

主持人语

2021年2月1日，缅甸政局突变，大批民众走上街头进行“和平”抗议。缅甸陷入社会动荡、疫情蔓延、经济衰退和外部制裁的多重困境。缅甸军人放松对权力控制，开启和深化政治转型的进程暂告终止，军人政治重回主导地位。

与会专家认为，军政逻辑始终伴随着缅甸政治的发展。缅甸军人的特殊地位可追溯到王朝时期，并在争取民族独立与维护联邦完整的斗争中得到增强。缅甸独立后不同时期政治的起承转合都与缅军及其采取的行动相关。缅甸的军政逻辑包含军人集团的主观意愿与利益需求、国家利益需求、民众情感与利益需求和国际认知层面。此次缅甸政局动荡具有政治权力、经济利益、观念文化方面的结构性根源。其中，基层社会的结构性撕裂是军政权力博弈的深刻根源。

对于军人政治将给缅甸未来发展带来何种影响，有观点认为缅甸军方缺乏民众的信任，难以牢固地掌握政权。缅甸政治发展的军政逻辑很可能因此次军人执政引发的乱局被彻底打破。历史与人民将对缅甸下步发展道路作出选择，改革的道路在缅甸行不通，缅甸未来有可能发生革命。也有观点认为，缅甸可能陷入下一轮的政治乱局，国家转型前路漫漫。在中美大国博弈背景下，此次政局突变必将对缅甸外交产生冲击，军政府今后可能在原则上奉行消极中立主义。中国将延续过往经验谨慎应对，但中缅经贸合作的前景不容乐观。

与会专家围绕与缅甸军人政治密切相关的重新大选、民

盟武装革命、农村在政局动荡中的角色、中国和美西方 NGO 的角色作用等角度展开分析和讨论。各位专家从各自学科角度对缅甸问题发表了重要见解，希望能进一步发挥跨学科的优势，做好缅甸问题研究，为我国对缅工作提供有价值的政策建议。

翟崑

2021 年 4 月 10 日

博雅工作坊第 41 工作间

缅甸军人政治：现实与常理

2021 年 4 月 4 日

今年 2 月初，缅甸政局突变，军方扣押政府高官，接管国家并宣布该国进入紧急状态。此后，大批民众走上街头“和平”抗议，引发缅甸社会动荡。缅甸是二战后军人执政时间最长的国家，累计超过半个世纪。军人政治在该国经济发展、社会结构、政治文化和政治参与等领域占据重要地位。如何理解军人政治在缅甸长期存在的根源？军人政治又将给缅甸未来的发展带来哪些影响？本期工作坊将围绕上述问题进行交流与探讨。

厦门大学东南亚研究中心/南洋研究院教授范宏伟的发言题目是《缅甸军人政变困局与中国政策选择》。范宏伟指出，自 2011 年以来，缅甸的民主化转型进程已经历了十年光阴，却在 2021 年初被军事政变所中断。尽管缅甸军方一再宣称，他们会在紧急状态结束后举行大选并归还政权，但是缅甸国内外并不相信这一承诺，而是要求军方将权力交还给昂山素季与缅甸全国民主联盟（民盟）。

1948 年独立后，军人在缅甸政治中的角色不断被强化与机制化，最终获得了缅甸宪法的明确界定与保障。缅甸历史上总共发生过四次军事政变（1958 年、1962 年、1988 年与 2021 年），其中比较著名的是 1962 年政变，因为这次政变开启了军人长期执政的时代。1962 年 3 月 2 日凌晨，缅甸军人

发动政变，夺取了国家政权。政变当天，中国驻缅使馆就将政变消息报回国内，并在报告中作出了形势判断：缅甸军方发动的是一场纳赛尔性质的、全面接管国家政权的军事政变。新军人政府已经控制住了缅甸的全国局势，建议北京方面在接到缅方通知后迅速承认新政府。但是，北京方面并不同意该形势判断，中国驻缅使馆得到的指示是：密切关注其他国家对缅甸政变的反应和做法，接触缅甸新政府中部长级别以上的官员，可以以使节个人的名义对其任职表示祝贺，但不要急于公开表态。

政变具有突发性和意外性，在基本信息不够明朗的情况下，不急于表态是中国外交的一贯做法。但是，缅甸新政府却对中国使馆的“观望”态度表示了不满。1962年3月6日，缅甸新政府主动告知中方：印度驻缅大使承认了缅甸新政府并得到了缅甸新外交部长的接见。当时正值中印边境局势紧张时期，北京方面认为不宜再推迟对于缅甸新政府的承认。于是，当天24点前，中国驻缅大使向缅甸外交部递交了中国政府的承认照会以及周总理发给奈温的贺电，中国成为第四个承认缅甸奈温军政府的国家。

1988年8月，缅甸动乱发生后，中国一直没有公开表态，在外交承认上的做法更加谨慎。直到9月8日形势恶化，中国外交部才发表了希望缅甸问题得到妥善解决的温和声明。彼时西方国家要求中国同它们一道向缅甸当局施压，也被中国以干涉内政为由予以拒绝。但后来，中国把原本要捐赠给缅甸前政权的体育器材给了政变上台的军政府，并在捐赠仪式上插了两国国旗，暗示了中国对于缅甸新政府的承认。此

后，中国继续在体育、人道主义援助等不太敏感的领域与缅甸当局保持互动，推动中缅关系向前发展。

范宏伟表示，今年的缅甸局势比以往更复杂，中国的对缅政策必须考虑各方的态度与压力。但根据历史经验，中国在政策选择上仍然会保持谨慎性。

中国社科院亚太与全球战略研究院副研究员周方治的发言题目是《缅甸政局动荡的结构性根源》，他创建了“经济利益结构—政治权力结构—观念文化结构”的分析模型来解释缅甸政治动荡的原因。

经济利益结构指的是对一个国家内生产性资源与经济利益的分配；政治权力结构指的是政治系统中的权力集团在国家权力竞争与分配过程中的相对地位与相互关系；观念文化结构则涉及官方意识形态、社会传统文化对政治权威的形塑问题。对于一个国家来说，经济利益结构是基础，决定着政治权力结构的运作；同时，政治权力结构的运作又会受到观念文化结构与外部因素的影响。只有经济利益结构、观念文化结构、外部因素与政治权力结构之间相互协调，政治局势才能保持稳定，否则就会出现政治动荡乃至政治转型。对于缅甸来说，经济、政治、文化三大结构都出现了问题，且缺乏一个调整三大结构的稳定支点。所谓支点，一般是指政治权力集团，即由多元身份认同相似的社会公众组成的，拥有政治自觉意识，并能以可持续的方式有组织地参与政治权力博弈，以实现其利益诉求的社会聚合体。缅甸的政治权力集团主要包括军人集团、民盟·民主派（中产与知识精英）、少数民族集团、僧伽集团及新兴商业集团。

缅甸的经济利益结构问题在于至今没有摆脱闭关自守的经济发展模式。在英国殖民时期，缅甸曾经是东南亚最富的地区之一。但奈温军政府上台后，开始搞封闭式的中央计划经济，导致经济每况愈下。1988年，新军人政府上台后，迫于当时的经济压力，逐步对外开放，转向以市场为导向的经济发展道路。但是，缅甸在经济发展上有很强的排外性，至今对外开放程度不高。昂山素季执政后，对外国投资更加敏感，导致中缅的许多经济合作项目进展缓慢。2018年后，缅甸经济持续恶化，军方认为昂山素季发展经济的能力欠佳，无法赢得民心，然而2020年大选的结果依然是民盟取得了胜利，因此军方一口咬定民盟在选举中舞弊。

缅甸的政治权力结构问题在于没有处理好新兴权力集团与既得利益集团之间的关系。昂山素季领导的民盟作为新兴权力集团进入了缅甸政治的核心圈层，并没有对军方的既得利益进行清算，而是与之达成了妥协，军方势力依然留在核心圈层内。但是，僧伽集团、新兴商业集团却未能进入核心圈层。此外，昂山素季也奉行大缅族主义，将少数民族集团挡在了核心圈层之外。正是因为核心圈层内只有军方与民盟两个集团，所以军方才没有多少顾虑，敢于政变。

缅甸的观念文化结构问题在于没有建立统一的官方意识形态。民主化开始后，军方的权威开始瓦解，但基础还在；少数民族想要联邦主义，却受到昂山素季的大缅族主义的打压；新兴商业集团想要全球化来发展经济，普通民众却反对全球化支持民粹主义。缅甸国内多种观念并存，意识形态领域四分五裂，无法为民盟巩固权力提供足够的支持。

周方冶指出，在三大结构都出现问题的情况下，缅甸可能只有在政治强人的领导下，抓住历史机遇，才能摆脱困境，否则又将陷入下一轮的政治乱局。

前中缅友协研究部研究员彭宏伟的发言题目是《缅甸政局走势“猜想”》。彭宏伟提到，在东亚国家中，缅甸的军人统治的时间是最长的，也是最稳固的。军人统治的合法性来源于对缅甸建国的贡献，以及在国家反分裂的斗争中所发挥的作用。军人统治的方式主要有两种：直接统治与间接统治。1962年政变后，奈温所创立的革命委员会就属于直接统治。2010年创立由军人掌控的联邦巩固与发展党（巩发党）则属于间接统治。

缅甸1988年动乱发生后，上台的新军人政府开始进行一定程度的民主宪政改革，逐步由直接统治转向间接统治。随着缅甸民主化转型的推进，军方与昂山素季达成了妥协。军方之所以愿意让步，是因为昂山素季是一个和平主义者，她愿意走曼德拉的道路，不搞转型主义，不剥夺军方的存量利益。可是，在2019年，昂山素季前往海牙国际法庭应诉罗兴亚人种族灭绝案，让军方感到了威胁。虽然昂山素季是去海牙为军方辩护，但海牙法庭通过了委派第三方调查委员会调查罗兴亚人问题的决议。缅甸军方担心自己因此成为第二个米洛舍维奇，受到审判，因此对于昂山素季的应诉行为非常不满，认为她损害了军方利益。

昂山素季的另一个问题在于她把民主看得过于简单，坚持少数服从多数的原则。她虽然不直接打压少数民族，但因坚持多数原则做出了许多伤害少数民族情感的行为，所以缅

甸的少数民族对昂山素季也不满意，担心她的民主原则会造成多数人的暴政。军方则想在缅甸搞比例代表制，通过比例代表制可以对少数民族分而治之，又可以防止民盟一党独大再次损害军方的利益。

彭宏伟认为，从当前局势看，改革的道路在缅甸是行不通的，缅甸的未来有可能会发生革命。此外，缅甸军方不可能像以前一样牢牢掌握政权，因为其糟糕的执政历史已经让缅甸民众不再信任军队。

信息工程大学国别与区域研究中心教授钟智翔的发言主题是《缅军在缅甸政治生活中的地位与作用》。据介绍，缅军是缅甸独立后在国家政治生活中长期占主导地位的一支重要政治力量。目前，缅军共有陆、海、空三个军种，共 57 万兵力，由国防军总司令敏昂莱指挥。

缅甸国防军是在缅甸民族解放运动中孕育和建立起来的。1940 年，我缅人协会总书记昂山被日本人请到了东京，开始了联日抗英争取民族独立的斗争。1941 年 12 月，在日本的扶植下，缅甸独立军宣告成立，随后与日军一起进攻英属缅甸。1945 年 3 月，缅军举行抗日总起义，配合盟军向驻缅日军发动全面进攻，并在之后的缅甸独立斗争中发挥了重要作用。缅军的政治地位是由历史和现实决定的，并被写入了缅甸 2008 年宪法。宪法第六条第 6 款写道，“国家始终坚持军队在国家政治生活中的领导地位。”此外，宪法还规定缅军担负着“坚持联邦不分裂、民族团结不破裂、主权稳固和捍卫宪法”的职责。总之，缅甸 2008 年宪法为缅军至高无上的政治权力提供了法律与制度层面的保障。

自 1948 年独立以来，缅甸的政治发展经历了四个阶段：1948-1962 年议会民主时期；1962-1988 年军政府时期；1988-2010 年新军人政府时期；2010 年后的民主转型时期。每个时期的起承转合都与缅军及其采取的行动相关。具体来说：1948 年，以昂山将军为首的政治家参与并领导了缅甸独立运动，成立了缅甸联邦。1962 年，以奈温将军为首的国防军发动政变，开启了缅甸的军政府时代，并实行缅甸式社会主义道路。1988 年，以苏貌将军为首的国防军再次发动政变，建立新军人政府，实行市场经济主义制度。其后，苏貌的接班人丹瑞大将培育了军方的代理人政党——联邦巩固与发展党，实行代理人制度下有纪律的民主。2021 年以敏昂莱大将为为首的国防军发动第三次政变，维护军方所宣称的有纪律的民主。

由于缅军坚定地认为自己是国家的缔造者、国家利益的维护者、国内和平的捍卫者，以维护国家主权安全、国家核心利益为己任，所以对 2010 年以来缅甸的政治转型、修宪以及对少数民族地方武装（民地武）提出的联邦制等问题十分敏感。而自 2015 年民盟执政以来，又出现了民盟与军方的政治双中心，阻碍了缅甸政治的正常发展。2021 年 2 月 1 日，缅军再次接管政权表明其仍是缅甸政治的主宰。在经过 2016 年初至 2021 年初的政治双中心之后，缅甸政治又回到了由缅军领导的单一轨道上。然而，缅甸的民主进程已经启动，再回到过去军人独裁的老路是不可行的，建立由缅军主导的、有各方参与的（如果民盟不作重大让步会被排除在外）、利益调和的政治架构，将会是缅甸今后若干年发展的方向。

北京大学外国语学院副教授杨国影的发言主题是《缅甸军人特殊地位的历史渊源》。杨国影认为，缅甸军人的特殊地位与其历史渊源有关。在缅甸历史上的王朝时期，军事与政治紧密联系在一起。由于缅甸王室没有建立明确的王位继承制，导致统治集团内部的斗争非常激烈。驻守四方的王室成员在地方拥有武装与税收的权力，很容易发展成割据一方的诸侯，当他们的势力足够强大的时候，就会挑战中央王朝的权威。王朝内部被征服的少数民族也经常掀起反抗缅甸统治的斗争。此外，缅甸王朝还经常发动对外战争，与周边的清王朝、泰国的阿瑜陀耶王朝、印度的阿萨姆邦国等开战。长期的对外战争与内部的分裂斗争造就了缅人尚武善战的性格与军政结合的传统。

王朝时期，缅甸的广大平民被分为“阿台”（athi）和“阿姆丹”（ahmudan）两大类。阿台指耕种土地的农民，占全国劳动力的大多数，他们只管耕种土地，向国王缴纳赋税，如无特殊情况无须服役。阿姆丹意为“服役者”，是专门承担王室劳役的民众。阿姆丹内部又分为三类：一类是专门为国王耕种土地的御田农；一类是为国王承担各种杂役的阿姆丹；人数最多的一类则是专门服兵役的军事阿姆丹。军事阿姆丹的地位较高，国王诏令阿台不得与军事阿姆丹平起平坐；战争结束后，国王也会根据军功授予军事阿姆丹相应的头衔与封号，进一步提高其社会地位；军事阿姆丹拥有的份地也较多，就连最普通的士兵都有5缅亩的土地，是御田农份地面积的5倍。军事阿姆丹一般以缅人为主，后来出于扩充兵种的需要，也会吸纳少量其他民族的兵员。军事阿姆

丹制度在缅甸社会存在了上千年，成为现代缅甸军人政治的历史渊源。

在缅甸的现代历史上，军人在争取民族独立与维护联邦完整的斗争中所发挥的作用进一步增强了他们的政治与社会地位。昂山将军被视为缅甸的国父与缅军的缔造者，在缅甸国内具有崇高的威望。但是，历史地位与历史贡献并不意味着缅甸军人能够始终享受历史红利。缅甸军人的观念明显是与现代化进程脱节的，他们过于强调历史传统与信奉强权领袖，轻视法律与制度的建设。在今天的缅甸，历史渊源已经不足以为军人执政提供足够的合法化理由了。

北京外国语大学亚洲学院副教授宋清润的发言主题是《缅甸政治发展的军政逻辑和军人治理》。宋清润认为，可以从以下多个层面分析缅甸政治发展的军政逻辑：军人集团的主观意愿与利益需求；国家利益需求；民众情感与利益需求；国际认知层面。其中，从国家利益需求层面看，缅甸作为一个多民族国家，为保证政治稳定，防止国家分裂，实现实质统一，需要一支强大的军队发挥主心骨作用，但这一军政逻辑并不意味着军人能够长期执政。

另外，缅甸政治发展的军政逻辑是否会因为此次军人执政引发的乱局而被打破？从分析军人四次执政的情况来看，这次乱局或许是军人主导政治的一个转折点。从 1948 年独立至今，缅甸军人直接掌权或由其扶持的政党执政的时间共约 56 年，分为四个时期：奈温领导的军人看守政府时期（1958 年 10 月-1960 年 2 月）；奈温军人政府时期（1962 年 3 月-1988 年 9 月）；新军人政府时期（1988 年 9 月-2011 年 3 月）；巩

发党政府时期（2011年3月-2016年3月）。

1958年10月，吴努总理委托奈温将军领导看守政府稳定缅甸局势，军人首次执政符合程序，具有合法性，并于1960年2月主动交还了政权。1962年3月，缅甸因政治、民族、宗教矛盾激化而陷入动荡，尝到权力甜头的奈温将军以“及时控制乱局”为由，发动政变，推翻吴努政府并废除了1947年宪法，控制住了局势。这次政变使缅甸避免了因少数民族要求脱离联邦而分裂，因此也具有一定的合理性。在国际层面，美国等西方国家为防止缅甸倒向苏联，也并未对军人执政进行干预。然而，奈温军政府的26年统治却使缅甸从独立时的亚洲较富国家沦为世界最穷国家之一，民怨沸腾，最终爆发了1988年动乱。1988年9月，苏貌将军以“结束恶化局面”为由，发动政变，废除1974年宪法，建立新军人统治。新军人上台后开始发展市场经济并承诺进行多党制选举，军方在1990年大选中惨败，却拒绝交权，并开始直接执政。2010年，军方领导的巩发党在没有民盟参加的选举中赢得胜利，继续执政至2016年3月。

在2016年的大选中，巩发党惨败于民盟，军人执政的军政逻辑失效了。在第三波民主化浪潮的影响下，军方的残酷统治引发了缅甸民众的普遍不满，他们从情感上抵制军方的统治。从国际层面看，冷战结束后，西方国家对缅甸军政府的制裁愈发严厉，此时的缅甸经济对外依存度高，西方的制裁导致军政府的经济发展乏善可陈，进一步削弱了其执政合法性。虽然民盟执政后，缅甸经济依然没有起色，但民众却不愿军人重返政坛，国际社会也对缅甸军方施加了巨大压力，

军人治理国家越来越不合时宜。因此，缅甸政治发展的军政逻辑很可能因此次军人执政引发的乱局而被彻底打破。

云南大学缅甸研究院副研究员钟小鑫的发言主题是《缅甸基层社会结构与军人政治》。钟小鑫指出，2021 年政变发生后，缅甸城市的街头抗争非常激烈，乡村却处于平静状态。为什么会出现城乡的二元分异？缅甸军人政治频繁抬头，并且能够长期存续的社会基础何在？

对于上述问题，钟小鑫从缅甸基层社会结构的角度予以解释。缅甸基层社会结构具有双重特征：一是公民权利等级制；二是僧俗共同体。缅甸的公民权利等级制呈倒金字塔结构，占总人口 2/3 的缅族佛教徒居于最顶端，往下依次为非缅族佛教徒、非缅族非佛教徒、非原住民，他们占总人口的 1/3。僧俗共同体则是指缅甸的一个村落社区对应一个佛寺，佛寺将缅甸基层社会的公共生活组织起来。Melford Spiro 在《佛教与社会》一书中写道，“缅甸村落存在的目的，就是为了维持和供养僧侣和佛寺……正是这个高于一切的目标的存在，使村落成为一个富有凝聚力和充满合作精神的共同体。”在缅甸的政治生活中，无论是军政府、巩发党还是昂山素季领导的民盟，都将佛教作为政治修辞、政治动员的工具。

缅人作为主体民族，他们的政治诉求具有结构性矛盾。缅人对内强调国家整合，反对少数民族分裂主义，希望结束国家割据状态；对外则具有地缘政治的恐惧感，担心周边的中国、印度、孟加拉国等人口大国对缅甸的威胁。为了整合国家与抵御他者，缅人需要强有力的国家与军队。面对少数

民族，缅人希望维系现有的公民权利等级制，维持自身的优势地位。同时，缅人泛化了僧俗共同体的理想，希望将其推广至全国，这就导致了他们对多元主义民主的排斥。因此，缅甸陷入了民主诅咒之中：一方面，缅人希望有强大的国家与军队来维系统一、抵御他者，另一方面，他们却对军人的威权与专制深感不满。一方面，缅人对民主充满向往，另一方面，他们却反对平权与多元主义民主，担心民主化后少数民族与自己平起平坐，丧失优势地位。缅甸的基层社会不喜欢威权统治，但缅人对于族群政治、地缘政治的理解会在客观上召唤威权统治。

此外，缅甸存在“弱国家与弱社会”的结构。弱国家是指地方政府与基层民众之间普遍的合谋关系（受贿与行贿）在很大程度上消解了国家对基层社会的控制力。经济与技术上的落后，以及民族地方武装的长期割据，都彰显着缅甸作为弱国家的治理困境。弱社会是指民间社会难以对国家行为产生实质性的影响力。乡村社会则更为羸弱，农民最常思考的问题是如何在军政府的统治下尽可能地获得生存条件与生存空间，而不是如何推翻军政府。弱国家与弱社会的结构支撑了缅甸政治转型的内卷化，使得军人政权长期存续。

钟小鑫最后强调，缅甸的民意具有多重面孔，缅甸的民主回潮并不仅仅是军政之间的权力博弈，基层社会的结构性撕裂是更深刻的根源。

中山大学国际关系学院副研究员蔡艳君的发言主题是《非政府治理视角下的缅甸军人政治》。蔡艳君表示，以缅甸为主体的缅甸军人政治集团尚未展现出团结多民族国家、

践行现代治理的能力。缅甸军人集团所主导的军事-商业复合体中的产业以玉石、啤酒、能源、高尔夫、矿产开采为主，不能为缅甸的基础设施建设与工业发展提供支撑，更欠缺提供必要的社会服务的能力。缅甸社会服务领域的空白主要由美欧日澳等国的“政府机构—跨国企业—非政府组织”复合体来填补。在这个复合体中，政府机构出资引导与缅甸相关的国际话语，并整合各类资源；跨国企业则负责投资与产品输出，并培育相关专业技能人才，施加政策影响力；大学与智库也负责培育人才，并提供国际交流与政策指导；媒体与互联网平台则发挥着舆论引导的作用；NGO 则与缅甸军方、民地武、民主派人士、本地 NGO、大学、企业、媒体、民众等缅甸本土的相关利益方相联系，并对它们施加影响，建立多维度的联系网络，发挥着黏合剂的作用。进一步来看，这些跨国 NGO 是如何深入缅甸社会，与缅甸本土 NGO、社会企业进行博弈？蔡艳君通过三个案例进行了分析。

第一个案例是缅甸女性平权非政府组织，由一位非缅族、有海外教育经历的年轻女性创立，受 FRIDA (The Young Feminist Fund) 资助。该组织致力于在缅甸翻译及推广女性主义文学，普及青少年性教育，推动女性赋权与青年领袖能力建设等。在仰光的外国人与年轻人社区、缅甸北部建立了组织网络，并与国际相关组织有密切联系，在缅甸年轻人中有较大影响力。第二个案例是仰光郊区的社会企业，由一位非缅族、信仰基督教的中年女性创立，得到了欧盟及意大利合作发展机构的资助。该社会企业关注缅甸的生计营造、可持续发展、女性赋权、社区应急管理、文化保育等议题，主

要营收方向则是制作具有缅甸传统特色的手工艺品以及开发生态旅游。该社会企业在仰光的社区及缅北山区建立了组织网络，在环境治理、可持续发展等领域享有盛誉。第三个案例是亚洲基金会缅甸分部，这是一家跨境运营却极具本土化意识的国际非政府组织，由加拿大资深外交官 Mark McDowell 负责。该组织致力于在缅甸推进民主治理，推动和平进程，促进包容性经济发展，推动女性赋权与公民参与等事业。该组织与缅甸本土社区、社会企业、政府机构、宗教组织、民地武都建立了联系，在国际上则与多国政府部门、国际组织、跨国企业、高校与智库有联系。

以上三个案例所代表的 NGO 在缅甸社会具有巨大影响力。美欧日澳等国也通过这些 NGO 网络向缅甸民众传播民主自由的价值观与政治理念，从而深入介入缅甸社会，而这些 NGO 的运作方式（资金、人、网络）是值得中国借鉴的。

云南大学国际关系研究院博士张添的发言主题是《缅甸军人政权的外交中立分析》。

2021 年政变后为什么缅甸军政府要坚持中立主义的外交政策？缅甸军人所面临的政治生存问题与其所坚持的中立外交政策有没有关系？为回答以上问题，张添运用了政治生存理论中的内容来构建他的理论结构：第一，中立主义的本质就是利益的分配，只有均等化才有最大的独立性。第二，分配永远是不均的，但人们总喜欢用平等这个词，因为平等的利益分配经常被视为公共产品。政治生存理论最大的贡献就是填充了过程维度，把国内外政治力量结构和对外政策联系起来。根据中立程度的不同，张添将中立主义分为极端中

立、消极中立、积极中立、被动中立、虚假中立、不再中立等多个类别。其中，积极中立强调力量的均衡和制衡；消极中立则更加不偏不倚。在政治生存压力变化的情况下，中立主义会表现出不同的类别。

20 世纪 90 年代，缅甸军政府曾奉行对华依赖的虚假中立，但在民主转型进程启动后，军政府所面临的内外政治生存压力急剧增大，其中立主义政策也由虚假中立转向了积极中立。2021 年政变上台的敏昂莱政权在缅甸国内面临着四大政治压力：明确支持普选制与民盟的政治力量；不明确支持民盟但明确反对军人的政治力量；明确反对外国（主要是反华）的政治力量；缅北地区民地武的政治力量。此外，敏昂莱政权还面临着宗教界的压力与经济压力。2021 年 2 月 18 日，敏昂莱以外交政策委员会主席的身份发表讲话，强调缅甸与中印两大国接壤，必须采取谨慎措施，实行独立积极和不结盟的外交政策，不在中印两国间选边站。因此，敏昂莱政权很可能在原则上奉行消极中立主义，与中国、印度、西方都保持一定的距离，但在一些具体问题上则会采取适当偏离中立的政策，保持一定的灵活性，以追求利益的最大化。

新华社世界问题研究中心译审张云飞的发言主题是《军政民政两茫茫》。张云飞结合自己在缅甸的工作经历与亲身感受谈了以下几点看法：

第一，2021 年 2 月缅甸发生的军事政变引发了许多专家学者的思考，并对缅甸的军政府与民选政府发表了自己的看法。但是，军政府与民选政府哪个更适合缅甸？只有缅甸人民才有发言权，他们心中有比较、有答案，能够根据过往的

历史做出自己的选择。

第二，军政府和军人干政并不为缅甸所独有，而是战后东亚地区的普遍现象。缅甸民族独立的历史背景与民族复兴的历史使命为这种现象的存在提供了条件与合理性。与此同时，缅甸少数民族武装林立，政党纷争严重也为这一现象的长期存在提供了政治土壤与社会基础。

第三，军政府统治在缅甸是褒贬不一、功过两得的。客观地讲，缅甸军人争取民族独立横刀立马可赞，维护领土完整护国情怀可叹。然而，军人四次夺取政权无疑让自身形象大损，治国政绩也是毁誉参半。军政时期的国家经济状况更是缅甸人的痛点所在，20世纪50年代，缅甸曾是东南亚最富裕的国家，但军政府的统治却使今天的缅甸沦为联合国认证的最不发达的国家之一。此外，军政府为维持国家稳定所实行的民族政策也一直受缅甸少数民族的诟病。

第四，缅甸的特殊国情决定了军队的特殊地位，特殊地位又决定了军队的特殊利益。但是缅甸军队内部也有分野，上层军官与中下层军人之间是等级森严的两个世界。缅甸民众分不清纷繁复杂的军中关系，一般的缅族人对军人会有特殊的感情。

第五，缅甸的民主转型不是颜色革命。尽管在此次乱局中，有多种外部势力介入缅甸局势，以乱谋利，但是缅甸的民主转型路线最初是由丹瑞军政府所主导设计的，顺应了广大民意，并被民盟所接受。在缅甸民主转型的十年中，社会有所进步，民众逐渐觉醒，但也潜藏着各种政治力量之间的博弈。前五年是巩发党执政，巩发党政府与军人联系紧密，

可算作半个军政府。后五年是民盟执政，民盟政府是 1962 年以来缅甸首个真正的民选政府。但无论是巩发党政府还是民盟政府，从某种角度看，都是缅甸人民的选择。缅甸人自己认为，在民主转型的十年中，社会大众的确比威权时代更幸福，因为他们获得了自由与安全。尽管在民主转型的十年中，民盟与民众所期待的目标没有完全实现，但在体验了民主转型的幸福后，并没有多少人愿意回到威权时代，这也是为什么军人上台后民众反抗如此激烈的原因。

第六，2021 年 2 月的军人政变导致了缅甸当前的复杂局面。军方对缅甸的民主转型进程踩了刹车，未来会不会开民主的倒车，人们只能拭目以待。但是，无论军方有什么样的理由发动政变，或者为了实现什么样的目标，当前乱局已经对缅甸的社会稳定与经济发展，以及缅甸民众的日常生活产生了严重影响，同时也影响了中缅关系来之不易的良好局面。

张云飞认为，总之无论是军政府执政，还是民选政府执政，都是缅甸历史与人民的选择。各国人民都有选择自己的生活方式与发展道路的权利，各国人民也都会做出自己的判断。对于缅甸来说，军政民政两茫茫，国家转型路漫漫。

中国社科院亚太与全球战略研究院研究员钟飞腾的发言主题是《中美战略竞争与缅甸的发展战略选择》。钟飞腾认为，应从中缅双方各自国家利益的角度来认知缅甸局势的发展对缅甸以及中缅关系的影响。

20 世纪 40 年代以来，缅甸对于中国的作用主要有三方面：第一，地缘政治作用（二战期间中国远征军入缅作战，保卫边境安全）；第二，缅甸曾经在中国与西方国家的外交

中扮演独特角色；第三，缅甸是中国搞好与东南亚国家关系的示范窗口。当前，中国在缅利益主要有四项：第一，保证中缅边境安全，防范黄赌毒、跨国诈骗等非传统安全威胁；第二，东盟是中国周边外交的优先方向，处理好与缅甸的关系有利于强化中国与东盟的合作；第三，缅甸是中国重要的资源进口市场；第四，缅甸是中国进出印度洋的重要地缘通道。

从经济增长数据看，21 世纪以来，缅甸分享了中国经济发展的红利，自身经济实现较快发展，并在 2015 年前后完成了从低收入国家向中低收入国家的跨越。当前中国进入了一个新的发展阶段，如果缅甸能够将经济发展作为国家战略的核心，处理好与中国的关系，那么缅甸仍能继续分享中国红利。中国也应借助此次缅甸危机，做好与缅甸当局的政策沟通，推广中国的发展理念与发展经验。中国还可以帮助缅甸解决基础设施建设问题，克服地理环境对经济发展的阻碍。

从宏观世界格局看，今后相当长时期内，中美间的大国博弈不可避免，作为小国的缅甸必然会受到中美博弈之下的世界局势的冲击。缅甸的经济发展严重依赖外部环境，如果缅甸当局以经济增长为目标，其对于中国的依赖就会加强。但是美国也不可能忽视缅甸，如果美国想在中国周边干扰中国的崛起，地处东南亚与南亚交界地带的缅甸是一个比较理想的地缘战略支点。所以，中国在考虑缅甸问题时，应结合地区背景，将其南亚邻国孟加拉国也考虑进去，甚至可以由中国牵头，举办中国-缅甸-孟加拉国的三方会议，共同讨论地区问题，打破传统的东南亚与南亚的地区分野。中国在崛

起过程中，可以根据自身地缘政治的需要去改变一些传统的地缘政治概念。

商务部研究院助理研究员范伊伊的发言主题是《军政下的中缅经济关系——1988-2010 年 v. s. 2021-? 年》。缅甸 2021 年政变后，中国在缅经济利益会受到什么影响？中缅经济走廊建设前景如何？许多人都认为“民盟执政期间，中缅关系政热经冷，大项目推不动。吴登盛政府时期的经济政策更加清晰，军人集团更懂经济。军政府上台，中国企业的机会来了。1988-2010 年中缅经济经历过的‘春天’要回来了。”对于上述观点，范伊伊提出质疑，并进一步发问：应如何判断三个时期（1988-2010 年；2011-2015 年；民盟时期）中缅经济关系的好坏？

从贸易数据看，中缅两国的货物贸易规模从 1988 年的 2.56 亿美元扩大到 2010 年的 44 亿美元，增长了 17 倍。尤其是在 2009-2010 年，中国对缅进口、出口增速均高达 50%，是 22 年来两国双边贸易量增长最快的一年。中缅双边贸易量于 2011 年达到 65 亿美元，中国超过泰国（61 亿美元）成为缅甸最大的贸易伙伴国。在这 22 年间，缅甸对华出口出现过 8 次负增长，5 次年增长率超过 40% 的高速增长；同期，中国对缅出口出现 5 次负增长，4 次年增长率超过 40% 的高速增长。从投资数据看，由于几个大型中资项目获批，缅甸 2008-2009 财年间中国对缅直接投资流量出现激增，并在该财年占到了缅甸接受总外资的 86%，2010 年 3 月以后，中国对缅投资额有所回落。

如果仅从以上数据看，1988-2010 年中缅经济关系是向

好的。但是，贸易与投资金额只是中缅经济关系的一个方面。从贸易结构看，这一时期，中国对缅贸易顺差不断扩大，出现了缅甸学者认为的贸易失衡局面。但是，军火贸易、边境贸易，走私、贩毒、非法务工等非法贸易或非正式的经济活动并未被统计在内，而这些经济活动却对双边经济关系有重要影响。从投资结构看，2010年后，中国的资金已经从早期的资源密集型项目逐渐流向劳动密集型项目，但是根据以上数据，无法判断投资回报是转化成了二次投资留在当地还是离开了缅甸。从营商环境看，也无法判断中缅经济活动对于缅甸营商环境的改善产生了正面或负面效果。总之，无法判断中缅经济关系中的最终受益人是哪方。

影响中缅经济关系的因素有哪些？其中决定性因素是什么？范伊伊认为，根据比较优势理论，1988-2010年，中缅两国经济发展的客观情况决定了两国经贸关系的基本面。从经济政策看，1988年后缅甸推行市场化改革，放宽对外贸易限制，允许外商投资；中国也在20世纪80年代末加大了改革开放的力度。1994年，中缅达成边境贸易谅解备忘录，1997年双方签订贸易协定，中缅贸易机制建立。2001年中国加入WTO并在同年启动了与东盟自贸区的谈判。在这一大背景下，中缅经济关系得以快速发展。因此，1988-2010年中缅经济关系发展良好并不是因为缅甸军政府执政，而是在这一时期，中缅两国恰好都选择了市场化改革与对外开放的经济发展战略，“一拍即合”发展双边经济关系。20世纪末至21世纪初，军政府时期的缅甸搭上了中国发展的“便车”，分享了中国发展的红利。

民盟执政时期，中资企业在缅甸的大型项目遇到了阻碍，但中缅双方贸易持续扩大，贸易结构改善。中国对缅贸易顺差比例缩小，中缅经济走廊框架基本构建。2021年，军政府通过非法手段上台，严重影响缅甸经济发展，中国企业也受到波及。当前的内外条件很难再复制1988-2010年中缅经济经历过的“春天”。

在讨论环节，与会的专家学者们就缅甸军人政治相关的问题进行了深入探讨。

周方治：根据泰国的经验，只要设计好选举制度，比例代表制下也可能出现一党独大的局面。缅甸军方或许想学习泰国的经验，在比例代表制之下，让少数民族政党分走民盟的部分选票，让巩发党重回第一大党的位置。

彭宏伟：在选举问题上，缅甸军方与民盟都在拉拢少数民族政党，但它们两个都改不了大缅甸主义的老毛病。

提问：根据缅甸街头政治的发展态势与西方政治渗透的情况，民盟是否有可能通过武装革命实现其政治诉求？

钟智翔：在军方使用了切断资金链与社交网络等软镇压的手段后，缅甸街头政治出现了颓势。民盟并不是一个组织严密的政治团体，而是一个松散的政治利益联盟，所以民盟没有能力进行武装革命。而缅甸对于西方国家来说，除了有围堵中国的地缘政治价值外，并没有什么实质利益值得它们大规模投入，所以西方的政治渗透也不可能引发民盟的武装革命。

周方治：除非缅甸军方内部出现分裂或军人主动交权，缅甸其他的政治势力都没有能力撼动军方的统治。但缅甸军

方是一个黑箱，我们无法了解其内部情况。

彭宏伟：吴登盛的政绩不错，个人也有品德和威望。2013年后巩发党还得到了美国支持，但为什么 2015 年大选中吴登盛会输给昂山素季？外界都认为昂山素季的执政能力不太行，但为什么在 2020 年大选中她还能得到那么高的支持率？

张云飞：在经济发展上，昂山素季的政绩并不比吴登盛差太多，而且民盟政府的统计数据可能比军人政府的数据更真实。2015 年和 2020 年大选，军方为什么都会输掉？因为缅甸民众向往民主，讨厌威权，在情感上不愿军方重新掌权，所以他们支持民盟，支持昂山素季。

钱乘旦：2020 年大选结果出来后，为什么缅甸军方会有如此强烈的反应？是出于军方的整体利益，还是出于个别高级军官的私人利益？在此次乱局中，缅甸的广大农民又是什么反应？

张云飞：缅甸当前的街头运动主要发生在仰光、曼德勒等城市，但在军方的镇压之下，有向农村转移的态势。缅甸农民参与政治活动会受到季节的影响，在农耕季节，他们大部分时间都在劳作。选举之前，巩发党与民盟都会做农民的工作，争取他们的支持，但缅甸政治在本质上依然是精英的游戏。

钟小鑫：此次动乱对缅甸农村的影响不大，只有少数农村出身的高中生和大学生参与到街头政治中。但是缅甸的农村社会可能存在一个共识：赞成民主而不喜欢军政府。一方面，缅甸农民可能不理解民主、威权等概念的具体内容，可

他们在主观上并不喜欢军政府。另一方面，正是因为农民对民主、族群政治的不理解，为缅甸的军人威权提供了社会基础。

翟崑：中国在缅甸也有一些 NGO，中国的 NGO 在此次缅甸乱局中能发挥什么样的作用？

蔡艳君：中国在缅甸的 NGO 政府色彩太浓，与西方国家的 NGO 相比缺乏种类的多样性。当前，在缅的中资企业积极承担社会责任，有意识地提高自身在当地社区的形象，但是方式比较单一，比如在新冠疫情期间，只是捐赠物资。未来中国的 NGO 在缅甸的运作方式可以更加多样化，带有更多民间色彩。

彭宏伟：缅甸哪方政治势力上台后，其外交政策的中立度更好预测？

张添：从中国跟缅甸交往的历史经验看，民选政府外交政策的可预知性高于军政府。无论是吴努时期还是昂山素季时期，中缅关系都更加稳定。民选政府会通过外交渠道预先告知他们的对华政策，不会像军政府做完某些事后才让中国知道。而且，中立主义算某种公共产品，民选政府会致力于提供这种公共产品，所以中立度会更强。

宋清润：外国企业与缅甸的经贸合作是否会遭遇民众的持续抵制？是否会继续被误解为支持军政府的统治？缅甸能否抓住工业化的机遇？

周方治：东亚国家的工业化基本都是赶超型发展，赶超型发展的一个前提是要牺牲一代人的权益，通过工人的超负荷劳动完成资本积累。当下，西方国家的 NGO 进入发展中国

家后第一件事就是推广劳工政策，反对剥削劳动，保护劳工权益，这导致这些发展中国家不可能实现工业化所需的资本积累。缅甸除非抓住中国“双循环”的机遇，否则也很难跨过工业化的门槛。

提问：如何看待缅甸当前的信息无政府状态？是否有不利于中国的阴谋论？

张云飞：在信息爆炸的时代，什么信息都有，包括不利于中国的阴谋论。中国要消除阴谋论的不利影响，可以依托有公信力的第三方机构，但是不能指望第三方机构在任何信息上都能与中国保持一致，只要能通过这些机构发出自己的声音，去平衡负面舆论就够了。

范伊伊：可以持续性地传播中国的官方信息，让谣言没有空间，也要实事求是地讲，并投入足够的资源塑造舆论环境。

北京大学区域与国别研究院副院长翟崑教授在会议总结时表示，在这次工作坊中，各位专家们从各自学科的角度对缅甸问题发表了重要见解，希望能进一步发挥跨学科的优势做好缅甸问题研究，为国家的相关部委提供有价值的政策建议。