

## 冷战初期美国对缅援助的冷战视野与地缘政治

姜帆

**摘要：**冷战初期，美国为了遏制亚洲共产主义力量，曾向东南亚国家开展多种形式的援助项目，但这些援助项目的成效大相迥异。从1948年到1952年，美国对缅甸的态度经历了从置身事外、有限援助、全面援助再到援助缩减的演化历程。当缅甸甫一独立便向美国寻求援助时，美国认为缅甸无关自身利益，于是选择袖手旁观；待到中华人民共和国成立时，美国才启动旨在防范共产主义“颠覆”缅甸的对缅援助计划；在朝鲜战争爆发和中国派遣志愿军入朝作战后，美国对所谓的共产主义“扩张”更为恐慌，计划进一步加大对缅援助力度。然而，令美国始料未及的是，中缅之间的地缘政治条件和中国与缅甸的外交关系，成为美国实施对缅援助计划的主要干扰因素。作为一个与中国接壤且刚刚摆脱西方殖民统治的民族国家，缅甸恪守“中立主义”外交方针，始终拒绝与美国结盟，以图营造平稳的中缅关系。最终，美国冷战思维与缅甸地缘政治思维的差异，促使缅甸中止接受美国援助。美国对缅援助计划的扩张与缩减，是中、美、缅三方国家安全策略博弈的结果，反映了亚洲冷战格局的复杂性。

**关键词：**冷战视野；新中国；缅甸；美国援助；地缘政治

**收稿日期：**2021-09-30

**作者简介：**姜帆（1986-），历史学博士，中山大学马克思主义学院副教授，主要研究领域：新中国外交史、东南亚国际关系史。

**基金项目：**本文系国家社科基金一般项目“新中国对缅外交策略研究（1949-1966）”（项目编号：21BDJ080）的阶段性成果。

冷战初期，美国为了在亚洲对抗苏联和中国共产主义力量的成长，频频向东南亚各国提供经济、技术和军事援助。其中，就包括美国对缅甸实施的援助。国内外学术界涉及美国对缅援助的研究成果，或是全面梳理美国对缅援助的阶段性特征，或是将美缅关系视作缅甸中立主义外交的起源因素之一，或是将美国对缅援助视作中缅关系的影响因素之一，很少有学者从新中国成立的视角剖析美国对缅援助的政

策变化。<sup>①</sup>本文以美国政府解密档案为主要参考资料，并参阅中国、缅甸、英国的政府解密档案，探讨美国在新中国背景下出台对缅援助计划的动机，考察影响美国对缅援助计划的中国因素，并藉此分析美国在亚洲的国家安全策略和中美缅三边关系的微妙互动。

## 一、缅甸独立初期的美国对缅政策

美国政府对缅甸实质上的外交政策，始于二战结束之后。二战之前，缅甸是英国的独占属地，美国在缅甸基本没有什么政治和经济利益。二战期间，缅甸是英国与日本争夺的重要战场。缅甸地扼南亚次大陆、印支半岛和中国的交通要道，在亚洲具有“牵一发而动全身”的地缘战略价值。基于这种地缘价值，缅甸日益引起美国的关注。二战之后，英国国力遭到严重削弱，美国一跃成为与苏联并驾齐驱的两极之一，开始在衔接印度洋和太平洋的东南亚地区扩张政治影响力，缅甸遂成为美国的抢占目标。从1945年到1947年，英缅之间围绕缅甸独立问题展开交涉。美国一方面积极支持缅甸独立，力劝英国政府顺应缅甸诉求，一方面又不断向缅甸示好，不仅率先与缅甸建立外交关系，而且承诺向独立后的缅甸政府提供援助。<sup>②</sup>

然而，1948年1月缅甸联邦诞生后，美国并没有立即表示对缅甸提供任何援助的意向。相较于美国在缅甸独立前表现出的积极态度，从1948到1949年，美国对缅甸联邦显得相当冷淡，其中的缘由主要有两个方面：

首先，缅甸联邦刚成立，即陷入克伦独立军和缅甸共产党发起的内战。有鉴于此，外界大多认为以吴努总理为首的缅甸联邦政府岌岌可危，美国对缅甸前景也不十分乐观。1949年3月，由美国“冷战设计师”乔治·凯南领衔的美国国务院政策研究室提出建议：缅甸局势太过混乱，美国对此最好的解决方式，就是密切关注形势，同时配合英国和印度对仰光政权的支持。<sup>③</sup>美国此时所做的“配合”，主要是保持观望而已。

其次，从1948年到1949年，缅甸并非美国在亚洲的首要关注点。美国的视线正在高度聚焦中国境内的国共两党之争。为了应对中国共产党的挑战，美国一方面派

---

<sup>①</sup> 相关研究成果参见Matthew Foley, *The Cold War and National Assertion in Southeast Asia: Britain, US, Burma, 1948-1962*, London, New York: Routledge, 2010; 李雪华：《吴努政府时期美国对缅援助探析》，《东南亚南亚研究》，2016年第1期；梁志：《缅甸中立外交的缘起1948-1955》，《世界历史》，2018年第2期；JIANG Fan, *Neutrality or Anti-Communism: US Assistance to Burma in the 1950s*, International Conference on Burma/Myanmar Studies, Chiang Mai, July 2015; 梁志：《一九四九年至一九五三年的中缅关系再探讨》，《中共党史研究》，2016年第5期。

<sup>②</sup> 姜帆：《非殖民化与冷战策略：战后初期美国对缅甸政策的动因和影响》，《东南亚研究》，2014年第3期，第40-45页。

<sup>③</sup> PPS 51, *Foreign Relations of United States* (《美国对外关系文件集》，以下简称FRUS)，1949, vol.7, part 2, pp.1128-1133.

马歇尔到中国“调停”，一方面为国民党提供援助，但最终失败告结。另外，美国的关注点还包括日本的复兴和印尼、印度支那的殖民危机等。相较于以上事务，缅甸暂时显得无关大局。

因此，尽管百废待兴的缅甸甫一独立便向美国寻求援助，但美国仍无动于衷。1948年4月，缅甸政府与缅甸共产党的战争爆发之后，缅甸政府向美国寻求军事援助，而美国礼貌地拒绝了缅甸的请求，告诉他们另寻途径。<sup>①</sup>

## 二、新中国的诞生与美国对缅援助的启动

刺激美国启动对缅援助的因素，来自中国共产党的胜利和新中国的成立。自1949年下半年，美国对缅甸的关注度明显提升，其首要影响因素正是中国形势的变化。1949年9月20日，美国察觉到“北平将举行政治协商会议，以建立一个共产主义者控制的中国‘联合’政府”，遂将其视作重大威胁，全面查找共产主义运动在亚洲的弱点，认为“当殖民地和独立国家在西方的劝说和帮助下消除了最容易受到共产党影响的经济和政治条件”时，将有助于削弱亚洲共产主义运动，而能够有效挑战共产主义的措施就是“一个认可民族运动的要求并用于援助民主革命的产生和发展的政治和经济计划”。<sup>②</sup>

在美国的冷战视野下，缅甸正是属于政府安全正遭受共产主义“威胁”的地区，必须借助外部援助来抵御共产主义力量。自从中国共产党赢得政权后，美国担心中国向周边国家和地区扩大影响，而中缅两国有着漫长的边界线，中共与缅甸的政治力量之间也存在一定的联络关系。为此，美国认为，吴努政府可能难以抵抗共产主义运动的威胁。1950年1月，美国中央情报局在报告中指出，缅甸共产党开始与中国和印尼的共产党接触，中国共产党对缅甸共产党的活动很感兴趣，偶尔与他们联络，并将主要精力放在争取缅甸华侨的支持上，而这些还只是中国共产党对缅甸政策的“最初发展阶段”。报告认为，一个“由共产党主导或倾向于共产党”的缅甸，对美国的安全影响重大。缅甸如果成立共产党政府，将“明显削弱西方在远东地区的影响力”。因此，必须让缅甸政府强化对共产党的压制。<sup>③</sup>

1950年初，美国开始考虑是否要对缅甸实施援助。为此，美国派遣无任所大使菲利普·杰赛普访问缅甸。2月8日，杰赛普与缅甸总理吴努会谈，寻求利益共同点。这次会谈，对美国下决心援助缅甸产生了直接影响。

---

<sup>①</sup> “Appraisal of US National Interests in South Asia”, FRUS, 1949, vol.6, p. 26.

<sup>②</sup> 《中情局关于远东共产主义运动弱点的情报备忘录》，CK3100355099, DDRS, 沈志华、杨奎松主编：《美国对华情报解密档案（1948-1976）》（六），东方出版中心2009年版，第27页。

<sup>③</sup> “Communist Influence in Burma” (CIA, January 11, 1950), SE00081, Digital National Security Archive (“数字化美国国家安全档案”，简称DNSA).

围绕美国对缅援助问题，杰赛普与吴努的对话焦点存在明显偏差。杰赛普的关注点主要是中国共产党和缅甸共产党的动态。杰赛普反复询问缅甸“北方边境的形势”、边境地带有无共产党团体等。吴努回答说，中国共产党还没有正式侵犯缅甸领土，“但以后可能会来”。吴努表示赞成美国对中国共产党的担忧，声称仰光的40,000名华侨与中国关系密切，不会归化入籍，并认为“中国太强大，不会仅是苏联的卫星国”。

相较于美国对中缅两国共产主义运动的明确关注，缅甸的态度显得较为复杂。缅甸早在1949年12月便宣布承认新中国，是社会主义阵营之外最早承认新中国的国家。当杰赛普访问缅甸时，中国正与缅甸磋商正式建交事宜。鉴于美国的反华立场和缅甸争取美国援助的目标，吴努对中缅关系的进展似乎有意遮掩。当杰赛普询问中缅接触情况时，吴努称北京对缅甸“态度傲慢”，因此缅甸决定忽略之。然而，另据缅甸外交部长透露，北京传递的信息实则“非常友善”。同时，吴努竭力展示缅甸独立后的发展成就，似欲借此增强美国对缅甸政府的信心。比如，吴努声称，上一年缅甸的大米出口量高达1,500,000吨，但据美国通过其他途径了解到的情况，实际出口量最多不到500,000吨。<sup>①</sup>

尽管美缅双方的外交目标不尽一致，但双方拥有一个共同的兴趣点，即向缅甸提供援助。缅甸政府此时正面临严重的财政危机。吴努表达了对美国援助的渴望。他请杰赛普转告华盛顿，在他的印象中，美国对东南亚的复兴抱有真挚兴趣，而在恢复和平之后，只有外部援助才能解决东南亚的问题，“如果您能考虑一下这件事，回去转达您的政府，您将是帮了我们一个大忙。”最后，吴努还主动提出，希望不久以后能派遣一个缅甸使团访问美国，商讨财政问题。<sup>②</sup>会谈之后，缅甸副总理奈温的心腹波塞卡向美国驻仰光大使馆转达了这样一条信息：如果美国愿意提供包括贷款、军需、技术人员和“第四点类型”<sup>③</sup>的长期援助，奈温愿意与西方国家讨论结盟问题。<sup>④</sup>倘若援助缅甸能换得美缅结盟，等于是在中国的西南边境敲下了一枚防范和遏制新中国的棋子，因此奈温关于“结盟”的表态对美国颇具诱惑力。

1950年2月13日，即会谈结束后的第5天，美国国务院通知美国驻仰光大使馆，计划开展对缅援助：“国务卿已批准对缅政策，要采取步骤，强化英国和英联邦作出的稳定缅甸、阻止共产主义颠覆的努力。政策的基点是：英国应该承担援助缅甸的首要责任。美国的援助计划主要限于人员交换、技术援助项目，目的在于提高缅

① “Memorandum of Conversation, by the Ambassador at Large (Jessup)”, FRUS, 1950, vol.6, pp.229-231.

② Ibid., p.232.

③ “第四点类型”即1949年1月20日美国总统杜鲁门在就职典礼上宣布的“开发落后地区”的“第四点计划”（Point Four Program）。1950年6月5号，美国国会通过《国际开展援助法案》，正式实行“技术援助落后地区计划”。

④ “Memorandum of Conversation, by the Ambassador at Large (Jessup)”, FRUS, 1950, vol.6, p.232.

甸处理自身问题的能力，这将仅用于对英国财政和军事援助的补充。”<sup>①</sup>

据此，美国最初设想的对缅援助仅仅是一种辅助性的“有限援助”，主要限于人员和技术援助层面。美国尚未考虑遽然满足缅甸的军事和财政需求，而是继续将首要责任归于缅甸的“老东家”英国。

为了商定对缅援助内容，1950年3-4月，美国派遣格里芬使团到仰光进行为期两周的访问。格里芬使团广泛拜访了缅甸内阁成员、政府官员、企业领袖、学生和缅甸少数民族代表等，在此基础上得出结论，认为美国援助缅甸的计划可行，美国不仅能够成为“使缅甸整体形势迅速改善的必要因素”，而且“美国在缅甸的援助计划如果由能干、勤劳、耐心的美国人员与缅甸人员共同管理，将极大地赢得缅甸新的善意。”<sup>②</sup>随后，缅甸政府于5月份派遣财政部长到华盛顿进行为期一周的“秘密公务”，观察者认为，此行实际就是索取美国援助。<sup>③</sup>

与此同时，美国就展开对缅援助问题及时与英国交换意见。战后初期，英美合作把控国际秩序，英国借美国的冷战优先思维减轻非殖民化压力，延续殖民宗主国的影响力，美国则借英国广泛的传统势力范围，构建冷战的反共铁幕。美国如若启动对缅援助，相当于打破了英国和英联邦对缅甸事务的独占性。1950年2月，英国外交部获知美国欲向缅甸提供贷款，遂通知英国驻缅甸大使鲍克，“我们不应阻止任何吸引美国向东南亚提供经济援助的努力”，但不宜在敲定英联邦对缅甸的财政援助条款之前宣传美国对缅援助。<sup>④</sup>对此，美国力求避免英国的猜疑和戒心。1950年4月14日，美国驻缅甸大使大卫·凯告知英国外交部，美国有意于向缅甸提供军事援助，但他“迄今没有察觉缅甸人打算在军需问题上挑唆美国针对英国的任何迹象”。<sup>⑤</sup>4月28日，格里芬在结束缅甸访问后，特地向英国咨询如何向缅甸提供技术援助。<sup>⑥</sup>经过沟通，英美双方在缅甸援助问题上基本达成一致。

1950年6月，美国国务院正式制订对缅援助政策声明，将援助目标明确指向防范共产主义“扩张”：“如果缅甸和印度支那能抵制共产主义，我们也许还能把持整个东南亚；如果缅甸或印度支那陷落，暹罗很可能是下一个；东南亚将对共产

---

<sup>①</sup> Note 4, FRUS, 1950, vol.6, p.233.

<sup>②</sup> “Record of an Interdepartmental Meeting on the Far East at the Department of State, 11 May 1950”, FRUS, 1950, vol.6, pp.87-91; FRUS, 1950, vol.6, p.243.

<sup>③</sup> “Burma Finance Chief Coming to Washington”, *The Washington Post*, May 5, 1950.

<sup>④</sup> “Economic situation in Burma”. FO371/83142. The National Archives, London, UK. (英国国家档案馆原始档案)。

<sup>⑤</sup> “United States arms for Burma”. FO371/83170. The National Archives, London, UK. (英国国家档案馆原始档案)。

<sup>⑥</sup> “Technical Assistant to Burma”, FO371/83142. The National Archives, London, UK. (英国国家档案馆原始档案)。

主义洪流失去抵御能力。”<sup>①</sup>声明公布的美国对缅援助定位，比数月前的“有限援助”更进一步，计划针对中共做好为缅甸提供军事援助的准备：“如果中国共产党向缅甸共产党提供强大的军事援助，而英国和英联邦给缅甸政府的军事援助不能及时跟进，那么美国将有必要扩大现有计划，为缅甸提供军事援助。”<sup>②</sup>声明宣称，美国与英国达成共识，英国暂时仍继续“承担军事和财政援助的主要责任”，美国负责技术援助。这项声明还指出：万一英国退出，美国将很可能“不得不填补空白”，因此美国必须尽快做好接替英国角色的应急计划。

相较于2月份的援助构想，美国在数月后形成的援助计划已明显扩大，开始在技术援助之余准备军事和财政援助，甚至计划在必要时取代英国的首要地位。

对于美国援助缅甸一事，美国政府内部仍然有反对声音。乔治·凯南在1950年1月曾警告国务卿艾奇逊，卷入缅甸事务“纯属疯狂”，“缅甸是美国援助和努力无济于事的典型例子”。<sup>③</sup>不过，这一次，美国国务院没有采纳乔治·凯南的意见。

美国与缅甸关于援助细节的商讨并非一帆风顺。经过反复磨合，美缅双方终于初步达成一致。1950年9月13日，美国与缅甸签订了双边经济合作协议，规定美国将为缅甸发展提供介于800万至1000万美元之间的援助。<sup>④</sup>这是美国与东南亚国家达成的第一个该类协议。另外，1950年4月，美国曾主动提议，向缅甸赠送10艘海军舰艇。11月6日，美缅双方以交换照会的方式达成协定，美国向缅甸提供10艘舰艇，并附带相关的人员和技术协助。1951年2月15日，美国正式向缅甸移交了前4艘巡逻艇。<sup>⑤</sup>

正当美国逐步策划并实施对缅援助计划时，朝鲜战争爆发。1950年11月，中国派遣志愿军入朝作战。这一行为的结果，是导致美国对中国的意图更为警惕。1950年12月，英国驻仰光大使馆向英国外交部发回绝密电报，声称缅甸白旗共产党<sup>⑥</sup>领袖丹东刚从北京返回，毛泽东承诺自1951年1月起向他提供武器，并期待白旗共产

① “Policy Statement Prepared in the Department of State”, FRUS, 1950, vol.6, p.244.

② Ibid., pp.243-244.

③ “Memorandum by Kennan to the Secretary of State”, FRUS, 1950, vol.1, p.131.

④ “Burma Aid Pact Signed”, *The Washington Post*, Sep.14, 1950.

⑤ Accession No. 180, Series 15/3/(18), Ministry of Foreign Affairs, National Archives Department of Myanmar (缅甸国家档案局原始档案)。

⑥ 缅甸的共产党分为两支，一支名为“共产党（缅甸）” [The Communist Party (Burma)]，由德钦梭（Thakin Soe）领导，俗称“红旗共产党”；另一支名为“缅甸共产党”（Burma Communist Party），由德钦丹东（Thakin Than Tun）领导，俗称“白旗共产党”。两者相比，红旗共产党力量较小，但行事激进，惯于采用暴力手段；白旗共产党力量较强，但行事较为温和，在战后缅甸非殖民化运动中主要采取和平交涉手段。

党赢得胜利后签订中缅盟约。<sup>①</sup>冷战时期，英美之间存在一定程度的情报共享机制。该情报是否同步传输到华盛顿尚未可知，但可以肯定的是，美国稍后也接到了类似的信息。1951年6月，美国国务院要求美国驻仰光大使核实中国决定向丹东提供援助之事。美国驻仰光大使回复，多条情报渠道均指向中共已承诺援助缅甸，并且根据这些情报判断，中共应该已经启动了援助项目。<sup>②</sup>

中共与缅甸的关系引起美国政府密切关注，美国立即全面评估了共产主义运动对缅甸政府生存前景的影响。1951年8月，中央情报局制订NIE-36号报告，评估缅甸“非共产党政权”的生存几率。报告认为，缅甸共产党“很有可能在接下来一两年内对缅甸北部相当大的一片区域实施实际控制”，而且，如果中国共产党持续对缅甸共产党开展秘密援助，从长远来看，“缅甸政府除非大规模增强政治和军事力量，否则不太可能维持下去”。<sup>③</sup>11月26日，中央情报局修订了评估报告，形成NIE-36/1号文，认为形势比数月前NIE-36号文估计的情况“恶化得更快”，中国共产党还在支持缅甸共产党，而且缅甸开始与克伦人联手，增强了整体反叛力量。因此，报告认为，“现有政府被左翼政权取代的可能性很大，甚至可能被亲共产党政权取代，尽管这一可能性较小。”<sup>④</sup>

对新中国和共产主义力量的恐慌，直接促使美国进一步加大对缅援助力度。美国计划将援缅金额至1952年6月前提升到2500万美元，1956年前提升到1亿美元。<sup>⑤</sup>然而，同一时期缅甸的中立主义立场和地缘政治因素，令美国雄心勃勃的缅甸援助扩展计划遭遇了挫折。

### 三、中缅关系的发展与美国援助的缩减

令美国政府始料未及的是，实施对缅援助计划的直接干扰因素，恰恰是新中国对美国援助的态度以及中缅关系的发展。作为一个刚刚摆脱西方殖民统治的民族国家，缅甸奉行“中立主义”的外交方针，一方面广结善缘，争取多方支持，一方面又对西方列强保持警惕，尤其是军事方面。因此，缅甸对美国的态度模棱两可：既接受英国援助，又索取美国援助，还考虑接受苏联援助；既在口头上附和美国的反华态度，又在行动上迅速与新中国建交。缅甸在中美之间的暧昧立场，令美国头疼不已。随着缅北国民党军问题逐渐凸显，冷战思维与地缘政治思维的差异，使美缅

---

<sup>①</sup> “Chinese aid to Burmese Communist 1951”, FO371/92146, The National Archives, London, UK (英国国家档案馆原始档案)。

<sup>②</sup> “The Ambassador in Burma (Key) to the Secretary of State”, FRUS, 1950, vol.6, pp.274-277

<sup>③</sup> “Prospects for Survival of a non-Communist Regime in Burma” (CIA, August 1, 1951), CK3100294606, DDRS. Declassified Documents Reference System ( “解密文件参考系统”, 简称DDRS)。

<sup>④</sup> “Memorandum by the Central Intelligence Agency”, FRUS, 1951, vol.6, p. 312-313.

<sup>⑤</sup> Matthew Foley, *The Cold War and National Assertion in Southeast Asia: Britain, US, Burma, 1948-1962*, p. 87.

双方对形势的认知和判断渐行渐远。

缅甸是首个公开承认新中国的非社会主义国家。1949年12月16日，缅甸外交部长照会中国外交部长周恩来，明确表达了缅中建交的意愿：“缅甸联邦政府相信中国中央人民政府为中国人民所拥护，并因中缅两国人民间的传统友谊，兹决定承认中华人民共和国，并期望外交关系之建立与使节之交换。”12月21日，周恩来复电，表示中国政府同意“在贵国政府与中国国民党反动派残余断绝关系之后”，与缅甸联邦建立外交关系。<sup>①</sup>

缅甸向周恩来发出照会之后，尚未接到回复，即着手准备承认新中国。12月17日中午12点，缅甸联邦政府正式宣布承认中华人民共和国。下午1点，国民政府驻缅甸大使馆降下中华民国国旗，原国民政府与缅甸联邦的外交关系自此断绝。1950年6月8日，新中国与缅甸正式建交，缅甸成为第16个与新中国建立正式外交关系的国家。1950年8月28日，中华人民共和国首任驻缅甸大使姚仲明乘船抵达仰光。

缅甸向新中国的主动示好行为，在一定程度上是出于对新中国走向富强的预期。1949年8月，缅甸外长告诉英国，中国可能会毫不犹豫地侵略缅甸，占领缅北的克钦邦。<sup>②</sup>实际上，在1950年朝鲜战争爆发前后，中国不仅无意“侵略”西南部的缅甸，而且还尽量维持局势稳定。自1950年6月中缅建交后，两国关系保持平稳发展。在这种背景下，缅甸既向美国强调中国的威胁，以便争取美国援助，又不敢忽视中国对美缅关系发展的态度，以免招致中国的不快。

美国在与缅甸探讨军事援助细节时，便碰了钉子。奈温曾表示，只要美国愿意提供援助，他愿意与西方结盟。但是，当双方真正开始讨论如何实施援助时，奈温却没有那么爽快。1950年8月，美国准备派遣军事防御援助使团赴缅甸访问，奈温对此事的态度摇摆不定，一开始表示同意，后又建议推迟，最后干脆要求取消。为此，美国国务卿艾奇逊提醒驻缅甸大使馆，要时刻谨记，不可强制缅甸接受他们没有要求或不愿接受的协助。<sup>③</sup>

美国启动对缅援助计划的潜台词，是将缅甸视作西方同盟（或至少是潜在同盟）的一份子。换言之，美国不相信缅甸能践行中立主义。例如，1950年2月，美国国务卿指示驻缅使馆如何向缅甸透露援助设想，指出美国要维护自由世界免遭“专制帝国主义势力”的威胁，认为“自由国家亟需相互支援，以维持和稳定他们作为自由、独立国家的地位”，美国“一向将缅甸视作自由世界的一部分，并

---

① 中华人民共和国外交部档案馆、人民画报社编：《解密外交文献——中华人民共和国建交档案（1949-1955）》，中国画报出版社2006年版，第359-360页。

② *British Documents of Foreign Affairs*（《英国海外事务文件》，简称B DFA），Part IV from 1946 through 1950, Series E Asia, 1949, Vol.9, p.38.

③ “The Secretary of State to the Embassy in Burma”, FRUS, 1950, vol.6, p.252.



承认和支持缅甸维持自身免受其他外部势力主导的决心。”<sup>①</sup>在美国的冷战语境下，“专制帝国主义”与“自由世界”的指向一目了然，而美国已明确提出视缅甸为“自由世界”的一部分。1950年底，美国驻缅甸大使大卫·凯曾反复推敲缅甸的立场，做出如下评估：1、缅甸政府将抵抗来自中国的任何入侵；2、缅甸暂时会在联合国框架内维持“中立”；3、缅甸陆军亟需扩充，将寻求英美协助。总之，大卫·凯乐观地认为，万一面临摊牌，缅甸政府“一定会站在西方阵营一边”。<sup>②</sup>1952年，继任的美国驻缅甸大使西博尔德也自信地宣称：“我确信，缅甸领导人自身对他们不切实际的‘中立’政策不抱幻想，只是缺少来自自由世界（对他们即意味着美国）的切实保障，他们不能或不愿冒险公开倾向于我们。”<sup>③</sup>

为了劝说缅甸“站在西方阵营一边”，美国在交涉中反复强调新中国对缅甸的威胁，经常主动透露所谓中国共产党在缅甸活动的情报。1951年3月，大卫·凯询问缅甸驻美国大使詹姆斯·巴灵顿，有没有接到任何关于中共训练的组织入侵缅甸的情报。巴灵顿予以否定回答后，大卫·凯抓住这个“绝好的机会”，让巴灵顿转告缅甸政府，他刚接到报告，中共两个师最近被调动到保山，如果报告准确，将“很快弄清中国共产党对缅甸的态度”。<sup>④</sup>云南保山的西北方、正南方与缅甸交界，自古就是中国边民进出缅甸的门户。大卫·凯的情报，无疑是想让缅甸对中国加强戒心。

然而，缅甸以实际行动表明，其中立主义立场不会动摇，令美国备感尴尬。1950年9月，缅甸国会曾通过吴努的提议，表示支持联合国军在朝鲜的行动。<sup>⑤</sup>但是，当美国1951年在联合国发起谴责中国出兵朝鲜的动议时，缅甸投了反对票。大卫·凯为此询问巴灵顿时，巴灵顿称，若不如此，则不符合缅甸的“中立态度”。<sup>⑥</sup>

与此同时，新中国密切关注美国对缅甸的援助活动，有时甚至会作出激烈的回应，缅甸对新中国的态度也得了中国政府的肯定。《人民日报》曾多次报道，美国企图在缅甸建立军事基地，将在缅甸境内建筑铁路、机场和军港。1951年11月，针对中国反复出现此类报道，缅甸驻华使馆一秘吴密栋向中国外交部澄清，美国没有在缅甸建立军事基地，缅甸联邦政府严格遵守着“中立和善邻政策”。<sup>⑦</sup>

① “The Secretary of State to the Embassy in Burma”, FRUS, 1950, vol.6, p.232.

② “The Ambassador in Burma (Key) to the Secretary of State”, FRUS, 1950, vol.6, p.254.

③ “The Ambassador in Burma (Sebald) to the Department of State”, FRUS, 1952-1954, vol.12, pt 2, p.34.

④ “Memorandum of Conversation, by the Ambassador in Burma (Key)”, FRUS, 1951, vol.6, p.272.

⑤ “Burma Backs Korea Move”, *The Washington Post*, Sep 6, 1950.

⑥ “Memorandum of Conversation, by the Ambassador in Burma (Key)”, FRUS, 1951, vol.6, p.271.

⑦ 范宏伟：《和平共处与中立主义：冷战时期中国与缅甸和平共处的成就与经验》，世界知识出版社2012年版，第12-13页。

美国政府经过反复交涉，终于逐渐摸清了缅甸政府游走于中美之间、将地缘政治利益放在优先地位的心态。1951年11月，对美缅结盟已不抱任何期望的大卫·凯转而向美国国务院建议，重新审视美国对缅甸的援助计划：“缅甸在任何情况下都不会接受我们的共同防御计划的援助，因为缅甸明确表示他们实行严格中立的政策。接受大规模军事援助将会立即使政府遭受政治攻击，理由是后者脱离了其中立政策，并站在了英美一边。”“因此，任何关于向缅甸提供大量军事援助的谈话都是基于对目前缅甸情况的完全不了解。”“对于吴努来说，什么都不会比“自由世界”的支持更为尴尬。目前的缅甸政府必须非常小心地接受美国和英国的援助，以免被反对派诬陷成英美帝国主义的工具。”<sup>①</sup>“缅甸政府在1953年很可能继续努力与共产主义中国保持‘正常’关系，并在东西方对抗中保持中立。”<sup>②</sup>

缅甸的中立态度，迫使美国不得不缩减对缅援助支出，并调整援助结构。1951年底，美国尝试在承认中立主义的前提下修订援助计划：“缅甸政府尽管承认需要援助，但不愿做出任何可能被理解成政治承诺的保证。缅甸政府坚决不接受可能导致左翼反对势力扩张或中国以投靠‘资本帝国主义’为理由而摊牌的帮助，这决定了缅甸政府对军事援助和其他援助的态度。”美国甚至认为，缅甸的这种心态“已经破坏了信息沟通，剥夺了项目可能产生的政治效益”，因此，美国对缅甸的援助“目前不能包含太多军事援助，或对美国具有军事价值的经济援助”。<sup>③</sup>据此，美国裁撤了对缅援助计划中的军事支出，仅保留经济援助，且规模有限。据统计，1951财政年美国对缅援助的实际金额为军事援助340万美元，经济援助1040万美元；1952财政年的实际金额为军事援助为零，经济援助1400万美元；1953财政年的预算金额为军事援助为零，经济援助700万美元。<sup>④</sup>

不过，美国并没有彻底放弃拉拢缅甸，只是转变了方式。美国认为，“缅甸政府和人民对共产党的威胁感到无所谓，且对英国和美国的动机持有怀疑，使我们很难找到提供协助的方式。”因此，美国希望能通过修改政策来“更有效地提高缅甸人反对共产党压力的意愿和能力”。<sup>⑤</sup>比如，新的措施之一，就是借扶持佛教来对抗共产主义，并“培养”缅甸人民的反共兴趣。美国经济合作总署提出，通过加强缅甸人民的精神修养来抗击共产主义，并授权资助吴努总理提出振兴佛教计划，预

---

<sup>①</sup> “Memorandum by the Ambassador in Burma (Key) to the Special Assistant to the Secretary of State (Battle)”, FRUS, 1951, vol.6, p.308-309.

<sup>②</sup> “National Intelligence Estimate”, FRUS, 1952-1954, vol.12, pt 2, p.55.

<sup>③</sup> “American Aid Program in Burma”, FRUS, 1951, vol.6, pp. 323-324.

<sup>④</sup> “Far East Financial Summary: Costs of Approved and Projected United States Economic and Military Programs in the Far East”, FRUS, 1952-1954, vol.12, pt 1, p.291.

<sup>⑤</sup> “Draft Position Paper on Burma Prepared by the Department of State”, FRUS, 1951, vol.6, p.326.

计将花费540万卢比（相当于1347368.42美元）。<sup>①</sup>

美缅之间的立场分歧，最终通过缅北国民党军问题充分暴露出来。正当美国积极策划和启动对缅援助时，自1950年溃逃至缅北的国民党残余军队问题充分凸显了美国冷战思维与缅甸地缘政治思维的差异。在缅甸看来，国民党军不仅造成骚扰、危害边境，而且可能招致中共军队的入侵，因而频频敦促美国劝说国民党撤军。美国内部却一度各自为政，国务院为此积极向台湾方面施压，<sup>②</sup>杜鲁门总统却另有打算，于1951年秘密批准实施援助缅北国民党军的“白纸计划”。但即便是在努力斡旋的美国国务院眼里，国民党军也只是个局部问题，共产主义运动才是首要敌人。在1951年11月的一次美缅会谈中，缅甸外交部长“对美国政府如此关注共产党叛乱的威胁表示惊讶”，美国代办却“难以理解”缅甸外交部长“为什么对共产主义叛乱的威胁持如此乐观的态度，也“难以理解”缅甸政府为何强调国民党军队造成的困难。”<sup>③</sup>美缅双方对局势的认知存在严重偏差，对援助计划的功能更是存在不同的期待。

很快，缅甸对美国斡旋无效渐生不满，“白纸计划”也渐渐变成“纸里包不住火”。1951年7月31日，美国国务院发现，英国政府和缅甸政府都已认定，美国政府正为国民党军队提供武器装备。<sup>④</sup>1952年10月，美国驻缅大使西博尔德汇报，关于缅甸国民党军问题，“缅甸媒体持续怀疑美国对缅甸的友谊，质问美国为什么不帮忙解决”。西博尔德因而催促国务院“立即采取强力政策，清算缅甸国民党军问题”。<sup>⑤</sup>1953年3月17日，缅甸外交部长通知美国驻缅大使西博尔德，自1953年6月30日起，停止接受美国援助，直至彻底解决国民党问题。<sup>⑥</sup>

#### 四、结语

冷战期间，美国在东南亚以新中国为敌对目标大施援助，却在缅甸遭遇滑铁卢，始终无法以“恐吓加实惠”的策略说服缅甸与美国结盟。从1948年到1952年，美国对缅甸的援助一直未能全面展开，美国的对缅政策和援助计划经历了从置身事外、有限援助、全面援助再到援助缩减的演化历程，交织着中、美、缅三方的国家安全策略博弈。在冷战策略和地缘政治的不同视野下，美缅双方对援助的定义和期

---

<sup>①</sup> “Memorandum by the Acting Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Allison) to the Acting Secretary of State”, FRUS, 1951, vol.6, p.326.

<sup>②</sup> Editorial Note, FRUS, 1952-1954, vol.12, pt2, p.35; “Memorandum of Conversation, by the Ambassador in Burma (Sebald)”, FRUS, 1952-1954, vol.12, pt2, p.42.

<sup>③</sup> “The Chargé in Burma (Day) to the Secretary of State”, FRUS, 1951, vol.6, pp.311-312.

<sup>④</sup> “Memorandum of Conversation, by the Deputy Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Merchant)”, FRUS, 1951, vol.6, p.278.

<sup>⑤</sup> “The Ambassador in Burma (Sebald) to the Department of State”, FRUS, 1952-1954, vol.12, pt 2, p.33.

<sup>⑥</sup> Ibid., p.74.

望存在不对等性，导致美国对缅援助计划搁浅。在美国的冷战视野中，援助缅甸的直接动力和核心目标是遏制中国共产党领导的新中国。中国共产党赢得政权和新中国卷入朝鲜战争，加深了美国对新中国和共产主义运动蓬勃发展的恐惧，美国实施对缅援助的动力并非是为了缅甸人民的福祉，而是为了遏制共产主义的发展，其心态一如美国后来逐步卷入越南战争。

总之，美国对新生缅甸联邦的援助计划，可谓中美之间围绕缅甸展开的一场较量。这场较量发起于美国在冷战格局下的亚洲安全政策，贯穿于美国对中缅关系和缅甸中立主义的误判，以美国拉拢缅甸结盟徒劳无果、中缅关系平稳发展、缅甸获取实际利益而告结束。从这个角度看，美国在新中国成立和发展的背景下实施的对缅援助，远未达到预期目标。1953年美国对缅援助计划的搁浅，印证了当年乔治·凯南的警告。尽管缅甸政府在1956年恢复接受美国援助，但直到1962年缅甸军政府上台为止，美国对缅援助计划始终受制于上述因素的影响，欲扩大规模而不得，反而是中缅关系逐渐升温，至50年代末60年代初达到高峰。美国无视中缅关系渊源与缅甸地缘政治特点，只能坐视新中国与缅甸之间的关系稳步推进，仍在冷战思维下推行惯用的援助模式，注定难以如愿。

[责任编辑：王国平]