

缅甸 2021 年以来国内冲突加剧 的动因、影响及趋势^[1]

杨芳芳

【内容提要】自 2021 年军方接管政权以来，缅甸政局持续动荡，反政府武装抵抗运动在全国范围内展开。当前战局陷入僵持状态，缅甸政府虽然控制了主要城市和行政体系，但其在东北部和西部的军区总部失守，边境管控能力削弱。部分少数民族地方武装成功夺取了一些边境口岸和资源要地，扩大了控制范围，但也遭受了严重打击。民盟领导的“人民国防军”既与少数民族地方武装在边境地区协同作战，也在中部开展游击战牵制军方兵力，但冲突双方均难以取得决定性胜利，战事呈现长期化趋势。军方与民盟和谈前景渺茫，军方持强硬立场，坚持依据 2008 年宪法重新举行选举，以确保其在政府中的地位 and 利益，而民盟则要求推翻军方统治，恢复民选政权，双方尚无谈判迹象。近期缅甸发生强烈地震后多方表示短暂停火，但国内冲突的僵持局面、军方的强硬政策以及军方与民盟的根本矛盾，共同决定了缅甸局势的复杂性和长期动荡趋势。

【关键词】缅甸问题 国内冲突 政治和解 政治转型 中缅关系

【作者简介】杨芳芳，郑州大学历史学院、东盟研究院讲师，博士。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241 (2025) 02-0137-25

[1] 本文系教育部人文社科研究青年基金项目“独立后缅甸对外政策的调整与实践”（项目编号：24YJC770029）的阶段性成果。作者感谢《和平与发展》匿名评审专家及编辑部对本文提出的宝贵修改意见，文中错漏概由本人负责。

自1948年独立以来,缅甸长期深陷政治体制改革探索与族际冲突治理的双重困境。两大问题相互交织,不时出现的矛盾激化往往成为系统性危机的催化剂,进而将国家推向政局动荡与民族冲突的恶性循环。缅甸政治精英对国家发展道路的探索历经曲折,该国的政治进程可划分为五个重要阶段:议会民主制时期、缅式社会主义道路时期、新军人集团集权统治时期、军方主导的文职政府时期和全国民主联盟(简称“民盟”)领导的文职政府时期。这一发展轨迹既体现了缅甸政治转型的复杂性,也凸显其民主化进程的艰巨性。进入新世纪以来,在军方的指导与控制下,缅甸逐步开启了民主转型试验。2008年,缅甸军方主持制定的新宪法确立了议会民主制度框架,同时也确保了军方在政治经济领域的特殊地位。^[1]2010年大选在民盟拒绝参选的情况下,军方支持的联邦巩固与发展党获胜,标志着缅甸名义上的民主转型起步。2015年民盟以压倒性优势胜选,使缅甸的民主转型取得一定进展。2020年民盟再次以绝对优势蝉联执政,进一步巩固了民主转型态势。然而,2021年2月,缅甸军方以民盟大选舞弊为由强行接管政权,扣押了昂山素季等民盟领导人,不仅中断了持续10年的民主转型,更触发全国范围内的抗议浪潮和武装反抗运动。长期存在的少数民族地方武装(简称民地武)与政府军的冲突随之升级,形成传统民族矛盾与政治转型诉求交织的复杂局面。尽管中国、东盟等都积极推动缅甸各方和谈,联合国通过涉缅决议向其施压,但缅甸国内的军事对抗仍在持续,人道危机不断恶化。缅甸作为“一带一路”建设重要节点国家,其局势动荡直接影响东南亚区域稳定以及中国的海外利益和边境地区安全。

近年国际社会对大国竞争、乌克兰危机和中东局势的关注,客观上冲淡了其对于缅甸问题的关注和应对。现有研究也多集中于缅甸政治转型的周期性特点或历史遗留的民族问题,对其当前国内冲突形势关注不够。需要特别说明的是,当前缅甸局势持续动荡的特点是冲突各方均以武装对抗为

[1] 根据2008年宪法,缅甸军方仍然在国内政治和经济事务中拥有相当大的主导权。在联邦议会和各省邦议会中,缅甸军方拥有四分之一的席位。缅甸国防、内政和边境事务部的部长由军方任命和管理。军方享有预算和司法方面的自治权。当国家处于紧急状态时,军方有权解散政府。

主要形式。反政府武装力量不仅包括民地武，还涵盖了由民盟组建的“人民国防军”。本文的研究重点在于分析缅甸当前全面爆发的武装冲突，特指军方与民地武、“人民国防军”之间的军事对抗。本文将聚焦 2021 年缅甸政局突变以来各方武装冲突的背景和发展轨迹，对当前各方开展斗争及军事对抗的动因、影响及发展趋势进行深入分析，并在此基础上探讨中国应对这一复杂局势的政策措施，以为学界和实务界相关研究提供参考。

一、军方再度掌权以来缅甸各方的斗争与武装冲突

缅甸当前的国内冲突主要涉及军方、民盟、民地武三大力量。部分民地武和民盟形成反军方联合阵线，军方主导的政府在多条战线上承受着巨大的军事压力，尤其是在掸邦和若开邦等关键地区^[1]遭遇重大失利，导致政府军东北军区 and 西部军区司令部驻地营区相继陷落，并丧失了对数十个城镇及边境口岸的控制权。

（一）接管政权以来缅甸军方面临的合法性挑战

2020 年 11 月，缅甸举行了全国大选，时任国务资政昂山素季领导的民盟以压倒性优势赢得联邦议会 476 个议席中的 396 席，再次获得执政地位。然而，由于民盟计划推动修宪，以削弱军方的政治特权，以国防军总司令敏昂莱为首的军方以选举存在舞弊为由，于 2021 年 2 月 1 日强行接管国家权力，并拘留了包括昂山素季在内的民盟高层领导人，并对昂山素季提出多项指控，判处刑期累计长达 33 年，使其实质上失去了政治权利和人身自由。这一事件使缅甸陷入严重的政治危机，导致国家进入紧急状态。随后军方成立了国家管理委员会，作为临时权力机构行使政府职能。

为了巩固政权，军方在 2021 年 2 月承诺将重新举行多党制选举，并发布了关于缅甸未来前景的“五点路线图”。该路线图包括重组联邦选举委员

[1] 根据 2008 年宪法，缅甸实行省邦并行制度。在缅族占多数的中部平原地区设立 7 个省，如仰光省、曼德勒省等。在少数民族聚居的边境地区设立 7 个邦，如掸邦、克钦邦、若开邦等。此外，还包括 1 个联邦直辖区内地比都和 5 个民族自治行政区如佤自治区、德昂自治区等。

会，调查选举舞弊问题；继续开展疫情防控；提振经济；推动和平进程；紧急状态结束后重新举行大选并移交国家权力^[1]，主要目标在于维持军方的政治特权，并在军方主导的框架内推进有限的民主转型。为此，军方主导的政府邀请对民盟不满的其他政党领袖或亲军方政党（如民族政治民主党、新民族民主党、孟族联盟党等）加入国家管理委员会，以共同对抗民盟。

然而，此次政局变化对缅甸军方控制的政府合法性构成了重大挑战，并引发了多重政治与安全危机。第一，各地爆发了大规模反军方的民众示威和学生抗议活动。民众强烈呼吁恢复民选政府的议会权力并反对军方的统治；民盟支持者发起一系列街头抗议和“公民不服从”运动，以表达对军方统治的不满，包括大罢工、游行示威以及抵制与军方有关联的企业产品和服务，甚至部分警察、医生、护士和公务员也参与其中。^[2]第二，民盟积极争取少数民族政党的支持并开始转向武装斗争。民盟积极争取在2020年大选中获得席位的少数民族政党（如掸族民主联盟、德昂民族党、孟团结党、克耶民主党等）的支持，共同抵制军方统治并呼吁还权于民；同时，面对军方对和平抗议活动的暴力镇压，民盟于2021年4月主导成立影子政府“民族团结政府”，并于同年5月组建武装力量“人民国防军”，开始以武力抵抗军方控制的政府。第三，持续数十年的民族冲突再度激化。多个民地武组织，如克钦独立组织、钦民族阵线、克伦民族联盟和克伦尼民族进步党等，选择恢复反政府的武装斗争，导致军方与部分民地武之间的冲突进一步加剧。

（二）缅甸国内冲突的初步酝酿与爆发

在政局变化初期，缅甸国内冲突主要表现为局部性的暴力事件和小规模对抗，整体规模相对有限，缅甸政府与抵抗组织之间尚未形成全面对抗的局面。然而，随着军方对和平抗议活动采取的武力镇压，局势逐步恶化。

[1] “Five Future Programmes of State Administration Council,” *Global New Light of Myanmar*, February 24, 2021, <https://www.burmalibrary.org/sites/burmalibrary.org/files/obl/GNLM2021-02-24-red.pdf>.

[2] Ben Dolven and Kirt Smith, *Coup in Burma (Myanmar): Issues for U.S. Policy*, Congressional Research Service, March 18, 2021, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN11594>.

面对军方的暴力镇压，支持“民主”的反对派逐渐转向武力抵抗。民盟主导组建的“人民国防军”使用自制武器（如气炮枪、弹弓和传统猎枪）对抗军方。这一转变标志着民盟与军方斗争的性质从和平抗议升级为武装抵抗，加剧了国内的政治分裂。“人民国防军”主要由缅族民众组成，他们接受周边民地武的帮助和训练，既采取游击战术在实皆省等中部地区农村袭击军营、警察局和政府机构，也在少数民族邦配合民地武发动进攻。^[1]

与此同时，部分民地武也恢复了武装抵抗，向政府军营地发起进攻。事实上，缅甸民地武组织早在 20 世纪 80 年代末以来曾多次与政府签署停火协议，但由于停火协议未能转化为实质性的政治对话，和平进程陷入停滞，民族冲突在局部地区偶有爆发，中央政府与军方对边境民族地区的政治经济控制进而得到强化。^[2]2021 年 3 月 13 日，克钦独立军对克钦邦北部的多个军营和警察局发动攻击；3 月 27 日，克伦民族联盟也对克伦邦的军警营地发起袭击；4 月 26 日，钦兰防卫军在钦邦的敏达和哈卡镇开始了武装抵抗。为稳定国内局势并降低安全威胁，军方采取以“诱降为主、军事打击为辅”的分化瓦解策略，通过与部分民地武谈判，力求实现非正式停火。例如，从 2021 年 4 月 1 日起，军方宣布对所有民地武不主动出击，并多次延长这一停火举措，同时邀请部分民地武参与和谈。^[3]2022 年中后期，佤邦联合军等 10 家民地武组织接受了缅甸政府的和谈邀请。^[4]和谈使得军方与这些

[1] “PDFs Attack Security Forces, Destroy Factory and Vehicles in Taungtha,” *Global New Light of Myanmar*, August 13, 2024, <https://www.gnlnm.com.mm/pdfs-attack-security-forces-destroy-factory-and-vehicles-in-taungtha/>.

[2] Tom Kramer, “‘Neither War nor Peace’: Failed Ceasefires and Dispossession in Myanmar’s Ethnic Borderlands,” *The Journal of Peasant Studies*, Vol.48, No.3, December 2020, p.476.

[3] “The Third Month of the State Administration Council Government,” *Global New Light of Myanmar*, May 28, 2021, <https://www.gnlnm.com.mm/the-third-month-of-the-state-administration-council-government/>.

[4] “Leaders of Ethnic Armed Organizations Depart from Nay Pyi Taw,” *Global New Light of Myanmar*, August 28, 2022, <https://www.gnlnm.com.mm/leaders-of-ethnic-armed-organizations-depart-from-nay-pyi-taw/>; “Leaders of Ethnic Armed Organizations Arrive in Nay Pyi Taw to Participate in Peace Talks,” *Global New Light of Myanmar*, September 26, 2022, <https://www.gnlnm.com.mm/leaders-of-ethnic-armed-organizations-arrive-in-nay-pyi-taw-to-participate-in-peace-talks-2/>.

民地武组织进入非正式停火状态，但谈判进展依然有限。

然而，克钦独立军、克伦民族联盟、德昂民族解放军、克伦尼民族防卫军、缅甸民族民主同盟军（又称“果敢同盟军”）、若开军、钦民族阵线等民地武拒绝与政府和解，他们主要在缅北的农村地区建立据点，袭击并占据缅军据点，缴获大量武器弹药，与政府军形成战略对峙，但难以攻克城镇。^[1]政府军则通过空袭等手段向其施压，双方在局部地区爆发了小规模冲突。^[2]

（三）民地武的猛烈攻势造成冲突升级，但出现局部停火迹象

自2023年10月以来，缅甸北部的多支民地武联合发起了一系列针对政府军的军事行动，标志着缅甸国内冲突进入新阶段：不仅冲突规模显著扩大，而且在地理范围和政治影响上也呈现出复杂化的趋势。

1. “三兄弟联盟”的“1027行动”。自2023年10月27日起，缅甸民族民主同盟军、德昂民族解放军和若开军三支武装力量（统称为“三兄弟联盟”）在掸邦北部发起了代号为“1027行动”的联合军事行动。这是自2021年2月军方接管政权以来民地武组织针对政府军发起的最大规模袭击。此次行动迅速提升了缅北冲突的级别，标志着缅甸国内冲突掀起一个新的高潮。2023年12月15日，德昂民族解放军占领德昂自治区首府南坎镇。2024年1月5日，缅甸民族民主同盟军占领果敢自治区首府老街，收复了果敢。

2024年1月13日，在中国的外交斡旋下，缅甸政府与“三兄弟联盟”签署了“海埂协议”，实现了临时停火。根据协议，“三兄弟联盟”同意停止进一步扩张地盘，避免在北掸邦占领更多的军营或城镇，而缅甸政府则承诺在其控制区域内停止空袭和炮轰。“三兄弟联盟”还同意重新开放其控制下的重要中缅贸易路线。^[3] 停火协议的签署标志着“1027行动”进入相

[1] Ye Myo Hein and Lucas Myers, “Is Myanmar the Frontline of a New Cold War? How America and China are Reshaping the Burmese Civil War,” *Foreign Affairs*, June 19, 2023, <https://www.foreignaffairs.com/burma-myanmar/new-cold-war-hein-myers>.

[2] “Myanmar Airstrikes Displace More People Along Thai-Myanmar Border,” Reuters, December 24, 2021, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/myanmar-airstrikes-displace-more-people-along-thai-myanmar-border-2021-12-24/>.

[3] Hurn Kayang, “3BHA’s Ceasefire: Unmet Expectations for Lasting Peace,” Shan Herald Agency for News, January 19, 2024, <https://english.shannews.org/archives/26876>.

对停滞阶段，冲突局势暂时得到缓和，这一局面延续到 2024 年 6 月中旬。但自 6 月 25 日起，缅甸民族民主同盟军和德昂民族解放军以缅甸政府不遵守停火协议为由重启战斗，“1027 行动”进入第二阶段。缅北地区再次爆发大规模武装冲突。7 月，德昂民族解放军占领了瑙丘镇、孟密镇和曼德勒的“宝石之都”抹谷镇。8 月初，缅甸民族民主同盟军占领了掸邦北部最大的城镇和商业中心腊戍，该地也是缅甸政府东北军区指挥部的所在地。此后，双方围绕曼德勒省展开激烈争夺。德昂民族解放军在曼德勒—掸邦边境占领了一些领土，包括曼德勒—腊戍公路上的皎梅和昔卜镇。11 月之后，“1027 行动”再次陷入停滞。

2. 其他民地武组织的军事反抗。“三兄弟联盟”的“1027 行动”极大地鼓舞了其他反政府武装的抵抗运动。自 2023 年 11 月以来，多个民地武组织通过攻占政府军的边境据点，不断扩大控制范围和影响力。例如，11 月钦邦联军占领了缅印边境的法兰县里哈瓦尔镇和巴杜比县巴杜比镇区的莱林比镇；克伦尼军、克伦尼民族防卫军及其他抵抗盟友在克耶邦攻陷政府军 7 个前哨基地；12 月 3 日，克伦民族解放军和“人民国防军”联合夺取勃固省东吁县的蒙镇。截至 2024 年 3 月中旬，若开军已控制了该邦的 8 个城镇和钦邦南部的 1 个边境重镇百力瓦。^[1]4 月，克伦民族解放军与“人民国防军”一度占领了缅泰边界的贸易城镇妙瓦底，但随后被敌对的克伦边防军接管。同年 5 月底，克钦独立军控制了中缅边境的贸易口岸雷基，进一步巩固了其在中缅边境地区的地缘政治优势。

在“1027 行动”第二阶段引发的冲突中，其他民地武也积极参与反政府军的军事行动，并取得显著战果。在克钦邦，克钦独立军于 2024 年 10 月 19 日攻陷克钦邦第一特区首府板瓦，控制了缅甸的稀土矿区；同年 11 月 20 日占领克钦邦第一特区内所有军方据点、边防营和城镇，并控制了克钦邦内的中缅边境地区，包括甘拜地边境口岸；至 2025 年 2 月进一步占

[1] Morgan Michaels, “Myanmar’s Regime Shrinks Further Towards the Centre,” International Institute of Strategic Studies(IISS), March 2024, <https://myanmar.iiss.org/updates/2024-03>.

领克钦邦第二大城市八莫的大部分据点。在若开邦，若开军也取得了重大进展，控制了缅甸与孟加拉国接壤的所有边境地区。至2024年12月已控制了该邦17个城镇中的14个，包括缅军西部军区司令部所在地安镇。目前只有首府实兑、皎漂港和一个偏远的岛屿马楠仍掌握在缅甸军方手中^[1]，同时若开军还夺取了邻近钦邦的重要地区。在克伦邦，克伦民族解放军于2024年12月16日占领了历史悠久的曼内普劳市。克伦尼民族防卫军、克伦尼军也在克耶邦的多个村庄和城镇取得控制权，并正在和政府军争夺对克耶邦首府垒固的控制权。在钦邦，钦兄弟会于2024年12月21日占领了敏达镇，致使该邦南部部分区域摆脱了政府军的控制。在实皆省，克钦独立军和“人民国防军”联合部队于2024年10月攻占宾勒布镇。^[2]

3. 近期民地武整体呈现斗争与谈判并行的趋势。面对民地武的猛烈攻势，政府军采取了空袭和炮火回击。尽管政府军的凝聚力和士气尚未完全崩溃，但在多个战线的失利已对其军事和政治控制构成了严重挑战。在中国的斡旋下，缅甸民族民主同盟军、德昂民族解放军、克钦独立军和若开军愿意与缅甸政府进行谈判，争议焦点集中在冲突中新占的地盘上。德昂民族解放军、缅甸民族民主同盟军、若开军在2024年11月25日至12月29日分别发表声明，表示愿意通过谈判解决军事冲突。2025年1月，缅甸政府与缅甸民族民主同盟军在中国斡旋下达成停火协议。4月初，缅甸民族民主同盟军同意于4月21日前撤出腊戍城区，并将控制权交还缅甸政府。^[3]德昂民族解放军与缅甸政府的第一轮谈判于2月17日结束，但未达成任何协议。与此同时，若开军在表示愿意与缅甸政府展开对话的同时，继续在若开邦及其他地区发动军事行动，包括围攻若开邦首府实兑、袭击皎漂镇的

[1] Morgan Michaels, "Crossing the Rubicon: Are Myanmar's Ethnic Armies Prepared to Go All In?" IISS, February 2025, <https://myanmar.iiss.org/updates/2025-02>.

[2] Anthony Davis, "Myanmar PDFs Face a Closing Window of Opportunity," *Asian Times*, November 5, 2024, <https://asiatimes.com/2024/11/myanmar-pdfs-face-a-closing-window-of-opportunity/>.

[3] "Tatmadaw, Police Officials Arrive in Lashio for Talks with MNDAA," Eleven Media Group, April 18, 2025, <https://elevenmyanmar.com/news/tatmadaw-police-officials-arrive-in-lashio-for-talks-with-mndaa>.

政府军海军基地等。此外，若开军对若开邦与伊洛瓦底、勃固和马圭等邻省的交界地区发动袭击，旨在夺取若开邦边界沿线的政府军据点，在该邦边境建立军事缓冲区，并摧毁位于伊洛瓦底河西岸的军工厂（马圭省有 15 家，勃固省有 7 家，这些工厂主要生产弹药、火炮、防暴武器和防空系统）。^[1] 双方战事也逐渐陷入拉锯状态。鉴于若开邦与伊洛瓦底省接壤，一旦若开军对伊洛瓦底省发动大规模进攻，将直接威胁缅甸经济文化中心仰光省的安全。

2025 年 3 月 28 日缅甸遭遇 7.7 级强烈地震后，冲突多方为保障人道救援通道，陆续宣布局部临时停火，但保留自卫防御权。“民族团结政府”率先于 3 月 29 日要求其武装力量“人民国防军”在震区暂停进攻性军事行动两周；随后“三兄弟联盟”于 4 月 1 日宣布停火至 4 月底；缅甸政府与克钦独立军也分别于 4 月 2 日跟进停火声明，暂定停火期至 4 月 22 日；此后缅甸政府又将震后停火延长至 4 月底。然而，尽管多方宣布停火，实际冲突并未完全停止。军方仍在实皆省、克钦邦、克耶邦及掸邦等地实施空袭，并限制救援物资进入反政府武装控制区。^[2] 伦敦国际战略研究所 (IISS) 新加坡分部的分析师摩根·迈克斯指出，当前判断临时的人道主义停火能否促成持久和平为时尚早。^[3]

二、当前缅甸国内冲突不断加剧的主要动因

缅甸 2021 年开始的国内冲突已持续四年，国际社会虽不断施压，要求

[1] Htet Shein Lynn, “The Arakan Army Shifts Its Offensive to the Irrawaddy Delta, But Why?” Democratic Voice of Burma, March 5, 2025, <https://english.dvb.no/the-arakan-army-shifts-its-offensive-to-the-irrawaddy-delta-but-why/>.

[2] United Nations, “Myanmar Quake: Airstrikes Persist as UN Pushes Aid Efforts,” April 4, 2025, <https://news.un.org/en/story/2025/04/1161866>; “Myanmar Military’s ‘Ceasefire’ Follows a Pattern of Ruling Generals Exploiting Disasters to Shore Up Control,” The Conversation, April 3, 2025, <https://theconversation.com/myanmar-militarys-ceasefire-follows-a-pattern-of-ruling-generals-exploiting-disasters-to-shore-up-control-253577>.

[3] “Myanmar’s Military Declares a Ceasefire as Earthquake Deaths Pass 3,000,” National Public Radio, April 3, 2025, <https://www.npr.org/2025/04/03/nx-s1-5350471/myanmar-ceasefire-earthquake>.

各方停火并恢复民主转型，但局势仍未现转机。缅甸国内冲突中的三方核心诉求尖锐对立，加之实力相对均衡，导致全国陷入多方混战的僵局。当前缅甸国内冲突难以平息受到多重因素影响。

（一）历史上少数民族与缅族从未实现有效的民族融合，致使缅甸至今未能完成民族国家构建进程

缅甸的民族问题根植于其复杂的历史进程。缅甸全国人口（2024年底缅甸官方发布的人口普查初步数据为5131.7万^[1]）的约三分之一^[2]为少数民族，主要聚居在边境高山或高原地区，拥有自己的武装力量。主体民族缅族主要居住在中部平原地区。历史上，缅甸少数民族与主体民族缅族之间始终未能实现真正的民族融合。这些少数民族在殖民时期被强行纳入英属缅甸疆域，但其历史上曾长期保持独立的政治地位。在19世纪80年代至20世纪40年代后期的英国殖民统治时期，殖民当局实施的“分而治之”政策客观上加剧了缅甸主体民族与少数民族之间的隔阂。二战期间缅族精英与日本的短暂合作加深了少数民族对缅族的猜疑。1948年独立后，缅甸政府推行的“差异化”民族政策导致少数民族走上武装反抗道路。根据《1947年宪法》，掸族和克伦尼族获得民族邦地位，保留土司制度，并享有10年后脱离联邦的权利（后取消）；克伦族和克钦族虽获民族邦地位，但不享有脱离权；钦族仅被授予特别行政区地位；若开族和孟族则未获得任何政治承认。这种差别化待遇引发克伦、克钦、孟族等少数民族的武装反抗，他们或要求独立，或争取更大自治权。缅甸政府对少数民族反政府武装一直采取武力镇压态度。20世纪80年代末以来，军方与民地武组织虽达成系列停火协议，后者放弃独立诉求，但仍为民族自决权而斗争。这些历史经历导致少数民族对缅族主导的政府长期不信任，主张实行高度民族自治的联邦制。实质上，缅甸至今未能完成民族国家构建，政府对少数民族地区缺乏

[1] “Myanmar’s 2024 Census Provisional Results: Population at 51.3M,” Myanmar Digital News, January 1, 2025, <https://www.mdn.gov.mm/en/myanmars-2024-census-provisional-results-population-513m>.

[2] 参见《缅甸国家概况》，外交部网站，2024年7月，https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676788/1206x0_676790/。

有效治理，少数民族长期面临政治边缘化、经济发展滞后和文化权利受限等结构性困境。因此，为了避免在缅甸政治转型议程中被边缘化，民地武组织一直致力于争取少数民族的经济与政治权力。参与此次国内冲突的民地武组织的战略目标呈现多维特征：在政治层面，旨在削弱缅甸政府对少数民族地区的垂直控制，争取民族自决权并参与国家政治议程；在经济层面，通过争夺矿产、林木、水电开发权及跨境贸易通道等战略资源，构建地方经济自主权；在地缘层面，依托缅北复杂山地地形维持武装割据，通过地盘扩张强化自治基础，为最终实现联邦制或高度自治创造战略纵深。

（二）军方坚持对政权的主导权，与反政府武装组织的矛盾持续激化，致使国内武装冲突久拖不决

近年来，军方主导的缅甸政府宣称其目标是“还政于民”，将恢复缅甸的民主转型进程。缅甸军方自视为国家统一、民族团结和主权完整的守护者，以维护宪法和社会秩序为名，牢牢掌握政权。为巩固其统治，缅甸政府扶持联邦巩固与发展党，以与民盟抗衡，并通过重组选举委员会和计划重新举行大选，试图重启国家的政治转型。然而，缅甸政府既不愿与民盟开展实质性对话，又持续对民盟领导人进行司法追责，更将“人民国防军”定性为恐怖组织。在民盟因拒绝按新规重新注册而遭强制解散后，军方仍坚持在其主导下重新举行大选。这一系列举措表明，军方坚持维护其对政权的主导权，拒绝承认 2020 年大选结果，更无意与民盟达成政治和解。军方的根本目标是通过 2008 年宪法框架巩固其政治特权，推动在军方指导下的“有纪律的多党民主制”。^[1]这种强硬立场导致缅甸国内对立持续升级，缅甸族内部军方反对派的武装抵抗不断增强，双方在中部缅族聚居区爆发激烈冲突。政府军不仅动用地方民兵组织“骠索缇”^[2]对抗装备落后的“人民国防军”，并在其控制的乡村地区实施强硬镇压措施，加剧了中部地区的民众

[1] “SAC Chairman PM Gives Guidance on Road Map of State Administration Council,” *Global New Light of Myanmar*, February 10, 2023, <https://www.gnlm.com.mm/sac-chairman-pm-gives-guidance-on-road-map-of-state-administration-council/>.

[2] “骠索缇” (Pyu Saw Htee) 是指由缅甸政府军训练和武装的亲军方民兵组织，以对抗自 2021 年 5 月以来在全国范围内迅速崛起的“人民国防军”。

对立。军方目前还急需应对在少数民族邦，尤其是在掸邦、克钦邦和若开邦等边境地区，兵力分散、多条战线土地被占领、民地武持续的军事行动以及局部停火谈判陷入僵局的窘境。尽管危机重重，缅甸政府仍不愿对抵抗力量妥协。在对待少数民族叛乱的问题上，采取了拉拢与镇压并用的双重策略，试图重新控制少数民族地区，这使得冲突的缓和变得更加困难。

（三）民地武各方对政府的态度存在分歧，彼此之间的矛盾持续发酵，进一步加剧了地区冲突的复杂性

尽管一些民地武组织之间加强了军事联合，但并不具备推翻政府的共同目标。首先，部分民地武没有参与反对政府军的国内冲突。如佤邦联合军、民族民主同盟军、掸邦进步党、掸邦恢复委员会等，专注于为各自民族地区和自身党派谋取利益，对军方接管政权保持沉默，未能与其他民地武形成统一抵抗立场。其次，不同民地武之间的族际冲突和紧张关系阻碍了少数民族实现完全联合。掸邦地区有数支民地武组织，但彼此之间经常发生冲突。佤族、德昂族和勃欧族希望建立自己的独立邦，果敢族则希望实现民族自治，他们在地盘和划界问题上存在诸多争议。克钦独立军、缅甸民族民主同盟军、掸邦进步党都分别与德昂民族解放军因地盘问题发生过争执和冲突。缅甸政府对少数民族武装区别对待的政策也加剧了问题的复杂性。政府组织少数民族地方民团，如勃欧民族组织、克伦边防军、掸尼民族军、克钦边防军，对抗当地的民地武组织，导致族群内部暴力冲突加剧。在若开地区，政府军招募并武装信奉伊斯兰教的罗兴亚人^[1]对抗信奉佛教的若开军，双方互相焚烧家园，进一步加剧了若开族与罗兴亚人的仇隙。^[2]最后，仰光和内比都等核心城市依然被政府军牢牢掌控，缅甸政府控制了关键基础设施和主要收入来源。由于资源匮乏，相关民地武和“人民国防军”等抵抗力量在这些地区发动大规模攻势的能力严重受限。因此，目前没有

[1] 在若开邦，信仰佛教徒的若开族占大多数，信仰伊斯兰教的罗兴亚人占少数。2012—2017年双方多次发生种族暴力行为，致使74万罗兴亚人逃至孟加拉国。

[2] Morgan Michaels, "Threat of Communal Violence Grows in Western and Central Myanmar," IISS, May 2024, <https://myanmar.iiss.org/updates/2024-05>.

任何一个民地武组织具备单独挑战政府权威的实力，而各组织之间的分散行动进一步削弱了抵抗力量的凝聚力，导致国内冲突局势长期化且难以取得突破性进展。

（四）民盟转向武装抗争路线，导致该国政治局势持续升级并趋于复杂化

与以往的非暴力不合作政策不同，2021 年以来民盟也改变斗争方式，主张通过武力手段抵抗军方控制的政权。民盟将推进“民主与人权”视为斗争目标，自视具备统治的合法性，要求军方承认 2020 年选举结果，鼓励公民开展不服从运动，并呼吁国际社会对缅甸领导人及相关企业实施经济制裁。在军方强力压制和平示威和抗议活动后，“民族团结政府”于 2021 年 5 月宣布对国家管理委员会发起“人民防御战”，组建了“人民国防军”以对抗军方，这一举措标志着民盟转向了武装反抗的道路。民盟希望排除军方干预缅甸政治，建立文官政府。“人民国防军”与钦民族阵线、克钦独立组织、克伦民族进步党、克伦民族联盟等民地武组织开展紧密合作，呼吁建立联邦联盟。

但从实际情况看，民盟很难在国内冲突中建立对缅甸政府的军事优势，一是其领导力不足，当前因昂山素季等人被关押而存在领导层真空问题，且短期内难以改善；二是“民族团结政府”缺乏武器、资金和权威，以及经验丰富的军事领导和战略协调能力；三是“人民国防军”由数百个分散的地方单位组成，缺乏统一的指挥结构和资源分配，缅甸中部开阔的平原地形与防空武器的严重匮乏使其难以抵御政府军的空中打击。“人民国防军”虽然与部分民地武进行合作，但民地武组织致力于巩固新占地盘，对攻陷曼德勒、仰光或内比都等缅甸中心地区的兴趣并不大。^[1]加之美西方势力向民盟提供的“道义”支持和非军事援助不足以大幅改善其武装力量的作战实力，以“人民国防军”为代表的缅甸抵抗力量在夺取和保持对主要城市

[1] Michael Hart, “Myanmar’s Civil War is Heading Toward Stalemate, Not Regime Change,” *World Politics Review*, December 11, 2024, <https://www.worldpoliticsreview.com/myanmar-civil-war-junta/>.

的控制方面仍然举步维艰。^[1]

（五）美西方对缅甸军方制裁施压，试图利用其国内冲突进一步介入缅甸事务，加剧了该国的内部撕裂^[2]

近年来，美西方国家以“缅甸军方推翻民选政府并在冲突中对平民实施空袭、纵火和强迫征兵等”为由，对缅甸当局进行强烈谴责并实施多项制裁。这些制裁措施包括冻结军方在美资产、限制对缅甸军方关联产业的出口、拒绝授予缅军领导人及其亲属旅游签证等，同时向反对派提供非军事援助。美国还限制对缅军事关系，禁止援助缅甸军方企业、禁止向缅甸的国际军事教育和培训项目以及外国军事融资计划提供资金，并禁止向缅甸销售美国军事装备。^[3]2022年12月，美国国会通过的《缅甸法案》授权为缅甸的反政府武装提供资金和技术援助等非致命支持。2023年，美国还对缅甸的外贸银行、投资商业银行和国有石油天然气公司实施了制裁。2022—2024财年，美国对缅甸每年的拨款为1.36至1.67亿美元，主要用于民主、人权和人道主义项目。^[4]美国新任总统特朗普在2025年1月就职后立即宣布暂停对外援助，包括对缅甸的人道主义援助。^[5]另外，欧盟、英

[1] “Myanmar’s Civil War: Fluid Frontlines and an Uncertain Future,” The Asia Live News Service, February 19, 2025, <https://theasialive.com/myanmars-civil-war-fluid-frontlines-and-an-uncertain-future/2025/02/19>.

[2] 周浩、宁威：《被撕裂的缅甸》，载《环球》2021年第10期，第26—27页。

[3] Michael F. Marin and Kirt Smith, *Burma: Key Issues in 2021*, Congressional Research Service, January 21, 2021, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11733>.

[4] Ben Dolven, *Burma: Background and Issues for Congress*, Congressional Research Service, March 22, 2024, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF12331>; Michael Haack, “U.S. ‘Nonlethal’ Aid for Myanmar’s Ethnic Armies Likely to Backfire,” *Nikkei Asian Review*, April 29, 2024, <https://asia.nikkei.com/Opinion/U.S.-nonlethal-aid-for-Myanmar-s-ethnic-armies-likely-to-backfire>.

[5] 参见《谭德塞：美停止援助“影响全球健康”》，参考消息网，2025年2月14日，<https://www.cankaoxiaoxi.com/#/detailsPage/%20/f7db6151e06046f49d57c70c6418d2fc/1/2025-02-14%2013:40?childrenAlias=undefined>; “US Aid Cuts to Myanmar are Having Catastrophic Impact, Says UN Rapporteur,” *The Straits Times*, March 8, 2025, <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/us-aid-cuts-to-myanmar-are-having-catastrophic-impact-says-un-rapporteur> 等。

国、加拿大也对缅甸实施了类似制裁。^[1]美西方对缅甸军方制裁施压的实质目的并非出于“公正道义”，而是希冀插手和操控缅甸事务，这导致缅甸局势更加复杂。

此外，东盟和联合国也对缅甸冲突进行了干预。东盟于 2021 年 4 月达成涉缅“五点共识”，要求缅甸各方立即停止暴力、开展包容性对话、任命东盟特使进行调解、通过东盟渠道提供人道主义援助以及派特使访缅与各方会谈。东盟还不邀请缅甸军方领导人和外长参与 2021—2024 年的东盟峰会和外长会议，但缅甸政府领导人仍能参加有关互联互通、气候变化、健康、犯罪、自由贸易及外交事务等区域会议。^[2]联合国安理会于 2022 年 12 月通过第 2669 号决议，要求缅甸立即停止一切形式的暴力，敦促各方克制并缓和紧张局势，同时呼吁缅甸政府释放所有被任意拘押的囚犯，包括前总统温敏和前国务资政昂山素季，并要求执行东盟的“五点共识”。^[3]总的来看，相关举措未能对缅甸冲突各方构成实质性压力，调解效果有限。

三、缅甸国内冲突升级的深层影响

自 2021 年缅甸政局突变以来，国内冲突持续紧张长达四年，对缅甸局势及地区安全产生了深远影响。

（一）削弱了缅甸军方对国家的控制力，强化了各少数民族的身份认同，民族分治趋势加剧

民地武组织与民盟“人民国防军”等新兴武装力量联手对抗政府军，

[1] Council of the European Union, “Myanmar/Burma: EU Imposes Seventh Round of Sanctions Against Six Individuals and One Entity,” July 20, 2023, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/07/20/myanmar-burma-eu-imposes-seventh-round-of-sanctions-against-six-individuals-and-one-entity/>.

[2] David Scott Mathieson, “ASEAN as Deflector Shield for Wider World Failure on Myanmar,” *Asian Times*, October 22, 2024, <https://asiatimes.com/2024/10/asean-as-deflector-shield-for-wider-world-failure-on-myanmar/>.

[3] UN Security Council, *Resolution 2669 (S/RES/2669)*, December 21, 2022, <https://digitallibrary.un.org/record/3998406?v=pdf>.

使缅甸国内局势愈发复杂。武装冲突不再局限于少数民族地区，而是逐渐蔓延至中部和南部地区，民地武的军事进展一定程度上削弱了军方的权威和统治基础。由于国内局势持续动荡，军方承诺的全国大选屡次被推迟。缅甸国家管理委员会在2022—2024年的1月、7月和2025年的1月先后7次延长紧急状态，致使军方的还政于民计划一再被拖延搁置。缅甸政府原定于2023年8月举行的全国选举多次推迟，目前调整为拟于2025年12月或2026年1月举行。^[1]民盟对选举持抵制态度，拒绝重新注册参选。中国^[2]、俄罗斯^[3]、泰国等国基于区域稳定与战略合作的考量，支持缅甸政府重启全国大选，视其为化解国内政治危机和推进政治和解与转型进程的关键举措。然而，选举的实际成效面临多重挑战：选举进程屡次延期、军方控制区持续收缩以及抵抗组织的威胁与破坏，均可能影响选举的公信力。此次选举能否在全国范围内顺利举行并获得国内外承认，以及能否有效改善当地政治和安全形势，仍存在较大的不确定性。

缅甸国内冲突的持续升级进一步强化了各少数民族的身份认同，加剧了族际对立与国家政治分裂，使民族自治倾向日益明显，整体局势更趋复杂化。尽管民地武组织短期内难以颠覆中央政府权威，但其长期与缅甸军方对抗客观上提升了自身的政治影响力，并深化了当地民众的民族认同。据掸邦先驱新闻社分析，民地武的战略重心正在发生转变。随着控制区域扩大，这些组织逐渐偏离推翻军人主导的政府、建立联邦制的初衷，转向强化单一民族利益，加剧了不同民族之间的对立。^[4]目前各民地武的势力范围仅凭实际控制区界定，缺乏正式的边界协议。缅甸民族民主同盟军和德

[1] “Myanmar Junta Chief Announces Election for December or January,” Reuters, March 8, 2025, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/myanmar-junta-chief-announces-election-december-2025-or-january-2026-2025-03-08/>.

[2] 《王毅：为缅甸实现稳定、和解和发展发挥建设性作用》，外交部网站，2024年8月16日，https://www.mfa.gov.cn/web/wjzbhd/202408/t20240816_11474865.shtml。

[3] “Myanmar to Uphold Multi-party Democracy, Says SAC Spokesperson,” Eleven Media Group, March 11, 2025, <https://elevenmyanmar.com/news/myanmar-to-uphold-multi-party-democracy-says-sac-spokesperson>.

[4] Hurn Kayang, “As Military Junta Weakens, Who Could Potentially Fill Power Vacuum?” Shan Herald Agency for News, June 11, 2024, <https://english.shannews.org/archives/27158>.

昂民族解放军等组织不仅跨出传统活动区域扩张地盘，还在新占区建立地方行政体系。这些组织的治理模式呈现出明显的族群排他性特征：一方面强调本民族文化主导地位，另一方面打压其他族群文化权利。例如，德昂民族解放军在掸邦北部禁止克钦族学生进入本民族学校，拆除掸语标识牌并更换为德昂语；缅甸民族民主同盟军则强行征用掸族、克钦族民众土地。^[1]这种“碎片化治理”模式可能使缅甸逐渐形成事实上的分裂状态。值得关注的是，抵抗组织已开始向缅族聚居的中部地区渗透，城市游击战风险显著上升。当前缅甸正面临日益深化的民族地域割据态势，社会分裂与族际矛盾持续发酵，对实现国家长期和平稳定构成严峻挑战。

（二）国内冲突升级对缅甸经济发展造成严重冲击

近年的国内冲突对缅甸经济造成了巨大冲击，经济增长严重下滑。根据世界银行统计，缅甸的国内生产总值（GDP）从 2020 年的 790 亿美元下降至 2023 年的 667 亿美元，2021—2023 年 GDP 增长率分别为 -16%、-6%、7.2%。^[2]国内冲突导致通货膨胀严重，粮食价格急剧上涨，燃油供应紧张，大量人员失业，贫困人口持续增加，医疗资源短缺，民众生活陷入困境。由于缺乏经济管理经验，缅甸政府面临严重的经济功能失调。西方国家对缅甸军方领导人与相关企业实施的制裁进一步加剧了经济困境，导致商品价格飙升，使缅甸本已脆弱的经济形势雪上加霜。

一是粮食等基本物资供应短缺。农业在 2021 年和 2022 年出现下滑，2023 年仅微幅恢复至 2%。2024 年 9 月的“摩羯”风暴引发缅甸多地洪灾，波及 64 个镇，超过 14 万人受灾，大量农作物、道路、桥梁和通信基站等遭损毁，近 90 万英亩农田被毁，约 100 万人受到影响，农业形势更加严峻。^[3]

[1] Hurn Kayang, “Military Rule, Not Foster Peaceful Coexistence,” Shan Herald Agency for News, June 4, 2024, <https://english.shannews.org/archives/27151>.

[2] The World Bank, “GDP (current US\$) - Myanmar,” <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2023&locations=MM&start=1961&view=chart>.

[3] 《缅甸洪灾已致 74 人死亡 89 人失踪》，人民网，2024 年 9 月 16 日，<http://world.people.com.cn/n1/2024/0916/c1002-40321292.html>；《战乱、洪水、边贸多因素叠加 缅甸农业未来可忧》，缅甸《金凤凰》中文报社网站，2024 年 11 月 7 日，<http://www.mmgsmedia.com/static/content/CJ/2024-11-07/1304143271182761984.html>。

缅甸政府的强制征兵政策进一步加剧了农业劳动力短缺问题。目前，曼德勒、东枝等城市已实行了汽油配给制，燃料严重匮乏制约了灌溉等农业活动。二是基础设施损毁加剧经济困局。民地武争夺地盘控制权时的蓄意破坏与政府军封锁空袭的双重打击，造成缅甸国内大量道路、桥梁和电力等基础设施遭到破坏。^[1]这增加了运输成本，致使物价进一步上涨，严重阻碍了经济发展。三是持续的边境战事导致通商口岸无法正常运转，进出口贸易受到严重冲击。例如，2023年中缅贸易额为209.5亿美元，同比下降15%；而2024年1—8月的贸易额仅为114.5亿美元，同比下降26.4%。^[2]截至2025年1月，抵抗力量占领了17个边贸口岸中的7个。^[3]随着民地武控制边境地区主要贸易通道和沿线城镇，边境贸易活动受到显著影响，贸易规模明显缩减。四是乱局使外国投资者望而却步，导致外资流入减少。2020年至2024年期间，经由缅甸政府批准的外国直接投资额从37.91亿美元降至6.6亿美元。^[4]由于政治不稳定、通货膨胀加剧、银行交易困难、原材料获取受限和人力资源短缺等因素，大多数西方企业已缩减在缅甸的业务规模或完全撤出。

（三）缅甸冲突升级引发地区人道危机、地区稳定与跨境犯罪挑战

缅甸国内冲突持续升级，引发严重的人道主义危机。至2025年1月，冲突已导致超过7万人死亡^[5]，350万人流离失所^[6]，全国超过三分之一人

[1] “The Social Challenges Resulting From Power Outages,” Eleven Media Group, January 22, 2025, <https://elevenmyanmar.com/news/the-social-challenges-resulting-from-power-outages>.

[2] 《中国同缅甸的关系》，外交部网站，2024年10月，https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676788/sbgx_676792/。

[3] “17 Border Trade Stations and Their Conditions,” ISP-Myanmar, January 17, 2025, <https://ispmyanmar.com/wp-content/uploads/2025/02/17-Border-Trade-Stations-and-Their-Conditions-scaled.jpg>.

[4] The Directorate of Investment and Company Administration(Myanmar), “Foreign Direct Investment Yearly Approved Amount (Country):2024,” <https://www.dica.gov.mm/wp-content/uploads/2025/03/2025-February-Foreign-Direct-Investment-Yearly-Approved-Amount-Country.pdf>.

[5] Luke Hunt, “Amid Hope and Despair, Myanmar’s Civil War Enters Its Fifth Year,” *The Diplomat*, January 30, 2025, <https://thediplomat.com/2025/01/amid-hope-and-despair-myanmars-civil-war-enters-its-fifth-year/>.

[6] United Nations, “Myanmar: Four Years On, Coup Leaders Ramp Up Violations to Unprecedented Levels, UN Finds,” January 31, 2025, <https://myanmar.un.org/en/288502-myanmar-four-years-coup-leaders-ramp-violations-unprecedented-levels-un-finds>.

口（1990 万人）需要人道主义援助，其中 1520 万人急需粮食援助。^[1] 冲突已造成全国范围内超 10 万栋建筑物被毁，尤其以实皆省、马圭省、若开邦、曼德勒省最为严重。^[2] 相关组织统计，截至 2025 年 1 月，已有 95 个城镇落入抵抗组织控制。^[3] 这些地区经济严重下滑、医疗教育等基本服务匮乏，国际援助渠道受阻，民众生活条件持续恶化。^[4]

2025 年 3 月 28 日缅甸中部发生的 7.7 级强烈地震，对曼德勒、内比都、实皆、掸邦、勃固和马圭 6 个地区造成了严重破坏，使当地本就恶化的人道危机雪上加霜。据缅甸政府 4 月 7 日灾情通报，地震已造成 3564 人遇难、5012 人受伤、210 人失踪，并导致 5223 栋建筑、1824 所学校、2752 间僧舍、4817 座佛塔寺庙、167 所医疗设施、169 座桥梁、198 处水坝和 184 段主干道损毁，同时引发大范围电力通讯中断，进一步加剧了缅甸持续恶化的人道主义局势。^[5]

缅甸难民危机对地区稳定构成压力，大量难民涌入泰国、印度、马来西亚和印尼等周边国家，加剧了边境地区的人道主义问题。2024 年 2 月，缅甸政府实施强制征兵法案，规定 18—35 岁男性及 18—27 岁女性须服役至少 2 年，医生、工程师等技术人才的征兵年龄则扩至男性 45 岁、女性 35 岁，服役年限 3 年；在紧急状态下服役年限可延长至 5 年。^[6] 此举引发青年

[1] “Joint Statement: Four Years from The Military Coup in Myanmar,” The U.S. Embassy in Burma, January 31, 2025, <https://mm.usembassy.gov/four-years-from-the-military-coup-in-myanmar/>.

[2] “Most Arson Destructions in Sagaing and Magway Regions,” ISP-Myanmar, November 22, 2024, <https://ispmyanmar.com/most-arson-destructions-in-sagaing-and-magway-regions/>.

[3] “Myanmar Junta Losing Ground to Rebel Forces as Civil War Enters 5th Year,” Firstpost, January 31, 2025, <https://www.firstpost.com/world/myanmar-junta-losing-ground-to-rebel-forces-as-civil-war-enters-5th-year-13857996.html>.

[4] David Rising, “Civilian Casualties Rise in Myanmar’s Civil War as Resistance Forces Tighten Noose Around Military,” The Associated Press, May 9, 2024, <https://apnews.com/article/myanmar-rebels-military-offensive-a15d8cd60bcc10c1f2dd9b7a8e576bf4>.

[5] “Myanmar Earthquake Death Toll Tops 3,500, with Heavy Rain Forecast to Continue,” CBS News, April 6, 2025, <https://www.cbsnews.com/news/myanmar-earthquake-death-toll-rain/>.

[6] Nyi Nyi Kyaw, “Myanmar Youth Angry, Desperate and on the Run from Junta Rule,” *Asian Times*, March 15, 2025, <https://asiatimes.com/2025/03/myanmar-youth-angry-desperate-and-on-the-run-from-junta-rule/>.

群体大规模外逃，进一步加剧难民危机，威胁地区稳定。

此外，冲突也为跨境犯罪活动提供了温床，包括毒品走私、人口贩卖、电信诈骗和武器贩运等。为应对挑战，地区国家正在探索合作机制。2024年12月，中国、泰国、老挝、印度及孟加拉国在曼谷召开缅甸邻国非正式外长会，讨论缅甸局势、边境安全及打击跨国犯罪问题。^[1]与会各方一致认为，应坚持“缅人所有、缅人主导”原则，尊重和支持缅甸政府止暴维稳，鼓励缅甸各方对话协商、筹备内部政治议程。^[2]2025年2月28日，泰国、缅甸、中国在曼谷举行三方部长级会议，协调打击电信诈骗问题。持续与缅甸开展多边对话与联合行动机制建设，是管控边境风险、缓解难民危机和遏制跨境犯罪活动的关键路径。

四、当前缅甸国内冲突的发展趋势

自2021年缅甸国内冲突爆发以来，抵抗组织在反抗政府军的斗争中取得进展。尽管抵抗组织在短期内积累了一定力量，但其内部存在显著分歧，是一个松散的联盟，导致未来发展充满不确定性。短期内，民地武将在边境地区巩固权力，而缅族抵抗力量则在中部和南部继续挣扎。长期来看，抵抗力量的分散可能导致缅甸陷入长期的分裂和混乱。

（一）军方仍掌握冲突主导权，抵抗力量彻底取胜难度大

一是军方具备长期执政实力。军人集团作为缅甸最具权势的政治团体，控制着国家的政治、经济和社会资源，在武器装备和打击叛乱的经验上占据绝对优势。如果军方与民地武达成停火协议并允许少数民族参选，民地武可能会选择妥协，从而使军方通过主导选举维持统治。反之，若军方拒

[1] Jintamas Saksornchai, "Thailand Hosts Regional Talks to Find Solutions to Myanmar's Bloody Civil War," The Associated Press, December 19, 2024, <https://abcnews.go.com/International/wireStory/thailand-hosts-regional-talks-find-solutions-myanmars-bloody-116937973>.

[2] 《外交部副部长孙卫东出席缅甸邻国非正式外长会》，外交部网站，2024年12月20日，https://www.fmprc.gov.cn/wjbxw_new/202412/t20241220_11508989.shtml。

绝停火，冲突可能长期化。二是抵抗力量内部脆弱性显著。抵抗阵营内部存在深刻的政治分歧，难以形成稳固的统一战线。民盟与民地武的目标差异显著：民地武聚焦地方自治和资源控制，而民盟致力于排除军方干预缅甸政治。此外，民地武内部也存在地盘和资源争夺的矛盾，合作基础薄弱，为军方实施分化策略提供了机会。三是军事实力对比悬殊。抵抗组织在人数上占优，但在武器装备、指挥体系和外部支持方面远不及政府军。政府军拥有重型武器和现代化作战能力，而抵抗组织主要依赖轻武器和简易爆炸装置。此外，抵抗力量缺乏统一的军事指挥和战略协调能力，短期内难以对军方构成实质性威胁。

（二）缅甸国内冲突呈现僵持对峙态势

一方面，国内冲突呈现僵局态势。“人民国防军”与多支民地武形成反政府联合阵线，在缅甸中部采用游击战术袭扰军方据点，同时配合民地武在少数民族地区发动大规模联合攻势，这种新型抵抗模式正使冲突向长期化发展。但尽管“人民国防军”成功地对军方车队和哨所发动了袭击，但他们仍然无法夺取并控制主要城市中心。^[1]民地武虽然夺取了少数民族邦的大量地盘，但难以推翻军方主导的政府。军方控制着城市，但难以将其力量投射到抵抗势力活动的农村地区。因此，缅甸国内形成了战场上的僵局。

另一方面，缅甸军方持续实行严厉镇压。军方拒绝政治妥协，预计短期内不会改变其高压政策，并可能继续加大对抵抗力量的军事打击力度。缅甸政府于 2024 年 9 月 26 日发布“以政治方式解决政治问题的提议”公告，敦促民地武和“人民国防军”放弃武装斗争路线，通过政党政治或选举途径解决政治问题。^[2]然而，公告并未说明缅甸政府是否准备与武装抵抗

[1] “Tatmadaw Wipes Out KNLA, PDFs in Mone Town,” *Global New Light of Myanmar*, December 6, 2023, <https://www.gnln.com.mm/public-rallies-against-terrorism-held-in-yangon-npt-and-other-cities/>.

[2] “Offer to Resolve Political Issues in Political Means,” *Global New Light of Myanmar*, September 27, 2024, <https://cdn.digitalagencybangkok.com/file/client-cdn/gnln/wp-content/uploads/2024/09/27-September-2024-GNLM.pdf>.

力量进行谈判。对于民地武来说，解除武装是不可接受的。民盟则不愿参加由军方主导的选举，谴责其为试图通过虚假选举使军方统治合法化的“政治骗局”。^[1]因此，军方的和平倡议响应者寥寥。缅甸政府的强硬立场使得冲突的缓和变得更加困难。

（三）缅甸局势出现局部停火迹象，但实现长期和平仍面临挑战

由于民地武面临如何在新占地盘建立有效的地方治理机构和提供基本公共服务的重要任务，部分民地武组织表现出与军方谈判停火的意愿，希望通过停火协议促使政府军停止对其控制区域的封锁、空袭和炮击，从而为建立行政机构和巩固控制区域创造条件。军方与民地武之间的和平谈判可能围绕新占地盘的所有权讨价还价，民地武组织可能会提出更多自治要求，但缅甸政府可能不会满足这些要求。有西方专家指出，当前的停火更多是战术性的，双方很难基于实际控制线达成停火协议，更不用说长期和平协议。^[2]军方与民盟之间的矛盾也难以调和。军方与民盟之间目前没有任何谈判的迹象。双方立场截然不同：军方坚持按2008年宪法重新举行选举，拒绝与民盟进行包容性政治对话；而民盟则致力于推翻军方主导的政府。即便部分民地武与军方达成停火，民盟主导的抵抗力量可能继续在中部地区持续发动袭击，战事仍有可能呈现长期化趋势。抵抗力量的分散性和内部矛盾使得他们推翻军方统治的可能性较低，而军方的强硬立场也使得冲突难以在短期内结束，缅甸可能陷入长期的分裂和动荡。随着国际地缘政治竞争的加剧，缅甸问题可能被外部势力利用，成为大国博弈的新焦点，这一潜在风险可能进一步加剧缅甸国内冲突的复杂性和不确定性。

[1] “Myanmar Army Set to Cement Rule with Tough New Election Criteria,” Reuters, January 27, 2023, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/myanmar-army-set-cement-rule-with-tough-new-election-rules-2023-01-27/>.

[2] Morgan Michaels, “Crossing the Rubicon: Are Myanmar’s Ethnic Armies Prepared to Go All In?” IISS, February 2025, <https://myanmar.iiss.org/updates/2025-02>.

五、关于中国应对缅甸局势的思考

中缅是友好邻邦，缅甸也是共建“一带一路”的重要国家。近年随着缅甸国内冲突的持续，已接连发生在缅中国企业遭攻击袭扰和中方外交机构遭炸弹袭击等事件，中国在缅项目、机构及人员面临严峻的安全威胁；而缅北局势恶化则危及中缅边境地区安全稳定。因此，中国需要采取审慎而稳妥的策略应对这一复杂局势。

一是推动中缅命运共同体建设走深走实。构建中缅命运共同体是新时代中缅关系发展的战略性目标，需遵循以下原则：坚持战略引领，将中缅关系置于中国周边外交的优先位置，持续巩固政治互信与战略合作；秉持相互尊重，支持缅甸探索符合国情的发展道路，推进政治和解与转型进程；深化务实合作，共建“一带一路”和中缅经济走廊重点项目，加强基础设施互联互通，完善边境管理合作机制；强化多维度协作，通过人文交流、地方交往、打击跨境犯罪等举措增进胞波友谊，维护共同利益，并在澜湄合作等多边框架下促进地区稳定与发展。

二是秉持不干涉内政原则，支持缅方推进政治转型与和解。中国应强调缅甸冲突的内政性质，支持缅方致力于国内和平稳定、发展经济、改善民生，支持缅方按照新的“五点路线图”（又称第三版“五点路线图”）^[1]，在缅甸宪法框架内实现国内政治和解，通过大选重启民主转型进程。支持

[1] 缅甸国家管理委员会分别于 2021 年 2 月、2023 年 2 月、2023 年 8 月先后发布了三版“五点路线图”。其中，第三版的内容是：第一，确保联邦和平稳定，全面实现法治，以成功举行自由、公正的多党民主大选。第二，持续推动国家经济发展，提升全民社会经济生活水平，重点发展基于农业和畜牧业的制造业，惠及所有民族群体。第三，优先稳定国内和平，这是国家的核心要务，并尽可能依照《全国停火协议》推动和平进程，落实相关协议成果。第四，持续加强真正的、有纪律的多党民主制度，推进基于民主和联邦原则的建国进程。第五，在公平、公正地完成大选后，确保所有合格选民的权利不受损害，并严格遵守紧急状态相关规定，进而向民选政府移交国家职责。参见 Ministry of Information of Myanmar, “Five-Point Road Map of the State Administration Council,” August 1, 2023, <https://www.moi.gov.mm/moi:eng/sites/default/files/2023-08/5.pdf>.

落实东盟涉缅“五点共识”，支持东盟发挥斡旋缅甸问题的主渠道作用。同时，还要坚决反对在缅甸国内挑动内乱内战的行为，反对域外势力蓄意干涉缅甸内政，反对任何离间中缅关系、抹黑诬蔑中国的言行。

三是支持缅甸相关各方止战维稳，保障中缅边境地区的安全稳定和中方切身利益。中国应积极倡导缅甸各方停止暴力，通过包容性对话重启政治转型，维护缅甸主权独立和领土完整。在缅甸政府与民地武之间发挥调解作用，推动停火以维护边境安全稳定。具体措施包括：利用中方与缅甸军方及民地武的沟通渠道，主张限制军事行动，降低冲突风险，适度调整边境贸易政策，推动民地武与缅甸政府达成停火；加强与民地武的沟通协调，建立常态化对话机制，敦促其保护中国在缅项目和人员，打击跨境电诈、人口贩卖等非法活动；强化在缅中资企业安全防护工作，在缅甸政府同意前提下，加大引入民间专业安保力量，加强对在缅中方项目、机构和人员的安全保障。

四是加强中缅边境地区的人道主义援助。缅甸冲突导致大量避战人员滞留中缅边境或投奔中国亲友，给中国处置边境地区事务带来压力。中国应利用地理优势，酌情提供必要的人道主义援助，在关闭边界的同时妥善照顾弱势群体的基本生活和医疗需求，展现中方人道关怀。

结 语

缅甸局势持续动荡，自国内冲突爆发以来已历时四载，形成了以军方为主导的缅甸政府、民地武以及民盟三方势力并立的复杂格局。当前冲突战场呈现僵持态势，政府军控制着主要城市和行政体系，但实际掌控区域仅占国土 21%^[1]，东北部和西部军区总指挥部失守导致边境管控能力下降。部分民地武通过夺取边境口岸和资源要地实现了地盘扩张，并控制了跨境

[1] Nathalie Zidan, “Putting an End to Myanmar’s Civil War,” The Organization for World Peace, December 22, 2024, <https://theowp.org/reports/putting-an-end-to-myanmars-civil-war/>.

贸易网络，增强了实力。民盟领导的“人民国防军”既在边境地区与克伦民族联盟等民地武合作，也在缅甸中部开展游击战，以对政府军形成牵制。三方均无法取得决定性胜利，冲突陷入长期拉锯状态。与此同时，各方和谈面临根本性障碍。三方核心诉求存在本质冲突，其根本性分歧导致国际调解收效甚微，东盟涉缅“五点共识”和联合国相关决议难以有效落实。军方利用谈判争取喘息时间，民地武将控制区作为谈判筹码，停火协议沦为临时措施。

作为缅甸的友好邻邦，中国始终秉持亲诚惠容的周边外交理念，积极推进中缅命运共同体建设。同时，中方真诚希望缅甸保持和平稳定、实现繁荣发展；坚持不干涉内政原则，支持缅甸维护国家主权和领土完整，支持缅甸探索符合自身国情的发展道路，实现国内政治和解与稳定发展。

【 来稿日期：2024-12-20 】

【 修回日期：2025-04-24 】

（责任编辑：马燕冰）