

缅甸对“一带一路”的认知和反应

李晨阳 宋少军

(云南大学 缅甸研究院,云南 昆明 650091; 云南大学 历史与档案学院,云南 昆明 650091)

摘要:“一带一路”倡议提出以来引起了国际社会,特别是中国周边国家的普遍关注。作为中国西南方向的重要邻国,缅甸总体上反应比较积极,但具体行动不多。缅甸认为,“一带一路”倡议本身对于中国而言,是中国想要塑造周边经济和安全共同体的举措,对于中国经济转型和地区发展具有重要战略意义。对于缅甸自身而言,“一带一路”倡议总体上是缅甸发展的一大机遇,缅甸可以借此搭上中国经济快速发展的“便车”。对如何在“一带一路”框架下开展政经合作,缅甸社会普遍担心安全利益受损、中国在缅影响力过大等。中国在缅甸推进“一带一路”倡议的实施过程中,应重视双边之间的认知差异,做好增信释疑工作,促进双边合作的可持续发展。

关键词: 一带一路; 中缅关系; 缅甸; 昂山素季; 密松

中图分类号: D822.3.337 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-9856(2016)04-0020-11

自习近平主席 2013 年正式提出“一带一路”倡议以来,在“一带一路”沿线地区乃至世界范围内引起了强烈反响。位于“21 世纪海上丝绸之路”与“丝绸之路经济带”西南方向连接部位的缅甸是中国实施“一带一路”倡议的重要一环。2011 年随着缅甸的政治转型,中缅关系出现了一些新的变化,但总体上双边交流与合作依然密切。2016 年 4 月民盟上台执政后,中缅关系继续保持了平稳发展的势头。但值得注意的是,2011 年 9 月密松电站被搁置后,中缅两国在交通基础设施、电力、石化、经济特区开发等领域的合作就停滞不前,没有再推出重大的合作项目,即便是 2015 年 12 月得到了缅甸联邦议会批准的皎漂港开发项目,在民盟上台后也没有得到认可和启动。这同吴登盛政府与民盟政府对“一带一路”倡议的积极反应形成了比较鲜明的对比。那么,近两届缅甸政府与社会各界到底是如何看待中国的“一带一路”倡议,有哪些误解和担忧,尤其是如何定位自己在“一带一路”倡议中的地位?是否愿意和中国在该框架下开展深度合作?为什么缅甸会有这样的认知,产生这种认知的根源又是什么?这是本文要解决的第一个问题。与此同时,中缅两国在“一带一路”框架下

收稿日期: 2016-10-03

基金项目: 国家社科基金 2015 年重大招标课题“东南亚安全格局及其对我国家安全战略影响及对策研究”(15ZDA064);“云南省高校国际政治经济学与区域合作科技创新团队”课题;教育部人文社会科学重点研究基地项目“当代中缅关系研究”(15JJD810020)

作者简介: 李晨阳,男,云南大学社会科学处、缅甸研究院研究员,史学博士;宋少军,男,云南大学历史与档案学院 2015 级世界史专业博士生。

有哪些利益契合点,中方该在哪些领域与缅甸展开务实合作,是本文要回答的第二个问题。

一、“一带一路”倡议与缅甸的角色和作用

缅甸是中国周边环境的重要组成部分,也是“一带一路”在西南方向实施的重要支点国家。缅甸拥有较好的地缘优势和资源禀赋,发展潜力较大,是未来中国经济可持续发展和参与东南亚南亚地区合作的重要依托。

(一) 缅甸对“一带一路”建设的价值

根据《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》(以下简称“愿景与行动”)文件规划,缅甸在“一带一路”建设中具有重要地位。缅甸是古代“南方丝绸之路”的重要一站,也是“21 世纪海上丝绸之路”计划的重要节点。国际学术界和舆论界曾流行一种观点认为,“缅甸是中国实施‘珍珠链战略’的一个重要战略支点。”^①虽然,这种说法缺乏事实根据,但无论是从历史经验还是从中国未来的发展来看,缅甸在中国周边安全与外交中的确具有较独特的地缘政治价值。抗日战争期间,盟军支援中国抗战的重要西南补给线滇缅公路、史迪威公路、驼峰航线、中印缅甸输油管道都是经由缅甸进入中国的,缅甸对中国的地缘战略安全重要性不言而喻。

从现阶段的政治与安全利益来看,中缅关系的稳定和发展关系到中国西南沿边地区的稳定和安全。近年来,美国的“重返亚太”深刻影响着中国外交和周边安全形势的发展。在“一带一路”建设构想中,缅甸是中国西南省份通过陆路进入印度洋,面向南亚、东南亚开放最便捷的西南战略通道,同时还是中国拓宽海外资源进口渠道、实施能源多元化战略的首选地。^[1]缅甸是中国优化周边地缘环境的理想突破口之一,是在“一带一路”建设中具有节点性作用的国家。

目前,从中缅关系的发展态势来看,在缅甸推进“一带一路”构想,发挥缅甸的节点作用,具有一些有利的条件和基础。现在,中国已经成为缅甸第一大贸易伙伴国和最大的外资来源国,两国在经贸领域的互补性也较强。近年,中缅贸易增长势头强劲。据中国商务部统计,2011 年至 2013 年,中缅进出口总额同比分别增长 73.2%、1.8%、35.6%。2015 年全年中缅进出口贸易额达到了 152.7 亿美元,虽然同比下降 38.8%,但比 2013 年 101.5 亿美元增长了约 50%。^[2]中缅经贸合作的不断扩大为今后大量中国资金进入缅甸,发展基础设施建设奠定了一定的基础。缅甸也可以充分利用当前中国经济产业转型升级的机遇,承接中国优质富余产能的转移。

云南地处中国经济圈、东南亚经济圈和南亚经济圈的结合部,是中国打造和谐周边、建设与西南周边国家互联互通、实现“亲诚惠容”周边外交关系的重要省份。2015 年 1 月,习近平在云南考察时表示,“希望云南主动服务和融入国家发展战略,努力成为民族团结进步示范区、生态文明建设排头兵,面向南亚东南亚的辐射中心。”^[3]“愿景与行动”计划中进一步明确提出了将云南打造成为大湄公河次区域经济合作新高地,建设成为面向南亚、东南亚的辐射中心的战略构想。在此有利大背景下,云南同包括缅甸在内的南亚东南亚国家的经贸联系进一步密切。2015 年云南与南亚国家的贸易额达到了 11 亿美元,比 2014 年增长了 40.4%,与东盟国家的贸易额达到了 130 亿美元,首次超过对外贸易的 50%。^[4]

滇缅关系与合作的发展对于“一带一路”在西南方向的推进以及西南周边地区稳定关系重大。

^① See Christopher J. Pehrson, *String of Pearls: Meeting the Challenge of China's Rising Power Across the Asian Littoral*, Carlisle, PA Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, July 2006, p. 2; Andrew Selth, “Chinese Military Bases in Burma: The Explosion of a Myth”, *Regional Outlook Paper*, Griffith Asia Institute, No. 10 (2007), p. 22; Gurpreet S. Khurana, “China's String of Pearls in the Indian Ocean and Its Security Implications”, *Strategic Analysis*, Vol. 32, No. 1 (January 2008), pp. 13-16.

“愿景与行动”将西南地区整体纳入了共建“一带一路”的重点区域,这有助于更好地实现中国“经略周边”的战略目标。缅甸历来就与中国西南周边地区的安全与发展紧密相关,“一带一路”框架下滇缅合作的不断发展,云南的地缘和区位优势会得到不断的凸显。^[5]此外,中缅两国均参与的GMS、“孟中印缅经济走廊”和澜沧江-湄公河对话合作机制,为双边关系、滇缅关系的发展又增加了区域与次区域合作层面的动力。

(二) 被夸大的了缅甸重要性

缅甸在中国践行“一带一路”倡议中固然具有较重要的地位,但也存在一些不利因素,特别是缅甸的作用有被高估之嫌。

2011年政治转型之后,一方面缅甸政府实行大国平衡外交,适当拉开与中国的距离,摆脱对中国的政治、经济依赖;另一方面,缅甸社会普遍认为,缅甸对中国的崛起太重要了,甚至认为没有缅甸的支持和参与,中国的“一带一路”倡议都无法实施。其实,密松电站、中缅油气管道、中缅铁路以及皎漂经济特区等项目对中国“一带一路”倡议的重要性都被严重高估了。

密松电站被搁置的重要理由之一是缅甸国内认为90%的电量要输送回中国,对缅甸本国没有好处,实际上当时之所以签署这样的协议,正是因为缅甸连10%的免费电量都消费不了,只要缅甸有需要,随时可向缅甸增加销售电力。从2011年9月到现在,密松电站面临的内外形势已发生了重大变化,中国西南地区的电力供应已出现富余。据云南电网测算,云南2014年以来每年就有2000多万千瓦装机的富余电力,其中水电占一半,西电东送也消耗不了西南地区的多余电量。换句话说,云南无需从缅甸输入电力。当然,密松事件从本质上说不是因为环境、文化、透明度以及电力回输中国的问题,而是一个彻头彻尾的政治问题。密松电站现在已经成为缅甸政治转型的象征和图腾,所以短期内重启的可能性不大。对于中国政府而言,密松电站已是一个面子工程,因为政府间项目被单方面毁约,面子上不好看,下不了台;密松对于项目投资方国电投而言已然是鸡肋,现在要能把损失拿回来就可以。

中缅油气管道对中国能源安全的重要性和意义也被夸大了。无论马六甲困局是否是一个伪命题,中缅油气管道的年运输量在中国总的油气进口中所占的比例都很低。其中中缅天然气管道从2013年7月开始运营至今,从缅甸进口的天然气总量都没达到原来设计的每年120亿立方米,而2015年中国进口天然气614亿立方米。未来,即使中缅天然气管道满负荷运转,每年从缅甸进口的天然气也不到中国总进口量的20%。虽然,中缅石油管道已经建成,但还未投入使用。按照2200万吨/年的最大运载量来计算,中缅石油管道进口的石油也不会超过中国年度总进口量的10%。2014年5月,笔者在内比都与部分缅甸联邦国会议员就此问题进行交流时,有些议员对笔者提供的数据深表失望,因为他们一向认为中国的能源安全问题是需要依靠中缅油气管道才能解决的。

中缅铁路和皎漂经济特区对中国的经济价值同样也被夸大了。中国西南的货物经昆明-皎漂铁路运输到皎漂港口后,再由皎漂港运往南亚、非洲和欧洲市场,理论上可以节约2-7天的时间,能降低运输成本。但问题在于,皎漂港每年只有达到数千万吨的货物聚集,才能有大量的班轮通往世界各主要港口,否则货物就不得不在皎漂港等候班轮或者再到新加坡港拼船。而昆明-皎漂铁路要达到每年数千万吨的运输能力,就必须建设电气化复线铁路,而即将开工建设的大理-瑞丽铁路的设计并不符合这样的要求。最为关键的是,昆明与贵州、重庆、成都等西部城市之间的铁路运输能力本身也有限。所以,即使昆明-皎漂铁路建成通车,充其量只是中国西南地区多了一个海口而已,短期内在经济上象征意义大于实际意义。中信联合体把皎漂港口的建设分为4期20年,也表明该港口的开发不可能马上产生较大的经济效益。至于外界有些人怀疑昆明-皎漂铁路会被用于军事目的,更是纯属无稽之谈,因为1948年缅甸独立至今的外交政策就从来都不允许任何一

个国家在该国有军事基地,这是缅甸的基本国策。

二、缅甸对“一带一路”的总体认知

缅甸是中南半岛面积最大的国家,也是中国经略周边的重点区域和方向。认识和了解缅甸对“一带一路”与自身利益的看法,无疑对“一带一路”在缅甸的落地和对接具有现实意义。作为一个中等地区国家,缅甸更多是从自身的角度来关注和解读中国的这一宏大构想。在缅方看来,“一带一路”倡议是中国想要塑造周边经济和安全共同体的举措,对于中国经济转型和地区发展具有重要战略意义。该倡议总体上是缅甸发展的一大机遇,缅甸可以借此搭上中国经济快速发展的“便车”。目前缅甸政府高层、国内媒体、智库学者主要从地缘政治、经济发展及中国在全球的崛起3个主要视角看待中国的“一带一路”倡议。

(一) “一带一路”是新时期中国睦邻友好的重要举措

近年来,随着中国国家综合实力的不断增强,中国的对外政策也日趋“强势”,在海洋权益争端中呈现“咄咄逼人”的态势,引发周边国家“中国威胁论”的地缘政治恐惧。在此背景下,不少国外学者认为“一带一路”的实质是对周边国家的“新怀柔政策”,目的在于缓解中国日益恶化的周边安全局势。以开展“一带一路”合作为契机,安抚和拉拢相关国家进而提升中国的地区影响力。^[6]中国积极推进“一带一路”的主要目的就是经济互利换取周边和“一带一路”沿线国家的支持,消解这些国家的疑虑,共享中国经济发展的成果。对此,缅方的评价总体是积极的,认为“一带一路”有利于地区乃至全球的稳定和发展。2014年,缅甸总统吴登盛在加强互联互通伙伴关系对话会上提出,中国提出建设丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的倡议,将为本地区乃至世界带来和平、稳定与繁荣。^[7]缅甸联邦议会民族院的上届议员和若开民族党主席埃貌也认为,中国倡导的“一带一路”构想是惠邻的好举措,能够给周边国家带来发展,并看好中国倡导的亚投行在促进地区基础设施建设同时,推动地区的发展和稳定。^[8]

(二) “一带一路”为拓展中国与沿线国家合作提供了战略机遇

“一带一路”从本质上看是一个经济合作倡议,关注的重点在于促进相互之间的贸易、金融合作和互联互通。正如国外一些学者所指出的,“一带一路”有望激活东南亚地区的基础设施建设,既可为中国大量过剩的工业产能和资金寻找出路,又能扩大中国产品的地区市场,维持国内总体就业规模。^[9]缅甸各界总体上也把“一带一路”看作是沿线国家和中国开展深度合作的一大机遇。2015年4月25日,缅甸执政党联邦巩固与发展党(巩发党)主席吴瑞曼称,在中国提出的“一带一路”倡议下,沿线国家可以实现同步发展,是应该实施的宏伟计划。^[10]缅甸《联邦日报》主编吴温丁也认为中方提议建设的“一带一路”具有重大现实意义,可以促进区域经济发展和地区和平稳定,相信中国有能力团结周边国家共建丝路,共创多赢。^[11]2015年4月9日,缅甸总统发言人吴耶图在接受新华社专访时说,“中国‘一带一路’建设是缅甸经济发展的一个新机会。缅甸欢迎中国‘一带一路’建设和倡导建立亚洲基础设施投资银行这两个伟大计划,对东盟国家来说,这是一个发展的好机遇。”^[12]

(三) “一带一路”是中国实现在全球范围内崛起的必由路径

目前,越来越多的国内外学者认为“一带一路”的影响将远超地区层面,正不断将其与中国在全球的崛起联系起来进行考量。“一带一路”的适时提出同美国的“亚太再平衡”战略形成了某种巧妙的平衡,成为中国实现地区和全球范围内崛起的重要路径,也给地区和世界发展带来重大机遇。2015年6月4日,缅甸建设部部长觉伦(Kyaw Lwin)表示,“一带一路”倡议是连接和贯通中亚、东南亚、南亚、西亚和亚洲及非洲部分的发展倡议,而且这个倡议会优先带动跨国项目的建设,

包括铁路、公路建设。这样的倡议给亚洲以及全球经济带来新的动力。^[13]2015年9月15日,在第八届中国-东盟智库战略对话论坛上,缅甸外交部战略与发展研究所主席吴纽貌盛表示,“中国倡议的‘一带一路’共建是一个雄心勃勃的计划,如果能够成功实施,将会对各个不同的国家和地区带来重大的影响。同时,也会进一步加强和扩大中国在“一带一路”沿线地区的影响。”^[14]

三、缅甸对“一带一路”倡议的反应

2014年11月15日,在中缅两国共同签署的《关于深化两国全面战略合作的联合声明》中,缅甸欢迎中方提出的“共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路”的倡议。双方同意将继承和弘扬和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢的丝路精神,加强海洋经济、互联互通、科技环保、社会人文等各领域务实合作,推动中缅及与其他沿线国家间的合作共赢、共同发展。^[15]但与官方积极表态相对应的是,缅甸社会对“一带一路”仍然缺乏了解,在具体项目推进上明显滞后。目前缅甸国内了解“一带一路”的仅限于从事政策研究、与中国打交道的一些官员和精英,一般知识分子对其也知之甚少,甚至吴登盛总统府的官员对其都了解不多,不知中缅在“一带一路”战略的框架下能开展哪些合作,因而建议中方在缅甸加强“一带一路”的宣传,甚至提出只要中方提供合适的相关文本,缅甸可以组织人员翻译后在媒体上公开发表。^①

(一) 缅甸对“一带一路”倡议的基本态度: 欢迎并期待从中获利

缅甸官方对于“一带一路”倡议尽早付诸实施总体持积极态度。吴登盛政府时期,官方对“一带一路”倡议反应积极,总统本人多次在公开场合对“一带一路”的积极意义表示了赞扬和肯定。2014年11月8日,在加强互联互通伙伴关系对话会上,吴登盛出席会议并积极评价了中国出资成立丝路基金的举措。他在对话会上说,基础设施建设给亚太地区带来了重大的经济发展,互联互通在促进地区合作包括贸易与交通、信息与电信、能源基础设施和人文交流中发挥了重要作用。^[16]2015年4月22日,在出席亚非领导人会议过程中,吴登盛同中国国家主席习近平举行会谈时再次表达了缅方支持并愿积极参与中方的“一带一路”和亚投行倡议的立场,希望中方通过丝路基金等参与缅甸基础设施建设。^[17]民盟对“一带一路”倡议的反应同样积极,民盟主席杜昂山素季2015年11月17日在内比都接受新华社记者专访时,赞赏中方“一带一路”倡议,并希望该倡议能够取得有利各方的结果。^②2016年8月20日,杜昂山素季访华期间,在双方共同发布的《联合新闻稿》中,缅甸重申了欢迎“一带一路”倡议的立场。^③9月12日,缅甸副总统吴敏瑞在会见中共云南省委书记、省长陈豪时也表达了同样的立场,缅甸愿意支持并积极参与“一带一路”建设,推动“孟中印缅经济走廊”建设。^④所以,从官方的表态来看,吴登盛政府和民盟政府对“一带一路”倡议的立场基本是一致的。

缅甸国内各政党也对“一带一路”总体持积极正面的看法,普遍认为中国倡导的“一带一路”是缅甸经济发展的一个新机会,对缅甸两国乃至整个地区来说都是有利的。缅甸政府官员、智库代表也对在“一带一路”框架下,进一步发展好中缅政经合作抱有相当的期待。他们普遍认为中方提议建设的“一带一路”具有重大现实意义,可以促进区域经济发展和地区和平稳定,“中国的‘一带一路’倡议是个非常好的双赢模式,缅甸及其他沿线国家必将从中受益,这也将是中国推动世界经济

① 作者2015年10月在缅甸内比都进行的访谈。

② 《昂山素季: 与中国交往更需谨慎智慧, 将奉行对华友好》, 环球网, 2015年11月19日, 参见 http://news.china.com/zh_cn/international/1000/20151119/20779991.html。

③ 《中华人民共和国和缅甸联邦共和国联合新闻稿》, 《人民日报》2016年8月20日。

④ 《陈豪会见缅甸副总统吴敏瑞》, 参见 http://www.yndaily.com/html/2016/yaowenyunnan_0913/104108.html。

发展的重要贡献。”^①

(二) 缅甸对“一带一路”具体项目实施的态度: 谨慎、观望

虽然,“一带一路”倡议已经和正在得到许多国家的认可和支持,但不可否认的是,这个倡议构想也面临一些亟待解决和澄清的问题,一些国家仍然对此存有较大的怀疑、误解甚至抵触情绪。^② 东南亚一些国家认为中国想借“一带一路”将经济影响力扩展为对全球事务的发言权。有的国家担忧中国将在“一带一路”建设中发挥主导作用,并获得合作的主要核心收益,而其他参与国只能获得一些边缘利益。^③ 缅甸的专家学者、智库机构也关注到该议题,围绕“一带一路”倡议和相关连带影响发表了一系列观点。现阶段,缅甸对于主动融入“一带一路”建设还有一些顾虑,对中国倡议的战略意图还心存疑虑。缅甸官方在态度、立场上较为积极,但对于两国间的项目合作与推进仍持谨慎和观望态度,对中方倡议的一些合作项目有相当的警惕和戒心。^④ “一带一路”是中国提出的新倡议,缅甸的传统思维定式和国家安全理念决定其在决定真正融入“一带一路”前有必要弄清中国真实的战略意图。缅甸国内一些关注中缅关系的学者认为,中国在缅甸推进丝绸之路经济带建设的主要目的是想通过缅甸获得通向印度洋的出海口。^⑤ 此外,2011年缅甸政治转型以来,西方对缅甸的态度转变,缅甸也开出各种优惠条件吸引西方投资,力图摆脱经济困境和形成捆绑利益,从而促进缅甸与西方国家关系的进一步改善和发展。在开展同中国的合作过程中,缅甸政府也顾虑积极融入“一带一路”会影响到其目前与西方关系的改善。这些顾虑和误解的存在,使得“一带一路”项目在缅甸的实际推进过程中面临较大的困难。

缅甸既希望从“一带一路”中获得实在的好处,又担忧对中国形成新的依赖关系。因此,缅甸国内主流民意对中国“一带一路”倡议的反应比较谨慎、保守。吴登盛政府时期的总统发言人吴耶图曾就“一带一路”背景下中国企业投资缅甸需要注意的问题提醒说,“中国企业到缅甸投资需要注意的是:我们的交往不再是以前那样只是政府间的交往,而是转变为民间的交往。另外,环保问题变得很重要。因此,来缅甸投资的中国企业,我认为,需要注意环境保护、商业道德以及增强与其他国家企业的竞争力;中国企业还需要更了解缅甸的文化和风俗习惯。”^[18] 缅甸外交部战略与国际问题研究所第一联合秘书长吴钦貌林(U KhinMaung Lynn)也表示,“期待更多的好公司、有良好声誉信誉的公司到缅投资,并希望中国在缅项目能够考虑到当地居民、生态环境等因素。”^[19] 2016年4月民盟政府执政以来,虽然表态支持中国的“一带一路”倡议,愿意和中国加强合作,但在实际操作中对中方提出的相关合作项目则态度暧昧,不仅密松电站重启悬而未决,上届政府和议会批准的

① 《缅甸总统顾问称赞“一带一路”倡议有利于地区发展》,新华网,2015年10月20日,http://news.xinhuanet.com/world/2015-10/20/c_1116884936.htm 《缅甸驻华大使“一带一路”将惠及所有沿线国家(中缅双语)》,新华网,2015年10月13日,http://www.mhwmm.com/Ch/NewsView.asp?ID=13353。

② See Yong Wang “Offensive for defensive: the belt and road initiative and China’s new grand strategy”, *The Pacific Review*, Vol. 29, No. 3, pp. 455-463; David Arase, “China’s Two silk Roads initiative: what it Means for southeast asia”, *Southeast Asian Affairs*, Vol. 2015, pp. 25-45.

③ See Lucio Blanco Pitlo III, “China’s ‘One Belt, One Road’ To Where?”, *The Diplomat*, http://thediplomat.com/2015/02/chinas-one-belt-one-road-to-where/.

④ 缅甸的疑虑和谨慎既有源于历史包袱的影响,也有对现实利益权衡的因素。缅甸历史上被侵略、被殖民的苦难经历让缅甸独立以来始终坚持独立自主、走自己的发展道路,坚持把是否符合本国利益作为开展外交的前提。另参见 Helen James, “Myanmar’s International Relations Strategy: The Search for Security”, *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, Vol. 26, No. 3 (December 2004), pp. 530-531.

⑤ 参见伊诺瓦底网站对吴丹梭奈(U Than Soe Naing)和吴貌貌梭(U Maung Maung Soe)的访谈记录,“Suu Kyi will want China’s cooperation in the peace process”, *THE IRRAWADDY*, August 18, 2016, http://www.irrawaddy.com/interview/dataline-irrawaddy/dataline-irrawaddy-chinas-economic-interests-depend-on-burmas-stability.html.

皎漂深水港和工业园区开发项目也没有得到新政府准予施工的许可。

(三) 缅甸希望进一步了解“一带一路”的涉缅内容

正如有学者所言,“一带一路”在沿线国家的推进过程中存在一定的认知差异,这会导致信息不对称和看法的不一致。^[20]总体来看,缅甸官方机构对“一带一路”有一定的了解,缅甸外事官员乐于在公开场合与中方官员和学者谈论与“一带一路”有关话题。缅甸政界高层一方面强调“一带一路”对缅甸具有吸引力,另一方面也认为这个倡议还比较模糊,不清楚“一带一路”框架下中缅可以开展哪些具体合作。这种看法在缅甸国内具有一定的代表性,其根源就在于对“一带一路”信息获取的不对称性。新闻媒介是缅甸民众了解“一带一路”倡议的主要途径,但由于种种原因,“一带一路”自2013年10月被正式提出后,在缅甸的推介、解释工作是相对滞后的。2015年5月31日、6月1日,中国驻缅大使杨厚兰在缅甸主流媒体、执政党巩发党党报《联邦日报》上分两期发表了题为“‘一带一路’——引领合作,推动发展”的署名文章,对“一带一路”建设的内涵和意义进行了全面详细的阐述介绍,特别指出“一带一路”是未来深化中缅合作的一大机遇。^[21]该文在缅甸国内引起强烈反响,受到各界广泛关注,对于“一带一路”在缅宣传和推介工作发挥了积极作用。但是,类似这种效果报道,无论是在广度、数量,还是深度上,在缅甸都是比较有限的。

“一带一路”倡议提出之初,缅甸媒体和政界人士谈论较多,但由于近年来中国在缅投资负面新闻较多,导致缅甸对“一带一路”相关报道明显减少,特别是2015年大选以后。缅甸民众普遍不清楚中国“一带一路”的具体内容。2015年9月15日,甚至缅甸战略与发展研究所的主席吴纽貌盛也表达了同样的困惑:“目前我们面临的挑战是对于‘一带一路’的设想了解得还不够清晰,因此,相关的各方各国必须要有进一步的了解,才能够知道他们可以做些什么”。^[22]缅甸精英阶层有意愿了解“一带一路”倡议,但受条件所限多数人只是有所耳闻或只有一些浅显的认识,期待中方在缅甸加大对“一带一路”的有效宣介和说明。同时,缅甸精英阶层虽对倡议有一定的热情,但对中缅之间的深入合作又有疑虑和担忧。

总之,缅甸社会各界对“一带一路”的口头反应比较积极,但在行动上比较消极和被动。缅甸政府官员们的关注点已经从“一带一路”路线图、侧重区域和重点国家逐渐转向,缅甸作为合作者能够获得哪些现实利益和如何推动合作项目的实施。缅甸一方面寄希望于“一带一路”能带来急需的中国资金,支持帮助其建设、改造和升级国内的基础设施,但另一方面,又认为中国的“一带一路”倡议远不止于基础设施领域的建设,可能还有其他意图。对中国推行“一带一路”建设战略意图的不了解,是缅甸等诸多沿线国家对“一带一路”认知产生偏差和误解的根本原因。^[23]中国面临的是如何让缅方充分理解和相信“一带一路”的真正意图以及可操作性、利缅性,只有这样缅甸才有可能真正放下担心和顾虑,摒弃成见和误解,完全融入到“一带一路”建设中来。

四、中缅两国在“一带一路”框架下的潜在合作领域

2016年3月民盟上台之后,中缅关系保持了平稳的发展态势。2016年4月5日,杜昂山素季在同到访的王毅外长座谈时,重申了缅甸新政府愿意同中方加强高层往来,密切经济合作,推动中缅关系发展的意愿。2016年8月17日-21日,杜昂山素季在访华期间再次表示,缅方珍惜中缅“胞波”情谊,感谢中方长期以来支持缅甸经济社会发展和民生建设。^[24]截至目前,杜昂山素季本人及其领导的民盟政府在对华政策问题上保持了务实的态度。

缅甸民盟政府下一步的改革和发展需要中国的支持,中国西南周边的稳定也离不开缅甸的配合。对此,缅甸历史学家吴丹敏评论说,“新一届政府有两个首要关键目标:发展缅甸经济,停止长达70年的内战。达到这些目标对于保障民主转型的平稳推进是最基本的,而中国恰恰对这两个目

标发挥着至关重要的作用。”^[25]

(一) 互联互通建设

“一带一路”是为了与周边国家加强区域合作,基础设施的互联互通是“一带一路”建设的优先领域,也是中缅两国项目对接的重点合作领域。在杜昂山素季访华期间,中缅双方签署了部分双边合作协议,其中就包含新建一座滚弄大桥。^[26]规划新建的滚弄大桥位于缅甸腊戍-清水河边境贸易线路上,其设计承重能力更强,对于促进两国边境贸易以及改善当地民生都有积极意义。近些年来,中国与缅甸等东南亚国家在交通基础设施方面的合作成效显著。公路方面,云南、广西两省区积极推进连接包括缅甸在内的大湄公河次区域各国的公路网络建设,国际公路在中国境内段已经全部实现高等级化。铁路方面,泛亚铁路东、中、西3个方案中国境内段的建设都已纳入中国《中长期铁路网规划》,且项目推进情况良好。中国也致力于支持泛亚铁路东、中、西3个方案境外段的建设,根据柬埔寨、老挝、缅甸、泰国等国家的愿望,采取多种方式为泛亚铁路境外段的建设提供协助。航运方面,澜沧江-湄公河跨国航运已全面建成澜沧江五级航道体系,通航时间由过去的半年提升到基本可实现全年通航。

2014年,缅甸申请成为亚投行的创始成员国,表明了其在促进区域的基础设施发展,加强同周边和东盟国家在这方面合作的积极态度。但是缅甸国内对互联互通建设还存在一些认识误区,有着比较复杂的心态。一方面他们希望借助中国的资本加快国内基础设施的建设和升级,另一方面又担心中国通过介入缅甸主要铁路、公路、港口的建设,对缅甸实施“经济渗透”。此外,中缅铁路、公路、港口等很多互联互通项目途经的一些地区大多比较贫困封闭,当地民众思想观念比较落后,从盲目排外到适应和接受新鲜事物也有一个逐渐调适的过程。因此,在中缅加强互联互通具体实施层面,要更多从缅甸的视角、感受和文化来考虑问题,设计一些诸如滚弄大桥这样接地气,当地民众能够从中获得实实在在好处的合作项目。现阶段,中方应更多参与缅甸沿海港口的升级、改造以及一些港口新建项目中,进一步提升缅甸主要港口的货物吞吐能力,促进缅甸进出口贸易的发展。此外,最大限度地发挥中缅能源管道的经济和社会效益,帮助缅甸逐步改善能源供给短缺的状况,促进沿线地区经济发展。

(二) 能源电力开发合作

能源电力是基础设施互联互通的重要组成部分,是“一带一路”其他各领域建设的重要基础。长期以来,电力短缺一直是缅甸经济发展的主要瓶颈之一,目前这一状况仍未得到根本扭转。缅甸水电资源丰富,但缺乏资金与技术,而中国拥有资金和开发技术的优势,两国的水电开发合作有利于双方资金技术优势互补。^①此外,近年来,中国一直积极致力于开展同包括缅甸在内的GMS国家的电力开发与合作,推动该区域的电网联通工作,建立区域电力交易体系。

民盟政府上台后,对中缅能源电力开发合作的态度并不明朗,对密松水电站是否重启还没有给出明确的结论。按照杜昂山素季2016年8月访华前的说法,缅甸政府组织的调查委员会将于11月底发布项目的调查结果,然后双方再寻找合适的解决办法。基于密松的教训、缅甸国内的国情与民意变化,“一带一路”背景下推进中缅能源电力开发合作,不能完全依靠国家背景或国企参与的大工程、大项目,应当更多考虑如何激活民间和社会力量。中缅能源领域的开发合作须与“一带一

^① 长期以来,在密松电站等中缅电力合作项目中,有一种观点认为中国热衷于在缅投资水电目的在于掠夺缅甸的电力资源。由于当前中国经济增速放缓,随着中国经济增长方式由粗放向集约型不断转型升级,工农业对电力的需求将呈现进一步递减的趋势。目前包括与缅甸接壤的云南等中国西南地区的发电能力已经出现了相当富余,完全没有必要以所谓“合作修建电站的名义掠夺电力资源”。参见 Joern Kristensen, “Transforming Myitsone into a win-win”, *Myanmar Times*, March 4, 2016, <http://www.mmmtimes.com/index.php/opinion/19328-transforming-myitsone-into-a-win-win.html>; 李晨阳《缅甸与中国的“一带一路”倡议》,《世界知识》2016年第16期。

路”整体路线统筹协调,服从于这一战略在该区域的整体战略利益,而不是单纯的经济利益考虑。

(三) 民生领域合作

2016年8月,习近平主席在会见杜昂山素季时指出,“中缅合作今后要向农业、水利、教育、医疗等更直接惠及民生的领域倾斜,使更多民众获益。”^[27]杜昂山素季也曾表达了类似的愿望,“事实上,中国投资在缅甸要更加成功,最重要的不是民盟的政策,而是民众的接受程度。民众希望投资对国家有利,对经济有帮助。如果投资能够明显地表现出这些帮助,我们会欢迎这样的投资。”^[28]

在下一步的中缅合作中,农业和旅游业合作可作为重点突破口。一方面,农业和旅游业属于“低政治”领域,在缅甸投资环境尚不完善的情况下,中国企业在这两个领域从事的投资与合作相对会规避一些风险。另一方面,缅甸是一个农业国家,农业人口占60%以上。中缅农业合作如能让缅甸最基本的、最多的民众尽可能受益,那么会让中缅关系有扎实的民意基础。同时,缅甸农产品品种丰富,质优价廉,中国对缅甸优质农产品一直有着比较强烈的需求。此外,据缅甸酒店与旅游部官员介绍,2016年到访缅甸的旅游者数量将达到550万人次,超过上一年度近100万人次,2019年这一数字有望增长到750万。^[29]缅甸政府已经制定目标,要把旅游业打造成拉动缅甸经济年增长率达到7%的支柱产业之一,新版的《外国投资法》也为外资进入缅甸旅游业提供了更多便利。旅游业的井喷式发展使得缅甸国内酒店及相关旅游接待设施的发展建设出现严重滞后。这些政策和现实的强烈需求都为中缅旅游业合作创造了良好的前提条件。

(四) 国内和平进程

与云南接壤的缅北地区是“一带一路”在缅推进绕不开的重要地区。长期存在的缅北“民地武”问题是造成中缅边境地区动荡不安的根源,目前缅北问题的负面影响正不断外溢,对中国在缅推进“一带一路”建设已构成严峻挑战。2011年6月,缅甸政府军同克钦独立军的冲突就曾对中国在缅北投资的太平江水电项目造成严重影响,项目被迫停工。密松事件中,克钦独立军的激烈反对也是一个重要因素。已建成的中缅油气管道、澜沧江-湄公河内河航道以及筹建中的泛亚铁路西线、昆明至皎漂的高速公路等大多须经过缅北“民地武”组织控制区或游击作战区,缅北局势稳定与否是这些合作项目能够顺利推进的先决条件。解决缅北“民地武”问题,推动缅甸国内和平进程,对于中缅全面战略伙伴关系的健康发展以及增强缅甸参与“一带一路”建设合作意愿都有着重要意义。

中国始终坚定支持缅甸的和平进程的立场,一个和平、稳定、开放、包容、民主和繁荣的缅甸才符合中国的根本利益。2016年8月19日,习近平主席在与杜昂山素季会晤时再次重申了这一立场,承诺中国支持缅甸的和平进程,“为推动缅甸和平进程发挥建设性作用”。“一带一路”建设在缅推进面临挑战和困难的同时,也为和平解决缅北“民地武”问题创造新的契机。^[30]除了继续在缅甸国内和平对话进程中充当桥梁和纽带,积极促成其同缅甸政府达成长久和平协议以外,以“一带一路”建设为契机,着力消除缅北贫困、改善民生,对于和平进程有重要意义。因为,缅北“民地武”地区的贫困封闭、经济凋敝是当地长期动荡的重要原因。

但是我们也要看到,转型之后的缅甸面临的国际环境明显改善,开始有了很多不切实际的优势意识,颇有“皇帝女儿不愁嫁”的优越感。在对待外来投资问题上,只是一再强调外资要适应缅甸,要履行企业社会责任,而不是很主动去了解 and 适应国际社会,这会使缅甸失去很多发展机会。当前缅甸经济基础总体上仍然比较薄弱,经济发展水平与转型前相比仍没有得到根本的改善,人民生活水平还基本停留在改革前的水平,民生的改善距离缅甸民众的要求还有较大的差距。随着缅甸改革的不断深入,缅甸的经济活力得到了很大释放,但投资环境仍亟待改善。不仅缅甸国内的基础设

施建设还比较落后,涉及外资保护的相关配套法律法规不健全等问题依然比较突出;^①而且缅甸民众普遍缺乏市场经济意识和契约精神,不认可“发展就是硬道理”、“要想富先修路”等理念,几乎不提要让外资盈利,这可能会妨碍缅甸对外开放以及与中国在“一带一路”框架下的合作。

结 论

缅甸有较强的意愿在“一带一路”框架下与中国开展双边合作,但对该倡议缺乏足够、深入的认知,在具体的项目合作上出现了迟疑和犹豫。当前缅甸国内政治的多元化导致中缅政经关系受到一定的影响,给中缅合作增加了一些不确定性。然而,中缅两国政经合作的巨大互补性是客观存在的,缅甸对中国的战略意义决定了中国将会努力适应缅甸国内形势的变化,与此同时缅甸的发展也同样需要中国的经验和资金技术方面的支持和帮助。中国需要通过积极推进对缅公共外交,加大“一带一路”在缅的传播和宣介力度,消除缅方的误解和疑惑,增强缅方对“一带一路”建设“开放、包容、互利和共营”核心内涵的认同。“一带一路”框架下的中缅合作是一个长期复杂的系统工程,其需要中缅双方共同的努力、付出与智慧,缅甸的执政者与民众也需要更包容、理性、开放的心态和视野。只有如此,双方才能通过务实合作实现互利共赢。

注释:

- [1] Andre Wheeler, *The New China Silk Road (One Belt, One Road): Myanmar's influence and potential benefits*, <http://oilpro.com/post/20809/new-china-silk-road-one-belt-one-road-changing-face-oil-gas-se-as>.
- [2] 《中国与东盟国家经济贸易深化 中缅贸易额十年增长近 10 倍》,东盟 168 网,2016 年 11 月 9 日,<http://www.asean168.com/a/20141107/65937.html>。
- [3] 《谱写好中国梦的云南篇章》,《云南日报》2015 年 1 月 24 日。
- [4] 《云南省长陈豪:2015 年云南与南亚东南亚国家贸易额大增》,中国网财经,2016 年 06 月 25 日,<http://finance.china.com.cn/news/special/nuojiang/20160625/3783309.shtml>。
- [5] Billy Wong “Yunnan: A Planned Hub of Belt and Road”, *HKTDC*, 4 May 2016, <http://economists-pick-research.hktdc.com/business-news/article/Research-Articles/Yunnan-A-Planned-Hub-of-Belt-and-Road/rp/en/1/1X32LK39/1X0A60BP.htm>.
- [6] Phillip C. Saunders, “China's juggling act: balancing stability and territorial claims”, *PacNet Newsletter*, 4/29/2014, Issue 33, p. 1.
- [7] [11] [16] 《缅甸媒体积极评价中国出资成立丝路基金》,国际在线,2014 年 11 月 11 日,<http://gb.cri.cn/42071/2014/11/11/6071s4761234.htm>。
- [8] 《缅甸议员高度评价中国“一带一路”倡议》,新华网,2015 年 4 月 1 日,http://news.xinhuanet.com/2015-04/01/c_1114842091.htm。
- [9] David Arase, “China's Two Silk Roads Initiative: What It Means for Southeast Asia”, *Southeast Asian Affairs*, Vol. 2015, pp. 25-45; Andre Wheeler, *The New China Silk Road (One Belt, One Road): Myanmar's influence and potential benefits*, <http://oilpro.com/post/20809/new-china-silk-road-one-belt-one-road-changing-face-oil-gas-se-as>.
- [10] 《缅甸执政党主席高度赞赏中国“一带一路”倡议》,新华网,2015 年 4 月 25 日,http://news.xinhuanet.com/2015-04/25/c_1115089672.htm。
- [12] 《缅甸强调“一带一路”建设为缅经济发展提供新机会》,新华网,2015 年 4 月 9 日,http://news.xinhuanet.com/2015-04/09/c_1114920501.htmhttp://news.xinhuanet.com/2015-04/09/c_1114920501.htm。
- [13] 《第六届国际基础设施投资与建设高峰论坛在澳门举行》,新华网,2015 年 6 月 5 日,http://news.xinhuanet.com/2015-06/05/c_1115527149.htm。

^① See Philip Delves Broughton, “Burma, the waking tiger”, *The World Today*, Vol. 68, No. 2 (February & March 2012), pp. 40-44; Tin Maung Maung Than, “Myanmar's Economic Reforms: Hard Choices Ahead”, *Social Research: An International Quarterly*, Vol. 82, No. 2 (Summer 2015), pp. 453-480.

- [14] [22]《缅甸战略研究专家: 缅希望加入“一带一路”建设》, 人民网, 2015年9月15日, <http://xj.people.com.cn/n/2015/0915/c188514-26391531.html>。
- [15]《中华人民共和国与缅甸联邦共和国关于深化两国全面战略合作的联合声明》, 《人民日报》2014年11月15日。
- [17]《从习近平主席2015年首访看“一带一路”建设》, 人民网, 2015年4月24日, <http://politics.people.com.cn/n/2015/0424/c99014-26900387.html>。
- [18]《缅甸总统发言人吴耶图: 缅甸将把握“一带一路”商机》, 凤凰网, 2015年9月3日, http://news.ifeng.com/a/20150903/44580703_0.shtml。
- [19]《缅专家: 民盟或在在大选占优势缅甸不会为迎合美国放弃中国》, 环球网, 2015年9月1日, <http://msn.huanqiu.com/world/exclusive/2015-09/7394369.html>。
- [20] 翟崑《“一带一路”建设的战略思考》, 《国际观察》2015年第4期, 第55页。
- [21] 汤先营《“一带一路”引领合作推动发展》, 《光明日报》2015年6月3日。
- [23] Jiayi Zhou, Karl Hallding, and Guoyi Han, “The Trouble With China’s “One Belt One Road” Strategy”, *The Diplomat*, <http://thediplomat.com/2015/06/the-trouble-with-the-chinese-marshall-plan-strategy/>。
- [24] [27]《习近平会见缅甸国务资政昂山素季》, 《人民日报》2016年8月20日。
- [25] THANT MYINT-U, “Why Burma Must Reset Its Relationship With China”, *Foreign Policy*, 12 Jan 2016, <http://news.yahoo.com/why-burma-must-reset-relationship-224903808.html>。
- [26]《中缅将合建新滚弄大桥意义深远》, 缅甸网, 2016年8月22日, <http://www.mhwmm.com/Ch/NewsView.asp?ID=17963>。
- [28]《昂山素季眼中的中国: 没有做不成朋友的道理》, 新华网, 2016年3月3日, http://news.xinhuanet.com/world/2016-03/03/c_128768923.htm。
- [29] AFP Relax News, *Myanmar tourism boom set to bring 7.5m visitors a year*, August 2, 2016, <https://www.yahoo.com/news/myanmar-tourism-boom-set-bring-7-5m-visitors-135230619.html?ref=gs>。
- [30] 张明《“一带一路”视角下如何看待当前缅北问题》, 《科技日报》2015年12月15日。

[责任编辑: 范宏伟]

Myanmar's Perception of and Response to the “One Belt One Road” Initiative

LI Chen-yang, SONG Shao-jun

(Institute of Myanmar Studies, Yunnan University, Kunming 650091, Yunnan)

Abstract: Since the “One Belt One Road” Initiative proposed, it had caused an international influence in international community, particularly the widespread concern of China’s neighboring countries. As an important neighbor of China’s southwest, Myanmar reacted positively and took some proactive measures. Myanmar believes that “One Belt One Road” Initiative has a strategic importance for China to shape the surrounding economic and security community for China’s economic transformation and development. For Myanmar, “One Belt One Road” Initiative is a great opportunity for the development of Myanmar, Myanmar can take the chance to go with China’s rapid economic development. At the same time, there are some concerns such as Myanmar economic sovereignty, China’s influence becoming too deep in Myanmar under the framework of the “One Belt One Road” Initiative. In order to advance the process of the “One Belt One Road” Initiative in Myanmar, China should fully understand the importance of “China threat theory” issue during cooperation with Myanmar, and then enhance mutual trust to correct the deviations on Myanmar’s cognition

Key words: One Belt One Road Initiative, Sino-Myanmar relations, Myanmar, Aung San Suu Kyi, Myitsone