

执行摘要

诈骗中心和停火：政变以来的中缅关系

主要发现

什么新发现？ 尽管最近外交行动频密，中国仍然对缅甸的军事政权感到不满，并不愿把关系正常化。2023年底，它默许了缅甸东北部叛军的大规模进攻，使军政府在中国边境的战略飞地内遭受惨败。

为什么重要？ 中国在缅甸的影响力比任何其他国外势力都来得更大。虽然它不能主宰结果，却可以影响事件的进程。北京对外界介入其周边地区持有谨慎态度，但其对缅甸政权的矛盾态度为国际社会留下了空间，就如同应对缅甸政变后的危机达成更大的共识。

应采取何行动？ 虽然北京传统上采取的边境管理方式侧重于以最大限度减少现行的冲突，但它的目标应该是促进长期稳定，包括推广取代非法活动的方案并打击一切形式的有组织犯罪，而不仅是那些对中国影响最大的活动。

中国对于缅甸2021年2月的政变感到不满，这结束了在昂山素季政府时期关系的持续改善，并妨碍了北京的战略和经济规划。自从那以后，中国加强了与军政府就其关注的问题进行的高级别接触。然而，它自我克制地不把关系正常化或承认政权领导人敏昂莱为国家元首。引人注目的是，在2023年末，中国默许了一次针对缅甸东北部果敢地区的叛军进攻，其中部分因素为中国对于针对中国公民的网络诈骗中心不断增加感到不满。这次的进攻使缅甸军队在边境地区遭受重大挫折，对军政权来说是一

个重大的打击。如今，北京应该超越眼前的目标，促进边境地区的长期稳定，鼓励合法经济活动，并努力遏制有组织犯罪——即使这些犯罪对中国公民的影响不如网络诈骗那么大。虽然中国可能继续对多边接触持怀疑态度，但北京对军政权的冷淡态度为寻求解决缅甸危机的努力提供了空间。

中缅关系一直受到相互不信任的困扰，内比都担心这个巨大邻国的意图，而北京则将缅甸视为不可靠的合作伙伴。2011年，总统登盛在经历了数十年的军事统治后开放缅甸并导致内比都转向西方的决定，令北京感到震惊。此举显然是为了减少对中国的依赖。但在2016年成为缅甸实权国家元首的昂山素季寻求修复关系、并对中国的担忧表现关注后，北京就放心了。因此，当2017至2018年军方将罗兴亚人暴力驱逐到孟加拉国的事件导致昂山素季与西方疏远时，中国是处于有利地位的。2020年1月，习近平对缅甸进行国事访问，这是中国领导人近二十年来的首次访问，而缅甸便成为第三个与中国结成“命运共同体”的国家。

这种新的亲密关系不仅仅是象征性的。中国在缅甸有重大战略目标，作为“一带一路”倡议的一部分，缅甸提供了一条从中国内陆西南地区到孟加拉湾的路线，简化了贸易和能源的流动，使它能够将势力发挥至印度洋盆地。中国为中缅经济走廊规划了雄心勃勃的基础设施项目。

但政变使这些计划突然中断，让旧时的不信任重新浮上台面。中国的不满是有目共睹的。它并不反对公开反对军政权的前缅甸政府驻联合国代表继续保留在纽约总部的席位，并于 2022 年 12 月保留了否决权，允许安理会通过有史以来第一个有关缅甸的决议。尽管军政府不断游说，但它不但拒绝承认敏昂莱为国家元首，还拒绝邀请他访问中国。自从新冠疫情大流行开始以来诈骗中心在缅甸，特别是在中缅边界如雨后春笋般涌现，而军政权即便在北京不断敦促的情况下依然未能打击主要针对中国公民的诈骗中心。这让中国对该政权感到更加恼怒。它悄悄支持缅甸东北部的叛军进攻，最终导致缅甸军方在战场上遭受自独立以来最重大的逆转。

虽然北京逐步提高与内比都的接触，但这反映了其需要解决双边问题的重要性，而不是对该政权日益增强信心。其正面的结果是中国和西方对缅甸的作风即使不一致却有重叠的地方，因此可能为联合行动留下空间，包括在联合国安理会达成协议。尽管中国不愿在多边行动方面更进一步，但其他成员不应回避探索有合作可能性的领域，并努力提高全球公众对缅甸危机的认识。在此过程中，安理会成员必须展开重要工作，保持对话并在局势恶化时保留协调应对的可能性。尽管无法决定缅甸危机的结果，北京仍然是重要的外交力量，对缅甸许多关键人物的影响力远比任何其他国外势力。

至于中国的双边战略，它应在与缅甸边境建立脆弱的休战协议以外采取更广泛的做法。它应该努力在其拥有重大影响力的少数民族武装组织控制的边境飞地培育合法经济，并推动全面结束这些地区的有组织犯罪活动，而不仅是那些对中国公民影响最大的活动。虽然这种做法需要北京方面加大投资，但它也为中国、缅甸和更广泛的地区带来更大的回报，即更持久的和平。

曼谷/布鲁塞尔，2024 年3月27 日