

政治·外交

规范与利益：2011年以来欧盟对缅甸政策的调整

魏益帆

摘要：从2011年到2021年，欧盟的对缅政策经历了“开放—冷却—制裁”三个不同的发展阶段，始终突出“民主”“人权”“良治”等规范理念，具有鲜明的政治倾向。欧盟对缅政策的调整，根本原因在于欧洲总是按照自己的目标和标准来看待缅甸内部的局势变化和政经改革。总的来看，欧盟非常注重对缅甸的人道主义援助和意识形态、政治机制的输出，并借助东盟机制来对缅甸展开接触和施加影响。本质上，欧盟对缅政策属于规范性外交的范畴，这和欧盟对西巴尔干、非洲等国家的政策拥有相似的价值导向。考虑到实际情况，欧盟有时候也会把握规范性要求与现实利益的微妙平衡。与美国、日本、东盟等国际行为体相比，欧盟对价值规范的考量远大于商业投资利益。不过，由于缅甸转型进程曲折、复杂，再加上欧盟对缅甸出现片面认识及政策目标和现实环境之间的落差，欧盟对缅政策存在一定的局限与不足。基于上述因素，在当前缅甸的新形势下，欧盟对缅政策的选择空间进一步缩窄。

关键词：缅甸；欧盟；东盟；美国；规范性力量

收稿日期：2022-10-12

作者简介：魏益帆（1995—），中国人民大学国际关系学院2021级博士研究生，主要研究领域：亚太安全。

2011年初缅甸开始进行新的政治改革后，美国、日本、印度等国迅速改变了对缅政策，试图推动缅甸转型朝着有利于其政经利益和价值理念的路径演变。这个现象引起了国内外学界的广泛关注，出产了一批研究成果。欧盟^①作为一个重要的国际行为体，同样没有缺位这个过程，在2010年以后明显提升了对缅甸及东盟国家的重视程度，^②出台了单独的涉缅政策文件，力图帮助缅甸推进各项改革和提升国家治理能力以符合欧盟的价值规范要求。

^① 2016年6月23日，英国举行脱欧公投，决定退出“欧盟”。2017年3月29日，“脱欧程序”启动，经过漫长谈判，自2020年2月1日零时起，英国正式退出欧盟。本文的研究对象是2011年以来的欧盟对缅甸政策，英国在完全脱欧之前一直拥有成员国身份，因此仍将其算作是欧盟成员国。

^② 近些年来，欧盟高度重视与东盟的关系，2020年将与东盟的对话关系升级为战略伙伴关系。

《南亚东南亚研究》2023年第1期，第89—104页。

一、问题的提出

2011—2021年，在缅甸的政治转型期内，美国、欧盟、日本、印度等纷纷调整对缅政策，重新恢复或加强同缅甸的政治往来及民间交流，扩大了对缅援助与投资，意图在缅甸国家转型的关键时期输出自身发展模式，谋取战略利益。国内外学者对此进行了广泛研究，清晰梳理了完整的政策演变框架。欧盟作为一个重要的国际行为体，在缅甸拥有自己的战略关注和利益诉求，也开展了大量的外交活动，但欧盟对缅政策的研究却没有得到足够多的关注。

首先，国内学者对于“欧盟—缅甸关系”的研究成果数量及研究的广度和深度较为有限，没有完整勾勒出欧盟对缅甸的政策框架和目标诉求。黄云静关注的是1988—2010年间欧盟对缅甸的立场和政策^①；闫德华在自己的著作^②中回顾和分析了缅甸同美国及其盟友、东南亚国家和中国的双边关系状况，其中有涉及“缅甸与欧盟的关系发展”的部分，但只涵盖了2015年以前的内容；宋清润梳理了“民盟”上台执政后缅欧关系的走向，他认为民盟政府执政后的四年左右时间里，缅甸与欧盟的关系经历了先“热”后“冷”的演变过程。造成这个转变的原因是欧盟干预缅甸国内的武装冲突引起“民盟”政府不满。^③

而国外学者关于欧盟对缅政策的研究大多集中在以下三个方面：

一是从宏观政策的视角回顾1988年以来欧盟缅甸政策的发展历史，探讨欧盟政策实施的背景和动因，认为欧盟对缅政策与缅甸国内政军局势息息相关，兼顾制裁和援助手段，引导缅甸向欧盟设定的目标迈进，价值规范属性突出，是欧盟一贯的外交政策风格的体现。不过欧盟对缅甸局势的误解和误判、政策目标过于理想化、内部成员国利益诉求不一等因素影响了政策目标的实现。^④

二是立足于官方政策文件的文本分析，关注欧盟在“保护的责任”原则下干预缅甸国内人道主义危机（自然灾害和族群冲突等）的行动和成效，评价了欧盟在协助缅甸开展灾后重建工作方面的贡献和应对罗兴亚难民危机时的不足。^⑤

三是研究了“缅甸问题”对东盟—欧盟关系的影响及欧盟利用东盟平台对缅甸展开的接触和施压行动。欧盟起初对东盟接纳缅甸成为会员国感到不悦，一度疏远

① 黄云静：《1988年以来欧盟对缅甸的立场与政策浅析》，《东南亚研究》，2010年第1期，第28—34页。

② 闫德华：《缅甸政治转型以来的对外关系（2011—2015）》，世界图书出版公司2016年版，第160—170页。

③ 宋清润：《民盟执政四年以来的缅甸与欧盟关系：先“热”后“冷”》，李晨阳主编：《缅甸国情报告（2020）》，社会科学文献出版社2021年版，第171—191页。

④ Urfan Khaliq, “Ethical Values and Foreign Policy in Practice: Responses to the Denial of Democracy in Myanmar, Nigeria and Pakistan”, in Khaliq, Urfan, *Ethical Dimensions of the Foreign Policy of the European Union: A Legal Appraisal*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008, pp.189-273.

⑤ Ludovica Marchi, “The EU’s Role in Developing Security Cooperation with Myanmar at the ASEAN Regional Forum: 2004–2008”, *European Security*, Vol.25, No.2, 2016, pp.197-215.

同东盟的关系，但在后期欧盟认可并适度尊重了东盟对缅甸的接触方式，在灾害救援和灾后重建、自由贸易、民主转型等领域加强同缅甸的沟通与合作。^①

对于欧盟来说，进入21世纪以来，缅甸等亚太国家在其外交版图中的战略意义和重要性与日俱增，与这些东盟新兴经济体合作符合欧盟的利益诉求。在缅甸的转型与现代化进程中，帮助缅甸推进各项改革、改善国家治理能力也体现了欧盟的价值观与规范性外交的诉求。有鉴于此，本文尝试从“规范性力量”的视角出发，对2011年以来欧盟的缅甸政策变迁进行系统梳理。

二、欧盟—缅甸关系的发展阶段

（一）2010年之前的欧盟—缅甸关系

缅甸独立后同联邦德国、英国、法国、意大利、荷兰等国家相继建交，在诸多欧洲国家中，缅甸与联邦德国的关系最为密切。^② 缅甸与欧洲国家关系在1988年发生了转折性的变化。1988年缅甸军人接管了国家政权，1990年军政府拒绝向在当年大选中获胜的“民盟”交权，欧共体对缅甸军政府采取了一系列针对性的制裁措施：1988年起实行对缅武器禁运，1991年起停止防务合作。1996年10月22日，欧洲议会通过决议，要求欧共体成员国响应昂山素季关于“欧洲应终止与缅甸的贸易、旅游和投资等一切联系，对缅甸现今政权实施经济制裁”的倡议。欧共体外长会议也随即决定禁止缅甸政府相关人士进入欧盟国家。^③ 1997年12月18日，欧盟认为缅甸存在“强迫劳动”，决定取消对缅甸的“贸易普惠制”待遇。^④ 欧共体还对东盟施压，意图将缅甸加入东盟的时间延后，但没有成功。

与制裁、孤立缅甸军政府相对应的是，欧共体/欧盟积极支持反对派领袖昂山素季。1991年7月10日，欧洲议会授予昂山素季沙卡洛夫人权奖。^⑤ 这一时期，昂山素季在欧洲政界和民间具有极高的社会威望，被比作曼德拉、莱赫·瓦文萨、特蕾莎修女等知名人物。^⑥ 除此之外，欧盟还十分重视对缅甸的人道主义援助工作。欧盟自1994年开始向缅甸提供人道主义援助，“人道救援和公民保护部”2005年在仰光设立办事处，统筹相关事宜。^⑦

2000年缅甸和平进程开始后，欧盟降低了批评军政府的调门。2001年1月底，

① Petersson Magnus, "Myanmar in EU-ASEAN relations", *Asia Europe Journal*, No.4, 2006, pp.563-581.

② 贺圣达、孔鹏、李堂英编著：《列国志—缅甸》，社会科学文献出版社2018年版，第346页。

③ 黄云静：《1988年以来欧盟对缅甸的立场与政策浅析》，《东南亚研究》，2010年第1期，第28页。

④ 钟智翔、尹湘玲、扈琼瑶、孔鹏编著：《缅甸概论》，世界图书出版公司2012年版，第306页。

⑤ Michael W. Charney, *A History of Modern Burma*, New York: Cambridge University Press, 2009, p.177.

⑥ Lall Marie, "Reform In Myanmar: The Elections and Beyond", *World Affairs*, Vol.16, No.3, 2012, p.182; Fujisaki Ichiro, "Myanmar at a Crossroads", *Asia-Pacific Review*, Vol.28, No.1, p.5.

⑦ European Commission, "Myanmar/Burma Factsheet, European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations", https://ec.europa.eu/echo/where/asia-and-pacific/myanmarburma_en.

欧盟代表团访问缅甸，与军政府官员和昂山素季等举行了会面。2002年5月，为了缓和同西方国家的关系，缅甸军政府释放了昂山素季，欧盟对缅甸的态度有所缓和。^①2003年5月，昂山素季再度被软禁，欧盟对此大力抨击。由于缅甸没有答应欧盟提出的释放昂山素季的要求，欧盟在2004年颁布了有限的投资禁令，禁止欧盟公司在木材、采矿、石油和天然气部门之外开展对缅投资。^②欧盟还联合美国对东盟施压，导致缅甸被迫放弃2006年东盟轮值主席国的资格。^③2007年缅甸爆发“袈裟革命”后，欧盟还对军政府追加了一波制裁。^④

（二）2011—2021年的欧盟—缅甸关系

2010年11月7日，缅甸根据新宪法举行了二十年来的首次大选，并于2011年2月组建新一届国会，选举吴登盛为新任总统。吴登盛在2011年3月就职后，开始进行一连串的政治改革，包括释放政治犯、解除对昂山素季的软禁等。这一时期欧盟对缅甸的改革动向处于观望状态。

欧盟的态度转变发生在2012年1月。2012年1月23日，欧盟外长会议通过决议：欢迎缅甸的改革举措，称“这给欧缅关系带来了新的发展前景”。^⑤在当年4月1日举行的缅甸国会议员补选中，欧盟应缅甸政府之邀，派遣专家团队赴缅观摩。事后，欧盟在声明中高度称赞此次补选“符合国际标准”，宣示欧盟将改变对缅政策。^⑥2012年4月28日，欧盟外交与安全政策高级代表阿什顿访问缅甸。欧盟在声明中称这次访问开启了双边关系的新篇章。^⑦2015年11月，缅甸“全国民主联盟”在大选中获胜组阁，欧盟称赞了此次选举和政权的和平移交。^⑧

总结起来，这一时期的欧盟对缅政策在以下几个领域里发生了重大变化：

在政治上，欧盟在多份官方文件（声明、报告书等）中公开肯定和赞扬了吴登盛和吴廷觉政府取得的平稳转型和民主化改革成果。但欧盟也对缅甸政府提出了新

① Christopher B. Roberts, “Changing Myanmar: International Diplomacy and the Futility of Isolation”, *Security Challenges*, Vol. 7, No. 4, 2011, p.95.

② 李晨阳、祝湘辉：《西方国家对缅甸的制裁措施》，《国际资料信息》，2010年第5期，第21页。

③ 王子昌：《东盟轮值主席国与2014年的缅甸外交》，李晨阳主编：《缅甸国情报告（2015）》，社会科学文献出版社2015年版，第192页。

④ Ludovica Marchi Balossi-Restelli, “Obstinate and Unmovable? The EU vis-à-vis Myanmar via EU-ASEAN”, *Australian and New Zealand Journal of European Studies*, Vol.6, No.1, 2014, p.67.

⑤ Council of the European Union, “Council conclusions on Burma/Myanmar”, January 23, 2012, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/127430.pdf.

⑥ The European Commission, “The EU deploying an expert team for the by-elections in Myanmar”, March 29, 2012, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_12_325.

⑦ The European Commission, “Catherine Ashton visits Burma/Myanmar to open a new chapter in the relationship”, April 27, 2012, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_12_436.

⑧ Delegation of the European Union to Myanmar, “Statement by High Representative/Vice-President Federica Mogherini on the general elections in Myanmar”, November 9, 2015, https://ceas.europa.eu/delegations/myanmar-burma/3091/statement-high-representativevice-president-federica-mogherini-general-elections-myanmar_en.

的目标期望：无条件释放所有政治犯；尽快结束同少数民族武装之间的冲突；消除“强迫劳动”等。为此，欧盟表示愿意与缅甸全面展开协作，帮助缅甸加快政治机构改革和民主机制建设。2015年10月，欧盟特使见证了缅甸政府与8个少数民族武装签订《全国停火协议》的仪式。同年11月，应缅甸联邦选举委员会的邀请，欧盟委派了一个超过百人的观察团赴缅监督2015年大选。欧盟还和缅甸军方展开了接触。欧盟军事委员会主席和缅甸国防军总司令在2016年实现了互访。

在外交上，欧盟在多个官方场合和文件中强调重视对缅关系。为加强同缅甸的联系，2012年4月28日，欧盟在仰光开设了驻缅办事处。访缅代表阿什顿在致辞中表示：这是欧盟与缅甸建立全面外交关系的第一步。^①同年11月，欧盟委员会主席巴罗佐率团访问缅甸，宣布欧盟支持缅甸的改革开放和发展进程，将提供2亿美元用于援助缅甸的发展。^②2013年3月，吴登盛完成了对欧盟总部和多个成员国的回访。与此同时，民盟领导人昂山素季亦多次应邀访欧。^③另一方面，欧盟支持缅甸政府参与国际事务，协助缅甸完成了2014年东盟轮值主席国的工作。自2012年起，欧盟减轻了在国际组织中对缅甸政府的施压力度。

在经济上，欧盟逐步放宽直至最终全部取消了对缅甸的经济制裁，但仍旧维持武器禁令。2012年4月23日，欧盟宣布暂停对缅经济制裁一年。^④同年9月17日，欧盟委员会将缅甸纳入“除武器之外”^⑤的全面贸易优惠安排，为其产品进入欧洲市场免除关税和配额。^⑥2013年4月22日，在吴登盛访欧一个月后，欧盟宣布将永久停止对缅甸的所有经济制裁。^⑦

民盟执政后，缅甸与欧盟的关系继续改善。不过随着2017年8月若开邦的族群冲突逐渐失控，欧盟认为民盟政府应对不力，默许军方侵犯人权的行为，因而加大了对缅甸的批评和施压力度，缅甸则对欧盟的声明和行动感到不满，认为这是“干预缅甸内政”，双方关系开始转冷。

以2017年8月为转折点，欧盟的对缅政策又出现了一些新的变化，主要体现在：

① The European Commission, “HR/VP Catherine Ashton opens the EU office in Burma/Myanmar”, April 28, 2012, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_12_439.

② 祝湘辉、张添：《缅甸政治转型研究》，中国社会科学出版社2019年版，第102页。

③ David I. Steinberg, “The World”, in Adam Simpson, Nicholas Farrelly & Ian Holliday eds, *Routledge Handbook of Contemporary Myanmar*, London and New York: Routledge, 2018, p.295.

④ European Commission, “3159th Council meeting Foreign Affairs Luxembourg”, April 23, 2012, http://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_12_152.

⑤ EBA属于欧盟普惠制的一个分支，规定除了武器和军备外的所有出口产品都能免税、免配额进入欧盟市场。详见石贤泽：《欧盟EBA普惠制与柬埔寨人权发展效应》，《东南亚研究》，2019年第6期，第61—75页。

⑥ 李晨阳、祝湘辉：《缅甸：2012—2013年回顾与展望》，《东南亚纵横》，2013年第3期，第34页。

⑦ Council of the European Union, “Council conclusions on Myanmar/Burma”, April 22, 2013, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/136918.pdf.

1. 对民盟政府施压，要求妥善解决若开邦冲突问题。欧盟通过外交声明、双边会谈等多种渠道向民盟政府表明态度，为此还单方面推迟同缅甸签署投资保护协定的时间（原定时间是2017年12月）。

2. 对缅甸军方实施新的制裁。欧盟从2017年10月开始暂不再邀请缅甸军官到访。^①2018年，欧盟决定中止对缅甸军方的培训援助。同年6月，欧盟决定对包括缅甸第三特战总局局长昂觉佐、边防警察局局长杜雅山伦在内的多名军政官员实施制裁，冻结其在欧盟境内的所有资产并限制其进入欧盟。^②

3. 推动罗兴亚人问题进入联合国等国际会议的讨论议程。2018年3月23日，欧盟在联合国人权委员会第37次例行会议上提交有关缅甸人权状况的决议草案，交付会议讨论和表决，最终以32票赞成，5票反对的结果通过。^③

4. 在欧盟成员国内部，昂山素季的社会形象急剧恶化。2017年9月，昂山素季的画像被其母校牛津大学圣休学院从学院正门撤下。^④在2017—2018年短短两年时间内，昂山素季先后被英国谢菲尔德、爱丁堡、格拉斯哥、牛津和爱尔兰都柏林等多个城市收回“荣誉市民”称号。

虽然欧盟与缅甸之间出现摩擦，但接触并没有中断，而是呈现出一种“制裁+对话”的状态。2019年5月，欧盟与缅甸在布鲁塞尔首度举行高级别磋商，就政治、经济、贸易投资等一系列议题展开对话。欧盟在会后的公报中表示将继续强有力支持缅甸民主转型、和平与国家和解、富有包容性的经济和社会发展等，进一步深化彼此发展合作，同时双方同意携手提高缅甸法治和国家治理水平。^⑤

2021年2月1日，缅甸军方以民盟政府选举舞弊为由接管国家政权，不承认2020年大选结果。300多名民盟议员于2月5日成立“联邦议会代表委员会”，拒绝承认国家管理委员会。“联邦议会代表委员会”在4月16日宣布成立“民族团结政府”。^⑥面对军政府的重新掌权，欧盟进行了强烈的批评和制裁，欧盟与缅甸关系进一步恶化。

2021年2月3日，欧洲理事会以最严厉的言辞谴责缅甸军方行动，将其定性为“政

① 宋清润：《罗兴伽人危机与民盟政府的内政外交》，《东南亚研究》，2018年第2期，第63页。

② 孟姿君：《若开邦局势与缅甸内政外交》，祝湘辉主编：《缅甸国情报告（2019）》，社会科学文献出版社2019年版，第73页。

③ United Nations, Human Rights Council, “Resolution: Situation of human rights in Myanmar”, March 23, 2018, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/097/57/PDF/G1809757.pdf?OpenElement>.

④ “Oxford college removes painting of Aung San Suu Kyi”, The National News, October 1, 2017, <http://www.thenationalnews.com/world/oxford-college-removes-painting-of-aung-san-suu-kyi-1.662996>.

⑤ 《欧盟缅甸首度举行高级别磋商》，中国新闻社，2019年5月17日，<http://www.chinanews.com.cn/gj/2019/05-17/8839419.shtml>。

⑥ 廖春勇：《缅甸政局变动的的影响及东盟建设性参与》，《和平与发展》，2021年第4期，第123页。

变”，要求立即释放昂山素季和恢复民盟政府的运作。^①自2021年3月至2022年12月，欧洲理事会先后对缅甸军方实施了五轮制裁，共涉及84名个人和11家实体。除了直接制裁个人和企业，欧盟还继续维持对缅甸的武器禁运，限制向缅甸出口通信监控装备，禁止向缅甸军队提供培训或开展合作。^②

2021年10月5日，法国参议院全票通过一项不具约束力的决议——承认民族团结政府是代表缅甸的唯一合法政府。^③10月7日，欧洲议会也表决通过类似内容的决议。^④目前，欧盟持续通过多个国际外交场合要求军政府交还政权，双方关系陷入僵局状态。

三、欧盟对缅甸政策的特性

（一）规范性外交

在众多国际关系理论分析视角中，“规范性力量”能为理解欧盟对缅政策变化提供相对有力的解释效力。近年来，国际关系学界对“欧盟规范性力量”的相关研究取得了重要进展，不只是聚焦基础理论，国内外学者更将其应用于欧盟在气候变化、对外援助、国际贸易等领域和北极、非洲、东亚、南欧等区域的外交政策研究上。以此为参照，我们也能发现欧盟政策目标同缅甸现实之间的落差以及与美国、日本、印度等国的政策差异。

欧盟外交政策中的规范性内容有着深厚的历史渊源。欧盟在对外政策中，以和平、自由、民主、法治、人权等五个核心价值理念和可持续发展、良治、社会团结、反歧视等四个次级理念作为其“规范”的基础，企图在全世界范围内推行欧盟的价值理念，建立一种西方主导、以欧洲价值理念为基础的多边主义世界体系。欧盟对自己当前和未来的国际身份和地位进行了符合自身特性的定位——“规范性力量”。以此定位为依据，欧盟逐步调整了自己的对外政策，并在其外交实践中展开了与自身“规范性力量”相适应的规范性外交。^⑤

“规范”（Norm）这一概念最早是由尼古拉斯·奥努弗引入国际关系学界的，随后得到建构主义学派的推崇。彼得·卡赞斯坦将“规范”定义为“给定身份的行为

① European Commission, “Myanmar: Declaration by the High Representative on behalf of the European Union”, February 3, 2021, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/92505/myanmar-declaration-high-representative-behalf-european-union_en.

② European Council, “Myanmar/Burma: EU imposes further restrictive measures on 19 individuals and one entity”, November 8, 2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/11/08/myanmar-burma-eu-imposes-further-restrictive-measures-on-19-individuals-and-one-entity/>.

③ N° 2 Sénat, “RÉsolution: portant sur la nécessité de reconnaître le Gouvernement d’unité nationale de Birmanie”, Octobre 5, 2021, <http://www.senat.fr/leg/tas21-002.html>.

④ European Parliament, “Human rights situation in Myanmar, including the situation of religious and ethnic groups”, October 7, 2021, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0417_EN.pdf.

⑤ 赵雅婷：《21世纪欧盟对非洲援助的政治导向研究》，社会科学文献出版社2019年版，第68页。

体之间的行为准则”。^①在建构主义学者看来,规范从“规则”和“建构”两个层面影响国家行为的选择。^②同时,规范通过内化为行为体的身份来影响行为,并在特定环境下改变行为体对适当反应的认知。^③

而规范性外交是指国际社会行为体以其自身的社会标准,影响其他行为体的一种外交行为。^④“规范性力量”路径强调规范对其他行为体行为的影响。意大利学者娜塔莉·托西提出用规范性外交政策的框架考察和评估欧盟的外交行为。她认为,只有当一项外交政策在目标、手段和影响三个维度上都具有规范性时,才能称之为规范性外交政策。^⑤在外交目标上,规范性外交反对对具体物质的占有,强调以价值为基础的规范性目标,并以此塑造自身的外部环境。在外交手段上,规范性外交倾向于政治、经济、人文等非军事手段,并注重实施规则、实施过程与实施方式的规范。在外交影响上,规范性外交旨在实现规范的输出与扩散,以获取良好的国际形象与主导性的话语权。^⑥

以这三个标准来评判,欧盟的缅甸战略显然带有强烈的规范性色彩。首先,欧盟对人权、民主、自由等价值观的追求直接体现和贯穿于对缅外交的全过程。早在2013年6月22日发布的外交文件中,欧盟便已强调:欧盟的目标是支持政治、社会和经济的发展,创造尊重人权的环境,协助缅甸政府回归国际社会。欧盟期盼与缅甸政府和其他利益攸关方一道努力,促进缅甸的和平、民主和包容性可持续发展,从而维护缅甸人民的利益。在2016年的对缅战略文件中,欧盟又再度提出:全力支持缅甸向有效的民主治理和可持续发展转型,并为此调动各项政策和工具符合欧盟的战略利益,欧盟有兴趣帮助缅甸完成转型的过程。因此,从外交目标来看,欧盟有向缅甸输出价值规范和制度规则的强烈意愿。这也就是欧盟强调在缅甸国家转型中“扮演关键性角色”的目的所在。

其次,在介入缅甸事务的过程中,欧盟的外交方式也带有明显的规范性。其中,商业贸易是欧盟与缅甸的重点合作领域,也是体现其外交手段特征的典型案例。欧盟在对外贸易中向来强调人权、法治等价值理念和制度建设,典型体现在对非洲和东南亚国家的态度上。2015年10月14日,欧盟公布了名为《贸易惠及所有:迈向

① Peter J. Katzenstein, *The Culture of National Security: Norm and Identity in World Politics*, New York: Columbia University Press, 1996, p.5.

② 江帆:《东盟安全共同体变迁规律研究——历史制度主义视角下与阿米塔·阿查亚教授商榷》,中国社会科学出版社2013年版,第152页。

③ 吕蕊:《规范与安全视角下的欧盟反核扩散政策》,社会科学文献出版社2020年版,第23页。

④ 贺之杲、巩潇滋:《规范性外交与欧盟气候外交政策》,《教学与研究》,2015年第6期,第87页。

⑤ Nathalie Tocci, “Profiling Normative Foreign Policy: The European Union and its Global Partners”, in Nathalie Tocci eds, *Who is a Normative Foreign Policy Actor? The European Union and its Global Partners*, Brussels: Centre for European Policy Studies, 2008, p.5.

⑥ 戴轶尘:《欧盟新中亚战略中的规范性外交及其软化态势》,《欧洲研究》,2014年第5期,第82页。

更负责任的贸易和投资政策》的白皮书。^①文件指出：欧盟的各项基本协议要求欧盟在全球推动其价值观，包括贫困国家的发展、更高的社会和环境标准，以及尊重人权。^②在欧盟看来，欧缅贸易不只是一定要给缅甸带来商业效益和生活减贫，更是要敦促缅甸政府履行人权、环保等理念，打击“强迫劳动”现象，保护劳工权益。正如2016年《欧盟对缅政策白皮书》中所言：欧盟认识到私营企业在脱贫和带动缅甸转型发展中的作用，欢迎欧洲公司在缅投资和经营，拓展市场。但企业的生产经营活动需符合道德标准，承担社会责任，遵守“经济合作与发展组织”（OECD）《跨国企业准则》、联合国《工商企业与人权指导原则》等国际准则。^③由此，欧盟对缅甸的经贸政策附带有“规范”属性。为了实现设定目标，欧盟综合运用“胡萝卜”“大棒”工具促使缅甸接受自身设定的贸易准则。

2012年6月，国际劳工组织在实地考察后认为缅甸劳工人权状况有所改善，决定解除对缅甸的限制措施。^④2013年，欧盟重新将缅甸列入“EBA”贸易特惠的清单内，EBA普惠制具有的人权条件性使得欧盟希望利用贸易工具来推进缅甸的人权规范发展。政策开放产生的效果是非常显著的。欧盟双边贸易额从2012年的4.04亿欧元快速增加至2017年的20亿欧元，成衣服装、稻米和鞋类是缅甸的主要对欧出口产品，为缅甸创造了数量可观的就业岗位和居民收入。^⑤

除了经济让利，欧盟还利用政府会议、民间论坛或国际倡议等机制让缅甸政府和民间了解、认可包括劳工权利在内的人权规范。譬如，2015年5月，欧盟与国际劳工组织、美国、丹麦和日本等一道发起了“改善缅甸基本劳工权利和工作”的国际倡议。^⑥

另外，欧盟还将对缅经贸政策与人权、民主等条件挂钩，一旦认定缅甸的改革进度和民主、人权状况未达到其预期，便会举起制裁的“大棒”。以《欧盟—缅甸投资保护协定》为例，这份协定的谈判工作始于2014年12月，第5轮谈判在2017年4月举行，随后的第6轮谈判因若开邦局势临时推迟。2018年2月，欧盟委员会

① European Commission, “Trade for all: Towards a more responsible trade and investment policy”, October 14, 2015, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf.

② 陈新：《欧盟2015年贸易政策及对中国的影响》，《欧洲研究》，2016年第1期，第70页。

③ European Commission, “3159th Council meeting Foreign Affairs Luxembourg”, April 23, 2012, http://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_12_152.

④ 限制性措施包括：ILO不向缅甸提供技术合作和援助，要求会员国检视本国与缅甸的外交关系是否利用或加剧缅甸的“强迫劳动”现象，详见The International Organization, “ILO lifts restrictions on Myanmar”, June 13, 2012, https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_183287/lang-en/index.htm.

⑤ European Union External Action Service, “EU-Myanmar Relations”, June 25, 2018, http://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/4004/EU-Myanmar%20relations.

⑥ The International Labor Organization, “Fact Sheet: Initiative to Promote Fundamental Labor Rights and Practices in Myanmar”, September 20, 2016, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-yangon/documents/publication/wcms_319813.pdf.

决议再次强调尊重人权和基本自由是欧盟对缅贸易政策的重要内容，与缅甸的贸易待遇直接挂钩。因此欧盟委员会继续监督形势发展，加大和缅甸的接触力度。4月，欧盟出台措施禁止向缅甸出口任何可能用于内部镇压的物品。^①同年10月，欧盟代表团在访缅的时候曾表示如果缅甸人权状况得不到改善会考虑废除对缅普惠制待遇。^②

最后，欧盟在对缅甸输出价值观和制度的同时，还非常主张同缅甸社会底层的接触，塑造自身良好形象。譬如，2013年，欧盟对缅甸制订的“多年指引计划”，共编列了6.88亿欧元的预算，涵盖农业农村发展与食物营养安全（2.41亿欧元）、教育（2.41亿欧元）、政府治理与法治和国家能力建设（9600万欧元）、和平机制建设（1.03亿欧元）等四个领域。^③在发展援助计划的支持下，欧盟在缅甸国内推行了多个发展合作项目，其中最具有代表性的为“生活与食品安全信任基金”“共享和平基金”“智慧缅甸”等。上述合作项目突出“在地化”“基层化”的特点，旨在改善缅甸底层社会的基础设施条件和生活水平。同时，欧盟还加大了对若开、克钦、掸邦等地因武装冲突或遭遇台风、洪水等自然灾害而流离失所的难民提供食品、药品和安置帐篷等援助物资的力度。^④结合前文论述不难发现，欧盟对缅甸的人道主义援助并不受政治局势过多影响，始终是欧盟外交议程中的重要一环。

（二）对缅关系服从欧盟—东盟关系的整体要求

欧盟提升缅甸在外交议程中的地位需要放在欧盟整体重视东盟国家的背景下来考察。欧盟自成立以来一直强调其世界政治主要行为者的角色，也一直谋求在地区和国际事务中发挥重要作用。传统上，欧盟更关心中东、北非的安全局势，对于地理上没有毗邻关系的东南亚地区并未予以太多关注。随着近年来东南亚地区经济的迅速发展，世界地缘政治重心出现整体东移，美欧对东南亚地区的关注度不断上升。^⑤总体来说，欧盟在缅甸的战略利益主要体现在：参与亚洲政治，谋求在国际事务中的影响力。

首先，欧盟自1994年起，每隔六七年就会发布一份“亚洲战略”文件，颇为看重亚洲新崛起的经济实力。通过比较历次“欧盟亚洲战略”文件的内容，可以发现：欧盟最初关注的领域是经济、人权和脱贫，而后逐渐增加了民主制度、善治与法治、环境保护，公共卫生、气候变化、劳动权利、难民保护、反歧视，网络安全、海洋

① 孟刚、李思佳：《欧盟经济制裁及其对中国的启示》，《财经法学》，2020年第4期，第140、141页。

② European Commission, “Myanmar: EU mission assesses human rights and labour rights situation”, October 31, 2018, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_18_6243.

③ Delegation of the European Union to Myanmar, “EU Multiannual Indicative Programme 2014-2020”, January 23, 2017, https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eu-multi-annual-indicative-programme-2014-2020_en.pdf.

④ European Union External Action Service, “EU-Myanmar Relations”, June 25, 2018, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/4004/EU-Myanmar%20relations.

⑤ 任琳、程然然：《欧盟东南亚政策论析》，《欧洲研究》，2015年第3期，第31页。

污染等议题。从实施对象来看，1993年版文件关注的是中日韩、东盟和印度，2001年亚洲战略架构除继续关注前述的国家和地区外，印尼和靠近澳大利亚的亚洲地区成为新的焦点。在2007年的亚洲战略文件中，鉴于欧盟开始重视发展合作政策，发达国家被排除，新增了南亚的阿富汗、巴基斯坦、斯里兰卡和尼泊尔。2014年文件继续扩展至其他的东盟、南亚国家。

另一方面，欧盟在2011年后对东盟及缅甸的政策呈现出一种“利益与规范融合”的风格。正如2016年欧盟公布的《共同愿景、共同行动：一个更强大的欧洲》的全球战略文件中所言：和平与安全、繁荣、民主和基于规则的全球秩序是支撑欧盟对外行动的“重大利益”……欧盟的利益与价值观齐头并进。“我们有在全世界推广价值观的利益，同时，我们的基本价值观内嵌于我们的利益之中。”^①这份文件还强调要以“有原则的实用主义”作为欧盟共同外交与安全政策的指导思想。^②具体到缅甸问题上，欧盟试图向缅甸输出自身的人权、民主、环保等价值规范，在缅甸国家转型的过程中施加影响力，试图将缅甸打造成东南亚乃至世界范围内的一个“民主转型样板”，推进东盟一体化进程纵深发展。从这个角度看，缅甸问题可能只是欧盟加大介入亚洲事务的一个跳板，其真正意图是要扩大在该地区安全问题上的发言权和影响力，进而提升其在国际议题中的政策可见性和政治可信度。因此，欧盟在缅甸及周边地区的战略利益无论是目标还是手段依然带有强烈的规范属性。

（三）规范性要求与现实利益的微妙平衡

欧盟的对缅政策一直试图把握规范性要求与现实环境的微妙平衡。考虑到缅甸复杂的历史社会背景，欧盟无法将自身的规范性要求与政治社会机制完全套用于缅甸。缅甸地处亚洲，现实中缺乏加入欧盟的可能性，亦没有向欧盟靠拢的强烈愿望。故而欧洲一体化的示范效应很难真正辐射到这一地区。因此对缅甸，欧盟既不能像惩罚内部成员国一样对其进行有效的制裁，也无法用加入欧盟的承诺诱使其加快政治经济改革的步伐（如土耳其）。加之能源利益诉求的存在，以及缅甸军方势力的影响力仍在持续，欧盟往往需要软化在规范性领域的要求，以支持缅甸的转型进程。

最有说服力的例子是欧盟应对若开邦族群冲突的政策演变。罗兴亚难民危机并非2017年首次发生，欧盟在2017年以后的政策转向也并非一蹴而就。早在2012年5月，若开邦就发生过大规模的族际暴力冲突，事件导致89人死亡，14万人流离失所。同年6月，缅甸总统吴登盛宣布若开邦进入紧急状态，授权缅甸军队武力干涉冲突，

^① European Union, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe-A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, June 28, 2016, p.13. https://www.eeas.europa.eu/eeas/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy_en.

^② 王传剑、孔凡伟：《欧盟的南中国海政策：解析与评估》，《东南亚研究》，2020年第2期，第92、93页。

局势才有所缓解。^①在部分欧洲议员和社会团体的反对、质疑声中,2012年9月17日,欧盟委员会认为尽管仍存在部分结构性限制,但缅甸已经取得的改革成果说明现在是合适的时机让缅甸重新回到“EBA”机制中来,通过经济发展带动政治改革。^②2013年11月23日,欧盟委员会决定再划拨300万欧元对克钦、若开、掸邦北部等地的难民提供紧急救援。欧盟在声明中仅是言辞上表达“极度关切”,未使用批评之类的字眼。^③全国民主联盟掌权后,欧盟对其寄予了厚望,为了表示对民盟的支持和谅解,欧盟决定自2016年9月起不再向联合国大会、人权理事会会议等提交关于缅甸人权的议案,但会根据现实情况适时在国际会议上提出类似的议题进行讨论。然而在不到两年的时间里,随着民盟政府无法在持续不断的族群、宗教冲突中取得进展,欧盟的乐观期待逐渐转为悲观主义,对缅政策开始发生变化,敦促缅甸军方和民盟政府解决好若开邦的族群冲突问题。

四、欧盟对缅政策与其他国家、国际组织对缅政策的比较

同美国、日本和东盟相比,欧盟更加注重输出“人权”“民主”等价值观并运用制裁手段,具有鲜明的个体特色。

首先,欧盟对缅甸制裁措施的程度没有美国那样严厉,范围没有美国那么广泛。欧盟的制裁主要包括武器禁运、限制缅甸高管签证、禁止投资缅甸国企等。而美国对缅制裁不只涵盖贸易禁运、资产冻结和外交孤立,更涉及政权变更、扶持缅甸反对派与军政府对抗等。

在与缅甸政府的接触方面,欧盟没有关闭与军政府沟通的“大门”,这点与美国完全拒绝与军政府对话截然不同。欧盟通过各种直接或间接的手段,与缅甸军政府和民主派进行接触。另外,与美国相比,欧盟更加注重对人权的保护。欧盟认为,单纯地对缅甸进行经济制裁和封锁会打击缅甸的弱势群体,不利于缅甸人权的改善,应该从整体上来考虑对缅甸的政策。^④2011年以前,欧盟在对缅甸进行经济制裁和武器禁运的同时,一直坚持对缅甸进行人道主义援助,救治缅甸国内因族群冲突和自然灾害而受影响的民众。

其次,与欧盟、美国相比,日本没有对缅甸施行贸易禁运等任何形式的经济、

^① 戴永红、张国焘:《罗兴伽人问题的产生、影响及解决前景》,《印度洋经济研究》,2016年第6期,第105、106页。

^② European Commission, “European Commission proposes to reinstate trade preferences to Myanmar/Burma”, September 17, 2012, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_12_971.

^③ European Commission, “EU provides €3 million in food, nutrition and livelihood support to victims of conflicts in Myanmar/Burma”, November 23, 2013, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_13_1154.

^④ 闫德华:《缅甸政治转型以来的对外关系(2011—2015)》,世界图书出版公司2016年版,第163和169页。

政治制裁措施，也没有批评缅甸的人权记录和东盟对缅甸的接触政策，^①是对缅甸制裁政策中最有弹性的国家。日本在1989年1月跟随美国暂停了所有对缅甸的经济援助，但为了其在缅利益，在同年2月就承认了缅甸军政府，恢复了部分经济援助，成为了西方阵营中第一个承认缅甸军政府的国家。

再次，和美国、日本不同的是，欧盟的对缅政策尚未表现出明显的“遏制中国”的倾向。不少中外学者将奥巴马时期美缅关系破冰置于“亚太再平衡”的战略框架中考察，认为美国忌惮中国的国力增长和东亚地缘政治形势的变化，因此美国调整对缅政策，接触与制裁并举，企图以此促成缅甸的变革，同时离间中缅关系，恢复美国在缅甸的影响力，并钳制中国的发展。^②学界对日本外交政策的研究也持类似观点。基于缅甸具有的特殊地缘位置和丰富资源，同一时期，日本政府抓住缅甸政经转型与美国实施“亚太再平衡”战略机遇，实施日本版本的“重返东南亚”与“重返缅甸”，借机遏制、削弱中国在东南亚与缅甸的影响力，同时牵制和压制中国维护东海和钓鱼岛主权的正当行动和诉求。^③

最后，作为区域一体化组织，欧盟和东盟在对缅政策上也有明显的差异。缅甸在1988年后为打破外交孤立和经济困境，决定申请加入东盟获得国际活动空间。^④东盟在国际格局大变动的背景下，出于政治、经济和安全的全方位考虑，也希望吸纳缅甸加入东盟，构建更为强大的地区性组织。在这种背景下，东盟抵挡住了西方国家的压力正式接纳缅甸为成员国。^⑤缅甸加入东盟后，西方国家对缅甸的制裁与压力并未减轻，不时在东盟与西方国家关系上制造麻烦，美国要求东盟协助制裁缅甸，东盟则坚持“不干涉原则”，认为可以在东盟的组织框架下，通过“建设性接触”政策和所有国家的共同努力制定出解决问题的有效措施，并最终使缅甸政府遵循东盟模式。^⑥

具体来说，在缅甸问题上，由于缅甸与东盟国家是近邻，在历史、文化、经济发展等方面与东盟国家有着较强的认同性。东盟各国领导人对亚洲的政治现实有着

① Hiro Katsumata, "Why does Japan Downplay Human Rights in Southeast Asia?", *International Relations of the Asia Pacific*, Vol. 6, No. 2, 2006, p.253.

② 刘阿明：《“接触”抑或“制裁”：美国对缅甸政策之“两难”》，《东南亚研究》，2021年第6期，第104页；Mathew Y. H. Wong, "Chinese Influence, U.S. Linkages, or neither? Comparing Regime Changes in Myanmar and Thailand", *Democratization*, Vol.26, No.3, 2018, p.4.

③ 施爱国：《近年来日本对缅甸政策析评》，《国际论坛》，2016年第1期，第29页；Ryan Hartley, "Japan's rush to rejuvenate Burma relations: A critical reading of post-2011 efforts to create 'new old friends'", *South East Asia Research*, Vol. 26, No.4, p.391.

④ Sint Sint Myat, "Explaining Myanmar's Policy of Non-Alignment: An Analytic Eclecticism Approach", *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol.40, No.3, 2021, pp.380&384.

⑤ 张伟玉：《缅甸军人政权的转型逻辑》，中国社会科学出版社2018年版，第125页。

⑥ 【缅】阿德列密·意索拉·阿基佩瓦：《缅甸加入东盟：挑战与前景》，《南洋资料译丛》，1999年第2期，第51页。

自己的理解，东盟各国基于区域战略安全考虑维持与缅甸交往，对于缅甸军政府违反人权的行爲，东盟认为是其内政问题，一开始就不配合欧美国家对缅甸的制裁。^①

但东盟处理“缅甸问题”的态度和方式并非一成不变。随着地区和国际形势的发展，东盟内部也曾出现过要求修改“不干涉原则”的声音。在东盟官方看来，如果缅甸的民主化进程不能继续推进，人权得不到进一步改善，东盟的一体化水平和整体形象均会受到影响，也会继续面临来自国际社会的压力。因此，东盟将对缅甸的民主化进程继续保持高度关注，并在给予缅甸必要支持的同时，在东盟一体化建设框架内向缅甸施加适度的压力，迫使缅甸推进民主化。^②虽然不干涉原则被奉为东盟主义的核心原则，但就缅甸问题的应对与处理而言，东盟对不干涉原则的立场有所松动，体现出东盟对形势变化的适应力以及应对特殊问题时的灵活性。^③

倘若以欧盟的入盟标准和流程来看，缅甸恐怕在全部完成政治、经济和社会改革之前都不可能成为东盟正式成员国。1993年6月，欧盟制定了被称作“哥本哈根标准”的入盟原则。欧盟在吸纳东、南欧的前社会主义国家加入时依据“哥本哈根标准”进行了严格的审查，要跻身欧盟大家庭就必须接受其标准和机制，简言之就是需要与欧盟的主流价值与实践相绑定，这个过程被称作“欧洲化”。^④在缅甸加入东盟的问题上，欧盟在20世纪90年代曾经对东盟施压，要求后者不要批准缅甸的入盟申请，为此还多次抵制缅甸代表参与亚欧峰会。不过后来为了不影响与东盟的整体关系，欧盟在对缅问题上做出了部分让步，允许缅甸参与东盟的一体化进程，并借助东盟这个平台同缅甸当局展开接触。

五、欧盟对缅政策的成效评估

在过去的十多年里，缅甸在欧盟外交版图中的地位不断上升，欧盟与缅甸的合作也达到了前所未有的水平。与此同时，欧盟的缅甸政策也存在许多问题与不足，缅甸的政治、社会发展动态并未如欧盟所愿，“规范性外交”的实施面临现实困境。

（一）欧盟的“规范性目标”和缅甸社会之间的现实落差

缅甸是一个农业人口为主、经济发展水平低下、族群冲突严重、宗教势力强大、民主化基础薄弱的欠发达国家，而欧盟作为主要由老牌民主发达国家组成的超国家联盟，他们的价值规范是否适用于缅甸的社会现实？显然，这中间存在较大的落差。

① 刘务：《缅甸外交政策的新调整：从对华友好到大国平衡外交》，《东南亚研究》，2007年第2期，第45页。

② 杨祥章：《民盟执政后的缅甸—东盟关系》，祝湘辉主编：《缅甸国情报告（2017）》，社会科学文献出版社2017年版，第81、82页。

③ 程晓勇：《东盟超越不干涉主义？基于缅甸问题的考察与分析》，《太平洋学报》，2012年第11期，第24页。

④ 胡勇：《“欧洲梦”与“欧洲化”：克罗地亚加入欧盟及其影响》，《国际论坛》，2015年第6期，第25页。

其中最关键的一点在于，缅甸军方仍将是长期影响缅甸政治发展的重要力量。

东盟官方和成员国长期以来把缅甸政治看成是“军方 VS 民盟”这种非黑即白的二元对立关系，2011—2020 历年的官方文件大多对缅甸改革进程持过度乐观的态度。这些看法过于学理化，并不符合缅甸现实。^①

从本质上来看，缅甸自 2011 年来的一切改革变化均是 2003 年军政府提出的“民主路线图一七步计划”的落实，军方对缅甸的改革进程具有全局性影响。即使是全国民主联盟通过合法、普遍的选举取得执政权，在施政时仍要顾忌军方势力。根据军政府 2008 年主导颁布的新宪法的规定：25% 的国会议席由军队掌控，任何议案或决定需要 75% 的议员同意才算通过，政府中三个关键职位——国防部长、内政部长和边境事务部长均由国防军总司令任命。^② 因此，在国家的正常运转期间，军人已具有了超越经选举组成的国家最高行政机关的地位和拥有影响各级立法机构的强大力量，而紧急事态条款又赋予了军队无上的权力。^③ 在处理罗兴亚难民危机中，昂山素季和民盟政府被东盟批评“应对无力”，但根据缅甸宪法规定，军队和警察两个部门均由武装部队总司令负责，所以缅甸文人政府的权力有限，无法掌控军队和警察的行动。^④

2008 年宪法还规定：不论是在省、邦，还是在民族自治地方，如果出现危害人民生命财产安全的紧急状况，或有将发生此类情况的足够证据，军队有权依据宪法的规定采取预防、制止和保护措施；如果发生以暴乱、使用武力等暴力方式夺取国家权力或做此种努力，导致联邦分裂、民族团结破裂和国家主权丧失的紧急状况，国防军总司令有权根据宪法的规定接管和行使国家权力。^⑤

（二）东盟对昂山素季和“民盟”寄予了过高的期望

首先，由于长期处于在野状态及军方和巩固发展党长期把持国家政权，全国民主联盟面临人才匮乏和执政经验缺失的难题。^⑥ 虽然缅甸在 2016 年实现了政党轮替，但庞大的公务员队伍毕竟是在军政府统治时期形成的，一些遗留的作风、效率可能会成为民盟政府执政时的阻力。

其次，昂山素季和民盟在赢得大选之后面临着重要的身份、角色转变。虽然 2016 年民盟赢得大选组成了新政府，但民盟仍处在依靠昂山素季个人威望过渡的阶段。昂山素季本人也需要从传奇色彩光环下的民主斗士向拥有实际政绩的政治家转

^① Jörn Dosch and Jatswan S. Sidhu, “The European Union’s Myanmar Policy: Focused or Directionless?”, *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol.34, No.2, 2015, p.106.

^② 廖亚辉：《独立以来缅甸政治转型问题研究》，中国社会科学出版社 2016 年版，第 145 页。

^③ 刘务：《1988 年以来缅甸民族国家构建》，社会科学文献出版社 2014 年版，第 186 页。

^④ 王子昌：《缅甸“罗兴亚人问题”的重构与解构》，《东南亚研究》，2019 年第 2 期，第 64 页。

^⑤ 李晨阳、全洪涛：《缅甸法律法规汇编（2008—2013 年）》，经济管理出版社 2014 年版，第 63—65 页。

^⑥ Felix Heiduk, “From Pariah Image to Partner and Back Again: The EU’s Complicated Relationship with Myanmar”, *Journal of Asian Security and International Affairs*, Vol.7, No.3, 2020, p.365.

变，民盟的施政纲领和她本人的政治目标得以落实的条件离不开包括军方、佛教徒在内的各个利益集团的支持和妥协。^①将期望完全寄托在昂山素季和民盟身上，难免会得到失望的结果。上文中提到的民盟执政期间欧盟与缅甸关系的波折就充分说明了这一点。

（三）欧盟对缅政策过于依赖制裁导致政策效果有限

欧盟在实施其规范性外交时，发挥规范性力量的主要手段是通过施加“政治条件性”来推动其政策对象的民主、自由、法治、人权状况的发展。总的来说，欧盟采用的“政治条件性”是依靠以下三个机制来实现的：以支持强化规范、以奖励强化规范、以惩罚强化规范。^②纵观1988年至今的欧盟对缅政策，制裁始终是突出内容，即欧盟使用的“政治条件性”主要依靠“以惩罚强化规范”，辅之“以奖励强化规范”。

在制裁效果的问题上，有学者认为：经济效应向政治效应的转化通常取决于三个重要因素，即目标国国内社会的开放程度、制裁国所提要求的范围与重要性以及多边参与的程度。^③目标国国内社会的开放程度首先是经济的开放程度，即目标国与制裁方经济的相互依存度。其次是目标国政体的民主程度，即目标国属于民主政体还是集权政体。对于前者，如果目标方经济高度依赖于制裁方经济，那么制裁方的目标相对就容易实现。对于后者，“与分权型和政权稳定性较低的国家相比，集权型和政权稳定性高的目标国能有效采取应对措施以抵挡制裁压力，从而使制裁持续更长的时间。”^④

缅甸历史上主要的经济伙伴是中国、印度、日韩及东盟国家，与欧洲国家的贸易往来并不热络，对欧盟的经济依存度不高，因此欧盟制裁仅对缅甸少数几个行业产生影响，实际效果有限。从政权类型角度来看，缅甸的军政府统治属于高度集权型体制，主要统治阶层与欧盟的传统联系也不太紧密。欧盟的资产冻结和旅行禁令对普通民众的影响甚至可能大于对军方领导层的影响。

[责任编辑：郑佳]

① 秦羽：《国际社会对缅甸罗兴伽人问题的态度评析》，祝湘辉主编：《缅甸国情报告（2016）》，社会科学文献出版社2017年版，第256页。

② Ulrich Sedelmeier, “The EU’s Role as a Promoter of Human Rights and Democracy: Enlargement Policy Practice and Role Formation”, in Elgstrom, Ole, and Michael Smith eds, *The European Union’s Roles in International Politics Concepts and Analysis*, London and New York: Routledge, 2006, p.120.

③ 石斌：《有效制裁与“正义制裁”：论国际经济制裁的政治动因与伦理维度》，《世界经济与政治》，2010年第8期，第37页。

④ 郭振雪：《欧盟在叙利亚危机中的制裁行为分析》，《和平与发展》，2013年第1期，第86、87页。