

## 国际合法性竞争及缅甸看守政府 外交布局的差序与摇摆\*

张 添\*\*

**【内容提要】** 缅甸军方 2021 年接管国家政权并建立看守政府，外交出现了远近亲疏的差序布局，开始亲近俄罗斯、疏远西方。然而，这种亲疏关系不是一成不变，而是摇摆不定的，这体现在缅甸国内外多方互动过程中。缅甸军方接权后，执政者与反对派竞争的不仅是国内合法性，还有国际合法性，主要体现为竞争所代表国家的合法政府身份、海外利益与价值共识的承认与默认。在国际合法性竞争过程中，执政者在与挑战者不同强弱力量对比的情境下采取不同的策略，在左摇右摆状态下维持外交主动权。该布局主要表现为与俄亲而不近、与中印近而不亲、对东盟依而不靠、与西方疏而不离。

**【关键词】** 缅甸 国际合法性 外交布局 国际承认 国家管理委员会

DOI: 10.16608/j.cnki.nyyj.2022.04.07

2021 年 2 月缅甸军方宣布国家进入紧急状态，军方重新接管国家政权并组建“国家管理委员会”（The State Administration Council），逐步建立看守政府。<sup>①</sup>由于对缅甸军方上台合法性的争议，缅甸很少得到外国或国际

\* 本文是 2020 年国家社科基金重大项目“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”（项目批准号：20&ZD145）的阶段性成果。

\*\* 北京大学区域与国别研究院博士后、助理研究员

① 缅甸军方执政后建立了敏昂莱（Myint Aung Hlaing）领导的“国家管理委员会”（The State Administration Council）行使行政、立法和司法权。2021 年 8 月，“国家管理委员会”改组了“看守政府”，但“国家管理委员会”一直沿用。参见宋清润、郝雪妮：《当前缅甸政局发展及前景评估》，《和平与发展》，2022 年第 2 期，第 96 页。本文认为，“国家管理委员会”和“看守政府”本质上均属“看守政府”，虽然也可用“过渡政府”，但“看守政府”更能体现出军人“看守”和“看管”的意涵。为便于行文，本文中统一称 2021 年 2 月军方再次执政后形成的政府为广义的“看守政府”。

组织的公开承认。受西方国际制裁的影响，缅甸外交无法坚持既有中立倾向的外交传统，体现出明显的差序布局，即对不同国家表现出明显的远近亲疏。尽管缅甸看守政府外交困境重重，却仍在“左摇右摆”的状况下寻求并争取主动权。其一，缅甸并没有更加依靠于中国和印度两个邻国，而是试图与俄罗斯保持更密切的关系。其二，缅甸在乌克兰危机中没有追随西方谴责俄罗斯，也尝试通过与日本的密切往来缓和与西方的关系。其三，缅甸虽坚持自身的东盟国家认同，却有选择性地接受“东盟方式”，即便这导致其首脑和外长无法正常出席东盟峰会和外长会议。对以上“左摇右摆”的格局，既有文献主要有三种解释。第一，从地缘政治和国际格局角度来解读，如认为与俄交好是因美俄博弈加剧，美国对缅制裁将缅推向俄。<sup>①</sup> 第二，从缅甸军方接权的合法性角度来阐释，即“名不正则言不顺”，故难以得到国际认同。<sup>②</sup> 第三，从反抗者对缅甸军方的挑战来讨论，认为“革命运动”的复辟者们具有前全国民主联盟（后简称“民盟”）政府留下的合法性，因此通过广泛的国际动员给缅甸军方外交带来干扰。<sup>③</sup> 以上解释自外而内盘点了缅甸军方接权后面临的诸多外交情境，进而构筑起理解当前缅甸外交复杂性的几条路径，但也存在解释力不足的问题。实际上，缅甸军方执政后出现“远近亲疏”的外交选择，是内外互动中产生的结果，并非其外交原则或政策的直观呈现。缅甸军方接权后出现的合法性挑战源于内部政治力量的广泛动员和国际干预的复合作用。缅甸传统不结盟外交试图与所有国家交好，但军人受反抗者“民族团结政府”的合法性挑战。缅甸军方亲近俄罗斯而“民族团结政府”依靠美国，形成了代理人竞争与大国博弈纠缠的格局，同时中、印、东盟等保持谨慎中立。本文引入国际合法性的相关概念，充分考虑国际体系和大国要素，以阐述军人何以在与反抗者进行国际合法性竞争的过程中通过内外互动保持主动权，进而解释外交差

① Jittipat Poonkham, “A Paradise Lost in the Indo-Pacific? Great Power Politics and International Relations of the Myanmar Tragedy,” in Chosein Yamahata and Bobby Anderson eds., *Demystifying Myanmar's Transition and Political Crisis* (Singapore: Palgrave Macmillan, 2022), pp. 209-229.

② 张添：《缅甸政治“轮回”：合法性竞争与政治共识的瓦解》，《东南亚研究》，2022年第5期，第26页；Zachary Abuza, “Authoritarianism and Resistance in Myanmar,” *War on the Rocks*, Aug. 20, 2021. <https://warontherocks.com/2021/08/totalitarianism-and-resistance-in-myanmar>

③ Ingrid Jordt, “Notes on the Coup in Myanmar: Karmic Kingship, Legitimacy and Sovereignty,” *Contending Modernities Programme*, University of Notre Dame, April 6, 2021. <https://contendingmodernities.nd.edu/global-currents/myanmar-coup-kingship/>

序与摇摆布局形成的合理性。

## 一、国际合法性：概念、来源与研究意义

合法性往往伴随着认同与服从。国内合法性的来源是政府执政的支持者，国际合法性的来源则相对模糊，这就形成了对某个政权是否“具备国际合法性”的分歧。仅就缅甸军政府而言，就有几种不同的叙事结构，比如斯坦伯格（David Steinberg）用权力、治理、绩效和同意来理解缅甸军政府的国际合法性来源，<sup>①</sup>但这实际上是建立在“国内合法性”基础上的，很难解释为什么缅甸军方在国内反抗情绪高涨的情境下某些时候仍能与不少国家保持稳定的关系。泰勒（Robert Taylor）等人用政治文化，例如“选举政治”及其“道义等价”作为国际合法性来源，认为军人“天然缺失”国际合法性，这也很难解释缅甸军方1988年政变后连续20年执政。<sup>②</sup>彼得森（Morten Pederson）、孙韵、李晨阳等用“国际承认”来界定国际合法性，<sup>③</sup>部分诠释了缅甸军方自上而下转型并获得国际认可的过程，但对2021年缅甸军方接权后在缺乏国际承认的情况下如何维系国际合法性就出现解释力不足的情况。本文认为，除了“国际承认”以外，还需要回归合法性的定义，找到能够衡量并解释国际合法性的其他指标，进而理解缅甸军方的外交行为。

<sup>①</sup> David I. Steinberg, “Legitimacy in Burma/Myanmar: Concepts and Implications,” in Narayanan Ganesan and Kyaw Yin Hlaing eds., *Myanmar: State, Society and Ethnicity* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2007), pp. 128-129.

<sup>②</sup> Robert H. Taylor, “‘One Day, One Fathom, Bagan Won’t Move’: On the Myanmar Road to a Constitution,” in Trevor Wilson ed., *Myanmar’s Long Road to National Reconciliation* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2006), p. 6; Po Pyae Shang, “Myanmar’s Foreign Policy: Shifting Legitimacy, Shifting Strategic Culture,” *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 41, Issue 1, 2021, p. 88.

<sup>③</sup> Morten B. Pedersen, “Rethinking International Assistance to Myanmar in a Time of Transition,” in Nick Cheesman et al. eds., *Myanmar’s Transition: Openings, Obstacles, and Opportunities* (Singapore: ISEAS, 2012), pp. 297-298; Yun Sun, “China and the Development of Myanmar,” in Carla P. Freeman ed., *Handbook on China and Developing Countries* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015), pp. 466-467; 李晨阳、张添：《缅甸政治转型与登盛政府对华政策调整》，《东南亚研究》，2018年第2期，第7页。

### （一）合法性与国际合法性

合法性 (Legitimacy) 的核心概念较为多元,<sup>①</sup> 但在国内政治和国别研究中常指对权威统治地位、价值、绩效的认同和服从。国际合法性 (International Legitimacy) 是对合法性概念的外部延伸,<sup>②</sup> 是国家间相互权力关系构成的一种共同体秩序, 并以此建构国家认同、共识和制度体系。<sup>③</sup> 克拉克 (Ian Clark) 用国家间关系冲突的责任与义务来界定国际合法性, 认为其本质是相互政治期许。<sup>④</sup> 西方学者过于强调国际合法性概念的规范性, 而低估了国际社会无政府状态特征的影响。毕竟, 国际合法性不可能建立在他国对本国政府的服从之上, 只是基于某种具有软约束的国际认同而来。基于此, 本文将国际合法性界定为: 某个国家政权、执政者的地位及内外政策的存续得到其他国际行为体的认可, 或不受其他国际行为体的干涉。

### （二）国际合法性的来源与研究意义

国际合法性的来源主要是“国际承认” (recognition) 和“国际共识” (consensus)。前者强调国际行为体正向支持构成的国际合法性, 后者强调国际行为体反向对新政权的延续和不被颠覆形成默认性共识, 可简称为“承认”和“默许”。国际承认指承认该国政权, 并与其建立明确的权力义务关系。一般而言, 对新兴国家或政权的承认都是法理性的, 比如公开外交致电或信函, 邀请该政权高官访问或参与国际多边会议。承认的反面是“不承认”, 在外交场合否认某政权代表该国, 或者转而承认、支持与该政权存在对立关系的反对党或叛军政权。国际共识指默许该国政权的存续和不被颠覆, 而不考虑是否承认的问题。与国际承认强调“身份” (identity)

---

<sup>①</sup> 如韦伯和李普塞特以“统治”与“服从”为核心, 戴维·伊斯顿强调“意识形态、结构和个人品质”, 周丕启认为可以界定为意识形态、有效性和制度。参见 [德] 马克斯·韦伯:《学术与政治》(钱永祥等译), 南宁, 广西师范大学出版社, 2004年版, 第198页; Seymour Martin Lipset, *Political Man* (London: Heinemann, 1969), p. 80; [美] 戴维·伊斯顿:《政治生活的系统分析》(王浦劬译), 北京, 华夏出版社, 1999年版, 第348~374页; 周丕启:《合法性与大战略: 北约体系内美国的霸权护持》, 北京大学出版社, 2005年版, 第67~73页。

<sup>②</sup> Thomas M. Franck, “Legitimacy in the International System,” *American Journal of International Law*, Vol. 82, No. 4, 1988, p. 711.

<sup>③</sup> Thomas M. Franck, *The Power of Legitimacy among Nations* (Oxford: Oxford University Press, 1990), pp. 204-205.

<sup>④</sup> Ian Clark, *Legitimacy in International Society* (Oxford: Oxford University Press, 2005), pp. 1-10.

## 国际合法性竞争及缅甸看守政府外交布局的差序与摇摆

不同，“共识”（consensus）被认为是对公开承认的一种有效理性替代，<sup>①</sup>不排除对既成事实最低限度的承认，即“默许”（acquiescence）。<sup>②</sup>一个新兴政权的出现，对于很多国家来说“承认”或者“不承认”都可能意味着较大的外交成本，因此很多国家宁愿选择观望、不表态和默许的方式，这就给新生政权喘息和调整的空间。随着时间的推移，即便是军人夺权后建立的过渡政权，也可以在国际共识下通过多轮外交取得谅解并逐步取得国际承认。<sup>③</sup>

国际合法性竞争的相关研究主要有三个意义。一是对于中小国家而言，国际合法性往往和国内合法性一样不容忽视。然而，西方理论对国际合法性的认知和应用主要局限在大国，过于强调普适性而忽略了中小国家国情。有必要重新调整适用语境并进行个案研究，以使其更加符合中小国家尤其是转型国家国情。二是对新接管者而言，国际合法性将决定其能否有一个良好的国际政治、市场、法律与舆论环境。外部力量孤立、制裁、诉讼甚至联合干涉，可间接影响该政权国内合法性。通过对国际合法性竞争的分析，有助于理解缅甸军方国内程序合法性问题与国际压力之间的关系。三是缅甸是中国高质量构建“一带一路”和共建“周边命运共同体”的重要邻国。分析和理解缅甸看守政府执政者与对手竞争国际合法性的艰难处境，理性看待其外交在差序与平衡间摇摆的选择可为中国对缅政策提供一定参考。

## 二、国际合法性竞争及其外交影响

国际承认和国际共识来自各主要国际行为体，要争取所有国家和国际组织的承认并非易事，对诉诸强制力而非选举程序上台的军方更难。政权更迭后，互相竞争国内合法性的两个或两个以上的行为体，有可能通过国际合法性竞争来取得外部援助，以便巩固或夺取执政地位。由于合法性竞争是一个此消彼长的过程，当叛军或反对派（后统称挑战者）取得国际承

<sup>①</sup> Nicholas Rescher, *Pluralism: Against the Demand for Consensus* (Oxford: Oxford University Press, 1993), p. 15.

<sup>②</sup> Ian Clark, *Legitimacy in International Society*, pp. 213-214.

<sup>③</sup> 由于“承认”是军人政府争取国际合法性的首要目标，而“共识”和“默许”相对来说优先度靠后，因此本文选择“国际承认”置于“国际共识”之前的逻辑顺序。

认或共识时，执政者的国际承认或共识将受到挑战，进而影响该政权对外政策的制定与实施。

### （一）竞争机制：寻支持、反干涉与求介入

执政者与挑战者竞争国际合法性，即竞争国际承认与国际共识。一是双方都要争取自身得到更多国际行为体的承认，减少对手获取的承认。二是执政者需确保足够的默许和不被干涉，并希望他国或国际组织压制和驱赶挑战者。三是挑战者通过游说确保其存在和壮大得到默许，并鼓励他国或国际组织借由国际法和国际道义介入现政权。就执政方来说，可概括为“寻支持”与“反干涉”，就挑战者而言，则可概括为“寻支持”和“求介入”。借鉴科考（Jean-Marc Coicaud）和克拉克（Ian Clark）等的观点，评估国际合法性的指标包括国际身份、利益捆绑、价值规范与权力平衡。<sup>①</sup>但实际上，西方标准并不适合所有的后起发展中国家。一些通过政变上台的政权经常要求得大国的谅解，以此作为维护和延续其合法性的基础。一些挑战者为推翻现政权则不惜向大国投怀送抱，放弃代表国家主权独立的原则，如委内瑞拉反对派领导人瓜伊多（Juan Guaidó）。因此，“权力平衡”在执政者与挑战者竞争国际合法性时是很难做到的。

对中小国家而言，国际合法性竞争主要在身份、利益与价值规范等方面，但也与西方设立的标准不尽相同。首先是国际身份的争夺。执政者与挑战者都意图争夺代表国家的唯一合法身份，联合国合法席位是最权威的认证，但一些新上台的执政者更看重地区身份的认同，比如20世纪90年代初期的缅甸军方政府就将加入东盟视为改善国际合法性的首要方向。其次是利益关系的争夺。执政者和挑战者都试图继承前政府的海外资产和外资协议，通过海外动员来“截流”外汇。但在中小国家，利益关系主动权往往取决于大国的态度。最后是价值规范的争夺。执政者和挑战者都意图争夺自由、人权、民主的标签，挤压对方的道义空间。但在中小国家，美国等西方国家总是倾向于支持那些与西方保持高度战略一致的政治力量，并为其贴上“自由民主”的标签。多数时候美国都在扶植反对势力，这变

<sup>①</sup> 即越能代表国家取得一定国际地位、建立与他者的利益捆绑、遵守国际法律和道义并且在各国之间相对平衡，就越能得到其他国家或国际组织的青睐。See Jean-Marc Coicaud, *Legitimacy and Politics: A Contribution to the Study of Political Right and Political Responsibility* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), p. 205; Ian Clark, *Legitimacy in International Society*, pp. 1-10.

相增加了挑战者所能获得的价值认同。

**(二) 竞争效果：差序布局与左摇右摆**

理论上，越能争取国际身份、利益关系和价值规范的政治力量，就具有越高的国际合法性。但在中小国家，经常存在大国博弈和代理人冲突的痕迹。一些超级大国更是会“两面下注”，出现博弈双方都能获得一定国际合法性并持续零和博弈的情况。加上博弈双方缺乏信息沟通机制，竞争结果往往是只要双方在一段时间内无法消灭对方，几轮博弈下来最终谁也难剥夺谁的合法性，却助长了外部力量的干涉。对于执政者来说，外交政策的制定既要考虑削弱挑战者的国际承认，又要增强反外国干涉的力度，但在不同程度的合法性竞争场景内，还要兼顾与不同国际行为体的关系。下边结合缅甸军方上台的案例分析四种不同情境（见表1）。

**表1 对立政治力量竞争国际合法性对外交布局的影响**

	执政者国际合法性较强	执政者国际合法性较弱
挑战者国际合法性较强	摇摆不定（同时强调寻支持与反干涉）	呈现差序（更强调反干涉）
挑战者国际合法性较弱	呈现差序（更强调反干涉）	摇摆不定（更强调寻支持）

资料来源：笔者根据相关论述整理。

情境一是执政者和挑战者的国际合法性都弱。军方接管初期，尤其是外界并没有充分预期和准备时，外国政府和国际组织对新上台的政权抱有警惕。同时，反抗者尚未形成气候。为保持新政权稳定，执政者尽量争取更多国家承认或默许，外交摇摆不定、左支右绌。

情境二是执政者的国际合法性弱，而挑战者的国际合法性强。随着军方看守政府组建，反政府力量逐步集结，并在一些域外大国支持下成立流亡政府或反叛军，要求军方归还政权。现政权尚未稳住阵脚，为防挑战者做大，选择疏远支持反对派的国家，亲近支持自己的国家，外交呈现差序状态。

情境三是执政者和挑战者的国际合法性都强。看守政府逐渐巩固，将赢取更多国家的承认与默许。如果缅甸军方无法有效消灭挑战者，对方流亡海外并加强政治动员，则会出现两者“衡强”的局面。为改善自身处境，看守政府同步加强“寻支持”与“反干涉”，可能与反抗者的支持国交涉和改善关系，也可能继续反干涉，外交天平开始摇摆。外交倾向取决于执政者对大国力量对比的判断。外交摇摆越久，国家对外政策也越不稳定。

情境四是执政者的国际合法性强，而挑战者的国际合法性弱。由于调

用资源的能力差异，加上域外大国支持反抗者的边际效益递减，现政权逐渐取得更大的优势。为确保大选后能够脱下军装继续执政，缅甸军方重新强调“反干涉”，外交天平重新偏向与自己亲密的国家。

总之，执政者在双方竞争优势相差大时往往顾及政治生存和延续执政而重点依赖少数大国，而当优势缩小时往往通过平衡手段来扩大交往对象。只要有域外大国的支持，反抗者无法被剿灭，国际合法性竞争就难以避免。竞争意味着强弱之势交替发生，新政权外交布局也便会在差序与摇摆间不断变动。

### 三、历史回溯：缅甸军政国际合法性竞争对军方执政的外交影响

缅甸军方与文官精英数十年缠斗及其背后的大国介入，是导致缅甸外交复杂化的重要背景。两派精英持续进行各自的国际动员，给两者国际合法性竞争提供了条件。

#### （一）军人与文官：两派缅甸精英的国际合法性来源与竞争

缅甸独立后军方曾四次接权，前三次分别是1958年10月、1962年3月和1988年9月。缅甸军方执政因绩效不佳引发数轮合法性危机，但仅就接权行为本身而言，执政并非都面临严重合法性考验。1958年和1962年时国家面临分裂，处于危急存亡之秋，奈温将军接权后致力于维护国家政局稳定，得到了当时不少民众的支持。冷战期间一个国家是否借由选举上台并不作为国际合法性的标准，美苏阵营更关注的是新上台的领袖是否会倒向对方。由于并不存在强大的反对派势力的国际动员，<sup>①</sup> 缅甸得以维系吴努时期确立的中立主义外交原则，<sup>②</sup> 并因奈温时期保持不参与国际事务的姿态被认为奉行一种平衡、极端和消极的中立主义。<sup>③</sup> 1988年军方接权由苏貌（Saw Maung）和丹瑞（Than Shwe）等军官发起，目的是控制国内政治乱

<sup>①</sup> 虽然奈温时期也曾经出现吴努流亡政权（1969~1980），但其并未给当时的奈温政府带来实质性的外交影响，也未得到主要国际行为体的承认。后期吴努受印缅关系改善的影响从印度回国，正式宣告了该“政权”的瓦解，且后期也未有接续，故不做详细阐释。

<sup>②</sup> Frank N. Trager, "The Failure of U Nu and the Return of the Armed Forces in Burma," *The Review of Politics*, Vol. 25, No. 3, 1963, p. 321.

<sup>③</sup> Chi-shad Liang, *Burma's Foreign Relations: Neutralism in Theory and Practice* (Westport: Praeger Publishers, 1990), p. 219.



## 国际合法性竞争及缅甸看守政府外交布局的差序与摇摆

局，到1990年大选前采取了与反对派对话、改革开放的姿态，也并未遇到严峻的合法性挑战。<sup>①</sup>真正的危机是在1990年大选后，缅甸军方拒绝交权给胜选的民盟并软禁该党主席昂山素季（Aung San Suu Kyi），军人和文官两派精英分道扬镳，并在各自的国际动员下寻找自身国际合法性来源，进行了持续数十年的竞争。

就国际承认而言，缅甸军方在1990年拒绝承认大选结果并持续软禁昂山素季，一度被美、欧、印等国谴责，要求其承认1990年大选、释放昂山素季并启动国际制裁。不过，日本1989年后就实际承认了缅甸军方执政的合法性并恢复对缅援助，中国则在与缅甸的外交关系中坚持不结盟、不对抗、不针对第三方，印度也在1993年重启对缅甸外交并恢复承认缅甸政府。在东盟各主要成员国的支持下，缅甸于1997年7月在美国的反对声中正式加入东盟，军方作为国家合法代表的身份得到巩固。相比之下，昂山素季没能借反对派的力量进一步获取国际承认，虽然其堂兄盛温（Sein Win）在美国成立流亡政府“缅甸联邦联合国家政府”（The National Coalition Government of the Union of Burma），但该“流亡政府”不受昂山素季本人控制，也没能在多边场合赢得实质承认。值得注意的是，美国在2003年7月推出的《缅甸自由与民主法案》中的第2（14）条规定“美国的政策是正式承认民盟为1990年大选确定的缅甸人民的合法代表”，并以此作为制裁缅甸的依据。<sup>②</sup>不过即便出现法理上的承认，美国政府还是没有诉诸行动。在2016年昂山素季率民盟在大选中胜出并上台之后，文官精英才在缅甸正式取得国际承认。

就国际共识而言，军方在丹瑞1992年上台后权力得到巩固，并恢复了与美国的接触。克林顿政府支持联合国开发计划署恢复对缅援助，并派专家参与调查和打击金三角毒枭坤沙（Khun Sa），间接表明美国对缅甸军政府地位的默许。军方原打算通过释放昂山素季来缓和与美国的关系，但昂山素季进行全国巡讲时却以“支持缅甸民主化”为由动员西方减少对缅甸军政府的援助，反而引发了缅甸军方与美国关系的紧张。1995年10月昂山

① 李晨阳、张添：《缅军历次接管国家权力的异同》，《世界知识》，2021年第6期，第73页。

② The US Congress, “The Burmese Freedom and Democracy Act, (P. L. 108-61)”. <https://www.congress.gov/public-laws>

素季第一次被释放后，美国响应其动员在1996年加强对缅制裁。<sup>①</sup>2002年5月昂山素季第二次被释放后，2003年5月在德帕因镇遭遇袭击而重新被捕。<sup>②</sup>美国在2003年7月推出《缅甸自由与民主法案》，公布了“史上最严制裁”，并在2005年1月将缅甸与朝鲜和伊朗等国共称为“蔑视民主与人权的集中区”。<sup>③</sup>美方还采取强硬政策，禁止向缅提供人道主义、民主和人权领域之外的援助。<sup>④</sup>此外，美国向东盟施压促缅甸放弃担任2006年东盟轮值主席国，并在2007年缅甸爆发“袈裟革命”后加大多方施压力度，军方加快2008年宪法修订和民主转型。2011年退役军人上台后，一度得到奥巴马政府的认可和支持，缅甸也兑现了2015年实现自由、公正大选的诺言，但代表军方的巩固与发展党惨败。民盟2016年上台后，军方暂时退居幕后。不过，军方在2016~2020年期间借由军政“双头政治”制度保持内政外交自留地，<sup>⑤</sup>例如总司令敏昂莱（Myint Aung Hlaing）积极出访俄罗斯、白俄罗斯和欧盟各国。

总体来看，军方近25年来建立了一定的国际支持者根基，即便到民盟执政时期，也仍有部分国际支持者。民盟为代表的文官精英虽然在美国国会条文里维系着法理上的“被承认”，但其真正代表缅甸政府得到实质承认不到五年。文官精英长期得到欧美的同情和援助，这也使其能够持续获得认同和舆论支持。军方通过国际身份和权力捆绑，在国际合法性竞争中处于优势，但文官精英借由昂山素季的动员和影响也建立了一定的国际身份，

① 例如，美国克林顿政府在1996年10月发布第6925号总统令，对制定、实施或受益于“阻止缅甸民主转型者及其直系亲属”将被禁止进入美国。随后，国会通过1997年《综合拨款法案》叫停对缅援助，又通过1997年《国际紧急经济权力法案》赋予总统以威胁美国国家安全、外交政策和经济等原因发起制裁的权力。<https://www.congress.gov/public-laws>

② 即“德帕因事件”。2003年5月昂山素季率民盟“游行大篷车”进行全国巡回讲座，到达曼德勒西北部的德帕因镇时遭遇了来自巩固与发展协会（USDA）“民间人士”的袭击，导致20~80人死亡，上百人受伤。本次袭击被西方普遍认为是军人针对昂山素季的“暗杀”。See Renaud Egretteau and Larry Jagan, *Soldiers and Diplomacy in Burma: Understanding the Foreign Relations of the Burmese Praetorian State* (Singapore: Nus Press, 2013), p. 189.

③ Ian Bremmer, “The Axis of Tyranny: Bush Signals a Revolution in Foreign Policy,” *The New York Times*, January 29, 2005. <https://www.nytimes.com/2005/01/29/opinion/the-axis-of-tyranny-bush-signals-a-revolution-in-foreign-policy.html>

④ 宋清润、巩小豪：《美国国际开发署对缅甸援助研究（2000~2020财年）》，《南洋问题研究》，2021年第4期，第2页。

⑤ 张添：《后军人时代缅甸的“双头政治”及其外交影响》，《东南亚研究》，2020年第1期，第46页。

## 国际合法性竞争及缅甸看守政府外交布局的差序与摇摆

在价值规范上处于优势。军方在欧美国家及其控制的舆论话语下不受欢迎，但其通过自身的外交模式赢得了俄罗斯、日本、印度和东南亚多国的理解和“默许”，为其将来“权力翻转”做好准备。

### (二) 1988~2016年的国际合法性竞争对缅甸外交的影响

考察 1988~2011 年军方执政期间和 2011~2016 年<sup>①</sup>退役军人执政期间国际合法性竞争对缅甸外交的影响，可作为缅甸军方 2021 年接权后外交走向的重要参考。

#### 1. 接权初期：从摇摆不定到差序依赖（1988~1991）

由于遭到国际制裁并被孤立，缅甸政府在政治和经济上高度倚重中国，一度被解读为偏离了传统中立主义原则。<sup>②</sup> 实际在接权初期，缅方按照西方要求进行国内改革、筹办大选，还重视争取改善与东盟国家和日本的关系。1988 年 12 月，泰国陆军司令永猜裕（Chavalit Yongchaiyudh）访缅，首次对缅甸军方执政做出实际上的承认。1989 年 2 月起，日本开始以人道主义和债务减免为名恢复对缅援助。在反对派崛起之前，缅甸军方国际合法性并不强，此时缅甸军方奉行的是一种摇摆不定和兼顾多方的外交。1990 年拒绝交权后，缅甸军方受西方谴责，同时昂山素季为首的反对派得到广泛同情，后者国际合法性增强，执政者与欧美国家、印度、俄罗斯都保持疏离状态。在此情境下，缅甸军方积极“寻支持”并优先回报那些对军方友好的国家，呈现带有远近亲疏特征的外交差序，在经济上的对华依赖便是突出反映。<sup>③</sup>

#### 2. 摇摆求平衡的反制裁外交（1992~1996）

1992 年 4 月，丹瑞将军上台担任“国家恢复法律与秩序委员会”主席<sup>④</sup>后，缅甸外交重新呈现出摇摆之势。一是积极摆脱对华依赖，积极拓展

<sup>①</sup> 2011~2016 年是退役军人执政时期，之所以考虑该阶段是因为这一阶段缅甸国内执政者集团和挑战者与 1988~2011 年的两大集团有一脉相承的关系。如果 2023 年缅甸军人顺利脱下军装继续执政，很有可能面临与这段时期相似的内外环境。

<sup>②</sup> Wai Sit Mying and Yau Cheung Tin, "China's Enduring Influence over Wa State in Myanmar," *GeoPolitical Monitor*, Dec. 30, 2019. <https://www.geopoliticalmonitor.com/chinas-enduring-influence-over-wa-state-in-myanmar>

<sup>③</sup> 此处“对华依赖”的主要表现之一是中缅贸易额的飙升，1988~1990 年中缅贸易额占缅甸总贸易额的比例年均不到 10%，但 1991 年和 1992 年分别达到 25.77% 和 23.38%。“Direction of Trade Annual,” IMF. <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61013712>

<sup>④</sup> 苏貌接权后成立了“国家恢复法律与秩序委员会”作为国家管理机关。丹瑞上台仍然依托该机构执政，1997 年后改为“国家和平与发展委员会”。参见宋清润、郝雪妮：《当前缅甸政局发展及前景评估》，第 97 页。

与印度、孟加拉国和东盟国家的市场。例如与印度接触，缅方积极回应了印方关于“不愿让中国进入孟加拉湾范围”的所谓诉求。<sup>①</sup>二是积极融入东盟区域一体化。缅甸在新加坡、泰国和印尼的大力支持下于1997年7月正式加入东盟，还加入了其他各类多边组织。<sup>②</sup>三是积极与西方接触并改善关系。1992年丹瑞上台后承诺释放昂山素季，一度取得美国政府谅解，美国放缓制裁脚步。这段时期执政者的国际合法性增强，“国家恢复法律与秩序委员会”政府得到了众多国家承认并取得克林顿政府的默许。丹瑞政府的国际合法性增强，但昂山素季同样名声不减，双方进行了较为激烈的合法性竞争。在昂山素季1996年6月被重新软禁前，缅甸“国家恢复法律与秩序委员会”政府形成了动态平衡更突出的外交布局。

### 3. 干涉危机与对外依赖的差序化（1997~2007）

昂山素季再度入狱让西方高度不满，而缅甸加入东盟时的1997年东南亚地区发生了前所未有的金融危机。欧美在接受缅甸的问题上本就与东盟国家有不同看法，此时东盟各国自身难保，在西方施压下表现出让步姿态，菲律宾议长奥普特甚至建议“制裁缅甸”乃至“取消缅甸东盟成员资格”<sup>③</sup>。2003年5月德帕因事件后，缅甸迎来多轮干涉危机。一是因为德帕因事件的恶劣影响和昂山素季再度被囚禁，美欧制裁中断了军方艰难维系多年的与西方的接触，甚至连东盟国家都有意启动“三驾马车”介入缅甸。<sup>④</sup>二是2006年缅甸因西方压力未能担任东盟轮值主席国一职。三是2007年1月美英联合提出“有关缅甸问题的决议草案”意借安理会介入缅甸（因中俄反对而未通过）。四是“袈裟革命”和“纳尔吉斯”风灾<sup>⑤</sup>后昂山素季“受全国爱戴”的形象被国际舆论热炒，美国扩大对缅甸官员和金融机构的签证

<sup>①</sup> Renaud Egretteau and Larry Jagan, *Back to Old Habits: Isolationism or the Self-Preservation of Burma's Military Regime* (Bangkok: Research Institute on Contemporary Southeast Asia, 2018), p. 22.

<sup>②</sup> 例如缅甸1992年加入大湄公河次区域经济合作组织（GMS）、重新加入“不结盟集团”，1997年加入环孟加拉湾多部门技术与经济合作倡议（BIMSTEC）。

<sup>③</sup> Sol Jose Vanzi, “Pinoy Activists Get 5 Years in Myanmar,” *Philippine Headline News Online*, August 15, 1998. <http://www.newsflash.org/199808/hl/hl000828.htm>

<sup>④</sup> 张添、宋清润：《地区主义与国家建设：浅析缅甸与东盟关系》，载杨静林、庄国土主编：《东盟发展报告（2017）》，北京，社会科学文献出版社，2018年版，第83页。

<sup>⑤</sup> 2007年8月至10月，缅甸爆发“袈裟革命”，仰光、曼德勒等各大主要城市爆发了由僧人参与的反军人游行示威；2008年5月，热带风暴“纳尔吉斯”登陆缅甸，军政府因抗灾不力导致缅甸十多万人死亡或失踪。这两次危机均造成了缅甸军人国际形象的急剧恶化。

国际合法性竞争及缅甸看守政府外交布局的差序与摇摆

禁令。<sup>①</sup> 在军方执政国际合法性下降、反抗者国际合法性相对增强的情况下，缅甸军方不得不更加倚重中俄，<sup>②</sup> 与西方疏离，重新呈现差序。

4. “融入国际社会”与反复摇摆的平衡外交（2008~2016）

军方制定的2008年宪法宣告缅甸将建立一个“有纪律的多党民主制”国家，<sup>③</sup> 丹瑞也将权力交给2010年大选获胜的巩发党，由该党主席、退役军人登盛（Thein Sein）执政。2012年议会补选，民盟夺得45个议席中的43个，一跃成为议会最大反对党，被释放的昂山素季也成为议员。<sup>④</sup> 登盛执政时期是缅甸军政竞争二十年来较为“势均力敌”的时代，昂山素季凭其超凡个人魅力赢得了国内外的广泛认可，但登盛开启的大刀阔斧改革也备受赞誉。2014年11月，奥巴马访缅时亲切会见昂山素季，表态支持其参选并主政，却也在会晤时暗示了对登盛的支持和在2015年大选中愿意“两面下注”的态度。<sup>⑤</sup> 登盛执政时期也是缅甸外交摇摆的五年。2011年5月27日，中缅双方建立全面战略合作伙伴关系，然而在缅甸外长9月访美回国后登盛宣布无限期搁置当时中国在缅最大项目密松水电站。停建密松水电站和缅美关系改善引发外界对缅甸外交“亲西疏华”倾向的猜疑，之后中资大项目的挫折进一步强化了这一观点。<sup>⑥</sup> 不过，登盛积极避免中缅关系恶化，如2014年11月登盛会见中国总理李克强，表示愿意提升中缅战略

<sup>①</sup> Michael F. Martin, “U. S. Sanctions on Burma 7-5700 (R41336),” CRS Report for Congress, Congressional Research Service, Oct. 19, 2012, pp. 1-25. <https://sgp.fas.org/crs/row/R41336.pdf>

<sup>②</sup> 如2006~2007年，中缅贸易额增速高达41.11%，同比提高近一倍。缅甸还从俄罗斯进口至少9架Mi-35武装直升机以及12架Mi-17运输直升机。See IMF, “Direction of Trade Statistics, Year Book 2008,” p. 359, <https://www.elibrary.imf.org/downloadpdf/book/9781589067547/9781589067547.pdf>; Bertil Linter, “Russia Plots Its Next Moves on the Myanmar Chessboard,” *The Irrawaddy*, April. 5, 2021. <https://www.irrawaddy.com/opinion/guest-column/russia-plots-next-moves-myanmar-chessboard.html>

<sup>③</sup> *Constitution of the Republic of the Union of Myanmar (2008)* (Yangon: Printing & Publishing Enterprise, Ministry of Information, Myanmar, 2008), Article 6d.

<sup>④</sup> 昂山素季在2010年大选结束后才得到释放，此前民盟和主要的反对派政党都拒绝参选，众多前军人政权的挑战者都处于在野状态。

<sup>⑤</sup> “Barack Obama’s Historic Myanmar Visit: Praise and Pressure,” *The Economic Times*, Nov. 19, 2012. <https://economictimes.indiatimes.com/people/barack-obamas-historic-myanmar-visit-praise-and-pressure/slideshow/17534072.cms>

<sup>⑥</sup> 例如2012年6月中资项目莱比塘铜矿因遭当地民众抗议而被迫暂停，2014年7月缅方宣布中缅铁路项目搁浅等。

合作水平，支持中国“一带一路”和亚投行建设。<sup>①</sup> 反对党民盟领袖昂山素季也在尽力争取中国支持。例如，昂山素季作为调查中资莱比塘铜矿停工事宜的负责人，2013年3月提交报告主张项目继续实施。2015年6月，昂山素季作为民盟党主席访华，强调“致力于两国友好关系发展至关重要”。<sup>②</sup> 在相互竞争的两“衡强”的情况下，缅甸军方既要扩大国际支持者，同时也要积极“反干涉”。在密集外交的作用下，反复调节、摇摆不定成为缅甸转型前后的“新常态”。

#### 四、差序与摇摆：缅甸军方2021年接权后的外交布局

截至2022年10月，缅甸军方已执政一年半有余。民盟部分议员和民族武装组织结成了有体系和有动员力的“民族团结政府”。加上美欧国家、前民盟政府驻联合国代表觉莫吞（Kyaw Moe Tun）支持“民族团结政府”，反对派获得的国际支持增强。为应对国际谴责，维系外交主动性，敏昂莱政府在一年内建立了差序与摇摆并存的外交格局。

##### （一）2021年缅甸军方接权后形成的军政国际合法性竞争

2021年接权后缅甸军方搭建了由“国家管理委员会”主席敏昂莱、外交部、国际合作部部长搭建的外交班子。为了增强国际合法性，军方一是通过“寻支持”获取国际承认，借与俄罗斯、白俄罗斯、塞尔维亚等国历史上形成的利益捆绑，以军事贸易为基础扩大与这些国家的交往。二是“反干涉”并求得国际共识。缅方谴责一些外国使领馆对缅甸军方“政变”的界定和“要求放人”的要求无异于“公然干涉缅甸内政”，违反1961年《维也纳外交关系公约》第41条。<sup>③</sup> 此外，军方还强化了在国际身份、利益和价值规范方面的外交布局。其一，外交部组织定期“事态发展声明”，说明军方政府是“唯一代表缅甸的合法政府”。引用缅甸宪法有关召开议会特别会议的条款、总统履责规范和召开国防安全委员会的规定，说明前政府“违法”，指控民盟选举舞弊。<sup>④</sup> 其二，进一步加强与俄罗斯全方位的利益捆

① 《亚投行提供宝贵支持（共鸣）》，载《人民日报》，2014年11月10日，第05版。

② 《习近平会见缅甸全国民主联盟代表团》，央视网，2015年6月11日。<http://tv.cctv.com/2015/06/11/VIDE1434021321914388.shtml>

③ “Press Statement of MOFA,” *The Global New Light of Myanmar*, Feb. 21, 2022, p. 2.

④ “Press Statement of MOFA,” *The Global New Light of Myanmar*, Mar. 1, 2021, p. 1.

国际合法性竞争及缅甸看守政府外交布局的差序与摇摆

绑。2021年6月，敏昂莱首访俄罗斯，签下价值23亿美元的武器大单，锚定两国在农产品生产、发电、原油勘探和港口工业等领域的合作。<sup>①</sup> 2022年7月，敏昂莱再次访俄，再购6架苏—30SME战机。<sup>②</sup> 其三，认定以“民族团结政府”为首的反对派是“恐怖分子”，建立“反恐”共识，指责联合国人权理事会第48届会议中缅甸独立调查机制（IIMM）的报告美化了“民族团结政府”的“恐怖行为”。<sup>③</sup>

作为挑战者的“民族团结政府”则建立了以“副总统”杜瓦拉希拉（Duwa Lashi La）、“总理”曼温凯丹（Mahn Win Khaing Than）和“国际合作部”部长萨萨（Sa Sa）为班底的对外交往机制，任命仍在狱中的昂山素季为国务资政。其获取国际合法性的方式与缅甸军方针锋相对。一是“巧借”国际舆论对缅甸军方不利的言论争取国际承认。缅甸军方上台后宣布前民盟政府驻联合国大使觉莫吞非法并试图任命新大使，但联合国大会在2021年12月6日投票决定“推迟就缅甸代表问题做出决定”，从而使觉莫吞继续代表缅甸列席联合国大会。<sup>④</sup> 觉莫吞坚定支持前政府民盟，认可“民族团结政府”是“缅甸唯一合法政府”，还利用自己在联合国席位“投票”并将其解释为缅甸国家行为。<sup>⑤</sup> 二是利用各国同情建立国际共识。“民族团结政府”借昂山素季的威望，在各国建立办事处，例如在法国、捷克、韩国、澳大利亚等。与此同时，“民族团结政府”也与缅甸军方在身份、利益和价值规范方面竞争国际合法性。其一，论证军方“非法政变”系违宪行为，“国家管理委员会”和看守政府不具备合法性。如借由国际宪法专家论证，指军方无法跳过弹劾程序直接取代总统，代总统无权把权力交给总

<sup>①</sup> “Myanmar and Russia’s Close Post-Coup Relationship,” *The Irrawaddy*, Nov. 2, 2021. <https://www.irrawaddy.com/specials/myanmar-and-russias-close-post-coup-relationship.html>

<sup>②</sup> “Myanmar Regime Takes Delivery of Two Su-30 Fighter Jets from Russia,” *The Irrawaddy*, July 4, 2022. <https://www.irrawaddy.com/news/burma/myanmar-regime-takes-delivery-of-two-su-30-fighter-jets-from-russia.html#:~:text=He%20confirmed%20that%20the%20two,by%20Russia's%20Sukhoi%20Aviation%20Corporation>

<sup>③</sup> “Myanmar Rejects Politically Motivated Human Rights Mechanisms and Their Unprofessional Conclusions,” *The Global New Light of Myanmar*, Sep. 25, 2021, p. 1.

<sup>④</sup> 《联合国大会推迟就阿富汗和缅甸席位问题做出决定》，联合国网站，2021年12月6日。 <https://news.un.org/zh/story/2021/12/1095542>

<sup>⑤</sup> Najibullah Lalzoy, “Afghanistan to Vote against Russia in UN,” *The Khaama Press*, Mar. 2, 2022. <https://www.khaama.com/afghanistan-to-vote-against-russia-in-un-876587>

司令。<sup>①</sup>其二，建立利益捆绑。“民族团结政府”发布数字货币和虚拟债券，并动员海外缅甸人购买，其中发布的泰达币（Tether）实际上和美元挂钩。<sup>②</sup>三是将军方推向自由、民主的对立面，反驳称对方才是“恐怖分子”，其依据是“暴力镇压参与公民抗命运动者，破坏人民生命权、人身自由权、安全权”。<sup>③</sup>

从一年多的局势演进看，缅甸军方基本占据国际合法性竞争的优势。其一，缅甸军方获得了一些国家的公开承认和大多数国家的默许。2022年1月4日缅甸独立日时，俄罗斯总统普京与柬埔寨首相洪森正式致贺“缅甸国家管理委员会主席、缅甸联邦总理敏昂莱”，塞尔维亚和朝鲜也分别向缅甸外长发出贺信。<sup>④</sup>其二，“民族团结政府”虽有前政府驻联合国代表莫吞的支持，并且在美国国会得到《国防授权法案》的支持，<sup>⑤</sup>在欧洲议会和法国议会得到声援，<sup>⑥</sup>但截至2022年10月尚未得到其他国家政府公开承

① Melissa Crouch, “The Illegality of Myanmar’s Coup,” February 7, 2021, <https://melissacrouch.com/2021/02/07/the-illegality-of-myanmars-coup>; Kimana Zulueta-Fülsche, “The Struggle for Legitimacy in Post-Coup Myanmar,” Carnegie Europe, April 14, 2021. <https://carnegieeurope.eu/2021/04/14/struggle-for-legitimacy-in-post-coup-myanmar-pub-84302>

② “Myanmar Parallel Government to Challenge Regime with \$ 700m Budget,” Nikkei Asia, Sep. 2, 2021. <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Myanmar-Crisis/Myanmar-parallel-government-to-challenge-regime-with-700m-budget>

③ 此观点来自缅甸反对派“民族团结政府”的立法机构“当选议员代表委员会”（Committee Representing Pyidaungsu Hluttaw, CRPH）的官方声明。参见《在发生暴力事件时，他们有权依法进行自卫》，“当选议员代表委员会”网站，2021年3月14日。 <https://crphmyanmar.org/1175-2/>

④ “Foreign Heads of State Send Felicitations to Chairman of the State Administration Council of the Republic of the Union of Myanmar Prime Minister Senior General Min Aung Hlaing,” *The Global New Light of Myanmar*, Jan. 4, 2022, p. 2; “Ministers of Foreign Affairs Send Felicitations to the Union Minister of Ministry of Foreign Affairs,” *The Global New Light of Myanmar*, Jan. 4, 2022, p. 2.

⑤ “The U. S. Senate Passes the Bipartisan Amendment in the National Defense Authorization Act to Support Democracy in Myanmar,” *Eleven Myanmar*, Dec. 28, 2021. <https://elevenmyanmar.com/news/the-us-senate-passes-the-bipartisan-amendment-in-the-national-defense-authorization-act-to>

⑥ “RÉSOLUTION Portant sur la Nécessité de Reconnaître le Gouvernement d’Unité Nationale de Birmanie,” N° 2 SÉNAT, 5 Octobre 2021, <https://www.senat.fr/petite-loi-ameli/2020-2021/647.html>; Sebastian Strangio, “EU Parliament Voices Support for Myanmar’s Opposition Government,” *The Diplomat*, Oct. 11, 2021. <https://thediplomat.com/2021/10/eu-parliament-voices-support-for-myanmars-opposition-government>



认。其三，各国普遍接受东盟“五点共识”<sup>①</sup>，而该共识本质上是接受缅甸军方接权的现实，并主张通过谈判来解决缅甸危机。相反，“民族团结政府”仰仗西方支持“求介入”的做法不得人心，其反军方的手段日益暴恐化，也使很多国内存在分离运动的国家对其保持距离。

## （二）缅甸看守政府的外交差序及“左摇右摆”的外交布局

缅甸看守政府在争取其他国际行为体不同程度“承认”或“默许”过程中形成的差异，构成其外交差序布局的基础。由于政府的合法性经历了和反对派此起彼伏的竞争过程，因而缅甸外交也是“左摇右摆”，其基本特点是“与俄亲而不近，与中印近而不亲，与西方疏而不离，对东盟依而不靠”。

### 1. 与俄罗斯的关系：亲而不近

缅甸对俄关系在缅甸军方接权后不断得到强化，西方舆论持续渲染俄缅结盟论，认为俄罗斯是支持缅甸“新军事统治者的最坚定信号”<sup>②</sup>。不过，缅甸军方推进对俄外交也并非一帆风顺。

首先，对俄亲近的出发点是外交突围。军方上台伊始，对所有国家都保持谨慎观望，缅俄关系正式走近是在2021年3月下旬。由于社会骚乱增多，反对派展开多渠道内外动员，美欧加大武器禁运和制裁，国际合法性竞争压力空前加大。3月27日俄罗斯国防部副部长福明（Aleksandr Fomin）出席缅甸建军节，这对缅甸军方来说是与俄罗斯建立战略捆绑、确保新政权安全的绝佳机会。6月底，敏昂莱赴俄参加莫斯科国际安全会议，同时代表缅甸政府正式访俄。除了签下数十亿美元大单，敏昂莱还接受俄罗斯国际新闻通讯社采访，向世界通告军方对国内形势的见解，意在取得更多国家的谅解。

其次，根据实际目标和形势发展来推进对俄关系。俄罗斯在双边场合支持缅甸，但在国际多边场合表态慎重。俄方明确表达了对东盟“五点共识”的支持，而缅方不太愿意接受“五点共识”中有关军政和解的条款。此外，俄方在安理会坚持“反对干涉缅甸”的立场，但在联合国大会则保

<sup>①</sup> 东盟在2021年4月24日缅甸问题特别会议上提出的解决缅甸问题“五点共识”，即“停止暴力、建设性对话、调解对话、人道主义援助和特使会晤”。See “Myanmar Junta Says no to ASEAN Envoy Visit until ‘Stability’ Established,” Mizzima, May 9, 2021. <https://www.mizzima.com/article/myanmar-junta-says-no-asean-envoy-visit-until-stability-established>

<sup>②</sup> “Russia Seeks Stronger Military Ties with Myanmar amid International Condemnation over Coup,” *South China Morning Post*, Mar. 26, 2021. <https://www.scmp.com/news/asia/southeast-asia/article/3127206/russia-seeks-stronger-military-ties-myanmar-amid>

持开放态度，对各国不同意缅甸看守政府代表出席 2021 年 9 月第 76 届联合国大会也未表态反对。2021 年下半年缅俄虽然继续走近，但重点从政治转向经济，如举办第一届缅俄企业家对话会，探讨缅方出口至俄罗斯的产品免关税问题，签署两国经贸合作谅解备忘录等。不过，目前俄方仅是缅甸的第 22 大外资来源国，双方贸易仍主要依赖于军备，两国合作短期内难以产生结构性突破。

再次，俄乌冲突后缅俄“抱团”而难“取暖”。俄乌冲突爆发后，缅甸发言人佐敏吞在接受采访时指责美国破坏俄罗斯主权，挑起乌克兰危机。<sup>①</sup> 缅方表示理解俄罗斯维护自身安全的意图，并指责乌克兰是西方傀儡。<sup>②</sup> 缅甸表示理解俄罗斯的一大背景是，缅甸军方在 2022 年 2 月正好执政满一年，而美国总统拜登公开讲话表示“如果缅甸军方继续阻止缅甸人民发出民主的声音，将让军方及其支持者付出更大代价”。<sup>③</sup> 缅甸军方表态“支持俄罗斯”之后，仍未被免职的前民盟政府驻联合国大使觉莫吞投票“代表缅甸反对俄罗斯”，形成“两个缅甸”对峙的情形，本质上反映出缅甸军方未能在国际合法性竞争中击败反对派的事实。缅俄两国的亲密发展并未缓解两国存在的外交困局，反而因俄乌冲突的持续胶着恶化了两国的国际形象。2022 年 7 月缅俄在莫斯科联合主办东盟国防部长会议，澳大利亚等国带头拒绝参会，该会还遭到 400 多个国际组织的抵制，以此表达对两个国家的不满情绪。<sup>④</sup>

目前，缅俄关系继续热络推进。2022 年 5 月，泰国、马来西亚与日本企业退出缅甸耶德贡天然气田后，俄罗斯称将填补外资撤离后的能源行业空白区。<sup>⑤</sup> 2022 年 6 月，缅甸代表团参加第 25 届圣彼得堡国际经济论坛，投资部部长昂乃乌（Aung Naing Oo）建议用卢布进行欧亚经济联盟和东盟

① “Myanmar’s Military Council Supports Russia’s Invasion of Ukraine,” The VOA News, Feb. 25, 2022. <https://www.voanews.com/a/myanmar-s-military-council-supports-russia-s-invasion-of-ukraine/6458527.html>; 《缅甸政府支持俄罗斯在乌克兰局势中采取的行动》，俄罗斯卫星通讯社，2022 年 2 月 28 日。 <https://sputniknews.cn/20220228/1039608539.html/>

② 《从历史中透视乌克兰的教训》，载《缅甸之光》，2022 年 2 月 27 日，第 8~9 版。

③ “Statement by President Joe Biden Marking One Year since the Coup in Burma,” The White House, Jan. 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>

④ 《俄缅主导的会谈面临国际反对》，载《今日缅甸》，2022 年 7 月 14 日。 <https://www.myanmar-now.org/mm/news/11973>

⑤ “Myanmar Junta Claims Russia to Enter Energy Industry,” *Eurasia Review*, July. 17, 2022. <https://www.eurasiareview.com/07052022-myanmar-junta-claims-russia-to-enter-energy-industry>

## 国际合法性竞争及缅甸看守政府外交布局的差序与摇摆

国家之间结算。<sup>①</sup> 2022年9月上旬，敏昂莱与普京会晤，双方称将加大核能方面的合作。<sup>②</sup> 不过，碍于两国地理相隔，加上语言、文化隔阂，很难沿着目前战略捆绑继续走近。在西方鼓励下，反对派不断渲染俄罗斯的负面形象，缅甸军方要巩固执政绩效，吸引更多外资，确保顺利过渡，将考虑争取更多国家的支持，而不会仅仅倚重俄罗斯。

### 2. 与中国和印度关系：近而不亲

从地缘来看，中国和印度是缅甸无法选择、必须要处理好关系的大国和邻国，两国对于缅甸军方接权的態度基本上秉持“不干涉内政”的原则，同时严正关切缅甸安全形势尤其是边境安全。缅甸军方有意争取中印来巩固其国际合法性，但受制于反对派动员、安全顾虑和国际博弈影响，敏昂莱政府与两国关系保持着一定的距离。敏昂莱在外交政策委员会会议上评价与中国和印度两国关系时提到“与两国关系必须采取谨慎措施，其他国家也在关注缅甸与这两个国家的关系”<sup>③</sup>，反映出缅甸军政府“近而不亲”的心态。

就中国而言，缅甸军方对中方相对独立的积极外交政策进行了一段时间的自我调适。中方始终保持对缅甸问题的独立、自主、负责任大国姿态，鼓励冲突双方谈判解决问题，并提出一系列务实建议。比如，国务委员兼外长王毅提出“和平、调停、友好”三点主张。<sup>④</sup> 中方坚决反对干涉缅甸内政，强调“要避免联合国安理会不当介入，要避免外部势力干涉”，<sup>⑤</sup> 并在2021年6月联合国大会“关于缅甸局势的声明”中投弃权票。<sup>⑥</sup> 中方支持东盟关于解决缅甸问题“五点共识”的立场，提议各方理性协商，也未支持军方代表缅甸出席第76届联合国大会。缅甸逐步理解中方在对缅合作中“去政治化”的务实态度，积极赞赏中方利用澜湄基金援助缅甸的承诺。同时，緬

<sup>①</sup> 《缅甸投资部长：缅甸和俄罗斯正在商讨使用“世界和平”银行卡》，俄罗斯卫星通讯社，2022年6月18日。<https://sputniknews.cn/20220618/1042010983.html>

<sup>②</sup> “SAC Chairman Prime Minister Senior General Min Aung Hlaing Holds Talks with President of Russia,” *The Global New Light of Myanmar*, September 8, 2022, pp. 1-2.

<sup>③</sup> “Myanmar Continues to Practise Independent, Active and Non-aligned Foreign Policy: Senior General,” *The Global New Light of Myanmar*, February 19, 2021, pp. 1-3.

<sup>④</sup> 《王毅就缅甸局势提出中方三点主张》，人民网，2021年3月7日。<http://world.people.com.cn/n1/2021/0307/c1002-32045027.html>

<sup>⑤</sup> 《王毅谈对缅甸局势的“三个支持”“三个避免”》，人民网，2021年4月3日。<http://world.people.com.cn/n1/2021/0403/c1002-32069072.html>

<sup>⑥</sup> “The Situation in Myanmar,” UN Revolution A/75/PV.83, June 18, 2021, p. 5, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N21/153/22/PDF/N2115322.pdf?OpenElement>

方积极配合中资“改善民生、深化抗疫合作”，在应对“第三波疫情”的压力下较好维护了民众的生命安全。此外，缅方也注意到美欧试图通过新冠病毒溯源政治化借机反华的意图，通过卫生部正式声明驰援中方。<sup>①</sup>

印度对缅甸局势也有独立的判断和处理方式，倡导政治、军事、经济分离，也促使缅甸对印政策多元化。首先，缅方与印方达成“建立民主”的价值共识，但表明缅甸军方将走不同于前政府的民主路线。缅方同意印方“合乎缅甸民意的民主联邦”要求，但主张在缅甸军方主导下建立“有纪律的民主”<sup>②</sup>。其次，缅甸军方加强与印方的军事合作，如缅甸海军司令莫昂受邀出席在印度果阿举行的第三届果阿海事秘密会议，<sup>③</sup> 缅印军队还合作剿灭在缅印边境盘踞的印度曼尼普尔与纳加反叛组织的阵地。<sup>④</sup> 再次，缅印经济合作也有所推进。敏昂莱于2021年12月23日在仰光与印度外秘斯林格拉（Harsh Vardhan Shringla）会晤，双方承诺扩大两国贸易成果，深化卡拉丹江项目等合作。<sup>⑤</sup> 不过在多边外交场合，印方态度有时也追随他国。2021年10月28日的印度—东盟峰会与2022年6月16日的印度—东盟外长特别会，印方均未邀请缅甸看守政府总理敏昂莱和外长温纳貌伦（Wunna Maung Lwin）出席，印方对此的解释是“旨在遵循东盟外长会和美国—东盟峰会的意见及东盟国家的协定”。<sup>⑥</sup>

总之，中印积极开展与缅甸经济发展和疫情方面的合作，但两国均不

① 《缅甸卫生部发表声明反对新冠病毒溯源政治化》，中国驻缅大使馆，2021年9月2日。  
[http://mm.china-embassy.org/xwdt/202109/t20210902\\_8906425.htm](http://mm.china-embassy.org/xwdt/202109/t20210902_8906425.htm)

② Anita Joshua, “Foreign Secretary Begins Two-day Visit to Myanmar,” *The Telegraph*, December 23, 2021, <https://www.telegraphindia.com/india/india-reaches-out-to-junta-foreign-secretary-hv-shringla-begins-myanmar-visit/cid/1844459>; 《敏昂莱大将接见印度外交秘书喀什·瓦德汗·斯林格拉》，*Myanmar Alinn Daily*, Dec. 24, 2021. <https://www.moi.gov.mm/mal/24-dec-21>

③ 《海军总司令前往印度参加果阿海事秘密会议》，载《妙瓦底新闻》，2022年1月6日，第01版。

④ “Visit of Foreign Secretary Shri Harsh Vardhan Shringla to Myanmar (December 22-23, 2021),” Ministry of External Affairs, Government of India, Dec. 23, 2021. <https://mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/34723/Visit+of+Foreign+Secretary+Shri+Harsh+Vardhan+Shringla+to+Myanmar+December+2223+2021/>

⑤ “U Wunna Maung Lwin, Union Minister for Foreign Affairs Receives Indian Delegation Led by Shri Harsh Vardhan Shringla, Foreign Secretary of India,” *The Global New Light of Myanmar*, Dec. 24, 2021, p. 7.

⑥ “Myanmar Foreign Minister May not Get ASEAN Meet Call,” *The Hindu*, June 16, 2022. <https://www.thehindu.com/news/international/myanmar-foreign-minister-excluded-from-asean-india-meeting/article65530609.ece>

### 国际合法性竞争及缅甸看守政府外交布局的差序与摇摆

在缅甸冲突政治力量间站队。中印有相似的逻辑，即地区的安全与稳定，中方重视“一带一路”沿线国的安全，印方也关注“东向行动政策”的实施环境。即使两国能够接受缅甸军方上台及其自上而下的改革，也很难很快接受缅甸军方突发接权，因为这对于两国在缅投资和公民安全带来极大威胁。同时，两国也很难接受“民族团结政府”这支流亡力量，因为两国均受分离主义的困扰，仍会坚持不干涉原则。不过，缅甸军方与中印保持紧密联系，总体上有有助于缓解受国际孤立的困境。

#### 3. 与东盟国家的关系：依而不靠

作为东盟成员，缅甸争取其他东盟国家支持有利于强化国家认同，然而缅方对各大国都认可的东盟方式“五点共识”持保留态度。缅甸不接受外国调停斡旋，也不接受东盟特使劝和促谈，不愿按“五点共识”要求与反对派对话。同时，“民族团结政府”也拒绝接受对话，这使得东盟陷入一种缅甸需要依靠但又“靠不住”的尴尬境地。

其一，缅甸军方与反对派分歧严重，无法兑现全部“五点共识”。缅方表明“停止暴力”的诚意，宣布与多支民族武装“无限期停火”，但认定“民族团结政府”支持者为“恐怖分子”而拒绝停火。加上后者间歇性袭击军警，手段有暴恐化倾向，特使调停和对话更无从着手。缅方积极配合东盟特使到访，支持建立东盟人道主义援助中心（ASEAN Coordinating Center for Humanitarian Assistance）协助机制。然而，东盟特使布拉索昆（Prak Sokhonn）在2022年3月和6月两度访缅均无法如愿见到昂山素季。2022年1月，东盟轮值主席国柬埔寨首相洪森访缅并公开承认缅甸看守政府，以此作为换取缅甸军方在“五点共识”方面的妥协，<sup>①</sup>但缅甸军方后来连续拒绝了洪森两次调解的请求。一是拒绝释放昂山素季的前外国经济顾问肖恩·特纳尔（Sean Turnell），二是拒绝放弃处决前民盟议员和反对派人士。洪森在接受采访时沮丧地表示，“缅甸人民正在摧毁自己的国家”<sup>②</sup>。

<sup>①</sup> Sebastian Strangio, “Uncertainty, Criticism ahead of Hun Sen’s Myanmar Visit the Cambodian Leader Has Opted for Direct Talks with the Country’s Coup Leader Min Aung Hlaing,” *The Diplomat*, January 6, 2022. <https://thediplomat.com/2022/01/uncertainty-criticism-ahead-of-hun-sen-myanmar-visit>

<sup>②</sup> 《柬埔寨首相洪森表示，缅甸人民正在摧毁自己的国家》，载《十一新闻》，2022年5月12日。 <https://news-eleven.com/article/230557>；“Myanmar Junta Rejects Cambodia’s Plea not to Execute Activists,” *The Irrawaddy*, June 13, 2022. <https://www.irrawaddy.com/news/burma/myanmar-junta-rejects-cambodias-plea-not-to-execute-activists.html>

其二，缅甸将东盟作为反干涉的屏障。洪森遇到的挫折表明现有东盟方案有待优化，但东盟方式要维护成员国自主权，就很难有效约束缅甸军方。缅甸军方之所以愿意依靠东盟，更多是为“反干涉”而非“寻支持”，因为东盟能给予的支持远比不上大国更有效。2021年东盟特使、文莱第二外长艾瑞万（Erywan）未能与缅甸军方当局达成共识，不仅最终未能访缅，东盟其他国家也拒绝敏昂莱出席10月的东盟峰会，缅方则批评盟友受西方压力违背了东盟宗旨和原则。<sup>①</sup> 2022年，缅甸陆续被禁止参加东盟外长会、东盟—美国峰会和东盟—印度外长会议，但缅甸军方除指责其他成员国违背《东盟宪章》及《东南亚友好合作条约》中的尊重主权和平等原则<sup>②</sup>外，并没有其他实质性的外交改善行动。

其三，东盟国家在缅甸问题上分裂态势加剧，这又进一步强化了缅甸东盟政策的游离姿态。部分国家率先恢复与缅甸关系，如泰国需大量的缅甸海外劳工，重启合同发放，至6月共聘用了15.1万名缅甸劳工。<sup>③</sup> 为协调解决缅甸问题，泰国还单独任命了外交部长顾问彭菲莫（Pornpimol Kanchanalak）女士为缅甸问题特使。部分东盟国家则开始与反对派加强接触，例如马来西亚外长公开提议东盟与“民族团结政府”建立非正式接触，并与后者代表举行了非正式会晤。<sup>④</sup>

虽然缅甸军方和反对派都在争取东盟，但客观来说反对派很难被东盟多数国家接受。反对派做强不仅会加剧缅甸国内震荡并通过难民危机和人道主义灾难转嫁给东盟国家，还会鼓动其他东盟成员的分离主义者加强外部动员而引发骚乱，这是众多东盟国家不想面对的。虽然部分东盟国家对缅甸军方不满，但东盟总体上不愿让外部势力插手解决东盟内部事务。缅甸军方较好利用了东盟国家的“屏障”作用，继续在“寻支持”和“反干

<sup>①</sup> 《东盟峰会不邀请敏昂莱 改邀非政治代表出席》，载《星洲日报》，2021年10月16日。  
<https://www.sinchew.com.my/20211016/>

<sup>②</sup> “Press Release by the Ministry of Foreign Affairs on the ASEAN-U.S. Special Summit,” Ministry of Foreign Affairs, Myanmar, May 14, 2022. <https://www.mofa.gov.mm/press-release-by-the-ministry-of-foreign-affairs-on-the-asean-u-s-special-summit/>

<sup>③</sup> “Most Asian Countries Interested in Recruiting Myanmar Workers under MoU System,” *The Global New Light of Myanmar*, June. 9, 2022, p. 5.

<sup>④</sup> 《马来西亚外交部长和民族团结政府部长道津马昂会面讨论缅甸问题》，美国之音缅文版，2022年5月15日。  
<https://burmese.voanews.com/a/malaysia-foreign-minister-meet-daw-zin-mar-aung/6573694.html>

涉”之间保持游离姿态。

#### 4. 与美国及其盟友的关系：疏而不离

缅甸军方接权后，在心理距离上与美国及其盟友保持较远距离。这种局面与作为大国的美国难脱干系：一方面，缅甸军方接权时恰逢美国民主党总统拜登上台，而十年前缅甸民主转型的开启同样适逢美国民主党总统奥巴马上台，拜登当时是奥巴马的副手。缅甸转型一直作为民主党“亚洲民主样板”政绩工程的一部分，缅甸军方的回归则走到了美式民主规范的对立面。拜登政府为迎合国内选民价值偏好和满足利益集团诉求，势必在外交上对缅甸做出惩罚。另一方面，缅甸军方接权让拜登政府有了借“印太战略”向东南亚强势介入并牵制中国的由头，国务卿布林肯称之为“拜登政府的第一场外交危机”<sup>①</sup>，并借机将美国外交矛头指向中国。白宫秉持强烈的价值取向，组织盟友集体介入缅甸内政，最直接的手段就是扶持“民族团结政府”代表的反抗者。美国国会通过有效期达60年的《美国国防授权法案》敦促白宫使“民族团结政府”合法化，拒绝承认缅甸军方看守政府的合法性并对其制裁。<sup>②</sup>

因此，缅甸对美政策一开始就围绕着“反干涉”而来，但缅甸自己不足以对抗美国，也借由外交手段寻求外部支持或转移外部矛盾。首先，求助于俄罗斯。缅甸有效利用美俄博弈，在得到俄罗斯的军备支持后，敏昂莱直接在公开讲话中指责美国“支持反叛者系新殖民主义行为”。<sup>③</sup>在接受俄罗斯媒体采访时，敏昂莱直接批评“西方干涉缅甸内政”。<sup>④</sup>其次，反对美国盟友。美国站在“民主世界”的道义制高点来“领导盟友解决缅甸政变”<sup>⑤</sup>。法国、

<sup>①</sup> “US State Secretary Blinken Expresses Concern over Myanmar Military Coup,” *The Himalayan Times*, Feb. 1, 2021. <https://thehimalayantimes.com/world/us-state-secretary-blinken-expresses-concern-over-myanmar-military-coup>

<sup>②</sup> Zachary Abuza, “What the National Defense Authorization Act Means for US Policy toward Myanmar,” *The Diplomat*, Dec. 31, 2021. <https://thediplomat.com/2021/12/what-the-national-defense-authorization-act-means-for-us-policy-toward-myanmar>

<sup>③</sup> “Message Sent by State Administration Council Chairman Prime Minister Senior General Min Aung Hlaing on Occasion of Marking 74th Anniversary of Independence Day which Falls on 4 January 2022,” *The Global New Light of Myanmar*, Jan. 4, 2022, p. 3.

<sup>④</sup> “Union Minister Lt-Gen Yar Pyae Joins Virtual ASEAN Russian Federation Summit on Security Affairs,” *The Global New Light of Myanmar*, June. 29, 2021, p. 3.

<sup>⑤</sup> “Remarks by President Biden on America’s Place in the World,” The White House, Feb. 4, 2021. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>

欧盟议会投票支持“民族团结政府”，英国、韩国、澳大利亚和欧洲不少国家同意该组织设代表处，日本则默许大阪、名古屋和神户等城市的外籍人士自发向该组织捐款。<sup>①</sup> 缅甸多次谴责这些支持反对派的行为，并警告称这些举动可能引发“恶劣的外交后果”<sup>②</sup>。2022年5至6月，英国、德国、丹麦、以色列、韩国、澳大利亚等国或召回大使并暂不派遣，或只派遣临时代办，将对缅关系实质降为“代办级”。为回应“降级”危机，缅甸也宣布对其与部分国家关系进行降级或召回大使。

即便如此，缅甸军方并未完全放弃与西方阵营改善关系的机会，尤其注意与美国盟友日本的关系。敏昂莱通过积极接见日本缅甸问题特使笹川阳平促进了两国之间的相互谅解，日方对“向缅甸军方实施的定向制裁”表示担忧。前内阁大臣、日本缅甸协会理事渡边秀夫两度会晤敏昂莱，取得了日方对投资缅甸和迪洛瓦经济特区建设的支持，缅方则许诺由日方参建孟邦新建经济特区项目。<sup>③</sup> 渡边坦言，日本不应该盲目追随西方的脚步反对缅甸军方，而应该成为缅甸看守政府与西方之间的桥梁。<sup>④</sup> 另外，日方还接受缅甸军方派遣学员到日本培训，这一度引发日本西方盟友的不满。<sup>⑤</sup>

## 结 语

缅甸军方接权后组建的看守政府，在争取其他国家或国际组织不同程度

① “UK Unveils Aid Ban and Fresh Sanctions over Myanmar Coup,” Politico, Feb. 25, 2021, <https://www.politico.eu/article/uk-unveils-aid-ban-fresh-sanctions-myanmar-coup/>; “Turkey Strongly Condemns Deadly Use of Force by Myanmar Army,” Anadolu Agency, Mar. 15, 2021, <https://www.aa.com.tr/en/turkey/turkey-strongly-condemns-deadly-use-of-force-by-myanmar-army/2176898/>; 《大阪合作社向 NUG 捐款 1 亿缅元》，缅甸民主之声网站，2021 年 12 月 7 日。http://burmese.dvb.no/archives/504589/

② “Myanmar Junta Condemns Foreign Recognition of Civilian Government,” *The Irrawaddy*, Oct. 11, 2021. <https://www.irrawaddy.com/news/burma/myanmar-junta-condemns-foreign-recognition-of-civilian-government.html>

③ Teppei Kasai, “Japan Plays a Diplomatic Double Game on Rights in Myanmar,” Human Rights Watch, December 2, 2021. <https://www.hrw.org/news/2021/12/02/japan-plays-diplomatic-double-game-rights-myanmar>

④ 《日本政府对缅甸的争议立场》，RFA, 2021 年 12 月 20 日。 [https://www.rfa.org/burmese/program\\_2/japan-myanmar-coup-business-12202021175435.html](https://www.rfa.org/burmese/program_2/japan-myanmar-coup-business-12202021175435.html)

⑤ 《人权观察组织呼吁日本政府与缅甸军方断绝关系》，缅甸民主之声网站，2021 年 12 月 21 日。 <http://burmese.dvb.no/archives/507060>



### 国际合法性竞争及缅甸看守政府外交布局的差序与摇摆

的“承认”或“默许”过程中，产生远近亲疏的差序布局。为同反对派竞争国际合法性，新政府不得不以左摇右摆的姿态寻求外交主动权。这一过程中难点与痛点兼具：其一，军人领袖受前政府精英反对派挑战，而后者得到美国等西方国家的支持。为延续政治生存、防止被外部势力颠覆，新政府急需俄罗斯支持，但俄美关系恶化，缅甸与西方关系愈加恶化，这并非缅甸军方的初衷。其二，为了挽回政局变动引发的外资撤离和经济衰退，新成立的政府需要积极规避美国及西方制裁带来的消极影响，高度重视和邻国与东盟国家的关系。同时，鉴于美国与西方强大的国际话语权，缅方无法彻底与西方撕破脸皮，仍然要通过与日韩等第三方保持联系，以确保西方对军方继续执政和领导缅甸转型的“默许”。其三，缅甸国内军政矛盾难以调和，军人难以接受同前政府文官精英反对派的和解，双方矛盾愈演愈烈。外交是内政的延续，缅甸国内政局愈加混乱，国际合法性竞争愈加激烈，只要内部矛盾无法根本解决，缅甸看守政府将继续面临国际合法性危机的挑战和外交布局的阶段性失衡。

在缅甸看守政府顺利完成过渡前，缅甸外交仍将持续受制于国际合法性竞争影响，但由于外交差序的存在，缅方可间歇性利用大国矛盾来暂缓危机。缅甸军方依托“国家管理委员会”在2023年下半年大选前继续维持政治主导权问题不大，但其国际合法性仍会因反对派的影响而产生波动。只要美国有意加强对反对派支持，诉诸国际道义、法律、外交、经济手段，联合盟友施压，那么缅甸军方当前面临的“外交降级”可能还不是最差的情况。这取决于美国在俄乌冲突中的战略进退及其是否有“两线作战”的能力和意愿，也取决于缅甸军方的战略定力。对中国来说，美国过于强势介入缅甸事务，或者缅甸军方过度强势都不是理想情况，前者会影响中国周边命运共同体的构建，后者则可能影响到“中缅经济走廊+”有序推进。对此，中国宜继续坚定维护和支持“东盟方式”在缅甸问题上发挥的主导作用，认识到“东盟方式”眼前的困境和未来的战略意义之间的辩证关系。同时，中国可协助东盟逐项拆解“五点共识”，促其走出线性闭环，发挥更符合东盟特色的系统性包容，尽力规避可能发生的大规模人道危机。

（编辑 毛悦）

assistance, America's motives are read as being motivated less by internationalism, and more by "modern imperialism", "great power enticement" and "political entrapment". 20 years of history have seen developing countries systematically reject the Millennium Challenge Plan which has experienced the sudden termination of activities, the return of project funds, or "major changes" and "compromises". In the case of Nepal, the Millennium Challenge Plan essentially represented America tossing out "strategic bait" to lure Nepal into falling under American control. An important reason why America managed to introduce Millennium Challenge Plan in Nepal was the growing influence of the Nepalese Congress Party and Hindu nationalism in the country, and the declining power and ideological influence of the communist movement.

KEY WORDS: Millennium Challenge Plan; Indo-Pacific Strategy; Nepal Millennium Challenge Compact; Nepal Communist Party

**Competition over International Legitimacy and Differential Patterns and Inconsistencies in the Foreign Policy Moves of the Myanmar Caretaker Government**

By Zhang Tian

ABSTRACT: In 2021, the Myanmar army took over state power, establishing a caretaker government and recalibrating the country's foreign policy to distance itself from the West and align itself more closely with Russia. While so, these relationships are by no means static, as complex interactions between Myanmar's domestic actors and international stakeholders result in significant fluctuations in policy. After the Myanmar army took power, they clashed with opposition parties not only for domestic legitimacy, but also for international legitimacy. This manifests itself largely in competition between these parties over recognition and acceptance by states of legal governing status, overseas interests and values. In such processes of competition over international legitimacy, incumbents and their challengers will adopt different strategies depending on their relative strength. They will further seek to maintain diplomatic initiative by shifting positions regularly. This is manifested in the military's warm but distant approach to Russia, its close but tepid approach to China and India, its careful following of but avoidance of dependency on ASEAN, and its inseparable position vis-à-vis the West.

KEY WORDS: Myanmar; International Legitimacy; Foreign Policy Moves; International Recognition; State Administrative Council