

美緬關係升溫的幾項觀察

陳嘉生*

美國總統歐巴馬(Barack Obama)亞太之行中有一則未多受矚目的訊息是美國將與緬甸接觸。大多數國家都把重點放在美國宣布在澳洲駐軍並與南海諸國共同譴責中共等議題，但未料美國隨即在11月30日與緬甸接觸。此行重點之一是美国國務卿柯琳頓(Hillary Clinton)與緬甸反對黨領袖翁山蘇姬(Aung San Suu Kyi)相見歡，兩人除深談多項議題外，柯琳頓還遞交給她美國總統歐巴馬的親筆信，表明對她追求民主自由的支持。翁山蘇姬隨後在11月30日與華府智庫「外交關係委員會」進行視訊會議時表示，她所領導的「全國民主聯盟」重新完成登記為政黨後，將立即規劃參與國會議員的補選。這顯示緬甸的內外轉變已經開始，美緬關係升溫已對區域情勢產生變化，幾項觀察值得注意。

促成美緬關係升溫的因素

緬甸的轉變不但帶動國內的政治情勢，使得民主得已重新萌芽，也牽動各方區域大國競逐勢力版圖，爭相與緬提升關係；霎時之間，緬甸似乎一夕之間站上重要國際戰略地位，成為國際各方矚目的焦點，下列幾項觀察說明了緬甸當前的重要性。

* 作者為銘傳大學國際事務研究所兼任助理教授

一、緬甸政治邁向民主

緬甸下議院議長杜拉瑞曼(Thura Shwe Mann)在2011年11月25日國會會期結束後公開證實，緬甸軍政府於2011年3月解散後，前最高領導人丹瑞大將(Than Shwe)已經放下大權，停止了所有的黨政活動，包括停止參與執政黨「聯合團結發展黨」(The Union Solidarity and Development Party, USDP)、國會與立法機關的相關運作。緬甸長期的軍人執政走入歷史，政府機關已全然交由文人管理，美國在這個時間點與緬甸接觸，不但可以向緬甸政府釋出善意，更可以促使緬甸逐漸開始政治轉型，而讓緬甸有機會朝民主制度發展的確，比起2010年11月7日國會大選時軍政府設下重重限制，阻止支持民主制度的政黨參加選舉，¹2012年4月1日的48席國會議員補選似乎已開放許多，例如翁山蘇姬已被允許參加議員補選，預料將能順利當選。

二、緬甸外交愈趨彈性

緬甸文人政府自2011年2月初就任以來，已展現出平衡與彈性的外交政策。2011年9月間，緬甸對內宣告暫停中共投資36億美元的密松電廠(Myitsone Dam)工程，²對外則

¹ 緬甸軍政府為了確保勝選，對於2010年11月國會大選設定了嚴格的限制，尤其針對對民主的在野黨，壓縮政黨參選人的資格，以及進行競選活動的時間與空間。尤其是發表演說的地點必須在一星期以前提出申請，同時還要報告與會人數與演說內容，這對在野黨候選人極為不公平。

² 緬甸總統登盛(Thein Sein)於2011年9月30日通知國會，決定停止由中國大陸資助36億美元所興建的密松大壩工程。緬甸政府表示，新政權是民選政府，一切以民意為依歸，伊洛瓦底江(Irrawaddy River)的生態是人民賴以為生的天然資源，大壩工程將對此區域人民生計影響深遠，因此決定暫停築壩工程。

開始強化與周邊國家的關係，例如泰國、柬埔寨、印度與越南等國家，也願意與西方國家一尤其是美國一提升關係並節制與中共的關係，其用意在於多方面吸引國際間的支持與援助；此舉不但能舒緩緬甸國內的經濟困境，更能確保目前執政黨獲得國際支持，而康續執政地位。緬甸能藉由彈性的外交政策獲得民主化，將可在穩定的政治轉變中，一方面朝民主制度轉型，另一方面而可吸引國外投資常駐國內而提振經濟。

三、美緬關係升溫對區域戰略之意涵

美緬關係升溫歸功於緬甸的彈性外交政策，也因而挑戰中共的珍珠鍊戰略。緬甸的實兌港(Sittwe)是中共發展珍珠鍊戰略上的一顆重要的「珍珠」，鏈結巴基斯坦的瓜達爾港(Gwadar)，未來中共從中東與非洲運回之石油與其他能源，將可經瓜達爾港轉從實兌港上岸，再由輸送管線與陸路進入中國大陸川滇地區，此舉不但可以縮短能源運送時間，降低能源運輸成本，更能保障能源安全，避免海盜劫掠(麻六甲海峽)與南海航運風險。緬甸接受美國國務卿柯琳頓來訪的破冰之旅，對中共的珍珠鍊戰略將造成一定的影響。未來美緬成立正式的外交管道之後，美國影響力將會逐漸滲透至緬甸的政治、經濟與軍事階層，對中共而言實兌港的戰略地位將因美國進入而備受衝擊，緬甸未來將會在國際政治交往的光譜上由中緬關係右移至美中緬三邊關係。對緬甸而言是外交上左右逢源；對美國而言是開闢新的疆土；但對中共而言則是一則警訊，因為美緬關係升溫勢必讓美國的部分勢力接近中國大陸本土，這是中共最不願意看到的情況。

四、美國深化在東南亞的佈局

美國藉由提升與緬甸的雙邊關係，強化在東南亞的戰略

地位。美國總統歐巴馬在2011年11月19日東亞高峰會中與其他國家共同譴責中共在南海議題上的強硬行為，似有區域共主之勢，美緬關係升溫後，美國不但在南海議題上更有著力點，在麻六甲海峽與東印度洋這個區域就更有立足之地。美緬關係亦可因美國自2012年起開始在澳洲駐軍而形成東南亞的戰略縱深，提供必要之政治軍事支持與戰略夥伴之合作關係；倘若加上美國與印度的戰略關係，整個印度洋的勢力範圍將勢必由美國掌控，進而削弱中共的「兩洋戰略」。對於美國積極在東南亞尋求合作，雖然部分東協國家對此尚處於觀望當中，但對中共近2年來在南海議題上的強硬行為深感威脅，美緬先踏出一步，將會帶動更多的區域內國家與美國進行更深層次的交往，畢竟，連東協10國中最為封閉的緬甸都走向民主開放，其他國家也將可能順勢與美國做更深入的交往，以擴大各國自身的利益。

五、緬甸走在國際十字路口上

緬甸可能與中共漸行漸遠嗎？在美國國務卿柯琳頓訪緬前夕，緬甸國防軍總司令敏昂萊(Min Aung Hlaing)於2011年11月28日出訪北京，並與中共國家副主席、中央軍委副主席習近平會面。敏昂萊對習近平表示，緬中兩國軍事合作深化，兩國友誼穩固，希望麻康維持密切往來，強化各領域的合作，共同維護地區的和平與穩定。這套說詞無非是要向中共領導人表明緬甸與中國大陸還是最重要的戰略夥伴，不需要因美國來訪而造成疑慮。當然，緬甸軍方最高領導人的動向也可以透露出緬甸在當前這個十字路口上，似乎政治向右而軍事向左，此意味著未來的緬甸也無法與中共漸行漸

遠。緬甸與中共的軍事關係深厚，雙方軍事高層有定期交流互訪，中共也曾軍事援助緬甸政府，包括提供傳統輕兵器與榴彈等軍事裝備、訓練計畫、情報交換，以及電子偵測與掩護等。但是緬甸無法單單仰賴中共，而一直成為其手下的邊界緩衝器，緬甸必須走出去，走出去的方式須從政治開始才能順遂，但軍事方面在短時間內將無法跳脫中共的樊籠。³

緬甸未來將會在經濟與政治的優先性上左右拉扯。緬甸反對黨的靈魂人物翁山蘇姬2011年12月2日表示，支持政府與美國交往的立場，也同時呼籲其他國家如中國大陸等，支持緬甸努力成為一個更自由、開放的社會與經濟體。她的立場已經明白表示，緬甸將朝向一個更為自由、開放的國家邁進，政治改革與經濟開放將是不可逆之趨勢，因此以美國為首的西方國家將是政治改革的重要借鏡；但不可諱言的，緬甸在地理上位於中南半島西部狹長地帶，北鄰中國大陸，西控東印度洋，箝制安達曼海(Andaman Sea)進入麻六甲海峽(Strait of Malacca)前緣一線，戰略地位極為重要，在經濟上須仰賴包括中國大陸等區域內經濟體與東協自由貿易區。整體而言，緬甸的未來改革必須政治與經濟策略同時雙管齊下，但因為政治改革相對緩慢，對人民而言是無感的變化，經濟問題才是庶民大眾的焦點所在，或者可以說以經濟改革為優先的政治改革才是緬甸當前的發展重點，這也可以說明雖然美國對於緬甸愈趨重要，但中共對緬甸仍保有優勢。

³ 就印度洋的地理位置來看，印度一直認為緬甸是中共在印度洋的衛星國，協助中共進入、進而控制印度洋的主要國家，對區域威脅產生一定的影響。

美緬關係升溫的啟示

美緬關係似乎突然間成為亞太地區矚目焦點，緬甸反對黨領袖翁山蘇姬不再被軟禁，國內政治更趨開放，緬甸政府的國際觸角伸展更廣，因而吸引了美國積極而持續的關注。美緬關係升溫說明了開放與接觸有助於國際地位提升，此例可提供後金正日時代的北韓集體領導作為參考，以促進東亞區域安全。

一、緬甸的開放與接觸有助於國際地位提升

緬甸改由文人政府領導、釋放反對黨政治領袖翁山蘇姬、歡迎美國國務卿柯琳頓來訪等作為，已為緬甸獲得了近幾十年來前所未有的利益，除了獲得各國對其政治開放的讚揚外，執政團隊也能鞏固其政權，而不必遭逢如伊拉克或阿拉伯之春國家的下場；此外，美「中」兩個區域大國與周邊國家也積極拉攏，使得緬甸的國際地位水漲船高。對照我國的政經發展，馬總統就任後，兩岸關係強調「不統、不獨、不武」立場，加上「三道防線」的國安理念，使得兩岸關係趨於和緩，全球一百多個國家給予我國免簽證的外交待遇，大為提升我國的國際地位。雖然緬甸與我國在許多層面尚無法相提並論，但是「開放與接觸」卻是一個共同的理念，藉此來促進和平，在兩岸關係上建構制度化的和解；美緬關係升溫是印證我政府施政走在正確道路上的一个例子。

二、美緬關係成為北韓仿效典範

美緬關係的新架構可以做為北韓效法的模範。美國向緬甸伸出友誼之手，並將放寬多項對緬甸的限制，令北韓好生

觀望，最近聯合國的報告指出北韓急需人道援助，尤其是食物方面更加孔急，但美國在此時卻表示需要更多的時間來評估北韓的需求，令北韓急得跳腳。其實，美緬關係升溫與否取決於緬甸政府的態度，開放與美國接觸事實上也大為提升了緬甸在區域大國間的戰略地位，成為多方拉攏的中心。北韓前領導人金正日 (Kim Jong Il) 於 2011 年 12 月 17 日過世，若新領導人金正恩 (Kim Jong un) 放棄以中共為核心盟友的思維，開放與國際社會接觸，則其戰略地位將也會大為提升。雖然北韓政治封閉的主要原因之一是要確保其家族政權的延續性，但政治封閉也極有可能是造成政權崩潰的主因，這也正是外界揣測金正恩與張成澤權鬥與否的關鍵，倘若能效法緬甸與西方國家接觸，則可促進其政權的穩定性，北韓新領導人金正恩應該認真思考緬甸的開放模式。

金正日於 2011 年 12 月 17 日過世，北韓國內接班情勢似乎順利，金正恩掌權，叔父張成澤 (Jang Song-thaek) 攝政，但事實上局勢難料，而且北韓已在 12 月 30 日對南韓語出威脅，揚言報復南韓藐視金正日的國策，並斷絕南北韓的溝通管道。