

# 美缅关于技术与大米交换问题的谈判(1955—1956)

安 竣 谱

**摘 要:** 朝鲜战争结束后缅甸大米出口滞销,国民经济发展受阻,为此缅甸向美国提出“美缅技术与大米交换”计划,以推动缅甸经济发展。此时美国国内亦存在滞销大米,故美方反应冷淡。随着东南亚国际格局两极化趋势加剧,缅甸成为美苏竞相拉拢的对象。为了防止缅甸倒向社会主义阵营,美国以牺牲经济利益为代价,在1956年与缅甸签署《美缅技术与大米交换协定》。从中反映出,小国可以利用国际格局对各国约束力的差异,通过提高外交能力、改善与大国之间的战略关系等策略,实现国家利益最大化。大国则需要通过推行合理的外交战略,改变大国战略关系,从而构建出符合本国利益的国际格局,以达到维护国家利益的目标。

**关键词:** 东南亚国际格局;美国;缅甸;《美缅技术与大米交换协定》

1955年吴努政府为了解决国内大米滞销和经济恶化问题,向美国提出“美缅技术与大米交换”计划,两国经过多次交涉,在1956年签署了《美缅技术与大米交换协定》,美国根据协定既要向缅甸提供美元现金和技术援助,还要在本国尚存在滞销大米的情况下进口缅甸大米,而缅甸在这场交易中不仅获得了国民经济发展急需的技术与资金,还出口了滞销大米。即便如此,艾森豪威尔政府依然接受了缅甸政府的提议,签署了该协定。如果按照传统意义上的“弱国无外交”理论,国力强大的美国应该在美缅技术与大米交换谈判中占据主导地位,但是历史事实却恰恰相反,美国在两国谈判进程中非但未能占据主动,反而处于被动地位。因此有一个问题值得深思,即作为超级大国的美国在美缅技术与大米交换的谈判中,为何会受制于国力较弱的新兴民族

国家缅甸?对该问题的研究,有助于理解1950年代的美缅关系,以及冷战时期的国际格局对大国与小国关系的影响。

目前,国内外学术界对于1955—1956年美缅就技术和大米交换问题进行博弈的研究,主要在论述缅甸推行的中立主义外交政策<sup>①</sup>和美国对缅甸实施的经济援助政策时有所提及,<sup>②</sup>但并未详细分析。总体而言,利用实证分析方法和结构现实主义理论,完整论述1955—1956年美缅关于技术与大米交换进程的成果较少。本文拟在前人的研究基础上,综合利用美国、缅甸、中国、苏联和英国档案,以结构现实主义国际关系理论为分析工具,梳理1955—1956年美缅关于技术与大米交换问题的谈判进程,探究美国在国内尚存在滞销大米的背景下仍要进口缅甸大米、宁愿牺牲经济利益亦向缅甸提供技术与资金援

作者简介:安竣谱,东北师范大学历史文化学院(邮编130024)。

①相关研究成果可参见,梁志:《缅甸中立外交的缘起(1948—1955)》,《世界历史》2018年第2期;Prithwis Dutta, *Neutralism (Theory&Practice)—with Special Reference to India, Burma, Ceylon, Egypt & Ghana*, Calcutta: the World Press Private Ltd, 1978;William C.Johnstone, *Burma's Foreign Policy—A Study in Neutralism*, Harvard University Press, 1963;Kalyani Bandyopadhyaya, *Burma and Indonesia—Comparative Political Economy & Foreign Policy*, New Delhi: South Asian Publishers Pvt. Ltd, 1983.

②相关研究成果参见,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;John Thomas Davernport, “Philosophical Considerations of Western Technological Thought: Technical Assistance in Burma”, Ph.D. dissertation, Colorado State University, 1981; Matthew Foley, *The Cold War and National Assertion in Southeast Asian: Britain, the United States and Burma, 1948—1962*, London ; New York: Routledge, 2010.

助的原因。同时在探讨东南亚冷战格局对美缅关系的影响时,揭示冷战时期具有“松散两极系统”特点的国际格局对各国实施外交战略时的制约作用。<sup>①</sup>

### 一、美缅关于技术与大米交换问题的缘起

二战削弱了英法德日等传统大国的实力,苏联虽然取得了战争胜利,国际地位空前提高,但国民经济遭到严重破坏,较之这些国家,战后初期美国实力超群。在各大国间的实力对比发生变化之时,战略关系也在分化重组,战前的多极格局虽然已经瓦解,但是新的国际格局并未形成,国际格局尚处于转型时期。<sup>②</sup>为此美国在战后制定了全球扩张战略,积极构建新型国际秩序,在东南亚地区的表现就是支持该地区的民族解放运动,这与战后初期英法荷希望恢复在东南亚地区的殖民统治战略相抵触。<sup>③</sup>此时中国忙于内战,苏联的战略重心尚在欧洲,所以并未过多关注东南亚。<sup>④</sup>因此战后初期的东南亚地区,传统殖民国家英法荷成为美国主要的竞争对手。但是为了在欧洲对抗苏联,美国必须缓和与英法荷之间的关系,不能在东南亚过度损害这些国家的利益,所以在欧洲冷战爆发后美国只是给予缅甸等东南亚殖民地人民以道义上的支持,并未过多干预东南亚事务。<sup>⑤</sup>缅甸作为中南半岛国土面积最大的国家,不仅自然资源丰富,还具有重要的地缘战略意义,而且缅甸

政府在1948年独立初期对西方奉行友好政策,出于遏制共产主义扩张的目的,美国本应与缅甸保持密切关系。但是考虑到缅甸是英国传统势力范围、缅甸独立初期美国的战略重心尚在欧洲以及缅甸国内局势混乱,所以在缅甸独立后的一段时间,美缅关系较为冷淡。<sup>⑥</sup>

中华人民共和国建立、中苏结盟和朝鲜战争的爆发,致使华盛顿当局认为美国在东亚的安全利益遭到损害,战后初期被美国决策者视为“边缘地区”的东亚逐步被纳入到美苏冷战体制。<sup>⑦</sup>随着东南亚地区两极化趋势的加剧,美国调整了对缅战略。美国希望通过向吴努政府提供经济援助的方式拉拢缅甸,缅甸也希望借机发展经济,为此两国在1950年9月签署了《美缅经济合作协定》。根据《美缅经济合作协定》,杜鲁门政府在大米种植、矿藏采集、石油开采和发展通讯业等领域向缅甸提供了经济援助。<sup>⑧</sup>截至1951年6月,美国共向缅甸提供了1040万美元贷款。

1951年2月,缅甸请求美国向缅甸派遣一些经济专家,帮助缅甸政府制定经济发展计划,1951年9月美国纳本(Knappen)、蒂皮兹(Tippetts)和阿伯特(Abbot)公司根据杜鲁门政府的指示向缅甸中央银行派遣了财政专家,帮助缅甸发展金融产业。此外,1952年6月美国又向缅甸提供了价值2500万美元的经济援助。<sup>⑨</sup>但是美国在此期间为了转移中国在

①所谓具有“松散两极系统”特点的国际格局指的是,既包括具有庞大的集团角色性质的行为体、具有集团中为首的国家角色性质的行为体,也包括具有非集团中的国家角色性质的行为体的国际格局。1950年代在东南亚地区形成的冷战格局具备上述特点,即在1950年代东南亚国际格局中,既包括具有庞大的集团角色性质的社会主义阵营和资本主义阵营、具有集团中为首的国家角色性质的美苏两个超级大国,也包括具有非集团中的国家角色性质的奉行中立主义外交战略的缅甸、印尼等新兴民族国家。参见莫顿·卡普兰:《国际政治的系统和过程》,薄智跃译,上海人民出版社,2008年,第73—82页。

②国际格局是指,以阵营为单位稳定的大国实力对比的态势。大国实力结构和战略关系决定了国际格局的形态。参见肯尼斯·华尔兹:《国际政治理论》,信强译、苏长和校,上海人民出版社,2017年,第93—107页;阎学通:《无序体系中的国际秩序》,《国际政治科学》2016年第1期。

③战后英法荷希望在东南亚恢复殖民秩序的战略,在政治上将挑战美国的全球领袖地位,在经济方面将破坏美国推行的全球自由贸易政策,在意识形态上将抵制美国推崇的民主价值观的传播,所以战后初期英法荷的东南亚战略与美国的东南亚战略相冲突。

④“Soviet Activities in South-East Asia”, December 18, 1946, *British Documents of Foreign Affairs, 1946, Part IV, Series E, Volume 1*, University Publications of America, 2000, pp.211—212.

⑤“Review of Political Events in South-East Asia 1945 to March 1946”, March 25, 1946, *British Documents of Foreign Affairs, 1946, Part IV, Series E, Volume 1*, University Publications of America, 2000, pp.538—540.

⑥“A Report to the National Security Council by the Secretary of State, NSC 51”, July 1, 1949, *US Declassified Documents Online (USDDO)*, Document Number: CK2349354016.

⑦赵学功:《巨大的转变:战后美国对东亚的政策》,天津人民出版社,2002年,第1页。

⑧“Telegram from Day to the Department of State”, October 11, 1950, RG59, Central Decimal File, 1950—1954, Box 5533, National Archives II, College Park, MD.

⑨“Telegram from Maung Maung Soe to Burmese Embassy in Washington”, January 24, 1952, National Archives of Myanmar, Document Number: 15-3(18)Acc-230.

朝鲜战场的注意力,暗中支持由李弥在缅北率领的国民党残部,吴努政府认为美国的举动侵犯了缅甸主权,为此于1953年6月终止了《美缅经济合作协定》。<sup>①</sup>该协定的废止阻碍了缅甸经济发展,加之1953年下半年缅甸大米出口滞销,导致过度依赖大米出口的缅甸经济日益恶化。

自殖民地时代以来大米出口就是缅甸经济发展的重要基础。1948年独立后,大米出口依然是缅甸财政收入的主要来源,甚至缅甸政府外汇储备中的45—55%是通过大米出口换取的,而70—80%的国防开支也来源于此。<sup>②</sup>战后至1953年世界米价居高不下,尤其在朝鲜战争期间,国际米价达到峰值,使得缅甸政府通过出口大米换取了大量外汇。但是好景不长,1953年朝鲜战争结束后,缅甸大米的出口量再次减至100万吨以下,55%的库存大米未能出售,缅甸政府出现严重的财政赤字。与1953年6月外汇储备的峰值相比,1954年12月31日,缅甸外汇储备减少一半,从2.37亿美元锐减至1.1亿美元。<sup>③</sup>

虽然缅甸在1953年刚刚拒绝接受美国援助,但是吴努政府为了解决大米滞销问题只得在1954年请求美国购买缅甸大米。考虑到美国国内尚存在大量滞销大米,为了维护美国的经济利益,艾森豪威尔政府在1955年之前并未停止在亚洲倾销大米,以至于美缅关系进一步恶化。<sup>④</sup>为了解决大米滞销问题,缅甸不得不试探着向中苏等社会主义国家出口大

米。1953年3月约瑟夫·V·斯大林(Joseph V.Stalin)去世,尼基塔·S·赫鲁晓夫(Nikita S.Khrushchev)提出“三和路线”,希望与美国进行和平竞赛,第三世界逐渐成为美苏新的角力战场,于是苏联提高了对缅甸的关注度。<sup>⑤</sup>虽然如此,由于斯大林去世后苏联高层忙于权力更迭,<sup>⑥</sup>以至于在1955年赫鲁晓夫掌握实权之前苏缅之间经贸往来仍未取得实质性进展,相比之下这一时期在“和平共处五项原则”的基础上,中缅大米贸易进程发展较快。

1953年4至5月,吴努政府在准备拒绝美国援助期间就已经开始派遣劳动考察团访问中国,恳请中国向缅甸提供援助。<sup>⑦</sup>考虑到中缅不仅近百年来都曾经在政治和经济领域遭受过西方国家的殖民入侵,而且两国同为亚洲新兴民族国家。因此,一方面中缅两国有必要改善政治关系,共同抵抗以美国为首的西方国家在亚洲的扩张,以维护中缅两国的政治利益;另一方面,中缅需要通过双边经贸合作,实现互利共赢,推动两国经济发展。有鉴于此,中方接受了缅方提议,两国于1954年4月达成《中缅贸易协定》。根据该协定,中国一年内进口15万吨缅甸大米,大约相当于缅甸大米出口量的10%,缅甸对此表示十分感激。<sup>⑧</sup>

大米贸易不仅推动了中缅经贸关系的发展,还改善了两国政治关系。<sup>⑨</sup>两国总理利用中缅经贸关系逐渐改善的契机,通过政治互访不断推进两国政治关系的发展。1954年6月29日,周恩来访缅期间

①梁志:《朝鲜战争的缅甸回响:吴努政府中立外交缘起再议》,《华东师范大学学报》(哲学社会科学版)2018年第5期。

②“Burma Economic Situation”, September 22, 1955, USDDO, Document Number: CK2349598456; Frank N. Trager, *Building a Welfare State in Burma*, American Institute of Pacific Relations, 1958, p.35; 史晋五:《缅甸经济基本情况》,北京:世界知识出版社,1961年,第15页。

③“Memorandum from L.Randolph Higgs to James D.Bell”, December 21, 1955, RG 59, Record Groups, Central Decimal File, 1955—1959, Box 5001, National Archives II, College Park, MD.

④朝鲜战争期间美国向亚洲出口大米的数量基本保持在50万吨左右。1953年美国大米丰收,为此1953—1954年美国在亚洲的大米出口量虽较朝鲜战争时期有所下降,但仍高达41.4万吨。美国农场主利益集团对于白宫决策层具有较大影响,因此作为该利益集团的代言人的美国农业部长,为了防止美国国内大米滞销、维护农场主的经济利益,与国会意见一致,反对白宫和国务院的政策,主张在亚洲继续倾销大米。参见“U.S. Policy with Respect to the Export of Rice to Asia”, April 18, 1955, USDDO, Document Number: CK2349352315.

⑤赫鲁晓夫:《赫鲁晓夫回忆录》,张岱云等译,东方出版社,1988年,第494—497页。

⑥沈志华主编:《苏联历史档案选编(第28卷)》,社会科学文献出版社,2002年,第47—56页;沈志华主编:《苏联历史档案选编(第28卷)》,社会科学文献出版社,2002年,第69—72页。

⑦梁志:《朝鲜战争的缅甸回响:吴努政府中立外交缘起再议》,《华东师范大学学报》(哲学社会科学版)2018年第5期,第87页。转引自中国外交部档案馆,档案号:105-00110-01。

⑧梁志:《缅甸中立外交的缘起(1948—1955)》,《世界历史》2018年第2期。

⑨“To K. K. Chettur”, May 9, 1954, Selected Works of Jawaharlal Nehru, Second Series, Vol.25, New Delhi: Oxford University Press, 2000, pp.478—480.

与吴努发表《中缅联合声明》。在《中缅联合声明》中,两国总理重申了各自立场,即中缅两国致力于努力维护东南亚乃至世界和平事业,并强调按照“和平共处五项原则”处理中缅关系,从而使得两国关系进一步改善。<sup>①</sup>

1954年12月12日吴努访华期间与周恩来会晤。会谈期间,周恩来总理决定1956年至1957年年底,中国每年从缅甸进口大米15至20万吨,以便推动中缅贸易关系的发展。<sup>②</sup>随着中缅大米贸易规模逐渐扩大,中国在缅甸的影响力日渐提升。缅甸媒体对华报导愈发积极,甚至有报道称中国在本国尚存在滞销大米的情况下,依然伸出援手进口缅甸大米。面对如此情形,美国甚为担忧。<sup>③</sup>

在与中国达成大米贸易协定后,1954年底吴努向苏联政府提出希望派遣贸易代表团访苏,洽谈缅甸大米贸易事宜,此事使得美国更加担心缅甸可能会倒向社会主义阵营。1955年年初苏联政府接待了缅甸大米贸易代表团,苏联承诺将在1955年年内与缅甸政府达成协议,购买20万吨缅甸大米,并向缅甸提供工业设备。<sup>④</sup>吴努则在2月22日将此事公之于众,同时对外宣称中国也将帮助缅甸解决大米滞销问题,从而进一步增加了美国对缅甸政治取向的担忧。<sup>⑤</sup>

从朝鲜战争结束后艾森豪威尔政府在大米贸易问题上对缅甸的态度可以看出,因为1950年代在东南亚地区形成的国际格局中不仅包括社会主义与资本主义两大敌对阵营,还存在着奉行中立主义外交政策的新兴民族国家,从而扩大了缅甸的国际活动空间,提高了两大阵营对缅甸的关注度,所以在中苏大规模进口缅甸大米的外交战略的刺激下,虽然美国国内尚存在大量滞销大米,但是白宫决策层依然

认为有必要调整美国在亚洲的大米出口政策,防止缅甸与中苏关系进一步密切。于是艾森豪威尔政府开启了解决美缅大米贸易争端的进程。

## 二、美缅关于技术与大米交换问题的初步交涉

1950年代缅甸政府希望通过推行中立主义外交战略实现国家利益最大化,所以为了解决大米滞销问题,缅甸逐渐扩大了与中苏之间的大米贸易规模。中苏为了在东南亚冷战中击败美国,积极响应缅甸的要求,美国对此深感忧虑。<sup>⑥</sup>白宫决策层虽然意识到有必要调整美国在亚洲的大米贸易政策,改善美缅关系,防止缅甸倒向社会主义阵营。但是受到美国国会和农场主利益集团的制约,白宫在调整对缅甸大米贸易政策的道路上步履维艰。

起初美国计划派遣政府代表团访缅,与缅甸磋商大米贸易摩擦问题,但是自1953年缅甸拒绝接受美援以来,两国关系逐渐恶化,白宫担心贸然提出派遣代表团出访,会遭到缅方拒绝,所以国务院首先责成美国驻仰光大使馆官员仔细探查缅甸政府在大米贸易问题上的对美态度。根据美国使馆人员的汇报,华盛顿当局了解到缅甸政府内部并非一致支持缅甸政府与社会主义国家进行大规模大米贸易。缅甸总统巴吴(Ba U)和缅甸工业部长吴觉迎(U Kyaw Nyein)反对此项贸易,他们希望美缅开展利用缅甸大米换取美国技术援助的易货贸易。<sup>⑦</sup>白宫决策层认为应该利用缅甸政府内部的亲美倾向,派遣美国代表团访缅,与缅方商讨解决两国在大米贸易领域出现的矛盾。为了进一步了解缅方态度,美国政府又邀请世界银行代表安东宁·巴斯克(Antonin Basch)和美国内森协会会长罗伯特·内森(Robert Nathan)

① “Joint Statement of the Prime Ministers of China and Burma”, June 29, 1954, Document Number: MM0100172, National Archives of Myanmar; “To U Nu”, May 29, 1954, Selected Works of Jawaharlal Nehru, Second Series, Vol.25, New Delhi: Oxford University Press, 2000, pp.480—482.

② “Communique on the Talks between the Premier of China and the Prime Minister of Burma”, December 12, 1955, 12-3Acc-213, National Archives of Myanmar.

③ “Telegram from James H. Boulware to the Department of State”, January 25, 1955, RG 59, Record Groups, Central Decimal File, 1955—1959, Box 5001, National Archives II, College Park, MD.

④ 中共中央对外联络部编:《赫鲁晓夫言论(1955年)》,1955年,第159—164页。

⑤ “Telegram from Hoover to American Embassy in Bangkok”, February 23, 1955, RG 469, Record Groups, Entry HQ off of F.E.O.P.S. Burma Subj. Files, 1950—1959, Box 4, National Archives II, College Park, MD.

⑥ “Telegram from James H. Boulware to Department of State”, January 25, 1955, RG 59, Record Groups, Central Decimal File, 1955—1959, Box 5001, National Archives II, College Park, MD.

⑦ “Telegram from W.K. Scott to Waugh”, March 1, 1955, RG 59, Record Groups, Central Decimal File, 1955—1959, Box 5001, National Archives II, College Park, MD.

以非官方身份,前往缅甸了解情况。考察结束后,二人告知美国政府,虽然美国在亚洲倾销大米的贸易政策迫使缅甸向中苏出口大米,但是缅甸推行中立主义外交政策,所以存在与美国等西方国家改善关系的可能。吴努和吴觉迎向二人表示,当前缅甸需要从美国引进先进技术,实现农业多元化、提高大米储存率,以便从根本上解决大米滞销问题,二人此次访缅获得的信息与之前美国驻缅甸大使馆方面汇报的情况基本吻合,这更增加了白宫改善美缅关系的信心。<sup>①</sup>经过多方了解,白宫意识到可以利用缅甸政府内部的亲美倾向派遣代表团访缅,磋商两国大米贸易摩擦问题,于是将派遣代表团访缅计划提上议事日程。

与此同时,美国农业部在亚洲推行的更大规模的大米倾销政策,迫使白宫于5月21日仓促派遣由美国副国务卿查尔斯·F·鲍德温(Charles F. Baldwin)率领的代表团访缅,澄清白宫希望缓解美缅在大米贸易领域的矛盾的意愿。<sup>②</sup>缅甸政府对于美国派遣代表团访问表示欢迎。吴努总理既希望利用此次会晤之机劝说美国减少在亚洲的大米出口量,也希望借机实现利用缅甸大米换取美国技术的计划。对于第一个目标,吴努较有信心,但是对于第二个目标也是缅甸政府最希望实现的目标,吴努认为鲍德温未必会同意。为此,吴努在鲍德温访缅之前曾向美国驻缅甸大使约瑟夫·C·萨特思韦特(Joseph C. Satterthwaite)询问美方代表是否同意用缅甸大米换取美国技术的提议。萨特思韦特表示美国负责远东

事务的助理国务卿威廉·J·塞巴尔德(William J. Sebald)和缅甸大使馆参赞奥斯丁·R·阿克利(Austin R. Acly)之前曾经向白宫询问过此事,但是由于美国国会认为缅甸向社会主义国家出口了橡胶等违反《巴特尔法》(Battle Act)的战略物资,<sup>③</sup>所以当时白宫因受到国会的制约拒绝了用缅甸大米换取美国技术的提议。萨特思韦特建议缅甸政府在鲍德温访问期间不必谈及此事,可以重点商讨两国在亚洲的大米贸易争端问题。<sup>④</sup>

访问期间,鲍德温一方面向缅甸贸易发展部长吴拉希德(U Raschid)表示,虽然美国国务院无法阻止农业部打算在1955年7月31日前在亚洲出口23万吨大米的计划,但是国务院已经迫使农业部让步,改变了这23万吨大米的出口国,即向柬埔寨和老挝这两个非缅甸传统大米出口国出售大米;另一方面,鲍德温提议今后如果美缅出现大米贸易争端,两国政府可以通过大使馆渠道商讨解决。吴拉希德对美方立场表示肯定,同时也表达了缅方立场。第一,大米滞销导致缅甸政府财政困窘,影响国民经济发展。为此,缅甸不得已才向中苏大规模出口大米;第二,缅甸政府将通过改善本国大米营销制度,以解决大米滞销问题。鲍德温虽然反对缅甸与社会主义国家开展大米贸易,但为了缓和美缅在大米贸易领域的矛盾,所以并未就该问题深入讨论,只是笼统地对缅方的立场表示理解,以免影响美缅商谈效果。<sup>⑤</sup>表面上看鲍德温此行受到了缅方欢迎,<sup>⑥</sup>实际上并非如此。由于鲍德温并未在大米贸易领域对缅甸做

①“Memorandum of Conversation among Francis G.Jarvis, Ajay J.Greshkoff and Robert R.Nathan”, April 12,1955, RG 59, Record Groups, Central Decimal File, 1955—1959, Box 5001, National Archives II, College Park, MD;“Memorandum of Conversation among Robert Nathan, Ajay Creshkoff, C.F.Baldwin, H.B.Day, L.S.Tyson, F.G.Jarvis, H.Bardach, E.Fried and V.Webbert”, April 20,1955, RG 59, Record Groups, Central Decimal File, 1955—1959, Box 4998, National Archives II, College Park, MD.

②1954年美国农业丰收,为了维护美国农场主利益,农业部主张在亚洲倾销大米。为此农业部计划在1955年7月31日之前向包括缅甸传统的大米出口国在内的亚洲国家出售23万吨大米。国务院对此十分震惊,担心如此一来将导致美缅关系更加恶化,所以加紧了派遣代表团访缅的进程。参见“Letter From Secretary of Agriculture (Benson) to President”, March 18, 1955, FRUS, 1955—1957, vol.22, pp.5—6; “U.S. Policy with Respect to the Export of Rice to Asia”, April 18,1955, USDDO, Document Number: CK2349352315.

③《巴特尔法》,即《1952年美国共同防御援助管制法》,通称《禁运法》。由美国众议员巴特尔提出,故名。1951年12月26日由美国国会通过,次年1月24日生效。该法规定:禁止把诸如军械、弹药、战争工具、石油、有战略价值的运输器材等300多种“战略物资”输往中苏等社会主义国家;禁止给违反此项规定的国家以任何援助;凡接受美援的国家若违反此项规定,即取消其提供的军事、经济和财政援助。参见唐嘉璇主编:《中国外交辞典》,北京:世界知识出版社,2000年,第12页。

④“Telegram From Embassy in Burma to Department of State”, May 19, 1955, FRUS, 1955—1957, vol.22, p.10.

⑤“Telegram from Satterthwaite to Secretary of State”, May 27,1955, RG 469, Record Groups, Entry HQ off of F. E.OPS.Burma Subj.Files, 1950—1959, Box 4, National Archives II, College Park, MD.

⑥1953年因为缅北国民党残部问题,缅甸对美态度冷淡,加之近来美国在亚洲倾销大米,损害了缅甸的经济利益,所以此次美国代表团怀着忐忑的心情出访缅甸。但是由于缅甸大米严重滞销,且国际大米价格下降,导致缅甸财政困窘,为了向美国寻求经济援助,缅甸政府热烈欢迎鲍德温代表团的到来。参见“Satterthwaite Recommends U.S. not Sell Surplus Rice to Markets Important to Burma”, May 28,1955, USDDO, Document Number: CK2349312236.

出实质性让步,且美国国务院未能阻止农业部在亚洲倾销 23 万吨大米,美方更未提及购买缅甸大米之事,所以缅甸政府及民众对鲍德温使团访缅的评价较为负面。<sup>①</sup>

与鲍德温会晤后,缅甸政府意识到白宫受到美国农场主利益集团的制约,不可能在大米出口问题上对缅甸做出实质性让步。所以此后缅甸政府基本放弃了在迫使美国改变大米贸易政策方面的努力,转而致力于向中苏等社会主义国家出口滞销大米,以推动经济发展,同时也尽最大努力促成“美缅技术与大米交换”的构想。吴努正是秉持着这种观点最终决定于 9 月 2 日以缅甸政府的名义致信杜勒斯,正式提出“美缅技术与大米交换”的构想,希望以此来解决缅甸因大米滞销而在经济领域产生的矛盾。吴努在信中向美国提出了三项援助请求。第一,缅甸政府希望美国能够派遣专家调查研究伊洛瓦底江的灌溉和防洪问题;第二,缅甸政府希望美国帮助其实现农业多元化;第三,缅甸政府希望得到美国资助从而推进缅甸中央医疗中心的建设。缅甸则以大米作为补偿换取这三方面的援助。<sup>②</sup> 吴努在致信杜勒斯之前,曾与缅甸驻美大使詹姆斯·巴灵顿(James Barrington)商讨此事,巴灵顿对此事态度较为消极。一方面,巴灵顿认为由于缅甸向社会主义国家出口违反《巴特法》规定的战略物资,所以美国国会不会接受吴努的提议;另一方面,当前美缅正在进行贷款援助谈判,如果此时将此信函交给杜勒斯,可能会使贷款援助谈判复杂化,所以巴灵顿主张应该在以后选择合适的时间致信杜勒斯。因此虽然吴努在 9 月 2 日写完此信,但杜勒斯迟迟未收到信函。<sup>③</sup> 美缅

就技术与大米交换问题只得暂时搁置,<sup>④</sup> 但是随着苏缅易货贸易规模的日益扩大,美国逐渐转变了对缅甸的大米贸易政策,并最终选择接受吴努的提议。

### 三、《美缅技术与大米交换协定》的签署

1955 年 9 月吴努未能以缅甸政府的名义致信杜勒斯,向美国提出“美缅技术与大米交换”计划,导致缅甸大米滞销问题仍然无法解决,为此缅甸转而向正在第三世界扩张的苏联寻求援助,希望能够扩大对苏大米出口规模。此时苏联政府对缅甸的关注度日益提升,为苏缅大米贸易合作提供了契机。鉴于缅甸希望苏联帮助其解决大米滞销问题,苏联政府邀请吴努访苏以商讨苏缅大米贸易事宜。10 月 21 日吴努抵达莫斯科,开启了访苏之行。访苏期间吴努与苏联部长会议主席尼古拉·A·布尔加宁(Nikolai A. Bulganin)商讨了苏缅技术与大米交换事宜,得到了苏方积极响应。<sup>⑤</sup> 11 月 16 日吴努返回仰光,17 日发表声明称此次访苏之行使他认识到缅苏之间拥有“最友善的友谊”(chariest friendship)。<sup>⑥</sup> 虽然 16 日美国通过吴觉迎了解到缅甸社会党反对缅甸与苏联关系过密,但是吴努在 17 日的讲话依然令美国忧心忡忡。1955 年 11 月 29 日,由缅甸公共事业与重建部长高宝敏(Po Min Gaung)率领的缅甸采购团在莫斯科与苏联政府签署了《苏缅经贸合作协定》。根据协定,苏联将在 1955 年底向缅甸出口价值 2000 万卢布(约合 500 万美元)的机器设备,缅甸则以大米作为补偿。<sup>⑦</sup> 《苏缅经贸合作协定》的签署,使得美国更加担心当前存在缅甸倒向社会主义阵营的

①在鲍德温与缅甸政要的会晤声明公开后,缅甸媒体就表达了不满之情。此外,虽然会谈期间吴拉希德并未反对美方观点,但是在鲍德温离缅后,6 月 2 日吴拉希德共公开表示对鲍德温访问表示失望。吴拉希德指出美国应该停止与缅甸在大米贸易领域的不公平竞争,甚至要求美国停止在亚洲出口大米。参见“Telegram from Robert R. Phillips to Department of State”, June 2, 1955, RG 59, Record Groups, Central Decimal File, 1955—1959, Box 3852, National Archives II, College Park, MD.

②“Letter from U Nu to Dulles”, September 3, 1955, National Archives of Myanmar, Document Number: 12-6Acc-642.

③“Telegram from Satterthwaite to Secretary of State”, September 3, 1955, RG 59, Record Groups, Central Decimal File, 1955—1959, Box 4998, National Archives II, College Park, MD.

④“Telegram from Burmese Embassy in New Delhi to Burmese Foreign Office”, September 29, 1955, National Archives of Myanmar, Document Number: 12-6Acc-642.

⑤“Telegram from Satterthwaite to Secretary of State”, October 21, 1955, RG 59, Record Groups, Central Decimal File, 1955—1959, Box 3852, National Archives II, College Park, MD.

⑥“Telegram from Satterthwaite to Secretary of State”, November 19, 1955, RG 59, Record Groups, Central Decimal File, 1955—1959, Box 3852, National Archives II, College Park, MD.

⑦“Telegram from American Embassy in Rangoon to Department of State”, November 24, 1955, RG 59, Record Groups, Central Decimal File, 1955—1959, Box 3852, National Archives II, College Park, MD; 苏联对外贸易部行情科学研究院编:《苏联与亚洲、非洲和拉丁美洲各国的对外贸易》,苏联对外贸易部行情研究所原译、对外贸易部办公厅交际处译,世界知识出版社,1960 年,第 73 页。

危险。正是在这种战略思维的推动下,1955年12月2日白宫接受了缅方请求,在缅甸违反《巴特尔法》的情况下,依然责成美国国际合作署向缅甸提供碾米机和石油运输管道。<sup>①</sup>由此可见苏缅关系改善影响到了美国对缅政策,同时此举也为“美缅技术与大米交换”计划的实现奠定了基础。

此后,虽然华盛顿方面了解到布尔加宁与赫鲁晓夫在访缅期间只受到了缅甸官方的欢迎,缅甸民众反应较为冷淡。但是美国仍担心随着苏缅技术与大米交换进程的深化,苏联在缅甸民众中的形象将大为改观。<sup>②</sup>为此美国照会缅甸政府,主动提出援助缅甸建立“缅美大米研究所”(Burma-America Rice Institute)的设想,以便促进缅甸农业发展,改善美缅关系,防止缅甸倒向社会主义阵营。<sup>③</sup>缅甸政府对于美方提议表示欢迎。12月29日,缅甸经济与社会部长吴丁貌(U Tin Maung)称苏联援助缅甸的项目集中在实现农业多元化领域,并不涉及工业领域,目前缅甸也并未打算向苏联寻求工业援助。<sup>④</sup>因此美国

意识到可以通过向缅甸提供工业技术援助改善两国关系。因为自1955年11月以来缅甸与社会主义阵营之间的大米贸易规模不断扩大,<sup>⑤</sup>导致社会主义国家在缅甸的影响力不断扩大,所以经过再三考虑后,艾森豪威尔政府最终在1956年1月31日接受了“美缅技术与大米交换”的提议。<sup>⑥</sup>该计划的最初设想是,首先美国支付给缅甸100万美元现金,其次缅甸按照国际汇率支付给美国价值100万美元的缅币,再次美国用这些缅币购买缅甸大米,最后美国再向缅甸提供包括派遣技术人员前往缅甸、邀请缅甸技术人员来美接受培训等内容的价值100万美元的经济援助。<sup>⑦</sup>起初双方谈判较为顺利,但是在关于100万美元应该如何分配使用的问题上,两国出现了较大分歧。<sup>⑧</sup>缅方主张挪用这100万美元中的部分资金用于支付当前已在缅甸从事经济援助的美国专家的工资,此外还希望使用部分资金用于支付缅甸前往美国接受技术培训的人员的学费。<sup>⑨</sup>考虑到此举将削弱美国向缅甸提供技术援助的规模,所以

①1955年12月1日赫鲁晓夫、布尔加宁访缅,美国政府对此忧心忡忡。恰在此时,缅甸请求美国国际合作署向其提供碾米机。因为缅甸向中国出口橡胶,违反美国制定的《巴特尔法》,所以美国国会认为白宫应该根据《巴特尔法》第203条款拒绝向缅甸提供此项援助。但是考虑到苏缅关系进一步改善,白宫决定放松对缅限制,以改善美缅关系,因此劝说国会,装作不了解缅甸向中国出口禁运物资情况,向缅甸提供碾米机,同时白宫还决定向缅甸提供输油管道。参见“Memorandum from Francis G. Jarvis to James D. Bell”, December 2, 1955, RG 59, Record Groups, Central Decimal File, 1955—1959, Box 3855, National Archives II, College Park, MD.

②1955年12月7日苏联部长会议主席布尔加宁和缅甸总理吴努发表了一份《苏缅联合声明》。根据《苏缅联合声明》,苏联将向缅甸提供农业发展技术,缅甸由于硬通货不足,所以利用向苏联出口大米作为回报。苏方提出如果缅甸大米不足,可以延迟交付时间。此外苏联还计划在仰光援建一座技术学院,缅甸仍可以用大米支付。在苏缅关系愈发密切的同时,吴努发表声明指责美国在亚洲倾销大米,导致缅甸经济利益受损,白宫对此深感忧虑。参见“Telegram from Satterthwaite to Secretary of State”, December 7, 1955, RG 469, Record Groups, Entry HQ off of F.E.OPS.Burma Subj. Files, 1950—1959, Box 12, National Archives II, College Park, MD.

③“Memorandum from L. Randolph Higgs to James D. Bell”, December 21, 1955, RG 59, Record Groups, Central Decimal File, 1955—1959, Box 5001, National Archives II, College Park, MD.

④“Telegram from Richard E. Usher to Department of State”, December 29, 1955, RG 59, Record Groups, Central Decimal File, 1955—1959, Box 3852, National Archives II, College Park, MD.

⑤“Telegram from Richard E. Usher to Department of State”, January 5, 1956, RG 59, Record Groups, Central Decimal File, 1955—1959, Box 3853, National Archives II, College Park, MD.

⑥1956年1月7日萨特思韦特致信杜勒斯时提到,近期吴努希望重新致信杜勒斯,商讨美缅技术与大米交换事宜,杜勒斯于1月22日收到信函,信函内容与1955年9月吴努起草的信件内容一致。参见“Telegram from Marvin L. McLain to Walter Spencer Robertson”, January 22, 1956, RG 469, Record Groups, Entry HQ off of F.E.OPS.Burma Subj. Files, 1950—1959, Box 26, National Archives II, College Park, MD.

⑦“Memorandum from L. S. Tyson to Walter S. Robertson”, January 28, 1956, RG 59, Central Decimal File, 1955—1959, Box 5001, National Archives II, College Park, MD.

⑧“Telegram from Satterthwaite to U Nu”, March 14, 1956, RG 469, Entry HQ off of F.E.OPS.Burma Subj. Files, 1950—1959, Box 27, National Archives II, College Park, MD.

⑨“Telegram from Satterthwaite to Secretary of State”, March 14, 1956, RG 469, Entry HQ off of F.E.OPS.Burma Subj. Files, 1950—1959, Box 27, National Archives II, College Park, MD.



美方起初坚决反对缅方提议。但随着苏联政要再次访缅,美国只得对缅继续做出让步。

1956年3月30日苏联部长会议第一副主席阿纳斯塔斯·I·米高扬(Anastas I. Mikoyan)开启了访缅之行,令美国深感忧虑。<sup>①</sup>但令美国意外的是,米高扬此行改变了缅甸政府在挪用资金问题上的态度。一方面,4月1日米高扬与吴努发表联合声明,将1955年11月签署的为期一年的《苏缅经贸合作协定》延长至五年。在后续四年中苏联每年将购买40万吨缅甸大米,此举极大地缓解了缅甸大米的出口需求。<sup>②</sup>另一方面,缅甸发现苏联专家在援缅过程中两国在语言领域的障碍愈发突出。此外,苏联的石油勘探与开采技术不及美国,因此缅甸希望在此方面聘请美国专家。<sup>③</sup>有鉴于此,缅甸政府态度开始软化。为了聘请更多的美国专家,最终缅方放弃挪用部分资金用于支付当前正在援缅的美国专家的工资的提议。美国领会了缅方意图,投桃报李,在培训学费上再次做出让步,同意缅甸在《美缅技术与大米交换协定》草案中提出的希望利用110万美元中的20万美元支付赴美接受培训的缅甸技师的学费的要求。<sup>④</sup>至此,美缅双方就技术与大米交换问题的谈判基本完成,只待签署协定。

1956年6月28日,两国在即将签署《美缅技术与大米交换协定》之时,节外生枝,险些导致协定流产。因为110万美元资金由美国国际合作署出资,所以国际合作署要求复查《美缅技术与大米交换协定》中的具体条款,并监督该协定的执行过程,此项提议遭到缅甸政府严词拒绝。缅甸政府认为此举将向世人昭示,缅甸在政治上受制于美国,是美国的附庸。缅方表示,在该协定中涉及到的一些关键性问题,缅甸会与美国国际合作署商议,但是如果美国企图令国际合作署复查和管控协定的实施,缅甸政府

将拒绝签署协定。缅甸坚定的立场令美国甚是惶恐。华盛顿深知美国与缅甸达成此项合作的主要目的并非为了获取经济利益,而是为了攫取政治收益。随着苏联与缅甸等东南亚国家经贸往来日趋密切,美国在该地区的影响力遭到苏联的挑战。如果该协定流产,将进一步损害美国在缅甸乃至东南亚地区的威望,无形中帮助共产主义势力在东南亚的扩张。此外一旦协定流产,东巴基斯坦将无法获得缅甸大米,这将破坏美国在南亚和东南亚地区的国际威望。因此美国决定向缅甸做出让步,同意缅方意见,在关键性问题上缅甸政府与国际合作署商议,但不允许国际合作署复查协定中的条款以及监管协定的执行过程,最终两国于1956年6月30日正式签署《美缅技术与大米交换协定》。<sup>⑤</sup>

## 结 语

综上所述,自殖民地时代以来大米出口始终是缅甸经济发展的重要支柱。朝鲜战争结束后世界大米需求量下降,导致缅甸大米滞销,经济发展受阻。为了推动国民经济发展,吴努政府向美国提出利用缅甸大米换取美国技术的计划。但此时美国也存在大米滞销问题,所以美方并未给予缅甸积极回应。此后缅甸为了出口滞销大米,扩大了与中苏等社会主义国家间的大米贸易规模。在东南亚国际格局两极化趋势日益加强的背景下,缅甸的举措令美国深感忧虑。为此艾森豪威尔政府最终接受了缅方提议,在1956年与缅甸政府签署有损于美国经济利益的《美缅技术与大米交换协定》。这一历史进程反映出,美苏在东南亚推行的冷战政策及两国之间的战略互动,导致该地区形成了具有“松散两极系统”特点的国际格局,使得美缅在此格局内的权力分配发生了

① “Telegram from Satterthwaite to Secretary of State”, March 31, 1956, RG 469, Record Groups, Entry HQ off of F.E.OPS.Burma Subj.Files, 1950—1959, Box 26, National Archives II, College Park, MD.

② “Telegram from Walmsley to Secretary of State”, April 2, 1956, RG 469, Record Groups, Entry HQ off of F.E.OPS.Burma Subj.Files, 1950—1959, Box 27, National Archives II, College Park, MD.

③ 由于缅甸曾经为英国殖民地,所以缅甸人普遍会说英语。但是苏联专家多数不会英语,且缅甸国内俄语翻译较少,如果苏联派遣翻译援助缅甸,缅甸又需要额外支付费用,所以缅甸政府更愿聘请美国专家。参见“Telegram from Robert M. Phillips to Department of State”, April 5, 1956, RG 59, Record Groups, Central Decimal File, 1955—1959, Box 3853, National Archives II, College Park, MD.

④ “U.S. Technical Services to Burma—Rangoon Business Circles Suspicious of Move”, May 6, 1956, National Archives of Myanmar, Document Number: 15-3(27)Acc-223.

⑤ “Telegram from Usher to Department of State”, July 2, 1956, RG 469, Record Groups, Entry HQ off of F.E.OPS.Burma Subj.Files, 1950—1959, Box 27, National Archives II, College Park, MD.



变化,从而制约了美国对缅外交战略的制定与实施。因此,笔者认为从全球意义上讲,在相同的国际格局中处于不同国际等级的国家,受到国际格局的约束力不同,大国需要通过推行合理的外交战略,实现格局内大国战略关系的分化重组,塑造出符合本国利益的国际格局,从而达到维护国家利益的目的。小国则可以利用国际格局的特性,通过提升外交能力、改善与大国之间的战略关系等策略,实现国家利益最大化。

虽然根据《美缅技术与大米交换协定》,美国每年仅购买 5000 吨缅甸大米,较之苏联 40 万吨的年购买量,美缅大米贸易的象征意义大于实际意义。但是协定的签署增强了美缅之间的战略互信,提升了双方的战略意图透明度,从而缓解了美缅之间自 1953 年以来因国民党残部和大米贸易争端而加剧的安全困境,因此从这种意义上讲美国希望改善美缅关系的目标基本实现。不过随之而来的是中苏与缅甸展开了更大规模的大米贸易,美国与中苏之间的结构性矛盾因对缅甸的争夺非但未能缓解反而加深,有悖于美国希望借改善美缅关系之机,在东南亚提升安全感的初衷。此后随着美苏在东南亚地区对

不结盟国家的争夺日趋激烈,东南亚冷战逐渐走向深化,美国愈发难以提升本国安全感,吴努政府则充分利用美苏之争实现了国家利益最大化。

此外,美国在与缅甸就技术与大米交换问题的谈判中逐渐意识到缅甸具有双重国家身份,从而加深了对缅甸等第三世界国家的了解。一方面,美国意识到缅甸是新兴民族国家,特别注重政治独立性,以至于缅甸宁愿使《美缅技术与大米交换协定》流产,也要拒绝接受美国国际合作署打算复查协定条款并监督协定的执行过程的提议;另一方面,美国了解到缅甸是资本主义国家,在与社会主义国家改善关系的同时,也有意与以美国为首的西方国家保持良好关系,从而实现国家利益最大化。根据这些判断,在签署《美缅技术与大米交换协定》之后,艾森豪威尔政府对于诸如缅甸等奉行中立主义外交政策的国家的认识逐渐成熟,即在尊重这些国家政治独立的同时,采用经济战、宣传战的方式与社会主义国家争夺这些中立主义国家,从而以较小的代价实现美国国家利益最大化。

(责任编辑:林 广)

(上接第 110 页)

其表的国际政治构想,在亚洲确实蛊惑欺骗了一些人,赢得了一定的市场和支持者。按照菲律宾领导人卡洛斯·罗慕洛的说法,直至太平洋战争爆发,西欧和美国的白种人“一直被东方人视为高高在上的神明,具有通常令人感到不公但望而生畏的神明形象。日本破除了这一盲目崇拜,揭示了白种人也是能被羞辱击败的凡人。这是亚洲人的胜利。痛恨帝国主义和遭受其压迫的民族会永远铭记”。罗慕洛对日本人并无好感,但对日本人在对抗西方甚至帝国主义的“果敢”表率,使得他和其他亚洲人尽管不甚情愿,但还是对日本“心怀敬佩”。<sup>①</sup>日本同以英美为首的白种人的战争,对深受西方殖民主义之害的亚洲各阶层的影响,由此可见一斑。

总而言之,日本控制下的当地宣传媒介,为欺骗和争取民众,争夺战争解释权、论证对华侵略的正当

性,除了大肆宣扬“东亚新秩序”、“大东亚共荣圈”等名为“解放”、实为侵略的政治意识形态和理论,还抓住英美两国负面历史形象和现实政策的扩张性特点,在不同时期以不同的视角,分别对英美的扩张形象进行构建,居心叵测地以此达到不可告人的目的。就本质而言,日本试图冲破一战后的华盛顿体制,攫取自身权益的野心和行为,与英美为维护自身在远东地区的既得利益而推行的政策,存在不可调和的矛盾。这是双方最终兵戎相见的根本原因。日本始终将自己装扮成受害者,不仅不反省自身的过错,而且一再美化自身的侵略行为。战后日本一些右翼分子为摆脱所谓“自虐史观”,以“大东亚战争解放论”和“自卫战争论”为日本侵略行为辩解,和战时日本的宣传策略如出一辙。认清这一点,有助于我们揭穿其真面目并进行有力批判。

(责任编辑:林 广)

<sup>①</sup> 涩则尚子:《美国的艺伎盟友:重新形塑敌国日本》,油小丽、牟学苑译,远足文化事业股份有限公司,2017年,第128页。

过提供一些史料进行深化和拓展,总结历史发展的特点和规律,使感性认识上升为理性认识,达到培养学生的时空观念、史料论证、史料解释、唯物史观和家国情怀的核心素养能力的培养。

第四,学生学习效果:上课注意力集中;熟悉教材,快速而准确的提取、概括知识点;积极配合教师授课,踊跃参与师生互动,语言表达简洁、准确、专业;自主总结本节课重要知识点和知识线索的情况;灵活运用所学知识和方法解析历史问题的能力;阅读材料,归总概括历史知识的能力。

第五,自身教学效果:气球的导入,调动情绪,较好地引导学生进入上课状态;教学与课堂管理兼顾,及时指导、纠正问题、培养学生养成良好学习习惯;

教学环节设计紧凑,时间分配得当,重点突出;知识结构突出重点,线索性强,重难点得以突破。

最后,时间分配上有前松后紧的现象;要求学生掌握的内容过多,无形中造成学生的学习压力;由于自己备课时欠缺考虑,没有掌握学生实际情况,导致一些预设不成功。

总之,只有我们不断理解高中历史课程标准,以此为依据进行备课、上课,不断落实培养学生核心素养能力,才能完成立德树人的根本任务,切实解决好习近平总书记提出来的教育工作者“培养什么的人、怎样培养人、为谁培养人”这一根本问题,确保我们高中历史课堂教学的正确政治方向和价值导向。

(责任编辑:李月琴)

---

(上接第 180 页)

reshaped the diplomatic pattern in the Near East and had made the social-economic problems more complex in the area. This article suggests two points: 1. The formation of Cold War in the Middle East was not a passive but an interactive process between the Soviet Union, the U.S., Israel and Arabic countries. 2. Due to the local religions, the Cold War in the Middle East was not heavily ideologically driven. Instead, there was a cultural barrier between Middle East countries and the two super-powers.

#### **Negotiations between the United States and Burma on the Technicians for Rice Plan (1955—1956)**

(AN Junpu)

The rice exports of Burma encountered poor sales after the Korean War. Its economic development was hindered. Therefore, the government of Burma proposed the plan of “technicians for rice between the United States and Burma”. However, rice was also unsalable in the U.S. at this moment. The U.S. government thus reacted coldly. With the increasing polarization of the international relations in Southeast Asia, Burma became the target of the United States and the Soviet Union. At the expense of economic interests, the United States agreed to sign the agreement on rice for technicians with Burma to prevent Burma from falling into the socialism bloc in 1956. It reflected that small states could make use of the opportunities in the international relations to maximize their national interests by improving their diplomatic capacity. Meanwhile, by changing strategic relations with other powers, building an international framework in line with their own interests, the great powers would achieve the goal of safeguarding their national interests.