

“一带一路”框架下的中缅经济走廊建设： 主要内容、面临挑战与推进路径*

李晨阳** 孟姿君*** 罗圣荣****

【内容提要】 2017年以来，中缅两国就共建中缅经济走廊达成共识并签署了合作谅解备忘录。中缅经济走廊源于两国早期的互联互通合作实践，符合缅甸国内发展和“一带一路”建设的共同需求。当前，中缅经济走廊确立了基础设施、跨境经济合作区、人文交流和数字丝绸之路等重点合作领域，有着明确的发展方向，但也面临着缅甸转型不确定、中缅互信不足和发展理念存在差异、域外国家干预、沿线局部地区不稳定等政治、经济和安全领域的多重挑战。鉴于此，中缅经济走廊建设需要加强两国政策沟通和规划对接，培育沿线经济增长极，形成可持续发展动力，从而助推“一带一路”建设和人类命运共同体的构建。

【关键词】 “一带一路” 中缅经济走廊 互联互通 中缅铁路 跨境经济合作区

DOI: 10.16608/j.cnki.nyyj.2019.04.06

以2011年9月密松电站被吴登盛政府暂时搁置为标志，缅甸政治转型初期的中缅关系遇到了新的挑战。随着缅甸政治转型的高潮逐步回落及国际国内形势的变化，2016年4月新上台的民盟政府对外政策渐趋务实，中缅关系在转圜之余，双边合作持续推进。2017年11月，中国外交部部长

* 本文系2019年度教育部人文社会科学研究青年基金项目“中缅关系的不确定性对中缅经济走廊建设的影响及对策研究”（项目批准号：19YJCGJW008）的阶段性成果。

** 云南大学周边外交研究中心、缅甸研究院研究员、博士生导师

*** 云南大学缅甸研究院助理研究员，云南大学国际关系研究院博士生

**** 云南大学周边外交研究中心、国际关系研究院研究员、博士生导师

王毅在访缅时首次提出构建三端支撑、三足鼎立的“人字形”中缅经济走廊的设想，立即得到缅甸主要政要的积极性回应。2018年9月，中缅两国政府签署了《关于共建中缅经济走廊的谅解备忘录》。虽然缅甸高层对中缅经济走廊建设表态积极，但无论是从历史经验抑或从中缅关系面临的现实挑战来看，“一带一路”框架下推进中缅经济走廊建设依然是机遇与挑战并存。本文在追溯中缅经济走廊的由来、梳理中缅经济走廊建设的主要内容和面临挑战的基础上，尝试提出推进中缅经济走廊建设的思路和实施路径。

一、中缅经济走廊的由来

中缅经济走廊的筹划由来已久，其合作原型最早可以追溯到20世纪90年代后期的昆明—仰光经济走廊以及中缅在各个领域的经济技术合作，包括中缅油气管道在内的一系列务实合作项目的成功为中缅经济走廊的建设打下了良好的基础。

（一）中缅互联互通与区域合作实践提供的建设经验

1. 20世纪90年代中期以来中缅之间的互联互通实践提供了路线规划

中缅之间在2000多年前就存在南方丝绸之路，近代意义上的互联互通项目包括二战期间的滇缅公路和史迪威公路。改革开放后中国与缅甸之间的互联互通可以追溯至泛亚铁路东盟通道、中缅陆水联运、昆明—皎漂经济走廊等建设，这些规划本质上都是对中缅“人字形”经济走廊布局的一种探索。中缅“人字形”经济走廊发端于昆明，经曼德勒分成两条线路，一条延伸至仰光新城，另一条则延伸至皎漂经济特区。昆明—仰光经济走廊属于1998年大湄公河次区域合作部长级会议上提出的三条纵向经济走廊之一，构成了现今中缅“人字形”经济走廊的“一捺”，也与泛亚铁路东盟通道西线相重合。泛亚铁路东盟通道分为东、中、西三线，^①西线由昆明出发，经缅甸、泰国、马来西亚，最后到达新加坡。中缅在1996年开始商讨的中缅陆水联运，^②与中缅经济走廊的“一捺”路线也有异曲同工之处。2011年提出的、属于云南建设面向西南开放的重要桥头堡重大项目的昆明

^① 刘稚：《泛亚铁路建设的由来与发展》，《当代亚太》，2002年第11期，第45~46页。

^② 探讨开展中国昆明—瑞丽—缅甸八莫中转港的陆路运输，再经伊洛瓦底江至仰光的中缅陆水联运大通道的可能性。

—皎漂经济走廊（昆明—芒市—瑞丽—曼德勒—皎漂）是“人字形”经济走廊“一撇”路线的规划由来。“人字形”经济走廊的“一撇”和“一捺”将打造沟通东盟与欧亚大陆的货运铁路运输网。

2. 大湄公河次区域经济走廊与孟中印缅经济走廊建设的前期铺垫

除了双边直接的合作以外，中缅两国还在中国—东盟自由贸易区、“大湄公河次区域经济走廊”、“孟中印缅经济走廊”等多边合作机制中进行过相关合作，这为规划中缅经济走廊建设内容提供了指南。大湄公河次区域北部经济走廊（昆明—大理—瑞丽—缅甸）公路通道全长约 820 公里，自 2010 年 9 月以来，中缅双方就该通道项目成立了联合工作组，启动了通道总体规划工作。^① 通过大湄公河次区域经济走廊，两国加强了在互联互通领域的沟通与对接，尤其是在运输公路网方面的合作。孟中印缅经济走廊也是中缅两国进行合作的重要平台，在推动区域基础设施互联互通、出口贸易与产业合作等方面进行了积极的合作探索。前期的实践探索，为中缅经济走廊多领域全方位合作提供了规划思路，亦为中缅经济走廊目前在建的中缅国际大通道^②、皎漂经济特区、瑞丽—木姐跨境经济合作区、仰光智慧新城等项目奠定了重要的合作基础。

（二）缅甸国内经济建设的现实需求

1. 民盟执政后经济建设成效不明显

缅甸经济发展长期滞后，曾被联合国、世界银行等国际组织列为最不发达国家之一、后发展中国家、贫困国家。杜昂山素季领导的民盟上台以后，通过实施市场经济政策、发展私营经济、优先建设基础设施等经济振兴举措，^③ 期望在经济领域有所建树。然而，缅甸经济在各项经济指标上的表现仍然不尽如人意。例如，民盟执政的第一个财年经济增长率仅为 5.7%，不仅低于其 7.8% 的计划值，更远低于 2015 至 2016 财年 8.7% 的增长率。^④ 国际货币基金组织统计数据显示，缅甸 2018 年 GDP 总量为 715 亿美元，在东南亚 11 个国家中排名第七，总量不到排名第六的越南的三分

^① 《中国参与大湄公河次区域经济合作国家报告（全文）》，中国政府网，2011 年 12 月 17 日。
http://www.gov.cn/jrzq/2011-12/17/content_2022602.htm

^② 中缅国际大通道途经大理、临沧，由孟定清水河口岸进入缅甸，最后延伸至西南端的皎漂港。

^③ 《杜昂山素季阐述缅甸经济政策》，缅甸网，2016 年 8 月 1 日。<http://www.mhwm.com/Ch/NewsView.asp?ID=17477>

^④ 邹春萌：《缅甸民盟政府：面临经济下行的严峻挑战》，《世界知识》，2017 年第 4 期，第 32 页。

之一、不到排名第一的印尼的十五分之一；2018年缅甸人均GDP为1324美元，在东南亚所有国家中垫底。^①同时，根据亚洲开发银行统计的缅甸贫困与社会经济发展的最新统计数据（见图1），缅甸贫困线以下人口比例高达32.1%，在中南半岛国家中高居榜首。^②缅甸政治转型后，曾经寄予厚望的西方投资和经济援助却迟迟未能到来，远不能满足缅甸经济发展需要。基于此，缅甸迫切需要通过中缅经济走廊建设扭转经济上的颓势，为2020年大选争取民心。

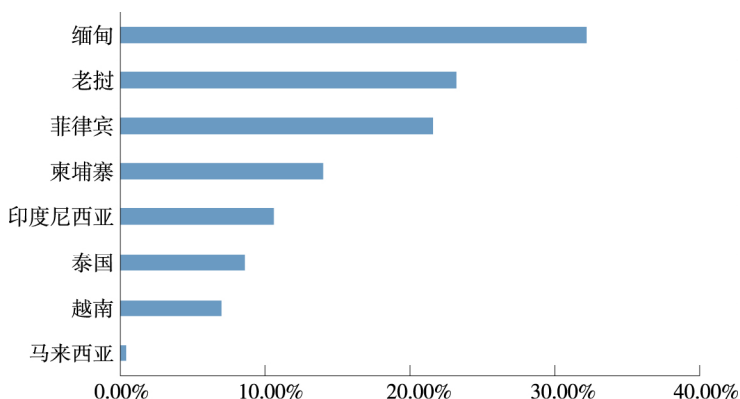


图1 东南亚国家贫困线以下的人口比例

资料来源：“The Gloom about Myanmar’s Economy.” Lowy Institute. <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/the-gloom-about-myanmar-economy>

2. 民盟巩固执政地位的需求

执政党能否实现连续执政，在很大程度上取决于其国家治理能力尤其是经济建设能力。未来民盟若仍然无法刺激经济大幅增长，就业机会无法提高，消除贫困将成无稽之谈，^③这势必会从根本上动摇民盟的执政基础。缅甸2020年大选在即，民盟政府要想再次赢得大选，就必须在短期内提振国内经济，改善民生。尤其是缅甸国内当前的政治权力架构使民盟通过政

^① International Monetary Fund, “Data and Statistics”. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2018/02/weodata/weorept.aspx>

^② Asian Development Bank, “Basic Statistics 2018”. <https://data.adb.org/dashboard/myanmar-numbers>

^③ Duncan Green, “What is the Relationship between Governance and Economic Growth?” World Economic Forum, November 18, 2015. <https://www.weforum.org/agenda/2015/11/what-is-the-relationship-between-governance-and-economic-growth/>

治改革获得连任的可能性受到严峻挑战。在 2008 年缅甸宪法框架下，军方仍处于缅甸政治权力架构的顶端，民盟政府现阶段修改现行宪法、打破军方制约的可能性几乎没有。缅甸国内各个政治派别、政党、利益集团之间的利益争夺，也增加了民盟通过政治妥协或平衡利益分配寻求连任的复杂性。由于深化政治改革将受到国内各方掣肘而困难重重，民盟在大选前加快经济建设以争取连任的路径更具可操作性。显然，以中缅经济走廊建设为契机，通过中缅经济合作提高其国内经济发展水平，夯实大选民意基础，为 2020 年大选做准备，已成为民盟的必然选择。

3. 解决缅北武装冲突与罗兴亚人^①问题的需要

缅北地区武装冲突与罗兴亚人问题一直悬而未决，甚至不时激化，本质上都与缅甸经济落后问题息息相关。缅北武装冲突与罗兴亚人问题的复杂性，导致经济落后与政治冲突之间的恶性循环。缅甸国内数十年的武装冲突表明，武力无法从根本上解决其内部的民族与政治问题，寻求政治对话以和平解决国内冲突任重而道远，发展经济、改善民生才是解决问题最可行的切入口。对于罗兴亚人问题的解决而言，发展经济同样重要。唯有经济得到发展，缅甸中央政府才能有经济实力去妥善处理罗兴亚难民问题。中国曾提出解决若开邦罗兴亚人问题的“止暴、遣返、发展”三步走方案，^②得到缅甸和孟加拉国的一致认可。作为“三步走”方案的最重要部分，“发展”是从根本上解决罗兴亚人问题的治本之策。因此，缅甸有通过中缅经济走廊建设来推动当地经济发展、保障当地民众生存和发展权益并借此推进国内和平进程的切实需求。

(三)“一带一路”倡议的规划设想

1. 深化中国—中南半岛经济走廊建设的需要

加强中缅经济走廊建设，是中国推动“一带一路”倡议在周边落地生根、推动中国—中南半岛经济走廊建设走向深化务实的关键举措。2015 年 3 月，中国政府公布了《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》，提出“要打造中国—中南半岛等国际经济合作走廊”。中

^① 缅甸政府不承认有“罗兴亚人”的存在，认为这些人就是孟加拉人。本文使用“罗兴亚人”这一称呼，不带任何政治倾向，仅仅是为了行文方便。

^② 2017 年 11 月 19 日，中国外交部部长王毅在缅甸首都内比都提出解决若开邦问题的三步走方案，即第一阶段是实现地停火，第二阶段是通过平等友好协商尽快找到解决问题的可行途径，第三阶段是直面问题根源，探讨治本之策。

国—中南半岛经济走廊的设想体现了中国从区域层面重视东南亚国家的作用与地位，并从实际出发推动与中南半岛国家深化合作的意愿。作为中国—中南半岛经济走廊的重要组成部分，中老经济走廊和中新国际陆海贸易新通道的建设已经取得实质进展，因而推动中缅经济走廊建设，将中缅经济走廊打造成为中国—中南半岛经济走廊的重要支撑，对于中国—中南半岛经济走廊建设的深化有着重要意义。未来中缅经济走廊可与中老经济走廊、中新国际陆海贸易新通道相连接，通过与中老中泰铁路贯通，形成中国西南地区通往中南半岛与印度洋的又一经济通道，推动中国与中南半岛国家合作走深走实。

2. 缅甸对于“一带一路”倡议的积极响应

“一带一路”倡议提出后，缅甸的反应总体而言比较积极。缅方认为，“一带一路”有利于地区稳定与全球发展，为加强周边国家与中国的合作提供了战略机遇，更为缅甸的贸易、投资、基础设施建设提供了合作平台和发展动力。^① 基于以上认知，缅甸各界热烈回应“一带一路”倡议。从缅甸官方层面来看，2016年8月，杜昂山素季在访华期间，明确表示欢迎中国“一带一路”倡议，深化中缅务实合作。^② 2018年12月，缅甸官方组织成立了“一带一路”指导委员会，由国务资政杜昂山素季任委员会主席，^③ 以实际行动回应“一带一路”倡议，推动中缅经济走廊建设。2019年5月29日，缅甸计划和财政部副部长吴貌貌温在联邦议会会议上表示，缅甸将作为观察员加入“一带一路”税收管理合作机制，这将有助于在“一带一路”建设过程中提升缅中两国关系。^④ 从民间层面来看，缅甸社会各界认为中缅经济走廊建设给缅甸民众带来实在利好。^⑤ 例如，缅甸政府宣传部下属智库缅甸事务研究所出版的《缅甸事务》杂志所载文章认为，“一带一路”能刺

① 吴钦貌林：《参与“一带一路”为缅甸提供发展机遇》，新华网，2017年5月8日。http://www.xinhuanet.com/world/2017-05/08/c_129594561.htm

② 《中华人民共和国和缅甸联邦共和国联合新闻稿》，人民网，2016年8月20日。<http://politics.people.com.cn/n1/2016/0820/c1001-28651494.html>

③ 《关于组建“一带一路”实施指导委员会的通告》，缅甸总统府网站，2018年12月7日。<http://www.president-office.gov.mm/?q=briefing-room/orders/2018/12/7/id-14566>

④ 《第二届联邦议会第12次例会召开》，载 [缅]《缅甸新光报》，2019年5月30日。<https://www.moi.gov.mm/npe/mal/?q=content/30-may-19>

⑤ “Economic Corridor to Benefit People of China, Myanmar,” *The Myanmar Times*, February 25, 2019. <https://www.mmtimes.com/news/economic-corridor-benefit-people-china-myanmar.html>

激对缅甸基础建设的投资和增加对底层民众的援助。^①《十一新闻》刊登文章表示,“一带一路”是一个多方互利的项目,中缅经济走廊为中缅两国的交往搭建了新的平台。^②“一带一路”倡议是全球性的伟大战略,缅甸非常欢迎并愿意参与其中。^③缅甸各界给予“一带一路”及中缅经济走廊的热烈讨论与回应为推进中缅经济走廊奠定了良好的民意基础,双方共同推动经济走廊建设可谓水到渠成。

二、中缅经济走廊建设的主要内容

2018年9月,中缅两国政府签署了《关于共建中缅经济走廊的谅解备忘录》(以下简称《谅解备忘录》),就建设起自中国云南,途经缅甸木姐、曼德勒,东西向分别延伸至缅甸仰光和皎漂的经济走廊达成共识。双方确定以中国提出的“一带一路”倡议为框架,充分对接《缅甸可持续发展计划(2018~2030)》,^④共同规划和推进中缅经济走廊建设。^⑤中缅两国将在基础设施互联互通、跨境经济合作区、民生人文、数字丝绸之路等主要领域开展合作,优先推进中缅铁路、皎漂建设等重点项目。^⑥

(一) 中缅经济走廊建设的总体规划

中缅经济走廊建设的最终目的是通过互联互通,实现中国云南、缅甸曼德勒、皎漂港和仰光四个重要地理节点城市的有效连接。故从建设的空间布局来看,中缅经济走廊建成后,将呈现以中缅铁路经济带和伊洛瓦底江经济带为“两带”、以中缅瑞丽—木姐、曼德勒、内比都与仰光四个重要

① 《国际需要“一带一路”》, [缅]《缅甸事务》, 2019年第4期, 第112页。

② 《让缅甸企业家参与“一带一路”倡议下的中缅经济走廊, 缅—中经济委员会将于4月组建》, 载 [缅]《十一新闻》, 2018年4月5日。 <https://news-eleven.com/news/47546>

③ 《联邦部长吴温凯带队参加新加坡举行的第十届东盟与亚洲论坛(AAF)》, [缅]《民主浪潮》, 2017年第39期, 第17页。

④ Ministry of Planning and Finance, The Government of the Republic of the Union of Myanmar, “Myanmar Sustainable Development Plan (2018-2030),” August 23, 2018 http://themimu.info/sites/themimu_info/files/documents/Core_Doc_Myanmar_Sustainable_Development_Plan_2018_-_2030_Aug2018.pdf

⑤ 《中缅经济走廊谅解备忘录正式签署》, 中国“一带一路”网, 2018年9月11日。 <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1611307841314837635&wfr=spider&for=pc>

⑥ “Myanmar to Make Utmost Efforts to Ensure Security of CMEC,” *Global Times*, January 2, 2019. <http://www.globaltimes.cn/content/1134349.shtml>

节点城市和四个经济合作区为核心的“两带四核四区”经济地理格局。中缅经济走廊不仅包括传统意义上高水平的区域经济一体化概念，还融合了民心相通和数字丝绸之路等新理念。^①因此，从建设的总体目标来看，双方规划将实现建成中缅“人字形”经济廊道和伊洛瓦底江经济带，^②促成缅甸成为联通中国西南地区、南亚、中南半岛的电力中转站和能源交易中心，使走廊沿线地区成为发展中国家国际合作示范区的总目标。

（二）中缅经济走廊建设的主要领域

以《谅解备忘录》和中缅双方实际需求为蓝图，中缅经济走廊建设聚焦在基础设施互联互通、产能与投资、边境经济合作区、民生项目和人文交流等 12 个主要领域（见表 1）。

1. 以基础设施互联互通为基石

通过交通运输、贸易、通信、能源以及供水网络等基础设施互联互通建设，中缅各区域、各经济体将连成一体。《谅解备忘录》明确列出要优先发展基础设施建设，共同推动公路、铁路、水路、空运等交通领域和管道、电力等能源领域合作。在交通建设方面，以瑞丽/木姐—曼德勒公路和铁路，皎漂深水港建设助推昆明—皎漂通道，构建昆明—瑞丽—曼德勒—皎漂、昆明—瑞丽—伊洛瓦底江—仰光（中缅陆路水路联运通道）、昆明—盈江—密支那—印度雷多三条交通走廊。^③在能源建设方面，以中缅油气管道为依托，完善沿线成品油加工和天然气管网等配套设施，同时积极探索推进中缅电力联网的方式和途径，帮助缅甸开发电力、建设电网，开展新能源和节能技术合作以及在缅甸电力严重缺乏的地区建设小型电站。

2. 以跨境经济合作区为抓手

跨境经济合作区是中缅经济走廊建设的引领示范区，利于培育中缅共同的经济增长点和克服中缅边境合作现存问题，进而辐射带动周边地区发展。目前，中缅欲通过加快推进瑞丽—木姐、清水河—滚弄、猴桥—甘拜

^① Clare Hammond, “The Grand Plan for the China-Myanmar Economic Corridor,” *Frontier Myanmar*, September 26, 2018. <https://frontiermyanmar.net/en/the-grand-plan-for-the-china-myanmar-economic-corridor>

^② 《中方提出建设“人字形”中缅经济走廊设想》，缅甸网，2017年11月20日。<http://www.mhwmm.com/CH/NewsView.asp?ID=27264>

^③ “China, Myanmar Look into Railway Project Linking Muse to Mandalay,” *Diplomacy*, October 23, 2018. <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/2169878/china-myanmar-look-railway-project-linking-muse-mandalay>

地等跨境经济合作区的建设,推动形成经济走廊建设的先行先试区;^①欲加速推动曼德勒、密支那等境外经贸合作区的发展,推动形成资源共享、优势互补、产业互动的跨境合作样板。此外,中缅双方均有意向以条件已相对成熟的瑞丽—木姐和清水河—滚弄两个跨境经济合作区的建设为抓手,以园区开发建设为平台,促进两国产业对接,为两国边境经济健康协调发展和中缅经济走廊建设搭建良好平台。

3. 以民生项目和人文交流为先导

民生项目和人文交流是中缅经济走廊建设的开端,也是增进中缅民众情感层面互联互通的重要途径。在民生方面,中缅两国坚持民生优先理念,针对缅甸农业最不发达地区联合成立“农业问题咨询处”,在缅甸合作建设职业学校,资助缅甸优秀贫困学生到中国留学,联合开办医院为缅甸民众提供多层次的医疗服务。在文化交流方面,中缅积极规划开展人才、技术培训与交流,如探索建立“中缅经济合作学院”和“中缅友好职业技术培训学院”,以及加强旅游合作。民生项目和人文交流让缅甸民众准确理解中国发展与缅甸全面合作关系的良好意愿,有利于推动两国文化交融、民心相通,为中缅经济走廊建设营造良好的舆论氛围。

4. 以“数字丝绸之路”和“智慧城市”为创新

“数字丝绸之路”和“智慧城市”是中缅经济走廊建设的新理念,综合了新技术和发展模式创新,是传统“一带一路”的升级版。在建设“数字丝绸之路”方面,规划通过信息和通信技术(ICT)以及移动互联网领军企业为数字化建设赋能,以充分发挥中国数字化企业在缅甸市场的能力。在建设“智慧城市”方面,2018年4月30日,缅甸仰光新城发展有限公司与中国交通建设股份有限公司签署关于建设缅甸新城的框架协议。与此同时,中缅两国拟借鉴国内外“产城融合”的新城模式,打造缅北新区和克钦邦新区,使其成为中缅合作的标志性发展区域。此外,中缅双方将国际与中国城镇化新理念,用于走廊重要节点性城市建设,如公共交通系统和给排水系统等建设。

(三) 中缅经济走廊建设的重点项目

1. 中缅铁路项目

中缅铁路建设将对中国西部地区与缅甸的经贸合作与友好往来发挥积

^① 《缅中边境经济特区首先计划在滚弄—清水河地区实施》, 缅甸网, 2019年4月24日。
<http://www.mhwm.com/Ch/NewsView.asp?ID=36420>

极促进作用。铁路一旦贯通，将成为连接中国与东南亚、南亚地区的国际大通道。按照中缅两国规划，中缅铁路起点为中国云南省昆明市，终点为缅甸最大城市仰光和缅甸若开邦皎漂港口。中国境内段昆明至瑞丽铁路全长 690 公里，^① 途经昆明、广通、大理、瑞丽等城市。2018 年 10 月，中缅签署了确定木姐—曼德勒铁路可行性的备忘录文件，并于 2019 年 2 月 6 日启动勘测工作，木姐—曼德勒铁路是中缅新铁路缅甸境内起始段，通过木姐与中国瑞丽连接，规划全长 431 公里，^② 约 36 个车站、60 个隧道、124 座桥梁，耗资约 70 亿美元。建成后，木姐至曼德勒的车程将从 15 小时缩短至 3 小时。^③ 中缅铁路自曼德勒可分为两条线，一条线继续向南经首都内比都达仰光，另一条延伸到皎漂经济区。中缅铁路建成后，将连通中国西南与曼德勒、内比都、仰光等缅甸由北至南的重要城市，形成高效快速的铁路网络，实现中缅经济走廊的交通基础设施互联互通。

2. 皎漂港建设项目

皎漂港建设项目是中缅经济走廊建设最重要的支点。目前，缅甸最大的仰光港，已经明显不能满足缅甸对外经济贸易发展的需求，且不具备大规模扩容扩建的条件。皎漂港是自然条件优越的天然深水良港，扩容改建后将成爲缅甸最大的远洋深水港，预计每年可处理 780 万吨货物及 490 万个集装箱。^④ 作为中缅经济走廊的重要一端，皎漂港将中国内陆经济体量巨大、能源需求庞大的西南地区与印度洋相连接。同时，皎漂港建设项目对缅甸沿线地区经济发展具有重要意义，利于加强该区域连通性。^⑤ 2018 年 11 月 8 日，中缅双方签署了《皎漂特别行政区深水港项目框架协议》，^⑥ 双方规划分四个阶段实施该项目，一致同意投入 13 亿美元建设深水港项目第

① 《中缅铁路通道建设加快》，人民网，2016 年 8 月 1 日。<http://yn.people.com.cn/news/yunnan/n2/2016/0801/c228496-28758466.html>

② 《木姐—曼德勒铁路启动勘探工作》，载 [緬] 《伊洛瓦底新闻》，2019 年 1 月 8 日。<https://burma.irrawaddy.com/business/2019/01/08/179504.html>

③ 《选择木姐—曼德勒高速铁路线》，载 [緬] 《缅甸时报》，2019 年 8 月 21 日。<https://www.mmtimes.com/news/route-new-muse-mandalay-express-railroad-selected.html>

④ 《皎漂深水港将有助于促进贸易》，载 [緬] 《缅甸新光报》，2019 年 5 月 23 日。<https://www.moi.gov.mm/npe/nlm/?q=content/23-may-19>

⑤ 《中缅经济走廊建设取得积极成效》，新华网，2019 年 2 月 22 日。http://www.xinhua.net.com/2019-02/22/c_1210065842.htm

⑥ 《中缅签署皎漂深水港项目框架协议》，人民网，2018 年 11 月 9 日。<http://world.people.com.cn/n1/2018/1109/c1002-30390310.html>

一阶段，第一阶段工程将建设2个泊位。^①2019年4月28日，皎漂燃气电站项目促进协议在北京签署，该项目已获得缅甸电力能源部许可证，电厂装机容量将达135兆瓦，将对皎漂经济特区建设和解决若开邦地区的电力需求起到重要作用。^②

3. 瑞丽—木姐跨境经济合作区

中国瑞丽和缅甸木姐直接接壤，中缅经济走廊在此实现对接。瑞丽—木姐共同构成的跨境经济合作区将成为立足滇缅、服务两国，面向东南亚、辐射南亚次大陆，集边境贸易、投资合作为一体的综合型跨境经济合作区，是中缅经济走廊的重要节点项目，也是中缅之间最具开发潜力的跨境经济合作区，目前已有相对成熟的规划。该经济合作区有四条跨境公路通往缅甸，是中缅边境通道最多、国家级口岸和特殊经济功能区最密集的区域。其中瑞丽口岸是中国最大的对缅贸易陆路口岸，与缅甸国家级口岸木姐对接。缅甸商务部副部长吴钦貌林表示，已对瑞丽—木姐跨境经济合作区建设做出细致规划，包括出口加工仓库区及进口加工仓库区位置，合作区将拥有免税优惠、酒店、工厂、银行等，缅甸公司以及持有这些公司最多35%的外国投资者可参与竞标。^③瑞丽—木姐跨境经济合作区有望促进缅甸国内外投资，创造商机和就业机会以及帮助缅甸中小型企业发展，有利于促进缅甸制造业发展，改善中缅双边贸易。^④

4. 仰光智慧新城项目

仰光新城市项目体现中缅经济走廊建设的新理念。目前中缅两国密切配合，规划以仰光河以南地区为该项目起点，共同打造“安全、智慧、绿色”的仰光新城。仰光新城市项目，总规划面积达1500平方公里，计划建设五个新城镇，建造两座桥梁，铺设26公里道路和建设面积10平方公里

① 李东尧：《停滞3年中缅皎漂港项目框架协议终于签订》，观察者网，2018年11月9日。
https://www.guancha.cn/economy/2018_11_09_478938.shtml

② 《皎漂燃气电站项目促进协议在北京签署》，载[缅]《缅甸新光报》，2019年5月3日。
<https://www.moi.gov.mm/npe/mal/?q=content/3-may-19>

③ 《中缅经济走廊3个边境经济区的确定》，载[缅]《缅甸时报》，2019年6月7日。
<https://www.mmtimes.com/news/three-locations-identified-china-myanmar-economic-corridor.html>

④ “Construction on China-Myanmar Border Economic Cooperation Zone Begins,” *China Daily*, November 13, 2018. <http://global.chinadaily.com.cn/a/201811/13/WS5bea61d6a310eff303288610.html>

的工业区。^① 其中仰光新城建设第一阶段拟投资 15 亿美元，将创造 200 万个就业机会。^② 中国通过参与仰光新城建设，改善仰光基础设施，帮助缅甸解决仰光日益增长的人口和经济发展需要，重点解决就业、住房、道路、清洁供水和稳定可靠的电力等关键问题，以提升中缅经济走廊重要节点城市的现代化水平。

表 1 中缅经济走廊建设的主要领域、合作内容、重点项目

主要领域	合作内容	重点项目
发展规划合作	编制中缅经济走廊建设总体规划及各合作领域的相关专项规划	中缅经济走廊近期、中期、远期规划
产能与投资合作	开展轻纺、建材、电子、汽车、船舶、机械、化工、冶金、信息通信、食品加工、中小企业发展、市政基础设施等合作，建立“一带一路”产能合作园区	皎漂经济特区工业园、仰光纺织服装工业园等；仰光新城、曼德勒产业新城、勃生工业城、中缅钢铁国际产能合作工业区（皎漂）等
交通基础设施	瑞丽—曼德勒—皎漂和曼德勒—内比都—仰光等沿线的公路、铁路、水运、航道整治、港口、航空机场等交通领域合作	中缅铁路、皎漂深水港、伊洛瓦底江综合治理、伊洛瓦底江陆水联运、古特大桥等
能源基础设施	火电、水电、天然气发电、可再生能源发电、油气开发、中缅电力联网	中缅电力联网、缅甸石油开采及炼化项目等
农业合作	农业基础设施、农业种植养殖园区合作、跨境动植物疫病防控；农业政策对接、标准互认等	中缅农业示范园区、滇缅农业跨境经济合作区等
边境经济合作区	两国边境具备条件的地区建立边境经济合作区，《中国商务部与缅甸商务部关于建设中缅边境经济合作区的谅解备忘录》	瑞丽—木姐跨境经济合作区（依托瑞丽国家重点开发开放试验区，优先建设）、清水河—滚弄跨境经济合作区、猴桥—甘拜地跨境经济合作区、曼德勒缪达经贸合作区、密支那经济开发区等
民生合作	通过民间友好组织、高校和科研机构、媒体等社会力量，以及开展民生援助项目和旅游合作等方式	中缅经济合作学院、中缅动植物疫病联合防控等
金融合作	金融政策沟通、金融产品与服务创新、货币合作、本币结算	瑞丽沿边金融综合改革试验区、中缅次区域金融开放合作实验区等

^① 《仰光新城市计划雄心勃勃 但政府的角色受到质疑》，缅甸网，2018 年 4 月 4 日。http://www.mhwm.com/Ch/NewsView.asp?ID=29713

^② 《仰光新城项目正式启动》，云南省对外投资合作网，2018 年 4 月 23 日。http://www.ynoiec.gov.cn/htmlswt/nobody/2018/0423/news_5_334644.html

旅游合作	跨境旅游合作区、走廊内旅游资源开发、线路设计、旅游市场推广	中缅边境旅游合作区、沿经济走廊打造黄金旅游带等
信息合作数字丝绸之路	电子商务、电子政务、远程医疗、大数据等“数字经济”相关领域的合作，经济走廊建设的舆论引导	仰光智慧城市等
环保合作	两国生态环境法律法规对接和政策；加强绿色、低碳、节能降耗、污染防治等技术与合作	实施天然林保护和防护林建设工程等
地方合作	在招商引资、城市规划、产业发展、城市设施建设等方面开展合作	上海与仰光、云南与曼德勒、深圳与皎漂等

资料来源：笔者根据第一、二届中缅经济走廊论坛期间学者们的发言内容总结而成。

三、中缅经济走廊建设所面临的挑战

2017年8月以来，由于罗兴亚人问题，缅甸与西方国家关系再次跌入谷底。而在中缅双方的努力下，中缅关系逐步回暖，缅甸对中国投资的态度日趋理性，“一带一路”框架下的中缅经济走廊建设面临前所未有的机遇。尽管如此，中缅经济走廊建设仍然面临诸多挑战。加强对这些挑战的认知，对于解决中缅合作中的问题，抓住现有机遇以进一步深化中缅合作具有重要意义。

（一）政治领域

1. 缅甸政治转型中的不确定性

缅甸政治转型中的不确定因素影响中缅经济走廊建设。缅甸政治转型的社会、经济、文化、政治基础并不牢固，存在先天不足，呈现出“转”而未“成型”、“稳”中有“不定”的特点。一方面，以宪法和政党制度改革为核心的缅甸政治改革具有不确定性。从意识形态、目标和利益角度看，民盟政府与缅甸军方存在结构性矛盾。目前，缅甸形成了事实上的“二元权力结构”，执政的民盟和军方的博弈远未结束，缅甸国内民族和解遥遥无期，各种政治隐患仍然突出，给未来中缅经济走廊建设造成冲击。另一方面，缅甸对华政策易受民意影响，对华关系具有不确定性。在面临国内政治力量权力竞争背景下，民众舆论压力极易对民盟政府决策形成干扰。在2020年大选前后，民盟为了保住执政地位，其对华政策和立场或发生转变，这将加剧中缅经济走廊建设过程中的不确定性。

2. 中缅双方战略互信不足

缅甸高层高度重视中缅经济走廊，中缅亦就中缅经济走廊建设问题频

繁互动。然而，这并不意味着中缅之间的深度战略互信已经达成。缅北“民地武”问题一直是影响中缅互信的重大问题。缅北是“民地武”最集中的区域，频繁的冲突使毗邻的中缅边境安全受到威胁。而中国政府所采取的维护中缅边境和平的行为被缅甸认为是中国政府支持缅北“民地武”用来对抗缅甸政府的方式，^①这也成为当下缅甸对中国产生忌惮的核心因素。近期，缅甸媒体《十一新闻》发表社论称，中国关注缅甸的和平，就应该发挥好邻居的作用，寻求提供帮助的正确途径，因为缅甸和平问题与“一带一路”倡议下的中缅经济走廊相关项目是否能顺利实施有着直接的关系。^②同样不可忽视的是，缅甸仍以“大国平衡”作为其战略选择。大国竞争为小国战略选择提供契机，^③大国在缅甸的竞争给予缅甸更多的战略选择空间和政策回旋余地。为实现其国家利益最大化，缅甸不可避免地寻求在中国与美国、日本、印度、欧盟之间进行平衡，避免在政治、经济和安全领域过分依赖中国。《缅甸事务》杂志刊载的一篇文章在评论中美贸易战时表示，中国未来的发展仍然面临很多风险和挑战，中国应继续深化改革开放。^④囿于此，尽管中缅关系取得重大进展，但是中缅双方的战略互信水平在短期内无法得到深层提升，这也是未来中缅经济走廊建设推进过程中难以逾越的问题。

3. 域外大国的干扰

美、日、印在缅甸都有重要利益，中缅经济走廊的顺利推进以及中缅关系的改善都被看作对其战略利益的重大威胁，因此，美、日、印等域外大国势必会通过各种手段阻碍中缅经济走廊建设。制造“中国威胁论”、“债务陷阱论”等舆论便是域外大国干扰中缅经济走廊建设的直接手段。“债务陷阱论”近年来成为西方国家抨击“一带一路”倡议的重要依据，作为“一带一路”倡议的重要组成部分，中缅经济走廊建设亦难逃其干扰。^⑤

^① “China’s Role in Myanmar’s Internal Conflicts,” United States Institute of Peace, September 14, 2018 <https://www.usip.org/publications/2018/09/chinas-role-myanmars-internal-conflicts>

^② 《中国的重要性和缅甸的和平》，载 [缅]《十一新闻》，2019年8月25日。<https://news-eleven.com/article/130564>

^③ 韦民：《小国与国际关系》，北京大学出版社，2014年版，第309页。

^④ 《习主席谈对国际经济的期待》，载 [缅]《缅甸事务》，2019年第4期，第92页。

^⑤ Transnational Institute, “China’s Engagement in Myanmar: From Malacca Dilemma to Transition Dilemma,” Myanmar Policy Briefing, July 19, 2016. http://www.burmalibrary.org/docs22/TNI-2016-07-chinas_engagement_in_myanmar.pdf

从印度对马尔代夫、斯里兰卡和巴基斯坦的策略分析，印度同样会将推行“债务陷阱”作为其权力战略，与中国在缅甸展开全方位竞争。^① 向缅甸政府施加国际压力，是域外大国干扰的另一手段。“在小国的对外决策过程中，国际压力甚至可以压倒国内利益、国内政治斗争和国家特性”，^② 缅甸的对外决策中国际压力发挥着至关重要的作用。进言之，域外大国施压可以改变缅甸政府的政策偏好，进而影响中缅经济走廊具体项目的落实。此外，域外大国在缅甸的竞争态势增强对中缅经济走廊建设的干扰也值得关注。在中国推动“一带一路”倡议的同时，美日澳印四国也已开始推进“印太”概念，日本与印度还共同提出建设“亚非增长走廊”的倡议，这说明目前域外大国在缅甸的博弈明显加剧。^③

（二）经济领域

1. 密松事件的持续影响

时至今日，密松事件的影响仍然难以消除。密松事件对缅甸国内政治影响不可忽视。密松事件中，缅甸国内利益分配及缅甸执政党与反对派的权力竞争均是影响密松事件走向的深层次根源。^④ 缅甸国内利益分配产生矛盾，抑或竞争双方发生权力转移，都将阻碍中缅经济走廊相关共识的达成。与此同时，密松事件对中缅关系的影响至今犹在。密松电站搁置七年以来，围绕密松电站是否重启的问题，一直是中缅关系绕不开的话题。尽管杜昂山素季上台以来中缅两国在密松电站问题上达成了一定的默契，^⑤ 但是不排除舆论力量借此干扰中缅经济合作中其他项目，并进而影响中缅关系的可能。此外，相关的调查表明，在密松事件影响下，缅甸民众仍然“隐含着对中国投资的偏见”。^⑥ 继缅甸媒体报道双方在沟通密松电站复工事宜时遭

① 杨思灵、高会平：《“债务陷阱论”：印度的权力政治逻辑及其影响》，《南亚研究》，2019年第1期，第55~81页。

② 韦民：《小国与国际关系》，第7页。

③ 《中缅国际学术研讨会：“一带一路”框架下的中缅合作升级》，国家领土主权与海洋权益协同创新中心，2018年1月22日。<http://cictsmr.whu.edu.cn/index.php?id=2012>

④ 张聪、孙学峰：《中国在缅投资项目成败的原因（2011~2016）》，《国际政治科学》，2016年第4期，第23页。

⑤ 李晨阳：《昂山素季再次访华之后的中缅关系》，《世界知识》，2016年第18期，第73页。

⑥ “Public Perception of Chinese Investment in Myanmar and its Political Consequences: A Survey Experimental Approach,” International Growth Centre, June 18, 2018. <https://www.theigc.org/search/implicit+bias+against+Chinese+investments>

到当地民众游行示威后,^① 又见其刊文中质疑, 中国有着像伊洛瓦底江一样的大河, 又为何偏要在他国修建水电站。^② 密松事件尚未妥善解决, 对于许多企业便意味着投资的高风险性及不确定性。若缅甸再次倾向于通过资源民族主义在本国资源上获得裁判权, 将增加中缅经济走廊大型项目投资的风险。

2. 对“债务陷阱”的担忧

进入 2018 年, 西方以“债务陷阱论”攻诘“一带一路”倡议明显奏效。就目前而言, 缅甸无论是官方还是民间都存在对“债务陷阱”的担忧。官方层面, 民盟政府决策受“债务陷阱论”影响。以皎漂港项目为例, 受“债务陷阱论”影响, 皎漂深水港项目原定总价值 73 亿美元成本缩减为 13 亿美元。^③ 缅甸现任计财部部长吴梭温对此的解释是“为避免陷入债务陷阱, 缅甸将寻求减少皎漂经济特区的规模”。^④ 杜昂山素季曾表示, 缅甸充分认识到“一带一路”倡议的好处, 但也意识到可能面临的挑战, 例如大型基础设施项目中的金融风险, 缅甸需要全面的财务规划, 充足的资金和区域金融风险预警系统, 以促进可持续和有弹性的基础设施建设发展。^⑤ 民间层面, 正处于对中缅经济走廊认知形成期的民众认知极易受到“债务陷阱论”影响。根据民调, 缅甸民众对于中缅经济合作项目的看法目前正在向积极客观改变, 如《中国“一带一路”倡议对缅甸并非“债务陷阱”》、^⑥ 《对于中国项目无须太过担忧》^⑦ 等缅甸学者撰写的文章陆续刊载在公开媒

① 觉埃奈:《密松项目是否继续实施, 中国大使调研之行遭到当地人抗议》, [缅]《民主浪潮》, 2016 年第 21 期, 第 30 页。

② 颇雷:《破坏轻而易举, 修复经年累月》, [缅]《民主浪潮》, 2016 年第 41 期, 第 22 页。

③ “Exclusive: Myanmar Scales back Chinese-backed Port Project due to Debt Fears,” *Reuters*, August 2, 2018. <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-china-port-exclusive/exclusive-myanmar-scales-back-chinese-backed-port-project-due-to-debt-fears-official-idUSKBN1KN106>

④ “Myanmar Scales back Chinese-backed Port Project over Debt Fears,” *The Guardian*, August 2, 2018. <https://www.theguardian.com/world/2018/aug/02/myanmar-scales-back-chinese-backed-port-project-over-debt-fears>

⑤ 《国家顾问杜昂山素季参加“一带一路”论坛》, 载 [缅]《缅甸新光报》, 2019 年 4 月 28 日。 <https://www.moi.gov.mm/npe/mal/?q=content/28-april-19>

⑥ 《中国“一带一路”倡议对缅甸并非“债务陷阱”》, 载 [缅]《伊洛瓦底新闻》, 2018 年 11 月 20 日。 <https://burma.irrawaddy.com/news/2018/11/20/175337.html>

⑦ 《对于中国项目无须太过担忧》, 载 [缅]《伊洛瓦底新闻》, 2019 年 1 月 26 日。 <https://burma.irrawaddy.com/news/2019/01/26/181430.html>

体上。而“债务陷阱论”则正在试图利用将债务问题政治化、赋予中国的投资以政治战略利益等方式掩盖中缅经济走廊的实在益处，干扰民众对于中缅经济走廊的客观判断。基于此，未来亦不排除“债务陷阱论”引起缅甸对于中国投资的担忧和恐惧，进而影响中缅经济走廊建设的可能。

3. 中缅经济理念差异

理念的差异关乎中缅经济合作能否深入。“发展才是硬道理”、“要致富先修路”等经济发展理念在中国几乎是普遍共识，然而这种理念在缅甸却并未得到认可。缅甸民众对物质财富的追求相比而言比较淡泊，尤其是佛教轮回思想的影响使得广大佛教徒不会把当下生活的窘迫全部归因于政府。^①在这种思维的影响下，缅甸自然对于中国的一些经济发展理念无法产生共鸣，这种差异也将导致中缅在经济走廊建设过程中出现认知偏差，从而进一步阻碍共识的达成。其次，缅甸社会文化中的不确定性加剧了中缅经济理念的差异，尽管缅甸政府总体同意共建中缅经济走廊，然而这并不表示具体项目的谈判也会很顺利。具体而言，虽然缅甸不会对中国提出的经济合作方案直接说不，但是并不代表缅甸同意此项方案。双方在项目的优先顺序、投资额的大小以及各自承担的比例等问题上还面临艰难的谈判。

(三) 安全领域

1. 缅北民地武问题

缅北地区是中缅的边界地带，是“一带一路”向南亚、东南亚推进的关键之地，^②亦是中缅经济走廊的必经之地。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需部分经过缅北“民地武”组织控制区或游击作战区，缅北局势稳定是这些合作项目能够顺利推进或正常运转的先决条件。目前，缅北“民地武”问题负面影响的外溢效应增强，对中缅经济走廊建设带来严峻挑战。缅北冲突导致缅甸投资安全环境恶化，带来了投资中断、基础设施遭到严重破坏等一系列问题。此外，缅北冲突使社会恐慌及不安定因素增加。在此背景下，若缅北问题持续发酵，引发美国等域外势力介入，或对中缅经济走廊建设带来较为严重的负面影响。

^① 李晨阳、张添：《缅甸政治转型与吴登盛政府对华政策调整》，《东南亚研究》，2018年第2期，第9页。

^② 张晓伟、胡志丁、何有麟、何琴：《缅北冲突对“一带一路”在缅推进的影响机理》，《世界地理研究》，2018年第2期，第26页。

2. 罗兴亚人问题

伴随罗兴亚人问题而来的政治和安全风险，使中缅经济走廊面临长期挑战。一方面，直接的冲突对抗蔓延，使中缅经济走廊的重要节点皎漂的安全环境受到挑战。^① 尽管中缅经济走廊并不经过罗兴亚人聚居区，但罗兴亚人聚居区距离经济走廊的关键增长节点皎漂以及拟建设的曼德勒至皎漂铁路较近。若该地区安全形势不稳定，中缅经济走廊建设将面临重重挑战。^② 另外，罗兴亚人问题有与极端主义和恐怖主义结合的倾向，加剧了中缅经济走廊沿线的恐怖主义威胁。2016年以来，若开邦地区爆发的冲突便具有明显的恐怖主义色彩。^③ 而为了宣传目的，“基地”组织、“伊斯兰国”和其他“圣战”组织长期以来一直发表声援罗兴亚人的声明，并将罗兴亚人作为其扩大全球恐怖主义的借口。^④ 假设若开邦的恐怖主义持续发酵，那么不仅中缅经济走廊建设受到威胁，缅甸周边甚至整个东南亚地区的安全环境都将面临严峻挑战。

四、推进中缅经济走廊建设的主要思路与实施路径

中缅经济走廊建设具备扎实的前期基础，形成了可行性规划设计，但也面临政治、经济、安全领域的多重挑战。“一带一路”框架下的中缅经济走廊建设，要从“一带一路”原则与理念出发，聚焦“一带一路”具体合作内容，积极应对挑战，推动规划设计变成现实。

（一）主要思路

首先，把“一带一路”共商共建共享原则和周边外交理念、人类命运共同体理念作为推进中缅经济走廊建设的指导思想。中缅经济走廊建设不仅是中缅经济合作的进展，也是中缅关系的突破。中缅经济走廊建设的推进，既立足于中缅经济合作发展，也依托于中缅关系深化。“一带一路”共

① 国际危机组织亚洲报告：《缅甸转型过程中的黑暗面：反穆斯林暴力世界》，2013年10月1日。<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf>

② 辛邻：《若开风波及国际关系前景》，[缅]《民主浪潮》，2017年第39期，第6页。

③ Mohshin Habib, “Islamists Responsible for Rohingya Refugee Crisis,” Gatestone Institute, September 25, 2017. <https://www.gatestoneinstitute.org/11045/myanmar-rohingya-crisis>

④ “Myanmar’s Rohingya Crisis Enters a Dangerous New Phase,” International Crisis Group, December 7, 2017. <https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/myanmar/292-myanmars-rohingya-crisis-enters-dangerous-new-phase>

商共建共享原则已成功运用于“一带一路”建设实践,^①而“亲诚惠容”周边外交理念和人类命运共同体理念则着力于构建新型国际关系,^②对于中缅经济走廊建设的推进具有指导意义。

其次,以“一带一路”的“五通”为着力点,将中缅经济走廊打造成为“一带一路”建设的样板与典范。“五通”为“一带一路”建设重要内容,中缅在政策、设施、贸易、资金和民心层面的互联互通,是中缅经济走廊建设能否成功的关键。中缅经济走廊建设除了具有扎实的前期基础,当前也面临历史机遇,具备打造成为“一带一路”建设样板与典范的良好条件。为此,中缅经济走廊建设应将“一带一路”的“五通”作为着力点,树立强烈的项目意识,在“双边”和“多边”层面予以推动,以高标准、严要求加以实施。

再者,统筹协调好相关机制,为中缅经济走廊在“一带一路”框架下推进创造良好条件。中缅经济走廊建设既是中缅在国家层面的合作,也是中缅在中国—东盟合作、澜湄合作层面的合作。其与中国西南至东南亚和南亚之间的多条经济走廊^③,皆为“一带一路”建设的组成部分,且面临着域外大国主导机制的竞争。在复杂的内外部环境,要统筹中缅经济走廊与中国国内经济圈(带)、“一带一路”相关经济走廊之间的关系,协调中缅经济走廊与中国—东盟合作、澜湄合作及其他域外国家与中南半岛国家之间合作机制的发展,为推进中缅经济走廊建设创造良好内外部条件。

(二) 实施路径

一是全面加强组织领导,高位统筹中缅经济走廊建设。鉴于“一带一路”建设的经验,加强组织领导是提高中缅经济走廊建设效率的方式。在国家层面,尽快成立中缅经济走廊建设领导机构和办公室,加强国内相关部门、省区的协调,推动中缅经济走廊全面对接成渝经济圈、长江经济带、泛珠区域合作的发展。在区域层面,发挥中老经济走廊和中新国际陆海贸易新通道的示范作用,同时结合中国—东盟的互联互通合作、澜湄合作五

^① 秦亚青、魏玲:《新型全球治理观与“一带一路”合作实践》,《外交评论》,2018年第2期,第7页。

^② 张蕴岭:《中国与周边关系:命运共同体的逻辑》,《人民论坛》,2014年第6期,第37~38页。

^③ 主要包括中国—中南半岛经济走廊、孟中印缅经济走廊、中老经济走廊、中新国际陆海贸易新通道、“两廊一圈”等。

大优先领域的合作，撬动中缅经济走廊建设。^① 在域外层面，考虑与域外国家开展“一带一路”框架下第三方市场合作，或引入日本、韩国以及中国香港地区等第三方的企业或资本，降低中缅经济走廊的成本与风险。

二是加强与缅甸中央和地方政府的政策沟通，促进中缅经济走廊需求对接。作为“一带一路”和“五通”之首，政策沟通是中缅经济走廊建设实现需求对接的突破口。基于缅甸政治改革及缅甸社会文化中的不确定性，中国要积极加强与缅甸中央政府与沿线地方政府的政策沟通。中国既要了解缅甸民盟政府的现实需求，也要了解缅甸的掸邦、若开邦、曼德勒省、实皆省、仰光省等地方政府的利益诉求。与此同时，中缅战略互信不足和域外大国的干扰，对中缅的政策沟通提出了更高的要求。中国不仅要通过政策沟通降低缅甸对“债务陷阱”的担忧，稀释缅甸对“民地武”问题的疑虑，更要通过政策沟通推动罗兴亚人问题逐步实现“止暴、遣返、发展”三阶段设想。

三是以民生项目和人文交流为重点，夯实中缅经济走廊民意基础。民心相通是“一带一路”建设的人文基础，对中缅经济走廊建设的作用最深入也最长久。从当前形势来看，缅甸民众对发展经济、改善生活的期待能否满足，直接影响中缅经济走廊建设的民意支持。因而中缅经济走廊建设需突出惠民性，宜在沿线大力实施卫生医疗、供水供电、防洪灌溉等小而实的民生项目，开展农业、旅游、边贸等贴近缅甸民生的合作，争取在缅甸下一次大选之前形成早期收获。据悉，缅方正在优先考虑中缅经济走廊下的九个板块的基础设施项目，包括电力、公路、桥梁、电信、基建、农业、运输、研究和技術，这些板块也是缅甸可持续发展计划的一部分。^② 就长远发展而言，只有持续加强中缅人文交流，才能夯实中缅经济走廊民意基础。中缅经济走廊建设要通过深化中缅佛教文化交流，加强中缅教育合作，增加与缅甸非政府组织、智库和媒体的沟通，提升中缅民间群体在中缅经济走廊建设中的参与感与获得感。

四是努力超越密松事件，提升中缅经济走廊建设的战略高度。密松电

^① 李晨阳：《统筹建设中国西南与东南亚南亚之间的经济走廊》，《世界知识》，2019年第6期，第73页。

^② 《在中缅经济走廊下优先考虑九个板块》，载 [緬] 《緬甸時報》，2019年3月7日。
<https://www.mmtimes.com/news/nine-sectors-have-priority-under-china-myanmar-economic-corridor.html>

站能否重启,已不是科学问题,而是政治问题。^①要对密松事件进行超越,意味着中缅经济走廊建设要努力淡化密松电站的政治色彩。中缅应秉持共商共建共享原则,着手妥善解决密松电站问题,找到双方都能接受的方案,如缩小密松电站的规模。实现对密松事件的超越,更为重要的是中缅经济走廊建设要站在中缅关系的高度,着眼于“一带一路”建设的整体性推进,客观看待密松电站问题。中缅经济走廊建设不应拘泥于个别项目,而应着眼于未来,推动中缅关系在战略层面的发展,实现“一带一路”倡议与缅甸发展规划对接。

五是突出沿线和节点建设,培育中缅经济走廊经济增长极。沿线和节点在“一带一路”建设中发挥枢纽、联通、辐射等作用,对中缅经济走廊经济增长极的形成至关重要。中缅经济走廊沿线和节点建设,既要发挥通道建设的基础作用,也要突出超越传统经济走廊的新理念。中缅经济走廊要优先推动“人字形”交通走廊的联通和伊洛瓦底江的贯通,加强昆明、上海、深圳与缅甸密支那、曼德勒、皎漂、内比都、仰光等节点城市的对接,抓紧推进瑞丽—木姐、猴桥—甘拜地、清水河—滚弄跨境经济合作区的建设,加速推动皎漂港的开发和曼德勒、密支那等境外经贸合作区的发展,从而构筑中缅经济走廊经济增长极。与此同时,中缅经济走廊需加大对“数字丝绸之路”和“智慧城市”的建设力度,以中缅双方形成共识的“仰光智慧新城”为试点,逐步开展“数字丝绸之路”相关领域的创新项目,进而培育中缅经济走廊新的增长极。

结 论

中缅经济走廊是“一带一路”框架下中缅经济合作的旗舰项目,一旦全面实施就意味着中缅关系的重大突破,这对于“一带一路”建设的深化、周边外交的开展及人类命运共同体的构建具有重要意义。中缅“人字形”经济走廊如能建成,是对中国—中南半岛经济走廊的深化,将有力促进“一带一路”六大经济走廊的建设,以及陆上丝绸之路与海上丝绸之路的有机衔接,并将成为“一带一路”倡议的标志性成果。中缅经济走廊建设在多个主要领域、重点项目上不仅遵循“一带一路”的“五通”原则,也融

^① 李晨阳:《缅甸密松电站仍难重启的原因》,《世界知识》,2019年第4期,第73页。

入了“数字丝绸之路”和“智慧城市”理念，对于“一带一路”建设而言既是传承也有创新。与此同时，中缅经济走廊建设抓住了“一带一路”倡议赋予的历史机遇，回应了缅甸国内建设的现实需求，注重惠及缅甸经济发展和民生改善，将推动中缅关系发展，促进“亲诚惠容”周边外交理念和人类命运共同体理念在缅甸落地生根。而中缅经济走廊建设面临来自缅甸国内层面、中缅双边层面和国际层面的多种挑战，我们应着眼于中缅关系在战略层面的深化和“一带一路”建设的整体性推进去应对这些挑战。这对于周边外交的开展、人类命运共同体和新型国际关系的构建，具有先试先行的重大意义。

（编辑 毛悦）

resolutions is not practical. In order to unlock a solution to the dilemma that China and India face, the Chinese government needs to take a full range of issues into consideration, and to adopt a flexible and multi-faceted approach. This will enable the two states to create a reasonable mechanism for addressing the boundary dispute equitably.

KEY WORDS: China-India Boundary Dispute; China-India Boundary Negotiation; China-India Boundary Dispute Settlement Mechanisms; Limited Judicial Solution

British India's Advance into Tibet during the Era of Viceroy Curzon and its Legacy

By Sui Xinmin

ABSTRACT: It became increasingly clear towards the end of the 18th century during the time of Viceroy Curzon's rule that British India's policy of expansion into Tibet sought to ensure security of northern British India, to expand the market in Chinese Tibet, and to balance trade with China. Under the pretext of implementing the "1890 Treaty" and the "1893 Renewal" signed following the first invasion into Tibet, Great Britain used the entry of Sikkim into the Chumbi Valley and further into Tibet as an opportunity to roll out its own plans to advance further into Tibet. British policy towards Tibet was by no means monolithic. There were both points of agreement and differences of opinion between Curzon and the cabinet of the British Empire with respect to Russia's strategic intentions; regarding how to implement the advancement plan into Tibet (eg. whether to move in slowly, or to make a sudden push); and regarding the goal of British-Indian Tibet policy, as to whether to seek suzerainty, negating Chinese sovereignty or to make Tibet independent. While opening the market for trade in Chinese Tibet, and seeking commercial interests were much less intense and urgent compared to the strategic need of seeking Tibetan independence, there were nonetheless the underlying elements and drivers ultimately sustaining British-India's efforts to advance into Tibet. Curzon's advance policy into Tibet was later adopted by successive British Indian governments, and ultimately by India following its independence. The China-India border dispute is essentially a consequence of this logic of forward advancement.

KEY WORDS: George Curzon; British India; Tibet; Advance Policy into Tibet; Suzerainty; China-India Border

The Construction of the China-Myanmar Economic Corridor under the Belt and Road Initiative: Core Contents, Challenges and Paths Forward

By Li Chenyang, Meng Zijun & Luo Shengrong

ABSTRACT: In 2017, China and Myanmar signed a Memorandum of

Understanding to jointly construct the China-Myanmar Economic Corridor (CMEC) . CMEC is based on the earlier achievements of the two countries with respect to connectivity cooperation and is in line with Myanmar's domestic developmental needs and the needs of the Belt and Road Initiative. At present, CMEC has already determined several priority areas for cooperation, including infrastructure, cross-border economic cooperation zones, people to people exchanges, and the digital silk road. While the general direction for the development of CMEC is now clear, it still faces uncertainty due to Myanmar's transition, the lack of strategic trust between China and Myanmar, differences in values with respect to development, the interference of extra-regional powers, regional instability, and political, economic and security challenges. Given these challenges, China and Myanmar need to enhance communications and deepen policy linkages, while cultivating several economic growth centers along the route. This will generate an impetus for sustained development, and enable them to advance the development of the Belt and Road Initiative and the creation of a community of shared future.

KEY WORDS: Belt and Road Initiative; China-Myanmar Economic Corridor; Connectivity; China-Myanmar Railway; Cross Border Economic Cooperation Zone

The Return of Taliban to Afghan Politics: Objectives and Prospects

By He Ming

ABSTRACT: On September 8, 2019, the negotiation between the US and the Taliban broke down. This article offers an analysis of the reasons for this incident, and finds that: (1) The negotiation strategy under the information asymmetry game caused the dilemma of the American-Taliban negotiation; (2) The suspension of talks between the US and the Taliban illustrates that the Afghan Taliban not simply has made a return to Afghan politics, but are aiming for the objective of restoring the Islamic State of Afghanistan; (3) the "Doha Agreement" and the struggle that emerged both before and after its conclusion is a further sign of the Taliban's domestic political agenda following its return; (4) The "foreign strategy" of the Taliban's "rejuvenation strategy", as interpreted in the "Doha Agreement", is more flexible than its domestic claims; (5) The main factors affecting the Taliban's success in achieving its objective of "returning" are complex, and were ultimately the combination of the current state of Afghan politics, America's strategic arrangements and the Taliban's strategic choices. The article holds a final conclusion arguing that it will be very difficult for the Taliban to achieve its objective of restoring the Islamic State of Afghanistan, and that there is still a long way to go in terms of the Afghan peace process.

KEY WORDS: Afghanistan; Taliban; the U. S. ; Islamic State of Afghanistan; Anti-Terrorist Safeguard