

中国的缅甸战略： 选举、民族政治和经济问题

I. 概述

对中国及其西南邻国缅甸来说，2010年缅甸选举是两国关系的挑战和机遇。虽然国际社会广泛认为，此次选举既不会自由也不会公平，但只要选举结果能够避免剧烈的社会动荡，中国都可能会接受。2009年8月，缅甸军队攻入果敢特区，导致三万多难民逃到中国的云南省，曾让北京感到措手不及。该事件发生之后，北京试图通过施压和调解把内比都政府和居住在中缅边境附近的缅甸少数民族拉上谈判桌。除了顾及边境稳定之外，中国还认为，奥巴马政府对缅甸的接触政策以及缅甸在中国能源链条上不断加重的地位使中缅力量平衡发生了改变，这给中国在缅甸的利益带来了挑战。为此，北京希望通过加强高层访问、投资、贷款和贸易来巩固双方的政治和经济联系。但是，中国的影响力面临制约，这包括缅甸民间愈发高涨的反对中国公司开采缅甸自然资源的呼声，以及北京中央政府和云南省地方政府在利益方面和落实缅甸政策时存在的分歧。

果敢特区发生的军事冲突以及边境紧张态势的升级使北京愈加把缅甸边境的少数民族视为不利因素，而不是战略杠杆。内比都的缅甸军政府没能将接受停火的主要族群“招安”为服从中央军队指挥的边防部队，这使北京担心，这两方日后仍可能发生冲突。中国缅甸外交的主要工作是积极促使边境地区的主要少数民族和内比都的缅甸军政府展开谈判。虽然大部分少数民族欣赏北京在阻止缅甸政府发动军事进攻方面所发挥的作用，但一些族群同时心存疑虑，认为中国对它们的支持是暂时的，其目的只是为了维护中国自身的经济和安全利益。

11月7日即将举行的缅甸选举是内比都政府的头等大事。为了将军方的政治角色制度化，缅甸政府在2003年8月开始实施以实现“有纪律的民主”为目标的七步走路线图，而联邦和地方议会选举就是路线图中的第五步。在中国眼里，无论是路线图还是缅甸全国选举都不会给中国的利益带来挑战。北京

更希望看到这些举措能使缅甸产生一个国内和国际舆论都觉得更具合法性的政府，并为中国的战略和经济利益服务。

北京对缅甸的战略考虑还受到另外两个因素的影响。首先，中国认为，缅甸对中国的能源安全起着越来越重要的作用。中国正在修建一个大型油气输送管道，以开发缅甸丰富的天然气资源，并缩短中国进口中东和非洲原油的运输时间。中国公司为了满足国内市场需求也正在迅速开拓缅甸的水力发电业。另外一个影响中国对缅战略的因素是美国政府的接触政策。北京将其视为对自己在缅甸利益的潜在挑战以及美国对中国战略包围的一部分。

北京正通过增加政治和经济活动巩固中国在缅甸的地位。2009年3月以来，已经有三位中共中央政治局常委访问了缅甸，通过签订大型水电站、矿业和建设工程协议加强两国的商务联系。而在此前八年中，此类访问从未出现过。事实上，中国已经成为在缅甸直接投资最多的国家。通过近期达成的经济协议，中国试图继续保持这一地位。

但是，中国在缅甸实现其政治和经济目标也面临着双重障碍。从中国内部看，北京的中央政府和云南省地方政府对于边境管理和少数民族问题有不同的看法，采取不同的措施。北京将边界稳定视为重中之重，愿意牺牲某些地方商业利益来维护稳定；而云南政府看重的则是通过和缅甸少数民族的特殊关系来促进边境贸易，获取利润。第二个障碍来自缅甸国内。一些中国公司在那里的资源开采活动缺乏透明度，利益分配不公，造成环境破坏，甚至迫使一些当地居民搬迁，由此引发了缅甸民众的强烈怨怒。很多人认为，正是这种怨恨导致了2010年4月的密松水电站工程爆炸事件。活动人士认为，在停火地区进行的一些大型投资项目是中国在配合内比都政府，以实现后者控制少数民族领地——特别是资源丰富的克钦邦——的目的。

本简报内容来自于危机组织在中缅边境两侧的云南省、克钦邦和掸邦，以及在北京、昆明、仰光、清

迈、曼谷、纽约和华盛顿特区所做的采访。采访对象来自多种背景，包括：中国专家和官员、缅甸少数民族代表、公民社会成员、地方和国际非政府组织。由于话题的敏感性，大部分被采访者要求匿名。

II. 中国和族群政治¹

中国和缅甸在地理位置、经济和政治上都紧密相连，² 双方相互依赖，但是关系并不对等。³ 缅甸是实力较弱的一方，而其强大的邻国——中国则在联合国安理会中保护缅甸，⁴ 化解那些将缅甸孤立于国际社会的企图，并且通过贸易和投资促进缅甸的经济发展。虽然中国知道缅甸的现状存在问题，但中国希望看到的是一个强有力的中央政府通过逐步的政策调整来解决内比都政府和诸多少数民族之间的长期对峙，而不是通过实行联邦制或自由民主来解决这一问题，当然，更不是通过政权的改变。中国的首要目标是，无论缅甸进行何种民主或政治改革，

中国都要维护稳定，保护自己在缅甸的经济和战略利益。

A. 果敢冲突的影响

北京在缅甸问题上最关心的是两国间长达 2912 公里的共同边界。⁵ 边界动荡可能会妨碍中国国内的稳定和地区经济的发展。⁶ 2009 年 8 月在果敢特区发生的冲突造成了中越战争以来中国边界上规模最大的难民危机。⁷ 内比都中央政府军在距缅甸掸邦北部果敢地区仅几公里远的地方袭击了掸北第一特区缅甸民族民主同盟军的华裔部队。⁸ 这次袭击让北京措手不及，并首次打破了自 1989 年签订以来一直得到遵守的停火协议。⁹ 北京被迫出动人民解放军部队，协助人民武装警察稳定边界局势。¹⁰

果敢冲突彻底改变了中国对缅甸少数民族的看法。在此之前，北京基本把它们视为缓冲区以及同内比都政府打交道时的战略杠杆。北京可以通过对双方的影响力来维持现状。¹¹ 但果敢冲突使中国意识到，自己低估了内比都政府使用武力对付少数民族并控制其领地的决心。¹² 北京开始愈发觉得，这些少数民族是潜在的不安定因素，是影响中国利益的不利因素。¹³ 果敢冲突还坚定了中国对缅甸联邦国家和平与发展委员会 (SPDC) 的看法，那就是，该

¹ 这份简报主要涉及中缅边界地区的少数民族团体和它们的军事部门，包括佤邦联军、克钦独立组织、掸东第四特区民族民主同盟军。

² 本报告按照联合国和大部分北美及欧洲以外国家的习惯，称缅甸为 Myanmar。这种称呼并非政治表态，也不是对军人政权是否有权修改国名发表看法。

³ 危机组织以前就缅甸问题进行的报告详见：危机组织亚洲简报 N°105，《缅甸大选》，2010 年 5 月 27 日；亚洲报告 N°177，《中国的缅甸困境》，2009 年 9 月 14 日；亚洲报告 N°174，《缅甸：大选将至》，2009 年 8 月 20 日；亚洲报告 N°161，《纳尔吉斯之后的缅甸：恢复救援关系正常化的时机已到》，2008 年 10 月 20 日；亚洲报告 N°144，《缅甸：镇压之后》，2008 年 1 月 31 日；亚洲报告 N°58，《缅甸：人道主义援助的新威胁》，2006 年 12 月 8 日；亚洲报告 N°34，《缅甸：艾滋病政策最新情况》，2004 年 12 月 16 日；亚洲报告 N°82，《缅甸：对边界地区的救援》，2004 年 9 月 9 日；亚洲报告 N°78，《缅甸：制裁，交互往来还是第三条出路？》，2004 年 4 月 26 日；亚洲报告 N°52，《缅甸背景资料：少数民族政治》，2003 年 5 月 7 日；亚洲报告 N°21，《缅甸：武装力量的未来》，2002 年 9 月 27 日；亚洲报告 N°15，《缅甸：艾滋病危机》，2002 年 4 月 2 日；亚洲报告 N°32，《缅甸：人道主义救援政治》，2002 年 4 月 2 日；亚洲报告 N°28，《缅甸：军政权眼中的世界》，2001 年 12 月 7 日；亚洲报告 N°27，《缅甸：民间社会的作用》，2001 年 12 月 6 日；亚洲报告 N°11，《缅甸：军政权到底有多强大？》，2000 年 12 月 21 日。

⁴ 危机组织报告，《中国的缅甸困境》，引用如前，第 4 到 5 页。

⁵ 同上，第 3 页。

⁶ 同上，第 3 页。

⁷ 汤姆·克莱姆 (Tom Kramer)，《缅甸停火协议岌岌可危》，跨国学会 (Transnational Institute)，2009 年 9 月 15 日。

⁸ 危机组织采访，缅甸分析人士，瑞利，2010 年 7 月；昆明和北京，2009 年 9 月。

⁹ Thomas Fuller，《逃避交战，缅甸难民逃往中国》，《纽约时报》，2009 年 8 月 28 日；Ian Storey，《中缅关系的新裂痕：果敢事件》，詹姆士基金会，中国简报，第 9 卷，第 18 期，(2009 年 9 月 10 日)；Hannah Beech，《缅甸战争内幕》，《时代》，2009 年 9 月 21 日。

¹⁰ 这些部队负责发放人道主义救援物资以及解除果敢军队残部的武装。Drew Thompson，《边界负担：中国对缅甸难民危机作出的反应》，《中国安全》，第 5 卷，第 3 期 (2009)，第 11、13 页。

¹¹ 危机组织采访，昆明和北京，2009 年 3 月。

¹² 危机组织采访，昆明，2010 年 6 月。另见危机组织简报，《缅甸大选》，引用如前。

¹³ 与此相对的是，少数民族依然基本上把自己看成中国同缅甸政府打交道时中国的战略资产。危机组织采访，克钦邦和掸邦，2010 年 6 月。

机构不是那么可靠，会做出让人不可预测的事情。¹⁴

B. 边防卫队提议

缅甸政府在 2009 年 4 月首次宣布了将一些少数民族团体的民兵整编为受中央军控制的边防卫队的计划。根据这项计划，接受停火的少数民族团体将成为受国家控制的边防卫队，听命于缅甸军方的地方指挥官，并放弃对族群日常事务的管理权。¹⁵ 由于这项计划遭到极大反对，缅甸政府在 2009 年 12 月到 2010 年 4 月期间四次延后了少数民族团体对此计划做出表态的最终期限。¹⁶ 虽然一些较小族群的武装被迫加入了边防卫队行列，但边境地区的主要停火族群组织还是拒绝了这一提议。这些组织包括佤邦联军、克钦独立组织和掸东第四特区的民族民主同盟军。¹⁷ 这些组织认为，在从军政府手中争取自治的漫长斗争中，自己手中的武器正是最后的筹码。

由于担心内比都会发动类似于果敢冲突的进攻，¹⁸ 中缅边界地区的主要停火组织一直在扩充它们的武装力量。¹⁹ 2010 年春天，克钦独立组织的军事分支“克钦独立军”命令其成员为军事动员和游击战做

准备。²⁰ 克钦独立军还将其武装进行了防御性部署，并招募了更多成员。²¹ 克钦独立组织文职机构的许多成员也被命令返回丛林。²² 佤邦联军控制区和掸邦第四特区的士兵们也加紧了训练，并在靠近政府控制区的领地挖起了战壕。²³ 缅甸联邦国家和平与发展委员会在这一地区的官员家属们则被告知，政府在停火组织控制地附近增加驻军时，他们需要返回首都内比都。²⁴ 少数民族团体的官员和中国的分析人士都认为，在这种情况下，最有可能引发战争的应该不是一场全面的军事进攻，而是能触发更大范围冲突的一次失败进攻或一场小摩擦。几位中国分析人士和缅甸少数民族地区的官员在形容这种局势时都引用了毛泽东的一句话：“星星之火，可以燎原。”²⁵

中国直到果敢冲突发生后才开始关心边防卫队提议。²⁶ 北京起初对这项提议表示欢迎，尤其欣赏以谈判解决少数民族问题的可能性。²⁷ 北京表示支持相关谈判（见下文），并反对一切由军政府单方面决定的所谓协议。²⁸ 虽然北京没有向缅甸少数民族团体施压，要求它们接受这项计划，但已敦促这些组织同缅甸政府就提议的细节进行谈判，包括停火武装今后的地位、规模及同新政府的关系。²⁹ 北京担心，过于激烈地解除少数民族团体的武装可能会导致冲突，从而可能威胁到缅甸选举和边界稳定。

¹⁴ 危机组织采访，北京和昆明，2009 年 9 月。

¹⁵ 耶敏中将和其他缅甸政府高层官员 2009 年 4 月 28 日对停火族群的指示的非官方英文翻译，由西方分析人士在 2010 年 8 月提供。

¹⁶ 解除武装的最初期限是 2009 年 10 月，但由于谈判没有结果，内比都四次后延了期限，分别是 2009 年 12 月、2010 年 2 月、3 月和 4 月。Brian McCartan, 《地雷引线上的缅甸停火协议》，《亚洲时报》，2010 年 4 月 30 日。

¹⁷ Solomon, 《军政府为停火族群整编设定最后期限》，Mizzima 新闻社，2009 年 5 月 6 日。另见《2010 年选举》，Mizzima, www.mizzima.com/election2010.html。缅甸官方报纸《缅甸新光报》5 月中旬报道，掸邦东部第四特区的民族民主同盟军已经被整编为掸东边界警卫军。见《缅甸成立掸东边界警卫军》，《人民日报》，2010 年 5 月 19 日。但是，《人民日报》两天后指出，《缅甸新光报》没有具体说明民族民主同盟军的新地位。《缅甸在选举前竭力整编更多边境警卫军》，《人民日报》，2010 年 5 月 22 日。云南和掸东第四特区的受访者说，民族民主同盟军并没有接受边界警卫军提议。危机组织采访，云南，掸东第四特区，大其力，2010 年 6 月；McCartan 《地雷引线上的缅甸停火协议》，引用如前。

¹⁸ 危机组织采访，掸东，第四特区，2010 年 6 月。

¹⁹ 危机组织采访，西方分析人士，仰光，中国分析人士，昆明，2010 年 6 月。

²⁰ 危机组织采访，北京，2010 年 5 月。

²¹ 危机组织采访，克钦独立组织官员，克钦邦，2010 年 6 月。

²² 危机组织采访，西方分析人士，仰光，2010 年 6 月。

²³ 由于担心有间谍，佤邦士兵还加紧了对于在停火地区和掸东其它地区间来往的游客和车辆的检查。受访人员说，前往佤邦联军控制地区的三名缅甸游客据说在 2010 年初因被指控为间谍而被处决。危机组织采访，掸北第二特区，掸东第四特区，景东，大其力，2010 年 6 月。

²⁴ 同上。

²⁵ 危机组织采访，北京，昆明，版纳，腾冲，掸东，第四特区和第二特区，仰光，2010 年 6 月。

²⁶ 危机组织采访，北京，2010 年 3 月。

²⁷ 危机组织采访，北京，2010 年 8 月。

²⁸ 《中国想靠谈判解决》，掸邦先驱通讯社，2010 年 6 月 30 日。

²⁹ 一些分析人士和停火组织的官员认为，北京支持这个计划的原因是该计划可以简化北京同缅甸的政治和商贸关系。危机组织采访，清迈，瑞利，克钦邦，2010 年 6 月。

C. 中国的施压和调解

虽然北京一贯呼吁缅甸实现“民族和解”，但在果敢冲突发生后，这种呼吁变得迫切起来。³⁰ 中国的高级领导人在高层访问中将边界稳定问题提到了首要位置。2009 年 12 月，中国国家副主席习近平访问缅甸时，缅甸高级领导人丹瑞大将以近乎道歉的口吻向中国保证，“缅甸深深地理解和知道，维护边境的和平与稳定对中缅两国都极为重要。”³¹ 六个月后，中国总理温家宝访问内比都，并签署了一份“保护缅甸边界地区和平与稳定”的协议。³² 2010 年 9 月 7 日至 11 日，丹瑞将军访问北京期间，两国领导人强调了合作“维护边境地区和平与稳定”的重要性。³³

2010 年 1 月，在靠近中缅边界的城镇发生的两起事件使北京不得不采取直接干预的方式解决问题，这两件事分别是：掸东民族民主同盟军领导人林洪森遇刺以及在佤邦联军位于穆塞的办公室里发现炸弹。³⁴ 人们普遍怀疑内比都政府参与了这两起事件，于是，中国国家安全部不得不派遣多位官员到中缅边界地区评估事态的紧张程度。³⁵ 据报道，中国驻缅甸大使也同缅甸信息部部长会晤，强调北京对这两起事件的关注。³⁶ 由于冲突可能一触即发，中国开始干预此事，在缅甸政府和少数民族团体之间进行私下调解，并加大了同在边界附近活动的少数民族领导人及团体的接触，包括佤族、克钦族、掸东民族民主同盟军和南掸邦军。³⁷

在佤族联军总司令鲍有祥两次拒绝中国的要求，不愿同内比都的代表开会讨论“边防卫队”提议后，中国在今年 1 月和 2 月间采取了干预措施。³⁸ 在得知鲍有祥之所以拒绝谈判是因为担心自己遇刺后，北京私下向内比都施压，要求缅甸当局保证鲍有祥的安全。2 月 25 日，双方在政府控制区开始进行谈判，中国有关官员也参加了谈判。³⁹ 虽然这次谈判并没有产生什么结果，但中国依然相信，双方还会进行更深入的谈判。⁴⁰

此外，在 2009 年 4 月到 2010 年 4 月间，克钦独立组织和缅甸政府进行了至少 13 轮谈判。⁴¹ 中国官员在鼓励双方谈判的同时奉劝他们保持克制。⁴² 克钦独立组织和其它少数民族武装不信任由占人口多数的缅族人组成的军政府，也不相信这个政府会遵守协议。一些团体曾表示，中国可以保证人的身份参与谈判。⁴³ 在边防卫队提议引发危机时，克钦独立组织中央委员会的官员们曾前往北京会晤中国官员。⁴⁴ 中国也曾向掸东民族民主同盟军施压，但由于该组织的立场极受佤邦联军的影响，所以中国向

为，因为很多克钦人是基督教徒，所以克钦同美国的关系紧密。危机组织采访，缅甸分析人士，瑞利；危机组织采访，昆明，腾冲，勐腊，2010 年 6 月。

³⁸ 危机组织采访，昆明，2010 年 3 月。鲍有祥起初以个人健康为理由拒绝了这个要求。在中国加大压力后，他又以过春节为借口不参加谈判。

³⁹ 由于佤族联军和内比都政府无法就受整编武装人员的数量、将领人选和佤邦联军的未来领地达成协议，这次谈判没有取得积极进展。佤邦联军不能接受内比都提出的让其保留两个战斗营的条件。不过，中国准备继续靠施压来推进谈判。危机组织采访，昆明和腾冲，2010 年 3 月及 6 月。

⁴⁰ 危机组织采访，昆明和北京，2010 年 6 月。

⁴¹ 《克钦领导人谈边界警卫军问题流产谈判》，Taungzalat 新闻，2010 年 4 月 9 日。

⁴² 危机组织采访，缅甸公民社会成员，仰光，2010 年 6 月。克钦独立组织的官员同北京与昆明都保持着紧密联系。危机组织采访，克钦邦，2010 年 6 月。

⁴³ 危机组织采访，西方分析人士，仰光，2010 年 6 月。一位克钦独立组织官员在谈到缅甸众多族群间的矛盾和互不信任时强调族裔因素的影响，说：“缅甸人不可信。他们今天承诺，明天就摇头变卦。如果北京抓住它一个肩膀，新德里抓住另一个，那缅甸人就摇不了头了。”危机组织采访，克钦独立组织官员，曼谷，2010 年 5 月。

⁴⁴ 危机组织采访，克钦独立组织官员，克钦邦，2010 年 6 月。

³⁰ 见中国外交部 2007 年 10 月 10 日、2008 年 12 月 20 日、2009 年 8 月 28 日和 2009 年 9 月 1 日的新闻发布会，详情可登录 www.fmprc.gov.cn。

³¹ Ben Blanchard, 《中国获得缅甸在管道工程和边界问题上的保证》，路透社，2009 年 12 月 21 日。

³² Aung Hla Tun, 《中国同缅甸签订边界稳定协议》，路透社，2009 年 6 月 3 日。

³³ 《缅甸最高领导人丹瑞访华与胡锦涛会谈》，[“Top Myanmar leader Than Shwe visits China and meets with Hu Jintao”], 《中国新闻》，2010 年 9 月 8 日。《丹瑞大将会晤中国总理温家宝》，《缅甸新光报》，2010 年 9 月 13 日。

³⁴ Wai Moe, 《中缅边界不确定因素增多，中国大使会晤缅甸部长》，《伊洛瓦底新闻》，2010 年 1 月 30 日。

³⁵ 危机组织采访，缅甸分析人士，清迈，2010 年 6 月；昆明，2010 年 6 月。

³⁶ Wai Moe, 《中缅边界不确定因素增多，中国大使会晤缅甸部长》，《伊洛瓦底新闻》，2010 年 1 月 30 日。

³⁷ 佤邦同中国关系密切，佤邦联军的 12 位高级领导人都 是华裔佤族人。克钦同中国的关系比较复杂，这是因为克钦在历史上同台湾、印度和美国的 关系。中国还认

其施加的压力并没有像对其它少数民族团体的那么大。⁴⁵

缅甸政府和少数民族的紧张关系在 2010 年 4 月达到了顶峰（这正是停火组织接受边防卫队提议的最后期限）。中国、西方国家和缅甸的许多分析人士都认为，北京的调解和施压是确保这种紧张关系没有引发冲突的关键因素。⁴⁶ 一位缅甸分析人士指出：“佤邦的局势之所以能够平稳下来，是因为中国在发挥作用。佤邦联军和中国的关系太密切了，所以中国不会支持缅甸政府镇压佤邦。”⁴⁷

2010 年春末，缅甸的紧张事态不断升级，但内比都软化了在边防卫队提议上的立场，这让北京松了口气。中国分析人士认为，内比都把边防卫队提议暂时搁置，等选举后再重提此事，并不会有什么损失，因为大部分接受停火的少数民族团体都处于防卫状态，并没有打算扩张地盘。⁴⁸ 北京向内比都政府强调，如果同佤邦和克钦邦发生冲突，那么作战难度和所耗成本都将高于对果敢的军事进攻。⁴⁹ 另一方面，少数民族团体也认识到，如果开战，他们的胜算不大，最多只能通过发起游击战来耗时间，最后的胜利者还是内比都政府。⁵⁰

D. 内比都和少数民族团体的反应

内比都基本上接受了中国扮演的“谈判促进者”的角色，虽然它依然对中国同佤邦联军和克钦独立组织之间的关系心存疑虑，因为在 1989 年之前，中国

还一直在支持缅甸共产党。⁵¹ 中国分析人士说，内比都现在已经相信，北京不会阻碍内比都解决少数民族团体问题，而在果敢冲突发生前，内比都并没有这样的把握。⁵² 不过，中国依然反对任何使用武力的手段，这一立场激怒了缅甸军方的强硬派，这些人十分希望能采取更具进攻性的手段，使少数民族团体受中央政府控制。⁵³

缅甸少数民族团体对中国所实行战略的看法就更加复杂了。一些团体对中国劝说内比都不采取军事行动的做法表示感谢，但包括佤邦在内的另外一些团体则感觉，北京强迫它们同政府谈判，已经为中国的安全和商贸利益背叛或抛弃了它们。⁵⁴ 在它们看来，虽然中国进行了施压和调解，但是，如果关乎它们未来的协议是草率达成的，那就无法带来和平与稳定。⁵⁵ 一些少数民族团体的领导人还对北京给予他们的支持表示怀疑，因为北京同缅甸联邦国家和平与发展委员会的关系也在不断发展。这些领导人说：“我们不知道中国在玩儿什么把戏，中国可能会要求我们给它回报，以换取它对我们的继续支持。它会要什么呢，这让我们感到担心。”⁵⁶

一位克钦族活动人士指出，在过去几年中，中国私下表示对缅甸的关注，这等于告诉缅甸，其国家和平与发展委员会“不能在边界地区为所欲为”，这在帮助阻止民族冲突方面起到了积极作用。⁵⁷ 一位

⁴⁵ 同掸东民族民主同盟军关系密切的勐腊企业主说，佤邦联军向他们施压，不让他们同军政府就边防卫队提议进行谈判或做出让步。据报道，佤邦联军告诉掸东民族民主同盟军，如果它打算向缅甸全国和平与发展委员会投降，那还不如向佤邦联军投降。中国理解掸东同盟军面临的难题，因此决定集中力量向佤邦联军施压。危机组织采访，勐腊，掸东，第四特区，2010 年 6 月。

⁴⁶ 危机组织采访，曼谷，北京，清迈，昆明，瑞利，仰光，2010 年 5 月及 6 月。

⁴⁷ 危机组织采访，仰光，2010 年 6 月。

⁴⁸ 危机组织采访，昆明，2010 年 6 月。

⁴⁹ 果敢民兵有大约 1500 人。Mungpi, 《缅甸军队和果敢反政府军紧张关系骤升》，Mizzima, 2009 年 8 月 25 日。佤邦联军约有一万五千人。危机组织采访，昆明，2010 年 3 月。克钦独立组织约有一万名军人及约两万名非主力军。危机组织采访，克钦独立组织官员，克钦邦，2010 年 6 月。

⁵⁰ 危机组织采访，昆明，清迈，仰光，克钦邦，2010 年 6 月。

⁵¹ 危机组织采访，仰光，2010 年 6 月。另见，危机组织报告，《中国的缅甸困境》，引用如前，第 1 页。

⁵² 危机组织采访，中国外交官及学者，仰光，北京，昆明，2010 年 6 月。

⁵³ 危机组织采访，仰光，昆明，2010 年 6 月。

⁵⁴ 许多佤族人把自己看成中国人，而不是缅甸人。他们觉得，中国在 1950 年代同缅甸进行边界问题谈判时就抛弃了他们。当时，北京把边界领土让给缅甸，以取悦缅甸政府，打破对中国的国际封锁。1980 年代末，北京结束文革期间革命式的对外政策，不再理会缅甸共产党。这使缅甸共产党在 1989 年被迫接受停火，并分裂为边界的停火团体。危机组织采访，掸北，2010 年 6 月。中国对这些边界团体奉行“四不”政策，即：政治上不承认；军事上不支持；组织间不交流；经济上不援助。一些少数民族成员说，他们从事贩毒和其它非法买卖是不得已的，因为中国抛弃了他们。危机组织采访，中国分析人士，昆明，2010 年 6 月。

⁵⁵ 危机组织采访，克钦独立组织官员，克钦邦，2010 年 6 月。

⁵⁶ 危机组织采访，缅甸公民社会活动人士，瑞利，2010 年 6 月。

⁵⁷ 危机组织采访，缅甸公民社会活动人士，仰光，2010 年 6 月。克钦独立组织官员听说，温家宝告诉缅甸联邦国家和平与发展委员会不要在选举前备战，说明中国支

希望中国能帮助双方达成政治解决的克钦独立组织官员说，该组织曾和北京进行过“基础性谈判”，讨论建立“真正联盟”的大致框架。少数民族团体将在这种联盟中拥有自治权，或许就像中国的特别行政区一样。⁵⁸ 克钦族人正在起草一个共同和平提议，并计划寻求北京对此提议的支持。⁵⁹ 他们相信，中国的介入或许可以帮助避免缅甸政府背弃可能达成的协议，此外，中国可以成为“少数民族团体和政府军之间和平进程的最佳监护人”。⁶⁰ 其它少数民族团体则持更加怀疑的态度。中缅边界一个武装组织的将领说：“我们（缅甸各武装组织）很有可能只是中国和缅甸军政府博弈时的兵卒。大部分缅甸人是倾向于西方的。如果缅甸的局势能更加稳定，就不会这么需要中国了，可以向别的国家寻求帮助。”⁶¹

而包括掸族在内的其它团体则被认为不再像过去那样寻求西方的帮助，而是越来越转向中国。“我们必须解决问题。我们不能指望用远处的水（西方国家）来救家门口的火。我们得用手中的水（中国）。”⁶² 这些团体相信，中国是唯一对缅甸联邦国家和平与发展委员会有真正影响力的外部力量。⁶³ 许多少数民族团体还表示，它们渴望区域外的力量能向中国、印度和东南亚国家联盟施压，以改善它们的处境。⁶⁴

持进行选举。危机组织采访，克钦独立组织官员，克钦邦，2010年6月。

⁵⁸ 危机组织采访，曼谷，2010年5月。目前，中国有两个特别行政区，分别是香港和澳门，它们分别在1997年和1999年以前属于英国和葡萄牙。

⁵⁹ 危机组织采访，克钦邦，2010年6月。

⁶⁰ 危机组织采访，克钦独立组织官员，克钦邦，2010年6月。

⁶¹ 危机组织采访，克钦邦，2010年6月。

⁶² 危机组织采访，缅甸分析人士，清迈，2010年6月。

⁶³ 危机组织采访，仰光，2010年6月。

⁶⁴ 例如，孟族公民社会成员表示，希望能向国际社会，特别是俄罗斯及中国，做更多游说工作，展开更多对话。“我们应该对中国和俄罗斯政府进行更多游说。这两个国家有一票否决权。我们要通过游说让它们了解缅甸的真实状况。我们需要知道这两个国家对缅甸局势的看法有什么不同。”，《倾听来自内部的声音：少数民族成员的话》，和平与冲突研究中心，2010年6月。第204页。

E. 对选举的态度

中国希望尽可能多的缅甸少数民族团体来参加选举，以增强选举结果的可信度。⁶⁵ 少数民族团体如果拒绝参选，中央政府也许会感觉自己的合法性和权威性受到了挑战，⁶⁶ 这可能会增加少数民族同中央政府展开军事对抗的风险。但是，许多少数民族团体在是否参与选举的问题上犹豫不决，因为它们觉得，参加选举就表示接受了2008年制定的宪法，而该宪法剥夺了它们的自决权，并规定除缅甸军方外的一切武装组织都是非法的。⁶⁷ 一些少数民族团体的领导人警告说：“我们中的大部分人都认为，如果不对新宪法进行修改，就会引发更多冲突，而且可能是暴力冲突。”⁶⁸

8月底，佤族表示拒绝参加选举，并宣布将拒绝投票站工作人员进入其领地。⁶⁹ 参加选举将意味着接受宪法，而他们拒绝接受宪法，因为宪法不承认位于缅泰边界的佤邦南部地区，并且，宪法将在掸邦议会之下增设一个自治区，而不是一个“邦”或者其它直属联邦管理的行政单位。⁷⁰ 参加选举还意味着接受缅甸和平与发展委员会设定的缅甸未来政治格局，包括如何界定停火族群组织的地位。而在佤邦联军看来，地位问题还没有最终确定，是有待解

⁶⁵ 危机组织采访，昆明，2010年6月。

⁶⁶ 危机组织采访，云南，2010年6月。另见危机组织简报，《缅甸大选》，引用如前。

⁶⁷ 2008年宪法要建立一个“自治区”，把佤族、佤邦联军和另外14个组织纳入这个区内。自治区的位置就在主要少数民族团体所在地。但是，缅甸军方有权任命自治区四分之一的领导成员，还有权任命自治区长。根据这样的条款，少数民族将无权选择自己的区长。C.S.

Kuppuswamy, 《缅甸：2010选举——好戏前的序幕》，《南亚分析》，2009年12月28日。仰光的一些分析人士认为，缅甸军方领导人可能会要求下届政府承认停火协议，以避免自己被判定为非法，并给双方留出时间重新审视边防部队提议或类似的提议。但是另外一些分析人士指出，如果选举的结果非军方所愿，那么在选举之后依然保留武装组织就给军方留出了一条后路。比如，违反宪法对武装组织的禁令可以使缅甸军方有借口拖延宪法的实施，宣布缅甸进入紧急状态，或是发起另一场政变，以阻止议会上台。危机组织采访，缅甸公民社会活动人士和西方分析人士，仰光，2010年6月。

⁶⁸ 危机组织采访，克钦独立组织官员，克钦邦，2010年6月。以及危机组织采访，克钦独立组织官员，曼谷，2010年5月；缅甸公民社会活动人士，仰光，2010年6月；克钦独立组织官员，克钦邦，2010年6月。

⁶⁹ 《勐拉佤邦将不许选举委员会进入》，掸邦先驱通讯社，2010年8月31日。

⁷⁰ 危机组织简报，《缅甸大选》，引用如前。

决的。⁷¹ 佤邦还成功地向掸东民族民主同盟军施压，使后者宣布，他们不会允许选举委员会的工作人员踏进自己的领地。⁷²

在克钦邦方面，据报道，缅甸选举委员会在 9 月中旬禁止了四分之三的克钦邦下属政党参选，并阻止了十几位克钦邦高级领导人以独立身份参选。⁷³ 与佤族相反，克钦独立组织害怕发生果敢军事冲突那样的暴力事件，并希望加入选举后国家政策的制定过程，所以它想参与选举。⁷⁴ 但是，只有一个（支持政府的）克钦政党被允许注册参选，这使许多克钦族选民手中的选票毫无价值。克钦族一位有影响力的成员曾在 6 月表示：“如果克钦邦进步党被剥夺选举资格，那么克钦独立组织和武装抵抗力量将取得优势，这只会壮大克钦独立组织的势力，而且肯定会加大战争的可能性。”⁷⁵

中国的看法是，只要选举不引发社会动荡，中国的利益就不会受到挑战。这也是北京支持缅甸政治改革的基本条件。在强调选举是缅甸内部事务的同时，中国并没有明确表示支持选举，但呼吁国际社会不要对此进行干涉。⁷⁶ 北京希望，选举——如果顺利举行的话——可以为缅甸开辟一条通往稳定和

合法性的道路。⁷⁷ 缅甸全国民主联盟和一些少数民族团体拒绝参加选举使中国感到失望，因为这会降低选举结果的可信性。⁷⁸ 虽然北京预料西方国家会对缅甸选举表示谴责，⁷⁹ 但它依然认为，从长远来看，选举有助于减轻中国因在政治上支持内比都政府并同其有商业往来而受到的国际批评。⁸⁰ 中国并不期待缅甸通过选举而产生一个可能同美国、印度和其它西方民主国家更紧密结盟的民主政府。⁸¹ 虽然一个更加遵从问责制的缅甸政府可能会造就一个更加稳定的商业环境，但它同时可能导致更多针对中国大型投资项目的公开监督。⁸²

III. 战略考量：稳定边界并非全部

A. 能源安全：管道、天然气和水力发电

转运原油和天然气是中国在缅甸的最重要利益之一。2010 年 6 月，中国国家石油公司开始修建从缅甸皎漂深水港（实兑港）到中国云南省省会昆明的

⁷¹ 危机组织采访，云南，掸东，第二特区和第二特区，2010 年 6 月。

⁷² 《勐拉佤邦将不许选举委员会进入》，掸邦先驱通讯社，2010 年 8 月 31 日。

⁷³ 《访问者称，缅甸选举将一些少数民族领导拒之门外》，路透社，2010 年 9 月 15 日。这些政党包括：克钦邦进步党、克钦新民主军、北掸邦进步党。例如，克钦独立组织试图直接参与选举，但未能注册其代理政党克钦邦进步党。克钦独立组织和克钦邦进步党之间的关系富有争议。克钦邦进步党最初于 2009 年 3 月由三个停火族群组织构成：克钦独立组织、克钦新民主军、拉桑敖瓦和平团体。其领导人马纳杜嘉博士是前克钦独立组织副主席。在缅甸政府眼中，克钦独立组织和克钦邦进步党是一回事：都是反政府组织。Lawi Weng, 《克钦独立组织受指责牵连克钦邦政党》，伊洛瓦底新闻，2010 年 6 月 7 日。大部分中国分析人士认为，克钦邦进步党就代表克钦独立组织。危机组织采访，腾冲，昆明，云南，2010 年 6 月。但是，克钦独立组织的克钦族代表和克钦邦进步党坚称，他们之间没有正式关联。危机组织采访，仰光，克钦邦，2010 年 6 月。

⁷⁴ 《倾听来自内部的声音：少数民族成员的话》，和平与冲突研究中心，引用如前。

⁷⁵ 危机组织采访，克钦社区领导人，克钦邦，2010 年 6 月。

⁷⁶ 中国外交部 2010 年 9 月 7 日新闻发布会，详情可登陆 www.fmprc.gov.cn。

⁷⁷ 温家宝总理说，“中国真诚希望缅甸选举能顺利举行，并希望缅甸局势稳定，人民团结，经济发展。”

《国务院总理温家宝 3 日与缅甸总理登盛举行会谈》[State Council Premier Wen Jiabao Meets with Myanmar Prime Minister Thein Sein on the 3rd]，中央政府门户网站 [website of the Central People's Government of the People's Government of China]，2010 年 6 月 3 日。中国认为，选举应得到国际社会的“理解和尊重”。《中国驻联合国代表：缅甸选举应得到国际社会尊重》[Chinese Representative to the UN: Myanmar Election Deserves Respect of International Community]，Huanqiu.com，2010 年 3 月 24 日。

⁷⁸ 虽然缅甸全国民主联盟不参加选举是可以理解的，但中国依然认为，这么做并不明智，并为此感到可惜。危机组织采访，昆明，2010 年 6 月。

⁷⁹ 美国助理国务卿坎贝尔 2010 年 3 月评论缅甸选举法时说：“这是迈向错误方向的一步。缅甸政党法是对选举的嘲弄，而且使即将举行的选举不可能具有可信性。”David Gollust, 《美国：缅甸选举法‘嘲弄’民主程序》，美国之音新闻，2010 年 3 月 10 日。

⁸⁰ 很多受访者表示，选举会将缅甸联邦国家和平与发展委员会部分合法化，并使缅甸军政府更好打交道。一个受访者说：“对北京和国际社会的其它成员而言，选举会洗白军方。”危机组织采访，缅甸公民社会活动人士，瑞利，2010 年 6 月 23 日。

⁸¹ 危机组织采访，克钦独立组织官员，克钦邦；缅甸公民社会活动人士和缅甸分析人士，瑞利，2010 年 6 月。

⁸² 危机组织采访，缅甸分析人士，瑞利，2010 年 6 月。

大型油气管道。⁸³ 竣工之后，这些管道将使中国能够更加容易地得到中东和非洲的石油，减少运输时间，并在马六甲海峡因冲突、海盗或恐怖活动而无法使用时，提供另外的能源供给路径。⁸⁴ 这些管道还将使中国成为缅甸丹瑞区天然气田的主要天然气买家。到 2013 年，中国预计会取代泰国成为缅甸天然气的最大消费国。⁸⁵

缅甸的水电能源也是投资目标，因为投资可以在边境附近提供丰富的廉价能源，以满足中国不断增长的能源需求。⁸⁶ 北京还希望缅甸的水电能源能帮助提高中国各电力公司发电量中洁净能源所占的比例。⁸⁷ 中国五个国有电力公司已经全部投资了缅甸水力发电业。中国华能公司承建了缅甸最大的水力

发电项目——瑞丽江一级水电站工程，并和缅甸政府就瑞丽江二级电站签署了谅解备忘录。⁸⁸

B. 抵达印度洋的通道和马六甲困境

缅甸是保障中国从陆上连接印度洋的一条战略通道。⁸⁹ 中国正在缅甸修建运输线路和油气管道，以获得进入印度洋港口城市的通道。⁹⁰ 缅甸还是通往南亚和东南亚的大陆桥，并在中国和印度洋周边其它大国间起到缓冲区的作用。一些中国和国外的分析人士提到，中国正在努力“摆脱一洋战略”（太平洋），寻求建立“两洋战略”（太平洋和印度洋）。⁹¹ 缅甸地理位置的重要性促使中缅两国加强军事交流活动，包括 2010 年 8 月 29 日至 9 月 1 日中国人民解放军海军战舰首次访问缅甸。⁹²

⁸³ 《中缅油气管道项目正式开工》[“Sino-Myanmar oil and gas pipeline project officially launched”], 《中石油新闻》, 2010 年 6 月 3 日。

⁸⁴ 中国近 80% 的进口原油需要通过马六甲海峡运输。缅甸油气管道工程的支持者们称，这条管道将使中国对马六甲海峡的石油运输依赖减少至少三分之一，并将使中国内陆的炼油厂能更容易地获得原油。它还将把从非洲和海湾地区向中国运油的路程缩短大约 1200 公里。李晨阳 [Li Chenyang], 《缅甸问题的新挑战》[“New Challenges for the ‘Myanmar Issue’”], 《世界知识》, 2010 年 1 月 1 日, 第 38 到 39 页; 危机组织报告, 《中国的缅甸困境》, 引用如前。

⁸⁵ 《缅甸真实现状及未来可能：美国的政策选择》, 亚洲协会特别行动小组报告, 2010 年 3 月, 第 27 页。预计, 到 2013 年, 中国每天会从缅甸的近海气田进口 4 亿立方米天然气。Shinhye Kang, 《中国或从 2013 起通过管道接收缅甸天然气》, 蓬勃新闻社, 2009 年 3 月 10 日; 《缅甸 2009 到 2010 年期间外国直接投资下降, 贸易盈余增加》, 路透社, 2010 年 7 月 16 日。

⁸⁶ 于洪海 [Yu Honghai], 《开发东南亚水电, 助力西电东送》[“Develop Southeast Asian hydropower, support transferring power from Western China to Eastern China”], 《中国能源报》[China Energy], 2010 年 5 月 12 日。中国公司进入东南亚的另一个原因是, 中国国内的水力发电资源已经被五家国有电力公司基本瓜分完毕。徐炜旋、梁钟荣 [Xu Weixuan, Liang Zhongrong], 《中资电企“扎堆”东南亚开发水电: 助力西电东送》, [“Chinese power companies flock to Southeast Asia for hydropower development and transferring power from west to east China”], 《21 世纪经济报道》[21st Century Business Herald], 2010 年 4 月 9 日。

⁸⁷ 中国把水力发电算为洁净能源, 并试图靠它来减少温室气体排放量。虽然世界银行认为水力发电是洁净的可再生能源, 但环境组织对此并不同意, 因为水电站会给周边生态系统和当地居民带来负面影响。《水力发电指南》, 世界银行, 2009 年。

⁸⁸ 瑞丽江一级水电站是根据“建造—运营—移交”协议建造的。水电站 2009 年开始运营, 安装发电能力 600 兆瓦。水电站把缅甸的水力发电能力提高了近三分之一, 而 85% 的产电被输送到中国。中国电力投资公司将向瑞丽江二级水电站投资 3000 亿美元。见于洪海 [Yu Honghai], 《开发东南亚水电, 助力西电东送》, [“Develop Southeast Asian hydropower, support transferring power from Western China to Eastern China”], 引用如前。

⁸⁹ 健君 [Jian Jun], 《云南: 大通道》[“云南 the Grand Corridor”], 《瞭望》[Liao Wang], 2010 年 8 月 2 日。

⁹⁰ 例如, 正在建设中的皎漂到昆明油气管道项目和拟议中的云南省瑞利到皎漂的高速公路将通过缅甸把中国和印度洋连接起来。中国正在海基岛, 可可群岛, 实兑, Zadetkyi Kyun, 丹老和 Kyaukphyu, 以及巴基斯坦、孟加拉、斯里兰卡、泰国和柬埔寨修建港口设施。危机组织报告, 《中国的缅甸困境》, 引用如前。

⁹¹ 李晨阳、梁晨 [Li Chenyang, Liang Chen], 《1988 年以来中国与印度对缅甸政策的比较》[“Comparative Studies of China and India’s Myanmar Policies Since 1988”], 发表于云南大学中缅关系正常化 60 周年纪念会议, 昆明, 2010 年 6 月 5 日及 6 日。蔡裕明 [Cai Yuming], 《两洋突围——中国对缅甸外交政策之探究》, [“Breaking Out from Two Oceans - A Study of China’s Foreign Policy towards Myanmar”], 《社会科学期刊》, 逢甲大学, 2004 年 5 月, 第 303 页。东南亚和台湾的学者经常使用“两洋战略”这个词, 虽然中国学者并没有普遍接受这个说法。关于中国两洋战略的具体内容, 见 Robert Kaplan, 《中国的到来: 全球关系的战略框架》, 新美国安全中心, 2009 年 9 月, 第二章 (《中国的两洋战略》)。

⁹² 《中国海军舰艇首次访问缅甸》[“Chinese naval warships’ first visit to Myanmar”], CCTV, 2010 年 8 月 30 日。

经由缅甸的运输路线将减轻中国对马六甲海峡的依赖，缓解所谓的“马六甲困境”。⁹³ 这指的是北京害怕其对马六甲海峡的使用权会受到美国的威胁，特别是当台湾海峡爆发冲突时。⁹⁴ 不过，中国对马六甲困境的看法也在改变：通过管道运送能源并不一定比海峡运输更加安全，因为美国在这一地区的军事优势使两种方式都可能受到阻挠。⁹⁵ “中缅运输管道可以锦上添花，但不能雪中送炭。”⁹⁶ 不过，这些管道依然可以使中国的石油进口路线多样化，⁹⁷ 并在诸如海盗活动等意外情况发生时，缓解中国对马六甲海峡的依赖。

C. 美国和地区竞争者

北京认为，奥巴马政府对缅甸的政策从以制裁为中心转向在现有制裁同“实用性接触”间谋求平衡，⁹⁸ 而这种转变主要是因为美国企图遏制中国在缅甸及该地区的影响力。⁹⁹ 一些中国分析人士曾说，美国的缅甸政策是美国通过安全结盟以及在南太平洋和印度洋驻军来包围中国的大战略的一部分。¹⁰⁰ 中国

认为，美国在经历了后 9.11 时期把反恐作为外交政策重点之后，正希望“重返东南亚”。¹⁰¹

华盛顿的接触政策对中国在缅甸的利益有几层意义。美缅关系可能暖化被看成是对中国安全的潜在威胁，尤其威胁到中国西南边界和印度洋通道的安全。¹⁰² 而一个对美国友好的缅甸也可能给油气管道的使用和能源供给带来不确定因素。¹⁰³ 美国和缅甸间的紧张关系是造成持续制裁的原因之一，而继续制裁正是中国公司发财的良机。一旦当前的局势发生变化会产生什么样的后果？中国商人和官员们对此感到担心。¹⁰⁴

中国明白，缅甸军政府渴望通过同美国的对话和其它努力来摆脱国际制裁，获得更多发展援助，吸引更多外国投资，并建立其国际合法性。¹⁰⁵ 缅甸还要利用同华盛顿的关系来增加同中国和其它国家打交道时的谈判筹码。一些人认为“缅甸军政府靠同美国人谈判来制衡北京”。¹⁰⁶

⁹³ 关于马六甲难题的更多信息，见危机组织报告，《中国的缅甸困境》，引用如前，第 19 页。

⁹⁴ You Ji, 《应对马六甲海峡难题：中国加强能源运输安全的努力》，EAI 背景材料简报，第 329 期，2007 年 4 月 12 日。北京的学者们也表示，油气管道将减弱中国对缅甸军政府的影响力。他们指出，这等于是一个不稳定的政权决定战略能源的命运。危机组织采访，北京，2010 年 8 月。

⁹⁵ 危机组织采访，昆明，2010 年 6 月。

⁹⁶ 危机组织采访，昆明，2010 年 6 月。

⁹⁷ 健君[Jian Jun]，《云南：大通道》[“云南 the Grand Corridor”]，引用如前《瞭望》[LiaoWang]，2010 年 8 月 2 日。

⁹⁸ 2009 年 2 月，美国国务卿希拉里·克林顿宣布，美国将全面审议其对缅甸的政策。2009 年 9 月公布的政策审议结果说，除了正在执行的制裁和对缅甸国内反对派的支持外，美国还将增加对缅甸的人道主义援助，并同缅甸军政府展开直接高级别对话。《背景信息：缅甸》，美国国务院，东亚暨太平洋事务局，2010 年 7 月 28 日。

⁹⁹ 危机组织采访，昆明，2010 年 6 月。

¹⁰⁰ Qu Jianwen, 《专家称美国对缅政策调整是为遏制中国崛起》，[“Expert says U.S. policy shift on Myanmar is to contain China's rise”]，《青年参考》[Qingnian Cankao]，2009 年 10 月 27 日。2010 年 5 月 27 日，新华社发表中国空军上校、著名中国军事战略学者戴旭的文章，他批评美国对中国实行“月牙形的战略包围”。他说，这个包围圈“从日本开始，经过南中国海各国到达印度，终点在阿富汗”，戴旭[Dai Xu]，《美国对中国的暗算》[“U.S. efforts to sabotage China”]，《环球视野》[Global View]，2010 年 5 月 24 日。

¹⁰¹ 周士新[Zhou Shixin]，《为何应该警惕美国重返东南亚》[“Why we should be alert to the U.S. returning to Southeast Asia”]，新民网[Xin Min Net]，23 July 2009。《美国紧拉缅甸制衡中国，高官与缅甸频繁接触》[“The U.S. pulls Myanmar closer to contain and balance China, American senior officials frequently engage Myanmar”]，《星岛日报》，2009 年 11 月 26 日。2009 年 9 月，美国和缅甸在接触政策下展开首次直接高层会晤，双方在纽约会面。2009 年 11 月和 2010 年 5 月，美国国务院负责东亚和太平洋事务的助理国务卿坎贝尔访问缅甸，会晤政府官员，昂山素季等民主反对派领导人以及其他少数民族领导人。《背景信息：缅甸》，美国国务院，东亚暨太平洋事务局，引用如前。

¹⁰² 危机组织采访，北京，昆明，2010 年 6 月。北京大学的缅甸问题专家张锡镇写道：“如果华盛顿要把同内比都的关系正常化，它就势必会威胁中国的安全。”，《美国调整对缅政策，专家称或冲击中缅关系》，[“U.S. adjusts policy towards Myanmar. Experts say it may challenge Sino-Myanmar relations.”]，《广州日报》，[Guangzhou Daily]，2010 年 5 月 24 日。

¹⁰³ 危机组织采访，仰光，2010 年 6 月。

¹⁰⁴ 危机组织采访，昆明和仰光，2010 年 6 月。另见《美国调整对缅甸政策。专家说这可能会挑战中缅关系》，《广州日报》，引用如前。

¹⁰⁵ 秋千[Qiu Qian]，《美国和缅甸：一对冤家能走多远》[“United States, Myanmar: How close will these enemies get”]，《世界知识》[Shijie Zhishi]，2009 年 12 月 1 日，第 34 到 35 页。

¹⁰⁶ 危机组织采访，缅甸公民社会活动人士，仰光，2010 年 6 月。

虽然北京知道，美国的接触政策到目前为止还没有实现其所说的目标，¹⁰⁷但北京依然担心，缅甸选举后发生的局势变化可能会给美缅关系发展带来推动力。¹⁰⁸中国分析人士推测，由于西方国家对缅甸选举的批评，奥巴马政府和缅甸军人政权可能会在有争议的选举结果公布后等待“尘埃落定”，然后再采取进一步行动。他们认为，这些行动可能会包括释放昂山素季，而这将为两国关系缓和奠定基础。¹⁰⁹

中国担心的另外一个问题是印度等本地区其它国家在缅甸同中国展开的竞争。北京感到，印度正准备利用一切中缅关系降温的机会为印度公司加大在缅投资创造条件。2010年7月25日至29日，缅甸丹瑞大将对新德里进行国事访问，凸显了印缅关系的加深，使北京大为恼火。丹瑞此行不仅发生在他访问北京的前夕，而且使人担心缅甸要和美国的友邦印度建立更加紧密的联系。¹¹⁰访问结束后，印度国有能源公司宣布在缅甸的天然气田开发和管道建设项目上投资13亿美元。¹¹¹今年早些时候，印度国

营的国家水电有限公司宣布将增加56亿美元的对缅投资。¹¹²印度和中国的竞争使缅甸得以将其能源销售多样化，并扩展其贸易和援助来源。一位缅甸分析人士在谈到克钦邦问题时指出，缅甸联邦国家和平与发展委员会试图利用印度来制衡中国在缅甸迅速发展的影响力。“缅甸政权想通过一切手段消除中国的影响力。这是缅甸军政府同印度打交道的主要原因。”¹¹³

IV. 巩固政治和经济联系

中国试图巩固同缅甸关系的努力反映在访缅官员级别的提高和高层访问频繁度的增加上。2009年3月到2010年6月间，中共中央政治局常委的九名委员中，有三位访问缅甸。¹¹⁴而在此前的八年中，这种访问从未发生过（最后一次是中国前国家主席江泽民在2001年的访问）。¹¹⁵在最近的访问中，两国领导人签订了35项经济协议，内容涉及原油和天然气、水力发电、技术和项目融资等多个领域。中国总理温家宝还在访问缅甸期间敲定了一项里程碑式的油气管道协议的细节内容，并宣布工程建设正式开始。¹¹⁶最高级访问和经济协议数量的陡增向内比都显示了其在北京战略考量中的重要地位以及由此带来的潜在经济好处。今年9月7日至11日，缅甸领导人丹瑞大将访问北京，向胡锦涛和温家宝等中国高层官员介绍了缅甸选举筹备情况，并表示希望能从中国的经济改革中学习经验。¹¹⁷

¹⁰⁷ 一位美国官员说，美国本来就预期美缅关系的改善速度将像“冰河一样缓慢”。危机组织采访，华盛顿特区，2010年6月。这并不令人吃惊。奥巴马政府宣布，新政策强调这将是一个长期的过程，目的是使美国能更好地应对选举后的情况。

¹⁰⁸ 危机组织采访，昆明和仰光，2010年6月，北京，2010年9月。

¹⁰⁹ 危机组织采访，昆明和仰光，2010年6月。

¹¹⁰ 危机组织采访，北京，2010年9月。丹瑞对新德里的访问是六年来他首次访印。访问期间，印度和缅甸签订了五项协议：在刑事案件上相互提供法律援助；小型发展项目；科学与技术；信息合作；印度帮助缅甸修复缅甸中阿南达庙的谅解备忘录。印度 EXIM 银行承诺为缅甸铁路工程和设施提供六千万美元的信用贷款，印度政府则承诺提供一千万美元贷款用于购买现代化农业设备。

《印度承诺向缅甸政权提供数百万美元贷款》，法新社，2010年7月28日。从1990年代初以来，印度的缅甸政策脱离了原来对民主运动的支持，改为同军政府接触。这种改变的原因包括，印度希望缅甸政府支持印度，解决印度东北部的暴乱活动，对抗中国在这一地区不断增长的影响力，并增强经济和能源关系。危机组织采访，北京，2010年9月。《印度承诺向缅甸政权提供数百万美元贷款》，法新社，2010年7月28日。危机组织报告，《中国的缅甸困境》，引用如前，第28页。李晨阳、瞿健文 [Li Chenyang, Qu Jianwen]，《试论 1988 年以来印度与缅甸关系的发展》[“Discussing the Development of India-Myanmar Relations since 1988”]，《南亚研究》[*South Asian Studies Quarterly*]，第 2 卷 (2005)。

¹¹¹ 《印度缅甸开始实质合作》，《时代》，2010年7月28日。

¹¹² 《印度紧盯缅甸 56 亿美元水力发电合同》，缅甸民主之声，2010年4月22日。

¹¹³ 危机组织采访，缅甸分析人士，仰光，2010年6月。

¹¹⁴ 中共中央政治局常委是中国政府权力最大的决策部门，其 9 位委员中包括中国共产党的高层领导人。

¹¹⁵ 政治局常委委员李长春 2009 年 3 月访问缅甸；中国国家副主席习近平 2009 年 12 月访缅；中国总理温家宝 2010 年 6 月访缅。

¹¹⁶ 修建油气管道的协议最初是在 2006 年达成的。在 2009 年 3 月李长春访问期间，中国和缅甸签订了《修建中缅油气管道协议》。在缅甸副上将貌埃 2009 年 6 月访问北京时，两国签署了《修建、运营和管理中缅原油管道项目的谅解备忘录》。习近平访问期间，双方在 2009 年 12 月 20 日签署《中缅油气管道工程权利与义务协定》。2010 年 6 月温家宝访问期间，中石油同缅甸国家油气公司签署持股人协议，两国还签署了《东南亚天然气管道工程权利和义务协议》。

¹¹⁷ 中国领导人在访问期间承诺向缅甸提供技术和资金援助，以促进缅甸的经济发展和工业化进程。双方还讨论了建设瑞利到皎漂公路以及皎漂港的问题。《中国国家

由于缅甸军方在选举后几乎肯定会继续掌权，经济一体化就成为中国对明年及以后两国关系设想的重要内容。中国相信，未来的缅甸政府将为了增强其合法性和威信而面临来自国内的经济压力。¹¹⁸而这将带来对技术、投资和基础设施的需求，也就是带来商机。由于西方对缅甸的制裁措施依然有效，而中国主要靠“走出去”政策来花费其巨额外汇储备，¹¹⁹北京认为自己已经准备好“跳进去填补空白”。¹²⁰一位在缅甸工作的中国商人说，缅甸就像改革开放初期的中国。“这里没有基础设施，没有工业，没有现代化经济的基本元素。这里什么都没有，什么都需要。而我们正好能填补这些空白。”¹²¹

虽然缅甸政府的管理不力和腐败成风给中国公司带来了挑战，但这些因素并没有阻碍投资。中国官员和商人把缅甸混乱的经济实情看作机会，而不是障碍。中国商界的很多人感觉，虽然缺乏市场管理会造成一些问题，但这也可以是个好处，因为他们可以利用这一情况去开发缅甸的劳动力和自然资源。¹²²贿赂被看成是做买卖的一项必要成本。¹²³

中国在缅甸的投资和贸易在惊人地发展。2010 年 4 月至 8 月间，中国对缅甸的投资额是过去 20 年中国在缅投资总额的三分之二。仅从 2010 年 3 月以来，中国公司就投资了 81.7 亿美元，包括 50 亿美元的水力发电投资，21.5 亿美元的石油和天然气领域投资，以及 9.97 亿美元的矿产业投资。¹²⁴伴随中国投资增加而来的是双边贸易的发展：在 2010 年的前四个月里，贸易额跃增了 76.8%。¹²⁵ 2009 年的贸易总

额攀升了 10.7%，预计这一数字在 2010 年会继续大幅增加。¹²⁶ 虽然贸易额增加了，但缅甸对中国的贸易赤字也增加了。2010 年前四个月，中国向缅甸的出口额是缅甸向中国出口额的 4 倍，这说明，缅甸市场对中国产品的需求和依赖程度都有所增加。¹²⁷

官方数据并不能完全反映中国在缅甸的经济活动。中国的“建造—运营—移交”模式项目¹²⁸被列在政府贷款 / 援助项目下，所以并没有算在政府投资的数字中。¹²⁹ 像耗资 4.4 亿美元的瑞丽江一级水电站这样的大型建造—运营—移交项目使中国资本得以大量流入缅甸。¹³⁰ 中国投资的规模也被低估了，因

2010”]，中国商务部，2010 年 5 月 26 日。2009 年总贸易额攀升 10.7%，达到 29.07 亿美元。《2009 年 1-12 月我对亚洲国家(地区)贸易统计》[“China’s trade with Asian countries in 2009”]，中国商务部，2010 年 2 月 4 日。

¹²⁶ 《中国 2009 年同亚洲国家贸易额》，中国商务部，引用如前。

¹²⁷ 从 2008 年到 2009 年，中缅贸易额的增加要完全归因于中国出口的增长。事实上，中国在这一时期的进口额下降了 0.2%，从 6.48 亿美元下降到 6.46 亿美元。出口对进口比例的增加反映了这一贸易不平衡的加剧：2009 年，中国对缅甸的出口额是进口额的 3.5 倍。而在 2008 年，这一数字仅为 3.2 倍，在 2010 年的头四个月，这一数字已经增长到 4 倍。《中国即将取代泰国成为缅甸最大贸易伙伴》[“China to replace Thailand to become Myanmar’s largest trading partner”]，环球时报 [Global Times]，2010 年 3 月 17 日。《中国 2009 年同亚洲国家贸易额》，中国商务部，引用如前。

¹²⁸ 建造-运营-移交项目 (BOT) 的资金来自中国公司和当地合作伙伴的股权投资。中国公司建起某个工程，按照规定经营一段时间，通常是 15 到 20 年，然后把工程移交给东道国。Mark Augenblick 和 B. Scott Custer，《发展中国家基础设施项目的建造—运营—移交方式》，世界银行工作报告，1990 年 8 月。

¹²⁹ 缅甸国家计划与经济发展部的 2009 年投资数字至少漏掉了两个大型修建-运营-移交项目：华能集团公司与缅甸第一电力部合作的瑞丽江二级电站谅解备忘录，以及大唐集团与缅甸第一电力部合作的太平江一期水电项目。

《华能澜沧江与缅甸签署瑞丽江二级电站 MOU》[“Huaneng Lancangjiang signs Shweli II hydropower MOU with Myanmar”]，中国驻缅甸大使馆经贸参赞办公室，2009 年 11 月 13 日。《大唐与缅甸第一电力部签署太平江一期水电项目合资协议》[“Datang signs joint venture agreement on Taiping River I hydropower project with Myanmar’s First Electricity Ministry”]，大唐集团，2009 年 12 月 30 日。

¹³⁰ 缅甸还在试图说服中国在瑞利到 Kyaukphyu 的公路工程计划中也使用 BOT 模式。《中国水电对外投资最大 BOT 项目幕后》[“Behind the largest BOT project in China’s hydropower foreign investment”]，《环球企业家》[Global Entrepreneurs]，2009 年 6 月 11 日。刘兴增 [Liu

主席同缅甸最高领导人就深化两国关系举行会谈》，新华社，2010 年 9 月 8 日。《缅甸学习中国改革开放经验》，新华社，2010 年 9 月 12 日。

¹¹⁸ 危机组织采访，仰光，2010 年 6 月。

¹¹⁹ 1999 年，中共中央委员会宣布“走出去”战略，为中国公司提供投资激励，包括对监管制度、金融系统和行政规定进行改革和自由化。危机组织报告，《中国的石油饥渴》，引用如前，第 4，9-12 页。

¹²⁰ 危机组织采访，仰光，2010 年 6 月。

¹²¹ 危机组织采访，仰光，2010 年 6 月。

¹²² 危机组织采访，昆明，2010 年 6 月。

¹²³ 危机组织采访，昆明，2010 年 6 月。

¹²⁴ Aung Hla Tun，《中国在缅甸投资创新高，今年投资额达 80 亿美元》，路透社，2010 年 8 月 16 日。作为中国总理温家宝 2010 年访问的一部分，中国北方集团公司同缅甸政府就缅甸中部实皆省蒙育瓦铜矿的大型开发项目签署合作协定。Chuin-Wei Yap，《中国武器制造公司拿到缅甸合同》，《华尔街日报》，2010 年 6 月 23 日。

¹²⁵ 《2010 年 1-4 月我对亚洲国家(地区)贸易统计》[“China’s trade with Asian countries from January to April

为许多中国私人公司和个人投资者选择以它们缅甸合伙人的名义投资，以获得缅甸人才能享受的优惠待遇。¹³¹ 此外，虽然中国在少数民族团体控制地区的投资也在增加，但在缅甸政府的报告中，这种投资通常不被算作外国投资，因为政府在这些地区的控制权较弱或者根本没有。¹³² 漏报小型投资的事情也很普遍，比如中国政府为粮食替代品提供的贷款和对橡胶园及矿产业的商业投资。¹³³

V. 中国政策遇到的挑战

A. 北京和云南的分歧

北京和云南在缅甸的利益点和政策重点并不一致，所以它们之间的分歧并非新闻。不过，2009 年的果敢冲突加剧了这种分歧。¹³⁴ 在果敢袭击发生时，昆明并没有立即向北京发出警告，这使得北京不信任云南能够及时、准确地把地方局势上报中央。¹³⁵ 于是，北京开始更加依靠自己的情报部门来收集和评估信息。¹³⁶ 北京直接派中央官员下去，力图 and 边界地区的少数民族团体展开直接接触。在缅甸政府袭击果敢特区之前，接受停火的缅甸少数民族团体基本上是和云南省政府外事办公室的官员打交道的。¹³⁷ 一位克钦邦官员说，这种情况已经发生了变化。“现在我们基本上都和来自北京的官员打交道”，不过他也指出，中缅边境的大部分少数民族团体依然和云南政府保持着非常良好的关系。¹³⁸ 此外，虽然

昆明还在为北京提供信息和信息分析，但北京越来越多地会去亲自确认这些信息的准确性。¹³⁹

边界管理是北京和昆明的另外一个分歧点。北京担心边界安全受到威胁，而云南省的领导们则为经济发展绞尽脑汁，试图保持和扩展贸易机会。¹⁴⁰ 北京相信，安全利益可以高于短期商贸利益，¹⁴¹ 所以在果敢冲突期间，它下令关闭中缅边界。¹⁴² 在边境重新开放后，边境政策变得更为谨慎小心，¹⁴³ 增开一个新边境口岸的计划被搁置，¹⁴⁴ 中国还向边界增派了 5000 名人民解放军。¹⁴⁵ 一位到访的中央高级官员为关闭中缅边界的做法进行辩护，他说，中缅间的边境贸易只是中国全部对外贸易中可以忽略不计的一小部分。¹⁴⁶ 但是一位云南地方官员对此回应说，虽然中缅边境贸易对全国贸易来说微不足道，但是“对于云南来说，它是我们赖以谋生的东西。”¹⁴⁷ 同缅甸的边境贸易占云南总体边境贸易的四分之三，占云南年均对外贸易的 12.2%。¹⁴⁸ “边境地区的商业在繁荣发展，关闭边境让很多人遭受巨大损失。”¹⁴⁹ 缅甸是云南最大的出口市场，第二大进口市场，也是云南进入东南亚市场的切入点。¹⁵⁰

Xingzeng], 《李盛霖会见缅甸客人》[“Li Shenglin met with Myanmar guests”], 《中国交通报》[*China Transportation*], 2010 年 7 月 7 日。

¹³¹ 这一情况在曼德勒北部地区尤为普遍。危机组织采访，仰光，昆明，2010 年 6 月。

¹³² 危机组织采访，昆明，2010 年 6 月。

¹³³ 危机组织采访，昆明，2010 年 6 月。

¹³⁴ 危机组织采访，昆明，2010 年 6 月。

¹³⁵ 危机组织采访，北京，2009 年 10 月。一些停火团体的官员还注意到，昆明在边界政治和稳定问题上很少对北京据实以报，因为云南可以从边界动荡中获益，而且它担心北京更直接地进行边界管理后，自己的经济利益会受损。危机组织采访，克钦邦，2010 年 6 月。

¹³⁶ 危机组织采访，北京，2010 年 3 月。

¹³⁷ 危机组织采访，克钦邦，瑞利，2010 年 6 月。

¹³⁸ 危机组织采访，克钦独立组织官员，曼谷，2010 年 5 月。边界少数民族的一些成员还指出，他们和与自己同族的中国地方或省级官员接触，通常可以帮他们理解和掌握中国的政策。危机组织采访，克钦邦，瑞利，2010 年 6 月。

¹³⁹ 危机组织采访，北京，2010 年 3 月。

¹⁴⁰ 关于北京和云南之间利益分歧的讨论，见危机组织报告，《中国的缅甸困境》，引用如前，第 25-26 页。

¹⁴¹ 危机组织采访，昆明，2010 年 6 月。

¹⁴² 《缅甸战局趋缓 边民去留难决》[“Conflict fades away while border residents find it difficult to decide where to go”], 《中国评论新闻》[*China Review News*], 2009 年 8 月 31 日。

¹⁴³ 危机组织采访，昆明，2010 年 6 月。

¹⁴⁴ 从 1998 年至今，缅甸和中国之间有 5 个边界贸易点：穆塞、Lweje、Laizar、清水河、康白地。

¹⁴⁵ Wai Moe, 《人民解放军向缅甸边界增兵》，《伊洛瓦底新闻》，2010 年 4 月 30 日。

¹⁴⁶ 危机组织采访，昆明，2010 年 6 月。

¹⁴⁷ 危机组织采访，昆明，2010 年 6 月。

¹⁴⁸ 董漪、李平、杨静 [Dong Yi, Li Ping and Yang Jing], 《桥头堡建设中云南省边境贸易发展对策研究》[“Studies on development strategy for 云南 border trade in the building of front fortress”], 《西双版纳》[*BaoShan Daily*], 2010 年 6 月 8 日。

¹⁴⁹ 受访者表示，一些腐败的云南省官员和商人会在风声紧的时候确保部分边界依然开放。危机组织采访，克钦独立组织官员，克钦邦；缅甸分析人士，瑞利，2010 年 6 月。

¹⁵⁰ 《中国与东盟国家实施“早期收获计划”以来我省与东盟国家贸易发展情况研究》[“云南’s trade with ASEAN countries since the implementation of ‘Early Harvest’ Program”], 中国商务部，2010 年 4 月 8 日。

北京政府还被要求对中国公司和官员在缅甸的非法商业行为负责，这也引发中央和地方政府之间的紧张关系。这些非法行为通常都是在北京不知情，也没有按法律规定取得内比都政府批准的情况下进行的。¹⁵¹ 虽然中缅两国都禁止非法伐木，而且说好加强双边合作解决这一问题，但是，向中国进口非法木材的行为还在继续。¹⁵² 一位云南省官员公开承认，非法伐木在今年造成了几起“严重事件”。¹⁵³ 虽然非法开矿也被禁止，¹⁵⁴ 但当地公司依然违反中国和缅甸的法律，在停火族群控制的地区继续从事开采活动。¹⁵⁵ 而缅甸少数民族团体通过税收、贿赂和管理费获利。缅甸政府对此表示不满，成为北京外交上的头疼问题。虽然中缅两国都言辞激烈地表示要取缔非法伐木和开矿活动，但这些活动还在继续，并造成昆明和北京之间的意见不合。¹⁵⁶

云南政府一心只想追求经济利益，这使它不按北京的外交协议办事。北京认为，各省应向中央汇报，在边界管理、贸易和其它问题上应听从中央指挥，不能抱着地方利益不放。¹⁵⁷ 云南同停火族群的关系以及它的商业行为导致内比都向中国使馆表示不满，这使中国外交部甚为恼火。¹⁵⁸ 云南却不顾外交协议，要求内比都政府为玉石贸易开放陆地口岸，还要求内比都加大投资，开发中缅边界地区。¹⁵⁹ 云

南还表示希望能同缅甸中央政府建立直接的沟通渠道。¹⁶⁰

B. 中国在缅甸的形象

中国在缅甸的形象不断恶化是由几个因素造成的。首先，人们认为大型项目的利润分配不平等、不公正。¹⁶¹ 克钦邦的大型工程——密松水坝预计在 2017 年竣工后会将其绝大部分电力输往中国。¹⁶² 这一做法遭到了当地居民的广泛仇视，因为他们自己还在忍受严重电力短缺的困扰。¹⁶³ “我们并不想要这座水坝，缅甸联邦国家和平与发展委员会和中国电力投资集团根本没和克钦人打招呼就签了协议，要在克钦邦建 7 座水坝。所产的电力全部用来供给中国。这不是为我们缅甸人服务的，也不会造福我们的国家。”¹⁶⁴ 克钦族的一位领导人说：“中国政府和中国公司是一个大吸尘器，它们把克钦邦的能源全部吸走，让我们这里成了沙漠，这遭到了克钦人民的绝对仇视。”¹⁶⁵ 中国的公司垄断着克钦邦的中小型宝石矿，克钦人无法与它们竞争，并由此产生怨怒。¹⁶⁶ 此外，中国公司并不雇用当地劳工，而是从中国带工人进来，这也使当地人很愤怒。¹⁶⁷

¹⁵¹ 危机组织采访，仰光，2009 年 3 月。

¹⁵² 走私手段已经变得比以前“高明”。比如，除了使用卡车外，还使用摩托车运小块柚木，这样比较不引人注目，不容易被抓。一些组织认为非法伐木是“合法的”，它们评判合法性的标准就是，控制伐木区的机构是否允许伐木。危机组织同缅甸非政府环保组织专家的电邮往来，2010 年 9 月。

¹⁵³ 《东盟贸易处 2010 年上半年工作总结及下半年工作计划》，[“Work summary of the first half of 2010 and work plan for the second half of the year”]，云南省政府商务厅东盟贸易办公室，2010 年 7 月 12 日。危机组织采访，腾冲，云南，2010 年 3 月；版纳，2010 年 6 月。

¹⁵⁴ 《德宏州人民政府关于进一步规范对缅木材、矿产品贸易的规定》，[“Regulations on timber and mineral resources trade with Myanmar by the People’s Government of De Hong”]，2009 年 10 月 21 日。

¹⁵⁵ 据报道，在拿了丰厚的好处费之后，中国边界巡查部队对向云南走私非法矿石和木材的车辆采取极为“合作”的态度，通知他们巡逻时间，对藏在帆布下的一车车铁矿石或木材视而不见。危机组织采访，腾冲，2010 年 3 月。

¹⁵⁶ 危机组织采访，仰光，2009 年 3 月 12 日。

¹⁵⁷ 危机组织采访，仰光，2010 年 6 月。

¹⁵⁸ 危机组织采访，仰光，2010 年 6 月。

¹⁵⁹ 《2010 年上半年工作总结及下半年工作计划》，云南省政府商务厅东盟贸易办公室，引用如前。

¹⁶⁰ 同上。这种做法并不只是针对缅甸。云南一直在同大湄公河次区域国家的中央政府建立关系，甚至为老挝工业和计划部制定经济计划。危机组织采访，北京，2010 年 8 月。

¹⁶¹ 危机组织采访，清迈，仰光，克钦邦，2010 年 6 月。一个受访者说，中国投资项目的利益是这样分配的：1) 缅甸联邦国家和平与发展委员会从中国那里获得高额好处；2) 中国获得资源；3) 边境停火团体向经它们领地过境的资源征税；4) 一些当地人得到工作机会。危机组织采访，清迈，2010 年 6 月。

¹⁶² 《中电投 1200 亿去缅甸建水电站 发电量有望超三峡》[“CPI is set to invest 120 billion RMB to build a hydropower project in Myanmar, with output expected to surpass Three Gorges Dam”]，《昆明日报》[*昆明 Daily*]，2008 年 10 月 9 日。

¹⁶³ 在仰光，大部分家庭每天可获得 4 到 6 小时的供电。农村的情况更糟。危机组织采访，Kviang Tong，大其力，仰光，2010 年 6 月。

¹⁶⁴ 《倾听来自内部的声音：少数民族成员的话》，和平与冲突研究中心，引用如前，第 239 页。

¹⁶⁵ 危机组织采访，克钦社区领袖，克钦邦，2010 年 6 月。

¹⁶⁶ 危机组织同缅甸专家的电邮交流，2010 年 9 月 13 日。

¹⁶⁷ 在一些少数民族中，有的社区领袖把中国工人同道德水平下降联系起来。“发展的双刃剑”可能可以带来一些工作机会，但也可能把毒品和卖淫带进当地社区。危

中国承建的工程还给当地社区的传统生活方式和生活环境造成了伤害。¹⁶⁸ 密松水坝工程将使多达一万五千名农民和渔民迁移，这些人将被迫放弃他们原本的谋生方式。¹⁶⁹ 这个水坝将改变这一地区的环境、生态、生物多样性，甚至伊洛瓦底江本身。¹⁷⁰ 然而，对于这个工程的影响从没进行过国际或独立的测评。¹⁷¹ 当地居民还没有从中国电力投资集团获得迁移补偿金，¹⁷² 而中国电力投资集团则辩称，这笔补偿金已经付给内比都政府了。¹⁷³ 很多移民发现迁移后得到的新住房“没法住”。¹⁷⁴ 一家在克钦邦做买卖的中国公司被指控排放氰化物污染河流，另外一家中国公司则使用有害的挖泥疏浚技术，把伊洛瓦底江改道。¹⁷⁵ 当地居民进一步抱怨说，中国公司不把缅甸的宗教圣地和文化工艺品放在眼里。¹⁷⁶ 一位缅甸分析人士指出，汉族人已经在克钦邦生活了几十、甚至几百年，而他们被仇视则是比较近期的事情。¹⁷⁷ 来自中国的移民常常要为中国公司和内比都政府不负责任的行为背黑锅。¹⁷⁸

机组织采访，西方分析人士，仰光，2010年6月8日。另外一些人指出，随中国投资项目而来的赌博和性产业使缅甸其它地方的流动劳动力也来这里打工，在克钦邦和掸邦尤为如此。这有时会引起社会冲突。《倾听来自内部的声音：少数民族成员的话》，和平与冲突研究中心，引用如前，第94页。

¹⁶⁸ 在中国商务部2009年9月组织召开的关于中国公司社会责任的国际研讨会上，商务部发言人姚坚指出，中国公司习惯于在对外援助项目中采取一种亲精英的态度，这会把中国和发展中国家的关系复杂化。《姚坚：从参与世界经济看企业社会责任》[“Yao Jian: Looking at corporate social responsibility from the View of world economics”]，新浪新闻，2009年9月28日。

¹⁶⁹ 《要求中国停止摧毁反对密松水坝村庄的一封信》，克钦发展网集团，2010年5月27日。

¹⁷⁰ 危机组织采访，仰光，2010年6月。

¹⁷¹ 危机组织采访，缅甸公民社会活动人士，北京，2010年5月。一位中国商人说，没有一个公司敢请国际机构来评估，因为这么做会引起其它公司的敌视和排挤。危机组织采访，中国商界代表，腾冲，2010年6月。

¹⁷² 危机组织采访，腾冲，2010年6月。

¹⁷³ 《倾听来自内部的声音：少数民族成员的话》，和平与冲突研究中心，引用如前，第239页。

¹⁷⁴ 比如，当地人传统上住在有大院子的房子里，院子用来饲养家禽家畜。但中国电力投资集团设计和建造的房子只有很小的院子。危机组织采访，腾冲和克钦交界地，2010年6月。

¹⁷⁵ 危机组织采访，腾冲和克钦交界地，2010年6月。

¹⁷⁶ 危机组织采访，腾冲和克钦边界，2010年6月。

¹⁷⁷ 危机组织采访，仰光，2010年6月。

¹⁷⁸ 危机组织采访，仰光，2010年6月。

还处于计划阶段的若开邦到克钦邦油气管道工程是当地人怨怒的另外一个原因。公众基本上不知道这条管道可能经由的路线，这使很多社区感到“愤怒和焦虑”，因为人们担心，他们会因为这个管道工程而背井离乡，被重新安置。¹⁷⁹ 当地人感觉到，要说服缅甸政府和中国同他们分享石油和天然气开发带来的利益是“白费心思和没有希望的”。¹⁸⁰ 人们还担心，中国建成的管道将导致边界地区进一步军事化。¹⁸¹ 2009年10月，“丹瑞区天然气运动”向中国国家主席胡锦涛发去了一封有100多个缅甸团体和国际组织签名的公开信，劝告他立即叫停这个油气管道工程。¹⁸² 虽然缅甸人的愤怒主要针对内比都政府，但一些人认为，北京也可能因为对缅甸国家改革与发展委员会的支持而成为众矢之的。¹⁸³ 虽然中国对若开邦成员的影响力没有像在佤邦和克钦邦那么大，¹⁸⁴ 但一些受访者表示，对油气管道安全的担心可能会迫使北京采取更加先发制人的行动，以防止发生冲突。克钦邦的一位知名领导人对此评论说：“如果中国想确保这条管道的安全，它就必须解决缅甸民族问题上发挥作用。”¹⁸⁵

随着中国公司在缅甸负面形象的加深，中国越来越认识到缅甸当地人的反对声对中国的商业和安全利益构成的威胁。¹⁸⁶ 中国的矿产和水电项目经常成为当地组织和国际组织抗议及谴责的对象。¹⁸⁷ 2010年4月，密松水坝施工地点发生了一系列炸弹爆炸，¹⁸⁸ 缅甸军政府怀疑克钦独立组织，但是克钦邦领导

¹⁷⁹ 危机组织采访，克钦活动人士，克钦邦，2010年6月。若开族活动人士也表达了类似的感受。危机组织采访，仰光，2010年6月。

¹⁸⁰ 危机组织采访，缅甸公民社会活动人士，仰光，2010年6月。

¹⁸¹ 他们指出，这样昂贵的基础设施肯定会需要更多安全措施和人员来保护。危机组织采访，西方分析人士，仰光，2010年6月。

¹⁸² Zuo Xuan, 《抗议者要求停止中缅油气管道项目》，《环球时报》，2009年10月30日。

¹⁸³ 危机组织采访，若开族活动人士，仰光，克钦独立组织官员，克钦邦，2010年6月。

¹⁸⁴ 危机组织采访，仰光，2010年6月。

¹⁸⁵ 危机组织采访，若开族活动人士，仰光，克钦族活动人士，克钦邦，2010年6月。

¹⁸⁶ 连中国分析人士都承认，缅甸当地人反对中国投资是很常见的，中国商人应该明白，他们在缅甸时是中国的“代表”，因此应该“守规矩”。危机组织采访，克钦邦边界，掸邦东部，仰光，2010年6月。

¹⁸⁷ 危机组织采访，克钦邦边界，掸邦东部，仰光，2010年6月。

¹⁸⁸ 《缅甸边远地区水坝工程发生炸弹爆炸》，法新社，2010年4月17日。

人否认该组织策划爆炸。¹⁸⁹ 在爆炸现场附近，一些受访者说，当地有太多人仇视这个工程，任何人都可能是爆炸的主谋。¹⁹⁰ 公民社会组织警告说，爆炸事件说明，边界地区少数民族团体的不满和怨愤可能还会引发更多针对中国投资项目的暴力反弹。¹⁹¹

VI. 结论

缅甸正准备举行二十年来的首次全国选举，虽然外界预计选举不会自由公正，但中国已准备接受一切不会引发社会剧烈动荡的选举结果。北京在缅甸问题上最关心的议题是防止中缅长达 2192 公里的共同边界出现动荡，因为这可能会影响到中国国内的稳定和地区经济的发展。虽然中国看到内比都政府和许多缅甸少数民族团体之间的长期对峙引发了很多问题，但它希望能有一个强有力的中央政府在国内稳定的基础上通过逐步实行政策调整来解决这些问题，而不是靠实行自由民主或联邦制，更不能靠政权改变。

2009 年的果敢特区冲突让北京感到措手不及，因为北京低估了内比都政府以武力对付少数民族团体的决心。此外，云南昆明的地方政府也没能给北京足够的提醒。果敢事件使北京把边境地区的缅甸少数民族团体看成不利因素，而不是战略杠杆。果敢事件后，北京投入了大量外交资源，促进缅甸军政府同边界少数民族团体的谈判。果敢冲突还加深了北京中央政府和昆明地方政府之间的分歧。目前，北京希望靠派遣中央官员来更直接地处理同边境少数民族团体的关系。但是，云南商业公司和地方政府官员继续从事非法的边境贸易，这也加剧了云南同北京之间的紧张关系。

中国对能源供给不断增长的需求使缅甸在石油转运通道和天然气来源方面扮演越来越重要的角色。中国公司在迅速进入缅甸的水力发电业。中国在缅甸的这些投资行为加上美国奥巴马政府对缅甸实行的接触政策（中国将这一政策视为其在缅甸影响力的潜在挑战）使中国认为，内比都可能正在两国关系中获得更多筹码。在增加在缅经济活动的同时，北京还通过高层领导访问加强了同缅甸的外交接触。

但是，北京在缅甸追求自身利益时也遇到了不少阻力。中国的大型能源投资项目设在克钦邦、掸邦和若开邦等地，这意味着，这些项目的安全同少数民族地区的稳定息息相关。但是，由于利益分配不平等、破坏自然环境和对地方社区及传统生活方式造成伤害，许多投资项目加剧了缅甸人对中国的仇视。如果中国不采取行动限制其在缅甸产生的负面影响，那就有可能加剧少数民族地区的紧张局势，还有可能引发暴力反弹，这一切都会伤害中国的经济和安全利益。中国为加强同内比都关系所作的努力可能会影响其与缅甸少数民族团体的关系，一旦如此，它将不再能扮演谈判调解人的角色，而成为受到抗议和反对的对象。

北京/雅加达/布鲁塞尔 2010 年 9 月 21 日

¹⁸⁹ 危机组织采访，克钦独立组织官员，曼谷，2010 年 5 月，及克钦邦，2010 年 6 月。另见 Kyaw Thein Kha，《炸弹爆炸撼动水电站工地》，《伊洛瓦底新闻》，2010 年 4 月 17 日，及 Kyaw Thein Kha，《克钦独立组织领导人会晤缅甸军队指挥官》，《伊洛瓦底新闻》，2010 年 5 月 25 日。

¹⁹⁰ 危机组织采访，克钦活动人士，克钦邦，2010 年 6 月。

¹⁹¹ Ben Blanchard，《中国在缅甸投资可能遭遇反弹》，路透社，2010 年 7 月 9 日。一些克钦族人感觉，中国在干涉他们同缅甸军政府之间的纠纷，他们还认为，在河流汇集地修建水坝是驱赶克钦人战略的一部分。危机组织同缅甸专家的电邮往来，北京，2010 年 8 月。

附录 A

缅甸地图



Source : UN Cartographic Section

附录 B

果敢地区地图



附录 C

停火团体（中国边境少数民族团体的下属组织）

停火团体名称	领导人	成立时间	规模	目标（在自治问题上的立场）	位置	停火协议签订时间/在边防部队问题上的状况（时间）
佤邦联合党/佤邦联合军 <u>(UWSP/A)</u>	<u>主席:</u> 鲍有祥/ 赵尼来 <u>副主席:</u> 肖明亮	1989 年 4 月	2 万至 2.5 万名成员。控制着萨尔温江东岸佤邦的很大一部分地区	建立自治的佤邦，并将其作为缅甸联邦不可分割的一部分。作为少数民族自治区，仅仅希望获得更多自治权	佤邦，掸邦北部第 2 特区	1989 年/拒绝（2009 年 3 月 19 日）
掸邦东部民族民主同盟军 <u>(NDAA-ESS)</u>	<u>领导人:</u> 吴再林（林明贤） <u>副司令:</u> 蒋志明/罗常保	1989 年		前身是缅甸共产党(CPB)，并和前共产党组织成员关系密切	勐拉，掸邦东部第 4 特区	1989 年/拒绝
缅甸民族民主同盟军 <u>(MNDAA)</u> (果敢) ¹⁹²	<u>领导人:</u> 彭家声 <u>副司令:</u> 白所成	1989 年 3 月 12 日	1500 到 2000 名士兵	曾是缅甸少数民族联盟“缅甸共产党”（CPB）的成员；其“和平与民主阵线”希望实现和平对话，谴责对少数民族团体发动军事威胁或施压	老街，掸邦北部第 1 特区	1989 年/拒绝（2009 年 6 月 5 日）
果敢地区临时管理委员会	<u>领导人:</u> 白所成（前缅甸民族民主同盟军副司令）	2009 年 8 月				.../边防部队（2009 年 12 月 4 日）

¹⁹² 在 2009 年 8 月被缅甸政府军打败之后，缅甸民族民主同盟军被果敢地区临时管理委员会取代，后者受中央政府控制。

克钦新民主军 (NDA-K)	<u>领导人/主席:</u> 丁英 <u>副主席:</u> 泽龙	1989 年	200 到 300 名 士兵	争取克钦人的 社会发展、经 济进步和安全	板瓦, 掸邦 东北部第 1 特区	1989 年/改编并 接受边防部队 提议 (2009 年 11 月 8 日)
克钦自卫军 (KDA, 前克钦 独立组织第四 旅)	<u>领导人:</u> 木图诺	1991 年脱 离克钦独 立组织, 签订单独 的停火协 议	在掸邦东北 部有 1500 名 士兵		掸邦北部第 5 特区	1991 年/改编成 边防部队 (2009 年 1 月 19 日)
克钦独立军/克钦 独立组织 (KIA/O)	<u>主席:</u> 朗耀宗卡 <u>秘书长:</u> 拉嘉博士 <u>副主席:</u> 高离劭盛	1961 年 2 月	5000 到 1 万 名成员	在民主原则上 建立一个联邦 国家 (抵制选 举)	克钦邦第 2 特区	1994 年/拒绝 (2010 年 2 月 22 日)