

特約撰述

不對等的鄰居

中國和東南亞邊境之間的國家建構

Asymmetrical Neighbors: Borderland State Building
between China and Southeast Asia

韓恩澤

香港大學政治與公共行政系

壹、現代化衝擊下的國家與民族建構

James Scott 在《逃避統治的藝術》(*The Art of Not Being Governed*) 書中，¹相當浪漫地描述了橫跨東南亞大陸和中國西南地區之間一片高地上的無主地。位於喜馬拉雅山和東南亞山脈之間的這一區域被稱為「佐米亞」(Zomia)，這片土地山巒綿亙，人煙稀少並且種族十分多樣。與傳統見解不同，Scott 否定了低地山谷的農業國家做為文明乘載者，而在高地採取刀耕火種法的遊牧民族是野蠻人的說法，取而代之的是，Scott 更強調從如何逃離「文明」國家政治控制的角度來解讀這些無政府主義高地民族的「自由移動」。據此，這些民族並非在中央集權國家下保持著「未開化」狀態，而是有意識地逃離國家掌控，尋求自由和機動性。

¹ James C. Scott, *The Art of Not Being Governed: An Anarchist History of Upland Southeast Asia* (New Haven: Yale University Press, 2010).

過去受限於山區地形障礙，這些在現代化之前很難到達的自由土地，自 20 世紀上半葉以來，已成為現代國家滲透的目標。結合了技術滲透與主權野心（例如現代化以及國家和民族的建構），山谷國家大幅侵蝕這些無主地，從而讓「佐米亞」分割成為數個現代國家中一部分。這些國家都努力進入那些偏遠區域且鞏固其控制，並使居住在山區的人們「清晰可見」。然而，這些現代化以及國家和民族建構的進程，究竟如何被展開，尚未得到全面的檢視。事實上，很少人關注並比較分析在東南亞高地邊界區域中，不平衡之國家和民族建構進程及其變化原因。

今日，當我們看著緬甸與中國和泰國的邊界時，可以發現中國和泰國明顯地各自鞏固了邊境主權，並跨越邊境將其經濟和文化影響投射到緬甸一側的相鄰地區。與此相關的是，中國和泰國的民族建構也相對成功，越來越多邊境少數族群認定自己為中國及泰國人，接著才是自身的族群認同，儘管方式或有不同。另一方面，緬甸政府則持續面臨族群叛亂，抵抗政府為鞏固國家主權所做的努力，同時其民族建構進程也不甚完美，我們可以看見，許多種族為了維持自治地位而叛亂，從緬甸政府國家歸屬的角度來看，這既是行政面也是文化面向的挑戰。

那麼，我們該如何解釋這種橫跨共同邊境的國家和民族建構之不同？依照韋伯學派的角度，為何緬甸政府無法在其領土內完全壟斷暴力？國家在其邊境的分裂從何而來？為何這種分裂在中國西南或泰國北部這種已經幾乎完全鞏固的國家中沒有發生？我們該如何解釋上述三個國家在國家建構與鞏固邊境統治之差異？

為回答前述問題，我在個人近期著作《不對等的鄰居：中國和東南亞邊境之間的國家建構》（*Asymmetrical Neighbors: Borderland*

State Building between China and Southeast Asia) 中，提供了一個歷史比較論述，²聚焦討論在中國和東南亞之間「原始」高山地區的國家及民族的建構進程，因為從地理和族群多樣性角度而言，該地區擁許多相似處，且同樣被漸漸併入鄰近現代國家。為了解釋這些相鄰國家和民族建構的變化，本書旨在闡述一個理論性問題，亦即國家和民族的建構應被視為跨越國家邊界的互動性過程。與現有主要關注單一國家之研究不同，本書提供了更有效方式，即觀察某一國家和民族的建構是如何跨越邊界影響他國以及被他國的建構過程所影響。

Daron Acemoglu 和 James Robinson 在熱門著作《為什麼有些國家失敗了》(*Why Nations Fail*) 中指出，³有些國家較其他國家富裕，是因為它們建立在更好的政治體制之上。然而，他們無法解釋在許多案例中，某些國家的失敗正是因為他國的成功。要理解這種相互關係的一種方法是從 Angus Deaton 看待全球不平等的角度切入，他認為是進步造成了全球不平等，並在《財富大逃亡》(*The Great Escape*) 書中指出，⁴在許多案例中「一國進步往往是以另一國家的退步為代價」。在他的分析中，工業革命讓歐洲受益匪淺，但歐洲國家的進步也意味著那些「那些當時在亞洲、拉丁美洲、以及加勒比海被征服以及遭到掠奪的國家不僅受到傷害，更讓他們背負那些經濟以及政治制度，使他們持續好幾世紀的貧窮以及不平等。」拙著從這種角度得到啟發，認為須將跨越邊境的國家和民族建構視為互

² Enze Han, *Asymmetrical Neighbors: Borderland State Building between China and Southeast Asia* (New York and London: Oxford University Press, 2019).

³ Daron Acemoglu and James Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty* (New York: Crown Business, 2013).

⁴ Angus Deaton, *The Great Escape: Health, Wealth, and the Origins of Inequality* (Princeton: Princeton University Press, 2015).

動性的過程。據此，我的書提出「鄰里效應」(neighborhood effect)作為檢視國家建構的理論途徑，認為國家和民族建構的成敗取決於國家與其鄰國邊界以外的因素。

貳、中國、緬甸與泰國邊境之歷史互動

本書另一個目標是針對中國、緬甸以及泰國邊境之間國家和民族建構的現代歷史進行豐富詳盡的介紹，並著眼如何突破區域研究的界線。本書旨在消除這些隔離中國研究與東南亞研究的障礙，且強調中國和東南亞是如何緊密連結的。據此，與既有大多著重分別獨立研究這三個國家的國家與民族建構過程不同，本書同時觀察了這三個國家及其互相接壤的共同邊境區域。

我所謂的國家和民族建構是指什麼呢？儘管概念不同，國家和民族的建構往往是並進的。尤其是針對擁有多樣族群的邊境地區，鞏固國家控制權和建構國家制度通常需要同時建構民族歸屬感。基於上述原因，我傾向將國家和民族的建構視為一個整體共生的過程。話雖如此，國家和民族的建構經常被以不同的指標來衡量。對國家建構來說，觀察重點是國家的制度如何建立並嵌入固定的領土空間，此一空間是韋伯理論中國家合法控制暴力並嘗試達成經濟主權的範疇；至於對民族建構而言，重點往往是一般的民眾，亦即被互為主體的歸屬感束縛的人們，這通常是透過教導人們共同語言以及灌輸國家主義意識形態的計畫來達成。我的書關注國家和民族建構的不同之處，並在書中的實證章節裡涵蓋了兩者建構的過程，且指出兩者的深度關聯。

拙著關注的地理重點是中國、緬甸、泰國邊境的延伸地區，廣義來說涵蓋了中國雲南的南部以及緬甸的克欽邦以及撣邦，以及泰

國北部與緬甸接壤的省份。這些地區座落於湄公河（瀾滄江）以及薩爾溫江（怒江）沿岸，這兩條河流由三個國家共同分享，其特色是山岳地形與難以跨越的深邃河谷，其中包含了惡名昭彰的金三角，後者自冷戰以來一直是鴉片產地以及東南亞的運毒中心。

這些山區被併入低地國家的歷史情況略有不同。從十八世紀中葉開始，中國的西南地區逐漸附屬於嚴格的中央集權控制，滿清皇帝任命的行長官員取代了許多當地土司，儘管如此，在雲南的南部地區，部分土司與清政府和民國政府仍長期和平相處，直到 1950 年代中期共產黨政權廢除了世襲土司制為止。許多揮邦以及克欽邦的土司歷史上維持了與緬甸貢榜王朝和中國清朝的雙邊朝貢關係。1885 年英國殖民整個緬甸後，克欽邦以及揮邦依舊被視為邊疆地區，緬甸本土則被施以直接統治，並被併入成為英屬印度的一個省。1948 年緬甸自英國獨立後，雖整併了邊疆地區，但統一隨即轉變為持續至今的長期內戰。至於泰國北部的蘭那國過去曾向緬甸及暹羅王國進貢，18 世紀中期後成為曼谷王朝的附庸，但來自英國與丹麥的企業被保證獲得治外法權，以便進行對當地高經濟效益的柚木進行砍伐交易，最後蘭那在 1899 年拉瑪五世朱拉隆功統治時期，隨著中央集權擴張而被併入暹羅王國。

確實，從宏觀面看來，可以看見三個案例的不同之處：只有緬甸曾經淪為大英帝國殖民地。然而，實則在現代意義上，20 世紀前半葉的中國在軍閥割據、日本入侵與接踵而至的國共內戰下，對邊疆不可能實行直接有效的中央集權。而在泰國的歐洲治外法權直至 20 世紀初期才被撤銷，現代官僚體制亦直到那時才開始出現。儘管被併入這三個國家的歷史背景有些微不同，直到 20 世紀中葉，當中華人民共和國在 1949 年建政、緬甸在 1948 年獨立，以及泰國 1947

年的軍事政變之後，在邊疆地區的現代民族國家建構才開始興起。

與此同時，這些邊境地區涵蓋了不同的族群，且各自在語言及文化上有著橫跨各國邊境的緊密連結。以雲南為例，有 25 個民族得到正式承認，佔總人口 34%；泰國官方不承認少數民族身份，堅持所有居住在領土內者都為泰國人，然而許多少數民族仍然沒有國籍，尤其是高地居民（山地部落）；在緬甸，儘管政府並未發佈任何關於民族組成的人口普查數據，克欽邦和撣邦的族群分布極為多樣化，最近的 2014 年人口統計數據仍未發布，然而，普遍認知占多數的緬族（Bamar）僅佔總人口 68%，其他少數民族則佔了邊境地區人口很高的比例，這從長期以來少數民族叛亂團體的存在，以及緬甸政府無法在邊境地區推行國家建構計畫可以得知。對於較大的民族，我們大概知道在中國有約 120 萬的傣族人，緬甸有 5-600 萬撣族人，其都與泰國北部有著緊密的語言及宗教聯繫。中國約有 40 萬佤族，在緬甸則有約 80 萬人。至於克欽族在緬甸約有 100 萬人，在中國則被稱為景頗族，約有 15 萬人。中國是 72 萬拉祜族人的家鄉，他們在緬甸有 15 萬人，在泰國則有 10 萬人。除此之外，還有許多苗族以及瑤族人散落居住在邊境的高山地區。

參、鄰里效應與跨邊境關係

為了要解釋中國、緬甸以及泰國邊境地區的國家與民族建構的變化，拙著對此分別提出了兩個相互關聯的論點。首先，與現有關於國家建構的文獻不同，我在書中提出了新的理論途徑，觀察範圍超越了國家的邊界。本書並未將國家建構視為一個由國內因素決定的過程，例如戰爭及備戰、政治體制，地理及人口變量，而是認為應該超越國家界線，將國家建構視為一個受「鄰里效應」影響的互

動過程。書中指出，我們應該研究一國的國家建構如何受到鄰國建構過程的影響。關於這點，本書探討了「鄰里效應」在何種條件下會發生，並指出在相鄰國家間存在權力不對稱的情況下，這種效應更容易發生，且其影響進一步取決於國家之間的關係。當一國與另一個強大且敵對的國家接壤時，後者將有能力及意圖干預共同邊界的政治及軍事活動，這將導致前者在該地區為國家建構所做的努力得到荒廢。倘若雙邊關係友好，則經濟上較強大一方仍會對另一方的邊境帶來巨大影響。若相鄰兩國處於權力平衡且敵對的狀態，那麼在邊境地區將看到相互軍事化的現象。最後若鄰國彼此友好且權力平衡，則不會對國家建構出現「鄰里效應」。

與此類似，當涉及民族建構時，跨境勢力在國內也會對民族建構過程造成影響。具體而言，我探討了兩種「鄰里效應」會發生的情況。其一是跨越邊境民族與其強大的宗祖國有聯繫，且這些國家宣稱有保護他們的權利；有了前述外部支持和監督，這些明祖則擁有較多資源和文化儲備來對抗他們所居住國家多數族群施加的民族建構計畫。這種觀點來自 Rogers Brubaker 的理論，亦即外部族群聯繫及其為族群團體提供的協助，可以從根本上改變一國民族主義者的力量。另一種方式是關注跨越邊境但在兩國內都屬於少數的族群，這些團體傾向比較在鄰國的民族計畫下，他們所要遵循的不同民族主義意識形態，將影響他們如何認定自己的生活條件並確定哪一方的條件更好，若是他們認為鄰國的同種族的親屬團體比自己得到的待遇更好，就更可能對當前居住地的狀態產生不滿。這個論點是在我先前關於中國民族政治的書中提出的，在此我將其應用於這種跨國的背景。⁵

⁵ Enze Han, *Contestation and Adaptation: The Politics of National Identity in China* (New

整體而言，當涉及到中國，緬甸和泰國之間的邊境地區時，我的書認為，緬甸未能鞏固對邊境地區的控制權，部分原因是兩個更強大的鄰居在冷戰期間干預其政治和軍事之故。其次，中國以及泰國在經濟上比緬甸先進，都以犧牲緬甸的經濟主權為代價，對邊境產生了巨大經濟影響。這兩個層面解釋了這三個國家在邊境推動國家建構的不同結果。於此同時，緬甸在民族建構上的失敗也可以用這種方式來解釋。對於撣族來說，他們與泰國在種族上的緊密連結，代表著歷史上泰國一直試圖協助其自決運動，提供撣族深厚的文化資本以抵抗緬甸的「緬甸化」進程。對於橫跨中緬邊境的少數族群來說，如克欽邦、佤族及其他少數族群，在兩國都屬於少數的狀態意味他們將在民族主義意識形態和政策上比較中國和緬甸的情況，在中國受到的相對良好對待只會助長他們與緬甸進一步的疏遠。

肆、冷戰時期以來的三國邊境議題

冷戰期間的兩個重大政治事件對中國，緬甸和泰國這三個國家在邊境的國家建構的政治產生了長期影響。首先是中國內戰的外溢。中共建政後，一部分被擊敗的國民黨軍隊於 1950 年底跨越邊境進入緬甸，佔領了撣邦部分地區達 10 年之久。在美國、台灣的中華民國，及泰國的協助下，國民黨軍隊在軍事上造成了接下來幾十年裡中國，緬甸和泰國的邊境地區的動盪。

在緬甸，國民黨軍隊的入侵加強了緬甸軍方相對於平民政府的力量，為接下來數十年的軍事統治奠下基礎。⁶與邊境地區更直接相關的是該地區許多少數民族的軍事化，這導致了許多爭取從緬甸獨

York: Oxford University Press, 2013).

⁶ Mary P. Callahan, *Making Enemies: War and State Building in Burma* (Ithaca: Cornell University Press, 2005).

立或更多自治權的叛亂民族團體的形成。因此，國民黨入侵在緬甸周邊地區的分裂中發揮了相當大的作用，並且間接地推動了緬甸軍隊與許多民族分離型團體之間的軍事對抗。

自 1960 年代初國民黨軍隊逐步遷往泰國後，泰國政府便招募他們進行邊境巡邏，以防北方共產主義滲透。要了解國民黨事件對泰國的影響，首先應著眼泰國與美國組成的更廣泛的安全聯盟。透過積極協助美國在東南亞的反共活動，包含收編國民黨軍隊，在寮國的秘密行動，以及之後在越南的戰爭，泰國從美國獲得了大量的經濟及軍事援助。後來，當泰國面臨自己的泰國共產黨叛亂時，國民黨殘餘部隊也被證明在泰國打擊叛亂運動中發揮了作用。

就中國而言，國民黨軍隊在緬甸的存在對新的共產政權構成了外部威脅。儘管國民黨僅在 1951-52 年入侵了雲南幾次，且被中國人民解放軍輕易地擊退，仍為中共在邊境地區的軍事化提供依據。中共對國民黨殘餘以及其他在山區的民族和當地抵抗共產政權的叛亂份子，無情的進行打擊，並以鎮壓反革命的名義剷除內部敵人。到了 1950 年代中期，西南邊境的大部分地區都已經牢牢地在北京的掌控之下。

冷戰期間的第二個重大政治事件，是中國共產黨試圖向東南亞輸出革命。1960 年代中期，中國國內政治激進化，在國際上體現於毛澤東在許多第三世界國家大力支持「人民戰爭」，這也與中國與蘇聯競逐成為國際共產主義運動領頭羊有關。對緬甸而言，這代表中國自 1967 年開始增加對緬甸共產黨軍事叛亂的支持。

緬共留下的影響十分深遠，它代表了緬甸在國家建構以及宣稱鞏固邊境領土的根本性失敗。緬共在中緬邊境建立的牢固基地，阻止了緬甸中央政府進入該地區，直到 1990 年中期，在 1989 年緬共

瓦解後，緬政府才與許多剩餘民族叛亂團體簽訂了停火協議。緬共留下的最大影響是邊境地區各少數民族的進一步軍事化，儘管緬共領導層主要由緬族（該國主要種族）組成，但許多部隊是從邊境地區當地少數民族大量招募而來。因此，在緬共瓦解後，各族群的叛亂分子組成了各自的激進組織，致使民族地方武裝叛亂繼續存在。

中國共產黨自 1965 年起，也為泰國共產黨的叛亂活動提供支援。儘管泰共也從山區少數民族中大量招募人員，泰國政府在反叛亂工作方面更好地配備了資源並獲得國際支持；在美國大力資助下，泰國針對泰共進行軍事行動，並且同樣針對許多少數民族的進行民族建構計畫，欲使他們融入新民族國家。因此，對於泰國，泰共叛亂激起了強烈的緊迫感，政府在美國支持下發起了一場國家和民族建構運動，其民族主義強調國家、國王和宗教，王室慈悲形象被強加並傳播到整個地區。

至於在中國，文化大革命的爆發導致大量城市紅衛兵被發配到雲南邊境地區。透過在邊界地區定居的漢族青年，中國以某種方式在鞏固控制權方面創造了人文的角度。正是在此一時期，少數民族與占多數的漢族人之間直接接觸，這也與建立教育體系向少數民族教導漢語的時期相吻合。透過這種方式，透過文化大革命釋放的暴力使中華民族有能力深入滲透到雲南最偏遠的地區，定居的漢族青年不知不覺成為邊境文化鞏固的推動者。

冷戰結束後，邊疆國家建設的經濟動力持續發揮作用。由於緬甸的經濟落後和政治動亂，泰國一直是緬甸移民最熱門目的地，尤其是撣族；緬甸移民至泰國的大約 150 萬移民中有 1/3 來自撣邦。同時貿易網絡也將中國與緬甸和泰國聯繫在一起。中國和泰國製造的商品流向緬甸，緬甸的自然資源產品則流向中國及泰國。的確，邊

境商業網絡以中國及泰國邊境為導向。邊境城市如泰國的美索和美塞以及中國的瑞麗，乃人員和貨物跨境流動的中心。更重要的是，在緬甸有由中國及泰國資金主導的自然資源開發，據此產生一股將當地經濟帶離緬甸並導向泰國北部及雲南南部的離心力。正因如此，緬甸在邊境沿線缺乏經濟主權，很大程度上可歸因於與兩個較發達鄰國之間的經濟失衡。

這三個國家中不同的民族主義意識形態，也影響了生活在邊境地區少數民族的認同政治。中國政府承認 56 個民族，並規定了「名義上的」民族自治，這代表著至少在文件上，中國政府允許自治政府的制度、少數民族語言教育，以及宗教、文化表現等。在另一方面，泰國聲稱生活在領土範圍內的所有人都是泰國人，且從未正式承認存在於周邊地區的少數民族。與此同時，在歷史上的某些特定時刻，泰國也對於緬甸和中國的泛泰族群發出了統一的主張。緬甸政府正式承認 135 個民族，並建立了 7 個民族邦，但因該國悠久的軍事統治歷史意味著民族文化表達受到嚴格限制，民族語言教育持續遭到禁止。更值得注意的是，國家在爭取自決權的抗爭中嚴重壓制了其少數民族。

撣族與泰國人之間緊密的種族聯繫，體現在泰國透過民族主義運動支持撣族作為其一部分的「泛泰」立場。儘管自第二次世界大戰以來，泰國已放棄所有對鄰國的領土主權要求，仍繼續在文化和宗教上積極影響它們。在緬甸撣邦，則體現在文化上，撣族是如何導向泰國的。撣邦的寺廟和僧侶與泰國有密切聯繫，且泰國的文化與音樂在撣邦相當流行。除此之外，泰國政府和民眾的支持，儘管只是象徵性的，對於維持撣族民族主義對抗緬甸政府來說十分重要。

與中國相比，緬甸對待少數民族的方式更加殘酷，因為該國已

陷入半個多世紀的內戰。針對各種民族叛亂組織的軍事運動加劇了對克欽邦和撣邦少數民族的鎮壓。在過去 30 年中，在中緬邊境地區與緬甸相比，中國在穩定和經濟繁榮方面十分明顯；對於緬甸許多少數民族而言，中國通常被認為是少數民族受到更好待遇的地方。相對惡化可以很好地詮釋這種解釋。

整體而言，我的書透過記錄這些歷史發展的變化及其當代的表現，強調了跨越國界的不對稱權力關係，對邊界政治如何被建構以及鞏固國家和構築民族身份認同的分歧結果產生深遠的影響。具體而言，拙著指出中國在邊界地區之實質政治影響。與此同時，中國在過去數十年快速的經濟成長及其增長的區域影響力，更助長了北京對其南部鄰國的戰略利益，這由近期的「一帶一路」大戰略可見一斑。隨著其對南部鄰國的權力日漸的不對稱，中國的勢力必將增加，這意味著我們需要觀察其南部的這些鄰國們將如何應對這種不斷增長的不對稱力量。

（翻譯：黃子誠）