

美国的对缅甸政策： 基于地缘政治和民主输出目标^[1]

张荣美 李晨阳

【内容提要】1948年缅甸独立以来，美国对其政策无论是制裁、援助、接触还是忽略，都基于地缘政治的现实考量和民主输出的理想目标。中国、东盟、印度、日本和朝核危机是影响美国对缅甸政策的主要地缘政治变量，其中中国和东盟是美国对缅甸地缘政治考量的关键因素。民主输出不仅是美国对缅甸政策的重要组成部分，而且是美国对缅甸投入外交资本的理想目标。此外，地缘政治和民主输出也是一对互动性十分紧密的政治关系参数，其目的都是为了维持美国的霸权地位。基于地缘政治和民主输出的分析框架和视角，从历史维度剖析美缅关系的演变历程，对于全面理解美缅关系、美国的东南亚战略乃至全球战略都有着重要的借鉴意义。

【关键词】美缅关系 地缘政治 民主输出

【作者简介】张荣美，云南大学外语学院讲师、博士；李晨阳，云南大学常务副校长、研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2020)05-0028-20

[1] 本文受到云南省教育厅2019年度科学研究基金教师类项目（项目编号：2019JS001）和云南大学2019年度“东陆中青年骨干教师”培养项目（项目编号：C176220200）的赞助。

一、问题提出和现有研究

（一）问题的提出

缅甸作为美国对外政策的边缘国家，美国对其投入的政治资本一直都很有限。然而，每当美国对其缅甸政策做出调整和变化时，往往预示着美国东南亚战略的调整，而这将不可避免地对缅甸及其周边国家造成影响。1948年缅甸独立后，美国成为最早承认缅甸独立的国家之一，即便在奈温政府时期，双方也维持了有限但还算正常的关系。不过，1988年缅甸爆发大规模民主运动后，美国国会旋即出台了制裁缅甸的法案，撤回驻缅大使，美缅关系几乎跌至冰点。奥巴马执政期间，美缅关系逐步回暖，高层互访频繁，奥巴马也成为第一位踏上缅甸国土的美国总统。2017年特朗普总统上台后，美缅之间除了因国际社会普遍关注的罗兴亚人问题而有过几次例行公事的互动外，几乎无任何高层互访。^[1]显然，缅甸在美国外交中的地位已经严重下滑，无法与前几届政府的关注度相提并论。摩根索认为国家利益是“判断”和“指导”政治行动的“长远标准”，一个国家的对外政策必然是根据其国家利益制定的。因此，在不同时期，美国对缅甸政策的逻辑必然与其在东南亚的国家利益——地缘政治、民主输出、经济利益等因素紧密相关。结合美国对缅政策的演变历程，本文将聚焦于以下问题的探讨：美国对缅政策的核心动力是什么？美国制定对缅政策的历史逻辑是什么？

（二）研究评述

目前，学界关于美国对缅政策研究已取得一定的成果，主要集中在两个方面：其一，1948年缅甸独立后美缅关系的特点。大卫·斯坦伯格（David I.

[1] 2017年11月3日，美国国务卿蒂勒森（Rex Tillerson）在陪同特朗普总统的首次亚太之行时，为解决罗兴亚人问题访问了缅甸。2019年10月29日，美国副国务卿戴维·史迪威（David Stilwell）在其亚太之行时访问了缅甸，继续斡旋罗兴亚人问题。

Steinberg)认为缅甸在美国外交中只是一个很小的议题。^[1]肯特·克莱蒙(Kenton Clymer)认为美缅关系在不同时期均处于“微妙”状态。^[2]也有一些学者从援助的视角,指出援助是缅甸独立后美国对缅关系的主要特点。^[3]莱克斯·瑞福尔(Lex Rieffel)、何立仁认为西方国家的缅甸政策目标是改造其政治生态。^[4]

其二,分析不同时期美国对缅甸的政策。国内学界已经对杜鲁门政府时期(1949—1952年)^[5]、艾森豪威尔时期(1988—2010年)间美国对缅政策调整的方向和动因进行了深入分析^[6],以及2001年的“9·11”事件对东南亚和缅甸的影响^[7]、奥巴马政府时期美国对缅政策及其未来走向进行

[1] David I. Steinberg, *Burma/Myanmar: What Everyone Needs to Know*, Oxford University Press, 2010; David I. Steinberg, “The United States and Myanmar: a ‘boutique issue’?” *International Affairs*, vol.86, issue.1, pp. 187–192, January 2010.

[2] Kenton Clymer, *A Delicate Relationship, The United States and Burma/Myanmar since 1945*, Cornell University Press, 2015.

[3] Danial Oakman, “The Politics of Foreign Aid: Counter-Subversion and the Colombo Plan. (1950–1970),” *Pacific Review: Peace, Security & Global Change*, vol. 13. no. 3, p.65, 2001; Matthew Foley, *The Cold War and National Assertion in Southeast Asia: Britain, the United States and Burma, 1948–1962*, Routledge Studies in the Modern History of Asia, 2010; 戴超武:《肯尼迪—约翰逊时期的外交与第三世界》,载《美国研究》2006年第2期,第68页。

[4] Lex Rieffel, *Myanmar/Burma: Inside Challenges, Outside Interests*, Brookings Institution Press, 2010; Ian Holliday, *Burma Redux: Global Justice and the Quest for Political Reforms*, Columbia University Press, 2012.

[5] 郭朋弟:《杜鲁门政府的缅甸政策研究(1949—1952)》,陕西师范大学历史系硕士学位论文,2012年。

[6] 刘阿明:《美国对缅甸政策的调整及其前景》,载《现代国际关系》2010年第2期,第53—57页;朱雄兵:《美国对缅制裁政策及其调整(1988—2010)》,中国社会科学院研究生院硕士学位论文,2010;胡水娟:《“制裁加接触”:美国对缅政策调整》,载《外交评论(外交学院学报)》2010年第2期,第93—100页;周鑫宇:《美国对缅政策调整述评》,载《现代国际关系》2012年第2期,第60—66页。

[7] Max Baucus(Senator), “Asia’s Rightful Place in the American Trade Agenda,” *The National Bureau of Asian Research*, March 1, 2005, <https://www.nbr.org/publication/asias-rightful-place-in-the-american-trade-agenda/>; 李晨阳:《九一一事件以来美国与东南亚国家关系的变化》,载《当代亚太》2004年第8期。

了深入探究。^[1]其中,有学者认为奥巴马政府对缅甸的“务实接触”政策是美国全球战略转移的必然体现^[2],还有学者强调了美缅关系中的中国因素。^[3]此外,里奥·哈达尔(Leon T. Hadar)、吉帕·吉帕金(Nehnginpaio Kipgen)、评析了美国等西方国家对缅甸制裁的效用。^[4]通过对国内外文献的梳理,发现既有研究虽然为理解美缅关系提供了丰富的视角,但缺乏从历史维度揭示美国对缅政策的动因、历史逻辑和演变机理。鉴于此,本文基于地缘政治和民主输出的分析框架和视角,从纵向的历史维度剖析美缅关系的演变历程,力求更好的描述和解释美国对缅政策的核心动因和内在逻辑。

(三) 分析框架

美缅关系作为一对实力悬殊的非对称关系,美国占据绝对优势并起主导作用。那么,是什么原因推动美国对缅甸的关切呢?从地缘安全的角度来看,美国在东南亚已经有泰国、菲律宾和新加坡等盟国和安全伙伴,缅

[1] 俞岚:《奥巴马政府的缅甸政策》,华东师范大学国际关系与地区发展研究院硕士学位论文,2014年;李栢:《奥巴马政府对缅甸政策的演变及走向》,载《现代国际关系》2015年第12期。

[2] 杜兰:《美国对缅甸政策正面临新选择》,载《当代世界》2014年第11期,第44页;施爱国:《美国对缅甸的“务实接触”政策析评》,载《国际论坛》2012年第1期,第6页。

[3] Yun Sun, “Myanmar in US-China Relations,” *Issue Brief*, June 10, 2014, <https://www.stimson.org/2014/myanmar-us-china-relations-0/>; Yun Sun, “Chinese Investment in Myanmar, what lies ahead?” *Stimson Center Report*, September 16, 2013, https://www.stimson.org/wp-content/files/file-attachments/Yun_Issue_Brief1_1.pdf; Jurgen Haacke, *Myanmar's Foreign Policy: Domestic Influences and International Implications*, Routledge, p. 88, 2006; 姚颖:《美国如何关注缅甸及现实中的美缅关系》,载《世界知识》2016年第17期,第30页。

[4] Leon T. Hadar, “Burma: US foreign policy as a morality play,” *Journal of International Affairs*, vol. 54, no. 2, pp. 411-426, Spring 2001; Nehnginpaio Kipgen, “US-Burma Relations: Change of Politics under the Bush and Obama Administrations,” *Strategic Analysis*, vol.37, pp.203-216, 2013; Adam McCarthy and Paul Burke, “Burma/Myanmar: Reconciliation without Capitulation,” *Harvard Asia Pacific Review, ProQuest Central*, vol 8, no.1, Summer 2005; 李晨阳:《西方国家制裁缅甸的目的及其效用评析》,载《国际关系学院学报》2009年第2期。

甸事实上并不能为美国在亚太地区的安全利益提供较大的帮助。从地缘经济的角度来看,虽然缅甸丰富的自然资源和有潜力的消费市场对美国具有巨大的吸引力,但当前美缅双边贸易额有限,其对美国经济的贡献几乎可以忽略不计。此外,根据美国驻缅大使馆统计,截至2019年4月,美国海外私人投资公司(OPIC)在缅甸的投资额仅为2.8亿美元。^[1]可见,经济利益并非美国对缅政策的主要考量。

但从地缘政治角度来看,地缘政治是美国对缅政策的现实考量。缅甸的地理位置十分重要,扼守波斯湾到南海的海上战略通道,也是中国进入印度洋的咽喉之地。冷战期间,东南亚作为前沿阵地,美国在此投入了巨额地缘政治资本,但由于缅甸的中立外交政策和奈温政府的孤立政策,美缅关系并未得到较大提升。后冷战时期到2008年,东南亚不再是美国地缘政治的优先考虑,因此缅甸问题退居至美国政治道德议题的关注点。但随着中国的崛起,客观上提升了缅甸在地缘政治中的重要性。奥巴马政府在“重返亚太”战略背景下增进美缅关系就是最好的证明。特朗普上台后,美国推出了“印太战略”,对东盟各国区别对待,缅甸因地缘政治作用减弱以及罗兴亚人问题引发的人权问题,再次成为美国的道德批判对象。

此外,民主输出是美国对缅政策的理想目标。无论是援助、制裁、接触还是忽略,美国对缅政策的核心动力都是以构建一个亲美的民主国家为最终目标。冷战期间,美国援助缅甸的目的在于防止其倒向共产主义阵营,这也是美国对缅甸采取柔性民主输出的逻辑考量。冷战后,缅甸作为遏制共产主义的价值不复存在,加之军人政权与美国的民主理念相悖,以制裁手段惩罚或推翻缅甸军政府成为美国对缅政策逻辑的出发点。奥巴马时期,在“重返亚太”战略背景下,缅甸的地缘政治作用提升,加之美国看到了

[1] U. S. Mission on Burma, “Investing Myanmar’s Future,” *U.S. Embassy in Burma*, April 11, 2019, <https://mm.usembassy.gov/letter-us-is-investing-in-myanmars-future/>.

缅甸向民主倾斜的趋势，积极接触成为美国对缅政策的主旨。特朗普政府上台后，虽然美缅关系正常化，但在“印太战略”背景下，缅甸的地缘政治作用下降，加之2017年缅甸爆发的罗兴亚人危机，使得美国对缅甸的民主输出再次变得强硬。

综上所述，本文试图结合美国对缅甸政策中的两大关键变量——地缘政治和民主输出，通过四部分剖析缅甸独立以来美国对缅甸政策的历史逻辑，包括：不同时期美国对缅甸政策的逻辑；美国对缅甸民主输出的历程和特点；地缘政治和民主输出之间如何互动并推动美缅关系演变；结论和未来美国对缅甸政策展望。

二、地缘政治是美国对缅甸政策的现实考量

科恩将现代地缘政治学定义为“以地理环境与视角为一端和以政治过程为另一端的这两者之间的互动”，政治过程包括在国际层面活动的势力和国内的那些影响国际行为的势力，且地理环境与政治过程都是互相影响的动态变化过程。^[1] 本文通过地缘政治视角，把缅甸所处的地理环境及其区域内政治力量多样性结合起来，旨在寻求美国对缅甸政策的出发点和历史逻辑。

缅甸位于中印两个大国之间，这样的地理位置能够给地缘政治的利益相关国带来重大影响，并为域外大国的介入与施加影响提供机会。因此，在美国对缅甸政策的演变中，美国考量的不仅仅是与缅甸的双边关系，更重要的是考虑到与缅甸周边国家和地区组织的关系，其中中国、东盟、印度、日本和朝核问题是美国对缅甸政策的关键考量。

（一）缅甸是美国遏制中国崛起的战略支点

冷战期间，遏制中国崛起是美国调整对缅甸政策的关键因素。缅甸与

[1] [美]索尔·伯纳德·科恩：《地缘政治学：国际关系的地理学》，严春松译，上海社会科学院2011年版，第15页。

中国有着漫长的陆地边界，不仅是中国通向印度洋的门户，也是中国通往南亚的大门。二战时期，缅甸对中国的地缘政治战略意义就已经凸显，尤其是东海的制海权被日本控制以后，从云南到缅甸的“史迪威公路”对中国争取国际援助、取得抗战胜利发挥了关键作用。新中国的成立和朝鲜战争的爆发将中国推到美国的对立面，为了遏制中国在缅甸的影响力，美国先后通过附带政治条件的拨款项目和“科伦坡计划”等为缅甸提供了一系列援助。同时，这些援助也促使东南亚地区的经济制度发生了巨大变革，一定程度上避免了该地区多数国家倒向共产主义阵营。^[1]

冷战后，美国对缅政策同样与遏制中国崛起密不可分。对中国来说，缅甸无论在地缘政治还是西南边境安全方面都具有重大意义。因此，不管是从冷战末期开始制裁缅甸，还是奥巴马政府时期启动的对缅甸的“接触加大棒”政策，美国的目的是阻碍中缅在各领域尤其是地缘政治和安全方面的合作，阻止中国通过缅甸进入印度洋，进而迟滞中国崛起。^[2] 奥巴马政府在东南亚地区的既定目标之一就是防范与制衡中国的崛起，其“重返亚太”战略也普遍被解读为是对中国的“围堵”。^[3] 特朗普上台后，中美竞争进一步加剧。在美国发布的《国家安全报告》中，美国将中国定义为“修正主义”国家，并相继推出“印太战略”和《亚洲再保障倡议法》，把围堵和遏制中国的地缘政治战略从太平洋扩展到了印度洋，东南亚也因此再次成为中美两国地缘政治竞争的核心区。但从相关报告来看，缅甸并非特朗普“印太战略”中优先争取的国家，这主要是因为受地理、历史和文化等

[1] Matthew Foley, *The Cold War and National Assertion in Southeast Asia: Britain, the United States and Burma, 1948-1962*, Routledge Studies in the Modern History of Asia, pp.196-213, 2010.

[2] 李晨阳：《奥巴马政府关注缅甸的背后》，载《世界知识》2014年8月，第73页。

[3] Justin Logan, "China, America and the Pivot to Asia," *Policy Analysis, CATO Institute*, January 8, 2013, <https://www.cato.org/publications/policy-analysis/china-america-pivot-asia>.

因素的影响，美缅不可能发展成类似中缅那样的关系，美国亦无法采取更多行动离间中缅关系。缅甸因罗兴亚人问题受到欧美批判之际，中国是少数支持缅甸政府的国家之一。此外，缅甸也积极参与中国提出的“一带一路”倡议。因此，通过制裁来显示美国在国际社会中的威望成为其有效的选择。总之，缅甸对于中国的地缘战略和地缘安全有着不可替代的作用。美国试图通过对缅甸的拉拢、援助以及接触来抵消中国在缅甸的影响力，通过对缅甸的制裁来维护美国在东南亚地区的利益。

（二）缅甸是影响美国和东盟关系的关键因素

为了应对外部威胁、追求国际承认和提升东南亚国家的国际地位，1967年东盟正式成立。此时也正是美苏冷战处于白热化之际，对美国来说，东盟不仅是遏制苏联扩张的前哨阵地，而且还可构成反华包围圈的重要一环。因此，东盟在美国外交中的地位逐渐上升。从东盟的角度看，由于成员国发展程度不一和差异显著，东盟需要一个域外大国为该地区提供必要的安全保障。鉴于历史上国家面临的最大的安全威胁往往来自于邻国，因此地理位置邻近的中国与印度等亚洲大国容易对东南亚国家造成不安全感，尤其是近年来中国实力的增长，更是加剧了东盟国家对中国“扩张”的恐惧心理。在这样的背景下，美国一直被视为该地区的安全保障。

但缅甸问题一直是美国深化与东盟合作的绊脚石。冷战末期，美国以人权和民主为理由对缅甸进行制裁，与东盟的立场相悖，导致美国与东盟难以进行深度合作。当美国不断扩大对缅甸制裁时，东盟从地区和平与稳定出发，将缅甸纳入到东盟一体化进程中，并于1997年接收缅甸为东盟成员国。此后，美国与东盟关系也时常因为在缅甸问题上的分歧而变得疏远。特别是在小布什政府时期，美国与东盟的关系跌至冰点，2005年和2007年美国国务卿赖斯两次缺席东盟地区论坛。奥巴马政府时期，美国将东南亚作为美国“重返亚太”的战略支点和重点经营对象，开始改善美国与东盟整体的关系。美缅关系的改善在一定程度上消除了美国与东盟之间的隔阂，

而缅甸融入国际社会也有助于奥巴马政府加强与东盟的关系，提高美国在东南亚地区的影响力，实现其“亚太再平衡”战略目标。特朗普时期，亚太地区仍是美国的全球地缘战略争夺焦点之一。而东盟是美国“印太战略”的关键伙伴，也是美国在该地区的重要投资目的地。2019年6月，美国发布的《“印太战略”报告》将东盟在地区的“中心地位”纳入其中，进一步凸显东盟对美国寻求亚太地区利益和影响力的战略意义。

（三）缅甸很有可能成为深化美印、美日合作的第三方市场

缅甸很有可能成为深化美印合作的第三方市场。一方面，缅甸在印度外交决策中的地位不断上升。历史上，印度和缅甸都有着被英国殖民的历史，缅甸还曾是英属印度的一个省。缅甸独立后，印度就与缅甸建立了外交关系，且一直保持着政治、经济和文化的紧密联系。直到1988年缅甸军政府镇压民主游行，印度对此进行了谴责，导致两国关系有所冷淡。但是，1990年后，出于战略、能源和安全方面的考虑，印度并未追随美国制裁缅甸，而是与缅甸军政府改善关系。2001年，印度为谋求自身利益和实现大国抱负推出“东向政策”，并在2014年莫迪上台后，将该政策升级为“东向行动”，以提升印度在东南亚地区的影响力，从地缘政治来看，缅甸无疑是印度深化与东盟合作的窗口或跳板。此外，在2017年的罗兴亚人危机中，莫迪政府表态支持缅甸，并且是唯一站在缅甸政府立场谴责罗兴亚人的“极端主义暴行”的地区大国。此后不久，莫迪访缅并签署了11项谅解备忘录，涉及两国在电力、文化交流、新闻媒体、信息技术、医药卫生等多个领域的合作。另一方面，美印战略互信正不断加强，合作领域也从最初的经济援助发展到军事合作。特别是特朗普执政后，美印签署了一系列具有军事盟友特点的协定，莫迪政府也似乎正在逐渐向美国的军事同盟靠拢，并意图成为亚洲地区继日韩后能够获得美国高精尖军事装备的国家。^[1]在此基础上，随着

[1] 蔡鹏鸿：《美国对东南亚“再保障”政策析论》，载《现代国际关系》2019年第1期，第31页。

印缅、美印两组双边关系的不断发展，缅甸很有可能成为深化美印合作的第三方市场。

同时，缅甸也很有可能成为深化美日合作的第三方市场。一方面，日本一直将缅甸视作其在东南亚的战略堡垒，从二战期间至今，日本就一直积极经营与缅甸的关系。二战期间，缅甸作为日本在东亚战场取得陆地交通权的主要支点国家，日本就开始积极在缅甸进行从精英阶层到民间社会的渗透，当时许多缅甸精英和军官曾在日本受训，深受日本的影响，在缅甸独立后依然与日本保持着密切联系。此外，日缅合作抗英的经历也为后来的两国关系奠定了基础，缅甸民众从情感上对日本并不排斥。缅甸独立后，日缅双边关系进一步得到强化，日本积极对缅甸进行战争赔偿并建立外交关系，对缅甸多个领域开展援助与合作。冷战期间，日缅一直保持着“特殊关系”和“友好关系”^[1]，日本也是对缅甸援助最多的国家之一。1988年以后，缅甸遭到美国等西方国家的制裁，日本受制于日美同盟关系，迫于美国的压力取消了与缅甸军政府的合作，但仍以人道主义的名义对缅甸给予各种援助并保持着最低限度的联系，是与缅甸联系最多的美国盟国。冷战后，日本有意使缅甸成为本国资源和能源的重要来源地和商品输出市场，进一步加大了对缅甸的经济援助和投资力度。在奥巴马政府重启对缅甸外交时期，日本积极配合美国“亚太再平衡”政策，进一步加强了对缅甸的经济援助和首脑外交力度。2011年缅甸政治转型后，日缅合作再上新台阶。日本社会从政府、省、厅到驻外机构、智库及民间组织，均把缅甸定位为东南亚乃至亚洲最值得投资、最能体现日本影响力的国家。这种官民共建日缅关系的做法，能够充分利用不同渠道和资源快速推动双边关系发展。另一方面，二战后，美日同盟一直是美国亚太安全体系的基石。从地缘政治来看，

[1] 范宏伟：《日本、中国与缅甸关系比较研究》，载《吉林大学社会科学学报》2012年，第3期，第55页。

美国加强与缅甸的联系，可以进一步为美日同盟的深化铺平道路。

（四）缅甸是美国解决朝核问题的充分条件

缅甸和朝鲜的紧密联系一直是美国高度关注的议题之一。冷战后，缅甸和朝鲜都面临严峻的经济困境，对于双方来说，抱团取暖是非常合乎两国意愿的。^[1]1988年后，由于受到美国的制裁，缅甸从国际社会得到的援助极其有限，加之外交困顿，经济、社会发展滞后，缅甸成为东南亚最不发达的国家之一。此时，朝鲜由于频繁进行核试验，同样受到国际制裁，加之2007年夏季的洪涝更是加剧了朝鲜粮食短缺问题。在这样的背景下，朝鲜迫切希望出售其核技术来换取经济支持。为了防止朝鲜拥核以及大规模杀伤性武器扩散，美国起初倾向于直接切断缅甸军事关系，但是长达20年的制裁与孤立并未有效阻止缅甸两国的可疑接触。如果美国继续对缅甸实施制裁和孤立政策，很可能促使缅甸发展出更为密切的军事关系以确保自身的生存和安全。

朝核问题也是奥巴马政府积极接触缅甸的重要逻辑考量。肯特·克莱蒙认为，朝鲜和缅甸的专政既顽固又不可预测，与它们不是轻易能谈判成功的，但是地区安全离不开这两个国家终止各种可疑合作，以及它们与国际社会关系的缓解，因此，无论接触多么艰难，美国都必须与它们保持对话与交流。^[2]结果证明，奥巴马政府的接触政策不仅缓解了缅甸对美国的恐惧，而且疏远了缅甸的关系，有助于切断缅甸军事关系，防止大规模杀伤武器通过缅甸向东南亚扩散。

[1] Mun Suk Ahn, "The North Korea–Myanmar relationship: A historical perspective," *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol 66, issue 3, pp.1–3, 2016, <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.2968/066003004>.

[2] Kenton Clymer, *A Delicate Relationship, The United States and Burma/Myanmar since 1945*, Cornell University Press, pp.318–319, 2015.

三、民主输出是美国对缅甸政策的理想目标

民主输出主要是指美国单方面向不同国家强力推行政治价值观的行为，是美国全球战略的政治实践，是美国试图通过对外政策“重塑”世界的逻辑延伸。民主输出还一直是美国历届政府全球战略的重要内容，其目的在于按照美国的意愿实现各国政体的“民主化”转变，并由美国来领导全球，进而巩固其国家利益和霸权地位。美国民主输出的手段多样，主要特点是以强大的经济、军事实力为后盾，综合运用军事干涉、政治高压、经济制裁、文化渗透等策略，最终改变对象国的政治生态。^[1]在美国对缅甸政策中民主输出贯穿始终。

（一）遏制共产主义为目标的柔性民主输出

冷战期间，民主输出是美国对缅政策的主要动力，主要是为了抵御以苏联为首的共产主义阵营实施的“和平演变”，具有深刻的意识形态斗争烙印。这也解释了为什么对缅甸无论是吴努政府还是通过军事政变上台的奈温政府，美国都积极伸出橄榄枝，表示出与美国民主理念相悖的善意。对美国政府而言，判定美国对缅甸政策是否有效的重要标准，是共产主义势力是否通过缅甸蔓延到整个东南亚地区。由于缅甸独立后对外奉行中立的不结盟政策，使得美国无法引导缅甸成为像泰国、菲律宾那样的美国民主阵营的伙伴，但只要缅甸未被拉入共产主义阵营，就足以说明美国对缅援助和外交接触已见成效。与此同时，美国也积极展开与缅甸的军事援助和交流，虽然军事培训不能改善缅甸的政治局势，但至少可以促使缅甸军队按美国标准执行，有助于实现美国在缅甸的长期存在。^[2]

[1] 金英君：《美国“民主制度输出”战略解析》，载《马克思主义研究》2019年第4期，第141页。

[2] David I. Steinberg, *Burma/Myanmar: What Everyone Needs to Know*, Oxford University Press, p. 116, 2010.

上世纪60年代以后,美国对缅甸的柔性民主输出主要通过禁毒合作维持。美国与缅甸开展禁毒合作的原因:一是打击毒品泛滥所带来的系列问题;二是禁毒是美国与缅甸保持联系的主要方式,可促使缅甸即使不成为美国的盟友,也不会成为共产主义阵营的成员。例如,美国务院负责国际毒品问题的官员与缅甸内务部、国防部、空军司令部等各部门展开合作,成为美缅沟通的重要渠道和方式。但美国在缅甸执行的是单边禁毒评估机制,要求缅甸按照美国的标准实行禁毒,当奈温政府提出不同的禁毒政策时,往往遭到美国的施压或直接拒绝,这导致双方在联合禁毒问题上始终未能展开深层次合作。缅甸始终怀疑美国借禁毒问题干涉缅甸事务,寻求其他利益目标。

(二) 改变缅甸政治进程为目标的强硬民主输出

冷战末期,随着苏联走向解体,美国政府对外民主输出热情高涨,特别强调扩大在第三世界的民主影响力。此时,缅甸作为遏制共产主义前沿阵地的作用骤然下降,美国在缅甸的利益也随之发生变化。1988年缅甸军人镇压游行并夺权后,美国不愿看到缅甸成为美国在东南亚地区推行和扩大民主的障碍,并认为缅甸军政府在1990年大选后未向昂山素季领导的民盟交权,与民主原则相悖。这种认识逻辑源于美国以民主为内核的道德标准,即美国的宗教信仰和理想主义传统要服务于美国谋求全球霸权和地缘政治的需要。^[1]

此外,相对于美国在其他国家和地区的战略利益,缅甸在美国的外交策略考量中也比较边缘化。大卫·斯坦伯格认为,对于美国来说,1988—2008年的缅甸政策更像是一个仅供消遣的“小话题”,美国政府对缅甸政策不需要在时间、精力和资源上投入太多。^[2]缅甸问题在美国更多只是在国会引发关注,并成为国会与总统在某些议题上的契合点。^[3]由于受民间团体和缅甸海外流

[1] 孙德立:《美国对外输出民主根源探析》,载《求实》2008年第2期,第71—74页。

[2] David I. Steinberg, “The United States and Myanmar: a ‘boutique issue’?” *International Affairs*, vol.86, issue.1, p. 1, January 2010.

[3] *Ibid.*, p. 266.

亡人士的影响，美国国会对缅甸的关注主要集中在民主和人权方面。^[1]

最终，公开谴责缅甸军政府在美国政界已然代表着一种政治正确。^[2] 制裁也被视为政治行为体在不想全面参与时的一种工具选择。^[3] 在国会的推动下，里根政府启动对缅甸制裁以示对军政府的惩罚，同时支持昂山素季领导的民盟政治力量和扶植少数民族力量。1990年5月，在缅甸军政府拒绝承认大选结果和交权给民盟后，老布什政府也加大了对缅制裁，力求尽快结束军政府统治，并建立民主代议制政府。美国对缅甸除了给予少量的人道主义援助外，相继停止了所有的经济和军事援助项目，并且取消了缅甸作为“禁毒合作国家”的资格。克林顿政府时期，美国以缅甸“民主和人权”问题恶化为借口，升级对其制裁^[4]，并将缅甸划分为第三类国家，即与民主和市场经济相敌对的国家，并对这些国家采取对抗制裁。^[5] 小布什执政期间，美国对缅甸的制裁达到顶峰。“9·11”事件后，美国政府的外交重点是安全和反恐，对于与美国价值观相悖的地区和国家，尤其是安全事务与美国没有直接关系的国家，美国的外交政策以一种异乎寻常的强硬姿态呈现出来。^[6] 美国对缅甸的制裁措施也变得更加精致、成本更低和更有

[1] Ardeth Maung Thawngmung and Paul Sarno, "Myanmar Impasses: Alternatives to Isolation and Engagement?" *Asian Journal of Political Science*, vol. 14, no. 1, pp. 40-63, September 2006.

[2] David I. Steinberg, *Burma/Myanmar: What Everyone Needs to Know*, Oxford University Press, p. 119, 2010.

[3] [瑞典]彼得·瓦伦斯滕：《和平研究：理论与实践》，刘毅译：北京大学出版社2014年版，第177页。

[4] Peter Baker, "U.S. to Impose Sanctions on Burma for Repression," *Washington Post*, April 22, 1997, <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1997/04/22/us-to-impose-sanctions-on-burma-for-repression/b573d8ca-450e-4ae3-913a-602e6af1aa5a/>.

[5] 崔海宁：《利益与价值观之间的权衡》，北京：经济科学出版社2014年版，第104页。

[6] Diane K. Mauzy and Brian L. Job, "U.S. Policy In Southeast Asia," *Asian Survey*, vol. 47, issue 4, p. 630, 2007, <https://www.jstor.org/stable/10.1525/as.2007.47.4.622>.

针对性，将制裁的对象缩小到针对特定决策者个人和特定商品。^[1]此外，小布什政府还利用国际组织对缅甸施压，如利用美国对世界银行和亚洲开发银行的影响力，禁止国际金融机构向缅甸提供财政援助。

（三）改造缅甸政治生态为目标的渗透性民主输出

奥巴马政府执政时期，美缅关系总体上是按照美国的意愿进行调整的。缅甸吴登盛政府执政后，立即开启了一系列改革行动，如大力反腐，放松对网络、新闻、出版等的管控，与昂山素季领导的民盟进行对话等。奥巴马政府看到了渗透契机，积极回应缅甸新政府的变革，认可其成绩，并且与国会重新审视了美国过去对缅甸的制裁，这也是白宫与国会首次就缅甸政策问题进行公共对话和辩论。此后，奥巴马政府对缅甸的积极接触政策不仅有效推动了缅甸的政治改革，也维持了美国在亚太地区的软实力和民主典范形象。可见，美国在保留部分经济制裁的前提下，通过渗透性民主输出可促使缅甸朝美国所希望的方向发展。^[2]此外，美国还在政治、经济、文化等方面加强和缅甸的接触与联系。例如，扩大对缅甸人道主义援助，鼓励美国企业到缅甸投资和加强对缅甸的公共外交等。最终奥巴马政府的一系列政策不仅加速了缅甸政治生态的变化，而且提升了美国在东南亚地区的影响力。

（四）“印太战略”背景下的强硬民主输出

特朗普上台后，试图通过批判奥巴马的对外政策来表现自己的不同。但事实上，他不仅没有放弃美国的民主输出战略，而是继续以民主为旗帜，通过政治高压推行新干涉主义，以达到对其他国家政治渗透的目的。对在

[1] [瑞典]彼得·瓦伦斯滕：《和平研究：理论与实践》，刘毅译，北京大学出版社2014年版，第178页。

[2] Hearing before the Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs of the Committee on Foreign Relations United States Senate, “U.S. Policy on Burma,” *the 112th Congress, Second Session*, p.17, April 26, 2012, [http:// www.gpo.gov/fdsys/](http://www.gpo.gov/fdsys/).

其“印太战略”中地缘政治作用较弱，且与美国战略对手合作紧密的缅甸而言，特朗普政府采取的是强硬民主输出。在美国国防部2019年6月发表的《“印太战略”报告》中，美国列举的印度洋地区伙伴关系国包括了除缅甸以外的所有印度洋沿岸国家，至此，缅甸在美国外交决策的考量中成为一个“道德问题”，而非重要安全议题。此外，美国还对2017年缅甸爆发的罗兴亚人危机进行了强烈谴责。2018年8月，美国国务院再次发布最新报告，称罗兴亚人危机是缅甸军方“精心策划和有针对性”的暴力行为，这份报告成为特朗普政府加强对缅甸制裁的直接依据。同时，美国国会两党将罗兴亚人危机定义为缅甸军方的“种族清洗”，并表示美缅关系的态势发展取决于罗兴亚人危机的解决，这为美缅关系的未来蒙上了一层阴影。

四、美国对缅甸政策逻辑的历史分析

要理解美国对缅甸政策的逻辑，必须将其置身于历史的土壤中。自缅甸独立以来，美国对缅甸政策的演变和发展总是不断地继承和发展，但其背后的逻辑都基于地缘政治的现实考量和与民主输出的理想目标的相辅相成，这共同决定和影响今天和未来的美国对缅甸政策。

（一）美国对缅甸政策的出发点始终是以服务美国的东南亚地缘政治战略为目标

冷战期间，为防止共产主义势力在东南亚地区蔓延，美国通过各种援助在该地区与苏联展开激烈争夺。这一阶段缅甸并未倒向共产主义阵营，并与美国在禁毒和部分领域保持着有限合作、断断续续的交流、维持着大使级外交关系，说明美国低成本的柔性外交取得了一定成效。

冷战结束后，美国的全球地缘政治战略目标已转向与中国和俄罗斯竞争，欧洲、中东均占据着美国的战略优先，曾深受美苏两极影响的东南亚地区开始出现“权力真空”。缅甸因政治上的边缘性、经济落后、远离美国

而继续被其忽视，“9·11”事件之后，美国在东南亚将地缘政治和反恐战略结合在一起。2003年5月缅甸发生的“德帕因事件”（Depayin Incident）^[1]和2007年爆发的“袈裟革命”（Saffron Revolution）^[2]，直接推动小布什政府对缅甸的制裁进一步升级。美国白宫和国会参众两院在对缅甸政策上达成一致，寻求各渠道不断加强对缅甸制裁。

奥巴马时期的“重返亚太”战略目的，是提高美国在东南亚地区的战略地位和存在感，增加美国应对中国崛起的能力。美国在亚洲有着巨大的利益，并一直通过同盟网络、紧密的经济关系和强大的驻军力量维持着其在该地区的利益，美国迫切需要制定出新的亚洲战略来维持美国的霸主地位。缅甸这个被地缘政治学者称之为孤立、贫困的“破碎带”，也最终实现了地缘政治格局的变化，围绕这一变化而展开的新一轮大国战略博弈也逐步显露出来。

特朗普上台后，以“印太”地缘政治视角重构亚太地缘政治板块，最明显的特征是进一步降低美式民主输出在美国外交中的重要性，强调地缘竞争和对抗。对缅甸这样奉行中立主义外交政策和地缘政治利益比较边缘的国家选择了忽视的方式。在追求与其他东南亚国家建立关系时，特朗普几乎没有提及缅甸，美缅双边关系回归常态甚至“冷淡期”，美国高官的几次零星访缅甸只是为了解决“罗兴亚人问题”。总之，美国不考虑缅甸的具体国情和民族宗教纷争背景，就以一个既定的民主和人权标准做出武断的结论并随时举起大棒挥打，只会让缅甸感到胁迫和不安，并且主动或被动寻求其他外交突破。

[1] 德帕因事件（Depayin Incident）：2003年5月30日，缅甸中部实皆省的德帕因镇，包括昂山素季在内的多名民盟成员的车队在访问克钦邦的归途中，遭到大批持有竹棍、钢管和弹弓的武装人员的袭击，被称为“德帕因事件”。

[2] 袈裟革命（Saffron Revolution）：2007年8月，缅甸民众对政府突然大幅度提高燃油价格不满，民众和僧侣开始游行抗议。由于僧侣在这次的游行示威活动中的主导作用，所以被称为“袈裟革命”或“藏红花革命”。

（二）美国对缅甸民主输出的理想目标不仅是体现美国标榜的优秀民主国家典范，而且在于维护美国在东南亚地区的影响力。

冷战结束后，美国军事力量强大，经济繁荣，政治体制日趋成熟。因此，美国向世界传播“自由民主”的愿望变得强烈。美国认为在“民主”国家之间推行民主与安全合作，不仅可以提升美国在国际社会的影响力，而且可以更好地保障美国的国家安全，“民主”国家也更容易接受美国的领导。加之美国认为自身的多元文化具有开创性、独特性和历史进步性，所以美国笃定世界上所有国家都应当接受并实行美式民主制度，最终实现美国秩序下的统治。

奥巴马执政时期，尽管美国的缅甸政策受到府院之争的制约，国会倾向于将缅甸的民主和人权进步作为放松制裁的依据，但基于缅甸在“重返亚太”战略中的地缘政治作用，美国白宫和国会最终就解除对缅甸制裁达成了统一意见。结果证明，奥巴马政府对缅甸的积极接触政策不仅推动了缅甸的政治改革，维持了美国在亚太地区的民主典范形象，而且阻止了中缅关系的深化。

特朗普上台后，美国更加关注亚太地区的地缘政治格局，但民主输出仍然是维护美国国家安全利益的重要手段。在“重返亚太”战略背景下，奥巴马政府在保留一定制裁手段的基础上，积极接触和拉拢缅甸。在“印太战略”背景下，特朗普政府则使用强硬民主输出和经济制裁等方式惩罚缅甸。例如，美国国会拨款委员会计划在2019—2023年间每年向印太和东南亚地区提供15亿美元的对外资助，但柬埔寨、老挝和缅甸除外。^[1]此外，美国还对缅甸罗兴亚人危机强硬施压，由于昂山素季执政后并未像美国和

[1] White House, “Statement. 2736, the Asia Reassurance Initiative Act of 2018,” *Statements and Releases, Bill of Announcement*, December 31, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/bill-announcement-12/>.

其他西方国家期望的那样谴责缅甸军政府，她本人的“民主女神”地位和象征意义在国际社会也被重新审视。

（三）美国对缅甸地缘政治或民主输出的偏好反映了美国对东南亚战略的调整

冷战期间，美国对东南亚主要借助盟友和与东盟的合作对该地区施加影响和维护其在该地区的利益。相比较邻国受到的关注和政策优惠，缅甸当时始终仅是美国关注的一个偏隅，美国主要通过援助和禁毒项目推动与缅甸的合作，防止共产主义渗入。

冷战后，美国的东南亚战略仍然以巩固传统盟友关系为主，但总体来看，美国更加关注东北亚、中东和其他地区的局势，东南亚仅偶尔受到美国的关注。因此，缅甸在美国对外政策中被边缘化。加之缅甸军人执政问题在美国演变成一个“道德问题”，美国对缅甸军政府采取进攻性和挑衅性的强硬型制裁政策，对缅甸进行了长达 20 余年的制裁。

奥巴马政府是冷战后美国对东南亚地区最为关注和重视的一届政府。美国试图通过“亚太再平衡”战略重塑亚太地区政治、经济和安全秩序。因此，美国进一步加大了对东南亚地区的外交投入，以提升在该地区的影响力。同时，美国对缅甸采取积极接触政策，美缅关系达到了新高度。美国在缅甸民主进程中的贡献也成了奥巴马政治遗产的重要组成部分。

特朗普时期，随着中国“一带一路”倡议的推进和美国“印太战略”的逐渐明晰，东南亚地区再次成为大国角逐影响力的焦点舞台。但缅甸在特朗普的“印太战略”中并未成为美国优先争取的目标。从地缘政治角度来看，印度已代替缅甸成为美国争取的对象。此外，这也与昂山素季领导的民盟政府奉行平衡外交有关，民盟执政后，既没有倒向西方成为美国利益的代理人，也没有在政治经济合作上疏远中国。

2017 年缅甸爆发“罗兴亚人危机”，随即在美国的外交议程上变成一

个“道德问题”，引发美国白宫和国会同时关注。美国以人权为名向缅甸民盟政府施压，甚至对国务资政昂山素季本人进行抨击，缅甸政治和外交再次陷入困顿，遭遇前所未有的国际政治危机。这一现实使得缅甸清楚地意识到，国家的安全和稳定无法寄托在所谓的“民主典范”美国身上，中缅关系再度得到重视。在此背景下，中缅关系加速发展，提升至中缅命运共同体的历史性高度。客观上，特朗普政府调整对缅甸政策，为中缅关系进一步发展创造了条件。总之，虽然美缅关系已经恢复到正常国家关系，但依然会因为“人权危机”或“民主倒退”等借口而倒退。

总而言之，美国在不同的总统任期内，其对缅甸政策既有对前任政府的继承，也有在前任政府政策的基础上做出的调整甚至转变。但是美国在不同时期的对缅政策，均结合了地缘政治的现实利益和民主输出的理想目标，目的都是继续维持美国领导的全球战略和世界秩序。从地缘政治和民主输出视角剖析美国对缅甸政策，对于理解美国对他国尤其是非民主发展中国家的对外政策提供了重要参考，也对我国理解美国的东南亚战略乃至全球战略有着极强的借鉴意义，并为我国制定对缅甸政策提供参考。

【收稿日期：2020-08-03】

【修回日期：2020-10-09】

（责任编辑：林浩昆）