

# “接触”抑或“制裁”： 美国对缅甸政策之“两难”

刘阿明

[摘要] 21 世纪之初美国对缅甸政策波折不断，在认识到制裁失败的基础上，凭借务实性接触，美缅关系得以全面回暖，但随即美国对缅甸特定人群和目标采取了针对性制裁，直至当前重拾全面制裁的“大棒”。经历了如此的循环往复，美国对缅甸政策大有“回到过去”之势。美国对缅甸政策在“制裁”与“接触”两端摇摆不定，“不完全制裁 + 不完全接触”混合并存一直存在于其政策调整之中。这种特点源于美国对缅甸政策深层次因素的长期影响，其内在的“两难”在拜登政府期间日益凸显且难以纾解，美国对缅甸政策选择的空间进一步缩窄。面对纷纷攘攘的周边变局，中国应积极寻求拓展周边外交，确保中缅关系健康稳定向前发展。

[关键词] 美缅关系；务实性接触；制裁；拜登政府；中缅关系

[中图分类号] D871.22 [文献标识码] A

[文章编号] 1008 - 6099 (2021) 06 - 0095 - 17

美国对缅甸政策一直是学界广泛关注的研究议题。国内外文献对于 2008 年奥巴马政府以来至 2020 年期间美国对缅甸政策的调整动因、变动过程、产生的后果均有比较充分的论述，且有着基本观点上的共识。即此前 20 年来美国政府以各种行政命令和立法实施的对缅制裁并未取得预期效果，奥巴马政府转而开始对缅甸采取一种更加务实且“有原则”的接触政策。“务实性接触”政策作为孤立和制裁政策的补充，其核心特点是高层次对话与制裁并举，以柔性施压谋求全面影响和渗透，具体措施包括全面拓展同缅甸各阶层政治接触、重视国际合作与

[作者简介] 刘阿明，上海社会科学院国际问题研究所研究员。

协调、注重公共外交、突出对缅援助、保持与更新施压手段等。接触政策塑造了美缅之间缓慢的和解进程，美缅双边关系在昂山素季（Aung San Suu Kyi）领导的全国民主联盟（以下简称“民盟”）执政后达到顶峰。然而，两国关系随后并未继续走近，相反却因若开邦罗兴亚人危机而龃龉不断，美国重拾对缅制裁。只不过，此时的制裁与之前已大为不同。在美国国家安全战略整体变化的背景下，意识形态因素之外的缅甸战略地位、中缅关系等成为美国的重要政策考量<sup>①</sup>。

相关文献中最明显的不同之处是对于不同议题的强调和研究侧重点的差异，体现了基于不同的学术和政策立场，对于美国针对这一遥远国度的政策调整的研判。美国学者和智库多从美国对缅甸的利益认知、各届政府对缅甸政策手段的变化等方面加以论述；而中国和东南亚学者则更多强调美国政策对中缅关系的影响、美国对缅甸国内局势发展的应对，以及在这个过程中美国政治结构的影响，有着鲜明的研究主体特性<sup>②</sup>。这些观点上的基本共识和研究侧重点的差异构成了本文写作的基础，也是进一步透过现象思考美国对缅甸政策调整的本质特点及其未来发展的起点。

时至今日，在这种曲折起伏的发展中，美国对缅甸政策呈现出鲜见的“困

① 相关代表性文献包括但不限于：Michael Green and Derek Mitchell, “Asia’s Forgotten Crisis: A New Approach to Burma”, *Foreign Affairs*, Vol. 86, No. 1, 2007, pp. 147 – 158; Lex Rieffel ed., *Myanmar/Burma: Inside Challenges, Outside Interests*, Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2010; Jürgen Haacke, “The United States and Myanmar: From Antagonists to Security Partners?”, *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 34, No. 2, 2015, pp. 55 – 83; David Steinberg, “Myanmar and U. S. Policy: Platitudes, Progress, and Potential Problems”, *Georgetown Journal of Asian Affairs*, Fall/Winter 2014, p. 115; U. S. Congressional Research Service, *U. S. Restrictions on Relations with Burma*, March 18, 2020 and January 12, 2021; Gregory B. Poling and Simon Tran Hudes, “Is Myanmar Headed for Collapse or Revolution?”, *Critical Questions*, Center for Strategic and International Studies (CSIS), May 7, 2021, <https://www.csis.org/analysis/myanmar-headed-collapse-or-revolution>; 刘阿明 《美国对缅甸政策的调整及其前景》，《现代国际关系》2010年第2期；施爱国 《美国对缅甸的“务实接触”政策析评》，《国际论坛》2012年第1期；李柁 《奥巴马政府对缅甸政策的演变及走向》，《现代国际关系》2015年第12期；母耕源 《冷战后美国对缅甸政策及近期变化》，《亚非纵横》2011年第6期；陈飞羽、罗圣荣 《美国重返亚太与中缅关系》，《东南亚纵横》2017年第3期；刘德会：《美缅关系的改善及对对中国的影响》，《东南亚研究》2014年第1期；张荣美、李晨阳 《美国的对缅甸政策：基于地缘政治和民主输出目标》，《和平与发展》2020年第5期。

② 相关代表性文献包括但不限于：Bertil Lintner, “Realpolitik and the Myanmar Spring”, *Foreign Policy*, December 1, 2011, <http://foreignpolicy.com/2011/12/01/realpolitik-and-the-myanmar-spring/>; Jürgen Haacke, “Myanmar: Now a Site for Sino-US Geopolitical Competition?”, LSE Research Online, LSE IDEAS, London School of Economics and Political Science, 2012, pp. 53 – 60; Lynn Kuok, “Promoting Peace in Myanmar: U. S. Interests and Role”, *A Report of the CSIS Sumitro Chair for Southeast Asia Studies*, May 2014, [https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy\\_files/files/publication/140428\\_Kuok\\_PeaceMyanmar\\_Web.pdf](https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/140428_Kuok_PeaceMyanmar_Web.pdf); Yun Sun, “Myanmar in US-China Relations”, *Great Powers and the Changing Myanmar*, Issue Brief No. 3, Stimson Center, June 2014; Olivia Enos, “Crafting a Successful U. S. Strategy toward Burma: Beyond the Rohingya Crisis”, March 8, 2018, <https://www.heritage.org/global-politics/report/crafting-successful-us-strategy-toward-burma-beyond-the-rohingya-crisis>; 唐小松、景丽娜 《美国对缅甸公共外交评析》，《现代国际关系》2016年第10期；杜兰 《罗兴亚人危机凸显美缅关系的深层困境》，《和平与发展》2019年第4期；施爱国 《特朗普政府对缅甸罗兴亚危机的政策》，《美国研究》2019年第6期；祝湘辉、秦羽 《政党属性、决策主导权与美国对缅甸政策的变迁》，《南亚研究》2021年第2期。

象”，既包含一定的成效，又存在着大量的不确定性，还面临结构性的国内外掣肘。2021年2月，缅甸政局的变化使拜登政府再次挥起制裁“大棒”。而较之以往，拜登政府对缅制裁毫无新意可言，难以超越过去政策的局限性，其前景和效果均不容乐观。在投入大量政治资源后，美国对缅政策再次陷入困境。何以如此？本文基于国内外的既有研究，通过对2008年后美国对缅政策的几度调整进行综合性分析，归纳其特点，概括其规律，进而阐释美国对缅政策在“制裁”与“接触”之间徘徊往复、无效循环的深层次影响因素和根本原因，最终探究在军政府再度执掌缅甸政权的情况下，拜登政府的对缅政策选择及其面临的“两难”困境。

## 一 “制裁”抑或“接触”：摇摆的美国对缅甸政策

美国对缅甸制裁政策的“松动”始于2008年。经过漫长的制裁却无功而返后，美国政府开始承认仅仅通过制裁来迫使缅甸进行政治改革已无法取得成功，需要对美国的缅甸政策进行革新。因此，虽然华盛顿对缅甸军政府颁布的《缅甸联邦共和国宪法》（以下称“2008年宪法”）并不满意，也并未官方宣布废止任何制裁措施，但接触和对话却开始出现在美国对缅政策选项中，最显著的表现是，2008年5月美国对遭受纳吉斯飓风袭击的缅甸进行了“慷慨”的援助。

2009年9月，奥巴马政府正式宣布了一项新政策，即“务实性接触”。接触政策与制裁政策的目标虽然并无二致，如促进真正的政治变化（可信的民主改革）、改善人权（快速、无条件释放政治犯）以及提升国家和解（与反对派和少数民族地方武装开始严肃的对话）等<sup>①</sup>，却在政策手段上迥然有别。一方面，接触政策以软化的立场释放对缅甸军方的善意。美国一改以往的强硬姿态，采取柔性施压的方式，一边进行高级别对话，一边保持有效的制裁，促使缅甸政治转型<sup>②</sup>。2010年11月，缅甸军政府（时称“国家和平与发展委员会”）举行议会选举，亲军方的巩发党赢得了近80%的席位，并任命吴登盛（Thein Sein）为缅

<sup>①</sup> Kurt M. Campbell, “The New US Policy of Pragmatic Engagement”, in Lex Rieffel ed., *Myanmar/Burma: Inside Challenges, Outside Interests*, pp. 195–200; Hillary Rodham Clinton, “Remarks at United Nations after P-5+1 Meeting”, September 23, 2009, <https://www.state.gov/secretary/rm/2009a/09/129539.htm>

<sup>②</sup> Bertil Lintner, “Realpolitik and the Myanmar Spring”, *Foreign Policy*, December 1, 2011. “A New Great Game?”, *The Economist*, December 3, 2011, <http://www.economist.com/node/21541071>

甸总统。尽管大选结果被奥巴马指责为“一点也不自由和公正”<sup>①</sup>，但是，“新的、名义上的平民政府选择了开启一个国家和解的进程，在很多方面满足了美国的要求和希望”<sup>②</sup>。这种对于“不完全民主”的接受姿态是美国政策立场软化的重要表现，起到了促进美缅“信任建设”的作用。2011年12月，时任美国国务卿希拉里（Hillary R. Clinton）对缅甸进行历史性访问，开启了两国关系正常化的进程。

另一方面，接触政策以动态的调整措施回应星火乍现般的缅甸国内“民主化”变化。这种“行动对行动”的特点带来了美缅关系的实质性进展。2012年1月，缅甸释放了约650名政治犯<sup>③</sup>。在当年4月1日的补选中，民盟全面胜出，美国颇为满意。作为回应，美国参议院7月批准任命米德伟（Derek Mitchell）为首位美国驻缅甸大使，并缓解了部分经济制裁和投资限制。据估算，到2014年年中，美国公司在缅甸投资额已达6.12亿美元<sup>④</sup>。美国国际开发署随即恢复在缅甸的工作。2013年3月1日，在国会、国务院、财政部、司法部等多部门的协调下，美国启动了一个为期三年的对缅多边援助项目，并允许国际金融机构给予缅甸政府拨款、贷款以及技术援助。同时，美缅达成《国际麻醉品和执法协定书》，建立以打击毒品贩卖为首要任务的军事合作，加强司法领域的机制建设和民主改革<sup>⑤</sup>。自那时起，美国政府高官频频造访缅甸，不仅同吴登盛政府官员会晤，还与不同政治党派、人权活动者、宗教和种族领袖等人士见面。2012年和2014年，奥巴马两度访问缅甸，成为首位访缅的在任美国总统。2013年5月，吴登盛受邀访美，成为自1966年奈温（Ne Win）之后对美国进行国事访问的首位缅甸国家首脑。访问期间，两国签订了《贸易与投资框架协议》，双边高层政治互动达至顶峰。

在2015年缅甸议会选举中，民盟取得了压倒性胜利。2016年9月，昂山素季访美期间，奥巴马承诺构建美缅伙伴关系，终止针对缅甸的国家紧急状态，废

① “Remarks by the President and the First Lady in Town Hall with Students in Mumbai, India”, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/11/07/remarks-president-and-first-lady-town-hall-with-students-mumbai-india>, 2012-08-04. 转引自刘德会《美缅关系的改善及对中国的影响》，《东南亚研究》2014年第1期。

② Jürgen Haacke, “Myanmar: Now a Site for Sino-US Geopolitical Competition?”, LSE Research Online, LSE IDEAS, London School of Economics and Political Science, 2012, p. 53.

③ “Remarks by the President and the First Lady in Town Hall with Students in Mumbai, India”, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/11/07/remarks-president-and-first-lady-town-hall-with-students-mumbai-india>, 2012-12-22.

④ 详见 Jürgen Haacke, “The United States and Myanmar: From Antagonists to Security Partners?”, *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 34, No. 2, 2015, pp. 61-62.

⑤ U. S. Department of State, “US Relations with Burma”, June 3, 2021, <https://www.state.gov/u-s-relations-with-burma/>

除以行政命令为基础的对缅制裁项目，宣布给予缅甸普遍性优惠关税<sup>①</sup>。两国设立以外交部门为主导协调各部门的“美缅伙伴关系会议”机制，采取具体措施扩大、深化双方在政治外交、商贸经济、人权法治、人文交流，以及防务安全等领域的全方位合作<sup>②</sup>。美国财政部也将数家缅甸国有企业和国有银行从“特别指定清单”中剔除，并称此举是为了“支持美国的对外政策目标以及认识到缅甸国内环境正在发生变化”<sup>③</sup>。次月，在 13742 号行政命令中，奥巴马称放弃《制止缅甸军人集团反民主行径法》[Tom Lantos Block Burmese JADE (Junta's Anti-Democratic Efforts) Act of 2008] 中的制裁是“符合美国国家利益的”<sup>④</sup>。2016 年 12 月 2 日，奥巴马签发行政命令，终止了一些美国对缅甸进行援助的限制<sup>⑤</sup>。不过，由于特定的国内事务，如强迫劳动、人口贩卖、娃娃军等，缅甸仍然受制于美国标准而无法完全融入国际社会。虽然缅甸国内局势并不稳定，但务实性接触政策被认为取得了巨大成功——在 50 年军政府统治之后，缅甸终于出现了一个民选政府，美缅关系也随之全面回暖。2010—2016 年期间，基于对缅甸“民主化”进程的热切期望，美国逐步解除了大部分的对缅制裁。但是，不久后发生的罗兴亚人危机给这种期待蒙上了阴影，美国对缅政策重新回归制裁。

与 2008 年前实施的广泛影响缅甸社会与民众的制裁政策不同，2017 年后，美国对缅甸采取“针对性”制裁与支持缅甸政府相混合的政策。一是对特定个人和实体施加有针对性的制裁。美国启用《全球马格尼茨基法》，对九个军队官员和两个军事组织实施制裁，称这些官员和组织应该对在克钦、罗兴亚和掸邦发生的严重人权侵害负责。后续制裁政策有所扩大。2020 年 1 月 30 日，美国发出总统公告，暂停缅甸等七个国家公民作为移民进入美国。与此同时，国会也通过一系列法案，禁止对特定的缅甸官员签发签证、限制部分美国对缅甸援助、对缅甸进行武器禁运以及限制美缅军事关系的发展<sup>⑥</sup>。二是坚持在“美缅伙伴关系”

① The White House, “Joint Statement between the Republic of the Union of Myanmar and the United States of America”, September 14, 2016, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/09/14/joint-statement-between-republic-union-myanmar-and-united-states-america>

② 施爱国 《特朗普政府对缅甸罗兴亚危机的政策》，《美国研究》2019 年第 6 期。

③ U. S. Department of the Treasury, “Treasury Amended Burmese Sanctions Regulations, Identifies Blocked Companies Owned by Designed Persons, and Delists Several Burmese State-Owned Entities”, May 17, 2016, <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/j10458.aspx>

④ U. S. Congressional Research Service, *U. S. Restrictions on Relations with Burma*, March 18, 2020, p. 12.

⑤ The White House, “Presidential Determination – Pursuant to Section 570(a) of the Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act, 1997”, December 2, 2016, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/12/02/presidential-determination-pursuant-section-570a-foreign-operations>

⑥ U. S. Congressional Research Service, *U. S. Restrictions on Relations with Burma*, March 18, 2020, pp. 1–2.

框架下应对罗兴亚人危机。危机爆发不久，2018 年 1 月 4 日适逢缅甸第 70 个独立节，特朗普第一时间向时任缅甸总统吴廷觉（Htin Kyaw）发去贺函，希望进一步与缅甸开展合作<sup>①</sup>。美国也并未中断与缅甸政府各部门的合作关系，如通过毒品强制执行局和司法部所属项目继续培训缅甸警察、法官、司法工作者、专业人员，在反腐、反人口走私、打击毒品以及司法改革等领域支持民盟政府，加大了对孟加拉和缅甸境内的罗兴亚人以及克钦、掸邦的人道主义援助（超过 6 亿美元）<sup>②</sup>。可见，美国并不愿完全回归 20 世纪所执行的全面限制与孤立缅甸的政策。

然而，这种制裁政策对于促进缅甸政府改变关于罗兴亚人的政策是无效的。2021 年缅甸政局变动又引发了美国新一轮制裁与限制措施。2021 年 2 月 1 日事变当天，拜登总统就呼吁世界各国团结一致，支持、保卫缅甸的“民主”<sup>③</sup>。次日，美国国务院将事件定性为“军事政变”，并称将特别限制美国对缅甸政府的援助<sup>④</sup>。2 月 10 日，拜登宣布对缅甸“那些指挥军事集团的军事领导人及其商业利益以及亲近的家庭成员”进行制裁，称“美国政府正在采取措施阻止其获取大约 10 亿美元的缅甸政府在美资产”<sup>⑤</sup>。2 月 11 日，美国国际开发署宣布将重新规划 4200 多万美元的援助项目，“以支持和加强（缅甸）市民社会”；同日，财政部宣布“确定了 10 个对 2 月 1 日政变负责或与缅甸军事政体相关的现任和前任军事官员”（22 日又增加 2 个），确定了 3 个军事集团“拥有或控制”运营缅甸宝石工业的实体；3 月 8 日，商务部出口限制的实体清单中增添了 4 个缅甸实体。随后，国土安全部宣布所有在美缅甸公民均可申请“临时被保护状态”，以便“缅甸国民和居民能够继续暂居美国”<sup>⑥</sup>。

综观美国对缅政策的波折起伏可见，尽管美国没有改变基本的政策目标，却

① 《特朗普亲自上手，美缅关系朝向什么方向发展？》，2018 年 1 月 5 日，[https://www.sohu.com/a/214840105\\_402008](https://www.sohu.com/a/214840105_402008)

② U. S. Department of State, “US Relations with Burma”, January 21, 2020, <https://2017-2021.state.gov/u-s-relations-with-burma/index.html>

③ The White House, “Statement by President Joseph R. Biden, Jr. on the Situation in Burma”, February 1, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/02/01/statement-by-president-joseph-r-biden-jr-on-the-situation-in-burma/>

④ U. S. Department of State, “Briefing with Senior State Department Officials On the State Department’s Assessment of Recent Events in Burman”, February 2, 2021, <https://www.state.gov/briefing-with-senior-state-department-officials-on-the-state-departments-assessment-of-recent-events-in-burma/>

⑤ The White House, “Remarks by President Biden on the Administrations’s Response to the Coup in Burma”, February 10, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/10/remarks-by-president-biden-on-the-administrations-response-to-the-coup-in-burma/>

⑥ U. S. Congressional Research Service, “Coup in Burma ( Myanmar ) : Issues for U. S. Policy”, March 18, 2021, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN11594/1>, p. 3; Laura Kelly, “Biden to Redirect \$42 Million in Aid to Myanmar, Sanction Key Military Figures”, *The Hill*, February 11, 2021.

在不断调整实现这些目标的手段，游走在“制裁”与“接触”之间的美国对缅政策因而显现出鲜明的特征——在未完全放弃制裁的情况下，逐渐开启与缅甸交往的大门，并视缅甸国内发展状况做出积极的接触反应；同时，这种务实性接触政策常常随缅甸国内社会与政治发展情势而动摇，直至再次陷入制裁窠臼，即便历史已经证明制裁政策乏善可陈。这种政策游移既是数十年来美国政策“试错”的结果，也是美国政府不得不做出的无奈却理性的选择。在制裁中接触、接触中制裁的政策演变过程中，美国对缅政策中的深层次动因显露无遗，且较20世纪后期更趋复杂化、结构化，最终导致无论是绝对的孤立和制裁政策，还是全面和解之路，都注定是无法实现的目标。

## 二 美国对缅甸政策变化的深层次影响因素

2008年后，美国逐渐放松对缅甸的制裁，恢复与缅甸在各领域的接触与互动，民盟政府上台后美国更是大开接触之门，但不久便因罗兴亚人危机再度拾起了制裁“大棒”。在这个过程中，美国对缅政策目标虽相对恒定，即寻求“一个和平、繁荣、民主、尊重所有人人权的缅甸”<sup>①</sup>，却不时因不同的政策路径选择而导致其政策在“制裁”与“接触”之间摇摆不定。从深层次来看，有一些因素在美国对缅政策的选择中持续发挥着作用。

### （一）意识形态是美国对缅政策中永恒的“政治正确”

美国不会放弃借缅甸问题凸显自己“民主旗手”的身份。在亚洲，就像在世界其他地方一样，美国必须站在“自由”的一边。无论如何，在东南亚不能有一个“衰弱的、伪民主”国家<sup>②</sup>。美国对于这一政策目标的执着“追求”表现在以下两个方面：

一是对军人政权无法容忍。美国政府将军人执政的缅甸称为“暴政前哨”<sup>③</sup>，并把缅甸国内的一切问题归咎于军人统治。1988年和2021年缅甸政局变化后，美国均希望通过制裁逼迫军人集团放弃权力。因此，无论针对缅甸军事领导人国内行为的制裁和限制政策被视为多么无效，这种政策都在国会和媒体得到广泛的支持，从而得以长期持续。一旦军人政权哪怕是表面上愿意放弃执政权力，美国

<sup>①</sup> U. S. Department of State, “US Relations with Burma”, June 3, 2021, <https://www.state.gov/u-s-relations-with-burma/>

<sup>②</sup> Olivia Enos, “Crafting a Successful U. S. Strategy toward Burma: Beyond the Rohingya Crisis”, March 8, 2018, <https://www.heritage.org/global-politics/report/crafting-successful-us-strategy-toward-burma-beyond-the-rohingya-crisis>

<sup>③</sup> “Rice Names ‘Outposts of Tyranny’”, BBC News, January 19, 2005, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/america-cas/4186241.stm>

则很快回应以接触政策，其本质是希望通过奖励达到与制裁同样的目的。2016年12月后，美国放松对缅制裁在某种程度上被认为是对军人集团在缅甸政治中作用的宽宥。换言之，美国虽然仍将军方认定为缅甸稳定的潜在威胁，但明确表示愿意与缅甸一起寻求政治改革<sup>①</sup>。接触政策的最大成绩之一，就是通过美国国际开发署对缅甸进行政府性援助。除人道主义援助外，美国国际开发署的主要任务是支持可信赖的、包容性的和资讯完备的选举，给各政党、公民社会和国家选举委员会提供技术支持以便实施国家和地区选举，并通过支持缅甸公民社会和独立媒体促进民主透明和问责<sup>②</sup>。显而易见，无论是制裁还是接触，促进民主在缅甸全国范围内一步步生根发芽，使其符合美国的标准和期待，可谓美国对缅政策的根本性动因。

二是对缅甸国内宗教自由和人权议题过度关注。制裁政策的回归体现了美国政府对在缅甸推广民主、宗教自由和人权的传教士般的热情，以及高高在上的道德优越感。罗兴亚人危机爆发不久，时任美国国务卿蒂勒森（Rex Tillerson）即宣布这是“种族清洗”，要求追究那些犯下“罪行”的人的责任，呼吁对危机进行调查，并对那些已知的对罗兴亚人实施暴行的犯罪者进行制裁<sup>③</sup>。由于此次制裁发生在美国一贯支持的民选政府执政时期，继任国务卿蓬佩奥（Michael Pompeo）不得不在关于制裁的声明中反复强调，这一温和的、第一次公开针对缅甸最高军事领导人的政府举措，是为了加强华盛顿更加广大的全球（民主）作用，同时不忘给予民盟政府一定的“奖励”。当缅甸宣布主办关于宗教自由的政府部长级国际会议时，特朗普政府称此举是改善民主和人权的贡献之一<sup>④</sup>，尽管在会议的间隙，美国总统在白宫会见了作为宗教迫害受害者的罗兴亚人代表。

## （二）与东盟保持合作关系的考虑

与东盟保持合作关系这一认知超越了促进民主和人权的意识形态目标，具有一定的战略思维，其目的在于以一种更加务实的对缅政策服务于广泛的美国地区战略目标。此种因素之所以能发挥作用，是因为美国对东南亚地区和东盟的重要性有着日益清晰的认识。

<sup>①</sup> Olivia Enos, "Crafting a Successful U. S. Strategy toward Burma: Beyond the Rohingya Crisis", March 8, 2018, <https://www.heritage.org/global-politics/report/crafting-successful-us-strategy-toward-burma-beyond-the-rohingya-crisis>

<sup>②</sup> U. S. Department of State, "US Relations with Burma", January 21, 2020, <https://2017-2021.state.gov/u-s-relations-with-burma/index.html>

<sup>③</sup> U. S. Department of State, "Efforts to Address Burma's Rakhine State Crisis", November 22, 2017, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2017/11/275848.htm>

<sup>④</sup> Prashanth Parameswaran, "US-Myanmar Policy under Trump in the Spotlight with New Sanctions", July 18, 2019, <https://thediplomat.com/2019/07/us-myanmar-policy-under-trump-in-the-spotlight-with-new-sanctions/>

一则，东南亚地区是美国地区战略的关键区域。缅甸恰恰位于这一对美国国家利益至关重要的地区的中心，美国要实施一种全面的东南亚战略甚至亚太战略，不可能将缅甸排除在外。对缅甸政策的被动和无效已经影响到美国在更广大亚洲地区的利益，伤害了美国与东盟的关系。由于1997年缅甸加入东盟，时任美国国务卿奥尔布赖特（Madeleine Albright）曾强烈反对美国考虑签署《东南亚友好合作条约》<sup>①</sup>。美国在与东南亚关系中的这种自我放逐趋势后来逐渐得到扭转。奥巴马政府将“亚太再平衡”的战略关注更多地放在东南亚地区，加紧扩大在东南亚以及中南半岛的影响力，缅甸对美国的战略重要性随之明显增强<sup>②</sup>。对缅接触政策的实施可谓“亚太再平衡”战略的重要一环。

东盟对于接触政策给予了积极回应，双方关系的快速回暖在某种程度上是美国对缅政策调整的“副产品”。首位美国驻缅甸大使米德伟不仅是知名的缅甸问题专家，也对美国的东南亚战略有着重要的学术和政策贡献，东盟国家对美国政府的这一任命纷纷表示欢迎<sup>③</sup>。正如奥巴马总统在《国情咨文》和2014年西点军校讲话中所言，美国与东盟关系的改善有赖于美缅关系的改善<sup>④</sup>。2014年，缅甸正式接任东盟轮值主席国，并举办了东亚峰会等一系列美国参与其中的地区论坛。随着美国对缅政策的软化，美国与东盟的关系也达到了历史的顶峰。

二则，东盟一直是影响美国对缅政策效果的重要因素。1988年后，美国对缅甸实施严格的制裁政策；与此同时，东盟却对缅甸采取了“积极接触”。尽管华盛顿不断向东盟施加压力，却并不能成功说服东盟。东盟国家政府总体上认为，发生在缅甸的事完全是该国的内政，而东盟的一个基本原则就是要尊重成员国的独立和主权，不干涉各自的内政。美国做出的制裁缅甸的决定反而让东盟认识到，“推迟缅甸加入东盟的时间……意味着东盟会屈从于美国的压力，这样就会损害东盟区域自治的目标”<sup>⑤</sup>。美国针对罗兴亚人危机采取的制裁由于没有东盟的支持而收效甚微，可见“国际和地区对于美国对缅甸的道德中伤的支持是有限的”<sup>⑥</sup>。

<sup>①</sup> David Steinberg, "Myanmar and U. S. Policy: Platitudes, Progress, and Potential Problems", *Georgetown Journal of Asian Affairs*, Fall/Winter 2014, p. 116.

<sup>②</sup> 李柁 《奥巴马政府对缅甸政策的演变及走向》，《现代国际关系》2015年第12期。

<sup>③</sup> Jürgen Haacke, "Myanmar: Now a Site for Sino-US Geopolitical Competition?", LSE Research Online, LSE IDEAS, London School of Economics and Political Science, 2012, p. 54.

<sup>④</sup> David Steinberg, "Myanmar and U. S. Policy: Platitudes, Progress, and Potential Problems", *Georgetown Journal of Asian Affairs*, Fall/Winter 2014, p. 120.

<sup>⑤</sup> 〈加〉阿米塔·阿查亚著，王正毅、冯怀信译《建构安全共同体：东盟与地区秩序》，上海人民出版社，2004年，第157页。

<sup>⑥</sup> Jürgen Haacke, "The United States and Myanmar: From Antagonists to Security Partners?", *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 34, No. 2, 2015, p. 58.

### (三) 地缘政治竞争的显性影响

2008年开启的美国对缅务实性接触与中美关系的转变同时发生,这或许是巧合,但未必毫无关联。过去20年,只有少数学者承认美国在缅甸有战略利益,认为基于地缘政治的动因,美国需要与缅甸军事政权进行接触<sup>①</sup>。彼时,美国在对缅制裁法案中仍然强调,美国要同国际社会一起,尤其是团结中国、印度和东盟,共同支持缅甸人民向往民主的意愿,要为缅甸和平过渡到宪政民主提供一切适当的支持与援助<sup>②</sup>。在政策调整初期,美国政界甚至期待中美合作促使缅甸发生符合美国期望的转变。时任国务卿希拉里称,“我们正在支持这个国家(缅甸),而不是反对任何国家。……我们欢迎中国与其邻国的积极、建设性的关系,……我们并不以任何与中国竞争的视角来看待这种关系。”<sup>③</sup>力推对缅接触政策的时任助理国务卿坎贝尔(Kurt Campbell)称美国希望与中国建立“强大、进步的伙伴关系”,但同时强调美国“未来几十年中注定要在亚太地区发挥一种强大的关键性、主导性作用”<sup>④</sup>。相较于政府高官,学者却直白得多,他们多将奥巴马的缅甸政策置于“亚太再平衡”的战略框架中,视之为美国对于东亚所发生的地缘政治转变——尤其是中国的崛起——的关注所驱动的,主要是为了“破坏”中缅关系和“遏制”中国<sup>⑤</sup>。

中缅关系的快速发展使美国感到巨大压力,因此美国调整对缅政策,接触与制裁并举,企图以此促成缅甸的变革,同时离间中缅关系,恢复美国在缅甸的影响力,并钳制中国的发展。随着中美战略竞争的全面铺开,美国对缅政策中的中国因素更加突出。缘于罗兴亚人危机的对缅制裁的回归被放在一种更宏大的视野中加以考虑,从而注定是“针对性”的而非全面性的,其中主要的疑虑是缅甸会因制裁而倒向中国。美国智库非常关注罗兴亚人危机中的“中国角色”,普遍担心中国利用危机提升对缅甸和东南亚地区的影响力。在此次危机中,特朗普政府之所以不愿意孤立缅甸军方,是因为忌惮中国在缅甸政治及族群和解进程中影

<sup>①</sup> John H. Badgley, “Strategic Interests in Myanmar”, in John H. Badgley ed., *Reconciling Burma/Myanmar: Essays on U. S. Relations with Burma*, NBR Analysis, Seattle: The National Bureau of Asian Research, 2004, pp. 13 – 27; Marvin C. Ott, “From Isolation to Relevance: Policy Considerations”, in Robert I. Rotberg ed., *Burma: Prospects for a Democratic Future*, Washington, DC: Brookings Institution Press, 1998, pp. 69 – 83.

<sup>②</sup> 母耕源 《冷战后美国对缅甸政策及近期变化》,《亚非纵横》2011年第6期。

<sup>③</sup> U. S. Department of State, “Secretary Clinton Press Availability in Nay Pyi Taw, Burma”, December 1, 2011, <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/12/177994.htm>

<sup>④</sup> Kurt M. Campbell, “US Engagement in Asia”, Remarks at the Institute of Security and International Studies, Chulalongkorn University, Bangkok, October 10, 2011, <https://2009-2017.state.gov/p/eap/rls/rm/2011/10/175241.htm>

<sup>⑤</sup> Yun Sun, “Myanmar in US-China Relations”, *Great Powers and the Changing Myanmar*, Issue Brief No. 3, Stimson Center, June 2014, pp. 3 – 6.

响力快速提升，在这种情况下，“孤立内比都的代价是巨大的”<sup>①</sup>。

#### （四）美国对缅政策的国内政治逻辑

在美国，缅甸问题被形容为一项“时髦”的议题，缅甸在美国对外政策中的突出地位与美缅关系的有限性完全不成比例。发生在这个遥远国度里的事情，如人口走私、贩毒及相关疾病、强迫劳动、娃娃军、诺贝尔和平奖得主昂山素季及其领导的民主运动等等，总是能够引起美国国内强烈的共鸣和反应。少数狂热分子、人权组织以及缅甸流亡分子动员起来，形成一股向缅甸施压的游说力量，广泛影响着行政当局和国会<sup>②</sup>。美国行政当局与国会之间的互动一直是影响美国对缅政策的重要结构性因素。

接触政策实施初期，美国国务院成了改变美对缅政策的关键孵化器和推动者，国务院官员在引导和开启与新的缅甸政府及昂山素季同时接触的政治进程中发挥了重要作用<sup>③</sup>。奥巴马政府官员定期与国会领袖协商，国会最初在很大程度上同意了政府的决定。但是不久，国会议员们就开始对缅甸的民主进程表示不满，认为接触政策没有带来缅甸政权特别是军队的改变。虽然得到了美国政府的同意，但由于国会的反对，缅甸还是未能如愿以观察员身份参与2012年2月举行的“金色眼镜蛇”联合军演<sup>④</sup>。在国会看来，美国所要求的改革，诸如修改2008年宪法、军方放弃在联邦议会中一些或全部席位及对一些政府部门部长的任命权力，以及改变军事集团对于国家自然资源的控制等等，均无法实现<sup>⑤</sup>。概言之，国会认为总统给予缅甸的好处太快、太多，要求美国恢复强硬姿态。为此，70余名议员联合要求政府重新对缅甸实施制裁，国会对于接触政策的质疑声音明显增强，国会与政府在对缅政策上的分歧日趋扩大，制约了政府对缅甸各方面的投入<sup>⑥</sup>。

罗兴亚人危机发生后，时任国务卿蒂勒森重申美国渴望看到各种族武装力量之间实现停火，以及美国有意向有需要的族群提供人道主义支持<sup>⑦</sup>。但是，国会却避免说出如此高调的“外交辞令”。议员们不断批评接触政策缺乏进展，抱怨

<sup>①</sup> Angshuman Choudhury, “What Tillerson’s Myanmar Visit Means”, *The Diplomat*, November 22, 2017, <https://thediplomat.com/2017/11/what-tillersons-myanmar-visit-means/>

<sup>②</sup> David Steinberg, “The United States and Burma/Myanmar: A ‘Boutique Issue’?”, *International Affairs*, Vol. 86, No. 1, 2010, pp. 175–194.

<sup>③</sup> Jürgen Haacke, “Myanmar: Now a Site for Sino-US Geopolitical Competition?”, LSE Research Online, LSE IDEAS, London School of Economics and Political Science, 2012, p. 54.

<sup>④</sup> 杜兰 《美国调整缅甸政策及其制约因素》，《国际问题研究》2012年第2期。

<sup>⑤</sup> Lynn Kuok, “Promoting Peace in Myanmar: U. S. Interests and Role”, A Report of the CSIS Sumitro Chair for Southeast Asia Studies, May 2014, p. 5.

<sup>⑥</sup> 杜兰 《美国对缅甸政策正面临新选择》，《当代世界》2014年第11期。

<sup>⑦</sup> U. S. Department of State, “Efforts to Address Burma’s Rakhine State Crisis”, November 22, 2017, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2017/11/275848.htm>

民盟政府在和平对话中表现不尽如人意，容忍甚至支持缅甸军方在罗兴亚地区及其他民地武活跃的省份的暴力行动，并判处了两位报道针对罗兴亚人的“确切的暴行”的新闻记者有罪<sup>①</sup>。由于在罗兴亚人危机上没有收到满意的答卷，在国会的主导下，美国对缅甸的制裁有扩大之势，美缅关系受到越来越多的限制。第 116 届国会在年度拨款法案中退回到 2012 财年的水平，《2019 财年合并拨款法》（*Consolidated Appropriations Act, 2019*）和《2020 财年追加合并拨款法》（*Further Consolidated Appropriation Act, 2020*）从立法层面对美国针对缅甸的双边、多边和国家安全援助进行了限制。另外三个法案《缅甸法案》（*Burma Unified through Rigorous Military Accountability Act of 2019* 或 *BURMA Act of 2019*）、《缅甸人权与自由法案》（*Burma Human Rights and Freedom Act of 2019*）和《允许罗兴亚人平安回归缅甸法案》（*Allowing for the Safe Return of Rohingyas to Burma Act of 2019*）一旦通过，将重新规划美国对缅政策，并对美缅双边关系施加更加大限制<sup>②</sup>。

2021 年 2 月，缅甸国内局势的发展似乎再次印证了国会的观点——缅甸的“民主化”进程没有改善到足以让美国放弃制裁的程度。可以想见，在当前缅甸国内政治现状的束缚下，国会再次主导美国对缅政策的主要方面，通过各类法案，包括年度国防授权法案和拨款法案，对美缅关系进行限制。鉴于接触无效的“前车之鉴”，总统和行政部门在对缅政策上将面临来自国会的更多、更有力的质疑和牵制，美缅关系难免泥足深陷、步履维艰。

### 三 拜登政府对缅甸政策的“两难”

2021 年 1 月，拜登政府一上任便重新开启了对缅甸的制裁政策。但是，在各种深层次因素的持续影响下，此次制裁举措显然无法完全回到 2008 年前的孤立与严格限制状态。拜登政府是否基于民主党对价值观的重视给予缅甸国内局势更多的意识形态关注，或是借助更宏大的“印太战略”，包括与中国竞争的视角规划对缅政策，亦或与国会相互掣肘还是更为步调一致，仍然是个未知数。毋宁说，多种因素相互牵绊、对冲，而非补充、协调，导致拜登政府对缅政策深陷制裁与接触的“两难”困境，美国政策选择空间正在变小。

<sup>①</sup> 关于国会对于缅甸国内和平对话进展的诸多不满，可参见 U. S. Congressional Research Service, “Burma’s Prospects for Peace in 2019”, June 19, 2019, [https://www.everycrsreport.com/files/2019-06-19\\_IF11081\\_83ca7976259b97d081ab159a816df0d193e3c4e3.pdf](https://www.everycrsreport.com/files/2019-06-19_IF11081_83ca7976259b97d081ab159a816df0d193e3c4e3.pdf); U. S. Congressional Research Service, “Burma’s Political Prisoners and U. S. Policy”, May 26, 2020, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44804/10>

<sup>②</sup> U. S. Congressional Research Service, “U. S. Restrictions on Relations with Burma”, January 12, 2021, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44570>

第一，制裁政策的实施因意识形态诉求与地缘政治竞争彼此制衡而收效甚微。总体来看，在美国对缅政策的考虑中，地缘政治和民主输出是一对互动十分紧密的决策变量，其目的无疑都是为了维持美国的地区霸权。缅甸军政府的统治被认为是对美国“口头支持”民主的极大“讽刺”。面对缅甸的政局变化，拜登政府的本能反应就是通过孤立与制裁，迫使缅甸军方放弃已经到手的“成果”。但是，历史已经证明，对军队的严格制裁会起到加强中国在缅甸的影响力的作用，同时减小改变（缅甸）行为方式的可能性<sup>①</sup>。制裁可能进一步加深缅甸对中国的依赖，使美国在中南半岛甚至东南亚的地缘竞争中处于劣势。

在美国寻求制裁和推翻缅甸军事政权的几十年间，中国逐渐成为缅甸最大的外国投资者、关键的贸易伙伴和最重要的金融、技术来源，也是缅甸在国际社会和联合国的最大外交支持者<sup>②</sup>。中国的影响力在美缅关系恢复后非但没有减弱反而更加强大，尤其是在重点经济领域内<sup>③</sup>。2016年后，昂山素季和民盟政府并没有倒向西方成为美国利益的代理人，相反却在经济发展与族群和解问题上与中国越走越近。与其前任一样，拜登政府将中国看作是美国在亚洲利益的重大战略挑战，而中国一直是，甚至将在更大程度上是影响缅甸发展的最重要的外部大国。显然，中国在美国对缅甸的利益计算中的角色将特别突出<sup>④</sup>。

无论美国是以制裁相要挟还是用接触来鼓励，缅甸政府终将以自身对国家利益的判断来规划缅甸与大国的关系。缅甸一贯奉行不结盟原则和“大国平衡”外交战略<sup>⑤</sup>。客观地说，无论是军政府还是民盟，都无法忽视中国在缅甸经济和外交中的特殊地位，以及中缅地缘毗邻与两国历史和现实联系的结构成因，切断与中国的合作不符合缅甸的利益。主观而言，美国从制裁到接触再到制裁的政策波动，无法消除缅甸面临的发展困难和国内和平挑战，美缅双方在政治和军事领域长期存在的敌对记忆和不信任感也难消失殆尽。2021年军政府在重新执政后，曾表示有意与华盛顿开展对话，但军人集团的“原罪”使拜登政府无法重拾接触政策，而美国制裁与孤立政策的回归将可能促使缅甸在地缘政治与经济上

<sup>①</sup> “New U. S. Sanctions and Export Controls Target Military Behind Coup in Myanmar”, February 16, 2021, <https://www.gibsondunn.com/new-us-sanctions-and-export-controls-target-military-behind-coup-in-myanmar/>

<sup>②</sup> Jürgen Haacke, “Myanmar: Now a Site for Sino-US Geopolitical Competition?”, LSE Research Online, LSE IDEAS, London School of Economics and Political Science, 2012, p. 53.

<sup>③</sup> 陈飞羽、罗圣荣《美国重返亚太与中缅关系》，《东南亚纵横》2017年第3期。

<sup>④</sup> Robert Sutter, “The United States and the Myanmar Crisis: Broad Interests, Constricted Responses”, June 14, 2021, <https://fulcrum.sg/the-united-states-and-the-myanmar-crisis-broad-interests-constricted-responses/>

<sup>⑤</sup> 关于缅甸不结盟外交的历史演进，详见范宏伟、邹一静《缅甸中立外交政策传统的形成与原因》，《厦门大学学报（哲学社会科学版）》2018年第6期。

再度借重中国，从而在其战略利益与价值观诉求之间制造落差和张力。

第二，接触政策的遗产影响到拜登政府制裁政策的效果。正如硬币的两面，务实性接触政策的“非美国期待”后果将在拜登的对缅政策中显露无遗。一是近年来缅甸国际接触的增多导致美国制裁的国际动员能力下降。正如有关分析指出，美缅关系正常化有利于缅甸创造一种更加平衡的对外关系<sup>①</sup>。美缅关系转圜后，缅甸不再以一种“流氓国家”的形象出现在地区和国际社会中，那些之前受到美国压力对军政府实行强硬政策的国家也在重新考虑它们与缅甸的关系。日本、韩国、欧盟等在缅甸的经济援助项目蓬勃发展，国际货币基金组织、世界银行、联合国开发计划署进入缅甸，开展调研和实施各类援助项目<sup>②</sup>。当前，这种国际接触反而成了拜登政府新的对缅制裁政策的漏洞。面对缅甸政局变化，拜登政府反复强调需要一种多边反应来予以应对，但是，国家经济利益有时候能够制约即便是最亲密的盟友配合美国政策的意愿。日本长期以来是缅甸主要的外资来源之一，与缅甸有着密切的经济联系，近年来在缅甸累积了大量的直接投资和建设项目。事件发生后，日本发表简短声明，表达了“严重关切”<sup>③</sup>，但一直没有宣布对缅甸贸易施加限制，而日本的私人企业在缅甸的经济活动则更加不受政府的约束。如何让日本加入制裁缅甸的行列，对拜登政府来说仍然是个难题。

二是美缅关系的发展加强了军人集团的实力，使拜登政府的制裁政策更加乏力无效。2011—2015年间，缅甸发生的政治改革既是军事领导人按照自我制定的行动蓝图——缅甸前总理钦纽（Khin Nyunt）2003年8月宣布的“七步走路线图”和军事领导人起草的2008年宪法——进行的，也是军事集团强势参与的结果。从政治上看，它是一种在军人政治家领导下施行的“有纪律的民主”<sup>④</sup>。从经济上看，军方通过缅甸经济公司和缅甸联邦经济控股有限公司等实体控制了缅甸经济要害部门，包括大部分国家自然资源。美国对缅甸的贸易和投资必须通过这些机构才能进行，而缅甸的经济发展在一定程度上加强了缅甸军人集团的实力、能力和社会影响力。军人所有的商业实体大部分都集中于国内市场或是依赖对其邻国的资源出口，因此不太可能被西方的制裁所伤害，制裁甚至只会加强军事精英的财政优势。加诸于缅甸的商业制裁，比如交易规则的复杂化和额外的交易成本，只可能有利于军事集团及其所偏爱的商业伙伴——即有着垄断特权和国

① Bertil Lintner, “Realpolitik and the Myanmar Spring”, *Foreign Policy*, December 30, 2011.

② 姚颖 《美国如何关注缅甸与现实中的美缅关系》，《世界知识》2016年第17期。

③ Ministry of Foreign Affairs of Japan, “The Internal Situation in Myanmar (Statement by Foreign Minister MOTEGI Toshimitsu)”, February 1, 2021, [https://www.mofa.go.jp/press/release/press3e\\_000161.html](https://www.mofa.go.jp/press/release/press3e_000161.html)

④ Andrew Selth, “Will Aung San Suu Kyi Be President? Odds Are Lengthening”, June 30, 2014, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpretor/will-aung-san-suu-kyi-be-president-odds-are-lengthening>; 杜兰 《美国对缅甸政策正面临新选择》，《当代世界》2014年第11期。

际联系的公司。这些公司能够设法绕过制裁，赚取更多的边际收益，消化掉更高的交易成本，而它们恰恰是拜登政府制裁措施所针对的实体<sup>①</sup>。

第三，美国与东盟的关系再次成为拜登政府缅甸政策的掣肘。从解决问题的理念上看，美国与东盟分歧依旧。缅甸政局变动后，东盟始终强调以对话的方式解决问题，并将缅甸政局变化定义为其“内政”。而东盟一贯抱持不干涉成员国内政的原则，尽可能不参与成员国的内部政治事务。尽管东盟国家因担心拜登政府对缅制裁将再次影响美国与东盟的关系，纷纷呼吁各方克制，但绝口不提所谓“民主”“民选”等词汇，而不断强调不干涉内政的原则和以对话方式解决危机，并且接纳缅甸军方参加2021年3月2日举行的东盟国家外长会议<sup>②</sup>。对于是否要采取更加强硬的行动来反对一个成员国（缅甸），东盟成员国仍存在分歧。可以肯定的是，与过去一样，美国对缅甸的制裁政策很难得到东盟的集体性支持。

美国与东盟的沟通也不顺畅，双方缺乏相互理解。东盟正在竭尽全力维持自身在处理缅甸危机中的中心地位，拜登政府也表示支持东盟停止暴力和调解危机的努力，这与美国政府历来在关于东南亚和印太政策的文件中所表达的支持东盟中心地位的政策立场一致。但在实践中，比起对日、韩、加、澳等关键盟友，甚至对印度外交关系的护持，拜登政府并没有对东盟倾注足够的注意力，与东盟单个成员国的协商也相当不足<sup>③</sup>。2021年4月24日东盟特别峰会达成关于缅甸问题的“五点共识”后，美国就不断对东盟施加压力，在拜登政府与东盟的第一次外长峰会上，国务卿布林肯（Antony Blinken）更是直接敦促东盟“立即行动”落实“五点共识”<sup>④</sup>。这一要求显然过于苛刻，超出了东盟的能力范围。许多东南亚国家都担心拜登政府“向后学习”，在缅甸问题上走上一条与过去一模一样的老路<sup>⑤</sup>。

综括拜登政府对缅政策的“两难”困境，可以发现，美国对缅政策调整的

① 相关内容详见 International Crisis Group, “Myanmar’s Post-Election Landscape”, Briefing No. 118/Asia, March 7, 2011, <https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/myanmar/myanmar-s-post-election-landscape>

② Niniek Karmini, “Southeast Asian Nations Urge Halt to Violence in Myanmar”, March 2, 2021, <https://apnews.com/article/aung-san-su-kyi-brunei-global-trade-myanmar-indonesia-e7de1f683b25210729239ee79533feb1>

③ “Biden Leaves ASEAN in the Diplomatic Cold”, June 1, 2021, <https://asiatimes.com/2021/06/biden-leaves-asean-in-the-diplomatic-cold/>

④ U. S. Department of State, “Secretary Blinken’s Meeting with ASEAN Foreign Ministers and the ASEAN Secretary General”, July 13, 2021, <https://www.state.gov/secretary-blinkens-meeting-with-asean-foreign-ministers-and-the-asean-secretary-general>

⑤ Robert Sutter, “The United States and the Myanmar Crisis: Broad Interests, Constricted Responses”, June 14, 2021, <https://fulcrum.sg/the-united-states-and-the-myanmar-crisis-broad-interests-constricted-responses/>

空间日益缩窄。范围广泛的经济制裁将更多地伤害人民而非政权，而针对性制裁则收效甚微。与罗兴亚人危机发生后美国力图将制裁和限制措施局限于军政府一样，拜登政府也意识到在制裁负有责任的军事集团的同时不应给人民和经济造成伤害，故而宣布将继续支持那些直接让缅甸人民受益的项目<sup>①</sup>。然而，知易行难。军人掌握着国家经济的重要命脉，对军人集团的制裁不可避免地影响到国家经济。更重要的是，在“接触”与“制裁”之间的任意摇摆，已经使美国的任何政策都失去了缅甸国内的民众支持和精英推动。

一方面，罗兴亚人危机暴露出美缅关系发展的极限，并在很大程度上成为缅甸对美国政策不满的一个缩影。美国在危机爆发后对缅甸频频施加制裁，已经在缅甸政府官员、知识精英和一般民众中激发了强烈的“反美情绪”<sup>②</sup>，而他们中的很多人罗兴亚人并无关系。尤其是缅甸军队、青年和其他民族主义者，对美国对缅甸国内事务赤裸裸的干涉相当反感，拜登政府的任何缅甸政策都将面临民众基础更加薄弱的窘境。另一方面，昂山素季的民主人设已经崩塌，民主的象征意义不复存在。尽管有学者建议，美国以及国际社会任何行为都不应以牺牲昂山素季在民选政府中的影响力为代价<sup>③</sup>，但是，西方人的优越感使得美国对缅甸民族主义不予理解，也不愿意理解。昂山素季不能按照西方的民主路线图处理罗兴亚人危机，最终导致美欧西方国家对她的厌弃。缺失了昂山素季这样一个不可替代的联系者，今天的美国对缅甸政策失去了与民众和基层社会的必要联系。

2008年前美国对缅甸的制裁在触发缅甸改革进程上并未发挥积极作用，2021年后拜登政府对缅甸的制裁面临着更深层次影响因素的掣肘，由此不可避免地走入“两难”境地。这种“两难”将如何影响美国对缅政策以及引发缅甸何种行为变化，进而影响更加广泛的地区关系的未来走向，仍然有待观察。但可以肯定的是，美国对缅甸政策再一次陷入左右为难的困境，政策运作空间进一步被压缩。无论是更加严格、广泛的制裁政策，还是所谓的对特定军事人物和集团的针对性限制，从历史和现实来看都将缺乏实效。而务实性接触的再次回归，由于美国国内因素的制约以及缅甸国内对美国政策摇摆不定而产生的厌倦和反感，并不具备实现的前提条件。总之，在僵化的意识形态诉求、战略竞争考虑，以及国内政治的掣肘下，美国对缅政策缺乏足够的政策辩论和反思。如果说拜登政府

① International Crisis Group, “Responding to the Myanmar Coup”, Briefing No. 166/Asia, February 16, 2021, <https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/myanmar/b166-responding-myanmar-coup>

② Lynn Kuok, “Promoting Peace in Myanmar: U. S. interests and Role”, A Report of the CSIS Sumitro Chair for Southeast Asia Studies, May 2014, pp. 2, 5.

③ Olivia Enos, “Crafting a Successful U. S. Strategy toward Burma: Beyond the Rohingya Crisis”, March 8, 2018, <https://www.heritage.org/global-politics/report/crafting-successful-us-strategy-toward-burma-beyond-the-rohingya-crisis>

的对外政策在很多方面回归了民主党传统的多边主义路线，那么它在缅甸问题上却恰恰与奥巴马政府分道扬镳，且政策效果很难与后者相提并论。

## 结 论

2008年后美国对缅甸政策游走于“制裁”与“接触”之间，并数次切换，其中的深层次动因已然可见，并将继续影响未来美国的政策选择。拜登政府重回制裁政策一端，但时移势易，“两难”困境使得制裁政策注定无法达到其所宣称的目的。同时，对聚焦于内政外交要务的拜登政府而言，即使缅甸问题仍是美国政策中的“时髦”议题，一些议员或非政府组织对此激情满满，拜登政府也无法确保投入足够的政治资源解决缅甸政策中的“两难”，毕竟这不是一个事关美国核心国家利益的重大问题。这也意味着行政与立法部门在此问题上无法进行充分的沟通与协商，更何况制裁政策的伤害性和有效性之间的微妙平衡也不是任何一届美国政府能轻易驾驭的。如果美国依然无法以一种谦卑的姿态和历史的视角来认知外部行为体在缅甸国内事务中的局限性，那么，此次拜登政府的政策调整必定是艰难且缺乏成效的。

中国作为缅甸的重要邻邦，也是地区和平与稳定的中坚力量，面对美国对缅甸政策无力乏效并再次陷入困境的现状，理应肩负起维护中缅关系大局及两国人民福祉的使命。从中缅关系的大局来看，此次变局在某种程度上是历史的重演。自1988年军政府执政以来，美国及西方社会对缅甸的制裁一直存在，而中缅关系却取得了长足的进展，高层对话和沟通渠道一直通畅，经贸投资关系进一步深入发展，两国的“胞波”情谊更是源远流长。2020年初，习近平主席对缅甸进行了重大国事访问，使新时代的中缅关系历久弥坚、未来可期。从两国人民的福祉来看，中缅经济走廊、油气管道建设、水电站项目以及多个产业园区建设的推进，以当地经济与社会可持续发展的需求为目标，有助于促进中缅之间形成成熟和完整的生产链、供应链，加深两国经济上的相互依赖，为缅甸人民提供经济繁荣和社会稳定的基础。面对国际社会的风风雨雨和美国政策的起起落落，唯有坚守“亲、诚、惠、荣”的周边外交原则，将缅甸人民的利益和中缅友谊放在首位，才能使中缅关系行稳致远。

【责任编辑：吴宏娟】

The strategy of South Asia constitutes the basis of India's "eastward". "Look East" to "East Act" reflects the change of India's mentality and behavior in "eastward", while the "Indo-Pacific Strategy" further defines the strategic form and content of India's "eastward". The strategic logic of India's "eastward" consists of general strategic logic and special strategic logic, the fundamental purpose of which is to serve India's goal of becoming a world power. Under the joint promotion of them, the strategic logic of India's "eastward" has undergone remarkable changes, especially from universal exclusivity to specific exclusivity, from economic dominance to security construction, from non-alliance to alliance actors, and from regional power to global power. The impact of India's "eastward" on China is obvious, and its logic determines that the level of mutual trust in Sino-Indian relations will remain very low for a long time, even at a deficit level, and that it will put pressure on China in terms of geopolitical security.

**【Keywords】** India's "Eastward"; Strategic Logic; South Asian Regional Strategy; Indo-Pacific Strategy; Sino-Indian Relations

**【Author】** YANG Silin, Research Fellow, Yunnan Academy of Social Sciences, Kunming, China

### **Engagement or Sanction: The Dilemmas of US Policy toward Myanmar**

LIU Aming

**【Abstract】** At the beginning of the 21st century, it has a series of ups and downs in U. S. policy toward Myanmar. Recognizing the failure of sanctions, the U. S. could fully warm up its relationship to Myanmar with pragmatic engagement, but then the U. S. adopted targeted sanctions against specific groups and targets in Myanmar until the current return to the "baton" of comprehensive sanctions. Now, the US Myanmar policy in the Biden administration is seemingly "back the history" as returning to the overwhelming sanctions. The U. S. policy on Myanmar has wavered between "sanctions" and "engagement", and a mix of "incomplete sanctions + incomplete engagement" has been part of its policy adjustments. There are some factors which are existing in US policy decision-making considerations in a long-run, and will bring increasingly serious policy dilemmas to the Biden administration. They are hard to be addressed and so that constraining the future US Myanmar policy adjustment and alternatives. Faced with the turbulent changes in China's periphery, China should actively seek to expand its neighboring diplomacy to ensure a stable development of China-Myanmar relations.

**【Keywords】** U. S. -Myanmar Relations; Pragmatic Engagement; Sanction; The Biden Administration; China-Myanmar Relations

【Author】 LIU Aming, Research Fellow, Shanghai Academy of Social Sciences, Shanghai, China

**The Internal Contradictions in Asymmetric Alliance and the Transformation of the U. S. -Philippines Relations—Focusing on the Changes of the Philippines’ Policy towards the U. S.**

ZHONG Zhenming & GUAN Mengrui

【Abstract】 Asymmetric alliance is the normal state of many bilateral or multilateral alliances, and the weaker party in an asymmetric alliance usually relies on the protection of the larger alliance power due to its limited strength and security needs. Therefore, the smaller state normally chooses to follow the international behavior of the larger state. However, the history and reality of international politics has repeatedly shown that a smaller state in asymmetric alliance may also take diplomatic alienation against its more powerful allies, which is totally contrary to conventional cognition, that is, there may be deeper problems within asymmetric alliances than conventional conflicts. This paper analyzes the phenomenon of “diplomatic alienation” of small states from large states within asymmetric alliances at three levels: strategic disagreements, differences in benefits and needs among allies, internal changes in the allies themselves, and the weakening of external threats to the alliance. At the same time, it further analyzes the explanatory power of the above three influences in the context of the adjustment of the U. S. -Philippine alliance and the interaction between the U. S. and the Philippines in the South China Sea issue, and points out the challenges faced by the U. S. -Philippine relationship in overcoming these contradictions, as well as the conditions under which such internal alliance contradictions can be mitigated and resolved.

【Keywords】 Asymmetric Alliance; Small State in Alliance; Diplomatic Alienation; U. S. -Philippines Relations; The South China Sea Issue

【Authors】 ZHONG Zhenming, Professor, School of Political Science & International Relations, Tongji University, Shanghai, China; GUAN Mengrui, Master Degree Candidate, School of Political Science & International Relations, Tongji University, Shanghai, China

**From Bilateral to Multilateral: The COVID-19 Vaccine Cooperation Between China and Southeast Asian Countries**

PAN Yue

【Abstract】 China attaches great importance to developing relations with Southeast Asian countries, and has always regarded Southeast Asia as the priority direction of neighboring diplomacy. Southeast Asia has become a key area for China’s vaccine overseas promotion. China’s COVID-19 vaccine is the vaccine that most Southeast Asian countries can obtain in