

美国对缅甸政策的调整及其前景

刘阿明

[内容提要] 缅甸军政府执政后,美国对缅甸长期实行孤立和制裁政策,希望借此改变缅甸政权性质,但收效甚微。奥巴马政府上台后,美国开始检讨和调整对缅政策,采取接触和制裁并举的新政策。不过,这一政策调整能否取得实效、能否持续还需密切关注。

[关键词] 美国对缅政策 美缅关系 调整

[作者简介] 刘阿明,上海社科院亚太所副研究员,主要研究美国外交、中美关系等问题。

1988年缅甸军政府执政后,美国对缅甸实行孤立和制裁政策,美缅关系持续恶化。但 2009 年以来,以美参议院外交关系委员会亚洲小组委员会主席韦布(Jim Webb) 8月访问缅甸为开端,美缅关系开始出现转机。9月 24日,美国务卿希拉里公开表示美国将检讨和调整对缅政策,尝试与缅甸高层直接接触;¹ 9月 29日,美负责东亚与太平洋事务的助理国务卿坎贝尔(Kurt M. Campbell)与缅甸科技部长吴当在纽约举行了美缅两国政府间的首次高级别对话;之后不久,坎贝尔率美国政府代表团对缅甸进行了为期两天的访问,得到缅方最高规格的接待。代表团不仅与缅甸国家和平与发展委员会主席丹瑞和总理登盛等缅甸高层进行了“务实性接触”,而且还与昂山素季及其领导的政党举行了会谈。² 所有这些表明,美国对缅政策开始发生重大变化。

—

奥巴马执政后,美国政府就开始检讨和调整其对缅政策,究其原因,主要有三个背景因素推动。一是外交战略范式的转变。奥巴马政府与前任在外交政策上最根本的区别在于对美国力量的局限性及其使用方式的认知。相对于中国、印度等国的崛起,美国可谓是一个正在衰落的霸权国,特别是金融危机使美国深感力不从心。面对现实,奥巴马政府不得不调整对外战略,强调多边协作,不过多地使用“硬

实力”,而是运用“软实力”或“巧实力”。在这种新的战略范式指导下,奥巴马至少在口头上放弃了把促进民主作为美国主要的对外政策议程。他在就职演说中明确宣布,美会与非民主国家接触,而不是强行向它们输出美式民主价值观。”也因如此,奥巴马政府开启了与缅甸政府的“务实性接触”。

二是东盟的作用。缘于对东盟在美国东亚战略中重要性的认识,奥巴马政府上台后一反以往美国集中于反恐和在东盟国家进行双边合作的政策,强调与整个东盟接触。2009年 2月,希拉里在其首次亚洲之行中宣布,“美国将重返东南亚”; 7月,华盛顿批准了《东南亚友好合作条约》(TAC); 11月,在新加坡举行了首届东盟-美国峰会,美国重返东南亚战略进入实施阶段。缅甸问题一直是美与东盟关系的障碍。东盟自成立之日起,就将尊重成员国主权和不干涉内政原则确立为最基本的组织原则。因此,1997年东盟不顾美强烈反对,接受缅甸入盟,声

¹ Hillary Clinton “Remarks At United Nations After P-5+1 Meeting”, <http://www.state.gov/secretary/m/2009a/09/129539.htm>. (上网时间: 2009年 12月 20日)

² David I. Steinberg “Out of the Cokk Buma and US Take Tentative Steps”, *Yale Global*, November 4, 2009

³ “President Barack Obama’s Inaugural Address”, http://www.whitehouse.gov/the_press_office/President_Barack_Obamas_Inaugural_Address/. (上网时间: 2009年 1月 30日)

明继续给予缅甸政府足够的时间来解决其政治问题。¹ 同时,东盟主张与缅甸进行建设性接触,因而,美国向东盟施压,要求开除或孤立缅甸的做法非常不受欢迎²。为了加强和提升与整个东盟的关系,美必须柔化缅甸这个横亘在其与东盟之间的梗刺。况且,美既已加入 TAC,即须以友好合作而非对抗方式处理缔约国之间事务,这更加限制了其针对缅甸继续采取强硬的敌对行动。

三是中国在东盟日益增长的影响力。在美与东盟一度拉开距离的同时,中国与东盟的关系却不断加强。中国是第一个批准 TAC 的非东盟国家,从政治和外交上缓解了东盟国家对中国崛起的疑惧。1997年亚洲金融危机后,中国对东南亚的经济援助超过了美国。1995年以来,中国与东盟的双边贸易额年增长速度均在 15% 以上,大大超过东盟与美国贸易额的增幅。2010年 1月 1日,中国 - 东盟自由贸易区正式启动,双方经济合作进一步加深。中缅关系更是在互惠互利的基础上大步前进,合作不断深化。中国是缅甸第四大投资国,2008年中缅双边贸易额达 26亿美元。2009年习近平副主席访缅,双方签署了一系列合作协议,为两国关系继往开来注入了新的活力。中缅关系的迅速发展令一些美国战略分析家断言缅甸已变成了中国的“附庸国”,认为中国通过经济和军事扩张已经在缅甸确立了牢固地位,提高了在印度洋的活动能力,是对美国利益的损害,而美对此却没有给予足够的重视。”众议院外交事务委员会主席贝尔曼 (Howard Berman) 在谈到美对缅政策时说,“过去 20年我们所采取的孤立政策产生的后果是中国在缅甸不断上升的政治和商业影响力……历史上中国与缅甸的关系曾经并不稳定,但美国的缺失让两国关系得到了巩固。”³ 因此,正如有学者所言,要平衡中国的影响力,美国就必须与缅甸接触并为其提供多元化的选择和资源,至少要防止缅甸彻底倒向中国。⁴

除了上述三大背景因素外,还有两个因素直接推动了奥巴马政府调整对缅政策,其中一个因素是美单纯孤立与制裁政策的失败。20多年来,美长期孤立和制裁缅甸政府,以图达到“以压促变”的目的,但收效甚微,缅甸并未出现美所希望的变化。相

反,严厉的孤立与制裁政策使美国成了造成缅甸经济状况恶化的替罪羊。更为严重的是,美国的孤立与制裁政策的负面效应已经超出了缅甸国界,甚至危及到美在亚太的战略利益。为了自身安全,缅甸政府积极与朝鲜发展防务及武器贸易关系。⁵ 虽然目前美仍缺乏确凿证据证明缅甸正在朝鲜的帮助下发展核武技术,但这引起了华盛顿的警觉与忧虑。早在 2004年 3月,美助理国务卿达利 (Matthew Daley)就在众议院国际关系委员会指控朝鲜向缅甸提供了导弹技术,而缅甸对获得核反应堆显然很有兴趣。⁶ 2009年 7月,国务卿希拉里更是公开表达了对缅甸与朝鲜可能存在核合作以及其他武器交易的担忧,称美严重关切缅甸和朝鲜的军事合作。⁷

另一个因素是缅领导层有意与美接触。西方长期的孤立与制裁使缅陷入经济困境,在国内面临巨大压力的情况下,缅甸政府力图通过适度调整政策迎来转机。丹瑞曾誓言要创造一种“有纪律的民主”,希望筹划中的 2010年大选能够为政权提供合法性,以改变被“遗弃”的局面。⁸ 缅甸政府也意识到自己过于依赖中国,试图使缅经济和军事纽带多

¹ [美]彼得·卡赞斯坦著,秦亚青、魏玲译:《地区构成的世界——美国帝权中的亚洲和欧洲》,北京大学出版社,2007年,第 146 页; Wang Gungwu “China and Southeast Asia: The Context of a New Beginning” in David Shanbaugh ed., *Power Shift: China and Asia's New Dynamics*. Berkeley: University of California Press, 2006, p. 192.

² Derek J. Mitchell and Brian Harding “China and Southeast Asia”, in CSE, *Chinese Soft Power and its Implications for the United States: Competition and Cooperation in the Developing World*, Center for Strategy and International Studies, 2009, p. 87.

³ Tin Mung Mung Than, “Myanmar and China: A Special Relationship”, *Southeast Asia Affairs* 2003, Singapore Institute of Southeast Asian Studies, pp. 189-210; David I. Steinberg “Myanmar Regional Relationship and Internal Concerns”, *Southeast Asian Affairs* 1998, pp. 179-188; Wayne Bert “Burma, China and the U. S. A”, *Pacific Affairs*, Vol. 77, No. 2, Summer 2004, pp. 263-264.

⁴ Howard Berman “Remarks of Chairman Howard Berman at hearing ‘U. S. Policy Toward Burma’”, <http://brennaffairs.house.gov/111/beman102109.htm>. (上网时间: 2010年 1月 5日)

⁵ Wayne Bert “Burma, China and the U. S. A”, *Pacific Affairs*, Vol. 77, No. 2, Summer 2004, p. 280.

⁶ Richard G. Lugar “Seeds of Trouble From Burma”, *The Washington Post*, September 28, 2003.

⁷ Paul Ken “U. S. Accuses Burma of Seeking Weapons Technology”, http://www.armcontrol.org/act/2004_05/Burma (上网时间: 2010年 1月 23日)

⁸ “United States Concerned about North Korea's Ties to Burma”, <http://www.usembassy.org.uk/nkorea018.html> (上网时间: 2010年 1月 23日)

⁹ Andrew Marshall “The Soldier and the State”, *Time*, October 19, 2009, p. 18.

元化。¹ 为改善与西方关系, 缅甸政府释放出了善意信号, 在过去两年中释放了约 2000 名政治犯中的 119 名,² 并在 2008 年 5 月纳尔吉斯飓风救援活动中显示出灵活姿态, 允许市民社会发挥作用。

二

以韦布和坎贝尔率团访缅为标志, 美开始采取“积极的灵活接触”(Proactive Flexible Engagement)政策。”奥巴马政府不再笼统地否认缅甸军政府的合法性, 不再将该政权与少数民族及反对派的和解和分权看作是与之进行接触的前提条件, 而是先行与缅甸军政府展开直接对话和接触。但是, 奥巴马政府并没有解除对缅制裁, 而是接触和制裁并举。

在接触方面, 美刚刚启动了美缅高层直接对话, 对话话题包括缅甸国内的民主和人权问题, 但美不再一味强调缅甸政治改革必须先于经济或社会改革, 相反却在外交上提供帮助以推动缅甸军政府与主要反对派全国民主联盟和解。为此, 国务卿希拉里参加了联合国秘书长潘基文召集的缅甸之友小组会议。在缅甸一方, 总理登盛和外交部长吴年温相继访美, 并与美官员举行会谈。接下来, 双方可能就三方面议题展开对话。一是防扩散问题, 包括商讨处理缅甸民用核反应堆的核废料以及限制缅甸向朝鲜购买军备等问题; 二是反毒品以及美军二战遗骸的发掘寻找问题, 甚至不排除美国与缅甸恢复军事关系、开展打击毒品合作等更加大胆的举措; 三是经济援助问题, 美可能向缅甸提供特别资助, 如增加发展基金和建立援助项目、训练高技术人员以及成立适当的组织来进行道路等基础设施建设等。

在人道主义援助方面, 美将继续关注缅甸国内人权状况, 但不会坚持将政治状况的改善作为提供人道主义援助的前提, 而是更加强调“对缅甸人民的责任”。据坎贝尔称, 在纳尔吉斯飓风救援过程中, 美国提供了约 7500 万美元的援助, 并已证明这些援助可以直接到达缅甸人民手中。今后, 美国会加大对缅甸的人道主义援助, 只要美国相信这种援助可以通过自由的渠道送达缅甸人民手中。此外, 美国还会允许更多的国际组织参与援助。

在制裁方面, 美基本上维持现有的水平。由于

20 年来一贯高调在国际上谴责缅甸政权对人权的侵害, 美国国会中形成了一个强大的反缅甸军政府的游说集团, 支持制裁立法, 因而奥巴马政府不会轻易解除制裁。坎贝尔强调, 新的政策并不意味着美对缅甸军政府经济和金融制裁的结束, “我们与缅甸的对话只是补充而不是替代制裁体系, 这种制裁体系是多年来美国对缅甸政策的核心”。³ 目前看, 只有缅甸政府采取美认可的民主改革, 与反对派和少数民族开始对话, 并释放包括昂山素季在内的近 2000 名政治犯, 美国才有可能解除制裁。正如希拉里指出的, 制裁依然是美对缅政策的重要部分, 而接触成为在缅甸实现民主这一目标的“工具”。⁴

在与国际社会其他行为体合作方面, 美国吸取了孤立和制裁政策失败的教训, 谋求更广泛的合作, 共同努力, 促成缅甸内部的变化, 进行民主改革。一是加强与欧盟、澳大利亚、加拿大、日本等伙伴的协商与合作, 采取一致行动; 二是利用联合国等国际组织对缅甸军政府施加影响; 三是力促东盟、中国和印度调整对缅政策。奥巴马政府会更加重视利用缅甸的邻国向缅甸施压促变, 因为只有和在地区盟友协调援助政策的同时, 把中国也纳入进来, 美国才能确保缅甸在稳定和建设性发展中的效果最大化, 最终实现有意义的政治和经济变革。⁵

美对缅新政策显示出了一定的灵活性, 但华盛顿并未放弃道德大棒。正如坎贝尔在众议院听证会上阐述这一新政策时所言, 美将继续强调在缅基本目标, 即支持一个统一、和平、繁荣和民主的缅甸, 敦

¹ David I. Steinberg, “The United States and its Allies: The Problem of Burma/Myanmar Policy”, *Contemporary South Asia Studies*, Vol. 29, No. 2, 2007, p. 221.

² John Panfret, “Visit by Burmese Official Hints at U. S. Policy Shift”, *The Washington Post*, September 23, 2009.

³ Wayne Bert, “Burma, China and the U. S. A”, *Pacific Affairs*, Vol. 77, No. 2, Summer 2004, p. 282.

⁴ Kurt M. Campbell, “U. S. Policy Toward Burma”, Statement Before the House Committee on Foreign Affairs, Washington, D. C., October 21, 2009, <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2009/10/130769.htm>. (上网时间: 2010 年 1 月 5 日)

⁵ Andrew Marshall, “The Soldier and the State”, *Time*, October 19, 2009, p. 19.

⁶ Derek J. Mitchell and Brian Harding, “China and Southeast Asia”, in CSIS, *Chinese Soft Power and its Implications for the United States: Competition and Cooperation in the Developing World*, p. 90.

促缅尊重其公民的人权和基本自由以及国际规范。¹ 因此,美对缅新政策的实质是胡萝卜加大棒,以压促变,使缅甸走上美所希望的“民主”道路。

三

奥巴马政府对缅新政策虽然较之前的单纯孤立和制裁政策更务实,但能否取得实效、能否持续,存在诸多不确定因素,面临多重考验。

第一,2010年5月缅甸大选的合法性问题。美要求缅甸举行一次自由公正的选举,强调大选的国际公信力取决于其包容性,即是否邀请或允许反对派及少数族群、尤其是全国民主联盟参选,竞选活动是否被认为是开放的(包括放宽审查法的规定),政党登记会在多大程度上受到控制,以及最后的得票是否反映了真实投票情况等。这其中,如果昂山素季不能真正自由地参加竞选,且其领导的全国民主联盟不能在所有省份建立政党办公室,那么选举将可能不会被认为是可信和正当的。² 可以肯定的是,如果缅甸政府真正实行自由公正的选举,允许各反对派和少数族群参选,那么它必将面临某种程度的分权,甚至失去政权,因而其不可能做出太大让步。最近,美国就指责缅甸仍在囚禁反对派领导人,缺乏不同政见或辩论的空间,没有新闻自由,并认为迄今为止缅甸军政府尚未采取任何显示将走向真正选举的有意义的措施。”即将到来的缅甸大选是奥巴马政府对缅新政策面临的第一个重大考验。

第二,因少数民族问题引起的民主、人权问题。缅甸是一个多民族国家,少数民族在该国6000万人口中约占40%,其聚居区超过国土面积的一半,但人口占多数的缅族却主宰着全国政治,这激起了广大少数民族的强烈不满,其中20多个人口较多的少数民族分别组建了自己的武装与中央政府对抗,缅甸因此长期陷入内战状态。尽管缅甸军政府上台执政后采取过一些缓和民族矛盾的措施,并与19个反政府少数民族武装组织签署了停火协议,为它们划分了临时自治辖区,但军政府实际上并未放弃占领少数民族控制区的意图。美一直要求缅甸军政府释放所有在押政治犯,停止对少数民族的镇压,与少数民族领导人就民主改革进行全面对话,甚至支持少数

民族对抗政府。在缅甸政府看来,与西方(特别是美国)里应外合的强大叛军是其心腹大患。有人甚至说,丹瑞担心的不是民主,也不是国际压力,而是少数民族组织。³ 显然,在少数民族权利等民主改革和人权问题上,缅甸不可能按美设计的路线前行。缅甸政府与反对派及少数民族领导人目前所进行的会谈很难取得实质性进展。缅甸问题专家西金斯指出:“我认为丹瑞并没有感到改革的迫切性。除非他不再掌权,否则难有大的改变。”⁴ 如果缅甸政府不能如美所愿进行“改革”,改善人权状况,很难说奥巴马政府对缅新政策能持续多久。

第三,中国、印度和东盟的原则立场问题。奥巴马政府对缅甸新政策有赖中国、印度和东盟的支持与配合,否则其实际效果将大打折扣。但是,中国、印度和东盟不可能像美国那样向缅甸施压,干涉缅甸内政。

中国本着平等互利、互不干涉内政的原则发展与缅甸的关系。自1988年起,两国高层互访和民间交流频繁,双边合作不断深化,友好合作关系得到加强。中缅友好合作关系的发展符合两国利益。仅贯穿缅甸、连接安达曼海和中国云南省的输油管道的建成,不仅为中国开辟了一条陆上能源走廊,降低了中国对东南亚海运通道的依赖,而且将在30年内给缅甸带来290亿美元的丰厚收益,这相当于2008年缅甸全部财政收入的29倍。⁵ 在中国的支持下缅甸还成功地加入东盟。中国希望缅甸进行民主化改

¹ Kurt M. Campbell “U. S. Policy Toward Burma”, Statement Before the House Committee on Foreign Affairs, Washington, D. C., October 21, 2009, <http://www.state.gov/p/eap/rls/m/2009/10/130769.htm>. (上网时间:2010年1月5日)

² “潘基文强调缅甸政府应确保2010年大选自由公正及包容各方”, <http://www.un.org/chinese/News/fulktoynews.asp?newsID=11927>. (上网时间:2010年1月23日)

³ Stephen Kaufman “缅甸尚未采取实际措施为真正选举铺平道路”, 美国国务院信息局《美国参考》<http://www.america.gov/st/democracyhr-chinese/2010/January/20100106162015esnanfuak03061901.html> (上网时间:2010年1月24日)

⁴ “Burma's Junta Intensifies Bid For Unification”, *The Washington Post*, September 25, 2009

⁵ Andrew Marshall “The Soldier and the State”, *Time*, October 19, 2009, p. 19

⁶ Mikal Heberg “China's Search for Energy Security: the Implications for Southeast Asia”, in Evelyn Goh and Shelton W. Simon, eds., *China, the United States, and Southeast Asia: Contending Perspectives on Politics, Security, and Economics*. New York: Routledge, pp. 76, 81

革,实现民族和解,但不会改变平等互利、互不干涉内政的基本原则。

缅甸军政府执政后,印缅关系一度陷入对立,但自20世纪90年代后期开始,印主动改善两国关系,并采取了一系列积极行动,如承诺不准缅甸民运人士在其境内开展政治活动;源源不断地向缅甸输送军事用品,帮助缅甸建造军事设施;投资开发缅甸近海石油天然气;向缅甸提供信贷,改造缅甸民用基础设施,等等。近10年来,印缅关系不断升温,防务、经贸合作不断深化。印不会因美对缅甸政策调整而改变其对缅甸政策,与缅甸军政府交恶。印东北部与缅甸接壤,一直是印度社会、经济发展最为落后的区域,反政府武装长期活动在印缅边境,甚至在缅甸的丛林中建立了基地,印需要缅甸支持,打击反政府武装活动,维护东北部诸邦的稳定。缅甸还是印度通往东盟的陆上门户和扼守印东部海域的重要屏障,是印东进战略中不可或缺的一环。此外,与缅甸经济与军事关系也是印抗衡中国在该地区影响的重要手段。¹

缅甸自1997年加入东盟后,与东盟各国关系发展态势良好。丹瑞大将遍访东盟各国,东盟国家的

元首或政府首脑也分别访问过缅甸,双方部长级代表团更是频繁互访。缅甸已与东盟国家建立起密切的经贸关系,缅甸外来投资的2/3以上来自东盟国家,与东盟各国的贸易额约占其外贸总额的半数以上。东盟也希望缅甸早日解决其国内民主和民族和解问题,争取缅甸美关系的改善,但始终坚持以团结、协商、相互尊重和不干涉内政的方式处理对缅甸关系,并抵制了美国提出的制裁和驱逐缅甸出盟的要求。2009年7月23日,东盟轮值主席泰国总理阿披实更是直接表示,东盟不会、也没有足够的根据驱逐缅甸出盟,即使缅甸没有释放昂山素季。²可见,东盟不可能对缅甸的和平民主进程横加干涉。

总的来说,美国对缅甸政策调整能否取得实效,能否持续,受制于多种客观因素,目前尚处于探索、试探阶段,不排除随时减速、停滞甚至逆转的可能。○
(责任编辑:何桂全)

¹ Wayne Bert "Burma China and the U. S A", *Pacific Affairs* Vol 77 No 2 Summer 2004 pp 273-276

² /Asean rejects US call to expel Burma", <http://www.bangkokpost.com/news/asia/149924/asean-rejects-us-call-to-expel-burma-pm>. (上网时间:2010年1月24日)

(接第52页)企业和公司的主要精力集中在创新上,并运用各种手段和机制加以促进,包括建立风险基金,兴建特别经济区和技术园区等。俄罗斯提出企业的首要任务是技术进步和生产创新产品,为此要吸引大批外国专家进入到对俄经济社会发展至关重要的领域,以及完善对节能、产业技术调整等方面的立法工作。

为有效地实施上述战略任务,需要国内政治、经济各环节充分发挥作用,同时确定企业和公司战略规划。目前,俄罗斯要做好这项工作还有一定困难,俄面临着经济增长的能源依赖问题,国家对社会领域时而过度干预、时而调控不力所导致的腐败问题,企业对引进最先进的技术积极性不足问题,等等。此外,俄罗斯官僚主义现象相当严重,职能部门习惯了大事小情都依赖国家的“英明决定”,把这些决定看成是万能的。¹

对比以上提到的一些发展任务和存在的问题,很明显地可以看出,在某些领域,中俄之间可以开展

合作和经验交流,协调各自的工作,以服务于两国的共同利益。中俄(苏)关系的历史已经超过了60年,其中不乏互利合作的范例,如在苏联的帮助下中国建立起东北工业基础。历史不会停滞不前,今天需要新的动力来推动中俄合作,包括中俄地区间合作。《俄罗斯远东及西伯利亚与中国东北地区合作规划(2009-2018年)》囊括了建设和改造边境基础设施的具体方案,以及地区间旅游、运输、人文、劳务和环保等领域的合作规划。²

总之,中俄两国都有把战略协作伙伴关系提升到更高水平的政治决心,并充分地认识到这项工作的紧迫性和必要性。○

(责任编辑:张浩)

¹ . 俄罗斯政府,“俄罗斯新闻”。10月26日。2009年11月23日 <http://www.kremlin.ru>

² . 俄罗斯政府,“俄罗斯新闻”。10月26日。2009年11月23日 <http://www.kremlin.ru>