



美国对缅政策分析

[缅甸] 交交乌 上校¹
王斌 编译 蔡劲松 校对

【摘要】 缅甸具有重要的地缘战略地位，是世界主要大国关注的重点。美国与缅甸关系的发展，一方面是美国亚太再平衡战略的需要，另一方面也是缅甸自身安全与发展的需要。在实现本国的国家利益过程中，缅甸会谨慎平衡好与中、美两个大国的关系，不会完全倒向其中的一个大国。

一、引言

分析研究历史揭示出这样一个事实，即地理位置和地理条件是决定国家政治经济形势发展的关键因素。缅甸位于印度洋和太平洋之间大陆的最西端，连接着东南亚和南亚，将世界两个人口最多的国家中国和印度分开，具有特殊的地理位置和重要的地缘战略价值，一直是世界大国角逐的重要场所。

世界各国与其他国家交往时所遵守的外交政策，无不是根据本国的国家目标制定，其最终目的无非是实现本国的国家利益。为此，缅甸一直努力奉行合理的外交政策，以维护本国的国家利益，使其免受强国的挑战。当前，缅甸联邦实行独立、积极、不结盟的外交政策，恪守和平共处五项原则。

自民族独立以来，缅甸的外交政策基本上没有太大变化。缅甸的这种外交政策一直被美国历届政府所抵牾，因为它一直没有给美国提供任何利用缅甸地缘战略优势的机会。在缅甸军政府执政时期，华盛顿充分利用后冷战时代的机遇，对缅甸施加政治压力和经济制裁。现任奥巴马政府认识到，前任政府的不灵活战略不能帮助美国实现本国目标，因此一方面逐步缓解对缅甸的经济制裁，另一方面开始与缅甸直接接触，试图以此来打破目前的僵局。

1 交交乌，缅甸上校，国防大学防务学院第30期防务与战略研究班学员。



新当选的缅甸政府根据 2008 年通过的国家宪法积极实行民主改革，之后缅甸与美国的关系开始逐步得到改善。处理与美国关系，缅甸显然会采取最符合本国利益的外交政策，同时保持与邻国和本地区国家的友好关系。目前，缅甸致力于建设与国际社会相容的民主国家，并努力与世界各国保持友好关系。

二、美国的亚洲政策

美国亚洲政策的目的是，根本上是要维护其在亚洲的长远利益。

在政治方面，确保美国太平洋大国地位。为实现美国长期国家利益，就必须确保其太平洋大国的地位。奥巴马政府延续了美国历届政府对亚洲的承诺，提出了美国参与亚太事务的基本框架，主要内容包括以下五点：第一，进一步加强与日本、韩国、澳大利亚、泰国和菲律宾等国的联盟关系。第二，扩大与印度尼西亚、越南、蒙古、新西兰、新加坡、马来西亚，特别是印度等日益重要的伙伴国家的交往。第三，与中国建立稳定、全面、可预测的关系。第四，接触、参与迅速发展的地区多边组织。第五，实行自信积极的经贸战略。

在军事方面，加速地区军事再平衡。中国不断增长的国防开支、不断获得的先进军事能力，以及在东海、南海争端的强硬态度，都让美国及其伙伴感到潜在的军事威胁，迫使美国在该地区建立一系列安排并保持适度军事存在，从而挫败任何改变地区战略平衡的企图。从根本意义上讲，美国面临着与东盟的结构性矛盾。一方面，与东盟的双重平衡战略相适应，美国军事进入亚洲对于应对本地区的潜在挑战具有重要作用。另一方面，地区大国可以帮助东盟防止美国过分干涉本地区事务，如以保护人权为名干涉东盟的内部事务等。美国发现，在过去几年，本地区的权力平衡向有利于中国的方向倾斜。因此奥巴马当选总统后立即建议提升与该地区的安全合作。奥巴马的第二个任期似乎可以开始落实亚太再平衡战略，即减少美国在伊拉克和阿富汗的军事存在，降低在欧洲的军事部署，把重心从中东转移过来（除了继续给以色列提供强力支持外）。如果能够恰当实施，美国的再平衡战略可以遏制北京在该地区建立以中国为中心的地区秩序。这在南海问题上已经有所体现。

“过去十年，印度成为美国重要的战略伙伴。对美国而言，印度是自由民主国家，印度实力的增强不仅不会像中国崛起那么复杂而难以应对，而且会有利于



维护美国在未来国际体系中的影响力。此外，由于印度洋在自由贸易、能源运输方面的作用日益凸显，并且有助于增加在霍尔木兹海峡、马六甲海峡 / 南海等咽喉要道的战略纵深，因此美国希望印度能够成为该地区的安全维护者”。

中国学者宋清润表示，“奥巴马政府认为，布什政府把重点过多地放在了反恐问题上，忽略了美国在亚太的影响，现在是美国恢复在该地区影响的时候了。”美国国防部长帕内塔在 2012 年 6 月举行的香格里拉对话上表示，“从阿富汗和伊拉克撤军，并减少驻守欧洲的军力后，美国海军在亚太和欧洲地区的力量对比将从 50%:50% 变为 60%:40%。”

在经济方面，强化与亚洲国家的经济联系。美国认为亚洲是个巨大的防务市场，年消费额超过了 100 亿美元，特别是印度、台湾、日本、韩国、巴基斯坦和泰国都是美国防务产品的主要消费者。新加坡一直与美国保持着密切的经贸关系，2010 年是美国的第十三大贸易伙伴。新加坡是美国的第十大出口目的国，美国在新加坡的投资超过 1000 亿美元，新加坡对美国的投资也保持着类似的增长。此外，中国是美国最大的贸易伙伴国。为了自身和全球经济增长，美国绝不会放弃亚洲市场。

三、美国的缅甸政策

为什么美国会对缅甸感兴趣？为什么美国政府一直热衷于推动缅甸的政权更迭？为什么美国如此愿意介入缅甸这个遥远国度的事务？答案是地缘政治控制，即最大限度地控制从波斯湾到南海的海上战略通道。民主赞歌只是为了掩盖美国的其他企图。稍微看一下地图，就会发现缅甸的重要战略意义。

“在乔治·布什执政的八年中，缅甸是美国高级官员严词指责的焦点国家。例如，2003 年美国国务卿鲍威尔公开宣称‘统治缅甸的是暴徒’”。美国第一夫人劳拉·布什表示，“美国的政策，正如总统在 2003 年 4 月 24 日所述，就是要正式承认全国民主联盟是缅甸人民的合法代表，这是由 1990 年的选举决定的。”

以上政策造成缅甸与美国关系的恶化。奥巴马当选美国总统为两国关系改善提供了机遇。“奥巴马认为，如果非民主国家取得进步，美国可以与他们发展关系。2009 年 2 月 18 日，美国国务卿希拉里在雅加达表示，美国和其他西方国家的经济制裁并没有给缅甸政府造成很大压力，奥巴马政府需要重新全面审视美国



的缅甸政策。”

美国的缅甸政策从单纯的制裁调整为制裁与直接接触相结合，主要基于以下几个原因：

第一，美国意识到长期的制裁、孤立和高压政策，并没有把缅甸转变为民主国家。这些政策伤害的主要是缅甸的普通民众，而不是高级官员。制裁无效的主要原因是缅甸能够顶住外部压力。从经济上看，缅甸能够实现自给自足、自我保障，即使很少与外部世界接触，缅甸的普通民众也基本能够生存。从对外关系看，缅甸国家和平与发展委员会（SPDC）充分利用了本国的天然气、翡翠、柚木等自然资源，与东盟国家、日本、印度、中国、俄罗斯等国发展经济政治关系，吸引外国资本。这有助于缅甸政府打破美国二十多年的制裁。也就是说，美国和其他西方国家的制裁没有达到预期效果，一个重要原因就是没能得到多数亚洲国家的支持。

第二，奥巴马希望改变现状，使美国在缅甸的利益和影响力不再继续被削弱。对缅甸的制裁是把双刃剑，既伤害了缅甸也伤害了美国。上世纪九十年代以来，美国政府鼓励富兰克林研究发展公司和其他美国社团与流亡美国的缅甸政客联系，建立“撤出缅甸联盟”，在某种程度上导致驻缅甸的美国公司离开该国。之后，百事、苹果、可口可乐以及多数美国大公司相继撤离缅甸。正因如此，美国公司也失去了利用缅甸丰富自然资源的机会。此外，由于制裁法和禁止美国公司与缅甸开展贸易活动的政令，两国之间的贸易几乎不复存在。

第三，改善与缅甸的关系有助于加强美国与东盟的关系。实施对缅甸友好政策，不仅会惠及两国，而且对所有东南亚国家有利。奥巴马政府认识到，由于布什政府忽视东盟的错误政策，导致中国、日本、印度和俄罗斯在东南亚影响力的增强。“为此，奥巴马政府开始加强在东南亚的战略存在。例如，2009年6月22日，美国签署了《东南亚友好合作条约》加入书。”东盟对缅甸采取的是建设性的接触政策，因此缅甸问题成为美国与东盟关系进一步深化的障碍。如果美国要求东盟孤立甚至是驱逐缅甸，这会给美国与东盟关系带来很多问题。“缅甸是东盟成员国，如果美国与缅甸的双边关系恶化到之前的水平，那就会妨碍美国与东盟国家开展更为深入的合作。因此，改善与缅甸的关系也有助于美国东盟战略的实施。”

第四，美国试图制衡中国在缅甸、甚至是在东南亚不断增强的影响力。缅甸



具有重要的地缘战略地位，它夹在美国、中国和印度之间，扼守着马六甲海峡的西口，而马六甲海峡是美国太平洋基地和中东基地之间进行战略互补的通道。因此，“美国不希望任何地区大国控制缅甸。然而，由于受到美国和欧洲的长期制裁和压制，缅甸转而与中国合作。在过去二十多年中，中国在缅甸乃至本地区的影响力不断增强，中国成为缅甸的第三大投资国。”对美国而言，这显然不是什么好消息。为了制衡中国在缅甸和本地区的强大影响力，保护美国的地区和全球利益，美国需要与缅甸发展友好关系，并在缅甸保持强势存在。

第五，美国试图阻止朝鲜和缅甸开展密切的军事合作。这对于防止大规模杀伤武器，甚至是核武器从朝鲜扩散到东南亚非常重要。2009年7月21日，美国国务卿希拉里对缅甸与朝鲜的军事关系表示关注。切断缅甸与朝鲜军事关系，是防止大规模杀伤武器通过缅甸向东南亚扩散的重要措施。如果美国继续对缅甸实施敌对政策，那么缅甸为了对抗美国，只能与朝鲜发展更为密切的军事关系。因此，美国必须改善与缅甸的关系，以便获得必要的管道去说服缅甸放弃与朝鲜的军事合作。

四、结论

自缅甸独立以来，美国与缅甸的关系起伏跌宕。2008年以后，两国关系得到大幅改善，但把双边关系提升至双方满意水平尚需时日。当前，缅甸政府忙于实行政治改革，而奥巴马政府显然也在努力提升与缅甸的“务实性接触”，不断扩大与内比都沟通的管道。通过与缅甸实现和解，奥巴马可以恢复华盛顿在东南亚的战略存在。

缅甸一直严格遵守以和平共处五项原则为基础的不结盟外交政策，缅甸的海空军基地不太可能向美国开放，让美国用于遏制中国，而且这也与缅甸2008年宪法规定的原则完全背道而驰。在这方面，缅甸总统吴登盛和反对党领导人昂山素季发表过类似声明，即发展与华盛顿的关系并非针对中国，中国与缅甸关系对缅甸而言一直是最重要的双边关系。

事实上，美国与缅甸关系的改善对中国具有深远的战略影响，看到美国在这个地区的动作，中国不可能非常高兴。我们不得不承认，虽然中国的发展放缓，但它仍然是世界经济发展的引擎。况且缅甸与中国具有漫长的边界线，中国在緬



甸的影响将会继续增大。中国和中国公司对缅甸改革发展的支持，有助于加速和深化改革的实施。在海南三亚出席 2013 年亚洲博鳌论坛期间，缅甸总统吴登盛会见中国国家主席习近平时表示，“相信两国之间的‘胞波’情谊会使两国成为全面战略合作伙伴。”

因此，把缅甸与中国这两个紧密联系的国家分开，对美国战略家而言不是一件容易完成的任务。同时，美国也不可能说服缅甸拒绝中国通过本国进入孟加拉湾和印度洋，因为这可以让缅甸在经济上长期受益。因此，如果美国试图让中国精心安排的从缅甸海岸到中国南部的陆上输油管道网派不上用场，那不会成功。

正如缅甸总统政治顾问格格莱在其发言中所说，“我们是好伙伴、好朋友、好邻居。尽管时代变迁、领导更迭，但缅中两国、两国人民之间的热情亲密的关系不会改变。”即便是外来者，也不期望两国关系发生什么重要变化。

因此，当前美国应让各方认识到，美国与缅甸改善关系可以让所有有关各方都受益。一位观察家曾向奥巴马总统建议，在美国进入该地区的过程中，美国要做的就是缓解中国的焦虑情绪：第一，应澄清中国—美国—缅甸关系不是零和游戏，即美国的任何获取并不意味着中国的损失。缅甸需要美国、中国、东盟和其他国家的支持，以成功实施持续公正的改革。第二，奥巴马应使用与中国相同的术语来表述美国对缅甸改革的支持，即稳定与双赢。缅甸的改革会使缅甸更加稳定，更加稳定的缅甸能够让中国投资者接触到各个利益攸关方，以便更好地保护中国的长期利益。这样，中国对缅甸改革的支持将会实现多赢的效果，让缅甸、美国和中国都从中受益。

因此我们可以说，在实现本国国家利益过程中，缅甸会非常谨慎地平衡好与两个大国的关系。

责任编辑：蔡劲松