

中美在缅甸的地缘政治竞争

□[英]尤尔根·哈克 著 王梓元 译

摘 要:1988 年缅甸发生军事政变,军政府掌握国家政权。美国试图采取措施恢复缅甸的民主,促使昂山素季及“全国民主同盟”(National League for Democracy)上台,例如美国对缅甸实施禁运,要求缅甸政府与反对派进行实质性对话。2011 年缅甸国家和平与发展委员会(the State Peace and Development Council)宣布将政权移交新政府。虽然美国对缅甸有着强大的压力,但是却无法使缅甸向美国屈服,加之中国在缅甸的影响力,中美之间可能会在缅甸展开地缘政治竞争。本文评估了美国的政策对于缅甸的影响,探究中国在缅甸的战略目标以及对美缅关系深化发展的可能反应,思考符合缅甸传统的美缅关系改善方式,以及中美竞争对缅甸所造成的影响。

关键词:中国;美国;缅甸;地缘政治

作者简介:尤尔根·哈克,伦敦经济学院国际关系学系副教授;王梓元,伦敦经济学院国际关系学系博士研究生。

2009 年,刚刚上台的奥巴马政府开始全面重新评估对缅甸的政策,这项评估最终致使美国采取了更为务实且不进行原则性妥协的接触政策。这一政策变化涉及在保持现行制裁的同时,开始同缅甸的高层展开对话。虽然在此之后昂山素季很快被解除软禁,但这一政策变化在两年内并未收到重要的成效。不过,华盛顿与内比都在两年前小心开始的缓和还是为双方发展更加友善的关系铺平了道路。在 2011 年 3 月

下旬前任总理吴登盛成为新总统之后的数月内,双方的关系开始改善。从2011年中期以后,新的文官政府开启了全国和解的政策,这一政策在诸多方面都满足了美国的要求和愿望。

有趣的是,正当美国的东南亚政策被广泛视为针对中国之时,奥巴马政府强调其务实政策从根本上支持缅甸的民主、人权、社会安定以及更大的繁荣,而非针对中国。正如前国务卿希拉里·克林顿所说:“我们不反对其他任何国家,我们只支持这个国家(即缅甸)……正如我在特别向总统以及两位发言人所说的那样,我们欢迎中国和她的邻国建立积极和富有建设性的关系……所以从我们的角度来看,我们并不将此(即与缅甸改善关系)视作与中国的竞争。”^①

在重视这一声明中所体现的美国对缅甸政策目标的条件下,本文将考察中美间地缘政治上的竞争究竟将在哪些方面可能在缅甸上演。我们的讨论将分为三步。首先,鉴于美国在亚太区域更加广阔的战略和政策,我们将评估美国所宣布的政策是否充分表达了支持其缅甸政策的理由。其次,本文将探究中国在缅甸的目标,以及北京对华盛顿试图恢复与深化同内比都关系的反应。最后,本文将分析符合缅甸传统的内比都同华盛顿关系改善的外交方式,以及中美竞争对缅甸所造成的影响。

一 奥巴马政府对缅甸的政策目标

促进缅甸民主化是历任美国政府的重要目标。然而,2009年美国采纳了务实接触政策。这一转变无异于承认,单纯依靠制裁以求在缅甸实现政治变革的策略是徒劳无功的,为实现其目标必须要采纳更好的政策手段。在奥巴马任期内,对话成为制裁的重要补充。特别是国务院官员在努力开启缅甸新的政治进程中发挥了重要作用。这些官员对内比都传达了美国的期待,其中包括可以推动双边关系发展的必要步骤和改革措施。他们还与昂山素季就政治发展和她可能在缅甸政治转型和(前)军政府高层世代交替背景下面临的选择保持了密切的互动。同时,美国官员还在昂山素季对于如何处理同前军事领导人的关系上扮演了重要角色。这些领导人在现文官政府中已身居高位。美国官员还同样与缅甸政府和各族群讨论了全国和解的事宜。

除了在缅甸促进政治自由和民主治理之外,美国所采取的更加务实的缅甸政策还有其他的目标,其中包括加强美国同东盟的关系。尽管小布什政府从未

^① Hillary Rodham Clinton, Press Availability in Nay Pyi Taw, www.state.gov/secretary/rm/2011/12/177994.htm.

忽视东南亚,但华盛顿由于专注于在伊拉克和阿富汗的军事行动而不利于同东盟的关系。美国国内的批评者们早已指出美国的政策转移会为美国的经济、政治与安全利益带来风险,他们还呼吁出台全面的东盟战略以承认东南亚在全球贸易中的利益以及该地区在全球安全对话中的重要作用。奥巴马政策团队还认为,小布什在缅甸政策上的强硬立场在一定程度上为华盛顿同东盟的关系带来了麻烦,因为华盛顿曾对东盟施压来推动缅甸国内的政治变革。尽管美国促进这样的变革也得到了该区域内一些国家的认可,但东盟各国政府总体上认为以制裁和排挤缅甸为主的政策会得不偿失。他们更倾向于从经济和外交上进行接触。从东南亚国家的角度来看,华盛顿正准备利用其同东盟的纽带来要挟缅甸这一点令人担忧。当华盛顿面对这样的看法,尤其这种看法来自东盟内部时,其必须有所回应。因此,可以将美国重估对缅政策和决定开启更为务实的政策看作不仅是要推动美缅关系的发展,而且是要重塑美国与东盟的纽带。东盟各国欢迎这样的姿态。

然而,对奥巴马政府加强同东盟组织及其内部国家纽带的关注不能脱离中国崛起并深化同东南亚的关系这一背景。自从中国—东盟自由贸易区成立以及北京对东南亚大陆国家(尤其是缅甸)提供援助以来,中国已经极大地改善了同东盟国家的关系。^① 甚至菲律宾和印尼都受到中国的“魅力攻势”以及经济红利的感召。

诚然,美国在某些时候大体上欢迎中国日益提升的地位和影响力。然而,华盛顿同样对中国日益增长的军事力量忧心忡忡并试图通过塑造中国的外部环境——尤其是加强同盟国以及友邦的关系——来影响北京的政策选项。在2005年,小布什政府提出中国须在区域内和国际社会成为一个负责任大国,同时提防中国拒绝承担其国际责任的后果。奥巴马政府采取了类似的官方立场,强调“战略再保证”(strategic reassurances)的需要并继续着“制衡”与“接触”的双重政策。

奥巴马政府不仅准备要抗衡中国早前在东南亚展开的魅力攻势,并且还准备应对在其看来中国在南海问题上所展示的“强势”姿态。对这一问题,奥巴马政府强调自由航运的重要性,并从外交上挑战北京在南海的行动和主张。2011年11月,希拉里·克林顿就明确指出,尽管华盛顿不对任何领土争端表态,但

^① 参见 Bronson Percival, *The Dragon Looks South: China and Southeast Asia in the New Century*, Westport, CONN: Praeger Security International, 2007; Robert G. Sutter, *China's Rise in Asia: Promises and Perils*, Lanham, MD: Rowan & Littlefield, 2005。

是争端的各方都不得以诉诸威吓与胁迫为手段。^① 同月,美国宣布轮换 2500 人的分队到澳大利亚达尔文港。

显而易见,奥巴马政府继续强调其想要与北京建立“坚实稳步的伙伴关系”(strong progressive partnership),并同时声称美国“在未来数十年注定要在亚太地区扮演强大、关键和首要的角色”。^② 为确保美国在亚太的领导角色,奥巴马政府确立了六条行动原则:①加强双边安全同盟;②加深美国同崛起大国的一般关系;③与区域内多边机构建立纽带;④扩大贸易和投资;⑤广泛强化美国的军事存在;⑥促进民主和人权。

这六项原则构成了我们通常所讲的美国重返亚太。在实质操作上,这里涉及促进跨太平洋伙伴关系和加入东亚峰会。然而,希拉里所谓的“前沿部署外交”(forward-deployed diplomacy)意图“在每一个国家、亚太区域内的每一个角落全方位运用美国的外交资源”^③。这些试图促进地区安全与繁荣的努力又得到了美国军方“再平衡”(rebalancing)战略的巩固。^④ 换言之,美国军方的任务是支持自由和开放的贸易、法治以及自由出入公海、领空、外太空和网络空间,并在不使用武力及强制的前提下解决冲突。为实现这一任务,国防部长帕内塔已宣布了“一系列持续的投资和战略决策来加强我们在亚太地区的军事实力”^⑤。

奥巴马政府中的一些人坚持认为,他们的目标是改进中美之间的“战略互信”。然而,人们很难相信其中不存在难以克服的信任危机。中国分析家也逐渐认为美国开始远离“战略模糊”(strategic ambiguity)并逐渐采取遏制战略。^⑥

在中美关系这一大背景下,虽然美国新出台的缅甸政策依然旨在促进民主治理和全国和解,但是奥巴马政府从最初就将中国考虑在内。美国政府官员早先涉缅声明并不完全承认这一点,尽管美国两党长期以来一直支持缅甸的政治改革。然而,奥巴马政府更广阔的战略勾画支持了这一假设。此外,值得回顾

① Paul Eckert and Manuel Mogato, Clinton warns against intimidation in South China Sea, www.reuters.com/article/2011/11/16/us-phillippines-clinton-idUSTRE7AF0JZ20111116.

② Kurt Campbell, US Engagement in Asia, Remarks at the Institute of Security and International Studies, Chulalongkorn University, Bangkok, 10 October, 2011.

③ Hillary Rodham Clinton, America's Pacific Century, Remarks at the East-West Center, Honolulu, 10 November, 2011.

④ US Department of Defense, *Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, January 2012.

⑤ Leon Panetta, "The US Rebalance Towards the Asia-Pacific", 11th IISS Asian Security Summit, Shangri-La Dialogue, June 2, 2012.

⑥ Lanxin Xiang, "China and the Pivot", *Survival*, Vol. 54, No. 5, 2012, p. 117.

的是,长期致力于调整美国对缅甸政策的助理国务卿坎贝尔(Kurt Campbell),不仅在加入奥巴马政府之前就广泛关注中国崛起和亚洲力量平衡的问题,同时也在美国重新调整亚太地缘战略中发挥着核心作用。与之相似的是米歇尔(Derek Mitchell),他曾在2011年任缅甸特殊代表和政策协调员,后来又成为驻缅甸大使。此人不仅对缅甸保持长期的兴趣,而且还以其丰富的东南亚和亚太地区知识以及政策建言而著称。

二 中国的缅甸政策

在邓小平的改革开放政策背景下,中国的政策顾问们自20世纪80年代初就在强调缅甸在地缘政治上的重要性。然而,直到本世纪初,中缅才在诸如途经缅甸的石油和天然气管道等基础设施项目上达成一致。如今,中国国有企业正倾力投资缅甸的天然资源开发。政治上,中国政府继续颂扬在20世纪50年代与缅甸之间建立的“兄弟情义”(paukphaw),同时中国领导人也基本上理解缅甸军人领袖们根深蒂固的民族主义和他们开展多重外交的意向。

根据坊间的证据,中国分析家认识到,内比都把2009年出台的美国对缅甸政策评估看作是对缅甸开放的新的外交空间。事实上,中国政府也欢迎奥巴马政府的务实接触政策;早在2007年,中国政府还曾推动过缅甸与美国官员的对话,但未能成功。然而,最新的事态发展则让北京感到不安和忧虑——其中尤为突出的是美国主导了缅甸突如其来的政治与经济改革,以及吴登盛与奥巴马政府之间联系的迅速加强。

在几届美国政府都试图打破军人政权的政治意志的数十年内,中国逐渐成为缅甸最大的外汇投资者、关键的贸易伙伴和十分重要的金融与专业技术来源。2009年美国对缅甸政策评估的结果并没有直接威胁到中国对缅甸的结构性地位。中国决策者也理应认识到,只要缅甸联邦国家和平与发展委员会继续掌权,美国的政策调整无论对美缅关系还是对缅甸的国内政治的影响都微乎其微。

尽管昂山素季在2010年11月获释以及国际上呼吁政治变革的声音高涨,中国政府仍期待着在2011年3月末缅甸政治变革之后,缅甸的事态还能像往常一样。的确,缅甸联邦国家和平与发展委员会在2010年备受批评的选举中获得压倒性胜利,随后权力又转移到新一代年轻军官手中,长期任总理的吴登盛又继任总统,这一切事实都使得北京最初相信,至少在全国和解和政治改革的议题上,内比都的新政府不会偏离之前的政策。但是随着更具合法性的民选政府上台,中国也开始了对这个全面战略合作伙伴的重新评估。吴登盛在2011

年5月作为总统首次访华期间,中缅两国已就这一问题达成共识。

在北京看来,这一关系将建立在与内比都已有的经济与政治关系之上,并加强这些关系。在2006—2007年间,当美英声称缅甸正对地区的和平与稳定构成威胁时,中国为内比都提供了重要的外交保护。这一保护最终上升到了2007年中俄在联合国安理会双双否决英美提交的制裁决议。中国在投否决票之后承受了来自美国巨大的外交压力。北京期望的不过是加快军方向民主制度过渡的政治进程,而非对美国呼吁的制裁和加大国际压力表示默许。对缅甸军政府的支持反映了缅甸政治稳定对中国的长期利益所在。对于毗邻缅甸的中国省份云南以及中国政府来说,这里还存在着包括边境安全、中国投资的安全、在未来建设从孟加拉湾到云南的石油和天然气管道等具体利益。

此外,从某种意义上说,中国推动的全面战略合作伙伴关系并不值得大书特书——因为北京早已同周边的东南亚和其他国家建立了相似的伙伴关系。然而,积极的双边外交也反映出中国领导人对扩大中缅迄今为止有限的军事合作持有浓厚的兴趣。

中国对军事合作的期望看上去来自维持通往孟加拉湾的战略利益,北京的长期目标是发展在印度洋上的军事存在。2011年7月,中国外长杨洁篪在东盟地区论坛系列外长会议期间,会见了缅甸外长吴温纳貌伦,强调中缅两国建立了全面战略合作伙伴关系,中方愿同缅方保持高层接触,加强战略沟通,维护中缅关系的基础,全面推进合作。

自吴登盛在2011年5月访问北京以来,中国决策者很快发现中缅关系已经受到新政治趋势的影响。吴登盛在9月末中止了“中国电力投资集团公司”自2009年末开始大规模建设的缅甸北部密松水利工程,这一决定表面上看来是为了回应由昂山素季支持的国内反对声音,在西方国家看来,这一做法是在象征性地抵制中国对缅甸内政的影响。在北京看来,该决定对中缅总体关系和对中国在缅甸的其他投资都敲响了警钟。

自2011年8月以来,美缅关系改善的步伐超出了大多数人的预料。同年11月希拉里访问缅甸期间,华盛顿和内比都当时都让北京的官员对这一事态放心。不过,自那以后美缅之间的联系就持续加强,直至吴登盛在2012年访美。

中国政府或许会对缅甸扩大国际伙伴的努力表示理解,但即便如此,中国政府也无法接受华盛顿和内比都走向联合。然而经过一段时间之后,美国所寻求的依然只是有限的联合。当然,奥巴马政府的目标是同缅甸建立比越南更好的关系。中方很多人把美国对缅甸政策视作企图包围和遏制中国。从北京看来,迄今为止美缅双边关系的改变意味着中国同缅甸的合作关系将比预期的更为有限:政治军事合作是最易受到影响的领域,而与华盛顿关系正常化以后,缅

甸也可能从国际金融机构、日本和西方国家找到资本与技术的替代来源。

在美国热衷于改善同缅甸的关系之际,中国政府则公开声称其对于内比都未来外交取向的期待。譬如,2011年12月,在与缅甸总统吴登盛的会晤中,国务委员戴秉国宣布一个“和平、稳定和繁荣的缅甸符合中方利益”^①,中国领导人还呼吁增进两国的战略互信和改善双方的协调与合作。有人甚至还倡议加强中国共产党和缅甸联邦巩固与发展党(Union Solidarity and Development Party)之间的关系。

在言辞以外,中国还寻找具体措施与内比都重建互信并加深关系。譬如,中方支持缅甸政府和各武装族群的对话。相对于先前在2009年对军事和政治领袖彭家声的回应,中国在近期对克钦州难民的越界寻求庇护的行为表现得更为克制,中国政府对缅甸的经济改革和发展目标也表示了明确支持。当美国和欧洲还在辩论如何并且何时开始撤销对缅甸的制裁行动时,北京已明确重申呼吁西方国家解除制裁以促进缅甸的稳定和发展。与此同时,北京还在纽约倡导缅甸在联合国的“朋友团体”担负更具实效的角色以支持该国的经济发展。这些立场和倡议表明中国的决策者们不愿在政治上对华盛顿让步。这也意味着中美竞争正在上演。这将对缅甸外交产生怎样的影响呢?

三 缅甸的外交政策

缅甸领导人过去实行不结盟政策,以应对独立以来复杂的内外政治与安全压力。即便在不结盟政策下,中国依然在缅甸外交政策中占有特殊地位,这种地位在某种程度上表现在其强调的“兄弟情义”和和平共处五项原则上。即便在缅甸军政府执政时期,内比都虽在许多方面需要中国的支持与帮助,但缅甸仍奉行正式的不结盟政策,并在实践中对北京实行有限的联合。

虽然一方面利用着北京的外交保护,但是面对西方的制裁,在经济上对中国的依赖日益增长的状况仍让缅甸持民族主义立场的军方领导人感到忧虑。尽管缅甸军政府对同华盛顿对话的兴趣始于2007年9月政治路线图完成前后,他们还是难以通过改善与美国的关系来达到平衡同中国关系的目的,原因在于小布什政府的外交过于强硬。直到奥巴马政府对缅甸政策的重新评估以后,缅甸构建与美国新型关系的机会才出现。

对缅甸来说,与美国改善关系必然带来很多积极的结果。美国在缅甸投资已成为可能,这至少可以创造新的就业机会;就这一点而言,同样重要的是,以

^① “缅甸总统吴登盛会见戴秉国”,http://news.xinhuanet.com/2011-12/19/c_122448481.htm。

缅甸为产地的厂商可以向美国出口商品。此外,不断发展的美缅关系还将让缅甸的教育与制度实力以及社会资本蓬勃发展。双边及更广泛的国际援助也将到位,可以应对紧急的人道与发展问题。这样一来,吴登盛政府将更有可能成功应对国内长期存在的复杂紧急事态。

与华盛顿的新型关系不仅可以帮助缅甸现政府获得合法性,还可以使得缅甸摆脱在该地区乃至国际社会中的贱民形象。这还让缅甸有可能在更广阔的对外关系层面上寻求新的平衡。曾经在华盛顿的劝说或施压下对缅甸军政府采取强硬立场的国家现在可以重新考虑同内比都改善关系了。让人吃惊的是,日本计划未来同缅甸在经济合作上的规模是在此之前的军政府时期无法想象的,而该计划正是吴登盛政府鼓励推动的。同时,东盟的其他成员也热衷吸纳内比都,以加强东南亚地区主义,而在此前缅甸则遭受集体批评和孤立。很显然,缅甸看重东盟的政治功效,并已申请在2014年承担东盟主席国的任务。在新的军事合作进展上,缅甸将成为美国在亚太地区最大规模的多边演习——“金色眼镜蛇”军事演习的观察员。这一演习每年都在泰国进行,有多个东南亚和东北亚国家参与,其中包括印度尼西亚、马来西亚、新加坡、韩国和日本。

尽管取得了上述进展,美国依然很难指望缅甸会放弃其外交政策核心的不结盟原则。缅甸对外关系的再平衡与当代不结盟政策看上去完全一致。因此,其国内改革也并不意味着中国将不再在缅甸外交中扮演特殊角色。毕竟,中国是一个既存的合作伙伴和近邻。与中国决裂并不符合内比都的利益。

至少吴登盛政府看上去不会希望受制于华盛顿,正如其不愿受制于北京一样。的确,对美国开放不能解决所有的挑战。坊间消息表明一些缅甸官员感到华盛顿正强势推进一些新的双边合作形式。至于说长期以来对美国的记忆和怀疑是否会随着政治和军事领导层的更替而消失还有待观察。

就目前而言,是否与美国缓和关系还主要取决于吴登盛总统是否会采取必要的措施和妥协,让昂山素季重返在军政府时期开始的政治和解进程,并让政治进程更具合法性,以及采取其他重要步骤,譬如释放因批评军政府而入狱的政治犯。鉴于2012年选举的结果是全国民主同盟大获全胜,接下来的问题是谁将在未来执掌政权。同样不确定的是,昂山素季向往的宪政改革是否会在2015年大选之前实现。一方面奥巴马政府已对吴登盛总统的改革意愿表示支持,另一方面美国决策者会依然密切关注缅甸的将军们是否能在未来几年驾驭政治变革的进程。

结 语

当奥巴马政府在中国崛起的背景下正热衷于支持吴登盛的政治和解与经济改革的双重计划时,华盛顿与北京在缅甸的地缘政治竞争正在加剧。美国在缅甸政治和经济改革中的现有角色很可能将在未来得到进一步扩展。中国对内比都被夸大的政治控制也将因为美缅缓和而受挫。不过,中国在缅甸的经济存在还将继续。中国领导人不会因此而退让,他们更加渴望继续加强同内比都的双边关系,这将很可能促使北京与华盛顿在缅甸展开新一轮的竞争。

通过与华盛顿实现关系正常化,内比都已在一定程度上恢复了过去处理对外关系上受到青睐的平衡策略。为了推动国内的改革,吴登盛政府在致力于改善与华盛顿关系的同时,也继续同中国发展战略合作伙伴关系。然而,有证据显示吴登盛政府明白必须小心地处理华盛顿和北京的关切与利益。

最后,我们无法假定缅甸未来三年的发展将会实现完全顺利的政治过渡。到目前为止,全国民主同盟是华盛顿长期敦促下的全国和解进程中最大的政治受益者。在前政权的代言人和官员的政治前途悬而未决的情况下,问题在于缅甸总统将会面临多大的政治压力以及他在就调解当前的政治进程以及在全国和解的名义下作出妥协的能力。这一过程中接下来的抉择也将相应地影响到内比都与华盛顿和北京的关系。

Sino – US Geopolitical Competition in Myanmar

Jürgen Haacke^①

Abstract: In 1988, Myanmar military government controlled state power. The United States tried to take measures to restore democracy in Myanmar, such as making Aung San Suu Kyi and the National League for Democracy back to power and the substantive dialogue between government and opposition. In 2011, Myanmar State Peace and Development Council announced that it will hand over the power to Myanmar new government. The United States has a strong pressure on Myanmar, while China has deep influence in Myanmar. This paper evaluates the United States policy of Myanmar,

^① Associate Professor, Department of International Relations, London School of Economics and Political Science.

exploring China's strategic goals in Myanmar and the possible responses to the development of the relations between Myanmar and the United States, analyzing the impact of the Sino – US competition on Myanmar.

Keywords: China; U. S. A. ; Myanmar; geopolitical