

## 罗兴亚人危机凸显美缅关系的深层困境

杜 兰

【内容提要】2016年3月，昂山素季领导的缅甸全国民主联盟上台执政后，美缅关系并未如外界所预想的那样继续走近，反而因缅甸国内若开邦“罗兴亚人危机”的爆发龃龉不断。美缅关系由冷到热再到相对冷淡的原因是多方面的，这里既有缅甸国内改革放缓且人权危机爆发的因素，也有特朗普政府亚洲政策调整的影响，而深层次原因则是昂山素季和民盟政府没有倒向西方成为美国利益的代理人，而是奉行务实的中立主义外交政策，与东盟和周边大国发展平衡外交，并在经济发展与和平进程问题上加强了对中国的倚重。美国对此大失所望，转而利用罗兴亚人危机批评、敲打昂山素季。在这些因素的持续作用下，美缅关系从奥巴马时期的热络逐渐回归平淡，甚至可能迎来一段寒冬期。

【关键词】美缅关系 昂山素季 罗兴亚人危机 中缅关系

【作者简介】杜兰，中国国际问题研究院美国研究所助理研究员、博士。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2019)04-0084-16

2010年缅甸开启民主改革后,美国奥巴马政府将缅甸作为推广民主化的样板,美缅关系迅速转圜,双方在政治、经济、军事等方面的接触往来大大增加。2016年4月,昂山素季领导的全国民主联盟(简称“民盟”)上台执政后,奥巴马政府放下了挥舞多年的制裁“大棒”,希望能够进一步拉拢缅甸,使民盟政府在外交上更多地向美国倾斜。但事与愿违,民盟执政后,美缅关系并未出现外界预想中的升温,持续发酵的罗兴亚人危机,反将美缅关系的深层次矛盾凸显出来。2017年美国特朗普总统上台以来,更是鲜有提及缅甸,与奥巴马时期美缅高层的频繁接触形成鲜明对比。在此情况下,民盟领导下的缅甸没有如美国预想的那样走上亲西方道路,而是继续坚持中立外交政策,并且与中国关系密切,令美方十分失望。美国等西方国家对缅甸的批评增多,而且指责声音不只针对军方,也指向了昂山素季,大有把她赶下“神坛”的意味。美缅关系发展的新动向值得关注。

## 一、美国在罗兴亚人问题上对缅甸施压

缅甸若开邦的“罗兴亚人问题”<sup>[1]</sup>由来已久,但近年矛盾不断升级,甚至演化为人道主义危机,引起国际社会的高度关注。特朗普政府上台以来,缅甸在美国外交议程中地位相较于奥巴马时期大大下降。随着缅甸若开邦人权危机的发展,当前的美缅互动主要围绕“罗兴亚人问题”展开,表现为美国向缅甸进行双边和多边外交施压,甚至对军方采取制裁,两国关系从而再度转冷。

### (一) 缅甸罗兴亚人危机的升级

罗兴亚人是缅甸若开邦西部的一个特殊族裔。早在英国殖民甚至更早时期,孟加拉国(当时是东巴基斯坦)的穆斯林移居此地,与当地的若开

---

[1]“罗兴亚人”译自缅语 Rohingya,也可以为“罗兴迦人”“罗兴伽人”等。但缅甸政府并不承认“罗兴亚人”这一称呼,而称其为“宾格利人”(Bengali,孟加拉人的音译),或“若开穆斯林”。

人和其他民族融合，形成了当代的罗兴亚人。而英国殖民者“以夷制夷”的政策，在罗兴亚人和缅甸当地人之间埋下了仇恨的种子。1948年缅甸独立后，吴努政府曾短暂承认罗兴亚人的公民权。1961年，吴努宣布佛教为国教，将穆斯林排除在军队、警察和政府机构之外，罗兴亚人与政府的矛盾开始上升。之后上台的奈温政府则拒绝将罗兴亚人视为公民。1974年缅甸政府颁布《缅甸紧急移民法》，规定所有公民都必须登记身份，但罗兴亚人只能作为外国人进行登记。<sup>[1]</sup>此后罗兴亚人始终未得到缅甸公民的地位，与若开邦当地佛教徒的矛盾也长期存在，其主要根源在于若开邦的佛教徒在当地人口总数中所占比例较高，作为穆斯林的罗兴亚人占人口的少数，双方宗教信仰不同，为争夺国家社会资源时常发生矛盾冲突。

在军政府统治下，长期以来罗兴亚人的要求一直处于被压抑的状态。2011年缅甸开启民主转型后，以往穆斯林被压制的要求被重新激发，潜在的民族矛盾也浮出水面，并引发大规模流血冲突。2012年，罗兴亚人和若开人之间多次爆发严重冲突，造成100多人死亡、数百人受伤、数千间房屋被毁的严重后果。此后双方的冲突有增无减，并有暴恐化趋势，不仅影响了缅甸国内稳定，也导致更大的国际压力，成为民盟政府上台后面临的最主要棘手问题。为解决罗兴亚人问题，民盟政府成立了民族事务部机构，设立了若开邦事务顾问委员会，并邀请联合国前秘书长科菲·安南担任主席，帮助调查和提出若开邦问题的解决方案。

民盟政府的举措并未控制住矛盾升级。2016年10月9日，罗兴亚极端组织“阿卡穆尔圣战者”袭击若开邦安全部队和警察哨所，导致9名警察死亡。缅甸国防军和警察部队随后在罗兴亚人聚居的孟都等地实施清剿，几十天内与罗兴亚武装组织人员交火9次，造成86人死亡。缅甸政府处理罗兴亚人问题时采取的高压手段引发东盟伊斯兰国家官方和民间的反对和抗议，缅甸与相关国家甚至发生了外交风波。12月19日，民盟政府被迫为

---

[1] 祝湘辉：《“保护的责任”中的非军事干预新模式》，载《南亚研究》2019年第1期，第124页。

罗兴亚人问题在仰光召开东盟外长非正式会议。

时隔不到一年，2017年8月24日深夜，罗兴亚人武装组织“若开罗兴亚救世军”（ASRA）袭击若开邦北部约30处警局、哨所和军营。随后缅甸安全部队展开反击。据缅甸官方数据，至9月5日，共有13名士兵、2名政府官员和21名平民丧生，近400名武装分子被击毙。<sup>[1]</sup>由于冲突不断，家园被毁，截至2018年2月，70余万罗兴亚难民逃往孟加拉国，使得当地的罗兴亚难民营人数超过90万，被西方称为当今时代短期冲突造成难民数量最多的案例之一。<sup>[2]</sup>联合国人权事务高级专员扎伊德·侯赛因指出，逃亡孟加拉国的罗兴亚难民在当地形成了当今世界最大的难民营之一，生活悲惨。<sup>[3]</sup>

若开邦的罗兴亚人问题由来已久，但近年的严重冲突事件和随之而来的人道主义危机引发了地区国家、国际社会及国际组织前所未有的高度关注。罗兴亚人的遭遇引起舆论的广泛同情，国际社会指责缅甸政府未有效阻止暴力冲突，过度使用武力伤害无辜平民。联合国对这次暴力事件进行强烈谴责，认为这是一起“种族清洗”事件。安理会举行专门会议，表示十分关注缅甸政府在若开邦的“过度使用武力”行为，要求缅甸当局立即采取行动停止在当地的“暴力行动”。<sup>[4]</sup>

缅甸罗兴亚人危机受到关注，不仅是因为冲突的暴烈程度和其影响出

---

[1] “163 Killed, 91 Missing from Oct. 9 to Sept. 26 in N-Rakhine,” *The Global New Light of Myanmar*, September 27, 2017, <http://www.globalnewlightofmyanmar.com/163-killed-91-missing-9-oct-26-sept-northern-rakhine/>.

[2] “A Visual that Shows Just How Many Rohingya Villages Have Been Burned,” *Reuters*, January 1, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-rohingya-rakhine/a-visual-that-shows-just-how-many-rohingya-villages-have-been-burned-idUSKBN1EQ0PO>.

[3] “UN Says Rohingya Crisis Could Endanger Regional Security,” *U. S. News*, February 5, 2018, <https://www.usnews.com/news/world/articles/2018-02-04/un-rohingya-crisis-could-endanger-regional-security>.

[4] “UN council calls for ‘immediate steps’ to end Myanmar violence,” September 14, 2017, <https://www.yahoo.com/news/myanmars-suu-kyi-scraps-un-trip-amid-rohingya-055639873.html>.

乎外界意料，更主要的原因则是自缅甸民主转型以来，西方国家十分关注其国内的民主和人权状况，并试图进行干涉，借机向缅甸政府施压，以督促其加快民主改革，并改善国内侵犯人权的状况。西方社会对昂山素季的表现不满，认为她在若开邦问题上未如西方所期望的那样严厉批评军方、为罗兴亚人发声，并担心危机强化了缅甸军队维持国内治安的合法性，影响缅甸民主改革的进程。而西方政府和媒体掌握着国际话语权，罗兴亚人因此也就成为了世界性问题。

面对危机，民盟政府采取了一系列措施稳定若开邦局势，并与国际社会开展合作救援。政府设立了若开邦建议委员会，实施由若开邦事务顾问委员会提出的建议，避免在恢复若开邦稳定行动中伤害无辜平民，并采取措施解决当地的经济社会问题。2017年9月19日，昂山素季发表全国讲话，倡导国内和解与和平，安抚民众，呼吁国际社会帮助缅甸实现和平。在中国等国的斡旋调解下，缅甸开始重新接收外逃的罗兴亚人回国。但迄今罗兴亚人问题仍在发酵。2019年1月4日，若开邦北部4处警察哨所再次遭遇民族地方武装若开军袭击，造成13名警察丧生、9人受伤。若开邦的局势依然令人担忧，短期内尚无解决的希望。

## （二）美国在“若开邦危机”上对缅甸施压

自2014年起，美国就罗兴亚人问题频频对缅甸吴登盛政府进行批评指责。美国会通过了多份相关决议，美国驻缅甸大使以及国务院有关人员多次对若开邦地区进行访问。2016年民盟开始执政后，美缅在该问题上的矛盾更加凸显。时任美国务卿克里于2016年5月22日访缅期间，对该问题表示关切，并一直使用缅甸官方否认的“罗兴亚人”一词，引发缅甸国内的不满。

2017年8月，若开邦北部爆发大规模暴力冲突后，美国驻缅使馆很快发表声明，对这一暴力袭击事件予以谴责，希望缅甸当局停止暴力、尊重法治，尽快恢复当地平民的生计。特朗普总统对罗兴亚难民问题表示关注，称美国会对结束暴力的努力给予支持，同时在人权问题上对缅甸施压。美国官方还要求缅甸政府遵循安南领衔的若开事务顾问委员会发布的若开事

务报告，依照其建议解决罗兴亚人问题。10月，美国国务院发表声明称，考虑到缅甸若开邦接连出现“侵犯人权”的行为，美国宣布停止缅甸军方现任和前任官员的旅行豁免权，并停止了针对缅甸若开邦北部的援助，敦促缅甸准许联合国调查团、国际人道主义救援组织和媒体不受阻碍地进入该国。11月，国务卿蒂勒森陪同特朗普访问亚洲后，额外增加对缅甸的访问，主要目的就是调解罗兴亚人问题。

2018年8月4日和9月27日，美国务卿蓬佩奥在新加坡和纽约分别会见缅甸官员，讨论了缅甸的民主改革和国内和解问题，要求缅甸追究有侵犯人权行为官员的责任，实施若开事务顾问委员会的建议。11月14日，美国副总统彭斯在新加坡参加东盟系列峰会时会见昂山素季，指责缅甸政府造成罗兴亚人危机。彭斯对媒体说：“缅甸军方对罗兴亚人施加暴力迫害，迫使70万人无家可归，这种行为是不可原谅的。”昂山素季在会谈中当面反驳称，“我们比世界上任何国家都了解缅甸”。<sup>[1]</sup>

美国还出台了多项针对缅甸军方的制裁措施。2018年1月，美国宣布严厉制裁在若开邦指挥镇压行动的缅甸将军貌貌梭(Maung Maung Soe)，冻结他在境外的一切资产，禁止其前往美国和欧洲旅行。2月和5月，美国参众两院分别通过了“2018年缅甸法案”，其中称“缅甸军警部队使用了过度武力，残忍无情地镇压，致使大批民众抛弃家园投奔孟加拉国”。<sup>[2]</sup>7月10日，美国土安全部宣布禁止缅甸内政部及劳工、移民和人口部正副部长、司局级官员及其家属进入美国。8月17日，美国财政部宣布，根据2016年《全球马格尼茨基人权问责法》和第13818号总统行政令，对4名缅甸将领以及33师和99师实施制裁。<sup>[3]</sup>在美国的带领下，英国、欧盟、加拿大等西方

[1]《昂山素季会见彭斯：我们比任何国家都了解缅甸》，观察者网，2018年11月14日，[https://www.guancha.cn/internation/2018\\_11\\_14\\_479657.shtml?s=zwyxw](https://www.guancha.cn/internation/2018_11_14_479657.shtml?s=zwyxw)。

[2]“H.R. 5819, BURMA Act of 2018,” <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5819/text>.

[3]“Treasury Sanctions Commanders and Units of the Burmese Security Forces for Serious Human Rights Abuses,” The U.S. Department of the Treasury website, August 17, 2018, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm460>.



国家都相继宣布中止对缅甸军方的培训援助并实施制裁。

在多边外交上，美国试图推动联合国颁布关于罗兴亚人的报告并通过安理会决议。2018年2月14日，美国驻联合国大使呼吁联合国秘书长任命特使调查缅甸军在若开邦的“残酷野蛮”行为。5月8日，美英法主持起草罗兴亚人问题决议草案，要求“对若开邦事件进行正式调查”“对相关责任人进行处理”。在美国等西方国家的推动下，联合国也加大了在罗兴亚人危机上的介入力度。8月27日，联合国实情调查组发布了针对罗兴亚人问题的调查报告，指责缅甸军方的镇压行动具有“种族灭绝意图”，批评昂山素季未尽到保护罗兴亚人的责任，形同助长暴行。<sup>[1]</sup>当日，美国社交媒体脸书（Facebook）也发布公告，以滥用权力为由查封了缅甸国防军总司令敏昂莱大将及其他军方高级将领的脸书账户和照片墙（Instagram）账户，在缅甸国内引起了震动。

### （三）美国等西方国家对昂山素季的抨击

民盟政府上台后，美国及西方舆论对民盟在内政外交上的表现显露失望情绪，不时发出批评声音。尤其是若开邦的罗兴亚人危机爆发后，美国等西方国家纷纷发表言论、出台政策“敲打”昂山素季，西方舆论也一边倒地批评她既没有为罗兴亚人说话，也未为记者发声。美国《纽约时报》发表评论称，昂山素季在接过军政府的权力以后，维持以往政策，这绝对是让人无法接受的。人权观察组织亚洲区主任布拉德·亚当斯表示，昂山素季放弃了之前作为缅甸人权事务发言人的角色，“与我们自以为认识的昂山素季相比，她有了180度的转变”。<sup>[2]</sup>

美国等西方国家还取消了昂山素季此前获得的多项荣誉。2017年9月英国《卫报》报道，英国最大工会之一、公共服务总工会上月宣布收回此前

---

[1] “Myanmar military leaders must face genocide charges – UN report,” UN website, August 27, 2018, <https://news.un.org/en/story/2018/08/1017802>.

[2] “For West, Aung San Suu Kyi's silence complicates response to Rohingya crisis,” *The Christian Science Monitor*, September 7, 2018, <https://www.csmonitor.com/World/Asia-Pacific/2018/0907/For-West-Aung-Suu-Kyi-s-silence-complicates-response-to-Rohingya-crisis>.

授予昂山素季的荣誉会员身份；牛津大学圣休学院撤下她的画像；伦敦经济学院投票剥夺其“荣誉主席”职位；布里斯托尔大学学生会考虑剥夺其荣誉主席身份；牛津市则准备剥夺其荣誉市民身份。2018年3月7日，美国大屠杀纪念馆正式撤回2012年颁发给昂山素季的“埃利·维瑟尔人权奖”，以示对她无法改善若开邦人权状况的抗议。8月21日，英国爱丁堡市宣布撤回授予昂山素季的“爱丁堡自由荣誉奖”。

总之，美国在缅甸的宗教矛盾、人权问题上介入较多，引起了缅甸上下的抵触。美国的立场是缅甸压迫罗兴亚人，严重侵犯人权，美国政府在该问题上必须采取强硬态度。而缅甸政府及国内主流观点都坚持罗兴亚人问题是政治或主权的问题，驱赶罗兴亚人是在保护国家主权和佛教地位，对于美国等外部势力的干涉予以反对。一位缅甸非政府组织代表曾表示，缅甸政府厌恶美国操纵罗兴亚议题的立场，“美国认为这是一个人权议题”，而缅甸不这么看。<sup>[1]</sup>美国将2017年8月冲突事件的责任全部归咎于缅甸政府和军方，而无视缅甸国内长久以来积累的矛盾和罗兴亚武装分子先采取行动的事实，也引起了缅甸国内的愤怒。美缅在罗兴亚人问题上难以调和的分歧，其将长期制约双方关系的改善。

## 二、美缅关系转冷的深层次原因

美缅关系趋冷的重要原因之一是特朗普政府对于美缅关系重视程度下降，对于“输出民主”议题兴趣不大。2017年1月，特朗普总统上台后对美国外交政策作出重大调整，向现实主义、本土主义转变，以“美国优先”为原则，以国内政治利益主导其外交政策，并不重视推广民主、人权等美国传统价值观，其亚太政策则主要集中于朝核与贸易议题。缅甸在美国的亚太战略中所处的地位呈下降态势，美国对于缅甸国内的民主进程所给予的关注亦

[1] 郭晨熹：《推动缅甸境内的和平：美国的利益与角色》，载《南洋资料译丛》2018年第1期，第32页。



十分有限。美国在2017年末发布的《国家安全战略报告》中指出,美国在东南亚重要的市场和盟友仍是泰国和菲律宾,新加坡、越南、马来西亚以及印尼,它们正逐步变成美国在经济与安全上的伙伴,报告里并未提及缅甸。

在这一背景下,缅甸国内爆发的若开邦冲突及其导致的罗兴亚难民危机,使人权问题再次成为美缅关系中的焦点。在人权问题上,美缅认知上的差异性未因双方趋同的民主价值而呈趋同态势,因此这一问题成为美缅关系发展的主要障碍。但更深层的原因是,缅甸进行政治转型以来,一方面改革已进入深水区,民主改革步伐放缓;另一方面,缅甸逐渐意识到西方推动缅甸民主改革是出于自身利益,而真正对缅甸发展有帮助的还是中国、东盟等周边邻国,其在美国和周边邻国之间奉行的平衡、中立外交政策引发了美国的不满。

### (一) 缅甸民主转型步伐有所放缓

一些缅甸问题学者认为,美缅关系继续深化的绊脚石表面上看是罗兴亚人问题,实际上则是缅甸迟缓的民主改革。<sup>[1]</sup>原本美国以为民盟上台之后,缅甸民主改革的步伐会迈得更大更快,因此解除了制裁,以鼓励民盟政府加快推行修宪等各项民主改革。但让美国失望的是,民盟除了在政府行政机构推行了一系列改革之外,修宪一事几乎被搁置,民主化进程停滞不前。

毫无疑问,缅甸已经走上了民主转型之路,一般情况下不可能回到以前的独裁统治。然而政治权力从军方支持的巩发党向民选政党的转移并不顺利和彻底,军人尚未完全退出政治舞台,民盟上台后缅甸形成了军方一政府的二元政治结构。军方为保持自身权力在很多问题上不予配合,民选政府无法左右军方,执政能力受限,面临的改革等问题更难以解决。因此,缅甸民主化进程放缓,民众对昂山素季政府的支持度也有所下降。而且,很多迹象表明,昂山素季正在巩固权力,压制批评者。军政府时代的言论自由限制依然存在,缅甸的新闻媒体受到了民主转型以来最严重的威胁,已经发生了

---

[1] 彭念:《美缅关系进入寒冬》,载[新加坡]《联合早报》2017年11月30日,<http://www.zaobao.com/forum/expert/peng-nian/story20171130-815055>。

几起记者因新闻报道而入狱的事件。2018年9月，缅甸法院裁定两名路透社记者在报道罗兴亚人危机时非法收集和持有机密文件，违反了缅甸的保密法，判处7年有期徒刑。判决一出，立即引起国际社会的强烈反应。

此外，当今世界民主制度发展的新形势和周边国家民主转型的案例也使缅甸领导人意识到，照搬西方的民主制度不一定符合缅甸的国情，民主制度在很多国家和地区已表现出水土不服，影响了当地的稳定和发展。而执政者要巩固统治，获得民意，首要任务是解决国家的稳定和发展问题，民主制度不会自动带来解决这些问题的良方，缅甸需要摸索出符合自身国情的发展模式和道路。在2018年9月15日“国际民主日”当天，缅甸总统吴温敏发表讲话指出，在民主转型中也要关注虚假民主的风险。相较于民主的形式，缅甸更加关注民主制度是否能带来国家的稳定和繁荣发展。<sup>[1]</sup>

## （二）民盟政府奉行中立主义和对华友好的外交政策

缅甸作为夹在大国之间的小国，拥有强烈的民族主义思想，一直奉行“中立”和“不结盟”的外交传统。尽管缅甸进行了政治转型，但是其对外交往不会根据政治制度和意识形态选边站队，而只会根据国家利益的轻重缓急处理对外关系。吴登盛总统执政期间，缅甸外交从对东方的“单向倚重”形态向东西方“双向修好”形态转变。<sup>[2]</sup>在具体的外交实践中，缅甸甚至出现了为了顾及西方关切而忽视中方重大利益的情况。民盟主政后，外界普遍猜想缅甸可能会倒向西方，与中国渐行渐远，西方国家对昂山素季也抱有这样的期待。但是，缅甸民盟政府面临着艰巨的稳定和发展任务，认为需要建立与所有大国的良性互动格局。缅甸既需要美国这个超级大国的鼎力支持，亦需要与中国这个最大邻国搞好关系，搭乘中国快速发展的便车，同时缅甸也力图驶上东盟一体化建设的快车道。缅甸发现，遥远的西

[1]《总统强调警惕民主转型风险》，载《缅甸金凤凰报》2018年9月28日，<https://mmgpmmedia.com/local/28458-2018-09-28-09-20-03>。

[2]张云飞：《缅甸新总统治下外交会否有“钟摆现象”？》，载《亚太日报》2018年4月3日，<https://cn.apdnews.com/guandian/830242.html>。

方国家并不能为本国带来真正所需的投资和援助，对缅甸投资较快较多的还是中国、新加坡等亚洲邻国。因此，昂山素季秉承缅甸独立后中立、不结盟的外交理念，强调民盟政府奉行独立、积极的外交政策，与所有国家发展友好关系。

因此，虽然自缅甸民主化转型以来中缅关系经历了一些波折，但自昂山素季领导的民盟政府执政后，两国关系逐渐重回正轨，呈现出诸多积极迹象。2016年4月6日，中国外交部长王毅访缅，成为民盟新政府成立后首个被邀请访问的外国政要。8月17—21日，缅甸国家顾问昂山素季访华，将中国作为东盟之外首个出访国家，显示出对中缅关系发展的重视。2017年内，昂山素季两次访华，分别出席“一带一路”国际合作高峰论坛和“中国共产党与世界政党高层对话会”，均会见了习近平主席。双方都强调，将继续推动中缅关系又好又快发展，深化战略沟通，加强各领域合作。

可见昂山素季在对华政策主张上，并未带领缅甸走进美国预设的战略轨道，而是主张和中国保持友好。在缅北少数民族地方武装问题上，她坚持与中国合作，通过和平对话解决问题。在经济领域，昂山素季对加入中方的“一带一路”倡议十分积极，两国已同意建设“人字型”中缅经济走廊，“一带一路”框架下的经贸合作已成为双边合作的重点。而且，中国政府在“罗兴亚人问题”上也给予缅甸多方帮助和支持，获得了缅方的好感，对华信任度大大提升。中方提出了解决“罗兴亚人问题”的“三步走”方案，获得了昂山素季和缅甸其他领导人的积极响应。2017年2月，中国就联合国人权理事会关于若开邦事件的决议案投了否决票，昂山素季公开表示对中国不干涉内政、支持缅甸自己解决国内问题表示感谢。<sup>[1]</sup>近两年中缅关系在政治、经济等各领域的深化与美缅关系的走向形成了鲜明对照，也引发了美国国内的不满和担忧。

---

[1]《昂山素季称很喜欢现在的缅中关系感谢中国理解缅甸》，载《环球时报》2017年9月23日，<http://mil.news.sina.com.cn/2017-09-23/doc-ifymeswc9432912.shtml>。

### 三、美国在缅甸的战略困境

美国在缅甸的利益涉及安全、民主与人权、经济等。缅甸的地缘位置、经济资源和军事作用对美国都具有重要价值，而其中地缘战略位置的价值最为突出。美国学者卡尔·杰克森 2012 年 4 月在参议院听证会上说：“在房地产上有三个因素决定其价值——位置、位置和位置，这句话对缅甸来说也同样适用。”<sup>[1]</sup> 缅甸夹在中国与印度两大国之间，扼守太平洋和印度洋的要道马六甲海峡出入口，是中国进出孟加拉湾和印度洋的重要陆上通道。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。美国对于缅甸独有的军事作用极为重视，因此不希望任何地区大国控制缅甸。从美国的战略家角度看来，缅甸直接关乎中国在印度洋上的出海通道安全，可以成为围堵中国的重要关卡。<sup>[2]</sup>

因此，美国在缅甸推进民主的战略意图明显，一是避免任何其他大国控制缅甸，保证美国对这一战略要道的控制；二是平衡中国的影响力，并借缅甸的特殊地缘位置包围遏制中国的发展。美国政府的智囊团认为，在东亚苦心经营的对华包围圈中，有两个缺口需要填补，一是东面的朝鲜，二是西南面的缅甸。拔掉这两个钉子，美国就可以打造成完整的弧形封闭圈，完成对中国的包围。

近两年美缅之间的隔阂再次加深，美国在缅甸通过推行民主获取战略利益并对华遏制的如意算盘目前尚未实现。对美国来说，缅甸一度是其民主促

---

[1] Karl D. Jackson, "Myanmar Awakening and U.S. National Interests," Testimony Prepared for the Subcommittee on East Asia and Pacific Affairs, Senate Committee on Foreign Relations, April 26, 2012, [http://web.jhu.edu/administration/gca/\\_archive/legacy-assets/MyanmartestimonyApril2012.pdf](http://web.jhu.edu/administration/gca/_archive/legacy-assets/MyanmartestimonyApril2012.pdf).[http://web.jhu.edu/administration/gca/\\_archive/legacy-assets/MyanmartestimonyApril2012.pdf](http://web.jhu.edu/administration/gca/_archive/legacy-assets/MyanmartestimonyApril2012.pdf).

[2] 李晨阳：《西方国家制裁缅甸的目的及其效用评析》，载《国际关系学院院报》2009年第2期，第31页。

进的典范，而如今缅甸的民主人权问题再次成为西方批评的对象，曾经被西方推崇的民主斗士昂山素季也摇身变成了民族主义的政治家，没有成为西方民主的代理人，对美国的打击很大。西方国家对昂山素季的态度发生剧变，其批评罗兴亚人危机的背后是对不听话的昂山素季的“敲打”。美国在缅甸的利益诉求和战略目标难以实现，面临战略困境，主要有以下几点原因：

第一，中国作为最大陆上邻国和有重要影响力的国家，在缅甸外交中的重要地位仍无可取代。中缅两国在地理位置上拥有密切的关系，中国对缅甸的地缘政治影响是其他国家无法比拟的。中国还是缅甸最大的外来资源国，也是最重要贸易合作伙伴之一，对缅甸的发展具有重要的支持意义。缅甸尚未完成国家建设，这是缅甸军方自独立以来最重要的任务，而中国对缅甸和平进程有重要影响。<sup>[1]</sup> 缅甸解决北部边境少数民族地方武装问题需中国的协调帮助和资金支持。因此，虽然缅甸实施民主化转型后对中国的依赖减弱，但其外交很难做到完全的等距离。积极发展中缅关系，维护稳定的周边环境，对于缅甸的改革至关重要。

第二，美国对缅甸的影响手段有限，且受到国内政治制约。长期以来，美国会以及行政部门都很关注缅甸在人权改善方面的进展，但由于对缅甸的国情和社会状态不熟悉，具体外交举措实施起来颇为困难，也难以提供有力的帮助。<sup>[2]</sup> 而且，美国内政策制定者也深知昂山素季对权力的掌控是脆弱的，在罗兴亚人问题上需要安抚各方政治势力，这使她难以推进解决人道主义危机的努力。然而，受制于国内政治和意识形态因素，美国政府不得不在人权问题上显示强硬姿态，使得罗兴亚人问题成为美缅关系发展新的障碍。

第三，美国声称的输出民主，只是出于自身地缘政治利益考虑，并非真正站在缅甸角度，实事求是、真心诚意地帮助缅甸实现发展。当前缅甸政

---

[1] Jürgen Haacke, "Myanmar and the United States Prospects for a Limited Security Partnership," The United States Studies Centre at the University of Sydney, November 2015.

[2] 李柁:《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,第28页。

治转型转向以国内和平和经济发展为优先。其现阶段的国家发展战略是，在政治上民盟与军方联合执政，维护政局稳定，解决国内的民族矛盾和冲突；在经济上招商引资、发展经济。而不论是奥巴马的“亚太再平衡”战略还是特朗普的“印太战略”，美国的地缘政治构想与缅甸国家发展战略的优先目标都是冲突的，美国欲将缅甸纳入其地缘战略版图与缅甸不结盟外交政策也是相矛盾的。具体来说，美国“印太战略”的核心是围堵中国，掌控两洋的国际航道。而缅甸是中国南下印度洋的重要通道，也是“一带一路”的支点国家之一。美国希望推动缅甸的民主化后将其拉进美国平衡中国的阵营中，而缅甸为实现自身的和平与发展离不开中国的支持和帮助，因此缅甸不愿牺牲中缅关系，更不会上美国的遏华战车，这正是当前美缅关系的症结所在。

第四，昂山素季过去曾是民主制度的坚定拥护者，也一直致力于带领缅甸走向民主，但她与美国在缅甸的最终利益和目标并不一致。昂山素季的理想是在缅甸建立民主制度，从而实现国家的和平统一、经济发展、社会进步，而美国对缅政策的目标是建立亲美政权，服务于美国国家利益。昂山素季并非西方的代理人，她走上缅甸政治舞台后，必定与美国的期望难以吻合。自2010年走上缅甸政治舞台以来，昂山素季就逐渐转向务实风格，更多展示出一位民族主义者和成熟政治家的形象。美国以为在成功促成怀有西式民主价值观、亲西方的昂山素季上台后，缅甸会比军人集团执政时更好控制，会更为积极地站在美国一边、支持制约中国。但事实证明昂山素季并未站在美国一边。当前西方国家对昂山素季进行“妖魔化”，一方面是惩罚她未遵照西方国家的意愿、“听西方的话”，另一方面也是想以儆效尤，对其他国家起到警示作用。

## 结 语

当前，罗兴亚人问题已成为美国对缅政策的重要指向标。由于国内其他政治力量的羁绊，再加上缅族主义的影响，缅甸民盟政府在任期内彻底解决若开邦民族问题的目标很难实现。今后，美国还会继续以人权为借口



打压缅甸，其制裁手段还会继续保留，由于在尚未实现缅甸政治、经济等诸多方面的扭转之前，军方的力量依然是缅甸实施民主的一大阻碍，因此美国还会继续持观望态度。<sup>[1]</sup>美国也有可能将重拾“颜色革命”武器，对缅甸进行渗透活动，缅甸的政权和社会稳定将面临巨大挑战。

近两年美缅隔阂持续加深，使缅甸看到与美国彻底改善关系、实现关系正常化的障碍很大，来自美国的投资短期内很难迅速增加，而且缅甸各政治势力并不都赞同美国的做法，甚至有很多人对美国的“口惠而实不至”表示不满。缅甸很多有识之士也意识到美国的制度终究是基于其本土诞生的，并不能推广开来应用到每个国家，缅甸应根据国情探究出一套适合自己的发展模式，而不是依照或依赖美国模式。

从中国角度来看，在中国周边环境不断改善和美国特朗普政府亚太战略调整的影响下，包括缅甸在内的越来越多的东南亚国家谋求与中国发展更紧密的关系。中国应抓住机遇，推进与缅甸的合作，并在缅甸的重大关切上提供有效帮助，在缅甸国内的和平进程和罗兴亚人的妥善安置上发挥更大作用，取得竞争优势。同时，为了各自利益和地区稳定，中美应努力实现现在缅甸的良性竞争，避免零和博弈。

【收稿日期：2019-04-16】

【修回日期：2019-06-10】

（责任编辑：林浩昆）

---

[1] [美] 普里希拉·A·克拉普：《美国缅甸政策的调整方向》，载《南洋问题研究》2016年第3期，第83页。

and has made a significant progress. It is against such background that the US and Japan among others are advancing their respective “Indo-Pacific” strategies and the Southeast Asian countries are pursuing a “balanced diplomacy” with major countries, that India has deepened its cooperation with the Southeast Asian countries, with an intention to hedge against the influence wrought by the advance of the Belt and Road initiative in South Asia and the Indian Ocean region. India’s cooperation with the Southeast Asian countries has a greater potential impact on the region, as India may become another major strategic force in Southeast Asia. As a result, the regional order in Southeast Asia is likely to face serious challenges with the advance of the “Indo-Pacific” strategies pursued by relevant countries. Therefore, China should actively expand its cooperation with India in Southeast Asia, and broaden their shared interests.

**84 The US Pressure over the Rohingya Crisis and the Deep-seated Dilemma of the US-Myanmar Relationship**, by Dr. Du Lan, Assistant Research Fellow of Department for American Studies, CIIS. After the NLD led by Ang San Suu Kyi came to power in Myanmar in March of 2016, the US and Myanmar did not get closer to each other in their relations as expected by the world, but have been caught instead in a continuing discord over the Rohingya crisis taking place in Rakhine State of Myanmar. There are multiple reasons for the US-Myanmar relationship to warm up before cooling off, which superficially involve not only the slowing down of reforms and outbreak of human right crisis in Myanmar, but also policy adjustment by the Trump administration toward Asia. However, the deep-seated reason lies in the fact that Ang San Suu Kyi and the NLD government refuse to lean to the US and become its proxy, but pursue a practical and neutral diplomatic line, while developing a balanced relationship with ASEAN and major countries in the neighborhood, and strengthening its reliance on China for economic development and domestic peace process, which has so much annoyed the US that it chastises Ang San Suu Kyi by capitalizing on the Rohingya crisis. Under the persisting impact of these factors, the US-Myanmar relationship has cooled off from a

heated one during the Obama administration, which may even witness a cold spell.

- 99 The Deteriorating of US-Turkey Relations under the Trump Administration and an Analysis of its Prospect**, by Gong Xiaofei, Doctoral Student of International Politics, Nanjing University and Research Fellow of the Center for Asia-Pacific Development Studies, Nanjing University. Since President Trump came into power, tensions between the US and Turkey have been stepped up, with diplomatic conflicts continuously going on, economic frictions constantly upgraded and security relations seriously worsening between them. From a short-term point of view, Trump's adjustment of the US strategy toward the Middle East based on his "America First" ideology, his coping with the relations with the Middle East countries on the basis of realism and the importance he has attached to the roles of Israel and the Gulf states have marginalized Turkey in American alliance system in the Middle East, thus constituting the direct cause for the drastically deteriorating of US-Turkey relations. From a long-term perspective, under the leadership of Erdogan and the AKP, Turkey is trying to de-Westernize its national identity, pursue an independent foreign policy and get closer to Russia, which constitute the deep-root causes for the US and Turkey to drift apart. The respective adjustment of domestic and foreign policies by the US and Turkey have further intensified their disagreements or contradictions on such Middle East geopolitical issues as the Kurdish issue, the Israel-Palestine conflict and the Iranian nuclear issue, thus speeding up the deterioration of their bilateral relations. However, it is not likely that the US and Turkey will break up completely as they still have a broad basis for cooperation, though it is difficult for them to improve their soured relations in a short run as determined by their respective domestic politics. As a result, Turkey is likely to go on seeking a balance between the US and Russia.

- 117 The Evolution of Geopolitical Landscape in the Middle East and Its Impacts on China's Energy Security**, by Dr. Mao Jikang, Research Fellow from the Institute of Energy Studies, China State