否带来预期收益。^[2]具体而言，当小国高度重视维护政权的独立性，感受到了强烈、紧迫的安全威胁，不注重经济收益时，该国将有可能形成进攻型战略偏好，并传导出平衡大国的对外行为模式；当小国注重经济收益，不注重维护政权的独立性，没有感受到强烈的安全威胁时，该国将有可能形成防御性战略偏好，并传导出追随大国的对外行为模式；当小国重视维护政权的独立性及获取经济收益，但尚未感受到强烈的、紧迫的安全威胁时，该国将有可能形成调和型战略偏好，并传导出同时进行接触和平衡大国的对冲行为模式。

综上所述，地缘政治竞争显示国家面临的外部风险，尚不足以决定其会采取何种方式应对风险。而战略偏好虽然决定国家采取何种方式应对外部风险，但并不能明确国家面临的具体风险。因此，地缘政治竞争与战略偏好共同决定国家的对外行为。正如周明所言，从结构制约和精英偏好的角度评估中亚国家参与地区合作机制，可实现结构与国家能动性两方面的结合。特定国家是否以及在多大程度上参与欧亚经济联盟，是一个国家的政治精英在结构所提供的机遇和约束条件下所作出的综合决定。^[3]一般而言，当小国面临激烈的大国地缘政治竞争时，其将被迫“选边站”，即追随或平

[1] 李晓燕：《战略文化与国家行为——江忆恩战略文化理论述评》，载《世界经济与政治》2006年第7期，第34页。

[2] 周明：《哈萨克斯坦对欧亚经济联盟的参与及限度——结构制约与精英偏好的影响》，载《俄罗斯研究》2020年第3期，第142—148页。

[3] 同上，第150页。

衡大国。反之，当小国面临缓和的大国地缘政治竞争时，其既有可能追随大国、对冲大国，也有可能保持中立。

基于上述分析，本文的基本假设如下：一是当小国面临激烈的大国地缘政治竞争，领导人形成进攻型、防御型、调和型战略偏好时，其很有可能相应地平衡大国或追随大国；二是当小国面临缓和的大国地缘政治竞争，领导人形成进攻型战略偏好时，其很有可能平衡大国；三是当小国面临缓和的大国地缘政治竞争，领导人形成防御型战略偏好时，其很有可能追随大国或保持中立；四是当小国面临缓和的大国地缘政治竞争，领导人形成调和型战略偏好时，其很有可能对冲大国。

二、缅甸面临的地缘政治环境

缅甸既扼守孟加拉湾和印度洋的出海口，又是南亚与东南亚的汇合处，地缘战略地位重要。缅甸前总统吴努（U Nu）曾指出：“看一下我们的地缘地位：泰国在东边，中国在北边，印度在西边，南边有马来西亚和新加坡等国。我们就像是在仙人掌中的一个葫芦。”^[1]正因如此，大国在东南亚的地缘政治竞争对缅甸的外交政策产生了深远影响。冷战时期，面对美苏在东南亚以及中越在湄公河地区的地缘政治竞争，缅甸采取中立主义外交政策，以规避卷入大国竞争的风险。^[2]冷战结束后，美苏在东南亚的地缘政治竞争戛然而止，中越关系实现正常化，缅甸面临的地缘政治环境大为改善。同时，由于中国在东南亚的影响力有限以及美国在该地区拥有强大盟友网络，中美竞争尚未延伸至东南亚。^[3]此外，小布什（George W. Bush）执政后美国的战略重心转向全球反恐，而中国则支持美国在中东和南亚反恐，中美紧

[1] David Steinberg & Fan Hongwei, *Modern China-Myanmar Relations. Dilemmas of Mutual Dependence*, Copenhagen: NIAS Press, 2012, pp.11-12.

[2] 关于缅甸中立主义外交政策的讨论参见：Chi-shad Liang, *Burma's Foreign Relations: Neutralism in Theory and Practice*, New York : Praeger Publishers, 1990。

[3] Nian Peng, *International Pressures, Strategic Preference, and Myanmar's China Policy since 1988*, Singapore: Springer Publishing, 2020, p.37.

张关系趋缓。在这种情况下，中美在东南亚的地缘政治竞争较弱。尽管如此，美国仍对缅甸军政府采取经济制裁和外交施压的敌对政策，成为缅甸的最大外部威胁。中国则支持缅甸军政府，成为缅甸可以依赖的主要合作伙伴。

2009年奥巴马（Barack Obama）上台执政后，美国开始抛出“重返亚太”和“亚太再平衡”战略，加快了遏制中国的步伐。邻近中国的东南亚成为美国遏制中国的重要一环。首先，美国提出将中国排除在外的“跨太平洋伙伴关系协定”（TPP），试图构建由美国主导的亚太区域经济秩序；其次，美国巩固与菲律宾、新加坡等盟国及伙伴国的关系，同时改善与越南、缅甸、柬埔寨的关系，平衡中国在东南亚日益增长的影响力；再次，美国支持菲律宾在南海与中国抗衡，并以“航行自由行动”增加美军在南海的军事存在。总体而言，奥巴马时期中美在东南亚的竞争增多，但这是一种软性、间接的避免直接对抗的非零和博弈。^[1]中美在东南亚不断上升的地缘政治竞争既给缅甸带来风险，同时也带来了机遇。一方面，缅甸要避免深度卷入中美竞争，以规避政权独立性受损的风险；另一方面，缅甸可从中美获取贸易投资和经济援助，通过改善缅美关系降低对华依赖，同时扩大中缅合作以避免激怒中国。^[2]

2016年特朗普（Donald Trump）上台后提出“印太战略”，并着手组建美日印澳“四国联盟”，从安全和经济领域与中国进行全方位对抗，中美地缘政治竞争加剧。^[3]这一度使得缅甸在中美之间维持平衡的难度加大。但自2017年8月缅甸发生罗兴亚恐袭事件后，美国长期对缅施压，缅甸难以借助美国来平衡中国。同时，中国加速推进“一带一路”倡议、中缅经济走廊和建设中缅命运共同体，支持缅甸应对罗兴亚难民问题，再度成为缅甸可以依赖的重要合作伙伴。

[1] David Shambaugh, “U.S.-China Rivalry in Southeast Asia: Power Shift or Competitive Coexistence?” *International Security*, Vol.42, No.4, 2018, p.125.

[2] M. Hiebert, A. Jackson, P. Nguyen, “Myanmar’s New Dawn: Opportunities for Aung San Suu Kyi and US-Myanmar Relations,” CSIS Report, Sept, 2016, p.16, <https://www.csis.org/analysis/myanmars-new-dawn>.

[3] 关于“印太战略”与中美战略竞争的最新讨论，参见：Special Issue of *International Affairs*, Vol.96, No.1, 2020, pp.1-209。

三、缅甸领导人战略偏好的演变

由于缅甸领导人对政权独立性、安全威胁及经济收益的认知不断变化，缅甸的战略偏好也在改变。丹瑞（Than Shwe）执政时期，缅甸高度重视政权独立性，强烈地感受到来自美国的安全威胁，不太重视获取经济收益，形成进攻性战略偏好。登盛（Thein Sein（及民盟（NLD）执政之后，缅甸重视经济收益和政权独立性，对安全威胁的感知大为降低，转而形成调和型战略偏好。

（一）丹瑞时期缅甸的战略偏好

丹瑞执政后缅甸领导人认为外国势力会通过扶植缅内部反对力量来达到推翻军政府、控制缅甸的目的，因而极力阻止外国渗透和干涉，坚决维护政权独立性。1996年，丹瑞在巩发党（USDP）例行会议上专门强调独立自主外交政策的重要性。他说：“一个国家可能看起来或者听起来是独立的，但重要的是它不能在其他国家的压力之下被迫采取和奉行某种外交、国防以及包含立法、行政和司法机构的经济政策。”^[1]1997年3月，丹瑞在第52届建军节上告诫士兵：“我们国家内部的反对势力试图勾结外部具有扩展意图的新殖民主义者来攻击我们的国家，并采取多种方式和手段来夺取政权。”^[2]1999年，丹瑞又在第79届国庆节上强调：“不允许损害国家稳定、和平和发展的缅甸人民必须拥有饱满的爱国主义和联邦精神，来粉碎新殖民主义者和勾结国外势力的国内反动力量的伎俩。”^[3]2008年11月22日，

[1] “SLORC Chairman Senior General Than Shwe Addressed the Concluding Session of the Annual Meeting of the Union Solidarity and Development Association,” *The New Light of Myanmar*, Sept.15, 1996, <http://www.ibiblio.org/obl/docs3/BPS96-09.pdf>.

[2] “Than Shwe Delivered an Address at the 52nd Anniversary Armed Forces Day,” *The New Light of Myanmar*, Mar.28, 1997, <http://www.burmalibrary.org/docs6/NLM1997-03-28-text.pdf>.

[3] “Message from the Chairman of the State Peace and Development Council Senior General Than Shwe on the 79th Anniversary of National Day,” *The New Light of Myanmar*, Dec.2, 1999, <http://www.burmalibrary.org/NLM/archives/1999-12/msg00002.html>.

在经历“纳吉斯”风暴的肆虐和宪法公投所引发的西方国家指责后，丹瑞警告道：“今天，一些大国正试图通过实行殖民主义来干涉他国内政，从而达到控制他国的目的。所以我需要提出警告，你们应该继续保持高度警惕来反抗这些威胁，从而保护我们的国家。”^[1]

除了高度重视政权独立性，丹瑞还非常担忧缅甸面临的安全威胁。正如缅甸学者貌昂妙（Maung Aung Myoe）所言：“尽管少数民族武装对缅甸的内部安全构成重要威胁，外部安全威胁在缅甸军队的现代化扩张中仍占据重要地位。”^[2]1988年军方接管政权后，美欧对缅甸采取敌对政策，使其长期面临严峻的外部安全威胁。2008年5月，美国等西方国家派遣军舰赶赴孟加拉湾参与对缅甸遭受“纳吉斯”风暴的救灾援助，使缅甸对西方国家武力入侵的担忧达到顶峰。^[3]正因如此，缅甸军政府确立的“三大主要国家任务”首先就是政治目标，而国家稳定和地区和平又是其中的首要任务。此外，在军政府制定的2008年宪法中，严防联邦和国家分裂是政府最重要的两大目标。^[4]由此可见，在军政府治下，国家安全的重要性远超过经济发展和提升缅甸的国际声望。^[5]

在竭力维护政权独立性和应对安全威胁的背景下，丹瑞对经济收益的关注度相对较低。1997年8月，丹瑞在一次演讲中专门阐述政治、经济及国防力量的关系。他说：“只有当政治力量足以保证国家团结时国家才能够发展经济……只有当经济足够强大时国家才能够建设国防力量……政治实

[1] “Senior General Than Shwe Sends National Day Message,” *The New Light of Myanmar*, Nov.22, 2008, <http://www.burmalibrary.org/docs5/NLM2008-11-22.pdf>.

[2] Maung Aung Myoe, *Building the Tatmadaw: Myanmar Armed Forces since 1948*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2009, p.11.

[3] Nian Peng, *International Pressures, Strategic Preference, and Myanmar's China Policy since 1988*, Singapore: Springer Publishing, 2020, p.74.

[4] Constitution of the Republic of the Union of Myanmar (2008), Printing & Publishing Enterprise, Ministry of Information, Sept ,2008, p.13, http://www.burmalibrary.org/docs5/Myanmar_Constitution-2008-en.pdf.

[5] Jurgen Haacke, *Myanmar's Foreign Policy: Domestic Influence and International Implications*, London: Routledge, 2006, p.21.

力是基本因素，经济因素是连接政治和国防的中心。”^[1]2001年3月，丹瑞再次表示，没有政治的稳定，经济就不能取得大的增长。^[2]对于丹瑞而言，强大的国防力量能够保证政治稳定，而政治稳定又能保证经济发展，经济发展又能够促进国防力量强大和政治稳定。在这组对比关系中，军事力量和政治实力的重要性和优先性明显超过了经济发展。

（二）登盛时期缅甸的战略偏好

登盛上台后仍注重政权独立性。2011年3月30日，他在总统就职演讲中说道：“我们不会受控于任何国家。我们将会在国际关系中保持中立立场。我们也绝不会允许外国在缅甸驻军。”^[3]同年5月，登盛在庆祝五一国际劳动节时呼吁：“新殖民主义者利用假装成工人的傀儡们密谋损害我们国家和工人的利益。他们的颠覆计划不仅玷污了工人的尊严，还导致大量工人失业，并严重打击了经济和社会发展。因此，全体工人应该和国家一起来反击假装维护工人权益的新殖民主义者和他们的走狗。”^[4]2012年1月，登盛在缅甸第64个独立节上强调：“一些大国正试图通过多种方式和手段来影响小国。因此，人民需要联起手来保卫我们的独立和主权。”^[5]不过，尽管登盛宣称

[1] “Senior General Than Shwe Delivered An Address at the Conclusion of Management Course No 11 for USDA Executives,” *The New Light of Myanmar*, Aug.26, 1997, <http://www.burmalibrary.org/docs6/NLM1997-08-27-text.pdf>.

[2] “Chairman of the State Peace and Development Council Commander-in-Chief of Defense Services Senior General Than Shwe Delivered an Address at the 56th Anniversary Armed Forces Day Parade,” *The New Light of Myanmar*, Mar.28, 2001, <http://www.burmalibrary.org/NLM/archives/2001-03/msg00028.html>.

[3] “President U Thein Sein Delivers Inaugural Address to Pyidaungsu Hluttaw,” *The New Light of Myanmar*, Mar.30, 2011, <http://www.burmalibrary.org/docs11/NLM2011-03-31.pdf>.

[4] “Government Will Keep Trying to Enable Workers to Enjoy Fruits of Development,” *The New Light of Myanmar*, May.1, 2011, <http://www.burmalibrary.org/docs11/NLM2011-05-01.pdf>.

[5] “All the People Should Be Well Aware of the Fact that National Unity is of Utmost Importance,” *The New Light of Myanmar*, Jan.4, 2012, <http://www.burmalibrary.org/docs12/NLM2012-01-04.pdf>.

要反抗外部渗透和外国干涉，但在他执政的中后期却很少谈及于此。这一方面是因为缅甸的民主化进程快速推进，西方国家逐步与缅甸恢复外交关系，缅甸对西方干涉的担忧大为减弱。另一方面，登盛在执政的中后期转向经济改革，大力发展国际贸易和吸引外资。在这种背景下，登盛避免提及外国干涉，以便顺利推动缅甸融入全球经济。

与丹瑞对经济利益的关注较低相比，登盛极为重视经济收益。他在就职演讲中表示，要将经济实力置于仅次于政治实力的重要地位。2013年1月，登盛在首届缅甸发展合作论坛开幕式上的讲话中说：“为了发展经济，我们需要利用我们从国际社会获取的科技知识和资源。”^[1]同年5月，登盛又称：“多亏了外资的流入，我们的人民才会享受到高科技转移的成果。我们正在竭尽全力地成为一个国际标准的商业市场……与国际社会重新接触能够帮助缅甸融入全球经济，这对缅甸的发展有利。”^[2]2013年6月，登盛在会见世界银行代表团时呼吁道：“缅甸急需资本和技术来发展经济，我们欢迎外国投资者来促进我们的经济复兴。我们已经放松了外资准入，现在是投资缅甸的最好时刻，缅甸政府会尽最大努力帮助外国投资者。”^[3]2014年1月，登盛在第二届缅甸发展合作论坛上阐述了外资带给缅甸的好处。他说：“我愿意邀请所有的利益相关者，包括我们的发展伙伴来携手合作进一步促进缅甸的未来发展……尽管我们有大量的土地和水资源，但我们的生产率低，这是一个问题。因此政府将会在伙伴的帮助下解决这些问题。”^[4]

[1] “Nay Pyi Taw Accord to Strengthen Cooperation with Global Partners to Ensure Better Public Service Delivery,” *The New Light of Myanmar*, Jan.20, 2013, <http://www.burmalibrary.org/docs14/NLM2013-01-20-red-op.pdf>.

[2] “Friendlier Relations with World Countries Intend to Ensure Betterment of People, Promote Trade and to Make Them Understand Myanmar,” *The New Light of Myanmar*, May.2, 2013,<http://www.burmalibrary.org/docs15/NLM-2013-05-02.pdf>.

[3] “Myanmar Would Help Foreign Investors the Most Possible Degree: President,” *The New Light of Myanmar*, Jun.15, 2013, <http://www.burmalibrary.org/docs15/NLM-2013-06-15-red.pdf>.

[4] “President U Thein Sein Addresses 2nd Myanmar Development Cooperation Forum,” *The New Light of Myanmar*, Jan.28, 2014, <http://www.burmalibrary.org/docs17/NLM2014-01-28.pdf>.

登盛时期对安全威胁的关注明显降低。在他的就职演讲中，他将发展军事力量置于国家三大任务（政治实力、经济实力和军事实力）的最后一项。^[1]这一方面是因为缅甸与西方国家的关系得到改善，特别是启动军事交流，使缅甸对西方军事干涉的担忧急剧降低；另一方面，登盛积极推动政府、军方与少数民族武装举行和谈，极力缓和民族矛盾，国内的安全威胁也逐步减弱。

（三）民盟时期缅甸的战略偏好

民盟上台后奉行独立、不结盟和积极的外交政策。国家顾问昂山素季 (Aung San Suu Kyi) 曾在 2016 年 4 月专门阐述缅甸的外交政策。她说：“自从缅甸在 1948 年获得独立后，缅甸就采取了独立、不结盟和积极的外交政策原则，缅甸不仅与周边国家发展紧密关系，也与世界各国发展关系。”^[2] 缅甸外交部网站则写到：缅甸将不会在国际问题上与任何阵营结盟……缅甸反对战争、帝国主义和殖民主义，主张维护与世界各国的友好关系。^[3] 2017 年缅甸爆发罗兴亚难民危机后，昂山素季不仅在多种外交场合驳斥西方国家的指责，还亲赴国际法庭为缅甸政府面临的种族灭绝指控辩护。对此，貌昂妙指出，缅甸的外交政策在昂山素季的指导下将在国际舞台上更加独立和积极。^[4]

民盟政府还极为重视经济发展。正如仰光大学教授秋秋盛 (Chaw Chaw Sein) 所言：“她（昂山素季）的外交政策方式是获取广泛的外部援助以促

[1] “President U Thein Sein Delivers Inaugural Address to Pyidaungsu Hluttaw,” *The New Light of Myanmar*, Mar.31, 2011, <http://www.burmalibrary.org/docs11/NLM2011-03-31.pdf>.

[2] “Strength of the People,” *The New Light of Myanmar*, Apr.23, 2016, http://www.burmalibrary.org/docs22/23_April_16_gnlm.pdf.

[3] “Emergence of Foreign Policy,” Ministry of Foreign Affairs of Myanmar, http://www.mofa.gov.mm/?page_id=32.

[4] Maung Aung Myoe, “The NLD and Myanmar’s Foreign Policy: Not New, But Different,” *The Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 36, No. 1, 2017, p.96.

进缅甸社会的经济发展。”^[1]为推动经济发展，民盟政府启动经济和行政改革来改善缅甸的投资环境，同时持续深化与域内主要经济体的合作，深度参与东盟和全球多边经济合作机制，推动缅甸融入全球经济。民盟政府还强调以民为本的经济发展模式，希望将缅甸与外部的经济联系建立在人民获益的基础之上，从而巩固执政的民意基础。由此可见，经济发展既是民盟获取国内支持的重要手段，也是其扩大国外交往的主要目的。

民盟上台初期缅甸与西方的关系进入“蜜月期”，双方的经济合作、政治交往和军事交流继续推进，缅甸面临的西方安全威胁持续降低。2016年5月，民盟主办的周刊《浪潮》(D Wave)刊文指出，缅甸的外交政策本质上是一个“双赢”政策，它是一个“让敌意变短友谊变长”的政策。^[2]尽管自2017年罗兴亚难民危机爆发以来缅甸与西方国家关系受阻，但西方国家主要是以外交谴责的方式孤立缅甸政府，通过暂停军事交流和制裁高级军官的方式“惩罚”缅军，并无对缅甸进行军事干涉的意图和行动。与此同时，昂山素季将民族和解作为头等大事来抓，亲自担任联邦和平对话委员会主席，设立民族和解中心，召开“21世纪彬龙大会”来推进民族和解进程。缅军也启动与少数民族武装的和谈，并通过单方面停火来推动双方签署停火协议，少数民族冲突对缅甸国内的安全威胁降低。

四、冷战后缅甸对华政策

丹瑞执政时期，中美在东南亚的地缘政治竞争较弱，但缅甸面临来自美国的安全威胁。形成进攻型战略偏好的缅甸领导人主动与中国开展全面合作，以抵抗美国威胁。登盛执政时期，中美在东南亚的地缘政治竞争上升，

[1] Chaw Chaw Sein, “Myanmar’s Post-election Foreign Policy,” Policy Brief, Myanmar Institute of Strategic and International Studies (MISIS), Jun, 2016, p.12, https://myanmarsisis.org/publication_pdf/chaw-chaw-sein-myanmars-post-election-foreign-policy-misis-website-wd7I4L.pdf.

[2] Maung, Aung Myoe, “The NLD and Myanmar’s Foreign Policy: Not New, But Different,” *The Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol.36, No.1, 2017, p.96.

缅甸既面临卷入中美竞争的风险，又可以利用中美竞争使自身利益最大化。形成调和型战略偏好的缅甸领导人既积极改善缅美关系来降低对华依赖，同时又保持对华合作以获取收益。民盟执政时期，中美在东南亚的地缘政治竞争加剧，缅甸因罗兴亚难民问题被美国指责。形成调和型战略偏好的缅甸领导人通过加强对华合作减轻自身来自美国的压力，同时开展多元化外交平衡中国的影响力。

（一）丹瑞时期缅甸的对华政策

在进攻型战略偏好的影响下，丹瑞将维护政权独立性和应对美国威胁作为首要任务。为此，他在不损害政权独立性的前提下主动推进与中国的全面合作，增强抵御美国威胁的能力。在经济领域，缅甸大幅提升与中国的贸易和投资合作，以经济增长巩固国内统治和增强军事实力，更好地应对美国威胁。缅中贸易从 1990 年的 2.57 亿美元增长至 2010 年的 33.72 亿美元^[1]，中国成为缅甸第二大贸易伙伴。中国对缅投资也从 1995 年的 15 万美元急速上升至 2010 年的 82.69 亿美元^[2]，成为缅甸最大的外资来源国之一。缅甸从中国获得的经济援助从 1989 年的 5000 万元（人民币）上升至 2009 年的 140 亿元。^[3]

在政治领域，丹瑞分别于 1996 年、2003 年和 2010 年三次出访中国，积极寻求中国对缅甸政治改革的支持，以减轻西方的外交压力。1996 年 1 月丹瑞首次出访中国，双方签署《中缅联合公报》，缅甸重申支持“一个中国”原则，同意将缅中经贸技术合作推向新水平。^[4]2003 年 1 月丹瑞再次访华，他表示感谢中国在各种地区和国际场合对缅甸的外交支持，希望进一步加

[1] 根据缅甸信息服务中心的数据整理所得，Myanmar Statistical Information Service, http://www.mmsis.gov.mm/sub_menu/statistics/statDbList.jsp?vw_cd=MT_ZTITLE。

[2] 同上。

[3] Maung Aung Myoe, *In the Name of Pauk-Phaw: Myanmar's China Policy Since 1948*, Singapore: ISAS, 2011, p.163.

[4]《中缅联合公报》，中华人民共和国国务院公报，1996 年第 1 号，<http://www.gov.cn/gongbao/shuju/1996/gwyb199601.pdf>。

强双边合作。^[1]2010年9月，丹瑞启动任内最后一次访华行程。他向中国介绍了缅甸大选的准备情况，中国表示支持缅甸的政治转型。^[2]

在军事领域，缅甸国防军总司令丹瑞、副总司令貌埃（Maung Aye）以及海军、陆军和空军司令都访问过中国。缅甸还邀请中国军舰到访，举行救援性质的联合军事训练，以“友情价”或优惠贷款从中国获取大量武器装备^[3]，增强自身军事实力。缅甸从中国进口的武器装备从1989年的3400万美元增长至2011年的2.77亿美元^[4]，中国成为缅军的主要武器供应国。缅甸还派遣军官赴中国接受专业训练，邀请中国军事技术人员赴缅升级或建造军事基础设施，在中国援助下发展国防工业。

（二）登盛时期缅甸的对华政策

登盛上台之后，缅甸既开展对华经贸合作以获取经济利益，同时又改善与美欧及日印等国的关系，试图降低对华依赖，维护政权独立性。在经济领域，缅中贸易额从2010年的33.72亿美元上升至2014年的96.93亿美元。^[5]不过，受密松水电站项目暂停事件影响，中国对缅甸投资从2011年的43.45亿美元下降至2013年的0.56亿美元，之后又在2015年回升至33.23亿美元。^[6]同时，随着西方对缅甸经济制裁相继解除，缅甸与西方国

[1] “Senior General Than Shwe, President Jiang Zemin Discuss Bilateral Cooperation Myanmar Expresses Gratitude for China’s Cooperation in the Nation Development Tasks with Goodwill,” *The New Light of Myanmar*, Jan.12, 2003, <http://www.burmalibrary.org/NLM/archives/2003-01/msg00010.html>.

[2] “Senior General Than Shwe Meets PRC State Council Premier Mr Wen Jiabao,” *The New Light of Myanmar*, Sept.13, 2010, <http://www.burmalibrary.org/docs09/NLM2010-09-13-op.pdf>.

[3] Nian Peng, *International Pressures, Strategic Preference, and Myanmar’s China Policy since 1988*, Singapore: Springer Publishing, 2020, p.57.

[4] 根据瑞典斯德哥尔摩国际和平研究所武器交易数据库数据整理所得，SIPRI Arms Transfers Database, <http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/values.php>。

[5] 根据缅甸信息服务中心的数据整理所得，Myanmar Statistic Information Service, http://www.mmsis.gov.mm/sub_menu/statistics/statDbList.jsp?vw_cd=MT_ZTITLE。

[6] 同上。

家的经济合作重新启动。缅甸还加强与东盟、日本、韩国、印度等国的经济联系与合作，试图提升域内国家在缅甸经济发展中的作用，减轻对华经济依赖。在这种情况下，新加坡对缅甸的投资从2012年的4.18亿美元上升至2015年的42.46亿美元。从2011—2015年，地区国家对缅的投资也不断上升：马来西亚从0.51亿美元上升至2.57亿美元；印度从0.73亿美元上升至2.24亿美元；日本从0.04亿美元上升至22.19亿美元；韩国从0.25亿美元上升至1.28亿美元。^[1]

在政治领域，缅甸既维持与中国的高层互访，稳定双边关系，又加强与域内其他国家以及西方国家的政治关系，以减轻对华政治依赖。正如貌昂妙所言，通过靠近美国减轻缅甸对华依赖是登盛政府对华政策的决定性因素之一。^[2]2011年5月，登盛访华时与中国签署36个协议和备忘录，同意建设缅中全面战略合作伙伴关系。^[3]2013年4月登盛再次访华时表示双边关系将会达到全面战略合作伙伴关系的高度。2014年6月登盛在最后一次访华时表示缅甸欢迎中国投资。缅甸还寻求中国对其民族和解进程的支持，对亚投行、“中印缅孟经济走廊”及“一带一路”倡议表示欢迎。与此同时，登盛也积极加强与周边及西方国家的关系。2011年10月，登盛访华后不久即出访印度，有意在中印之间维持平衡。登盛还于2012年3月访问日本，成为28年来首次访日的缅甸元首。从2012年9月至2014年9月，登盛先后访问了美国、英国、法国、德国、瑞士、荷兰等。

在军事领域，缅甸继续从中国购置武器装备，并于2013年举办首届缅中战略安全磋商。2011—2015年，缅甸从中国进口9.69亿美元的武器装备，

[1] 根据缅甸信息服务中心的数据整理所得，Myanmar Statistic Information Service, http://www.mmsis.gov.mm/sub_menu/statistics/statDbList.jsp?vw_cd=MT_ZTITLE。

[2] Maung Aung Myoe, “Myanmar’s China Policy since 2011: Determinants and Directions,” *The Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 34, No. 2, 2015, p.21.

[3] “Myanmar, PRC Issue Joint Statement on Establishing Comprehensive Strategic Cooperative Partnership,” *The New Light of Myanmar*, May. 29, 2011, <http://www.burmalibrary.org/docs11/NLM2011-05-29.pdf>.

占缅甸武器进口总额的 58.23%。^[1] 尽管如此，缅北军事冲突，尤其是缅军炮弹落入中国境内造成中国公民伤亡，也干扰了缅中军事合作。同期，缅军快速提升与俄罗斯和印度的高层互访频率，签署了多份防务合作协议，采购大量军事装备，派遣大量军官赴俄、印接受军事培训，参加印度主导的“米兰”联合军演，允许俄、印军舰访缅，以平衡中国的军事影响力。^[2]

（三）民盟时期缅甸的对华政策

民盟执政后，缅甸对华合作水平提升，平衡中国的力度降低。首先，民盟上台后不久，昂山素季不顾当地民众反对重启暂停中的莱比塘铜矿项目，试图以此来减轻缅甸社会的反华投资情绪，增强中国企业投资缅甸的信心。^[3] 2017 年 4 月，缅甸总统廷觉 (Htin Kyaw) 访华时与中国正式签署拖延已久的中缅石油管道输油协议以及皎漂经济特区协议。其次，民盟政府高官支持中国提出的合作倡议，希望提升缅中经济合作水平。昂山素季任内首次访华时表示，希望进一步提升与中国的贸易及投资合作，为缅甸创造就业机会、减少贫困，促进地区平衡发展。^[4] 她还积极支持亚投行、中印缅孟经济走廊、“一带一路”倡议、中缅经济走廊和中缅边境经济合作区。2018 年 9 月两国签署政府间共建中缅经济走廊的谅解备忘录、12 月成立缅甸实施“一带一路”指导委员会，2020 年 1 月表示同意推动中缅经济走廊从概念规划转入实质建设阶段。新冠肺炎疫情暴发后，两国建立了疫情期间必要人员往来的“快捷通道”。再次，昂山素季及廷觉在访华时曾屡次呼

[1] 根据瑞典斯德哥尔摩国际和平研究所武器交易数据库数据整理所得，SIPRI Arms Transfers Database, <http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/values.php>。

[2] 关于缅印、缅俄关系的最新研究参见 Nian Peng, “Budding Indo-Myanmar Relations: Rising But Limited Challenges for China,” *Asian Affairs*, Vol.50, No.4, 2019, pp.588-601; Ludmila Lutz-Auras, “Russia and Myanmar: Friends in Need?” *The Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol.34, No.2, 2015, pp.165-198。

[3] 与缅甸仰光大学教授金妙祖 (Yin Myo Thu) 的访谈，仰光，2017 年 10 月 27 日。

[4] “Joint Press Release between the Republic of the Union of Myanmar and the People’s Republic of China,” Government of Myanmar, Aug. 22, 2016, <http://www.statecounsellor.gov.mm/en/node/208>.

吁中国在缅甸民族和解进程中发挥作用，寻求中国对“21世纪彬龙大会”的支持，以稳步推动民族和解进程。最后，中缅军事合作虽然受到缅北武装冲突的干扰，但中国仍是缅主要武器来源国之一。2016—2019年，缅甸从中国进口3.06亿美元的武器装备，占缅甸武器进口总额的40.37%。^[1]

与此同时，缅甸加速改善与美欧关系，积极融入东盟，主动提升与日本、印度和俄罗斯的关系水平，进一步推进多元化外交，减轻对华依赖。2016年9月，昂山素季在访华之后一个月即访问美国，双方同意扩展并深化在经贸、政治及社会交往等领域的合作，尤其是美国务院与缅甸外交部开展年度对话、美缅讨论高标准的双边投资协定、美国将重新给予缅甸贸易最惠国待遇以及对缅甸提供教育医疗援助。^[2]昂山素季访美后一个月，美国正式解除对缅甸的经济制裁。2017年5月，昂山素季访问欧盟，获取欧盟对缅甸民主进程的支持。不过，自2017年罗兴亚难民危机发生后，美欧对缅政策出现大转弯，对缅外交谴责逐步升级，缅甸不得不转向东盟、日本、印度等域内国家。2016年5月缅甸总统廷觉首访老挝，6月昂山素季访问泰国，凸显缅甸主动融入东盟的积极姿态。接替廷觉的新总统温敏（Win Myint）也在上任三个月后首访泰国，延续民盟执政后缅甸总统首访东盟国家的新惯例。此外，昂山素季任内四次访问日本，廷觉和温敏三次访问印度。廷觉还在2016年5月东盟—俄罗斯建立对话关系20周年纪念活动期间访问俄罗斯。缅甸还通过引入东盟和日本介入罗兴亚难民问题来降低对中国的依赖。比如，缅甸允许东盟在罗兴亚问题中发挥调解作用，并邀请菲律宾外交官罗萨里奥·马纳洛（Rosario Manalo）加入调查委员会。最后，缅甸与俄、印军事合作快速推进，两国成为缅甸武器来源、军事交流、军事培训和军事演练的主要合作伙伴。

[1] 根据瑞典斯德哥尔摩国际和平研究所武器交易数据库数据整理所得，SIPRI Arms Transfers Database, <http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/values.php>。

[2] “President Obama and Aung San Suu Kyi Celebrate Progress in Burma,” White House, Sept.15, 2016, <https://www.whitehouse.gov/blog/2016/09/15/president-obama-and-daw-aung-san-suu-kyi-celebrate-burmese-progress>.

五、“政变”后缅甸的对华政策走向

2021年2月1日，缅甸军方突然扣押包括昂山素季、温敏在内的民盟高层，并宣布接管国家政权。缅军发动“政变”的表面原因主要有两点：一是缅军批评联邦选举委员会在2020年11月的选举中舞弊，要求其更正候选人名单上的错误，并重新计票，但联邦选举委员会未处理；二是缅军认为大选结果不公会引发民众集会，严重影响国家稳定。^[1]

深层原因主要有三点：一是缅甸的权力结构失衡。由于民族冲突久拖不决、民族国家建构尚未完成，缅军得以长期以国家守护者姿态自居，并以2008年宪法条款保留政治特权。特别是2017年若开邦发生恐怖袭击事件后，缅甸的民族冲突与宗教种族冲突相互叠加，军方在维护国家安全中的地位显著上升。而民盟因应对罗兴亚难民问题不力以及为军方“辩护”，引起部分少数民族和西方国家不满，内外支持均被削弱。缅甸的权力结构由此大幅向军方倾斜，民盟的弱势愈发凸显；二是军方与民盟的结构性矛盾。民盟的最终目标是消除军人特权，实现真正的民主，而军方则需要保留特权，维持对缅甸政治的主导权，二者之间的矛盾很难调和。因此，双方好不容易积累起来的默契在修宪论面前逐步破裂。尤其是民盟在2020年大选中取得绝对压倒性优势，必将更有底气继续推进修宪进程，从而挑战军方底线。^[2]而军方则难以通过扶持在大选中惨败的巩发党对民盟进行制衡，这促使军方考虑先发制人；三是军方对民盟彻底失去耐心。2020年选举结束后军方屡次公开发声

[1] 缅甸军方2021年2月1日发布的总统府202101号命令明确列出这两大原因，参见孟湘君：《缅甸国防军宣布接管政权 全国进入紧急状态一年》，中新网，2021年2月1日，<https://www.chinanews.com/gj/2021/02-01/9401513.shtml>。

[2] 2021年2月1日，民盟发表《民盟主席杜昂山素季告人民书》称将继续推进修宪。参见：《总统和国务资政等关押人员现状如何？民盟发声谈国防军接管政权》，缅甸金凤凰报，2021年2月2日，<https://mp.weixin.qq.com/s/AeWqSGVdU8QvxDwGDqR0hw>。

指责选举舞弊，要求民盟做出合理解释，但民盟坚决维护选举结果，拒绝做出任何更改。即便军方在政变前一周公开表示“军队忠于宪法并不代表不会接管政权”，民盟依然坚称“改变选民的意志就是违法”。^[1]双方的回旋余地不断被压缩，最终导致彻底决裂。

“政变”后缅甸的对华政策仍将由中美地缘政治竞争和缅甸领导人战略偏好共同决定。拜登（Joe Biden）上台之后，中美之间将会出现极为激烈 的竞争，但不太可能出现冲突。^[2]双方将围绕基础设施建设、区域经济合作机制、经济援助及盟友和伙伴关系建设在东南亚展开竞争。^[3]两国还将在南海就航行自由、国际规则和资源开采方面展开博弈，但爆发军事冲突的风险下降。^[4]由此可见，缅甸面临激烈的中美地缘政治竞争。此外，“政变”后美国签署行政令对缅甸高级军官及其亲属和企业实施制裁，并冻结缅甸在美国超过 10 亿美元的资产。^[5]在“政变”和罗兴亚问题的双重压力下，美国还将加码对缅经济制裁和外交施压，缅甸会面临越来越大的美国压力。在这种情况下，中国是缅甸军政府能够依靠的唯一大国，对新外长温貌伦

[1]《国防军发声引“惊雷”，军队忠于宪法并不代表不会接管政权》，缅甸金凤凰报，2021 年 1 月 26 日，<https://mp.weixin.qq.com/s/gWb15grNliniAZkhHWDD-A>；《联邦选举委员会发声，改变选民的意志就是违“法”》，缅甸金凤凰报，2021 年 1 月 29 日，<https://mp.weixin.qq.com/s/oA2mHognYJHG17twg0yrSQ>。

[2] Amanda Macias, “Biden Says There Will Be ‘Extreme Competition’ with China, But Won’t Take Trump Approach,” *CNBC*, Feb.7, 2021, <https://www.cnbc.com/2021/02/07/biden-will-compete-with-china-but-wont-take-trump-approach.html>.

[3] Ryan Hass&Ryan McElveen&Robert D. Williams ed., *The Future Of US Policy Toward China: Recommendations for the Biden Administration*, Washington: The Brookings Institution, 2020, pp.46-51.

[4] Ibid., pp.52-59; Paul B. Stares, “Preventive Priorities Survey 2021,” Council on Foreign Affairs, Jan.14, 2021, https://cdn.cfr.org/sites/default/files/report_pdf/pps_2021_01.14.2021_onlineversion.pdf.

[5] Antony J. Blinken, “Designating Officials and Entities in Connection with the Military Coup in Burma,” U.S. Department of State, Feb.11, 2021, <https://www.state.gov/designating-officials-and-entities-in-connection-with-the-military-coup-in-burma/>.

(Wunna Maung Lwin) 的任命也显示出缅甸更加靠近中国。^[1]

“政变”发生后，美国施压和制裁缅甸军政府，要求军方“还政于民”，同时缅国内“反政变”抗议活动此起彼伏。缅甸陷入内忧外患的困境，军政府的政权独立性受到威胁。而实际掌权的缅甸国家管理委员会主席、缅军总司令敏昂莱（Min Aung Hlaing）被视为强硬派和保守主义者，拒绝在政治和安全事务上作出妥协。^[2]比如，他拒不释放昂山素季、温敏等民盟领导人，拒绝将政权移交给民盟，并镇压国内抗议者。但这并不意味着缅甸将重新回到到 1988 年军政府时期的进攻性战略偏好。相反，缅甸会延续调和型战略偏好。原因在于缅甸面临的安全威胁下降，同时对经济收益的需求提升。第一，由于目前美国防疫任务重和国内问题多等原因，拜登政府不可能对缅甸进行军事干涉。加之疫情期间缅军在少数民族地区暂时停火，大规模军事冲突有所减少，民众抗议活动也逐渐平息，缅甸未面临紧迫性安全威胁。第二，敏昂莱已组建国家管理委员会，任命具有丰富执政经验的各省邦行政长官和中央政府部门部长，批准新投资项目，提振经济。实际上，敏昂莱在“政变”后不到一周就发表电视讲话称，缅甸将延续目前的政治、经济、外交、疫情防控等政策，愿与国际社会继续保持密切合作。^[3]紧接着，他在 2 月 18 日召开的首次外交事务委员会会议上表示，缅甸不会闭关锁国。^[4]4 月 24 日，他还亲赴雅加达出席东盟缅甸问题特别峰会，

[1] Bertil Lintner, “China the Geopolitical Winner of Myanmar’s Coup,” *Asian Times*, Feb.4, 2021, https://asiatimes.com/2021/02/china-the-geopolitical-winner-of-myanmars-coup/?mc_cid=49cccf8b30&mc_eid=6e454c3b72.

[2] M.Farmaner, “It’s Time To Talk About Min Aung Hlaing,” *Huffington Post*, Apr.13, 2017, https://www.huffingtonpost.co.uk/mark-farmaner/min-aung-hlaing_b_15001514.html; Nian Peng, *International Pressures, Strategic Preference, and Myanmar’s China Policy since 1988*, Singapore: Springer Publishing, 2020, p.142.

[3] 高佳义 :《缅甸国防军总司令敏昂莱接管国家权力后首次发表电视讲话》，中新网，2021 年 2 月 9 日，<https://www.chinanews.com/gj/2021/02-09/9408327.shtml>。

[4] 令狐少萍、高佳义 :《缅甸国家管理委员会主席敏昂莱：周边外交对目前的缅甸至关重要》，央视网，2021 年 2 月 18 日，<http://m.news.cctv.com/2021/02/18/ARTITQ31vnLfsS4ckflkQ2OC210218.shtml>。

且未拒绝东盟的建议。会议期间，他还与联合国秘书长缅甸问题特使会面。由此可见，敏昂莱希望通过外交接触获取外界的政治支持，以减轻军方压力和提升军政府的合法性，同时吸引外资发展经济，巩固军政府统治。

综上所述，保留调和型战略偏好的敏昂莱在中美地缘政治竞争激烈的背景下将进一步靠近中国，以抵御美国的压力和巩固国内统治。尽管如此，他也可能因中国与缅北“民地武”的联系而本能地不会完全信任中国，而同时与俄罗斯发展紧密关系。^[1]2021年2月11日，敏昂莱透露已同时批准使用中国、俄罗斯和印度生产的新冠疫苗，反映出他同时获取中俄印支持的政治考虑。^[2]2月18日，他强调周边外交是目前缅甸外交工作中最重要的部分，缅甸会和包括东盟国家在内的世界各国积极发展和平友好关系。^[3]4月28日，缅甸军方和国家管理委员会发言人左敏吞（Zaw Min Tun）表示，周边国家都是缅甸的友好邻邦，希望东盟以及包括中国在内的周边国家给予缅甸支持和信任。^[4]由此可见，缅甸军政府会积极发展与东盟、中国、印度等周边国家以及俄罗斯的外交关系。此外，“政变”后缅甸社交媒体出现了一些针对中国和中缅合作项目的情绪化言论^[5]，甚至出现打砸抢烧在缅中资企业的恶性事件，加之在密松水电站事件影响下缅甸民众仍然“隐含

[1] Bertil Lintner, “China the Geopolitical Winner of Myanmar’s Coup,” *Asian Times*, Feb.4, 2021, https://asiatimes.com/2021/02/china-the-geopolitical-winner-of-myanmars-coup/?mc_cid=49cccf8b30&mc_eid=6e454c3b72.

[2]《缅甸批准使用中国生产的新冠疫苗》，中新网，2021年2月13日，<https://www.chinanews.com/gj/2021/02-13/9411255.shtml>。

[3] 令狐少萍、高佳义：《缅甸国家管理委员会主席敏昂莱：周边外交对目前的缅甸至关重要》，央视网，2021年2月18日，<http://m.news.cctv.com/2021/02/18/ARTITQ31vnLfsS4ckflkQ2OC210218.shtml>。

[4]《国家管理委员会发言人接受中方媒体采访》，缅甸金凤凰报，2021年5月5日，<http://www.mmgpmedia.com/static/content/RD/2021-05-05/839519231065464832.html>。

[5]《陈海大使就当前缅甸局势接受缅甸媒体采访》，中国驻缅甸大使馆，2021年2月16日，<http://mm.china-embassy.org/chn/sgxw/t1854265.htm>。

着对中国投资的偏见”^[1]，中缅经贸合作仍将遭遇一定民意阻力。特别是在少数民族地区，中国在资源领域的投资可能会加剧当地的民族冲突。^[2]最后，随着疫后经济发展对外债需求的攀升，未来缅甸对中国贷款可能引发“债务陷阱”的担忧也会持续存在。这些都会成为缅甸军政府发展缅中关系的负面因素，影响缅中关系的稳定发展。

“政变”发生后中国一方面同缅甸相关各方进行接触沟通，推动缅甸局势缓和降温，早日恢复正常；另一方面，中国支持联合国秘书长缅甸问题特使的斡旋努力，支持东盟以“东盟方式”缓和缅甸局势，不赞成部分西方国家在联合国激化缅甸局势的言行。此外，中国还通过派遣专家组和援助疫苗等方式助缅抗疫。总体而言，中国正在不干涉内政的前提下，通过对缅劝和促谈和支持外部斡旋的“双管齐下”方式，积极推动缅甸局势早日实现“软着陆”，确保中缅关系平稳向前发展。

【收稿日期：2021-05-06】

【修回日期：2021-05-19】

(责任编辑：林浩昆)

[1] 李晨阳、孟姿君、罗圣荣：《“一带一路”框架下的中缅经济走廊建设：主要内容、面临挑战与推进路径》，载《南亚研究》2019年第4期，第126—127页。

[2] SiuSue Mark&Indra Overland&Roman Vakulchuk, “Sharing the Spoils: Winners and Losers in the Belt and Road Initiative in Myanmar,” *The Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol.39, No.3, 2020, p.398.