

## 当前缅甸政局发展及前景评估<sup>[1]</sup>

宋清润 郝雪妮

**【内容提要】**2021年2月1日军方重新执政以来,缅甸民主转型出现波折,内政外交陷入困境,加之新冠肺炎疫情暴发,缅甸处于近10年来最困难时期。政治社会层面,各方和解困难,军方与民盟等反对派及双方支持者的政治博弈从和平转向暴力;互联网对政治发展的影响凸显,政治博弈线上线下密切结合;经济严重下滑,民生艰难;外交陷入孤立,缅甸国家管理委员会与东盟关系倒退,与美国等西方国家关系恶化。一年多来,缅甸国家管理委员会在稳定政局、防止经济下滑、打破外交困境、防治新冠肺炎疫情方面做出许多努力。未来缅甸局势将复杂多变,由于东盟和联合国加大斡旋与施压力度,缅甸国内政治和解有望出现进展,但面临的挑战仍多、冲突难止。

**【关键词】**缅甸 政局 突变 形势 展望

**【作者简介】**宋清润,北京外国语大学亚洲学院副教授、东南亚研究中心研究员、博士;郝雪妮,北京外国语大学亚洲学院亚非语言文学(缅甸语)专业硕士研究生。

**【中图分类号】**D815

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1006-6241(2022)02-0095-22

---

[1] 本文为2020年国家社会科学基金重大项目“印太战略下‘东盟中心地位’重构与中国-东盟共建‘海上丝绸之路’研究”的阶段性成果。

2021年2月1日缅甸政局发生突变。原定新一届联邦议会开幕当日，国防军推翻全国民主联盟（简称“民盟”）政府，扣押时任总统温敏（Win Myint）、国务资政昂山素季（Aung San Suu Kyi）等高层领导，在全国实施紧急状态，建立了敏昂莱（Min Aung Hlaing）领导的国家管理委员会（The State Administration Council）<sup>[1]</sup>，行使行政、立法和司法权。<sup>[2]</sup>缅甸在实现民主转型10年后，政局再次出现波折。一年来，缅甸国内各方博弈激烈，暴力冲突频发，政治、经济、外交陷入困境。2023年底前缅甸能否顺利举行大选、实现和平与和解、实现国家的正常发展，值得关注。缅甸是中国近邻及“一带一路”倡议的重要合作对象国，也是美国在东南亚推行民主和实施“印太战略”时重点关注的国家。<sup>[3]</sup>缅甸政局不稳对地区和中国在缅甸利益有较大影响，本文分析缅甸政局突变以来的内外形势发展，以弥补国内相关研究的一些不足，或对中国防范相关风险、制定对策提供参考。

## 一、缅甸政局突变的缘由

**第一，历史原因。**缅甸有军人长期执政的传统，缅甸2008年宪法规定，始终坚持军队能参与和担负对国家政治生活的领导。<sup>[4]</sup>缅甸在1948年1月独立至2021年1月的73年间，文官政府执政共约18年，军人及其代理人或其扶持的政党共执政了55年，左右了国家政治的发展，分别是：奈温（Ne Win）将军领导的看守政府时期（1958年10月至1960年4月）；奈温等人领

---

[1] 2021年8月1日，缅甸国家管理委员会发布命令，决定将其改组为“看守政府”，国家管理委员会主席敏昂莱担任看守政府总理。不过，此后通常仍是国家管理委员会发布政令，故本文统一用此名称。

[2] 车宏亮、张东强：《缅甸军方宣布成立国家管理委员会》，新华网，2021年2月3日，[http://www.xinhuanet.com/world/2021-02/03/c\\_1127058592.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2021-02/03/c_1127058592.htm)。

[3] 宋清润、巩小豪：《美国国际开发署对缅甸援助研究（2001—2020财年）》，载《南洋问题研究》2021年第4期，第2页。

[4] 李晨阳、全洪涛主编：《缅甸法律法规汇编（2008—2013年）》，北京：经济管理出版社2014年版，第2页。

导的政府时期（1962年3月至1988年9月）；苏貌（Saw Maung）和丹瑞（Than Shwe）等将军领导的“国家恢复法律与秩序委员会”（后改为“国家和平与发展委员会”）时期（1988年9月至2011年3月）；登盛（Thein Sein）总统（退役军官）领导的民选政府时期（2011年3月至2016年3月）。缅甸军人通过长期执政积累了丰富的经验，并重视维护自身的政治地位和利益，在国内有重要地位和强大影响力。

**第二，现实原因。**缅甸政局突变直接诱因是2020年11月的大选争议未得到妥善处理，引发了政治危机。选举结束后，军方及其支持的“联邦巩固与发展党”（简称“巩发党”）、一些民众多次抗议本届大选存在舞弊现象，要求展开调查和推迟召开新一届联邦议会会议，但被联邦选举委员会、民盟政府和联邦议会所忽视。2021年2月初军方表示，民盟政府和联邦选举委员会的做法损害了国家和民众的利益，军方依据宪法接管国家权力，旨在维护国家和民众利益，是为推进真正的、有纪律的、繁荣的多党民主制（genuine and discipline-flourishing multiparty democratic system），维护民主转型进程；在国家紧急状态结束后，将举行新的大选，将国家权力移交给当选政党。<sup>[1]</sup>

缅甸政局突变的深层原因是军方和民盟关于执政地位和民主转型领导权的争夺再次激化，而缅甸的政治文化中缺乏适度妥协精神，最终酿成了政局突变。1988年至今，缅甸政治的主要矛盾是军方与昂山素季领导的民盟争夺执政地位的斗争，在1988年9月至2016年3月，军方和其支持的巩发党长期执政，也是缅甸2011年启动的民主转型的设计者和领导者。但在2015年和2020年两次大选中，巩发党均遭惨败，军方失去了执政地位，昂山素季领导的民盟均获得了压倒性胜利，从2016年3月起执政近5年并引领缅甸民主转型进程。如果在2021年2月1日召开新一届联邦议会，就意味着大选结果生效，将产生新政府，民盟将从3月起再执政5年，军方的政治地位将被极

---

[1] 车宏亮、张东强：《缅甸军方宣布紧急状态结束后将重新举行大选》，新华网，2021年2月1日，[http://www.xinhuanet.com/world/2021-02/01/c\\_1127050098.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2021-02/01/c_1127050098.htm)；“National Defence and Security Council of Republic of the Union of Myanmar Holds Meeting,” *The Global New Light of Myanmar*, February 2, 2021, pp.1-3。

大地边缘化。军方和民盟最终未就大选结果磋商出包容性解决方案，政治危机演变成政局突变。

## 二、缅甸内政、经济、外交深陷困境

2020年初缅甸开始受到新冠肺炎疫情冲击，2021年2月又遇政局突变，内政、经济、外交处于近10年来最艰难时期。

### （一）政治斗争激烈，局势陷入混乱

军方执政后面临稳定国内政局、缓解民众抗议的当务之急。国内民众对军方的行动分为支持声援和反对抗议两大派，双方的政治博弈从和平转向暴力，国家出现政治认同困境、政令不畅、民众政治参与失控等问题。而大量民众借助互联网参政，政治博弈呈现线上线下密切结合的突出特点。

**第一，缅甸出现“平行政府”。**2021年2月初，军方成立国家管理委员会后，民盟部分当选议员也成立了“联邦议会代表委员会”（The Committee Representing Pyidaungsu Hluttaw），并于4月16日成立“民族团结政府”（The National Unity Government）。双方互不承认，各发政令，均积极争取支持和削弱对方，令缅甸出现政出多头、信息混乱的局面，使国内外无所适从。

缅甸国家管理委员会要职由军人出任，也有多位专家或文官担任部长，管理经济、科教文卫等事务。国家管理委员会于2月初公布了“五点路线图”，主要内容是：重组联邦选举委员会并调查大选舞弊情况；快速有效地防控新冠疫情；尽快恢复经济；与多支少数民族地方武装（简称“民地武”）达成和解并实现全国持久和平；重新举行大选并将国家权力交给获胜政党。<sup>[1]</sup>国家管理委员会主席敏昂莱等官员会晤宗教界、少数民族、前军方将领等多界别人士，宣布推进政治和解、经济恢复、和平进程、科教文卫等领域的诸多举措，

---

[1] “Republic of the Union of Myanmar State Administration Council Chairman Senior General Min Aung Hlaing Makes Speech to Public,” *The Global New Light of Myanmar*, February 9, 2021, pp.1-2.

呼吁外逃人员回国、罢工罢市人员返岗，并在 10 个月内释放了约 4.8 万名被关押者，屡次延长对“民地武”的停火期限。<sup>[1]</sup>

国家管理委员会于 2021 年 2 月初成立了新的联邦选举委员会，调查 2020 年大选中的问题并筹备新的大选。7 月 26 日，联邦选举委员会宣布，调查显示 2020 年大选中各种舞弊案约 1130 万起，涉及选票占全体 3827 万选民的 29.54%，大选不具备合法性及公正性，废除其结果<sup>[2]</sup>，惩处选举违规人员。8 月 1 日，国家管理委员会宣布，依据宪法，紧急状态可通过延期持续两年，加大选筹备需要 6 个月，因此将在 2023 年底前举行自由公正的大选。<sup>[3]</sup>

由于选举制度会影响政党所获选票与议席之间的转化，联邦选举委员会拟用比例代表制取代此前的简单多数制（即一选区一议席、得票领先者当选）。因为简单多数制是“赢者通吃”，容易造成政党在大选中的得票率和其议席占议会选举议席<sup>[4]</sup>比例失调，导致部分选票浪费和多个政党所得选票无法转化为议席<sup>[5]</sup>。联邦选举委员会共召开 4 次政党协商会议，邀请数十个政党参会，推动修改选举制度。据联邦选举委员会统计，在 2021 年 12 月 24—26 日的会议上，62 个政党<sup>[6]</sup>基本同意新的大选在多数选区采用比例代表制。国家将修

[1] “The Speech (draft) on One-year State Responsibilities Discharged by the State Administration Council to be Delivered by Chairman of the State Administration Council Prime Minister Senior General Min Aung Hlaing.” Myawaddy News, January 31, 2022, <https://myawaddy.net.mm/node/21512>.

[2] “Republic of the Union of Myanmar Union Election Commission Notification No (2/2021) Announcement on Annulment of Nov 8 Multiparty General Election Results,” *The Global New Light of Myanmar*, July 27, 2021, p.11.

[3] 张东强：《缅甸将于 2023 年下半年重新举行大选》，新华网，2021 年 8 月 1 日，[http://www.xinhuanet.com/world/2021-08/01/c\\_1127719186.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2021-08/01/c_1127719186.htm)。2022 年 1 月 31 日，缅甸国防和安全委员会决定依据宪法延长全国紧急状态 6 个月。紧急状态下次到期后或再延长半年至 2023 年初。

[4] 缅甸 2008 年宪法规定，联邦议会 75% 的议席由选举产生，25% 的议席给军人议员。

[5] 大党候选人在很多选区都得票最多，即便其在某选区未获过半数选票，如果其所获选票最多，也能获得该选区议席。而中小政党议员候选人在某选区即使得票数位居第二也无法获得议席，容易导致大党议席占联邦议会选举议席数量的比率超过其大选得票率，而中小政党所获议席占联邦议会选举议席的比率低于其大选得票率。

[6] 占参加 2020 年大选的 91 个政党的多数。

改或制定相关法律法规。<sup>[1]</sup>

与此同时，民盟也在积极开展斗争，称军方执政对国家疫情防控、和平与发展不利，要求其尽快释放温敏、昂山素季等领导人，并承认2020年大选结果，依照宪法召开新议会。<sup>[2]</sup>但民盟的斗争遭遇困境。一方面，除了关押民盟主要领导人温敏、昂山素季等人外，国家管理委员会还对前联邦政府部长、地方官员进行“大换血”，撤销了民盟政府设立的国务资政府部。联邦选举委员会持续调查大选舞弊情况，民盟多名高层或被判刑或在受审，大约489名民盟成员被军方关押，力量大为减弱<sup>[3]</sup>，这使该党缺乏有崇高威望并能公开活动的领导人，组织机构涣散。2021年12月6日，法院裁定温敏和昂山素季的“煽动罪”和“违反防疫规定”等罪名成立，两人均被判处4年监禁，后经敏昂莱核准，两人刑期均减2年。2022年1月，法院又判处昂山素季4年监禁，罪名包括“拥有进口对讲机”等。另一方面，民盟分化为温和派和强硬派，实力削弱、声望受损。昂山素季倡导非暴力斗争，而强硬派主张暴力反抗国家管理委员会，损害了部分民众的利益，降低了民盟的支持率。民盟强硬派和其他人士组建了“民族团结政府”，以缅甸边境的克伦邦部分区域为基地，建立其自己的网站，通过网上募捐、发行债券等方式扩充财源，频频发布与国家管理委员会不同的政策，号召其支持者反抗后者。

**第二，武装冲突在多地频发，与政治斗争相互交织，加剧政治乱局。**国家管理委员会表示要为各民族争取平等权益，2021年3月成立了“民族团结与恢复和平委员会”“工作委员会”和“协调委员会”，一年内与“民地武”、相关政党和人士会谈34次<sup>[4]</sup>，但难以消除“民地武”与国防军的武装冲突。

[1] [ 緬 ] 《联邦选举委员会与全国政党选举制度讨论会议召开》，联邦选举委员会网，2021年12月27日，[https://uec.gov.mm/news\\_preview\\_detail.php?action=news\\_detail1&news\\_id=wWORAumNOmoUlbeO4ymRZOtXqU75I7bM%2BpEO6XTJKA%3D](https://uec.gov.mm/news_preview_detail.php?action=news_detail1&news_id=wWORAumNOmoUlbeO4ymRZOtXqU75I7bM%2BpEO6XTJKA%3D)。

[2] 张云飞：《政局突变，缅甸走向何方》，半月谈网，2021年3月15日，[http://www.banyuetan.org/gj/detail/20210315/1000200033136201615774719432689939\\_1.html](http://www.banyuetan.org/gj/detail/20210315/1000200033136201615774719432689939_1.html)。

[3] 《军方称没有解散民盟计划 表态内容耐人寻味》，金凤凰中文网，2022年1月27日，<https://www.mmgsmedia.com/static/content/RD/2022-01-27/936350565502693376.html>。

[4] “National Defence and Security Council of the Republic of the Union of Myanmar Holds Meeting 1/2022,” *The Global New Light of Myanmar*, February 1, 2022, p.3.

缅甸有约 135 个民族，现有 21 支“民地武”，部分“民地武”反对军方执政，国防军与克伦民族解放军、克钦独立军等长期交火不断。<sup>[1]</sup>支持“民族团结政府”的“人民防卫军”（The People’s Defense Force）于 2021 年 5 月 5 日成立后，军事斗争更加复杂。尽管国防军有陆海空军约 40 万人<sup>[2]</sup>，比“民地武”和“人民防卫军”有更大的装备和人员优势，但由于“人民防卫军”藏于民间，作战灵活机动，部分人员参加过军事培训，通过自制或走私武器壮大了力量，国防军对他们的零散袭击防不胜防；克伦民族解放军、克钦独立军等趁机加大对国防军袭击，扩大势力。而且两股武装力量有时联合袭击国防军。2021 年 9 月 7 日，“民族团结政府”宣布启动针对军方的“人民防卫战”，宣布全国“进入紧急状态”。<sup>[3]</sup>至 2022 年初，缅甸武装冲突仍在持续，据联合国人道主义事务协调厅 2 月 11 日发布的数据，一年来缅甸武装冲突新造成约 44 万人流离失所，加上此前军事冲突所致流离失所者，共逾 80 万人流离失所。<sup>[4]</sup>

**第三，民众的政治参与呈现和平与暴力手段交织的状况，局势时常失控。**支持军方者多次上街声援，而反对者以抗议、罢工、罢市、罢课等方式向军方施压。支持两派的部分民众在表达政治诉求时频繁使用暴力，导致袭击、纵火、杀人伤人事件频发。极端人士还袭击军事设施、政府机构、医院、学校、市场、铁路、公路、桥梁等，加剧政治社会乱局，造成恐慌蔓延，企业和市场运转困难，民众大量失业。进入 2022 年，反对和支持军方的两派民众继续展开街头博弈并发生暴力活动。<sup>[5]</sup>据缅甸国家管理委员会数据，2021 年 2 月 1 日至 2022 年 1 月 20 日，缅甸发生暴力袭击 9437 起，造成 525 条道路和桥梁、

[1] 张云飞：《政局突变，缅甸走向何方》，半月谈网，2021 年 3 月 15 日，[http://www.banyuetan.org/gj/detail/20210315/1000200033136201615774719432689939\\_1.html](http://www.banyuetan.org/gj/detail/20210315/1000200033136201615774719432689939_1.html)。

[2] 贺圣达、孔鹏、李唐英：《缅甸》（第 3 版），北京：社会科学文献出版社 2018 年版，第 193—195 页。

[3] 马子倩：《缅甸“民族团结政府”向军政府“宣战”，中方回应》，中青网，2021 年 9 月 8 日，[http://news.youth.cn/gj/202109/t20210908\\_13210283.htm](http://news.youth.cn/gj/202109/t20210908_13210283.htm)。

[4] “Number of Internally Displaced in Myanmar Doubles, to 800,000,” The United Nations, February 11, 2022, <https://news.un.org/en/story/2022/02/1111812>。

[5] 《全缅甸各地发生爆炸 多人死伤》，金凤凰中文网，2022 年 2 月 2 日，<http://www.mmgpmedia.com/static/content/YW/2022-02-02/938457206050140160.html>。

27 所医院和诊所、504 所学校和教育建筑等被毁，20 名僧人和 95 名公务员死亡、153 名平民受伤。<sup>[1]</sup> 英国《经济学人》智库发布报告指出，2021 年缅甸最大的城市和经济中心仰光是世界上最不安全的城市之一。<sup>[2]</sup>

与以往民众参政活动不同的是，此次政局突变后民众参政缺乏核心人物和政党领导，领导者多元化、碎片化，民众政治参与的松散化、碎片化特征亦很明显。由于网络便于民众发表政见、组织活动和壮大政治参与声势，网络活跃人士经常成为民众参政的“新领导者和组织者”。2020 年缅甸的手机网络覆盖率已达到约 95%<sup>[3]</sup>，网络动员灵活有效，可使民众以线上线下相结合方式参政。支持与反对军方的两派民众均将网络作为与街头同等重要的参政场域，双方的“云端”对抗激烈，一些网络上的极端言行诱导部分民众在街上开展暴行。此外，伴随着互联网发展而成长起来、在网上活跃的“Z 一代”（20 世纪 90 年代中后期出生者）成为民众参政的重要力量，并发挥了一定的“组织引领作用”，对政局影响较大。国家管理委员会采取局部断网等方式进行管控，但难以完全阻止民众在网上开展政治活动。

总而言之，一年多来缅甸国家管理委员会管控了全国的大部分地区，“民族团结政府”控制区域有限，双方争斗激烈，但均难击败对方。“民地武”和“人民防卫军”位置分散，难建统一军队，实力远逊于国防军，难以撼动军方执政地位。而“人民防卫军”袭击部分平民和民用设施，引发部分民众反感，缅甸军警不断打击“人民防卫军”，披露其袭击事件，对其构成高压。克钦邦、

---

[1] “The Speech (draft) on One-year State Responsibilities Discharged by the State Administration Council to be Delivered by Chairman of the State Administration Council Prime Minister Senior General Min Aung Hlaing,” Myawaddy News, January 31, 2022, <https://myawaddy.net.mm/node/21512>. 但各方关于缅甸暴力袭击事件造成的伤亡人数的数据不一致——笔者注。

[2] 《仰光被评为全世界最不安全城市 多项调查指标“垫底”》，金凤凰中文网，2022 年 1 月 7 日，<http://www.mmgpmedia.com/static/content/YW/2022-01-07/929071388290330624.html>。

[3] 张东强、车宏亮：《通讯：疫情中缅甸互联网经济势头正劲》，新华网，2020 年 10 月 23 日，[http://www.xinhuanet.com/fortune/2020-10/23/c\\_1126647325.htm](http://www.xinhuanet.com/fortune/2020-10/23/c_1126647325.htm)。



克伦邦、克耶邦等局部地区冲突时而激烈，但多为中小规模冲突。自 2021 年底开始，仰光等城市暴力袭击减少，交通和生活接近恢复正常。

## （二）经济大幅下滑，外资骤减，民生艰难

缅甸经济从 2020 年开始受到新冠疫情冲击，2021 年 2 月又遭遇政局突变冲击，经济在生产、物流、消费、外资、外贸等方面均遇困境，增长大幅下跌。经济下滑和政治乱局交织互动，民生艰难。国家管理委员会采取措施力稳经济，但收效甚微。据世界银行数据，缅甸 2020—2021 财年（2020 年 10 月至 2021 年 9 月）GDP 增长约 -18%。<sup>[1]</sup>企业经营艰难，2021 年缅甸制造业采购经理指数 (PMI) 全年均低于 50% 的荣枯线。<sup>[2]</sup>

第一，缅甸局势不稳，加之遭受美国等西方国家制裁，吸引外资骤减。缅甸国家管理委员会呼吁外商继续对缅甸投资，“民族团结政府”则称获得国家管理委员会批准而进入的外资“不合法”，要求相关外企停止投资，并公布与国家管理委员会不同的经济发展和引资政策，支持西方加大对缅甸军企制裁<sup>[3]</sup>，令外资难以适从并担忧投资安全。

美国等西方国家也多次加大对缅甸军队企业及相关企业、人员的制裁，造成缅甸外资大为减少。美国等西方国家冻结缅甸军方在美联储纽约银行的约 10 亿美元资金；<sup>[4]</sup>美国务院、财政部等 6 部门发文提醒投资者和贸易商避开缅甸国企、宝石与贵金属行业，以减少投资风险。美国等西方国家还推动世界银行等机构停止新增对缅贷款或金融援助，限制缅甸外汇周转和对外经

---

[1] “Myanmar Economic Monitor July 2021: Progress Threatened; Resilience Tested,” The World Bank, July 23, 2021, <https://www.worldbank.org/en/country/myanmar/publication/myanmar-economic-monitor-july-2021-progress-threatened-resilience-tested>.

[2] 《缅甸-制造业 PMI》，TRADING ECONOMICS，2022 年 1 月 21 日，<https://zh.tradingeconomics.com/myanmar/manufacturing-pmi>。

[3] “Myanmar's Shadow Govt Calls on Firms to Shun Junta,” The Irrawaddy, September 1, 2021, <https://www.irrawaddy.com/news/burma/myanmars-shadow-govt-calls-on-firms-to-shun-junta.html>.

[4] 郭涵：《美国冻结缅甸军方在美 10 亿美元资产》，观察者网，2021 年 3 月 5 日，[https://www.guancha.cn/internation/2021\\_03\\_05\\_583116.shtml](https://www.guancha.cn/internation/2021_03_05_583116.shtml)。

济合作。美国务卿安东尼·布林肯 (Antony Blinken) 2021 年 12 月访问东南亚时游说新加坡等东盟国家在金融、经贸等方面配合美国制裁缅甸。美国等西方国家多家企业暂停在缅业务甚至撤离,对缅新增投资减少,双方经贸合作骤降。缅甸 2021 年虽然新增内外资公司注册量 8159 家,但仍比上年减少近 7000 家。<sup>[1]</sup>2021 年 3 月,仰光暴徒纵火袭击日本和中国企业,其中 30 多家中企损失 2.4 亿人民币,沉重打击了缅甸国内外投资者的信心。<sup>[2]</sup>

一年来缅甸新增外资明显减少,许多外企暂停在缅业务或撤离。据缅甸投资与公司管理局数据,2020—2021 财年缅甸批准外资 37.91 亿美元,比上一财年减少约 37.94%,是近 7 年来的最低额。<sup>[3]</sup>据缅甸战略与政策研究所 (Institute for Strategy and Policy—Myanmar) 2021 年 12 月 29 日发布的报告称,瑞典的 H&M、英国普利马克 (Primark)、日本丰田汽车、德国超市集团麦德龙 (Metro)、挪威电信公司 Telenor 等 20 多家知名国际企业暂停在缅业务或撤离。<sup>[4]</sup>2022 年 1 月以来,法国道达尔 (Total)、美国雪佛龙 (Chevron)、澳大利亚伍德赛德 (Woodside) 等多家石油公司也宣布撤离缅甸,这将导致缅甸能源产量下降,影响发电、生产和交通物流及向泰国等出口能源,减少外汇收入。

此外,缅甸外贸额大跌也对经济造成严重冲击。据缅甸商务部数据,2020—2021 财年缅甸的外贸总额约 300.5 亿美元,同比下降约 18.3%,本财年贸易额占同期 GDP (667.4 亿美元) 的 45%。<sup>[5]</sup>

---

[1] “Total Number of Companies,” Myanmar Directorate of Investment and Company Administration, January 22, 2022, <https://www.dica.gov.mm/en/total-number-companies>.

[2] 《中国驻缅使馆:打砸事件造成 32 家中资工厂受损,两中国员工受伤,财产损失约 2.4 亿元》,环球网,2021 年 3 月 15 日, <https://world.huanqiu.com/article/42JbtbKZI1S>。

[3] “2021/December Foreign Direct Investment Yearly Approved Amount By Country,” Myanmar Directorate of Investment and Company Administration, January 22, 2022, <https://www.dica.gov.mm/sites/default/files/document-files/yfbc.pdf>.

[4] [ 緬 ] 《包括服装公司在内的外国公司持续停业撤资》,缅甸战略与政策研究所网,2021 年 12 月 29 日, <https://www.ispmyanmar.com/burmese/2021/12/29/wm-74/>。

[5] “Trade SituationI of Myanmar in 2012–2013 Fiscal Year to 2020–2021 Fiscal Year (Up to September Monthly),” Myanmar Ministry of Commerce, January 29, 2022, <https://www.commerce.gov.mm/en/>.

第二，经济形势恶化影响缅甸的财政状况，金融和税收等均出现严重问题，民众失业增多。一年多来，缅甸金融市场频繁波动，现金短缺和取款难的情况持续，企业和民众资金周转困难，严重影响生产、流通和消费。2021年1月约为1300缅元兑换1美元，2022年2月升至约2000缅元兑换1美元。“民族团结政府”2021年底宣布用虚拟货币——泰达币（USDT）取代缅元，干扰了金融秩序。缅甸证券市场交易额大幅下滑，仰光证交所2021年成交额约43亿缅元，比上年减少83亿缅元、下跌约63%。<sup>[1]</sup> 缅甸税务局2020—2021财年收入4.745万亿缅元（26.57亿美元），比上一财年的7.296万亿缅元（40.86亿美元）下降35%。<sup>[2]</sup>

新冠疫情肆虐、政治社会乱局、经济大幅下滑等因素导致缅甸失业大增，贫难民增多。国际劳工组织数据显示，缅甸2021年上半年共损失约14%的工作时间，相当于约有220万工人失业，民众收入大幅减少。<sup>[3]</sup> 与此同时，缅甸物价却大幅上涨。据世界银行和联合国数据，受物资紧缺、缅元贬值等影响，截至2022年1月初，缅甸基本食物篮价格上涨30%，燃料价格上涨59%—82%。<sup>[4]</sup> 联合国开发计划署估计至2022年初，缅甸约有2500万人（占全国人口近一半）生活在国家贫困线以下，贫困率或达2005年以来最高水平。<sup>[5]</sup> 世界粮食计划署表示，2022年对缅援助目标为400万人，这是自2008年“纳尔吉斯”风灾

[1] 《仰交所2021年成交额惨跌 民众市场信心不足》，金凤凰中文网，2022年1月12日，<http://www.mmgpmedia.com/static/content/CJ/2022-01-12/930874140242882560.html>。

[2] “Myanmar Internal Revenue Department: Annual Report for Fiscal Year 2020-2021,” Myanmar Internal Revenue Department, December 25, 2021, <https://www.ird.gov.mm/my/blog/annual-report/annual-report-fiscal-year-2020-2021>。

[3] “ILO estimates Reveal Heavy Job Losses in the First Half of 2021 in Myanmar,” International Labour Organization, July 19, 2021, [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_814686/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_814686/lang--en/index.htm)。

[4] 《粮食计划署计划到2022年援助400万缅甸人》，联合国网，2022年1月7日，<https://news.un.org/zh/story/2022/01/1097172>。

[5] 《2022年缅甸城市贫困人口将增三倍》，金凤凰中文网，2022年1月1日，<http://www.mmgpmedia.com/static/content/YW/2022-01-01/926869388752465920.html>。

侵袭缅甸以来该国面临的最严重人道主义危机。<sup>[1]</sup>

### （三）外交陷入民主转型 10 年来最大困境

缅甸 2011 年启动民主转型后，与美国等西方国家的关系普遍得到改善。2021 年政局突变后，缅甸外交出现复杂局面，陷入近 10 年来最大困境。一方面，缅甸国家管理委员会与俄罗斯关系密切，与印度、日本、泰国、越南、柬埔寨等国关系良好，与菲律宾等东盟多国关系不睦，与美国等西方国家关系恶化。另一方面，国家管理委员会和“民族团结政府”均在争取国际认可和扩大影响力，都对外发布政策，令国际社会为难，严重影响缅甸的外交与国际形象。例如，国家管理委员会和“民族团结政府”在由谁担任缅甸驻联合国代表问题上激烈博弈，又都想派员参加海牙国际法庭 2022 年初举行的关于罗兴亚人问题的听证会，令举办方左右为难。

**第一，缅甸问题成为东盟难题，双方关系显著倒退。**敏昂莱未被邀请参加 2021 年 10 月的东盟峰会，这是 1997 年缅甸加入东盟以来其国家领导人首次未出席东盟峰会，凸显缅甸的外交困境。此外，缅甸当前乱局产生外溢效应，也影响了区域稳定和“东盟的形象、信誉和团结”。<sup>[2]</sup>安全层面，缅甸的局部冲突使其难民逃至泰国等地；缅泰边境武器走私和贩毒加剧，使泰国边境面临较大管控压力和安全挑战。经济层面，东盟经济本已深受疫情冲击，缅甸乱局不仅影响了东盟内部的经济合作，也加剧了国际资本对东盟整体稳定性和区域合作的担忧，影响东盟经济复苏及推动《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）在 2022 年 1 月生效后发挥作用。外交层面，东盟较难推动缅甸各方和解；在俄罗斯与乌克兰冲突发生后，缅甸国家管理委员会表示坚决支持俄罗斯的立场，与东盟多国的立场不同。<sup>[3]</sup>缅甸问题可能影响东盟国际形象及其与美国等西方

---

[1]《粮食计划署计划到 2022 年援助 400 万缅甸人》，联合国网，2022 年 1 月 7 日，<https://news.un.org/zh/story/2022/01/1097172>。

[2] 吴汉钧：《柬埔寨：缅甸具备爆发内战所有元素》，联合早报网，2022 年 1 月 6 日，<https://www.zaobao.com/news/sea/story20220106-1230030>。

[3] [ 緬 ] 《緬甸軍方支持俄羅斯軍事行動》，DVB，2022 年 2 月 28 日，<http://burmese.dvb.no/archives/519402>。

国家的关系，以及东盟在东亚合作中的中心地位。

2021年4月24日，东盟领导人举办缅甸问题特别会议，达成五点共识：缅甸各方应立即停止暴力，保持最大程度克制；展开建设性对话，寻求以和平方式解决问题；东盟轮值主席国特使应在东盟秘书长协助下推动缅甸对话进程；应通过东盟灾害管理人道主义援助协调中心向缅甸提供人道主义援助；东盟特使和代表团应访缅与有关各方举行会晤等。<sup>[1]</sup>6月4日，东盟缅甸问题特使、东盟秘书长等高官访缅，会见军方领导人敏昂莱，却未获准会见民盟领导人昂山素季，引发东盟多国不满。虽然东盟成员国都主张推动缅甸和解，但各国的对缅政策却存在分歧，泰国、越南、老挝、柬埔寨很少批评缅甸军方，菲律宾、文莱、马来西亚、印尼、新加坡则向缅甸军方施压，其内部分歧掣肘东盟推动缅甸和解的效果。为避免遭到西方国家的抵制，确保2021年10月底的东盟峰会、东亚峰会和11月底的亚欧首脑会议等国际会议顺利召开，并向国际社会显示东盟处理地区事务的能力和防范外部力量在解决缅甸问题上发挥主导作用，东盟未邀请敏昂莱与会，只邀请缅甸外交部常务秘书参加东盟峰会。<sup>[2]</sup>

柬埔寨是2022年的东盟轮值主席国，洪森(Hun Sen)首相于2022年1月7—8日应邀访缅，是缅甸政局突变以来首位访缅的外国首脑，受到敏昂莱等官员热情接待。洪森访缅为东盟进一步斡旋缅甸各方和解创造了一定条件。缅甸国家管理委员会欢迎柬方任命副首相兼外交大臣布拉索坤(Prak Sokhonn)为东盟缅甸问题特使，敏昂莱承诺配合东盟特使落实与东盟达成的“五点共识”，并表示落实“五点共识”应与缅甸国家管理委员会提出的“五点路线图”相辅相成，承诺为东盟特使访缅和会晤有关各方提供便利，并将缅甸国防军对“民地武”的停火期限延至2022年底，欢迎东盟缅甸问题特使参与国防军与“民地武”的和谈，并同意向有需要者提供人道主义援助，展

[1] 林永传：《东盟领导人缅甸问题特别会议达成5点共识》，中国新闻网，2021年4月25日，<https://www.chinanews.com.cn/gj/2021/04-25/9463386.shtml>。

[2] 《李(显龙)总理：强烈吁缅军政府与亚细安特使合作》，联合早报网，2021年10月27日，<https://www.zaobao.com/news/sea/story20211027-1207265>。

现出国家管理委员会的和解姿态。<sup>[1]</sup>

东盟认为柬埔寨的斡旋工作已有成效，继续敦促缅甸落实东盟“五点共识”，但重申在缅甸内部和谈未取得进展前，东盟仍只邀请缅甸非政治代表参加东盟峰会和外长会。柬埔寨和东盟持续斡旋与施压产生效果。缅甸国家管理委员会近期表示，其在2023年大选前没有解散民盟的计划，并指出这取决于联邦选举委员会，民盟将自行决定是否参与大选。而且国家管理委员会将安排民盟温和派与东盟代表团会面，以落实东盟“五点共识”<sup>[2]</sup>，并释放了被判刑的民盟中央执行委员会委员汉达敏（Han Tha Myint），同意东盟特使会见缅甸签署全国停火协议的“民地武”等利益攸关方。<sup>[3]</sup>此外，柬埔寨、东盟还与联合国加强合作，协同推动解决缅甸问题。2021年10月新上任的联合国缅甸问题特使诺琳·海泽（Noeleen Heyzer）数月来先后与东盟特使布拉索昆、洪森首相举行视频会，表示将与东盟和柬埔寨合作，积极推动缅甸落实东盟“五点共识”，确保缅甸局势不会恶化。<sup>[4]</sup>

**第二，缅甸问题国际化，缅甸国家管理委员会受到美国等西方国家高压，双方关系严重恶化。**缅甸局势突变之前，美国等西方国家已承认缅甸2020年大选结果，美国高官与民盟高层互动，表示要继续发展两国友好关系，因为

---

[1] “Joint Press Release: On the Visit of Samdech Akka Moha Sena Padei Techo HUN SEN Prime Minister of the Kingdom of Cambodia to the Republic of the Union of Myanmar, January 07-08, 2022,” Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation of Cambodia, January 7, 2022, [https://www.mfaic.gov.kh/files/uploads/TSRQN2KFYUHS/JOINT\\_PRESS\\_RELEASE\\_ENG\\_on\\_the\\_Visit\\_of\\_STPM\\_to\\_Myanmar\\_FINAL.pdf](https://www.mfaic.gov.kh/files/uploads/TSRQN2KFYUHS/JOINT_PRESS_RELEASE_ENG_on_the_Visit_of_STPM_to_Myanmar_FINAL.pdf).

[2] “Myanmar Military won't Dissolve Suu Kyi's NLD Party: Official,” Nikkei Asia, January 26, 2022, <https://asia.nikkei.com/SpotLight/Myanmar-Crisis/Myanmar-military-won-t-dissolve-Suu-Kyi-s-NLD-party-official>.

[3] “Press Release,” *The Global New Light of Myanmar*, January 30, 2022, p.3; “Myanmar Allows ASEAN Envoy to Meet NLD Party Members,” CGTN, February 8, 2022, <https://news.cgtn.com/news/2022-02-08/Myanmar-allows-ASEAN-envoy-to-meet-NLD-party-members-17u9ylZDYcM/index.html>.

[4] Ry Sochan, “Hun Sen Meets with UN Envoy Heyzer on Myanmar,” Phnom Penh Post, January 13, 2022, <https://www.phnompenhpost.com/national-politics/hun-sen-meets-un-envoy-heyzer-myanmar>.

民盟执政更符合美国等西方国家的利益。<sup>[1]</sup> 2021年2月以来,美国约瑟夫·拜登(Joseph Biden)政府要求缅甸国家管理委员会立即释放昂山素季等人,让民盟继续执政,并支持缅甸民众抗议军方的举措,与缅甸军方产生重大利益冲突。<sup>[2]</sup>一年多来,美国先后约10次对缅甸实施制裁,制裁对象包括缅甸军方高层及其家人,限制缅甸军队及相关企业开展对外合作。美国国际开发署2021年2月11日表示,将能使缅甸政府受益的4240万美元援助拨款改为用于支持和加强缅甸公民社会。<sup>[3]</sup>美国国土安全部为居住在美国的1600多名缅甸人提供“临时保护身份”,有效期至2022年11月25日。<sup>[4]</sup>美国对缅甸国家管理委员会提出的2023年大选计划不满,要求东盟向缅甸施压。<sup>[5]</sup>美国常务副国务卿温迪·舍曼(Wendy Sherman)、国务院顾问德里克·乔莱特(Derek Chollet)等官员曾与缅甸“民族团结政府”人员对话,表达对缅甸民主进程的关切。<sup>[6]</sup>

[1] “US Statement on Myanmar Elections,” Myanmar Times, November 11, 2020, <https://www.mmmtimes.com/news/us-statement-myanmar-elections.html>.

[2] 宋清润、巩小豪:《美国国际开发署对缅甸援助研究(2001—2020财年)》,载《南洋问题研究》2021年第4期,第10—11页。

[3] “Fact Sheet: Biden-Harris Administration Actions in Response to the Coup in Burma,” The U.S. Embassy in Burma, February 11, 2021, <https://mm.usembassy.gov/fact-sheet-biden-harris-administration-actions-in-response-to-the-coup-in-burma>.

[4] “DHS Announces Open Registration for Temporary Protected Status for Burma,” U.S. Citizenship and Immigration Services, May 24, 2021, <https://www.uscis.gov/news/news-releases/dhs-announces-open-registration-for-temporary-protected-status-for-burma>; “Washington Urged to Maintain Support for Myanmar’s Shadow Government,” The Irrawaddy, January 28, 2022, <https://www.irrawaddy.com/news/burma/washington-urged-to-maintain-support-for-myanmars-shadow-government.html>.

[5] “US Dismisses Myanmar Election Plan, Urges Asean Pressure,” Bangkok Post, August 3, 2021, <https://www.bangkokpost.com/world/2159155/us-dismisses-myanmar-election-plan-urges-asean-pressure>.

[6] “U.S. Department of State: Deputy Secretary Sherman’s Call with Zin Mar Aung,” The U.S. Department of State, August 4, 2021, <https://www.state.gov/deputy-secretary-shermans-call-with-zin-mar-aung/>; “Counselor Chollet’s Meeting with Burmese Representatives,” The U.S. Department of State, September 23, 2021, <https://www.state.gov/counselor-chollets-meeting-with-burmese-representatives/>; “Counselor Chollet’s Meeting with NUG Representatives,” The U.S. Department of State, January 27, 2022, <https://www.state.gov/counselor-chollets-meeting-with-nug-representatives/>.

欧盟、英国等西方组织和国家对缅政策与美国基本一致，它们经常协调行动，并推动国际组织向缅甸施压。七国集团领导人或外长曾多次针对缅甸问题发表声明，呼吁缅甸国家管理委员会释放昂山素季等人<sup>[1]</sup>，欧洲议会表示承认缅甸“民族团结政府”。<sup>[2]</sup> 欧盟已对缅甸实施了4轮制裁。美国等西方国家还推动联合国安理会多次讨论缅甸问题，推动联合国人权理事会针对缅甸问题举行紧急会议，多次向缅甸军方施压。

美国等西方国家媒体近乎一边倒地批评缅甸军方、声援“民族团结政府”和部分民众。脸书等社交媒体封掉与缅甸军方有关的企业、媒体的账号。这使缅甸国家管理委员会的声音难被国际社会听到，而使反对派的消息广为传播，壮大了缅甸反对派的声势并激化政治矛盾，不利于国际社会对缅甸实施斡旋、开展援助与合作。

然而，美国等西方国家并未与缅甸断交，以避免缅甸与中俄等国关系更加密切，而缅甸军方也需要缓解美国等西方国家的压力，维护国际生存空间。2021年2月13日，缅甸国家管理委员会副主席梭温（Soe Win）会见美国驻缅大使托马斯·瓦伊达（Thomas Vajda），3月5日两人又进行视频会晤。缅甸外长温纳貌伦（Wunna Maung Lwin）8月3日参加第二届湄公河-美国伙伴关系部长级（视频）会议并发表讲话。美国前驻联合国大使比尔·理查森（Bill Richardson）11月访缅与敏昂莱会晤，他鼓励缅甸国家管理委员会与联合国及东盟的缅甸问题特使接触。缅甸也释放一名被判刑的美国记者。<sup>[3]</sup> 这些举措

---

[1] “Myanmar: Declaration by the High Representative on behalf of the European Union,” The Council of the EU and the European Council, February 2, 2021, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/02/02/myanmar-declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union/>.

[2] “European Parliament Resolution of 7 October 2021 on the Human Rights Situation in Myanmar, Including the Situation of Religious and Rthnic Groups (2021/2905(RSP)),” The European Parliament, October 7, 2021, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0417\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0417_EN.html).

[3] Grant Peck, “Ex-US Ambassador to UN Bill Richardson Ends Myanmar Visit,” AP News, November 5, 2021, <https://apnews.com/article/coronavirus-pandemic-business-asia-myanmar-global-trade-31517b8104265f77c02304f8d9334615>.



帮助缅甸国家管理委员会与美国保持了沟通渠道。经济层面，缅甸国家管理委员会表示欢迎外资进入，也未大规模驱逐美国等西方国家企业，而美国等西方国家仍有企业在缅甸经营，并未严格执行相关制裁。<sup>[1]</sup>

### 三、缅甸局势前景评估

缅甸局势发展复杂多变，但迟早要举行大选，民主转型大方向似难逆转。从目前形势看，其未来走向或将有如下特点。

（一）缅甸和平与和解进程有望出现更大进展，但仍面临诸多挑战。缅甸军方和反对派目前都难击败对方，双方之间的斗争仍将继续。但在国际社会加大斡旋与施压力度下，缅甸的和平与和解进程有望出现新进展，一般不会发生大规模内战，但局部冲突仍难以消除，加之极端分子的破坏活动，国家完全实现和平与和解难度仍大。

2022年初，东盟和联合国加大协调合作、斡旋施压，使缅甸和解有所进展。国内层面，缅甸国家管理委员会释放数位民盟高层并和多支“民地武”举行谈判，近期街头未发生数万人抗议国家管理委员会的示威游行，更多教师等公职人员重返岗位。国际层面，东盟和联合国加大斡旋与施压力度。2月2日东盟就缅甸局势发表主席声明，表示关注缅甸持续发生的暴力事件和人道主义状况恶化等问题，敦促缅甸尽快落实东盟“五点共识”，各方保持最大限度克制和尽快停止暴力，东盟将依照承诺为缅甸提供帮助。<sup>[2]</sup>2月17日，东盟召开外长会讨论缅甸局势、向其提供人道主义援助等问题，认为缅甸国家管理委员会在落实东盟“五点共识”方面进展甚微，不邀请缅甸外长、只邀

---

[1] Elaine Kurtenbach, “Trade Data: Myanmar Teak Exports Helping Fund Military Rule,” AP News, January 11, 2022, <https://apnews.com/article/business-environment-and-nature-europe-myanmar-global-trade-05a18bb4cb46066e9a9b3dd351cdf688>.

[2] “ASEAN Chairman’s Statement on the Situation in Myanmar,” Cambodia ASEAN Secretariat, February 2, 2022, [https://asean.org/wp-content/uploads/2022/02/Consolidated\\_Draft\\_Chairmans\\_Statement\\_on\\_the\\_Situation\\_in\\_Myanmar-4.pdf](https://asean.org/wp-content/uploads/2022/02/Consolidated_Draft_Chairmans_Statement_on_the_Situation_in_Myanmar-4.pdf).

请非政治代表参会。<sup>[1]</sup>与此同时，东盟缅甸问题特使布拉索坤3月访缅加大斡旋力度，联合国缅甸问题特使诺琳·海泽和东盟在缅甸问题上加强协调合作。1月31日，她表示缅甸的政治转型是个长期过程，反军方的年轻人要缓和立场，军方必须成为和谈的参与者，而昂山素季也是解决缅甸危机对话中的积极力量，希望能够与她会见。<sup>[2]</sup>2月2日联合国安理会发布声明，对缅甸的暴力事件和民生问题表示关切，敦促有关各方遵循民众意愿和利益进行对话与和解，敦促缅甸军方释放昂山素季等人，支持东盟解决缅甸问题，希望东盟“五点共识”得以尽快全面落实。<sup>[3]</sup>

持续的国际压力促使缅甸积极配合东盟斡旋工作。布拉索坤3月访缅会晤昂莱、人民党代表等人士，但民盟前议员杜素素伦（Daw Su Su Lwin）由于身体原因取消会见布拉索坤的计划，布拉索坤也未会晤昂山素季和“民地武”代表。此访有助于推动缅甸各方和解，但事实也再度说明东盟斡旋存在挑战。此外，缅甸一些反军方的强硬人士拒绝和解，仍不断开展暴力活动。未来缅甸要实现完全和解，仍需要经历破冰融冰的过程，难免出现波折，需要关注缅甸局势的国内外各方有足够耐心和恒心。

（二）缅甸民主转型大方向似难逆转，大选后或出现“军文共治”新政府。缅甸国家管理委员会承诺将举行新一届大选并交权给获胜政党。可以预见，各方在未来大选中仍要激烈争夺执政地位和民主转型主导权，获胜政党未来组建政府及政治权利分配格局是否具有包容性并令各方满意，仍将影响缅甸政局和民主转型进程的稳定性。

---

[1]《东外交部：未落实五点共识 亚细安不邀缅外长出席会议》，联合早报网，2022年2月4日，<https://www.zaobao.com/news/sea/story20220204-1239198>。

[2]“Myanmar Crisis: Military must be Part of Talks but Peace Solution cannot be Junta-Led, says UN special envoy,” Channel NewsAsia, February 1, 2022, <https://www.channelnewsasia.com/asia/myanmar-coup-junta-un-special-envoy-noeleen-heyzer-nug-2471056>。

[3]“Security Council Press Statement on the Situation in Myanmar,” The United Nations Security Council, February 2, 2022, <https://www.un.org/press/en/2022/sc14785.doc.htm>。

大选何时举行仍存变数，但迟早要举行。2022年1月14日，缅甸国家管理委员会发言人佐敏吞（Zaw Min Tun）表示，缅甸国家管理委员会在积极准备下届大选，但受国内安全局势影响，尚无法确定大选能否在2023年底前举行。<sup>[1]</sup>尽快实现国内和解与和平，顺利举行大选是缅甸各方利益的最大公约数，而延迟大选对各方而言是个多输局面：军方将遭受更大的国内外压力，缅甸稳定发展与国际交往合作会继续受影响。

缅甸国家管理委员会拟实施比例代表制选举制，或将使大选后政治格局发生重大调整，支持军方的政党（联盟）有可能获得执政权。缅甸实行新选举制，将使政党所获选票数 and 议席数有较高一致性，有利于中小政党和少数民族政党获得更多议席，这将使议席更分散，议会很难再现类似民盟的一党独大的局面。如果巩发党和其他支持军方的政党能在大选中获得25%以上的联邦议席，再加上占联邦议席25%的军人议员，就有利于军方及其支持政党主导议会和政府。<sup>[2]</sup>大选前后势必出现人事调整。

缅甸经济社会发展落后，存在严重的民族矛盾和武装冲突，国家维护社会稳定和统一需要军队的支持，军方高层人事的稳定性对局势有重大影响。但大选后军方需要与政党、文官分权才可能缓解内外压力，因此缅甸或出现类似泰国的“军文共治”局面，即由现役或退役军人依托其扶持的政党参政，担任政府要职，但军人或会邀请政党人士、专家出任部长来管理专业性较强的事务。当然，推行新选举制要修改或制定法律法规，其最终是否在大选前顺利出台并达到预期效果尚待观察。而且比例代表制通常产生多党联合政府，影响政府稳定性和施政效率。

截至2022年1月10日，昂山素季已被判6年监禁，此后又被追加多项

---

[1]《缅甸局势变数几何？国管委发言人：无法确定下届大选能否如期举行 新加坡发声》，金凤凰中文网，2022年1月15日，<http://www.mmngpmedia.com/static/content/RD/2022-01-15/931964398070018048.html>。

[2] 王正绪、耿曙、唐世平主编：《比较政治学》，上海：复旦大学出版社2021年版，第66—67页。

指控，加之年事已高，她似乎难以参加计划于2023年举行的大选并成为国家领导人，而民盟即便参加大选也难再次执政。未来缅甸联邦选举委员会是否会因民盟有违规行为而将其解散，使其无法参与大选，而军方会否待其支持的政党在大选中胜出后再特赦昂山素季，让她通过参加议会补选或其他方式适度参政，以争取国内外认可新政府和改善内外困局，尚待观察。同时也不能排除缅甸政局再次出现重大意外的可能性。

（三）缅甸经济有望企稳回升，但基础依然脆弱。世界银行2022年1月25日的报告显示，缅甸经济在2021年10月至2022年9月有望增长1%，因为有些地区的经济近期出现企稳迹象，人员流动性回到2020年水平而支撑服务业复苏。然而，政治社会不稳、经济底子差、新冠肺炎变异毒株“奥密克戎”（Omicron）扩散、物价上涨、停电加剧、美国等西方国家制裁等因素综合作用，将使缅甸经济依然脆弱。<sup>[1]</sup>近期新西兰、菲律宾表示目前不会和缅甸在“区域全面经济伙伴关系协定”（RCEP）内进行合作谈判，也给缅甸对外经济合作蒙上阴影。<sup>[2]</sup>

（四）缅甸外交可能呈现“西边下雨东边转晴”的不同局面。一方面，缅甸急需改善与东盟的关系来缓解外交困境，分享RCEP生效后的发展红利缓解经济困境，东盟也急需消除缅甸问题困扰，双方在落实东盟“五点共识”方面的合作有望增多。但双方关系改善仍将受以下因素影响：缅甸的和解进展能否获东盟认可，双方在缅甸何种级别官员参加东盟外长会、东盟峰会等问题上能否达成妥协，缅甸问题是否会持续影响东盟团结合作及其与美国等

---

[1] “Myanmar Economic Monitor January 2022: Contending with Constraints,” The World Bank, January 25, 2022, <https://www.worldbank.org/en/country/myanmar/publication/myanmar-economic-monitor-january-2022-economic-activity-in-myanmar-to-remain-at-low-levels-with-the-overall-outlook-blea>.

[2] 《缅甸加入RCEP悬了？多国反对缅甸参与》，金凤凰中文网，2022年2月21日，<http://www.mmgpmedia.com/static/content/YW/2022-02-21/945381077852229632.html>。

西方国家和组织的关系。

另一方面，美国等西方国家与缅甸军方的利益冲突与关系恶化局面将持续，但美国等西方国家一般不会对缅甸动武。拜登 2022 年 1 月 31 日再次敦促缅甸军方释放昂山素季等人，促其尽快与各方举行有意义的对话。<sup>[1]</sup> 美国、英国和加拿大同日宣布采取联合行动，制裁缅甸联邦总检察长等参与昂山素季案件的司法人员。未来，缅甸、俄罗斯、美国等西方国家的三角关系联动性上升，大国在缅甸的博弈将更加激烈。美国等西方国家势必加大对缅甸军方施压，美国不邀请敏昂莱出席拟要举行的美国-东盟领导人特别峰会，将邀请缅甸非政治代表与会。<sup>[2]</sup> 而美国等西方国家由于俄罗斯与乌克兰之间的军事冲突加大对俄罗斯制裁，将俄罗斯部分银行排除在环球银行金融电信协会（SWIFT）支付系统之外，未来美国等西方国家若一并制裁与俄罗斯开展合作的缅甸企业，会更多损害缅俄利益。然而美国等西方国家以发达国家的理念和模式干涉缅甸民主转型及“拉偏架”，使缅甸很多人对缅甸民主转型程度的期望过高，使缅甸很多人的政治参与水平超越国家现实承受能力，加剧各方政治博弈，不利于缅甸实现和解。

此外值得注意的是，目前美国与中国的战略竞争加剧，美国及其盟友持续推进“印太战略”，东南亚国家对美国的战略重要性凸显。美国等西方国家向缅甸施压加剧缅甸政治矛盾和乱局，其制裁加剧缅甸经济困难和社会矛盾，对中缅边境安全、经贸和人员往来、疫情防控有直接、较大影响，对中国在缅甸经济利益和人员安全构成威胁。有人利用西方社交媒体向缅甸人散布对中国不利的言论，例如，2021 年 3 月，在仰光莱达雅工业区的中国 30 多家企业遭暴徒打砸烧抢事件发生前，总部设在伦敦的“缅甸人权网络（BHRN）”

---

[1] “Statement by President Joe Biden Marking One Year Since the Coup in Burma,” The White House, January 31, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/01/31/statement-by-president-joe-biden-marking-one-year-since-the-coup-in-burma/>.

[2] “U.S. to Invite ‘Non-Political’ Myanmar Representative to Summit With ASEAN,” U.S. News, March 2, 2022, <https://www.usnews.com/news/world/articles/2022-03-02/u-s-to-invite-non-political-myanmar-representative-to-summit-with-asean>.

组织创始人兼执行主任的账号“Kyaw Win”在推特上发文警告缅甸军方，称如果在示威过程中“有一个平民被杀，一家中国工厂就会化为灰烬”。<sup>[1]</sup>3月16日推特账号“Kyaw Win”和名为“Sweety”的推特账号又发布视频造谣称，在莱达雅工业区的中国工厂为获得保险金（赔偿）而焚烧自己的工厂。这些煽动性言论被广泛散播，很可能诱使缅甸不明真相的人信以为真甚至去实施暴行。<sup>[2]</sup>

因此，对于缅甸政局的变数、经济形势及外交困境对中缅经济合作的影响，尤其是对中缅“一带一路”合作项目的影 响，我国应有充分的心理准备和应对措施，以免缅甸局势发生更加激烈的变化，使中国在缅利益遭受更大损失。中方支持东盟为妥善处理缅甸国内问题发挥建设性作用，这有助于缅甸局势尽快稳定，经济社会发展回到正常轨道。

【收稿日期：2022-02-16】

【修回日期：2022-03-25】

（责任编辑：林浩昆）

---

[1] 李司坤、付国豪、冷舒眉：《多家在缅中资工厂被烧，此前曾有英国 NGO 负责人发出相关威胁》，环球网，2021 年 3 月 14 日，<https://world.huanqiu.com/article/42J3K7ymn6D>。

[2] 李司坤：《先威胁烧中国厂再造谣“缅甸中企自己放火为骗保”，这个“人权组织”被业主痛斥“不要脸”》，环球网，2021 年 3 月 18 日，<https://world.huanqiu.com/article/42LsyJREuXp>。