

国家地缘脆弱性探索 ——缅甸案例及对中国地缘战略启示

李 飞,成升魁,于会录,秦 奇,刘晓洁,徐增让,吴 良,张 丹,李 欣,初冬梅

(中国科学院地理科学与资源研究所,世界地理与资源研究中心,北京 100101)

摘 要: 当今国际地缘政治经济格局正处于剧烈变动中,并对缅甸地缘环境的复杂性及地缘脆弱性产生深刻影响。缅甸所在的大湄公河次区域日益成为世界重要地缘政治力量博弈前沿和焦点。系统研究缅甸国家地缘脆弱性,对于中国西部大开发、“一带一路”及周边地缘环境建设具有重要战略意义。本文基于地缘政治及人地关系地域系统等学科理论,规范分析与实证分析相结合,从暴露性、敏感性和适应性等方面构建了国家地缘脆弱性研究框架,系统探索了缅甸典型的国家地缘脆弱性特征。资源禀赋、内部地域结构等引致的经济政治体系、社会文化传承等方面是缅甸脆弱性的本底特征,而缅甸与中国的关系及决策则从根本上影响其地缘战略位态。缅甸地缘政治脆弱性及其与中国的相互依赖使之成为西方“U型封堵大陆战略”的薄弱点和今后角逐的着力点,也是中国解围破局重要的地缘战略出口。近期中国应通过“一带一路”孟中印缅经济走廊建设,大力加强中缅之间政治、经济、文化等各方面友好关系。

关 键 词: 国家地缘脆弱性;风险性;敏感性;适应性;地缘政治;缅甸

1 国家地缘脆弱性研究范畴

1.1 脆弱性研究缘起

“脆弱性”一词出自拉丁文“*vulnerare*”,源自流行病学领域,涵义为“to wound”,此后广泛应用于自然地理和生态环境研究(Janssen et al, 2006)。随着全球变化以及社会经济带来的资源环境压力,脆弱性及其评估得到越来越多的关注,1960年代开始的国际生物学计划(IBP),1970年代的人与生物圈计划(MAB)以及1980年代开始的国际地圈生物圈计划(IGBP)和政府间气候变化专业委员会(IPCC)等都将脆弱性作为重要研究领域(Dow, 1992; 张争胜等, 2008),1990年代之后开始从社会经济系统角度开展研究(徐广才等, 2009; 余中元等, 2014)。21世纪以来,脆弱性研究趋向

于自然系统和社会经济系统的多学科综合性分析,广泛应用到诸如气候变化、灾害管理、公共健康、土地利用、可持续性等众多领域(Adger, 2006; Füssel, 2007; 田亚平等, 2012),并开始探讨人文系统脆弱性(Adrianto et al, 2002; Eakin et al, 2006)、人—地耦合系统脆弱性(Turner et al, 2003)等,覆盖经济、社会、政治、环境等多维度(Birkmann, 2006)。目前仍没有明确统一的人地系统脆弱性定义,但研究者普遍认同关于脆弱性是指易损的系统受破坏或伤害程度的定义。暴露性(*exposure*)、敏感性或稳定性(*sensitivity*)和适应性(*adaptive capacity or resilience*)是系统脆弱性的3个构成要素(IPCC, 2001; Bawa, 2007; 余中元等, 2014)。脆弱性相关研究日益朝着更具针对性和综合性的方向发展。

收稿日期:2016-01;修订日期:2016-04。

基金项目:中国—东盟区域发展协同创新中心科研专项和教育部长江学者和创新团队发展计划项目(CW201501) [Foundation: Special Research Fund of China-ASEAN Collaborative Innovation Center for Regional Development and Development Program of Ministry of Education for Changjiang Scholars and Innovative Teams, No.CW201501]。

作者简介:李飞(1982-),男,山东淄博人,博士,中国—东盟区域发展协同创新中心研究员,主要从事自然资源管理与区域可持续发展、地缘战略方面研究, E-mail: lf@igsrr.ac.cn。

引用格式:李飞,成升魁,于会录,等. 2016. 国家地缘脆弱性探索: 缅甸案例及对中国地缘战略启示[J]. 地理科学进展, 35(6): 737-746. [Li F, Cheng S K, Yu H L, et al. 2016. National geopolitical vulnerability: A Myanmar case and implications for China's geopolitical policy[J]. Progress in Geography, 35(6): 737-746.]. DOI: 10.18306/dlkxjz.2016.06.007

1.2 国家地缘脆弱性内涵

脆弱性研究在地缘政治战略分析上也具有重要理论和实践意义。脆弱性是经济、政治、文化、资源、环境及地缘因素共同作用的结果,是一个国家应对各种内外挑战的适应性和敏感性受实力和能力所限而形成的综合状态,涉及行为主体难以承受、防范、抵御的各种风险性因素及其带来的各种影响。本文认为,国家地缘脆弱性概念是地缘政治研究范畴,涉及国家自然地理状况、资源环境禀赋、内部地域结构及经济发展水平、战略军事力量、社会阶层关系与国际地缘环境等地缘战略要素的系统性和结构性的影响,亦即是国家领土主权、核心价值、内部团结、对外关系等面临来自地缘风险的影响和威胁。地缘脆弱性是在面临地缘风险(压力)情况下国家的敏感程度和国家战略应对能力,是其演替阶段所具有的功能结构的综合反映,也是国家所受压力、自身敏感性及适应性相互作用的结果(图1)。

一个国家的外部脆弱性主要表现在次区域国家综合国力和地缘战略、经贸水平与结构、国际政治经济秩序与世界主要大国关系等方面,主要涉及地缘风险(压力)性及其暴露性;地缘脆弱性内部要素则主要包括其自然地理状况、资源环境禀赋、内部地域结构等而导致的经济政治体系、社会文化传

承、社会阶层关系、战略军事力量等方面,主要源于国家地缘脆弱性的适应性和敏感性或稳定性方面。风险性、敏感性和适应性之间的相互作用决定了国家地缘脆弱性,而一国地缘脆弱性机制则决定了其国家地缘关系位态及地缘安全属性。地缘风险(压力)源于暴露性,即国家面临的风险威胁及其内部演替机制。在压力面前国家的弹性取决于其对风险或威胁的敏感程度。敏感性是衡量地缘环境变化对国家的影响程度,即个体行为面对结果的集体控制性及其代价(基欧汉等, 2012)。在地缘政治风险机制面前的适应性及规避风险所采用的方式则取决于国家具备的战略应对能力,即体系变化有效适应地缘环境变化的代价支付能力。而国际秩序和全球治理结构的演变则是国家地缘脆弱性演变的动力机制。国家地缘脆弱性是国家间依赖性的重要机制,也是决定国家采取何种地缘战略和行动的关键因素。地缘脆弱性是不断演替变化的,不同历史阶段具有不同的功能特征和尺度联系。国家与周边次区域及更大尺度或相同尺度的其他国家、与全球地缘战略态势和过去的地缘脆弱性状况及未来的发展趋势之间存在着时空的相互作用,给国家带来地缘政治压力或影响其敏感性和战略应对能力。当风险暴露性较大,敏感性、脆弱性达到一定程度或应对能力出现问题时,国家会发生重

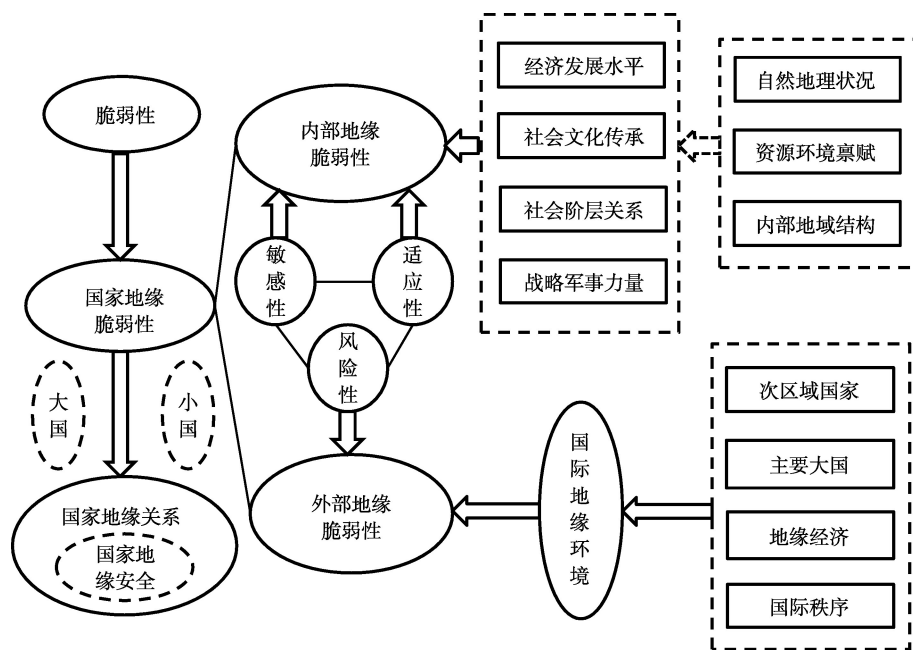


图1 国家地缘脆弱性研究框架

Fig.1 Framework of national geopolitical vulnerability research

大变故,其地缘环境格局走向另一循环阶段或进入另一种稳态。

1.3 国家地缘脆弱性与“小国”

对于国家的“大”与“小”,在学界还没有形成共识性的具体标准,但一般倾向于以经济规模、人口总量、国土面积、资源禀赋及国际影响等方面作为界定尺度。小国概念已形成了体系取向、物质取向和认知取向三大界定流派,既是一个客观描述过程,又是一个主观认知过程,更是一个社会建构过程(韦民, 2014)。本文认为“小”应是“规模”的概念,侧重于国家的人口、国土、资源、生产力及军事等领域“规模”的客观评价机制,而其影响因素具有历史性、多维度和多元性特征。

传统意义的“大国”战略纵深较为广阔,国际经济与贸易影响力大,基于历史积淀,自身经济政治体系较为稳定,地缘战略威慑力也较大,因此在地缘政治敏感性以及适应性等方面均具有较强的纠偏能力和战略稳定性。狭义上的国家地缘脆弱性特指传统意义上的“小国”,“小”具有显著的地缘政治意义。国家“规模”影响着国内政治经济社会文化乃至个体的思维和行为方式,在国家特性的形成和变迁中发挥着建构性作用(韦民, 2014)。“小国”其自身政治经济体系更易受周边国家、所处次区域支点国家或域外“大国”的影响,战略决策和行为方式更易受国内国外事务的双重联合影响,且对于外部压力和风险的承受能力以及战略纵深有限,而国际秩序的变化也最先体现在“小国”,当地缘政治风险或压力发展到一定程度,“小国”地缘政治格局和战略具有不稳定性与易变性特点。脆弱性是一个相对概念。小国地缘脆弱性会直接决定其对外依存度,引致外交的弱势和脆弱性,导致其在国际事务和国际秩序构建中“话语权”有限,更可能采取更具“依赖性”的国家政策,尤其是在经济依赖性和战略安全方面,加入大国主导的集团组织或者与其他小国组成一个联盟的“搭便车”行为往往是小国的地缘战略选择,而这又使小国易卷入到区域或全球大国的对抗中,增强了面对外部因素的暴露性,从而加剧了脆弱性特征。

当然,“反脆弱性”机制(塔勒布, 2014)依然存在,许多因素影响着国家特性内涵与外延的演进,新的国际机制提供了可能性和相对有利的外部条件,特别是在日益向着“复合性相互依赖”(基欧汉等, 2012)的全球化时代,规模制约性在某些方面逐

渐减弱。在各种脆弱性机制作用过程中,小国表现也是有着巨大差别(韦民, 2014),但这种表现是有一定限度的,多针对于经济脆弱性的程度和性质;而国际政治学(新)现实主义和新制度主义学派等都认为军事与安全依赖性支配着其他属性(摩根索, 2006; 基欧汉等, 2012),国家安全和战略脆弱性以及对外依存是固有特征。

本文将以缅甸为例进行国家地缘脆弱性探索。缅甸位于东南亚与南亚的交汇地带,介于中国与印度两大战略力量的地缘缓冲区。历史上曾为中国的藩属国,又于近代受到多国殖民统治,具有较为典型的“边缘地带”和“缓冲区”特征。该特征同时又被其较为狭长的领土形状、四周多国毗邻环绕、大国地缘战略交汇等脆弱型地缘环境及其传统农业为主的经济贫困状态,长期军政府控制的政治不稳定性,国内多民族多宗教的社会文化复杂性所强化,是世界上最为典型的地缘脆弱区之一。目前,全球正处于中国迅猛发展(按照购买力平价计算,IMF估计2014年中国成为全球第一大经济体)、美国全球战略深化(“亚太再平衡”“北约东扩”“跨太平洋伙伴关系协定(TPP)”等)、俄罗斯经济动荡和地缘战略调整(卢布大幅贬值、乌克兰危机等)、全球文明冲突(伊斯兰极端宗教势力与东方文明和基督教文明的冲突加剧)、世界能源和金融危机等多重因素引致的世界地缘格局剧烈变动时期,缅甸成为美、俄、日、印等大国的地缘博弈前沿和焦点。国际格局变动要求中国改善周边地缘政治关系,面对外部遏制要求找准突围方向(毛汉英, 2014),在缅甸“大选”之后,系统研究其国家地缘脆弱性特征,对于中国“一带一路”及周边地缘环境建设具有重要的理论和现实指导意义。

2 国家地缘脆弱性的外部风险性分析

地缘风险(压力)源于暴露性,即国家面临外部的地缘环境风险威胁。国家与周边次区域,与全球地缘战略态势和国际秩序存在着时空的相互作用,国家地缘位势、国际秩序及全球治理体系的内涵演变是国家地缘脆弱性变化的动力机制。进行国家地缘脆弱性的风险性分析,主要涉及缅甸外部地缘环境要素,包括微观、中观及宏观环境层面,即探索缅甸与周边邻国地缘关系、与次区域(东南亚、南亚)支点国家地缘格局、与世界主要大国关系等国际地

缘环境的外部地缘政治因素分析,即外部脆弱性研究。

21世纪以来,国际政治经济文化格局处于重大变动重组过程中。美国主导的单极格局日渐走衰,中国等新兴国家快速崛起,欧洲传统发达国家复兴,国际秩序向多极化方向深入发展。国家或国家集团间的地缘政治博弈形式不断变化,地缘关系分化整合。缅甸边缘地带的区位特征,大湄公河次区域和南亚次大陆地缘板块的战略支点国家以及域外大地缘政治竞争的加剧,深刻影响着缅甸周边地缘环境的复杂性及其地缘脆弱性。目前中南半岛和南亚次大陆地缘政治格局发生重大变化,大国相继加入该次区域地缘政治争夺,从而再次出现碎片化和隐蔽化趋势,同时也深刻影响着缅甸地缘政治的不确定性和脆弱性,缅甸日益成为世界最重要的地缘政治力量的博弈争夺焦点之一。

2.1 缅甸作为大湄公河次区域和南亚次大陆战略边缘区,深受周边次区域地缘支点国家影响,地缘风险性较大

在地缘政治力量不均衡结构中,与强权“距离”接近意味着面临的威胁风险增强(布热津斯基,1988;科恩,2011)。缅甸位于大湄公河次区域和南亚次大陆地缘战略区的中国、印度、越南、泰国等重要支点国家之间,属于战略地缘交界区和地缘政治缓冲区,特殊的地理位置使其成为地区各国地缘政治博弈场,面临周边地缘环境压力。

近几十年来,亚洲东部众多国家与地区发展势头强劲,先后出现了“四小龙”和“四小虎”等国家或地区。很多国家都试图通过与中南半岛特别是一直较为封闭的缅甸进行地缘政治经济合作,扩大影响,延续发展势头,大湄公河次区域重要支点国家越南、泰国等更是如此;印度古文明国家的复兴,迫切要求扩大地缘政治影响力,并突破所谓“珍珠链”,力图实施“两洋出海”战略,缅甸被视为重要一环。

历史上各种次区域政治力量长期对缅甸产生影响。从元朝开始至清末,缅甸一直是中国的朝贡国,近代则由英(法)日交替控制。前印度总理尼赫鲁谈到“中国和印度之间自古都有缓冲地带”,他指的是西藏,但实际上缅甸才是中印之间真正的地缘缓冲地带。目前中国经济对缅甸的辐射力大大超过印度,为缅甸第一大投资贸易伙伴。但近代历史上印度和缅甸的联系远比中国密切。1885年,缅甸

王朝被灭后一度并入英属印度,作为印度一省,大量印度移民开始涌入。1941年日军侵缅之前,缅甸的印度人达110万人以上(何帆,2012)。缅甸独立后,印缅关系良好,直至吴奈温开始的军政府时期印缅关系才开始恶化。近年,印度提出“东向(Look East)”政策,力图加强和东南亚各国合作,重点是改善同缅甸关系,最终实现经过缅甸、越南,直通南海、直联亚太的目标。为此,不断加紧对缅甸政治经济渗透。

越南是中南半岛地区具有重要地缘影响的国家(科恩,2011;刘从德,2011),老挝和柬埔寨等均是其地缘战略影响范围。越南也日益希望扩大在整个中南半岛大湄公河次区域的影响,以增强其在次区域支点国家中的主导地位。

2.2 缅甸作为世界各大地缘政治体系交接及大国全球利益博弈的边缘地带,是典型地缘冲突区

当今世界三大地缘战略板块包括大西洋与太平洋贸易依赖海洋板块、欧亚大陆俄罗斯心脏地带、混合型大陆兼海洋的东亚板块,以及可能形成地缘战略板块的混合型大陆兼海洋的印度南亚次大陆地缘政治区(科恩,2011)。海洋地缘政治体系和大陆地缘政治体系封堵包围与反包围的矛盾是历史性和战略性的,边缘交汇地带则是主要的战略缓冲区和战略争夺区,出海口及航线争夺是地缘政治“海权论”的本质。Fairgrieve(1915)用“破碎地带”来形容海洋地缘板块与欧亚大陆中心地带之间较小的缓冲国家,包括从北欧和东欧到中东,巴尔干地区,中亚伊朗、阿富汗,中南半岛,直至东北亚朝鲜半岛等。从地缘战略操作性层面,这些破碎或边缘地带是战略导向地区,既在内部深刻分裂,又夹在地缘战略板块大国之间的竞争之中(科恩,2011)。边缘地带的国家往往夹在几个方向的地缘政治势力之间,同时与其发生冲突和战略博弈。

缅甸正处于四大地缘战略板块间,是各大地缘政治力量争夺激烈的交接地带之一,边缘地带性明显。资源争夺、领土争端、通道竞争、文化冲突等问题使破碎边缘地带成为世界上战争冲突最为频发的区域之一。而历史上位于边缘地带、半岛地区、海湾地区等地缘战略交汇区的国家往往容易发生地缘利益纷争,是兵家必争要地,也是多灾多难和历史复杂的国家。缅甸作为中南半岛邻近南亚次大陆的国家,毗邻孟加拉湾和安达曼海,有较长的海岸线,邻近马六甲海峡,也有仰光港、勃生港、皎

漂港、实兑港等具有重大地缘战略意义的天然良港,有较为广阔的印度洋出海通道,是亚太国家重要的海上生命线和“亚洲的新十字路口”(Myint-U, 2012);而且油气等自然资源较为丰富,是印度东向战略、中国两洋战略、俄罗斯牵制中印战略、西方U型封堵战略及日本遏制中国战略的地缘博弈焦点地区,大大增加了地缘政治经济利益纠纷的可能性,面临巨大地缘政治压力。

3 国家地缘脆弱性的内部要素分析

国家地缘脆弱性主要源于地缘政治风险和压力,而关键则在于国家的地缘政治内部脆弱性因素及其演替机制。在外部压力面前,国家对地缘政治威胁的敏感程度及风险规避的适应能力决定了国家的地缘脆弱性本质。在此重点对缅甸政治体制、经济体系、地域结构、社会文化、军事安全等内部地缘政治因素进行研究,即内部脆弱性分析。

3.1 不健全军政府体制下的政体不稳定性是国家地缘脆弱性的根本机制

地缘脆弱性的最关键要素之一是国家政体的稳定性。传统国际政治意义上,“小国”国内政治内部协调难度和利益冲突相对较小,更易于民主和法治等政治机制通畅运作(Olsson et al, 2011; 基欧汉等, 2012)。而“反脆弱性”观点也认为民主和法治等政治机制才是“政治反脆弱性”核心结构(摩根索, 2006)。但小型行为体往往缺乏政体和政治进程的维持能力,这也是国家治理能力脆弱性的延伸,如小型的军人政变或群体行为就可能导致政府剧烈变更,所谓“突然和戏剧性的崩溃”(Clarke et al, 1987)。这在缅甸体现尤为典型,其国内政治对地缘环境变化敏感,易受周边国家及主要大国影响,国体政体更迭频繁,地域结构等因素引致的军政府体制又存在僵化、不健全、寻租成本高等特征,国内政治缺乏平稳性和一致性,抵御风险能力较弱,更加剧了其脆弱性特征。

缅甸1948年独立后短短几十年间,国体经历了“缅甸联邦共和国”“缅甸联邦社会主义共和国”“缅甸联邦”等变更;执政党团体经历了“反法西斯人民自由同盟”“缅甸联邦党”“缅甸联邦革命委员会”“缅甸社会主义纲领党”“缅甸民族团结党”“缅甸联

邦恢复法律和秩序委员会”“缅甸联邦和平与发展委员会”“联邦巩固与发展党”等变更。自20世纪60年代后期,缅甸进入先后由吴奈温、苏貌、丹瑞、吴登盛等为首的军人执掌政权的军政府时期,更迭较为频繁且多为通过军事政变实现交接,直到2011年成为总统制的多党制国家,但仍由军人出身的吴登盛担任总统,代表军人团体执政。期间,1988年的“8888运动”、1990年后昂山素季领导的“民盟”运动、2007年“袈裟运动”、2008年“纳尔吉斯运动”等政治浪潮此起彼伏。复杂的地域结构及地方势力导致缅甸政策法规体系很不健全,缺乏一致性、连续性和透明度,国内派系林立,官员贪腐较重,效率低下(刘翔峰, 2014),寻租成本高,也加大了缅甸政治风险性。

在缅甸“大选”之后,各种地方派系与政治力量及各宗教势力等在不同地缘政治影响下将会在缅甸深入角逐,加剧缅甸政治格局的动荡性。

3.2 落后的经济状况及脆弱的经济体系是国家地缘脆弱性的关键动因

国家规模影响一国的经济规模,进而影响国家的生产效率和经济结构,导致较强的外部依赖性。小型行为体由于自然禀赋、市场规模等原因,往往需要高度的开放性,经济对外依存度高,然而由于美欧等西方国家长期制裁封堵,加之本身经济结构的封闭性和脆弱性,缅甸的经济发展长期陷于停顿或倒退,经济风险性和敏感性很大,进而导致了国家治理能力和抵御风险能力的先天不足。

缅甸21世纪初经济发展甚至低于二战前的经济水平。1936年缅甸人均GDP达776美元,但2004年人均GDP仅为356美元。早在1987年缅甸就被联合国列为世界上最不发达国家之一,至今仍未走出困境。虽然吴登盛政府经济改革使情况有所好转,2013年GDP增加到567.59亿美元,人均GDP达1100美元(缅甸国家计划与经济发展部, 2015),但与东南亚各国相比,增长仍较为缓慢,且近年又几近停滞(图2^①)。

缅甸总体上仍处于前工业化,为传统典型农业国家,表现为自然资源开发和利用导向型经济,现代工业落后、第三产业很不发达,2011年三次产业比重为43.1:20:36.9(缅甸国家计划与经济发展部, 2015)。农业人口超过60%,而农业生产仍处于较低

①数据来源:IMF World Economic Outlook Database, 2014. <http://www.imf.org>.

水平,甚至近年呈下降趋势(图3^②)。依靠农产品和自然资源出口支撑的国民经济体系,易受自然环境、地缘经济、地缘政治封锁等因素的冲击和影响,经济不稳定性和脆弱性较大。另外,缅甸复杂的地域结构及政治体制导致其缺乏完备统一的经济制度和金融体系,币值不稳定,外汇风险和利率风险双高,由此一方面限制了外来投资和贸易发展,也增大了缅甸经济危机风险,抵抗外来金融危机的能力很弱,易产生连带效应,直接导致国民经济遭受毁灭性打击;另一方面,缅甸至今仍属于联合国定义的低收入国家,近一半的农民处于贫困状态,也是世界上收入差距最大的国家之一,大部分经济命脉控制在前军政府人员手中,行业垄断和效率低下等问题突出,人类发展指数排在187个国家的150名(United Nations Development Programme, 2014),这也加剧了缅甸政局和社会意识的不稳定性。

3.3 特殊自然地理区位与周边地缘环境渗透下的国家治理脆弱性是地缘脆弱性的基础特征

传统地缘政治理论认为“小国”重要优势在于国家政策能够及时贯彻实施,公共服务更为便捷,国家管理更加有效(Brown, 2010)。但缅甸由于国

土形状较为狭长,战略纵深不足,国家治理能力和风险防范能力较弱,且周边多国毗邻环绕,国家管理诸多方面受到周边较强的地缘政治影响,在面对危机时国家承受能力较弱。

缅甸国土主体部分呈钻石形状,南部向南延伸,东西狭长。南端德林达依省高东镇的维多利亚角地处10°N,而北端克钦邦葡萄镇以北的缅中边界线位于28°N,南北长约2090 km,东西最宽处约925 km,窄处仅几十km。领土形状的狭长增加了国家战略安全布防的难度,南部的狭窄部位成为战略上的脆弱地带。由于国土形状和基础设施匮乏,地域间交通联系不便,更给国内区域间交往与国家管理带来诸多不便。作为“亚洲的新十字路口”(Myint-U, 2012),北与中国毗邻,西与印度接壤,周边还环绕泰国、马来西亚、老挝、孟加拉国等多个邻国,同时这些邻国与缅甸国内政治势力和宗教文化组织联系错综复杂,地缘政治渗透性较强,更增加了国家管理和国防安全战略的难度和复杂性。由于历史及英国殖民主义等因素(邵建平, 2011),缅甸同周边多国之间存在复杂的领土主权问题,如缅泰间陆地边界湄塞河—南鲁瓦克河地区等5处领土争端和海域3个小岛争端。受此影响,缅甸在少数民族地区管理、水资源利用、防洪减灾、金三角治安管理及禁毒等方面均受制于地缘环境的影响。

3.4 地域差异性下民族文化冲突等社会形态脆弱性是国家地缘脆弱性的基本表现形势

缅甸虽然国土面积仅67万多km²,但也没有传统政治意义上的小国在社会资源分配方面和社会凝聚力的优势(Clarke et al, 1987);反之,缅甸区域发展空间差异悬殊,部分区域具有较大独立性,社会资源分配不均衡,民族文化地域冲突错综复杂,社会凝聚力弱,加剧了缅甸的脆弱性和不稳定性特征。

缅甸总人口约5142万,全国有135个民族。其中,以缅族(65%以上)为主体,其他主要少数民族有:掸族(9%)、克伦族(7%)、孟族(2%)、克钦族(1.5%)、克耶族(0.75%)、钦族(2%)、若开族(3.5%)、华人(2.5%),以及其他原住民族(4.5%),此外还有印度人和孟加拉人移民(1.25%)(缅甸国家计划与经济发展部, 2015)。同时,缅甸具有较典型的多民族跨界分布特点,掸族、克伦族、克钦族等分布于周边高原山区的少数民族与东南亚和南亚次大陆的其他国

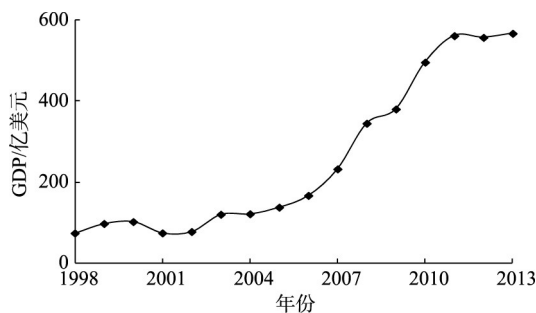


图2 1998-2013年缅甸GDP

Fig.2 GDP in Myanmar, 1998-2013

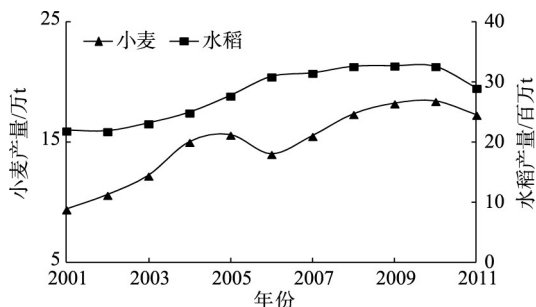


图3 2001-2011年缅甸主要农作物产量

Fig.3 Yields of main crops in Myanmar, 2001-2011

②数据来源:FAO Database, 2014. <http://faostat3.fao.org>.

家民族有着历史联系,呈跨境分布。复杂的民族分布加上缅甸多山地的地形和热带雨林气候,以及交通联系不便,使得社会民族文化特点更为复杂。极易沦为周边国家或区外大国地缘战略工具,产生国家的离心力,加大了缅甸的地缘脆弱性。

由于各民族在历史上长期处于相对封闭和相互隔绝的状态,至今缅甸仍很难说是一个统一的多民族国家,而缅甸曾受多国接替控制的历史造就并加剧民族和地域的差异性。缅甸自古就没有在社会文化和军事上形成强大的统一国家,中央政权对少数民族亲和力一直较弱。19世纪上半叶两次英缅战争使下缅甸成为英属殖民地,80年代上半期第三次英缅战争后,缅甸被英国强行作为印度的1个省。二战前英殖民者一直采取分而治之的民族地区政策。二战期间,缅甸上层联日抗英,而英殖民主义者则拉拢少数民族抵抗日本。1948年成立了掸邦、克钦邦、钦邦等,加上缅甸本部形成松散联邦国。时至今日,缅甸周边7个邦仍具有较强的独立性,并存在形形色色的少数民族地方武装割据,长期处于半独立状态。各少数民族武装力量控制着全国1/4的地区(邵建平,2011),是国家统一的障碍(Panam et al, 2008)。民族及区域自治导致的民族冲突和内战成为缅甸长期的社会政治生态,其冲突的根源往往涉及复杂的地缘政治因素,并长期严重地影响缅甸的发展进程及开放性。

另外,缅甸周边各邦与本部各省在经济、城市化、文化等具有较大地域差异性。缅甸7个邦位于北部高山区、西部那加丘陵和若开山脉、东部掸邦高原,为各少数民族聚居地;中部则是伊洛瓦底江冲积平原,为缅族主要聚居区。全国2/3的人口和主要城市化地区均集中于平原省区,而周边少数民族地区经济社会仍十分落后,且地区间差异性和不稳定性较大,这也加剧了复杂的民族冲突性和国家的不稳定性。

3.5 军事脆弱性下国家安全弱势和脆弱机制是国家地缘脆弱性的直接动因

从现实主义角度,国家的规模与安全系数一般是呈正比的(塔勒布,2014)。小国在人口、领土、国防预算、战略安全感等方面均在更大程度受国际形势的影响,国家安全脆弱性大(Goetschel, 1998),导致其在外压力面前更为脆弱,更易受国内外事务相互关联的影响,因而加入军事联盟或者依靠某个大国的安全保护成为其战略选择,而随之产生的安

全自主性问题加之外部承受脆弱性能力可能会带来致命威胁。这一点在缅甸体现较为明显。

虽然长期以来军政府统治下很重视军事发展,现役军人数在世界排名较为靠前(约43万人),军费预算达20.4亿美元(占GDP的4.75%),但由于受到外部长期封锁及其经济落后性,导致军事装备及技术落后,军备也主要来自中国、俄罗斯、印度等周边大国以及乌克兰、塞尔维亚、印尼、以色列等,具有严重的军事及国防依赖性。军队虽为志愿军,但派系和腐败等内部问题较重,战斗力不强。缅甸与周边国家相比,也具有相对地缘军事脆弱性,在中南半岛、南亚次大陆及东南亚地区,缅甸军备水平仅高于老挝和柬埔寨等,历史上也曾面临越南这个次区域支点国家的军事威胁,这也直接引致了缅甸的国家安全弱势和脆弱机制。

4 结论

上述研究表明,缅甸在暴露性、敏感性和适应性方面具有典型的国家地缘脆弱性特征。而国际政治经济发展历史及现实表明,一国良好的制度和运作模式大多只能克服地理资源禀赋等引致的经济脆弱性等,但国家地缘政治脆弱性及随之而来的依赖性却是小国固有的基本属性特征;而依赖性使其在经济上、特别是安全上依靠某个大国或者其同盟而形成区域权力平衡体系成为基本选择;高对外依存度使其严重受制于外部环境,封闭性是不可能持久的,而这又加剧了脆弱性特征。国家资源禀赋、内部地域结构及经济政治体系、社会文化传承等方面决定了缅甸的脆弱性本质,而缅甸与中国的地缘关系及决策则从根本上影响着缅甸的国际地缘战略态势和战略位态。近期中缅高层互访也在一定程度上说明这一点。首先,中国为缅甸第一大外资贸易伙伴、第一大工程承建及贸易顺差来源国,影响巨大。2013年中缅双边贸易额达101.5亿美元。缅甸的实际投资来源国家和地区中位居前3名的分别为中国、中国香港以及华人为主体的新加坡;目前缅甸的华人华侨约250万,主体民族缅族即是古代羌人部落的南下分支,与中国西南少数民族有天然联系,中国对于缅甸北部、东部地区的掸族和克钦族等以及华人族群也有巨大的政治及民族文化影响力,对缅甸联邦和平发展进程产生重要影响。另外,新中国成立以来,中缅一直是睦邻友好、

合作共赢的关系,直至2014年签署《中缅关于深化两国全面战略合作的联合声明》,缅甸军队也一直有中式装备传统。因此,加强与中国的合作是缅甸经济起飞的第一步和关键。缅甸在经济或是安全上地缘战略选择空间都非常有限,即使缅甸采取多元化对外战略,中国仍将对缅甸具有重大政治经济影响和战略支配地位。

5 对中国地缘战略的启示

缅甸是中国21世纪海上丝绸之路进入印度洋的第一站,也是最为关键的一站。缅甸地缘政治脆弱性特征及其对中国的“依赖性”,使之成为西方敌对势力实行“U型封堵大陆战略”的薄弱环节和今后角逐的着力点,也是中国重要的地缘战略突破口,并日益成为世界最重要地缘政治力量的博弈焦点。一些国家近年来力图利用中国—东盟国家间分歧,加快推动TPP,多方面渗透,将缅甸等大湄公河次区域国家作为其地缘战略支点。日本也通过与泰国合作伙伴关系介入缅甸开发项目,通过强势进入次区域制约中国。印度也将缅甸作为“抗衡中国崛起的屏障”来阻止“中国势力的增长”。缅甸是中国南部边界反“U型封堵战略”和反“东向战略”最为关键的环节。近期中国推动的“孟—中—印—缅”走廊建设,其核心则是“中—缅”走廊。而且,中国西部的对外开放是西部大开发战略的关键环节和重要保障,陆路开放受到辐射范围有限及俄罗斯中亚关税同盟等地缘战略的制约,只有打通印度洋的通道,才能形成中国的“新边疆”;同时新的地缘政治经济中心地位以及新的经济走廊作用机制将为中国西部地区提供更多的发展机遇。因此,缅甸地缘战略意义重大,即中缅存在强“相互依赖性”,保持中缅关系走向,对于中国西部大开发、周边地缘环境和整体外交工作具有至关重要的战略意义。

随着缅甸加入东盟,以及与印度及西方关系的提升,缅甸某些政治力量力图引入一些大国政治势力,通过平衡大国关系,提高其国际影响力。对此,中国应继续贯彻“与邻为善、以邻为伴”的基本方针,按照“睦邻、安邻、富邻”原则,突出体现“亲、诚、惠、容”理念,坚持“和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢”。首先继续增强中缅“相互依赖性”,大力促进双边经贸、文化、政治友好往来,要特别注意将“转变发展方式”延伸到在缅直接投资领域,改变

忽视资源环境等粗放型开发模式,继续加大对缅甸经济等各领域的支持力度。加快构建基于亚投行和大湄公河次区域合作机制的中缅新型“命运共同体”关系,摒除在缅甸传媒的不良影响及所谓“中国南下威胁”等排华宣传,加大与缅甸社会各阶层和利益群体的交往,落实“互信、互利、平等、协作”安全观,保持中缅关系走向,协助其排除地缘战略风险。近期可以地缘经济代价换取地缘政治利益,特别是增加缅甸的人道主义援助,拓展在缅民生投入,加强投资多元化,可考虑各种灵活手段以加强私人企业在缅工程投入为重点,力求避免“密松”“莱比塘”类似事件。现阶段“一带一路”战略基本任务和主要抓手应是走廊建设,重点是交通、能源、信息等基础设施中的关键通道、关键节点和重点工程,“中—缅”走廊是“一带一路”的关键环节,中缅石油管道和铁路建设是中国最为重要和最具可行性的地缘战略通道之一。近期则应以实兑等主要港口建设为重点,确保海上丝路畅通。

在缅甸“大选”之后,2016年缅甸的政治走向将深刻影响未来数十年缅甸的发展进程及东南亚、南亚乃至亚太的地缘政治格局!

致谢:中国科学院地理科学与资源研究所毛汉英先生、李宝田先生、王英杰先生和中国社会科学院高恒先生为本文提出了建设性意见,谨此致谢!

参考文献(References)

- 汉斯·摩根索. 2006. 国家间政治: 权力斗争与和平[M]. 7版. 徐昕, 郝望, 李保平, 译. 北京: 北京大学出版社. [Morgenthau H J. 2006. Politics among nations: The struggle for power and peace[M]. 7th ed. Xu X, Hao W, Li B P, trans.. Beijing, China: Peking University Press.]
- 何帆. 2012. 拂尘缅甸[J/OL]. 财经, 2012-03-31[2015-10-18]. <http://magazine.caijing.com.cn/2012-03-31/111793481.html>. [He F. 2012. Fuchen Miandian[J/OL]. Caijing, 2012-03-31[2015-10-18]. <http://magazine.caijing.com.cn/2012-03-31/111793481.html>.]
- 刘从德. 2010. 地缘政治学导论[M]. 北京: 中国人民大学出版社. [Li C D. 2010. Diyuanshengzhixue daolun[M]. Beijing, China: China Renmin University Press.]
- 刘翔峰. 2014. 缅甸的产业发展及中缅贸易投资[J]. 全球化, (4): 111-123. [Liu X F. 2014. Burmese industry development and Sino-Myanmar relationship on trade and investment[J]. Globalization, (4): 111-123.]
- 罗伯特·基欧汉, 约瑟夫·奈. 2012. 权力与相互依赖[M]. 4

- 版. 门洪华, 译. 北京: 北京大学出版社. [Keohane R O, Nye J S. 2012. Power and interdependence[M]. 4th ed. Men H H, trans.. Beijing, China: Peking University Press.]
- 毛汉英. 2014. 中国周边地缘政治与地缘经济格局和对策[J]. 地理科学进展, 33(3): 289-302. [Mao H Y. 2014. Geopolitical and geoeconomic situation in the surrounding areas and China's strategies[J]. Progress in Geography, 33(3): 289-302.]
- 缅甸国家计划与经济发展部. 2015. 缅甸国家计划与经济发展部统计数据[DB/OL]. 缅甸政府官方网站, 2015[2015-11-09]. <http://www.myanmar.gov.mm>. [Department of National Planning and Economic Development of Myanmar. 2015. Statistical data of department of national planning and economic development of Myanmar[DB/OL]. Myanmar government official website, [2015-11-09]. <http://www.myanmar.gov.mm>.]
- 纳西姆·尼古拉斯·塔勒布. 2014. 反脆弱: 从不确定性中获益[M]. 雨珂, 译. 北京: 中信出版社. [Taleb N N. 2014. Antifragile: Things that gain from disorder[M]. Yu K, trans. Beijing, China: China CITIC Press.]
- 邵建平. 2011. 缅甸和泰国领土争端的由来及解决前景[J]. 东南亚南亚研究, (4): 17-22. [Shao J P. 2011. The origins of territorial disputes between Myanmar and Thailand and the prospects of its resolution[J]. Southeast Asian and South Asian Studies, (4): 17-22.]
- 索尔·科恩. 2011. 地缘政治学: 国际关系的地理学[M]. 严春松, 译. 上海: 上海社会科学院出版社. [Cohen S B. 2011. The geography of international relations[M]. Yan C S, trans.. Shanghai, China: Shanghai Academy of Social Sciences Press.]
- 田亚平, 常昊. 2012. 中国生态脆弱性研究进展的文献计量分析[J]. 地理学报, 2012, 67(11): 1515-1525. [Tian Y P, Chang H. Bibliometric analysis of research progress on ecological vulnerability in China[J]. Acta Geographica Sinica, 67(11): 1515-1525.]
- 韦民. 2014. 小国与国际关系[M]. 北京: 北京大学出版社. [Wei M. 2014. Small state and international relations[M]. Beijing, China: Peking University Press.]
- 徐广才, 康慕谊, 贺丽娜, 等. 2009. 生态脆弱性及其研究进展[J]. 生态学报, 29(5): 2578-2588. [Xu G C, Kang M Y, He L N, et al. 2009. Advances in research on ecological vulnerability[J]. Acta Ecologica Sinica, 29(5): 2578-2588.]
- 余中元, 李波, 张新时. 2014. 社会生态系统及脆弱性驱动机制分析[J]. 生态学报, 34(7): 1870-1879. [Yu Z Y, Li B, Zhang X S. 2014. Social ecological system and vulnerability driving mechanism analysis[J]. Acta Ecologica Sinica, 34(7): 1870-1879.]
- 张争胜, 孙武, 周永章. 2008. 热带滨海干旱地区生态环境脆弱性定量评价: 以雷州半岛为例[J]. 中国沙漠, 28(1): 125-130. [Zhang Z S, Sun W, Zhou Y Z. Quantitatively assessment of eco-environmental vulnerability in tropic coastal arid area: A case study of Leizhou Peninsula[J]. Journal of Desert Research, 28(1): 125-130.]
- 兹比格涅夫·布热津斯基. 1988. 竞赛方案: 进行美苏竞争的地缘战略纲领[M]. 刘晓明, 译. 北京: 中国对外翻译出版公司. [Brzezinski Z. 1988. Jingsai fang'an: Jinxing Mei-Su jingzheng de diyuan zhanlue gangling[M]. Liu X M, trans.. Beijing, China: China Translation & Publishing Corporation.]
- Adger W N. 2006. Vulnerability[J]. Global Environmental Change, 16(3): 268-281.
- Adrianto L, Matsuda Y. 2002. Developing economic vulnerability indices of environmental disasters in small island regions[J]. Environmental Impact Assessment Review, 22(4): 393-414.
- Bawa K S, Joseph G, Setty S. 2007. Poverty, biodiversity and institutions in forest-agriculture ecotones in the western ghats and eastern Himalaya Ranges of India[J]. Agriculture, Ecosystems & Environment, 121(3): 287-295.
- Birkmann J. 2006. Measuring vulnerability to natural hazards: Towards disaster resilient societies[M]. Tokyo, Japan: United Nations University Press.
- Brown D R. 2010. Institutional development in small states: Evidence from the commonwealth Caribbean[J]. Administrative Culture, 11(1): 44-65.
- Clarke C, Payne T. 1987. Politics, security and development in small states[M]. London, UK: Allen and Unwin.
- Dow K. 1992. Exploring differences in our common future(s): The meaning of vulnerability to global environmental change[J]. Geoforum, 23(3): 417-436.
- Eakin H, Luers A L. 2006. Assessing the vulnerability of social-environmental system[J]. Annual Review of Environment and Resources, 31(1): 365-394.
- Fairgrieve J. 1915. Geography and world power[M]. London, UK: University of London Press.
- Füssel H M. 2007. Vulnerability: A generally applicable conceptual framework for climate change research[J]. Global Environmental Change, 17(2): 155-167.
- Goetschel L. 1998. Small states inside and outside the European Union: Interests and policies[M]. Boston, MA: Kluwer Academic Publishers.
- IPCC. 2001. Climate change 2001: Impacts, adaptation, and vulnerability, contribution of working group II to the third assessment report of the intergovernmental panel on climate change[M]. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Janssen M A, Schoon M L, Ke W M, et al. 2006. Scholarly networks on resilience, vulnerability and adaptation within the human dimensions of global environmental change [J]. Global Environmental Change, 16(3): 240-252.
- Myint-U T. 2012. Where China meets India: Burma and the new crossroads of Asia[M]. New York, NY: Farrar, Straus

- and Giroux.
- Olsson O, Hansson G. 2011. Country size and the rule of law: Resuscitating Montesquieu[J]. *European Economic Review*, 55(5): 613-629.
- Panam A, Zaw K M K, Caouette T, et al. 2008. Migrant domestic workers: from Burma to Thailand[C]//Thaweesit S, Vail P, Sciortion R. *Transborder issues in the Greater Mekong Sub-region*. Ubon Ratchathani, Thailand: The Mekong Sub-region Social Research Center, Ubon Ratchathani University.
- Turner II B L H, Kasperson R E, Matson P A, et al. 2003. A framework for vulnerability analysis in sustainability science[J]. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 100(14): 8074-8079.
- United Nations Development Programme(UNDP). 2014. Human development report summary 2014[R/OL]. 2014-07-24[2015- 08- 20]. <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-summary-en.pdf>.

National geopolitical vulnerability: A Myanmar case and implications for China's geopolitical policy

LI Fei, CHENG Shengkui, YU Huilu, QIN Qi, LIU Xiaojie, XU Zengrang, WU Liang,
ZHANG Dan, LI Xin, CHU Dongmei

(Center for World Geography and Resources Research, Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, CAS, Beijing 100101, China)

Abstract: At present international geopolitical pattern is drastically changing, which may have a profound influence on the complexity of Myanmar's geopolitical context and vulnerability. Myanmar and the Greater Mekong Sub-region are becoming the world's major forefront and focus of geopolitical power game. Consequently, research on Myanmar geopolitical vulnerability would have great theoretical and practical significance for the development of western China and the "Belt and Road" initiative, as well as China's surrounding geopolitical environment. National geopolitical vulnerability is a geopolitical concept, especially related with traditional implication of "small country." Based on theories and methodologies of geopolitics and human-environment system research, this study defines national geopolitical vulnerability with regard to exposure, sensitivity, and adaptability, combining normative analysis with empirical study, and then systematically explores the structural effects and typical characteristics of national geopolitical vulnerability of Myanmar. With regard to internal vulnerability (sensitivity and adaptability), Myanmar has a vulnerable geopolitical location with the narrow shaped territory surrounded by multi-national powers, traditional agriculture-based economy and widespread poverty conditions, complex regional structure with multi-ethnic and multi-cultural conflicts, and long-term instability of government system. All these geopolitical factors and their succession mechanism determine its national geopolitical vulnerability. Significantly, China-Myanmar geopolitical relations fundamentally affect the geostrategic position of Myanmar. Myanmar's geopolitical vulnerability and the corresponding dependence on China make it a weak point of the Western U-shaped besieging strategy and future critical point of the power competition, also an important geostrategic opening to China for breaking the geopolitical siege. It would be indispensable to continue to strengthen interdependence between China and Myanmar, and to maintain sound friendly bilateral relations. Myanmar is being faced with parliamentary election changes at present. Its political orientation will determine the future national development process and the corresponding geopolitical landscape of Southeast Asia, South Asia, and even the Asia-Pacific region for decades.

Key words: national geopolitical vulnerability; exposure; sensitivity; resilience; geopolitical policy; Myanmar