

緬甸在東協的角色及影響

陳 勁

(國立成功大學政治經濟學研究所副教授)

摘 要

東南亞國協成立迄今已三十餘年，其宗旨在促進各成員國之間的社經發展與文化交流，也期許能維護區域的安全、和平及穩定。多年來的運作尚稱良好，深受東協區內政府與人民支持，以及國際社會所肯定。隨著冷戰結束，前蘇聯瓦解，東南亞政經與軍事權力關係丕變，東協逐步擴大，接納越、寮、柬、緬四國加入。但是因為緬甸的國內政治民主不彰、人權紀錄不佳，引起美、歐、加、澳等國強力制裁。然而，東協考量接納緬甸可以減低中共對東南亞積極滲透的影響、和緩泰緬邊境軍事衝突、壓制煙毒栽植及販運，並促進東協對緬甸的貿易投資機會，將有助於東南亞長期的和平與穩定。因此，東協各國仍堅定地支持緬甸在國際間的地位。

關鍵詞：東南亞國協、緬甸、區域整合、中共外交政策

* * *

壹、前 言

東南亞國協 (The Association of South East Asian Nations, ASEAN) 是現今推展區域性、政治經濟合作頗具成效的國際組織。其十個成員國除了在內部促進相互經貿活動、提升文化交流、維護社會安定之外，在國際社會中也逐漸成爲一組相當穩固的國家集團，能夠發揮相互支援，並在重大國際經貿、安全議題折衝上維護自身權益，同時明確地傳達東南亞國家的共同觀點與立場。①東南亞國協 (以下簡稱「東協」) 在成立以來的三十餘年中，雖然歷經一些內部的爭議和初期發展的遲滯，但是整體而言，隨著各成員國努力推動經濟發展和民主政治、人權維護的緩步改善，東協已成爲國際政治中一個普受認同和肯定的重要夥伴。可是正當東協在理所當然地逐次接納區

註① Shaun Narine, "ASEAN into the Twenty-first Century: Problems and Prospects," *The Pacific Review*, Vol. 12, No. 3 (September 1999), p. 359.



域內國家以擴張規模時，其間卻因緬甸的加入而引起軒然大波，甚至使得美歐諸國對東協進行明白的政治杯葛和部分的經濟制裁。^②

東協各成員國在考慮同意讓緬甸加入組織時，當然對緬甸人權、民主紀錄不佳的情況瞭然於心，也對可能引起的西方國家激烈反應預有心理準備。然而，是哪些複雜的因素，讓東協在權衡利弊得失後，仍然不改其決定，讓仰光軍政府入盟？同時，在遭逢西方國家群起責難時，東協為何仍堅定地為緬甸辯護和爭取權益？甚至不惜正面地與西方國家進行政治對抗？筆者在本研究中，首先探討緬甸自戰後獨立以來政治、社會、經濟發展的背景脈絡，以及期間所呈現的諸多困難與爭議問題。其次就阻卻中共滲透、解決泰緬邊界衝突、壓制煙毒栽植販運、促進緬甸與東協貿易投資活動，以有效提升東南亞地區長期政經穩定和安全的幾個切入點，來解析並試圖解答前述所提的幾個重要問題。接著，再檢視東協為了力撐緬甸在國際社會中所遭遇的困境與壓力，並進一步分析東協在這場抗爭中所採取的策略、立場以及背後的理由。期望讀者在此研究中，可以對東協近期逐步擴張之際，藉著緬甸問題所凸顯和呈現的東南亞國際新情勢，獲得一個深入且明晰的印象。

貳、東協擴大成員國數量的背景與階段

東南亞國協自一九六七年八月成立，由泰、星、馬、菲、印尼五國創始。一九八四年元月再收納汶萊，維持六國規模。直到一九九五年越南加入東協，才開始另一波東協擴大化的進程。同年柬埔寨取得東協觀察員地位，而且自一九九六年十一月三十一日第一屆東協非正式高峰會議起，柬埔寨和寮國及緬甸都受邀參加東協各項的會議。一九九七年五月三十一日在吉隆坡舉行的東協外長特別會議，認定東、緬、寮三國已完備加入東協的義務和條件，計畫在同年七月東協會議上通過三國入會案。^③但是，由於七月間東國內部發生分別擔任第一與第二總理，雷納里德（Norodom Ranariddh）與韓森（Hun Sen）的政爭，使東國陷入動亂，於是東國入會暫被擱置。一九九七年僅有緬、寮完成入會。及至一九九八年七月二十六日柬埔寨舉行國會議員大選，韓森領導的柬埔寨人民黨勝出，合法地組成新政府。一九九八年十二月十六日在河內舉行的東協第六屆高峰會議，宣布接受柬埔寨成為第十個會員國。一九九九年四月三十日，東正式成為第十個會員國，東協第二階段的擴大化才算順利完成。

東協成立伊始，表面上強調的是聯合各成員國，致力於促進東南亞各國及區域的經濟繁榮，社會穩定和文化交流。^④另一方面未便明言卻為重要動機的是，團結東南亞當時的非共國家，聯合起來抵制中南半島上的越南及其可能帶來的外侵威脅。雖然東

註② John Funston, "ASEAN: Out of Its Depth?" *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 20, No. 1 (April 1998), p. 25.

註③ Bertil Lintner, "Burma Road," *Far Eastern Economic Review* (November 6, 1997), pp. 16~17.

註④ Giuseppe Schiavone, *International Organization: A Dictionary* (London: Macmillan Press Ltd., 1997), p. 38.

協的成立，多少帶有冷戰時期集團對峙情勢的副產品色彩，但是就東協創始國本身的考量，又確實是希望藉著東協的運作，可以緩和當年存在於東南亞國家之間的矛盾和衝突。

對於大多數自殖民帝國統治桎梏中解放出來的東南亞國家，維持國內政治安定，推動經濟建設，鞏固統治政權的地位，同時塑造並強化境內多元種族及多元宗教對新國家的認同，一直是東協各國領袖最優先的任務。^⑤一九七五年統一前的北越，雖然與泰、馬、菲、印、星在國家建設方面採取不同意識形態的路線，但是在反帝國主義，反殖民主義的大方向上，各國並無認知上的差異。所以，在一九七六年二月東協首次於印尼巴厘島舉行的高峰會議上，各國領袖必須就如何與統一後的越南及其他中南半島國家往來互動，進行交換意見。當時，對於前項議題雖未達成共識，但是在高峰會上通過簽署的「東南亞友好暨合作條約」(The Treaty of Amity and Cooperation)，明白表達東協和諧睦鄰的意願，同時也將上述條約在一九八七年修訂開放給東南亞及區域外其他國家簽署。^⑥這項外交安排，其實也是為日後東協的擴大規模預留伏筆。

一九七五年後，東協雖有意向中南半島國家伸出友誼之手，但是從越南獲得的迴響卻非常冷淡。一來，剛完成國家統一解放大業的越南還處在顧盼自雄的亢奮階段，同時又獲得蘇聯全力支持，極力設法延伸並穩固在中南半島上的優勢地位。二來，東協成員的泰國與美國仍保持密切關係，菲律賓還有「美帝」的海空軍駐留，而且東協整體也還不脫反共的色彩。期待越、柬、寮能盡釋前嫌與東協國家立即發展友善關係是不切實際的。^⑦而一九七七～七八年柬埔寨赤柬政權(Khmer Rouge)的恐怖統治和驅除境內越人行動日益惡化，引起越南於一九七八年底入侵柬埔寨，協助部分柬人另成立橫山林政權。越軍追逐赤柬游擊隊至泰國邊境，泰越雙方砲擊經常發生，使泰國陷於前線國家的緊張情勢。

中南半島局勢直到一九八六年蘇聯領袖戈巴契夫(Mikhail Gorbachev)上台，在外交關係上採取對西方緩和及交流的新策略，才有了根本的轉變。蘇聯逐步撤回在海外的駐軍，也減少包括給予越南的軍經援助。越南軍隊駐柬無以為繼，才接受國際社會的斡旋，由聯合國主導，於一九九一年簽訂巴黎協定，恢復中南半島正常情勢。^⑧越南喪失蘇聯的靠山，本身經濟發展也不順利，為了避免陷入更不利的狀況，於是向東協表示友善的態度，並於一九九二年簽署加入東南亞友好暨合作條約。同年寮國成為東協觀察員。經過三年的考量，柬埔寨與緬甸也跟隨越寮腳步相繼簽署東南亞友好暨合作條約，分別於一九九五及一九九六年取得東協觀察員地位，為東協的擴張奠定了基礎。

註⑤ Michael Leifer, "The Evolution of ASEAN: Faltering Steps in Regional Reconciliation," in Michael Leifer, ed., *ASEAN and the Security of South-East Asia* (London: Routledge, 1989), pp. 17~51.

註⑥ Giuseppe Schiavone, *op. cit.*, p. 39.

註⑦ Clark D. Neher, "The Foreign Policy of Thailand," in David Wurfel and Bruce Burton, eds., *The Political Economy of Foreign Policy in Southeast Asia* (New York: St. Martin's Press, 1990), p. 195.

註⑧ Michael Yahuda, *The International Politics of the Asia-Pacific, 1945~1995* (London: Routledge, 1997), p. 269.

即使在越南尚未向東協靠攏之前，以島國為主的東協六國對於聯合東南亞的「大陸」國家，基本上是有共識的。雖然在中南半島上，泰越爭雄有著長久的歷史紀錄，但是面對印尼、馬來西亞希望爭取越南作為抵擋中共勢力的緩衝國，泰國卻也不便反對。甚至在泰國與越南因越軍追擊赤柬發生邊境武裝衝突，星、菲嚴厲譴責越南之際，印尼還是表達希望與越南改善關係的意願。^⑨其間為了拉攏中南半島國家以抗衡中共的長期地緣和戰略性之考量是十分明顯的。

一九九二年前蘇聯瓦解，美國為削減國防支出，縮減了海空軍規模，也應菲律賓要求關閉了在蘇比克灣（Subic Bay）的海軍設施和鄰近的克拉克空軍基地（Clark Air Base）。美俄等強權暫時退出東南亞，給了東南亞地區寬闊的思考空間，考量如何來重新調整他們之間的相互關係。一方面要能夠確保和促進東南亞國家自身最大的政治經濟利益，另一方面又能讓本區域國家在這個已經變動的國際新環境中，扮演適當的角色。同時，在諸如影響深遠的關稅貿易總協定GATT談判，以及在東南亞，西太平洋地區戰略安全新架構的規畫中，讓東南亞國家能夠更自主的參與並伸張本區國家最大可能的共同利益。^⑩

當然，東協在一九九二年後順利推動組織成員的擴張，除了因為世界整體局勢轉變，將冷戰時代加諸於東南亞國家的外部桎梏解除之外，八〇年代東南亞非共國家受到美國全力支援，鎮壓國內的少數民族動亂、共黨顛覆和政治異議份子、創造一個經濟發展的良好環境，並在九〇年代前半期，呈現高度繁榮的成就。基於已經累積的經濟實力，配合更加蓬勃的前景，一方面使東協六國獲得日益堅實的自我肯定與信心，敢於向國際社會表達東協的聲音。另一方面也令中南半島上經濟明顯落後的其他國家，產生一定的期待，認為東協六國將可以提供必要的資金和技術，來引導本國的發展。^⑪

叁、緬甸獨立迄今的政治發展與變遷

相較於東協其他國家，緬甸的社會、經濟發展程度甚為落後。主要的原因是該國自一九六二年之後，幾乎有長達三十年處在自閉於國際社會互動之外，與戰後許多新興國家發展的軌跡完全不同。既未能藉助對外貿易和外人投資，來累積國家資本及提升國人生活水準，又不願引進較自由民主的政治文化，以之活潑社會創新和演進的能力。其結果便是使緬甸陷於全世界最貧窮落後的行列，四千七百餘萬的總人口，年平均所得不到一百四十二美元（一九九九）。^⑫對於經濟水準已逐漸提升的東協諸國，

註⑨ M. C. Abad, Jr., "Towards an ASEAN Common Foreign and Security Policy," *The Indonesian Quarterly*, Vol. 37, No. 1 (Spring 1999), p. 6.

註⑩ Dato Yusof Hashim, "ASEAN Cohesion: Issues and Responses," *The Indonesian Quarterly*, Vol. 36, No. 4 (Winter 1998), p. 321.

註⑪ Julius Caesar Parrenas, "ASEAN and Asia-Pacific Economic Cooperation," *The Pacific Review*, Vol. 11, No. 2 (June 1998), p. 235.

註⑫ The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Myanmar* (London), 1st Quarter 2000, p. 5.

如何與這個新的夥伴國家進行交往，本身就是一個嶄新的經驗。

回顧當年，經過三次英緬戰爭失利，緬甸於一八八六年元月一日落入大英帝國掌控。爭取獨立解放的人士組成「反法西斯人民自由聯盟」（Anti-Fascist People's Freedom League, AFPFL），在翁山（Aung San）和宇努（U Nu）領導下，於一九四七年四月全國大選取得壓倒性勝利。同年七月，翁山遭暗殺，宇努則在一九四八年元月四日緬甸宣布獨立後，出任第一任總理。新緬甸享有民主的時期並不長，一九六二年三月尼溫將軍（General Ne Win）藉辭文人政府無能而發動政變，以軍人領導的革命委員會（Revolutionary Council）取代先前的政府。一九七二年，面對國內普遍的不滿，尼溫和部分高階將領自軍隊退休，但是仍堅定地掌控政府運作。

一九七四年新頒憲法宣布緬甸為社會主義一黨專制的國家，由軍方的「緬甸社會主義計畫黨」（Burma Socialist Programme Party, BSPP）或稱之為「藍欽黨」（Lanzin Party）擔任領導。這個混和佛教教義、馬克斯主義和民族主義的政權核心綱領是「自給自足」（self-sufficiency）和「政治孤立」。緬甸自此阻絕於外在世界，在經濟上也無法避免地步上經濟停滯。^⑬持續的經濟惡化，觸發了一九八七年十月在首都仰光（Rangoon）的學生大規模示威。示威活動在全國蔓延，並發展成以當年獨立領袖翁山之女翁山蘇姬（Aung San Suu Kyi）為核心的反抗運動。一九八八年七月尼溫將軍辭卸緬甸社會主義計畫黨黨主席之職，由森倫因（Sein Lwin）將軍接任，同時在仰光宣布戒嚴。但是群眾示威繼續升溫擴大，終於在一九八八年八月八日軍隊向示威人群開火，造成數千平民傷亡的慘案。森倫因將軍受壓力辭職，文人茂蒙（Maung Maung）接任三週後也去職。一九八八年九月十八日紹蒙將軍（General Saw Maung）接掌政權，成立一個「國家法律及秩序重整委員會」（State Law and Order Restoration Council, SLORC）的軍事執政團統治全國，同時解散社會主義計畫黨，並承諾近期內舉行大選。

一九九〇年初有二百餘政黨登記參選，五月二十七日大選揭曉，翁山蘇姬領導的「全國民主聯盟」（the National League for Democracy, NLD），獲得百分之六十選票及全部四百八十五席中的三百九十二個席位。由前軍政府社會主義計畫黨重組改名的「國家統一黨」（National Unity Party, NUD）雖獲得百分之二十一的選票，但是僅僅獲得十個席位。^⑭選舉失利令軍政府尷尬至極，於是拒絕承認這次大選的結果，並堅稱該次選舉只是產生草擬新憲法的團體，而不是一般理解的國會。軍事執政團仍然把持政權，毫不放鬆。其間，緬陸軍總司令譚綏上將（Senior General Than Shwe）於一九九二年接替紹蒙將軍出任軍事執政團主席。一九九七年十一月十五日，執政團再度改組更名為「國家和平發展委員會」（the State Peace and Development Council,

註^⑬ John Badgley, "The Foreign Policy of Burma," in David Wurfel and Bruce Burton, eds., *The Political Economy of Foreign Policy in Southeast Asia* (New York: St. Martin's Press, 1990), p. 211.

註^⑭ Robert H. Taylor, "Myanmar 1990: New Era or Old?" *Southeast Asian Affairs 1991* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1991), pp. 203 ~ 204.

SPDC)。不過，整體的政策風格並無顯著的改變。^⑤

緬甸軍政府爲了強化對內的控制並壓制邊區少數民族的軍事活動，自一九八八年以來將軍隊從十七萬增加至四十三萬，並大力擴張深入社區和邊區的軍事情報網。爲了贏得下一次大選，軍政府努力穩固群眾基礎，於一九九三年成立一個「聯盟團結發展協會」(the Union Solidarity Development Association, USDA)，迄今已收納會員一千一百萬，幾達全國十五歲以上國民的35%。USDA原先只是一個社會福利團體，但是在改組擴大之後，已成爲軍政府培養、訓練、拔擢國家下一梯隊領導隊伍的政團。^⑥至於其成效如何，在未經全國民主選舉檢驗之前，外界仍無法判斷評估。

由於軍政府之作爲甚不得人心，因此反對勢力在民間擁有廣泛的支持。除了外界熟悉的全民主聯盟 NLD 的政黨之外，青年學生、僧侶和邊區少數民族也是反對勢力的主要構成部分。青年學生在組織一九八八年全國抗爭運動中擔任主要的角色，因此軍政府在十一年來的大部分時間，都將大學關閉。以「全緬青年僧侶團」(All-Burma Young Monk's Association)爲名的佛教團體也積極介入各地的抗議活動。在少數民族方面，雖然軍政府採取懷柔政策，自一九八九年以來與二十九個武裝部族簽訂停火協議，但是仍有撣族(Shan)、瓦族(Wa)及卡倫族(Karenni)組成的武裝團體繼續與緬軍政府進行對抗。戰火不斷，而且經常延伸入泰國境內。依據聯合國難民總署估計，軍政府對少數民族的壓制和迫害，至少造成十二萬以上難民留滯泰緬邊境。^⑦由於緬甸軍政府與少數民族衝突衍生的難民、非法移民、走私和販毒問題嚴重，甚至有多次劫持泰航客機、占領使館等重大事件，都是泰國政府和東協不得不與仰光接觸談判的理由。

最大的緬甸反對勢力全民主聯盟(NLD)自一九九〇年五月大選後即無法正常集會活動。雖然軍政府投鼠忌器，不敢將 NLD 宣布爲非法組織或逮捕翁山蘇姬(僅爲家中軟禁)，但是對於其他全民聯的幹部、議員打壓則毫不鬆懈。自一九九八年九月 NLD 要求國會開議以來，軍政府以政府「貴賓」名義留置了兩百餘位全民聯議員及六百餘重要黨員，施以疲勞勸說，直到他們辭去議員職務或同意脫離全民聯，才予以釋回。^⑧在軍政府各種軟硬兼施的脅迫之下，至一九九九年底，至少有四十八處全民聯辦事處遭到關閉，九千餘名黨員宣布脫黨。另一方面，雖然全民聯的副主席丁吳(Tin Oo)仍堅定要求一九九〇年的國會應當開議，而且絕不向軍政府妥協讓步，但是隨著反對勢力持續地被削弱，全民聯如何將民主運動和反軍政府的抗爭進展下去，仍有待觀察。

註⑤ Donald M. Seekins, "Burma in 1998, Little to Celebrate," *Asian Survey*, Vol. 39, No. 1 (January/February 1999), p. 13.

註⑥ Bertil Lintner, "The Army Digs In - Rangoon's Neighbors Hoped its Junta Would Yield to 'Constructive Engagement'," *Far Eastern Economic Review* (September 2, 1999), p. 23.

註⑦ Paul Battersby, "Border Politics and the Broader Politics of Thailand's International Relation in the 1990s: From Communism to Capitalism," *Pacific Affairs*, Vol. 71, No. 4 (Winter 1998), pp. 473~488.

註⑧ The Economist Intelligence Unit (EIU), *Country Report: Myanmar* (London), 4th Quarter 1999, p. 13.

肆、緬甸經濟結構之特色與近期發展

與東協國家中早已列位於中高度開發的小龍、小虎等快速發展成員份子相較，緬甸無疑是別具特色。緬甸位於北緯十度及二十八度之間，處於亞熱帶兼熱帶氣候，雨量充沛，土壤肥沃，勞力不缺，原來應該是一個農業發達，物阜民豐的國家。^①但是由於一九六二年尼溫將軍政變後，政府選擇自閉自足的經濟發展路線，未能搭上六〇年代之後各國工業化、經貿快速成長的列車。再加上政局不穩，國內大小族群爭戰衝突不休，使得國家整體經濟的表現甚至還不如處在英國殖民統治時期之水準。

由於緬軍政府人員對經濟發展的規劃能力欠缺，對實際經濟活動的掌握能力不足，同時在政府監督之外的地下經濟（包括走私、違法伐木、邊區與鄰國的貿易以及與煙毒有關龐大的往來金額）佔了整體國民經濟相當大的比例，所以若由官方所提供經常是不充分並且過遲的資料數據，來瞭解或判斷緬甸全境實際的經濟結構和活動，有著根本上的困難，也只能作為大致的參考，並無精確可言。又例如，若以官方規定的緬幣兌美元匯率（六·一二緬幣兌一美元），一九九九年緬甸國民生產毛額為三千六百億美元；但若以民間市場上的黑市匯率（三百二十四緬幣兌一美元）換算，則僅得六十八億美元，而每人所得大約為一百四十二美元。

長期的工業部門投資不足，使得緬甸迄今仍是以農業為主的經濟體，佔到國民生產總值的 60%，以及勞動人口的 60%。農產品以稻米、豆類、漁業和伐木為主要項目。相對的，因為電力不足、基建落後、投資貧乏，工業部門僅佔一九九八年國民產值的 10%。受制於長期的鎖國政策，緬甸的對外貿易也呈現微薄的規模，一九九九年的輸出為十二億美元，輸入則為二十六億美元。^②在仰光政府所能統治的區域內，一九九七至九八年的總體經濟成長為 5.7%。九八至九九年度，因為氣候不佳影響農業生產，電力供應不足影響工業產出，使得該年度經濟成長降為 4.4%。

緬甸主要的外貿夥伴都是在亞洲的鄰邦，商品輸往的國家依金額百分比大小分別為中國大陸、印度、新加坡、泰國、馬來西亞；輸入來源國依序則為新加坡、泰國、日本、中國大陸及印尼。最近五年來，緬甸對外商品貿易的赤字明顯的擴大。一九九五年的惡劣天候使當年的稻米外銷銳減，而迄今稻米外銷也未能恢復到之前的較高水準，僅佔輸出總量的 3.5%。幸好，硬木豆類外銷都有二位數的成長，佔到輸出的 31%，使得外匯來源不致大量減少。在進口方面，雖然軍政府採取嚴厲的限制政策，但是輸入的金額卻是高達輸出金額的二點二倍。佔輸入比例最高的是機械及運輸設備，達 21%。其次是基本金屬原料和金屬產品，達 12%。第三輸入大項是機電設備約佔 10%。^③

註① “Burma,” *The New Encyclopaedia Britannica*, Vol. 2 (Chicago, 1986), p. 657.

註② The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Myanmar* (London), 1st Quarter 2000, pp. 5, 29.

註③ EIU, *Country Profile 1999~2000: Myanmar* (London: EIU, 1999), p. 56.

相較於部分東協產寡食衆的國家，緬甸實在是地廣人稀擁有豐富天然資源的天府之國。由於緬甸地處熱帶，雨量豐沛，雨旱兩季也分明，再加上地形由低到高多變化，所以多類多樣的農作物在此皆能栽植。除了基本糧食稻米之外，玉米、小麥、豆類、油菜籽、木材、橡膠、麻、棉和各式水果和香料等經濟作物都是可進一步擴量增產的。只是直到一九九八年，全國的土地僅有13%處於使用狀態，另有12%的適耕土地無人開墾，甚為可惜。緬甸約有48%的面積是森林，其間生長的橡木、硬木、含油樹種和竹林都具高度經濟價值。^②緬甸擁有的橡木材積約佔全世界存量的75%，不過在緬甸泰國邊境附近的森林已略有過度砍伐的現象。仰光政府雖然想加以管制，卻也鞭長莫及，無可奈何。

緬甸內部主支流遍布的河流和二千八百三十二公里長的海岸線，提供充分的漁獲條件。依據官方的估計，在永續養護的條件下，每年可以有一百一十萬公噸的海洋漁獲量。不過實際撈捕的大約僅有六十萬公噸。緬甸內地山高谷深，水力發電的潛力無以倫比。雖然中共近年協助仰光在主要河流薩爾溫江（Salween river）中游，籌建了幾個水力發電廠，但是也只佔可開發電力的1%。^③緬甸西邊山區據聞有著銅、金、鎳和煤炭的蘊藏，緬東山區則盛藏鉛、鋅、銀、寶石、錫、錳等多樣礦藏。對這些天然資源的全面探查和評估，以仰光軍政府的能力，仍無法進行。

近年受到外界矚目和期待的是雅達納天然氣田開發案。在仰光南方外海馬塔班海灣（Gulf of Martaban）進行多年的探勘工作，至一九九〇年有了具體的成果。在雅達納（Yadana）和耶塔貢（Yetagun）兩處，加上陸岸邊上的氣田，估計有一兆二千億立方呎的蘊藏量。由法國、美國、泰國、緬甸合作投資的開發已完成兩條管路，由雅達納通到原訂一九九八年完工在泰國拉查府（Ratchaburi）的發電廠。不過由於泰方電廠工程拖延甚久，正式的售氣時程可能要到二〇〇一年才能開始。^④其中，80%售予泰國電廠，20%供緬甸國內使用。

由上述對緬甸的天然資源條件和現有的經濟發展情況作一對比，吾人當然可以想像到緬甸幾乎有著極大的成長空間。若不是仰光軍政府三十餘年來採行鎖國政策和極權統治，遏制了人民自主活潑發展經濟的機會，阻斷了外資與技術來緬甸協助發展的可能性，緬甸應當不致於還停留在目前這樣落後的情況。也正是因為緬甸如此特殊的條件及問題，促使東協各國採取更積極的態度，將緬甸拉進東協組織於先，近年更曲意加強與仰光的互動，同時更在國際場合中堅持與緬甸共存共榮。

伍、東協拉攏緬甸入會的政經理由

相較於爭取越、柬、寮加入東協尚稱一致的共同立場，對於是否要請緬甸入會，東協六國的意見則不無有些矛盾和遲疑。在對越、柬、寮的考慮上，越南曾經是東協

註② *Ibid.*, p. 29.

註③ *Ibid.*, p. 17.

註④ EIU, *Country Report: Myanmar* (London), 1st Quarter 1999, p. 24.

過去三十年最重要的敵對國家，能否與之和平相處，直接影響到東協六國的和平穩定與經濟發展。若再望一眼東南亞地圖，中南半島三國正好將東協六國阻隔成半圓形的外圍。溫和的說法，印支三國可能影響到六國間相互交通。嚴格些的描述，吾人可想像越南的位置，控制了南海通道，甚至能阻斷泰國至菲律賓的海空聯繫。這對東協絕對是不利的。^⑤尤其以越南的地緣位置看來，他更是一個可阻擋中共擴張的緩衝區。如果能將越南和柬、寮收納入東協，則可使初始六國和處於幾何中央區的三國聯結成完整的東南亞團塊，無論是安定內部或是聯合對外，都可見其加乘的效果。但是緬甸位於中南半島的西緣，除了與泰國接壤，和其餘八國並無直接影響。這個情勢到了一九九一年前後，卻有了改變。

在一九九〇年仰光軍政府不承認國會大選結果並鎮壓民主運動之後，美歐國家開始對緬甸進行經濟制裁，也對東協國家繼續維持與緬甸的經貿關係表達不滿。東協國家則在一九九一年的東協部長會議上通過「建設性交往」（constructive engagement）的政策，認為可以藉此對緬甸國內情勢發生較正面積極的影響。^⑥然而東協國家中較民主的泰、菲兩國認為如此還是不夠，進而在一九九八年七月的馬尼拉東協外長會議上，要求其他成員國同意採取「彈性交往」（flexible engagement）的政策，對於因為內政處理不當而使政治難民、環境污染、組織犯罪跨越國界影響鄰邦的國家，進行較強勢的作為。^⑦不過這個建議在東協階層並未形成共識。

整體而言，在一九九二年前後泰、菲對於接納緬甸入東協是不積極的。情況到了一九九五年卻有些轉變，一月下旬菲國發現中共在該國宣稱擁有主權的南沙群島美濟礁（Mischief Reef）上進行施工築屋，引起馬尼拉政府抗議。中共在南海的積極活動，令菲律賓和已於該年七月加入東協的越南極為氣憤，也讓其他濱臨南海的東協國家感受到中共擴張的壓力。如果中共在東協西境邊緣的緬甸再大肆滲透，將勢力伸入印度洋，對東協長期而言當然是極為不利的。菲、越認為早日將緬甸納入東協成為區域組織夥伴，應該可以阻止中共過度擴張。這個觀點自然也是星、馬、印尼所贊同的。

另一方面，緬甸政府軍一九九五年元月攻下卡倫民族聯盟重要根據地馬納拋（Manerplaw），再度驅使數萬緬甸少數民族難民湧入泰境。為了改善與仰光政府關係、建立較暢通的管道，以解決上述邊境難民及長期存在的販毒問題，曼谷政府遂不再對緬甸入會持消極保留的態度。至於新加坡方面，從李光耀到吳作棟總理一向主張擴大東協以抗衡區外強權。而且新加坡對緬甸投資也是東協各國中較積極者。協助緬甸發展經濟符合星國投資貿易利益。菲、越、泰、星在接納緬甸入會一事上，成為直接的利害當事國，印尼、馬來西亞也支持緬甸。緬甸終於在東協「建設性交往」和「完整的區域主義」（complete regionalism）氣氛下，於一九九七年七月成功地加入東

註⑤ Shaun Narine, "ASEAN into the Twenty-First Century: Problems and Prospects," p. 360.

註⑥ Robin Ramcharan, "ASEAN and Non-Interference: A Principle Maintained," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 22, No. 1 (April 2000), p. 66.

註⑦ Nayan Chanda and Shada Islam, "In the Bunker," *Far Eastern Economic Review*, August 6, 1998, pp. 24~28.

協。

回顧緬甸加入東協的曲折歷程，有一個深具影響力並且擔任推手的角色是不該被忽略的，那就是日本。東南亞國家對於日本的感受是相當微妙的。一方面，由於本區的國家對於日本在二次大戰期間對東南亞之嚴重傷害記憶深刻，反應向來強烈。表面上，日本對東南亞各國的內政和外交政策不會明顯介入，以免引起當地民衆情緒上的反彈。然而另一方面，日本畢竟是東南亞各國最大的借貸及外來投資國。^②不但日本的商社和金融機構，在緬甸及東協各國內部建立起涵蓋黨政軍經各界綿密的人脈網絡，足以發揮充分的遊說影響力。日本政府透過金額龐大的貸款和援助，更是能夠直接影響或甚至左右緬甸及東協各國領導人，在其形成外交政策時，相當程度地考慮並配合日本的外交政策方向。日本在東南亞政治上，即使未便出面擔任領導的角色，但是日本的重要性和影響力絕對是不容忽視的。^③基於較強大的東協可以牽制中共，東南亞全區的和平穩定有助於經貿發展、投資獲益，日本對於東協的擴張發展是樂觀其成的。何況中共將其軍事影響力延伸至印度洋畔的企圖，更是直接威脅到日本依賴從波斯灣、印度洋，經過東南亞到太平洋的商品及能源海運生命線。讓緬甸加入東協，可以部分地平衡掉中共對仰光政府的影響，日本必然會盡力促成東協各國通過緬甸的入會申請。日本在東協擴張歷程中扮演的關鍵重要角色，可能是一般觀察家未能深入見識到的。

當吾人深一層來驗視緬甸與東協自一九九五年迄今雙方面的互動，可以發現，除了延伸東協疆域的西翼，掌控東印度洋海路，擴大東協戰略縱深之外，至少在下述幾項要點上，東協可以獲得顯著的利益：一、避免中共利用緬甸長期孤立，給予過多的援助，形成單邊依賴關係，導致中共強化對東南亞的滲透；二、解除泰緬邊境為患甚久的少數民族武裝動亂、非法移民；三、減少鴉片栽植及截阻毒品製造販運；四、擴大東協自由貿易區的市場規模與投資機會。茲就前述各點作進一步的探討。

一、避免中共利用緬甸的孤立施援而滲透東南亞

對東南亞於二次大戰後新獨立的各個國家而言，儘可能集合鄰近國家之力來排除區外強權對本區的干預和影響，一直都是所有國家領導人共同的體認。早期爲了確保國內的穩定，不得不依靠英、法、美、蘇聯等外力協助，來維持自身政權的存續。等到國內政經發展大致步上穩定軌道之後，便很自然地協力推動東南亞地區的中立化，旨在將外來強權的影響逐漸排除出去，恢復本區國家自主自治的理想。^④一九七一年東協呼籲成立「和平自由中立區」（Zone of Peace, Freedom and Neutrality, ZOPFAN），一九九四年成立「東協區域論壇」（ASEAN Regional Forum, ARF）和一九九五年底成立的「東南亞非核區」（Southeast Asian Nuclear Weapons Free Zone, SEANWFZ），都

註^② Teofilo C. Daquila, "Japan-Asia Economic Relations: Trade, Investment, and the Economic Crisis," *East Asia*, Vol. 17, No. 3 (Autumn 1999), p. 95.

註^③ Ogura Kazuo, "Creating a New Asia," *Japan Echo*, Vol. 26, No. 3 (June 1999), p. 15.

註^④ Anthony Smith, "Indonesia's Role in ASEAN: The End of Leadership?" *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 21, No. 2 (August 1999), p. 240.

是出於同一主軸思考的具體行爲。^①然而在美俄已經減少在東南亞武力展示之際，中共卻從另一個方向擴大它在本區的影響。這個趨勢會帶給東南亞多麼嚴重的後果，是東協無法低估的問題。

緬甸自一九六二年尼溫將軍掌握政權，採取近似鎖國的策略，自絕於國際社會的活動後，北京幾乎是唯一能與仰光有較多接觸的政府。到一九八八年另一次政變後成立的軍政府 SLORC，由於壓制了一九九〇年民選國會的運作，更加受到西方各國政府的譴責和制裁。中共提供緬甸的軍經援助和雙方的貿易增加，進一步使中緬關係提升到歷史的新高階段。緬甸對中共日益增加的依賴，對東協國家當然是一種清晰的警訊，也促使東協國家積極作出反制的動作，設法與緬甸建立新的關係。

回顧緬甸與中共的關係，一九八八年之前與之後是個比較明顯區分點。一九四九年十月中共在大陸成立新政權，緬甸由宇努總理主政的文人政府隨即宣布對北京的外交承認，而且是非共國家第一個承認中共的政府。緬甸本身也只是於一九四八年元月才新獨立，需要與北方強鄰維持一個良好的互動。但是中共雖與緬甸建交，對宇努領導的政府卻未盡認同，一直給予緬甸共產黨持續的援助。中共多少是利用緬共作為影響緬甸外交政策的槓桿，視仰光配合北京的程度，對緬共給予相應多寡的支持。^②仰光政府對此當然不滿，北京則稱政府對政府的關係不影響黨對黨的關係。

一九六九年十一月，尼溫將軍在其領導的緬甸社會主義計畫黨集會上表示，願意改善與中共的關係。稍後尼溫於一九七一年八月、一九七五年十一月兩度往訪北京，並在一九七五年底這次訪問中與北京政府簽署了「中緬互不侵犯條約」（Sino-Burmese non-aggression pact）。只是北京對緬共的支持問題仍未獲解決。整個情勢到一九七八年十二月二十五日越南揮軍入柬埔寨之後才有了轉變。中共需要緬甸的友誼與合作，以防止越南與蘇聯在東南亞進一步擴張，而形成對中國大陸的包圍圈。爲了向仰光政府表示誠意，中共減少甚至停止對緬共軍事和財務的支援，接著並迫使緬共與仰光政府代表於一九八〇年九月在北京進行和平談判。^③同年十月，中共邀請尼溫以緬甸社會主義計畫黨主席身分到北京訪問，將雙方關係提升到最高的兄弟黨層次。

一九八八年春尼溫退休之後，要求民主的群眾示威和罷工不斷，使社會主義計畫黨的文人政府陷於癱瘓。一九八八年九月十八日，國防部長紹蒙將軍發動政變，成立國家法律秩序重整委員會 SLORC，施行威權統治。SLORC 雖然承諾舉行全國多黨的大選，但是一九九〇年五月十七日大選的結果，翁山蘇姬領導的全國民主聯盟 NLD 獲得百分之八十席次。軍政府隨即宣布暫不移交統治權，直到新憲法產生爲止。^④此舉

註① Robyn Lim, "The ASEAN Regional Forum: Building on Sand," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 20, No. 2 (August 1998), p. 128.

註② Chi-shad Liang, "Burma's Relations with the People's Republic of China: from Delicate Friendship to Genuine Co-operation," in Peter Carey, ed., *Burma: The Challenge of Change in a Divided Society* (London: Macmillan Press Ltd., 1997), p. 72.

註③ *Ibid.*, p. 73.

註④ Robert H. Taylor, "The Constitutional Future of Myanmar in Comparative Perspective," in Peter Carey, ed., *op. cit.*, p. 57.

引起世界輿論嘩然，西方各國政府開始一系列的譴責、杯葛和制裁，仰光軍政府陷入完全的孤立。爲了掌控國內局勢，壓制異議份子，緬靖少數民族趁機起事，同時解決殘破的國內經濟，軍政府只好向中共求援。事實上，北京在稍早仰光陷於民運動亂時，即已適時提供大量的軍經援助，於一九八八年底中共派出工程師協助緬方重建被反抗武力破壞的大量橋樑，並協助進行爲開採煤與錫礦的地質調查。至次年十一月底，中緬雙方已簽訂六項經貿協定，積極推展邊境貿易。^⑤

中共對外經濟及貿易部助理部長王文棟率領龐大代表團，於一九八九年十二月訪問仰光，簽署進一步的經濟及技術合作協定，並提供五千萬人民幣（約合一千五百萬美元）無息貸款，輔建仰光至單欣（Rangoon-Thanhyin）的鐵公路橋樑。一九九一年八月，紹蒙將軍訪北京時，中共又再給予另一筆五千萬人民幣無息貸款，興建緬甸無線電視台和在外省的轉播站，以促進軍政府的宣傳能力。中緬雙方綿密的經貿和技術合作，立即反映在兩國的貿易數額上。一九八八年緬甸外銷至中共的數額約僅一百八十萬美元，一九八九年即升至二千四百萬，一九九三年爲一億五千萬，一九九五年升達二億美元。中方外銷至緬甸的資本財、建材、機電設施於一九九五年則約有四億八千萬美元。^⑥其成長速度至爲快速，對改善緬甸的經濟基礎和財政困難有明顯的幫助。

最令外界震驚和憂慮的則是中共與緬甸的軍事合作。自從國際社會對緬甸進行全面封鎖制裁後，中共於一九九〇年八月與仰光簽訂一筆高達十二億美元的軍售。^⑦同時，中方在雲南的軍校和基地也代訓緬方一百八十名排連級陸軍幹部，以及另外四百名海空軍幹部及技術人員，以便維修和運用中方移交的三軍武器系統。中共空軍也派出一批五人指導小組，於一九九〇年九月初至緬甸密支那空軍基地（Myitkyina Air Base）。中共海軍則另派遣七十名中階軍事和技術人員分別至杭吉（Hainggyi）、蘭里島（Ramree Island）、查德吉孔（Zadetkyi Kyum）、以及可可島（Coco Island）上的海軍基地和雷達站，協助訓練並操作相關設備。^⑧一九九四年十一月，北京再次簽售一批價值四億美元武器給軍政府。中共對緬軍售的條件相當寬鬆，按前一批的償還方式，30%是緬甸外銷所獲之強勢貨幣分期交付，10%由中方給予貸款，其餘60%則以實物貨品抵還，不致予緬方太大財務壓力。

由上述中共對緬軍售的金額、武器裝備清單的內容，以及大批代訓緬甸三軍幹部的長期影響，甚至爲緬甸建設交通網、電視台和政宣計畫看來，中共對緬甸的滲透和用心已達無孔不入的地步。如果再加上其他可以想像得到而未公開披露的武器轉移和

註⑤ *Foreign Broadcast Information Service-EAS-Daily Report*, August 15, 1991, p. 36.

註⑥ *Economist Intelligence Unit, Country Report: Myanmar* (London), 4th Quarter 1995, p. 49; 1st Quarter 1996, p. 31.

註⑦ 軍售內容包括六十輛中型坦克，二十五座多管防空炮，數十門一百二十釐米和一百零五釐米榴彈砲，六艘海南級快速巡邏艇，一中隊十二架的殲七驅逐機和殲六攻擊機，一批肩射型紅纜防空飛彈，九輛裝甲運兵車以及其他相應的後勤裝備。參見 *Far Eastern Economic Review*, October 2, 1991, p. 24; *Far Eastern Economic Review*, December 16, 1993, p. 26.

註⑧ Andrew Selth, "The Myanmar Army Since 1988: Acquisitions and Adjustments," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 17, No. 3 (December 1995), pp. 249~250.

軍事情報合作，北京對仰光十年來的獨家經營，必然已讓中共在東協的西端打下穩固的基礎。當然，最令西方世界憂慮的是中共代緬甸設在陸地南方約五百公里，深入安達曼海(Andaman Sea)的雷達站，可以持續監視監聽東印度洋至麻六甲海峽的海上運輸和電訊活動。鑑於中共將其影響力延伸至印度洋畔，已屬於重大的戰略佈局，西方輿論即使繼續因為人權問題抨擊仰光軍政府，並反對東協納收緬甸為會員國，如美國日本等政府的軍方和情報部門必然會鼓勵東協加強對緬甸的聯繫，以平衡並沖淡中共對緬甸的影響。在這一個議題上，東協與美、日應該是利害一致的。

二、解決泰緬邊境少數民族武裝衝突的問題

所有東南亞國家幾乎都有或多或少，嚴重程度不一的少數民族問題。馬來西亞是由西邊的馬來半島和東邊的北婆羅洲及許多島嶼組成，而印尼、菲律賓更是由數千大小島嶼構成的國家。除了幾個主要的族群，其他人數相對較少的民族則是被迫劃入這些二次大戰後獨立的新生國家。大小族群之間，在歷史上即多有衝突，即使較大族群在不甚高明的民主選舉中取得主導的優勢地位，然而少數族群對新生國家既難有效忠向心力，在政經資源分配上更是矛盾嚴重。^③

除了人類學上形成的民族差異性之外，文化、宗教、意識形態的分歧更使得各國境內的少數民族問題益加複雜難解。六〇、七〇年代泰馬邊界的共黨叛軍，菲律賓的虎克黨和新人民軍，菲律賓南部岷達那峨(Mindanao)的回教民族解放陣線，及至近期印尼境內東帝汶(East Timor)、亞齊省(Aceh)及西依利安(Irian Jaya)等地的分離運動都是類似的問題。^④東協各國主要掌權的族群對待境內少數民族的方式，並不是那麼一致，也不經常那麼文明。如以西方的民主人權標準來檢驗，往往會引起很大的爭議。既然少數民族和分離運動在各東協國家都是普遍存在的問題，各國政府自然不希望在處理前述「內政問題」時受到他國的干涉或牽制。

在緬甸四千七百萬人口中，各少數民族總和約佔總人口的三分之一，自一九四八年緬甸獨立以來，少數民族與仰光政府幾乎持續地處在衝突狀態。從一九八九年四月迄今，SLORC雖然與各族各派領袖談判簽訂了十六項停火協議，但是其中只涉及軍事和部分經濟問題。至於區域自治、中央與地方關係、財政權限、邊境邊區發展與地方政府組織架構的政治和憲政等基礎議題，則未見安排。^⑤有待與仰光或與日後依新憲成立的新政權作進一步談判，才能解決。

由於緬境少數民族類多族繁，居於深山高地，而且與仰光政府長期處於對抗狀態，所以有關少數民族的統計資料都難以精確獲得。依據稍早期一九三〇年的人口普查，緬境約65%為主要族群的緬甸人，其次依序為卡倫族(Karen)佔9%，撣族(Shan)佔7%，欽族(Chin)佔2%，孟族(Mon)佔2%，卡欽族(Kachin)佔1%以及瓦

註^③ Ted R. Gurr, *Minorities at Risk: A Global View of Ethno Political Conflicts* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 1993), pp. 123~138.

註^④ Syed Serajul Islam, "The Islamic Independence Movements in Patani of Thailand and Mindanao of the Philippines," *Asian Survey*, Vol. 38, No. 5 (May 1998), pp. 441~445.

註^⑤ EIU, *Country: Profile 1999~2000: Myanmar* (London: EIU, 1999), p. 9.

族 (Wa) 佔1%。卡欽族、撣邦在緬東北方的緬中及緬泰邊界，卡倫族的卡因邦 (Kaiyin) 與東方的泰國為鄰，欽族在西北與印度接壤，西邊的亞拉干邦 (Arakan) 與孟加拉國共邊界。^②仰光軍政府在過去三十年與少數民族的軍事衝突，斷斷續續，始終未能定出勝負。緬政府軍佔優勢時，攻入少數民族叛軍固有的領域，常使用燒糧焚舍堅壁清野的方式強制土著遷村移置。其結果便是少數民族大批地向鄰國逃亡，造成二萬一千名信奉回教的亞拉干族民逃至印度孟加拉邊境，而為數十二萬人以上難民進入泰國邊境。^③一九八八年學生民主運動被鎮壓後，大批被追捕的緬甸大學生逃往邊境。知識份子與少數民族武裝力量合流後，使得問題益形複雜。

一九九二年四月譚綏將軍取代紹蒙將軍繼任軍政府主席，於四月二十八日宣布單邊停火，試圖展示對少數民族的善意。經過反覆談判磋商，至一九九六年三月，包括孟族與卡欽族等十六個部族同意雙邊停火。但是東邊及東北境的卡倫族和撣族仍維持強勢的立場，其中又以撣邦軍 (Shan State Army) 和卡倫民族聯盟 (Karen National Union, KNU) 的部隊最為驃悍。緬甸軍政府就經常抗議，指泰國默許或容忍 KNU 的游擊隊在泰境難民營休養之後，進入緬境攻擊政府軍。泰方雖然否認這些指控，但是面對緬軍大量部署在泰國邊城清邁 (Chiang Mai)、夜豐頌 (Mae Hong Son)、以及塔克 (Tak) 附近的緬境邊界，泰國仍感受到沈重的壓力。^④

緬軍政府與少數民族及學生民主運動的衝突，並不僅限於泰緬邊境，數年來已多次將危機帶到泰國內地。為了引起國際輿論關注一九九〇年緬軍政府破壞民主大選的惡行，一批緬甸學生於該年十一月劫持了泰航客機飛往印度。一九九九年十月一日，另一批緬甸學生及武裝份子侵入緬甸駐曼谷大使館，挾持五十一名館員及另外三十九名人質長達二十五小時。透過談判，泰國外交部次長蘇孔伴 (Sukhumbhand Paribatra) 以親身替換人質，並伴送該批學生至泰緬邊境，任其離去。事後，泰國內政部長蘇南 (Sunan Kachornprasart) 稱該批人員為「為民主戰鬥之學生活躍份子」。並表示一定程度的同情。^⑤泰國政府的處置令仰光極度憤怒，另一方面在泰國內部也引發質疑，認為政府過度軟弱，有縱容恐怖主義之嫌。前述的憂慮竟真的不幸言中。

二〇〇〇年一月二十四日，一批十六名屬於卡倫族自稱「神兵」 (God's Army) 的游擊戰士，侵入曼谷西南方九十五公里拉查府一所醫院，要求泰國當局庇護緬甸難民和游擊隊戰士，並且停止砲擊在泰緬邊界的游擊隊據點。在武裝份子佔據院區二十二小時之後，泰國軍警於二十五日清晨攻進這間醫院，擊斃十名擁有強大火力的游擊隊員，救出被劫持的九百餘名病患、訪客和醫護人員。^⑥

註② Martin Smith, "Burma's Ethnic Minorities: a Central or Peripheral Problem in the Regional Context?" in Peter Carey, ed., *op. cit.*, pp. 98~102.

註③ "To Forcefully Relocate or Not: Thailand's Dilemma," *Burma Issues*, Special Report (Bangkok), April 1997, p. 31.

註④ EIU, *Country Report: Myanmar* (London), 1st Quarter 1999, p. 17.

註⑤ Sandra Burton, "Signs of Hope?" *Time*, November 15, 1999, p. 20.

註⑥ "Thai Rescue Met with Praise," *The China Post*, January 25, 2000, p. 5.

在泰國政府方面，如何接納遭受緬甸軍政府迫害不得不逃入泰境的難民，不致留下人權和人道的污點；如何避免對難民太過照顧，而引來更多非法入境的人口；如何對推廣緬甸民主化給予維持；如何又不致因此而觸怒仰光軍政府，反倒讓邊境軍事衝突惡化升高。這許多兩難矛盾的問題都將持續考驗曼谷政府的智慧和技巧。當然在東協方面，是絕對給予曼谷完全的道義支持和外交上的支援。東協各國也深刻瞭解，要解決像泰緬邊境同時糾結種族、宗教、政經矛盾的衝突，勢必要取得仰光政府的支持與配合，不論曼谷和其他東協國家對於緬甸軍政府的作風是否贊同或欣賞，^⑦政治問題仍須以政治手段來解決。

三、減少鴉片栽植及截阻毒品製造販運

數十年來在東南亞緬中、緬泰邊界所謂「黃金三角」(Golden Triangle)地區，有關毒品生產、製造和向外販運的問題，一直是西方先進國家、國際刑警組織(International Criminal Police Organization, Interpol)和聯合國世界衛生組織關注的焦點。毒品濫用造成的健康及社會傷害固不待言，自八〇年代後期開始，由於毒品注射及性交易氾濫促使後天免疫系統徵候群疾病，所謂愛滋病(AIDS)，在東南亞地區快速蔓延，成為東非之外第二個重大疫區。^⑧為了避免煙毒與愛滋病情勢日益惡化，東協各國不但為了自身的安全，同時也間接受國際輿論重大壓力，要積極採取必要的作為，透過政府對政府的途徑，促使甚至壓迫仰光當局實行配套有效的政策，儘量遏止毒品的產製，同時也達成減緩愛滋病擴散的危機。

按一般粗略的估計，在東南亞黃金三角栽植的罌粟大約煉製出全世界生鴉片(raw opium)的90%。隨著部分緬甸邊區部落生計的惡化，鴉片的生產更是扶搖上升。美國聯邦統計局評估，自一九八八年緬軍政府開始打壓民運至一九九五年，鴉片產量幾乎增加一倍，而達到每年兩千公噸之量。^⑨使得緬甸與巴基斯坦及阿富汗三國並列全世界非法販售海洛因之主要生產地，同時對位於運毒必經路線上的中國和泰國，造成嚴重的各種後遺症。

黃金三角存在多年，利益驚人，當事各方的關係也是盤根錯節。緬甸軍政府對於由煙毒財務支持，具有良好武裝的「聯合瓦邦軍」(United Wa State Army)及果敢部族(Kokang clans)，更是小心翼翼不敢造次，因為仰光派出的軍區司令官也從這些煙毒軍頭獲得龐大的利益。甚至已經處於半退休狀態的煙毒軍閥昆沙(Khun Sa)和羅興漢(Lo Hsing-han)，在仰光還可以從容地經營他們另一番面貌的商業王國。^⑩在緬甸加入東協之後，軍政府迫於東協各夥伴國家的「期待」，也不得不採取象徵性的活動，

註⑦ Carolina G. Hernandez, "Towards Re-Examining the Non-Intervention Principle in ASEAN Political Co-operation," *The Indonesian Quarterly*, Vol. 26, No. 3 (Autumn 1998), p. 166.

註⑧ Frank Mastersen (pseud.), "The Burmese Heroin Pipeline: America's Growing Epidemic," *Burma Debate* (Washington D.C.), Vol. 2, No. 1 (February-March 1995), pp. 8~11.

註⑨ Anthony Davis and Bruce Hawke, "Business Is Blooming," *Asiaweek*, January 23, 1998, pp. 46~52.

註⑩ EIU, *Country Report: Myanmar* (London), 4th Quarter 1995, pp. 38~39.

促使邊區的煙毒相關活動逐漸收斂些。

一九九九年二月國際刑警組織在仰光舉行為期三日的專題會議，有二十八國代表參加，討論應採取何種有效的國際措施，來遏阻毒品的製造和販運。該會議召開地點的選擇曾有相當的爭議，而且美國以及十一個歐盟國家，包括英國、法國、比利時、義大利、挪威和丹麥等國都杯葛這次大會，以抗議緬軍政府在人權和麻醉品管制方面的惡劣記錄。不過國際刑警組織的官員則是平實地稱許緬甸，認其在近年確實已經逐步努力推動根除鴉片的產製，同時也達成顯著的成果。^⑤美國方面，在三月份的一項報告中，仍將緬甸列在未盡努力來對抗毒品販運的國家名單，同時一直是全世界最大的鴉片來源地。另一方面，這份報告也承認，由於天候不佳及栽種轉作的努力，一九九八年罌粟種植面積已降低 16%，產量則降低 26%，達到十年以來的最低水準。軍政府宣稱鴉片膏（opium gum）在一九九八年產量已低至六百八十公噸；聯合國方面則估計為一千七百公噸。無論如何，比起一九九七年二千三百公噸的鴉片產量，緬甸政府的努力應可獲得外界的肯定。^⑥

在同一份報告中，美國政府也表示，如果軍政府方面能夠透過逮捕關鍵的毒品生產者、摧毀煉毒工廠和通過相關反制洗錢的立法，以展現對抗毒品的強力承諾。華盛頓方面願意考慮重新再提供仰光（在一九八八鎮壓民主流血事件後暫停）反煙毒的協助。不過，及至一九九九年底，軍政府似乎仍未能滿足美方的要求。因為邊界附近的大片區域是仰光軍政府實際上無法控制的。由於近兩年中共對雲南、廣西境內的販毒活動嚴加打擊，似乎促使與販毒關係密切的「聯合瓦邦軍」（UWSA）將其基地和煉毒工廠從中緬邊界移向泰北邊界。^⑦在一九九九年三月緬甸軍政府首腦譚綏將軍正式訪問泰國之後，泰緬雙方同意設立一個反毒聯合委員會（Anti-Drug Joint Committee），以回應泰方懇切的要求，將緬境的製毒工廠關閉，並遏止日益增加湧入泰國的海洛因和較為廉價的安非他命。

四、擴大東協自由貿易區的市場規模與投資機會

以緬甸近年在經濟方面的表現看來，東協收納緬甸為會員，短期內似乎仍不會帶給東協什麼明顯的實質利益。但是若考慮長期的人口、面積、氣候、天然資源各方面的優異條件，緬甸卻是一塊珍貴的處女地。一九九七年的金融危機雖然使東南亞全區的經濟大幅衰退，但是經過適度的經濟改革和調整，基礎較好的星泰馬應該可以逐漸步上復甦的坦途。^⑧如果這些國家維持經濟發展的格局，一段時日之後必然也將遭遇土地價格、勞力成本上升的困難。屆時，如何尋找「夕陽產業」轉移的去處、從何處

註⑤ EIU, *Country Report: Myanmar* (London), 2nd Quarter 1999, p. 15.

註⑥ *Ibid.*, p. 16.

註⑦ Rodney Tasker, "Flash Point: Frustration over Burma's Illegal Drugs Trade is Reaching Dangerous Levels in Thailand," *Far Eastern Economic Review*, June 1, 2000, pp. 24~26.

註⑧ World Bank, *World Economic Outlook and the Challenges of Global Adjustment* (Washington D. C.: World Bank, September 1999), chap. 2, pp. 22~28.

引進更廉價勞工的問題，亦將一一浮現。

就目前緬甸的情況檢視，除了內政不穩、民主不彰之外，電力供應、道路、港埠、機場設施都亟待改善，而熟練工人的技職教育更是需要大量投資的重點。就一般發展中國家的正面經驗看來，如果緬甸能大量引進先驅國家的資金和技術，或許可以在短期內改善前述的基礎缺失。但若美歐澳加等西方國家持續因為民主、人道紀錄不佳的理由，對仰光軍政府進行全面的杯葛制裁，緬甸的社會及經濟落後當然不可能會自我改善。^⑤東協若要避免緬甸這樣的窮兄弟與其他成員國的社經發展落差繼續擴大，而引發更多的後遺症，東協在可能的範圍內向仰光伸出援手是不可規避的責任。因此，說服仰光軍政府改採有利於外貿擴張的開放政策，放鬆輸入輸出的各項限制，逐年提高外貿的金額和交易的項目，不僅是追逐經濟上的利益，更將有利於東協整個區域社會安全及均衡發展的實現。^⑥至於具體的作法，就是讓緬甸納入東協自由貿易區（ASEAN Free Trade Area, AFTA）的架構，協助仰光完成必要的經貿法規修改，並整理選擇出最適合的商品項目盡早降低稅率。

在一九九八年十二月於河內舉行的第六屆東協高峰會議上，各國領袖同意實施若干步驟，以加速實現東協自由貿易區的運作。^⑦在貿易自由化方面，東協希望第一批發展較佳的六國能在二〇〇〇年內，將所協議的商品名單上 85% 項目之稅率降至零或 5% 以下。至次年，將名單上 90% 項目之稅率降至 5% 以下或零。至二〇〇二年完成全部項目的降稅行動。至於東協新成員緬甸和寮國在前述所謂「共同有效優惠關稅表」（common effective preferential tariff scheme）的適用上，則可以寬容到二〇〇五年才將稅率降至百分之五以下到零。最後到二〇〇八年將所有項目降達零關稅。由於外匯的短缺，緬甸要落實上述的降稅規模仍有相當的困難。不過，仰光還是採取若干行政措施來提升外貿活動。例如，新開放更多的緬泰、緬中邊界通商貿易站，加速在四十八小時以內辦妥輸入、輸出許可證。同時，也同意與馬來西亞恢復在檳榔嶼（Penang）進行的以物易物貿易模式等等。^⑧

在開放投資方面，緬甸身為 AFTA 的成員，更允諾在二〇〇〇年十二月之前，給予東協及非東協的投資者，在製造業部門有特別的利基優惠。^⑨其中包括，允許百分之百的外資擁有比例；資本財設備免稅進口；至少三年的全免營業所得稅，或至少 30% 的投資稅扣減；工業使用之土地放租三十年等等。這些法規制度上的改變，是否能立即提升外國來緬的投資，有待觀察。不過將緬甸納入 AFTA，將可使該國整合入

註⑤ U.S. Department of Treasury, Office of Foreign Assets Control, *Burmese Sanctions Regulations, Final Rule, Rules and Regulations* 31 CFR Part 537, Washington D.C., 1997, p. 21.

註⑥ Juergen Haacke, "The Concept of Flexible Engagement and the Practice of Enhanced Interaction: Intramural Challenges to the 'ASEAN Way'," *The Pacific Review*, Vol. 12, No. 4 (December 1999), p. 588.

註⑦ Joseph Y. S. Cheng, "China's ASEAN Policy in the 1990s: Pushing for Multipolarity," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 21, No. 2 (August 1999), p. 184.

註⑧ EIU, *Country Report: Myanmar* (London), 1st Quarter 1999, p. 19.

註⑨ *Ibid.*, p. 20.

東南亞區域經濟，實現分工效益，逐漸消除貧窮，創造持續發展的條件。這對緬甸和其他東協成員國當然都是十分有利的。

陸、緬甸加盟形成東協對外關係的負擔

在一九九七年東協正式接受緬甸為成員國之前，整個國際社會和個別的強權國家與國際組織，對東協是充滿善意和高度期待的。東協的經濟繁榮使先進國家對本區的貿易投資關係有著寬闊的成長空間。而美、日、歐盟為東協國家提供職業訓練，科技轉移，基礎建設低利貸款等開發援助計畫，也一直進行得十分順利，獲得令人滿意的成果。^⑩但是東協擴大並接納人權記錄欠佳的緬甸這件事情，卻在東協與西方工業國家的關係上造成軒然大波。不但使西方國家受迫於國內民意，必須終止或重新考慮對東協的援助，而且在許多國際會議上連帶對東協採取一定程度的抵制和杯葛。東協方面對於這些發展固然困惑，但是為了東協區域安全及經濟發展的整體考量，仍是不改其志，力保緬甸。

初期反對東協接納緬甸最力的西方國家和集團，包括美國、加拿大、澳洲和歐盟。這些國家除了對緬甸持續嚴厲批評之外，美國自一九九七年起並對緬甸實施全面的經濟制裁。歐盟方面反應尤其激烈。緬甸於一九九六年七月在東協取得觀察員地位前後，歐盟即向東協提出抗議，並拒絕出席有緬甸出席的任何雙邊會議，同時繼續對所有緬甸軍政府首腦實施簽證禁制（visa ban）。^⑪歐盟的歐洲議會態度強烈，是出於民間一般輿論和人權團體的施壓，但是歐盟各成員國政府和國內的企業則體認，如果對緬甸或東協施壓不發生效果，那麼遲早還是得對雙邊的緊張關係尋找一個和緩的出口。

關於這項爭議，特別是新加坡、馬來西亞兩國，對於歐盟的高姿態就提出了強烈質疑。因為長期以來中共的人權紀錄絕不比緬甸更好，而歐盟可以為了在中國大陸的市場和投資機會與中共正常交往，對貧窮落後的緬甸就如此疾言厲色。這樣畏大欺小的雙重標準豈非事實上的偽善，同時有意給東協難堪。正因為如此，在緬甸問題上東協對歐盟幾乎是採取正面對抗的態度，毫不退讓。^⑫在一九九六年三月第一次「亞歐會議」（ASEM）後，東協及歐盟即加強其「聯合合作委員會」（Joint Cooperation Committee, JCC）的運作，處理雙方關切的事務及推動成案的合作計畫。但是在一九九七年七月東協接受緬甸入會之後，歐盟卻不願與緬甸軍政府簽署相關協議，來承認

註⑩ The 12th ASEAN-EU Ministerial Meeting (AEMM), Singapore, February 13~14, 1997, in *Agency Europe* (Documents) of June 3, 1997, p. 3; Robyn Lim, *op. cit.*, p. 118.

註⑪ 一九九六年十月，歐盟部長理事會以第六三五號共同立場聲明（die gemeinsamen Standpunkte des Rates 96/635/GASP）宣布對緬甸實施取消優惠關稅、停止會議、禁止緬官員入境等制裁措施。該措施於一九九八年四月再度延長。見 Franco Algeri, "Die Asienpolitik der Europaeischen Union," in Werner Weidenfeld and Wolfgang Wessel, eds., *Jahrbuch der Europaeischen Integration 1997/98* (Bonn: Europa Union Verlag, 1998), p. 273.

註⑫ Etel Solingen, "ASEAN, Quo Vadis? Domestic Coalition and Regional Co-operation," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 21, No. 1 (April 1999), p. 43.

後者為東協的一個完全成員。這些措施使得一九九九年三月原訂在德國舉行的東協歐盟外長會議為之難產，因為雙方直到最後一刻還是不能對緬甸是否與會達成協議。^③東協力挺緬甸的堅定立場，無法令人不為之動容。不過，必須指出的是，東協堅持的不全然是庇護緬甸，更多的意涵，還是在表明東協內部事務不容外人干涉的基本原則。

或許正如西方世界對天安門事件行為模式的重現，若干民主政府受到民衆義憤督促，對違反人權的政權展開批判和制裁。但是隨著事件初期的熱度淡化，而國與國之間的直接利益以及相關國家集團間接的利害網絡發生影響，都會使發動制裁的國家必須調整先前的政策。為了打開緬甸人權問題的僵局，澳洲人權委員會專員席多提（Chris Sidoti）在一九九九年年中訪問仰光，並與緬軍政府代表及國家民主聯盟NLD雙方代表洽商之後，在八月初宣布，緬甸軍政府同意給予政府官員和警察有關人權問題的訓練，並考慮成立一個緬甸的獨立人權委員會。^④這項方案是否會付諸實施，或可能落實到什麼程度，仍有待觀察。但是，多少已是個可以繼續的話題。

澳洲外長道那（Alexander Downer）推動的上述建議，反映了國際社會對於打開與緬甸關係僵局以及促成軍政府與NLD進行對話的關切。經過三年對緬軍政府的強烈抨擊和美國的經濟制裁，外界也探索是否可有其他手段來解決問題。一九九八年年底，就曾傳出可能有主要的多邊機構（如世界銀行或國際貨幣基金會）將提供財政援助，以交換緬甸進行一定程度的政治改革。然而在緬方新聞界披露此事時，軍政府立即否認。^⑤因為軍政府認為，一旦承諾將進行政治改革，並且是出於財政因素而向外國壓力屈服，那麼軍政府很可能就因此倒台。

儘管上述的方案未能成功，但是相關的各方還是謹慎地試探其他形式的辦法。一九九七年七月底緬甸軍政府外長文翁（Win Aung）宣布，接受聯合國派駐特使德索托（Alvaro de Soto）於九月再度訪仰光，在會議中，雙方研究在近期推動政治變動和改善人權的可能性，「同時」也恢復聯合國對緬甸提供技術援助的工作。當然，這方面的進程肯定是非常緩慢的，既不會讓國際社會頓時相信緬甸軍政府改革的誠意，外界對緬甸人權問題的口頭批評，也不會中止，但是卻可以讓有關方面啟動一些作為，試著打開僵持不下的困局。

隨著情勢的和緩，一個由歐盟高級官員組成的代表團於一九九九年七月六日訪問仰光，分別與軍政府首腦金儂將軍（General Khin Nyunt）、翁山蘇姬及其他重要少數民族領袖進行會談。該代表團包括芬蘭（一九九九年下半年之歐盟主席國）、葡萄牙（二〇〇〇年上半年歐盟主席國）的代表，以及歐盟部長理事會秘書處和執委會之官員。該團雖然宣稱只是擔負「瞭解實情」（fact-finding）的任務，但是由代表團團員的組成及位階看來，歐盟的這項派遣本身即有相當大的意義。泰國外長蘇林皮蘇萬

註③ Franco Algeri, "Die Asienpolitik der Europaischen Union," p. 284.

註④ Bertil Lintner, "The Army Digs In — Rangoon's Neighbors Hoped It's Junta Would Yield to 'Constructive Engagement'," p. 23.

註⑤ Thomas Crampton, "UN Links Burma Aid to Political Dialogue," *International Herald Tribune*, November 26, 1998, pp. 1, 10.

(Surin Pitsuwan) 便稱這次外交接觸為「破冰之行」。^⑥而且，雙方在隨後更有進一步的動作，歐盟輪值主席的芬蘭外長哈洛能 (Tarja Halonen) 與緬外長文翁，於一九九九年七月二十五日新加坡東協外長年度會議期間進行會面，並協議在該年度的聯合國大會期間作進一步會商。

或許是由於近兩年多次東協與歐盟高階會議因為緬甸問題被取消，促使歐盟重新考慮與緬軍政府改善關係。但是短期內來自歐盟的口頭批判仍不會歇止。歐盟執委會負責東南亞事務部門的主管委員佛賽提 (Emiliano Fossati) 便直率的表示，就歐盟看來，近期仍見不到在緬甸的政治和人權有什麼正面的發展和改善。^⑦儘管如此，只要人權問題在緬甸能略為緩和或至少不再惡化，只要東協其他成員國繼續在外交上支持仰光政府，沒有理由不相信，國際社會必須對擴大後的東協做出實質上的適應。畢竟維持歐盟與東協，或是其他國家與東協的正常關係，是相互有予有求的利益互賴聯繫。雖然接納緬甸加入東協，對東協的對外關係造成相當程度的負擔和困擾，但是東協讓緬甸加盟是出於更多更長期的政治、經濟和軍事考量。眼前的外交折衝，其實正是擴大後的東協與區外強權在意志貫徹上的對抗試煉。這一回合，東協似乎是撐過來了。

柒、結 語

回顧東南亞國協過去三十餘年來的發展歷程，在其初期確實是處在美蘇冷戰集團對峙，以及雙方進行代理人戰爭夾縫下，不得不為的自保安排。菲、泰、星、馬、印尼五個創始會員國對東協組織期待或許並不高，能夠將先前的內部爭端稍事平復而擺出齊一的陣容，共同對付越南共黨，即稱滿意。形式的表象意義遠多於功能性國際組織的實質合作內容。不過等到蘇聯瓦解，美國暫時退出東南亞，東協才擺脫強權環伺的壓力威脅，較為平和地重新思考東南亞地區各方面進行合作的可能性。^⑧隨著東協多數成員國經濟穩定的發展，政府領袖及高級官員密集互訪，各國對東協的認同和向心力也明顯升高。

經濟上的成就與團隊精神的昂揚，很自然地以一種良性循環的方式，吸引其餘東南亞地區國家加入東協，其中也包括早期遺世孤立的緬甸。雖然若干西方國家以慣用的民主人權指標，反射式地譴責東協讓緬甸入會，甚至中斷或杯葛與東協的重要雙邊會議，但是東協成員斟酌全盤的得失，一方面對東南亞整體的經濟實力有相當的信心，另一方面也判斷西方國家對東南亞的貿易市場與投資機會有長期的期待和需求，所謂的杯葛勢必無法持久。^⑨而且歐美國家為了緬甸而以被認為是雙重標準的嚴苛態度責難東協，更觸動了東南亞國家被殖民經驗的沉痛。因此而引發由星、馬帶頭的反彈風潮，

註⑥ EIU, *Country Report: Myanmar* (London), 3rd Quarter 1999, p. 14.

註⑦ *Ibid.*

註⑧ Murray Hiebert and Michael Vatikiotis, "Conflict of Interests," *Far Eastern Economic Review*, July 24, 1997, pp. 18~19.

註⑨ Shaun Narine, *op. cit.*, p. 368.

便毫不令人意外。然而杯葛與抗爭形成的僵局，對東協和歐美國家皆是利益的損失。一段時間之後，應當會有淡化或落幕的結果。不過，藉著緬甸入會及東協擴張這個衝突議題，也正是東協憑著自身實力與意志，改變了與區外強權的互動關係現況（status quo），進而調整了東南亞國家在世界政治中的地位。

* * *

（收件：89年7月11日，修正：89年9月1日，接受：89年9月15日）



The Role and Influences of Myanmar in ASEAN

Ching Chen

Abstract

ASEAN's major goals as set out in the 1967 Bangkok Declaration were two-fold. First was to reconcile intra-regional strife which characterized Southeast Asia at that time. Second was to manage those conflicts and tensions and to create a Southeast Asian regional order on the basis of the social and economic systems of each member country in order to "promote regional peace and stability."

As Myanmar applied for participation in ASEAN in 1995, there had been controversial debates over both her negative human rights situation under the governance of Yangon's junta and about probable sanctions from the West. Based on considerations on military, economic, social, and anti-drug necessities, ASEAN members made their decision, however, to invite Myanmar to join the regional organization in 1997. Thereafter ASEAN started to struggle against the western bloc in the diplomatic field and to defend the collective interests and identity of ASEAN.

Keywords: ASEAN; Myanmar; regional integration; foreign politics of the PRC

