

文章编号: 2095-0365(2011)02-0031-04

美国对缅甸政策的调整及其对中缅关系的潜在影响

谢士法¹, 梁立营²

(1. 军械工程学院 基础部, 河北 石家庄 050003;
2. 河北省柏乡县第|中学, 河北 柏乡 055450)

摘要: 为了打破“缅甸困境”, 美国将对缅政策由孤立与制裁调整为接触与制裁并重的两手政策。新政策开启了两国高层接触的大门, 两国关系将从僵持与对抗时代进入缓和与对话的新时代。但美缅两国间的固有矛盾并未解决, 美国也不会放弃对缅甸的制裁, 两国关系很难根本改观。美缅关系的变化有可能对中缅关系造成不利影响, 但不会使中缅友好关系发生根本变化。

关键词: 美缅关系; 政策调整; 中缅关系
中图分类号: D81 **文献标识码:** A

自2009年2月以来, 美缅两国高层领导人不断释放出友好言论, 而且频繁接触, 两国关系呈现出解冻回暖的迹象。当前, 美国对缅政策的轮廓已逐渐清晰, 高层对话将成为美国处理对缅关系的重要手段。缅甸是我国的重要邻国, 中缅关系关乎我国重大发展利益, 需要仔细为美缅关系把脉, 密切关注美缅关系的变化及其对中缅关系的影响。

一、美国的“缅甸困境”

在对缅关系中, 美国要解决的问题主要有两个, 一个是重建缅甸国内的民主秩序, 另一个是弱化中国在缅甸的影响力。但是, 对美国来讲, 接受军人管理下的缅甸是违反其外交理念和对外战略目标的, 而孤立、制裁缅甸则会把缅甸推向中国, 这种两难选择使美国在处理对缅关系时陷入了困境。

自1988年缅甸新军政府上台以来, 美国长期执行对缅孤立与制裁政策, 希望通过这一政策改变缅甸军政府的性质, 改善缅甸国内民主、人权状

况。缅甸长期执行闭关锁国的政策, 国内经济以自给自足的自然经济为主, 这使缅甸具有了很强的抗制裁能力。缅甸自然资源丰富, 地理位置重要, 在经济全球化和区域经济一体化的大形势下, 很容易找到其他合作伙伴, 缅甸与邻国的经贸合作不断发展, 在很大程度上抵消了美国的制裁。^[1] 在美国的制裁下, 受害的实际上主要是缅甸民众, 在缅甸政府的舆论引导下, 国内的民族主义情绪和反美情绪日渐高涨, 美国不但失去了缅甸的资源和市场还失去了缅甸的民心。为了应对美国的孤立与制裁, 缅甸进一步加强了同中国的友好关系, 在美国及其盟友看来, 中缅关系的加强将使中国实现通过缅甸进入印度洋的计划, 打破美国经营多年、旨在封堵中国的战略包围圈, 严重影响美国的全球战略布局。就地区战略层面来看, 密切的中缅关系将使中国的影响力对印度形成三面合围的态势, 还使中国得以从东西两侧同时向东盟施压。美国执行了20多年的对缅政策整体上是失败的, 美国需要拿出新的对策来破解“缅甸困境”。

收稿日期: 2010-12-07

作者简介: 谢士法(1972-), 男, 讲师, 研究方向: 中国外交。

© 1994-2011 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

二、美国对缅政策的调整

美国奥巴马政府上台不久就着手调整对缅政策。2009年2月,美国国务卿希拉里访问印尼时称,美国对缅甸的制裁不起作用,将可能采取更灵活的方式。^{[2]34}9月24日,希拉里在联合国大会发言时宣布对缅甸采取制裁加直接高级接触的政策,声称如果美国与缅甸军政府的接触使缅甸发生了政治变化,美国最终可能减轻甚至取消对缅甸的制裁。^[3]9月28日,美国助理国务卿坎贝尔在国务院公布对缅政策评估结果时称,美国对缅甸政策的基本目标是,支持一个统一、和平、繁荣、民主及尊重公民权利的缅甸,鉴于缅甸已表现出与美国接触的兴趣,美国打算与之开展持续互动。^{[2]34}美国高层的这些公开言论表明,美国将放弃执行了20多年的对缅孤立与制裁政策,转而采取接触与制裁并重的两手政策;美国对待军政府的态度将由不承认、不接触转变为承认并进行高层接触;美国不再试图推动军政府,而是要与军政府合作,并通过“压”和“诱”迫使军政府作出让步;美国对缅甸民主进程的期待由通过建立亲美政府进行激进民主改革变为通过军政府实现渐进的民主改革。

随着美国对缅甸政策的调整,两国高层往来逐渐增多。2009年初,缅甸军政府最高领导人丹瑞致函奥巴马,欢迎其就任美国总统,期待他能最终改变美国对缅甸的强硬政策,并解除制裁。^{[2]34}2009年8月,美国参议员韦布访问缅甸,与丹瑞进行了3个多小时的长谈,这是1988年以来缅甸最高领导人首次会见美国参议员。^{[4]26}9月18日,美国允许缅甸外长吴年温抵达华盛顿,26日允许缅甸政府总理登盛赴纽约参加联合国大会,29日美国助理国务卿坎贝尔在华盛顿会晤了缅甸科技部长吴当。^{[2]34}11月3日~5日,坎贝尔出访缅甸,与缅甸总理登盛、反对党民盟领导人昂山素季以及部分少数民族地方武装领导人会谈。11月15日,缅甸总理登盛与美国总统奥巴马在新加坡共同出席了美国—东盟首届峰会,实现了两国首脑首次会面。

缅甸对美国的新政策反应积极,从2009年2月开始,缅甸军政府陆续释放了1万多名犯人,韦布访问缅甸后,缅甸政府放松了对昂山素季的控制,多次允许她外出会客,并安排昂山素季与坎贝尔单独会谈,缅甸总理登盛在出席东盟系列峰会

时称,若昂山素季表现良好,政府可能放宽禁令,并允许她在国家和解中发挥作用。美国对缅甸国内各政治派别的影响力也在逐渐增强,昂山素季曾两次写信给丹瑞,主动提出愿意协助政府取消西方国家的制裁,一些少数民族地方武装还试图让美国出面调解他们与军政府的关系。^[5]

三、美缅关系的基本走向

(一) 美缅关系将从僵持与对抗时代进入缓和与对话的新时代

美国需要缓和与缅甸的关系。缅甸地处南亚次大陆和中南半岛之间,北接中国,南临印度洋,是中国走向印度洋和印度东向战略的必经之地,地理位置十分重要。如果美国能够控制缅甸,则北可制约中国,东西可牵制印度和东盟,南可控制马六甲海峡,遏制海上能源通道。随着中缅油气管道的修建,中国通过缅甸通道走向印度洋已成定局,在美国看来,这不仅会改变地区力量结构,还将影响美国的全球战略。美国需要缓和与缅甸的关系,加强在这里的力量存在,以重新控制这一战略要地,修补对中国的战略包围圈,恢复这一地区原有的力量格局。

缅甸也需要缓和与美国的关系。20多年来,美国对缅甸的孤立与制裁虽然没有给军政府造成致命打击,但使缅甸长期孤立于国际社会之外,严重影响了缅甸的经济发展和社会稳定,影响了军政府的执政基础。^{[4]25}缓和与美国的关系有可能从根本上化解缅甸面临的外交困境,解除缅甸长期以来遭受的孤立与封锁,这对缅甸军人政权获得合法性、发展本国经济、维持社会稳定都具有重要意义,所以缅甸将以积极的态度迎合美国政策的调整。

(二) 美缅两国间的固有矛盾并未解决,两国关系很难得到根本改观

影响美缅关系的症结在意识形态领域。军人政权是与西方国家的政治理念水火不相容的,在西方看来,军人政权本身就意味着独裁、暴政、践踏民主、侵犯人权。坚持不懈地把西方的民主价值观和民主制度向全球推广是美国外交的主要内容,按照西方的标准改造缅甸的政治制度、促使缅甸从权威政体转向民主政体是美国对缅政策的主要目的,美国不可能真正

接受一个军政府管理下的缅甸。美国对缅政策的变化只不过是形式和手法上的变化,只不过是软硬兼施的两手政策代替单纯的强硬政策,两国之间的固有矛盾并未解决,美国对缅甸政策的实质并没有改变。

美国不会结束对缅甸的制裁。大张旗鼓地对实施权威政治的国家实施制裁可使美国占领道德高地、赢得国际社会的尊重,这对美国树立国际威望、稳固在西方世界的领导地位至关重要。虽然美国对缅甸的制裁政策整体上是失败的,但是,制裁起到了对缅甸国内民主派的鼓励和对亲缅国家的震慑作用,制裁仍是促使缅甸进行民主改革的主要因素。正如希拉里所说,制裁依然是美国对缅政策的重要部分,而接触成为在缅甸实现民主这一目标的“工具”。^[6]因此,只要缅甸不恢复民主制度,美国就不会放弃对缅甸的制裁。

对缅甸军政府来讲,按照美国的标准建立民主制度将从根本上颠覆其统治、彻底改变现行的政治制度,这是绝对不可能接受的,因此,缅甸与美国的矛盾很难解决,两国关系很难有实质性改善。

(三) 两国关系将经历一个相当长的、逐渐改善的过程

美国的对话与接触政策实际上是承认了缅甸军政府的合法地位,这意味着美国放弃了依靠外力迫使军政府下台、在缅甸建立亲美的民主体制、通过亲美政权进行激进的民主改革来实现民主的设想,选择了承认军政府、改造军政府、通过军人政权进行渐进的民主改革来实现民主的道路。可以预见,在美国的对话与接触政策下,缅甸军政府将在国内继续进行已经开始的民主改革进程,但这将是个相当缓慢的过程。另外,美缅关系从1988年开始一直处于紧张状态,两国积怨甚深,短期内很难消除。上世纪70年代,在中、美都与苏联严重对立、两国改善关系顺理成章的情况下,从1972年尼克松访华到1979年中美建交尚用了7年时间,而且直到今天美国依然没有改变对中国的偏见,就此看来,美国与缅甸关系的真正改善恐怕需要更长的时间。

四、美缅关系的变化对中缅关系的影响

美缅关系的变化有可能给中缅关系带来两种不利影响,一是美国的对话与接触政策将化解缅

甸军政府的身份危机,使缅甸摆脱在国际上被遗弃、被孤立的处境,获得宽松的国际环境,这将减少缅甸对中国的战略需求,降低中国对缅甸的战略价值。2009年8月,缅甸政府军在地处中缅边境、汉族占80%以上的果敢特区采取军事行动,数枚炮弹落到中国境内,造成多名中国公民伤亡,并导致3万多难民涌入中国境内,对中国西南边境地区的和平与稳定造成不良影响。^{[4][23]}缅甸拿果敢开刀除了有整编少数民族地方武装、为大选造势的目的外,很可能还有其他象征意义:这表明缅甸今后将减少对中国的依赖,在处理与中国关系时将更主动、更有信心。果敢事件平息后,缅甸政府随即宣称中缅油气管道工程不会因此受到影响,这显然有借油气管道要挟中国、同时向美国示好的意图。二是美国调整对缅政策明显具有制衡中国的意图,美国很可能把疏远中国作为改善同缅甸关系的条件,或者在很多问题上迫使缅甸在中国和美国之间作出选择,借此阻止中缅关系的发展。在缅甸与周边国家的关系中,缅中关系要优于缅甸同印度和东盟其他国家的关系,美国的加入将使地区形势变得更加复杂,缓和与美国的关系对缅甸意义重大,不排除缅甸为了迎合美国而调整对华政策的可能,中国与缅甸的关系有可能表现出不确定性。

不过就目前情况看,美缅关系的变化对中缅关系的不利影响是有限的。中缅情意源远流长,缅甸新军政府上台以来,两国关系更加密切,20多年来,在涉及双方重大利益的问题上,两国总是给予对方坚定的支持。中缅两国互有重大战略需求:中国的帮助使缅甸免遭西方国家过于严厉的制裁,缅甸需要中国帮助解决北部边境地区的少数民族地方武装问题,需要中国帮助实现本国的经济繁荣;同时,缅甸是中国走向印度洋、实现21世纪发展大战略的重要通道,是连接中国西南内陆落后地区与东盟和南亚地区的经济纽带,是中国确保西南边境安全稳定的重要合作伙伴,两国友好关系基础稳固,不会因为一点风吹草动就受到重大影响。中缅友好涉及中国重大战略利益,这一点无论是美国还是缅甸都非常清楚。而且,对缅甸来讲,即便是西方取消了制裁,依然需要中国的支持和帮助,疏远中国的代价将是巨大的,缅甸不会为了迎合美国而使中缅关系发生根本性的变化。

(下转第74页)

[9] 缪勒. 公共选择原理[M]. 杨学春, 译, 北京: 中国社会科学出版社, 1999: 139.

[10][加] 布莱恩·R·柴芬斯. 公司法: 理论, 结构与运作[M]. 林华伟, 魏旻, 译, 北京: 法律出版社, 2001: 257.

On the Source of Shareholder Voting Rights and Legal Implementation

JI Chao

(Law School of Southwest University of Science and Technology, Mianyang 621010, China)

Abstract: Cooperation is not only the legal person’s personality, but also the competition between the stakeholders. In fact, it’s a kind of relational contract. From the perspective of relational contract, as one kind of contractual relationship between cooperation and shareholders, it contains the shareholders’ right to enjoy freedom and equality. The shareholders, as the requesters of surplus property, have the final decision-making power of the cooperation’s resolution. After the investment turning into the equity, the equity, as the independent civil rights, has the characteristic with capital and liquidity. The shareholders could express their opinion of the company’s operations through the equity. As far as the efficiency of voting and the feasibility of operation are concerned, the shareholders have an agreement in majority voting. This kind of voting system is the best way to protect the efficiency while uphold the interests of the whole company. Taking the inevitability and necessity into consideration, every stakeholder in company actively defends the final agreement based on the majority voting system.

Key words: relational contract; equity; majority voting system; voting

(上接第 33 页)
参考文献:

[1] 李晨阳. 西方国家制裁缅甸的目的及其效用评析[J]. 国际关系学院学报, 2009(2) : 34.

[2] 秋千. 美国和缅甸: 一对冤家能走多远[J]. 世界知识, 2009(23) : 34.

[3] 贺圣达. 缅甸走向 2010 年大选[J]. 学术探索, 2009(6) : 50.

[4] 罗圣荣, 汪爱平. 缅甸果敢冲突及其影响, 现代国际关系[J]. 2009(12) : 25 26.

[5] 李晨阳. “缅甸问题”的新挑战[J]. 世界知识, 2010(1) : 38.

[6] 刘阿明. 美国对缅甸政策的调整及其前景[J]. 现代国际关系, 2010(2) : 55.

Adjustment of American Burma Policy and Potential Impact on Sino-Burma Relationship

XIE Shì-fa¹, LIANG Lì-ying²

(1. Foundation Course Department, Ordnance Engineering Institute, Shijiazhuang 050003, China,
2. Baixiang Middle School, Baixiang 055405, China)

Abstract: In order to break the “Burma dilemma”, the US government adopted the two-side policy, which attached importance to both contact and sanction. The US-Burma Dialogue started the bilateral high-level contact, thus making their relationship from stalemate and confrontation to relaxation and dialogue. However, the inherent contradiction between two countries hasn’t been solved yet, and US government would not give up the sanction to Burma, so the bilateral relationship cannot be easily changed fundamentally. The change of US-Burma relationship will have a bad influence on Sino-Burma Diplomacy to a certain degree, but the Sino-Burma relationship will not be changed significantly.

Key words: US-Burma relationship; policy adjustment; Sino-Burma relationship