

緬甸的外交政策

陳鴻瑜

一、前言

緬甸位於印度次大陸與中南半島之間，西與印度接壤，邊境線長九〇〇英里；北與中國相鄰，邊境線長一千三百英里，多崇山峻嶺；東南與泰國相接，邊境線長一千一百英里^①；南臨印度洋。在地理形勢上，緬甸較為孤立，因此在一般的著作裏，常把緬甸視爲東南亞地區的邊陲國家，尤其是在戰後，靠臨太平洋地區的東南亞國家都直接和間接地捲入越戰和棉戰之糾紛中，唯獨緬甸因地理位置距衝突區較遠而未受波及，以致世人對緬甸這個神秘國家也鮮少注意。

緬甸總人口有三千七百萬（一九八三年統計），構成種族複雜，緬族人數最多，占總人口百分之六十七，其他有五十二個少數民族，其中較重要的有掸族（Shan）占總人口百分之十一，克倫族（Karen）占百分之五，蒙族（Mon）占百分之三，卡欽族（Kachin）占百分之二點五，欽族（Chin），華人和印度人合占百分之四^②。除了華人和印度人外，上述的少數民族幾乎是各據一方，擁兵自重，從瓦省（Wa State）卡欽族住區一直延伸到薩爾溫江沿岸地區，都有少數民族叛軍在活動，形成與仰光中央政府相抗衡的力量。

一八二三年，緬甸在英國統治下，會有大量華人、印度人和孟加拉人移居緬境，因此在一九四八年緬甸獨立後，這些外來移民成爲一項嚴重的內政問題。他們不僅控制經濟活動，而且影響緬甸的邊境安全。緬甸雖與印度保持友好關係，但對於大量印度人在緬境定居及活動，感到不安。這些印度人有些已歸化，有些未取得公民權，緬甸仇視印度人是有歷史根由的，因爲在十九世紀時英國把緬甸兼併爲印度的一省，並將大量印度人遷到緬甸，有許多印度人在緬甸擔任殖民地官吏。在一九六〇年代末，大多

註① 關於緬甸與周圍國家之邊境線長度，見Sun, May 17, 1975, p. A1.

註② Patsai Srichartchanya, "Some are more equal," *Far Eastern Economic Review*, Vol. 118, No. 41, October 8, 1982, p. 27.

數未取得緬甸公民權的印度人都被遣返印度。同樣地，緬甸亦在一九七八年遣返約二十萬的孟加拉人。緬甸對於華人亦有排斥心理，因為華人自成一文化社羣，曾經商賺錢，控制經濟活動，所以緬甸採取國有化政策，在相當程度上是要窒息華人和印度人的商業活動^③。

為解決外來移民所造成的困擾，緬甸政府的首要工作是解決其公民權問題。一九四八年，緬甸政府制訂聯邦公民法（Union Citizenship Act），限制外國歸化公民不得參選或擔任公職。一九八二年十月，緬甸國民議會通過一項新的公民法，將緬甸公民分為完全（full）公民、準（associate）公民和歸化（naturalised）公民三類。完全公民是指其雙親均為緬甸公民（包括揮族、卡欽族、克倫族等少數民族在內），或父母之一方為緬甸公民，而本人須年滿十八歲。完全公民享有完全的政治和經濟權利。準公民和歸化公民是給予持續在緬甸住滿五年的外國國民，或在大英帝國任何地方出生的人，及在一九四二年二次大戰波及到緬甸之前或在一九四八年緬甸獨立之前，住在緬甸滿八到十年的外國國民。在這些外國人中，依一九四八年舊聯邦公民法而申請緬甸公民權者，將被視為準公民。那些尚未取得歸化公民權者，必須依新法律申請緬甸公民權。準公民和歸化公民將享有謀生的合法方法，但將禁止擔任「與國家事務和國家命運」有關的公職。他們的孫子輩將依新法取得完全公民的資格^④。此一新法草案公佈後，有六位國會議員辭職，因為他們有外國的血統，在新公民法規定下，對虛報種族源流者，可處七年徒刑及一萬緬幣（Kyats）（約合一、二八二美元）的罰款^⑤，從這點可以看出緬甸有強烈的排外心理及種族主義的偏見。

緬甸有豐富的自然資源，如銀、鉛、木材及占全球第二位的錫礦蘊藏，但在社會主義制度下，經濟生產活動低落，據一九八三年的統計，其年平均國民所得只達一八一美元，幾乎是一個低度發展的赤貧國家。從一九六〇到一九七九年，緬甸之年平均成長率只有百分之一點一，成年人之識字率為百分之六十七，平均壽命為五十四歲^⑥，每七千人中才有一名醫生。但緬甸政府似乎對於其落後的經濟處之泰然，在嚴密的鎖國政策下，限制外國文化、人員和資金、技術流入緬甸社會，祇接受大量的外國援助從事基層建設。緬甸的這種態度，顯係受其傳統的佛教文化之影響，一種刻苦、節制、禁慾的宗教思想與社會主義思想在緬甸融合為一種奇特的政治意識形態——不求現代化的佛教式社會主義。

註③ Rodney Tasker, "Going it alone," *Far Eastern Economic Review*, Vol. 121, No. 28, July 14, 1983, pp. 25-26.

註④ *Asia 1984 Yearbook*, Far Eastern Economic Review published, 1984, p. 138.

註⑤ Paisal Sricharatchanya, *op. cit.*

註⑥ *World Development Report 1981*, The World Bank, August 1981.

二、「尼溫體制」之形成

緬甸的政治史始於第五世紀，當時伊洛瓦底江三角洲是屬於印度文化的勢力範圍，一位名叫皮亞斯（Pyus）的人即在三角洲建立王國。後來，蒙族統治整個下緬甸。至十一世紀，緬族安尼魯德哈國王（King Aniruddha）從北方南下，統有下緬甸地區。安尼魯德哈國王在中緬甸的田甘（Pagan）建都，開創緬甸的黃金時代。

早期的緬甸，與我國關係密切。一二八二年，元世祖忽必烈派兵攻打緬甸，緬甸土酋遣使入貢。一五九四年，即明萬曆二十年，陳用賓設八關於騰衝，約暹羅夾攻緬甸，至一六〇六年陷緬甸。一六五九年，清兵追擊永曆帝，帝奔緬甸。一六六一年，緬人執永曆帝送於吳三桂。一七五三年，緬王麻哈祖遣使入貢清朝。一七六五年，緬甸派兵入寇，清朝派明瑞征緬甸，一七六九年，與緬甸和。一七九〇年，冊封緬甸酋長孟雲為國王，緬甸奉表納貢，為我屬國。一八二四年，英國派兵攻打緬甸，迫緬甸割亞山阿羅漢地，一八五三年，英又割緬甸之地。一八八五年，英滅緬甸，將之併為英領印度之一省。一九三一年，緬甸鄉村地區爆發嚴重的反英運動。一九三七年，緬甸脫離印度，成為自治邦。一九四一年，日軍占領緬甸，曾培植三十名緬甸青年做為控制緬甸的傀儡（稱為30 Comrades），因日軍在一九四五年潰敗，而使此項計畫功敗垂成。日軍退出後，英國勢力重返緬甸，但在戰後高漲的民族主義要求下，英國終於在一九四八年一月四日放棄緬甸，允許其獨立。

一九四七年七月，緬甸獨立運動領袖翁山（Aung San）及其他重要政府官員被暗殺，英總督另以制憲會議主席宇努（U Nu）取代翁山之位置。緬甸在一九四八年一月四日獨立時，宇努成為首任總理，他領導的「反法西斯人民自由聯盟」（Anti-Fascist People's Freedom League）一直執政至一九五八年。

一九五八年五月，「反法西斯人民自由聯盟」分裂成兩派。在政局緊張紛擾的情況下，武裝部隊總司令尼溫將軍（General Ne Win）被任命為總理。在軍人支持下，他組織一個文人看守政府。此一看守政府執政至一九六〇年二月舉行大選為止。選舉結果，由宇努領導的一派（後改稱為聯盟黨 Union Party）獲得壓倒性勝利。一九六〇年四月，宇努組閣，出任總理。一九六二年三月二日，以尼溫將軍為首的軍方指控政府貪污、無效率，藉口為維護國家統一及阻止非緬族脫離聯邦，而發動一次不流血政變，成立革命委員會及革命政府。革命政府解散聯邦國會、廢除憲法。四月三十日，革命委員會宣佈以緬甸方式進行社會主義的政策，目標在建立一個社會主義國家。七月四日，宣佈成立「緬甸社會主義計畫黨」（Burmese Socialist Program

Party)。該黨的意識形態是融合馬克思主義、佛教和入道主義的思想^⑦。

一九六四年三月二十八日，所有其他政黨和組織，包括工會，都被禁止活動。從一九六四到一九六六年之間，「緬甸社會主義計畫黨」積極擴增黨員和組織，並訓練工農幹部、組織工人協會和農民協會。惟該黨主要成員還是軍人占多數，據統計，一九七一年，黨中央委員會有一五〇人，其中有一二七人是軍人或退休軍人，中央委員會的十一名執行委員中，只有一人是文人；一九七七年，共有一八一、六一七名黨員和八八五、四六〇名候補黨員，其中有百分之六十是軍人、警察或退休的軍警人員^⑧。

革命政府在一九六二年逮捕宇努政府的重要官吏，一九六三年又逮捕各政黨領袖，一九六五年逮捕其他反對份子，包括和尚及退休的軍官。一九六六年一月，除英文外，禁止發行其他外國文字的報紙。

在緬甸式社會主義政策下，政府之首要工作是國有化所有銀行、外國公司、對外貿易、米糧買賣和批發買賣、零售業、礦業、部分製造業和報業。米糧採分配制，日常用品採蘇聯式人民商店來處理。但這項政策造成人民生產意願低落，緬甸政府不得不在一九六六年九月放寬限制，允許私人可以經營日常用品的批發和零售。在革命初期，緬甸政府取消所有西方國家的私人援助，及縮小政府援助的數量。但在經濟惡化之情況下，緬甸政府不得不接受大量外國雙邊或國際組織的援助，以挽救其落後的經濟。

一九七二年夏，緬甸頒佈憲法草案，經兩次修訂，於一九七三年十二月十五到三十一日，交緬公民複決投票，獲百分之九十贊成通過，於一九七四年一月三日由尼溫以緬甸聯邦革命委員會主席名義正式頒佈實施。新憲法將「緬甸聯邦」改名為「緬甸聯邦社會主義共和國」，並規定走社會主義民主之路線，而且只有緬甸社會主義計畫黨是完成該一目標的唯一合法政黨。政府是做效蘇聯一黨專政集體領導的體制。由全國各族邦區、各行政區的人民選出四七五名代表組成一院制的國民議會，成為全國最高立法及政權機關。國民議會就議員中選出二十八人，加上內閣總理一人，共二十九人組成「國務委員會」(Council of State)。國務委員會委員互選一人為主席，即為國家總統。國務委員會為最高治權機關，其下分設：部長委員會(即內閣)、大法官委員會、檢察官委員會、監察委員會。其人選均由國務委員會就國民議會議員中提名候選人，交國民議會票決^⑨。

尼溫總統的任期應至一九八二年三月屆滿，但他因年齡(一九一〇年出生)及身體健康理由而在一九八一年八月八日舉行的

註⑦ Arthur S. Banks and William Overstreet (eds.), *Political Handbook of the World: 1981*, McGraw-Hill Book Company, New York, 1981, p. 102.

註⑧ David I. Steinberg, "Burma: Ne Win after two decades," *Current History*, Vol. 79, No. 461, December 1980, pp. 180-184.

註⑨ 參考詹居士撰，「緬甸新憲法與新政府」，「中央日報」，民國六十三年三月三十日。

第四屆緬甸社會主義計畫黨大會上宣佈，他將在十月國民議會選舉過後退休，但仍將繼續擔任黨主席職。十月四、十八日，舉行國民議會選舉，執政黨提名的候選人全部當選。十一月九日，新的國民議會召開會議，山友將軍（General San Yu）被選為國務委員會主席及聯邦總統^⑩。山友雖繼尼溫為總統，但政治大權仍握在尼溫手裏。因此，在尼溫有生之年，緬甸的外交、內政和經濟政策，都將持續下去，改變的幅度不會很大。

三、中立外交政策之發展

在我國之支持下，緬甸在一九四八年四月十九日進入聯合國。同年，緬甸與中國、法國、印度、荷蘭、巴基斯坦、泰國、英國、美國建交。一九五〇年八月，緬甸與蘇聯簽訂協定，建立外交和領事關係，但直至一九五一年二月才正式執行。一九四八年六月十三日，宇努總理發表「左派統一之本質」（The Nature of Leftist Unity）的演說，強調緬甸政府的首要工作是對抗緬共叛亂活動，並希望能與三個西方強國英、美、蘇維持友好關係。此一談話成爲當時緬甸外交政策之基石。緬甸之所以採取這種外交政策，乃是鑑於緬甸的戰略弱點、經濟需要和避免戰爭之破壞。他說：「我們國家曾遭受戰爭的嚴重損害，所以要尋求世界和平。我們不希望看到強權國家間有紛歧，我們將支持英、美、蘇和其他國家之間彼此合作的任何方法」^⑪。

一九四九年六月十四日，宇努在「民主與槍桿」（Democracy Versus the Gun）之演說中，重申緬甸熱切地想與在經濟、政治和防衛方面有共同利益的國家密切地合作。他說：「雖然我們的獨立已過了一年，但我們到現在還沒有在需要時可求助的經濟或防衛條約」。「顯然地，我們不能在此不確定的方式下生存。現在是我們與有共利的國家在防衛和經濟上訂立互利條約或協議的時候了。緬甸聯邦政府現正就這個問題的各個層面進行考慮」^⑫。一九四九年夏，尼溫副總理和蒙（E. Maung）外長訪問英美，表示緬甸願意考慮簽訂太平洋地區的安全條約，但當時美國的反應十分冷淡，反而附和印度尼赫魯總理的意見，反對在

註^⑩ *Keating's Contemporary Archives*, December 18, 1981, pp. 31251-31252. 山友出生於一九一五年，一九六二年尼溫當權時曾任革命委員會之一員及副參謀總長職。一九六三年擔任財政部長。一九六四年擔任緬甸社會主義計畫黨總書記。一九六九年擔任國家計畫部長。一九七二年擔任副總理兼國防部長和參謀長。一九七四年擔任國務委員會秘書長。

註^⑪ 由 Frank N. Trager, *Burma: From Kingdom to Republic, A Historical and Political Analysis*, Greenwood Press, Publishers, Connecticut, 1966, p. 217.

註^⑫ *Ibid.*, p. 218.

該地區組織集體防衛安排。

一九四九年十二月十一日，字努的演說，明顯地有了很大的轉變，他不再企求與他國結盟，他說：

「在擬訂一項政治計畫時，不光祇是設計而已，譬如，在擬訂一項親英美的計畫時，不能只相信英美強權將在戰爭中擊潰蘇聯。同樣地，我們也不能設計一項共黨計畫，祇因為中共現在控制著中國，所以我們必須採取他們所能接受的模式。若未經深思熟慮，就輕率採用該種政治計畫，這是種機會主義的作法。我們應追求的唯一政治計畫，是我們確信其為對我們最適宜，而不是走英、美、蘇、中共的路線。我們的解救握在我們自己的手中，無論外國資本主義國家或共產主義國家是否給我們協助，假如我們分裂，沒有能力掌握好國家發展的舵，都是沒有用的。他們不僅對我們的評語不好，而且將利用我們的弱點及干預我們的事情，直至我們的主權瓦解。我們看看今天這個世界，無論是資本主義國家或共產主義國家，他們的行為正是如此。

因此，我們對於外國強權的態度，應排除任何愛姑媽甚於母親的傾向及所有機會主義的趨向。

我們將與各國保持友好關係。我們小國沒有顏面與任何強權爭執。假如任何國家都能提供互利的企業，我們都將盡所有方法歡迎，密切地、誠實地與之共同工作。但不要忘記，在與外國打交道時，要加強自己，充分地裝備自己。在設計政治計畫時，不要忘了要保證它是充分地適宜於緬甸聯邦之需要」¹³。

當尼溫擔任看守政府總理時，仍遵循字努的中立外交政策，在一九五八年十月三十一日他首次向國會發表演說，宣佈「將繼續執行嚴格的中立 (strict neutrality)，避免與其他國家糾結在一起」¹⁴。一九六二年三月，尼溫在成立革命政府時，則強調將採取「積極中立」 (positive neutrality) 的外交政策。他的說法，實際上仍是沿襲字努的觀念。如字努總理在一九六〇年四月五日對國會演說時表示：「緬甸自獨立以來，即保證採取積極中立、不與任何集團結盟、盡己力促進世界和平、充分支持聯合國的目標及充分積極地對聯合國的工作給予合作、盡己力採取各種措施來促進與鄰邦的密切友好敦睦關係等的政策」¹⁵。

在一九四八到一九六二年的憲政時期，緬甸雖在一九四九、一九五〇年與我國退駐緬北的國軍發生衝突，一九五三～五六年與中共發生邊境戰鬪，但緬甸在中立不結盟政策之下，其主要目標不是防衛邊境對抗侵略者，而是在對抗緬共和少數民族叛軍，孤立或斷絕叛軍與外國支持者之間的關係，避免與印度、中共、寮國和泰國發生直接戰爭。緬甸了解美、蘇和中共在一九五〇年代已成爲東南亞地區的角色逐者，緬甸若要堅守中立主義，就必須避免與任何一個強權國家結盟。但這種政策並未阻止緬甸參加旨

註¹³ *Ibid.*, p. 219.

註¹⁴ *Ibid.*, p. 227.

註¹⁵ *Ibid.*, p. 217.

在降低緊張的國際會議，如緬甸在一九五四年成爲「可倫坡國家」(Colombo Powers)集團之一^⑥，這次會議決定在一九五五年召開萬隆會議；緬甸在一九六三年成爲「核子禁試條約」(Nuclear Test Ban Treaty)之簽字國。

緬甸軍人政權在一九六〇年代初所採取的外交政策，如其前任文人政府一樣，既不加入共黨集團也不加入資本主義國家集團。他們是強烈的沙文主義者或孤立主義者，批評以前的文人政府過於親近西方，遂採取鎖國政策，關閉與西方國家的資訊和教育交流，終止外國私人援助，甚至對外來侵犯採取「忍讓」態度。例如，一九六七年七月，中共的「文化大革命」浪潮波及仰光，引起緬甸人與華人之間的種族衝突，導致緬甸與中共中斷關係，雙方召回大使，中共停止一九六一年貸款所展開的工程，並在傳播媒體上抨擊緬甸。至一九七〇年，在巴基斯坦之斡旋及尼溫之公開道歉下^⑦，雙方關係又行恢復。緬政府釋放一九六七年暴動中被捕的華人，重派駐中共大使，從一九七一年十月開始恢復執行「中(共)緬經技合作協定」。此外，緬政府對於中共援助緬共亦持「忍讓」態度，緬甸政府只向中共表示不滿，但未因此事而中斷關係。

一九六七年，東南亞五個非共國家菲律賓、泰國、馬來亞西、新加坡和印尼籌組「東南亞國家協會」時，緬甸拒絕加入，理由是反對外國軍隊駐留在「東協」國家內。緬甸領袖認爲國家應有遵守聯合國憲章的義務，國家的安全應藉與所有國家友好及不與任何國家結盟的方式來維持。緬甸對於「東協」國家和印支集團是持等距政策的，甚至提供雙方會談場所，扮演和事佬的角色。

從以上的說明可知，緬甸並不是從獨立後即走中立路線，而是鑒於強權國家罔顧像緬甸這樣小國的意見、地理形勢夾於大國之間，以及基於本身的反戰情感和安全需要，才逐漸採行中立主義外交政策，並進而在尼溫的一黨專政統治下走入孤立的鎖國政策。

四、八〇年代的基本外交政策

自一九七〇年代中期以來，東南亞情勢發生了劇烈的變化。印支三邦相繼赤化，越南扶植橫山林政權，驅逐赤棉波布的勢力

^⑥ *Ibid.*, p. 255, footnote. 「可倫坡國家集團」是一九五四年春在可倫坡召開的會議，有緬甸、錫蘭、印度、印尼和巴基斯坦五國參加，其目的有二，一是在抵銷美國國務卿杜勒斯 (Dulles) 所提出的成立一個東南亞組織以聯合對抗越盟的主張；二是在警告北平，其在一九五四年進一步鎮壓西藏是不受南亞國家之歡迎的。

^⑦ Steven Warshaw, *Southeast Asia Emerges, The Diablo, California, 1975*, p. 120.

，以及中共與越南、越南與泰國發生邊境戰爭。這種變動的局勢，似乎已對緬甸發生些微的影響，惟尚未致於撼動其傳統的中立主義外交政策。

一九七九年十月，尼溫在國民議會上發表外交政策的看法：「緬甸將繼續執行其獨立和積極的外交政策，加強與所有國家的友好關係，遵守聯合國憲章及和平、互相尊重的普遍原則」^⑭。在一九八一年八月舉行的第四屆「緬甸社會主義計畫黨」大會上重申緬甸的外交政策，他說：「緬甸將繼續遵循獨立和積極的外交政策，以符合國際關係的基本原則。緬甸將擴大與所有國家的友誼，特別是鄰邦。緬甸將把聯合國視為解決全球問題的最適合場所，將繼續為此一世界組織之一員，並以緬甸國家利益為前提來促進世界和平。」又說：「緬甸小心避免權力集團的結盟，嚴守中立的外交政策，也希望獲取進一步的尊重」^⑮。

繼尼溫之後擔任總統的山友將軍，也持同樣一貫的中立外交政策。他在一九八三年九月初訪問布達佩斯時，曾強調：「我們尋求與所有國家建立友好關係，而不管其經濟、社會和政治制度與我們不同，我們期望其他國家與我國共同遵守這些原則」^⑯。

在某些事例上，緬甸是相當能貫徹其中立主義的外交政策，如一九七五年五月，緬甸同時與南北韓建交，惟在政治上較親近北韓，在經濟上較親近南韓；一九七九年，宣佈退出不結盟運動；對一九八三年九月一日蘇聯軍機擊落韓航空客機事件保持沈默態度。其中以退出不結盟運動一事，最引人興趣，因為緬甸一向標榜中立不結盟，加入不結盟運動乃屬自然，那何至於要退出呢？緬甸是不結盟運動的創始國之一，自一九六一年九月在貝爾格來德舉行第一次會議以來，緬甸一直致力於該組織的工作。但自一九七三年在阿爾及爾及一九七六年可倫坡舉行的高峰會議以來，緬甸已注意到該組織已逐漸變質，而且偏向蘇聯集團一邊。在一九七九年於哈瓦那舉行的不結盟運動高峰會議上，緬甸代表敏特蒙 (Myint Maung) 坦率指出，某些會員國利用不結盟運動遂行自己的「計畫」，如果該運動還一直意見分歧、組織渙散，則不如將之解散。緬甸代表同時提出緊急動議，要求成立起草委員會來界定該運動原先所持的不可抵觸的原則、入會資格和規例、主要機關的功能、權力和工作程序，但在會議結束時，緬甸的動議一直未被提出討論，結果，緬甸宣佈退出該一組織^⑰。

儘管如此，緬甸還是堅持走獨立「積極的」外交政策，與所有國家維持友好關係，遵守聯合國憲章的原則，及和平與相互尊重的普遍原則。緬甸同時與中共和越南維持友好關係，黃華「外長」在一九七九年十一月、范文同總理在一九八〇年四月分別訪

註⑭ "Burma stands alone," *Asiaweek*, October 19, 1979, p. 30.

註⑮ "Burma quietly gets new leader," *South China Morning Post*, November 13, 1981.

註⑯ *Asia 1984 Yearbook*, Far Eastern Economic Review published, 1984, pp. 136-141.

註⑰ 見香港《星島日報》，一九七九年九月三十日。

問緬甸。對莫斯科奧林匹克運動會，緬甸只派象徵性的三人代表隊，以免令蘇聯感到不快。緬甸也提供泰越解決高棉問題的會談場所，但緬甸的立場還是主張越南從高棉撤軍。山友總統在一九八四年十月底訪問中共時，向趙紫陽表示：「外國軍隊必須撤出高棉，高棉人民應當擁有自決權利，並選出自己的政府」。同樣地，他對阿富汗事件，也表示外國軍隊必須停止干預阿富汗^②。

然而，很奇怪的，緬甸雖標榜要採取「積極的」中立外交政策，可是在實際的作為上却是「消極的」。譬如，緬政府強調佛教及傳統道德，排除外國的影響，限制觀光客入境天數（只有七天），禁止學生與外國人接觸^③。最重要的是限制外資與技術的輸入。此乃係緬甸政府因過度擔心外國滲透和支配其經濟命脈而採取閉關自守政策所致。在一九七六年，緬政府曾表示願意在缺乏技術或基本設備的領域，與外國公私企業合作，還建議將在個案基礎上考慮私人投資建議，但它並沒有草擬任何投資法，也沒有對優惠政策、特許稅款或其他激勵措施作出決定^④。

尼溫實施緬甸式社會主義道路三十二年來，並沒有搞好緬甸的經濟。她仍是全世界最貧窮國家之一，一九八二年統計其年平均國民所得只有一八一美元。在八〇年代全球經濟衰退之際，緬甸經濟也受到影響，石油的生產和出口減弱，尋求新途徑去償付國家債務的壓力已經增加。外債已由一九七五年的三億美元增加到一九八一年的十七億美元。為解決經濟問題，緬甸對於與外國聯合投資的政策，在一九八二年做了一次突破性的修正。一九八二年，緬甸在「互利經濟合作」之名稱下與日本簽訂離岸石油探勘協定；在日本國家石油公司領導下由十一家日本公司組成的財團和緬甸國家石油公司（Myanna）進行合作。值得注意的，東京銀行（Bank of Tokyo）是唯一在仰光有分行的外國銀行^⑤。第二個案例是與西德的「費列茲·華納」（Fritz Werner）公司進行合作，在緬甸生產機器和有關的零件。該公司將優先雇用本地人，而在售價和質量與外國原料相同時，也要優先採用本地原料。這個企業將給緬甸人帶來就業和受訓機會^⑥。第三個案例，是緬甸與美國打破十五年來的隔閡。一九八〇年八月，美國重

註② 新加坡〔聯合早報〕，一九八四年十一月一日，第三十一頁。

註③ Denis D. Gray, "Burma has no intention of ending self-isolation," *China News*, 1983, January 29; Rodney Tasker, "Going it alone," *Far Eastern Economic Review*, Vol. 121, No. 28, July 14, 1983, pp. 25-26. 據稱尼溫本人甚為仇外，其原因：他在戰前就讀仰光大學時曾受到一位德國教師的苦頭：二次大戰期間，他參加緬甸獨立軍（Burma Independence Army）時，對日軍感到失望，戰後，他認為英國對緬甸的援助十分有限而且不太熱心。

註④ 新加坡〔聯合早報〕，一九八三年十月二十三日，第二十三頁。

註⑤ Rodney Tasker, *op. cit.*

註⑥ 香港〔明報〕，一九八四年十月十七日。

新恢復援緬行動，「國際發展機構」(Agency for International Development) 援助緬甸五百萬美元，做為基礎健康計畫之用；一九八一年又提供三百萬美元的援助；一九八三年，美國提供八百六十萬美元協助緬甸購買肥料、製作玉米和油菜種籽的設備；八月，再提供五百一十萬美元協助擴充醫療設備^②。美國太平洋艦隊司令勞勃隆恩(Robert Long)和助理國務卿霍爾里奇(John Holdridge)也在一九八二年訪問緬甸，顯示緬美關係已在改善之中^③。如果緬甸的經濟沒有好轉，而與外國聯合投資的效果還不錯，則很可能在今後會採取較為開放的政策，及充分地反應出所謂的「積極的」中立外交政策的實質意義。

五、中立主義與平衡外交

自一九七三年後，緬甸外交政策的顯著特徵是放鬆其傳統的孤立立場，而「局部地」參與區域和國際事務。此一改變，乃是受到東南亞多元權力關係益趨複雜化之影響。北越的勝利，美國的退出印支，美蘇的和解，中(共)蘇鬭爭的激化及蘇聯在越南之影響力增加，都改變了緬甸對外關係的看法。在此情勢下，緬甸比以前更關注區域情勢所帶給她的安全威脅的問題。她了解來自中共和蘇聯的潛在威脅，所以特別關切要維持與二個共黨巨頭之間的平衡關係。

緬甸在一九四九年十二月十八日承認中共，是第一個承認中共的非共國家。一九五一年十二月九日，中共派第一個文化代表團訪緬，以後雙方人員交流頻繁。周恩來在一九五四年六月二十八日訪緬，與宇努發表聯合公報，支持中共和印度在一九五四年六月二十八日發表的「和平共處五原則」——即互相尊重領土主權、互不侵犯、互不干涉內政、平等互利、和平共處。一九六〇年一月二十四~二十九日，尼溫總理、外長張東安(U Chan Tun Aung)、副參謀長丁比(Brigadier Tin Pe)訪問中共，結果簽訂「中(共)緬友好互不侵犯十年條約」及兩國邊境協定。據該邊境協定第四條規定，當中(共)緬邊境條約生效時，邊境協定即告失效。雙方將設立聯合委員會定期在兩國首都協商邊境問題之解決。一九六一年一月四日，雙方簽訂「中(共)緬邊境條約」及「中(共)緬經濟技術合作協定」。中共提供緬甸八千四百萬美元免息貸款及設備和技術服務，並擴大雙方的貿易。雙方並同意封閉邊境，不得自由進出雙方的邊境，以阻絕大量華人非法進入緬境及退駐緬北的國軍攻擊中國大陸邊境村莊^④。惟從一九六二年後，有許多暗流影響到緬甸與中共的關係。一九六三年，革命委員會決定國有化所有在緬境的外國資產，其

註② 見Asia 1981, 1982, 1984, Yearbook, Far Eastern Economic Review published, 1981, pp. 116-117; 1982, pp. 122-125; 1984, pp. 136-141.

註③ Asia 1983 Yearbook, pp. 122-126.

註④ Steven Warshaw, Southeast Asia Emerges, The Diablo, California, 1975, p. 120; Frank N. Trager, op. cit., p. 240.

目標不僅在對抗緬境內的華人，也在對抗英人和印度人。在國有化行動後，中共在緬甸的宣傳機器陷入困境。例如有二家由華人和北平控制的銀行收歸國營後，削減了中共對華人社會的影響力。在緬境的華文學校，亦受國有化政策之影響。一九六三年，在緬境有二五九所華文學校，三九、〇〇〇名學生。而其中有一八三所學校和二二、〇〇〇名學生是親中共^②。革命委員會下令這些學校教授政府頒訂的課程，而不能繼續教授馬列主義和毛澤東著作。一九六五年十二月，緬甸政府進一步下令禁止發行私人所有的外文報紙（英文除外），包括華文報紙在內。這些措施雖激怒了中共，但中共在開始時是持忍耐態度，因為緬甸政府之作法是指對所有外國人，而不只是華人，以及中共期望緬甸做為抗拒蘇修和美帝之力量^③。

至一九六七年七月，中共「文化大革命」的狂飈吹襲到仰光，某一華校的華人學生拒絕聽從緬甸教師要求他們除下胸前毛澤東徽章的命令，以致發生街頭暴力衝突。中共與緬甸雙方召回大使，藉一九六一年貸款所展開的工程，也停頓下來，中共電臺開始猛烈抨擊緬甸領袖^④。但雙方未斷交，一九六七年後，由代辦處理大使館事務。

在成立革命政府初期，緬甸亦與蘇聯和其他社會主義國家保持友好關係。一九六二年七月，蘇聯副總理米高揚（A. Mikoyan）訪問緬甸，及協助緬甸設立肥料廠。八月，雙方簽訂經濟合作協定，蘇聯提供三百五十萬盧布的長期貸款，用以建設基特—曼克—唐恩（Kyet-Mank-Taung）水閘。次年初，俄派十二名技術人員抵緬甸協助修建水閘的工程。此外，雙方也在教育上合作，在緬甸大學教授俄語，緬甸的作家和教育人員也訪俄，仰光的技術學院獲俄國贈送五千冊工程書籍。一九六五—六六年，蘇聯官員亦相繼訪緬，及在仰光舉行商展^⑤。

自緬甸在一九五四年拒絕加入「東南亞公約組織」（SEATO）後，緬甸與美國之間出現緊張關係。但在一九五八年美國對緬甸提供軍援後，雙方關係又見熱絡。一九六三年，緬甸向美國購買噴射教練機、卡車和步兵武器。一九六二年八月，緬甸與美國的「國際發展機構」簽訂貸款協定，美國提供四十六萬美元建設文藝學院第二期工程的經費，以十八萬六千美元供修建碧古（Pegu）到碧玉（Pyu）的高速公路之用^⑥。

註② D. P. Murry, "Chinese Education in Southeast Asia," *China Quarterly*, October-December, 1964, pp. 67-95.

註③ Kalyani Bandyopadhyaya, *Burma and Indonesia: Comparative Political Economy and Foreign Policy*, Humanities Press Inc., U. S. A. 1983, p. 171.

註④ 「中國和緬甸關係改善」，新加坡〔聯合早報〕，一九八四年九月十六日，第三十五頁。

註⑤ Kalyani Bandyopadhyaya, *op. cit.*, pp. 168-169.

註⑥ *Ibid.*, p. 169.

緬甸特別小心不與美、蘇、中共結盟。她進入美蘇和解之軌途中，在一九六三年簽訂核子禁試條約，但對美國干涉越南的問題，則完全持中立態度。中共則希望緬甸站在中共一邊，譴責美國對越南的行動。一九六六年四月，劉少奇和周恩來訪問緬甸，與尼溫會談，希望緬甸加入中共陣營，攻擊美國侵略越南，但尼溫加以拒絕。當緬甸與中共關係惡化時，美蘇變成緬甸的戰略盟友。一九六六年九月，尼溫訪美，簽訂新約以取代剛到期的為期十年的軍售協定，美國供應武器和裝備給緬甸。同樣地。緬甸亦與蘇聯加強接觸，一九六七年，雙方簽訂文化交流計畫協定。在緬甸和中共關係破裂後一個月，柯錫金總理致函尼溫，向其保證蘇聯支持緬甸⁵⁵。

至一九七〇年，緬甸在盱衡國內外情勢後，重新恢復與中共的友好關係，當時考慮的因素是不願「文革」後新興的左派勢力繼續影響緬甸境內的華人社會和緬共，而造成內部的不安。一九七〇年十一月，緬甸駐中共大使宇申盟(U Thein Maung)在經過三年後重回北平。一九七一年三月，中共大使陳兆元(Chen Chao-Yuan)抵達仰光。在一九六七年暫時中止的一九六一年一月簽訂的「中(共)緬經技合作協定」，亦於一九七一年十月恢復執行。一九七一年八月六、十二日，尼溫訪問中共，並會見毛澤東。

在一九七〇年代初，緬甸外交政策之所以對中共忍讓，乃是欲避免受到中共在政治、經濟和文化上的侵襲。就緬甸之看法，中共對東南亞，特別是對緬甸具有威脅性。中共經常支持白旗緬共，叛軍活動主要集中在伊洛瓦底江三角洲和巴古耀馬(Pagu Yoma)地區。緬甸政府認為若能與中共維持友好關係，則可以使中共減少對緬共的支持。為恢復與中共的友好關係，緬甸政府甚至在一九七〇年三月二十八日讓緬共占領中緬邊境的基歐克(Kyokok)小鎮。緬甸官方新聞說，「緬政府軍之失敗，乃因為恐懼破壞國際習慣及破壞中(共)緬關係」⁵⁶。

緬甸也希望藉與中共的貿易來改善緬甸的經濟。緬甸依一九六一年「中(共)緬經技合作協定」，在八千四百萬美元中使用了五千六百七十萬美元的十年免息貸款。一九七〇、七一年，緬甸從中共進口總額為五千七百四十萬緬幣，一九七一、七二年增至六千一百五十萬緬幣，一九七二、七三年又增至七千八百八十萬緬幣。由緬甸出口到中共的，一九七〇、七一年為三百四十萬緬幣，一九七一、七二年增至五百五十萬緬幣，一九七二、七三年，又躍升至五千六百七十萬緬幣⁵⁷。一九七九年七月，緬甸總理蒙蒙卡(U Maung Maung Kha)訪問中共，簽經技合作協定，中共提供約一億人民幣貸款給緬甸。一九八二年二月二十四

⁵⁵ *Ibid.*, p. 172.

⁵⁶ *Asia 1971 Yearbook, Far Eastern Economic Review* published, 1971, p. 107.

⁵⁷ Kalyani Bandyopadhyaya, *op. cit.*, p. 177.

日，中共又提供五千六百萬美元免息貸款，以建築一條連貫仰光和西利安（Sri Lanka）之間的鐵橋。這項貸款規定在二十三年內償還，展延期限則長達十三年。但一九八二—八三年度的雙邊貿易額只有二千五百萬美元，其中由中共輸緬者有二百四十萬美元，而從緬甸進口者只有一百萬美元，緬甸處於貿易不利之地位^③。一九八四年，中共援助緬甸在中緬甸的普羅馬（Proma）市建一座緬甸最大的紡織廠，及在仰光市附近設一座碾米廠^④。

緬甸總統山友在一九八四年十月二十八日率代表團訪問中共，會見「國家主席」李先念。在這次訪問之前，鄧小平表示準備採取改善雙方關係的主動，決定雙方「政府與政府」間的關係應比中共與緬共兩黨關係更優先加以處理^⑤。中共對東南亞其他共黨只提供道義支持，但對緬共却提供物資支持，最主要原因是中共對蘇聯在印度和孟加拉的影響力深具顧忌，故希望在緬甸境內維持一定程度的勢力，以控制邊界情勢，並維持一個緩衝地區。

儘管緬甸在近十數年來屢獲中共的經技援助與安全支持和保證，但緬甸對中共一直是持著懷疑的態度，最典型的心態是前「反法西斯人民自由聯盟」秘書考尼恩（U Kyaw Nyein）在一九五一年三月三十日所說的話：「小國常不信任大國，特別是對那些鄰近的大國。過去數年，每一位緬甸人都不信任中國，無論是毛統治下的或蔣統治下的中國。他們也不信任印度；基於該原因，他們也不信任蘇聯，甚至美國。我們不認為中國是一個威脅，但我們認為有一天中共可能會侵略我們。這個看法不僅我們是如此，我們的鄰邦也有跟我們一樣患難與共之感。我們與印度、巴基斯坦、印尼有密切關係，而且正試著找出在我們的世界裏和平共存的方式。我們不想刺激中共，但假如她侵略我們，我相信我國人民的國民精神將奮起堅決對抗中共。我們不要共黨蘇聯或共黨中國，但由於我們是小國，所以我們必須尋找各種方法避免捲入權力集團」^⑥。從這一段話，我們可以了解，緬甸的中立主義外交政策，實質上即是與中共、美、蘇等強權保持平衡關係。

六、結 論

緬甸是一九四八年脫離英國而獨立的，在爭取強國之支持而未獲結果之後，於一九四九年底開始走中立主義的外交路線。一

註^③ 見香港《明報》，一九八四年六月十七日，第四頁；十月三十一日，第三頁。

註^④ Rodney Tasker, "Old comrade restored," *Far Eastern Economic Review*, Vol. 126, No. 4, 1 November, 1984, pp. 32-33.

註^⑤ 「中國和緬甸關係改善」，新加坡《聯合早報》，一九八四年九月十六日，第三十五頁。

註^⑥ 引自 Frank N. Trager, *op. cit.*, pp. 231-232.

九六二年，尼溫將軍奪取政權後，緬甸更進一步在世界舞臺上退隱。緬甸雖然還是聯合國會員國，却不同其他國家來往，以免捲入東西方集團的鬭爭漩渦裏。一九七九年，緬甸還因為古巴總統卡斯楚企圖在哈瓦那召開的不結盟運動高峯會議上把這個組織變成偏袒蘇聯的集團，而宣佈退出該一組織。

在區域問題上，緬甸儘量與周邊國家維持善鄰關係，以保障邊境的安全。對於高棉問題，從一九七七年尼溫訪問民主高棉到一九八〇年止，緬甸一直是支持波布政權。一九八〇年九月二十九日緬甸外長雷蒙(Lay Maung)在第三十五屆聯大會議上發表對高棉和阿富汗問題的看法，他說：「緬甸的堅定政策是，不能原諒外國以武力干涉獨立主權國家的內政，以引起該國政府之改變……。緬甸代表希望，高棉和阿富汗兩國的條件會及時成熟，使得基於國際承認的尊重主權、領土完整和國家獨立的原則，可以找到政治解決的方法。我們強烈地相信這些原則構成執行國家間友好關係的光榮基礎。我們希望看到恢復高棉和阿富汗民族的統一及兩國情況的好轉，使他們能決定自己的命運，免除外來的干涉和壓力」^②。基此原則，緬甸有意成爲印支問題的調人，如在一九八〇年九月，緬甸外長訪問寮國和泰國，泰總理普瑞姆訪問仰光；十一月二十八日，越南特使丁胡連(Dinh Nho Liem)亦訪問仰光。但在一九八一年十月十三日，聯大投票表決高棉代表權問題時，緬甸代表竟然缺席，顯示緬甸避免公開支持「東協」和中共的立場，同時也不支持蘇聯和越南。

在動盪的東南亞情勢下，緬甸已成功地維持其國家的獨立和安全，同時以接受外國援助來彌補其落後的經濟，這都是其從一九五〇年代以來所採取的中立外交政策之結果。但這種中立外交政策往往流於消極，而偏向孤立主義。至一九八二年，緬甸始修正這種消極孤立的外交政策，局部開放與日本和西德進行聯合投資計畫的政策，這些跡象顯示緬甸的外交政策正在轉變之中。

註② Aung Kin, "Burma in 1980: pouring balm on sore spots," in Kernal S. Sardhu, et. al., (eds), *Southeast Asian Affairs 1981*, Institute of Southeast Asian Studies, Heinemann Educational Books (Asia) Ltd., 1981, pp. 103-125, at p.122.