

中国在缅政策： 从马六甲困境到转型困境

要点

- 从2011年3月缅甸新的政府体系执政后，缅甸国内不断变化的社会政治形势为中缅两国之间的政治和经济关系带来了巨大的挑战。由于缅甸社会中不同部门对其国内的社会政治生活都产生了影响，加上其他外国势力包括美国、日本也在尝试获取在缅甸的政治和经济方面的影响力，相比于之前在缅甸占有国际优势的状况，中国现在不得不主动地参与到多样化的国家形势中。
- 中国在接受这些改变的过程中已经迈出了重要的步伐。与军政府统治时期依赖于“政府与政府”之间关系相比，中国开始更广泛地在缅甸国内政治和社会领域展开互动。连接中国与孟加拉湾的“大陆桥”策略也已经被更宏大但是仍存在不确定性的“一带一路”战略所取代；习近平主席提出了“一带一路”战略，希望通过陆路和海路向西连接中国与欧亚大陆和非洲¹。
- 但是目前中缅关系中依然存在很多挑战。缅甸政府换届、民族冲突和2015年的果敢危机，都为两国间的政治关系、边境稳定问题、公共关系以及在缅中国人的人身和财产安全问题带来了挑战。同时，中国在缅甸的投资项目也遭到了各方的批评和民众的抗议，特别是中方之前与军政府所签订的大型项目协议。另外，由于大量的自然资源贸易如木材和玉石贸易，不仅没有为当地居民带来相应的利益，反而使得当地社区和自然环境遭到破坏，这也导致缅甸民众对中国怨恨的情绪更加普遍。
- 缅甸社会政治的稳定对中方来说十分重要。中国政府官员积极在缅甸发展良好关系和支持民族和平的同时，更加关注当权政府执政体系的可持续性以及其对中国的影响。中国政府一直以来重点关注于美国，这常常主导了中国的战略思考，而忽视了对其他国家和问题的理解。这些不确定性在缅甸民选的全民民主联盟（NLD，以下简称民盟）政府3月份上台执政后，变得更加突出。
- 鉴于中缅之间的近邻关系和坎坷的历史渊源，两国在平等和互相尊重的基础上建立良好的关系十分必要。两国都应该鼓励在公共舆论、社区和利益团体之间展开相应的互动。根据中国自身的经验，缅甸应优先考虑经济变革而非政治变革。但是，中国政府官员需要明白缅甸挑战的根源是政治因素。对缅的批评不应该归咎于知识的缺乏或是“反华”情绪。能造福当地民众的项目会受到欢迎，而忽视了当地民众发展愿景的不良项目将会遭到抗拒。

引言

作为现处于十字路口具有战略意义的亚洲邻国，今天的中缅关系是国际地缘政治和区域发展中最重要的一环。从缅甸独立之后，由于两国的政治动荡，其与中国的关系常常变得十分紧张。但在最近的几十年里，因为边境两侧两国的社会和政治变化，两国之间的关系也变得更加紧密。在之前军政府统治时期，中国成为了缅甸最大的外国投资方，并在缅甸具有巨大的国际影响力。

缅甸的政治转型时期从2011年开始后，中国在缅甸许多方面的参与介入都面临挑战。那些最根本的难点仍然可能随时动摇中缅两国之间的关系，包括民族冲突、中国的投资、紧张的公共关系、政治改革和国际力量的争夺。随着今年全国民主联盟（NLD，以下简称民盟）政府开始执政，一个新的“大博弈”正在展开。这可能会为两国和这一区域带来延续几十年的影响。

本篇简报总体检视了中国和缅甸不断变化的政治和经济格局，概括了近期中缅关系的关键历史事件、发展和策略。本文重点关注在缅甸边境少数民族地区持续不断的冲突，因为这些冲突发生在这个国家自然资源最丰富的地方，而且也是争夺的最前沿。历史早已警示，如果这些地区没有包容性的和平与变革，动荡和政治失败仍将持续。

在追逐经济增长和国际影响力的同时，中国政府21世纪在缅甸和泛亚地区有着很大的雄心抱负。南中国海已经成为紧张关系的一个源头。相较之下，在过去的5年里，中国政府和相关利益方在云南边境地区已经根据缅甸的社会政治变革作出了重要的政策调整；北京政府也已经公布了其雄伟的连通中国与欧亚大陆和更远地区的“一带一路”战略。但是，要实现建立中缅两国人民受益的平等和稳定关系的目标仍然任重道远。这个过程将取决于合理的政治解决方案和让缅甸民众受益的经济关系，应该通过恰当的协商和民主接受方式来开发计划，而不是被自我经济利益或超级大国所主导。

背景

纵观历史，中国与缅甸之间的两国关系和民间关系经常陷入困境。在后殖民时代，国民党（KMT）残军在1949-50年期间从云南省侵入掸邦，在美国和台湾国民党的支持下，一直在中国-泰国边境一线活跃了很多年。紧接着，仰光发生反华暴力事件之后，毛泽东政府向缅甸的武装反对派缅甸共产党（CPB）提供了全面支持。从1968年开始，缅甸共产党控制了与云南接壤的大片边境地区，在这些地区活跃着多个与缅甸中央政府对抗的少数民族组织（请参见下文“马六甲困局”）。

1988-89年间发生的两个大事件改变了整个缅甸的政治形势：首先，一个新的军政府—国家恢复法律和秩序委员会（SLORC），加上后来的国家和平与发展委员会（SPDC），在镇压了反对奈温将军的“缅甸社会主义道路”的民主抗议活动之后掌控了政府权力；第二，随着在中国边境沿线的“解放区”内发生的一波少数民族兵变，缅甸共产党解体。

对于中国和缅甸两国领导人来说，这一系列的巨变为重建两国之间的政治关系提供了一个机遇，在国家恢复法律和秩序委员会-国家和平与发展委员会军政府执政期间，中国与缅甸政府执政的将军们建立了紧密的战略关系。缅甸国内的政治转型仍不明朗，同时中国也经历着“后毛泽东时代”的巨大变化。但从世纪之交开始，中国的对缅政策目标转变为贸易、投资和大型基础设施项目，这些政策目标预期不仅能为中国提供一个新的区域同盟，还有助于紧邻缅甸的中国国内最不发达的地区之一—云南省的发展。

中国领导人在做出这些决定的时候是基于后殖民时代的先例，认为缅甸国家军队即政府军（Tatmadaw）仍将控制政权，而忽视了与缅甸社会的其他群体进行紧密联系，包括民主反对党派、少数民族组织和当地社区。中国政府官员们虽然认识到缅甸的边境地区是被当地民众为主的少数民族武装所控制，但是他们认为在缅甸东北部的这些少数民族武装从1989年开始大多都开始与缅甸军政

府签订了停火协议。因此，对于奈温政权后时代的中缅关系，中国政府优先考虑的是促进安全和稳定，同时鼓励边境地区的私人投资，认为这能进一步推动国家的稳定和经济发展²。

自从2011年国家和平与发展委员会下台后，许多中国对缅甸政策的关键假设基础都已经改变。2008年，缅甸采用新宪法后，举行了二十年来的第一次大选，最终有着军方背景的新政府于2011年3月就职上台，前将军和国家和平与发展委员会总理登盛成为总统。与最初预料不同的是，这个准平民政府的上任为缅甸社会和政治气候带来了重大变化，在过去的几十年里第一次为国家政治和经济根本性改革带来了前景与希望。

这些初期的事件并没有标志着政府转型的终结。在之后2015年11月的第二次大选中，反对党民盟取得了大选的胜利并于2016年3月正式执政。由昂山素季领导的民盟现在肩负着加速民主变革、民族和平和经济改革方面的重要使命。经历了长期的压抑后，民盟政府的到来意味着缅甸几十年来的政治格局发生了最不可思议的改变。尽管缅甸军队仍然具有巨大的军事、政治和经济影响力，但是新产生的民主选举政府将会对缅甸今后的政策方向和外交关系产生重大影响。

在北京以及世界上其他国家的首都的政府官员们都在紧密关注并跟进这些事件。在经历了几十年的冲突和国家失败后，缅甸的国家政治和国际关系的关键时刻已经到来。

新的挑战

过去五年中缅甸新的政治形势给中国以及所有的国际势力都增加了新的挑战。尽管缅甸军队在政治和经济生活中的许多方面仍然占据主导地位，但是现实中每日的形势却变得更加复杂。在国家和平与发展委员会统治结束后的缅甸，中国若想要守护其在缅甸的利益，就不能再局限于仅与中央政府或者是军队打交道的方式。

新的挑战体现在多个领域。从中国的角度来说，

主要体现在六个方面：公民社会，经济和投资，国内政治，民族和平，国际关系和外交政策。在所有这些方面，形势目前都变得十分严峻。

- 在登盛政府放开对媒体和人民集会权利的限制后，关于中国在缅甸投资项目的报道增加，包括在克钦邦的密松水电站项目、实皆省的莱比塘铜矿项目，这引发了缅甸全国社区民众的抗议（详见下文“转型困境”和“新的危机和果敢冲突”）。与军政府时期不同的是，缅甸国内不同的党派和利益集团在可以公开地批评中国的行为。
- 尽管中国仍是缅甸最大的外国直接投资方，但新的投资规模已经开始收缩。受到2011年登盛总统延期密松水电站项目的冲击（详见下文“转型困境”），面对这种可能会厌恶中国投资的政治环境，中国的公司已经不再愿意投入更多资金。中国的商业声誉也因为少数民族边境地区掠夺性地开发木材、玉石和其他资源而受损。
- 2011年军政府下台之后，中国领导人并不期望民盟或者是任何偏向西方的政府就任。然而，反对党民盟在去年的大选中以压倒性的优势击败了前登盛总统所在的巩固与发展党（USDP，以下简称巩发党）并取得胜利。
- 登盛总统就任后，新政府的政策预示着几十年来缅甸走向民族和平最重大的行动，但是这些政策同时也带来了新的波动。其中，最明显的是武装冲突在缅甸东北部与中国接壤的多个边境地区再次爆发。这不仅仅使中国的投资面临威胁，而且缅甸的攻势也造成了云南省边境一侧的人员伤亡，使两国之间关系变得紧张。在说汉语的果敢地区冲突的重燃是危机的一个特别源头，带来了公共对立的阴影（详见下文“新的危机和果敢冲突”）。西方国家介入缅甸政府与中缅边境沿线少数民族武装之间的和平谈判也是北京政府的一大关切点，安全分析家称西方势力的存在可能会破坏中国在具有战略意义的中国西南边境到印度洋走廊的影响力。

- 登盛政府在一项国际关系的关键政策目标上取得了成功，即结束国际孤立和西方国家的经济制裁，同时也减少了缅甸对中国作为其主要国际军事、政治和经济同盟的依赖³。在过去5年中，为了重新与这个曾经被遗弃的国家建立关系并鼓励其开展政治和经济改革，西方国家的高层代表成为访问缅甸的常客。西方国家对缅甸的支持在民盟政府上任后预计会进一步增加。当登盛总统上任时，没有任何外国政府或相关利益方预测到这可能是国际事务中一个潜在的决定性变化。
- 过去五年来，在缅甸发生变化的同时，中国也在加速崛起逐渐成为一个超级大国。当中国在缅甸的影响力受到挑战时，北京启动了新的的外交政策，但是其在南中国海的有关政策备受争议。相比之下，在西部边境地区，习近平主席公布了“一带一路”战略和经济愿景——通过中亚和南亚将中国与欧洲和非洲连接起来。缅甸是这些规划中不可或缺的一个环节，但是相关的磋商几乎还没有开始。为了实现这些目标或是增加这些目标的认可程度，中国还需要付出很多努力。

目前来说，评估新的民盟政府所带来的影响为时尚早。缅甸军队仍阻碍着宪法的修订并掌控着三个重要的政府部门（国防部、内政部和边境事务部）；民盟上任初期集中于成立一个由吴廷觉和昂山素季为首的民盟领导的政权。其中，吴廷觉担任总统，昂山素季担任新设立的国务资政一职。但这很可能只是暴风雨到来之前的暂时平静，未来可能还会出现许多方面的困难。

展望未来的趋势，缅甸与中国的关系将仍然是决定重要事件发展的晴雨表，尤其是以下两个特别重要的领域：少数民族政治和经济发展。

关于少数民族政治，一项关键的挑战仍然是能否达成全国停火协议（NCA），囊括缅甸中央政府和国内所有的民族武装。在登盛总统的任期内，虽然泰缅边境冲突地区新达成的停火给当地社区带去了十分必要的解脱，但是武装冲突又在之前已经停火的靠近中缅边境的缅甸东北部地区重新

爆发。相比之下，在国家和平与发展委员会执政时期，这些地区是被作为和平与发展的典范来推广的。2015年10月，登盛政府与八家反对派武装力量签署了一份“不完整”的全国停火协议，但是大多数的少数民族组织拒绝签订这份协议，包括靠近云南边境地区的所有少数民族武装。只要冲突仍在继续，它都将会是中缅两国之间一个十分敏感的问题。

第一个预兆可能是2009年8月缅甸中央政府在果敢地区发动了针对停火的缅甸民族民主同盟军（MNDAA，以下简称果敢同盟军）的军事进攻，取代了经验丰富同盟军领导人彭家声，并试图将果敢同盟军改编为政府军控制下的边防军（BGF），这表明缅军在中缅边境地区可能实行与国内其他地区不同的政策。当时有超过37000人因躲避冲突而逃入中国境内⁴。2011年6月，登盛政府就任仅三个月后，缅政府军发动了另一场针对克钦邦和北掸邦地区的“克钦独立组织（KIO）”的攻势，打破了17年的停火状态⁵。

但是，如果缅政府军的领导人期望能够通过这一次的军事策略取得快速或决定性的胜利，那现实证明他们是错误的。缅军不仅遭遇了克钦族的反抗，而且与当地掸族和德昂（崩龙）族的冲突也重新开始。最终，果敢同盟军在2015年2月也发起了攻势，试图从缅军手中夺回果敢地区的控制权⁶。随着敌对状态的持续，缅甸最强的少数民族武装之一——佤邦联合军（UWSA，以下简称佤联军）也对缅军的行动感到担忧，佤联军发布了多份公开警告信并加强对其他民族组织的支持。果敢同盟军和佤联军都是在1989年从缅甸共产党中分裂出来的，它们的领导层很早就与中国建立了良好的相互了解关系。（请参见下文的“马六甲困局”和“民族和平”）

对于当地民众和中缅关系来讲，云南边境地区的冲突带来的社会和人道主义方面的影响是非常深刻的。在将近20年的相对和平后，沿着中国和缅甸之间2185公里的国界线的几个关键地区开始变得不稳定；不计其数的人失去了生命；仅仅是在果敢冲突期间，缅甸东北部就有超过20万平民（大多是少数民族）流离失所，其中有超过8万人

被迫逃入中国寻求庇护。⁷

同样令人担忧的是，缅甸东北部地区冲突重燃的同时，缅甸国内的极端佛教民族主义在许多社区也开始抬头。最明显的就是2012年在若开邦开始发生的针对穆斯林的暴力和歧视事件，至今已导致很多穆斯林被禁止拥有完整的公民权以及去年大选的投票权。

虽然范围相对较小，但在过去五年里，缅甸国内许多地区对中国有关政策的争议越发明显，当地新闻中有关中国背景的项目如密松大坝和莱比塘铜矿项目的报道也不断增多。但是，这种“反华”观点不仅出现在缅甸国内民族主义者中或是对商业活动的抗议中。去年随着果敢的持续冲突，缅甸国家媒体报道不仅称这场战斗是为了保护国家的“领土主权”⁸，同时还将注意力转移到果敢南部已经停火的佤地区，声称当地的管理“是由华裔人士担任的，而且当地的文化很大程度上正在受中国文化影响”。（详见“民族和平”一节）。⁹

回顾早先历史上发生的排华事件，这样的指控使在缅甸国内生活着的大约一百五十万华人都面临着安全和人权方面的问题。根据缅甸1982年颁布的国籍法，与生活在缅甸面临相同处境的印度裔人一样，华裔居民只有能够证明是在1824-25年英国吞并缅甸之前就已经生活在缅甸的情况下才能够享有完整的公民权利。这样的结果就是许多生活在缅甸的华人对于他们的未来感到不明朗，而当缅军在果敢地区采取行动后，他们更加加深了这种看法。正如一位逃到中国境内的果敢人所讲：“他们已经管理这个国家几十年了，但是他们从来没有把果敢人当成他们自己的人民”¹⁰。民盟政府新成立的民族事务部的发言人吴埃敏（U Aye Min）同样也发表了类似的关于缅甸华人公民权利观点的言论，他提到：他们可能是缅甸的公民但却不是缅甸的原住民。“他们有他们原来的国家，那是中国，”他的原话这样说道。“他们不能将我们的国家当作自己的国家。”¹¹正如最近新加坡东南亚研究所发布的分析中总结的一样：“华人在缅甸的长期处境非常不明朗”。¹²

在这种争议的背景下，可能没有其他任何问题比三个重要的中国经济投资项目更能代表中缅关系的敏感性，这三个项目都是在前军政府当政时期签订的协议。它们分别是在实皆省投资约10亿美元的莱比塘铜矿项目，在克钦邦投资近80亿美元的密松水电大坝项目¹³以及投资25亿美元横穿缅北从孟加拉湾输送石油天然气到云南省的油气管道项目。这三个项目都遭到了抗议和安全镇压，其中有两个项目位于克钦邦、若开邦和掸邦境内，而这些地方目前都仍存在民族武装冲突的困扰。当地社区对于类似这样的大型投资项目的普遍观点是：项目只有在囊括所有人民、可持续和平、恰当协商和切实的政治改革的情况下才应该进行下去（详见下文“企业”）。

总的来讲，在缅甸开启新的政治纪元5年后，中国在缅甸国内和国际上都面临着逐渐增加的挑战。在缅甸国内政治方面，随着2011年后缅甸逐步脱离军方统治，有更多的势力登上舞台并在缅甸国内政治生活中扮演着重要的角色，不仅暴露出中国以往的战略投资中没有发现的风险因素，同时迫使中国与更广泛的相关利益方展开接触。在国际政治方面，中国在缅甸仍然具有特殊的地位，但是对于区域性的主导地位，中国现在只被视为许多在缅甸寻找机遇的国际力量之一。

中国官员们正试图去应对这些政策方面的挑战，但在某些情况下，这些变化反映出首都北京的政策制定者和顾问与靠近缅甸边境的云南省之间的利益和意见方面存在着分歧。但不论是北京还是云南的政府官员，都面临着同样的挑战——如何在两个国家都处于重大且不确定的社会政治变革时期实现包容、可持续并符合国家的政治和经济目的的睦邻政策。缅甸曾经被中国决策者们看作是 中国在这个区域战略困局的一种“解决方式”，但现在这个国家本身对于中国来讲已经变成了一个战略困局。

马六甲困局

在冷战时期，缅甸对中国共产党的领导人来说曾是一个政策困局。在奈温将军统治下的缅甸坚定

施行“缅甸社会主义道路”下的“不结盟国家”策略的时候，中国政府在奈温军政府统治的早期支持缅甸国内的和平谈判，并同缅甸政府一起共同解决两国之间边界线方面的争议问题。但是，两国之间的这种关系在1967年“文化大革命”时期仰光爆发反华骚乱时破裂了。作为对于反华骚乱的回应，中国的政策转变为对缅甸共产党公开的军事和经济支持。从1968年开始，在中国的支持下，缅甸共产党通过在中缅边境地区招募士兵，在克钦邦和掸邦建立了新的基地。

这项策略并不是稳定的办法。因为缅甸共产党的领导层主要是缅族人（Bamar），但组成缅共人民军的主要士兵是当地的少数民族。在接下来的几年里，缅甸共产党一直没能打回缅甸内陆，当地少数民族武装的抵抗和缅甸的平叛行动都是主要原因。因此缅甸共产党终结的命运早已在1989年内乱解散前注定。缅共解散后有四支新的民族武装出现在中缅边境一线，包括掸邦的缅甸民族民主同盟军（MNDAA，果敢地区）、佤邦联合军（UWSA，佤地区）、民族民主同盟军（NDAA，勐拉地区）和克钦邦的克钦新民主军（NDA-K）。所有的四支军队都在这一年与新成立的国家法律和秩序恢复委员会政府签订了停火协议，这是缅甸历史上一个重要的转变。

毛泽东时代之后的中国领导层已经预料到缅甸共产党失败的结局¹⁴。所有由缅共分裂出去的组织领导人都与中国有着长期的经历和联系，中国对缅政策也因为国家和平与发展委员会政府的上任即将发生重大转变。在缅甸共产党分裂之前，中国对于缅甸共产党支持力度已经逐年减少。北京政府谨慎区分“政府与政府”及“党和党”之间的关系，同时也开始促进双边贸易。因此尽管缅共分裂之后，缅共的流亡领导人被中国所接收，但中国的领导人已经在1988-1989年的缅甸动荡后开始大的反思行动。首先是政治方面的考虑，但是中国政府也认为可以在拥有丰富自然资源的缅甸进行长期潜在的投资和经济发展；中缅边境沿线主要的少数民族武装实现停火令人满意；另外在1989年中国政府就和缅甸政府签订了一项新的边境贸易协议¹⁵。

自此，中国的对缅政策就在政治、安全和经济方面的综合考虑下推动，两国之间的关系迅速变得互惠互利。在接下来的二十年里，中国成为了缅甸最重要的政治和经济同盟，而面临西方的政治和经济制裁，缅甸军政府也依赖于中国作为其军事和政治命脉。据最近的数据估计显示，中国在1988年至2013年间，在缅甸投资共计336.7亿美元，占缅甸总的外国投资的42%（大部分投资是在最开始的5年里）；同时，缅政府近60%的武器装备是从中国进口的。¹⁶在1997年，缅甸成为东盟（ASEAN）的成员，这是缅甸军政府试图重返国际舞台的一种尝试。但是在接下来的几年里，没有一个东盟国家能够像中国一样在国际前沿为缅甸提供同样水平的支持。

在毛泽东之后的中国政府也同样有着很强的“现实政治”元素。中国政府的官员们认为对于缅甸共产党的二十年的支持是失败的，所以在过渡时期以二十年时间再支持一个新的缅甸政府变成了一种务实的决定，也可以为中国带来相当的利益优势。这个决定在当时看来几乎没有明显的缺点。鉴于中国自身在国内实行非常谨慎的民族政策，中国共产党领导层绝不会向云南边境另一侧的少数民族武装力量提供革命支持；而且在当时的情况下也很难预测到民盟和缅甸新生的民主运动的未来（请参见下文“民族和平”和“政治因素”）。

中国的领导人们对他们所做出的决定并未感到后悔。几年后，有中国官员在私下里提到，在北京政府看来，国家和平发展委员统治时期是缅甸独立后最稳定的时期。多年来在中国西南边境地区由国民党和缅甸共产党支持的叛乱很快成为记忆，中国和缅甸之间重新以传统的“胞波”（兄弟）情谊这样的表述将中国对缅甸共产党的支持置之脑后。中国在国家和平与发展委员会中有了新的盟友，这个新盟友认可北京提出的两个基础出发点，也是由吴努政府在1954年达成的协议——“和平共处五项基本原则”（互不干涉内政）和“一个中国”政策。

但是在冷战后的时代，不仅仅是北京政府在推动中国的国际政策。从整个1990年代到2000年

代，云南省也将缅甸当作边疆山区发展策略的核心点。这项政策在2004年首次明朗化，当时云南省的政策顾问李晨阳、瞿建文和吴磊三位来自云南大学的专家向国务院提交了一份引发全国关注的《关于修建从缅甸实兑到昆明输油管道的建议书》¹⁷。这份建议书不仅获得了国家级的奖励，而且成为了云南省在北京政策游说的起点，促使国务院的发展规划中将云南省作为中国进入缅甸的门户。

云南省战略推动的核心观点是缅甸有助于解决中国分析人士所谓的“马六甲困局”。这指的是中国开辟一条新的通往孟加拉湾的贸易线路，避开美国海军控制下的南中国海航线¹⁸。这个论证很简单：考虑到中缅两国之间的特殊政治关系，以及美国在缅甸的影响看似无关紧要，缅甸似乎能够为中国的西部省份获取安全能源需求提供非常安全的环境。通过陆路穿过缅甸来输送石油和天然气，中国能够避开通过马六甲海峡附近由美国海军和其亚洲盟友控制的水域地区。

思考一下这些决策，云南的战略很好地与中国国内在国际事务上的分析气候相吻合，即分析重点基本集中于分析和衡量美国的行动上。许多中国的观察人士都指出美国是中国政策分析者们关注的核心焦点。举个例子，中国社科院的徐进在其2015年发表的对中国外交政策新方向的评估中指出，中国官方的国际外交政策原则驱使中国将大量研究和战略资源分配到理解美国、与美国建立关系和回应美国等方面¹⁹。涉及到战略研究，中国对“大国”的关注更加明显，将美国视作中国最大的安全隐患因素。正如学者李忠林和姚莉在2008年的一篇文章中提到：

“在缅甸反对和防止美国的阴谋，支持缅甸人民努力维护主权和民族独立，对保障中缅两国之间共同的利益和友谊以及维护中国南部边境地区的和平与安全至关重要。”²⁰

面对这样的边境安全形势，云南省通过证明在缅甸投资大型基础设施建设和能源项目的战略意义，找到了一个吸引中央政府注意、同时可以满足经济增长方面需求的出路。由于云南省的经济严重依赖于

烟草业生产²¹，整体经济形势比较严峻。贯穿整个1990年代和2000年代早期，中国的发展政策集中于沿海地区省份，云南的地位相较于其他省份迅速下降，云南省对全国GDP贡献的排名从1990年的第16位下降至2005年的第24位²²。

政策顾问们需要为云南省找到发展出路和战略意义，因此看到了把云南打造为进入缅甸的一个“桥头堡”的支持理由的空间。这样不仅能够使中国获得第二海岸线，并且可能带来价值数十亿美元的高速公路、铁路、油气管道和电力网的工程建设合同。云南省继而也会获得成千上万的工作机会、新的税收渠道，成为中国南方地区重要的能源来源地，从而拥有重要的战略地位。中国的经济增长动力省—广东省也将会依赖云南省为其提供电力、天然气和石油。正如一位政策分析人士在2004年写道的：“我们强调云南，因为它可能也应该成为中国的战略石油储备地。”²³

随着中缅关系的改善，对于之前并不重视云南省的中国政府官员和公司们来说，大陆桥策略带来的潜在利益很快变得显而易见。作为通向印度洋的陆地桥，云南省的发展可以使中国的工业基地从东部沿海转移到西部地区。目前东部地区快速增长的工资水平和制造成本已经开始使中国制造的竞争力有所下降。同时通过在缅甸境内建设高速公路、铁路和若开邦的港口，将石油和天然气输送到中国可以减少多达1800海里的运输路程，并为中国提供一条新的战略贸易通道。

同样重要的是，这项大陆桥战略与中国扩展经济范围的国家政策目标相符合。通过“走出去”战略的实施，经济改革和国际外交正在转型，这项战略最先在1999年被提出，最初是为缺乏原材料和自然资源的中国经济增长提供动力。在21世纪，中国的新目标是从海外投资接受国转变成为一个主要的海外投资国。

不断变化的形势

以缅甸为例，在缅甸军政府时期，中国政府官员常常提出四个主要基础设施建设领域作为中国在

缅甸主要的投资目标²⁴。这也是以中国自身经济发展的经验为依据。这些规划的目的都是为了支持沿着未来投资和增长的区域走廊的“带状发展”，包括通向云南的油气管道、泛亚铁路的延长线、重新开放的通向印度的老雷多公路和靠近中国的缅甸河流水电站工程。一旦这些项目得到实现，政府相信中国和缅甸的未来就将共生共联，两国政治关系中的长期问题就能得到落实解决。

今天，这些雄心规划处于明显加速中，它们已经成为“一带一路”战略愿景中不可分割的一部分。这项战略是由习近平主席在2013年提出来的，旨在向西连接中国与欧亚大陆和非洲²⁵。尽管名称还比较模糊，但一带一路战略设想了两条走廊：一条沿着古代贯穿亚洲的丝绸之路的“丝绸之路经济带”和一条新的“21世纪海上丝绸之路”，它们都将得到亚洲基础设施投资银行（AIIB）的支持²⁶。

但是值得关注的是，克钦邦和掸邦地区繁荣的却非正式，甚至一些非法的贸易为中国对于缅甸为中国提供经济潜力的乐观主义态度起了一定的推动作用。包括1990年代少数民族冲突扩散之后快速增长的木材、橡胶、玉石和金矿（详见下文）等贸易。目前尚不清楚这些自然资源和暴利贸易对中国国内经济发展的重要性的官方认可度，但是边境城镇—比如瑞丽的迅速发展说明了这些贸易的利润规模。军政府时期云南和缅甸之间不同的发展步伐常常让人感到震惊。

为了促进与缅甸之间的跨境贸易，中国政府当局允许设置两种通行口岸：一种是缅甸政府控制区的国家口岸，另一种是少数民族停火组织控制区的省级口岸。因此，与军政府或是少数民族停火组织建立务实关系并不困难。许多停火组织的地域和领导人对于中国当局来说都不陌生，如佤联军的领导人鲍有祥和李自如（来自云南的中国志愿者）都是前缅甸共产党中央委员会的成员，并在中国接受过培训（详见下文“民族和平”一节）²⁷。这样灵活策略的结果是更多繁荣城镇的出现，如拉咱（克钦独立组织控制地区）、老街（果敢同盟军控制区）、邦桑（佤联军控制地

区）、勐拉（民族民主同盟军控制地区）和木姐（缅甸政府控制区）。

为了保护与中国之间的商业关系，停火组织的领导人认为既然缅甸政府还没有达成政治和解，边境地区的税收和自然资源贸易便是增加其控制区域管理收入的最佳的可行方式。但是，正如所有这些地区的到访者都可以看到的是，真正在这样快速繁荣的贸易中受益的是中国境内的城镇，如腾冲、盈江、瑞丽和孟连都在快速发展²⁸。而其他不受监管或者一些非法的贸易被报道得相对较少，包括毒品（详见下文）、武器和野生动物交易等。勐拉逐渐成为一个现代化的赌城，其中也不乏中国客人的光顾；随着贸易的繁荣发展，甚至有商人将缅甸描述为“中国的加利福尼亚”，或是中国的一个“省”。虽然中国当局的首要重点仍是国家安全和防止违法犯罪行为，但是在这样的复杂边境地区，无法对其日常生活进行严格的监控管理。

随着地方的经济增长，对于积极看待缅甸军政府统治时期中国所采取的“大陆桥”策略，其中有许多政治和经济方面的原因。根据有关历史论据，在二战期间对抗日本的时候，云南省在物资供应和后勤支持方面发挥了重要的作用。这说明了云南和缅甸之间联系的战略意义，以及中国政府通过基础设施建设方式来拓展这种关系的必要性。今天，在“一带一路”的战略背景下，中国官方开始更广泛地提出与缅甸和其他亚洲邻国之间的贸易和伙伴关系的主张，同时把区域稳定和共同繁荣联系到中国历史上更早的时期（详见下文“国际因素”）。

然而，经济关系上的优势并不意味着中国的各个领导层不关注军政府统治时期缅甸国内的社会政治挑战。如同今天所面临的问题一样，毒品问题是一个特别关注点，这最终迫使中国采取了一项不同寻常的行动计划。缅甸是仅次于阿富汗之后的世界第二大鸦片生产国，同时也是海洛因和甲基苯丙胺（冰毒）主要生产国，这种状况在军政府统治时代尤为严重²⁹。毒品的生产和消耗，以及与毒品相关的传染病如艾滋病（HIV/AIDS）是中国十分关注的重要的卫生和安全问题。因为中

国国内市场上的海洛因大部分来源于缅甸³⁰，同时让卫生官员警示的是，中国上报的第一例注射吸毒人员艾滋病阳性病例就是在边境小镇瑞丽发现的，那里是中国与缅甸的主要贸易通道。

为了应对这个危机，云南政府在2006年批准了一项鸦片替代种植项目。项目覆盖了缅甸东北部地区及毗邻两国处于金三角地区的老挝。缅甸的项目位于克钦邦和北掸邦，侧重于鼓励中国公司投资大规模的单一种植，主要是橡胶。作为回报，缅甸在信贷、免税和出口配额方面给与优惠政策。中国的政策制定者也希望经济关系能够加速云南边境地区的发展，并减少与毒品贸易和其他非法活动相关的行为，包括毒品的注射使用、艾滋病和犯罪行为³¹。但是与中国在缅甸的其他项目一样，这种对经济方面和中国商业作用的强调很快招致了当地的批评。多年来，替代种植项目所产生的利润大多流向中国商人和当地政府，而不是由过去的鸦片种植农民获得。并导致这些过去的鸦片种植农民失去了土地，只能在农业特许经营地上工作赚取日薪，或是搬到更偏远的山区继续种植鸦片³²。

在缅甸军政府统治时期，中国对缅甸决策制定中最重要的一个因素仍然是“美国牌”。随着中国在国际舞台上的重新崛起，中国的政策顾问们认为如果中国缺少非美国控制下的出海通道，那么中国的发展前景将会非常黯淡。正如李晨阳、瞿建文和吴磊在他们2004年提出的报告中描述的一样：

“中缅油气管道最大的优势是它将会让我们避开马六甲海峡水域的麻烦。由于中国与新加坡之间的关系没有非常牢固的根基，在关键时刻，新加坡会毫不迟疑的和美国站在一起...这证明了建设中缅油气管道的必要性和紧迫性。”³³

从批判性的角度来看，对于马六甲海峡的依赖被认为是一种严重威胁中国发展的战略封锁，但来自缅甸内部本身的风险在油气管道支持者看来却是最坏不过形同虚设，充其量也是基本不存在的。这种失败教训在之后的密松水电站和其他中

国在缅甸的投资项目上再次重演。实际上在2005年缅甸就被中国财政部评为是一个存在“严重投资风险”的国家，在最高9分的风险评分表中得到8分³⁴。与之相比，在关于油气管道项目的风险评估中，李晨阳、瞿建文和吴磊等三位专家只确认了三个困难：“一、油气管道可能不能使中国完全摆脱美国的干扰，但是会比其他方案更安全；二、建设油气管道可能会对中国与新加坡、泰国、马来西亚和印度尼西亚之间的关系带来负面影响；三、当石油送抵昆明的时候，可能面临石油加工方面的难题。”³⁵

在提到缅甸国内挑战的时候，这三位专家只是强调中国同缅甸之间的长期的友好关系和缅甸军政府对中国的依赖程度。正如他们写道的：

“当缅甸军政府同时面临内部和外部压力时...不管谁在缅甸掌权，这个国家都不会变成中国的敌人，因为缅甸人民强烈的民族主义倾向...他们绝不会允许外国军队进入他们的领土...除非是他们面临侵略的时候。”³⁶

被忽视的问题

尽管他们的观点引起了共鸣，但是这些学者对于推动中国外交政策的影响不应该被高估。学者们的论文被中国政府和共产党的官员们采纳并不是不寻常的。云南地区的学者们的分析的确反映了重要的区域和国家视角，但是还是存在着其他观点，尤其是在北京这个油气管道计划最初是被否定的³⁷。这次建议的结果使得中缅两国之间的密切关系在军政府时期走向了一个高潮。尽管目前仍存在着各种争议，但是由中缅两国国企-中国石油天然气集团公司和缅甸油气公司承担的联合项目——中缅油气管道在今天已经基本完工并成为了现实。中缅两国之间的关系的基础也已经发生了转变。

在军政府时期中国对缅甸政策的发展的不寻常之处是对缅甸自身存在风险的狭隘视角。正如Lee Jones和Yizheng Zou所说的一样，自21世纪之交以来，在中国“走出去”的战略崛起成为超级大

国的背景下，这种对战略规划和对当地情况了解的缺乏反映了中国国有企业（SOEs）海外快速扩张中的一个更大的失败³⁸。中国的政党国家体系开始走非集权化、国际化和分片化道路的影响是国有企业自主权的增加、监管的减弱以及在全球投资竞争权力斗争的激化³⁹。到2010年为止，国有企业的投资额占了中国海外投资规模的80%，比中国30000多家海外经营企业的投资总规模多了一半还多。⁴⁰

对于缅甸来说，在油气管道项目的引领下，中国的商业和投资加速进入缅甸，而缺乏恰当的咨询和研究已经有了持续性的后果。“大陆桥”战略中完全没有提到这个国家所面临的复杂的、多层次的冲突，包括亚太地区持续时间最长的内战、多民族形势、国内反对党带来的挑战、土地和资源的竞争、在靠近油气管道线路附近的区域已逐步升级为佛教徒和穆斯林之间暴力事件的潜在的公共和宗教紧张关系。

虽然有一些更加了解缅甸少数民族复杂性的中国专家确实提出了这些潜在的挑战，但他们的声音从未进入主流媒体的报道中。同样反常的是，“大陆桥”战略的分析没有考虑到缅甸国内发生民族冲突、政权变更、西方国家重新与缅甸政府建立关系等方面的可能性，以及这些变化对于中国的“马六甲困局”战略的意义。这种政策首次在2009年8月受到较大的挑战，当时缅甸政府军试图从果敢同盟军手里夺取果敢地区的控制权。冲突损害了中国人民的人身和财产安全，导致大量难民涌入中国境内，这些都引起了北京方面的关注，中国政府随之增加了情报活动和与少数民族武装领导人之间的会谈。但是果敢冲突很大程度上仍被视为地方问题，北京和云南政府仍然认为缅甸军队仍然能够有效的控制整个国家。就如同一位中国的分析人士在军政府下台前香港大学举办的一次缅甸问题国际会议上私下提到的：“中国的战略投资非常安全；我们知道缅甸政府军能够在几天内消灭任何少数民族武装力量。”⁴¹在强调这些疏忽的同时，需要指出的是其他国家的政策分析人士也很少有人预测到军政府下台后缅甸国内发生的重大变革。中国的政府官员相信，缅甸国家和平与发展委员会主席丹瑞大将在

2010年大选前访问中国的期间给予了中方投资安全的坚定保证⁴²。内比都政府自此之后在主要的自然资源和经济项目所在地区克钦邦和北掸邦采取了军事和安全第一的默认立场，显然是承认了这样的承诺。因此，基于对缅甸国内政治稳定过渡的信心，在2010-12年军政府即将退出执政期间，中国官方对缅甸直接投资飞速上升到120亿美元，确保了作为缅甸最大的外来投资国的地位。⁴³

然而，中国主要的问题在于北京政府缺乏专业人员来评估国有企业和政策倡导者将战略资源布置在缅甸这样存在严重国内挑战的国家的提议的成本和收益。这也暴露了阻碍中国崛起成为超级大国的一项主要缺陷。尽管这种现状正在改变，但是北京政府在很长的一段时间内，仍然缺乏足够的区域研究政治专家来集中研究美国、欧洲、日本和俄罗斯之外的国家。⁴⁴

在2011年，中国现代国际关系研究院东南亚研究所、中国社会科学院亚太研究所和中国国际问题研究院等几大智库中几乎都没有精通缅甸语或者实地研究过缅甸的专家。主要的专业分析人员都在云南省，中央政府严重依赖昆明的机构提供信息和情报来评估缅甸的发展情况。这其中包括各种民间、军事、安全、经济和学术界人士，他们许多人都对边境地区的复杂性有着长期深入的了解。

这样的结果是，尽管中国对缅甸的兴趣倍增，但北京的中央政府与云南省政府都没有意识到各自有着不同的政策目标。对于北京的中央政府来讲，边境稳定和国家安全的因素是缅甸军政府时期中国官方最为关注的问题，政府领导人重点关注任何可能威胁到稳定和安全的因素。这些因素不仅仅包括武装冲突，还包括犯罪活动，比如走私非法物资和长期活跃在云南边境另一侧的毒品交易（包括鸦片、海洛因、冰毒）。

例如那些由云南商人和各种代理人进行的不受控制的伐木和采矿活动，就是北京政府一直不赞同的⁴⁵。中国政府对于某些个人的角色同样感到不安，比如魏学刚，他原来是华裔，出身于前国民党体系，活跃在泰国边境地区并加入了佤邦联合

军，建立了宏邦商业集团，之后被指控贩毒上了美国国务院的“通缉名单”⁴⁶。基于这些原因，中央的官员们并不总是能够容忍云南公司的跨境贸易业务。

然而，如果中国的领导人们担心跨境趋势和违法活动，或者是认为地方官员描绘了一幅过于乐观的景象，却并没有采取任何明显的举措以尝试改变与缅甸之间的关系或者规范边境地区的活动。即便是2009年果敢冲突期间难民涌入中国境内也没有为中国政府敲响警钟，尽管当时的形势已经威胁到了中国的边境安全。相反，在缅甸军政府准备下台的时候，为了与缅政府建立关系并支持推动中国利益进入下一周期的中缅关系，中国政府官员们更加关注一些大型项目如密松大坝、莱比塘铜矿和通往云南的油气管道，边境政治只被看作是边角戏码。到2013年，这种强调经济和基础设施建设的项目被整合到中国的“一带一路”战略中。

今天中国仍在设法应对这种集中开展大型项目的后果。由于严重的政策失误，中国在发展与缅甸之间长期政治和经济关系的时候，几乎没有考虑到潜在的挑战和不协调。对于处于内陆的云南省来讲，促进“和谐的”区域合作一直是一项重要目标，云南的政府官员们在军政府统治时期试图与缅甸之间维系一种连续的政治和经济关系。但是中国的资源和贸易外交的目的是为了促进投资政策，这种政策经常是为了获取短期的经济利益，同时也对在缅甸长期与既得利益者和特权阶级合作的中资企业有利。

怨恨情绪在缅甸的普通民众中逐渐滋生。随着时光飞逝，中资企业的资源开采活动威胁到了当地社区的生计和土地安全，对环境造成了极大破坏，同时也危害到中国官方促进与邻国之间良好关系的政策⁴⁷。这些项目不仅没有带来益处，反而存在增加而非缓解未来冲突风险的倾向。

在这样的背景下，登盛总统领导的一个新的准民选政府在2011年3月上政治舞台。表面上来看，仅在二十年时间里，中国就已经在缅甸获得

了不容置疑的国际主导地位。而缅甸的现实情况是带来将颠覆很多中国以及亚洲和西方世界对这个国家国内和地缘政治假定设想的挑战。

转型困局

在2013-14年中缅油气管道完工之前，对于中国的计划来讲，缅甸国内的社会政治形势的主要变化就已经开始出现，这使得中国在缅甸的战略投资面临没有预期到的风险—至少不是云南的大陆桥战略公开提到的风险。许多国家的分析人士普遍认为缅甸政治变革的催化剂可追溯到2007年的“袈裟革命”佛教僧侣游行示威事件、2008年纳尔吉斯风灾带来的破坏以及部分军政府的领导层对换届继任的恐惧。相反，中国的分析人士大多认为登盛总统在2011年9月30日宣布暂停密松大坝项目才是缅甸政治和中缅关系的转折点（详见下文的“官办非政府组织”，“企业”，“政治”和“国际因素”章节）。云南大学的卢光盛教授将其称为一个“里程碑事件”，改变了中国公众和政府对于缅甸这个国家的看法。⁴⁸

密松电站是一项投资80亿美元、位于克钦邦伊洛瓦底江上游的大型大坝项目，这个计划的建设项目一直存在着争议⁴⁹。如果项目完工，大部分发出的电将送往中国，并且7阶水坝将会淹没超过170平方英里的土地，其中包括47个克钦族村庄、以及马力卡河和恩麦卡河交汇处的壮观景象。中国电力投资集团（CPI）、内比都政府下属的缅甸第一电力部、缅甸亚洲世界公司成立了一家合资企业，2009年在当地克钦组织的反对声中，这个大坝项目开始开工建设。早在2007年，克钦族的领袖就写信给缅甸国家和平与发展委员会的主席丹瑞大将，要求停止这个项目。2009年至2011年期间，控制大坝周边大片地区的克钦独立组织也发出了一系列信件，其中包括克钦独立组织的主席宗卡（Zawng Hra）在登盛就任前给中国国家主席胡锦涛写的信，信件中表达了他对修建大坝带来不利影响的担忧。⁵⁰

然而，反对的声音不仅仅来自克钦邦。伊洛瓦底江流经缅甸中部的核心地带，缅甸全国都对伊洛

瓦底江代表的国家身份和价值有着感情。著名的作家如Ko Tar认为密松大坝项目很可能会摧毁“我们的宝藏和克钦的土地...所以这个项目绝不能继续”⁵¹。2011年8月，民盟领袖昂山素季也呼吁停止密松大坝项目，并将其描述为“危险和造成不和的”项目⁵²。在这样的背景下，登盛在接下来的一个月戏剧性地作出了让步，在其第一个任期内搁置密松大坝项目（至少到2016年）。这样做是一个受欢迎的迹象，即在他任职总统期间，缅甸政府可能准备好了在考虑国家需求的时候倾听人民的声音。

尽管有这些警告信号，登盛总统下令暂停大坝项目的举动仍然令那些曾经推动中国在缅甸加大投资的中国公司和分析人士大为震惊。正如著名政治分析人士郑浩在凤凰卫视的采访中所宣称的：中国政府几乎不知道项目会被暂停，郑浩认为这是对中国投资项目的“妖魔化”⁵³。中国电力投资集团的首席执行官陆启洲对此事表示震惊，他告诉《中国日报》：

“我也是从媒体上知道这件事的，我感到非常吃惊。在这之前，缅甸一方从没有与我们就“搁置”做过任何沟通...今年2月，缅甸总理视察该项目时还要求我们加快建设进度。现在突然提出搁置，让人不得其解。如果搁置意味着建设停止，那将会带来一系列的法律问题。”⁵⁴

其他中国专家也迅速宣称这是美国政府或者是美国的非政府组织（NGO）从中作梗的确凿证据。例如中国水力发电工程学会的张博庭指出维基解密的报告显示，美国驻仰光大使馆向参与阻挠大坝项目活动的当地组织提供资金，并声称“搁置”大坝建设项目是“发达国家遏制中国常用的策略，是为了煽动和加剧中国与邻国之间的紧张关系”⁵⁵。即便是在2016年，一些中国的分析人士仍在谈论西方的影响和非政府组织散布的“迷惑信息”和“谎言”（详见下文“官办非政府组织”和“政治因素”一节）。⁵⁶

但是对于中国来讲，困难并没有就此结束。在寻找替罪羊的同时，大坝修建的暂停和缅甸迅速的

对外开放引发了一系列的连锁反应，对中国、印度和泰国所支持的项目产生了冲击。油气管道的建设仍在继续，但是在之后的几年里，有5项投资超过120亿美元的具有重要战略意义同时有争议的项目被推迟或是被搁置⁵⁷。许多项目中断的原因是由于缅甸国内新的变化和不确定性。纸上设计的计划不一定能吸引投资和运营支持。但是随着登盛总统试图引入新的议会改革制度，变革如同魔法瓶中逃出的精灵，政府开始允许公开辩论一系列的社会和经济问题，这在以前是长期受到压制的。

可以确定的是，登盛政府对于这段时期内许多公开化的激进后果也是意外的，但是这已经对中国参与缅甸事务带来了重大的影响。放松政治限制及2012年民盟进入议会导致缅甸国内的政治氛围发生了巨大变化。随着开放继续和媒体自由程度的逐步增加，土地、自然资源和经济权利问题迅速上升为政治议程的要务，公民社会和社区的抗议示威愈演愈烈，尤其是针对莱比塘铜矿和中缅油气管道的抗议，公众认为这两个在军政府时期推行的项目并没有与当地协商。

与此同时，在若开邦爆发的佛教徒-穆斯林暴力事件以及在克钦邦和北掸邦与克钦独立组织和其他少数民族停火被打破，意味着油气管道和计划中的水电站大坝建设不得不在冲突或是动荡地区进行，对这些区域内的中国公民和员工的安全带来影响。登盛总统宣布的一项新的“全国停火”倡议成为了他任期内主要的改革平台之一。但是从一开始，就没有人能确定这项新和平进程在实际中的发展态势。

在登盛政府执政的18个月内，缅甸的政治转型产生了一些非常出乎意料的结果。对于中国来说，现在急需解决的的问题就是应该如何去应对这些变化。

开始反思

密松大坝的“搁置”让中国开始更广泛地去重新评估中国和缅甸之间的关系。这是第一次中国明

显感受到缅甸的现实情况。在密松受到的冲击及中国国际地位预期面临的挫折，不仅仅给中国投资者和国家银行继续支持大陆桥战略下的建设项目的计划泼了冷水，也引发了北京政府最高层中商业和外交人士的反思。

正如一位中国商务部的专家随后评论道，“密松事件的教训证明我们中国的投资者需要用责任论去思考⁵⁸”。同时，在一份由中国国际贸易经济合作研究院发布的关于密松大坝的报告中，同样也建议中国应该完善中国长期作为外交政策基础的“不干涉别国内政事务”的理念，“中资企业海外投资的相关事务不应该包含在一个国家“内政事务”的定义中”⁵⁹。分析还指出，那些参与中缅油气管道项目、密松大坝项目和其他重要能源项目的中资企业忽视了当地社区和少数民族武装的利益，造成了缅甸国内对中国的敌意并激化了其内部冲突。⁶⁰

广为人知的“密松事件”之后⁶¹，许多中国的记者、学者、智库顾问和政府官员开始发表文章来反思缅甸给中国带来的教训、中国的投资在哪里出了毛病，并提出关于修复中缅外交关系更广泛的建议。例如，北京大学国际关系学院的朱锋教授提到：“中国的投资者太依赖中缅两国之间的政治联系，缺乏对缅甸新的政治形式的准确理解，同时也误判了与这些项目相关的政治风险。⁶²”原中国驻文莱大使和中国国际研究院研究员刘新生更进一步警告说：“中国在缅甸的传统优势正在日渐减弱，如果我们不能发挥积极作用，我们将会被逐渐边缘化。”⁶³

2013年10月26日，在新任国家主席习近平主持召开“邻国外交政策工作会议”上，关于中国的缅甸转型困局的讨论达到了最高峰。之后，中国社会科学院的徐进教授提供了这次讨论中关于中国外交政策的优先领域应该如何调整的评估：

“过去的20年里，中国一贯将美国视为头号大事，就好像是如果姑息美国就可能强化与邻国的关系。遗憾的是，历史表明美国并不能被姑息，客观地来讲障碍就是中美两国间存在结构性上的矛盾。不管中国试图做什

么，都不能防止美国试图阻挡中国的崛起。在邻国外交政策工作会议召开之后，很明确的是，中国与邻国间面对面的外交关系将会取代美国成为中国外交政策的优先事项。”

64

正如这份分析表明的，今天在以习近平主席为首的中国政府治理下，外交政策的发展不会再是简单的与美国相关的问题，而是已经成为仍在进行的对国际和“邻国”外交关系主要反思的一部分。在沉淀这些新的反思的过程中，“密松事件”发挥了重要作用。

新的危机和果敢冲突

对于缅甸来说，中国的外交政策并不能被简单地重新定位。虽然意识到以前中国外交政策和投资方面的缺陷可以帮助避免未来的危机，但在与缅甸这个国家和其人民接触的过程中，中国仍然被困在转型困局中。随着民盟登上内比都的政治舞台，中方几乎全部是与前军政府和其商业伙伴建立的政治关系和经济协议所带来的影响继续日益凸现。在密松电站项目被搁置后，中方的活动一直受到密切检视，包括经由若开邦到云南的油气管道项目到边境地区仍在推进建设的水电站项目⁶⁵。在萨尔温江和南渡河上新建或规划中的水电站项目也仍是特别引人关注的焦点。⁶⁶

在这些投资项目中，有中国背景的莱比塘铜矿项目已经成为了中国目前所面临的挑战中的典型代表。从2012年起开始的抗议示威期间，已经发生了三次严重暴力事件，导致几十人受伤至少一人死亡⁶⁷；抗议最初是为了补偿和土地权利，但在缅甸安全部队使用燃烧武器对抗反对示威的佛教僧侣之后，事件引起了全国性的关注⁶⁸。这导致了项目的暂停以接受缅甸议会的质询调查。

事件的结果是，反对党和社区活动家们把这个项目看作是前军政府时期的政治和商业关系所存在问题的缩影。这个投资10亿美元的项目是由万宝矿业有限公司从加拿大艾芬豪矿业公司处购得并负责运营，合作方是缅甸军方所有的缅甸联邦经

济控股公司。万宝矿业公司是大型国有商业集团-中国北方工业集团下属的子公司；中国北方工业集团在多个行业都有运作，其中包括国防工业。但是在所有的利润都流向中国投资者和缅甸军方的同时，土地流失和环境破坏方面的代价却要由贫穷的农民和当地社区来承担。

中国政府似乎是有些左右为难，无法从政治上解决这个危机，而这样的态度被缅甸民众看作是中方支持过去的剥削和压迫军事政策。不论这种看法是否公平，但这仍然是缅甸国内今天对很多其他中资项目的看法。2015年1月，155名中国人在克钦邦有地方政府、军官、少数民族武装组织、缅甸和中国共同参与的猖獗木材贸易中因为非法伐木而被逮捕，这意味着中国的声誉和许多令人质疑的商业利益基础都面临着更进一步的挑战。环境调查局的报告中写到，“这个事件揭露了在中缅边境地区进行的黑暗而秘密的非法木材贸易”⁶⁹。最初这些中国人被判处无期徒刑，随后在中国的游说下，这些伐木工人获得总统特赦后被释放⁷⁰。对于北京和内比都政府双方的利益来说，在这个问题上僵持对峙都是不利的。

类似的怨恨情绪也存在于玉石贸易中。全球见证组织认为中缅之间的玉石贸易可能是“现代历史上最大的自然资源掠夺”。根据中国进口数据显示，2014年克钦邦的总产值高达310亿美元，相当于缅甸官方公布的国内生产总值的48%⁷¹。对于一个贫困落后并伴有冲突的地区来说，这是一个非常惊人的数字，而这个地区还有大量流离失所的人群并且人们经常在冲突中或者采矿中失去生命。中国是玉石贸易的主要目的地，而这些贸易很大部分是让中国商人和缅甸国内的权贵精英获利，这也助长了动荡。正如全球见证组织评论的一样，“前独裁者丹瑞将军家族拥有的企业和其他声名狼藉的人物通过这个国家最宝贵的自然资源获取了巨额利润。”⁷²

在缅甸新的开放报道时代背景下，中国显然面临着道德行为和声誉管理方面的巨大压力。中国官员、分析人士和公司都已经深刻意识到这个挑战。由于担心会有更多的项目中止并带来相应的损失，中国在缅甸的投资规模从2010年的80亿

美元猝然下跌到2013年的2000万美元⁷³。由于公众反对，缅甸铁道部取消了一项与中国政府合作的200亿美元的项目。这个项目原本计划修建一条连接云南省会昆明和若开邦海岸皎漂的铁路，这使得中国的投资信心再次受到打击⁷⁴。正如李晨阳教授在2014年总结的，缅甸的政治转型为今后的中缅关系提出了五项关键的挑战：

（1）缅甸民间对华不满情绪急剧上升且持续不退；（2）缅甸知华有华力量受到削弱；（3）中缅经贸合作趋于停滞；（4）中国对中缅关系走向的把控能力下降；（5）未来中缅双边关系走向存在较大变数。⁷⁵

然而正当中国的政策制定者试图扭转中国在缅甸关系的时候（详见下文“新方式”一节），另一个危机又于2015年初出现在靠近云南边境的果敢地区。这是北京和内比都政府都没有预料到的。虽然警告已经持续了好几个月，但是没有分析人士预测到冲突的激烈程度以及其中缅关系恶化带来的高风险。

冲突的背景情况十分复杂，可以追溯到2009年缅甸军方把彭家声领导的已经停火的果敢同盟军驱逐出果敢地区。这是国家和平与发展委员会战略的一部分，在随后根据2008年宪法成为自治区（SAZ）的果敢强制实行缅甸控制的边防军制度（详见下文“新方式”）。最初，果敢自治区似乎安静地成为政府军/边防军控制下的区域⁷⁶。但是在2015年2月，随着少数民族冲突在掸邦北部的蔓延，再次复苏的果敢同盟军试图夺回以前的地盘，并试图获得一个参加登盛总统开启的全国和平谈判的席位。但是缅甸政府军拒绝了这项提议，并以大规模的军事行动作为回应，在空中打击的支持下试图将果敢同盟军赶出果敢自治区，并将敌对状态扩大到了相邻的克钦、掸族和德昂（崩龙）族控制地区。

随着冲突和难民扩散到云南边境一侧，中国当局关切着局势的发展。不仅因为领土完整是国家安全中的最高优先事项，还因为果敢人民，即华人在云南边境和海外华人群体中享有友好情感。与2009年的冲突相比，这次冲突在中国民众和政府

官员中引起了更明显的反应和同情。媒体被允许报道果敢人民的困境，2月12日彭家声发表呼吁帮助的公开信在中国国内、香港和台湾的网络上得到快速的传播。一些爱国活动人士甚至将果敢描述为“中国的乌克兰”，称中国应该从缅甸拿回这片土地⁷⁷。事态之后很快变得清晰起来，这意味着中国的国家安全正在受到考验。缅甸军方根据2008年的宪法第一次采取紧急法令，缅军总司令敏昂莱将军声称政府军正在发动一场“正义的战争”以捍卫国家主权，这是一种许多缅族民众十分欢迎的民粹主义腔调⁷⁸。这也意味着反华情绪显然在加深（详见上文“新的挑战”一节和下文“民族和平”一节）。

5月13日，北京政府最害怕的情况发生了，5名中国公民在缅甸空军的空袭行动中因炮弹落入云南边境一侧而丧生。据史汀生中心研究员孙韵的说法，这标志着“自1967年6月因为当地反对中国文化大革命的政策，仰光的中国大使馆遭到袭击，华人遭到杀害以来，中缅关系历史上最糟糕的一天。”⁷⁹

中国国内的公众舆论被此事所激怒，中国政府对于云南境内有人失去生命反应强烈。中国中央军委副主席范长龙与敏昂莱通电话，警告说如果再发生这样的事件，中国会“采取坚决和果断的措施来保护中国人民的生产、财产和安全。”⁸⁰在这些压力之下，登盛政府做出了道歉，但这并不意味着事件的结束，仍然有炮弹越过边境落入中国云南境内。作为回应，中国在边境一线布置了强大的解放军军力，不仅从四川省调来兵力和炮兵部队，而且在接下来的几个月里开展了警告性的军事演习。

然而边境地区的不稳定状态一直在持续，2015年间果敢冲突与北部更远的克钦邦冲突造成的苦难和不安全因素使云南边境地区出现了一场严重的人道主义危机（详见上文“新的挑战”和下文“民族和平”一节）。在接下来的几个月里，居住在掸邦北部的另外8万平民流离失所，包含中国人和来自缅甸其他地方来的流动工人，他们在靠近中国的边境地区寻求庇护，且难民数量之后还在增加。⁸¹

总的来说，中国政府允许向果敢难民提供援助和庇护所，但是不允许国际非政府组织介入人道主义援助活动⁸²。有一个微信公众号每天都更新中方人士和企业的捐款信息，同时有非政府组织如云南云迪减低危害网络捐赠了大量大米、食物、医疗包和其他物资⁸³。多数时候作为象征的中国红十字会也越过边境，向果敢境内的流离失所人群提供援助。但是对于中国来讲，果敢危机爆发的时机不能更糟。就在中国政府官员们试图积极去尝试提升中国的形象并保持对中国在缅投资的控制时，中缅关系又达到了一个新低潮。

北京政府已经认识到中国参与缅甸国内事务的复杂性正在日渐增长。在习近平主席提出的“一带一路”目标的推动下，中国政府现在显然非常急需去尝试改进对缅甸国内面临的挑战和政策失误的回应。

新方式

得益于主要政府领导人的关注，缅甸现在成为了中国发展外交政策新方式的试金石。虽然目前在多变的环境下中国政府还没有启动任何政策，但是与军政府时代“政府对政府”的关系不同的是，随着中国各相关利益方尝试将外交政策的新目标与更知情和敏感的“邻国”关系结合起来，有许多不同的道路摆在中国面前。

随着对缅甸关注的加深，其他国家提出了关于缅甸这个国际新面孔如何能符合中国在南海的扩张主义政策以及影响与印度和日本不时紧张的关系的看法（详见下文“国际因素”）。至少在东南亚大陆，中国的政策似乎是以经济和基础建设为基础的。比如，过去几年随着中国政治和商业影响的扩大，柬埔寨和老挝也是中国政府十分感兴趣并积极介入的国家，而大湄公河次区域是中国与日本都特别关注并在相互竞争影响力的区域。⁸⁴为了推动中国与缅政府和其他利益相关组织加强关系的倡议行动，中国外交人员、中国大使馆、中国公司、官办非政府组织（GONGO）和众多其他中国政府部门都采取了各种方法。有些尝试经过验证后更加成功。但是从根本上看，习近平

主席外交参与政策“奋发有为”的原则仍是很多中国机构开展活动的共同主题⁸⁵。中国的相关利益方正在“国际社会责任”、“民间外交”、“创新性参与”和“造福大众”的主旋律下推进新的行动计划⁸⁶。这标志着对过去外交修辞用语的重大转变。

依照这些原则，习近平主席在2014年11月的“中国加强互联互通伙伴关系对话会”上正式向登盛总统推广实现中缅“全面战略伙伴关系”的一带一路愿景。围绕丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的目标，中国将通过“执政党”之间的关系、“特别经济区”、“在平等和互利的基础上”提高生计、“双边的民间和文化交流”，并同缅甸和平促进“中缅连接”，中国已经“准备好”与缅甸一同促进“边境地区的繁荣和稳定”⁸⁷。

在这样的战略背景下，中国对缅甸关系的优先领域突显出6个方面的变化：对缅研究、官办非政府组织、企业、民族和平、政治和国际因素。

(i)对缅研究

首先一个主要的变化是中国通过在北京重新建立专业中心提供支持从而对缅甸的问题分析和参与结构进行重新定位。2011年初，中国缅甸友好协会（CMFA）重新启动工作。中缅友好协会最初是在1952年作为中国人民对外友好协会下属的十个协会之一建立的，并于1964年正式化⁸⁸。它自述是中国“重要的非政府组织之一”。在中国，这可以更好地理解为官办非政府组织（GONGO），即政府组建的机构（请见下文“官办非政府组织”）。在这次重新组建过程中，中国首任驻缅大使和前国防部长耿飚的儿子耿志远被选为协会会长，并有61位顾问提供支持，他们来自与缅甸相关的大部分主要政府部门、智囊团、企业相关利益方。

过去四年里，作为缅甸问题的主要顾问机构，中缅友好协会与国家高层领导有着直接联系。更重要的是，协会既囊括了官方的云南政策顾问，比

如那些为基础建设项目提供战略思考的顾问，同时又包含了可能对这些项目持批判态度的独立学者，还可以让非国家行为体参与进来，发挥对不同政策分析的检视和协助协调政策问题的作用。同时，中缅友好协会也在继续致力于促进两国人民之间的文化和社会交流⁸⁹。

与此同时，通过各种各样的政府或政府相关研究机构，学术研究和交流也在加速开展。云南大学仍然是主要的相关研究中心。2014年云南大学与香港大学、仰光大学联合主办了一次国际学术讨论会，主题为“2014年的缅甸：重新融入国际社会”。另一个重要的研究中心是隶属于国家安全部的中国现代国际关系研究院。

总的来说，中国对缅甸问题的讨论在国际性和开放性上取得了一定的进展，这与十年前相比是不同寻常的。但是，在不同的评论中仍然能看到中方存在的反西方偏见和对反华阴谋论的怀疑（详见下文“官办非政府组织”，“企业”和“政治因素”）。随着中国与缅甸和其邻国交互方式的多样化，民族主义和以政府为中心的思维方式突显了中国内部思维的不一致，尤其是随着政府在力图增加中国在全世界的政治和经济影响力的同时，这种矛盾就变得更加明显。今天中国已经成为一个当代的超级大国，马克思列宁主义或毛泽东思想时代已经结束，很多目标已经成为可能。但是如同香港大学教授冯客（Frank Dikötter）在他关于中国政治的最新书卷里总结道，当今的中国有一点仍然延续了邓小平时代的政治风格：“不要质疑一党制国家的垄断力。”⁹⁰

当然，在过去三十年里，中国的商业和社会发展速度常常是惊人的，没有任何国家能够匹敌。但如同冯客警示的，经济增长被用来“巩固共产党并牢牢维持其对权力的掌控”。⁹¹事实上，不同于世界上其他的国家，中国的基础建设和投资在2008年全球金融危机后反而继续呈现加速态势。

简而言之，虽然此份简报力所未及，但是任何对中国在缅甸和广大亚洲地区参与事务的分析都需

要对中国的内部政治和动态变化有所认识。这两个问题是相互紧密联系的。

(ii) 官办非政府组织

第二个针对缅甸的重要变化是由中国官办非政府组织发起的援助行动，以显示中国企业的国际社会责任。这些活动部分是对登盛政府欢迎“负责任的中资企业”⁹²宣布的回应，部分是希望努力纠正与前军政府合作带来的损害，似乎也是仍在发展中的公共关系行动的一部分。《中国日报》近期的一篇文章称，“在缅甸前军政府的统治下，中资企业—缅甸最大的外国投资者不能直接地与当地社区接触，所以，自从缅甸的平民政府2011年当政后，中国商人和当地社区之间的误解就不断加剧”。⁹³

为了应对这样的忧虑，中国国际扶贫基金会（CIPAF）2013年12月在北京举办了一次研讨会，集中讨论缅甸问题，其中有六位来自缅甸智库的发言人向中国政策制定者就社会责任进行发言。中国蓝天救援队也同样开展了公共关系行动，包括协助营救在中缅边境徒步走失的缅甸学生。蓝天救援队和扶贫基金会还参与开展缅北的人道主义需求评估，表明了向2011年来冲突重燃后缅甸东北部的20万克钦和果敢难民及流离失所人群提供人道主义支持的意愿。⁹⁴

中缅友好协会也努力与缅甸的不同社区和意见领袖接洽，从2012年起多次邀请缅甸的公民社会组织 and 意见领袖访问中国。这其中包括中缅友好协会于2014年6月邀请一个克钦公民社会代表团访问云南保山。访问中代表团得到市政府的接见，会见了许多不同的政策顾问、政府官员和商业相关人员。会后，双方发表了一份联合声明，确认了未来合作的领域。2015年10月，由缅甸-中国友好协会和若开民族发展党发出邀请，中缅友好协会的一个“商业代表团”访问了若开邦，以“更好地了解缅甸的外国投资政策、当地人民的需求、资源状况和环境保护要求”。⁹⁵

然而，在这些活动显示中方建立关系和加强声誉

的希望的同时，也有人批评中方缺乏在社区的实地执行和跟进⁹⁶。尽管缅甸的公民社会团体接待了中方代表团，各方仍普遍认为中国的官办非政府组织就像中资企业一样，还是对与缅政府有关系的团体和个人优先建立关系更感兴趣，而且在中文媒体上并没有对这类民族或公民社会倡议的公众进行推广。

对于中国来说，听取一些批评是登盛总统的巩发党-军队政府下台后更加突显的一个需要。如果这些趋势继续发展下去，中国和中国的机构可能会失去在新政府时代背景下缅甸公众舆论中重新开始的机会。当然这些改变和尝试想要扎根牢固是需要时间的。但是需要中国的相关利益方意识到的是，这些尝试可能最初会起积极作用，但也会给社区带来对实际跟进的相当大的期望；如果期望没有得到满足，那将会进一步破坏中国在缅的名声。

最近几个月，中国的一些官办非政府组织和其他一些圈内机构和相关人士开始响应中国与全球化智库（CCG）发表的论调，这同样对中缅关系的发展并无助益。中国与全球化智库成立于2008年，总部位于北京，主要研究“软实力”和“硬实力”领域问题。这两个词在中国政治中常常被用到，“软实力”指的是诸如“媒体、宗教和社会团体组织”等领域，而“硬实力”指的是“基础设施和发展”⁹⁷。

其说法是中国目前的硬实力较强而软实力较弱。然而在最近关于缅甸的一些争论中，有人指控道，正是由于中国在软实力领域的薄弱，西方和日本的各方（政府、非政府组织和媒体）才能推动反华观点来获取他们在缅甸的利益（详见下文“企业”，“政治因素”和“国际因素”）。例如，中国与全球化智库追溯到密松电站的例子，称项目在2011年被暂停是由于“当地人民相信了某些国家比如日本控制的媒体不断宣传的谎言”或是“与西方国家比如美国教会保持密切联系”的“单纯山区村民”受到的宗教影响⁹⁸。中国与全球化智库的研究人员称“中国从缅甸学到的最大教训是，具有强大硬实力的企业被竞争者的软实力所包围着”。⁹⁹

当然，全球不同媒体、公民社会和宗教团体所表达的观点带来的影响不应被低估。但是称它们被某些外国政府所控制或是共同运作某种反华阴谋显然是一种误导，这显示了某些为促进中国利益而宣传的观点的天真。这类观点还假设缅甸的公民没有自己的媒介机构，这似乎也证实了缅甸国内常常表达的担忧，即中国看不起缅甸民众，并不把他们当回事。

需要强调的是，中方没有必要广泛持有这样的阴谋论观点。在过去五年里，中国机构和公民越来越多地参与不同的缅甸论坛和倡议项目也受到了欢迎。实际上，中国更多的是需要说明其国际视角。随着一带一路战略的出现，中国与缅甸开展有意义的对话进而相互理解变得前所未有的重要。中国和全球化智库的分析人员似乎也承认这样的需求，“在一带一路的建设中，中国不仅应该追求畅通的道路网，还需要有通畅的人际网络；不单要认识到生产量的重要性，还要获得良好的印象分”。¹⁰⁰

但是，即使是再多的官办非政府组织活动或是“软实力”的宣传，也不能让缅甸人民认同那些缺乏透明规划和参与式咨询、当地或国家利益不需要的、对环境不利、以及只会让两国的强大商业利益集团获利的项目和投资。如果这样下去缅甸国内对中国的善意很快会消失，而反对和怀疑情绪会被激起，就如同密松和莱比塘项目所显示的那样。显然，双方存在对发展的不同愿景的观念碰撞，而缅甸人民并不希望在国家规划和实施的每个方面都遵循中国的经验实例。

(iii) 企业

如同“软实力”问题所突显的一样，在重新定位中方形象上的挑战还面临着第三个因素：商业企业和国有企业在缅的活动。在过去几年里，中资企业开始直接与缅甸的公民社会组织、独立媒体和普罗大众接触，这在2011年以前是前所未有的。这样的活动包括仰光的中国大使馆组织的“会见新闻界”公开活动，组织方还包括中国电力投资集团公司（现在更名为国家电力投资集团，

以下简称中电投），中国石油天然气集团公司（CNPC，以下简称中石油），万宝矿产有限公司和中国有色矿业集团公司（CNMC）。几家公司对当地记者和非政府组织代表发布了一份六点声明，推广中国公司提出的行动计划，包括保护环境、参与社会责任和无偿公益活动。¹⁰¹

中资企业也开始各自尝试接触普通民众。中电投分发传单，宣传其项目的益处，开展一系列企业社会责任（CSR）调查。中石油组成了中缅油气管道协会之友组织，与当地社区团体会面，并邀请相关公民社会组织到北京会谈。有色矿业集团公司迈出了可能是最大胆的一步——同意成为多方利益相关者组成的缅甸采掘业透明度行动计划（EITI）的成员，在缅甸实施采掘业透明度行动计划¹⁰²。至少还有其他五家公司也参加了这一和解行动计划。

然而，虽有创新，但这些促进理解的新的尝试在缅甸社会层面并没有取得太大成效。因为在缅甸采掘业透明度行动计划也同样面临批评¹⁰³。尤其是中电投分发宣传单和开展企业社会责任调查的行动反而激怒了社区领袖。如同一位缅甸公民社会代表在2014年中电投一次讲演后私下所说，这些行动计划似乎只不过是“鼓吹宣传”的尝试。公民社会团体也对中方投资项目发表了批评报告。例如，缅甸中国油气管道观察委员会于1月发布了一篇关于缅甸政府和中石油附属的东南亚管道公司之间油气管道项目的详细评论，称项目缺乏透明度、存在腐败、不诚实的土地征用、环境破坏行为，以及众多对当地社区有消极影响的其他不利因素¹⁰⁴。如同密松电站项目一样，中方通常是在缅甸民众对那些中资企业和前军政府秘密达成的项目进行抗议后，才开始开展这些延伸的倡议行动，这也是怨愤不满的原因之一。¹⁰⁵

对话的尝试和“会见新闻界”活动的情况稍微好一些。一个常见的抱怨是许多中资企业似乎都认为问题不在项目本身，而是由于公众缺乏对这些项目的理解，或者是因为缅甸民众科学知识水平较低的缘故。比如，中国水力发电工程学会的张博庭在中电投网站上对密松电站项目的评估中就作出了这样的断论，他声称那些谈论环境问题的

人没有意识到“解决所有生态问题的根本途径就是以科学的方式开发水力资源”¹⁰⁶。还如同一位中电投的代表在北京与克钦公民社会组织的一次会议上辩称道，“我们的科学是正确的，我们只是没有做好工作来帮助人们理解它。”¹⁰⁷

这样的争辩很难赢得缅甸民众的人心和认同。中方似乎还没有意识到像密松电站这样的项目，在经济或环境角度上永远不会被大多数缅甸民众所接受。2015年中国长江三峡集团公司委托雪山工程公司对几个计划在萨尔温江开展的大型水电大坝项目进行环境和社会影响评估研究所引起的争议也反映了上面的论点。一些活动人士试图阻碍社区咨询，雪山公司通过媒体警告缅甸公众如果这个过程受到阻碍，可能会导致“不太理想的结果”。¹⁰⁸

近期非法伐木和玉石贸易的混乱状况所显示的状况同样很敏感（详见上文“新的危机和果敢冲突”），中资企业试图占领道德高地，发出了缅甸公众不能接受的警告。而在去年就报道了一条关于中国公司的负面消息，新闻称来自中国的公司和人员在克钦邦“过度开采”，因为他们预计到内比都政府可能会易主，而新政府可能会做出终止开采的决策。¹⁰⁹

现实情况是中资企业在异国他乡开展经营，但是直到现在，这些公司多数都没有充分、或者完全没有听取社区相关利益人的声音和担忧。中国政府官员们的讲演声明显示了他们没有认识到缅甸有很大一部分民众对中国在缅甸的商业行为感到担忧，而且普遍反对在缅甸目前的历史阶段开展大型开发项目。事实上，随着缅甸向独立分析开放，越来越多的研究证明了某些缺乏职业道德的中国商人在缅甸开展商业活动的规划不力并造成损害。正如Lee Jones和Yizheng Zou在最近对密松大坝项目的研究中总结的：“这个项目中，中央国企显然违抗破坏了中央规定，深深损害了中缅国与国之间的关系。”¹¹⁰

以这样一种缅甸民众不知情、无知或是依赖于西方的态度去接触社区，只会进一步破坏中资企业努力想改善的商业声誉。相反，中资企业在未来

需要开展谨慎且广泛听取意见的项目，开发能有效满足社区参与确认的关注点的应对措施。如果做不到，中资项目将面临更多的抗议，反华情绪也会在缅甸国内进一步加深。

随着民盟政府上台就任，形势变得十分微妙。许多中资企业对缅甸半个世纪以来的首个民选政府可能会带来什么影响而感到紧张。密松电站和莱比塘铜矿项目的争议发生后，重大投资项目大幅下降（详见上文“新的危机和果敢冲突”），但是在登盛政府执政的最后时日内中缅达成了三个潜在的大型新项目——广东振戎能源有限公司在缅甸南部土瓦负责开发的30亿美元的炼油厂项目，日本在这一地区也在推动其影响力¹¹¹；由中方支持的在掸邦北部靠近云南边境口岸的木姐建立商业区的项目；由中国国企联盟和缅政府在若开邦皎漂的经济特区（SEZ）建设深水港口的项目¹¹²。作为油气管道项目的入口点，皎漂项目对北京政府的战略规划尤为重要，就如同巴基斯坦的瓜达尔港口一样，皎漂港口预计将成为中国一带一路战略中的一个关键因素。

与此同时，因为感觉到了政治真空的出现，中资企业扩大了在缅的公共关系活动，试图赢得社区支持。就在民盟政府就职后的第二天，万宝矿业发布了一段视频，说明了莱比塘铜矿项目为什么在2012年的抗议中暂停。《缅甸时报》引用了万宝的副总经理罗大庆的一段话：

“如果我们没有考虑到社会风险，如果我们没有很好地服务当地社区、确保稳定，没有当地民众的支持，那么不论我们有多少钱，或是我们的技术有多好，项目也成功不了。”¹¹³

针对密松电站和其他中国投资项目的游说也重新开始，其论据是接受这些项目将成为缅甸政府国际信誉度的基准，证明新政府是一个可信赖的经济伙伴。6月初，中国驻缅甸大使洪亮与中电投的代表团一同到密松大坝进行公关访问引起了各方惊讶。正如《环球时报》所指出的：“密松项目只是被搁置，并没有被取消。”¹¹⁴

然而，这些行动计划却再次遭到当地的抗议回应。反对密松电站项目的游行示威者聚集在大使下榻的酒店外，要求中电投离开缅甸；5月万宝矿业在莱比塘重启了铜矿项目，抗议活动也随之重新开始¹¹⁵。同时针对两个登盛政府遗留给民盟政府的新项目：土瓦炼油厂和皎漂经济特区项目的抗议也开始出现。¹¹⁶

当地的抗议活动仍在增加，这些抗议反映了社区对中方投资项目缺乏咨询讨论的持续担忧。例如在3月，61家公民社会组织、政治党派和宗教团体发布了一份声明，要求停止克钦邦的所有资源开采项目，直到冲突得到“政治”解决¹¹⁷；而上千名当地居民，包括来自停火的克伦民族联盟（KNU）的官员，加入到了东部边境的“国际河流和反水坝行动日”活动，因为中国投资方在掸邦、克耶（克伦尼）和克伦邦萨尔温江沿线这些地区参与了许多相关项目。¹¹⁸

这些担忧出现的时间正是各方对缅甸的能源需求的实际规模、中国在掸邦边境湄公河（澜沧江）沿线的大坝建设计划的影响，以及下游国家经历历史上最低水位的一年带来的政治和环境后果提出批评性质疑的时候¹¹⁹。事实上，云南省政府官员显然意识到了保护的必要，因此今年叫停了在萨尔温江（怒江）上游联合国教科文组织世界遗产遗址峡谷内的一个大坝建设计划¹²⁰。经济发展在缅甸当然是一个优先领域，但是缅甸人民也非常渴望能够自己决定他们的需求和命运。

因此民盟政府在缅甸下一任议会就职期间面临着许多困难的经济决策。民盟要应对这个国家的不透明经济的复杂性——一个关系不清晰、军队所有企业、巨富大亨和许多西方制裁仍然存在的经济。例如，为了保护国家曾经丰富的森林资源，缅甸已经开始全面禁止伐木¹²¹。但是不论民盟寻求实施何种政策，与中国的关系都是至关重要的。认识到中国的重要性，昂山素季亲自领导了莱比塘项目的议会调查委员会。在一份具有争议的评估报告中总结道，尽管存在许多不利因素，莱比塘铜矿项目还是可以在某些条件下继续下去的，报告引证了与中国的关系以及关闭铜矿可能会对未来投资造成的负面影响。¹²²

针对中国，缅甸面临的两难境地可以用缅甸工商业联合会的吴貌貌雷最近在《缅甸时报》的访问中的总结来表述。虽然公共关系得到了改善，他仍相信问题所在之处还是“有些中资企业既没有商业道德，也不负责任”¹²³。他认为，如果这些问题得不到解决，那就不会有进展。但是，貌雷也警告道，忽视“我们的强大邻国”是不可能的，所以只有一个答案——“我们可以互补互足。我们可以通过中国的援助和投资进一步受益发展。这个世界，甚至是美国，也不能忽视中国。”¹²⁴

(iv) 民族和平

中国在缅甸新策略的第四个元素是参与到由登盛总统就任后发起的和平进程。如同国家恢复法律和秩序委员会-国家和平与发展委员会时代的停火一样，登盛总统发起的和平进程结果最终也是喜忧参半。在缅甸过去的和谈中，主要是1963-64年、1980-81年和1989年后的三次和谈，中国都在其中起到了主要的支持作用。中国也对登盛政府提议的实现所谓“全国停火协议”表示支持。然而全国停火协议成功在缅甸部分地区中止冲突的同时，军政府时代在缅甸东北部达成的部分停火又被打破，或是形成新的紧张局势。（详见上文“新的挑战”和“新的危机和果敢冲突”）。

对中国来说，冲突形势代表了军政府时代毗邻大部分云南边境的地区停火状态的完全逆转。随着2011年6月缅中央政府与克钦独立组织的战火重燃，敌对状态屡次发展影响到中国边境一侧。2012年12月政府军开始对克钦独立组织“首府”拉咱周边进行空袭，炮弹落到中国边境一侧，形势进一步恶化。随着流离失所的人群聚集到边境沿线，云南省的克钦（景颇）族开始抗议冲突给克钦人民带来的灾难，导致人们开始质疑北京政府的政策和其维护领土内国家安全和稳定的能力。¹²⁵

与此同时，冲突也在克钦邦、掸邦和北掸邦靠近建设中的通往云南的油气管道的德昂地区重燃。2014年，武装冲突在若开邦再次爆发，一支

新的武装若开军（AA）在克钦邦接受培训后开始升级行动。最后，2015年初激烈战斗在当地语言是汉语的果敢地区爆发，新的一波难民逃到云南边境地区，引起了中国政府最高层的关注（详见上篇“新的危机和果敢冲突”）。

在此背景下，中国政府感到必须对其西南边境前沿出现的紧急事件作出回应。中国需要稳定，不仅有紧迫的安全和经济原因，还因为云南边境在二十一世纪被提升为中国与亚洲邻国贸易和合作新时代的门户。

中国新的外交面孔是王英凡（前外交部副部长），2013年3月被任命为首任外交部亚洲事务特使，主要参与处理中缅有关事务。王英凡很快参与到缅甸民族和平谈判中。首先，他的重点是克钦独立组织。中国的影响力是十分重大的，冲突双方被邀请到中国边境小城瑞丽进行会面¹²⁶。在这里，缅甸政府和克钦独立组织签署了一份缓解敌对状态的协议。随后，王英凡开始作为观察员，与联合国秘书长缅甸特别顾问维贾伊·南比亚尔（Vijay Nambiar）一同参加了其他民族武装组织与内比都政府之间的会谈。

但是边境是否稳定并不是中国唯一的担忧。来自缅甸和谈的不同消息都断言，中国参与和谈的一个主要动机是由于日渐担忧西方政府和各方可能会在其中试图发挥影响。这一原因也出现在中国媒体的言论中¹²⁷。这一担忧在2013年5月克钦独立组织给联合国、英国和美国代表写信寻求他们在和平进程中的支持、包括国际机制和监督后¹²⁸更加加深。自此之后，中国官员就不断对克钦独立组织和其他民族武装施压，不要让西方国家参与到缅甸的和平谈判——这是军政府和登盛政府也赞同的立场。中国试图不让西方国家影响亚洲安全事务的政策，在2014年5月习近平主席在上海向亚洲国家发表题为《积极树立亚洲安全观 共创安全合作新局面》的主旨讲话中有了明确表达。¹²⁹

从地缘政治和近代历史的角度来看，中国政府的谨慎态度可能是无可厚非的。中国不同于西方国家，与缅甸中央政府、反对武装和中缅边境沿线的冲突各方长期以来都保持着正式或是非正式的

关系。但是从公共关系的角度来看，中国的干预行为不是总能得到好的结果，尤其是当中国官员表现出想控制会议讨论、不让国际非政府组织参与，让各方“跟随中国”的时候。“我们意识到只有中国的参与不能解决问题”，一位参加和谈的民族代表说道。“他们非常害怕西方在冲突中的介入”¹³⁰。正如史汀生研究中心的学者孙韵（Yun Sun）确认道的：“中国政府2013年参与调停克钦谈判是为了保护其国家利益，一个重要的动机是担忧克钦问题的‘国际化’及美国在中缅边境沿线可能发挥的作用”。¹³¹

中国的和平策略随后进行了相应的拓展。中国对西方国家在和平谈判中的出现仍然持反对态度，但中国官员已经表示接受联合国和亚洲国家的参与；中国政府允许一些中国机构，包括中国红十字会在克钦邦和北掸邦的非政府控制区内开展一些援助；后来，王英凡和其他官员仍继续参与促进实现全国停火协议的和谈会议。

但是总的来说，中国政府在缅甸从未倡导少数民族人民的权利。云南省本身就是一个多民族地区，拥有代表了18个民族的37个自治州或县。如同中国的其他省份，除了文化象征民族力量十分有限，民族“分裂”是共产党政府一直以来都惧怕和压制的一个问题。例如，任何西藏或穆斯林活动人士的出现都会受到密切关注。由于这个原因，政府对政府的关系一直是中国官方关系的最有力因素，中国不愿意在云南边境沿线让缅甸难民数量大幅增加。

2015年在果敢地区爆发的激烈冲突改变了中国的谋算。中国政府不得不接受想要推进中国的利益、在缅甸东北部恢复和平，保持观望态度是远远不够的。首先，中国的国家安全和人民的生命和利益现在也面临威胁¹³²。其次，缅甸的战斗实施不但是想实现对克钦独立组织、果敢同盟军和同盟军的盟友——未停火的德昂民族解放军（TNLA）及若开军的军事胜利，而且缅甸似乎还准备扩大在云南边境沿线的攻击，包括对停火的北掸邦军（SSA-N）¹³³、民族民主同盟军和佤联军展开行动。缅甸怀疑这些民族武装向果敢同盟军提供了军事支持。

中国的担忧还有一个私人因素。佤联军和民族民主同盟军都是由前缅共的支持者所领导，他们与中国政府长期保持着紧密关系。事实上，由于汉语在这些地区是常用语言，这两个组织常常被看作是中国的代理，尽管这不符合实际情况。虽然必须考虑到中国政府对其所做决定的想法，但在过去的二十年佤联军也努力与国际社会建立联系，特别是泰国和西方。然而，2005年美国司法部以贩卖海洛因和冰毒的罪名起诉八位佤联军领导人，并把佤联军定性为“大毒梟”，这对佤联军的声誉来说是一个重大挫折。佤联军与泰国的关系在2000年初期也开始恶化。结果是佤联军开始依赖中国——唯一一个愿意与其正式来往并提供各种支持的国家。¹³⁴

中国支持缅甸武装组织的问题仍然存在争议。当然，自从1948年独立以来，不论是共产党、国民党、或是商人，常常是中国势力而不是缅甸中央政府对很多萨尔温江贯穿地区起到了主要的外来影响。因此对很多观察者来说，果敢同盟军在2015年的复苏似乎不太可能没有外来支持，有人指控在冲突的早期有来自中方的一系列支持¹³⁵。事实上，政府军总司令敏昂莱大将在日本每日新闻报的一次采访中说道，虽然他不相信中国政府介入了果敢冲突，但是他认为果敢同盟军可能得到了边境另一侧当地“少数民族”的援助¹³⁶。然而，3月登盛政府为冲突导致5名中国村民的死亡事件道歉之后，北京和内比都政府的官员似乎都很希望公开平息这些敏感问题（详见上文“新的危机和果敢冲突”）。¹³⁷

现在危机的恶化使得中方官员采取了一些不寻常的行动。首先，北京政府继续声明不会再容许未来对中国安全的威胁。人民解放军在长达200公里的中缅边境沿线进行了一次大规模的空对地军事演习，表明了中方在云南西南部的情报和军事部署仍在加强¹³⁸。其次，中方官员也加强了对缅甸民族和谈的参与程度。

到2015年为止，登盛总统的全国停火协议进程出现了四个主要障碍。首先，虽然反对派领导人提出了多达22个民族武装，但政府军到目前为止只接受了16个组织作为全国和平协议的谈判伙伴¹³⁹

。这包含了佤联军和民族民主同盟军，但排除了果敢同盟军、德昂民族解放军、若开军和另外3个太小而没被纳入的民族党派。与此相关的第二点是，政府军在缅甸东北部对民族武装采取严酷的军事行动，而这些民族武装都是在军政府时期签订停火的组织，这使得民族领导人相信政府军是在利用全国停火协议作为一种“分而治之”的策略。第三，不论是否签署全国停火协议，仍然需要开展政治对话，但如果战斗仍在部分地区继续，这就不太可能实现。最后，随着大选到来和政府可能更替，许多当事方不愿意与政府军或登盛政府签订协议，因为可能会影响其未来与民盟政府的对话谈判。

考虑到这些挑战，中国政府官员在2015年试图把靠近云南边境的武装组织纳入到全国停火协议进程中。登盛政府和果敢同盟军经游说达成了停火，中国政府还试图让佤联军和民族民主同盟军参与到更广泛的和平谈判中。事实上，在2015年3月仰光的全国停火协议草案谈判期间，中国特使王英凡曾试图说服政府军代表以及政府的首席谈判员昂敏把果敢同盟军也纳入谈判。¹⁴⁰

后来，缅甸最大的民族武装佤联军，在首府邦桑组织了一次和平大会，引起了各方惊讶，这是佤联军首次在民族反对武装中组织这样大规模的会议。历史上，佤联军不仅一直很少与缅甸其他地区的民族武装开展联合行动，而且也不是主要反对派联盟联合民族联邦委员会（UNFC）的成员。根据2008年宪法，佤民族也有其“自治区（SAD）”。佤联军希望未来能够被提升获得邦的地位，所以担心任何会危及地域划分的进程（在边境另一侧的云南省也有两个佤族“自治县”）¹⁴¹。但是随着2015年在佤族区域周边的军事和政治压力逐渐加剧，游离在冲突局外对邦桑的佤联军战略家们来说似乎不再是一个可行的选择。

虽然佤联军领导人显然有理由对形势的变化作出回应，但各方仍广泛认为中国是此次邦桑会议的策动者。佤联军一直都很小心不要惹中方不快，所以这样的会议没有中国政府的认可是不可能进行的。中方官员在出席方面表现谨慎，但是从客

人名单中就反映了中方的优先地位。佤联军没有邀请钦民族阵线和其他印缅边境的组织（任何与印度的潜在关系对北京政府来说都是很敏感的），却不顾内比都官员的警告，公开邀请了政府军拒绝与其谈判的果敢同盟军和德昂民族解放军。

最终，邦桑会议产生了一份让佤联军和其他民族武装满意的最终宣言，但登盛政府对此感到不快，因为政府正急于尽快按其想法签订协议。大会的主要诉求包括呼吁把所有民族武装组织纳入全国停火协议、在签署全国停火协议前停止所有冲突、修改2008年宪法、承认佤联军要求建立“佤邦”的诉求¹⁴²。这次会议让内比都官员们措手不及，他们对云南边境出现这份出乎意料的倡议感到十分不快。随后几天，在政府控制的媒体上出现了一篇贬损文章，宣称此次大会与政府和平进程“完全相反”，这一地区和当地文化正被“华裔人士”接管控制¹⁴³。言下之意溢于言表。

此次之后，各方情绪冷静下来，中方官员继续定期出席和谈会议。中国新的亚洲事务特使孙国祥，与联合国特使Vijay Nambiar和日本代表Yuji Muri一同参加了2015年6月在克伦民族联盟总部举行的洛基拉峰会。会议再次呼吁和谈应该把所有民族武装，包括果敢同盟军、德昂民族解放军和若开军纳入进来。作为回应，果敢同盟军四天后宣布单方面停火，在声明中承认“中国政府强烈要求在中缅边境恢复和平”是其作出决定的原因之一¹⁴⁴。缅军和中央政府对此都没有作出回应，但是登盛总统随后确实邀请佤联军和民族民主同盟军领导加入全国停火协议的签署¹⁴⁵。9月，登盛总统在北京“反法西斯战争胜利”70周年庆典上为“中国促进缅甸和平进程发挥的积极作用”感谢了习近平主席，并欢迎中国的“建设性努力”，这是又一个改善关系的迹象。¹⁴⁶然而，这就是登盛政府任满下台前和谈进展的最终程度。在11月大选的倒数时刻，只有八家组织——主要是克伦民族联盟和南掸邦军（SSA-S）¹⁴⁷与其他几家小的组织和派系——在内比都10月15日的一个仪式上签署了全国停火协议。登盛总统向在场的宾客宣布道，“缅甸未来和平的道路现在已经开启”¹⁴⁸。中国媒体对此事进行了报道，孙国祥作为中国外交部的亚洲事务

特使也见证了协议签订。在场出席的还有联合国官员和来自50多个国家的外交官，包括美国、英国、欧盟、印度、泰国和日本¹⁴⁹。中方官员也很快否认媒体报道所称的一位来自缅甸和平中心的成员指控孙国祥一直在劝说其他民族武装不要签署停火协议。一位中国大使馆发言人在回应中批评道，“其他国家想通过干涉中缅关系来破坏中国的形象”¹⁵⁰。尽管中方予以否认，但随后几个月仍有传闻说中国试图劝说民族武装组织反对全国停火协议。虽然中方希望能将靠近云南边境的果敢同盟军和其他民族武装纳入全国停火协议，但是似乎并没有明确证据说明中国推动这些组织不要签署停火协议。事实上，鉴于登盛政府把一些组织排除在外的做法造成了裂隙，很多民族武装认为中方倡导的“包容纳入”才是恰当的策略。

十月的全国停火协议标志着登盛政府发起的和平进程达到至高点。如分析人士所指出的，这个协议并不真正是全国性的，没有停火也没有达成一致¹⁵¹。随后缅甸大选开始，和谈经历了一段间歇的平静，民盟以绝对优势获胜，这也得益于全国各少数民族的投票支持¹⁵²。这次之后，各方包括民盟、军队和民族党派都开始关注新政府的动向。民盟任命了自己的和平调解员丁妙温医生，也宣布会继续努力开展包容性的全国停火协议进程；民盟领导人重申了他们支持联邦制；昂山素季将领导一个重组的联邦和平对话联合委员会并宣布组织一个“21世纪的彬龙会议”。这是一个开展对话的标志性承诺，希望能够让各民族走到一起，回顾1947年彬龙协议少数民族自治和平等的原则，当年正是这些原则使新的缅甸联邦得以诞生。

然而就目前来说，政府还没有实行相应的和平或是改革措施，而各方仍然担忧民盟是否能够真正实现国家的突破性进展。不仅是民盟与军队之间的关系存在疑问，而且民盟如何管理与少数民族党派之间的关系也存在很多的不确定性。一位民盟的国会议员在未经允许的情况下到佤联军地盘开展了一次和平使命“实情调查”，返回后遭到了官方的正式申斥，也说明了这一点¹⁵³。这样的事件使各方担忧民盟会集中在缅甸中部开展民

主改革，同时允许政府军继续控制少数民族边境地区。实际上，缅甸的国家现状不会即刻发生变化。不过直到7月，丁妙温医生似乎仍在围绕“二十一世纪的彬龙会议”的理念，为推动新的全国停火协议做准备。目前民盟是否能成功实现前政府未能实现的全国和平还有待验证。

与此同时，几处边境地区的冲突仍在继续。民盟希望有100天的启动周期来制定其国家改革规划。但是在就任两个月内，新政府就面临着许多少数民族政治的挑战。政府军仍然坚持不与果敢同盟军、德昂民族解放军和若开军开展对话，同时军队加强了对去年10月没有签署全国停火协议的克钦独立组织和北掸邦军的攻击，包括空袭。而针对民盟对若开邦穆斯林人群面临困境所持立场的争议也逐步升级，这些穆斯林许多自称为“罗兴亚人”，在前任政府治下不能获得完整的公民权。¹⁵⁴

中国的政府官员们仍然保持着高度警惕。密松电站项目和果敢危机带来的余波仍然存在。而即将离职的登盛总统政府批准了掸邦北部大勐稳的约6万华人加入缅甸，获得新的“勐稳帛玛族”（即非华人）身份，作为对他们参加政府军组织的民兵组织的“奖励”，这一举动引起了各方惊讶¹⁵⁵。这样的行为继续加剧了各方对缅甸政府官员反华情绪和军队在边境前沿对少数民族“分而治之”策略的怀疑（详见上文“新的挑战”）。

同样出乎意料的是，自从去年10月签署了不完整的全国停火协议后，其中一个签署方——南掸邦军在政府军的允许下竟调动了超过两千人的部队到掸邦北部，先与德昂民族解放军开战，未来还可能与克钦独立组织、果敢同盟军及其他云南边境沿线的民族武装开战；很多少数民族领导人认为这是其代表政府军的一场代理人战争。初看之下，这次行动似乎不太容易，德昂军为抵抗南掸邦军和政府军的调动与其发生了激烈的战斗。但私下里，有人承认如果南掸邦军能够建立北部的要塞，并据此说服中国南掸邦军，而非佤联军和其他民族武装也能在掸邦保证中方利益安全，缅甸的一些组织也会感到高兴。

也有报道称政府军担心果敢同盟军的盟友，包括德昂军和佤联军，为了应对持续的动荡局势，可能会创建一个“亲华”阵线，为边境地区未来少数民族政治获得支持增加筹码¹⁵⁶。当然，也不能排除未来少数民族运动中会进一步产生分裂。但是就目前来说，民族领导人主要强调的是联合民族联邦委员会提出的让各方反对势力一同和解的尝试，而佤联军和其他未签署全国停火协议的组织在继续组织会议推进与新政府开展和平包容和政治对话¹⁵⁷。同时，佤联军继续呼吁中国参与调停；4月底，中国媒体报道了由佤联军政府副主席肖明亮发表的一份八点声明。根据一篇反映中国利益的文章分析显示，佤联军期待与民盟政府合作，呼吁举行一次新的和平大会，让联合国和中国作为“见证”参会；希望政府继续坚持不结盟的外交政策，并继续开展支持中国“一带一路”基础设施建设战略的经济政策。¹⁵⁸

因此在短期内，中国在云南边境的政策不会有大的变化。除非发生不可预见的事件，不然中国的相关利益方很可能对缅甸的民族事务和新的民盟政府仍然采纳中长期观点。中国政府官员们已经逐渐认识到他们不想让西方组织参与边境地区冲突解决方案的主要目标已经失败。但在经历了一些困难时期后，中国政府已经让内比都政府的代表和国际社会相信中国持有希望云南边境沿线实现和平的良好愿望。

尤其是可以说中国有效地利用了其与缅甸政府和民族武装的特殊关系来支持缅甸的国家和平建设。随着一带一路战略的展开，这不仅有助于中国对边境地区稳定的维护和公共外交的推进，而且从长远来看，也有助其在缅甸的战略投资获得积极的和平利益。在4月一次与缅甸总司令敏昂莱大将的会面中，中国外交部部长王毅再次重申了中国支持缅甸“尽早在缅北通过谈判实现和平”的努力¹⁵⁹。他许诺道：“中国已经准备好了在边境地区共同保卫和平与稳定。”¹⁶⁰

这是一个重要的承诺。在接下来的几年里，中国将仍然是解决缅甸民族问题的一个重要影响因素。缅甸有着相当多的华人人口，中缅有着多变的跨境关系历史，所以中国必须谨慎倡导其

利益。但目前来说，最坏的情况还没有发生。相反，要应对边境危机，中国政府现在面临的主要挑战是如何与缅甸五十多年来首个民主选举政府合作。对中国和民盟来说，这都是一个未知领域。

(v) 政治因素

随着民盟就任新政府，中方的主要焦点又回到中国转型策略的第五个因素——与缅甸政党的关系与往来。缅甸经历了五十年的军政府统治后，外交和分析人士必须调整以适应一个新的现实，即新的民选政府不仅承诺开展彻底改革，而且这个政府还享有很多西方同情。在中方圈内，仍存在一些怀疑情绪，有4个问题不断出现在针对缅甸的讨论中：昂山素季真正的观点和能力到底是什么；民盟的经济政策是什么；西方政府和其他国际机构会如何行动；民盟政府真的能维持下去吗？

然而，如果中国没能早点认识到民盟崛起的势头，那么这年中方也逐渐接受应该更广泛地与各政治党派往来的必要性。从2011年起，中国政府官员、商人和记者就在很多场合与缅甸的反对党派见过面，包括民盟和88青年学生组织的代表。中国连续三任驻缅大使都会见过昂山素季¹⁶¹；中方还定期与各少数民族党派成员会面，偶尔还会邀请他们访问中国。¹⁶²

这些与反对党派组织的会面本身并不意味着中国政府在远离登盛政府。直到2015年，中国政府似乎仍然预期登盛总统的军队-巩发党统治在大选后仍能以某种形式继续。因为登盛总统在任内六次受邀正式访问中国，直到果敢危机发生，两国政府间的关系一直都十分密切。同时，与缅甸统治精英们保持密切关系的个人和公司一直与中国的经济战略有利地连接在一起，从没有迹象显示中国领导人希望缩减商业活动或投资计划。恰恰相反：中国政府一直希望加快自然资源和投资项目建设，而正是密松电站暂停和莱比塘铜矿项目遭到抗议才使中方意识到需要通过过去十分不同的方式来发展与各方的关系。

不过，对昂山素季的高调认可仍是北京政府迟疑迈出的一步。作为诺贝尔和平奖的获得者、人权卫士、民主活动家和与中方有密切往来的军政府的坚定反对者，中国政府一直希望民盟就任政府的前景能静静消亡。事实上，中方官员在密松电站项目延期暂停后就开始与反对派组织接洽，早在2011年12月就与昂山素季进行了首次会面。但是，由于果敢危机，直到2015年中旬各方因素才为与民盟开展不同方式的往来提供了恰当的时机。

因此昂山素季在2015年6月对北京的访问引发了一系列国内和国际猜测中方邀请她的意义。目前有各种分析与猜测，包括中国由于声誉下降采取“绝望”之举；因为对边境冲突的担忧，所以想与昂山素季建立联系；为中国的经济规划赢得理解；向缅甸的军政府发出信号，以及为了反击应对西方势力¹⁶³。但不论媒体头条如何报道，对中国领导人来说最关键的无疑是要与民盟建立关系，因为中国政府这时已经认识到如果投票自由公平，那民盟可能会在大选中获胜。

结果，昂山素季的访问悄然结束。双方在政治声誉上都面临着太多风险。昂山素季也面临着各方的密切审视，缅甸国内和国外都有很多人对她是否会在人权或经济记录问题上质疑中国政府感兴趣。这次访问虽然没有达成重大决议，但是这是当时的一个重要信号，因为中方以外交要务形式接待了昂山素季，她会见了习近平主席和李克强总理，待遇堪比之前为五名中国公民在果敢冲突中死亡道歉而来访的缅甸外交部长温纳貌伦。¹⁶⁴

尽管昂山素季的到访是具有里程碑意义的，但她并不是2015年唯一来访的政治领袖。中国仍在为缅甸大选结果做两手准备。比如在4月下旬，巩发党和联邦议会发言人前上将瑞曼也与习近平主席敲定了一次会面。接着，昂山素季访问后的一周内，一支少数民族代表团受邀与中方政府进行讨论。这些代表都来自中资企业有着主要投资的地区，反映了中方已经认识到他们现在必须与缅甸民主转型过程中的“各领域人士”接洽并建立关系¹⁶⁵。按掸邦立法委员叶吞（Ye Htun）的说法，对缅关系不能再“局限于政府对政府的方式”。¹⁶⁶

但是，中方的最高待遇地位还是给了登盛总统一习近平主席在9月北京举行的“反法西斯战争胜利”70周年庆典上欢迎他的到访。双方都利用此次机会把近期的分歧放在一边，为未来的合作铺设标记。在一份联合声明中，两位领导人重提了两国人民间传统的“胞波”情谊、和平共处五项原则、相互支持建设和平与稳定的需求，以及通过一带一路战略和孟加拉国-中国-缅甸-印度经济走廊合作框架等规划促进经济的相互联系。¹⁶⁷

从很多方面来看，北京的访问标志着登盛总统任期内的外交巅峰；自此之后，政治动态就由民盟在大选中的胜利所推动。登盛政府任期的最后几个月内，又促成了在土瓦、皎漂和木姐的三个新的中方重大投资项目（详见上文“企业”）。但是如同中国政府所认识到的一样，尽管根据2008年宪法缅甸政府军在国家政治中仍然保留着一定作用（详见上文“新的挑战”），但民盟在大选中的胜利意味着其肩负着重大使命来开展国家变革。中国的媒体也提到了昂山素季的特殊角色，《环球时报》在报道中将她描述为在缅甸公众中“几乎有着神一样的地位”。¹⁶⁸

因此在大选结束之后，中国政府官员很快对民盟的胜利表示祝贺。同时，他们谨慎地进行分析，在新的政治形势下游说推进中方利益。经济投资、一带一路战略和国际关系显然仍是关注点，因为中国政府长久以来担忧民盟政府可能会亲西方而反华。中国大使也承诺在缅甸“促进和平进程”，提供“物资和财政支持”。¹⁶⁹

所以，中国政府对民盟就任后昂山素季首次会见的国际贵宾是中国外交部部长王毅感到高兴。中国现代国际关系研究所的宋庆润教授很快宣称这次会面“意味着亲西方的、缅甸新政府的领导人昂山素季，不会与中国不睦”¹⁷⁰。会面中双方交换了外交礼节，昂山素季欢迎中国的“实质性援助”而王毅重申了两国之间的传统“胞波”情谊。王毅还承诺中国支持“缅甸人民的正确选择”，“不会干预缅甸内部事务”，会“尊重社会风俗”，“保护当地生态和环境”。¹⁷¹

但是，各方还在推测民盟是否会为鼓励中国投资

计划有所表示。昂山素季表示欢迎中国的“实质性援助”和认可双边联系的重要性的同时，也肯定了缅甸的外交政策是与所有国家建立友好关系¹⁷²。“中国外交部长来访祝贺我们的新政府上任。访问中提到了中国的投资项目，但是我们根本没有进行讨论，”昂山素季在随后的媒体简报中说道。¹⁷³

民盟对中方没有给出承诺让中国政府十分失望。在接下来的几个月，中国的分析人士和官员开始了主要的政策攻势，他们引用中国自己的经验，称民盟政府的未来最终还是依赖于经济上而非政治上的成功。在西方国家，昂山素季被比作是亚洲的“纳尔逊·曼德拉”，而在中国，关键在于她是否能够成为缅甸的“邓小平”。宋清润教授在外交部长会议后的评论也提及了这种期望在于经济而非政治成功：“缅甸新政府以及昂山素季明白在地缘政治游戏中选择站队对缅甸是有害的。他们更集中于发展经济和提高人民的生活水平。”¹⁷⁴随后，一支民盟立法委员代表团受到中国共产党的邀请，到中国进行10天的“学习访问”。但是民盟执行委员吴年温解释道：“这是一次友好访问，没有其他特别的议程。”¹⁷⁵

结果是，中缅关系的所有困难决策仍然摆在新政府面前。经历了数十年与军政府统治的斗争，许多缅甸公民本能地向西方寻求改革和国家和平建设的支持，而对中国的怀疑仍在加深。但是在所有的邻国中，缅甸最终可能仍然要依靠与中国的关系来支持国家稳定和民盟的经济路线。民盟上任后在力图建立其政府管理，中国外交和分析人士认为民盟面临着“巨大的挑战”，所以将需要“外部”的支持¹⁷⁶。在这样的情况下，宋清润教授称“缅甸与强大的邻国合作将是其外交要务”。¹⁷⁷

从这个方面来说，中国需要谨慎倡导其利益。尽管近年来中国在广泛提倡“软实力”外交（详见上文“对缅研究”和“官办非政府组织”），但急躁和优越感仍不时显露。中方私下和媒体的评论也反映出对缅甸民众的说教口吻。

例如，卢光盛教授就写道中国的“公众”觉得在

密松大坝和其他项目产生的问题是被缅甸“打了脸”，“而中国从1988年到2010年期间对缅甸提供了大量支持”¹⁷⁸。3月，中国国家在线新闻头条报道了缅甸大使在北京提到的“向中国学习对缅甸很重要”¹⁷⁹。最近中国和全球化研究中心斥责对密松电站项目的批评是“基于想象和偏见”，把缅甸描述为“贫穷和弱小”的国家¹⁸⁰。类似的，《环球时报》报道称中国外交人员和商人在缅甸感到“没有得到充分重视”，中国投资对人民的益处“很少得到报道”¹⁸¹。对其他国家试图破坏中国在缅影响的指控也仍然存在。《中国日报》在外交部长王毅访缅前写道“自从缅甸2011年开始走上民主道路，一些西方国家开始鼓动说辞称‘中国在缅甸的影响力正在逐渐减弱’”。¹⁸²

中国这类爱国腔调辩护的问题在于不肯承认这些项目或活动可能是不合适、不受欢迎或是推进地不恰当。这样的方式不但很难赢得缅甸国内的争论或声誉，还会导致中缅关系陷入争议。两国政府有许多对双方都很重要的问题需要一起解决。在社会政治转型的大环境下，密松项目不应该成为中心话题。然而，今年6月，一些中方人士正是想把这个问题提到中心位置，把其当做未来中缅关系的试金石。这对民盟来说尤其有压力¹⁸³，因为缅甸国内普遍观点认为强行实施密松项目不仅因对环境不利会遭到反抗，而且对任何参与方来说都可能对其声誉造成永久性的损害。正如《伊洛瓦底》杂志文章所警告的：“密松大坝项目重启将预示着昂山素季政府陷落。”¹⁸⁴同样令人瞩目的是，私下里中方一些人士确实承认按目前的形势，密松项目不太可能再进行下去了。

因此，各方希望中国能够接受明智的建议。在接下来的几个月里，中国应该继续支持民盟开展和平、改革和国家和解的行动。要实现互利互惠，中国的投资利益还得再耐心等待。在这期间，缅甸还需要首先解决很多复杂的政治和宪法挑战。

(vi) 国际因素

中国对缅策略的最后一个关键因素是国际因素。

如同很多分析人士所写，针对缅甸的一轮新的“大博弈”正在展开¹⁸⁵。中国、美国，以及日本和欧洲国家都把缅甸看作地缘政治的优先国家而集中在缅甸进行参与和投入，谁能够真正获胜仍是人们猜测的话题。目前看来，短期内的国际发展形势是美国、欧洲国家和日本在缅甸2011年后的转型期取得了有力进展，而中国则失去了其优势地位。但是，不论存在何种困难，中国仍然有着突出的影响力，所有相关利益方都知道在缅甸政治转型的过程中还有很多可发挥的作用。缅甸的改革才进入开端，远没有结束。

对于国际观察人士来说，衡量中国的意图不是一件易事。新的“大博弈”的到来时期不但处于缅甸而且也处于中国的重大变革时期；随着习近平主席着手开展一系列政治、经济和军事战略，中国吸引了大量的国际注意力，同时也给各方带来对北京政府真正目的的担忧。

中国各方也逐渐认识到随着中国在全球的作用日渐重要，其利益必须以积极的形式展现于国际舞台。例如近几年来，中国通过大量增加对外援助来提升其国际形象。在内比都举行的2014东亚峰会上，美国总统奥巴马也参会，中国李克强总理承诺中国将在东亚和东南亚地区投入数十亿美元来加强基础设施建设和开展扶贫¹⁸⁶。习近平主席也在纽约举行的联合国峰会上承诺投入二十亿美元的启动资金来援助全球的发展中国家¹⁸⁷。同时中国还积极推动国际发展项目。这包括了囊括57个创始国的新的亚洲基础设施投资银行及缅甸和其他四个东盟国家参与的澜沧江-湄公河合作机制。

然而，在全球很多国家眼中，中国承诺的国际合作似乎存在很多矛盾点，包括对媒体和外国非政府组织的限制、网络攻击、与日本和印度的紧张关系、目前使其他亚洲邻国、美国和其他西方国家担忧的在南中国海进行的基建和领土争议。习近平主席在提出中国政府的“新亚洲安全观”时已经清楚表明，中国希望在亚洲内部解决安全诉求问题¹⁸⁸。但同时，中国官方又在鼓励国际社会参与中国政府的“一带一路”战略，向西连接中国与欧亚大陆和非洲。

“一带一路”战略确实能够成为二十一世纪最伟大的国际项目之一，实现David Arase教授最近描述的中国到2049年成为亚洲和欧亚大陆“伟大国家”的“梦想”¹⁸⁹。但是，如同Arase教授最近在一次亚洲开发银行的大会上强调的，这个贯穿亚洲的愿景将不可避免地给这一地区带来安全问题，因为中国会寻求推进其目标，“在中国贸易和投资所到之地”保证其利益¹⁹⁰。从本质上看，其他国家很难区分中国的经济利益和安全与地缘政治雄心。去年，这就让一位印度分析人士抱怨道中国政府的这一新说法就像是“我的领海是我的，而你的领海也是我们的”。¹⁹¹

需要注意的是，中国政府已经意识到其过去在缅甸的主导地位正面临其他国家的竞争，所以过去5年来中国对缅甸的外交政策已经变得更加灵活和微妙。缅甸被看作是亚洲的隐形国家或中国的潜在卫星国家的日子已经一去不复返。最明显的是，美国总统奥巴马两次到访缅甸受到欢迎，国务卿约翰克里很快在民盟就职后的一次访问中承诺美国将继续对缅甸援助支持。同时，印度也在密切关注形势发展，并支持加拉丹多模式过境运输项目和孟加拉湾多部门技术经济合作计划这类的发展项目。另一个“大玩家”日本正与缅甸南边的泰国联合启动一系列“连通”项目，包括土瓦开发项目和亚洲高速公路网，作为整合东南亚经济的南部和东西“走廊”的组成要素。¹⁹²

因此，中国在军政府2011年退出执政后的对缅关系是有一定借鉴意义的，因为其见证了缅甸的变化，经历了从“马六甲困局”到“转型困境”再到“一带一路”战略。李晨阳教授指出，美国的利益是由中国的竞争所驱动，当然这在某种程度上是正确的¹⁹³。虽然美国政府不愿公开承认这一点，但很多美国分析人士很清楚美国为何如此迅速地推动与缅甸的重新对话合作。正如卡托研究所的Doug Bandow近期写道的：“这两个国家正在进行一场激烈的、目前还算温和的角逐”。¹⁹⁴

然而，目前中国关于美国对缅影响的担忧更多是基于自身想象和来自过去的对抗，而非当前的现实状况。可以理解的是，随着社会政治转型的继续，缅甸人民将会寻求更加广泛和多样化的国际

关系，而这将是这个国家发展的一个重要元素。中国没有专业知识或解决之道的垄断权；对国际各方试图使缅甸民众产生反华观点的阴谋论指控反映了中方缺乏自信或是对其他国家和文化缺乏理解（详见上篇“企业”和“政治因素”）。自从独立后，缅甸的所有曾任政府都试图在国际势力和强大邻国间保持不结盟的中立道路；登盛总统谈及了“多方联合的外交政策”¹⁹⁵，而民盟也会希望继续同样的道路。廷觉总统和国务资政兼外交部长昂山素季在民盟就任政府后选择老挝这个邻国和东盟成员国之一进行第一次外交访问，就表明了此态度。

对于中国来说，其关键点是不再通过美国的视角来审视缅甸，而是开始密切着眼于这个国家的内部政治、需求和人民自身面临的问题。许多中国的分析人士已经认识到中国在缅甸拥有特权地位的日子已经一去不返，如此一来，他们才能够像对待这个区域其他的国家一样来理解缅甸。“一种正常的关系将取代两国之间的‘特殊关系’”，卢光盛教授写道，“基于这种理解，双方应该协作并理性地讨论解决方法”¹⁹⁶。缅甸国防军总司令敏昂莱大将也强调了对这种平衡关系的需求，他在接受日本报纸的访问时否认缅甸“完全依赖中国”，而解释说作为邻国，双方同意结成“战略合作伙伴”。¹⁹⁷

与此同时，中国需要更加集中向国际社会说明其对缅甸和亚洲次区域的利益和看法。其他国家常常不能理解中国在过去一个世纪经历的非一般的斗争和苦难。尤其是过去三十年的经济变化对这个国家的13亿居民的影响是巨大的，他们见证了历史上最令人振奋的脱贫历程，许多地方飞速地从农业阶段进入工业社会再到全球化发展。这种发展方式常常是以当地社区和环境为代价的¹⁹⁸。然而，很多中国人，不仅仅是政府官员，把这种基础建设和快速发展的经验也作为引入邻国的模式，因为中国力图实现在这一区域推进其经济主导变革的愿景。事实上，今天中国国内也有人对比中国历史上的中王国朝代，当时团结和进步被看作是毗邻疆土上繁荣和稳定的基础。所以中国官员希望像“一带一路”这样的战略能够被看作是有益的。¹⁹⁹

然而，中国的战略规划要像历史上那样被广泛接受还需要一些时日和努力。其他国家有自己的经验和优先领域，它们并不把中国的投资和基础建设项目看作其政治需求的首要解决方案，尤其是当这些项目会把它们禁锢在并不确定的共生关系中时。对缅甸的情况来说，不同国家民族的人民很可能会选择一种不同的发展模式，可能是不那么看重商业，而是要保证对当地社区、政治平等和贫困人群更多的尊重和赋权。

因此，除非中国能够成功调整其对缅政策，否则将不断面临问题，因为缅甸在历史上一直存在一定程度的反华情绪。在很多社区中，当地人民仍然对中国支持缅甸共产党及在前军政府时期的商业投机存有负面记忆。同样重要的是，作为缅甸的邻国，在二十一世纪中国也需要考虑目前涌入缅甸的援助和各国关注的影响。不只有美国，还有日本、欧盟、印度、泰国、韩国、东盟、世界银行、国际货币基金组织以及其他国际势力都在对缅甸投入援助和关注。

这种重新审视评估不是简单的学习“软实力”技能，而是对中国扩展与缅甸及国际社会关系的重大问题的反思。中国如何能在缅甸推进包容性和平与政治改革的过渡时期与缅甸政府和人民建立关系？缅甸不断变化的形势会怎样影响中国边境沿线地区的和平与繁荣前景？中国如何应对新的变化和国际环境并带来最大化的积极影响？同样重要的是，中国能否学会通过缅甸这样小型而多民族国家人民的需求和视角来看待世界？

在接下来的几年，这些问题的答案十分重要。因为毫无疑问缅甸政府会权衡其新的国际关系来加强本土安全，更好地实现其国家目标，并最大化利用可用的发展资源。同时，不同的政治、民族和公民社会团体仍将坚持参与同中国或其他任何国家、影响其国家发展的国际互动。经过数十年的军政府统治后，这个调整过程对中国和缅甸都很敏感，需要中国谨慎应对，并广泛地与国际上和缅甸国内的各相关利益方相互协作。

虽然进程中可能会面临困难，但已经有许多积极信号表明这种新的方式能够推进。例如，除了联

合国，中国也出席了缅中央政府与少数民族的会谈；2014年美国和中国开发了针对缅甸的合作联合谅解备忘录，开发过程中中国和美国的智囊顾问团体都有参与；一家中资企业参与了缅甸采掘业透明度行动计划框架的多方相关利益团体。现在需要做的是把这种共鸣转化为能够造福当地人民的行动。正如缅甸采掘业透明度行动计划团队领导人Min Zarni Lin最近发表的评论所说：“我的一个同事开玩笑说邀请中资企业加入就像在玩火：如果管理得当，他们能带来光明的发展前景；反之，可能会很危险。”²⁰⁰

总而言之，现在说从马六甲困局进入转型困局是中国外交政策的一个重大突破还为时尚早。接下来的几年里，这还要取决于中国能否有创造性地找到与缅甸国内越来越多的相关利益方建立关系和互动的方法，同时与更多的西方企业及援助机构协调，它们都渴望进入缅甸这个亚洲发展最快的市场开展商业活动和发展援助。这不是一件易事，但是中缅关系要成功进化必须要完成这一转变。尊重缅甸人民开发自己的国内和外交政策的权利至关重要。中国或其他试图影响缅甸的国际势力如果采取任何其他行动，都可能会再次动摇缅甸改革的前景。

5月，美国国务卿约翰·克里到访缅甸后又与奥巴马总统一同访问越南，美国刚刚解除对越南这一前敌对国、现在仍是一党制国家的长期军事禁运。相反，美国对正在开展民主改革的缅甸仍继续维持部分制裁²⁰¹。不久，中国政府启动了外交攻势，在国际法庭裁决中国对南中国海的领土主张合法性前，与马来西亚、缅甸和泰国加强了防务关系²⁰²。所有人都希望这场关于缅甸的大博弈是平静的，而不是由超级大国们所掌控的。

结论

随着今年3月民盟政府就任，中国与缅甸的关系到了一个关键的十字路口。从最初与国家恢复法律和秩序委员会-国家和平与发展委员会军政府结成的有利关系，在过去5年已经转化为应对中国马六甲困局的大陆桥策略，再到习近平主席提出

的“一带一路”战略。然而，自登盛总统在2011年3月首次就任开始，事件并没有向着中国预期的方向发展。中国在缅甸不但失去了其在众多外国势力中的优势国际地位，而且随着缅甸国内媒体逐渐恢复活力，政治和公民社会文化的复苏，中国还不断遭到批评。

中国仍然是缅甸最大的外国投资方，但是在这个仍存在一定程度反华情绪的国家，中国还面临一系列的敏感问题。这些问题，比如果敢危机、民族冲突、密松电站和自然资源开发，在中国希望在缅甸和这一区域快速推进雄心勃勃的基础建设及发展规划的时期，都可能威胁到两国之间的关系。然而迄今为止，许多当地社区仍然抱怨中国的这些投资规划缺乏透明度、没有进行社区咨询或缺乏可持续性，而且缅甸国内的抗议在过去5年已经是司空见惯，还有许多项目已经被叫停。简而言之，目前中国的基础建设和大型项目开发的愿景与缅甸人民在数十年的冲突和军事统治后重建过程中看重的以包容和社区为基础的方法大相径庭。

从许多中方人员，包括外交人员、学术界人士、商人和媒体记者的角度来说，他们已经针对新的政治形势作出了重要调整。所以中国今天在缅甸的活动变得更加细微和主动，而中国政府能够继续维持这种开放态度是至关重要的。作为近邻，中国能够对缅甸正在开展的社会、政治和经济改革起到重要作用，并且对支持云南边境地区的冲突解决与和平建设中已经起到了关键作用。中国政府十分理解冲突的复杂性和介入的困难，中国的援助机构过去几年也显示出了力图帮助流离失所和苦难人群的热忱。

然而，在缅甸甚至更广泛的亚洲地区很多人对中国的战略意图仍心存怀疑。援助和经济合作毋庸置疑是受欢迎的，但中国政府还需要明白，其他国家和人民不一定能理解并接受中国模式或经验的愿景和目标。

在过去5年中，中方在与缅甸社会各界发展更好的理解和互动关系方面已经取得了一些进展，但是仍需努力。特别是在商业和外交利益上，中国

需要认识到缅甸民众对中国投资计划的抗拒并不是因为缺乏认识、反华偏见或是美国、日本和其他国际势力的煽动。相反，常常是由于这些项目对生计、环境和当地社区存在产生危害的威胁。根据经验教训表明，对国家和人民有益的项目和活动总是受欢迎的，而有害的项目和活动总会成为争议和抗拒的来源。

Endnotes

1. 官方概要请参见，中华人民共和国国家发展改革委员会，外交部、商务部联合发布《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，经国务院授权发布，2015年3月31日。
2. 对不断变化的中缅边境形势的分析请参见，例如Tom Kramer & Kevin Woods，“资助掠夺：中国在缅北的罂粟种植替代项目研究”，TNI，2012年2月。
3. 相关分析参见Andrew Selth，“内比都是否在确定美国-中国-缅甸关系的议程？”The Interpreter网站，2015年9月18日。
4. Tom Kramer，“缅甸停火面临风险：果敢危机对和平和民主的影响”，TNI，2009年9月。
5. 相关讨论参见，例如TNI，“克钦危机：和平必须获胜”，TNI-BCN缅甸政策简报第10期，2013年3月。
6. TNI，“从军事对峙到政治对话：果敢危机对缅甸包容性和和平进程的影响”，缅甸政策简报第15期，2015年7月。
7. TNI，“从军事对峙到政治对话”。由于流离失所人群的规模范围较大，数据很难核实。但是2016年初据统计，由于政府军和克钦独立组织之间的冲突，在克钦邦和掸邦北部的167个难民营中仍有12万平民：“冲突导致流离失所：掸邦和克钦邦难民营的人道主义需求”，缅甸国际电视台（MITV）新闻，2016年3月23日。
8. “政府军决不容忍侵占缅甸领土主权的企图：军队举行新闻发布会”，《缅甸全球新光报》2015年2月21日；及“吴登盛总统发誓不会失去一寸缅甸的领土，对与果敢叛贼战斗的军人们充满敬重”，《缅甸全球新光报》，2015年2月16日。
9. Aung Zeya，“邦桑会议的结果和佤联军真实身份”，《缅甸全球新光报》，2015年5月17日。
10. “缅甸军队对果敢人民犯下强暴、殴打、杀戮罪行：难民说”，自由亚洲电台（RFA），2015年3月25日。
11. Sai Wansai，“在缅甸国情下定义土著：果敢人民的案例”掸邦先驱新闻社，2016年6月。访谈原文是缅甸语，刊载于《伊洛瓦底》。
12. Nicholas Farrelly & Stephanie Olinga-Shannon，“在缅甸建立现代中国生活”，东南亚研究所（ISEAS），《东南亚趋势》第15期，2015年。对与云南有关系人口的分析详见，Yi Li，“缅甸的云南华人：过去和现在”，东南亚研究所，《东南亚趋势》第12期，2015年。
13. 媒体报道对密松水电站的投资引用了不同的数字，从36亿美元到更多。根据投资方中国电力投资集团公司的说法，投资总额达80亿美元。详见，例如，于金翠“中国公司试图在缅甸过渡转型后重启暂停的投资项目”，《环球时报》，2016年4月21日；还请见Ye Mon & Clare Hammond，“中电投力争重启密松电站项目”，《缅甸时报》，2015年6月5日。
14. 这一观点许多那一段时间常与中国政府官员会面的民族领导人都向TNI提到过。缅甸共产党自己发起的小型文化大革命也不被毛泽东时代后的中国领导人所看好。
15. 在1988年8月缅甸支持民主的抗议活动兴起期间两国签署了一份较小的协议，但是1989年12月签署的一份谅解备忘录开启了两国之间更广泛的跨境贸易。
16. Dhruva Jaishankar，“缅甸正逐步远离中国”，《外交政策》，2015年6月15日；还请见Su-Ann Oh & Philip Andrews-Speed，“中国投资和缅甸变化的政治形势”，东南亚研究所，《东南亚趋势》第16期，2015年。
17. 《关于修建从缅甸实兑到昆明输油管道的建议》：译自中文。这是一份内部文件，在因特网和学术文献中被广泛引用。详见如：<http://www.chinanews.com/cj/2014/06-01/6234804.shtml>此外，报告的公开版本标题稍有不同：“破解‘马六甲困局’之中国方案分析”，环球视野，2004年8月。还请参见Bo Kong，《中国的石油政策》（Greenwood出版集团，ABC-CLIO，2010年），第52页；Bo Kong，“亚洲的油气管道政治：需求、能源市场和供应线的十字路口”，国家亚洲研究局第23期特别报告，2010年9月，第58页。
18. 详见如“中国的缅甸困局”，国际危机组织，《亚洲报告》第177期，2009年9月14日，19页。
19. 徐进，“反思中国外交政策研究中的主导思维定式”，《国际政治科学》，2015年4月。
20. 李忠林、姚丽，“美国对缅甸政策若干因素的分析”，《法制与社会》，2008年9月，第186-7页。
21. “云南的烟草业繁荣：有毒的礼物”，《经济学家》，2012年1月28日。
22. 编译自《中国国家统计局年鉴》，中国国家统计局，版本：1990-2005年。中国共有34个省级单位，包括23个省、5个自治区、4个省级直辖市和2个特别行政区。
23. 请参见“破解‘马六甲困局’之中国方案分析”，环球视野，2004年8月。
24. 这些项目和目标有很多中国官员和相关方自2003年起就向TNI提到过。
25. “中国仍是缅甸的主要战略伙伴：缅甸副总统”，新华社，2015年6月8日；“在习近平治下，中国外交政策意识现在实用主义胜出”，《南华早报》，2015年6月14日；Aung Shin，“中国‘一带一路’战略还有漫长的路要走”《缅甸时报》，2015年6月11日。还请见第1条尾注。
26. 详见如，Zhao Hong，“中国的一带一路战略：辩论综述”，《东南亚趋势》，尤索夫伊萨克东南亚研究所，第6期，2016年；James Kynge，“中国的海外贷款由一带一路战略所决定”，《金融时报》，2015年6月18日。
27. 其他关键人士包括果敢同盟军领导人彭家声，克钦民族民主军领导人丁英，民族民主同盟军领导人赛龙（林明贤：曾是中国的红卫兵），他1968年跨国加入了缅甸共产党。
28. 详见例如，全球目击，“中国的选择：结束对缅甸北部边境森林的破坏”，2005年10月；全球目击，“不和谐的贸易：中国和对缅北边境森林的持续破坏”，2009年10月；Kramer & Woods，“资助掠夺”；John Buchanan, Tom Kramer & Kevin Woods，“导致差距：缅甸边境地区的区域投资”，TNI-BCN，阿姆斯特丹，2013年。
29. 联合国毒品和犯罪问题办公室（UNODC），“2015年东南亚鸦片调查报告-老挝，缅甸”。
30. UNODC，“2015年全球毒品报告”，第70页。
31. 同上，第25-28页。
32. Kramer & Woods，“资助掠夺”。
33. 详见第17条尾注。
34. Lee Jones & Yizheng Zou，“中国崛起中的国有企业：国家的臂膀，还是自治的刺激物？”，未发表手稿，2016年7月，学术期刊审核中；向Lee Jones 索要获得。
35. 请见第17条尾注。
36. 同上。
37. Shahar Hameiri & Lee Jones，“在国家改革时期重新思考经济相依：中国的近邻国家的发展-不安全关系”，未发表手稿，2016年7月，学术期刊审核中；向Lee Jones 索要获得。
38. Jones & Zou，“中国崛起中的国有企业”。
39. 同上。
40. 同上。
41. 缅甸问题国际会议，香港大学，2012年5月。

42. Clifford McCoy, “中国、缅甸重申战略誓约”, 《亚洲时报》, 2010年9月16日。
43. 来源: 中央统计组织 (CSO), 缅甸政府, 2012年; 还请见 Buchanan, Kramer & Woods, “导致差异”, 第22-37页。
44. 对中国需要加强其在发展中国家的区域研究的典型分析请参见, 如Liu Dongyan, “中国需要至少100个区域研究中心”, 《21世纪经济报道》, 2012年4月17日。
45. 详见: 国际危机组织, “中国的对缅策略: 选举、民族政治和经济”, 《亚洲简报》第112期, 2010年9月21日。
46. 详见如Tom Kramer, 佤邦联合党: 贩毒武装还是少数民族党派?, 华盛顿东西方研究中心 (East West Center), 《政策研究》第38期, 2007年。
47. 详见如, Buchanan, Kramer & Woods, “导致差异”, 36页; 还请见第28条尾注。
48. 卢光盛, “中缅关系: ‘密松大坝事件’的教训”, 拉惹勒南国际研究院 (RSIS) 南洋理工大学, 第219期, 2015年10月16日。
49. 详见第13条尾注。
50. Thomas Maung Shwe, “克钦独立组织警告中国: 密松项目可能会引起‘内战’”, 密希玛新闻社 (Mizzima News), 2011年5月20日。
51. “中国政府接触缅甸反对党派民盟以重启密松大坝项目”, 克钦发展网络组织, 2013年5月20日。
52. Jonathan Watts, “昂山素季: 中国在缅甸的大坝项目是危险和造成不和的”, 《卫报》, 2011年8月12日。
53. 节目播放: 2011年10月3日: <http://v.ifeng.com/news/opinion/201110/ef1b4703-fbae-413b-90c4-1b5e92e0226a.shtml>
54. “中电投: 互利和双赢的中国-缅甸密松水电站项目”, 《中国日报》, 2011年10月3日。
55. 张博庭, “密松水电站缘何被叫停?”, 《中国能源报》, 2012年4月5日。
56. 储殷, 黄日涵, “重返中国在缅甸被搁置项目, 当地民意反对竟源于两个谎言”, 《国际先驱导报》, 2016年1月15日; 还发布于伊江上游汇水盆地水电公司网站上: <http://www.uachc.com/Liems/esiten/detail/detail.jsp?newsNo=11203>
57. 密松大坝项目 (中国), 中缅铁路项目 (中国), 莱比塘铜矿项目 (中国), 土瓦经济特区项目 (泰国), 和加拉丹项目 (印度)。日本支持的迪拉瓦经济特区项目也是抗议和的对象和推迟的项目。
58. TNI 访谈, 北京, 2014年12月15日。
59. Jiang Heng, “重新评估在冲突易发地区的投资风险: 以中国在缅投资为案例”, 《国际经济合作杂志》, 第11期, 2011年。
60. 同上。
61. 卢光盛, “中缅关系: ‘密松大坝事件’的教训”。
62. 朱锋, “中国2012年新的邻国外交”, 《财经》, 2012年1月30日。
63. 刘新生, “缅甸大变革及其对中缅关系的影响”, 《东南亚纵横》, 第1期, 2013年。
64. 徐进, “理论和历史背景下崛起国家外交的转型”, 在清华大学现代国际关系研究院提交的论文, 2014年3月9日。
65. 对油气管道的监督运动请见, <http://www.shwe.org>
66. 请参见, 如“缅甸萨尔温江大坝项目目前的状况”, 《萨尔温观察》, 2013年3月13日 (以及更新); 掸邦人权基金会, 掸邦农民网络和掸邦萨帕瓦环境组织, “拯救南渡河: 掸邦南渡河上游耶瓦和其他计划的大坝项目的影响”, 2016年3月。
67. Yen Snaing, “警方被要求调查莱比塘死亡事件”, 《伊洛瓦底》, 2015年1月5日。
68. Nyein Nyein, “严重烧伤的莱比塘僧侣出院”, 《伊洛瓦底》, 2013年3月26日。
69. 环境调查机构, “有组织的混乱: 缅甸和中国之间的非法陆上伐木”, 2015年9月, 第3页。
70. 同上, 第18页。
71. “玉石: 缅甸的‘国家大秘密’”, 全球见证组织, 2015年10月。
72. 同上, 第5页; 还请参见“玉石之王”, 全球见证, 2015年12月。
73. 何申全, “昂山素季可以帮助消除对中国的不信任”, 《环球时报》, 2016年4月1日。
74. Jacob Goldberg, “缅甸的强国平衡行动”, 《美国外交官亚太时事杂志》(The Diplomat), 2014年8月29日。
75. 李晨阳, “探索不同规模国家关系模式—以政治转型以来的中缅关系为例”, 《国际展望》第6卷, 2014年第2期。
76. 自治区名义上的领导人是彭家声的前副手和对手白所成, 2010年大选中被选入立法部门。
77. 这样的观点可以在很多博客帖子中看到, 一些活动人士讨论收回果敢的必要, 以显示对钓鱼岛/尖阁列岛的决心。详见如<http://jywh007.blogchina.com/2379091.html>
78. Saga Wah, “敏昂莱大将探访老街地区的受伤人员和难民”, 《米瓦底新闻报》(Myawady News), 2015年2月16日; Dateline Discussion, “老街仍在发生游击战”, 《伊洛瓦底》, 2015年2月23日。
79. 孙韵, “炮弹落入中国边境之后, 中国和缅甸的下一步是什么?”, 《伊洛瓦底》, 2015年3月18日。
80. Lun Min Maung & Ye Mon, “缅甸为炮弹落入中国境内向中方道歉”, 《缅甸时报》, 2015年4月3日; Ankit Panda, “缅甸炮弹落入中国境内后, 中方部署飞机、警告将采取‘果断措施’”, 《美国外交官亚太时事杂志》, 2015年3月15日。
81. 请参见, 如TNI, “从军事对峙到政治对话”。还请见第7条尾注。
82. 与熟悉情况的中方人士的通信, 2015年3月22日。
83. 2015年6月28日的公众捐款名单可以登录此网址看到: http://blog.sina.cn/dpool/blog/s/blog_9ce88e820102vkck.html 对于中方的回应, 请参见, “6万流离失所的果敢群众涌入云南, 省政府禁止旅馆涨价”, 南方传媒, 2015年3月23日。
84. “日本通过承诺巩固影响”, 法新社 (AFP), 2015年7月6日。
85. 请参见, 如Camilla T. N. Sørensen, “习近平的‘中国梦’对中国外交政策的重要性: 从‘韬光养晦’到‘奋发有为’”, 《中国和国际关系期刊》, 第3卷, 第1期, 2015年。
86. 例如, 北京大学学者王毅舟发明了“创造性介入”这个词作为中国外交的一个新原则; 2013年还建立了察哈尔学会作为专事研究公共外交的智库。
87. 中华人民共和国外交部, “习近平会见缅甸总统吴登盛”, 2014年11月8日。还请见第1条尾注。
88. 详见中国人民对外友好协会网站: <http://www.cpaffc.org.cn/content/details28-22536.html>
89. 请参见如Zhao Yanrong, “增进更加深厚的友谊”, 《中国日报》, 2016年4月4日。

90. Frank Dikötter, 《文化大革命: 一段人民的历史, 1962-1976年》(Bloomsbury出版社: 伦敦, 2016年), 322页。
91. 同上, 321页。
92. 缅甸政府时常在双边和多边场合强调其促进“负责任投资”的希望。请参见, 如“缅甸承诺进一步改革投资环境; 欢迎促进负责任投资的尝试”, 东盟秘书处新闻, 2013年10月21日。
93. Zhao Yanrong, “增进更加深厚的友谊”。
94. 二十多年来在中缅边境地区还有一家发挥重要的卫生和人道主义作用的机构是无国界卫生组织 (Health Poverty Action, 曾用名Health Unlimited), 一家英国慈善机构, 团队全由中国人组成。还请参见第7条尾注。
95. 中国大使馆报告: <http://mm.china-embassy.org/eng/sgxw/t1092993.htm>
96. 这是TNI采访中常见的公民社会组织提出的批评。
97. 储殷, 黄日涵, “中国在缅甸被搁置项目”; Carrie Gracie, 中国编辑, “中国实力评审: 硬实力和软实力”, 英国广播公司, 2015年12月22日。
98. 储殷, 黄日涵, “中国在缅甸被搁置项目”。
99. 同上。
100. 同上。
101. 《驻缅甸中资企业倡议书》发布会, 2013年7月16日: http://www.ynoiec.gov.cn/html/yndwtz/2013/0716/news_5_92328.html
102. 采掘业透明度行动计划 (EITI), “中资企业在EITI国家报告”, EITI国际秘书处, 2016年2月, 第11页。缅甸EITI网站请参见, <http://myanmareiti.org/what-eiti>
103. 虽然采掘业透明度行动计划 (EITI) 被看作是一项解决腐败和其他采掘业带给发展中国家相关问题的革命性解决方法, 但宣称EITI能提供充分的透明度、或是应对资源开采带来的更大问题则大大夸大了EITI的益处。对政府收入透明度和国内公司支付的限制讨论, 使EITI忽视了基本问题, 比如避税, 如何分配资源收入, 以及资源开采对人类和环境的影响是否值得。遗憾的是, EITI没有结束“资源诅咒”, 反而成功地转移了对世界银行和采掘业的批评, 而把负担和责难都集中在资源丰富的那些国家的政府身上。
104. 缅甸-中国管道观察委员会, “缅甸-中国石油天然气管道建设项目: 关于受影响的当地人群的社会影响的透明度和问责评估”, 2016年1月。还请参见第65条尾注。
105. 请参见, 如Laur Kiik, “民族主义和反民族政治: 为什么‘中国式发展’在缅甸密松大坝项目上遭遇失败”, 《欧亚地理学和经济学》, Routledge出版社, 2016年。
106. 张博庭, “对密松水电站项目的讨论”, 2012年4月25日。
107. 北京研讨会, 2012年5月。
108. David Hopkins, “澳大利亚公司称社区反对妨碍了对争议大坝项目的咨询调查”, 《伊洛瓦底》, 2015年6月16日。
109. “中国的玉石矿工在缅甸新政府上台前匆忙挖掘更多玉矿”, 路透社, 2015年12月16日。
110. Jones & Zou, “中国崛起中的国有企业”; 还请参见, Kiik, “民族主义和反民族政治”。针对缅甸的情况, Kiik辩称 (第8页) “不可避免的是‘中国式发展’以国家为中心和反政治的做法将与这些民族主义的、非国家政府的、冲突四起的社会世界发生碰撞。”
111. Motokazu Matsui, “日本试图通过土瓦发展项目遏制中国”, 《日经亚洲评论》, 2015年7月7日。
112. 请参见, 如“缅中关系: 山高皇帝远”, 《经济学家》, 2016年4月23日。
113. Clare Hammond, “中国展开当地魅力攻势”, 《缅甸时报》, 2016年5月11日。
114. 于金翠, “中国公司试图在缅甸过渡转型后重启暂停的投资项目”, 《环球时报》, 2016年4月21日。
115. “在缅甸遭到抗议后, 中国政府说中资企业应该尊重法律”, 路透社, 2016年5月10日; Zarni Mann, “莱比塘抗议示威者遭到拘留, 面临起诉”, 《伊洛瓦底》, 2016年5月23日。
116. 请参见, 如Nick Baker & Su Phyo Win, “土瓦当地群众发起反对中方资助炼油厂规划项目的运动”, 《缅甸时报》, 2016年5月11日; Moe Myint, “非政府组织试图让皎漂特别经济区项目延迟, 而总统希望推动实施”, 《伊洛瓦底》, 2015年12月22日; Motokazu Matsui, “缅甸的基础设施建设: 反华情绪对特别经济区开发投下阴影”, 《日经亚洲评论》, 2016年1月17日。
117. “克钦组织敦促停止在缅北的资源开采”, 《伊洛瓦底》, 2016年3月8日。
118. 克伦河流观察组织声明, “国际河流和反水坝行动日” 2016年3月14日; “活动人士抗议孟东坝项目”, 掸邦先驱新闻社, 2016年3月22日; Saw Yan Naing, “萨尔温江成为缅甸公民社会组织国际河流日的焦点”, 《伊洛瓦底》, 2016年3月15日。还请参见第66条尾注, 以及Tom Fawthrop, “拯救萨尔温江: 亚洲最后一条没有水坝的河流之一”, 《生态学家》, 2016年6月13日。
119. 请参见, 如Jennifer Rigby, “湄公河沿线的水坝、干旱和灾害”, IRIN, 2016年5月10日; Cal Wong, “中国和湄公河: 电力防洪闸”, 《美国外交官亚太时事杂志》, 2016年5月25日。
120. “中国大陆怒江的宏伟愿景可以成为区域的典范”, 《南华早报》, 2016年3月26日。
121. Timothy McLaughlin & Aung Hla Tun, “缅甸为保护森林禁止获利伐木”, 路透社, 2016年4月28日。
122. Daniel Schearf, “缅甸建议继续争议采矿项目”, 美国之声, 2013年3月12日。
123. Hammond, “中国展开当地魅力攻势”。
124. 同上。
125. Echo Hui, “中国克钦族抗议缅甸克钦战争”, 《伊洛瓦底》, 2013年1月11日。
126. Bertil Lintner, “大国试图影响缅甸的冲突形势”, 耶鲁全球在线, 2013年3月18日。
127. 请参见, 如吴健, “缅甸政府军与克钦人交火不断, 中国参与斡旋”, 《南方周末》, 2012年5月25日: <http://news.sina.com.cn/c/sd/2012-05-25/152524479337.shtml>
128. 对克钦独立组织官员的访谈, 2013年4月5日。
129. 习近平主席在“亚洲相互协作与信任措施第四次峰会上的发言”, 上海世博中心, 2014年5月21日。
130. 访谈, 2013年4月5日。TNI也从其他参与和谈的民族领导人处听到同样的观点, 中方官员也出席了这些和谈会议。
131. 孙韵, “中国、美国和克钦冲突”, 史汀生研究中心, 《大国与发展的缅甸》第2期摘要, 2014年1月。
132. 吴健, “缅甸政府军与克钦人交火不断, 中国参与斡旋”。
133. 掸邦军 (SSA) 的历史较为复杂。普遍所知道的北掸邦军 (SSA-N), 原为掸邦军, 现在官方名为掸邦军/掸邦进步党。相反, 俗称的南掸邦军 (SSA-S) 是后来1990年代组成的一支武装, 官方名为掸邦恢复委员会/掸邦军。
134. Kramer, 佤邦联合党。
135. 请参见, 如Aung Zeya, “邦桑会议的结果”; Lawi Weng, “政府认为佤邦和中国介入果敢冲突是错误的: 佤联军”, 《伊洛瓦底》, 2015年2月27日。

136. “缅军总司令接受每日新闻社独家访问”，《每日新闻》，2015年6月9日。
137. 现实是，如同各方所知的，武器和物资在缅甸边境复杂的形势下一直都有供应。一些组织自身也有能力提供军火弹药。
138. Ankit Panda, “中方在缅甸边境沿线开展军事演习”，《美国外交官亚太时事杂志》，2015年6月3日；Sean Gleeson, “中方在靠近果敢地区开展军事演习”，《伊洛瓦底》，2015年6月1日。
139. 背景信息请参见，TNI, “从军事对峙到政治对话”。
140. 对与会少数民族代表的采访，2015年5月13日。
141. 西盟和孟连傣族拉祜族佤族自治县。云南边境两侧关系良好，但国际边境还是存在。但是佤联军确实希望在掸邦扩展佤族自治区，把佤族人民居住或佤联军控制的地域囊括进去。
142. “邦桑峰会：日志节选”，掸邦先驱新闻社，2015年5月20日。
143. Aung Zeya, “邦桑会议的结果”。
144. Timothy Mclaughlin & Hnin Yadana Zaw, “面对中方施压，果敢叛军宣布停火”，路透社，2015年6月11日。
145. “全国停火协议期望包容：政府邀请佤和勐拉组织签署停火”，《缅甸全球新光报》，2015年9月14日。
146. “缅甸、中国同意加强边境管理合作，并共同维护边境地区的和平和稳定”，《缅甸全球新光报》，2015年9月5日。
147. 请参见第133条尾注。
148. Antoni Slodkowski, “缅甸政府与八家武装组织签署停火”，路透社，2015年10月15日。
149. “缅甸政府签署全国停火协议”，新华社，2015年10月15日。在这篇报道中，中国的新闻机构新华社只提到了欧盟而省略了西方国家的参与。
150. Colin Hinshelwood & Than San, “中国否认对其干扰和平谈判的指控”，DVB, 2015年10月13日。
151. 请参见，如Wai Moe & Thomas Fuller, “缅甸政府与8家少数民族组织签署停火，但各界仍存质疑”，《纽约时报》，2015年10月15日；Jared Ferrie, “缅甸的停火协议：取得进展还是宣传攻势？”，IRIN, 2015年11月5日。
152. 请参见，如TNI, “缅甸2015年大选：接下来对少数民族政治意味着什么？”，缅甸政策简报第17期，2015年12月。
153. 民盟中斥国会议员到访佤邦，《前沿缅甸》(Frontier Myanmar), 2016年5月4日。
154. 请参见，如“对术语用词的争论掩盖了昂山素季的更大目标”，《伊洛瓦底》，2016年5月13日。
155. Nan Lwin Hnin Pwint & Lawi Weng, “勳稳人，缅甸的最新公民面临抵制”，《伊洛瓦底》，2016年5月6日。
156. 请参见，如Sai Wansai, “萨尔温江以东地区输给中国缺乏说服力”，掸邦先驱新闻社(S.H.A.N.)，2016年6月3日；还请参见第9条尾注。
157. Lawi Weng, “少数民族反对武装邦桑峰会后返回，但动态各有不同”，《伊洛瓦底》，2015年10月30日；Lawi Weng, “佤领导人建议中国调停可以有助停止缅北冲突”，《伊洛瓦底》，2015年11月5日；Lawi Weng & Nan Lwin Hnin Pwint, “少数民族武装许诺和谈优先，‘联合防卫’是应急备案”，《伊洛瓦底》，2016年3月29日。
158. Lun Min Mang, Thu Thu Aung & Guy Dinmore, “佤联军希望中国参与和平进程”，《缅甸时报》，2016年5月2日
159. “中国与缅甸在边境地区联合保卫和平：FM”，新华社，2016年4月6日。
160. 同上。
161. 孙韵, “中国与缅甸的关系：民盟政府是否标志着一个新时代的来临？”，《亚洲时报》，2015年12月8日。
162. 请参见，如“少数民族党派将访问云南，引起各方担忧”，十一媒体集团，2013年4月23日；“若开领导人就在缅甸项目向中国施压”，自由亚洲电台(RFA)，2014年6月16日。
163. 请参见，如Aung Zaw, “昂山素季访问中国：情况复杂”，《伊洛瓦底》，2015年6月9日；Jurgen Haacke, “缅甸反对党领导人为何访问中国？”，《美国外交官亚太时事杂志》，2015年6月15日；Dhruva Jaishankar, “缅甸正逐步远离中国”，《外交政策》，2015年6月15日。例如，Jaishankar称道“北京政府接待昂山素季像是绝望之举”。
164. Haacke, “缅甸反对党领导人为何访问中国？”。
165. Khin Oo Tha, “跟随昂山素季的脚步，少数民族政治家安排访问中国”，《伊洛瓦底》，2015年6月18日。
166. 同上。
167. “缅甸、中国同意加强合作”，《缅甸全球新光报》，2015年9月5日。
168. 何申全, “昂山素季可以帮助消除对中国的不信任”，《环球时报》，2016年4月1日。
169. “缅中关系：山高皇帝远”，《经济学家》，2016年4月23日。
170. 宋清润, “昂山素季时代的中缅关系”，China.org.cn, 2016年4月25日。
171. “缅中关系：山高皇帝远”，《经济学家》，2016年4月23日。
172. Myo Lwin & Ei Ei Toe Lwin, “中国承诺支持缅甸新政府”，《缅甸时报》，2016年4月6日。
173. 同上。
174. 宋清润, “昂山素季时代的中缅关系”；还请见何申全, “昂山素季可以帮助消除对中国的不信任”。
175. “民盟代表团前往中国”，DVB, 2016年6月29日。
176. 宋清润, “昂山素季时代的中缅关系”。
177. 同上。
178. 卢光盛, “中缅关系：‘密松大坝事件’的教训”。
179. He Shan, “缅甸大使：向中国学习对缅甸十分重要”，China.org.cn, 2016年3月12日。
180. Yin & Rihan, “中国某在缅项目暂停”。
181. 何申全, “昂山素季可以帮助消除对中国的不信任”。
182. 王辉, “中国、缅甸将扩大交流互动”，《中国日报》，2016年4月6日。
183. 《环球时报》甚至报道民盟中央执行委员会的一名成员在一次会议上说，项目“不能被取消”；何申全, “昂山素季可以帮助消除对中国的不信任”。
184. “密松电站项目重启将意味着昂山素季政府的陷落”，《伊洛瓦底》，2016年6月7日。
185. 详见如Aung Zaw, “针对缅甸的大博弈”，《伊洛瓦底》，2015年6月10日；Doug Bandow, “美国正在赢得美国和中国之间针对缅甸的‘大博弈’”，卡托研究所，2016年12月1日。
186. 中华人民共和国外交部, “中华人民共和国国务院总理李克强在第九届东亚峰会上的发言”，内比都，2014年11月13日。
187. “中国承诺投入20亿美元用于全球发展”，英国广播公司(BBC)，2015年9月27日。

188. 习近平主席在“亚洲相互协作与信任措施第四次峰会上的发言”，上海世博中心，2014年5月21日。
189. Steve Gilmore, “亚洲开发银行年会上中国的崛起成为焦点”，《缅甸时报》，2016年5月6日。
190. 同上。
191. Brahma Chellaney, “北京政府的能屈能伸原则”，《日本时报》，2015年6月2日。
192. 详见如Buchanan, Kramer & Woods, “导致差距”。
193. 李晨阳, “奥巴马政府在缅利益的背后”，东盟焦点，2014年8月17日。Focus on ASEAN, 17 August 2014.
194. Doug Bandow, “美国正在赢得缅甸的‘大博弈’”。
195. 讨论详见Jürgen Haacke, “吴登盛总统治下的缅甸外交政策：不结盟且多样化”，《东南亚趋势》第4期，尤索夫伊萨克东南亚研究所，2016年。
196. 卢光盛, “中缅关系：‘密松大坝事件’的教训”。
197. “缅甸总司令接受每日新闻社独家访问”，《每日新闻》，2015年6月9日。
198. 近期对现代中国的分析详见, “中国社会：新的阶级战争”，特别报道, 《经济学家》，2016年7月9日。
199. 这样的观点有很多中方官员和分析人士向TNI表达过。
200. Alex Gordy, “中国在海外采掘业的投资”，采掘业透明度行动计划（EITI）博客，2016年2月26日；还请见第103条尾注。
201. David I. Steinberg, “美国对越南和缅甸的行动显示了极大差异”，《日经亚洲评论》，2016年5月29日。
202. Gabriel Dominguez, “中国高层军方官员在南中国海争议法庭裁决前发动外交攻势”，《IHS简氏防务周刊》，2016年5月26日。

缅甸政策简报系列

ISBN/ISSN: 2214-8957

- 2010的缅甸：民族政治的关键一年，缅甸政策简报第1期，2010年6月
- 缅甸2010年大选：挑战和机遇，缅甸政策简报第2期，2010年6月
- 不公平的竞争环境：缅甸的选举情势，缅甸政策简报第3期，2010年10月
- 变化中的民族形势：缅甸2010年选举投票分析，缅甸政策简报第4期，2010年12月
- 缅甸的民族政治：需要解决方案的时刻已经到来，缅甸政策简报第5期，2011年2月
- 缅甸的新政府：少数民族邦实现治理和平的前景，缅甸政策简报第6期，2011年5月
- 冲突还是和平？缅甸民族动乱加剧，缅甸政策简报第7期，2011年6月
- 结束缅甸的冲突循环？民族和平的前景，缅甸政策简报第8期，2012年2月
- 站在十字路口的缅甸：维持改革的势头，缅甸政策简报第9期，2012年6月

克钦危机：和平必须获胜，缅甸政策简报第10期，2013年3月

没有途径：缅甸的土地权利和民族冲突，缅甸政策简报第11期，2013年5月

缅甸的民族挑战：从希冀到解决办法，缅甸政策简报第12期，2013年10月

没有意义的民族划分，没有背景来源的数据：2014年人口普查，缅甸人民的身份和公民权，缅甸政策简报第13期，2014年2月

缅甸的政治改革和民族和平：需要明确和成就，缅甸政策简报第14期，2015年4月

军事对峙还是政治对话：果敢危机对缅甸和平和民主的影响，缅甸政策简报第15期，2015年7月

缅甸的民族政治和2015年大选，缅甸政策简报第16期，2015年9月

缅甸的2015年大选：对民族政治意味着什么？，缅甸政策简报第17期，2015年12月

没有妇女，没有和平：缅甸的性别平等、冲突与和平，缅甸政策简报第18期，2016年1月

其他报告

评估缅甸的新政府：欧洲政策回应的挑战和机遇，大会报告，阿姆斯特丹，2012年2月22-23日

缅甸民族和平和政治参与的前景，研讨会报告，曼谷，2012年8月23日

缅甸的政治改革和民族冲突后果，研讨会报告，清迈，2013年2月20-21日

导致差距，在缅甸边境地区的区域投资，2013年2月

联系缅甸的妇女与土地问题：认识到在国家土地使用政策中的社会性别问题，2015年2月

缅甸制定民主和包容土地政策的挑战：对国家土地使用政策草案的回应，2015年2月

走向更健康的法律环境：回顾缅甸的毒品法律，2015年2月

2015年大选：一个新的开端？，2015年12月

致谢

本出版物获得了瑞典政府的资金支持。本出版物的内容完全由TNI负责，在任何情况下都不代表资助方立场。

出版物说明

本报告的内容可以被引用或转载用于非商业性用途，但须恰当注明信息来源 <http://www.tni.org/copyright>

跨国研究所（TNI）

地址：De Wittenstraat 25, 1052 AK 阿姆斯特丹，荷兰

电话：+31-20-6626608，传真：+31-20-6757176

电子邮件：burma@tni.org

我们关于缅甸的全部研究请参见：<https://www.tni.org/en/myanmar-in-focus>



跨国研究所（TNI）是一家国际性研究和倡导机构，致力于建立一个公正、民主和具有可持续性的世界。40多年来，TNI发挥了独特的连接社会运动、让学者和政策制定者共同参与的作用。

TNI缅甸项目

缅甸新的准平民政府的到来，为实施根本性变革和结束世界上持续最长的武装冲突带来了希望。TNI缅甸项目的目标是加强（少数民族）公民社会和政治行为体，以应对国家迅速开放带来的挑战，同时力争为缅甸带来包容和持久的和平。TNI对缅甸的少数民族地区积累了独特的专业知识，TNI缅甸项目还同时从事土地公平、替代发展和人道毒品政策研究。