

# 美国对缅甸罗兴伽人问题的政策演变:结构与动力<sup>\*</sup>

吴思琦 范宏伟

**内容提要** 罗兴伽人问题是缅甸长期存在的民族与宗教问题之一。随着2011年缅甸启动民主化转型,罗兴伽人问题开始爆发、恶化,并逐步演变为国际热点事件。在美国对罗兴伽人人权危机的政策结构塑造过程中,政府与国会是参与制定的主体。二者的措施与态度虽然表现不同,但其背后的差异都遵循了共同的规律,即对罗兴伽人人权危机的反应取决于美国对缅甸的总体战略和定位,人权、价值观对于政府与国会来说,本质上都是实现其政策目标的工具。

**关键词** 美国 缅甸 罗兴伽

2011年,缅甸启动的民主化转型备受国际瞩目。伴随着缅甸的变革,其国内的罗兴伽人<sup>①</sup>问题也成为国际社会关注的焦点。这并不是一个新问题,其形成的难民和人道主义危机只是该议题周期性恶化的表现之一。1978年和1991年,因为缅甸当局的驱逐和排除行动,已经发生过两次大规模的罗兴伽难民潮,共导致约70万罗兴伽人逃往孟加拉国。

2016年与2017年,在罗兴伽激进武装对缅甸若开邦边境哨所进行袭击后,缅甸安全部队在该区域对罗兴伽人展开了“清剿行动”。缅甸军警被指控在行动中驱赶、屠杀、强奸罗兴伽人,导致74万罗兴伽人逃亡到孟加拉国沦为难民。联合国称其为,“当今世界发展速度最快的难民危机、一个重大的人道主义紧急情况”<sup>②</sup>。联合国人权事务高级专员则将此次危机称为“教科书般的种族清洗”<sup>③</sup>。缅甸罗兴伽人问题随即成为国际社会关注的焦点议题。从2017年9月开始,安理会就缅甸若开邦北部局势举行了多次辩论。除在联合国层面外,该问题随后还在亚欧会议外长会、东盟-联合国峰会、东盟-澳大利亚特别峰会、东盟外长会议、东盟首脑会议、东盟地区论坛等众多多边会议上被讨论。

目前,学界从历史、宗教、族群、危机治理、地区安全等诸多角度,对缅甸罗兴伽人问题产生的根源、表现、影响、走向进行了较丰富的研究。<sup>④</sup>在应对政策方面,美国对此的反应则在西方国家中最具代表性。但是,有关美国对该问题的政策研究尚较为有限,且现有研究基本集中在特朗普政府时

<sup>\*</sup> 本文系国家社会科学基金重点项目“‘五个家园’维度下构建中国-东盟命运共同体研究”(项目编号:22AZD106);“中国-东盟区域发展省部共建协同创新中心成果文库”(项目号CACIC2015001ZD)的阶段性成果。本文感谢《世界民族》编辑部老师和外审专家的修改意见,作者文责自负。

<sup>①</sup> 国内通常将“Rohingya”翻译为“罗兴伽”或“罗兴亚”。缅语与罗兴伽语都将这个名称的最后一个音发“gya”而不是“ya”,“罗兴亚”的译法是因为将其错读成“Ro-hing-ya”,故而本文使用罗兴伽这一称谓。

<sup>②</sup> “Rohingya Crisis One of the Fastest Growing in Recent Years, Warns UN Refugee Agency”, *UN News*, September 15, 2017.

<sup>③</sup> “UN Human Rights Chief Points to ‘Textbook Example of Ethnic Cleansing’ in Myanmar”, *UN News*, September 11, 2017.

<sup>④</sup> 代表性作品,可参阅张添:《缅甸罗兴伽人问题的视差——历史、现状与症结分析》,载《南洋问题研究》,2019年第2期;和红梅:《民族国家构建视野下的缅甸罗兴伽难民问题》,载《世界民族》,2018年第3期;伍庆祥:《“罗兴伽”的污名化——缅甸“罗兴伽”问题的文化过》,载《南洋问题研究》,2018年第2期;James Joseph Sanchez, *Myanmar and the Rohingya Muslims*, Reference Corporation, 2013; Nasir Uddin, *The Rohingya: an Ethnography of ‘Subhuman’ Life*, New Delhi, Oxford University Press, 2020; John Clifford Holt, *Myanmar’s Buddhist-Muslim Crisis: Rohingya, Arakanese, and Burmese Narratives of Siege and Fear*, Honolulu, University of Hawai’i Press, 2019.

期的政策,即2016—2017年罗兴伽人问题急剧恶化之后,<sup>①</sup>忽略了2011年缅甸政治转型时危机已然出现这一事实。这一缺陷导致现有研究未能把该议题放到美国对缅政策的调整进程中去观察,缺乏从美国内部政策结构的角度对罗兴伽人问题进行政策形成过程的分析。

政策结构是政策系统要素之间相互关联与相互作用的组织方式。在美国罗兴伽人问题的政策结构中,主要包括行政部门、国会、智库、媒体、NGO以及国际组织等,其中最重要的政策行为体是政府与国会两个部门。本文立足于政策结构中主体、行动和价值观三个关键性的系统要素,以罗兴伽人政策为例,主要利用美国白宫、国务院、国会的官方文献和缅文资料,着重对政府与国会两大主体互动下形成的罗兴伽人政策进行考察,分析不同政府时期、不同党派议员是如何将缅甸及全球具有代表性的族群、人权问题进行政策定位的,在意识形态与现实利益之间是如何进行取舍与平衡的。

## 一、奥巴马时期美国对罗兴伽人问题的政策

### (一) 缅甸转型与罗兴伽人问题的爆发

2008年,奥巴马上台后不久即开始调整对缅政策,改变过去以制裁、孤立为主的基调,转而实行接触与制裁并行的双轨政策。2011年3月底,缅甸登盛政府上台后不久启动的民主化改革,得到了美国的认可与欢迎。2012年11月,奥巴马访问缅甸时,称赞缅甸“在发生不可逆转的变化,而人民的意志能够让这个国家崛起,为世界树立一个伟大的榜样”<sup>②</sup>。2015年,缅甸举行全国多党大选,由昂山素季领导的政党全国民主联盟(民盟)获得绝对性的胜利。2016年3月,民盟顺利进入执政期,标志着缅甸半个多世纪军人专政的结束。昂山素季虽然未成为总统,但以国务资政的身份成为这个国家的实际领导者。缅甸的此次政治变革普遍赢得了西方国家和联合国的高度评价与认可,并被认为是缅甸民主化进程的一个标志性成果。2015年11月12日,联合国秘书长潘基文发表声明,称赞缅甸这次大选是其民主化转型的一个重大成果。<sup>③</sup>2016年5月22日,美国国务卿克里(John Kerry)访缅时称,前一年的大选和民盟执政不仅是缅甸的历史性事件,而且是“全世界民主的历史性事业标志”<sup>④</sup>。正是在此背景下,缅甸罗兴伽人问题开始了爆发、升级。

2012年5月底,一名若开族佛教徒妇女被罗兴伽男子奸杀,事件随即引起两族相互的报复和仇杀。据缅甸官方统计,至当年10月,这一种族宗教冲突导致的骚乱致使192人死亡,265人受伤,8614间房屋被毁,近12万居民流离失所。<sup>⑤</sup>骚乱所点燃的宗教、种族对立情绪随后向缅甸全国进一步扩散。2013年3月,缅甸中部、东部城市爆发了多起佛教徒与穆斯林之间的流血冲突,大量清真寺以及穆斯林社区遭到攻击。<sup>⑥</sup>在此轮危机中,缅甸政府与军队的态度和反应遭到了西方媒体、人权团体、联合国有关机构的抨击与谴责。<sup>⑦</sup>登盛总统甚至提出将罗兴伽人送到第三国定居的计

① 施爱国:《特朗普政府对缅甸罗兴伽危机的政策》,载《美国研究》,2019年第6期;杜兰:《罗兴伽人危机凸显美缅关系的深层困境》,载《和平与发展》,2019年第4期。

② The White House, *Remarks by President Obama at the University of Yangon*, November 19, 2012, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2012/11/19/remarks-president-obama-university-yangon>.

③ United Nations, Secret-General, *Statement Attributable to the Spokesman for the Secretary-General on the Elections in Myanmar*, November 12, 2015, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2015-11-12/statement-attributable-spokesman-secretary-general-elections-myanmar>.

④ U. S. Department of State, *Joint Press Availability With Burmese Foreign Minister Daw Aung San Suu Kyi*, May 22, 2016, <https://2009-2017.state.gov/secretary/remarks/2016/05/257583.htm>.

⑤ [缅]《缅甸联邦共和国若开邦冲突调查委员会报告》,若开邦冲突调查委员会,2013年4月22日,第1页。

⑥ “Burma: End ‘Ethnic Cleansing’ of Rohingya Muslims”, *Human Rights Watch*, April 22, 2013.

⑦ Pinheiro, Paulo Sérgio de M. S., “Situation of Human Rights in Myanmar: note / by the Secretary-General”, A/67/383, *Special Rapporteur Report on the Situation of Human Rights in Myanmar*, September 25, 2012.

划,联合国难民署立即对该计划予以否决。昂山素季也未明确表示支持罗兴伽人,仅暗示缅甸应通过加强法治来解决各类侵犯人权问题,并表示“双方都存在暴力行为,我不会选边站”<sup>①</sup>。

## (二) 奥巴马时期府院对罗兴伽人问题的态度与政策

对于此轮危机以及缅甸政府和军队的表现,奥巴马政府表现出了极大的包容度和支持度。自2012年第一次罗兴伽危机发生后,白宫并未正式发表声明,国务院仅发布了两次正式声明,大使馆则发布了四次。<sup>②</sup> 在美国行政部门发表的声明和官方报告中,措辞均较为谨慎和温和,并未公开谴责缅甸政府和军队,甚至对缅甸政府在罗兴伽人问题上采取的后续措施以及努力表示了肯定。例如,2012年美国国务院民主、人权与劳工事务局出台的缅甸人权报告称赞道:“中央政府积极采取了措施,部署安全部队平定暴乱,允许国际社会救援进入冲突地区,并建立调查委员会,同国际和解专家进行了接触。”<sup>③</sup>

在具体措施上,白宫主要通过外交对话以及援助来促进缅甸政府解决这一问题。在两国领导人的多次会晤中,罗兴伽人问题虽被提及,但美方提出的建议多为建设性的;且白宫与国务院一再强调,美国会尽可能帮助缅甸解决问题,希望缅甸能保持开放态度,接受国际援助。<sup>④</sup> 2012—2015年,美国向缅甸冲突地区提供了2亿美元的援助,主要援助对象是罗兴伽难民,援助方式则包括饮用水、食品、卫生设施等。<sup>⑤</sup>

2016年,民盟上台执政,奥巴马政府对此给予了高度评价,将其视为缅甸民主化转型的一个重要标志。在罗兴伽问题上,国务卿克里在同年5月与昂山素季会举行的联合新闻发布会中,帮助缅甸回应了外界对民盟政府解决罗兴伽问题意愿的质疑,表示“昂山素季非常勇敢地应对了挑战”,“我们(美国)将与她一起努力解决问题”<sup>⑥</sup>。9月,昂山素季以国务资政兼外交部部长身份访美时,美方也尽量淡化了这一议题,奥巴马仅将该议题淡化为“历史上遭到歧视的若开邦的少数民族”问题,<sup>⑦</sup>甚至避免使用缅甸官方不承认的“罗兴伽”这一称谓。

但是,奥巴马政府在该议题上对昂山素季和民盟政府的支持态度很快迎来了挑战。同年10月,缅甸民主转型后的第二波罗兴伽人危机爆发。若开邦缅孟边境的缅军哨所遭到“罗兴伽救世军”的袭击,大量枪械被夺。若开邦局势的再度恶化导致缅甸军警在该区域展开了第二次清剿行动。随后,国外媒体广泛报道了缅军在行动中屠杀、强奸罗兴伽人,焚毁其住所的行为。在此后的一个月里,约有3万罗兴伽难民逃往孟加拉国。联合国难民事务高级专员办事处的负责人公开指责缅甸军方在制造“种族清洗”。<sup>⑧</sup> 但对于此次危机,白宫和国务院均未代表美国单独发表声明,而是由美国驻缅甸大使馆于12月9日联合13个西方国家驻缅使馆,就推动人道主义援助快速进入若

① [缅]《昂山素季称不会在若开邦问题上站队》,伊洛瓦底新闻社,2012年11月16日。

② U. S. Department of State (state.gov) Website (2009-2017), <https://2009-2017.state.gov/index.htm>; News & Events, U. S. Embassy in Burma, <https://mm.usembassy.gov/news-events/>.

③ “Burma 2012 Human Rights Report”, U. S. Department of State, pp. 1-2.

④ U. S. Embassy in Burma, *Visit of Deputy U. S. Secretary of State Antony J. Blinken*, May 21, 2015, [https://mm.usembassy.gov/visit-of-deputy-us-secretary-of-state-antony-j-blinken-may-21-22-may-22-2015/?\\_ga=2.233225886.1290218630.1667011156-2041091681.1665042570](https://mm.usembassy.gov/visit-of-deputy-us-secretary-of-state-antony-j-blinken-may-21-22-may-22-2015/?_ga=2.233225886.1290218630.1667011156-2041091681.1665042570).

⑤ “Burma’s Challenge: Democracy, Human Rights, Peace, and The Plight of The Rohingya”, Hearing, House of Representatives, 114th Congress, 1st Session, October 21, 2015, p. 18.

⑥ U. S. Department of State, *Joint Press Availability With Burmese Foreign Minister Daw Aung San Suu Kyi*, May 22, 2016, <https://2009-2017.state.gov/secretary/remarks/2016/05/257583.htm>.

⑦ The White House, *Remarks by President Obama and State Counselor Aung San Suu Kyi of Burma*, September 14, 2016, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/09/14/remarks-president-obama-and-state-counselor-aung-san-suu-kyi-burma>.

⑧ “Rohingya Face Myanmar ‘Ethnic Cleansing’: UN official”, *Aljazeera*, November 25, 2016.

开邦北部的问题发表了联合声明,以此表示对当地人道主义危机的深切关注。<sup>①</sup>这一行为意味着美方刻意弱化了自己的声音。且声明并未对缅甸政府进行批评和施压,而是呼吁缅方尽快结束危机。

相比行政部门在罗兴伽问题上的谨慎态度与回避政策,国会的态度则更加强硬且明确。2014—2015年,众议院先后两次单独就罗兴伽人问题举行了听证会,认定缅甸军方存在严重的侵犯人权行为。在听证会上,外交委员会主席罗伊斯(Edward R. Royce,共和党)、亚洲及太平洋小组委员会主席邵建隆(Matt Salmon,共和党)等在外交事务上具有影响力的议员,向国务院与国际开发署官员详细询问行政部门应对罗兴伽问题的计划,以及美国的援助情况。他们认为,缅甸军队可能正在对罗兴伽人进行“种族灭绝”,而不仅仅是“种族清洗”,并要求政府部门采取更多的制裁措施。<sup>②</sup>

除此之外,国会也邀请了国际人权组织和缅甸游说团体的负责人参加听证会,以展示更多缅甸军方“侵犯人权”行为的证据。上述会议均通过美国有线电视(C-SPAN)进行了直播,达到了教育公众、扩大社会舆论的目的。2013年11月,众议院“汤姆·兰托斯人权委员会”(Tom Lantos Human Rights Commission)联合主席迈克高文(Jim McGovern,民主党)甚至专门推出了要求缅甸政府结束对罗兴伽人进行“迫害”的418号决议案,并在众议院获得通过。<sup>③</sup>2016年危机发生后,参议院外交关系委员会高级成员卡丁(Benjamin L. Cardin,民主党)则推出了《2016缅甸战略法案》,其中特别提到了罗兴伽人问题。<sup>④</sup>最后,国会还利用“钱袋权”在对外拨款法案中对美对缅援助的领域进行了规定:要求国务院设立专门款项援助罗兴伽人、禁止美国开展任何可能使缅甸军方受益的援助项目,并限制美国与缅甸军事关系的发展。<sup>⑤</sup>

### (三)对奥巴马时期美国罗兴伽人问题政策的分析

在2012年罗兴伽人第一波危机及随后的三年中,奥巴马政府在罗兴伽人问题上的各种会谈、声明及政策的出现频率并不高,其态度较为谨慎、温和,政策上则主要以对话和援助为主。白宫的政策之所以表现出上述特征,是由这一时期美国对缅整体政策和目标,以及美缅关系变化所决定的。2011年正当缅甸启动转型之际,奥巴马宣布实施“亚太再平衡”战略,试图从六个方面来强化美国在亚太地区的战略影响力,其中包括促进亚太地区的民主和人权。<sup>⑥</sup>此时,缅甸国内的民主化得到了美国的积极支持。美国采取“以行动对行动”的策略,来鼓励缅甸的变革。美国以美缅关系正常化、解除对缅制裁甚至是升级双边关系等形式来回应或奖励缅甸的转型。

美缅关系的正常化与快速升温既是美国奖励缅甸转型的“胡萝卜”,又是白宫标榜推行“亚太再平衡”战略的重要成果和标志。<sup>⑦</sup>2014年,奥巴马在西点军校毕业典礼的讲话中表示,“缅甸的改革可能会逆转,但如果成功了,我们将无须一枪一弹就获得一个新的合作伙伴”<sup>⑧</sup>。2016年昂山素

① U. S. Embassy in Burma, *Joint Statement on Humanitarian Access to Northern Part of Rakhine State*, December 9, 2016, [https://mm.usembassy.gov/joint-statement-humanitarian-access-northern-part-rakhine-state/?\\_ga=2.136814256.1290218630.1667011156-2041091681.1665042570](https://mm.usembassy.gov/joint-statement-humanitarian-access-northern-part-rakhine-state/?_ga=2.136814256.1290218630.1667011156-2041091681.1665042570).

② “Oversight of U. S. Policy Toward Burma”, Hearing, House of Representatives, 113th Congress, 1st Session, December 4, 2013, p. 6.

③ “H. Res. 418, Urging the Government of Burma to end the Persecution of the Rohingya People and Respect Internationally Recognized Human Rights for all Ethnic and Religious Minority Groups Within Burma”, House of Representatives, 113th Congress, 1st Session, November 18, 2013.

④ “SEC. 2, SEC. 5(c), SEC. 12(a), S. 3313, Burma Strategy Act of 2016”, Senate, 114th Congress, 2nd session, September 13, 2016.

⑤ “Sec. 7043(b), H. R. 3547, Consolidated Appropriations Act, 2014”, 113th Congress, 2nd Session, January 17, 2014; “Sec. 7043(b), H. R. 83, Consolidated and Further Continuing Appropriations Act, 2015”, 113th Congress, 2nd Session, December 16, 2014.

⑥ Hillary Clinton, *America's Pacific Century*, October 11, 2011, <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>.

⑦ David J. Berteau, Michael J. Green, Zack Cooper, “Assessing the Asia-Pacific Rebalance”, *Center for Strategic and International Studies (CSIS)*, December 2014, p. 32.

⑧ The White House, *Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement Ceremony*, May 28, 2014, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-united-states-military-academy-commencement-ceremony>.

季带领民盟执政后,奥巴马政府为避免突出罗兴伽问题的严重性,尽量将其与缅甸民主化面临的其他挑战并列,在罗兴伽人问题上为昂山素季背书,并将外界的注意力引向后续要解决的问题。奥巴马时期,白宫在罗兴伽人问题上态度暧昧甚至刻意回避,避免使其成为影响美缅关系的障碍,因为美国对缅政策存在更优先的选项。美国国内对此政策以及缅甸改革的真实性一直存在质疑,为此,奥巴马政府一方面积极宣传缅甸民主化的成果,另一方面也对缅甸转型的核心议程紧抓不放。

在奥巴马政府看来,若昂山素季领导的民盟能在大选中击败缅甸军方支持的政党,重新上台执政,将大大打消美国国内对其缅甸政策的质疑,可印证“亚太再平衡”战略在缅甸取得的成功。所以,奥巴马对缅政策的首要目标是确保缅甸改革进程要取得标志性的成果。2014年11月,奥巴马在访缅期间向缅方特别强调了美国对缅政策的高度优先目标:协助2015年大选的顺利举行、关注作为民主改革一部分的缅甸宪法修订,并期待缅甸成为一个更有代表性的民主国家。从国务卿克里到基层官员,也都反复向缅方传达了这一点。<sup>①</sup>在这一优先目标的背景下,罗兴伽人问题必然难以成为奥巴马政府衡量缅甸民主化进程的的决定性指标。因此,当该目标达到后,奥巴马政府不吝措辞,将其美誉为缅甸的“历史性事件”“全世界民主的历史性事业”。自2011年缅甸启动的民主化,至2016年民盟执政,这一历程被奥巴马政府标榜为美国外交政策的一大成绩。之后的2016年10月,罗兴伽人危机再度爆发,但美国也快进入大选季,所以保持沉默则是维护自身外交遗产的政治正确表现。

奥巴马时期,国会内部虽然对缅甸民主化进程的真实性有所质疑,反对政府解除对缅制裁,而罗兴伽问题也是其抨击与试图制约美缅关系过快发展的抓手之一,但总体来看,国会未能对政府的对缅政策进行有效的制约。因为,缅甸民主化转型取得的系列成果赢得了西方国家的普遍认可,而且被白宫大肆加以宣传、放大。在此背景下,国会内部认同缅甸民主化成绩的声音也成为主流,质疑缅甸改革和主张就罗兴伽人问题发难的声音弱小,难以形成有效力量制约掌握对缅外交主导权的白宫。

同时,罗兴伽人问题的发展进程也让国会内部没有形成有力的反制抓手。2012-2013年爆发的第一轮罗兴伽人危机的负面影响和冲击力相对有限,2013年之后若开局势一度相对和缓,所以在缅甸转型被吹捧为“全世界民主的历史性事业”的光环下,罗兴伽人问题不足以成为国会内部成功制约白宫的抓手。虽然,2016年10月,若开罗兴伽人问题再度升级,但是适逢美国大选在即,白宫与国会在该议题上的互动已经失去了窗口期。

## 二、特朗普时期美国对罗兴伽人问题的政策

### (一) 罗兴伽人问题的恶化

2017年1月特朗普上台后,罗兴伽人问题继续升级、恶化。8月25日,“罗兴伽救世军”再次对若开边境的缅甸警察哨所和军营发动了武装袭击。缅军随即在当地展开了更大规模的“清剿行动”,导致约74万罗兴伽难民逃往邻国孟加拉。<sup>②</sup>其间,缅甸国内外媒体和NGO不断报道和指控缅军针对罗兴伽人进行了大量的侵犯人权行为,西方国家和主要的国际组织也基本采信这些指控。然而,昂山素季对此进行了否认,为军队辩解称“我们目前没有听到任何侵犯人权的情况”,“自9月15日以来,没有发生武装冲突,军队也没有进行清扫行动”。<sup>③</sup>同年12月,两名路透社记者因报

<sup>①</sup> “Burma’s Challenge: Democracy, Human Rights, Peace, and The Plight of The Rohingya”, Hearing, October 21, 2015, pp.9-10.

<sup>②</sup> The UN Refugee Agency, *Crisis 101, Rohingya Refugee Crisis Explained*, July 13, 2022, <https://www.unrefugees.org/news/rohingya-a-refugee-crisis-explained/>.

<sup>③</sup> Antoni Slodkowski, Yimou Lee, “U. S. Congress Members Decry ‘Ethnic Cleansing’ in Myanmar, Suu Kyi Doubts Allegations”, *Reuters*, November 21, 2017; [缅]《昂山素季发表国情咨文》,缅甸十一媒体集团,2017年9月19日。

道罗兴伽危机而被缅甸政府逮捕,昂山素季再次辩解称,“他们违反了法律,这与言论自由无关”<sup>①</sup>。昂山素季的表现引起了西方国际社会的广泛抨击与指责,她昔日为缅甸自由、民主奋斗而获得西方国家所授予的种种荣誉,此时纷纷遭到撤销。<sup>②</sup>

缅甸若开邦的危机引起了西方国家的严重关切,联合国也对此做出了更加明确的表态。在2017年若开邦危机发生前,联合国人权理事会于当年3月成立了一个缅甸实况调查团,负责查证缅甸军和安全部队被指控的侵犯和践踏人权行为的事实和情节。危机发生后,安理会于11月就此发表了主席声明,这是2008年以来联合国首次通过关于缅甸的声明。声明谴责了若开邦发生的袭击和暴力行为,要求缅甸政府保证人道主义援助进入该地区、保证难民能重返家园、将侵犯人权的主要责任者绳之以法,并支持联合国秘书长任命一位缅甸问题特别顾问。<sup>③</sup>12月,联合国大会通过决议,要求秘书长任命缅甸问题特使,协助解决该国危机,罗兴伽人问题成为这次调查的重点之一。

2018年9月17日,联合国缅甸实况调查团公布了调查报告,结论是:缅甸军方“构成了反人类罪、战争罪和潜在的种族灭绝行为”。报告呼吁联合国安理会将缅甸问题提交国际刑事法院。<sup>④</sup>2019年11月,西非国家冈比亚<sup>⑤</sup>向联合国国际法院起诉缅甸政府,称其实施和纵容迫害罗兴伽人的行为。12月,昂山素季率团前往海牙参加国际法院举行的听证会,以回应“缅甸对罗兴伽人进行种族灭绝”的指控。在之后的三年,缅甸一直未能解决境外罗兴伽难民的遣返问题,国际舆论也呈现出对缅甸更加不利的趋势,要求将罗兴伽问题定性为“种族灭绝”的呼声甚嚣尘上。

## (二) 特朗普时期府院对罗兴伽人问题的态度与政策

特朗普上台后,缅甸在美国印太战略中的地位趋于边缘化。若开邦危机后,白宫的政策不再如奥巴马时期那样淡化问题或刻意回避,而是态度日渐强硬。9月11日,白宫就若开邦事件发表声明,表示美国对此“深感不安”。<sup>⑥</sup>19日,国务卿蒂勒森(Rex Tillerson)与昂山素季通话,敦促缅方为人道主义援助进入若开邦提供便利。次日,副总统彭斯(Mike Pence)在联合国安理会发表讲话,在论及东南亚人权问题时提及罗兴伽人,重新强调蒂勒森与昂山素季通话时的立场,同时表示“欢迎昂山素季对支援返回的罗兴伽人的安全承诺”,并敦促缅甸军方“停止暴力行为,与其他国家合作,寻求解决问题的途径”。<sup>⑦</sup>2017年11月中旬,蒂勒森访问缅甸期间,在与昂山素季、军方最高领导人敏昂莱会谈时,都讨论了罗兴伽人问题。而在访问后一周,蒂勒森突然改变了之前谨慎的态度,于11月22日发表声明,称若开邦事件是明显的“种族清洗”,“那些实施暴行的人必须被追究责任”<sup>⑧</sup>。

自蒂勒森正式宣布“种族清洗”这一定性后,特朗普政府对缅政策也进一步强硬,重新开启了

① “Aung San Suu Kyi Defends Verdict Against Reuters Journalists”, *BBC*, September 13, 2018.

② Laura Koran, “Myanmar’s Aung San Suu Kyi Stripped of Human Rights Award”, *CNN*, March 8, 2018.

③ “SC/13055, Security Council Presidential Statement Calls on Myanmar to End Excessive Military Force, Intercommunal Violence in Rakhine State”, *United Nations*, November 6, 2017.

④ “Myanmar: UN Fact-Finding Mission Releases its full Account of Massive Violations by Military in Rakhine, Kachin and Shan States”, *United Nations Human Rights Council*, September 18, 2018.

⑤ 西非国家冈比亚是一个以穆斯林为主的国家,它针对缅甸的指控得到了伊斯兰合作组织57个成员国和一个国际律师团队的支持。

⑥ The White House, *Statement by the Press Secretary on the Violence in Burma*, September 11, 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-violence-burma/>.

⑦ The White House, *Remarks by the Vice President to the UN Security Council*, September 20, 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-un-security-council/>.

⑧ U. S. Department of State, *Efforts to Address Burma’s Rakhine State Crisis*, November 22, 2017, <https://2017-2021.state.gov/efforts-to-address-burmas-rakhine-state-crisis/index.html>.

对缅制裁的进程。12月20日,特朗普签署了13818号行政令,宣布根据《全球马格尼茨基人权问责法》,对国际上“涉及严重侵犯人权及涉及腐败”的18人实施签证禁令及财产冻结制裁,其中包括此前在若开邦执行清剿行动的缅甸将军貌貌梭(Maung Maung Soe)。<sup>①</sup> 由于并未单独针对缅甸发布制裁行政令,白宫的做法更多是一种宣示意义。2018年6月,因若开罗兴伽人问题,欧盟、加拿大宣布制裁7位缅甸军高级将领。对此,美国国务院专门发表声明表示支持。在这份声明中,美国明确把缅甸军在若开邦针对罗兴伽人的镇压和驱逐定性为“种族清洗”,而把“罗兴伽救世军”的武装攻击仅界定为袭击,而非缅甸方所称的恐怖袭击。<sup>②</sup> 8月17日,美国财政部海外资产控制办公室依据13818号总统行政令,宣布对参与若开邦清剿行动以及在克钦邦、掸邦侵犯人权的四个缅甸军警首脑(3个缅甸军司令、1个边防军司令)和两支缅甸军部队(33师和99师)进行制裁,并停止向现任和前任缅甸军高级将领发放访美签证。<sup>③</sup> 2019年7月,美国国际开发署根据白宫指示停止了部分对缅甸援助项目。12月11日,昂山素季在海牙国际刑事法院出席关于罗兴伽人问题的听证会期间,美国财政部宣布对以缅甸军总司令敏昂莱为首的四位缅甸将军进行制裁,指控缅甸军方在敏昂莱的指挥下犯下了“严重侵犯人权的罪行”,<sup>④</sup>以对海牙国际法院的行动表示支持和呼应。

2018年国务院民主、人权和劳工事务局出台的“缅甸人权报告”着重分析了罗兴伽人问题,其中先后79次提及该问题。<sup>⑤</sup> 11月亚太峰会期间,副总统迈克·彭斯在会议间歇中与昂山素季进行了会谈,并强硬地表示,“对于发生在70万罗兴伽人身上的暴行,缅甸政府没有借口可以推脱责任,美国将关注缅甸所取得的进展”。昂山素季则强硬反驳称,“我相信我比你们更了解我的国家”。<sup>⑥</sup> 最后,双方不欢而散。此次会谈也成为特朗普时期两国高层领导人的最后一次双边会晤。

相比奥巴马,特朗普时期的国会更加重视罗兴伽人问题。参众两院共举行了6次有关缅甸的听证会,其中5次专门针对罗兴伽人问题。美国之音记者,国际难民组织、妇女和平组织、国际危机组织等国际组织的高官受邀参加听证会。2017年12月,众议院亚洲与太平洋事务小组委员会主席约霍(Ted Yoho)在听证会上表示:“曾被视为全球人权和民主象征的昂山素季,在代表缅甸政府(对罗兴伽危机)的应对中表现平平,却转而指责受害者。”<sup>⑦</sup>对昂山素季亲赴联合国国际法院为罗兴伽人问题进行辩护一事,10位参议员联名写信给她,称“缅甸军方犯下种族灭绝罪的证据是无可争议的”,“这对于她之前声称要建立包容、多元文化和民主的缅甸来说是一种侮辱”。<sup>⑧</sup>

在立法上,国会中首次出现了以“罗兴伽人”为主题的法案。2019年9月,民主党众议员谢尔曼(Brad Sherman)推出了《2019罗兴伽人安全返回缅甸法案》,要求白宫撤销对缅甸的普惠制待

① “Blocking the Property of Persons Involved in Serious Human Rights Abuse or Corruption”, *Federal Register*, December 26, 2017.

② U. S. Embassy & Consulates in Canada, *Support for Canada and European Union Sanctions Regarding Burma*, June 25, 2018, <https://ca.usembassy.gov/support-for-canada-and-european-union-sanctions-regarding-burma/>.

③ U. S. Department of the Treasury, *Treasury Sanctions Commanders and Units of the Burmese Security Forces for Serious Human Rights Abuses*, August 17, 2018, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm460>.

④ U. S. Department of the Treasury, *Treasury Sanctions Individuals for Roles in Atrocities and Other Abuses*, December 10, 2019, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm852>.

⑤ U. S. Department of State, “Burma 2018 Human Rights Report”, February, 2019.

⑥ The White House, *Remarks by Vice President Pence and Union Minister of Foreign Affairs and State Counselor Aung San Suu Kyi of Burma Before Bilateral Meeting*, November 14, 2018, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-union-minister-foreign-affairs-state-counselor-aung-san-suu-kyi-burma-bilateral-meeting/>.

⑦ “Burma’s Brutal Campaign against The Rohingya”, Hearing, *House of Representatives*, 115th Congress, 1st Session, 2017, p. 2.

⑧ Ron Wyden office, “Merkley, Wyden Join Colleagues To Demand Aung San Suu Kyi Cooperate With International Court Of Justice”, December 10, 2019, <https://www.wyden.senate.gov/news/press-releases/merkley-wyden-join-colleagues-to-demand-aung-san-suu-kyi-cooperate-with-international-court-of-justice>.

遇,直到流亡的罗兴伽人可自由、安全地返回缅甸,并获得合法的公民身份。<sup>①</sup>2020年9月到11月,参众两院对罗兴伽问题的情况进行新一轮评估后,由民主党推出了《2020年罗兴伽种族灭绝判定法案》,要求行政部门出具一份报告,详细记录缅甸军方对罗兴伽人的暴行。<sup>②</sup>除上述两个专门法案外,两院还分别推出了多个决议案。这些法案虽最终未成为法律,但表达了国会对罗兴伽危机的强硬态度和重视程度。此外,国会还多次向白宫施压,要求总统扩大对缅甸军方的制裁,要求国务院调查缅甸军方的行动是否构成种族灭绝罪,要求政府部门推动相关国际机构对罗兴伽问题进行进一步调查,收集证据以起诉缅甸军方。<sup>③</sup>

### (三)对特朗普时期美国罗兴伽人政策的分析

同前任相比,特朗普时期的美国府院在罗兴伽问题上的态度均更加强硬和清晰,且恢复了部分对缅甸军方的制裁。但是,美国整体地对缅甸政策并未因为罗兴伽人问题回归到小布什时期,即:白宫与国会协同、配合对缅甸采取全面制裁、施压的模式。相反,美国政策的形式大于内容,更多是通过国际组织向缅甸施压,国会虽有意加大制裁力度,但并未如愿。对于美国的这种模棱两可的态度,至少可以从特朗普上台后推出的“美国优先”原则、印太战略,以及国会内部的分裂情况进行解读。

长期以来,美国以全球“人权斗士”和民主“灯塔”自居,促进世界各地的“自由民主与人权保障”是美国外交政策的核心内容之一。然而,特朗普上台后对美国的传统价值观外交进行了大幅度降温,转而对外奉行“美国优先”原则,致使美国在海外的民主人权事业不再是其“优先”关注的选项,仅以其为工具对某些国家和地区进行打压。有学者对此评论说,在特朗普眼里,国际关系是“交易”性质的,人权只是他处理国际关系时的一个工具而已。<sup>④</sup>

特朗普时期,美国在“全球民主、人权”事业上的退缩,也引起了众多批评。“特朗普政府与过去(历任总统)最显著的不同是,自由主义价值观在外交政策中的地位遭到逐渐削弱。虽然,其任内的国家安全战略报告指出,美国将继续在海外促进民主,但迄今为止,特朗普政府在这方面的努力可以说三心二意且毫无诚意。”<sup>⑤</sup>2018年8月,国务院发布了有关若开邦罗兴伽人问题的调查报告,罗列了缅甸军方自2017年8月以来对罗兴伽人的暴行,但报告题目名为“若开邦北部的暴行”,未使用罗兴伽人的称谓,更没有将缅甸军方的行为定性为种族清洗或灭绝,也未就此提出任何政策建议。<sup>⑥</sup>特朗普政府重启对缅甸制裁,则更多是象征性的意义。制裁仅仅围绕缅甸少数将领,而未对整个军人集团及其相关利益群体采取有效的措施。除在双边层面的政策外,特朗普政府更多是借助、协同国际社会与盟友的力量在罗兴伽人问题上施压。总体来说,特朗普政府在罗兴伽人问题上没有投入太多的外交精力和资源,其原因归根结底在于缅甸未处在特朗普“美国优先”的利益光谱下。不过,在白宫高层将缅甸边缘化的背景下,国务院等较为务实的行政机构保留了奥巴马时期支持缅甸民主化进程的总方针,承诺继续向缅甸提供援助,将缅甸视为“合作伙伴和朋友”。<sup>⑦</sup>在特朗

<sup>①</sup> “H. R. 4392, Allowing for the Safe Return of Rohingyas to Burma Act of 2019”, *House of Representatives*, 116th Congress, 1st Session, September 18, 2019.

<sup>②</sup> “H. R. 8744, Rohingya Genocide Determination Act of 2020”, *House of Representatives*, 116th Congress, 2nd Session, 2020.

<sup>③</sup> “S. Res. 250, A Resolution O condemning Horrific Acts of Violence Against Burma’s Rohingya Population and Calling on Aung San Suu Kyi to Play an Active Role in Ending this Humanitarian Tragedy”, *Senate*, 115th Congress, 1st Session, September 7, 2017; “H. Res. 528, Condemning Horrific Acts of Violence Against Burma’s Rohingya Population and Calling on Aung San Suu Kyi to Play an Active Role in Ending this Humanitarian Tragedy”, *House of Representatives*, 115th Congress, 1st Session, November 29, 2017.

<sup>④</sup> Omar G. Encarnacion, “Trump and the Retreat from Human Rights”, *Current History*, vol. 116, no. 793, 2017, p. 310.

<sup>⑤</sup> Erik Brattberg, Michael Kimmage, *Trump and the (Liberal) International Order*, February 26, 2018, <https://carnegieendowment.org/2018/02/26/trump-and-liberal-international-order-pub-75659>.

<sup>⑥</sup> “Documentation of Atrocities in Northern Rakhine State”, U. S. Department of State, August, 2018.

<sup>⑦</sup> “U. S. Embassy Statement on the Visit of Assistant Secretary Stilwell October 27 – 30, 2019”, U. S. Embassy in Burma, October 30, 2019.



普时期,罗兴伽人成为美国国际开发署对缅援助项目中的最主要对象之一。2017年8月至2020年10月间,美国国际开发署向在孟加拉国、缅甸等国的罗兴伽人提供了近12亿美元援助,美国成为罗兴伽人最大的国际援助方。在特朗普总统任期4年内,开发署对缅甸援助金额高达5.47亿美元,比奥巴马总统任期8年的数额还增加了7700万美元。<sup>①</sup>

特别是民主党议员对于特朗普在国际人权问题上的不作为,甚至“倒退”尤为不满。<sup>②</sup>他们希望借助罗兴伽危机全面重启对缅制裁,对特朗普的政策进行纠偏,但远未达到其目标。因为,国会内部在缅甸议题上出现了较大分歧,无法形成足够的立法力量。与特朗普政府对人权问题的忽视不同,国会内部从未否认罗兴伽问题的严重性,而分歧点则在于如何对待昂山素季。部分议员认为,不应对昂山素季过于苛刻,因为“昂山素季在政治上受到严格的限制,若她打破与军方之间的平衡关系,可能会招致严重的后果”。<sup>③</sup>“昂山素季一生都在为推进缅甸的民主而努力,她仍然是缅甸民主改革的最大希望。如果希望缅甸成为一个真正的民选政府国家,我们所要做的就是全力支持她”。<sup>④</sup>从国会职能方面看,虽然其对美国外交具有一定的制衡权力,但自身权力的分散性特点也限制了这种作用的发挥。在国会的决策程序中,议员的自主性和相对独立性使决策程序出现多元化和分散化的特点,如何凝聚分散的力量、使一项法案最终表决通过,强有力的国会领袖支持是必要的前提条件。<sup>⑤</sup>在反对加强对缅制裁的议员中,参议院多数党领袖、共和党内最具影响力的米奇·麦康奈尔(Mitch McConnell)是最具代表性的人物。他明确表示不赞同、不支持国会对昂山素季的谴责性决议。<sup>⑥</sup>在麦康奈尔的干涉下,国会除通过代表“钱袋权”的拨款法案对美缅关系加以限制外,未能使任何一部单独的对缅法案成为法律。所以,特朗普时期,尽管国会在罗兴伽人问题上表现出了更多关注,但内部的分歧让其“雷声大,雨点小”,没有对白宫形成强有力的制衡压力。

### 三、拜登时期美国对罗兴伽人问题的政策

#### (一) 拜登时期府院对罗兴伽人问题的态度与政策

2020年11月,美国大选开始后,孟加拉国在罗兴伽人问题上就对当时的民主党候选人拜登寄予了厚望。在他当选后,11月15日,孟加拉国外长阿布·卡拉姆·阿卜杜勒·莫门(AK Abdul Momen)向媒体表示,“拜登是一位成熟的政治家”,期望他会致力于解决罗兴伽人危机,为迅速遣返罗兴伽人返回缅甸提供支持。<sup>⑦</sup>同日,美国俄勒冈州的罗兴伽人群体祝贺拜登胜选,要求他支持罗兴伽人的各种诉求。2021年1月20日,拜登入主白宫之后不久,孟外长继续敦促拜登政府对缅甸采取更多的政治经济制裁措施,为罗兴伽人返回缅甸创造有利环境,期待拜登政府采取具体措施并发挥主导作用,并提议任命罗兴伽人问题特使。<sup>⑧</sup>

拜登上台后,首先基本维持了特朗普时期的援助政策。2月2日,缅甸军人接管政权的第二天,美国务院发表声明表示,无论美政府采取何种制裁措施,美方对罗兴伽问题的人道主义援助绝

① 宋清润、巩小豪:《美国对缅甸援助研究(2001—2020):美国国际开发署的角色与作用》,载《南洋问题研究》,2021年第4期。

② “Hearing, Assessing U. S. Policy towards Burma: Geopolitical, Economic, and Humanitarian Considerations”, *Senate*, 115th Congress, 1st Session, October 24, 2017, p. 21.

③ “Burma’s Brutal Campaign Against The Rohingya”, *Hearing*, p. 54.

④ Shibani Mahtani, “McConnell Once Pushed Sanctions Against Myanmar. Now he’s Blocking a New Round”, *The Washington Post*, 2018.

⑤ 周琪编:《美国外交决策过程》,中国社会科学出版社,2011年,第215页。

⑥ Patricia Zengerle “Senate Leader Opposes ‘Lecturing’ Myanmar Leader Suu Kyi”, *Reuters*, September 13, 2017.

⑦ “Biden Will Work to Resolve Rohingya Crisis, Hopes Foreign Minister”, *Prothomalo*, November 15, 2021.

⑧ UNB, “Dhaka Seeks Biden Administration’s Leading Role in Resolving Rohingya Crisis”, *The Daily Star*, February 27, 2021.

对不会受到影响。<sup>①</sup> 5月18日,针对联合国难民署发起的“2021年罗兴伽人道主义危机联合应对计划”,国务院宣布将进一步提供近1.55亿美元的援助。2022年3月29日,美国再次宣布追加1.5亿美元援助,至此,美国从2017年8月开始,在罗兴伽人问题上累计提供援助17亿美元以上。<sup>②</sup>

然而,拜登政府在早期并未进一步加强罗兴伽问题与缅甸政局之间的联系。针对缅甸军人接管政权(“2.1”事件)事件本身,拜登政府的态度强硬,并于3月29日宣布暂停与缅甸的一切贸易往来。从2月10日开始,白宫带领行政部门对缅甸军方先后进行14次制裁,全部是针对其接管政权以及对抗议活动的镇压行为,但在国务院、财政部与商务部宣布制裁的声明中均未提及罗兴伽人问题。虽然,白宫清楚此前在若开邦进行清剿行动的责任人与此次夺权的是同一批军人,但并未以罗兴伽人问题为抓手来制裁、打压军政府。

拜登政府这种谨慎态度更鲜明地体现在如何定性罗兴伽人问题上。2021年1月19日,布林肯在参议院外交关系委员会的提名听证会上,以及在随后对有关问题的书面答复中,承诺他将2017年缅甸军方的行为是否构成种族灭绝的跨部门审查进行监督。在6月初的参议院听证会上,面对议员的质询,布林肯答复说国务院“正在非常积极地进行”审查,但他无法预测何时能完成。<sup>③</sup> 同年4月,拜登政府将1915年奥斯曼土耳其在亚美尼亚实施的暴行定义为“种族灭绝”,成为第一位对此进行官方定性的美国总统。<sup>④</sup> 其间,美国国内外各方力量均在借势向拜登政府施加压力,期望其早日对罗兴伽人问题作出同样定性。2月,十余个在美罗兴伽人组织向拜登总统发起在线请愿,要求美国政府正式宣布缅甸对罗兴伽人实施了种族灭绝。

这一时期,缅甸问题也引起了国会的高度关注,但其主要聚焦于“2.1”事件引起的缅甸政治局势骤变问题。对于该变化,国会的政治立场与白宫是一致的。2月4日,9位参议员向参议院外交关系委员会提交了有关谴责缅甸军人接管国家政权、并要求立即释放被扣押者等政治诉求的决议案。两周后,众议院也发起了类似的决议,并提交给外事委员会。2021年3月,众议院以压倒性优势批准了谴责缅甸军人接管国家政权的决议案,要求拜登政府向国会提交一份关于缅甸事件及其应对措施的报告。截至2022年10月,国会共推出了11项关于缅甸问题的法案与决议案,主要是要求行政部门进一步向缅甸军方施压、对其制裁,帮助缅甸恢复到“2.1”事件之前的政治状态,其中,只有参议院提出的1142号法案是专门针对罗兴伽人问题的,其余均围绕缅甸政局问题。

因此,在拜登执政的前半期,国会在罗兴伽人问题上的态度体现出两个特征:第一,对该议题的关注度相对有限,因为,“2.1”事件转移了议员们的精力和注意力。第二,国会关注罗兴伽人问题的着眼点主要围绕“种族灭绝”的定性问题。2021年3月,参议院提出了105号决议案,要求政府正式对缅甸军方在罗兴伽人问题上做出“种族灭绝罪”的裁定,并指出进行这项调查是国务卿布林肯在其提名听证会上所承诺的。1142号法案则要求国务卿出具一份详细报告,对缅甸军方是否符合这一罪名进行调查。<sup>⑤</sup> 8月25日,参议院外交关系委员会主席梅嫩德斯(Bob Menendez,民主党)

<sup>①</sup> U. S. Department of State, *Briefing with Senior State Department Officials On the State Department's Assessment of Recent Events in Burma*, February 2, 2021, <https://www.state.gov/briefing-with-senior-state-department-officials-on-the-state-departments-assessment-of-recent-events-in-burma/>.

<sup>②</sup> U. S. Department of State, *United States Announces Additional Humanitarian Assistance at the Launch of the 2022 Joint Response Plan for the Rohingya Humanitarian Crisis in Bangladesh*, March 29, 2022, <https://www.state.gov/united-states-announces-additional-humanitarian-assistance-at-the-launch-of-the-2022-joint-response-plan-for-the-rohingya-humanitarian-crisis-in-bangladesh/>.

<sup>③</sup> “Review of The FY 2022 State Department Budget Request”, Hearing, Senate, 117th Congress, 1st Session, June 8, 2021, p. 34.

<sup>④</sup> Julian Borger, Martin Chulov in Beirut, “Biden Becomes First US President to Recognise Armenian Genocide”, *The Guardian*, 2021.

<sup>⑤</sup> “S. Res. 105, A Resolution Condemning the Coup in Burma and Calling for Measures to Ensure the Safety of the Burmese People, Including Rohingya, Who Have Been Threatened and Displaced by a Campaign of Genocide Conducted by the Burmese Military”, Senate, 117th Congress, 1st Session, March 11, 2021.

与众议院外交关系委员会主席米克斯(Gregory W. Meeks, 民主党)发表联合声明,“呼吁拜登政府正式确定这些罪行(缅甸2017年对罗兴伽人的清剿)构成灭绝种族罪”<sup>①</sup>。

如前所述,白宫和国务院一直对此采取较为谨慎的态度,暂未轻易回应国会所施加的压力。直至2022年2月24日俄乌冲突爆发后,事态进展出现了突变。俄乌冲突爆发次日,缅甸军方即公开支持俄罗斯对乌克兰展开的军事行动,<sup>②</sup>缅甸成为世界少数几个持此态度的国家。此举引起了美国的愤怒,一个月后,国务卿布林肯在参加华盛顿大屠杀纪念馆活动时宣布,确定缅甸军方对罗兴伽人犯下了“种族灭绝”罪,将对缅甸军方实施新一轮的制裁。<sup>③</sup>国会的诉求就此以这一戏剧性的方式得以实现。

## (二)对拜登时期美国罗兴伽人政策的分析

拜登上台后,宣布美国回归世界舞台,重新将多边主义和价值观外交作为外交政策的主要工具,并召开“全球民主峰会”、强调盟友的价值观基础,“重振受到威胁的民主体系”。<sup>④</sup>但是,拜登政府在缅甸罗兴伽人问题上却表现出了与这些表态不同的态度,反而是慎之又慎。

首先,这是由于罗兴伽人问题并非拜登政府对缅事务的优先选项。拜登就任总统11天后,缅甸即爆发军人接管国家政权的事件。随后,美国对缅政策则主要围绕这一问题展开和反应。2021年12月,在国务卿布林肯上任后的首次东南亚之行中,在谈及缅甸问题时,他表示,要与盟友、伙伴国家继续合作迫使军政府停止使用暴力、释放所有被非法拘留的人,恢复缅甸的包容性民主道路,<sup>⑤</sup>却对罗兴伽人问题只字未提。因为,对于拜登政府来说,罗兴伽人问题并非新议题,四年后该事件也不具有2017年时的冲击效应。相比之下,“2.1”事件逆转了缅甸民主化进程,其在国内和国际上均产生了巨大的影响。与“2.1”事件的黑天鹅效应相比,罗兴伽人问题在美国外交政策中的地位自然被大大弱化、边缘化。2022年10月12日,白宫公布的“国家安全战略”报告指出,缅甸“2.1”事件破坏了地区稳定,美国要同盟友、伙伴们一起合作,恢复缅甸的民主化转型,<sup>⑥</sup>如同布林肯的发言那样,罗兴伽人问题在报告中也完全未被提及。12月初,在美国召开的“民主峰会”上,缅甸及其罗兴伽人问题都没有得到特别关注。可以看出,随着时间的推移和新冠疫情的影响,罗兴伽人问题在国际社会上的被关注程度明显下降。对此,2021年12月13日,联合国网站发表了一篇名为“记住‘被迫逃命’的罗兴伽人”的报道,以此提醒国际社会,罗兴伽人问题不应被遗忘。

其次,更重要的因素是,在拜登执政时期,罗兴伽人问题已经从最初纯粹的民族问题、宗教问题、人权问题演变为美国外交政策工具箱中的工具之一,服从、服务于美国整体对外战略。拜登上台后的第一年,国会仍然一直主张政府部门就罗兴伽人问题发表灭绝种族罪宣言,但负责东亚事务的国务院部门和官员,优先考虑的事项并非人权问题。他们担心,一旦正式定性,不仅无助于缓和与美国与军政府的关系,还将导致缅甸重新走上民主化的道路变得更加困难,引起其他缅甸人反对美国。特别是,这一举措可能还会推动军政府更加靠近中国。因此,他们认为,宣布种族灭绝可能会

① The House Foreign Affairs Committee, *Chairmen Meeks and Menendez Joint Statement on Fourth Anniversary of Rohingya Genocide*, August 25, 2021, <https://foreignaffairs.house.gov/press-releases?ID=4A7417D5-4C1C-4F91-8E62-F15E3AFE5A9B>.

② 《俄乌战争 缅甸军方“站队支持”俄罗斯 缅甸问题热度因此降低?》,载[缅]《缅甸金凤凰》,2022年2月25日。

③ U. S. Department of State, *Secretary Antony J. Blinken on the Genocide and Crimes Against Humanity in Burma*, March 21, 2022, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-at-the-united-states-holocaust-memorial-museum/a>.

④ The White House, *Remarks by President Biden on America's Place in the World*, February 4, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.

⑤ U. S. Department of State, *Secretary Blinken's Remarks on a Free and Open Indo-Pacific*, December 14, 2021, <https://www.state.gov/fact-sheet-secretary-blinkens-remarks-on-a-free-and-open-indo-pacific/>.

⑥ The White House, “National Security Strategy”, October 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>

适得其反。<sup>①</sup>但俄乌冲突爆发后,联合盟友制裁、围堵俄罗斯成为美国对外战略的重要目标。缅甸公开支持俄罗斯,促使白宫在罗兴伽人问题上不再顾虑,很快将罗兴伽问题定性为“种族灭绝”,为下一步扩大对缅制裁寻求更多正当性和政治基础。与此相印证的是,2022年10月,国务卿布林肯声称将继续制裁在俄乌冲突中支持俄罗斯的缅甸以及其他国家。<sup>②</sup>

在国会方面,2020年大选后,民主党重新夺回两院。在自身存在立法优势的情况下,对罗兴伽问题更为关注的民主党议员试图扭转此前由于内部分歧导致法案流产的境况,推动白宫采取更加强硬的措施。缅甸“2.1”事件发生后,昂山素季遭到逮捕,对在罗兴伽问题上一度顾及其形象与处境的议员来说,已经不存在“投鼠忌器”的顾虑。与此同时,“2.1”事件导致缅甸民主改革陷于停滞,在国会看来,其严重性自然远高于罗兴伽问题,国会对“种族灭绝”的呼声虽高,但从推出的涉缅法案的主题与内容上看,罗兴伽问题在国会内也已成为缅甸政局问题的附属议题。在此背景下,首先,国会内部对重启全面对缅制裁这一目标已不存在异议,这为其进一步针对罗兴伽问题进行制裁提供了有利环境。其次,虽然缅甸整体政局是国会关注的核心,罗兴伽问题也被“工具化”,但其成了打击、加大制裁缅甸当局的“利器”,以及向拜登政府施压的依据。俄乌冲突的爆发、缅甸军政府对该冲突的立场,为白宫顺应国会在罗兴伽问题上进行“种族灭绝”的定性要求创造了契机。

#### 四、结 语

二战结束之后,随着帝国主义殖民体系的瓦解,大量的亚非国家获得了独立。这些新独立的国家在民族国家的建构或转型过程中,均不同程度遭遇了诸多挑战与问题。其中,缅甸是最具代表性的国家之一。自1948年摆脱英国殖民统治而独立以来,缅甸长期面临持续不断的内战、民族与宗教冲突,曾一度有亚洲“巴尔干”之称。在众多战后新独立的国家中,缅甸是迄今为止少数尚未完成民族国家建构的国家。2011年,缅甸启动民主化转型,一度受全球瞩目,并得到了以美国为首的西方国家的高度认可。

然而,伴随着缅甸的转型,若开邦罗兴伽人问题也在2012年爆发并持续发酵,随后不断升级、恶化。在此期间,美国历经三届政府,在该议题上的反应和政策变化表现出了不同的特点和偏好。这些政策表现和态度的差异,意味着不同政府在缅甸民主化成绩和罗兴伽人权危机问题上,或者是在现实地缘政治利益与意识形态之间,有着不同的取舍、平衡和判断。

上述三届美国政府在罗兴伽人问题上的态度虽然不同,但其政策差异背后都遵循了共同的规律,即:对罗兴伽人权危机的反应取决于美国对缅的总体战略和定位。奥巴马将缅甸视为“亚太再平衡”的重要棋子和业绩样板,罗兴伽人问题就可暂时被淡化和容忍。特朗普之后,美缅关系回归正常,但其在美国对外战略中的重要性急剧下降。特朗普和拜登政府对罗兴伽人的表态属于一般外交反应,二者都不愿意过多介入该议题,消耗更多外交资源,同时也是为了避免政策不当而将缅甸进一步推向中国。俄乌冲突爆发后,拜登政府迅速将罗兴伽问题定义为“种族灭绝”,体现出罗兴伽这类人权问题在美国外交政策中被“工具化”的特点。

2011年缅甸转型之后,除在昂山素季的角色问题上存在分歧外,国会对罗兴伽人问题的态度和政策基本持续不变,但并未与行政机构产生如同小布什时期那样足够强烈的共鸣。这是因为,同

<sup>①</sup> Nahal Toosi, “‘If it’s a Genocide, Declare it a Genocide’: Inside the Biden Administration’s Vexing Myanmar Debate”, *Politico*, August 9, 2021.

<sup>②</sup> U. S. Department of State, *Designation of Burmese Targets of Promote Justice and Accountability*, Oct 6, 2022, <https://www.state.gov/designations-of-burmese-targets-to-promote-justice-and-accountability/>.

影响缅甸民主化转型的其他事件相比,罗兴伽人问题在美国府院之间形成的议题冲击力远远不够。缅甸问题从1988年爆发到今天为止,事态演变呈现出周期性恶化的特征,罗兴伽人问题仅是构成这一特征的元素之一。在这一过程中,美国针对缅甸局势的变化出台了一系列政策、法令,但只有两部专门针对制裁缅甸的法案,即:《2003 缅甸自由与民主法案》和2008年的《兰托斯法案》。这两部法案得以成功出台,固然得益于以汤姆·兰托斯(Tom Lantos)、汤姆·哈金(Tom Harkin)为首的民主党议员们的长期坚持和准备,但更多与2003年发生的“德拜因事件”<sup>①</sup>、2008年的宪法公投与飓风灾难诱发的重大危机密切相关。这三起事件的共同特征是:严重危及或可能逆转缅甸民主化的方向,超出了府院双方的容忍底线。而罗兴伽人问题在国会的议程中不具有类似的效应。即便在国会内部,该问题仍属于一个较小的议题,不仅参与其中的议员人数较为有限,而且也没有得到两党政党领袖、党魁的足够支持。国会中的一部分议员坚持在罗兴伽问题上采取强硬措施,其背后也存在民主党议员为自身与党派意识形态服务的目标。

在美国对缅罗兴伽人的政策结构中,政府与国会是最主要的政策主体,二者之间的互动始终贯穿于整个政策的过程之中,形成了该政策结构模式。在2011年以来美国罗兴伽人政策的演变过程中,以白宫为代表的行政部门占据主导权,决定了美国在该议题上的总体政策方向。国会则主要通过扮演监督、审查和评估的角色介入政策过程,特别是在罗兴伽难民援助、“种族灭绝”定性、社会舆论动员等问题上,发挥了主要的作用。这种结构反映了权力在行政部门和立法部门之间的分配关系和制衡关系。

这两大政策主体虽然在民主、人权价值观上具有共同基础,但在具体行动中,前者更注重政策的效果和实用性,后者对行动的道德性、正当性、合法性有更多的考虑。因此,府院在罗兴伽人问题的政策执行上存在差异和分歧。同时,政策结构本身也不断被调整,府院双方根据国内、国际和缅甸自身的情况变化,也在适时调整彼此的诉求和关系,这突出体现在罗兴伽问题在府院中均有被“工具化”的现象。

**Abstract** The Rohingya issue is one of the long-standing ethnic and religious problems in Myanmar. With the launch of Myanmar's democratic transition in 2011, the Rohingya issue began to break out and deteriorate, and gradually evolved into an international hot issue. In the process of shaping the policy structure of the United States on the Rohingya human right crisis, the government and the Congress are the main bodies involved in the formulation. Although their measures and attitudes are different, the differences behind them all follow a common rule, that is, the response to the Rohingya human right crisis depends on the overall strategy and positioning of the United States towards Myanmar, as well as human rights and values are essentially tools for the government and the Congress to achieve their policy goals.

(吴思琦,博士,云南大学国际关系研究院,昆明,650091;范宏伟,教授,厦门大学东南亚研究中心,厦门,361005)

[责任编辑:黄凌翹]

<sup>①</sup> 2003年5月30日,昂山素季的车队在缅甸中部地区的德拜因遭遇暴徒袭击,导致民盟及其支持者大约70人遇难,许多民盟成员在冲突中受伤或失踪,昂山素季生命也一度受到危及。外界普遍认为,军方策划了此次袭击事件,将其称为“德拜因屠杀”。