

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 緬甸軍政府之對外關係

Burma's Foreign Relations, 1988~1997

doi:10.30390/ISC.199710_36(10).0005

問題與研究, 36(10), 1997

Issues & Studies, 36(10), 1997

作者/Author：莫大華(Tah-Hwa Moh)

頁數/Page：69-84

出版日期/Publication Date：1997/10

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.199710_36\(10\).0005](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199710_36(10).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



緬甸軍政府之對外關係

莫大華

(政治作戰學校政治研究所博士班研究生)

摘要

緬甸軍方於一九八八年九月十八日成立「國家法律與秩序恢復委員會」的軍事執政團，全面控管緬甸的國家發展，一九九三年一月九日起，就進行制憲工作，為軍方的權位進行合法化的工作；更重要的是希望獲得國際社會的承認，然而卻遭到以美國為首的西方國家的制裁與孤立；一九九七年七月二十三日，緬甸加入東協，這代表著軍政府成功地突破了外交困境。本文主旨在說明美國對緬甸的制裁孤立政策，以及緬甸鄰近國家（中共、東協、印度、日本）因其本國利益或區域穩定之考量而對緬甸採取不同的政策，藉以呈現美國在此議題上的無奈，並評述緬甸在國際社會的可能發展。

關鍵詞：緬甸、東協、SLORC（國家法律與秩序恢復委員會）、翁山蘇姬

* * *

壹、前言

緬甸軍方對於該國的國家發展，自始就扮演著重大的角色，^①特別是軍方在一九八八年出兵干預緬甸民主化過程，甚至也將緬甸國名 Union of Burma 改為 Union of Myanmar，^②以彰顯民族主義；並在九月十八日成立「國家法律與秩序恢復委員會」

註① Jon A. Wiant and David I. Steinberg, "Burma: The Military and National Development," in J. Soedjati Djwandono and Tong Mun Cheong, eds., *Soldiers and Stability in Southeast Asia* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1988), pp. 293~321; Moshe Lissak, *Military Roles in Modernization: Civil-Military Relations in Thailand and Burma* (Beverly Hills: Sage Publications, 1976); David I. Steinberg, *Burma's Road Toward Development: Growth and Ideology under Military Rule* (Boulder: Westview Press, 1981).

註② 其實這兩個英文字都是西方國家所用，並不能符合緬甸當地的發音，文字使用應是 Myanmar，發音則是 Bamah。參閱 Mya Maung, *The Burma Road to Poverty* (New York: Praeger Publishers, 1991), pp. xvii~xviii.

(State Law and Order Restoration Council, SLORC) 的軍事執政團，全面控管緬甸的國家發展，SLORC更拒絕承認一九九〇年五月二十七日的選舉結果，並軟禁反對黨——「國家民主聯盟」(National League for Democracy, NLD) 領袖翁山蘇姬(Daw Aung San Suu Kyi)，並逮捕其他重要幹部，^③因而造成以美國為首的西方國家對緬甸發動各種制裁，尤其一九九一年諾貝爾和平獎(Nobel Peace Prize) 頒給翁山蘇姬，更是給予SLORC難堪；SLORC從一九九三年一月九日起，就召開國家議會(National Convention) 進行制憲工作，為軍方的權位進行合法化的工作。^④也為了改善SLORC的國際形象及推動制憲工作，SLORC在一九九五年釋放翁山蘇姬，但仍嚴密監管她的行動，她藉由向SLORC施壓而希望能和SLORC展開對話，她在其家中進行週末民主演講，而引發SLORC激烈反應，引起國際社會關注。

以美國為首的西方民主國家，以SLORC違反人權為名，對緬甸進行經貿制裁與武器禁運，以迫使SLORC改善其獨裁統治。然而，此種方式，卻未能達成目的，反而遭致鄰近國家的抵制，如「東南亞國家協會」(東協, Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)、日本、印度及中共，使得SLORC突破西方國家的孤立而能獲致相當的國家發展，從一九八八年至今，除了前幾年以外，緬甸經濟都有相當成長。^⑤除此之外，緬甸加入東協一事，更是西方國家(美國)的重大挫敗。

本文主旨在說明美國對SLORC的制裁孤立政策，以及緬甸鄰近國家(中共、ASEAN、印度、日本)因其本國利益或區域穩定之考量而對SLORC採取不同的政策，藉以呈現美國在此議題上的無奈，並評述SLORC在國際社會的可能發展。

貳、翁山蘇姬的關鍵作用

翁山蘇姬的父親翁山(Aung San)是領導緬甸脫離英國統治獨立運動的領袖，不幸在緬甸獨立之前(一九四七年)，就遭人暗殺身亡，他被緬甸人民尊稱為國父。美國學者Josef Silverstein就認為翁山蘇姬成名的原因，除了她是國家英雄的女兒之外，也因為她是個受教育的知識分子而且旅遊廣泛，能領導反對運動。^⑥也因此使得她在SLORC對內與對外的關係上，扮演了關鍵的作用。美國助理副國務卿Tom Hubbard就說：「美國將視翁山蘇姬為判斷緬甸政治和解的基準，因此，與她接觸(access)是很重要的。」^⑦

註③ 羅石圓，「緬甸之民主前途」，問題與研究，第三十一卷第五期，民國八十一年五月，頁六四～七二。

註④ 有關SLORC制憲過程可參閱Janelle M. Diller, "Constitutional Reform in a Repressive State: the Case of Burma," *Asian Survey*, Vol. 33, No. 4 (April 1993), pp. 393~407.

註⑤ James F. Guyot, "Burma in 1996," *Asian Survey*, Vol. 37, No. 2 (February 1997), p. 188.

註⑥ Josef Silverstein, "Aung San Suu Kyi: Is She Burma's Woman of Destiny?" *Asian Survey*, Vol. 30, No. 10 (October 1990), pp. 1010~1011.

註⑦ Thomas C. Hubbard, "U. S. Policy Review Toward Burma," *U. S. Department of State Dispatch*, Vol. 5, No. 52 (December 1994), p. 861.

翁山蘇姬一九四五年出生於仰光，一九六〇年隨母赴印度求學，她深深感受到印度聖雄甘地（Mahatma Gandhi）的非暴力反抗原則；後轉英國牛津大學（一九六四～一九六七年），一九七二年與英國學者（Michael Aris）結婚，後到紐約聯合國祕書處任職，又到不丹（Bhutan）和日本訪問研究。一九八八年四月爲了照顧病中的母親而返回緬甸，正逢學生運動^⑧而涉入政治，當時她寫信給軍政府表達希望成立諮詢委員會討論當前情勢，但未得到軍政府回應，反而遭到軍政府限制她的行動，並剝奪她兩個兒子的緬甸國籍；她遊走各地發表演說，領導反軍政府的民主運動，一九八九年四月五日，她險遭軍方派人暗殺，幸賴一位軍官阻擋而逃過一劫；軍方警告人民遠離她，並在她演說結束離開之後，逮捕她當地的工作人員；軍方也攻擊她的人格，暗指她異常的性行爲及爲外國政府工作；指她反對佛教等。^⑨一九八九年九月二十四日，她與其他政治人物組成國家民主聯盟，該聯盟在一九九〇年五月二十七日的選舉，囊括了四八五席中的三九二席，正是選民感激她領導民主反對運動的結果。^⑩

翁山蘇姬認爲緬甸人民追求民主的強烈動機是想要基本人權，是要有保障、有尊嚴的安定生活而免於貧困與恐懼。她從緬甸的傳統文化基石——佛教，來反駁官方對於人權的批評（如貶爲不容於傳統的西洋貨、緬甸人不適宜享有民主等），她認爲追求緬甸的民主是人民的鬥爭，是爲了爭取成爲世界共同體的自由平等成員，享受有意義的美好生活；作爲人堅持不懈努力的一部分，它將證明人的精神能夠超越他本性的缺陷。^⑪

一九九〇年十一月，挪威頒給翁山蘇姬「雷伏托人權獎」（Rafto Prize of Human Rights）；一九九一年翁山蘇姬分別榮獲歐洲共同體所頒的「沙卡洛夫獎」（Sakharov Prize）及瑞典的諾貝爾和平獎，^⑫增加了她在國際社會的知名度，也使SLORC更加難以處理她的抗議活動，必須審慎考量釋放她的問題。

一九九二年四月二十三日，SLORC領導階層改組，由丹瑞（Than Shwe）接替蘇貌（Saw Maung），並宣布進行一連串改革措施（召開制憲會議、釋放部分政治

註^⑧ 一九八八年的學生運動原只是「仰光理工學院」（Rangoon Institute of Technology）兩名學生在三月十二日於Sanda Win茶店，與店主兒子發生爭執所引發的後續事件，直到八月八日，軍方出兵血腥鎮壓，有關此過程可參閱Mya Maung, *The Burma Road to Poverty*, pp. 237~248; David I. Steinberg, "Crisis in Burma," *Current History*, Vol. 88, Issues 537 (April 1989), pp. 185~186.

註^⑨ Josef Silverstein, "Aung San Suu Kyi: Is She Burma's Woman of Destiny?" *op. cit.*, p. 1014; 一九九七年七月，SLORC更出版了一本書，指她爲賺美金而充當民主秀的傀儡，成爲國際新殖民主義者的幫手，段津安，「翁山蘇姬何去何從？」，中央日報，民國八十六年八月十四日，版十九。

註^⑩ Bertil Lintner, "Reward for Resistance," *Far Eastern Economic Review*, October 24, 1991, pp. 10~11.

註^⑪ 張欲譯，「人權與緬甸」，民主中國，第十五期，一九九三年五月，頁四四～四六。有關翁山蘇姬的政治觀點可參閱Josef Silverstein, "The Idea of Freedom in Burma and the Political Thought of Daw Aung San Suu Kyi," *Pacific Affairs*, Vol. 69, No. 2 (Summer 1996), pp. 211~228; 以及翁山蘇姬著，黃梅峰譯，翁山蘇姬（台北：時報文化，民國八十五年八月）。

註^⑫ David I. Steinberg, "Myanmar in 1991," *Asian Survey*, Vol. 32, No. 2 (February 1992), p. 152.

犯、重開大學等)，其中包括允許翁山蘇姬與其家人會面，然而，翁山蘇姬在與其先生會面之後，仍不相信 SLORC 的改革會是根本改革，但仍願意給予 SLORC 時間。^⑭

一九九四年十月二十四日，SLORC 主席丹瑞會見翁山蘇姬，商討有關釋放她的條件，這場會面據信是緬甸高僧 U Rewata Dhamma 促成的結果，同時，會面的前兩個月，泰國總理 Chuan Leekpai 也告訴來訪的緬甸外長翁喬（Ohn Gyaw），翁山蘇姬是解決緬甸政治與經濟問題的關鍵。^⑮

一九九五年七月十五日，SLORC 在前軍事強人尼溫（Ne Win）介入與外國壓力之下，加上多年鎮壓反對勢力而來的自信，遂釋放翁山蘇姬；翁山蘇姬也開始向 SLORC 施壓，以迫使 SLORC 同意與 NLD 展開對話。她在家前面進行每週末的演說，但 SLORC 並不理會她；十月九日，翁山蘇姬重新恢復 NLD 祕書長職位，這被 SLORC 視為是挑釁的舉動，SLORC 的選舉委員會必須決定是否承認她的職位；^⑯此外，她宣布 NLD 從十一月二十八日起退出制憲會議，以表明人民抵制、不支持 SLORC。一時謠言四起，傳說 SLORC 又將逮捕翁山蘇姬及反對人士。SLORC 則是派員監控並發動民間組織支持制憲，NLD 退出制憲會議的策略，也就失敗了。^⑰雙方關係一時緊張起來，幸賴美日兩國採取行動而減緩。^⑱翁山蘇姬也繼續她的週末演說到一九九六年十月，SLORC 早在四月十六日，就已封鎖翁山蘇姬家附近的道路，並逮捕違反規定的人士，以阻止人民前往聽講。^⑲支持翁山蘇姬的人士與反對她的人士，就在她家附近發生打鬥事件；十一月九日，翁山蘇姬的座車也遭到不明人士攻擊，SLORC 發表聲明這一切與政府無關。^⑳

一九九六年七月十八日，緬甸反政府人士經由管道，將翁山蘇姬的錄影帶送到歐洲議會播送，她在影帶中肯切地希望國際社會對緬甸軍政府實施經濟制裁，她也駁斥認為歐洲經濟制裁需要亞洲國家一起配合的理由，她分別說明西方國家與亞洲國家在緬甸投資產業的不同，西方國家投資多是緬甸經濟成長所需的產業，亞洲國家則多是旅館、百貨公司及旅遊相關產業，僅影響少數的特權團體；緬甸的經濟變遷若沒有政

註⑭ SLORC 領導階層改組，除了蘇貌身體健康問題及內部權力鬥爭外，主要仍是希望藉此改善國際社會對其觀點。Josef Silverstein, "Burma in An International Perspective," *Asian Survey*, Vol. 32, No. 10 (October 1992), pp. 951~963.

註⑮ *Asia 1995 Yearbook* (Hong Kong: Far Eastern Economic Review Publishing Company, 1995), p. 94.

註⑯ Anonymity, "Suu Kyi Raises the Stakes," *South East Asia Monitor*, Vol. 6, No. 11 (November 1995), p. 12.

註⑰ Anonymity, "Suu Kyi's Strategy Is Not Working," *South East Asia Monitor*, Vol. 7, No. 1 (January 1996), p. 12.

註⑱ Mary P. Callahan, "Burma in 1995," *Asian Survey*, Vol. 36, No. 2 (February 1996), pp. 158~161.

註⑲ James F. Guyot, "Burma in 1996," *Asian Survey*, Vol. 37, No. 2 (February 1997), p. 191; Anonymity, "Doublethink in Myanmar," *The Economist*, October 5, 1996, p. 25.

註⑳ Anonymity, "Nastier and Nastier," *The Economist*, November 16, pp. 35~36.

治變遷相配合是不可能成功的，因此，國際制裁是必要的。^②

翁山蘇姬也批評東協接納緬甸成爲會員，認爲這並不能爲緬甸帶來民主，但也難以抵擋時勢所趨。^③

叁、相關國家的態度

就 SLORC 以軍隊鎮壓人民、違反人權的情事，相關國家所採取的態度有不同的反應程度與方式，美國是主導國際制裁的國家，東協國家與中共則是支持緬甸的國家；印度則是考量中共與緬甸結合的利害關係，而從譴責緬甸改爲支持；日本則基於傳統的歷史關係與經濟利益而協調國際社會（西方國家）與緬甸的緊張關係，促進緬甸的政治改革。

一、美國的緬甸政策

美國的緬甸政策目標是民主化、人權與反毒，助理副國務卿 Tom Hubbard 就說美國緬甸政策的首要目標是結束現今政權普遍違反人權的情形，並建立反映緬甸人民意志的民主代議政府；第二個目標是結束緬甸的毒品生產與出口。^④

SLORC 奪權之後，美國就延後對緬甸的援助，並停止給予「優惠關稅」，也進行武器禁運，取銷緬甸原先「合作反毒國家」的地位，而否決對緬甸的發展銀行貸款，也遊說其他國家共同制裁、抵制緬甸；^⑤一九九〇年更撤回駐緬甸大使，至今美國並未派駐大使在仰光。^⑥

國會也在「一九九〇年海關暨貿易法」（Customs and Trade Act of 1990）中，要求總統對緬甸實施制裁，否則，總統必須告知國會其理由，但布希總統並未進行制裁，參議院外交委員會遂在一九九一年三月通過決議要求布希實施制裁；一九九三年五月，參院更通過決議要求柯林頓總統尋求各種方法，迫使 SLORC 迅速釋放翁山蘇姬，並將權力移轉給一九九〇年選舉勝利的政黨，並要求聯合國對緬甸進行武器禁運；六月，柯林頓發表聲明將促成這些目標的達成。^⑦

註② Reuters, "Burmese Dissident Urges Western Sanctions to Oust Military," *The New York Times*, July 19, 1996, p. A4.

註③ Anonymity, "Suu Kyi's Steely Calm Stymies the Generals," *World Press Review*, Vol. 43, No. 9 (Sep. 1996), pp. 9~10.

註④ Thomas C. Hubbard, "U. S. Objectives in Burma," *U. S. Department of State Dispatch*, Vol. 5, No. 28 (July 1994), p. 470.

註⑤ David E. Lambertson, "Political Situation in Burma," *Department of State Bulletin*, Vol. 89, I. 2153 (December 1989), pp. 37~38.

註⑥ Thomas C. Hubbard, "U. S. Objectives in Burma," *U. S. Department of State Dispatch*, Vol. 5, No. 28 (July 1994), pp. 470~473.

註⑦ Mya Saw Shin and Tom L. Wilson, *Burma/Myanmar: U. S. Policy at the Crossroads* (Washington D. C.: The National Bureau of Asian Research, 1996), p. 19.

美國的參眾議員曾多次獲准訪問緬甸，一九九四年二月十四日至十五日，美國眾議員 Bill Richardson（現任美國駐聯合國大使）訪問仰光，並會見翁山蘇姬，他極力促成翁山蘇姬和 SLORC 對話，但雙方不太願意會面，因此，美國政府經內部會議後，決定對緬甸採取強硬政策。①一九九四年十一月，助理副國務卿 Tom Hubbard 帶團訪問緬甸，這是從一九八八年以來，美國訪緬的最高層級訪問團，他告訴 SLORC，美國對於緬甸人權與反毒政策有著強大的利益。②一九九五年，Bill Richardson 則在「一九九六年國務院暨所屬單位撥款法」（Department of State and Related Agencies Appropriations Act of 1996）中，增加五十萬美元來支持緬甸民主運動；③一九九五年十二月，聯合國大使歐布萊特（Madeleine Albright，現任國務卿）訪問緬甸，會見翁山蘇姬及 SLORC；④助理國務卿羅德（Winston Lord）也指出，美國的最終目標是一個穩定、民主、尊重國際社會的緬甸；因此，美國對於 SLORC 釋放翁山蘇姬的行動表示歡迎，但仍希望 SLORC 能與翁山蘇姬展開直接對話，美國也仍支持聯合國在緬甸的發展計畫，美國也會和其他國家討論緬甸情勢，美國是不會放鬆完成此目標的努力。⑤國務卿克里斯多夫（Warren Christopher）就利用一九九六年七月的東協擴大部長會議（Post-Ministerial Conference）遊說東協相關國家利用其與緬甸的交往關係，來促成緬甸更爲開放與穩定。⑥

在緬甸的美商公司遂利用遊說來影響美國政府（主要是國會），以避免美國政府訂出嚴格的經濟制裁措施，同時，一些反對緬甸軍政府的活動人士，則利用商品抵制、股東大會來施壓，要求這些美商公司減少在緬甸的投資或作出譴責聲明。⑦一九九六年七月二十五日，參議員 Mitch McConnell 提案對緬甸進行嚴格的經濟制裁，就是禁止美國在緬甸的所有投資，受到最大傷害的是在緬投資的石油商人，後經參議員 William S. Cohen（即現任國防部長）提案修正，折衷爲禁止直接援助、緬甸官員及其眷屬訪美，而且規定若是緬甸軍政府傷害或逮捕政治反對人士，則禁止美國人民或公司投資緬甸；McConnell 參議員宣稱這是美國政府受到 Uncoal 公司（在緬甸的最

註① Susumu Awanohara and Irene Wu, "The Junta Blinks," *Far Eastern Economic Review*, March 3, 1994, p. 26; Susumu Awanohara and Irene Wu, "Hard Line, Soft Target," *Far Eastern Economic Review*, March 31, 1994, p. 31.

註② Mary P. Callahan, "Burma in 1994," *Asian Survey*, Vol. 35, No. 2 (February 1995), p. 207.

註③ Mya Saw Shin and Tom L. Wilson, *op. cit.*, p. 19.

註④ Anonymity, "The Smile Fade," *The Economist*, December 14, 1996, p. 33.

註⑤ Winston Lord, "U. S. Policy Toward Burma," *U. S. Department of State Dispatch*, Vol. 6, No. 30 (July 1995), pp. 584~586.

註⑥ Warren Christopher, "The U. S. and ASEAN: Forging a Common Approach to Common Challenges," *U. S. Department of State Dispatch*, Vol. 7, No. 31 (July 1996), p. 390.

註⑦ Mark Clifford, "Pressure Tactics," *Far Eastern Economic Review*, May 12, 1994, p. 64.

大美商)強烈遊說的結果。③柯林頓總統一九九七年四月,簽署此項法案,決定經濟制裁緬甸。④其實美商早已利用英屬維京島(British Virgin Islands)的免稅優惠,成立控股公司而投資緬甸,規避了美國政府的政策。⑤Uncoal就準備在馬來西亞設立公司來避免政府制裁,並認為制裁會傷害到緬甸人民。⑥

然而,形勢比人強,縱使美國反對緬甸加盟東協,也在一九九七年七月二十七日的「東協區域論壇」(ASEAN Region Forum)會議時敦促ASEAN運用影響力迫使緬甸軍政府與反對派舉行對話,美國也不得不接受事實。出席會議的歐布萊特國務卿也只能說:「既然已做了決定,我們必須堅持合作,促使緬甸走向真正的民主,讓它真正融入這個地區。」⑦她也與緬甸外長翁喬在一九九七年七月二十九日,進行閉門會議。⑧到此,美國的外交抵制算是失敗了。

二、東協的緬甸政策

東協主要是基於區域戰略安全的考量而維持與緬甸的交往,對於SLORC的違反人權狀況,東協認為這是緬甸的內政問題,而且亞洲的民主是不同於歐美國家的民主,遂對於歐美國家的制裁緬甸措施並不配合。關於翁山蘇姬的問題,雖然部分國家(泰國與菲律賓)也表示關切,甚至對SLORC與翁山蘇姬的會面進行施壓,其目的主要是在希望文人進入緬甸政府,以防止中共的勢力過於強大。⑨

一九九一年七月,美國、加拿大、澳洲要求東協在雅加達會議中對緬甸違反人權作出抗議聲明,但東協拒絕這麼做,而是派遣菲律賓外長前往緬甸與SLORC作私下對話討論,但SLORC只承認他是菲律賓代表而非東協的代表。⑩基本上,東協各國的人權狀況也不太好,因此,東協並不同意國際社會的制裁行動,反而以「建設性交往」(constructive engagement)為政策,企圖以此協助促進SLORC改善國內狀況;ASEAN更積極希望將緬甸納為成員,這是因為ASEAN希望將緬甸納進區域內

註③ Carroll J. Doherty, "Senate Passes Foreign Aid Bill After Dispute Over Myanmar," *Congressional Quarterly Weekly Report*, July 27, 1996, pp. 2131~2132; James Finch, "U. S. Sanctions Against Myanmar: Are There Viable Alternatives?" *East Asian Executive Reports*, Vol. 19, No. 2 (February 15, 1997), p. 9, pp. 13~15; Anonymity, "U. S. Sanctions to Have Muted Impact," *South East Monitor*, Vol. 8, No. 6 (June 1997), p. 12.

註④ Steven Erlanger, "Clinton Approve New U. S. Sanctions against Burmese," *New York Times*, April 22, 1997, p. A1

註⑤ John Pilger, "The Betrayal of Burma," *The World Today*, November 1996, p. 277.

註⑥ Anonymity, "Sanctions Hurt People," *Asiaweek*, February 21, 1997, p. 24; Dominic Faulder, "In the Name of Money," *Asiaweek*, May 9, 1997, p. 43.

註⑦ 中央日報,民國八十六年七月二十八日,版十一。

註⑧ 中國時報,民國八十六年七月二十九日,版十。

註⑨ Anonymity, "Junta Bows to Pressure for Dialogue," *South East Asia Monitor*, Vol. 5, No. 11 (November 1994), p. 12.

註⑩ David I. Steinberg, "Myanmar in 1991," *Asian Survey*, Vol. 32, No. 2 (February 1992), p. 151.

的安全體制（尤其 SLORC 積極進行軍事擴張^④），以及 ASEAN 各國在緬甸投資的企業家鼓動所致。^⑤因此，一九九四年七月，緬甸外長翁喬應泰國之邀（非東協邀請）出席「東協外長會議」（ASEAN Ministerial Meeting），這是緬甸軍政府外交的重大突破，他抵達曼谷之後，宣布緬甸政府將會與聯合國祕書長蓋里（Boutros Boutros-Ghali）會談，討論人權等議題，此舉引起許多國家（歐盟、澳洲、加拿大、紐西蘭）重新考慮其緬甸政策。^⑥

一九九五年七月，緬甸在「東協外長會議」中簽署了東協的一九七六年「東南亞友好合作條約」（Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia）；一九九六年七月二十三日，「東協外長會議」正式批准緬甸成為觀察員，緬甸遂參加第三屆「東協區域論壇外長會議」；十二月，SLORC 主席丹瑞參加了東協十國首長在曼谷的非正式會議，討論東南亞非核化議題。^⑦

東協各國也不理會美國一九九七年的經濟制裁措施，反而積極要將緬甸納入東協。馬來西亞總理馬哈地（Mahathir Mohamad）就說：「我們正努力著要將緬甸納進東協」；印尼政府發言人則說：「我們從一開始就相信任何的制裁緬甸的措施，都不會有豐富的成果」；泰國總理也要訪問緬甸，^⑧泰國更與在緬甸的歐美油商合作進行巨大的海岸油管投資計畫，SLORC 更因此受益。^⑨

即使在一九九七年二月十五日首次召開的第一屆「亞歐會議」（Asia-Europe Meeting）中，歐洲國家希望將緬甸問題納入會後聲明宣言，但東協堅持不討論緬甸問題，歐洲國家也只好體諒。^⑩幾經內部多次爭議，東協在一九九七年五月三十一日

註④ SLORC 積極進行軍事擴張的部分原因，甚至是害怕聯合國軍事干預緬甸人權狀況，請參閱 Andrew Selth, "Burma's Military Expansion Program: Plans and Perceptions," *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 26, No. 4 (1996), pp. 466~481.

註⑤ Michael Vatikiotis and Bertil Lintner, "Pariah No More," *Far Eastern Economic Review*, March 3, 1994, p. 27; Rodney Tasker et al., "Fresh Blood," *Far Eastern Economic Review*, July 28, 1994, p. 28.

註⑥ Anonymity, "Constructive Cave-in," *The Economist*, July 30, 1994, p. 31; Editorial, "Come Ye Back to Mandalay," *Far Eastern Economic Review*, August 11, 1994, p. 5; Frank Ching, "Movement on Burma Policy," *Far Eastern Economic Review*, August 25, 1994, p. 29.

註⑦ Mary P. Callahan, "Burma in 1995," *op. cit.*, Vol. 36, No. 2 (February 1996), p. 163; Michael Vatikiotis and Rodney Tasker, "Hang on Tight," *Far Eastern Economic Review*, December 28, 1995 & January 4, 1996, pp. 16~17. 有關此次會議的聯合公報可參閱林文俊譯，「第一屆東協非正式政府首長會議聯合公報」，*東南亞季刊*，第二卷第二期，民國八十六年四月，頁一一〇~一一二。

註⑧ Seth Mydans, "Burmese Sanctions Get Little Backing in Asia," *The New York Times*, April 25, 1997, p. A6.

註⑨ Dominic Faulder, "In the Name of Money," *Asiaweek*, May 9, 1997, pp. 42~48; Anonymity, "Trouble in the Pipeline," *The Economist*, January 18, 1997, p. 31.

註⑩ Murray Hiebert, "Small Talk," *Far Eastern Economic Review*, February 27, 1997, p. 22; *亞洲週刊*，一九九七年二月二十四日~三月二日，頁六〇~六一。

一致決定接納緬甸在一九九七年七月成爲正式會員國。^④一九九七年正是東協成立卅年的一年，緬甸獲准加入東協使得緬甸軍政府獲得重大的外交勝利，突破了歐美國家的外交封鎖與經濟制裁。七月二十三日，緬甸正式成爲東協一員，縱使會前馬來西亞馬哈地總理宣稱，近日來的東南亞地區貨幣波動，是美國富商反對緬甸入會，所採取的報復作爲。^⑤

三、中共的緬甸政策

中共的緬甸政策考量，基本上是以戰略安全爲基礎，將緬甸視爲中共與印度的緩衝國，隨著中共經濟開放而來的龐大力量，經濟貿易利益也成爲中共達成戰略的工具。SLORC 在一九九九年十月，就派遣軍事代表團訪問中國大陸，獲得中共軍備供應的承諾，以及雙方的軍事合作。^⑥一九九一年八月二十日至二十五日，SLORC 主席蘇貌訪問中國大陸，獲得中共九百三十萬美元的無息貸款；^⑦SLORC 祕書長欽紐（Khin Nyunt）中將於一九九四年九月八日至十四日率團訪問中共尋求支持，他們會見了中共高層領導。^⑧

一九九三年二月，中共外長錢其琛訪問緬甸，^⑨中共總理李鵬也於一九九四年十二月二十六日至二十八日，應 SLORC 主席丹瑞之邀訪問緬甸，雙方發表聯合聲明，再度確認「和平共處五項原則」^⑩爲指導雙方關係的基本準則，進一步發展睦鄰友好和互利合作關係，並爲地區的和平、穩定和發展做出積極的貢獻。^⑪李鵬也表示所謂中國（共）要在印度洋發展勢力的報導是捏造的、沒有根據的；緬甸的人權狀況是內政問題，中國（共）不干涉。^⑫一九九五年十二月，中共全國政協主席李瑞環訪問緬甸也再度強調和平共處五原則，也提出「四個相互」（相互尊重、相互學習、相互支持、相互諒解）的睦鄰原則。^⑬中共對於緬甸加入「東協區域論壇」的看法，是抱持著內政問題不應成爲阻礙緬甸參與區域事務的理由，希望歐美國家拋棄意識形態

註④ 東協在菲律賓與泰國堅持下，原預訂是讓緬甸在一九九八年八月加入，但考量戰略利益以及建設性交往而提早入會，*亞洲週刊*，一九九六年十月十四日～十月二十日，頁一四；Anonymity, "Never Mind the Quality," *The Economist*, March 1, 1997, p. 32~33; *Asiaweek*, May 9, 1997, pp. 33~34; *亞洲週刊*，一九九七年六月九日～六月十五日，頁四八～四九。

註⑤ *中國時報*，民國八十六年七月二十四日，版十。

註⑥ Bertil Lintner, "Lock and Load," *Far Eastern Economic Review*, September 13, 1990, p. 28.

註⑦ Bertil Lintner, "SLORC Salvation," *Far Eastern Economic Review*, October 3, 1991, p. 24.

註⑧ *人民日報*（北京），一九九四年九月九、十日，版一。

註⑨ *人民日報*（北京），一九九三年二月二日，版六。

註⑩ 「和平共處五項原則」是中共故總理周恩來在一九五五年於印尼萬隆會議提出，即相互尊重領土主權完整、互不侵犯、互不干涉內政、平等互利、和平共處；緬甸亦是參加萬隆會議的國家。

註⑪ 李鵬總理訪問緬甸，*新華月報*（北京），第六〇三期，一九九五年一月三十日，頁九六～一〇一。

註⑫ *大公報*（香港），一九九四年十二月二十九日，版五。

註⑬ *人民日報*（北京），一九九五年十二月九日，版三；*人民日報*（北京），一九九五年十二月十二日，版一。

而促進區域合作。^⑤

除了雙方高階層領導的互訪外，中共也大量協助緬甸進行基礎建設，尤其在兩國邊境的橋樑建設，甚至緬甸的通訊廣播建設，有些外交官就認為中共已在經濟上、軍事上及政治上控制了緬甸。^⑥雙方的軍事合作關係，特別是中共在孟加拉灣（Bay of Bengal）進行許多軍事建設，引起印度的猜疑與恐懼。^⑦中共企圖藉由孟加拉灣而緊扼印度洋交通要衝，為其遠洋海軍戰略作準備。^⑧分析家相信不僅軍售緬甸，也協助緬甸進行外交與宣傳。^⑨中共的影響力是越來越大，甚至介入緬甸統一的活動，^⑩也是因為中緬關係日漸密切，亞洲鄰近國家（東協、日本、印度）為了區域內的安全考量而不理會歐美國家的制裁孤立措施。

四、印度的緬甸政策

印度的緬甸政策目標是考量緬甸與中共間的戰略關係，^⑪一開始，印度就關切 SLORC 丹瑞將軍於一九八九年十月十八日帶團訪問中共，^⑫原先印度與緬甸的關係相當良好，同是「不結盟運動」（Non-Aligned Movement）的成員國，印度也有緬語播放的電台（All-India Radio），對於 SLORC 的違反人權行動，也不表示意見，但在一九八九年九月，電台播放「緬甸人民之音」（Voice of Burmese People）表達對 SLORC 政權的批評；^⑬一九八九年十一月 Rajiv Gandhi 的國大黨選舉失敗後，就產生重大的改變。印度駐緬甸大使 P. M. S. Malik 在一九九一年十一月十四日向緬甸外長強烈表達要求 SLORC 迅速無條件的釋放翁山蘇姬；國內也有要求降低與緬甸的外交關係層級。^⑭一九九二年二月，緬甸駐印度大使 Wynn Lwin 向印度總統 R. Venkataraman 呈遞到任國書，Venkataraman 總統告訴他說緬甸必須迅速無條件地釋放翁山蘇姬，並將政府權力移交給 NLD；Lwin 大使在印度也遭到冷漠待遇；印度甚

註^⑤ 文匯報（香港），一九九六年七月六日，版 A 七。

註^⑥ 人民日報（北京），一九九〇年六月二日，版四；Bertil Lintner, "Rangoon's Rubicon," *Far Eastern Economic Review*, February 11, 1993, p. 28.

註^⑦ Anonymity, "New Horizons," *The Economist*, January 23, 1993, p. 32~34; Bertil Lintner, "Arms for Eyes," *Far Eastern Economic Review*, December 16, 1993, p. 26.

註^⑧ 青年日報，民國八十三年六月二十九日，版七。

註^⑨ Bertil Lintner, "SLORC Salvation," *Far Eastern Economic Review*, October 3, 1991, p. 25.

註^⑩ Denis D. Gray, "China's Influence Thrusts into Burma," *China News*, April 20, 1995, p. 11; 中央日報，民國八十五年一月二十四日，版十。

註^⑪ Andrew Selth, "Burma and the Strategic Competition Between China and India," *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 19, No. 2, June 1996, pp. 213~230.

註^⑫ Bertil Lintner, "Tugging the Tiger's Tail," *Far Eastern Economic Review*, November 16, 1989, p. 19.

註^⑬ David I. Steinberg, "International Rivalries in Burma," *Asian Survey*, Vol. 30, No. 6 (June 1990), p. 598.

註^⑭ Hamish McDonald, "End of Appeasement," *Far Eastern Economic Review*, November 28, 1991, p. 20.

至反對緬甸參加一九九二年八月在印尼雅加達召開的「不結盟運動會議」，印度新聞媒體一再強調緬甸是中共的衛星國，^⑥但到一九九三年，有了改變。

緬甸外交部祕書長 (director-general) U Aye 於一九九二年八月訪問印度，化解雙方歧見而達成部長間互訪的協議，因此，緬甸也就能在一九九二年九月，重新加入不結盟運動。^⑦印度外長 J. N. Dixit 在一九九三年三月底，低調訪問了緬甸；總理 P. V. Narasimha Rao 決定效法東協的「建設性交往」政策，積極與緬甸進行交往；加上印度東北省份基於貿易利益的遊說，使雙方關係有了改善。雙方首先計畫遣返滯留在印緬邊境難民營的緬甸難民，因而引起難民的恐慌。^⑧一九九四年一月二十日，緬甸副外長 Nyunt Swe 訪問印度，並與印度貿易部長簽訂貿易協定；同時 Lwin 大使也與印度內政部長簽訂合作打擊邊境非法活動之協議。^⑨一九九四年五月，印度陸軍首長 Bipin Chandra Joshi 訪問緬甸，這是印度軍方第一次的訪問。^⑩自此印緬的關係日漸擴展，印度也就對於緬甸的人權問題保持緘默了。

五、日本的緬甸政策

日本的緬甸政策目標是基於二次大戰時期在緬甸所建立的良好關係，企圖以緬甸作為其在東南亞區域發展的立足點，並以經濟利益為主要考量，但隨著 SLORC 與中共關係密切，以及美國的影響而對於緬甸採取兩手策略，一方面呼應美國制裁緬甸的要求，一方面也恢復對緬甸的援助與投資，並在緬甸與美國之間作調解人，協助緬甸進行經濟自由化工作，也對緬甸人權問題表示關切。

緬甸脫離英國統治獨立建國是在日本的協助之下而完成，雖然後來緬甸反過來幫助英國擊敗日本。一九四一年一月「緬甸獨立義勇軍」(Burma Independence Army)在日本皇軍協助下於曼谷成立，並合作擊敗英軍，「緬甸獨立義勇軍」的核心領導——「三十壯士」(Thirty Comrades)更是由日本情報組織「南機關」(Minami Kikan)在中國海南島訓練，「三十壯士」的成員也在緬甸獨立之後，掌控了緬甸的政軍大權。^⑪多數的軍方領導人物，不是接受日本軍事訓練，就是留日入軍校就讀；因而緬甸軍方領導人物在日本有相當良好的上層關係；二次大戰之後，日本與緬甸簽訂和平條約賠款和技術援助經費，加上日本經濟國際化的過程，使日本成為緬甸最大的經援與投資的國家。^⑫

註⑥ Hamish McDonald, "Mutual Benefits," *Far Eastern Economic Review*, February 3, 1994, p. 14.

註⑦ *Asia 1993 Yearbook* (Hong Kong: Far Eastern Economic Review Publishing Company, 1993), p. 93.

註⑧ Rita Manchanda, "Reasons of State," *Far Eastern Economic Review*, May 6, 1993, p. 12.

註⑨ Hamish McDonald, "Mutual Benefits," *Far Eastern Economic Review*, February 3, 1994, p. 14.

註⑩ *Asia 1995 Yearbook* (Hong Kong: Far Eastern Economic Review Publishing Company, 1995), p. 95.

註⑪ Saito Teruko, "Japan's Inconsistent Approach to Burma," *Japan Quarterly*, Vol. 39 (January-March 1992), p. 24.

註⑫ Bertil Lintner, "The Odd Couple," *Far Eastern Economic Review*, July 11, 1991, p. 39; Donald M. Seekins, "Japan's Aid Relations With Military Regimes in Burma, 1962~1991," *Asian Survey*, Vol. 32, No. 3 (March 1992), pp. 246~262.

SLORC 成立的十天之後（一九八八年九月二十八日），日本駐緬甸大使 Tadashi Ohtaka 就告訴 SLORC，日本政府希望其能以民主方式解決國內問題；十二月，他又會見 SLORC，再次表達日本的立場是在舉行民主選舉並組成新政府之後，才會承認該政權；一九八九年一月十三日，日本內閣會議決定暫停經濟援助緬甸；但一月二十五日，十三家重要的公司向政府陳情，希望維持與緬甸的關係，因為他們會喪失利益，日本也會喪失經濟權力；^⑤在一九八九年二月十七日，日本承認了 SLORC 政權，並恢復部分的經濟援助；日本外相解釋其理由是 SLORC 已有效控制政局、SLORC 也表示願意遵守國際法、東協也承認 SLORC。^⑥除此之外，日本急於在二月十七日承認 SLORC，也是要避免緬甸軍政府於裕仁天皇喪禮上席次安排的窘境，即是避免緬甸政府代表坐在巴勒斯坦組織（非國家代表）旁邊。^⑦但日本也表示承認 SLORC 並不意味著支持 SLORC 的政策，緬甸駐日大使也被召喚到日本外交部，告知日本政府希望緬甸能在短期內就國內情勢取得政治協議。^⑧

一九九〇年五月，日本外務省官員 Masaharu Kohno 演講表示：「我們能自動地將軍事統治與鎮壓人權等而視之嗎？我不確定緬甸違反人權的狀況是否如同西方所報導的那麼廣泛，因為緬甸尚未達到民主階段，國家安全應是第一優先。」此演講引起在日本的緬甸人士抗議。^⑨從其中，我們仍可觀察出日本的緬甸政策走向。

由於日本與緬甸的傳統良好關係，日本在一九九〇年九月，暫緩了聯合國作出譴責緬甸並要求承認一九九〇年選舉及釋放翁山蘇姬的決議，該提案是由瑞典領銜，但遭中共、古巴、新加坡及墨西哥反對而相互爭論，經日本協調而修正決議；^⑩使聯合國人權委員會決定指派日本學者 Sadako Ogata（一九九〇年）、Yokota Yozo（一九九一～一九九五年）調查緬甸的人權狀況，就是考量到緬甸軍政府與日本的密切關係。^⑪此外，在釋放翁山蘇姬方面，早在一九九二年四月二十三日 SLORC 決定允許她與家人會面之前，日本副外相 Kunihiko Saito 就在一九九一年十二月的訪問中，提出這樣的建議，相信後來 SLORC 採取此措施，是受到日本的影響；日商公司也對 SLORC 有影響力。^⑫SLORC 在一九八八年十一月三十日發布的外國投資法，主要就

註⑤ David I. Steinberg, "International Rivalries in Burma," *Asian Survey*, Vol. 30, No. 6 (June 1990), p. 587.

註⑥ Saito Teruko, "Japan's Inconsistent Approach to Burma," *Japan Quarterly*, Vol. 39 (January-March 1992), pp. 20~22.

註⑦ Bertil Lintner, "The Odd Couple," *Far Eastern Economic Review*, July 11, 1991, p. 40.

註⑧ Nigel Holloway, "Muted Harping," *Far Eastern Economic Review*, March 16, 1989, p. 20.

註⑨ Bertil Lintner, "The Odd Couple," p. 41.

註⑩ Bertil Lintner, "Reward for Resistance," *Far Eastern Economic Review*, October 24, 1991, p. 10; *Asia 1992 Yearbook* (Hong Kong: Far Eastern Economic Review Publishing Company, 1992), p. 91.

註⑪ *Ibid.*, p. 39; Saito Teruko, *op. cit.*, p. 18; Mary P. Callahan, "Burma in 1995," *op. cit.*, p. 164.

註⑫ Bertil Lintner, "A Yen for Self-Interest," *Far Eastern Economic Review*, May 1992, pp. 16, 18.

是受到日本的影響；同樣地，在日本有許多的（曾在緬服役）退伍軍人、官員與議員及商社，成為緬甸的遊說代言人，影響日本的緬甸政策。^⑤

一九九七年二月，日本政府決定提升與緬甸的經濟關係，貿易大臣 Tun Kyi 就說如果緬甸能得到外界實質的財務與技術合作的話，緬甸的經濟成長會向火箭般快速發展。^⑥然而日本對於緬甸之所以恢復經濟援助，多少也受到中共與 SLORC 日漸緊密的軍事合作關係所影響。^⑦如今決定提升與緬甸的經濟關係，也是受到此因素的影響。

肆、SLORC 在國際社會的可能發展

SLORC 不同於尼溫統治下的封閉共產社會、社會主義國家，縱使緬甸軍政府的國內政治措施受到西方國家的譴責與制裁，然而 SLORC 一上台就廢除原有的社會主義經濟，採取門戶開放的自由經濟，^⑧並將緬甸的自然資源供外國公司開發，也促進旅遊業的發展，^⑨使得緬甸充滿了經濟利益的市場，近年的經濟表現也日趨良好（相關經濟指標如下表），^⑩加上緬甸在東南亞地區與中南半島的戰略利益，使得 SLORC 仍得以維持權位。

表：SLORC 的經濟成長指標

	1991	1992	1993	1994 *	1995 *	1996 *
真實經濟成長率	-2.4%	11.3%	6.0%	6.4%	6.0%	8.0%
平均通膨率	32.3%	21.9%	31.8%	24.1%	23.5%	27.5%
美元匯率	6.0	6.2	6.2	5.9	6.0	10.0
出口金額（美元）	2.5億	3.2億	3.5億	3.8億	4.0億	5.0億
進口金額（美元）	5.4億	6.4億	7.0億	7.0億	7.0億	8.0億
貿易逆差（美元）	2.9億	3.2億	3.5億	3.2億	3.0億	3.0億
貨幣帳戶（美元）	-2.6億	-2.6億	-3.4億	-2.6億	-1.9億	-1.5億
外匯儲備（美元）	2.6億	2.8億	3.0億	4.2億	7.0億	10.0億
進口準備	5.1月	6.1月	6.0月	7.8月	11.7月	14.1月

*：表估計值

資料來源：South East Asia Monitor, Vol. 6, No. 9 (September 1995), p. 12.

註^⑤ Bertil Lintner, "The Odd Couple," *op. cit.*, p. 40.

註^⑥ Anonymity, "Japan Upgrades Economic Links," *South East Asia Monitor*, Vol. 7, No. 3 (March 1996), p. 12.

註^⑦ 中央日報，民國八十二年二月九日，版七。

註^⑧ 有關 SLORC 的經濟開放政策，參閱 Mya Than and Joseph L. H. Tan, eds., *Myanmar Dilemmas and Options: The Challenge of Economic Transition in the 1990s* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1990)。

註^⑨ James F. Guyot and John Badgley, "Myanmar in 1989," *Asian Survey*, Vol. 30, No. 2 (February 1990), pp. 190~192.

註^⑩ 但學者 Mya Maung 則指出，SLORC 的社會、政治與經濟表現，並非如官方所宣傳的，其實際狀況有很大差距。Mya Maung, "Facts Versus Fiction: Socio-Political and Economic Development of Burma under Military Management Since 1988," *The Pacific Review*, Vol. 8, No. 4 (1995), pp. 649~682.

SLORC 對付反對人士的手段也日趨成熟，SLORC 認知到翁山蘇姬在國內外的聲望，只要將翁山蘇姬的反對活動限制在特定範圍內（如其住宅附近），防止擴散到緬甸各地或海外，就能掌握整個情勢。只要經濟發展良好，人民就不會太在意政治情勢。

SLORC 更利用與中共的緊密關係，尤其中共是聯合國安全理事會常任理事國，若是聯合國要作出全面制裁緬甸的決議時，中共可以予以否決；另外基於緬甸的戰略地位而與中共進行軍事合作，迫使日本、東協及印度改變其原有的緬甸政策，藉由鄰近亞洲國家的支持，使得 SLORC 不受歐美國家的外交抵制及經濟制裁。此外，主導國際制裁的美國，其本身對於人權外交也有不同的標準，特別是對於中共。美國主導國際社會制裁緬甸，卻對於也是違反人權的中共採取「全面交往」（comprehensive engagement）的政策，其目的是追求美國利益、追求建立雙方利益匯聚的相互信任與協議、藉由對話減少雙方的差異。◎難怪乎世人會質疑美國對緬甸採取強硬制裁措施的目的，為甚麼就不可以與緬甸進行「建設性交往」？美國國務院官員就承認：「因為尼加拉瓜和中共是大國、強國與重要國家，而緬甸則三者都不是，所以我們可以（採取強硬措施）。」◎使得其他國家對於美國的人權外交標準存疑，當然也就不會全力配合；況且人權外交更引發東協對西方強權的反感，更不理會美國的呼籲，而允許緬甸加入東協。

整體觀察而言，雖然 SLORC 內部對經濟自由化的政策有所爭議，◎SLORC 必然繼續進行經濟自由化的政策，或可稱為是緬甸式的國家資本主義模式，整個發展趨勢使得緬甸經濟勢必維持自由化，加上一九九七年七月成為東協一員之後，其與東協的經貿關係也就更加密切，更重要的是緬甸得以藉由東協與國際社會接軌，脫離歐美國家的外交孤立措施，反而是歐美國家面臨是否允許緬甸參與東協相關的會議，或是在會議中要如何與緬甸代表相處的問題。就如同歐洲記者所言：「如果讓歐洲人民看到本國部長或領袖和緬甸軍政府成員坐下來開會，很難想像這個政府會遭到甚麼樣的災難。」◎但從一九九七年七月二十七日的「東協區域論壇」中，就證明了西方國家仍是必須接受緬甸身為東協會員的事實。

緬甸加入東協之後，並不會降低與中共的關係，中共也不會是個小輸家，◎因為

註◎ Kent Wiedemann, "Current State of U. S. - China Relations," *U. S. Department of State Dispatch*, Vol. 6, No. 30 (July 1995), p. 587.

註◎ Kevin Whitelaw, "China Good, Burma Bad, Or Whatever Happened to Human Rights?" *U. S. News & World Report*, Vol. 122, No. 25 (June 1997), p. 39.

註◎ Mya Maung, *The Burma Road to Poverty*, pp. 299-300.

註◎ 亞洲週刊，一九九七年二月二十四日～三月二日，頁六一。

註◎ 政治大學國際關係研究中心副研究員金榮勇先生就認為緬甸加入東協後，中共的壟斷性影響力將難以維持，中共是個小輸家，參閱金榮勇，「緬甸軍人政府的未來發展：加入東協後之展望」，問題與研究，第三十六卷，第三期，民國八十六年三月，頁八九。

中共與緬甸的經濟合作與軍事合作計畫並未終止，而且緬甸與中共間的邊境貿易不斷興盛；^⑤此外，緬甸的主要威脅是印度，^⑥緬甸會利用與中共的交往來制衡印度，以保障國家安全；甚至中共也協助緬甸處理少數民族反抗活動；緬甸也可利用與中共的交往，「要脅」東協採取更「建設性」的交往；但最重要的是中共的常任理事國身分會是緬甸抵擋歐美國家在聯合國提出全面制裁決議的利器，緬甸勢必會繼續維持與中共的緊密關係。

同時，緬甸加入東協的外交成就更有助 SLORC 權力的合法性建立，使得翁山蘇姬的反抗運動不易得到國際社會的奧援；SLORC 以往相當嚮往南韓軍方在政治穩定與經濟成長的角色，但從一九九三年開始轉移到嚮往印尼軍方的角色，積極與印尼交往學習，^⑦但 Ulf Sundhaussen 就認為 SLORC 不同於印尼軍隊的發展模式，而須在中共與東協支持下，要經歷相當的時間才有可能發展如印尼一般。^⑧然而 SLORC 仍必須經由全民選舉來合法化其政權，而且必須以「準文人化」(quasi-civilianized) 政權^⑨的方式，退居到政治舞台的幕後，去主導緬甸的政治（SLORC 目前的制憲過程就是朝這個方向進行）；雖然 SLORC 高估其在人民心中的地位，而在一九九〇年選舉中失算，但近年的經濟、政治與外交成就，有助 SLORC 信心的建立，況且翁山蘇姬等反對人士也知道緬甸軍方在政治上的重要角色，終將逐漸與 SLORC 採取溫和的對抗，尤其她本人相當信服非暴力的對抗方式，SLORC 也會考量若採取激烈鎮壓方式，會引起國際社會的強烈反應，而不利緬甸的發展，因此朝野的對抗情勢尚不致影響到緬甸的發展。

循此發展情勢，緬甸國內若無重大的政治情勢變革，（最能影響緬甸未來發展的政治變革，莫過於 SLORC 內部的分裂），^⑩則東協的「建設性交往」政策會是有可能促使 SLORC 轉型，朝向準文人化政權方向發展，國際社會（西方國家）在國際會議與場合上，也必須承認緬甸的國際地位，特別是東協會員國的地位而進行正式交往。

註^⑤ Denis D. Gray, "China's Influence Thrusts into Burma," p. 11.

註^⑥ David I. Steinberg, "International Rivalries in Burma," *Asian Survey*, Vol. 30, No. 6 (June 1990), pp. 597~598; Liang Chi-Shad (梁之碩), *Burma's Foreign Relations: Neutralism in Theory and Practice* (New York: Praeger Publishers, 1990), pp. 127~137.

註^⑦ John Badgley, "Myanmar in 1993," *Asian Survey*, Vol. 34, No. 2 (February 1994), pp. 157~158.

註^⑧ Ulf Sundhaussen, "Indonesia's New Order: A Model for Myanmar?" *Asian Survey*, Vol. 35, No. 8 (August 1995), pp. 768~780.

註^⑨ 有關準文人化軍事政權的說明，可參閱 Samuel Edward Finer, *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics* (Boulder: Westview Press, 1988), pp. 149~186.

註^⑩ SLORC 成員程度並不高，一九八八年八月的鎮壓活動就是因為 SLORC 成員只有兩位具大專程度而缺乏遠見，致使軍方誤判政治情勢而出兵槍殺學生。John B. Haseman, "Destruction of Democracy: The Tragic Case of Burma," *Asian Affairs*, Vol. 20, No. 1 (Spring 1993), pp. 17~26; 近來 SLORC 內部卻出現了 Maung Aye 與 Khin Nyunt 權力鬥爭的現象，更令人擔心的是一九九七年四月，SLORC 重要成員 Tin Oo 的女兒被炸死亡，可能會影響到 SLORC 對政治情勢的判斷，Bertil Lintner, "Spot the Strongman," *Far Eastern Economic Review*, March 20, 1997, p. 17; Anonymity, "Bomp Kills Daughter of Burmese General," *The New York Times*, April 7, 1997, p. A8.

伍、結 語

緬甸獨立建國於冷戰時期，利用外交中立來平衡其在東西方美蘇強權以及中（共）蘇兩強權間的關係，使其得以自外於強權鬥爭之外。^②SLORC成立之後，適逢冷戰時期結束，超強國家的霸權地位已不及區域國家的自主性。東協自有其區域安全利益的考量，加上中共強權在區域內的興起，緬甸與中共的緊密交往關係，企圖利用中共在聯合國安全理事會的地位，來防止歐美國家在聯合國進行嚴格的制裁緬甸措施。

SLORC也擅用其國家資源及戰略地位而建立其統治地位，縱使其違反人權的狀況遭到歐美國家指責，SLORC藉由與中共緊密交往而影響鄰近亞洲國家（ASEAN、印度、日本），另藉由經濟自由化，開放國家資源供外商開發，除了促進經濟成長外，更重要的是與外商建立利益聯結關係，由外商來影響該國的緬甸政策。

緬甸終於在一九九七年七月二十三日得以加盟東南亞國協，這正代表著SLORC追求國際社會承認的努力，有了初步的成就，循此基礎而擴大緬甸與國際社會的交往，尤其是東協近年擴大與歐美亞國家的合作與對話關係，更有助於SLORC獲得國際社會（西方國家）的承認，西方國家如再繼續施加制裁措施也將面臨更多的質疑其「西方霸權」色彩。

SLORC的外交成就並不能解決其政權合法化的問題，仍必須經由全民選舉來合法化其政權，而且必須以「準文人化」政權的方式，退居到政治舞台的幕後，去主導緬甸的政治，SLORC目前的制憲過程就是朝這個方向進行；此時如何與翁山蘇姬等反對人士互動，就是重要的關鍵，翁山蘇姬等反對人士知道緬甸軍方在政治上的重要角色，也將逐漸與SLORC採取溫和的對抗，尤其她本人相當信服非暴力的對抗方式，SLORC也會考量若採取激烈鎮壓方式，會引起國際社會的強烈反應，而不利緬甸的發展，因此朝野的對抗情勢尚不致影響到緬甸的發展。

緬甸國內若無重大的政治情勢變革，則東協的「建設性交往」政策會是有可能促使SLORC轉型，朝向準文人化政權方向發展，國際社會（西方國家）在國際會議與場合上，也必須承認緬甸的國際地位，特別是東協會員國的地位而進行正式交往。

*

*

*

註^② Liang Chi-Shad (梁之碩), *op. cit.*, pp. 219~234.

