

## 學術論文

# 緬甸密松大壩爭議與民族衝突：人類安全的視角

## Myanmar's Myitsone Dam Dispute and Ethnic Conflict: A Human Security Perspective

司徒宇 *Szu-Tu Yu*

國立暨南國際大學文化創意與社會行銷碩士學位學程助理教授

*Assistant Professor of*

*Master Program in Culture Creativity and Social Marketing*

*National Chi-Nan University*

### 摘要 / Abstract

近年來，緬甸政府以國內缺乏基礎供電設施，導致電力供應不足，拖累經濟發展為由，將開發水電資源列為施政重點，並與鄰近國家（中國與泰國）合作，大力開展水壩建設。當中規模最大的即為目前暫停建造，卻很有可能在近年復工的密松大壩，其壩址位於緬甸克欽邦—邁立開江和恩梅開江的匯流處。然而，水壩建造不僅與緬甸國家追求經濟發展有關，它同時也是一個牽涉層面極廣的「人類安全」議題。此外，從民族衝突的角度來看，此開發不僅讓緬甸政府與少數民族武裝團體（克欽獨立組織）的敵意加深，也威脅當地居民安全。值此關鍵時刻，緬甸國內與國際皆非常關注密松大壩的續建案，此領域確有深入瞭解的必要。本文之目的，乃是從人類安全的視角切入，輔以筆者親身的觀察與訪談資料，探討以下重

點：1. 密松大壩工程對克欽邦整體環境造成的影響；2. 緬甸因建壩議題導致的民族對立狀態；3. 克欽族人因建壩而遭遇的生活改變。最後，期望提供臺灣從環境議題認識緬甸的新途徑。

In recent years, the government of Myanmar has listed the development of hydroelectric power as a policy priority on the grounds that the nation lacks domestic electricity infrastructure, and the insufficient power supply has stalled the country's economic development. Myanmar is also collaborating with nearby countries (China and Thailand), with aggressive efforts exerted in building dams. Construction for one of the largest dams in the country, the Myitsone Dam, is currently suspended but likely to resume soon. It is located at the confluence of the Mali Hka and N'mai rivers in Myanmar's Kachin State. Although the building of dams is due to Myanmar government's intent to push for economic development, it is, however, also closely connected to a wide array of human security issues. Moreover, from the perspective of ethnic conflicts, this development will intensify the hostility between the Myanmar government and ethnic minority armed groups (such as the Kachin Independence Organization), which will threaten the security of local residents. In such a critical time, people in Myanmar and also around the world are paying close attention to the resume construction of the dam. It is imperative to conduct further investigations on the matter. The objective of this article is to examine this from the perspective of human security, and the following two research methods are applied: "first-hand observation" and "in-depth interview", with the following points examined: 1. The overall environmental impact that the Myitsone Dam construction has on the Kachin State; 2. The state of ethnic confrontation in Myanmar due to issues caused by the dam construction; 3. The lifestyle changes that the Kachin people have experienced due to the dam construction. Finally, it is also intended for this study to provide a new way for people in Taiwan to learn about Myanmar through an environmental perspective.

**關鍵詞：**緬甸、密松大壩、人類安全、民族衝突

**Keywords:** Myanmar, Myitsone Dam, human security, ethnic confrontation



## 壹、前言

2011年，時任緬甸總統的登盛（U Thein Sein）以人民反對為由，暫停密松大壩（Myitsone Dam）建設案的所有工程，而當時身為在野黨領袖的翁山蘇姬（Aung San Sui Kyi）也站在反對建壩的立場，呼籲政府必須讓大壩建設案完全公開透明，避免國家資源被賤賣，不肖人士從中謀利。然而，翁山蘇姬領導的全國民主聯盟（National League for Democracy，以下簡稱「全民盟」）於2015年成為執政黨後，不但遲遲未將建設案細節公佈，甚至改變了立場，宣稱：「為了國家的尊嚴，以及取得世界的信任，我們要信守前軍政府時期達成的協議。」<sup>1</sup>

緬甸是中國西南方的重要鄰國，與中國共同擁有超過二千一百公里的邊界線，約佔中國全國陸地邊界線的十分之一。就區域位置來看，緬甸位處東亞、東南亞與南亞的大陸交界地帶，對中國向西南的開放與發展，佔有極重要的經濟與戰略地位。因此，中國一直將緬甸視為「一帶一路」建設的關鍵夥伴。2017年11月19日，中國外交部長王毅訪問緬甸時提議，建設北起中國雲南省省會—昆明，南下至緬甸中部第二大城—曼德勒，而後分成二路，一路往南直達緬甸經濟中心—仰光，另一路向西延伸至若開邦的皎漂港，總長約一千七百公里之「人字形」中緬經濟走廊。此路線最重要的價值，是讓中國得以從西南方向直達印度洋，繞過美國、日本在南海的圍堵，貨運不再需要經過路途遙遠且充滿變數的馬六甲海峽。

而後，中緬二國於2018年9月9日針對共同建設經濟走廊簽署諒解備忘錄，並於2019年初正式動工。綜觀此計畫內容，有幾個值得關注的項目，包括：密松大壩重啟案、皎漂深水港、昆明至皎漂鐵路建設、木姐至曼德勒鐵路建設、新仰光造鎮發展計畫，以及克欽邦與撣邦邊境經濟特

---

<sup>1</sup> 〈中資緬甸密松水電站是否重啟成為昂山素季面對的中國困境〉，《BBC中文網》，2019年7月30日，<https://www.bbc.com/zhongwen/simp/world-49152453>。

區。<sup>2</sup> 其中，密松大壩雖然自 2011 年即因人民反對而被迫停工至今，但仍被中國視為建設中緬經濟走廊的重要電力支援，中國駐緬大使一洪亮自 2018 年底即開始積極會晤壩址所在地—克欽邦的主要政黨與宗教組織負責人，希望為此項擱置 7 年的開發案，尋求解決之道。而翁山蘇姬雖然未明確表示支持密松大壩工程重啟，但在 2019 年 3 月中旬的一場座談會上，已鬆動先前的反對論述，在此情況下，有觀察家分析，可能在不久的將來，密松大壩案會依照皎漂港模式，在「合約微調」後重新動工。<sup>3</sup>

水壩工程馴服河流，以滿足人們發電、灌溉、防洪、儲水等諸多想法。近年來，緬甸政府以國內缺乏基礎供電設施，導致電力供應不足，拖累經濟發展為由，將開發水電資源列為施政重點。截至 2014 年為止，緬甸已建成的水壩有 7 座，規劃興建中的大、小水壩超過三十座，大多集中於伊洛瓦底江和薩爾溫江流域之少數民族各邦，包含克欽邦、撣邦、克耶邦及克倫邦均有建壩工程（詳見下圖 1）。然而，水壩建造不僅與緬甸國家追求經濟發展有關，它同時也是一個牽涉層面極廣的「人類安全」（human security）議題。

---

<sup>2</sup> 梁東屏，〈中國在緬甸的六個一帶一路計畫〉，《方格子》，2019 年 2 月 8 日，<https://vocus.cc/article/5c5c9ef9fd89780001c8213b>。

<sup>3</sup> 雙曉，〈緬甸密松大壩案重啟有望：為何翁山蘇姬從與西方友好轉為靠攏中國？〉，《關鍵評論網》，2019 年 4 月 3 日，<https://asean.thenewslens.com/article/116360>。

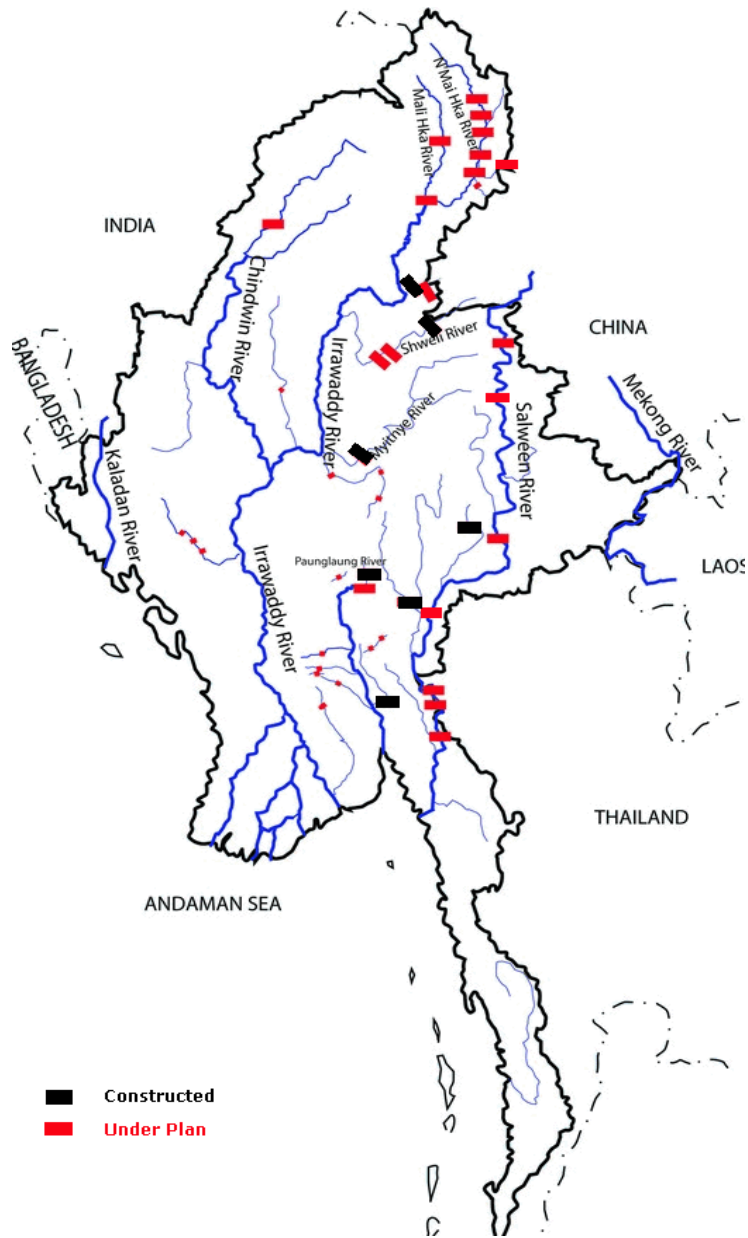


圖 1 緬甸水壩分佈圖

圖片來源：BURMA RIVERS NETWORK, <http://burmariversnetwork.org/>.

按照「聯合國開發署」(United Nations Development Programme, UNDP)於 1994 年出版的《人類發展報告》(Human Development Report, HDR)所述,「人類安全」是一種「以人為中心」的新安全概念,關切的是人們的生命與福祉。冷戰結束後,國家或國家集團間發生戰爭的可能性大幅降低,但許多低度開發國家卻面對「另類」的安全威脅,例如:民族衝突、難民潮、生態環境惡化、傳染病擴散等問題,在在都使傳統安全的概念有重新檢討和定位之必要性。簡言之,進入新世代後,主要的關注點必須放在「人」的安全,而非如傳統以「國家」為主體的論述。對「人」而言,安全所意味的,是保護他們免於疾病、飢餓、失業、犯罪、社會衝突、政治迫害和環境危險等威脅,以確保「日常生活中的安全」為首要考量。<sup>4</sup>

根據「緬甸河流網絡」(Burma Rivers Network, BRN)於 2008 年針對克欽邦建壩議題發佈的報告顯示,此項開發將對該區域的安全、社會、經濟及環境等四個層面造成負面影響。首先,就安全層面而言,儘管中方宣稱此建設的技術已超越三峽大壩,耐震度高達 9 級,但壩址距離實皆(Sagaing)斷層僅 100 公里,若發生大地震導致水壩潰堤,將帶來嚴重的災害與人民傷亡。第二,克欽邦已有部分村莊的居民因密松大壩的興建,被迫搬遷至新安置地,未來若工程重新啟動,估計將有超過六十個村莊的居民,總數約一萬五千人需要遷移,此舉會產生許多後續社會問題,例如:土地的爭奪、工作機會的競爭等。第三,在經濟上,長久以來伊洛瓦底江為下游三角洲區域提供豐富的養分,緬甸 60%的稻米來源於此,而建壩將導致水流改變、沉積物被攔阻,使稻米產量下降,農民生計備受威脅。最後,伊洛瓦底江流域孕育許多瀕臨絕種的生物,例如:短吻海豚等,建壩將破壞牠們的棲息地,並衝擊整個環境之生態體系。前述四點,已充分顯

---

<sup>4</sup> Gary King and Christopher Murray, "Redefining Security: The Human Dimension," *Current History*, Vol. 94(1994), p. 229; 宋燕輝,〈「人類安全」的概念、國際發展與國家實踐〉,頁 9, 2003 年, <http://www.lib.nchu.edu.tw/bitstream/11455/60958/1/1.doc>。



示建壩工程將為當地人民的生存福祉帶來極大威脅。<sup>5</sup>

此外，從民族衝突的角度來看，緬甸政府與克欽獨立組織（Kachin Independence Organization, KIO）長期處於緊張狀態，但政府仍罔顧當地人民的生存權益，於 2007 年擅自與中國電力投資集團（China Power Investment Corporation，以下簡稱「中電投」）簽訂建壩協議。而後，緬甸政府便時常以保護水壩安全為由，駐紮軍營於壩址周圍，對克欽族施行諸多違反人權之行徑，例如：強迫勞動等，致使雙方敵意更深，小規模衝突不斷，對當地居民也造成安全上的威脅。再者，整個克欽邦建壩投資案由中電投主導，負責提供資金和技術，並占有 80% 的股權，而緬甸政府擁有 15% 的股權，剩餘 5% 則為另一開發商—亞洲世界集團（Asia World Group）<sup>6</sup> 持有；建壩產生的總發電量有 90% 會輸往中國，僅有 10% 可供緬甸國內使用。<sup>7</sup> 因此，建壩工程被認為大大圖利中方，對緬甸幾乎沒有助益，導致緬甸民間亦掀起批評中國的聲浪，社會普遍對中國觀感不佳。

8

最後，就學術貢獻而言，目前臺灣學界對於緬甸的研究，仍偏重探討該國政治體制的發展與民主化的進程，<sup>9</sup> 以專文討論緬甸環境議題的著作卻相當稀少，特別又值此關鍵時刻，緬甸國內與國際皆非常關注密松大壩

---

<sup>5</sup> Burma Rivers Network, August 18, 2008, <http://burmariversnetwork.org/index.php/dam-projects/irrawaddynmalmali>.

<sup>6</sup> 亞洲世界集團創辦人為羅星漢，是與坤沙齊名的「鴉片將軍」。集團擁有六萬多名員工，是緬甸五大集團之一，也是緬甸華人最大集團。

<sup>7</sup> 同前註 1。

<sup>8</sup> Yu Szu-Tu, "Still an Outsider? A Preliminary Study on the Political Culture of Ethnic Chinese in Myanmar," *Translocal Chinese: East Asian Perspectives*, Vol.15, No.1(2021), pp. 148-149.

<sup>9</sup> 例如：顧長永，〈緬甸—軍事獨裁五十年〉（新加坡：世界科技出版公司，2015 年）；孫采薇，〈緬甸式民主化：正當性、政權轉移、與政治改革〉，《問題與研究》，第 54 卷第 4 期（2015 年），頁 123-151；楊昊，〈戒律式民主的脆弱轉型？緬甸 2015 年國會大選的意義〉，《問題與研究》，第 54 卷第 4 期（2015 年），頁 153-164；楊昊，〈緬甸政治發展與民主改革：優勢政治勢力的延續或轉型？〉，收於孫采薇、吳玉山主編，〈優勢政黨與民主：亞洲經驗的省思〉（高雄市：巨流，2017 年），頁 223-249。

的續建案，此領域實有深入瞭解的必要。本文後續將分為三大部分，首先，從理論角度釐清「人類安全」之概念與定義；再者，以「緬甸密松大壩爭議」作為主軸，蒐集討論緬甸建壩議題（包括密松大壩案）的相關資料，例如：學者見解、國際與在地非政府組織的研究報告等，以詳盡陳述各方觀點；最後，剖析此議題背後的民族對立情形，包括緬甸軍方與少數民族武裝團體的緊張關係，並搭配筆者過去親身實地走訪克欽邦一昂敏達（Aung Min Da）移民示範村的觀察與訪談資料，瞭解當地人民對密松大壩案的觀感。

## 貳、人類安全之概念與定義

冷戰結束後，國際社會進入一個全新的領域，國家明顯無法使用「傳統安全」領域的思維來面對全球性公共議題（例如：環境污染、族群衝突、疾病擴散、人權迫害、恐怖主義等）的影響，這樣的現象不僅代表著「安全研究」領域的轉變，也突顯「非傳統安全」帶來的挑戰，未來將大大衝擊國際現勢。<sup>10</sup> 「人類安全」的概念即是在此背景下應運而生，反映了國際社會面對層出不窮卻又難以解決的不安全現象，需要更具延展性的解釋途徑。<sup>11</sup>

1994年，聯合國開發署出版的《人類發展報告》（*Human Development Report*）以七大類型涵蓋人類安全必須被確保的面向：一、經濟（工作基本收入有保障）；二、糧食（人人獲得充足食物）；三、健康（免於疾病和傳染）；四、環境（能夠獲得清淨水源、空氣、土質和其他未受污染的自然資源）；五、人身（免於受到暴力與威脅）；六、社群（不同文化、宗教、種族、語言的權利要被尊重）；七、政治（基本人權與政治自由的

---

<sup>10</sup> 蔡育岱、張登及，〈反恐措施與人類安全：防禦、外交、發展三面向的整合模式〉，頁232，2008年，[https://trc.cpu.edu.tw/ezfiles/93/1093/img/117/971215\\_17.pdf](https://trc.cpu.edu.tw/ezfiles/93/1093/img/117/971215_17.pdf)。

<sup>11</sup> 同前註，頁234。

被保障)。<sup>12</sup> 從《人類發展報告》的內容可知，後冷戰時期對安全研究的關注，已從領土與政治權力擴展到個人生存議題的關心，因為在非傳統安全的威脅下，「人」是第一線受害者，而安全的實質意義也就被重新解釋為：「讓人盡可能免於疾病、失業、糧食缺乏和環境災害等事件造成的損失或威脅。」<sup>13</sup> 及至 1999 年的聯合國開發署提出的《人類發展報告》，也再度對各會員國及聯合國相關組織提出呼籲，必須用更高的凝聚力回應人類安全的需求。<sup>14</sup>

進言之，人類安全強調真正且唯一的安全主體是「人民」，既非國家，也非政治菁英，更不是權力擁有者。人類安全關心人類如何生存及選擇他們的生活方式，並認為當個人的生存與基本自由沒有受到威脅時，社會、國家才能獲得安全，國際社會秩序方可穩定。<sup>15</sup> 如同佩吉 (Edward Page) 在“*Theorizing the Link Between Environment Changing and Security*”一文中所提到，全球化時代國際社會面對的新威脅，是人類安全欲探討的核心，這些威脅源直接侵害個人、家庭、社會等構成國家的基礎單元，甚至在經過長時間的積累後，會對國家安全造成難以抹滅的負面影響。<sup>16</sup> 不可否認的，儘管人類安全之定義與範圍迄今仍存在許多爭論，但人類安全的提出確實是安全概念上的一大突破，從以國家主權為核心的舊有安全思維，擴大、涵蓋至社會發展與人類福祉議題，並持續成為國際社會討論安全問題時的焦點；實際上，人類安全與過去強調的國家安全並非毫無關聯，甚至具有互補性，而人類安全領域中所指涉的相關範圍又有其重疊性（例如：

---

<sup>12</sup> UNDP, *Human Development Report 1994*, <https://hdr.undp.org/reports/global/1994/en/>.

<sup>13</sup> Ibid, pp. 23-25.

<sup>14</sup> 轉引自 周志杰，〈人類安全：聯結國家安全、發展與人權的政策新架構〉，《國際關係學報》，第 26 期（2008 年），頁 181。

<sup>15</sup> 蔡育岱、譚偉恩，〈從「國家」到「個人」：人類安全概念之分析〉，《問題與研究》，第 47 卷第 1 期（2008 年），頁 151-152。

<sup>16</sup> Edward Page, “Theorizing the Link Between Environment Changing and Security,” *Review of European Community & International Environmental Law*, Vol. 9, No.1(2000), pp. 33-43; 蔡育岱、張登及，〈反恐措施與人類安全：防禦、外交、發展三面向的整合模式〉，頁 236。

環境保護、人類發展，與人權議題之連結），核心皆希望能確保人類在免於恐懼、匱乏的情況下，進行合作並追求互利。而做為推動人類安全的重要組織—聯合國亦於 1999 年新設相關單位或基金加強推廣，例如：「人類安全網絡」（Human Security Network）是在加拿大的倡議下成立，會員涵蓋歐洲、南美洲、東南亞、中東等區域的國家；還有「人類安全委員會」（Commission on Human Security）同樣是在推廣人類安全的概念下成立，更重要的責任乃是擬定具體之行動計畫；而「人類安全信託基金」（United Nations Fund for Human Security）是以贊助聯合國推動之人類安全計畫為目的，合作對象更已擴及亞太經濟合作會（APEC）、亞太安全合作理事會（CSCAP）、東南亞國家協會（ASEAN）等國際組織。<sup>17</sup>

2001 年的 911 恐怖攻擊事件，使得國際社會對人類安全概念之重視達到高峰，反恐合作也成為安全研究的重要課題。接著，2003 年的 SARS 傳染疾病、2004 年的南亞大海嘯（地球暖化），乃至今日 Covid-19 全球傳播等問題，在在促使國際社會嚴肅面對衛生防疫與全球氣候變遷等攸關人類安全的議題。再者，如前所述，人類安全的概念是以彰顯人類利益福祉為基本價值，而環境保護似乎最能體現「以人為本」的安全思維，包含生態社會學、生態女性主義等在內的「綠色理論」（green theory）皆能與人類安全有相當程度的連結，它們都強調人與自然環境的和諧，試圖解決人類文明為環境生態帶來的威脅，相關議題包括水資源污染、生態破壞、居住遷徙等。<sup>18</sup> 不但與人類生存發展有著密不可分的關係，也與建造水壩為區域帶來的負面影響相當雷同。

如同陳宗巖教授在〈緬甸果敢衝突對中緬關係的影響〉一文中曾提到，與日本在緬甸有助於就業的輕工業投資相比，中國的投資多屬破壞生態且移入大量中國勞工的資源開採，建造水壩即為代表案例。這些建設所

---

<sup>17</sup> 秦俊，〈「人類安全」對兩岸關係發展之啟示—以莫拉克颱風為例〉，《展望與探索》，第 8 卷第 11 期（2010 年），頁 101。

<sup>18</sup> 同前註，頁 104-105。

在地區的少數民族原本就與政府存在矛盾，長期與軍方對抗，而在移民安置過程中，政府又以漠視人權的政策對待人民，為了動員壩區農民移民，政府迫使移民的個人生存權必須置於電力、防洪、灌溉、航運等國家利益之下，當眾多移民遷徙到新安置地後，卻發現土地貧瘠、無法耕種，落得三餐不繼的悲慘境遇。從人權角度來看，強制遷徙本身就是對人民基本權利的侵犯，這種搬遷完全違背民眾自身意願，是政府利用政治權力強制人民離開生長故土，用貧瘠山地置換沿江兩岸肥沃土地，而補償又極不合理，民眾在搬遷後必將陷入貧困之境。因此，中國的投資雖對緬甸政府具有重要之經濟利益，卻無法獲得緬甸國內社會的支持。<sup>19</sup> 下一部分，乃將列舉國際與在地非政府組織的研究報告，以及學者見解，陳述緬甸建壩（包含密松大壩）的相關爭議。

### 參、緬甸密松大壩爭議

事實上，緬甸政府在脫離英國殖民不久後，即曾於 1952 年首次提出開發密松大壩的計畫，當時找了中國、日本與歐洲等多個國家的投資者，但最後因資金、電力、市場等問題，沒有國家願意投資緬甸。而後，至 2001 年，緬甸電力企業部及農業灌溉部才再行制定一「伊洛瓦底密松大壩多用途水利項目」，此舉也獲得當時中國國家主席一江澤民的聲明支持，並敦促緬甸進行經濟改革。2003 年，中緬針對密松大壩興建案進行勘測，並由「昆明水電勘測設計院」負責探勘壩址。2006 年 10 月，緬甸政府於中國東協投資峰會正式邀請中電投集團進行投資、開發緬甸水電，以利用中國之資金和技術。同年 12 月，緬甸政府與中電投簽訂理解備忘錄，建設 600 萬千瓦的密松水電站與 340 萬千瓦的其培（Chibwe）水電站。2007 年，由

---

<sup>19</sup> 陳宗巖，〈緬甸果敢衝突對中緬關係的影響〉，《戰略安全研析》，第 119 期（2015 年），頁 33。

「長江水利勘測設計院」實施地質鑽探、庫區勘測、水電設計，並為大壩建設負責供電的 9.9 萬千瓦的「小其培水電站」。2009 年 6 月，中電投與緬甸水電實施部簽訂備忘錄，在密松上游的恩梅開江（N'Mai Hka River）與邁立開江（Mali Hka River）匯流處建設水電站。同年 12 月，密松水電站舉行正式開工儀式，是克欽邦境內計畫興建之 7 座水壩中規模最大的（詳見下圖 2）。

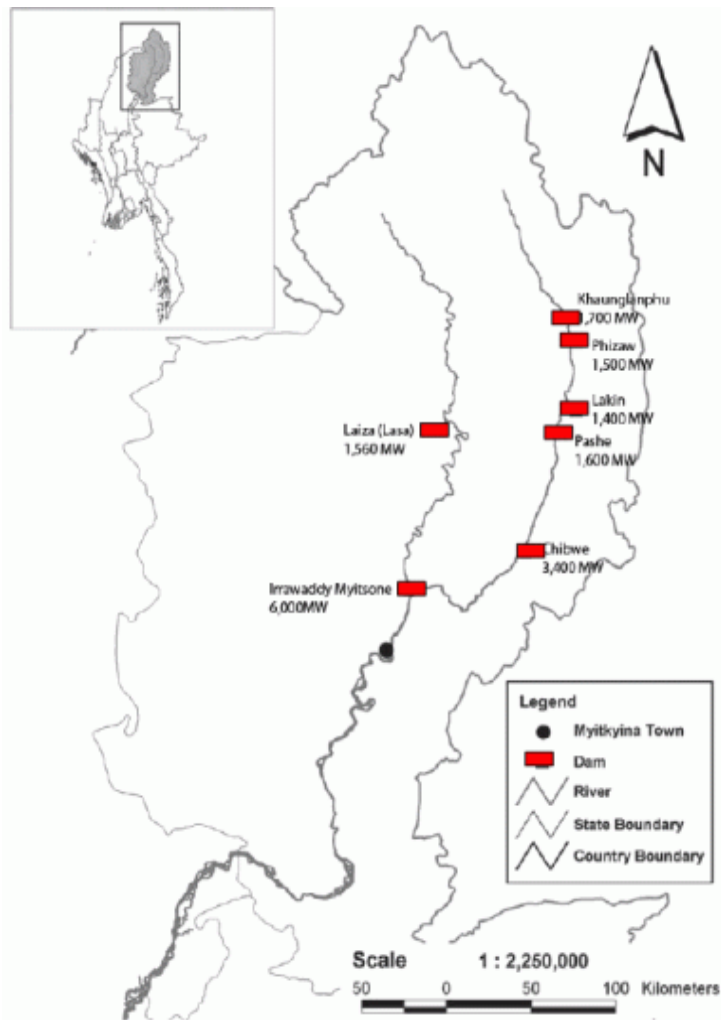


圖 2 克欽邦水壩分佈圖

圖片來源：BURMA RIVERS NETWORK, <http://burmariversnetwork.org/>.

然而，2011年，具有軍方背景的總統一登盛上台，卻出人意料地在國會宣佈密松大壩案於其任內停建，時任在野黨領袖的翁山蘇姬也站在反對建壩的立場，呼籲政府必須讓大壩建設案完全公開透明。2013年，中國全面撤回參建單位與設備，但仍多次嘗試重啟工程，部分因工程被迫遷離的村民也嘗試返回原居地，卻為緬軍驅離。2015年，緬甸舉行自1990年5月大選後首次相對自由國會選舉，翁山蘇姬領導的全國民主聯盟不僅贏得國會多數席次，並且具備完全執政的優勢，卻未持守過去立場，將密松大壩案的合作細節向人民公佈。2018年，中緬二國針對共同建設經濟走廊簽署諒解備忘錄，密松大壩重啟案即包含在此計畫內，而中國駐緬大使—洪亮也積極會晤克欽邦政黨與宗教組織負責人，希望為此項擱置許久的開發案尋求解套。2019年，翁山蘇姬發言認為「緬甸要做一個信守承諾的國家，不能換人執政就推翻前朝的合作案」，<sup>20</sup> 在此情況下，克欽邦人民再度走上街頭進行示威遊行，拒絕政府重啟密松大壩工程。

而建壩為何遭致當地人民強烈反對，則可由相關組織與學者的研究報告略見一斑。首先，國際河流網絡（International Rivers Network, IRN）便曾針對中國於緬甸的建壩計畫發表報告提出嚴厲批評。首先，在獲益問題上，目前緬甸能源嚴重短缺，全國約有三分之一的人民生活在貧窮線以下，卻還要為提供鄰國電力而開發自然資源，建壩僅使緬甸政府高層從中獲益，無法改善人民生活品質。再者，是民族衝突問題，緬甸政府以保護中國工程人員為由，漠視與少數民族的停火協議，於壩址周圍部署軍隊，使當地緊張形勢升高，令人不禁質疑緬甸政府看重自身獲益勝過維持國內和平。第三，是資訊不透明，社區居民的擔憂多半被忽視，儘管中國公司曾舉辦零星的公聽會，但多半在未達成協議的情況下即展開建壩工程，而緬甸政府也不斷增加兵力管控。所以國際河流網絡呼籲緬甸政府，應該把

---

<sup>20</sup> 同前註3。

一切有關水壩的事實告訴群眾，並讓人民和電力公司進行平等對話，但目前的情況是人民的參與度過低，聲音和要求不為外界所知。<sup>21</sup>

此外，國際地球權益（Earth Rights International, ERI）自 1995 年即進入緬甸，以實地觀察與訪問的方式，針對軍政府為緬甸人權與生態環境帶來之負面影響進行蒐證，並將結果發佈於官方網站。該組織 2008 年的研究報告—〈中國在緬甸〉，便詳盡介紹了中國跨國公司於緬甸水電、石油、天然氣，以及礦產開發等領域之涉入程度，包含已完工、進行中和計劃內之項目地點與投資公司名稱。<sup>22</sup> 根據報告顯示，就水電開發而言，截至 2008 年，至少已有四十五家中國跨國公司在緬甸投資約六十三個水電項目，其中包含水壩、變電站、輸電線的建造。為獲得軍政府同意以開採緬甸的自然資源，中國不僅對緬甸提供政治支持和軍火出售，更以無條件貸款的方式提供軍政府數十億美元的經濟援助，幫助其解決財政困境。<sup>23</sup> 在此情況下，軍政府便以自我利益為優先，犧牲少數民族之生存權和緬甸的自然環境，與中國跨國公司簽署了許多資源開發計畫。

針對緬甸建壩工程，世界自然基金會（World Wide Fund for Nature, WWF）也曾發表報告提到，伊洛瓦底江與薩爾溫江是緬甸極重要的淡水資源，不僅有調節洪水的功能，亦存在豐富的物種基因，於維繫流域生態平衡、滿足生活用水、減輕洪澇災害和提供豐富水產品等方面發揮不可替代的作用，因此維護伊洛瓦底江與薩爾溫江生態系統的健康至關重要。但多數緬甸地方水壩的規劃和運行都還基於薄弱的經濟假設，無視基本的可持續發展原則與人類的環境利益，政府在決定是否興建水壩時，應考慮有無

---

<sup>21</sup> International Rivers Network, March 14, 2014,

<http://www.internationalrivers.org/resources/hydropower-projects-on-the-salween-river-an-update-8258>.

<sup>22</sup> 〈中國在緬甸：中國跨國公司加大在緬甸水電、原油、天然氣以及採礦領域的投資力度〉，《國際地球權益》，2015 年 8 月 27 日，

<http://www.earthrights.org/sites/default/files/publications/China-in-Burma-update-2008-Chinese.pdf>。

<sup>23</sup> 同前註，頁 1-2。



其他替代方案，例如：可考慮建設對環境負面影響較小的水利工程，或者升級改造現有的水利工程；並且對壩址周圍的重要自然資產進行評估，應避免在生態地位突出的河流主幹和重要支流上建壩。<sup>24</sup> 於此脈絡下，世界自然基金會針對緬甸建壩工程提出三點倡議：一、在高保護價值區禁止建壩，並確保該區域免受水壩影響；二、在非高保護價值區做出建壩決策前，需充分考慮替代方案；三、遵循可持續水電原則，並通過具包容性和完全透明的溝通決策過程，為現有水壩的管理和新壩的建設提供最合理的選擇。<sup>25</sup>

最後，許多關切緬甸建壩議題的在地非政府組織亦發表報告，闡述它們反對建壩的基本觀點與立場，如緬甸河流網絡的《拯救緬甸的河流》、薩爾溫觀察（Salween Watch Coalition）的《薩爾溫江面臨威脅》、克欽發展網絡組織（Kachin Development Networking Group, KDNG）的《抵抗大壩的淹沒》、克倫河流觀察（Karen Rivers Watch）的《在槍口下築壩》、克倫尼發展研究組織（Karenni Development Research Group）的《停止威脅克耶的大壩》等。細究其反對原因，最常出現的是五種看法：一、水壩興建導致的軍事化威脅；二、水壩興建的透明度與受益方爭議；三、水壩將對社會造成負面影響；四、水壩將對環境產生負面影響；五、水壩的安全風險。<sup>26</sup> 而緬甸反壩運動的特殊性則表現在水壩興建的透明度、受益方與壩區軍事化的爭議上。此特殊性根源於其他國家在緬甸水壩興建上的深度參與，以及緬甸內部複雜難解的民族矛盾和武裝衝突問題，因此在地非政府組織的反壩運動不只單純為環保訴求，也帶有爭取緬甸民族平等和民主權利的色彩。<sup>27</sup> 下一部分，便將剖析緬甸建壩議題背後的民族對立情形

---

<sup>24</sup> 〈WWF 水壩立場〉，《WWF 中國》，2015年9月11日，  
<http://www.wwfchina.org/publication.php?page=2>。

<sup>25</sup> 同前註。

<sup>26</sup> 王沖，〈緬甸非政府組織反壩運動爭議〉，《東南亞研究》，第4期（2012年），頁77-78。

<sup>27</sup> 同前註，頁79-80。

（緬甸軍方與少數民族武裝團體的緊張關係），並輔以筆者過去的親訪資料，瞭解當地人民對密松大壩案的觀感。

### 肆、密松大壩案的影響：民族衝突與社會觀感

1885 年，第三次英緬戰爭後，英國勢力完全進入緬甸。初期，英國人將緬甸分為「本部」（Burma Proper）和邊境地區（Frontier Areas），前者由英屬東印度公司治理，後者由少數民族自我治理，就是一般所謂的「分治政策」。因此，緬甸於 1948 年自英國人手中宣布獨立後，包含克欽族、克倫族、欽族在內的少數民族皆希望維持自治狀態，他們甚至參與反抗政府的武裝活動以尋求自治區獨立。<sup>28</sup> 而克欽獨立組織正式成立於 1961 年，在克欽邦、撣邦以及中緬邊境等地皆設立戰略據點，利用此處山高林密的地形作為有效掩護，數十年來與緬甸政府戰爭不斷。這批活躍於山區的克欽獨立軍（Kachin Independence Army, KIA）被當地人稱為「山兵」，是緬甸北部勢力最大，也是最難對付的反政府武裝團體之一。<sup>29</sup>

克欽獨立組織曾於 1994 年與軍政府達成停火協議，並且是眾多武裝團體中少數擁有停火協定文本的，文本包含五項重點：一、軍政府與克欽獨立組織的停火協議是全國性的；二、軍政府將特赦所有克欽獨立組織被捕成員；三、軍政府將維持與克欽獨立組織順暢的溝通管道；四、克欽獨立組織可維持其武力，直到它們要求的權益被制訂於緬甸憲法中；五、軍政府將協助克欽邦發展建設。<sup>30</sup> 然而，前四項要點軍政府皆未徹底實行，

---

<sup>28</sup> 顧長永，《東南亞各國政府與政治：持續與變遷》（台北市：臺灣商務，2013 年），頁 356-357。

<sup>29</sup> 李洁，《1988 年以來緬甸民族政策的演變及影響》（雲南：雲南大學碩士論文，2011 年），頁 24。

<sup>30</sup> Tom Kramer, "Neither War Nor Peace: The Future of the Ceasefire Agreements in Burma," *Transnational Institute*, p. 14, <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/ceasefire.pdf>.

儘管在發展建設方面，開始了「水壩建造」計畫，卻使得軍政府與克欽族的關係更加緊張，因為軍政府罔顧克欽族生存權益，擅自與中電投集團簽訂建壩協議，在緬甸軍方與克欽獨立組織的緊張關係本就尚未緩解之情況下，致使雙方敵意更深、衝突不斷。<sup>31</sup> 以下概述之：

### 一、民族衝突

2011 年，緬甸軍方和克欽獨立組織結束自 1994 年起維持 17 年的停火協議，重啟戰爭狀態，背後的主要導火線便是「太平江發電站」爭議。2009 年，緬甸政府罔顧當地人民的生存權與自決權，擅自與中國簽訂包括太平江發電站在內的 16 個水電站開發項目，不僅為當地人民的生活帶來負面影響，更導致緬甸政府與克欽獨立組織的關係愈加緊張。終於在 2011 年 6 月 9 日凌晨，雙方於太平江發電站下游河道展開槍戰，而後軍方部隊更發動二個營的兵力攻進克欽獨立組織駐守的村莊，挾持其聯絡官，將其凌虐後送回，並要求克欽獨立組織於期限內撤離其根據地。在此情況下，克欽獨立組織也重啟戰爭狀態，以捍衛人民與家園。戰事於 2012 年期間尤其嚴重，緬甸政府在 5 月至 6 月以維持當地安全為由，一度關閉密支那機場，禁止外國人士進入該區。2013 年 10 月 10 日，緬甸政府曾指派總統府部長翁民 (Aung Min) 與克欽獨立組織的代表在密支那發表初步停火協議，<sup>32</sup> 但實際上，雙方直到 2015 年仍有猛烈交火，造成眾多平民無家可歸，被迫逃離原居地，進入鄰近城鎮的難民營，成為境內流離失所者 (internal displaced persons, IDP)。

2016 年，緬甸政權雖順利移交至民選政府—全民盟手中，但就現實情況而言，軍事部隊持續增援、駐守克欽邦與北撣邦等少數民族區域的情形

---

<sup>31</sup> “IRRAWADDY/N’MAI/MALI DAMS,” *Burma Rivers Network*,

<http://burmariversnetwork.org/index.php/dam-projects/irrawaddynmaimali>.

<sup>32</sup> 司徒宇，〈緬甸政府與少數民族之互動探析—以克欽族、撣族、克倫族、羅興亞族為例〉，《國會月刊》，第 43 卷第 9 期（2015 年），頁 28-29。

並未隨之緩解，緬甸軍方與部分武裝團體之緊張態勢亦呈現不減反增的窘境。2016年11月20日，包含克欽獨立軍、緬甸民族民主同盟軍（Myanmar National Democratic Alliance Army, MNDAA）、德昂民族解放軍（Ta'ang National Liberation Army, TNLA）、若開軍（Arakan Army, AA）在內的4支少數民族武裝團體組成「緬北聯軍」（Northern Alliance），於緬北撣邦與中國雲南交界地區，對政府軍多處駐點發動武裝攻擊，戰事不僅波及臘戍（Lashio）、木姐（Muse）、勐古（Mongko）、南傘（Namhsan）、貴慨（Kutkai）、老街（Laukkai）等當地城市，也導致大批人民為躲避戰火相繼湧入中國境內。<sup>33</sup>

2018年4月，緬軍與克欽獨立軍內戰衝突再起，嚴重影響帕敢（Hpakant）、德乃（Tanai）等克欽邦西部城市，數千民眾被迫逃離家園至克欽邦首府一密支那（Myitkyina）等未受戰火威脅的中心城市，進入當地難民營。<sup>34</sup> 2021年2月1日，緬甸軍方發動軍事政變，終結透過民主程序產生並且成功連任的全民盟政府，而後面對軍方不斷升級的暴行，眾多年輕抗議者前往少數民族武裝團體活躍的邊境地區接受軍事訓練，選擇直接以武力進行回應，這群新興的反抗力量被稱為「人民防衛軍」（People's Defense Force, PDF），他們與部分少數民族武裝團體（克欽獨立軍、克倫民族解放軍、緬甸民族民主同盟軍、欽民族軍、克倫尼軍）建立盟友關係，正式向緬甸軍方宣戰，而軍方也回以強烈反擊，轟炸人民防衛軍與少數民族武裝團體活躍的地區，致使傷亡與流離失所的人數再度攀升。<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> 〈中國國防部回應緬北衝突：中國軍隊高度戒備〉，《BBC 中文網》，2016年11月21日，  
[https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2016/11/161121\\_myanmar\\_china\\_border\\_fighting](https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2016/11/161121_myanmar_china_border_fighting)。

<sup>34</sup> 〈聯軍動態：克欽獨立軍重創緬軍 255 營 緬軍在果敢戰場零星砲擊不斷〉，《果敢資訊網》，2018年4月7日，<https://kknews.cc/military/bala9nm.html>。

<sup>35</sup> 翁婉瑩，〈緬甸政變一週年：超越宗教種族的公民社會與武裝組織的集結，是推翻軍政府的唯一希望〉，《關鍵評論網》，2022年1月31日，  
<https://www.thenewslens.com/article/162216>。

由前述可知，在長期內戰衝突、民族對立難以緩解的背景下，若未來緬甸政府仍執意與中國合作，繼續在少數民族區域內建造剝奪人民自決權與生存權，又破壞自然環境的水壩工程，勢必嚴重加深雙方隔閡，也會把原本對軍方就缺乏信任感的當地民眾，推向更為堅定擁護少數民族武裝團體（如克欽獨立組織）的一邊。下一部分，筆者便將以過去第一手的親訪資料為輔，呈現在地人民對密松大壩案的觀感。

## 二、社會觀感

2019年4月8日，筆者在克欽族友人—拉努（La Nu Nhkum）的帶領下，前往位於密支那北邊車程約1小時的「昂敏達移民示範村」（請見下圖3）。此示範村乃是由中電投集團興建，為安置密松大壩壩址周圍一丹沛村（Tang Hpre Village）的村民，因為一旦大壩完工，水將淹沒他們的土地。中電投在示範村建設了新的農舍、市場、醫院、學校、教堂、馬路（請見下圖4、圖5），但是對居民來說，生活卻更加艱難。

根據拉努的轉述與筆者當時的親訪，完全沒有村民喜歡昂敏達的生活，大多數村民都希望能回到丹沛村，因為二處的生活模式完全不同。過去丹沛村民多以「務農」為生，但昂敏達周遭全是無法耕種的土地（stupid land），村民被迫轉而從事「服務業」—即是在中電投於河邊建造的茅草屋（請見下圖6）旁販賣零食、飲料，予假日前來遊憩的觀光客，對丹沛村民來說，這不僅是謀生方法的改變，更是對當地自然環境再一次的破壞，因為遊客、食物、垃圾增多了，小溪已變得混濁不再清澈。<sup>36</sup> 拉努也語重心長地表示：「昂敏達後方從山上蜿蜒的小溪，以前是非常美的，現在都變了...建造密松大壩已破壞丹沛村民原本的居住環境，強迫他們搬遷至昂敏達，又讓他們為了謀生，必須繼續傷害所熱愛的自然土地...」<sup>37</sup> 在此情況下，也有為數不少的村民偷跑回丹沛繼續務農的工作（因大壩停建

<sup>36</sup> 與當地村民及拉努的訪談（2019年4月8日，緬甸密支那）。

<sup>37</sup> 與拉努的訪談（2019年4月8日，緬甸密支那）。

的緣故，丹沛村還未消失），卻遭到驅離或逮捕。

除此之外，筆者也拜訪一些密支那當地友人，其中一位是克欽族著名的畫家—努昆班（Nhkum Brang），他同時也非常關心環境議題。談到克欽邦水壩的興建，他很感慨又帶點情緒的告訴我：「我們小時候的河流非常清澈，人眼可以直接把水看穿，河床充滿各樣大小、五顏六色的石頭。但自從水壩開始建造後，一切都變了樣，河流變得混濁，大石也被搬去建設，過去的美景已經消失了。其實，這些開發或投資都不是我們想要的，我們只想要一個安穩的家，外來人口或移工覺得破壞環境無所謂，因為這不是他們的家。」<sup>38</sup> 後來，努昆班指著他畫室牆上的一幅風景油畫告訴我：「所以，我想重現小時候的記憶給後代子孫，以前從密支那望向遠方的山，可以清楚看見山頂的雪，比日本富士山還漂亮。」<sup>39</sup>

克欽邦人民於 2019 年曾二次走上街頭進行示威遊行，要求政府不要重啟密松大壩工程，讓他們心中的「母親河」—伊洛瓦底江能夠永遠自由流動。由此可知，克欽邦人民對建壩議題的關心及反對程度都很高，更有在地人士表示：「無論如何，為了後代子孫，為了這漂亮的地方，我們要奪回密松，不希望在沒有任何消息或說話權利的情況下，密松就被賣掉了，我們有責任保護它。」<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> 與努昆班的訪談（2019 年 4 月 8 日，緬甸密支那）。

<sup>39</sup> 與努昆班的訪談（2019 年 4 月 8 日，緬甸密支那）。

<sup>40</sup> 同前註 1。



圖3 昂敏達移民示範村（告示牌）

圖片來源：筆者拍攝



圖4 昂敏達移民示範村（農舍）

圖片來源：筆者拍攝



圖5 昂敏達移民示範村（教堂）

圖片來源：筆者拍攝



圖6 昂敏達移民示範村（遊憩茅草屋）

圖片來源：筆者拍攝



綜合前述，筆者再以聯合國《人類發展報告》所提到的七點「人類安全」重視之面向，對緬甸密松大壩案進行檢視，可以發現至少有五項要點並未被確保：（一）「經濟」層面，若大壩案續建，極可能使民族對立升高，間接導致內戰衝突惡化，讓當地人民無法在穩定的環境下工作謀生，收入恐將失去保障；再者，遷居示範村的村民，被迫以不熟悉、不擅長的方式謀生（農業轉為服務業），經濟收入也可能大打折扣。（二）「環境」層面，建壩毫無疑問地將剝奪，甚至已經剝奪在地人民獲得乾淨水源、土質及良好自然資源的權利。（三）「人身」層面，無論是內戰頻繁的環境，或者當地軍警在壩址周圍的驅離和逮捕，都使當地人民遭受不合理的暴力威脅。（四）「社群」層面，很明顯的，於建壩議題中，在地少數民族（克欽族）的權利及其對世居土地的關切，並未被緬甸政府當局尊重。（五）「政治」層面，其中強調的「基本人權」完全被漠視，建壩行動前必須具備的事先協商與良好溝通管道都相當匱乏。最後，若回到前文已述及之聯合國《人類發展報告》中對「人類安全」的核心觀點：「社會國家的安全，必須構築在個人的生存與基本自由並未受到威脅之狀況下」，<sup>41</sup> 即可想見密松大壩工程已對當地人民的生存自由造成極大威脅，而其後續的負面效應勢必將擴及緬甸社會國家。

## 伍、結論

根據世界自然基金會的觀察，過去緬甸擁有幾乎未經開發的豐沛河流（如伊洛瓦底江與薩爾溫江）以及廣袤森林，不僅為境內野生動植物提供良好的生長環境，使緬甸維持完整的生物多樣性；也創造充裕的自然資源，使從事農、林、漁、牧業之人民能夠賴以維生。然而，近年來緬甸的周邊國家為拓展經濟，乃積極參與緬甸能源、礦產的開發工程，導致緬甸

---

<sup>41</sup> 同前註 15。

既有環境體系遭受嚴重破壞，人民生計也備受影響，水壩建造工程就是明顯的案例。<sup>42</sup>

位於緬甸北部克欽邦的密松大壩，不僅是第一座「橫跨」緬甸神話搖籃—伊洛瓦底江的水壩，也是中國對緬資助的諸多能源項目中規模最大的一個；據估計，密松大壩建成後的發電量可超過整個緬甸國家目前生產的電力。<sup>43</sup> 但在合約的限制下，卻無法為該國長期存在的能源短缺問題帶來解決，因此它引發的反彈聲浪特別大，時至今日難以落幕。本文由「人類安全」的視角切入，探討以下重點：一、密松大壩工程對克欽邦整體環境造成的影響；二、緬甸因此議題導致的民族對立；三、克欽族人因建壩而遭遇的生活改變。研究發現無論從自然環境、民族關係，或生存權益等層面來看，密松大壩案的開發都已為當地招致極大的「負面」影響，若未來此案恢復重啟，情況只會更加嚴峻。

其實，政府在決定是否興建水壩時，的確應優先考慮有無替代方案，如同長期關注緬甸水電力發展的學者—大衛·戴皮斯（David Dapice）所認為，就實際情況來說，緬甸並不需要密松大壩，緬甸還有其他對環境危害更小的水電站可以開發，而且在該國南方以天然氣發電則更加便宜。<sup>44</sup> 除此之外，根據 1992 年與 1993 年聯合國通過的《原住民土地憲章》和《關於原住民權利宣言的草案》，當中即已明確規定：「不能為了搬遷移民或進行其他形式的經濟活動，而強迫原住民從其土地上搬遷」；<sup>45</sup> 「要防止

---

<sup>42</sup> “Myanmar’s Natural Wealth Foundation for the Future,” *World Wildlife Fund for Nature*, September 11, 2015,

[http://wwf.panda.org/what\\_we\\_do/where\\_we\\_work/greatermekong/discovering\\_the\\_greater\\_mekong/countries/myanmar/](http://wwf.panda.org/what_we_do/where_we_work/greatermekong/discovering_the_greater_mekong/countries/myanmar/).

<sup>43</sup> Mike Ives, 〈讓昂山素季左右為難的中資密松大壩〉，《紐約時報中文網》，2017 年 4 月 1 日，

<https://cn.nytimes.com/asia-pacific/20170401/myanmar-china-myitsone-dam-project/>。

<sup>44</sup> 同前註。

<sup>45</sup> 轉引自 波塞（Darrell A. Posey）、杜費德（Graham Dutfield）著，許建初等譯，《超越知識產權—為原住民和當地社區爭取傳統資源權利》（昆明：雲南科技出版社，2003 年），頁 134

任何剝奪他們土地或資源的行動，要防止所有侵害它們權利的遷移」。<sup>46</sup> 所以，緬甸政府在啟動水壩工程的同時，也應尊重國際上通用之關於保護土著民族或原住民權利的公約，給予境內少數民族同樣平等的權利。換言之，如果沒有在自由、事先協商且訊息暢通的前提下得到被影響村民的同意，不應於江上修建任何大壩；而且，一味推展計畫的結果，只會將少數民族更加推往衝突對抗之中。

最後，建造水壩就像一把雙面刃，在享受其帶來的一些利益時，也必須承受水壩為自然和社會帶來的負面影響。正如世界水壩委員會在《水壩與發展—新的決策框架》此研究報告中所提到：「水壩對人類發展貢獻重大，效益顯著。然而，人們往往為獲取這些利益而付出了不可接受或不必要的代價，例如社會和環境方面的代價。以『一個群體之所得，抵另一群體之所失』的方式來評估，建壩所付出的成本與其產生的收益是不能接受的，特別是在世界各國皆已承諾保護人權和永續發展的背景下。」<sup>47</sup>

責任編輯：吳家綺

---

<sup>46</sup> 同前註，頁 127。

<sup>47</sup> 轉引自 范曉、易水，〈反水壩運動在世界〉，《中國國家地理》，第 31 期（2003 年），頁 81。

