



缅甸蓝皮书

BLUE BOOK OF MYANMAR

缅甸国情报告

(2016)

主编/祝湘辉

副主编/孔鹏 杨祥章

ANNUAL REPORT ON MYANMAR'S
NATIONAL SITUATION (2016)



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



缅甸蓝皮书

BLUE BOOK OF
MYANMAR



缅甸国情报告 (2016)

ANNUAL REPORT ON MYANMAR'S NATIONAL SITUATION
(2016)

主 编 / 祝湘辉

副主编 / 孔 鹏 杨祥章



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

缅甸国情报告. 2016 / 祝湘辉主编. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2017. 1

(缅甸蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5201 - 0230 - 8

I. ① 缅… II. ① 祝… III. ① 国情 - 研究报告 - 缅甸 - 2016 IV. ① D733. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 005564 号

缅甸蓝皮书

缅甸国情报告 (2016)

主 编 / 祝湘辉

副 主 编 / 孔 鹏 杨祥章

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 宋月华 郭白歌

责任编辑 / 韩莹莹 范 迎 周志静 马续辉

出 版 / 社会科学文献出版社·人文分社 (010) 59367215

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 24.75 字 数: 375 千字

版 次 / 2017 年 1 月第 1 版 2017 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 0230 - 8

定 价 / 98.00 元

皮书序列号 / B - 2013 - 292

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

云南省高校国际政治经济学与区域合作科技创新团队

云南大学周边外交研究中心

云南大学缅甸研究院

缅甸蓝皮书编委会

顾 问 李 谋 贺圣达 耿志远 刘学成 李晨阳

主 编 祝湘辉

副 主 编 孔 鹏 杨祥章

编 委 (以姓氏音序为序)

毕世鸿	曹武军	范宏伟	郝志刚	姜 琨
孔建勋	孔 鹏	李晨阳	梁 晨	刘 稚
卢光盛	孟姿君	宋清润	许清媛	杨国影
杨祥章	翟 崑	张 添	张旭东	钟智翔
祝湘辉	邹春萌	邹怀强		

主要编撰者简介

祝湘辉 云南大学周边外交研究中心、缅甸研究院副研究员，文学博士、硕士生导师，主要研究领域为当代缅甸政治和历史。

孔 鹏 云南大学周边外交研究中心、缅甸研究院副研究员，法学硕士，主要研究领域为缅甸政治、军事和中缅关系。

杨祥章 云南大学周边外交研究中心、缅甸研究院助理研究员，法学硕士，云南大学国际关系研究院博士研究生，主要研究领域为中国周边外交、缅甸当代政治与经济。

摘 要

云南大学缅甸研究院（缅甸研究中心）自2012年成立以来，已经连续4年负责缅甸年度发展报告的编撰工作。作为国内唯一研究缅甸国情的专业学术机构，缅甸研究院继续向缅甸研究学者、科研机构和国家决策部门提供缅甸最翔实、最前沿的研究成果。2015年12月云南大学缅甸研究中心升级为缅甸研究院，数位年轻学者加入了我们团队，为研究院注入了新鲜血液，他们和其他同事一起为编撰年度发展报告付出了大量艰苦的劳动。《缅甸国情报告（2016）》是缅甸年度系列报告之四，报告共分三部分。

第一部分是总报告。总报告时间跨度涵盖2014年3月31日至2016年3月31日吴登盛执政末期和民盟执政初期。这一时期是缅甸历史的转折点，吴登盛政府的政治经济改革的步伐有所调整，改革初期积累的一系列政治经济矛盾集中爆发，给政府带来了巨大压力，具体表现在一系列突发事件上：2015年初果敢同盟军与国防军交战；2015年中各省邦发生特大洪涝灾害；学生反对国民教育法示威；中国伐木工被逮捕。在国内政策方面，吴登盛政府将焦点集中于大选，调整政府人事，开展人口普查，召开联邦和平会议，国内和平进程在曲折中前进。民盟与政府和军队高层召开了四方会谈，就修改宪法中的总统任职条款展开激烈的博弈。2015年11月缅甸顺利举行大选，民盟以绝对优势获胜。2016年民盟新政府上台，大规模合并部委，厉行节约，经济上推行“百日计划”，颁布了新经济政策，但罗兴伽人问题使当局承受了巨大的国际压力，同时民盟政府在施政能力、修宪和民族和解问题上也面临着新的挑战。

第二部分是分报告。分报告按照政治、经济、外交、社会专题介绍了缅甸的发展形势，同时也展现了我们对相关问题的学术思考。此外，考虑到民



盟新政府上台后缅甸局势的新发展，重点收录了有关民盟新政府的学术论文和分析报告。随着 2016 年民盟新政府的上台，国际社会把目光转向民盟的执政能力、施政措施。因此，政治方面收录了关于民盟新政府国内和平进程、昂山素季的执政思想、民盟与巩发党面临的挑战、首届联邦议会特点和作用、佛教徒与穆斯林冲突对缅甸政局的影响以及近代佛教民族主义产生和影响等 7 篇论文。孔鹏的文章《民盟新政府时期的国家和平进程与展望》以 21 世纪彬龙会议召开为背景，探讨了民盟在民族和解问题上的态度和思路，对缅甸国内和平进程的前景进行了预测。作者认为民族和解问题既是对民盟执政能力的考验，也是检验民盟与军队关系的“试金石”，民族和解没有军方的配合只能沦为空谈。对于昂山素季的个人经历和哲学思想，近年来国内外学界都做了大量的分析和研究，但对其执政思想的研究则不多见。张添的文章《昂山素季的执政思想探析》探究了昂山素季的政治思想、经济思想、社会文化与宗教思想、外交与国际关系思想，对昂山素季治国理政的初步成就与困境作了分析。孟姿君、杨祥章的论文《民盟与巩发党面临的挑战与改革前景》对 2016 年政权交接后民盟与巩发党两大政党进行了全面考察，认为两党均在缅甸内政外交中起到重要作用，双方互动良好，但根本性分歧尚存，缅甸改革之路不会一路平坦。吉芯莹撰写的《缅甸首届联邦议会特点和作用》肯定了首届联邦议会在缅甸民主转型中的作用，认为其完善了立法职能，开放了民主环境，扩展了外交领域，为缅甸实现真正民主提供新动力，但是仍存在缺少民族和解问题上的发言权、议员的代表作用未充分发挥等诸多制约因素。钟梅、卢光盛的《佛教徒与穆斯林冲突对缅甸政局的影响》对 2011 年以来缅甸佛教徒和穆斯林冲突的根源、特点作了总结，认为佛穆冲突恶化了缅甸在东盟国家中的形象，影响了西方大国与缅甸的关系，中国在未来应尽可能避免缅甸的宗教冲突产生“涟漪影响”。宋少军的《近代以来缅甸佛教民族主义的产生、发展及其影响》分析了缅甸佛教民族主义产生的背景和特点，总结了过度政治化的佛教民族主义给缅甸社会带来的消极影响，建议民盟新政府应面对国内佛教民族主义日益走向极端化的威胁，扭转当前国内族群宗教冲突不断加剧的趋势。宋清润

的《缅甸独立以来的军政关系》论述了2015年11月8日大选后缅甸军政关系发生的历史性巨变。民盟主导新联邦议会和政府，成为国家权力核心，但军方仍具有强大的政治、经济等影响力，民盟执政需要其支持。当前军政关系互动总体良好，但未来互动是良性还是恶性尚待观察，这主要取决于军方、民盟、大众等力量主体是否能理性、巧妙地处理各方利益分配问题。

经济部分收录了两篇文章。罗圣荣、杨飞撰写的《吴登盛执政时期的外资政策及其效果评析》指出，吴登盛执政期间调整外资政策，采取了放宽外资投资领域、灵活土地使用权、加大税收优惠力度等一系列改革措施，为外资投资缅甸创造了较为合理的投资环境，外资投资规模不断扩大，外资的来源国和投资领域也渐趋多元化。民盟政府虽已上台，但外资在缅甸仍然面临政局缺乏稳定、经济基础和基础设施落后、员工素质不高、产业链缺失、投资成本偏高、投资效率低下、法律法规亟待完善、民族主义高涨等一系列问题，制约了外资投资缅甸的积极性。邹春萌、赵亚洲的《缅甸经济：在改革中前行》总结了2014~2015财年和2015~2016财年的经济形势，政府仍以改善民生、改革金融体系、促进中小企业发展、规范税制、改善投资环境等为经济改革重点，在政府政策的主导下，这两个财年缅甸经济保持较高增速，农业、油气、电力、通信和旅游等主要产业均得到不同程度的发展，外贸和外资规模进一步扩大。不过，通货膨胀和财政赤字不断上升，以及外贸与外资的不平衡状况仍是缅甸政府需面对的经济难题。

外交部分收录了两篇文章。这一时期缅甸在外交上遇到了一系列挑战，西方国家批评吴登盛政府在修宪、民主化进程上有所“倒退”，新闻自由度在收紧，罗兴伽人问题日益遭到国际社会的批评。中缅关系在2015年也遭遇了寒流，果敢冲突、缅北伐木工事件对两国关系造成了较大冲击，但2015年中缅甸发生的洪涝灾害给两国关系转圜提供了新的契机，中国大力参与救援工作，并积极规划灾后重建和伊洛瓦底江治理工作。秦羽的文章《国际社会对缅甸罗兴伽人问题的态度评析》将关注点聚焦到了罗兴伽人问题的国际反响上，认为东盟虽然关注罗兴伽人的生存和人权问题，但由于政



治和经济力量的弱小，东盟自身无法在其框架内妥善地解决这一问题；伊斯兰世界谴责缅甸政府，敦促缅甸政府早日给予罗兴伽人公民身份；美国从其传统的“人权外交”政策出发，在罗兴伽人问题上向缅甸政府施压，引发了缅甸民众的强烈反弹；欧盟希望缅甸政府作为处理难民问题的表率，主动接受罗兴伽穆斯林，减轻地区和盟国压力，以达到欧盟难民问题的示范效应。总的说来，国际社会普遍希望缅甸政府正视和解决这一问题，以避免对地区产生“溢出效应”。刘强、秦羽、祝湘辉的《2011年以来域外大国因素对中缅关系的影响》中，讨论了缅甸政治转型以来中缅关系变化中区域外大国的作用。美国将缅甸视为其“重返亚太”的一个重要突破口，开始对缅甸实行“务实接触”政策；日本配合美国重返亚太，重开对缅援助和投资，拓展利益，增加影响力；印度以缅甸改革为契机，加强对缅关系，将缅甸视为其“东向政策”、“印太战略”的门户。美国、日本、印度对缅甸政策的转变或调整，不乏牵制和削弱中国在缅甸影响力的考量，这些举动都对中缅关系的发展产生了一定冲击，但不会使中缅友好关系发生实质性变化。

社会领域收录了两篇文章。麻瑞勤的《缅甸独立后卫生事业的发展》，总结了缅甸独立后历届政府发展卫生事业的政策和成效，同时指出，缅甸医疗卫生事业存在省邦之间、城乡之间卫生发展水平差距大、卫生服务供给不足、信息的公开与流通有待改善等短板。孔建勋、张晓倩的《当前缅甸民众对国内不同宗教群体的社会距离实证分析》，通过2015年缅甸综合社会调查的数据，运用博格达斯社会距离的概念和方法对缅甸居民与不同宗教群体的社会距离进行测量，发现作为东南亚多元宗教国家的缅甸正处于政治转型和社会冲突频繁时期，缅甸居民对佛教的社会距离远远小于其他宗教，呈现二分割裂状态；对于其他宗教群体，缅甸居民对基督教和天主教的社会距离较近，对印度教和伊斯兰教的社会距离较远。由此得出了缅甸居民对佛教和其他宗教群体的社会距离呈现两极分化，以及缅甸内部分裂严重，宗教认同和民族认同要强于国家认同的结论。

第三部分是附录部分。在这一部分收录了朱杰、杨祥章两位年轻学者翻译的西方研究机构有关缅甸国内最新形势发展的研究报告。第一篇是朱杰翻

译的国际危机组织的《寻路中的缅甸新政府》，文章认为新政府面临的核心问题是推动和平进程、若开邦冲突和平衡对华关系，这三大结构性问题考验着昂山素季的施政能力、协调能力与个人影响力。第二篇是杨祥章翻译的荷兰跨国研究所的《中缅合作：从马六甲困局到转型困境》，文章回顾了近年来中缅关系的历史和发展，认为随着民盟 2016 年上台执政，一场将对中缅两国和整个地区未来数十年产生影响的新的“大博弈”正在上演。中国对缅甸政策在过去 5 年中作了重要调整，提出了连接中国和欧亚乃至更广阔地区的“一带一路”愿景，目标是追求经济增长和国际影响力。两国在建立平等、稳定、互惠的关系方面，还有漫长的道路要走。

转型中的缅甸变化日新月异，在每年编撰《缅甸国情报告》过程中，我们都会遇到新的热点问题。2016 年恰逢缅甸政权更替，有人将这一年比作缅甸从军人政权过渡到真正的民选政府元年，缅甸进入了新的历史转折点。国际学术界也对这一时期的缅甸进行了大量的研究，各种学术成果层出不穷，出现了“井喷”现象。我们也注意到了这一现象，在本报告中尽可能地体现缅甸研究最新发展。随着民盟执政时期和治理经验的增长，未来缅甸局势将如何发展，这是学界普遍关心的问题。我们将进一步加强缅甸研究工作，增强对缅甸政治、经济和社会问题的研判能力。

目 录

I 总报告

- B.1** 2014~2016 年度缅甸形势综述 祝湘辉 / 001

II 分报告

- B.2** 民盟新政府时期的国家和平进程与展望 孔 鹏 / 028
- B.3** 昂山素季的执政思想探析 张 添 / 048
- B.4** 民盟与巩发党面临的挑战与改革前景 孟姿君 杨祥章 / 078
- B.5** 缅甸首届联邦议会特点和作用 吉芯莹 / 091
- B.6** 佛教徒与穆斯林冲突对缅甸政局的影响
..... 钟 梅 卢光盛 / 114
- B.7** 近代以来缅甸佛教民族主义的产生、发展及其影响
..... 宋少军 / 132
- B.8** 缅甸独立以来的军政关系 宋清润 / 151
- B.9** 吴登盛执政时期的外资政策及其效果评析
——兼谈制约外资投资缅甸因素
..... 罗圣荣 杨 飞 / 169



- B.10** 缅甸经济：在改革中前行 邹春萌 赵亚洲 / 188
- B.11** 2011 年以来域外大国因素对中缅关系的影响
..... 刘 强 秦 羽 祝湘辉 / 217
- B.12** 国际社会对缅甸罗兴伽人问题的态度评析 秦 羽 / 243
- B.13** 缅甸独立后卫生事业的发展 麻瑞勤 / 259
- B.14** 当前缅甸民众对国内不同宗教群体的社会距离实证分析
..... 孔建勋 张晓倩 / 284

III 附录

- B.15** 附录一 寻路中的缅甸新政府 国际危机组织 / 301
- B.16** 附录二 中缅合作：从马六甲困局到
转型困境 荷兰跨国研究所 / 322

总 报 告

General Report

B. 1

2014 ~ 2016 年度缅甸形势综述*

祝湘辉**

摘 要: 2014 ~ 2016 年度恰逢吴登盛执政末期和民盟执政初期。这一时期是缅甸历史的转折点,吴登盛政府的政治经济改革步伐有所调整,改革初期积累的一系列政治经济矛盾集中爆发,给政府带来了巨大压力。2015 年 11 月缅甸顺利举行大选,民盟以绝对优势获胜。2016 年民盟新政府上台,大规模合并部委,厉行节约,经济上推行“百日计划”,颁布了新经济政策,带来了新的气象,但民盟政府在施政能力、修宪和民族和解问题上也面临着新的挑战。

* 本文系 2011 年教育部人文社科青年项目“缅甸北部少数民族政治研究”(项目编号:11XJCGJW001)、2012 年国家社科基金西部项目“缅甸政治转型与新政府内外政策调整研究”(项目编号:12XGJ009)的阶段性成果。

** 祝湘辉,云南大学周边外交研究中心、缅甸研究院副研究员,文学博士、硕士生导师。



关键词： 吴登盛政府 民盟执政 百日计划

2014~2016 年度是吴登盛政府任期的最后两年，吴登盛政府从 2014 年开始政治上将工作重心转移到 2015 年全国大选，经济上着眼于吸引外资，发展外贸，以营造良好的经济环境，更好地实施惠民工程，争取民心，推动国内和平进程，争取与各少数民族武装签署和平或政治协议，外交上实施平衡和中立政策，与西方大国及周边国家积极发展互动关系。

— 2014~2016 年度缅甸政局

（一）政府施政措施

1. 调整各部委人事

2014~2016 年度，吴登盛总统对各部委高层人事调整不断，2014 年 2 月杜钦桑伊被任命为教育部部长，6 月总统府副部长吴丹欣调任为教育部副部长，宗教事务部副部长吴梭温升任宗教事务部部长。7 月 29 日，吴登盛发布总统令，国防军总司令部丁昂齐少将调任边境事务部副部长。8 月 1 日，吴耶图升任宣传部部长，吴丹昂调任卫生部部长。2015 年 8 月 12~14 日，吴登盛再次大幅调整人事，任命内政部部长哥哥中将兼任移民与人口部部长，交通部部长吴年吞昂兼任铁道部部长，能源部部长吴泽亚昂兼任通讯信息与技术部部长。8 月 24 日，陆军司令部盛温中将调任国防部长，觉遂中将担任边境事务部部长，陆军司令部 8 名上校分别担任克钦邦、钦邦、曼德勒等 8 个省邦的安全和边境事务部部长。

2. 组建和推动职能委员会的工作

2014 年 2 月 25 日，缅甸政府组建反贪污腐败委员会，该委员会按《反腐败法》相关条款组建，负责调查公务员行贿受贿不法行为，民众对这一举措寄予厚望。6 月 10 日，吴登盛总统在国家改革委员会工作会议中号召



国家各部委加快步伐,开展民主转型的第三阶段工作,优先解决民生问题。6月23日,吴登盛在政府例行工作会议上强调维护政治稳定,呼吁民众与政府合作,防止转型期国家可能出现的内乱。9月24日,缅甸政府组建了国家人权委员会,负责推动人权事业,维护公民权益。11月10日,政府宣布组建开放政府组织指导委员会和工作委员会。

3. 实施社会和民生工程

从2015年4月开始,缅甸政府增加公务员工资,普通公务员和高级公务员的工资增幅分别为60%和100%,退休金和奖金也按比例增加,社会福利救济与安置部也开始实施育儿基金与养老基金政策,以减轻民众的负担。由于民众无力支付高昂的房价,缅甸政府还实施了经济适用房工程,在人口10万以上的56个城镇建设经济适用房,以满足中低收入阶层的需求,民众可以采取分期付款购买经济适用房。政府还宣布对1万个缺乏安全饮用水的村庄实施饮用水保障工程,所需资金采用政府财政拨款、国际援助、国内捐助合作的形式。

为制定各项政策提供依据,缅甸政府在联合国等国际组织的帮助下实施了人口普查。5月29日,人口普查结果正式公布,缅甸总人口达5150万,其中27岁以下人口占50%,识字率为89.5%。6月22日开始,政府将缅甸与部分国家之间的国际通话费大幅下调至每分钟200缅元。2月11日,缅甸移民与人口部宣布2015年3月31日临时身份证(白卡)有效期失效,对于临时身份证持有者,政府根据1982年《公民法》核发了相应身份证。^①经过雇主、劳工和社会组织的多轮博弈,缅甸政府出台了最低工资标准,从9月1日开始缅甸每日最低工资标准为3600缅元。

4. 制定新的法律

2014年3月14日,联邦议会颁布《消费者保护法》,规定消费者享有获得安全商品及服务权利,并组建了由商务部长担任主席的消费者保护中央委员会。^②联邦议会还通过了《反洗钱法》、《媒体法》和《出版发行业

① 《当局将向移交白卡者发放公民身份》,缅甸《金凤凰》中文报,2015年5月28日。

② 《缅甸出台消费者保护法》,中国商务部网站,2014年3月21日, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/j/201403/20140300526008.shtml>。



法》。3月28日，联邦议会颁布了《2014~2015财年国民计划法》，设定该财年国民生产总值为66.23万亿缅元、经济增长率为发展10.8%的发展目标。^①同日，吴登盛总统签署了《缅甸国家人权委员会法》，该法确定了该委员会的职责范围，并保证其独立性。7月3日，《标准计量法》得到通过。9月30日，缅甸颁布了《国家教育法》，该法规定国家应培养具有联邦精神的国民，保护和传承各民族语言、文化、文学、艺术，培养各知识领域的专家、学者、专业技术人员。11月27日，吴登盛总统签署了《电力法》，该法明确了缅甸电力行业监管委员会的组成和职权，规定除政府管理的大型发电业务外，允许外资在各省邦开发中小型发电站，将电力业务审批权下放至相关政府部门和各省邦。^②12月5日，吴登盛签署了《缅甸国家航空法》。

2015年，缅甸先后通过了4部涉及种族和宗教的法案。5月14日，缅甸通过《人口控制卫生保健法》，该法规定妇女在生育之后隔3年才能再次生育，一般认为该法主要针对若开邦西部的罗兴伽人。^③7月7日，《缅甸女性佛教徒特别婚姻法》获得缅甸联邦议会通过，规定女性佛教徒嫁给非佛教徒应得到父母的许认。8月26日，吴登盛总统签署《跨宗教信仰婚姻法》和《转变宗教信仰法》，规定申请结婚和改变宗教信仰应得到政府部门批准，禁止强迫他人改变信仰的行为。8月31日，缅甸颁布了《一夫一妻制法》，该法对一夫多妻、重婚等行为予以严惩，该法也被认为是针对缅甸穆斯林。^④8月26日，联邦议会通过《广播电视法》，该法保留了国营媒体，同时宣布要促进民营电视台的发展，确保媒体的独立性。9月16日，缅甸

① 《缅甸颁布2014~2015财年国家计划法》，南博网，2014年4月10日，<http://www.caexpo.com/news/info/industry/2014/04/10/3620304.html>。

② 《缅甸欢迎外资建设开发中小型电站》，商务部网站，2014年11月20日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/resume/n/201411/20141100803616.shtml>。

③ 参见 Burma's birth control law exposes Buddhist fear of Muslim minority, The Guardian, May 25, 2015, <https://www.theguardian.com/world/2015/may/25/burmas-birth-control-law-exposes-buddhist-fear-of-muslim-minority>。

④ 参见 Burma: Four "Race and Religion Protection Laws", Library of Congress, September 14, 2015, Adopted <http://loc.gov/law/foreign-news/article/burma-four-race-and-religion-protection-laws-adopted/>。