

## 美国对缅甸公共外交评析\*

唐小松 景丽娜

**[内容摘要]** 在美国“亚太再平衡”战略的大背景下,缅甸的地缘政治地位日益突出。随着缅甸民主化进程的顺利推进,中缅关系的迅速发展,美国对缅甸的外交政策发生了转向,突出地表现为美国加强了对缅甸的公共外交,具体表现为:加大对缅甸公共外交的投入和预算;重视与缅甸的人文、教育交流;强调对缅甸输出美国政治价值观。美国加强对缅甸的公共外交,对中国影响较为深远,尤其体现在对中缅全面战略合作伙伴关系的未来发展,对中国周边安全战略的实施以及“一带一路”战略的推进三个方面。对此,中国政府在对缅政策中应做到与时俱进,建立两国间的互信机制,加强对缅甸的公共外交投入,促进两国关系的和谐发展。

**[关键词]** 美国 缅甸 公共外交 中国

**[作者简介]** 唐小松,广东外语外贸大学“21世纪海上丝绸之路协同创新中心”教授、加拿大研究中心主任;景丽娜,广东外语外贸大学法学院国际关系专业研究生。

近年来,随着美国对缅甸外交政策的转向,美缅关系逐步趋向缓和与改善,对中缅两国关系及亚太局势带来诸多不确定因素。对此,中国学者强化了对美国对缅甸宏观政策的研究,在美国对缅甸外交政策的调整和主要影响因素、美国政策调整对美缅关系及对中国的影响以及中国政府的对策等方面取得了一定成果。但总体来说,在美国对缅公共外交的研究上未给予足够重视。实际上,公共外交在美国对缅的外交政策中扮演着极其重要的角色,随着美缅关系的变化显现出新的特点,也对中国带来了一些负面影响,需要中国予以重视并积极应对。

### 一、美国对缅甸公共外交的特点

美国时任国务卿希拉里·克林顿高调宣布“重返亚太”之后,美缅两国政府以耶托人质事件的和平解决为契机,开启了两国多年以来首次国家高层会面。2011年3月,吴登盛总统上台后即开启缅甸的民主化进程。随后,奥巴马政府将缅甸作为美“亚太再平衡”的一个重要突破口,对缅甸施行“以行动对行动”(action-for-action approach)为原则的

外交政策,两国关系得到一定的改善。<sup>①</sup>同时,美国也特别重视对缅甸开展公共外交。主要有以下三个特点。

第一,加大对缅甸公共外交的投入和预算。在“亚太再平衡”战略的大背景下,美国逐渐放松对缅甸经济制裁,开始两国间的经贸合作,并为缅甸的发展提供大量的援助,尤为明显的是对缅甸公共外交的投入和预算大大增加。根据美国国务院2016年公共外交综合报告<sup>②</sup>的相关数据显示,2013年至2015年间,美国在缅甸的外交和领事项目(D&CP)以及支出总计的实际额度都呈现了一定的增长额度。美国在缅的外交和领事项目2013年实际支出为940,254美元,排在美国亚太地区各国公共外交投

\* 本文为国家社科基金重点项目“中国周边公共外交研究”(批准号:15ACJ008)阶段性研究成果。

① “Testimony of Ambassador-designate to Burma Derek Mitchell”, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2012/06/201206278204.html#axzz4BboijfdH>。(上网时间:2016年3月9日)

② The United States Department of State, “2016 Comprehensive Annual Report on Public Diplomacy and International Broadcasting”, p. 247, <http://www.state.gov/pdcommission/reports/2016/index.htm>。(上网时间:2016年10月10日)

人的第十一位;2014年这一项目在缅甸的实际支出(见表1)。  
为1,487,365美元,排在第十位,总体呈上涨趋势

表1 美国对缅甸公共外交的实际支出(美元)

| 项目\年份         | 2013年     | 2014年     | 2015年     |
|---------------|-----------|-----------|-----------|
| 外交和领事项目(D&CP) | 940,254   | 1,487,365 | 1,482,587 |
| 总计            | 5,681,075 | 3,126,713 | 3,283,767 |

资料来源:根据美国国务院2016年公共外交综合报告的相关数据制作。

表2 美国对缅甸公共外交主要项目的实际支出(美元)

| 年份\项目 | 支持新闻媒体活动 | 美国空间    | 支持英语教学/学习 | 支持计划/倡议 | 支持(ECA)项目 |
|-------|----------|---------|-----------|---------|-----------|
| 2014年 | 38,745   | 58,767  | 150,420   | 126,620 | 151,277   |
| 2015年 | 386,287  | 250,470 | 203,100   | 186,095 | 148,010   |
| 2016年 | 175,192  | 300,899 | 192,566   | 153,762 | 199,928   |

资料来源:根据美国国务院2014年、2015年和2016年公共外交综合报告的相关数据制作

据表2数据,美国对缅甸公共外交的主要项目的实际支出在2014~2016年出现了不同程度的增长。其中美国空间这一公共外交项目在缅甸的实际投入从2014年的58,767美元,到2016年已增长到300,899美元。就支持美国国务院教育和文化事务局(ECA)的相关公共外交项目而言,其支持的资金额度也在增大,2016年的最新数据为199,928美元。

此外,美国对缅甸开展的公共外交项目中,美国之音缅甸语服务项目的实际投入额在2013~2014年间共增长了19.1万美元,<sup>①</sup>覆盖缅甸的“富布莱特计划”<sup>②</sup>下的外语教学援助计划以及东西方研究中心所开展的专业学术交流项目的投入和预算也有所增加,增幅最明显的则是美国对东南亚青年领袖计划的投入和预算,2015年预算比2014年实际投入增加将近550万美元,而作为该项目投入的重点对象,缅甸受益匪浅,截至2014年底,加入该项目的缅甸年轻人已接近万人。

美国政府及官方人员在访问缅甸期间,也多次表态,要充分支持缅甸的民主改革和国家发展。奥巴马总统2012年对缅甸访问期间,宣布要与缅甸建立旨在“加强缅甸国内民主、人权和法治,促进缅甸政府透明治理,促进民族和平与和解,满足缅甸人道主

义需求,并能够改善缅甸人民健康和生计发展”的伙伴关系,以促进缅甸国内的民主改革。同时奥巴马还宣布要投入1.7亿美元支持缅甸国内的改革。2016年初,美国常务副国务卿布林肯在访问缅甸期间,分别与民盟领袖昂山素季、时任缅甸总统吴登盛以及缅军方领袖会面,就缅甸大选后面临的国内政治环境、国际环境,以及美国如何支持缅甸改革和民主进程等主题进行了深入探讨。布林肯随后在记者会上表示,“缅甸的民主进程将会继续,直到这个民选政府可以实现主权完整,对人民有所交代。美国将与新政府密切合作,支持其努力实现这些目标。”<sup>③</sup>

美国国际开发署(USAID)作为美国对外实施民主渗透最重要的机构,在支持和推动缅甸民主化方面也发挥了重要的作用。自2012年以来,美国国际开发署已在缅甸的14个邦和地区开展了援助项目,截至2015年9月,三个年度累计共达2.76亿美元,数以百万计的缅甸人民从中受益。取得的主要成果

<sup>①</sup> The United States Department of State, “2016 Comprehensive Annual Report on Public Diplomacy and International Broadcasting”, p. 21, <http://www.state.gov/pdcommission/reports/2016/index.htm>. (上网时间:2016年10月10日)

<sup>②</sup> “富布莱特计划”,是美国政府设置的教育资助金。

<sup>③</sup> “缅甸政府交替在即 美国表态全力帮助”, <http://www.mhwm.com/Ch/NewsView.asp?ID=14706>. (上网时间:2016年2月25日)

包括:为缅甸普通道路安全维护的工程师和工作人员提供培训;技术援助曼德勒公路项目;<sup>①</sup>在缅甸开展民族和解与和平建设项目,建立缅甸人民相互合作、增进理解的网络,促进缅甸民族和解进程;开展旨在促进缅甸法治社会透明、负责任管理制度的建设,鼓励媒体开展独立、开放的民主治理项目,支持缅甸建立民主体制、促进人权发展;建设健康、富有活力的社区项目,帮助缅甸国内的流离失所者,降低儿童的死亡率和传染病传播概率,改善数以百万计缅甸人民的生活。<sup>②</sup>此外,美国国际开发署于2012年就在缅甸开始了为期三年的针对2015年缅甸大选的“选举和政治进程”援助项目,资金额度为1100万美元,帮助缅甸政府加强选举管理,确保选举自由、公正、诚实和可信,支持缅甸民主改革和政党发展,并推动选举人教育。<sup>③</sup>

第二,重视与缅甸的人文、教育交流。随着政治经济改革的推进以及社会的逐渐开放,缅甸原有的教育体制已经不能满足其在管理国家内部事务、有效利用外来经济援助等方面对专业型人才的要求。在美国国际开发署的倡导和资助下,美国一些高校与缅甸高校开始建立合作关系,包括美国亚利桑那大学与仰光大学、勃生大学以及一些私立学校之间的合作关系。美国为缅甸的高校增设了海洋科学等课程,帮助建立现代化的微生物实验室,为在美国高校交换的缅甸学生提供奖学金,鼓励更多的缅甸学生赴美留学,接触美国的思想文化,感受美国的社会氛围。而且近年来,对缅甸的相关研究在美国也很热。美国老牌名校康奈尔大学重新开设了缅甸语课,约翰·霍普金斯大学也开设了缅甸研究的相关课程。

美国政府逐渐意识到,“亚太再平衡”战略要面对以中国为代表的新兴大国,单靠经济、军事等硬实力的投入远远不够,还需要以公共外交为辅助手段,以输出美国民主价值观为核心,以青年领袖为主要对象,不断提升美国在亚太地区的影响力。<sup>④</sup>美国国务院教育和文化事务局(ECA)为缅甸年轻人开展了英语语言教育相关的活动,帮助缅甸年轻一代实现与美国文化和信息的互通有无,致力于为两国青年的学术交流搭建平台,促进相互间的学习。<sup>⑤</sup>同时,通过提升新一代青年领导技能的东南

亚青年领袖计划,为缅甸青年提供机遇、培养社会责任感,为缅甸未来发展储备全新型人才。“富布莱特计划”涵盖了威廉富布赖特-希拉里·罗德姆·克林顿奖学金项目和富布莱特外语教学援助计划,其中奖学金项目重在通过交流增进相互了解,鼓励美国的一些专家和博士担任缅甸政府部委和机构公共政策领域领导者的特别助理,实现两国人才的交流与互动;富布莱特外语教学援助计划为缅甸英语老师提供在美国学习和为美国的初中生教授自己母语的机会,促进文化交流。<sup>⑥</sup>2013年,美国为缅甸民众提供技术和能力支持,帮助300多个公民社会组织和5800名人员参与缅甸的转型和政治进程。同时,就缅甸新媒体领域人才的缺失,美国为缅甸400多名新闻工作者提供基础培训,并培训媒体记者们以加强他们对冲突的敏感性,以及掌握基本的报道技能。<sup>⑦</sup>

第三,强调对缅甸输出美国政治价值观。对外输出民主价值观、传播美国式民主,是美国对外政策中非常重要的内容之一。如前欧共体主席雅克·德洛尔所说:“美国政府一只手持着圣经,另一只手持着枪。”<sup>⑧</sup>在美国人看来,美国式民主优于其他任何

① Sasakawa Peace Foundation USA Research Department, “The United States And Japan - Assisting Myanmar's Development”, p. 86, Oct. 21, 2015, [http://spfusa.org/wp-content/uploads/2015/10/Sasakawa\\_MyanmarReport\\_4web1.pdf](http://spfusa.org/wp-content/uploads/2015/10/Sasakawa_MyanmarReport_4web1.pdf). (上网时间:2016年2月25日)

② Sasakawa Peace Foundation USA Research Department, “The United States And Japan - Assisting Myanmar's Development”, p. 87, Oct. 21, 2015, [http://spfusa.org/wp-content/uploads/2015/10/Sasakawa\\_MyanmarReport\\_4web1.pdf](http://spfusa.org/wp-content/uploads/2015/10/Sasakawa_MyanmarReport_4web1.pdf). (上网时间:2016年5月20日)

③ USAID Press Office, “USAID Announces Elections and Political Process Assistance Program in Burma”, <https://www.usaid.gov/news-information/press-releases/usaaid-announces-elections-and-political-process-assistance-program>. (上网时间:2016年7月16日)

④ The United States Department of State, “2015 Comprehensive Annual Report on Public Diplomacy and International Broadcasting Activities”, p. 48, Sept. 22, 2015, <http://www.state.gov/pdcommission/reports/c68558.htm>. (上网时间:2016年2月27日)

⑤ The United States Department of State, “2015 Comprehensive Annual Report on Public Diplomacy and International Broadcasting Activities”, p. 70, Sept. 22, 2015, <http://www.state.gov/pdcommission/reports/c68558.htm>. (上网时间:2016年2月22日)

⑥ The United States Department of State, “2015 Comprehensive Annual Report on Public Diplomacy and International Broadcasting Activities”, p. 78, Sept. 22, 2015, <http://www.state.gov/pdcommission/reports/c68558.htm>. (上网时间:2016年4月20日)

⑦ “U. S. Assistance to Burma”, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2014/230463.htm>. (上网时间:2016年10月11日)

⑧ 门洪华:“美国‘输出民主’战略浅析”,《国际政治研究》,1999年第1期,第22页。

政治制度,所以世界的命运应该交由美国来主导,其他国家应该“认同民主、自由市场、有限政府、政教分离、人权、个人主义、法治等西方价值观,并把这些价值观念纳入他们的体制。”<sup>①</sup>美国国际开发署作为美国对缅民主输出的主要行为体,致力于加强缅甸政府的民主改革,创造经济发展机会,提高弱势群体生活水平,同时鼓励缅甸民族内部和解。民主价值观的输出对象主要是占缅甸总人数44.70%的24岁以下青年,因为青年群体是社会发展的重要力量,而公共外交又是青年群体参与政治最便利的渠道,将青年群体作为公共外交的重点对象,培养年轻人的思想意识与价值观念,可产生承前启后的效果。<sup>②</sup>

在信息革命时代,社会运动的关键是信息的流通。美国对缅甸民主价值观的输出,充分利用了国际广播这一传媒工具。美国之音通过广播、电视、网站、社交平台(YouTube, Twitter, Facebook)为缅甸提供新闻,内容丰富,涵盖了美国政治、科学、技术和体育运动等各种主题。据统计,自由亚洲电台缅甸语电台2014年总支出达16.92万美元。电台关注缅甸军政府滥用土地征用权、少数民族的权利、人民的生活环境及媒体自由等问题,将问答环节与反对派领袖、诺贝尔和平奖得主昂山素季对话作为常规栏目,深受缅甸受众欢迎,在监督缅甸军政府50多年来的政治、经济和其他改革中起了至关重要的作用。<sup>③</sup>与此同时,美国也丰富了国内认识缅甸的信息源。除了美国政府部门之外,还有为政府做政策建议的一些智库、多边国际组织。例如,亚洲基金会长期关注缅甸,基金会每年定期都将出版关于缅甸政治、社会专题的相关报告。此外,还有媒体和刊物,包括《外交学人》、《纽约时报》、《外交事务》等。《外交学人》和《纽约时报》都有专门负责撰写缅甸专题的记者。<sup>④</sup>

## 二、美国对缅甸公共外交的动因

伴随着美国战略重心东移亚太,缅甸特殊的地缘优势愈加明显,各国均趁缅甸民主转型之机,改善与缅甸的关系,中国、东盟、日本等地资本纷纷涌入缅甸,抢占市场,美国也不例外。面对缅甸政府民主改革的推进以及中缅关系的不断发展,美国希望通

过加大对缅甸的公共外交,改善美缅关系,进而加强其在东南亚的势力,以达到制约中国影响力的目的。

第一,缅甸在美国“亚太再平衡”战略中具有重要的经济和政治地缘地位。美国大力开展对缅甸的公共外交,是以维护美国的国家利益为基本导向的。缅甸在美国“亚太再平衡”战略中的地位,就为其加大对缅公共外交的力度提供了充足的动力。经济上,缅甸能满足美国开拓亚洲市场和进口资源的需求。缅甸位于中国、印度和东南亚地区的十字路口,处于东南亚地区中心位置,地理位置比较优越,矿产资源极为丰富,其铅、锌、锡、铜等的总产量和出口量均居于亚洲前五位,石油和天然气储量也相当丰富。作为能源消费大国,美国通过缓和与缅甸的关系,可以创造更多进口资源的选择机会。近年来,随着中国、日本等国家的资本大量流入缅甸市场,急需向外开拓市场的美国经济利益遭受了巨大的损失,美国公司在缅甸民主进程和经济开放的大背景下,对踏入缅甸这片市场“处女地”的呼声也日益高涨。<sup>⑤</sup>

政治上,改善与缅甸的关系,可以平衡中国,增加与东盟的合作空间。2012年6月第11届“亚洲安全大会”期间,美国国防部长帕内塔曾明确提出,美国在亚洲的战略目标即是通过拉拢缅甸,拓展美国与其他亚洲伙伴国的关系,以增强美国在亚洲的存在感。其最真实目的就是“从军事、经济、政治、文化等各方面对中国进行全面围堵,而缅甸对于美国来说,就是要补上围堵中国的最后一个战略点。”<sup>⑥</sup>同时,由于美国与东盟在如何对待缅甸的问

<sup>①</sup> Samuel Huntington, "The West: Unique, Not Universal", *Foreign Affairs*, November/December, 1996, p. 40.

<sup>②</sup> 参见唐小松、曾维威:“美国对华周边公共外交的特点与影响”,《现代国际关系》,2015年第11期,第36页。

<sup>③</sup> The United States Department of State, "2015 Comprehensive Annual Report on Public Diplomacy and International Broadcasting Activities", p. 70, Sept. 22, 2015, <http://www.state.gov/pdcommission/reports/c68558.htm>. (上网时间:2016年2月25日)

<sup>④</sup> “美国如何关注缅甸和现实中的美缅关系”, [http://www.uscnp.com/model\\_item.html?action=view&table=article&id=11121](http://www.uscnp.com/model_item.html?action=view&table=article&id=11121). (上网时间:2016年10月9日)

<sup>⑤</sup> 杜兰:“转型后的缅甸:中美博弈新战场”, [http://www.csis.org/chinese/2014-12/22/content\\_7458663.htm](http://www.csis.org/chinese/2014-12/22/content_7458663.htm). (上网时间:2016年3月5日)

<sup>⑥</sup> 成汉平、宁威:“缅甸大选后的政局走向”,《唯实》,2016年3期,第91页。

题上存在分歧,美国改变对缅孤立政策,一定程度上可增加与东盟的合作空间,有利于其实现“重返东南亚”的目标。<sup>①</sup>东盟作为美国重要的贸易和投资市场,与中国近年来在政治、经济、安全领域的深入合作,深深刺激了美国,美国不会坐视不管,只会积极地采取行动,而缅甸则是一个战略入口。

同时,对于美国的“亚太再平衡”战略的实施进程,缅甸政府也表现出不反对的姿态,主动采取措施改善与美国的关系,<sup>②</sup>更加坚定了美国想要在缅甸发挥作用的决心,实施“以行动对行动”的外交政策,重视美国在缅甸形象的重新建构,大力开展公共外交,以改善美国国家形象、缓和美缅关系、加强美国在缅甸的影响力。2015年2月美国官方在总结“亚太再平衡”战略收益中也指出,“美国支持了缅甸向民主政府过渡,同时加强了缅甸与美国双边的关系”,<sup>③</sup>对缅甸以及美缅关系的发展持乐观态度。基于缅甸在美国“亚太再平衡”战略实施中的关键地位以及美国以往对缅甸采取制裁政策所造成的被动局面,美国势必会在缅甸采取相应的行动,而对缅甸开展公共外交是其最好的选择之一。对缅公共外交的开展,不仅有利于美国改善在缅的国家形象,缓解美缅关系,还可以加强美国在缅甸的影响力。

第二,缅甸国内民主化进程的推进为美国实行公共外交提供了契机。经过长达60年的外界隔离、专制统治及内战,缅甸最终迈向民主改革与和平发展的道路。缅甸政府利用国内丰富的自然资源和人力资源、地处世界上最具活力地区等优势,抓住机遇,实现了改革的目标和政府的转型。<sup>④</sup>而缅甸的改革和政府的转型,均为美国开展对缅的公共外交奠定了基础。

一方面,经济的恢复与发展,对缅甸的民主化进程起了催化剂的作用。一定程度上,也为美国对缅展开公共外交创造了动力。吴登盛总统自2011年3月上任以来,一直积极地促使缅甸与国际经济的再接轨,并于2012年5月公布了“经济与社会改革框架”(FESR)的报告,该报告侧重于经济和社会的改革,以提高缅甸经济市场化和强化公民社会作为改革核心。<sup>⑤</sup>缅甸政府还通过加强与东盟(ASEAN)的关系,积极发挥加强区域合作所带来的增长潜力,

充分利用其作为南亚和东南亚沟通桥梁的独特地理优势,为缅甸带来了一系列新的机遇,为缅甸经济的发展注入了新活力。

另一方面,缅甸的政治民主化进程得到国际社会的普遍认可。吴登盛总统上任不久,就开始重新寻找与他国外交关系的平衡点,推行民主政治改革,承诺在重大基础设施改善等方面寻求国际社会的支持,重塑缅甸的国际形象。<sup>⑥</sup>美国对缅甸政治民主化的进程起到了重要的推动作用。2011年11月中旬,奥巴马总统在声明中提到,缅甸的民主情况已经有所改善,如果缅甸政府能够继续推进国内民主改革的进程,将会为美缅关系的发展开启新的篇章。<sup>⑦</sup>2012年8月,缅甸政府废除了对国内出版物的审查制度,并规定从2013年4月开始,将允许民间自由办报,缅甸民间社会也逐渐开始对外开放,同时准许非政府组织参与缅甸的政治生活和社会经济发展。2012年9月在联合国大会的讲话中,吴登盛总统阐释了他对缅甸政治改革进程的阶段性总结,表示缅甸已经摆脱了过去行政、立法和司法集中的独裁体制,而代之以民主的政府、高效的议会。<sup>⑧</sup>改革得到了国际社会的认可,印度尼西亚外长马蒂蒂表示,“东盟此次将2014年的轮值主席国交给缅甸,既可以看

① 杜兰:“转型后的缅甸:中美博弈新战场”,[http://www.cjis.org.cn/chinese/2014-12/22/content\\_7458663.htm](http://www.cjis.org.cn/chinese/2014-12/22/content_7458663.htm)。(上网时间:2016年3月5日)

② “Balancing Acts: The U.S. Rebalance and Asia-Pacific Stability”, [http://www2.gwu.edu/~sigur/assets/docs/BalancingActs\\_Compiled1.pdf](http://www2.gwu.edu/~sigur/assets/docs/BalancingActs_Compiled1.pdf)。(上网时间:2016年3月7日)

③ Office of the Press Secretary, “FACT SHEET: Advancing the Rebalance to Asia and the Pacific”, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/11/16/fact-sheet-advancing-rebalance-asia-and-pacific>。(上网时间:2016年5月10日)

④ Asian Development Bank, “Myanmar in Transition: Opportunities and Challenges”, p. 15, August 2012, <http://www.adb.org/publications/myanmar-transition-opportunities-and-challenges>。(上网时间:2016年5月11日)

⑤ “缅甸第二春 从政治走向经济与社会改革”, <http://news.hexun.com/2013-01-24/150510246.html>。(上网时间:2016年5月10日)

⑥ “Myanmar and the United States: Prospects for a Limited Security Partnership”, p. 6, <http://apo.org.au/resource/myanmar-and-united-states-prospects-limited-security-partnership>。(上网时间:2016年3月27日)

⑦ “Statement by President Obama on Burma”, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/18/statement-president-obama-burma>。(上网时间:2016年3月29日)

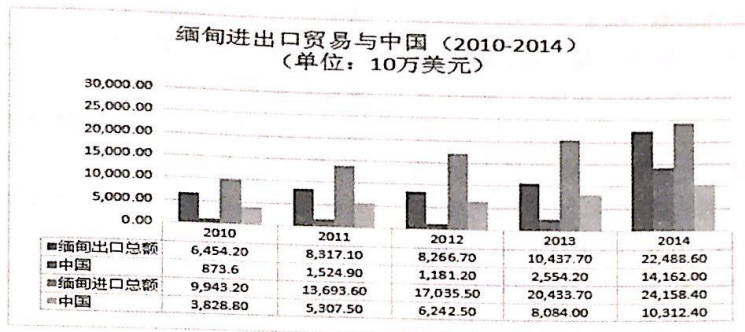
⑧ “Myanmar Will Be Participating More Actively in Activities of United Nations in Various Fields”, *New Light of Myanmar*, September 28, 2012.

作是对缅甸民主改革的肯定,也标志着缅甸改革政策取得了实质性的成果。”<sup>①</sup>

同时,昂山素季在美国对缅甸的政策调整以及对缅开展公共外交中也扮演了不可忽视的角色。在西方人眼中,昂山素季是一个英勇无畏的领导人,是民主自由的斗士,是解决缅甸社会政治问题的最佳人选。甚至有人说,缅甸的问题将会不断地恶化,除非昂山素季能够掌握缅甸国家的领导权。<sup>②</sup>美国官方尊重昂山素季的意见,并将其作为美国对缅甸政策取向的基础。美国著名缅甸问题专家大卫·斯坦伯格指出,“没有任何一个外国人能够比昂山素季更能影响美国对一个国家的外交政策。作为国际民主的化身,她是美国对缅政策取向的主要考量。”<sup>③</sup>可以看出,缅甸民主化进程的推进,以及一直以来得

到美国大力支持的缅民盟领导人昂山素季,均为美国对缅甸开展公共外交奠定了基础,因为这更有利于美国实现在对缅公共外交中输出美国价值观体系,实现民主政治的战略目标。

第三,中缅关系的发展刺激美国加快对缅甸公共外交的步伐。美国加快对缅甸公共外交的步伐,不容忽视的一大因素就是中缅关系的快速发展。中国和缅甸长期以来在政治、经济等领域都有着广泛的合作与交流,是缅甸最大的贸易伙伴和最大的投资国。历史上美国对缅甸的孤立政策,客观上使中缅两国的关系更为密切。近年来中国与缅甸的经济合作范围在不断扩大,两国间总的贸易额也呈上涨趋势(见下图)。



资料来源:根据亚洲发展银行网站的数据制作,Key Indicators for Asia and the Pacific 2015, Myanmar, <http://www.adb.org/sites/default/files/publication/175162/mya.pdf>. (上网时间:2016年7月6日)

从上表看,2010~2014年间,随着缅甸进出口总额的迅速增长,缅甸对中国的出口占其出口总额的比例也越来越高;与此同时,中国对缅甸出口在其对外出口总额中的比重也在增加。据缅甸统计,“2015年1~9月,缅中进出口贸易总额为77.02亿美元,同比增长15.9%,占缅甸外贸总额的36.1%。”“中国为缅甸第一大贸易伙伴、第一大出口市场和第一大进口来源地。”<sup>④</sup>而根据缅甸官方统计数据,2013年在扩大投资的情况下,美国对缅甸的投资总额仅为2.4356亿美元,占缅甸外国投资总额的0.6%,不仅远远落后于中国、日本、泰国等亚洲国家,甚至还落后于荷兰、挪威等欧洲国家。<sup>⑤</sup>对此,美国前助理国务卿坎贝尔指出:“胆大的东南亚人、富

于冒险精神的欧洲人、不知疲倦的韩国和日本商人,以及无处不在的澳大利亚人,正在这里齐聚一堂,但

① “东盟峰会批准缅甸成为2014年东盟轮值主席国”, <http://www.chinanews.com/gj/2011/11-18/3468925.shtml>. (上网时间:2016年4月7日)

② Kyaw Yin Hlaing, “Aung San Suu Kyi of Myanmar: A Review of the Lady’s Biographies”, <http://muse.jhu.edu/article/221295>. (上网时间:2016年7月6日)

③ David I. Steinberg, “Aung San Suu Kyi and US Policy toward Burma/Myanmar”, *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, p. 51, July 13, 2015.

④ “2015年1-9月缅中进出口贸易额增长15.9%”, <http://mm.mofcom.gov.cn/article/zxhz/tjsj/201603/20160301270122.shtml>. (上网时间:2016年4月25日)

⑤ “美国与缅甸关系明显升温”, <http://world.huanqiu.com/observation/2013-02/3683188.html>. (上网时间:2016年7月2日)

美国人却少得可怜”。<sup>①</sup>这种被动局面,完全不利于美国改善同缅甸的关系,在亚太地区发挥更大影响力。

此外,中国与缅甸继续保持良好的高层互访机制,两国政府都很满意两国间的“胞波”情谊。2013年,中国与缅甸政府发布的公报中指出,中缅“胞波”情谊源远流长。建交以来,两国政府在互相尊重、平等互利的基础上推动双边关系的友好发展,给两国人民带来切身利益。自2011年中缅两国建立全面战略合作伙伴关系以来,两国共同致力于推动在各领域的友好交流与合作,不但促进了两国的繁荣与发展,也为维护地区和平与发展做出了积极贡献。<sup>②</sup>20多年来,中国通过联合国安全理事会阻止缅甸军政府对其国家不利的行动,并帮助缅甸化解西方经济制裁的负面影响。而且,中缅双方都尊重和奉行和平共处五项原则,这不仅为两国关系奠定了基础,同时也为世界秩序的稳定奠定了基础。在出席澜沧江-湄公河合作首次外长会议时,王毅外长与缅外长吴温纳貌伦进行了会谈,吴温纳貌伦表示“缅方期待在‘一带一路’框架下加强两国经贸、基础设施合作,愿与中方共同打击边境违法犯罪及跨境恐怖主义活动,切实维护边境地区和平安宁”<sup>③</sup>。

在美国处理与缅甸的关系中,中国因素始终是深层次动力,美国难免会关注、估量、平衡以及遏制中国对缅甸的影响力。<sup>④</sup>中缅间各领域的合作和发展,让美国担心中国借缅甸加强在东南亚影响力,进而排挤美国,加速了美国对缅政策的调整。美国前众议院外交事务委员会主席伯曼在美对缅政策听证会上曾提到:“历史上中国与缅甸的关系并不稳定,但我们对缅采取孤立政策,加大了中国对缅甸的影响力。当联合国和其他国际组织对缅甸实行高压政策的时候,中国作为寻求国际认可的崛起大国,俨然成了缅甸的强有力的后卫。”<sup>⑤</sup>为此,美国开始改善与缅甸的关系、强化合作,当然也没有忽视重塑在缅甸国民心中的形象,加快了对缅开展公共外交的步伐。

### 三、美国对缅甸公共外交对中国的影响及其本身的制约因素

美国对缅甸大力开展公共外交,改善了美缅关系,得到了缅甸政府的积极响应,同时削弱了中国在缅甸的影响力,影响了中缅之间的互信,对中国产生了一系列的负面影响,主要表现在以下三个方面。

第一,对中缅全面战略合作伙伴关系的未来发展带来负面影响。随着美国以更加积极务实的姿态介入缅甸的发展,对缅甸大力开展公共外交,缅甸新政府也开始积极回应美国对人权和公民自由的关注,意味着中缅关系将变得更加敏感化、复杂化,将面临更大的挑战。政治上,虽然中缅之间仍然是全面合作的战略伙伴关系,但随着美缅关系的改善与发展,中缅两国之间已经产生了认同方面的隔阂。中国与缅甸“胞波”情谊虽然深厚,但由于地缘和历史原因,缅甸人民对中国并不完全信任,中缅之间在意识形态领域存在分歧。中国和缅甸国内的分析专家、政策制定者,以及其他精英对两国关系的认知差距越来越大。中国认为,自身秉持不干涉别国内政的原则,阻止以美国为首的西方势力对缅甸内政的强势干涉;秉持着包容的态度给予缅甸积极的支持和保护,帮助促进缅甸的经济发展,缅甸政府和人民应该充分认识到这一点。然而由于美国故意夸大中国对缅甸的影响,不断地宣扬“中国威胁论”,导致缅甸民众对中国在缅甸发展中的大力支持“视而不见”,认为中国在缅甸的行为极为专横而且对缅甸的未来发展毫无益处,甚至缅甸政府领导人在面对

<sup>①</sup> “垂涎缅甸市场 美国仍存狐疑”, [http://zqb.cyol.com/html/2013-05/21/nw.D110000zqgnb\\_20130521\\_3-05.htm](http://zqb.cyol.com/html/2013-05/21/nw.D110000zqgnb_20130521_3-05.htm). (上网时间:2016年7月5日)

<sup>②</sup> “中华人民共和国和缅甸联邦共和国联合新闻公报”, [http://www.asean-china-center.org/2013-04/07/c\\_132290080.htm](http://www.asean-china-center.org/2013-04/07/c_132290080.htm). (上网时间:2016年4月28日)

<sup>③</sup> “王毅会见缅甸外长吴温纳貌伦”, [http://news.xinhuanet.com/world/2015-11/11/e\\_128418852.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2015-11/11/e_128418852.htm). (上网时间:2016年4月18日)

<sup>④</sup> 方天建、何跃:“美国对缅甸政策调整中的中国因素”,《东南亚研究》,2014年第3期,第8页。

<sup>⑤</sup> “Chairman Berman's Opening Remarks at Hearing, U.S. Policy Toward Burma”, October 21, 2009, [http://web.archive.loc.gov/all/20091104091815/http://internationalrelations.house.gov/press\\_display.asp?id=665](http://web.archive.loc.gov/all/20091104091815/http://internationalrelations.house.gov/press_display.asp?id=665). (上网时间:2016年4月25日)

中国时表现出不满,加深了中缅双方的不信任。<sup>①</sup>

经济上,缅甸与西方国家发展经济合作,能够促进经济改革、拓宽中缅合作领域,但也意味着中国在缅甸的经济地位和原有优势将受到不同程度的挑战。作为缅甸第一大贸易伙伴和第一大出口市场,中国与缅甸有很多重大合作项目,但由于美国对缅甸施加影响,以及缅甸政府民众对中国政府的不信任,这些合作项目都出现了波折。其中,最重要的就是位于克钦邦的伊洛瓦底江上游的密松水电站、缅甸皎漂港口到中国云南省的石油和天然气管道,以及位于曼德勒北部的莱比塘矿场等项目。2011年9月,吴登盛总统单方面宣布,在其任期内搁置密松水电站合作项目,造成了两国政府之间的紧张局势。此外,缅甸政府对美国的亲近,严重影响了中国在缅甸的总投资。根据2014年3月缅甸中央统计局公布的数据,2013年4~12月外国对缅的直接投资约21.5亿美元,达到2012年全年的1.5倍,而来自中国的投资反而减少,预计2014年全年投资额将会锐减至2012年度(约4亿美元)的1/20。这意味着中国在缅甸的投资额4年来首次失去榜首位置。<sup>②</sup>

第二,影响中国周边安全战略的实施。美国对缅甸大力开展公共外交,改善美缅关系,对中国周边安全战略的实施构成了一定的威胁。缅甸作为中国西南近邻,是中国与其他大国博弈的重要缓冲地带,在中国周边安全战略实施中扮演着重要的角色。美国不断加强其在缅甸的影响力,将可能影响中国西南边疆的国土安全以及能源供应通道的安全。同时,中国将可能受到来自美国、印度以及东盟的多重战略挤压。<sup>③</sup> 缅甸虽然是东盟成员国,但由于美国的制裁政策,缅甸与东盟国家的关系并非一帆风顺。然而随着近年美国与缅甸关系的改善,东盟对缅甸的态度也发生了转变,转向支持和宽松的政策。这在一定程度上会产生负面的示范效应,在美国“重返亚太”战略的大背景下,导致其他东盟国家也做出同样的战略选择,对中国的依赖性减弱。近年来东盟部分国家甚至在美国的支持纵容下不断扩大与中国在南海问题上的争议,将南海问题国际化,以从中国获得更大的私利,如“菲律宾、越南等个别国家在

其非法侵占的中国南沙岛礁上大兴土木,非法进行大规模填海造地和军事建设;同时,菲律宾、越南还向其侵占的中国南沙岛礁上进行非法移民和所谓的‘选举’,企图改变现状”<sup>④</sup>。这不仅严重影响了我国周边安全战略的实施,也严重影响了中国同东盟的关系,以及中国在东盟的国家形象及影响力。

第三,影响了中国“一带一路”战略的推进与实施。缅甸是东盟成员国、孟中印缅经济走廊和亚投行等诸多区域经济合作组织的成员国,“一带一路”在缅甸的成功实施,将产生重要的影响。缅甸地缘战略位置十分重要,是中国走向印度洋的必经之地。“中国进口原油的绝大多数是依靠经马六甲海峡的海上运输通道进入境内,中缅原油管道为我国油气进口在西南方向开辟了一条重要的陆上通道”,“投产后每年供气量相当于去年进口量的1/4,使中国进口能源不必经马六甲海峡。”<sup>⑤</sup>这也充分体现了缅甸在我国成功推进“一带一路”进程中的战略位置。如果中国在缅甸的影响力上升,通过缅甸走向印度洋,不仅可以推动“一带一路”战略的实施,甚至可以改变地区力量结构,最终影响美国全球战略布局,这是美国极不情愿看到的。为此,美国对缅甸大力开展公共外交,强化自身在缅甸的影响力,并夸大中国在缅甸的影响力,导致缅甸有学者认为“中国高度重视对缅关系是因为缅甸在中国的两洋战略中具有重要的战略地位,中国想要控制缅甸实现自己的大战略”<sup>⑥</sup>。类似负面看法,一定程度上增加了“一带一路”战略实施的不确定因素。而且,随着美国

① “Myanmar and the United States: Prospects for a Limited Security Partnership”, p. 17, <http://apo.org.au/resource/myanmar-and-united-states-prospects-limited-security-partnership>. (上网时间:2016年5月19日)

② “日媒:缅甸加速摆脱对华依赖 中国在东南亚”, <http://www.apdnews.com/asia/seasia/12105.html>. (上网时间:2016年5月3日)

③ 张跃:“近期美对缅政策的调整及其对中缅关系的影响”,《东南亚之窗》,2011年第1期,第26页。

④ “美国插手南海挑动菲律宾等国与中国对抗”, <http://sc.people.com.cn/n/2015/0504/c345527-24725084.html>. (上网时间:2016年5月15日)

⑤ “破解‘马六甲困局’的中缅油气管道”, [http://news.ifeng.com/a/20140822/41692760\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/a/20140822/41692760_0.shtml). (上网时间:2016年6月1日)

⑥ 邵建平、刘盈:“孟中印缅经济走廊建设:意义挑战和路径思考”,《印度洋经济体研究》,2014年第6期,第26页。



战略重心东移,“缅北‘民地武’<sup>①</sup>问题所面临的不确定性行将增多,其发展演变更趋复杂。美欧日印等领域外势力与‘民地武’领导人互动、加大对少数民族援助以及积极参与缅北和平进程等手段不断介入缅北事务,藉此实施对缅牵制、对我遏制的趋势显现。”<sup>②</sup>未来缅北问题的发展,极有可能成为以美国为代表的西方国家削弱中国在缅甸影响力的切入点,和阻挠中国“一带一路”在缅甸推进的支撑点。“一带一路”战略若要在缅甸推进,任重而道远。

尽管美国对缅甸开展公共外交已经取得了很大的成就,也为美缅关系的进一步发展,为美国在东南亚地区加强影响奠定了坚实的基础,但其中也显现了很多问题。主要包括以下四个方面。

第一,缅甸政府不会摒弃长久以来坚持的不结盟、外交中立的基本原则。这就注定了缅甸不会与美国走得太近,而且,缅甸业已一改往日孤立无援的处境,缅甸新政府也主动与其他大国建立更为深入的关系链。近年来,缅甸政府也力求发展与其他大国的关系。缅甸与日本、俄罗斯和欧盟等的关系不断地深入发展,使得这些国家和地区后来都成了缅甸很多方面的利益相关者。例如,支持缅甸政府的能力建设,缅甸国家善治,以及缅甸和平进程的推进。2014年12月8日,欧盟承诺为了支持缅甸实现顺利政治过渡,在2014~2020年间,将会拨出援助款6880万美元。<sup>③</sup>

第二,美国官方对缅甸公民社会的关注度不够。美国在对开展缅甸公共外交的过程中,总是试图用自己的价值观、关注点为主要导向,但这常常忽略了缅甸国内本身的情况以及对公共外交的需求。今后,昂山素季无疑会继续对缅甸政局发展有重大影响,但是她应该会以符合缅甸人民的意愿为处理外交关系的一大准则。所以,除非美国在缅甸的公共诉求能够符合缅甸人民的根本利益,否则,其对缅甸公共外交的发展道路一定不会一帆风顺。

第三,美国对缅甸开展公共外交的资金和可援助项目受到严格管制。以美国国际开发署为例,它于2012年重新开始对缅甸的援助,但所支持的活动基本上都是人道主义救援、非政府组织能力建设等相

关项目。而且近年美国对外援助的管制越来越严格,华盛顿部分官员认为缅甸有许多不尽人意的地方,所以政府理应加强对国际开发署在缅甸援助活动的管制。这意味着作为美国对缅甸进行援助的主要机构,国际开发署在资金和可援助的项目方面都可能面临挑战。

第四,缅甸若开邦的佛教徒和穆斯林之间的问题将在短期内难以解决。从美国国内政治视角出发,这一切可能会引起争议甚至会对未来的政策选择产生限制作用。实际上,奥巴马2014年访问缅甸期间,已经尤为清楚地阐释了自己在这一问题上的立场:“强调寻找持久有效的方式来解决若开邦可怕的暴力问题,解决种族歧视问题,创造更安全的环境,提供更多的经济机遇,保护所有的公民,促进相互包容,相互理解。”<sup>④</sup>但是昂山素季不能满足美国的这些要求,其主要原因在于若开邦佛教徒与穆斯林之间的族群融合具有复杂性,民盟一定程度上很难妥善处理这一问题。实际上在2015年9月,民盟就积极推动了一些相关法案,以保护缅甸境内的种族和宗教信仰。但是,这些法案的通过引起了佛教民族主义组织的强烈不满。<sup>⑤</sup>以上因素,均会不同程度地限制美国对缅甸更为深入地开展公共外交。

## 结 语

缅甸具有“贯通两大洋、连接三大市场”的区位优势,是中国战略利益的攸关地区。面对美国在缅甸大力开展的公共外交,以及美缅关系发展的新动态,中国政府应与时俱进、积极应对。首先应进一步

① “民地武”指缅甸境内的八支少数民族地方武装。

② “美国或借缅北问题阻挠中国一带一路在缅甸推进”,<http://mil.news.sina.com.cn/2015-12-15/1040846565.html>。(上网时间:2016年5月22日)

③ Jörn Dosch and Jatswan S. Sidhu, “The European Union’s Myanmar Policy: Focused or Directionless,” <http://journals.sub.uni-hamburg.de/giga/jsaa/article/view/874/881>。(上网时间:2016年10月11日)

④ Jürgen Haacke, “Myanmar and the United States: Prospects for a Limited Security Partnership”, United States Studies Centre at the University of Sydney, November 2015, p23, [http://ussc.edu.au/ussc/assets/media/docs/publications/Emerging-Asia-Reports/Myanmar\\_and\\_the\\_US.pdf](http://ussc.edu.au/ussc/assets/media/docs/publications/Emerging-Asia-Reports/Myanmar_and_the_US.pdf)。(上网时间:2016年9月25日)

⑤ “美缅关系进入深水区”, [http://bbs.tiexue.net/post2-11484670\\_1.html](http://bbs.tiexue.net/post2-11484670_1.html)。(上网时间:2016年10月9日)

重视对缅甸的外交关系,建立两国互信机制,扩大与缅甸的经济合作;其次应大力开展对缅甸的公共外交,加大对缅甸公共外交方面的资金投入以支持缅甸的基础设施建设,包括:第一,支持缅甸公路、港口、机场等基本交通设施的建设和完善升级,使缅甸国内的民众受益;第二,注重中缅两国间文化和人才的交流,通过邀请缅甸政府部门的官员,以及相关技术部门的技术人员通过研修班等形式来中国进修学习,帮助缅甸培养人才,践行中国长期以来授人以渔的对外援助理念,增强缅甸自身发展的能力;第三,

重视在缅甸讲好“中国故事”,随着中国综合实力的发展以及国际地位的提高,针对国际社会的质疑和缅甸的实际情况,有的放矢地讲好“中国故事”,以塑造良好的国家形象。此外,中国政府应与缅甸政府及相关部门就如何建立双方互利共赢的“命运共同体”、建立两国多方合作发展的新模式进行深入的探讨,以推动中缅关系得到更进一步的发展。○

(责任编辑:吴兴佐)

(接第21页)

从文化和历史渊源看,俄罗斯国内精英本就向往西方,这几乎是他们本能的选择。<sup>①</sup>早在彼得大帝时代,俄罗斯就开始全方位学习西方,并积极参与到欧陆事务当中。叶卡捷琳娜二世本人就来自德国,曾经与欧洲启蒙思想家通信频繁。俄国十月革命以后,苏俄精英与西欧精英出现分野,但俄罗斯人深藏于文化、历史甚至是血液之中的欧洲情怀并没有完全泯灭。苏联解体后,叶利钦曾一度毫无保留地“一边倒”倾向西方,连普京都曾被认为是一个“欧洲主义者”。时至今日,尽管俄欧关系恩怨不断,普京的目光仍没有离开欧洲。甚至在乌克兰危机爆发、俄欧关系急剧恶化的情况下,普京仍然表示:“俄罗斯与欧洲属于同一文明,我们深层的价值观并无二致”。<sup>②</sup>

相比之下,俄罗斯人对东方则没有那么“感冒”。俄罗斯人说,“我们(俄罗斯与亚太国家)的关系中缺乏与欧洲那种热烈的感情。我们常常感到,和他们成不了兄弟。”<sup>③</sup>莫斯科卡内基中心亚太项目主任加布耶夫认为,普京和整个精英集团对亚洲的专业知识都很匮乏,普京的对外政策助手也没有处理亚洲事务的经验。<sup>④</sup>尽管俄罗斯人融入西方的幻想一再受挫,但思想意识的变化不是一朝一夕的,精英集团轻视亚洲的局面也不会马上改变。同时,俄罗斯和欧洲的政治、经贸关系虽然受到了制裁与反制裁的剧烈影响,但并没有中断。2016年以来,俄

与西方的政治关系开始解冻,双方的经贸关系也在逐步恢复。虽然俄罗斯提升对亚太重视度的外交政策被称为“转向东方”,但实际上并不是俄罗斯国家发展方向的根本性转移,不意味着俄会“背离西方”,彻底“拥抱东方”。“转向东方”的真正含义在于,俄罗斯将逐步改变过去那种片面关注西方的外交取向,更加重视与亚太国家的关系,从而在东西方之间更加平衡。○

(责任编辑:吴兴佐)

① 邢广程:“俄罗斯的欧洲情结和西进战略”,《欧洲研究》,2011年第5期,第2页。

② Путин предлагает создавать Европу от Лиссабона до Владивостока,《Российская газета》,17 апреля 2014.

③ Второе пришествие Китая,《Огонёк》,4 июля 2016.

④ [俄]亚历山大·加布耶夫:“俄罗斯对华政策:驱动力和决策过程”,《俄罗斯研究》,2015年第3期。