

从不对称相互依赖视角看中缅关系

杜 兰

摘要：中缅两国自1950年建交以来，双边关系历经了短暂的曲折和多方面的考验，但始终保持向前发展，逐渐趋于成熟。中国是对缅甸最重要最有影响力的周边大国，而缅甸是中国通向孟加拉湾和印度洋的重要陆上通道，具有特殊地缘战略意义，中缅在政治、经济、安全等方面都互有影响、相互依赖。两国出于国内政治稳定、经济发展、战略安全的考量需要维护好双边关系，不断深化合作。中缅对于加强区域合作的共同立场推动了双边关系的发展，而大国博弈因素则对中缅关系具有复杂影响，尤其是美国对缅政策的变化可在很大程度上影响缅甸的国际环境，从而影响中缅合作的密切程度。中缅关系的本质特征是不对称相互依赖关系，缅甸对中国的需求远大于中国对缅甸的需要。这一特点导致缅甸对中国同时存在“向心力”和“离心力”，一方面对中缅友好合作关系始终高度重视，另一方面担心中国的强大影响力会威胁缅甸的独立性，因此总是试图引入其他大国力量进行平衡，导致外部因素对中缅关系产生较大影响。但回顾70多年来双边关系的发展历程，缅甸总体上奉行偏向于中国的政策，中缅也总能找到双边利益的结合点，使得两国可以相向而行，基本上保持在和平共处、互利共赢的良性发展轨道上。基于对两国相互依赖关系的认知，可以判断不论缅甸国内局势如何变化，中缅友好合作的长期趋势不会轻易改变。

关键词：中国；缅甸；中缅关系；不对称相互依赖；地缘政治

收稿日期：2021-09-14

作者简介：杜兰（1985~），中国国际问题研究院亚太研究所副所长，副研究员，博士，主要研究领域：中国周边外交。

缅甸是中国周边的重要国家，中缅两国国土相连、唇齿相依，决定了中缅关系的地缘性特征^①，两国关系对双方都具有重要的地缘战略、政治和经济意义。

^① 范宏伟：《和平共处与中立主义：冷战时期中国与缅甸和平共处的成就和经验》，世界知识出版社2012年版，第6页。

《南亚东南亚研究》2021年第6期，第50~64页。

中国与缅甸于1950年正式建交，至今已逾70年。70多年来，中缅关系虽然有分歧和矛盾，经历过波折，但始终向前发展，关系日益紧密。2011年，缅甸开启民主转型后，中缅合作受到一定冲击，但并未影响双边关系整体发展，两国在“一带一路”框架下的合作已成为中国周边外交的亮点。2021年2月1日，缅甸政局突变，军方再次接管政权，缅甸民主化进程遭遇挫折，中缅关系也再一次面临考验。回顾70多年来中缅关系的发展历程，分析影响中缅关系的因素，总结中缅关系发展的规律和经验，对于看清两国关系的本质和未来发展前景、思考如何更好应对当前时期缅甸政局变化具有重要意义。

国内讨论中缅关系发展史的著作与论文相当丰富，特别是在2011年缅甸加快民主转型进程后，对缅甸问题的研究大量涌现，对于中缅关系的发展变化也从不同角度有很多深入的分析。

本文主要基于不对称相互依赖理论考察中缅关系的影响因素和特点，在这方面，国内外学者也进行了大量研究。从总体上看，目前国内对中缅关系的研究主要聚焦于2011年缅甸政治转型后，从中缅建交70多年的时间跨度系统性研究中缅关系的还较少，而从理论层面透视中缅关系发展机理及其本质规律的更是缺乏。本文试图从不对称相互依赖理论视角梳理中缅关系不同阶段的发展特点，探讨现象背后的影响因素，进而分析中缅关系的本质特征，总结中缅关系70多年的发展经验，并思考当前中缅关系面临的挑战以及应对之道。

一、中缅关系的不对称相互依赖视角

学界最早提出相互依赖并进行理论分析的著作是理查德·库珀的《相互依赖的经济学》。罗伯特·基欧汉和约瑟夫·奈提出的相互依赖理论影响最大，他们在《权力与相互依赖》一书中提出，“一般而言，依赖是指受到外部力量支配或巨大影响的一种状态。在国际政治中，相互依赖是指国家之间或不同国家中的行为主体之间相互影响的情形”。^①相互依赖理论起源于经济领域，但广义上的相互依赖不仅仅指经贸关系，也涵盖涉及国家利益的政治、安全、军事、生态、国际地位等各个领域。

国家间的复合相互依赖关系主要存在三种类型，分别是均等依赖关系、绝对依赖关系以及不对称依赖关系。其中，最为普遍存在的是不对称依赖关系。^②在

^① 罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈著，门洪华译：《权力与相互依赖》，北京大学出版社2002年版，第9~10页。

^② 刘建江、李曼、袁冬梅：《美国干预东亚经济一体化的动因与举措——基于复合相互依赖视角》，《当代经济研究》，2014年第11期，第62页。

基欧汉和奈的理论中，相互依赖的不对称性是权力的来源，这种权力通常被作为一方向另一方施加影响的政治资源。为了避免在相互依赖关系中付出代价，弱国往往会倾向于采取减少非对称性的政策，试图摆脱或反抗此种影响力，如选择多元化的政策，增加自身可替代选择以减弱脆弱性依赖程度。

复合相互依赖具有三个基本特征，分别是军事力量在两国关系中不起主要作用，问题之间不存在等级结构，各社会间存在多种联系渠道。^①中缅之间几乎未发生过军事冲突，缅甸遭受西方制裁孤立后在防务方面对中国存在依赖，两国也有打击毒品等非传统安全方面的合作，但军事因素总体上在两国关系中处于次要地位；中缅自古以来保持紧密交往，贸易往来密切，人员交流频繁，合作领域广泛，尤其是冷战后中缅合作机制覆盖多层级、多领域。因此，两国关系符合相互依赖的这三个条件。

同时，由于两国体量、国家实力的巨大差距，中缅之间的相互依赖具有典型的不对称性。在古代，中国作为东亚秩序的主导者，与东南亚等周边国家建立起了“朝贡”关系，缅甸也融入中国的“朝贡体系”。但在19世纪，英国发动三次英缅战争入侵缅甸，与此同时中国亦遭受西方列强入侵沦为半殖民地半封建社会，中缅之间不对称的宗藩关系随之中断，相互交往和依赖的程度也降到最低。中缅先后独立建国后，两国之间的交往重新密切起来。冷战后，中国国力逐渐强大，中国对缅甸的影响力不断增强，缅甸既需要中国在其国内经济发展和保持政局稳定上予以帮助，又担忧中国的存在会转化为对其内外政策的影响力，威胁其独立性。

根据沃马克的结构性错误知觉理论，如果两国实力存在巨大的差异，在不对称的权力关系结构下，两国在心理层面上也存在不对称结构，对国家利益和风险的感知存在着重大差异。这种差异导致两国容易误解对方行为，强大一方的任何举动都容易引起较弱一方的高度警觉或过度解读，进而引发弱国的过度反应，而强国往往容易忽视弱国的关切，最终带来关系的紧张与冲突，并恶化两国不对称的结构关系。^②在中缅关系中，不对称相互依赖既决定了中缅两国长期以来的合作关系，也导致缅甸始终担心与中国的非对称相互依赖会成为中国的权力之源。因此，缅甸对华政策始终存在着“向心力”和“离心力”并不断摇摆，在维持与中国友好合作的同时，希望能够发展与更多国家尤其是大国的关系，从而可以避

^① 罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈著，门洪华译：《权力与相互依赖》，北京大学出版社2002年版，第175页。

^② Brantly Womack, *China and Vietnam: The Politics of Asymmetry*, Cambridge University Press, 2006, pp.15 ~ 20.

免或尽量减少因对中国过度依赖可能造成的代价。尤其是近年来，随着两国间的不对称权力关系结构日趋强化，不对称依赖导致的矛盾时有突显。因此，以不对称相互依赖的视角分析中缅关系，可以有效解释中缅关系为何会发生波折，又为何可以超越分歧和挫折维持紧密良好的合作关系。

此外，鉴于中缅关系的地缘性特征，本文认为可以从地缘政治角度理解中缅为何具有相互依赖性，以及缅甸如何应对中缅关系中的不对称性。缅甸是东南亚面积第二大的国家，中南半岛面积最大的国家，位于东亚、东南亚和南亚三个地区的交接处，北部与中国毗邻，西南面濒临孟加拉湾和安达曼海。按照地缘政治学理论，通常国家间距离越近，对彼此的影响就越大，反之亦然，即所谓的“距离衰减原理”。^①地缘上的相邻关系使得中缅之间的不对称结构形成一个统一的有机整体，并让各种不对称关系得以发挥作用。因此，相邻的地缘关系是中缅不对称权力关系结构的基础。^②缅甸是中国通向孟加拉湾和印度洋的重要陆上通道，对中国具有重要地缘战略意义。出于地缘政治的考量，美国、日本等国十分重视缅甸的特殊战略位置，希望把缅甸作为围堵中国的一枚棋子，“拉缅制华”、构筑所谓“C形”包围圈制衡中国一直是西方对缅政策的主要目标之一。缅甸也依靠自身的地缘政治优势，奉行多元平衡的外交政策，以对冲中国的强大影响力。地缘视角是考察中缅关系不能回避的重要维度，而缅甸在国际地缘政治中的特殊地位也造成了中缅关系的复杂性和敏感性。

二、中缅双边关系的发展历程

缅甸于1950年6月8日与新中国正式建交，是第一个承认新中国的非社会主义国家。当时缅甸国内的左派政治团体和华人社团给缅甸政府施加强大压力，要求尽快承认新中国。缅甸甚至请求印度等国在缅甸之后再与中国建交，因为“缅甸非常希望成为第一个承认新中国的非社会主义国家”。^③中缅建交前围绕缅甸与国民党断绝关系问题、国民党在缅各种机构以及所属财产的处理问题的谈判十分顺利，体现出缅甸与新中国建交的强烈意愿。然而，由于政治制度和西方大国等因素的影响，中缅建交初期，两国关系“是不明朗的，是颇为冷淡的”^④。

① 陆俊元等：《地缘政治学概论》，国防大学出版社2005年版，第191～197页。

② 孔建勋、包广将：《不对称结构和本体性安全视角下的中缅关系：依赖与偏离》，《东南亚研究》，2015年第3期，第39页。

③ 范宏伟：《从外交部解密档案看建交初期(1949～1953)的中缅关系》，《云南社会科学》，2008年第2期，第136页。

④ 《缅甸总理吴努在国会上的讲话（摘要）》，《中国外交部档案》，档号：105-00814-01(1)。

1950~1962年,中缅两国经历了从最初的疑惧、冷淡,到逐渐确立“胞波”关系,是冷战期间中缅关系最为密切和友好的时期。中方为消除缅甸对中国和中国共产党的恐惧和怀疑,多次向缅方承诺不进行革命输出,不利用华侨干涉缅甸内政,鼓励多数华侨加入缅甸国籍。缅甸坚持中立外交政策,没有加入西方阵营在国际和地区场合上指责中国。在美国大力组织反华包围圈,组建东南亚条约组织,对新中国采取遏制政策时,缅甸为中国开辟了一条对外新路径,即著名的“仰光走廊”,将中国云南省与一些第三世界国家联系起来,还向中国出口橡胶以反对联合国对中国的限制。^①这一时期,中缅政府高层频繁交往,周恩来总理5次访问缅甸,缅甸吴努总理6次访华。1954年6月29日,两国总理发表联合声明,共同提出了“和平共处”五项原则,提倡不同社会制度的国家之间和平共处。1960年1月,中缅签订了《中华人民共和国和缅甸联邦之间的友好和互不侵犯条约》。同年10月,两国又签订了《中华人民共和国和缅甸联邦政府边界条约》,这是新中国第一次解决与邻国历史遗留的边界问题。这一时期,中缅建立和发展了“胞波”情谊,奠定了此后中缅双边关系友好发展的重要基础。^②

从1962年到1970年,缅甸奈温军政府上台执政,开始实行所谓“缅甸式社会主义”,中国则经历了“文化大革命”,中缅关系在20世纪60年代后期急剧恶化。1967年的仰光排华事件甚至造成两国关系破裂,中缅先后撤回驻在对方国家的大使,中国暂停了对缅的一系列援助。但之后两国还是寻找机会积极缓和关系,逐渐减少对抗。1971年奈温访华,两国签署贸易协定,相互给予最惠国待遇,中缅关系恢复正常。从总体上来看,由于奈温政府在外交上的消极中立主义政策,无意与其他国家建立密切关系,中缅关系显得好而不热,经贸等领域合作有限。此后直至1988年,中缅双边关系基本保持了平稳发展。

1988年,缅甸“8888”民主运动爆发后,以苏貌将军为首的军人集团发动政变,开启了新军人集团执政时期。国际社会对军政府武力镇压民主运动、拒绝接受1990年大选结果的行为强烈批评谴责,以美国为首的西方国家对缅甸进行制裁,施加外交压力。缅甸面临内外交困,经济处于崩溃边缘。为了抗衡西方的孤立,缅甸不得不选择寻求中国帮助,更多依靠中国。而中国因为与缅甸传统的友好关系和联合打破西方制裁的需求,选择为缅甸提供政治、经济和安全上的全方位支持,中缅两国再度建立起了紧密联系。1992年后,缅甸逐步调整外交政策,试图改变过于依赖中国的局面,与东盟、印度等积极发展关系,并主动向西方示

^① Sampa Kundu, “Deciphering the Pauk Phaw between Myanmar and China”, *China Report*, Vol. 54, No.3 (2018), p.342.

^② 贺圣达:《中缅关系60年:发展过程和历史经验》,《东南亚纵横》,2010年第11期,第17页。

好，但中缅关系对缅甸还是最重要的。2000年以来，中国经济持续高速增长，中缅两国在经贸领域合作的深度和广度都上了一个新台阶，达到了前所未有的程度。两国贸易额在1989~1990年度仅为2.2亿美元，到2008年已上升到26.26亿美元，2009年中国超过泰国成为缅甸第一大贸易伙伴。^①可以说，1988年之后的20年是缅甸对中国相对依赖的时期。而2000年后，中国对外投资需求的驱动也使得缅甸成为中国开展经贸合作和构建能源新通道的重要对象。

2011年，缅甸吴登盛政府上台，缅甸逐渐由威权政治向民主政府转变，同时对外全面开放，积极扩大同各国的交往。这一时期缅甸一方面仍维持与中国的良好合作关系，与中国构建了全面战略合作伙伴关系；另一方面主动靠近西方，以平衡中国影响力。美缅关系迅速解冻，缅甸面临的外部威胁大为减轻，日本、韩国、欧洲国家等都纷纷加大对缅投资和援助，中国不再是其唯一的合作伙伴。吴登盛政府通过停建中国投资的密松大坝等行动回应国内反华声音，向国际社会展示新形象，中国多个在缅重大项目都遭遇抵制或被搁置。但对华关系仍然是缅甸外交的重点，吴登盛总统五年间六次访华，体现出对中缅关系的高度重视，中缅关系总体上保持了良好的发展势头。

2016年，昂山素季领导的全国民主联盟赢得大选后上台执政。民盟政府并未出现倒向西方的情况，与吴登盛政府时期相比，中缅关系的上升趋势反而更为明显。中国强调尊重缅方意愿，以建设性方式参与缅甸和平进程，并为缅甸妥善解决罗兴亚危机提供必要援助，鼓励在缅投资的中国企业积极承担社会责任。而且，民盟政府在发展经济方面对中国需求上升，积极参与“一带一路”建设，双方达成共建“中缅经济走廊”的重要共识。2020年，中缅两国在抗击疫情上密切合作，中国向缅甸积极提供各项医疗援助。中国成为民盟政府解决国内问题和应对外部压力的主要合作伙伴。2020年1月17~18日，中国国家主席习近平对缅甸进行国事访问，这是中国最高领导人时隔19年再次到访缅甸。中缅两国领导人进一步提升了双边政治关系定位，中缅关系步入了构建“中缅命运共同体”的新阶段。

三、中缅关系的影响因素

在国家层面，中缅在国内政治、经济发展和战略安全方面都互有需求，总的来说缅甸对中国的需求更大。而在区域和全球层面，由于缅甸的重要战略位置，中国需要搞好中缅关系来推进周边外交，应对西方的打压遏制，而缅甸出于平衡对华依赖的考虑，将东盟作为重要依托，积极寻求改善国际环境，与西方国家接

^① 贺圣达：《中缅关系60年：发展过程和历史经验》，《东南亚纵横》，2010年第11期，第17页。

触，因此国际因素对中缅关系也具有重要影响。

（一）国内政局的变化

中缅建交70多年来，两国国内政治环境都发生了翻天覆地的变化，但缅甸政局变化对中缅关系的影响更加突出。冷战初期，在缅甸政府看来，中国是亚洲地区的大国，同中国保持友好关系，以维护自身独立和国家安全，是整个冷战时期缅甸对华政策的核心。^①而对于中方来说，新中国成立后，逐渐意识到对缅外交目标应是保证缅甸对中国的友好，不成为冷战中敌对力量遏制、对付中国的棋子，争取在中国周边形成一个安全缓冲地带，并利用缅甸特殊的地缘位置突破美国对中国的遏制和封锁。因此中缅出于各自战略考虑，在政治上相互支持。冷战后期，中美关系正常化，中国实行改革开放，外部环境明显好转，缅甸在中国对外关系中的分量也随之下降，“丧失了作为缓冲国和通道的特殊地位和价值”。^②但1988年缅甸的“8888”民主运动和1989年北京的政治风波后，中缅两国都面临西方的打压和孤立，使得两国重新在政治上紧密团结，相互支持，回归到冷战初期的友好关系。中国坚持在和平共处五项原则的基础上处理对缅政策，与缅甸建立了睦邻友好的伙伴关系，对缅军政府提供无条件支持。20世纪90年代和21世纪初，中国在国际舞台上为缅甸提供了宝贵的支持，两次公开否决了安理会谴责缅甸人权问题的表决。缅甸因在经济、政治上广泛依赖中国，甚至被视为中国的附庸国、卫星国。^③2011年吴登盛政府上台后，开启政治转型进程，尽管中方对缅投入依旧，但缅方因担忧中国的影响过大，且缅甸国内舆论放开后反华情绪日益高涨，因此调整了对华态度，对中国依赖程度降低。中国在缅一系列合作项目受挫，两国传统友好关系遭遇挑战。民盟上台后，作为首次执政的政党，各方面缺乏经验，加上民意的光环褪去，在发展经济、推进和平进程方面压力很大。民盟政府意识到离不开中方的支持与合作，中缅关系再度趋好，各领域的合作进一步提升。

（二）经济发展的需求

经济发展需求对中缅关系的影响主要体现在后冷战时期，经贸合作日益成为两国关系的主要推动因素。缅甸自然禀赋优异，境内矿产资源、水力资源丰富，宝石和玉石享有盛名，石油和天然气蕴藏量大，生态环境优越，森林覆盖率

^① 范宏伟：《和平共处与中立主义：冷战时期中国与缅甸和平共处的成就与经验》，世界知识出版社2012年版，第35页。

^② 同上，第127页。

^③ 张荣美：《2009年以来美国因素对中缅关系的影响》，《印度洋经济体研究》，2015年第6期，第62页。

达41%。^①随着中国经济快速发展，对国外能源与自然资源的依存度不断上升，缅甸成为中国青睐的投资对象国和能源通道。中缅经济发展阶段相异、资源禀赋不同，合作互补性强。1992年，缅甸开始允许中国对缅直接投资。与中国的经贸往来帮助缅甸有效抵御了西方制裁带来的影响，缅甸GDP增速稳步提高。^②进入21世纪后，缅甸连续7年GDP增速维持在10%以上。在很多缅甸观察家看来，没有来自中国的大规模援助和投资，缅甸军政权不可能维持。^③21世纪第二个十年开始，中国成为缅甸最大的贸易伙伴国和最主要的投资来源国。2020年，中缅贸易额达188.9亿美元，^④占缅贸易总额近一半。据缅甸投资与公司管理司的数据，截至2019年3月31日，中国对缅甸投资达205亿美元，占缅甸外资总额的25.75%。^⑤2020年，中国对缅投资再增加2.6亿美元。中国对缅投资了一些大型互联互通和能源类项目，涉及中国的重要战略和经济利益，如中缅油气管道、莱比塘铜矿、皎漂经济特区、中缅陆水联运以及跨境经济合作区等。

2011年起密松水电站等项目遭遇停建危机后，中国对缅甸投资一度下滑，尤其是大型项目几乎停滞。缅甸2013年度来自中国的直接投资锐减，不到2012年度（约4亿美元）的10%，中国对缅投资额4年来首次失去榜首位置。^⑥但在中国提出“一带一路”倡议后，中缅再次找到了满足两国利益的最大结合点。^⑦缅甸是中国与东盟及南亚连接的重要枢纽，是连接“21世纪海上丝绸之路”与“丝绸之路经济带”的重要支点国家。缅甸政府对于“一带一路”合作也十分积极，希望借助“一带一路”实现经济跨越式发展。2018年12月7日，缅甸政府成立实施“一带一路”指导委员会，之后中缅同意共同建设人字形的“中缅经济走廊”。当然，两国在经贸领域也存在一些摩擦，缅甸民众对中国投资存在或多或少反对

① 《资料：缅甸国家概况》，中国网，2014年11月11日，http://news.china.com.cn/world/2014-11/11/content_34021502_2.htm。

② Atsuko Mizuno, "Economic Relations Between Myanmar and China", Edited by Konosuke Odaka, *The Myanmar Economy: Its Past, Present and Prospects*, Tokyo: Springer Publishing Co. 2016, p.199.

③ David I. Steinberg, "The United States and Myanmar: A 'Boutique Issue'?", *International Affairs*, Vol. 86, No.1 (January, 2010), pp. 175 ~ 194.

④ 《2020年1~12月中国—缅甸经贸合作简况》，商务部网站，<http://www.mofcom.gov.cn/article/tongjiziliao/sjtj/yzgggb/202103/20210303042835.shtml>。

⑤ Directorate of Investment and Company Administration, Myanmar Government, "Foreign Investment of Permitted Enterprises as of (31/3/2019)", https://www.dica.gov.mm/sites/dica.gov.mm/files/document-files/foreigncountry_0.pdf.

⑥ 《缅甸加速摆脱对华依赖 中国在东南亚影响力受挫》，2014年3月31日，<http://www.myanmar-online.biz/News/Article/1388>。

⑦ 祝湘辉、范宏伟：《中缅关系70年：“胞波”关系的新陈代谢》，《南洋问题研究》，2020年第1期，第26页。

甚至抵制心理，认为中方投资项目掠夺资源、破坏环境，对一定数量的中国非法劳工越境也十分不满，缅甸国内近两年还掀起了关于中国的“债务陷阱论”。但总体上看，经贸合作的需求是两国合作的主要动力，也是双边关系发展的重要积极因素。

（三）战略安全利益的考量

在战略安全方面，中缅双方都有较大需求。在缅甸一些人看来，缅甸对中国地缘战略上的重要性甚至大过中国对缅甸的重要性。这一看法有一定道理。缅甸濒临孟加拉湾以及印度洋，是中国从陆路通向印度洋的重要枢纽，对中国具有重大战略安全价值。缅甸是中国“稳边、护边、兴边、拓边”，进而将发展空间延伸至两洋乃至全球的战略优先点。^①而美国自特朗普政府上台后，把中国列为头号战略竞争对手，并推出“印太战略”，在中国周边构筑反华战线。在这种情况下，中国战略界和决策部门提出构建多个战略支点以应对中美博弈带来的挑战。缅甸以其重要战略位置和深厚合作基础成为中国巩固周边战略格局、推进“一带一路”建设的“重要支点国家”。中国加大对建设中缅经济走廊的投入，并与缅甸提出共同构建“命运共同体”。此外，当前中国已成为世界最大原油进口消费国，80%的原油进口需通过狭窄的马六甲海峡运输，而缅甸独特的地理区位条件使其成为中国能源供应突破“马六甲困局”的首选替代路径，对保障中国的能源安全也具有重要意义。

中缅边境线长达2185公里，且沿线聚居众多少数民族。占据缅甸北部及东北部地区，并与中国西南边境接壤的缅北各少数民族地方武装与中央政府长期存在武装冲突。中国西南实现繁荣发展需要有稳定的周边环境支持，缅北混乱动荡、经济贫弱的局势不利于中国西南边境的安全和发展。^②缅甸国内冲突问题不解决，也将严重影响中国在缅大型投资项目的可行性和安全性。因此，边境安全长期以来对中缅双边关系造成重大影响，一直是中缅关系中较为敏感的一个问题。冷战时期，由于缅甸共产党和与缅共有联系的少数民族地方武装实际控制着缅北许多地区，缅甸政府对缅共以及一些民地武与中国的关系存有疑虑，影响到了中缅政府间的交往。冷战结束后，双方在边境问题上也时有矛盾。缅甸国内总有一种误解，认为中国在幕后支持缅北民地武，以此作为对缅施加影响的一种手段；而中方主要对缅军与民地武在缅北冲突伤及云南边民、威胁边境稳定

^① 宋清润、翟崑、张添：《昂山素季主政缅甸以来的中缅关系发展》，王缉思主编：《中国国际战略评论2017》，世界知识出版社2017年版，第175页。

^② “Unrest in Kachin: China’s Mixed Blessing,” *Asia Sentinel*, March 6, 2013, <http://www.asiasentinel.com/politics/unrest-in-kachin-chinas-mixed-blessing>.

不满。如2009年8月缅甸“果敢事件”导致3万缅甸难民涌入中国云南省境内，对中国边境地区的安全稳定造成了较大影响。2015年初，缅北局势再次升温，缅方的数枚炮弹两次落入中国云南境内，引发中国方面的强烈不满，两国关系一度严重下滑。

另一方面，两国在安全问题上的合作对双边关系也起到一定促进作用。第一，缅甸由于自身军工产业落后，需要进口武器维持军事力量。因受到西方制裁，中国成为缅甸进口武器装备的重要来源。第二，维护国家主权和领土完整是缅甸基本国家利益，缅甸亟需解决其少数民族地方武装问题，实现国家和解和平，而这离不开中国在其中发挥协调斡旋作用。中国近年来在缅甸国内族群政治和解的进程中发挥了重要作用。第三，打击边境的制毒贩毒、跨境犯罪活动，以及双方在湄公河领域的联合执法也是两国合作关系的重要组成部分，推动了两国间互信和安全合作水平。

（四）区域合作的影响

区域合作因素在进入21世纪后愈益凸显，对中缅关系基本是一个正面因素，因为中缅两国在以东盟为主导的地区合作问题上立场基本一致，而且双方加强区域合作的共同需求有助于推动双边关系的发展。在中国与东盟整体关系中，缅甸与中国没有领土海洋争议等重大分歧，缅甸保持对华公正友好立场有利于防止东盟一致对抗中国的态势出现，中缅关系成为中国与东盟国家中双边关系的重点。^①中国在东南亚和南亚地区推动一些区域合作倡议或机制，以及推进“一带一路”建设，也需要缅甸予以支持与配合。在中方提出的孟中印缅经济走廊建设、中国—中南半岛经济走廊建设、澜沧江—湄公河合作机制等次区域合作机制中，缅甸都是重要成员和推动力量。中缅多年来形成的互补与相互依赖关系，在区域合作的框架下持续深化发展。

此外，无论是在缅甸新军人集团统治时期，还是民盟政府因为罗兴亚人问题被西方攻击时，中国都支持东盟在缅甸问题上坚持“东盟原则”，不干涉缅甸内政。中国也一直支持缅甸在东盟和区域事务中发挥更大的作用，提升自身影响力。在缅甸担任2014年东盟轮值主席国期间，中国予以大力支持。中国还援助缅甸建设赛事场馆、培训运动员、提供开闭幕式技术和设备支持等，以帮助缅甸顺利承办2013年第27届东南亚运动会。

（五）大国博弈的影响

缅甸的地缘位置决定了这里一直是大国博弈的重要舞台。特别是冷战后，随

^① 门洪华：《东亚秩序论》，上海人民出版社2015年版，第245页。

着世界地缘政治格局的分化重组，处于“边缘地带”的缅甸地缘政治地位日益提高，成为大国博弈的热点地区。在唯一的霸权国美国看来，如果控制了缅甸，将会实现三重战略效果——“裹挟东南亚国家，迫使中国转变战略方向，并抑制印度向东扩张的潜力”。^①因此，长期以来，大国对缅政策和缅甸的对外关系对中缅关系发展的影响极大，造成了中缅关系的复杂性。

从地缘政治视角看，美国是中缅关系最重要的外来因素。冷战时期，中国与周边国家关系的发展轨迹很大程度上取决于中美苏三角关系，中美苏三角关系的状况常常决定着缅甸对中国的重要程度。^②这一时期美国对缅政策最重要的目标是“避免缅甸落入共产主义的控制”^③，将缅甸视为“反共”的战略要地，对缅甸进行“渗透性援助”。1988年缅甸政府对民主运动的镇压是美缅关系一个重要转折点，自此美国对缅外交政策开始被人权和民主化问题所主导，对缅甸采取打压孤立的强硬措施，降低外交关系级别，并不断升级经济与军事制裁。欧洲国家追随美国对缅进行制裁，日本也因美国因素的影响大幅减少对缅援助。西方孤立和制裁缅甸的政策削弱了西方国家对缅甸的控制能力，扩大了中国的影响力，在很大程度上为中国带来了战略上的好处。^④

2009年奥巴马政府上台后，为了实施“重返亚洲”战略，遏制中国的崛起，再次把目光聚焦到了具有重要地缘战略价值的缅甸身上，一度被美国边缘化的缅甸成为“重返东南亚”政策中的一个重要突破口。美国抓住缅甸国内民主改革的契机，放松了大部分制裁措施，恢复大使级外交关系，实现元首互访，美缅关系逐步走向正常化。欧盟、日本、印度等国也纷纷向缅甸伸出橄榄枝，解除对缅制裁，在官方、民间各层面对缅施加影响。特别是日本，紧随美国之后，积极改善与缅关系。缅甸历来被日本视为追求在东南亚战略主导权的桥头堡。2012年4月，缅甸总统吴登盛受邀访日，成为28年来第一位访问日本的缅甸领导人。2013年5月24~26日，日本首相安倍晋三出访缅甸，成为36年来首次访缅的日本首相。日本对缅甸提供的发展援助比其他任何国家政府的都要多，还通过亚洲开发银行、国际货币基金组织和联合国多边机构间接支持缅甸发展。自2011年后，日本对缅投资大幅增加，缅甸三大经济特区之一的迪洛瓦经济特区就由日方投资

① 杜德斌、马亚华：《中国崛起的国际地缘战略研究》，《世界地理研究》，2012年第1期，第4页。

② 范宏伟：《愈合的中缅关系：1972~1988年》，《南洋问题研究》，2009年第3期，第30页。

③ David I. Steinberg, "The United States and Myanmar: A 'Boutique Issue'?", *International Affairs*, 2010(86), p.177.

④ Leon T. Hadar, "US Sanctions against Burma: A Failure on All Fronts", *Trade Policy Analysis*, No.1, 26th March, 1998, p.9.

并主导建设。印度也高度重视与缅甸关系，将缅甸作为“东向政策的主线”，把中国加强与缅甸的友好关系、开辟从缅甸进入南亚和东南亚通道的努力看作是侵蚀印度战略利益的行为。^①缅甸新军人集团执政时期，印度就顶住西方压力与缅甸发展关系。为有效降低中国“南下”缅甸给印度带来的“威胁”，印度在缅甸投资建设了大量跨境交通基础设施工程，并邀请缅甸加入印度主导的环孟加拉湾多领域经济技术合作组织。据统计，印度对缅投资在2005~2018年间增长了7倍，总量达到2.22亿美元。^②

因此，缅甸吴登盛政府上任后，为谋求更多西方投资和援助，减轻对中国的依赖，对中缅合作态度谨慎，把西方的态度和反应作为重要考量因素。中国在缅甸整体外交中的地位下降，对缅多项重大投资项目遭受重创。而且，西方国家从政治、经济、安全、文化等领域对缅施加影响，对公民社会加强渗透，以推动缅甸的转型。美日等国还有选择地对缅甸的私营媒体大量注资，左右舆情，以此对冲中国的影响力，甚至不惜抹黑中方在当地的投资，造成了极坏影响。^③缅甸民众对中国的认同感逐渐下降，实行“新闻自由”后，缅甸国内媒体“反华”声调高涨，削弱了中缅合作的基础。

2016年民盟政府上台后，面临着艰巨的稳定和发展任务，从国家和党派利益出发，继续坚持独立自主的传统中立外交政策，与各周边国家和区外大国发展平衡外交，并在经济发展与和平进程问题上加强了对中国的倚重。美国对此大失所望，利用缅甸国内爆发的罗兴亚人危机批评、敲打民盟政府，恢复对缅军的制裁，甚至将矛头指向昂山素季本人，剥夺了多项曾授予她的荣誉。美国为代表的西方国家以人权为借口打压缅甸，使缅甸的国际环境再度恶化。中国政府在罗兴亚人问题上则给予缅甸政府多方帮助和支持。2017年11月18~19日，中国外长王毅访问孟加拉国和缅甸两国，提出停火止暴、协商沟通和发展治本三阶段解决罗兴亚人问题的方案。两国在基础设施建设、贸易、民生等领域都开展了密切合作，中国继续积极参与缅甸的民族和解进程。中缅关系对缅甸的重要性随之上升。同时，缅甸继续加强与东盟国家、日本、印度、俄罗斯等地区力量的高层联系和经贸、安全合作，尽量维持其对外交往的空间。

① 韦健锋：《中国与印度在缅甸的地缘利益碰撞》，《亚非纵横》，2014年第2期，第67页。

② 彭念：《东南亚国家对华对冲战略——缅甸是个例外？》，《南亚研究》，2021年第1期，第144页。

③ 成汉平、宁威：《国家利益论视角下的中缅关系》，《亚太安全与海洋研究》，2020年第1期，第109页。

四、中缅关系的本质和发展经验的启示

缅甸是对中国有重要战略意义的周边邻国，中缅关系的定位是“全面战略合作伙伴关系”，在中国与各国伙伴关系的层级上仅次于中俄关系和中巴关系。^①中国自古以来对缅甸也具有极大影响。美国学者戴维·斯坦伯格就认为，“中国在向缅甸提供基本的支持方面扮演了关键的角色。在所有国家中，中国对缅甸的影响是最主要的”。^②中缅之间这种相互依赖关系对两国关系发展起到何种作用，中缅建交70多年来是如何妥善处理两国关系中的影响因素并保持双边关系积极发展的，其中的规律和历史经验值得认真思考和总结。

（一）中缅关系的本质特征

从上文的分析可以看出，中缅“胞波”情谊源远流长，两国外交理念相近，拥有共同的战略需求，在地缘政治、经济发展、政权稳定与安全等方面都互有影响、相互依赖。中国作为缅甸最大的陆上邻国，对其地缘影响是其他国家无法比拟的。中缅两国在经济和国际地位等方面存在巨大差距，缅甸对中国的需求远大于中国对缅甸的需要。这种不对称性导致缅甸对中国既有一种“向心力”，将中国视为“搬不走的邻居”，对中缅友好合作关系始终高度重视；又存在“离心力”的倾向，在对华依赖程度较高时就会寻求对外关系的突破，试图引入其他大国力量进行平衡。因此，缅甸的对华外交时常呈现“钟摆现象”，处于一种动态平衡调整的状态。国内有研究认为，缅甸对中国的依赖与偏离的博弈中孰强孰弱，主要取决于不对称权力结构中缅甸的本体性安全是否能得到充分保障。^③而本文认为，从事实上看，中国从未对缅甸的国家安全构成实质性威胁，缅甸自身对不对称相互依赖关系的不安全感及其中立主义外交传统是影响其对华政策的关键。缅甸始终认为对其最有利的情况是与域内外各大力量平衡发展关系，因此，只要在外界条件允许时，缅甸就会表现出对中国的离心倾向。

缅甸由于历史上长期经历殖民统治，且身处中印两个大国中间，在大国博弈的夹缝中生存，其民族主义思想由来已久、根深蒂固。缅甸外交政策的最大特点是平衡的中立主义，目标在于维护自身的独立性，并寻机在大国间左右逢源，获取最大利益。冷战时期，缅甸在与中国走近的同时，不断加强与其他大国尤其是美苏的关系。新军人集团执政后，长期依赖中国的经贸和安全支持，开始担心

^① 门洪华、刘笑阳：《中国伙伴关系战略评估与展望》，《世界经济与政治》，2015年第2期，第65～95页。

^② David I. Steinberg, *Burma: The State of Myanmar*; Georgetown University Press, 2001, p.295.

^③ 孔建勋、包广将：《不对称结构和本体性安全视角下的中缅关系：依赖与偏离》，《东南亚研究》，2015年第3期，第37页。

中国会对其主权产生威胁，加之西方“中国威胁论”的渲染，非常希望改变对中国单一依赖的局面。1992年印度提出“向东看”政策后，缅甸首先改善了与印度的关系。1997年，缅甸又成功加入了东盟。有学者认为，“到上个世纪九十年代末，缅甸决定通过外交多边化实行‘反避险’战略，拉近与周边邻国及东盟的外交关系，从而促进日本等亚欧资本主义国家向缅甸投资”。^①2011年后，缅甸加快民主改革的一个重要目的就是通过向西方国家示好，从而扩展在国际舞台上的发言权，树立在国际上的合法性，减少对中国的依赖。缅甸外交从对东方的“单向倚重”形态向东西方“双向修好”形态转变。^②

总的来说，中缅之间的不对称依赖关系不会因为缅甸政局和与其他国家关系的改变而发生逆转性的改变。^③与中国的不对称依赖关系决定了缅甸坚持中立主义外交政策的同时，在对外合作中不得不经常选择中国。而作为这一双边关系中的强国，中国不谋求将自身在不对称相互依赖中产生的权力转化为对缅甸的影响力，同时出于各方面利益考虑，还尽量维护与缅甸的友好合作关系。中国对缅甸的外交影响力基本保持在一个有限度的范围内。

（二）中缅关系的宝贵历史经验

同东南亚其他国家相比，除了1967~1970年，中缅关系因为仰光排华事件出现短暂的恶化之外，双边关系一直保持正常化的态势，是中国与东南亚国家关系中最连贯完整的双边关系。^④中缅关系能够历久弥坚，基本经验在于双方始终从国家利益出发看待双边关系，并在交往中坚持“和平共处五项原则”。相互尊重、和平共处、共谋发展是中缅关系的主要特点。中缅两国在外交上都奉行务实、意识形态色彩淡化的现实主义，将国家利益置于最优先位置。冷战时期，中缅关系就被誉为不同社会制度与意识形态国家之间合作的佳话。即使在缅甸进行政治转型后，其对外政策也没有根据政治制度和意识形态选边站队，而是根据其国家利益处理外交关系。^⑤加之中缅之间的相互依赖关系，两国总能找到双边利益的结合点，从而使得两国可以相向而行，发展友好互惠关系。^⑥冷战时期双方

① 徐本钦：《中缅政治经济关系战略与经济的层面》，《南洋问题研究》，2005年第1期，第36页。

② 张云飞：《缅甸新总统治下外交会否有“钟摆现象”？》，《亚太日报》，2018年4月3日，<https://cn.apdnews.com/guandian/830242.html>。

③ 卢光盛：《中缅政治经济关系的发展、现状及其意义》，《国际关系学院学报》，2009年第2期，第23页。

④ 祝湘辉、范宏伟：《中缅关系70年：“胞波”关系的新陈代谢》，《南洋问题研究》，2020年第1期，第15页。

⑤ 杜兰：《罗兴亚人危机凸显美缅关系的深层困境》，《和平与发展》，2019年第4期，第93页。

⑥ 贺圣达：《中缅关系60年：发展过程和历史经验》，《东南亚纵横》，2010年第11期，第19页。

利益的最大结合点是国家安全，冷战后的最大结合点是国家发展。西方国家打着关心缅甸民主和人权的旗号，背后其实是为了自身的地缘政治目的，根本无法提供缅甸国家建设和巩固民主所需要的经济发展和国内和平。而在这两方面，只有中国可以真正帮助缅甸，而且中国在这些方面也一直发挥着重要作用。

中缅两国在相互交往中始终坚持“和平共处五项原则”，尊重对方发展道路的选择，不干涉对方内政。缅甸新军人集团时期，中国坚持睦邻外交，在缅甸事务上按照是非曲直做出自己的判断，不会屈服于别国的压力。中国支持缅甸进行民主化改革，尊重缅甸选择的自主发展道路，为缅甸的民主改革以及发展提供力所能及的帮助，推动包容合作，实现公平发展。缅甸在中国的内政问题上也始终站在客观公正立场，从未跟随西方对中国国内事务说三道四。正是由于双方都坚持相互尊重、互不干涉内政的原则，保障了中缅两国友好关系的长期发展。

五、结语

70多年来，中缅两国保持双边关系的良性发展，既是相互依赖的客观原因决定，也得益于双方始终能从两国和两国人民利益出发，坚持睦邻友好、互利合作。2020年11月缅甸举行大选后，军方与民盟围绕大选结果产生分歧。2021年2月1日，缅甸军方再次接管政权，国家进入紧急状态。新一波新冠肺炎疫情的暴发蔓延更是加剧了缅甸的经济社会危机。缅甸局势的持续动荡也直接影响中国在缅利益和边境安全稳定。缅甸国内危机发生后，由于西方国家的挑拨离间和缅甸国内部分民众的恶意炒作，缅甸民众“反华”情绪一度被点燃。2021年3月，部分缅甸民众对仰光郊区工业园的10多家中资企业进行了打砸抢烧，造成了中方大量财产损失。缅甸未来的政局走向、如何介入其中发挥大国应有作用、维护中缅关系发展大局和中国在缅重要利益，都是中国必须面对的重要问题。在这一关键时刻，中国最重要的是保持清醒头脑和战略定力。中缅关系是由民族交融与地缘政治决定的，经过70多年的发展，中缅关系已有深厚广泛的基础。基于对两国相互依赖关系的认知，有理由相信，无论缅甸政局如何变化，中缅保持友好合作关系的共同目标不会改变，中缅关系的基本盘依然稳固。中国愿意看到也需要一个步入民主轨道、国家社会稳定、致力于发展和对华友好的缅甸。中国将从缅甸人民利益和中缅关系大局着眼，同缅甸各方保持接触沟通，为促进缅甸和平和解与政治转型进程发挥建设性作用，推动缅甸国内局势早日重回正轨和中缅关系长期稳定健康发展。

[责任编辑：郑佳]