

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

► 國際社會對於緬甸朝野對峙的困境與前景

The Stalemate on Burma's Road to Democratization

doi:10.30390/ISC.200305_42(3).0005

問題與研究, 42(3), 2003

Issues & Studies, 42(3), 2003

作者/Author：金榮勇(Rong-Yung King)

頁數/Page：103-119

出版日期/Publication Date：2003/05

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200305_42\(3\).0005](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200305_42(3).0005)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



國際社會對於緬甸朝野對峙 的困境與前景

金 榮 勇

(國立政治大學國際關係研究中心
第一研究所研究員)

摘 要

緬甸所處的特殊地緣位置和長期實施的鎖國與愚民政策，使得西方社會所採行的國際正義與封鎖策略無法達到改善緬甸政經狀況的目標。比較有效的方法應該是結合中共與東協的力量，共同向緬甸軍政府施壓，才有可能迫使緬甸軍政府逐漸往正途發展。而中共也唯有在此類事件中表現出大國的影響力，才有資格成為被國際社會尊敬的成員，否則中共仍然是一個充滿擴張企圖的區域強權，國際社會還要嚴密監視其日益強大的軍事力量。

關鍵詞：緬甸、翁山蘇姬、全國民主聯盟、民主運動、中緬關係、東協

* * *

壹、前 言

二〇〇二年五月六日，緬甸軍政府釋放軟禁長達二十個月的反對黨領袖翁山蘇姬（Daw Aung San Suu Kyi）女士，這位諾貝爾和平獎得主隨即公開主張和緬甸軍方展開妥協性的會談。翁山蘇姬說現階段的首要考量是能夠把仍然待在仰光監獄中的民主運動人士解救出來。她的說法明顯和以往的強硬立場有所修正：一年多以前她和十餘名民主運動人士就因為試圖衝撞軍政府的封鎖而再度被軟禁至今。如今的不同說辭是不是表示翁山蘇姬長期所堅持的反抗策略將轉變為妥協策略？以前在一九九〇年五月全國大選以壓倒性選票支持翁山蘇姬和全國民主聯盟（National League for Democracy, NLD 簡稱全民聯）的緬甸人民，近些年來對翁山蘇姬陣營的策略與成效似乎有不同的觀感，支持度也不像以往狂熱，是否也是影響翁山蘇姬女士決定和軍方妥協的重要因素之一？

另一方面，在處理緬甸問題上國際社會普遍也面臨一種兩難。當國際社會讚揚緬



甸軍政府順應輿情釋放翁山蘇姬之時，許多歐美民主國家的官員與媒體記者，似乎也顯示出對仰光政府種種違反民主與人權的無奈。對眾多西方社會的媒體與決策者而言，緬甸的軍事政府幾乎是一個沒有辦法解決的毒瘤：他們既不能指望緬甸人民揭竿而起，又沒有足夠政治或經濟籌碼以影響緬甸軍政府的改變。西方社會以往所採取的孤立政策只把緬甸推向中國，幾乎成為中國的附庸國，使東協（The Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）與亞洲區域大國日本、印度等國家大為頭疼。可是後來東協各國所採取的積極交往政策亦無助於改善緬甸現狀，還付出與西方社會交惡的後果。難道說整個國際社會沒有辦法對付緬甸軍政府嗎？

本文即以翁山蘇姬女士此次被緬甸軍政府軟禁事件為一案例，從國際社會對此事件之不同反應與對策，來探討緬甸朝野對峙的困境與未來可行之方向。本文首先詳細敘述緬甸軍事執政團 SLORC（State Law and Order Restoration Council）從一九八八年至加入東協前的執政概況與政經發展，其次是加入東協以後 SLORC 即改名為 SPDC（State Peace and Development Council, 國家和平暨發展委員會）至今階段之發展，以及翁山蘇姬和全民聯成員致力於民主運動的過程。接下來探討本次緬甸軍政府軟禁翁山蘇姬等人的始末、國際及國內之反應、與軍政府的應付策略等。最後一部份則評估國際社會包括歐美與亞洲鄰國對緬甸政策的成敗，並且提出作者的觀點。

至於本文主要論點是以緬甸所處的特殊地緣位置與長期所實施的鎖國與愚民政策，西方社會所實施的國際正義與經濟封鎖策略並不能達到改善緬甸政經狀況的結果；比較有效的方法應該是結合中共與東協的力量，共同向緬甸軍政府施壓，才可能迫使緬甸軍政府逐漸往正途發展。而國際社會最有效說服中共的角度是：中共唯有在此事件中表現出大國的影響力，才有資格成為被國際社會尊敬的成員，否則中共仍然是一個充滿對外擴張企圖的區域強權，國際社會還需要嚴密監視日益強大的中共軍事力量。影響中共對緬甸政策的另外一個因素是，隨著東協—中國自由貿易區的逐漸成形，中國會有可能接受緬甸軍政府和翁山蘇姬陣營妥協，進而走向經濟發展之路，以利中國未來在中南半島區域的經貿發展中獲取最大商機。不過以現階段美國要處理伊拉克問題和東南亞反恐作戰的大環境，中共和東協未必願意向緬甸軍政府施壓的情況下，緬甸朝野的現狀難有很大改變。

貳、緬甸軍事執政團成立後的政經發展

以尼溫將軍（General Ne Win）^①為首的緬甸軍方，從一九六二年透過軍事政變

註① 尼溫的父親是華裔，本名 Shu Maung，曾經念過仰光大學，後被退學才參加緬甸民族運動領袖翁山（Bogyoke Aung San）所組的 Dobama Asiayon 政黨。他是戰前赴日受訓的三十名緬甸軍官之一（所謂的 the Thirty Comrades），也因此軍方很快成為領袖之一。目前已經超過九十歲，仍然活著，前幾個月甚至還鼓動子孫發動一場政變，儘管失敗，尼溫的影響力由此可見一斑。至於有關尼溫將軍的前半生事蹟，可參閱 Maung Maung, *Burma and General Ne Win* (Rangoon: Religious Affairs Dept. Press, 1969)。不過在此提醒的是該書作者和政府關係十分良好，有許多誇張不實之處。



取得政權以後即牢牢掌控緬甸至今長達四十年之久。尼溫上台後組成革命委員會（Revolutionary Council）取代以前所實施的民主混亂政體。^②革命委員會成立後即實施所謂的緬甸式社會主義（Burmese Way to Socialism）——一種反資本主義、反殖民主義和反議會政治的軍人統治。^③在知識分子、學生、勞工和邊區少數民族的強烈反對下，緬甸軍方逐漸傾向共產主義以及越來越專制獨裁以維持政權，甚至採取一種反智和愚民的政策壓制人民。在此階段緬甸人民的經濟生活水準和人身自由都巨幅下降，因不滿所引起的大規模騷動與示威暴亂幾乎是每一、二年就爆發一次，只是都被軍方鎮壓下來。^④

緬甸軍方長期的獨裁控制和近乎崩潰的社會經濟，再加上一九八五年十一月和一九八七年九月兩次毫無預警廢除大額紙鈔，使得緬甸人民一夕間財產幾乎消失大半，^⑤憤怒的民衆終於在一九八八年三月爆發軍方執政以來最大規模的民衆示威和抗議活動，^⑥數以萬計的緬甸學生、工人、農人，甚至政府公務員都走上街頭，要求軍政府下台。緬甸軍方剛開始以坦克車及槍砲鎮壓民衆，造成上百名民衆及學生的死亡，秘密警察並且大肆逮捕參與示威的學生及民衆，政府還把各大學關閉，情況暫時穩定下來。不過政經情況依舊混亂，等到六月份更多大、中學生、工人以及僧侶走上街頭要求釋放被捕人民，警察的開火只有造成民衆的還擊，政府宣佈宵禁亦無濟於事，整個緬甸幾乎進入無政府狀態。一向和緬甸中央政府不和的邊區少數民族更是趁機鬧獨立。

完全無法控制的混亂局勢迫使尼溫將軍採取以退為進方式宣佈辭職，由副手孫林准將（Brig.-Gen. Sein Lwin）繼任，然而孫林在一九六〇和七〇年代以血腥鎮壓學生示威運動，為他取得「仰光屠夫」（the Butcher of Rangoon）之綽號。^⑦緬甸人民自

註② 有關此時期的緬甸混亂的政黨鬥爭與無效率的政經發展，請參閱 David I. Steinberg, *Burma: A Socialist Nation of Southeast Asia* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1982), pp. 73 ~ 93.

註③ Nicholas Tarling, ed., *The Cambridge History of Southeast Asia, Volume II* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), p. 446.

註④ 譬如在六〇及七〇年代就分別於 1962、1963、1964、1965、1966、1967、1970、1974、1975、1976 等年爆發大規模民衆騷動，但都被軍方強力鎮壓下來。Chao-Tzang Yawngnwe, "Burma: The Depoliticization of the Political," Muthiah Alagappa, ed., *Political Legitimacy in Southeast Asia: The Quest for Moral Authority* (Stanford, Cal.: Stanford University Press, 1995), p. 188.

註⑤ 軍政府第一次在一九八五年十一月三日宣佈廢止所有的一百元紙鈔，改發行 25、35、和 75 元紙鈔，目的是要把人民的財產挖掘出來。第二次則是於一九八七年九月五日也是無預警宣佈廢止所有的 25、35、75 元紙鈔，此次不同的是不予補償。估計緬甸國內流通的貨幣中約有百分之七十五的財富完全因此毫無價值。這種荒誕無稽的經濟政策無疑是次年民衆大幅反對軍政府的主因。參閱 Bertil Lintner, *Burma in Revolt: Opium and Insurgency Since 1948* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1994), pp. 371 ~ 372.

註⑥ 整個事件起因只是發生在仰光附近小鎮 West Gyogon 上一間茶室的糾紛，結果警察槍殺一名仰光理工學院學生苗達賢（Maung Phone Maw），第二天各地學生支援死者，紛紛擁到仰光街頭示威，後來加上工人、農民，甚至政府公務員都加入倒軍政府示威風潮當中，導致事態嚴重，迫使尼溫將軍退居幕後。詳情參閱 Martin Smith, *Burma: Insurgency and the Politics of Ethnicity* (London and New Jersey: Zed Books, 1991), pp. 1 ~ 26.

註⑦ John B. Haseman, "Destruction of Democracy: The Tragic Case of Burma," *Asian Affairs*, Vol. 20, No. 1 (Spring 1993), p. 20.

然不肯接受這種換湯不換藥的轉換政權，超過百萬群眾走上街頭，並舉行總罷工，政府功能近乎停擺。如此迫使軍方提名一位親軍方的文人苗苗博士（Dr. Maung Maung）接任政府領導人，這位極端親軍方的文人政府也不被接受，又在廣大民衆示威反對下倒台。此時軍方採取刻意放手策略，不顧社會治安，使得整個社會經濟停頓，國家有好幾個星期陷入無政府狀態，軍方甚至暗中鼓勵盜匪橫行以造成民衆恐懼。^⑧接著緬甸軍方才再以國家解救者姿態出現，透過由國防部長蘇苗將軍（General Saw Maung）所領導的假軍事政變改組政府，^⑨他一方面承諾於恢復國內法律和秩序後，將舉行全國大選並還政於民以緩和民怨，另一方面則強力鎮壓反政府活動，迫使人民接受軍方的過渡執政時期。蘇苗將軍隨即組成的軍事執政團SLORC接掌軍政大權，^⑩軍事執政團的最重要領導人士為蘇苗和金儂兩位將軍（Major General Khin Nyunt），不過從幕前退居幕後的尼溫仍然是掌控軍方的教父。^⑪

在這一連串的民衆示威和抗議活動中產生了一位政治明星，那就是從英國回來探視重病母親的翁山蘇姬女士。她的父親是緬甸建國成功最主要功臣，後來卻在建國前夕被暗殺身亡的翁山。^⑫翁山在緬甸的政治影響力幾乎是無人能比，翁山蘇姬自然就很順利接收父親所留給她的這份資產。當八月二十六日這位英國牛津畢業、嫁給一位英國學者的四十三歲女士，面對超過五十萬名群眾嚴詞批評軍政府的種種倒行逆施時，她很快成為緬甸人民與國際媒體的寵兒。她和幾位反對運動領袖如丁梧（Tin Oo）、翁吉（Aung Gyi）等人所領導的全民聯，採取到處演講、衝撞軍政府所實施的戒嚴法體制，因此吸收廣大對政府不滿民衆的支持，很快成為緬甸社會最具有政治影響力的政黨。全民聯當然是軍事執政團的眼中釘，一九八九年七月軍方大舉逮捕超過二千名的全民聯成員，並且將全民聯領袖翁山蘇姬軟禁家中，丁梧判處三年勞改徒刑。^⑬

在一連串的逮捕和打壓反對運動人士以後，軍事執政團以為國內局勢已經獲得掌控，因而遵守當初的承諾於一九九〇年五月舉行全國大選。軍方還出乎大多數國外媒體記者意料之外，以較開放態度讓反對黨候選人在競選期間展開拉票活動。^⑭選舉結

註⑧ 譬如緬甸軍方在八月下旬突然釋放九千多名刑事罪犯，馬上造成社會治安的嚴重惡化。軍方則以此策略迫使緬甸人民接受軍方統治的合法性。有關當時之詳細報導，可參閱Stan Sesser, "A Reporter at Large: A Rich Country Gone Wrong," *New Yorker*, Oct. 9, 1989, p. 42.

註⑨ 蘇苗將軍的軍事政變也是軍方一手安排的戲法，包括所提出的全國選舉及還政於民，目的僅僅是要緩和民怨。等到局勢穩定之後，軍方及秘密警察再大舉逮捕異議人士。

註⑩ D. R. Sar Desai, *Southeast Asia: Past & Present* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1989), pp. 222~223.

註⑪ *Asia Yearbook 1993* (Hong Kong: Review Publishing Company, 1992), p. 90.

註⑫ 有關那次暗殺細節，可參考Kin Oung, *Who Killed Aung San?* (Bangkok: White Lotus Co., 1996)，雖然緬甸官方隨後逮捕翁山政敵前總理宇蘇（U Saw）等人並在審判後處決，該書作者仍然質疑幕後有共犯未被找出。翁山被暗殺時蘇姬只有二歲。

註⑬ Martin Smith, *op. cit.*, pp. 21~23.

註⑭ 緬甸政府為什麼會同意讓反對黨候選人能夠正常競選？*Asia Yearbook 1992* (p. 90) 認為是軍事執政團的陽謀，藉選舉讓潛在的政敵自動現形，再一網打盡。不過作者認為是軍事執政團金儂將軍的錯估形勢。這位曾經畢業於仰光大學心理系的軍方領袖當時擔任秘密警察單位DDSI「國防情報署」負責人，他們在選前所做的民調及民情研判均認為軍方會大勝。軍方才會因此在選前還招待國外記者觀察選舉過程。相關資料可參閱金榮勇，*東南亞國家的軍方轉型*（台北：志一出版社，民國89年），頁151~152。

果卻大出軍事執政團的先前預料，在總計四百八十五席次中，堅決主張實施民主政治的全民聯獲得大勝，總計贏得三百九十二席次和 59.87 % 的選票；執政的國家團結黨（National Unity Party, NUP）僅僅取得十席和 25 % 的選票；而一些親軍人政府或者立場比較妥協的政黨諸如前總理宇努(U Nu)所領導的 LDP（League for Democracy and Peace）以及從全民聯分裂出去、翁吉所領導的 UNDP（Union Nationals Democracy Party）也是一無所獲，倒是一些少數民族所組成的政黨取得剩下的大多數席次。換言之，緬甸人民在這次相對公平的選舉中，完全否定軍政府的合法性，而翁山蘇姬和全民聯被廣大緬甸民衆認為是「群眾追求民主」的代表。^⑮

從驚訝與懊悔中回神過來的軍事執政團則採取大幅降低選舉出來的「憲政會議」（constituent assembly）之位階以應對。軍方宣稱「憲政會議」的任務是制定憲法，並不是國會，只有軍事執政團才具有立法權。^⑯而且在未來的全國大會中幾乎所有參選政黨的名額都一樣，使得全民聯完全失去執政的任何可能。這類扭曲和操縱手法當然不被全民聯及大多數民衆接受。民衆隨即走上街頭進行大規模示威，軍方就以武力鎮壓，並指控群眾中有共產黨陰謀顛覆政府。當局勢稍微緩和時，軍方及秘密警察就大規模逮捕全民聯人士和包括數十名國會議員。翁山蘇姬則被軟禁到一九九五年才被釋放。

國際社會對於緬甸軍政府的不接受選舉結果以及其後的鎮壓行動，自然是從先前所抱持的一絲期望到憤怒、嚴厲譴責與各種形勢的制裁、禁運和孤立。美國五十四位參眾議員於七月十三日聯名致函緬甸軍事執政團主席，要求軍方尊重選舉結果，還政於民。緬甸軍方不為所動，當時美國總統老布希（George Bush）隨即宣佈全面對緬甸實施經濟制裁。歐洲議會一個多月以後也採取類似行動。^⑰為了鼓舞緬甸人民反抗軍事獨裁的決心，諾貝爾和平獎委員會於一九九一年底宣佈頒發和平獎給翁山蘇姬女士，以表彰她所堅持的非暴力抗爭模式。^⑱

相較於歐美國家對緬甸軍事執政團的同仇敵愾，亞洲國家的立場就顯得十分曖昧。以日本而言，東京政府遠從二次大戰以前就一直對緬甸的地緣戰略位置大感興趣，^⑲長期以來就積極經營緬甸的政經菁英，對緬甸歷任政府都有極大影響力。日本以往一直是緬甸軍政府最大經濟援助支柱，也因此倍受到西方盟國的壓力，要求日本政府和他們採取一致政策對付緬甸。^⑳當緬甸軍政府推翻選舉結果並鎮壓反對黨人士後，日

註⑮ Martin Smith, *op. cit.*, p. 414.

註⑯ *Asia Yearbook 1991*, p. 86.

註⑰ *Ibid.*, p. 87. 不過還有少數歐洲國家的企業因為緬甸能提供品質良好的柚木等資源，一直向歐美政府及國會遊說反對全面經濟制裁。

註⑱ 翁山蘇姬本人無法與會，由夫婿 Michael Aris 偕子代為領取。

註⑲ 日本對緬甸一面倒向中共的情形十分憂心，深恐中共軍事力量因此達到印度洋，因此往往和東協採取所謂的「建設性接觸」（constructive engagement）政策一經由積極接觸以勸導緬甸改變她的內政和外交政策。*Asia Yearbook 1997*, p. 97.

註⑳ 其實日本對緬甸的影響力遠超過歐美各國，在一九八八年日本政府就很成功的說服緬甸政府實施一些經濟改革，包括首次提出的「外國投資法」。儘管受到西方國家的壓力，日本對緬甸軍政府的策略還是以經濟援助換取政經影響力為主。參閱 Bertil Linter, "The Odd Couple," Nigel Holloway, ed., *Japan in Asia* (Hong Kong: Review Publishing, 1991), p. 166.

本政府立刻和歐美各國採取相同立場，宣佈不再提供新援助，直到軍事執政團下台為止。然而到七月時東京政府宣佈提供緬甸五百三十五億日圓的贈與款，這筆錢用來償還緬甸政府在一九八八年三月前向日本所借之貸款！日本的私人企業也繼續購買緬甸的玉石和柚木等天然資源。^①其他如泰國和新加坡等東協國家都和緬甸維持頗為良好關係。

不過在所有亞洲國家中最支持緬甸軍事執政團的應該算是北京政府，中共在一九八九年的天安門屠殺慘劇後正受到西方社會的譴責與經濟制裁，急需要國際盟邦的支持。現在看到緬甸小老弟東施效顰，似乎有一種吾道不孤的感覺，自然是對於仰光政府大力援助。況且能夠利用一些小錢「人棄我取」，得到緬甸的歸順與打開通往印度洋的戰略空間，不論從那方面來說都是十分合算的。其實中共的戰略專家們早在一九八〇年代中期就撰文呼籲打開緬甸通往印度洋的經貿和戰略走廊。^②中共的軍事和經濟援助不只實質上維持緬甸軍政府的生存，更使得緬甸因此幾乎成為中共的附庸國。

除此之外緬甸軍政府還握有兩項最重要的武器足以讓國際社會頭痛不已：毒品和難民。當國際社會對仰光政府實施經貿制裁與禁運時，軍政府就放任居住在中國大陸、泰北、寮國與緬甸交會的所謂金三角地區的少數民族種植鴉片，並縱容他們把毒品外銷到全球各地，軍方則從中獲取所需要的外匯。^③聯合國等國際組織對緬甸政府的種種作為與企圖知之甚詳，可是為了改變緬甸邊區民衆的生活習慣，還是不得不和軍政府合作，提供貸款給當地民衆改種糧食作物。^④再加上數十萬的緬甸難民向外逃到泰國和更窮困的孟加拉（Bangladesh），造成孟國政府無力負擔，聯合國主管人道事務的副秘書長愛利亞生（Jan Eliasson）只好於一九九二年四月訪問緬甸和孟加拉，以解決超過二十五萬緬甸難民的基本生活問題。^⑤西方國家對緬甸軍政府的頭痛與無奈由此可知。

叁、緬甸加入東協後的政經發展

當緬甸軍政府被迫向中共靠攏以尋求急需的經濟和軍事資源時，不論是日本、東協各國和印度的戰略家都憂心忡忡。緬甸位處南亞、東南亞與東亞三大區域交點，地緣戰略位置一向極為重要。中共勢力進駐緬甸後即在介於孟加拉灣（Bay of Bengal）

註① *Asia Yearbook 1991*, p. 88.

註② 早在一九八五年九月二日的北京評論（Beijing Review），當時中共通訊部副部長潘企就撰文為中共描繪出找尋一個經由緬甸到達印度洋的經貿與戰略出路。參閱 Pan Qi, "Opening to the Southwest: An Expert Opinion," *Beijing Review*, Sep. 2, 1985, p. 1.

註③ 其實緬甸政府並非至那時才採取此策略，尼溫將軍時代就很擅長利用一面養毒、一面掃毒的毒品外交來取得國際社會的援助。緬甸著名毒王昆沙（Khun Sa）就曾經對記者表示，類似泰國、緬甸軍方的緝毒工作大都是做給新聞界看的。Bertil Lintner, *Burma in Revolt: Opium and Insurgency Since 1948* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1994), pp. 305~306.

註④ *Ibid.*, Chapter 8.

註⑤ *Ibid.*, p. 383.



和麻六甲海峽（Straits of Malacca）海域間的可可島（CoCo Island）、蘭利島（Ramree island）、海因基島（Hainggyi Island）和廈德基島（Zadetkyi island）等地設立通訊雷達監測設施，^⑥而可可島離印度尼可巴（Nicobar）島只有一百餘海哩。如果中共能在安達曼海（Andaman Sea）順利建立起軍事基地，印度就有可能在戰略上受到巴基斯坦及中共駐軍之夾擊。^⑦一名泰國的軍事戰略家就很露骨的指出：中共如果因此控制東南亞水域的西邊出口，將在事實上導致中共在南中國海的門羅主義。^⑧印尼的著名學者Jusuf Wanandi更用「緬甸化」（Burmanization）來形容東南亞日後的可能窘境。^⑨日本的因應則是透過美日安保條約的修訂，把和美國軍事合作的解釋範圍擴大到「日本週邊區域」（areas 'surrounding Japan'），至於對週邊區域的定義則採取刻意模糊的解釋以保留彈性。^⑩美國海軍部長韋伯（James Webb）早在一九八八年時就建議日本應該負起防衛從日本到印度洋海運線的責任。^⑪印度政府對於中共在印度洋島嶼的建軍計劃亦是極端重視，透過各種管道向仰光政府施壓，希望能阻止中共的企圖。^⑫

這些戰略上的考量是東協各國決定把緬甸拉入東協的最主要因素。在吉隆坡所舉行的一九九七年東協會議中，緬甸、寮國和柬埔寨成為東協的正式會員國。至此東協終於達成將整個東南亞裡的所有國家包含在同一個區域組織的最後目標，^⑬而這個擁有超過五億人口的廣大市場也象徵這區域的未來發展潛力。不過西方民主國家可不是如此想。他們是強烈反對緬甸加入東協，認為一旦加入，就代表緬甸軍事執政團的合法性得到國際社會認同，那麼他們所實施的經濟制裁和輿論譴責也就形同具文般的毫無效力。當東協不顧歐美的反對而執意納入緬甸後，英國外相庫克（Robin Cook）隨即譴責緬甸政府之縱容毒梟，並且宣佈禁止緬甸官員參加一九九八年四月在倫敦所舉行的亞歐高峰會（the Asia-Europe Meeting, ASEM）。^⑭馬來西亞總理馬哈地嚴詞反擊，並威脅不參加亞歐高峰會，不過緬甸終究還是沒有能夠參加次年的亞歐高峰會。

註⑥ *Asia Yearbook 1998*, p. 89.

註⑦ 參閱「第三章：東中國海和南中國海」，*南海情勢彙集*（台北：國防部史政編譯局，民國84年），頁68～69。

註⑧ *Far Eastern Economic Review*, Dec. 22, 1994, pp. 22～23.

註⑨ Jusuf Wanandi, "Security Issues in the ASEAN Region," *ASEAN Security and Economic Development* (Berkeley: Institute of East Asian Studies, 1984), p. 304.

註⑩ *Asia Yearbook 1998*, p. 135. 一般的解釋是包括北韓和台灣海峽在內，不過如果在南中國海甚至中東至東北亞的石油海運路線受到威脅時，日本及美國都可以藉以反應。

註⑪ Richard Drifte, *Japan's Foreign Policy* (London: Routledge, 1990), p. 55.

註⑫ William Ashton, "Chinese Naval Base: Many Rumors, Few Facts," *Asia-Pacific Defense Reporter*, June-July 1993, p. 25.

註⑬ 東協從一開始就企圖包含所有區域內國家，因為越戰及緬甸、柬埔寨等國家的反對而未實現，不過這目標一直是東協領袖們的共識。即使緬甸反對也非反對東協，而是顧慮中共反對因素使然。參閱Dewi Fortuna Anwar, *Indonesia in ASEAN* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1994), pp. 52 & 58, note 14.

註⑭ *Asia Yearbook 1998*, pp. 88～89.

儘管緬甸仍然受到西方國家的抵制，加入東協組織對軍政府的對外關係可說是一劑強心針。軍事執政團從一九九〇年大選失敗以來，一直飽受國際社會制裁、孤立，及國內抗爭的雙重壓力，軍方只有靠更嚴厲的軍事鎮壓、採取市場經濟政策和全面倒向中共以撐住局勢。其實歷來緬甸執政者都對中國抱著很深的疑慮，恐怕中國利用緬甸境內少數民族及緬甸共產黨奪取政權，因此也都會試圖在中共、印度、俄羅斯等大國之間維持等距離外交政策，讓他們互相牽制。^⑤緬甸這種中立主義，已行之有年，要不是國際社會的圍堵，仰光政府不會一面倒向中共。現在有了東協的接納與支持，緬甸軍政府在國際社會中總算有一席之地，對外政策重心也從依靠中共轉向以東協為主，中共為輔的局面。

另一方面，加入東協組織使得軍政府的合法性（legitimacy）大增，也讓翁山蘇姬及民主運動人士倍感艱辛。加入東協後，軍政府隨即把執政團名稱從剛性的「法律與秩序恢復委員會」（SLORC），改為較中性的「國家和平暨發展委員會」（SPDC），以改善形象。此外從一九八八年開始，仰光政府在日本的說服下就陸續採取一些經濟改革，包括首次提出的「外國投資法」。到加入東協組織之前，已經有超過六十億美元的外資投入緬甸。^⑥稍微改善的經濟生活使得緬甸人民的革命性格逐漸降低，美聯社一九九六年七月在仰光所發出一篇「緬甸的新中產階級愛蘇姬，但寧願先選擇有錢」報導，可以說明當時政經情勢與緬甸人民的兩難心態。一個典型的週日下午約有四千人聚集在翁山蘇姬家門口聽她演講，卻有更多人拿著手機逛百貨公司，或者開日本車經過仰光街頭。^⑦隨著經濟的改善，許多緬甸人民在不得已的情況下，漸漸改變和軍政府勢如水火的對抗，轉而接受一個壓制的政治體制，但逐漸開放自由的市場經濟。

緬甸經濟在一九九〇年代中期曾經因為外資進入而有短期好景，可是嚴重的官僚貪污及無效率、東亞金融風暴重創鄰國企業投資能力、歐美人權組織呼籲抵制投資緬甸之西方企業等因素影響，使得緬甸經濟在近幾年又陷入困境。外資的流入從一九九八年開始大幅下降，許多西方跨國企業又陸續撤離緬甸，對緬甸經濟打擊十分沉重。最能表現經濟現況的當地貨幣 kyat 黑市兌換美元比率一路下滑，從一九九五年的 130 比 1，貶值到二〇〇〇年底的 400 比 1，再跌到近期的約 1,000 比 1，通貨膨脹亦處於 50 % 到 70 % 的嚴重程度。^⑧幸好和泰國合作在緬甸外海共同開發的石油和天然氣有成，每年可以提供數億美元的外匯收入，這是非稻米類外銷的最大收入。儘管如此，嚴峻的經濟情勢仍然逼得緬甸軍政府喘不過氣來。

雖然加入東協組織對緬甸的國際活動空間與對內合法性均有大幅助益，當東協會

註⑤ 有關緬甸獨立以前及獨立之後初期的外交政策，可參閱 Hugh Tinker, *The Union of Burma* (London: Oxford University Press, 1959), pp. 337~378.

註⑥ *Time* (Asia edition), May 13, 2002, p. 13.

註⑦ *The Nation* (Bangkok, Thailand), July 30, 1996, p. A6.

註⑧ 2000 年的數字來自 Tin Maung Maung Than, "Myanmar (Burma) in 2000," *Asian Survey*, Vol. 41, No. 1, p. 150; 2002 年數字來自 *Time* (Asia edition), May 13, 2002, p. 13.



員國施與壓力時就會特別明顯且難以拒絕。從東協接納緬甸開始，該組織及主要成員國就持續抗拒西方國家的壓力，不過關起門來東協各國對於緬甸政府的違反人權與民主作為亦頗表不耐，當時馬來西亞副總理安華（Anwar Ibrahim）及泰國和菲律賓的外長，都曾經呼籲會員國應考慮以「建設性干預」（constructive intervention）政策應付各會員國的亂象。^③他們希望緬甸和柬埔寨改善對異議人士的作法，以免整個東協組織的國際形象與影響力都賠下去。這種來自同伴們的要求，對緬甸軍政府是一項很沉重的壓力，也使得軍政府在此次對付翁山蘇姬等人的衝撞作為時，不像一九八九年的強勢作為，軟禁翁山蘇姬長達六年之久，而是採取比較間接和妥協的對策。

肆、翁山蘇姬的軟禁事件

本次軟禁事件最初始於一九九八年八月初，適值緬甸軍方血腥鎮壓民主運動人士十週年，翁山蘇姬為首的反對團體全民聯要求軍事執政團最遲在八月二十一日允許一九九〇年選出的國會開議，否則要承擔一切後果。^④軍政府不從，反而佈下更多警衛包圍翁山蘇姬寓所及控制仰光街道，使得十週年當日平靜渡過。個性強硬的翁山蘇姬等人眼看軍政府毫無意願走向民主，遂於八月十二日不顧軍政府不得離開仰光市區的禁令，^⑤驅車前往距仰光一百六十公里的巴森（Patheingyi），在市郊即被軍方攔截。雙方僵持十三天後，警方終於強制把翁山等人送回寓所。第二天有超過二百名學生和支持民主運動人士走向仰光街頭，很快被警方驅散。支持民主運動的群眾遠低於翁山蘇姬等人的預期。

一個多星期以後，仰光理工學院有八百名學生聚集，在另外一個分校約有三千人示威，要求結束軍事統治、召開國會以及有更大民主。鎮暴警察把這些學生隔離在校園內，不讓他們走到街頭。隨後全民聯秘書長翁山蘇姬即宣佈自行召開國會。此舉立刻引來軍政府的強力鎮壓，幾天內共逮捕超過八百名全民聯成員，包括一百九十五名一九九〇年選出的國會議員。^⑥仰光的官方媒體緬甸光明報（New Light of Myanmar）還刊登一篇署名最高法院法官之文章，要求政府應該把翁山蘇姬女士驅逐出境。^⑦儘管緬甸軍方有部分退休軍官發表宣言，呼籲軍方和翁山蘇姬展開談判，軍方強硬派仍然堅持不妥協和鎮壓的立場。^⑧許多被捕的全民聯成員至今仍然在獄中。

在雙方的僵持中，聯合國試圖以總額十億美元的人道援助來促成翁山蘇姬和軍政

註③ Asiaweek, Aug. 1, 1997, p. 12.

註④ International Herald Tribune, Aug. 8, 1998, p. 6.

註⑤ 翁山蘇姬的官方軟禁令從一九九五年七月解除以來，只有一次獲准離開仰光，到外地會見一位佛教高僧。可是從一九九六年九月以後，軍政府又在她寓所佈下多處檢查哨，西方記者、外交官和群眾都被阻擋，並相當程度限制她的行動。

註⑥ International Herald Tribune, Sep. 18, 1998, p. 1.

註⑦ China News, Sep. 12, 1998, p. 5.

註⑧ International Herald Tribune, Sep. 18, 1998, p. 7.



府的和解。聯合國助理秘書長索托（Alvaro de Soto）首先於一九九八年十月下旬訪問仰光，^⑤提供軍政府和翁山蘇姬一份計劃，要求軍政府同意釋放政治犯、允許翁山蘇姬自由行動，以及承認全民聯的政黨地位，相對的全民聯被要求不得召開國會。爲了避免援助被緬甸軍政府濫用，這些錢是直接撥給當地的小型及草根性建設計劃。軍政府和翁山蘇姬兩方剛開始同意考慮此一建議，可是在細節問題上軍政府不肯讓步，美國媒體亦反對拿納稅人的錢去支持緬甸軍政府，^⑥最後聯合國的計劃就沒有實施。美國和大多數歐洲國家因此還抵制國際刑警組織（Interpol）一九九九年二月在緬甸仰光所召開的對抗毒品會議。^⑦

最讓西方國家氣憤不已的是翁山蘇姬的英國夫婿亞力士於一九九九年三月因癌症病故，死前亞力士向緬甸政府申請赴仰光看妻子最後一面，被軍政府拒絕。軍政府同意給翁山蘇姬簽證去英國看丈夫，卻不保證翁山蘇姬可以返回國內，翁山蘇姬因恐怕緬甸屆時不讓她返國而不敢去英國。軍政府和翁山蘇姬兩方面彼此間的不信任與敵視在此事件中表露無疑。軍政府仍然維持翁山蘇姬不得離開仰光的禁令。

二〇〇〇年八月下旬，翁山蘇姬和全民聯的部分成員再度試圖離開仰光，到鄰近城市去探視全民聯分部。軍政府又在市郊攔阻，雙方僵持九日後，軍方半強迫將翁山蘇姬等人護送回家。九月時翁山蘇姬一行人改乘火車出城，軍方依舊採取類似策略把翁山蘇姬等人帶回家。不過翁山蘇姬和其他反對黨人士在九月中仍然自行召開第二次「代表人民國會委員會」（Committee Representing People's Parliament, CRPP），由翁山蘇姬擔任秘書長，代替被捕下獄的艾達翁（Aye Tha Aung）。會中通過三項議案：要求政府釋放政治犯，維持這屆國會到正式國會召開爲止，以及草擬一份憲法。^⑧反對黨的這些動作明顯衝撞軍政府的容忍程度，招致軍政府再度將翁山蘇姬及其他重要反對黨人士軟禁，一直到二〇〇二年五月才釋放。

此次軍政府在處理軟禁翁山蘇姬一事的宣傳上似乎比以往較靈活些，對國內的解釋除了慣用的抹黑翁山蘇姬爲英國籍，她是和外國陰謀家共同合作之叛國賊；還放低姿態，說明軍方是在忍耐很久後才採取行動，對翁山蘇姬等人的護送和軟禁都是防止治安不好等理由。^⑨至於對西方國家的譴責，軍政府仍然採取國家安全與主權至上的理由來搪塞。東協有一些國家也對緬甸加入以後一直沒有改善人權頗有微詞，如泰國外交部長蘇林（Surin Pitsuwan）就公開批評緬甸的做法會破壞東協和歐盟關係。菲律賓和印尼亦表達類似看法。^⑩來自同志們的看法使得緬甸軍政府稍微收斂對翁山蘇姬等人的做法。

註⑤ 這是索托自一九九五年以來第五次訪問緬甸，上次是一九九八年一月，並無法達成朝野雙方坐下來談判的目的。

註⑥ *Washington Post*, Dec. 1, 1998, p. 12.

註⑦ *International Herald Tribune*, May 27, 1999, p. 9.

註⑧ *Taiwan News*, Sep. 17, 2000, p. 5.

註⑨ *Asian Survey*, Vol. XLI, No. 1 (Jan./Feb. 2001), pp. 150~151.

註⑩ *International Herald Tribune*, Sep. 7, 2000, p. 5.



伍、國際社會的反應

西方國家自緬甸加入東協後，對軍政府的態度有某種程度的調整。不變的是輿論譴責、經貿制裁與武器禁售，譬如歐洲聯盟在二〇〇〇年五月，宣佈一個包括一百五十名左右緬甸軍政高層人員的拒絕入境名單，並且把參加「東協—歐盟」的歐方代表層級降低，以抗議緬甸代表的與會。^①美國則是早就撤回大使，只剩代辦層級官員駐在仰光；美國政府禁止新的投資進入緬甸，輿論還逼迫百事可樂等企業撤離緬甸。改變的是有些國家或國際組織逐漸試圖以經濟援助或者是官方溝通方式誘導仰光政府採取比較溫和政策，包括解除翁山蘇姬的軟禁、釋放政治犯、給與反對黨一些空間等。前面提及聯合國所建議的十億美元援助交換釋放政治犯計劃是其中之一的努力。

另外諸如澳洲外交部長都爾（Alexander Downer）於一九九九年八月投書國際前鋒論壇報，建議和緬甸政府展開一系列對話，以尋求建立緬甸的人權組織。這項建議被翁山蘇姬方面批評為「誤導」（misguided），認為只會增加軍政府的合法性，無助於逼迫緬甸軍政府走向民主化之路。可是就如同都爾所解釋的，持續的孤立和圍堵並不能減輕緬甸人民的苦難，國際社會還是不得不和軍政府接觸，以逐步改善緬甸的政經環境。^②這項計劃是都爾和澳洲人權高級專員施多提（Human Rights Commissioner Chris Sidoti）共同倡議，經費由澳洲對外援助基金（AusAid）贊助，至於技術援助，則由澳洲莫納許大學（Monash University）負責訓練緬甸政府中級官員有關保護人權的觀念和做法。

聯合國和世界銀行在一九九九年十一月，發表一份長達一百零九頁的緬甸國情報告。這份報告是此二組織和緬甸軍政府合作下所完成，報告中指出緬甸經濟在近年來受到外資撤出和國內經濟不振的交互影響，已陷入困境。這份報告同時要求緬甸軍政府實施一連串的政治改革，然後國際援助才會進來。緬甸軍政府接獲報告後對西方媒體表示願意和世界銀行進行對話。^③雙方代表後來展開緩慢的對話，只是軍政府不願意做出必要的政治改革，僵局一直持續中。值得一提的是美國政府和翁山蘇姬方面都反對聯合國及世界銀行的參與，因為他們不願意因此增加軍政府的合法性。這事件也顯示出國際社會與主要國際組織對緬甸政策缺乏一致性：美國和部分歐洲國家採取最嚴厲的制裁措施；而澳洲、聯合國與世界銀行就實施比較軟性的接觸與說服政策。

至於鄰近的東協國家和日本、中共等不論從遷就現實面，或從地緣戰略角度的考量，對緬甸就更客氣了。東協各國自從接納緬甸成為會員國以後，即一直替緬甸的人權紀錄和民主化缺失辯護，抗拒來自西方國家尤其是美國和英國的壓力。東協各國普遍的思維是：所有列強應該與緬甸進行合作，幫助它走向經濟發展之路，當緬甸人民逐漸溫飽後，他們的想法自然會改，會要求軍政府釋放出更多的權力，緬甸社會也才

註① Ibid., pp. 153~154. 即使如此，歐方還是做出某種程度的讓步，同意緬甸代表參加這次在寮國永珍所舉行的「東協—歐盟」部長會議。

註② *International Herald Tribune*, Aug. 23, 1999, p. 8.

註③ *International Herald Tribune*, Nov. 13~14, 1999, p. 1.



會有希望。這是許多東協國家過去所走的路，緬甸也應該有這個機會。其實連日本、印度和巴基斯坦對緬甸亦抱持相同看法。日本就在二〇〇一年四月宣佈援助二千九百萬美元，替緬甸修復一座水力發電廠。印度也在代表團訪問緬甸時答應援助一千五百萬美元。

在這種思維之下，我們看到最近兩年鄰近許多國家的領袖帶著企業家訪問緬甸：印度陸軍總司令率團於二〇〇〇年中訪問仰光、緬甸軍方領導人苗艾將軍（General Maung Aye）年底回訪印度；馬來西亞總理馬哈地在二〇〇一年元月訪問仰光、緬甸軍政府元首譚西（SPDC Chairman Senior General Than Shwe）九月回訪吉隆坡；巴基斯坦總統穆沙拉夫將軍（General Pavez Musharraf）五月訪問仰光、緬甸 SPDC 第一書記金儂十一月回訪巴國首府伊斯蘭瑪巴德；泰國總理塔克辛（Premier Thaksin Shinawatra）和副總理昭華利（Deputy Premier General Chavalit）分別於六月和七月訪問仰光、金儂則於九月底回訪曼谷；以及譚西九月的訪問北京、中共國家主席江澤民十二月的回訪仰光。^⑤眼看鄰近各國競相拉攏緬甸，中共方面除了延續二〇〇〇年所提供的一億兩千萬美元的水利發電廠計劃外，還幫助興建從雲南省瑞里到緬甸伊諾瓦底江（Irrawaddy）邊的八莫（Bhamo）市之公路，以及疏通伊諾瓦底江從中國大陸的上游部份到緬甸境內。^⑥這是中共國家主席自一九八八年以來首次訪問緬甸。從這一連串外交互訪，緬甸在未加入東協之前的國際孤立似乎已被打破。

最令美國和西歐國家難堪與密切注意的發展可能是俄羅斯和緬甸關係之加溫以及緬甸政府與國際恐怖組織的聯繫。緬甸自從和泰國合作開採外海的油田並取得每年數億美元的外匯後，即於二〇〇一年中向俄羅斯購買十架米格 29 戰鬥機，總計價值約一億三千萬美元。^⑦除此之外，俄羅斯隨後還宣佈將協助緬甸建立一座核子反應爐。這座核子反應爐位於緬甸中部濱臨伊諾瓦底江邊的麥格維（Magwe），預計在二〇〇三年裝機。俄羅斯同時還替緬甸訓練為數約三百名的核子技術人員。巴基斯坦的兩名核子專家阿塞德（Suleiman Asad）和莫克塔（Muhammed Ali Mukhtar）在「九一一」事件以後即秘密前往緬甸，據悉也在替此核子反應爐的裝置而努力。^⑧這兩名巴基斯坦核子專家被美國情報組織懷疑和恐怖主義份子賓拉登（Osama bin Laden）的凱達（Al Qaeda）組織有關。當美國反恐情報機構研判賓拉登急需要發展核子武器之時，緬甸軍政府如此明目張膽的和恐怖主義組織掛鉤，難怪被美國列入可能以軍事力量推翻的政府之一。

緬甸國際環境的逐漸轉好對翁山蘇姬等反對黨人士自然是頗為不利。如前所述在二〇〇〇年九月的代表人民國會委員會（CRPP）開會以後，翁山蘇姬就公開呼籲外國投資不要進入緬甸，以迫使緬甸軍政府放棄權力。^⑨可是這種呼籲是一刀的兩刃，

註⑤ *Asian Survey*, Vol. XLII, No. 1 (Jan./Feb., 2002), pp. 120~121.

註⑥ *Far Eastern Economic Review*, Dec. 27, 2001~Jan. 3, 2002, p. 24.

註⑦ *Jane's Defence Weekly*, July 11, 2001, p. 13.

註⑧ *Far Eastern Economic Review*, Dec. 27, 2001~Jan. 3, 2002, p. 26.

註⑨ *Taiwan News*, Sep. 22, 2000, p. 5.



傷害到軍政府也傷到自己。軍政府對國內人民說如此只會更耽誤緬甸社會的民主進程，也以此說法證明翁山蘇姬不愛緬甸的心態；而一般緬甸人民可能也不會認同翁山蘇姬如此激進的做法，到底改善生活水準還是大多數緬甸人民的共同心願。在軍政府強力宣傳翁山蘇姬的「賣國行爲」下，一般緬甸人民對於翁山蘇姬和全民聯的支持也逐漸模糊。這些因素都導致翁山蘇姬和反對黨人士不得和軍方和解。

緬甸軍政府於二〇〇〇年九月再度把翁山蘇姬等人軟禁起來後，聯合國還是派特使和軍政府溝通，並且促成軍方領導人金儂中將和翁山蘇姬的直接會談。聯合國秘書長安南（Kofi Annan）的特使馬來西亞籍拉薩利（Razali Ismail）和緬甸軍方交情不錯，經過數次面對面交涉，獲得一定程度的進展。他在二〇〇一年元月即對外宣佈金、翁雙方已經有數次直接會談，雙方對於會談促成了建立互信基礎的成果均感滿意。和以往不相同之處是其他西方國家都覺得緬甸軍政府此次比較有誠意。另一方面，緬甸國內的反應也頗為正面，即使過去一向強烈抗拒軍事政權的團體，如緬甸全國學生民主陣線（The All Burma Students' Democratic Front, ABSDF）都肯定朝野對話是歷史性的突破，並表達樂觀其成的態度。^④不過朝野雙方的談判進展時斷時續，一直拖延到二〇〇二年五月才有獲得突破。

緬甸軍方內部的鬥爭也是拖延談判的主要因素之一。二〇〇二年三月仰光爆發一次不成功的軍事政變，緬甸軍方宣稱將政變幕後主腦，已經九十二歲高齡的尼溫將軍予以軟禁，尼溫將軍的女婿和三名外孫則被軍方逮捕，另外三名高層軍官被革職。據稱以尼溫為首的軍方強硬派反對和翁山蘇姬之反對黨進行和解，強硬派受到十二名軍區司令中的大多數軍頭的支持。至於 SPDC 掌權的軍方三巨頭譚西上將、陸軍總司令貌艾上將和軍情局長金儂中將，是主張和反對黨協商，他們在反政變中獲得勝利，才使得朝野雙方的協商有初步具體結果。^⑤

陸、國際社會對緬甸政策的評估與前景

國際社會對於緬甸軍政府的策略大致上可以區分為兩種：全面制裁與接觸勸服，而以緬甸加入東協組織為區分時間點。從結果論的角度來評估這兩種策略，則似乎都不成功。首先看美國和英國為主的全面制裁策略，自緬甸軍政府不接受一九九〇年五月全國大選結果以後一直到目前為止，這策略僅僅達到國際正義與道德的宣示而已，對於最重要的迫使緬甸軍政府改變政策之目標而言，則是成效不彰。緬甸軍政府的因應措施包括一面倒向中共、鼓勵人民種植鴉片及製造難民輸出等，只有讓鄰近國家更頭痛，緬甸人民遭受更多的壓制與迫害。由於緬甸地緣位置的重要，它的一面倒向中共反而促成東協接納其為會員國，印度、巴基斯坦爭相拉攏，俄羅斯提供米格 29 與核子反應爐。如果沒有輔以其他方案，美英的全面制裁策略並沒有達成原來的目標。

從現實面來說，緬甸軍政府能夠從國際孤立與制裁中脫困的主要原因是中共的支

註④ Taiwan News, Jan. 11, 2001, p. 5.

註⑤ International Herald Tribune, Apr. 22, 2002, p. 8.



持，再加上從一九六二年尼溫將軍執政以來所實施的孤立政策。緬甸軍方執政四十年來基本上就是採取自我封閉的孤立政策，^⑥因此對於國際社會的封鎖與制裁習以為常，所不同的是從一九六二年到一九八八年是自發性孤立，一九九〇年以後則是被迫孤立。一九九〇年以來緬甸軍政府最重要的支柱是中共，後者所提供的經濟和軍事援助幫助軍事執政團渡過最危急的幾年。即使緬甸於一九九七年加入東協而突破國際孤立，中共仍然是維繫緬甸軍政府生存的最重要夥伴。如果不能取得中共合作共同逼迫緬甸軍政府改變現狀，美英的全面制裁策略對緬甸軍政府是沒什麼效果的。

另一方面，大約從緬甸加入東協以後，聯合國、世界銀行等國際機構與澳洲即加入日本與東協所採取的接觸勸服策略。他們或者是以外援為餌，誘使緬甸軍政府和翁山蘇姬對話；或者是派遣特使穿梭於緬甸朝野之間，說服雙方坐下來談判；或者是以同志身份婉言相勸，希望軍政府以區域組織聲譽為重，能在處理反對黨人士時更有政治智慧一些。軍政府在這些壓力之下是有坐下來和翁山蘇姬等反對黨人士對話，翁山蘇姬也從軟禁的狀態下恢復到可在仰光市內行動，還有二、三百名的政治犯獲得釋放。翁山蘇姬被釋放三個多月後還對外宣稱近期內朝野就會展開實質性的談判，^⑦似乎軍方頗有誠意和國際社會及反對黨共同商討出政治妥協方案。

可是到目前為止軍政府並沒有做出任何政治讓步，翁山蘇姬與少數政治犯（和仍在獄中上千名政治犯相比）的釋放不過是兩年前所抓的，軍方仍然嚴密掌控緬甸社會，情況沒有比兩年前更好。反而緬甸軍方在與國內外的互動中取得某種程度的合法性與資源，得利之處明顯遠大於所失掉的。未來緬甸軍方會不會因為這些「友好」國家或組織的勸服而做出政治讓步？個人的研判是即使有也只是形式上的些微讓步，軍方經過一九九〇年全國大選的慘痛經驗後，很清楚了解他們和緬甸人民之間的矛盾，已經不是和平轉移權力所能解決的，最後只有靠人民革命才可能結束雙方的深仇大恨。關於這點，緬甸軍方在以往的血腥鎮壓時所表現的強悍就足以證明，因為唯有如此殘暴的鎮壓才能讓緬甸人民不敢上街頭示威鬧事。作者看不出緬甸軍方會天真到願意透過談判和反對黨人士分享政權。除非緬甸軍方真正的在政治權力分享與維護人權事務上有實際表現，我們看不出接觸勸服策略的成效。

其實解決緬甸問題的核心應該是中共與東協。緬甸軍政府能夠存活至今，中共的軍事與經濟支援無疑是最重要因素。援助緬甸對天安門事件以後的中共政權來說，毋寧說是自利又利緬甸的一件事，道理已如前述。國際社會那時已經在經貿制裁中共，對中共援助緬甸一事可著力點並不多。現在的情況則和天安門事件之時代大不相同：中國已經加入世界貿易組織 WTO，迅速成為世界工廠並吸收大量國際投資，也已經成為僅次於美國、歐盟、日本的世界第四經貿大國。然而成為一個世界級大國應該要相對付出責任，國際社會也有必要向中國施壓：中共唯有在緬甸事務中表現出大國應有的正面影響力，才有資格成為被國際社會尊敬的成員；否則中共仍然是一個充滿對外擴張企圖的區域強權，國際社會應該還要嚴密監視日益強大的中共軍事力量。

註⑥ 有關緬甸的孤立政策，參閱 Clark D. Neher, *Southeast Asia in the New International Era* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1991), Chapter 9.



另一方面，東亞區域經貿環境的改變亦影響中共對緬甸的策略。隨著東協—中國自由貿易區的逐漸成形，中國大陸對於和中南半島包括緬甸在內的經貿整合是充滿期望與企圖，這可以從中國花錢修築通往緬甸等國家的鐵公路系統以及疏浚、拓寬流經中緬等國的主要河流得到證明，因為這些國家的繁榮可以加速此區域的經貿整合，生活水準的提高亦可增加中國商品的輸出，自然會有助於現階段中國積極開發大西部的宏觀戰略。^⑤在這種宏觀戰略思維下，中共極有可能接受緬甸朝野和解所帶來的商機，而不會像一九九〇年代初期一樣把緬甸當作附庸國看待（當然現在緬甸政府也不願接受）。

東協也有必要持續向緬甸軍政府施壓，才能減少來自西方國家的責難，進而改善近年來外資卻步的窘境。馬來西亞籍的聯合國特使拉薩利過去幾年在促成緬甸朝野對話一事上頗有成效，廣為國際社會所讚許。^⑥可是在誘使或迫使緬甸軍方和反對黨人士分享政治權力一事上仍然缺乏實質進展，徒令眾多關心者懷疑聯合國與東協組織在此事的策略與效果。^⑦近年來外資棄東協就中國大陸，經濟競爭力及投資環境固然為主要因素之一，東協因力挺緬甸問題以至於形象不佳亦為原因之一。東協各國不是不知道，也有向緬甸政府施壓。譬如泰國前任政府在二〇〇〇年七月的國際勞工組織年會時，就不顧東協立場而拒絕支持緬甸，引起西方國家一致好評。^⑧只是泰國現任總理塔克辛上台後，改採安撫緬甸軍方政策以換取更加之經濟合作，似乎使得緬甸軍方更有恃無恐，難怪緬甸政府近期在政治讓步上毫不妥協。

展望未來，短期內緬甸政府應該不會做出重大讓步，最多只是放一些政治犯滿足國際社會的要求，因為她知道美國政府現階段的首要目標是拉下伊拉克的海珊政府，以及在東南亞地區強化反恐戰線，根本沒有餘力和興趣去強硬對付緬甸軍政府。等到美國處理伊拉克問題告一段落，緬甸政府所受到的壓力就會增加，那時候緬甸軍政府才會做出較大的政治讓步。只是美國的反恐作戰短時期很難結束，美國一直需要東南亞各國政府的密切合作，很難在緬甸問題上強求東協共同施壓。再加上北京政府對於緬甸朝野和解最多也是可以接受的態度，應不會迫使仰光政府做出很多讓步行動。因此結論是：現階段國際政經環境有利於緬甸軍政府，中共和東協未必願意向緬甸政府施壓，緬甸朝野對峙的現狀仍將持續下去。

* * *

（收件：91年8月26日，修正：91年12月6日，接受：91年12月8日）

註⑤ *Far Eastern Economic Review*, Aug. 22, 2002, p. 6.

註⑥ 有關中國的西部大開發計劃可以參閱宋國誠等著，21世紀中國西部大開發（台北：政大國際關係研究中心，民國91年）。

註⑦ 不過拉薩利最近因為身兼某一在緬甸有生意往來之公司代表而引人非議，被媒體指為無法盡到公正仲裁人之角色。參閱 [http://www.asianewsnet.net/result.php?No=8066&logo_name=Today's % 20Columnists&SectionID=11](http://www.asianewsnet.net/result.php?No=8066&logo_name=Today's%20Columnists&SectionID=11).

註⑧ 聯合國特使拉薩利在二〇〇二年十一月的訪問仰光仍然得不到軍方的善意讓步，因此而倦勤。緬甸政府不願意事態僵化，宣佈釋放一百一十餘名政治犯，並希望拉薩利重新恢復協調緬甸朝野雙方的歧見，顯示緬甸也不願意因態度過度強硬而被東協怪罪。參閱 *FEER*, Dec. 5, 2002, p. 12.

註⑨ 同註④。



The Stalemate on Burma's Road To Democratization

Rong-yung King

Abstract

The Western World's policies of military and economic sanctions have not produced the original goal of improving Burma's economic, social, and political situation, due to the latter's unique geographic position, long-term isolationist policy, and anti-intellectual strategy domestically. While mainland China was the Burmese military government's only supporter in the early and middle 1990s, ASEAN has become Burma's major cheerleader since 1997. Therefore, the more effective way of forcing Burma's military government to change its suppressive policy is a strategy that combines mainland China and ASEAN's influence and that can coerce Burma's military to reach a compromise with Daw Aung San Suu Kyi and the National League for Democracy. Mainland China could play a positive role in this effort.

Keywords: Burma; Aung San Suu Kyi; National League for Democracy; China-Burma relationship; ASEAN



參考文獻

- Anwar, Dewi Fortuna (1994), *Indonesia in AESAN*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Desai, Sar D.R. (1989), *Southeast Asia: Past & Present*, Boulder, Colorado: Westview Press.
- Drifte, Richard (1990), *Japan's Foreign Policy*, London: Routledge.
- Haseman, John B. (1993), "Destructin of Democracy: The Tragic Case of Burma," *Asian Affairs*, 20, 1.
- Lintner, Bertil (1994), *Burma in Revolt: Opium and Insurgency Since 1948*, Boulder, Colorado: Westview Press.
- Maung, Maung (1969), *Burma and General Ne Win*, Rangoon: Religious Affairs Department Press.
- Neher, Clark D. (1991), *Southeast Asia in the New International Era*, Boulder, Colorado: Westview Press.
- Pan, Qi (1985), "Opening to the Southeast: An Expert Opinion," *Beijing Review*, September 2.
- Sessre, Stan (1989), "A Reporter at Large: A Rich Country Gone Wrong," *New Yorker*, October 9.
- Smith, Martin (1991), *Burma: Insurgency and the Politics of Ethnicity*, London: Zed Book.
- Steinberg, David I. (1982), *Burma: A Socialist Nation of Southeast Asia*, Boulder, Colorado: Westview Press.
- Tarling, Nicholas (1992), *The Cambridge History of Southeast Asia, Volume II*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Tinker, Hugh (1959), *The Union of Burma*, London: Oxford University Press.
- Wanandi, Jusuf (1984), "Security Issues in the ASEAN Region," in *ASEAN Security and Economic Development*, Berkeley: Institute of East Asian Studies.
- Yawnghwe, Chao-Tzang (1995), "Burma: The Depoliticization of the Political," in Muthiah Alagappa, (ed.), *Political Legitimacy in Southeast Asia: The Quest for Moral Authority*, Stanford, Cal.: Stanford University Press.

