

# 冷战后日缅关系及日本对缅政策

毕世鸿

**内容提要:** 1988年9月缅甸军政府上台之后,日本于1989年2月对其予以了承认,由此成为西方阵营中最先承认缅甸军政府的国家。日本希望通过与缅甸军政府保持“建设性接触”的方式,来促使缅甸逐步走向民主化进程。与欧美等国的强硬做法相比较,日本政府强调与缅甸军政府开展“对话”的重要性。在处理缅甸问题上,日本的政策表现更为稳健、温和。日本还会继续对缅甸采取“建设性干预”的政策,并在指导缅甸走向市场经济的过程中发挥更大的作用。

**关键词:** 日缅关系 外交政策 制裁 建设性接触

**作者简介:** 毕世鸿,云南大学GMS研究中心副主任、东南亚研究所副教授

## 前 言

缅甸在陆上连接东亚、东南亚和南亚地区,濒临印度洋,战略位置非常重要,与日本的关系源远流长。二战期间,缅甸在日本的协助之下脱离英国殖民统治而独立建国,尽管后来缅甸又反过来帮助英国击退日本。1941年,缅甸独立义勇军在日军协助下于泰国曼谷成立,并与日军合作打击英军。以昂山为首的缅甸独立义勇军的核心领导层“三十志士”(Thirty Comrades)<sup>1</sup>更是由日本间谍机构“南机关”(Minami Kikan)在中国海南岛组织训练。二战后特别是在缅甸独立之后,“三十志士”的成员掌握了缅甸的军政大权。多数缅甸军方领导人,不是接受过日本的军事训练,就是留学

---

<sup>1</sup> 有关“三十志士”的名单与事迹,参见[日本]太田常藏:《日本对缅甸军政史的研究》,[日本]吉川弘文馆1967年版,第43页。

日本并在日本军校就读。<sup>1</sup> 因此，虽然日本战败，但依然与缅甸方领导层保持着良好的关系。<sup>2</sup> 日本对缅甸的美丽富饶深有体会，而且不少日军战死缅甸，日本国内存在着难以言表的缅甸情结。由于与缅甸精英保持长期的关系，日本对缅甸有着政策和感情上的双重情感。

二战后，日本试图将缅甸作为其在东南亚地区扩充势力、发挥影响力的平台。为此，日本先后通过战争赔偿、贸易、直接投资以及政府开发援助（ODA）等渠道，积极构建与缅甸的特殊关系。1954年9月，日本与缅甸签订《战争赔偿和经济技术合作协定》，同年11月，双方签署和平条约；同年12月，日本与缅甸正式建交。之后，日本共向缅甸支付了2亿美元的战争赔偿以及总额为473.36亿日元的“准赔偿”，从而重建了与缅甸的政治与经济关系。其后，随着日本经济迅速崛起，缅甸得到了日本大量的经济援助。从缅甸独立到1988年，日本将其对外发展援助中的约一半提供给了缅甸。”日本成为冷战时期缅甸最大的援助与投资国<sup>3</sup>。

关于日本和缅甸的关系，学术界已做了一些有益的探索。何跃在《太平洋战争中的缅甸问题》中，对太平洋战争前后缅甸民族主义者如何选择联日反英的独立道路进行了深入的论述。<sup>4</sup> 毕世鸿的《从日本对缅甸“袈裟革命”的反应看日缅关系》，对二战后日缅特殊关系的发展历程进行了初步梳理。<sup>5</sup> 莫大华在《缅甸军政府之对外关系》中认为，日本对缅甸采取两手策略，即一方面呼应美国制裁缅甸的要求，另一方面也恢复对缅甸的援助和投资。<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Saito Teruko, “Japan’s Inconsistent Approach to Burma”, *Japan Quarterly*, Vol. 39, January–March 1992, p. 24

<sup>2</sup> 例如，1981年，为表彰日本人在缅甸独立运动中所做出的突出贡献，缅甸政府总理奈温还向铃木敬司等7名原“南机关”的日本人颁发了缅甸最高荣誉勋章“昂山之旗”勋章。

<sup>3</sup> [美国] 大卫·斯登伯格：《美国及其盟国在对缅政策上的难题》，载《东南亚之窗》2009年第1期，第50页。

<sup>4</sup> Bertil Lintner, “The Odd Couple”, *Far Eastern Economic Review*, July 11, 1991, p. 39; Donald M. Seekins, “Japan’s Aid Relations With Military Reigns in Burma, 1962–1991”, *Asian Survey*, Vol. 32, No. 3, March 1992, pp. 246–262

<sup>5</sup> 何跃：《太平洋战争中的缅甸问题》，载《云南民族学院学报（哲学社会科学版）》2002年第3期，第67–70页。

<sup>6</sup> 毕世鸿：《从日本对缅甸“袈裟革命”的反应看日缅关系》，载[新加坡]《联合早报》2007年10月18日。

<sup>7</sup> 莫大华：《缅甸军政府之对外关系》，载[中国台湾]《问题与研究》第36卷第10期，1997年10月，第79页。

Oishi Mikio 和 Furuoka Fumitaka 在《日本的援助能否成为一个具有有效影响力的工具：以柬埔寨和缅甸为例》中，详细论述了 20 世纪 90 年代日本对缅甸实施经济援助的态度及其作用。<sup>1</sup> 斋藤照子在《日本在缅甸问题上的不同做法》中，精辟地论述了日本对缅甸提供经济援助的前因后果。<sup>2</sup> 工藤年博在《缅甸和日本：亲密的朋友如何变得疏远》中认为，由于日本对缅政策摇摆不定，导致日本在国际社会中正在丧失其对缅甸问题的话语权。”

上述研究成果从不同的角度对日本和缅甸的双边关系进行了深入的探讨，使笔者深受启发。为了能够阐明日本与缅甸关系以及日本对缅政策的发展和变化，本文拟在回顾冷战后日缅关系发展历程的基础上，分析日本对缅政策，并对影响日缅关系的因素进行归纳，最后就日本对缅政策的走向加以展望。

## 冷战后日缅关系的发展

1988 年 9 月缅甸军政府上台之初，日本先是表示希望其能以民主的方式解决国内问题，并表示承认该政府的条件是新政府必须是民主选举的。1989 年 1 月，日本政府决定暂停对缅经济援助。但在缅甸投资的 13 家大型日本公司不断游说政府，希望维持与现政权的关系，否则日本公司将会蒙受重大的损失，丧失在缅甸的经济权益。同时，在日本有许多曾到过缅甸的旧军人、官员、议员及企业，他们成为缅甸军政府的代言人，也影响着日本的缅甸政策。1989 年 2 月，日本承认了缅甸军政府，并恢复部分经济援助。日本由此成为西方阵营中最先承认缅甸军政府的国家。1990 年 5 月，日本外务省官员河野雅治为日本的对缅政策辩解道：“我们能自动地将军事统治与镇压人权等而视之吗？我不确定缅甸违反人权的状况是否如同西方所报道的那样广泛，因为缅甸尚未达到民主阶段，国家安全应是第一优先。”<sup>3</sup> 从中可看出日本对缅政策的一些端倪。

虽然日本一度追随美国对缅甸政府实施制裁，但为了保持与缅甸的特殊关系并维护日本在缅甸的既得利益，其政策逐渐发生了转变。日本希望通过

---

<sup>1</sup> Oishi Mikio & Furuoka Fumitaka, “Can Japanese Aid be An Effective Tool of Influence? Case Studies of Cambodia and Burma”, *Asian Survey*, Nov/Dec 2003, pp 896-907.

<sup>2</sup> Saito Teruko, “Japan’s Inconsistent Approach to Burma”, pp 17-27.

<sup>3</sup> Kudo Toshihiro, “Myanmar and Japan: How Close Friends Become Estranged”, IDE Discussion Paper, No 118, August 2007.

<sup>4</sup> Bertil Lintner, “The Odd Couple”, p 41.

与缅甸军政府保持“建设性接触”的方式，来促使缅甸逐步走向民主化进程。<sup>1</sup> 它一方面呼应美国制裁缅甸的要求，另一方面则恢复了对缅甸的投资与援助，对民间企业在缅甸的投资更是采取较为宽容的政策以继续保持与缅甸政府的联系渠道。双边接触从未完全停止。而缅甸军政府在面临国内凋敝的经济形势以及西方国家制裁的情况下，也非常希望获得这个“西方民主国家”的经济援助，以缓解国内的经济问题和打开与西方国家关系的缺口。<sup>2</sup> 自此，缅甸与日本在政治、经济、文化、教育和学术等领域开展了广泛的交流与合作。另外，日本还积极在美国和东盟之间发挥协调作用。例如，1997年5月30日，东盟排除欧美的压力决定接纳缅甸加入该组织，日本政府就此表示，不应把东盟决定接纳缅甸看作是对军政府的谅解。”日本政府的这一表态，为缅甸顺利加入东盟发挥了积极的作用。

1997年，日本政府决定提升与缅甸的经济关系。缅甸贸易部长突木就此表示，如果缅甸能得到外界实质性的财务支持，缅甸的经济成长会像火箭般发展。<sup>3</sup> 1998年，日本向缅甸提供1100万美元的政府援助以及1950万美元的贷款以修复仰光机场，并承建了一系列的工业项目。1999年11月，在马尼拉召开的东盟与中、日、韩“10+3”领导人会议上，日本首相小渊惠三同缅甸政府一号人物丹瑞举行了“划时代”的会谈。会后，日本前首相桥本龙太郎随即访问了缅甸。2000年，日缅两国在经济、文化、卫生、禁毒等领域的合作不断发展，尤以日本通产大臣深谷隆司赴缅参加5月初在仰光举行的东盟与中日韩贸易部长会议最具象征意义——这是自1988年以来日本内阁成员的首次访缅。<sup>4</sup> 同年6月，缅甸首相钦纽率团参加了日本前首相小渊惠三的葬礼并拜会了日本首相森喜朗等政要。2001年，缅甸在日本的游说活动使日本答应斥资2900万美元对缅甸的水电站进行修缮，并免除缅甸1000多万美元的债务。2002年，尽管日本一方面以缅甸未能偿还已贷款项为由决定不再延长对缅的日元贷款，但另一方面却又恢复了对缅甸的ODA，并在年末宣布免除缅甸1500

<sup>1</sup> [日本] 秋元由纪：《缅甸的开发与人权·环境问题—美国NGO的视角》，载[日本]《千叶大学公共研究》第2卷第1号，2005年6月，第10页。

° 毕世鸿：《从日本对缅甸“袈裟革命”的反应看日缅关系》。

» 徐万胜：《日本政治与对外关系》，人民出版社2006年版，第281页。

<sup>3</sup> “Japan Upgrades Economic Links”, *Southeast Asia Monitor*, Vol 7, No 3, March 1996, p 12

<sup>4</sup> 刘务：《缅甸外交政策的新调整：从对华友好到大国平衡外交》，载《东南亚研究》2007年第2期，第46页。

亿日元的债务（超过缅甸欠日本 4000 亿日元债务总额的 1/3）。<sup>1</sup>

2003 年，缅甸军政府宣布软禁著名政治家昂山素季，日本随后大幅度削减对缅甸援款项，但这仅限于无息日元贷款以及技术训练，人道主义紧急项目以及促进缅甸民主化建设和经济制度改革的人力资源培训项目仍在继续。<sup>2</sup> 2005 年，日本虽然对缅甸的人权表示关注，但是它仍然同意向缅甸提供 1120 万美元的无偿援助和 1470 万美元的技术援助。据日本外务省统计（表 1），2007 年日本对缅甸 ODA 达 3052 万美元。经过多年的努力，日本已成为缅甸最大的援助国和债权国。除了对缅甸提供援助以外，1988~2007 年，日本共向缅甸投资 213 亿美元，名列对缅投资国的第 12 位。”此外，日本还是缅甸的第 4 大贸易伙伴。目前，“日本制造”在缅甸是产品质量和信誉的象征，可见日本在缅甸民众中的良好口碑。

表 1 日本对缅甸 ODA 统计（支出纯金额）

（单位：百万美元）

年份	2002	2003	2004	2005	2006	2007	1969~2007 年累计
政府贷款	-15.84	-	-	-0.19	-	-	1310.74
无偿资金援助	30.03	18.52	8.41	6.65	13.35	11.68	1326.87
技术援助	35.21	24.56	18.41	19.03	17.48	18.84	353.99
合计	49.39	43.08	26.82	25.48	30.83	30.52	2991.60

资料来源：日本外务省：《政府开发援助（ODA）数据 2008》，2008 年，第 102 页。

表 2 日本对缅甸贸易统计

（单位：百万日元）

年份	1980	1990	1995	2000	2005	2006	2007
出口总额	49206	14479	14666	21037	10132	12071	20603
进口总额	-17526	-5999	-8735	-12875	-22473	-28609	-34681
贸易收支	31680	8480	5931	8162	-12341	-16538	-13978
进出口总额	66722	20478	23401	33912	32605	40680	55284

资料来源：日本关税协会：《外国贸易概况》，1980 年 12 月、1990 年 12 月、1997 年 12 月、2002 年 12 月、2007 年 12 月。

<sup>1</sup> [日本] 山田厚史：《日本宣布放弃对缅甸 1500 亿日元的债务》，载 [日本] 《朝日新闻》2002 年 12 月 22 日。

<sup>2</sup> Ministry of Foreign Affairs of Japan, *ODA Datebook 2008*, 2008, p. 100

» ASEAN-Japan Centre, *ASEAN-Japan Statistical Pocketbook 2008*, ASEAN-Japan Centre, 2008, p. 86

2007年9月下旬，在仰光爆发的大规模游行示威中，日本摄影记者长井健司在冲突中遇害。日本政府迫于国际国内舆论的压力，表面上对缅政府提出抗议，并扬言要采取“强制措施”以响应欧美等国，但实际上并没有追随欧美等国对缅实施制裁，甚至罕见地和西方盟友唱反调，拒绝停止为缅甸提供援助。由此可见，日本政府不会因缅甸国内问题而割断与缅甸政府的联系，而是试图同缅甸保持特殊的伙伴关系。

## 日本对缅政策

从总体上看，日本注重发展与东盟国家的经济政治关系，主要是想借此扩大日本在东南亚的经济利益和政治影响，但同时也有牵制中国崛起的长远战略考虑。2001年9月，日本政府成立了作为小泉纯一郎首相咨询机构的“对外关系调研小组”，着手研究和制定21世纪日本外交战略的基本框架。在日本政府最高决策层的直接参与下，“对外关系调研小组”经过一年多的研讨，于2002年11月28日向小泉首相提交了题为《21世纪日本外交的基本战略》的报告。该报告在论及日本对东盟国家的外交战略时，明确宣称“东盟是日本对华外交上的盟友，可能成为平衡中国的力量”。<sup>1</sup> 日本之所以开始强调东盟对中国的战略平衡作用，其直接原因在于近年来中国与东盟关系在经济、政治和安全领域的全面发展给日本造成了前所未有的强烈刺激和多重压力，使日本感到有必要充分利用其在东南亚多年积累起来的经济政治影响。

在上述报告的框架内，日本首先明确了对湄公河地区的政策。2006年11月30日，时任日本外长的麻生太郎在东京发表演说，提出了要在亚欧大陆的外沿建立所谓的“自由与繁荣之弧”，希望通过经济繁荣和民主主义实现东盟各国的和平与幸福，而湄公河地区则是其“自由与繁荣之弧”上的重要一环，特别是柬老越等国更成为其中的最前沿。<sup>2</sup>

2007年1月，日本政府公布了《日本-湄公河地区伙伴关系计划》，其中包括三个目标、三大支柱和三项新举措。三个目标为：加强日本与柬老缅泰越

<sup>1</sup> [日本] 对外关系调研小组：《21世纪日本外交的基本战略》，2002年11月28日，第14页。

<sup>2</sup> [日本] 外务省：《建立“自由和繁荣之弧”——日本外交的地平线正在扩大：麻生太郎外务大臣在日本国际问题研究所研讨会上的演讲》，日本外务省网站，2006年11月30日。http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/18/easo-1130.html

五国的伙伴关系；实现柬老缅泰越五国经济的可持续发展；确保柬老缅泰越五国人民的生存、生活和尊严。三大支柱是：（1）促进区域经济一体化及合作，特别要促进社会和经济基础设施的建设以及制度建设，加强区域网络建设，促进东盟及东亚经济一体化进程；（2）扩大日本与柬老缅泰越五国的贸易与投资，促进《投资保护协定》和经济合作协定（EPA）等法律框架的建设，帮助柬老缅泰越五国改善其贸易和投资环境，推动经济特区、一村一品等领域的产业合作；（3）培育共同价值观，合作处理地区性问题，帮助柬老缅泰越五国培育民主主义、法治等人类普世价值观，消除贫困，实现千年发展目标，保护环境。三项新举措包括：扩大对柬老缅泰越五国的 ODA，并将柬埔寨、老挝和越南列为今后 3 年经济合作的重点对象国，对柬老缅越四国提供 4000 万美元的援助；与柬埔寨和老挝签署《投资保护协定》，召开日本- 湄公部长级会议。<sup>1</sup>

日本将“信任、发展、稳定”作为实施其湄公河地区政策的核心，计划对柬老缅泰越五国提供一揽子援助合作。其中包括如下内容：（1）信任：将 2009 年定为“日本- 湄公交流年”，计划在 5 年内邀请 1 万名柬老缅泰越五国青年访问日本，实现日本- 湄公外长会议的定期化和机制化；（2）发展：将 ODA 与贸易和投资有机地结合起来开展合作，按照《日本- 湄公伙伴关系计划》的精神扩大针对柬老缅泰越五国的 ODA；（3）稳定：与柬老缅泰越五国通力合作，解决诸如传染病等各种跨境问题，积极推动缅甸的民主化进程。<sup>2</sup>

作为实施日本对湄公河地区政策的重要环节，基于地缘政治的考虑，日本政府认为，缅甸位于中印两大国之间，战略位置非常重要；日本应与缅甸保持长期友好关系，应以促进缅民主化建设和市场经济建设为基础，促进缅甸社会稳定，从而为东盟的稳定、繁荣和一体化做出贡献。但由于缅甸一直处于欧美等国的国际制裁之下，日本政府认为，缅甸只有在政治上实现民主化，在经济上走向市场经济，才能被国际社会所接受，而这也将成为促进日缅友好关系进一步发展的基础。为此，日本不断敦促缅甸政府改善各方面的政策，要求缅甸政府与联合国开展合作。2008 年 5 月，缅甸军政府就新宪法草案举行了全民公决投票，并计划在 2010 年举行大选。对此，日本政府要

<sup>1</sup> [日本] 外务省：《日本- 湄公伙伴关系计划》，日本外务省网站，2007 年 1 月。http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/j-clv/pdfs/mekong-pp.pdf

<sup>2</sup> [日本] 外务省：《日本- 湄公外长会议（结果概要）》，日本外务省网站，2008 年 1 月 17 日。http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/j-mekong/0801-kg.html

求包括昂山素季在内的缅甸所有政治派别能够参与缅甸民主化进程。<sup>1</sup>

自2003年以来，昂山素季一直处于受缅甸政府监视的软禁状态，日本政府原则上停止了对缅甸的新援助项目，其对缅援助范围仅限于人道主义紧急项目以及促进缅甸民主化建设和经济制度改革的人力资源培训项目。但与此同时，日本政府也在保持与缅甸良好的双边关系的基础上，通过与缅甸领导人对话等形式直接参与说服工作。例如，日本政府于2002年和2003年先后派遣外长川口顺子和前首相森喜朗访问缅甸，与缅甸领导人丹瑞进行了会谈。2007年12月，日本首相福田康夫在新加坡出席东亚领导人会议期间，专门会晤了缅甸总理登盛。2008年1月，日本与柬老缅泰越五国在东京联合召开了首次“日本-湄公外长会议”。此次会议正是前述《日本-湄公伙伴关系计划》的具体化。会议期间，日本外长高村正彦也对缅甸外长吴年温进行了说服工作。<sup>2</sup>

综上所述，与欧美国家对缅甸实施制裁政策形成鲜明对比的是，当缅甸军政府于2007年8月武力镇压民众的示威游行且导致日本公民丧生时，日本政府仅以外交辞令表达出低烈度的谴责与关注，并未采取强硬的对抗性行动。日本一般不会因为受援国在人权、民主方面的不足而中止援助，而仅仅只是传达日本期望其应该关注本国的人权和民主状况，希望受援国政府予以考虑，否则将改变援助方针。”<sup>3</sup> 对此，日本外务省一名官员在接受媒体采访时强调，“日本既不走强烈谴责缅甸军政府的欧美路线，也不走通过增加援助来加强与缅甸军政府关系的中国路线，而是采取中间路线，希望在国际社会中发挥能将双方意见结合起来的作用。”<sup>4</sup> 由此可见，日本政府在欧美的人权外交和亚洲各国的不干涉主义之间所采取的外交姿态，是名副其实的“折衷主义”。与欧美等国的强硬做法相比较，日本政府强调与缅甸军政府开展“对

<sup>1</sup> [日本] 丸山市郎：《日本的对缅甸外交》，载 [日本]《IDE-JETRO 世界趋势》2008 年第 8 期（总第 155 期），第 46 页。

<sup>2</sup> Meeting of Mr. Masahiko Koumura, Minister for Foreign Affairs of Japan, and U Nyan Win, Minister for Foreign Affairs of Myanmar, website of Ministry of Foreign Affairs of Japan, January 21, 2008 <http://www.mofa.go.jp/announce/announce/2008/1/1177295-824.html>

<sup>3</sup> Kusano Atsushi & Umemoto Tetsuya, *An Analysis of Japan's Contemporary Diplomacy*, University of Tokyo Press, 1995, p. 170

<sup>4</sup> [日本]《对缅甸提供支援还是施加压力，日本外交在动摇》，载 [日本]《朝日新闻》2007 年 10 月 19 日。

话”的重要性。在处理缅甸问题上，日本的政策表现得更稳健、更温和。<sup>1</sup>

## 日缅关系中存在的问题

### （一）缅甸民主化问题

由于日本近年来缩小援缅规模，加之缅甸军政府领导人新老交替，日本对缅甸的影响力逐渐下降。尽管日本在缅甸有较大的政治和经济利益，但日本在重大问题上仍与美国基本保持一致。如日本政府一直强烈要求缅甸政府立即释放昂山素季，并敦促缅甸朝野对话和实现民族和解。对此，缅甸政府仅希望日本政府能够理解缅甸军人政权主导的民主化进程。2006年9月，日本在联合国安理会赞成讨论缅甸问题。缅甸官方报纸对此提出了批评，称“二战中日军占领缅甸，实施了残酷统治。如今日本非但没有伸出援助之手，反而采取了向大国靠拢的立场”。这一反应凸显了缅甸军政府开始同日本保持距离，甚至有意识地疏远日本。<sup>2</sup>

### （二）日本对缅直接投资规模小

缅甸丰富的自然资源对日本有巨大的吸引力，日本企业虽受制裁法限制，尚未在缅甸开展大规模的经济合作项目，但他们对缅甸经济情况的熟悉程度是很多国家和组织所无法比拟的。日本经济界对政府跟从美国的对缅政策颇有微词，从未间断过寻找进入缅甸的渠道。虽然缅甸的投资前景看好，但日本投资数额还很小，缅方对日本投资规模小的问题也颇有怨言。根据《日本与东盟全面经济伙伴关系框架协议》的规定，双方将争取在2012年之前签署自由贸易协定，建成自由贸易区。日本今后将增加对缅甸的投资，不仅对投资缅甸的工业感兴趣，而且对投资缅甸能源、渔业也感兴趣。”日本甚至准备将在中国沿海地区的成衣厂搬迁至劳动力价格更便宜的缅甸。但要大幅度扩大日本对缅投资，尚需时日。

---

<sup>1</sup> [日本] 大沼保昭：《人权、国家与文明》，中译本，生活·读书·新知三联书店2003年版，第311页。

<sup>2</sup> 《既不制裁又不支持，日本对缅甸政策进退维谷》，星岛环球网，2007年10月12日。<http://www.singtaonet.com/euro-asia/200710/t20071012-633688.html>

» 《日本看好缅甸工业、能源和渔业》，中国-东盟博览会网站，2007年4月29日。<http://www.caexpo.org/gb/cafta/t20070429-71571.html>

### (三) 中缅关系对日缅关系的影响

缅甸军政府上台之后，中国在遵循和平共处五项原则的基础上，奉行不干涉缅甸内政、积极与缅甸发展经贸关系的政策。中国的支持极大地缓解了缅甸的政治经济困境，从而有助于军政府化解统治危机、维持统治地位。对此，缅甸军政府亦投桃报李，将巩固和发展与中国的关系作为其对外关系的基石，中国成为缅甸外交中居首要地位的国家。对于中缅关系的日趋密切，日本的关心程度不亚于缅甸的其他邻国，因为日本担心中缅亲近会威胁到自己的安全。在日本看来，中国军事影响力向印度洋的延伸，将会直接威胁到日本所依赖的从波斯湾和印度洋经东南亚到太平洋的商品及能源海运生命线。从长远的战略观点看，同中国争夺缅甸的外交主导权和丰富资源，对日本维护海上生命线具有重要意义。<sup>1</sup> 日本不愿失去缅甸这一战略要地，更不希望看到缅甸成为中国事实上的附庸，而让自己处于战略劣势。

## 结 语

为了维持在东南亚地区特别是缅甸的传统影响力，保持日本在东南亚地区的主导地位，防止中国势力的渗透，日本不得不对缅甸实施怀柔政策。因此，日本和欧美保持一定的距离，和缅甸军政府来往密切，并试图用胡萝卜而非大棒政策来诱导仰光政府与中国保持一定的距离。<sup>2</sup> 日本一直是缅甸最大的外援国和债权国，也经常利用这两种工具阻止缅甸过于偏向中国。日本为抵消中国对东南亚的影响，一直散布“中国南下威胁论”。特别是面对综合国力的差距越拉越大的现实，缅甸益发恐惧和担心中国有朝一日会势力“南下”。<sup>3</sup> 换言之，日本不希望中国的势力透过缅甸而达到印度洋。基于这种战略考量，日本对缅甸军政府2007年9月镇压游行示威的行动，并未过多指责。这也从侧面反映了中日关系发展中的竞争日益加剧，表现了日本对中国崛起的担忧。

事实上，日本使用经济援助的影响力明显优于欧美各国的外交及政治压

<sup>1</sup> [日本]《中国南进外交——应从保卫海上航线的角度进行警戒》，载[日本]《世界日报》2006年9月4日。

<sup>2</sup> J. Mohan Malik, “Myanmar’s Role in Regional Security: Pawn or Pivotal?” *Contemporary Southeast Asia*, Vol 19, No 1, June 1997, p. 60

<sup>3</sup> 王介南：《缅中关系与中国西南周边安全》，载《世界经济与政治论坛》2004年第4期，第58页。

力。日本的压力被广泛地认为是影响军政府改变其经济政策的主要因素。1988年,在日本等国的成功说服之下,缅甸军政府陆续采取了一些经济改革措施,包括首次出台《外国投资法》。日本今后对缅政策的思路将会是:以经济援助为诱饵,促使缅甸朝野对话和民族和解,协助缅甸向市场经济体制过渡,同时继续关注缅甸的人权状况。当缅甸人民解决温饱问题之后,他们自然会要求军政府进行更多的改革、下放更多的权力。届时,缅甸才有可能成为日本所希望的民主国家。今后,日本还会继续对缅甸采取“建设性干预”的政策,并在指导缅甸走向市场经济的过程中发挥更大的作用。

同样,缅甸军政府对日本也非常看重,缅甸人在感情上对日本人并不反感。在缅甸人看来,二战期间毕竟是日本人应缅甸人的邀请,帮助缅甸打败了英国,让缅甸人看到了亚洲人可以战胜西方人的实例,第一次同意缅甸独立(尽管是名义上的)。缅甸军政府上台以来,日本是西方国家中对缅政策最为宽松的,甚至曾反对美国将缅甸问题提交到联合国安理会讨论。缅甸军政府也把日本视为打破西方外交封锁的一个重要突破口。此外,日本对缅甸的经济援助(含贷款)始终居世界之首。对于日本希望与缅甸进一步发展关系的意图,缅甸军政府自然是心知肚明。这使得缅甸的国际环境得到很大改善,且获取不少实利,承受西方压力的筹码增加,也有助于缅甸缓解经济困境。因此,缅甸军政府极力利用一切渠道和机会向日本示好,以寻求日本政府对其政权的支持。外部环境的相对改善将会使缅甸对华依赖程度相对降低,也为军政府内部本就存在的质疑缅甸对华友好政策的势力提供了活动空间。<sup>1</sup>

日本的最终目的在于:努力使缅甸成为在日本主导之下、通过接受经济援助而逐渐走向市场经济和实现民主化社会的样板国家,从而为日本在东南亚地区确立主导地位、实现政治大国目标奠定基础。为此,日本试图继续通过经济技术援助、政策交流与对话、人力资源开发、贸易合作和直接投资等多种渠道,影响缅甸的民主化进程和经济制度改革方向。缅甸正成为日本迈向政治大国的一块“试金石”。维持特殊的日缅关系,扩大日本在缅甸的影响力,这是日本走向政治大国的战略需要,同时也是充满竞争的艰难旅程。密切关注日本对缅政策的新变化以及其中所蕴藏的战略目的,对于正确判断21世纪日本的对外关系发展动向具有重要的参考意义。

<sup>1</sup> 岳德明:《冷战后缅甸对华政策刍议》,载《外交评论》2005年第4期,第58页。

# Japan-Myanmar Relations after the Cold War and Japan's Policy towards Myanmar

Bi Shihong

**Abstract:** Japan is the first country in the western camp to recognize the Myanmar military government which came into power in September 1988, having established diplomatic relations with the latter in February 1989. Japan aims to encourage gradual democratization in Myanmar through the strategy of “constructive engagement.” This strategy, compared to the unyielding stance adopted by the US and European counterparts, emphasizes the importance of engaging in dialogue with the Myanmar military government. When handling Myanmar, Japan's policy approach exhibits greater stability and temperate characteristics. While Japan's primary concern in its policy towards Southeast Asia has been economic and political, another long-term strategic consideration is to constrain China's rise. This is in order to maintain Japan's dominant role in Southeast Asia, and to prevent infiltration of Chinese influence into the region. Despite its limitations, there are certain merits to Japan's approach. Due to its reconciliatory stance, in the form of “constructive intervention,” Japan will continue play an important role in helping to guide Myanmar towards market economy, which in time can lead to greater political reform and democratization in the recipient state. Through the success of this approach, Japan hopes to entrench its role as a major player in the region.

**Key Words:** Japan-Myanmar Relations / Foreign Policy / Sanctions / Constructive Engagement

**Authors:** Bi Shihong, Deputy Director and Associate Professor, GMS Research Center, Yunnan University