

美国对缅政策调整述评^{*}

周鑫宇

[内容提要]美国国务卿希拉里·克林顿于 2011 年 11 月对缅甸进行了历史性访问,标志着美国政府 20 多年来对缅实施的单边制裁政策发生了里程碑式的转向。本文认为,实现双边外交关系正常化、有条件解除对缅经济制裁和加大对缅甸社会的渗透,成为美国对缅新政策的三根支柱。美国对缅政策调整受到双方国内和国际政治因素的推动,其关系正常化总体有利于地区稳定和发展,同时也面临诸多制约因素和不确定性,美缅要建立真正的战略互信仍需时日。

[关键词]美国对缅政策 美缅关系 美国亚洲政策

[作者简介]周鑫宇,北京外国语大学国际关系学院讲师、博士,主要研究美国外交、新兴国家崛起、公共外交等问题。

2011 年 11 月,奥巴马总统在借出席东亚峰会与缅甸反对派领袖昂山素季通电话以后,又派遣国务卿希拉里·克林顿访问缅甸。希拉里访缅期间会见了缅甸总统吴登盛等政府高官和昂山素季,宣布了对美国对缅政策的一系列新举措和新设想。此后美国政府、国会等采取了一系列对缅后续外交举动。

一、美国对缅新政策的主要内容

希拉里访缅标志着美国开始全面调整实施多年的对缅单边制裁政策,开启了美缅关系正常化进程。综合美国政府近期的一系列表态和行动,其对缅新政策有三根支柱。第一根支柱是恢复美缅正常外交关系,解除对缅甸的外交封锁。美国对缅制裁大致可以归为政治制裁、经济制裁和军事制裁三大类。其中政治制裁包括政治谴责、外交关系降级、禁止缅甸人员访美、在国际场合封锁缅甸等等。^①1988 年缅甸政局突变之后,美国召回驻缅大使,把两国外交关系降为代办级。后来小布什政府进一步加大对缅甸的政治谴责,联合欧盟、加拿大等西方国家在联合国、东盟等多边外交场合封锁缅甸。2009 年奥巴马政府上台后,一度启动对缅“接触”政策,缅甸外长和总理先后获准访美。但由于美国内压力和缅甸民主化进程缓慢,美国此时并未正式放弃对缅政治制

裁。^②此次希拉里访缅,表明美国正逐步中止对缅甸的政治制裁,转而将缅甸作为奥巴马实用主义“接触”政策的重点对象国。其标志之一是希拉里访缅期间明确表示美将重新向缅派大使,重建美缅正常外交关系。^③此后,美国总统、国务院官员和部分国会议员纷纷称赞缅甸已出现“进步曙光”、政治改革取得“里程碑式进展”,暂停了对缅政治谴责,仅仅保留敦促缅甸政府继续改革的政治警告。^④与此同时,美国还停止了在国际舞台上对缅甸的“封杀”,奥巴马在出席巴厘岛东亚峰会期间默许东盟批准缅甸担任 2014 年东盟轮值主席国。标志之二是美国访缅官员层级较高。希拉里是美国 50 年来首位访缅的国务卿,这尤其传递了美国有关恢复对缅外交关系的重要信息。标志之三是美国对缅政策调整

^{*} 本课题获北京外国语大学世界亚洲研究信息中心资助。

^① 参见李晨阳、祝湘辉“西方国家对缅甸的制裁措施”,《国际资料信息》2010 年,第 5 期,第 19-24 页。

^② 参见刘阿明“美国对缅政策的调整及其前景”,《现代国际关系》2010 年,第 2 期,第 53-57 页。

^③ Steven Lee Myers, “Clinton Says U. S. Will Relax Some Restrictions on Myanmar”, *New York Times*, December 2, 2011, p. A6.

^④ 参见美国众议院网站“Congressman Crowley Meets with Aung San Suu Kyi”, <http://crowley.house.gov/press-release/congressman-crowley-meets-aung-san-suu-kyi>; 美国参议院网站“Press Release: McConnell to Visit Burma”, http://mccconnell.senate.gov/public/index.cfm?p=PressReleases&ContentRecord_id=c140659c-b794-433e-b50e-2fb3ec657e44。(上网时间:2012 年 1 月 12 日)

划周全、统筹全局。奥巴马此次宣布对缅政策调整是在 2011 年 11 月的东亚峰会期间,这一时机选择迎合和借助了东盟对于缅甸局势稳定的要求。东盟近年来正积极推动地区一体化进程,争取在 2015 年建立政治、经济和社会文化等三个共同体。为减少中国的疑虑,希拉里访缅前后,美国政府曾多次宣称美缅接触不针对中国。^①可以说,美国此次对缅政策调整一开始就从地区战略的高度加以考虑,表现出美国对缅新政策是经过深思熟虑的战略谋划。

第二根支柱是在一定条件下逐步减少对缅经济制裁。美国对缅经济制裁包括投资、贷款、援助、金融、贸易等多个方面,由国会历年通过的多项立法来保障实施。^②取消美国的经济制裁,对缅甸经济发展至关重要,也是缅甸缓和与美关系的主要利益诉求之一。2011 年以来,缅甸通过一系列政治和经济改革向西方展现“进步曙光”^③,美国则及时给予“胡萝卜”表示奖励。这种被美国参议员麦克康奈尔称为“互利(reciprocity)”的模式,^④在美缅之间建立起了初步信任和良性互动,推动了双方关系的重大改善,而解除经济制裁是缅甸最希望得到的“胡萝卜”之一。希拉里访缅期间明确谈及这一问题。她表示,虽然美国解除对缅经济制裁还“无时间表”,但美国政府将考虑“采取小心的步骤”,在与缅甸的改革相“匹配”的前提下,于未来调整对缅经济制裁政策。^⑤这表明,美国将来可能会在缅甸能够满足美国各层次条件的前提下,逐级放松和减少对缅经济制裁。从希拉里的表态看,未来美国减少对缅经济制裁仍将按照“缅甸满足要求、美国给予回报”的“互利”模式进行。美国之前提出的释放昂山素季等政治犯、建立民选政府、进行经济改革、与少数民族武装实现和解、打击毒品犯罪等条件,目前都已在不同程度上得到了满足。^⑥下一步,美国能否完全取消经济制裁,还会提出什么新条件,而缅甸能在多大程度上满足美国的要求,则是美缅关系能否进一步发展的关键。

美国现有的对缅制裁政策是依据国会立法而实施,因此解除对缅制裁也需要国会投票通过。这需要经过国会专门委员会进行调查、提交报告、举办听证会,两院的提案、辩论、投票、通过、颁布等一系列

国会立法过程,即使进展顺利,从启动到最后实施也至少需要一年以上时间。2012 年 1 月,美国参议院和众议院相关议员相继访缅,显示美国参众两院已经启动解除对缅制裁的相关调研进程。^⑦最近美国已宣布取消对缅部分制裁。2 月 7 日,美国发表一项声明说,由国务卿希拉里签字,取消了根据《2000 年贩卖人口受害人保护法》对缅实施的部分制裁。取消这些制裁之后,美国将同意世界银行、亚洲开发银行和国际货币基金组织等国际金融机构派遣评估团,对缅甸提供有限技术援助。

第三根支柱是继续保持并加大对缅甸的直接援助,以影响其政情和公民社会发展。这是美国长期对缅战略的重要支柱。在对缅采取外交封锁和经济制裁的 20 多年间,美国一直对昂山素季和缅甸民主反对派给予支持。缅甸政府能否给予昂山素季相应的政治地位,也是美国此次调整对缅政策的重要前提。从美国近期的表态看,美国对缅新政策蓝图中仍保留对缅内政进行干涉的选项。一方面,美国仍然坚定地支持昂山素季,提升其在缅甸的政治影响力。奥巴马总统与昂山素季通电话,希拉里和随后到访的美国参、众议员也都与昂山素季会面,强调她的作用。这一姿态有利于奥巴马政府对缅新政策获取国内支持,有助于美国在“人权外交”和“接触政策”之间营造一种可以寻求平衡的空间。另一方面,美国将利用两国关系缓和的机会,加大对缅甸社

① Mark Toner, “State Department Daily Press Briefing”, November 30, 2011, <http://translations.state.gov/st/english/texttrans/2011/11/20111130172238su0.317207.html>. (上网时间: 2011 年 11 月 30 日)

② 李晨阳、祝湘辉“西方国家对缅甸的制裁措施”,《国际资料信息》2010 年,第 5 期,第 20-23 页。

③ Thomas Fuller, “Clinton to Visit Myanmar Next Month”, Obama Says”, *New York Times*, November 18, 2011, p. A8.

④ James Morrison, “Muddle over Myanmar”, <http://www.washingtontimes.com/news/2012/jan/17/embassy-row-766569373/?page=all>. (上网时间: 2012 年 1 月 17 日)

⑤ Steven Lee Myers, “Clinton Says U. S. Will Relax Some Restrictions on Myanmar”, *New York Times*, December 2, 2011, p. A6.

⑥ 李晨阳、祝湘辉“西方国家对缅甸的制裁措施”,《国际资料信息》2010 年,第 5 期,第 20-23 页。

⑦ “Congressman Crowley Meets with Aung San Suu Kyi”, <http://crowley.house.gov/press-release/congressman-crowley-meets-aung-san-suu-kyi> “Press Release: McConnell to Visit Burma”, http://mcconnell.senate.gov/public/index.cfm?page=PressReleases&ContentRecord_id=c140659c-b794-433e-b50e-2fb3ec657e44. (上网时间: 2012 年 1 月 12 日)

会的直接影响。希拉里访缅期间承诺对缅提供 120 万美元支持其改革,包括支持小型金融企业、医疗和地雷受害者,体现了美国欲在缅甸推动经济改革、通过公共外交争取人心的战略意图。

综合上述分析,当前美国对缅政策调整的方针具有“先政治、后经济、有条件、分阶段”的显著特点,计划从恢复美缅正常外交关系、有条件减少对缅经济制裁、加大对缅社会渗透三个方向全面推进。希拉里对缅甸的访问及其言论,基本展示了美国对缅甸新政策的战略框架,美缅关系可能开始进入一个较稳定的正常化进程。

二、美国调整对缅政策的背景

美国当前调整对缅政策有三方面背景,包括美国总体外交环境变化和传统对缅政策的失败;奥巴马政府外交布局和国内大选的需要;以及缅甸国内改革形势的最新发展等。

首先,总体战略环境恶化使美国长期对缅“人权外交”走到尽头,促使奥巴马政府的外交向实用主义转型。总体说来,美国对第三世界国家的政策因其特殊的战略传统,可大致分为“理想主义”与“实用主义”两大类。在与大多数第三世界国家的双边关系中,美国都不同程度地设置了“民主”、“自由”、“人权”等意识形态门槛,并经常以意识形态为由对一些国家搞长期制裁。但与此同时,美国对一些战略地位特殊、与美国国家利益关系重大的国家又选择实用主义态度,谋求建立战略合作关系,某些国家甚至成为美国的“地缘政治支点”。历史上,当美国的内外环境较好、信心较足时,其外交的意识形态冲动更强,如在二战结束和冷战结束时期;而当美国的战略处境恶化时,实用主义外交方针就会相对占据上风,如在 20 世纪 70 年代的尼克松时期。

美国对缅甸的制裁始于冷战结束时的意识形态胜利主义高涨期,并伴随后来新保守主义思潮的发展而呈现逐步升级特征。缅甸是东南亚中小国家,历史上属于英国殖民势力范围,不是美国外交政策插手的重点。然而,1988 年缅甸爆发反对军政府的民主运动,随后在大选中获胜的昂山素季和民主派人士被军政府关押,加之该事件发生在苏东剧变、冷

战结束、美国意识形态胜利主义高涨时期,引发美国对缅长期制裁。在老布什政府和克林顿政府早期,美国对缅制裁较为有限,主要限于停止一些援助项目,在议会通过几项谴责法案。随着克林顿政府后期新保守主义势力增强,美国对缅制裁逐步升级。尤其到了小布什执政时期,缅甸问题逐渐成为美国人权外交的核心议程之一,^①缅甸和朝鲜、伊朗、利比亚等国一起被列入“无赖国家”名单。

2008 年全球金融危机的爆发改变了美国的战略心态。随着国力的相对衰落,美国外交态势整体收缩。在内外交困、力量不足的局势下,美国要实现有序的战略收缩,从理论上讲就必须最大程度地放弃在“人权外交”上浪费资源,以实用主义方针调用各种外交资源。因此,奥巴马政府上台后修正了单边主义、干涉主义外交方针,重建实用主义外交政策,其中亚洲政策更是成为美国的新战略重心。^②美长期对缅实行“人权外交”,不但未实现按美国标准改变缅甸政权的目标,反而使得缅甸政府感受到了强烈的外部威胁,导致其原本计划逐渐推动的民主化进程“进三步退两步”。更重要的是,美国对缅采取制裁和隔离政策,实际上是对这个重要国家的影响力。美国的大公司无法开发、利用缅甸的丰富资源和巨大市场;美国政府也只能坐视中国、印度等在中南半岛影响力的扩大。在这种形势下,奥巴马政府调整对缅政策就成了其整体外交转型中的应有之义。目前看,美国对缅政策调整的总体思路非常清晰,即改变之前实施多年的、以意识形态为基础的“人权外交”,转向以现实利益为基础的实用主义“接触政策”。

其次,奥巴马政府调整全球战略重心、经营亚太的战略布局,以及争取连任的国内政治需求也推动其下决心调整对缅政策。亚洲外交对于奥巴马政府至关重要。从外部看,金融危机以后,美国实力相对下降,新兴国家崛起的态势更加明显,而主要的新兴大国中国、印度等都分布于亚太地区,经营好亚太就

^① Doug Bandow, “Suu kyi’s plight prompts U. S. sanctions against Burma”, *The Guardian*, 16 July 2003.

^② Hillary Clinton, “America’s Pacific Century”, <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/11/176999.htm>. (上网时间 2011 年 11 月 10 日)

成为保证美国未来战略地位的关键。2011 年 10 月,希拉里明确宣示美国的战略重心向亚太地区转移,提出建立“美国的太平洋世纪”^①。自 2009 年希拉里喊出美国要“回归亚洲”开始,三年来奥巴马政府对外战略调整的总方向可以概括为:全球收缩、亚洲充实、东南亚扩张。在这个大格局中,在东南亚的积极作为是美国外交在“后危机时代”实现有序战略收缩的支点,也是保证美国未来在亚洲和全球领导地位的基石之一。从国内看,奥巴马政府上台后,多方面改革均步履维艰,经济未见明显起色,失业率居高不下,这导致 2010 年中期选举民主党失去众议院多数席位。相对来说,外交成果成为奥巴马政府的主要政绩,包括改善美中、美欧关系,击毙本·拉丹和从伊拉克撤军等。随着 2012 年大选到来,民主党政府亟需在外交上保持进取,以提升选情。因此,近期美国在利比亚、伊朗、叙利亚等关键地区都呈现出有所作为的姿态。相比之下,缅甸政治改革势头良好,美国在对缅关系上取得成果的可能性更大,并更有助于提升民主党选情。

内外两方面的需要决定了奥巴马政府期望以缅甸为突破口,在亚洲实现重大外交突破。在东南亚,缅甸无论从政治还是经济上对美国都具有相当价值。从地理位置看,缅甸北接中国,西邻印度,东扼中南半岛,南向印度洋,其周边大国纵横,地缘政治关系复杂,是战略必争之地。第二次世界大战期间,美军曾花费巨大代价修通滇缅公路,并与中国军队合作共同与日军争夺对缅甸交通要道的控制权。今天,缅甸仍是从中国腹地绕过马六甲海峡直接通往印度洋的唯一便利陆上通道,有重要的军事价值。从经济上看,缅甸资源丰富,具有丰富的石油、矿产资源,人口众多、市场潜力巨大。美国对缅长期经济制裁,使得美国和西方公司失去了在该国的发展机会,只能坐视中国、日本、印度等国公司在缅不断壮大。解除对缅制裁,有利于美国和西方公司回到缅甸市场,对美国经济恢复和出口增长有一定好处,对民主党获取工商界和跨国公司的支持也有相当作用。从战略上看,美国“回归亚洲”和建立“太平洋世纪”,意在阻遏中国因其迅速扩大的经济实力而在亚洲成为实际上的中心国家,以保持美国在这一

关键地区的决定性影响力。美国国内保守派对进一步在亚洲国家平衡中国的影响也有一定诉求。奥巴马执政三年来,美国在东南亚施展了一系列外交手腕。然而,很大程度上是由于美国的长期制裁,导致缅甸高度依赖中国的援助和投资,成为中国南部边境稳定的政治伙伴。中国在缅有包括水电、矿产和高铁等在内的大量投资项目,已经开工建设的中缅石油管道是中国通往印度洋和中东的陆上能源生命线。中缅关系与美缅关系的巨大失衡,成为美国亚洲战略部署的主要“短板”之一。从地缘战略布局看,东南亚国家一贯反对美国对缅制裁政策,1997 年东盟不顾美国强烈反对,坚持吸收缅甸加入,结果这一问题成为当时美国与东盟的主要外交分歧之一。如今美国“回归亚洲”,建设“太平洋世纪”,需要向东南亚国家展现“合作”与“接触”姿态,继续制裁缅甸不利于美国在东南亚及亚洲的整体战略布局。

再次,缅甸政府加大政治改革力度,促使美国不得不正视对缅政策调整问题。缅甸政府对国内的强力控制是引发美国长期对其制裁的主要借口,也是美缅关系缓和的最大障碍。2011 年,缅甸完成大选并建立新政府,出现积极改革迹象。尤其是 8 月以后,吴登盛政府集中采取了一系列政治举措,向外界展现改革姿态。8 月 17 日,缅甸主要官方媒体停止每天刊登半个版面的对西方媒体的攻击言论,并宣布允许西方媒体在缅甸建记者站,政府还宣布将建立政府发言人制度,放宽对新闻刊物的审查;立法允许民众和平示威、工会合法存在等。在经济上,年初缅甸政府宣布将对 90% 国有企业进行私有化改革^②,8 月又宣布将个体手工业者的收入所得税从原来的 10% 降至 2%,并传出将邀请国际货币基金组织帮助缅甸进行汇率改革等消息;同时,缅甸还分批

① Hillary Clinton, “America’s Pacific Century”, <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/11/176999.htm>. (上网时间: 2011 年 11 月 10 日)

② Mark Gregory, “Burma to privatise 90% of its companies – report”, <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-pacific-12188585>. (上网时间: 2011 年 1 月 14 日)

释放了数百名政治犯。^① 9 月 30 日,缅甸宣布搁置与中国合作的密松水电站项目,这被外电认为是“展现对中国的外交独立姿态”。^②

更重要的是,缅甸政府与昂山素季突然实现了政治和解,这为美缅关系的缓和打开了关键之门。2010 年 11 月大选结束后,昂山素季获释回到住所,但与政府仍时有龃龉。2011 年 8 月,昂山素季在寓所两次会见缅甸新政府劳工部长,并公开宣布其领导的民盟与缅甸政府进入和解进程。随后,昂山素季频繁参与政治活动。8 月 19 日,总统吴登盛在总统府接见昂山素季,这是 10 年来缅甸最高领导人首次会见昂山素季。次日,昂山素季甚至受邀列席政府经济会议,与各内阁部长同坐前排,并交流频繁。11 月希拉里访缅前夕,民盟获准重新登记注册,准备参加定于 2012 年 4 月举行的议会补选,昂山素季也正式登记参选,这将使民盟和昂山素季正式重返缅甸政坛主流。

可以看出,缅甸政府 2011 年 8 月以后有意识加快改革进程,并通过接近昂山素季向美国传递外交信息,美国如果不能做出迅速、积极和有效的回应,就可能坐失美缅关系调整的战略机遇,重蹈十多年来在朝鲜问题上的覆辙。在此背景下,美国很快做出回应,于 9 月 6 日首先派新设的特使访问缅甸。到 11 月,国务卿希拉里访缅正式开启了美缅政治关系正常化进程。

三、美国对缅新政策调整的制约因素

美国多方位调整对缅政策,逐步解除对缅制裁,美缅关系走向正常化已是大势所趋。但是,美缅之间长期积累的敌意和结构性矛盾不可能在短时间内完全消除,美缅关系缓和仍面临诸多制约因素。美国对缅政策调整仍存在一定程度的不确定性,有出现曲折甚至倒退的可能。

首先,目前美国共和党对缅甸问题心态复杂,国会仍对缅甸政府缺乏信任。未来美缅关系能否继续深入进展,主要取决于美国能否实际解除对缅经济制裁,并由此维持双方初步建立的“互利”模式。这要求美国国会能够迅速达成共识,完成相关立法。从目前看,民主党现政府在调整对缅政策上态度明

确,但共和党参众两院议员之间却出现分歧。奥巴马政府对缅政策调整,赢得了部分共和党议员的支持。尤其是共和党参议员米奇·麦克康奈尔作为参议院对缅制裁政策多年的主要领导者于 2012 年 1 月访问缅甸后,对希拉里恢复与缅甸正常外交关系的政策表示公开支持,认为缅甸总统吴登盛与昂山素季均是“改革者”。麦克康奈尔的表态显示了参议院共和党重量级议员与民主党政府在对缅政策调整上达成了默契,被西方媒体称作“美国极化政治下少有的两党共识”^③。

然而,众议院共和党人反对调整对缅政策的声音依然强烈,美国国内仍有许多人怀疑缅甸政府进行民主改革的诚意。众议院外交事务委员会主席、共和党对外政策主要领袖人物罗斯利特宁在 2012 年 1 月发表声明,继续将缅甸政府称为“暴政”,公开反对美国向缅甸派出大使,并呼吁美国停止与缅甸政府的对话,称任何对缅让步都是“总体上的不成熟”。^④ 罗斯利特宁的表态,使得国会参众两院共和党人在对缅问题上出现公开分歧。未来,美国共和党在国会如何处理对缅制裁问题,仍需进一步观察。从目前看,由于共和党掌握众议院多数议席,罗斯利特宁的反对显然会对众议院解除对缅制裁的立法进程造成重大障碍。

其次,美国未来大选和“极化”政治可能冲击奥巴马政府的对缅政策调整。应该说,对于奥巴马政府调整对缅政策,美国国内出现反对声音本在预料之中。缅甸政府在美国国内长期被塑造为“暴政”形象,美国舆论和民众对奥巴马政府对缅“接触”政

^① AP foreign, “Myanmar said to begin moving political prisoners” <http://www.guardian.co.uk/world/feedarticle/9950178>. (上网时间:2011 年 11 月 16 日)

^② Michael Bristow, “China troubled by warming US-Burmese relations” <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-15980720>. (上网时间:2011 年 12 月 1 日)

^③ CBS News, “US senator convinced Myanmar leader is reformer” http://www.cbsnews.com/8301-501363_162-57360358/us-senator-convinced-myanmar-leader-is-reformer; Matthew Pennington, “In divided US politics, rare agreement on Myanmar” <http://www.huffingtonpost.com/huff-wires/20120126/us-us-myanmar-bipartisan-issue/>. (上网时间:2012 年 1 月 26 日)

^④ 参见美国众议院外交事务会网站 “Ros-Lehtinen Urges Administration to Stop Talks with Burmese Regime” http://foreignaffairs.house.gov/press_display.asp?id=2161. (上网时间:2012 年 1 月 13 日)

策的接受和态度转变需要一个过程。然而,近来美国国内政治斗争出现的“极化”倾向,可能给奥巴马对缅政策调整增加制约因素。一方面,2010 年以后以“茶党”为代表的保守势力重新抬头,在一定程度上改变了美国的政治格局和政治气氛^①,使得奥巴马政府柔和的实用主义外交政策面临掣肘,其外交态势与上任之初相比整体转向强硬。例如,美国 2010 年以后的对华政策、2011 年以来的对利比亚、叙利亚和伊朗政策,与其 2009 年的“笑脸外交”相比有所变化,这都与美国国内的政治气氛改变不无关系。因此,在现有国内政治氛围下,奥巴马政府在缅甸问题上可能遭遇的意识形态压力不容低估。另一方面,随着 2012 年美国大选日益临近,大幅调整对缅政策对奥巴马政府具有一定的政治风险。大选政治不利于两党政治家在对外政策上达成共识。此前在国内经济问题上,美国两党已经出现“为反对而反对”的恶斗趋势,社会和民众的政治情绪和立场分化也比以前严重^②。为赢得大选胜利,共和党对手可能会对奥巴马政府引以为傲的亚洲政策发动攻击,其中缅甸的人权问题是其一个理想的攻击点。一旦民主、共和两党在缅甸问题上缠斗、拖延,缅甸政府展现的改革姿态得不到美国及时的实质性回报,其改革进程就有可能停滞甚至倒退,并可能导致美缅“互利”的良性互动关系被打破,再次造成美缅关系波动。

再次,缅甸国内政局发展仍存在诸多不确定性,缅甸政府不可能无限满足美国的要求。在美国国会和舆论对缅甸政改仍然缺乏足够信任的前提下,奥巴马政府对缅政策调整也受制于缅甸国内政局的变化。缅甸吴登盛政府出于巩固统治和发展经济需要,大力推动改革、积极恢复与西方的关系,但在一些关键点上,缅甸的政治局势发展前景并不明朗,美国国会在不能确认缅甸已经实现“真正的民主”的情况下,不会轻易取消经济制裁,而缅甸政府做出让步的空间有多大也存在疑问。其一是缅甸议会补选是否“公正”和昂山素季的政治地位问题。2012 年 4 月 1 日缅甸议会将进行补选。昂山素季和民盟将竞选缅甸各级议会的 48 个空缺议席,其中昂山素季本人将参加缅甸“人民院”的补选。^③在美国国会,

无论是支持与缅接触的麦克康奈尔,还是反对与缅接触的罗斯利特宁,都主张把这次选举作为美国是否继续调整对缅政策的前提。^④届时选举结果是否“公正、自由”,将对奥巴马政府的对缅政策产生重要影响。缅甸政府转变对昂山素季的态度,除了改善对美关系的战略需要,也因昂山素季被长期软禁,其政治势力出现分化,对政府的实际威胁有所降低。不过 4 月“人民院”补选的 40 议席,还不到议席总数 440 的 10%;而“民族院”补选的 6 席更是微不足道,因而执政的巩发党仍会牢固控制两院。在此情形下,缅甸政府应该会利用这次选举进一步向美国展现自己的“民主”和“进步”姿态。^⑤选举之后,美国国内对缅政策调整的态度将更加明朗。从长远来看,昂山素季正式进入政坛之后,其与政府的政策分歧可能会逐步凸显。未来昂山素季的政治影响力如果继续增长,则可能对缅甸政府和巩发党带来更大威胁。昂山素季与政府一旦出现较大裂痕,难免冲击美国对缅政策调整进程。

其二是缅甸政府能否全部释放政治犯问题。政治自由和人权问题是美缅之间的主要分歧。美国要求缅甸释放所有 2000 多名政治犯。尽管吴登盛政府近来多次进行大赦,释放了数百名政治犯,但其“诚意”仍然受到西方质疑。罗斯利特宁就指责缅甸政府释放部分政治犯不过是“把脖子上的绳索松开了一些”^⑥。从历史表现来看,缅甸政府不可能放

① 廖坚“茶党运动兴起及其对美国政治的影响”,《国际资料信息》2011 年,第 2 期,第 9-12 页。

② 周琪、王欢“值得关注的美国政治‘极化’趋势”,《当代世界》2011 年,第 4 期,第 24-27 页。

③ 张云飞“缅甸宣布明年 4 月 1 日议会补选”,http://news.xinhuanet.com/world/2011-12/30/c_122516551.htm。(上网时间:2011 年 12 月 31 日)

④ CBS News, “US senator convinced Myanmar leader is reformer”, http://www.cbsnews.com/8301-501363_162-57360358/us-senator-convinced-myanmar-leader-is-reformer; 美国众议院网站“Ros-Lehtinen Urges Administration to Stop Talks with Burmese Regime”, http://foreignaffairs.house.gov/press_display.asp?id=2161。(上网时间:2012 年 1 月 13 日)

⑤ Associate Press, “UN envoy says Myanmar might allow international observers for key April elections”, http://www.washingtonpost.com/world/asia-pacific/un-envoy-says-myanmar-might-allow-international-observers-for-april-elections/2012/02/05/gIQAABnUgrQ_story.html。(上网时间:2012 年 2 月 5 日)

⑥ “Ros-Lehtinen Urges Administration to Stop Talks with Burmese Regime”, http://foreignaffairs.house.gov/press_display.asp?id=2161。(上网时间:2012 年 1 月 13 日)

任严重挑战其统治地位和国家稳定的力量自由发展。如果全部释放政治犯,会导致缅政府减少与美国及与少数民族武装谈判的筹码。此外,一些其他政治势力的活动也有可能冲击昂山素季与政府的合作。如果昂山素季与缅甸政府分歧加大,或她不能完全控制民主派阵营的发展,缅甸政局稳定将继续面临风险,这使能否全部释放政治犯可能成为未来美缅争议的焦点。

其三是缅甸政府军能否停止与少数民族地方武装的冲突。西方长期以来指责缅甸政府对边境少数民族犯下屠杀、强奸等人道主义重罪。希拉里访问之后,缅甸政府与掸邦和克伦邦的地方武装先后达成停火协议,但与北部的克钦族独立军的冲突仍在继续,^①近期战火还有扩大趋势。有缅甸当地观察家认为,吴登盛总统对军队缺乏实际控制力,其下达的停火命令难以执行。^②无论如何,缅甸边境地区的武装冲突问题有着长期的历史根源,短时间难以彻底解决。如果未来边境地区的冲突再次失控,造成重大人道主义灾难,可能会对美缅关系再次形成冲击。

(接第 59 页) 撤军伊拉克后继续在伊保留若干关键性军事基地,以投射美国的军事力量、干预地区事务、遏制反美势力。奥巴马在对外军事上则主张慎用军事力量,依靠盟友和多边机制,运用美国的“巧实力”,以一种隐蔽、小型、机动的方式投射美国在全球的军事力量。奥巴马认为,美国在中东反恐、打击伊斯兰极端势力和防扩散只是美国全球战略的一部分,而积极应对新兴大国崛起的挑战才是美国的战略重点。基于这一逻辑,奥巴马主张美国在伊拉克的军事力量应化整为零,建立柔性存在,以“悄无声息”的方式实现美国的战略目标。美国在伊拉克的军事存在如此,在其他地区亦然。如 2012 年 1 月美国宣布将在埃塞俄比亚和索马里建立新的柔性存在——无人机基地;^①2012 年 1 月 25 日,美国宣布不寻求在菲律宾建立军事基地或任何永久性军事设施,但对在菲律宾及整个亚太地区围绕搜救、反恐、打击海盗等领域加强合作感兴趣。目前美国在菲律宾的 600 名反恐特种兵就属于柔性存在。这些做法都贯彻了奥巴马政府在全球军事存在只应留下“轻

最后,需要注意的是,缅甸政府的国家核心利益与美国对缅外交的长期目标存在分歧。美国与缅甸“接触”,旨在加强在缅的实际战略影响力。美国对昂山素季和缅甸民主派的坚定支持态度,表明美国仍希望改造缅甸的政治格局,甚至通过长期援助、宣传和渗透,扶植一个亲美的缅甸政府,而这与缅甸政府和巩发党的根本利益存在冲突。从缅甸近年政治发展历史来看,每当缅甸政府感受到巨大内外威胁的时候,都不惜采取强硬措施维持政权稳定。因此,至少从目前来看,美缅之间要建立真正的战略互信还有很长的路要走。○

(责任编辑:马燕冰)

^① The New York Times, “Villagers Become Refugees in Myanmar as Rebels Clash With Troops”, <http://www.nytimes.com/2011/12/07/world/asia/as-myanmar-reaches-out-old-conflict-flares-with-kachin-ethnic-rebels.html?scp=1&sq=Burma%20ceasefire&st=cse>. (上网时间:2011 年 12 月 6 日)

^② Sai Wansai, “President Thein Sein: Real Reformer or Pretender?” http://www.shanland.org/index.php?option=com_content&view=article&id=4291:president-thein-sein-real-reformer-or-pretender&catid=opinions&Itemid=308. (上网时间:2011 年 12 月 20 日)

脚印”(light footprint)的战略理念。^②未来,奥巴马政府势必像在伊拉克一样,进一步缩小在世界其他地区军事基地的规模,以多边维和行动、无人机基地、军事训练、联合军事演习、国际反恐、军事人员交流、打击海盗、护航等为主要形式,建立小型、机动、隐蔽的柔性存在。

当然,无论是主张依靠硬实力和刚性基地的“布什主义”,还是主张依靠巧实力和柔性存在的“奥巴马主义”,其在伊拉克谋求主导地位、保持海湾逊尼派与什叶派之间的战略平衡和维持美国在全球的领导地位等战略目标上,都是一致的。不过,“布什主义”已经失败,“奥巴马主义”所主张的在伊柔性存在的新战略效果如何,则有待时间检验。○

(责任编辑:田文林)

^① Eric Schmitt, and Michael S. Schmidt, “U. S. Drones Patrolting Its Skies Provoke Outrage in Iraq”, *New York Times*, January 29, 2012.

^② Craig Whitlock, “Philippines May Allow Greater U. S. Military Presence in Reaction to China’s Rise”, *Washington Post*, January 26, 2012.