

學術論文

緬甸的改革開放與亞太大國關係發展

Myanmar's Reform and Openness and the Relationship developing with Asia-Pacific Powers

林儉靜 *Yi-Ching Lin*
國立政治大學外交研究所博士
Ph.D of Department of Diplomacy
National Chengchi University

摘要 / Abstract

改革開放的緬甸為美國、日本及印度等大國積極交往的國家，緬甸天然資源豐富，其面向印度洋，地處銜接南亞及東南亞的橋梁，亦係唯一鄰接中國與印度兩大經濟體的東協國家，戰略位置優越。緬甸結束與國際接軌之際，正值美國推動重返亞太、日本提倡再平衡東南亞政策、印度擴大推行東向政策(Look East Policy)及中國推行一帶一路計畫等情勢，大國爭逐亞太權力的局勢更加凸顯緬甸的戰略地位，緬甸成為新的權力賽局中不可或缺的角色。2011年的登盛政府開啟緬甸對外關係的新紀元，與各國關係陸續修復、提升；2016年新國會成立，民主領袖翁山蘇姬所信賴的砧喬(Htin Kyaw)擔任總統，成立民主政府，更進一步深化緬甸與亞太重要國家

交往的有利因素，然同時也考驗緬甸建立在大國關係中的平衡態勢。本文將探討緬甸推動改革開放與美國、中國、印度及日本的關係發展；此外亦將研析隨著美國川普政府亞太政策的易轍、美中關係定位不明、南海領土爭議擴大等情勢變化，將對緬甸經營大國關係的挑戰與機會為何等議題。

Since the army seized the government, Burma entered the period of military regime and was renamed as “Myanmar” more than fifty years. Due to the military ruling’s political depression and human violation, Myanmar’s inherent economic and strategic significance has been ignored for decades under international sanction and isolation. China became the sole military and economic resort for the “pariah government.” Burma/Myanmar seems a missing part of Asia-Pacific map since 1960s. In wake of political and economic reform programme leading toward the path of democratization, Myanmar gradually brought a close to “door-locking” policy and reopened the country to the rest of world in the transition from military dictatorship to civilian politics, the 2010 and 2015 election making a landmark. This country’s economic endowment and geographic location which links South Asia and Southeast Asia as the only ASEAN member bordering the two economic giants, China and India, and looks outward to Indian Ocean and Malacca Strait, came to limelight on Asia-Pacific powers game which United States, China, Japan and India have been involved. Myanmar comes to be a heartland for the powers competing for resources, dominance and influence on Southeast Asia area. The strategic concern shared by Myanmar, US, Japan and India is how to prevent the resurgence of China’s dominance over Naypyidaw authority, and for China, it matters to break the formation of encirclement imposed by the outer powers through Myanmar. Myanmar's openness and reform brings forth a new page for the relink with the region and international, reveals the significance of her endowment and geographic location, unavoidably accompanied by the major powers strategic competition.

This article will explore how Myanmar's democratization made a shift on its external relation with Asia-Pacific Powers and in the dynamics, how the newly-shaped country formulates a balanced and stable bilateral relationship in the area.

關鍵字：緬甸、改革開放、民主化、亞太大國、對外關係

Keywords: Myanmar, reform and openness, democratization, Asia-Pacific powers, external relation

壹、前言

緬甸 2010 年登盛(Thein Sein)就任總統，成立文人政府推行政治經濟改革，也啟動國家對外關係的正常化。2014 年緬甸成功舉辦東協高峰會(ASEAN Summit)，扮演稱職的輪值主席國的角色，正式提出「東協經濟共同體」(ASEAN Economic Summit, AEC)，使得 AEC 順利於 2015 年正式上路。緬甸逐漸洗刷惡劣的國際形象，以開放改革的嶄新面貌重返國際社會。漫長鎖國時代，緬甸優越的資源稟賦及地緣價值並不獲重視，隨著改革開放之後，其所具地理位置、豐富天然資源及經濟成長的動能，不僅成為東協提振政經地位的助力，更成為亞太大國戰略追逐之地，與美國、日本、中國及印度等雙邊關係大幅提升，呈現在經貿、外交、安全合作等面向的擴展。緬甸與國際接軌之際，正值美國推進重返亞太、日本積極再平衡東南亞、印度擴大推行東向政策(Look East Policy)及中國的一帶一路計畫，大國爭逐亞太權力的局勢更加凸顯緬甸的戰略地位，緬甸成為新的權力賽局中不可或缺的角色。2011 年的登盛政府開啟緬甸對外關係的新紀元，與各國關係陸續修復、提升；而 2016 年新國會成立，民主領袖翁山蘇姬所信賴的琺喬(Htin Kyaw)擔任總統，成立民主政府，更進一步深化緬甸與亞太重要國家交往的有利因素，同時亞太大國關係的動態變遷也反映在與緬甸的雙邊關係樣態。本文將探討緬甸推動改革開放與美國、中國、印度及日本的關係發展；此外亦將研析隨著美國川普政府亞太政策的易轍、美中關係定位不明、南海領土爭議擴大等情勢變化，將對緬甸經營大國關係的挑戰與機會為何等議題。

貳、緬甸 2011 年民主化的效應：對外關係的轉變

緬甸 2010 年的選舉結果，前總理登盛就任總統，象徵文人政府的建立，2011 年開始推行一連串政治經濟改革措施，奠定國家民主化發展的路

線，也使歷經長期孤立的國家對外開放，重新與國際社會接軌。2015年11月25日緬甸舉行全國大選，翁山蘇姬領導的全國民主聯盟(National League for Democracy, NLD)(以下簡稱NLD)贏得壓倒性的勝利，正式結束自1962年將軍尼溫(General Ne Win)軍事政變以來長達50餘年軍權統治。

一、政治經濟改革的啟動

2010年的緬甸大選仍受批評，但已被視為軍政轉型的新局，結束漫長的鎖國時期。選後一周，翁山蘇姬獲得自由，成為破除緬甸外交孤立之鎖鑰。2010年丹瑞(Than Shwe)軍政府任命總理登盛將軍於同年3月頒布《政黨登記法》，正式開放政黨成立，登盛辭去軍職參選11月國會大選，成立「聯合團結發展黨」(The Union Solidarity and Development, USDP)，大選過後，登盛於3月30日就任「緬甸聯邦共和國」(Republic of the Union of Myanmar)首任總統，揭示軍權時代的尾聲，甫上台旋於8月與翁山蘇姬會面，確立國家和解的方針。9月，登盛政府解除對對外媒的封鎖，包括BBC、緬甸民主之音(Democratic Voice of Burma, DVB)、美國之音(Voice of America)等，另亦開放Yahoo及YouTube。此外，政府停建中國資助的密松水壩(Myitsone hydroelectric dam)則被視為反應民意的正面作為。¹2011年間登盛政府陸續通過《政黨登記法修正案》及《和平集會與和平程序法》，NLD登記為合法政黨，翁山蘇姬得以參加2012年4月的補選。²全國社會氛圍丕變，人民已無懼談論政治，民主、選舉等議題都已非禁忌。長期遭禁的翁山蘇姬圖像亦可隨處高掛張貼。³2012年緬甸的民主改革持續

¹ Thomas Fuller, "Myanmar Backs Down, Suspending Dam Project," *The New York Times* (September 30, 2011),

http://www.nytimes.com/2011/10/01/world/asia/myanmar-suspends-construction-of-controversial-dam.html?_r=0.

² 顧長永，《緬甸—軍事獨裁五十年》(新加坡：八方文化創作室，2015年)，頁172。

³ Emma Larkin, "The Awakening," *New Republic* (January 11, 2012), <https://newrepublic.com/article/99537/burma-spring-aung-san-suu-kyi>.

深化，廢除媒體審查制度，通過《勞工組織法》。2013 已全面解除報禁，國內民營報刊陸續出現，美聯社、日本 NHK 等外媒也獲准設立辦事處，亦象徵緬甸政治開放的重大進展。⁴新政府 3 月成立，5 月即釋放數以千名的政治犯，10 月釋放政治犯逾 200 名，另一方面新政府亦與撣族 (Shan) 簽署停火協定，並停止在克欽邦(Kachin state)的軍事活動，次年 1 月亦簽署停火協定。2012 年 4 月舉行補選，NLD 首度參選，獲得 45 席中的 43 席次，大獲全勝，⁵翁山蘇姬成為國會一員。選後，美國即表示將放寬制裁，歐盟則是撤除多數的制裁措施。

在經濟改革方面，緬甸經濟轉型建立在總體穩定、市場自由化與重組以及國營企業私有化等三大支柱，⁶緬甸幣 (Kyat) 在 2012 年 10 月改為浮動匯率，賦予央行較大自主性，並改革稅制，鬆綁財政政策，制訂國家及地方預算，以及設立經濟特區(Special Economic Zones)等措施。⁷2012 年通過《外人投資法》(Foreign Investment Law)，許可外人聯營投資計畫及向政府及獲授權的公司租賃土地；2013 年推動電訊產業自由化，預計於 2020 年達到 90% 人口的電話使用率，2014 年通過電訊網絡協定，開放外資進入國內電訊業。⁸近年亦大幅改善總體投資環境，如 2016 年通過《仲裁法》(Arbitration Law)、《金融機構法》(Financial Institutions Law)、修訂《外人投資法》等。2012 年以來，緬甸對外貿易趨於多元、蓬勃發展，經濟改革創造有利吸引外資的環境，2013-2014 年度國內生產毛額(GDP)成長率

⁴ 顧長永，前引書，頁 169-170。

⁵ “Burma (Myanmar) by-elections 2012,” *World Elections Website*, <https://welections.wordpress.com/2012/04/06/burma-by-elections-2012/>.

⁶ Hank Lim and Yasuhiro Yamada, “Economic Reforms in Myanmar: Pathways and Prospects,” in Hank Lim and Yasuhiro Yamada eds., *Economic Reforms in Myanmar: Pathways and Prospects* (Thailand: Bangkok Research Center, IDE-JETRO, 2013), pp.1-13.

⁷ Heang Chhor, Richard Dobbs, Doan Nguyen Hansen, Fraser Thompson and Nancy Shah Lukas Streiff, *Myanmar’s Moment: Unique Opportunities, Major Challenges* (McKinsey Global Institute, June 2013), p. 3.

⁸ “Timeline: Reforms in Myanmar,” *BBC News* (July 8, 2015), <http://www.bbc.com/news/world-asia-16546688>.

7.8%，2014-2015 年度成長率 8.5%，預估 2016-2017 年仍可持續維持 8% 以上的成長率，為東協國家中最具經濟成長潛力者(參表 1)。在外人直接投資(FDI)方面，2009-2010 年度僅有 330 百萬美元，2015 年已達 60 億美元，預計 2020 年將可達 80 億美元，2025 更可達 110 億美元。⁹經濟起飛的緬甸，存在基礎建設的龐大缺口，各國資金、技術莫不湧入競相挹注各項公共工程，涵蓋高速公路、跨境連結道路、港埠、資源開採等等。此外，潛在的市場消費潛力受到矚目。以資通訊為例，2013 初期，緬甸、厄利垂亞及北韓並列全球手機市場滲透率最低的三個國家，緬甸 5,000 萬人口，手機使用人口低於 5%，然這也意味著自由化之後的緬甸資通訊市場潛力無窮，預計將成為全球通訊市場成長最高的國家，2016 年預估將有 75 至 80 %的使用人口。¹⁰隨著緬甸中產階級的形成，意味龐大消費市場及商機。

表 1 東協國家 2016-2017 年經濟成長預測(%)

東協國家	2016 年	2017 年
新加坡	2	2.2
泰國	3	3.5
印尼	5.2	5.5
馬來西亞	4.2	4.4
菲律賓	6	6.1
汶萊	1.0	2.5
越南	6.7	6.5

⁹ Andrew Cave, "Is Myanmar's Moment President Obama's Last Great Foreign Policy Opportunity?"
<https://www.forbes.com/sites/andrewcave/2015/11/08/is-myanmars-moment-president-obamas-last-great-foreign-policy-opportunity/#3a5c7d075b9b>.

¹⁰ Ibid..

柬埔寨	7	7.1
緬甸	8.4	8.3
寮國	6.8	7
平均	4.5	4.8

資料來源：Asian Development Bank, Asian Development Outlook 2016: Asia's Potential Growth, <https://www.adb.org/publications/asian-development-outlook-2016-asia-potential-growth>.

二、對外關係正常化

2011年，以美國為首的西方國家陸續與緬甸恢復往來，登盛政府的改革作為獲得國際支持與回應。美國在2011年11月寬鬆美援禁令，次(2012)年1月恢復雙邊外交關係。2011年11月緬甸獲得2014年東協輪值主席的資格。¹¹2012年翁山蘇姬當選國會議員，英國首相卡麥隆(David Cameron)同年4月公開呼籲應解除對緬甸的經濟制裁，¹²2013年4月，歐盟已解除對緬甸的經貿制裁。在區域關係方面，2011年緬甸再次獲得東協輪值主席的資格，2014年成功舉辦東協高峰會，緬甸已逐步改善國家形象及國際地位，說明緬甸已洗刷「受排斥政府」(pariah government)的惡名，民主改革已獲得國際認同。相較2005年緬甸因國際輿論而被迫放棄2006年主席身分，緬甸2014年的主席地位則是獲得國際各界支持，美國駐東協大使卡登(David Carden)就表示，對緬甸在東協經濟整合過程所扮演的主導角色深具信心。¹³緬甸擔任東協輪值主席期間，以「共同邁向一個和平及繁

¹¹ 緬甸前曾獲擔任2006年輪值主席資格，因國內政治迫害及持續軟禁翁山蘇姬，東協蒙受國際壓力下撤除緬甸資格。緬甸於1997年加入東協，2003年翁山蘇姬再次遭到軟禁，東協的對緬的建設交往政策(constructive engagement policy)受到批評，會員國出現對緬甸的不滿與失望。

¹² “David Cameron Calls for Myanmar Sanctions to be Suspended,” *BBC News* (April 13, 2012), <http://www.bbc.com/news/uk-politics-17698526>.

¹³ “Myanmar Prepares for Leadership of the ASEAN Economic Community,” <http://asean.org/myanmar-prepares-for-leadership-of-the-asean-economic-community/>.

榮的共同體」(Moving Forward in Unity to a Peaceful and Prosperous Community)為東協年會主題，宣布將於2015年成立AEC，對東協推動區域經濟整合，意義重大，隱涵緬甸所具主導地位的潛力。¹⁴要者，巧妙避免白熱化的南海議題癱瘓東協年會，證明緬甸外交運籌的能力，平衡緬甸對東協及中國兩造的聲索。整體而言，緬甸的主席角色獲得東協及美國、中國等與會國的認可。

登盛於2011年3月31日在國會的就職演說表示，緬甸將立足國際，並成為全球社會受尊重的國家，將積極參與聯合國、東協、環孟加拉灣多領域技術暨經濟合作倡議(Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation, BIMESTEC)等區域組織；¹⁵另在同年8月23日在國會演說亦再次強調緬甸將成為區域及全球社會負責任的國家。¹⁶2012年9月登盛在聯合國大會也表明緬甸已進入新世代，做為聯合國一員，緬甸將更積極參與聯合國事務。¹⁷對外場合，「聯合團結發展黨」(USDP)的政府多次申明緬甸參與國際社會的決心，加入區域整合及改善與大國關係為對外政策的核心，政策調整將呈現於與美關係的修復及提升，對中政策從單向依賴轉為雙向互賴，以及擴大參與東協的政治經濟及安全整合。¹⁸登盛政府的外交政策已出現國際參與及多邊主義的特性，與各國高層的互訪也日趨頻繁，包括美國、歐盟、中國、印度及東協國家等，擺脫冷戰以降

¹⁴ Giovanni Capannelli, "ASEAN's first 'Myanmar' Summit: Moving beyond 2015," *East Asia Forum Website* (May 11 2014), <http://www.eastasiaforum.org/2014/05/11/aseans-first-myanmar-summit-moving-beyond-2015/>.

¹⁵ *The New Light of Myanmar* (March 31, 2011), p. 6, <http://www.burmalibrary.org/docs11/NLM2011-03-31.pdf>.

¹⁶ *The New Light of Myanmar* (August 3, 2011), <http://www.burmalibrary.org/show.php?cat=2664>.

¹⁷ *The New Light of Myanmar*, (September 28, 2012), <http://www.burmalibrary.org/docs14/NLM2012-09-28.pdf>.

¹⁸ Maung Aung Myoe "Myanmar's China Policy since 2011: Determinants and Directions," *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 34, No 2 (2015), pp. 24-26.

長期所持的仇外政策。¹⁹要者，緬甸已重新思考位處中印兩國及印度洋所具的地緣戰略及外交政策的調整，登盛政府已注及大國對緬甸的戰略盤算，打開門戶的緬甸已無法避免大國權力競逐的衝擊。²⁰

奈比都當局深知各國追逐的戰略利益及經濟需求，亦巧用大國權力關係獲取國家利益。²¹而另一方面，對於周邊國家如中國、印度、東協以及美國、日本等亞太大國而言，一個開放、穩定的緬甸符合區域利益，亦有助提升雙邊及多邊經濟動能。這可解釋緬甸的民主化不僅是國家政體的改革，亦為對外關係帶來突破性的變革，釋放緬甸長期受到忽略的國際能量，而其所具備的地理位置及資源稟賦的戰略價值獲得高度重視。NLD 執政，緬甸前景一片看好，各國莫不寄予厚望，長期遭軍方軟禁的民主領袖翁山蘇姬被認為將採取與民主國家結盟的外交政策，西方國家均表示歡迎。然而事實顯示，新政府並不吝於向中國傳達善意，這說明緬甸亟須穩定的周邊環境及外資的挹注，亦無法忽視中國的經濟實力及政治影響力。²²相較於對外關係，更棘手的內政問題如軍方勢力、族群武裝衝突、貧窮等在考驗新政，簡言之，政體變遷穩定、民主化進程及國內安全問題才是 NLD 政府最關切之議題。

開放的緬甸成為大國權力競逐下的一塊戰略區域，為避免成為某一強權的勢力範圍，登盛或是翁山蘇姬的政府均十分謹慎，避免採取傾斜的外交路線，而是採行中庸、平衡的策略，與大國均維持等距的友好關係為對

¹⁹ “Myanmar - Foreign Relations ” *GlobalSecurity.org Website*,

<http://www.globalsecurity.org/military/world/myanmar/forrel.htm>.

²⁰ Renaud Egretreau, “Continuity and Change: Myanmar’s Foreign Policy,”

<http://www.mmtimes.com/index.php/opinion/8178-continuity-and-change-myanmar-s-foreign-policy.html>.

²¹ Dai Yonghong and Liu Hongchao, “Rivalry and Cooperation: A New ‘Great Game’ in Myanmar,” *Asia Paper* (December 2014), pp. 5-6.

²² Dai Yonghong and Zhang Guoxuan, “No Sign of a Sea Change for Myanmar’s Foreign Policy,” *Ease Asia Forum* (December 23 2016),

<http://www.easiaforum.org/2016/12/23/no-sign-of-a-sea-change-for-myanmars-foreign-policy/>.

外政策的主軸。²³這亦說明，緬甸外交政策有其延續性，深受獨立後不結盟主義的影響，首任總理宇努(U Nu)曾指出，與單一國家結盟並不符合緬甸利益，只會加劇國內叛亂團體顛覆政府的衝突情勢，這可說明緬甸獨立後，始終不願加入任一強權陣營，堅行中立、不結盟的原則。²⁴重返國際社會，登盛政府提出多邊及國際參與的對外關係，翁山蘇姬的外交方略亦延續此一取向，只是更強調外資、國際援助及解除經濟制裁的面向，全力投入國家重建，均旨在逐步降低對中國的經濟依賴。整體而言，面對多重權力縱衡的亞太情勢，緬甸的對外政策呈現不選邊站(hedging)、交往(engagement)及 權力平衡(balance of power)的特質，可使緬甸修復外交關係、積極參與區域及國際參與時，亦將避免捲入大國間的衝突。²⁵

翁山蘇姬在 2016 年 4 月間對該國外交官的演講中，闡述外交政策的新願景，強調 NLD 政府將致力保國家利益，涵蓋安全、經濟發展、司法及環境永續，並重視自由、主權、文化及族群整合。這說明新政府將積極與周邊國家的合作關係以確保區域和平，翁山蘇姬採取務實的外交路線，兼顧雙邊及多邊對外關係。²⁶翁山蘇姬甫就任外長出訪首站係 2016 年 8 月出訪中國，接續去訪寮國及泰國，之後訪問印度，9 月間翁山蘇姬訪美，此舉已表明新的當局對中國的態度，亦可說明外交優先順位。²⁷翁山

²³ Saw Tha Wah, "Explaining Myanmar's Foreign Policy Behaviour: Domestic and International Factors,"

<http://www.mizzima.com/news-opinion/explaining-myanmar%E2%80%99s-foreign-policy-behaviour-domestic-and-international-factors>.

²⁴ Chaw Chaw Sein, "Myanmar Foreign Policy under New Government: Changes and Prospects," in Chenyang Li, Chaw Chaw Sein and Xianghui Zhu eds., *Myanmar: Reintegrating into the International Community* (Singapore: World Scientific Publishing, 2016), pp. 28-29.

²⁵ Ibid..

²⁶ Bi Shihong, "Suu Kyi's Vision Shapes Myanmar Foreign Policy," *Global Times* (April 26, 2016), <http://www.globaltimes.cn/content/980239.shtml>.

²⁷ Jonathan T. Chow and Leif-Eric Easley, "Myanmar's Foreign Policy Rebalance," *The Diplomat* (September 10, 2016), <http://thediplomat.com/2016/09/myanmars-foreign-policy-rebalance/>.

蘇姬的新政府，一方面維繫與中國的良好關係，穩定周邊情勢，另一方面改善與歐美國家的關係以解除經濟制裁，目的都在於爭取更多國家的外資、融資及援助計畫。²⁸而緬甸與亞太重要國家間的雙邊互動，亦呈現各自政治外交、安全及經濟等利益的戰略思維。

參、與亞太大國的雙邊關係

緬甸與四國相鄰，分別與中國相鄰 2,185 公里，與印度相鄰 1,640 公里，與泰國相鄰 1,800 公里，及與寮國相鄰 235 公里，地銜印度、中國及東南亞之樞紐(參圖 1)。中國稱緬甸為「南戶」，印度稱之為「東戶」，即可說明緬甸的地理位置所具戰略意涵。緬甸 1948 年獲得獨立，正值美蘇冷戰之際，為避免捲入大國對抗，緬甸採取不結盟政策，強調和平共處五原則，欲與區域國建立同等友好關係，此一路線始終影響緬甸的對外政策。1962 年之後，軍政府仍遵行不結盟路線，惟因仇外情節，國際參與十分有限，而 1988 年的學運事件，軍政府鎮壓學運，受到國際嚴厲制裁，軍政府遂行鎖國路線，而對外也受到國際孤立，自此，中國成為軍政府唯一的後盾，形成親中路線，然隱而不見的是，軍政府一直企盼改變對中國的過度依賴中。因此改革開放之後，登盛政府至翁山蘇姬主導的新政，均朝向全面多元、平衡的外交策略，基本上亦回歸緬甸外交的基本方針。²⁹

²⁸ Priya Ravichandran, "Recasting Myanmar's Foreign Policy,"

<https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/recasting-myanmars-foreign-policy>.

²⁹ Vignesh Ram, "Myanmar's Foreign Policy Redux," *International Policy Digest Website*,

<https://intpolicydigest.org/2015/05/19/myanmar-s-foreign-policy-redux/>.

圖 1 緬甸地理位置及鄰國分佈



資料來源：Physical Map of Myanmar, *Maps of World*, <https://www.mapsofworld.com/physical-map/myanmar.html>.

緬甸對外關係的轉變，很大程度旨為降低對中國依賴，而亞太各國積極建立與緬甸的雙邊關係，除經濟利益外，亦旨在防止中國對緬甸的主導，這建構共同的戰略思維。然而，緬甸並非意欲遠離中國，而是重新平衡外交政策的結構，擺脫與特一國家的雙邊關係。³⁰緬甸對美、中、印、日

³⁰ Jonathan T. Chow and Leif-Eric Easley, op. cit..

等雙邊關係，深受美中、中印、中日等兩兩關係的影響，除經貿利益外，美、印、日均關切如何防止緬甸再度進入中國掌控，而對中國而言則是積極制止緬甸與美日、印等國結盟造成圍堵之勢。

一、美國

美國對緬甸實施制裁歷時最久，2003 年緬甸軍政府在迪帕因(Depayin)襲擊翁山蘇姬的車隊，殺害 NLD 人士，名為「迪帕因屠殺事件」(Depayin Massacre)。布希政府依據《緬甸自由及民主法案》(Burmese Freedom and Democracy Act, BFDA) 及第 13310 號行政命令，對緬甸實施進口禁運、對緬金融管制及凍結軍方人士資產等措施。2007 年緬甸發生「袈裟革命」(又稱番紅花革命，Saffron Revolution)，³¹布希政府頒布第 13348 號行政命令，擴大對緬甸危害人權的組織及個人之資產凍結，2008 年更施行另一波的制裁措施。直至 2010 年 7 月，美國國會每年均通過《緬甸自由及民主法案》。1988 年到 2008 年，美國對緬關係十分明確，即反對軍政府政治壓迫並堅持必須釋放受軟禁的翁山蘇姬，雙邊關係惡化。2008 年末，緬甸軍政府試圖改善與美關係，11 月歐巴馬勝選，當時的丹瑞政府即致賀電，而美緬關係也在歐巴馬政府其實出現重大轉變，這與美新政府所推行的亞太新戰略有關，此外亦對長期實行的制裁手段有所質疑。2009 年 8 月與歐巴馬關係親近的美國參議員 Jim Webb 訪緬，同時會晤丹瑞及翁山蘇姬，之後雙邊高層會面趨於頻繁，丹瑞政府持續釋出善意，2009 年 9 月 釋放 7,114 名政治犯，美方解除對緬甸高層官員的入境禁令，當時擔任總理的登盛得以出席聯合國大會。³²同時，美緬兩國高層對話啟動，朝雙邊關係改善進行研商。惟 2010 年軍政府排除翁山蘇姬參政的做法，再次引起美國反彈，而

³¹ 為 1988 年學運後，第二次大規模民主運動，2007 年 9 月間，在緬甸仰光爆發數萬人的反軍權示威遊行，多數為佛教僧侶，其袈裟顏色為番紅花色，故稱為「袈裟革命」或稱「番紅花革命」。參見：陳鴻瑜，《緬甸史》(台北：台灣商務，2016 年 7 月)，頁 237-242。

³² Song Qingrun, *The Improvement of U.S. Myanmar Relations: Processes, Reasons and Prospects* (Sweden: Institute for Security and Development Policy, 2010), pp. 5-6.

決定延長對緬甸的制裁。³³緬方軍政府對 NLD 及翁山蘇姬的打壓，使得美方不敢輕易解除制裁，因此歐巴馬政府採取交往與制裁並行的策略，即原則性的交往政策(*principled engagement*)。³⁴對美國而言，與緬甸關係的解凍已屬必要，然而一個民主、和平的緬甸最符美國利益，為其最終目標。而彼方緬甸軍政府力抗美國為首的西方制裁歷時數十年，遂轉於積極改善對美關係，動機包括經濟制裁的解除、2010 年的大選結果獲得美方承認以及擴展與其他國家的關係。³⁵

隨著翁山蘇姬於 2010 年 11 月獲釋，雙邊關係進展的阻礙正式消除。³⁶2011 年 11 月，美國國務卿希拉蕊(Hillary Clinton)訪緬，除會晤翁山蘇姬外，亦與總統登盛會談，表示緬甸若能持續民主改革，美國將改善對緬關係。2012 年 11 月美國總統歐巴馬對緬甸進行「友誼之手」(*the hand of friendship*)的訪緬之行；2013 年 5 月，總統登盛訪美，歐巴馬讚揚緬甸改革進展。美國於 2012 年重新啟動設立在緬甸國際發展署(USAID)辦公室，支援國際金融組織對緬甸的援助融資及技術協助。2012 年起，美方已提供 5 億美元協助緬甸的民主轉型及和平進程，以及促進社會族群和諧；同年 7 月，解除長達 15 年對緬投資的禁令，9 月將總統登盛及議長瑞曼(Shwe Mann)自「特定國民禁入名單」(*the Specially Designated Nationals*)中解除，10 月 同意在國際金融組織美國官員可提供緬甸援助款項；11 月放寬緬甸對美進口限制。2013 年總統歐巴馬續頒布 13651 號行政命令，解除緬甸的進口禁令；同年美國公民已可在緬甸四大銀行機構亞洲綠色發展銀行(*Asia Green Development Bank*)、伊洛瓦底銀行(*Ayeyarwady Bank*)、緬甸經濟銀行(*Myanmar Economic Bank*)及緬甸投資及商業銀行(*Myanmar Investment and Commercial Bank*)進行金融交易。同年 5 月，美

³³ *Ibid.*, pp. 21, 23-24.

³⁴ Jürgen Haacke, "Myanmar: Now a Site for Sino-US Geopolitical Competition?"

<http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SR015/SR015-SEAsia-Haacke-.pdf>.

³⁵ Song Qingrun, *op. cit.*, pp. 16-24.

³⁶ *Ibid.*, p. 7.

緬簽署雙邊貿易暨投資架構協定(TIFA)，³⁷歐巴馬 2014 年去訪仰光，揭示兩國關係和解的訊息。2015 年，美國對緬甸的人道援助已逾 5,000 億美元，如該年的海上難民危機，呼應國際移民組織(International Organization for Migration)及聯合國難民高級公署(High Commissioner for Refugees)捐助 600 萬美元，另於緬甸科門風災(Tropical Cyclone Komen)期間，援助逾 500 萬美元；當前亦持續對泰緬邊境及若開(Rakhine)、克欽(Kachin)、撣邦(Shan States)等貧困地區進行急難救助。³⁸2015 年 12 月，美緬雙邊貿易已趨於正常化，³⁹2016 年 3 月，翁山蘇姬領導的 NLD 成立新政府，即積極向美方表明盼重獲「普遍優惠計畫」(Generalized System of Preference, GSP)(下簡稱 GSP)的待遇；⁴⁰同年 9 月伊以國務顧問及外長身分首訪華府，總統歐巴馬表示將撤除制裁及重新給予緬甸 GSP 的優惠關稅待遇。⁴¹2016 年 10 月美方正式解除對緬甸的經濟制裁，11 月緬甸獲得美國 GSP 的資格。⁴²

歐巴馬時期制定對緬政策的新方針，政策重點包括：防止緬甸成為核武國家、翁山蘇姬獲得釋放及政治參與、建立民主緬甸、防止中國成為主

³⁷ Office of the United States Trade Representative Website, "Burma," <https://ustr.gov/countries-regions/southeast-asia-pacific/burma#>.

³⁸ U.S. Department of State, "U.S. Relations With Burma," (May 4, 2016), <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35910.htm>.

³⁹ "US Eases Economic Sanctions on Myanmar," *BBC News* (May 18, 2016), <http://www.bbc.com/news/business-36319142>.

⁴⁰ Office of the United States Trade Representative Website, "United States Reinstates Trade Preference Benefits for Burma Following Review of Eligibility Criteria," <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2016/september/united-states-reinstates-trade>.

⁴¹ "US Restores Myanmar's Trade GSP, vows end to sanctions", <http://www.mmtimes.com/index.php/national-news/22532-us-restores-myanmar-s-gsp-trade-status.html>.

⁴² "Myanmar-US Bilateral Trade Reached nearly \$330 Million over Past 10 Months," *Global New Light of Myanmar* (March 17, 2017), <http://www.globalnewlightofmyanmar.com/myanmar-us-bilateral-trade-reached-nearly-330-million-over-past-10-months/>.

導緬甸及東協的單一強權。⁴³歐巴馬政府認為小布希政府時期忽略東協的政策不智，徒使中國勢力坐大，無利美國在亞太的利益，而緬甸問題將有礙美國與東協關係的強化，東協對緬採取建設交往政策(constructive engagement policy)，有異於美國強硬的制裁手段。⁴⁴除東協因素外，緬甸之於美國的戰略利益，呈現在對中國與印度「雙圍堵」(double containment)。相較而言，經濟利益並非首要考量。⁴⁵歐巴馬逐步解除對緬甸經濟制裁，並擴大雙邊政治對話，並支持印度與緬甸建立緊密聯繫，這隱含中國因素，給予緬甸更多戰略選擇而避免過度依賴中國，以維持亞太地區的權力平衡。美國做為外新月形(Outer Crescent)強權，首要必須防止任一強權控制邊緣地帶。⁴⁶在美國推展重返亞洲的再平衡策略，與東協的關係十分重要，因此緬甸扮演美國加強與東協緊密合作的跳板。特別正值南中國海領土糾紛白熱化之際，面對中國的強勢作為，美國更必須強化東協反制的能力，而與中國友好的緬甸將發揮重要作用。然兩國對於軍事合作仍多有保留，美方鑒於民主轉型的緬甸仍深受軍方勢力之影響，目前僅限於雙邊交流互訪、提升軍隊專業化及加入多邊體制等，如每年在泰國舉行亞洲最大規模多國軍事演習。⁴⁷

對美關係正常化的過程，從登盛到翁山蘇姬的政府，奈比都當局均展現相當的熱誠，但卻十分節制，以維繫對中關係，目的在於避免激化中美

⁴³ Peng Liu, "US-Myanmar Bilateral Relations: "Constant Variables" and "Independent Variables" in Rong Wang and Cuiping Zhu eds., *Annual report on the development of international relations in the Indian Ocean Region* (Springer Berlin Heidelberg, 2014), pp. 223-253. Song Qingrun, *The Improvement of U.S. Myanmar Relations: Processes, Reasons and Prospects* (Sweden: Institute for Security and Development Policy, 2010), p.8, pp. 27-28.

⁴⁴ Song Qingrun, op. cit., pp. 26-27.

⁴⁵ Dai Yonghong and Liu Hongchao, op. cit., p. 5.

⁴⁶ Ibid., p. 10.

⁴⁷ Prashanth Parameswaran, "What's Next for US-Myanmar Military Relations?" *The Diplomat*, (December 13, 2016), <http://thediplomat.com/2016/12/whats-next-for-us-myanmar-military-relations/>.

對緬甸的戰略競爭。⁴⁸美中兩強均在東南亞擴大軍事外交及經濟的影響力，強化太平洋強權地位，這亦顯現在對緬甸關係的發展。⁴⁹

二、中國

如何改變過度依賴中國是緬甸內政及外交轉型的重要動機及目標。⁵⁰2003年起，美國禁止緬甸貨品進口。國際制裁使得中緬關係發展速度，中國成為緬甸賴以生存的憑藉，成為軍事武器主要供應國，而國內亦充斥中國商品，中國對緬甸的影響力亦日增，視緬甸為制衡印度及擴張海權的戰略據點，提供通往孟加拉灣、印度洋及麻六甲海峽等門道，中國大量武器輸入緬甸並在沿岸佈署運輸通訊設備。⁵¹中國對緬甸的經濟掌控形成仇中情結，對中資企業帶來的環境汙染、不當土地取得、勞工剝削等產生不滿。⁵²1988年以來中國成為緬甸最大投資國，金額高達270億美元，深入石油、天然氣及礦產等產業。⁵³中緬關係密切，然而軍政府改革派一直希望改變過度依賴中國的一邊倒路線。⁵⁴隨著緬甸對外關係的開放、多元化，中國已非遭隔離的緬甸保護國的角色，開始必須與其他大國競逐對緬

⁴⁸ Jürgen Haacke, "Myanmar: Now a Site for Sino-US Geopolitical Competition?"

<http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SR015/SR015-SEAsia-Haacke-.pdf>.

⁴⁹ Erin Murphy, "Myanmar: Capturing the Essence of U.S. and Chinese Policy Priorities,"

<http://www.chinausfocus.com/foreign-policy/myanmar-capturing-the-essence-of-u-s-and-chinese-policy-priorities>.

⁵⁰ Jonathan T. Chow and Leif-Eric Easley, "Myanmar's Foreign Policy Rebalance," *The Diplomat* (September 10, 2016),

<http://thediplomat.com/2016/09/myanmars-foreign-policy-rebalance/>.

⁵¹ Stephen McCarthy, "The Black Sheep of the Family: How Burma Defines its Foreign Relations with ASEAN," *Griffith Asia Institute Regional Outlook*, No.7 (2006), p. 4-5.

⁵² Jonathan T. Chow and Leif-Eric Easley, op. cit.

⁵³ "Brave new world," *The Economist* (June 2nd 2012),

<http://www.economist.com/node/21556293>.

⁵⁴ "Myanmar - Foreign Relations", *GlobalSecurity.org Website*,

<http://www.globalsecurity.org/military/world/myanmar/forrel.htm>.

甸的影響力。⁵⁵

美緬關係的改善，被視為美國重返亞洲再平衡策略的一環，這增加中國的壓力，認為緬甸已被美國視為戰略架構的一部分，以之圍堵中國。⁵⁶與各國廣泛交往的緬甸，並不利中國在東南亞的利益。⁵⁷登盛政府於 2011 年暫緩中國高達 36 億美元的密松大壩案，被視為反制中國及反映國內民意的具體作為，中緬關係出現不確定狀態。然而，如文前所提，緬甸在調整對外關係上並非要遠離中國，而是更積極推動與大國的雙邊關係，改變緬甸的國際形象，提升國家地位。緬甸一方面擴展與美國、日本及印度等國的對外關係，另一方面亦試圖降低中國的不安，避免北京認為緬甸被納入美、印等國圍堵中國的戰略，⁵⁸登盛政府時期，中緬關係進入不明確的調整階段，NLD 執政後，北京當局立即力邀翁山蘇姬訪中，如何延續與民主政府的關係為要務。早在 2015 年大選前，北京當局已對翁山蘇姬傳達善意。新政府成立，首位去訪奈比都的外長即為中國外長王毅。而對於奈比都當局而言，遠離中國並非良策。⁵⁹

起初，翁山蘇姬主導的新政府被視為將採取親美路線，然在同獲中國和美國邀訪之後，翁山蘇姬以國務顧問兼外交部長展開出訪。首站選擇了中國，並與國家主席習近平發表聯合聲明，重申雙邊的情誼並尋求在邊境安全、貿易、氣候變遷、自然災害及傳染病等議題的合作，緬甸表明支持中國推動的「一帶一路」計畫並遵守「一個中國」原則，說明奈比都新的當局對中國的重視。對新政府而言，內政更加嚴峻，翁山蘇姬的訪中說明

⁵⁵ “Hihj Mountains, Distant Emperors,” *Economist* (April 23, 2016), <http://www.economist.com/news/asia/21697287-aung-san-su-kyi-extends-wary-welcome-china-tries-regain-lost-influence-high-mountains>.

⁵⁶ Erin Murphy, op. cit..

⁵⁷ “Myanmar - Foreign Relations”, *GlobalSecurity.org Website*, <http://www.globalsecurity.org/military/world/myanmar/forrel.htm>.

⁵⁸ Jonathan T. Chow and Leif-Eric Easley, op. cit..

⁵⁹ Andrew Selth, “Myanmar Foreign Policy under Aung San Suu Kyi,” <http://www.futuredirections.org.au/publication/myanmar-foreign-policy-aung-san-su-kyi/>.

中緬關係並不致發生逆轉，依然朝向友好路線發展，隱含對現實利益的考量，中國為緬甸最大鄰國，亦為主要貿易國，且為最大外資國，若忽視中國力量，將難以發展區域及國際經濟。中國的「一帶一路」亦將有助於緬甸基礎建設及經濟發展。⁶⁰顯然地，NLD 政府仍視中國為外交政策的優先順位，早在大選前，翁山蘇姬已定調對中立場，在中緬關係上，將採取務實策略，緬甸需要外資，開放之後，各國資金湧進，日本、世界銀行、亞洲開發銀行等均資助緬甸多項建設計畫，但都無法與中國的資金規模相比，⁶¹惟緬甸亦已跳脫親中的困境，採取既非親中，亦非親美的平衡策略。⁶²翁山蘇姬上任後已對外傳達，因應中國區域強權的地位，緬甸既非中國的衛星國，亦非邊陲角色。⁶³未來在中緬關係的提升，緬甸將善用中國設立之亞洲基礎建設投資銀行(Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB)獲取國內建設的資金；要求北京當局審度在緬投資案的社會責任；而在東協與中國聲索南中國海領土糾紛中，緬甸因無涉入任何領土爭議，將可發揮中立協調的角色。⁶⁴

而對於北京而言，緬甸的地理位置對於中國的政治、安全及經濟利益至為重要；安全上，緬甸被視為中國通往印度洋的戰略通路；政治上，緬甸為共同反制國際對國內人權、族群及民主等內政施壓的盟友；經濟上，則是獲取中國發展西南地區的動能、通往印度洋的路線及維持成長的天然資源。⁶⁵中國自波斯灣海經由南中國海運原油不敷使用，且深受該區域安全情勢所影響，目前中國 80% 原油進口都必須通過馬六甲海峽的樞紐。為確

⁶⁰ Dai Yonghong and Zhang Guoxuan, op. cit..

⁶¹ Sun Xi and Yap Kwong Weng, "A New Chapter in China-Myanmar Relations," <https://intpolicydigest.org/2016/09/15/new-chapter-china-myanmar-relations/>

⁶² Erin Murphy, op. cit..

⁶³ Naing Ko Ko, "What's Next for Myanmar-China relations?" *Myanmar Times*, (August 31, 2016), <http://www.mmmtimes.com/index.php/opinion/22241-what-s-next-for-myanmar-china-relations.html>.

⁶⁴ Ibid..

⁶⁵ Dai Yonghong and Liu Hongchao, op. cit., pp. 7-9.

保原油供應及運輸安全，中國勢必要透過緬甸建立西南通往印度洋的路線。2013年6月中緬原油天然氣管線建造完成，並已於10月開始運往中國。⁶⁶中國已視緬甸成為國家經濟發展戰略的一部分，如「孟加拉—中國—印度—緬甸經濟走廊」(Bangladesh–China–India–Myanmar Economic Corridor) 以及「一路一帶」計畫。⁶⁷再者，北京並不會坐視美、日、印等國藉由緬甸，擴大對中國的包圍之勢，將會持續強化中緬關係的緊密程度。結束軍政時期，中緬關係進入新局，經貿合作將是主導雙邊關係的方針，朝向對等的夥伴關係的發展。⁶⁸

三、印度

印度與緬甸相鄰 1,463 公里，又同是戰後推動不結盟運動的推手；在地理位置，緬甸如同印度的「東門」(參圖 1)，印度有云，「保護緬甸即是保護印度」，說明自古至今緬甸之於印度安全保障的重要性，緬甸接鄰印度具高度戰略敏感的東北地區，包括米佐拉姆邦(Mizoram)、曼尼普爾邦(Manipur)、那加蘭邦(Nagaland)及阿魯納恰爾邦(Arunachal Pradesh) 等。因此對印度而言，如何防止主導緬甸的外力對印度造成威脅對緬政策首要安全考量。⁶⁹二次大戰之後的經驗，印度深感中國的圍困策略，因此友好的中緬關係對印度而言亦感不安。在歐美對緬制裁期間，90 年代初，印度已經深感中國對緬甸的影響，認為如果不對緬採行正確的交往政策，中國將逐步掌控緬甸。

印度與緬甸於 1951 年簽署《友好條約》(Treaty of Friendship)，確立兩國情誼基礎，1987 年印度總理拉吉夫(Rajiv Gandhi)訪緬顯示兩國來往密切良好。緬甸軍政府 1988 年鎮壓學運及人權迫害，遭致國際制裁，也因而

⁶⁶ Ibid., p. 9.

⁶⁷ Sun Xi and Yap Kwong Weng, op. cit..

⁶⁸ Yap Kwong Weng and Sun Xi, "A New Chapter in China-Myanmar Relations," <https://intpolicydigest.org/2016/09/15/new-chapter-china-myanmar-relations/>.

⁶⁹ Dai Yonghong and Liu Hongchao, op. cit., p. 11.

中斷印緬關係。隨著 90 年代印度推行「東向政策」，⁷⁰致力加強與東協合作關係的同時，也改變對緬政策，緬甸具有連結南亞及東南亞之橋梁所具戰略意涵不容忽視，特別隨著緬甸成為東協一員之後，緬甸對於印度的東向更具助益。緬甸 1997 年入會東協，2010 年伴隨著民主改革的進程，緬甸獲得 2014 年東協主席的資格，國家形象及地位獲得國際肯定。另一方面，2014 年印度新任總理莫迪(Narendra Modi)將「東向政策」(Look East Policy)擴大為「東進政策」(Act East Policy)，緬甸做為連結東協通道的角色更形為要。⁷¹

推動東向之初，印度即已注及緬甸的重要性，改變原先與軍政府不接觸的政策，印方認為若未與緬甸有往來互動，將很難建立與東南亞的關係。此外隨著中國持續擴大對緬甸的軍事及經濟援助，中緬關係的緊密對印度而言亦是隱憂。⁷²然而軍政府的獨裁統治，仍是阻礙雙邊關係擴展的要因，2011 年之後登盛政府的新政，大幅提升緬印關係。辛格(Manmohan Singh)於 2012 年訪緬，為 1987 年以來，雙方斷絕往來達 25 年後，首位去訪的印度總理，並表達願與緬甸展開多面向的交往。⁷³2014 年，新任總理

⁷⁰ 印度總理拉奧(Narasimha Rao)首先於 1991 年提出「東向政策」，旨在重新建立與東南亞的連結，發展與東協的多元合作關係。在東向政策的推展下，印度與東協建立緊密的合作夥伴關係，在政治、安全及經貿合作都呈現重大成果。2002 年舉辦首次的「東協—印度高峰會」，2003 年印度簽署深具意涵的《東南亞友好合作公約》(the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, TAC)。兩國於 2003 年簽署諮商議定書(Protocol on Consultations)後成立「共同諮商委員會」(Joint Consultative Commission, JCC)。2005 年印度以創始會員出席東亞高峰會(East Asia Summit)；2009 年與東協簽署《反恐宣言》，並簽訂《印度—東協自由貿易協定》，該協定於 2010 年正式上路，更被視為印度東向的具體成效。

⁷¹ Arvind Gupta, "Myanmar's Critical Role in Bolstering India's Look East Policy," http://idsa.in/idsacomments/MyanmarsCriticalRoleinBolsteringIndiasLookEastPolicy_agupta_020212.

⁷² Tridivesh Singh Maini, "Myanmar's Post-Election Future With India," *The Diplomat* (November 20, 2015), <http://thediplomat.com/2015/11/myanmars-post-election-future-with-india/>.

⁷³ Ibid..

莫迪再度去訪，同時會晤登盛總統及翁山蘇姬；另於 2015 年 7 月接見緬甸外長溫納貌倫 (Wunna Maung Lwin) 指出緬甸在東進政策中的優先角色，緬甸之於區域和平穩定及印度與東南亞的連結至為關鍵，將持續擴大政治、經濟及安全等各領域的雙邊關係，以及印度將在緬甸的發展中扮演可信賴的夥伴。⁷⁴

莫迪於 2014 年獲得大選勝利，上任後將印度長期推動的東向政策改為「東進政策」，核心內涵不變，仍強調與東協的深化連結，並更加重視與緬甸的雙邊關係。⁷⁵ 2014 年 11 月莫迪出席在緬甸舉辦的東亞高峰會，正式提出「東進」，指出不僅要看，更要往東行動。緬甸位於連結印度與東南亞的中樞地位，對印度推動與東南亞的經濟及戰略關係具有關鍵作用，亦有助於印度推展與東亞地區的貿易關係；此外亦將增進印度東北及東部海岸地區的建設及戰略發展。⁷⁶

改革開放的緬甸對印度更具戰略價值，緬甸為唯一與印度相鄰的東協國家，也是連結兩者的通道。此外，緬甸鄰孟加拉灣的海岸線長 1,930 公里，所屬的可可群島(Coco Islands)離印度安達曼島(Andaman Islands)僅有 30 公里，因此緬甸將可提供印度東北內陸省分對外海路運輸出口。緬甸為印度通往東南亞的入口，成為有效推動東向政策的核心。為擴大與東協的實質合作，印度積極打造通往東南亞的交通運輸，目標在於完成建構印度連結緬甸至泰國的三國高速公路計畫(參圖 2)。緬甸成為實體連結的樞紐，印度已協定將緬甸西北的卡勒瓦(Kalewa)及東南的雅枝(Yargyi) 道路擴建至為高速公路，同時也建造雅枝到中部蒙育瓦(Monywa) 的路段。⁷⁷另

⁷⁴ “PM Narendra Modi Conveys to Myanmar India's Commitment to Deepen Ties,” *NDTV* (July 15, 2015), <http://www.ndtv.com/india-news/pm-narendra-modi-conveys-to-myanmar-indias-commitment-to-deepen-ties781857>.

⁷⁵ Tridivesh Singh Maini, op. cit..

⁷⁶ Gaurav Kumar Jha, “India-Myanmar Ties: Growing Strategic Cooperation,” <http://www.sarkaritel.com/india-myanmar-ties-growing-strategic-cooperation-192843/>.

⁷⁷ Sridhar Ramaswamy and Tridivesh Singh Maini, “The Strategic Importance of Myanmar for India,” *The Diplomat* (August 12, 2014),

印度與緬甸、中國、孟加拉等合作推動「孟加拉—中國—印度—緬甸走廊」(Bangladesh-China-India-Myanmar corridor) ，旨在建立四國跨境的運輸系統，有助印度改善東北貧困地區，並穩定不安情勢。另印度亦在緬甸西南方海岸建造實兌港(Sittwe Port)。⁷⁸2012 年印度總理辛格訪問緬甸期間雙邊簽署 12 項加強貿易協議，並期 2015 年雙邊貿易達至 50 億美元。⁷⁹雙邊亦簽署多項重大經濟合作計畫，其中多項由印度所主導，包括升級連結印度加爾各答港(Kolkata Port)及緬甸實兌港兩地長達 160 公里的「德穆—葛禮瓦—吉靈廟公路」(Tamu-Kalewa-Kalemyo Road, 又稱 TKK 公路)及卡拉丹多樣態轉運及運輸計畫(Kaladan Multi-Modal Transit Transport Project)⁸⁰；另亦將協助建造緬甸 32 座城市的高速資料連結。印商如 sEssar, GAIL, and ONGC Videsh Ltd. 等均已大舉投資緬甸能源產業，Tata Motors 企業獲得政府融資已在緬甸境內建立起重型渦輪卡車配裝廠區。⁸¹

<http://thediplomat.com/2014/08/the-strategic-importance-of-myanmar-for-india/>.

⁷⁸ Mohamed Zeeshan, "India's Chance at a New Beginning With Democratic Myanmar," *The Diplomat* (April 05, 2016), <http://thediplomat.com/2016/04/indias-chance-at-a-new-beginning-with-democratic-myanmar/>.

⁷⁹ "Brave new world," *The Economist* (June 2012), <http://www.economist.com/node/21556293>.

⁸⁰ 該運輸計畫旨在建立印度東岸的加爾各答港及緬甸西南方實兌港的海路運輸，並透過加爾各答船運連結實兌港到緬甸最西城鎮百力瓦(Paletwa)，並從該鎮建立聯結印度東北地區米佐拉姆邦的陸路交通。

⁸¹ Sridhar Ramaswamy & Tridivesh Singh Maini , op. cit..

圖 2 印度、緬甸、泰國三國高速公路計畫



資料來源：India-Myanmar-Thailand Highway, *The Hyderabad*, <http://www.thehansindia.com/posts/index/Hans-Classroom/2016-02-04/IMT-Highway/204573>.

印緬兩國在海域及邊境安全合作亦趨緊密。2013年3月，緬甸海軍艦隊造訪印度東岸臨孟加拉灣的海港維沙卡帕特南(Vishakhapatnam)，另也出席印度於安達曼-尼科巴群島(Andaman and Nicobar Islands)舉辦的米蘭(MILAN)海軍演習。印度也持續提供緬甸離岸偵查艦、雷達及潛水艇等海軍軍備，雙邊軍事合作關係日趨深化。⁸²經過四次聯合巡防合作後，2016年2月16日，兩國在臨安達曼—尼科巴群島布萊爾港(Blair Port) 的三軍總部簽署《印緬聯合巡防執行情序》，印度國防部表示，該項簽署深具意涵，將有助提升雙邊巡防合作的順利進行。此舉意味緬甸在印度的安全戰

⁸² Dai Yonghong and Liu Hongchao, op. cit., p. 12.

略中重要性的提高，兩國軍事合作將持續擴大，特別在安德曼海域的國際海事安全合作。⁸³

邊境安全亦是兩國共同的安全關切。緬甸緊鄰印度東北地區，該區叛亂團體活躍，成為輕型武器擴散、販毒及極端主義活動的溫床，並吸收緬甸難民及建立訓練基地，這使得雙邊邊境安全防務合作更形迫切。⁸⁴兩國軍方於 1995 年首度發動圍剿行動，掃除自孟加拉滲透至印度東北部的分離主義武裝團體，緬甸默許印度在境內的軍事行動。⁸⁵2015 年 6 月緬甸政府同意印度特種部隊飛越領空，跨境攻擊分離主義基地，離緬甸西北部實皆省(Sagaing Division)約 20 公里處的林區，⁸⁶緬甸軍方雖未直接參與，但與印方保持緊密聯繫，此舉更強化雙邊對於邊境安全合作的關係。⁸⁷

印度對緬甸至為重視，重大利益包括維持穩定、深化交往及擴展與東南亞的實體聯結、對中國勢力擴張的制衡以及獲得緬甸豐富天然資源，並促進民主持續發展。⁸⁸另一方面緬甸亦致力提升與印度的雙邊關係，盼獲得更多經濟發展能量、擴大區域連結及多元化對外關係，這在在說明緬甸亟欲降低對中國在政經外交方面的依賴程度。⁸⁹

⁸³ Prashanth Parameswaran, "India, Myanmar Ink New Naval Patrol Pact," *The Diplomat* (February 23, 2016), <http://thediplomat.com/2016/02/india-myanmar-ink-new-naval-pact-on-coordinated-patrols/>.

⁸⁴ Mohamed Zeeshan, "India's Chance at a New Beginning with Democratic Myanmar," *The Diplomat* (April 05, 2016).

⁸⁵ G Parthasarathy, "Cooperation on terror in North-East," *The Tribune* (June 18, 2015), <http://www.tribuneindia.com/news/comment/cooperation-on-terror-in-north-east/95057.html>.

⁸⁶ Praveen Swami, "How MEA Helped Army Set Stage for Strike in Myanmar," *The India Express* (June 11, 2015), <http://indianexpress.com/article/india/india-others/cross-border-operations-how-mea-helped-set-stage-for-strike/#sthash.tIWbRYIh.dpuf>.

⁸⁷ Niharika Mandhana, "Indian Army Attacks Militant Camps in Myanmar," *The Wall Street Journal* (June 10, 2015), <http://www.wsj.com/articles/indian-army-attacks-militant-camps-in-myanmar-1433927858>.

⁸⁸ Abraham Denmark, Abraham Denmark, "Myanmar and Asia's New Great Game," *NBR Report* (The National Bureau of Asian Research), No. 45 (March 2014), p. 81.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 82.

四、日本

二次戰後，日本對緬甸進行戰後賠償及援助，緬甸是第一個接受日本援助的東南亞國家，直至 1988 年學運事件，加上日本進入失落的時年，經濟衰退，對外援助式微，之後中國取代日本成為緬甸的援助國，成為最大貿易及投資國。2010 年緬甸的政治轉型，日本重新恢復與緬甸接觸。2012 年 12 月首相安倍組閣的新政府調整東南亞政策，重新凸顯日本在東南亞區域大國的角色，在既有的經貿基礎上，強化與東南亞地區地緣政治的關聯，尋求與東協國家建立緊密安全合作關係，如與菲律賓、越南在南中國海領土爭議議題，隱涵對中國近年帶在東、南海議題強勢作為的反制。安倍於 2012 年 12 月上台，閣員已陸續去訪東南亞諸國，提供新的投資及援助計畫，並擴及外交、海軍訓練及軍購等合作面向，以重塑日本在東協的地位。⁹⁰日中兩國在東南亞競逐區域大國地位、經貿投資及能源利益。安倍政府的東南亞政策除鞏固日本既有的區域角色外，亦欲制衡中國的擴張，因而與東協建立更緊密的政治及安全合作關係。2015 年日本與越南首度舉行聯合海防演習，兩國建立國防軍事合作的常態諮商管道。日本與菲律賓於 2016 年簽署協議，日本可向菲國移轉國防軍備及技術，以協助菲律賓國防現代化及強化海域執法能力，之後並展開首次聯合海上軍事演習。日本亦與印尼佐科威政府(Joko Widodo)洽談軍備合作。⁹¹整體而言，安倍政府的東南亞政策特色在於涵蓋政治、軍事、經貿及援助合為一的積極策略。此外，安倍政府視東南亞市場為振興日本經濟及區域地位的策略，特別看重緬甸潛在的發展實力，因此未待歐美解除對緬的制裁，早已展開與

⁹⁰ “Hand in Hand: Shinzo Abe Has Compelling Diplomatic as well as Economic Reasons to Push into South-East Asia,” *The Economist* (June 1, 2013), <http://www.economist.com/news/asia/21578714-shinzo-abe-has-compelling-diplomatic-well-economic-reasons-push-south-east-asia-hand>.

⁹¹ Phuong Nguyen, “Southeast Asia Dances to the Tune of Japan’s Abe Doctrine,” *Center for Strategic and International Studies Website* (Commentary) (March 17, 2016), <https://www.csis.org/analysis/southeast-asia-dances-tune-japan%E2%80%99s-abe-doctrine>.

緬甸新的外交關係。⁹²這亦反映出日中同時競逐東南亞的大國地位及戰略、經濟利益，均積極尋求與東協國家更為緊密的合作關係，緬甸於 1997 年加入東協，自然成為日本拉近關係的對象。⁹³日本對緬政策的調整，很大程度在於擺脫並防止中國對東南亞的主宰，並企盼重振日本的區域地位，對緬關係不將限於經貿，更擴及政治及外交層面。⁹⁴

日本雖與美國同對緬甸軍政府採取制裁手段，但並未斷絕往來，仍透過民間外交及個人關係與緬甸官方及業界有所聯繫。2013 年 5 月，首相安倍訪緬，同時會晤總統登盛及翁山蘇姬，此係 1977 年以來首位訪問緬甸的日本首相，雙邊經濟、外交關係趨於熱絡。⁹⁵登盛政府上路，日本即免債 30 億美元並開始提供基礎工程的融資，日本對緬甸直接投資快速成長，逐漸追平中國。2013 年日本對緬投資為 5,570 萬美元，已接近中國對緬投資的 5,690 萬美元。⁹⁶在融資方面，2015 年日本已提供近 10 億美元的貸款；2016 年融資仰光新國際機場建案近 15 億美元，佔全案近一半的資金。⁹⁷日本企業已大舉進駐緬甸輕重工業，而緬甸大表歡迎，並主動尋求

⁹² Zhao Hong, "Japan and China: Competing for Good Relations with Myanmar," *Journal of East Asian Affairs*, Vol. 28, Issue 2 (2014), pp. 1-23.

⁹³ "Japan Set to Reap Returns on Investment in Myanmar," *East Asia Forum Website*, (August 26, 2016), <http://www.eastasiaforum.org/2016/08/26/japan-set-to-reap-returns-on-investment-in-myanmar/>.

⁹⁴ Yangfang Li, "Adjustment of Japan's Policy Toward Myanmar Since Myanmar's Political Transition," in Rong Wang and Cuiping Zhu eds., *Annual report on the development of international relations in the Indian Ocean Region* (Springer Berlin Heidelberg, 2014), pp. 255-287.

⁹⁵ "Hand in hand: Shinzo Abe has Compelling Diplomatic as well as Economic Reasons to Push into South-East Asia," *The Economist* (June 1, 2013), <http://www.economist.com/news/asia/21578714-shinzo-abe-has-compelling-diplomatic-well-economic-reasons-push-south-east-asia-hand>.

⁹⁶ Purnendra Jain and Tridivesh Singh Maini, "India-Japan 'Soft Power' Cooperation in Myanmar," *The Diplomat* (April 07, 2015), <http://thediplomat.com/2015/04/india-japan-soft-power-cooperation-in-myanmar/>.

⁹⁷ "Japan Set to Reap Returns on Investment in Myanmar," *East Asia Forum Website* (August 26, 2016), <http://www.eastasiaforum.org/2016/08/26/japan-set-to-reap-returns-on-investment-in-myanmar/>.

日本的外資及援助。⁹⁸

總統登盛 2012 年 4 月訪日，雙邊簽署迪拉威開發案備忘錄，2013 年啟動仰光南方的「迪拉瓦經濟特區」(Thilawa Special Economic Zone)開發案。迪拉瓦經濟特區計畫始於 2011 年 1 月，該經濟特區是以合資方式設立，除了緬甸官方外，多數持股由日本國際協力機構(Japan International Cooperation Agency, JICA)、三菱商事、丸紅商事以及住友商事組成「緬日迪拉瓦開發公司」(Myanmar Japan Thilawa Development) 共同參與，2015 年 9 月完工，成為緬甸首座營運的經濟特區。該期間，日本同時也投入位於德林達依省(Tanintharyi region)的「達威經濟特區」(Dawei SEP)開發案。目前在緬甸有三大經濟特區，分別是上揭「迪拉瓦經濟特區」及「達威經濟特區」，以及位於若開邦(Rakhine State)的「皎漂經濟特區」(Kyaukphyu SEP)。⁹⁹中國主要投入「皎漂經濟特區」，由國營企業中國國際信託及投資公司(China International Trust and Investment Corporation)2016 年 2 月起所主導的開發案。中國與日本都在競逐緬甸大型經濟特區的開發案，並在爭奪大湄公河次區域(the Greater Mekong Subregion)的主導權。2015 年第七屆「湄公—日本高峰會」中，日方允諾對湄公河區域提供 67 億美元的經濟援助，「達威經濟特區」位於泰國西邊 300 公里，連結「大湄公河次區域南方經濟走廊」(GMS Southern Economic Corridor)，成為日本企業獲取廉價勞力的生產區塊。面對日本的經濟攻勢，中國則是透過「一帶一路」計畫，投入緬甸的經濟發展，包括「孟加拉—中國—印度—緬甸經濟走廊」計畫(Bangladesh – China – India – Myanmar Economic Corridor)，由國內國企及民間企業組成集團也已進駐「達威經濟特區」，包括三座深水港及連結

in-myanmar/.

⁹⁸ “Myanmar-Japan Venture Targets Role in Improving Infrastructure,” *The Japan Times News* (December 16, 2016),

<http://www.japantimes.co.jp/news/2016/12/16/business/corporate-business/myanmar-japan-venture-targets-role-improving-infrastructure/#.WMY8l-mXDcs>.

⁹⁹ Purnendra Jain and Tridivesh Singh Maini, op. cit..

泰國北碧府(Kanchanaburi)地區長達 132 公里的四線道。¹⁰⁰

肆、結語

緬甸面向印度洋，地處銜接南亞及東南亞的橋梁，亦係唯一鄰接中國與印度兩大經濟體的東協國家；優越的戰略位置，成為大國利益的核心，改革開放的緬甸為吸引美國、日本及印度等大國積極交往，緬甸的地理位置、天然資源、市場以及東協會員國的角色，為其等共同追求的利益，而防止中國勢力擴張亦為共同的戰略思維。緬甸國內草根力量驅動民主化，釋放民運領袖翁山蘇姬成為主要的訴求，而來自國際制裁及各方壓力亦是加速民主進程的力量。軍政府為求對外關係的轉型及突破，就必須進行政治改革。緬甸民主化與大國關係的改善有兩者互為相關，如 2015 年 11 月大選，翁山蘇姬領導的 NLD 大獲全勝，次(2016)年 9 月美國解除對緬甸的經濟制裁。冷戰美蘇兩強對峙、政治壓迫及人權迫害所致外交孤立，其所具豐沛經濟及戰略價值未獲重視，隨著冷戰終結、中國崛起、東協角色提升，緬甸的重要性一一浮現。而緬甸結束鎖國之際，正逢美國、日本、中國及印度等大國競逐東南亞區域權力之浪潮，緬甸成為大國關係中重要的一個施力點，美、日、印等國透過緬甸制衡中國對印支半島，乃至整個東南亞的主導；而中國積極與緬甸民主政權友好，則是企圖突破圍困之勢。大國權力賽局成為緬甸對外關係轉型的有利條件，然同時也承受各方勢力加諸的戰略盤算。

美緬關係在歐巴馬政府實期獲得重大突破，兩國關係於 2012 年正常化，美方於 2016 年解除對緬甸的制裁，親中的緬甸並不符合美國重返亞洲的戰略利益，而為深化與東協關係，良好的美緬關係亦屬必要。相較於

¹⁰⁰ “Japan Set to Reap Returns on Investment in Myanmar,” *East Asia Forum Website*, <http://www.eastasiaforum.org/2016/08/26/japan-set-to-reap-returns-on-investment-in-myanmar/>.

經貿利益，美國更重視緬甸的民主穩固。2016年美國大選，共和黨川普獲勝，川普政府強調美國優先，內政優於外交，並矢言要改善美國不對等的貿易關係，主張盟邦應對自身及所屬區域安全多有承擔，而非仰賴美國單方的安全保障，惟迄今對外政策仍未明朗，是否將一改歐巴馬的重返亞洲策略，持續擴大與緬甸的雙邊關係，亦難以判定。本(2017)年4月間中美兩國的「川習會」鎖定在會轟炸敘利亞、北韓核武議題。從目前川普的政策議題，緬甸似乎無關緊要，且在經濟層面將採取較保守作法，如降低對緬甸的投資，另在政治面向，亦較無可能如前歐巴馬政府專注於緬甸國內民主和平進程；總體而言川普政府當前認為緬甸情勢與美國利益關係不大。¹⁰¹然即使川普未如歐巴馬對緬甸議題的創舉與熱忱，然共和黨內部仍不乏主張美國應該支持緬甸民主改革的勢力，如參議員馬侃(John McCain)、麥康諾(Mitch McConnell)等。¹⁰²美緬關係未來的發展將待川普的亞太政策明朗化，重新確認東協的戰略地位，進而釐清緬甸之於美國的利益取向。

歐巴馬時期美緬關係進展，對中國產生壓力，深懼美、日、印等聯合緬甸包圍中國。緬甸係中國進出印度洋、麻六甲海峽等戰略海域，另亦與西南邊境安全與經濟開發息息相關，深刻影響中國周邊安全、海域通行及發展戰略。1988年以降，中緬兩國如兄弟之邦，中國是緬甸軍政府唯一軍事外交及經濟的後盾，緊密關係自是無庸置疑，然而傾斜的對外關係並不符緬甸的利益，亦有違不結盟的外交傳統，而國內亦存在強烈的反中情緒。隨著緬甸積極推動與大國的雙邊關係，如何加強維繫中緬關係，是北京的一大課題。中國為避免在緬甸民主化浪潮中被其他大國所取代，早在2015年大選前，即向民主領袖翁山蘇姬表達善意。翁山蘇姬長期受緬甸軍

¹⁰¹ Bi Shihong, "China-Myanmar Engagement May Deepen in Trump Era," <http://www.mizzima.com/news-opinion/china-myanmar-engagement-may-deepen-trump-era>.

¹⁰² Nehginpao Kipgen, "Trump Should Build on Obama's Legacy in Myanmar," <https://blog.oup.com/2017/01/trump-obamas-legacy-myanmar/>.

政府軟禁，領導的 NLD 領政後，翁山蘇姬擔任國務顧問及外長，預料伊將採取親西方路線，惟中國外長王毅不但是去訪新政府的首位外長，翁山蘇姬擔任外長出訪的首站亦是北京，這傳達相當明確的訊息，中緬關係持續友好，這也說明在擴展對外交關係，爭取國家地位的同時，中國之於緬甸的重要性。中國作為緬甸主要的貿易夥伴及外人投資來源，目前投資計畫達 108 件，投資額高達 17.9 億美元。緬甸對中國經貿的依賴程度短期內並無法驟變。中緬關係並未因緬甸的改革開放而突變，但緬甸已經扭轉昔日親中路線，從附屬角色轉為夥伴關係，北京已經必須與其他國家競爭在緬甸取得優勢地位。

日本係中國在鞏固緬甸經濟利益的競爭對手。美日同盟，齊對緬甸實施經濟制裁，然日本對緬的關係從未斷絕，並早在 2011 年即已著手恢復對緬交流，在首相安倍晉三重新平衡東南亞的政策下，緬甸成為日本提振區域地位的重點。日本積極投入緬甸基礎建設及經濟特區的開發，日本對緬甸的投資已直逼中國。對安倍政府而言，緬甸成為中日競逐區域強權地位的場域。印度則是另一與緬甸邊界相連的周邊國家，雖不如中緬有兄弟般的歷史情誼，然卻在緬甸開放之後雙邊關係進展最速，在印度東向/進政策的推展下，緬甸成為印度連結東協的橋樑，印度著重於建造緬甸海陸運交通運輸的網絡，擴大與東協經濟合作及東北地區的經濟發展，另印緬兩國同時位於印度洋的戰略海域，雙邊海域海安合作日趨緊密，亞太各國中，緬印雙邊的安全合作進展最為深化。

緬甸為東協一員，2014 年成功主辦東協峰會，成功化解南中國海領土爭議可能癱瘓峰會的危機，順利提出「東協經濟共同體」(AEC)的主張，凸顯出面臨持續升高的海域領土爭端，無涉糾紛的緬甸將可扮演中立的協調者角色，2016 年 7 月國際法院對菲律賓提交的南海仲裁案作出裁決，指出中國「九段線」在國際法之下沒有效力，沒有法律根據。¹⁰³隨後緬甸首次

¹⁰³ 〈南海仲裁案 裁決全文(中文版)〉，《自由時報電子報》，(2016 年 7 月 12 日)，
<http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/1760408>.

發表有關南中國海爭議的聲明，要求各造自我克制並禁用威脅與武力，並指稱即使中方否決該裁決，緬甸將與東協會員國及中國共同努力，以充分有效遵循「南海各方行為宣言」(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea)及相關行為規範。¹⁰⁴緬甸在南中國海議題更加顯著的表態及角色，有助提升其在東協的地位；而在建構 AEC 中，緬甸的經濟市場動能亦是不可或缺的一環，緬甸對於東協政治、安全及經濟整合均有助益，隨著緬甸的東協角色提升的同時，也將成為大國追求與東協強化關係的施力點。

緬甸為全球經濟成長最快速的地區之一，每年國內生產毛額(GDP)成長預估平均約有 8%，接鄰中國、印度、孟加拉、泰國及寮國等，該區域人口佔全世界總人口 40%。緬甸有全球第 25 大可耕地面積，全球玉石產量佔 90%，水資源為中國與印度的 4 倍，勞動人口占總人口 76%；而緬甸鄰接東南亞及南亞，座落於多層次區域經濟合作網絡如大湄公河經濟區、環孟加拉灣等，均為人口眾多及具市場潛力的地區。優異的地理條件及經濟稟賦，使得改革開放的緬甸前景耀眼。然而，國內民主穩固、和平進程及貧窮問題等等仍深刻影響緬甸國內安全，進而衝擊區域穩定及引入外來勢力，一如羅興亞族群遭制國內迫害逃往印度，目前印度境內約有 36,000 名羅西亞難民，隨著國內情勢惡化，難民人數有增長趨勢，¹⁰⁵將對印度等造成邊境及國內安全問題。另如國內少數民族衝突解決問題，政府軍仍與緬甸地區「北方聯盟」(Northern Alliance)所屬克欽獨立軍(Kachin Independence Army, KIA)、德昂族解放軍 (Ta' ang National Liberation

¹⁰⁴ Nyan Lynn Aung, "Myanmar Wades in to South China Sea Ruling with a Balancing Act," *Myanmar Times* (July 19, 2016), <http://www.mmmtimes.com/index.php/national-news/21447-myanmar-wades-in-to-south-china-sea-ruling-with-a-balancing-act.html>.

¹⁰⁵ Mohamed Zeeshan, "India's Chance at a New Beginning With Democratic Myanmar," *The Diplomat* (April 05, 2016), <http://thediplomat.com/2016/04/indias-chance-at-a-new-beginning-with-democratic-myanmar/>.

Army,TNLA), 緬甸民族民主聯盟軍(Myanmar National Democratic Alliance Army,MNDAA)及 若開軍 (Arakan Army,AA)等存有武裝衝突,該聯盟堅稱在與政府交涉的過程必須有中國參與。¹⁰⁶本年 3 月間緬北果敢地區(Kokang)發生武裝衝突,該區緊鄰中國雲南南傘鎮,隨時會有大批難民越境。¹⁰⁷緬甸政府盼與國內武裝團體儘快達成和平協定,惟目前仍未見和談的具體進展,這亦埋下中國勢力進入緬甸邊境的隱憂。邊境武裝衝突不斷,難民問題持續升高,加上遭迫害的羅興亞人引起國際關注,這將危及緬甸政府與周邊國家的關係。

結束漫長鎖國時代,緬甸積極推動對外關係正常化,特別著重在與亞太大國關係的發展,近年來對美、中、日、印等雙邊關係見長。緬甸的對外戰略深受獨立建國後的外交傳統影響,即不走結盟的中立路線,此外,如何脫離中國的主導亦是重要的戰略思維,如翁山蘇姬前所強調,當前的緬甸政府並無意遠離北京,但緬中關係絕非從屬關係,而是夥伴關係;另一方面,翁山蘇姬及新政府雖與西方親近,但無意採行親美路線。緬甸的現在及未來,都將致力推動與大國的再平衡關係以獲取資源極大化,採取選邊站或結盟策略從不符國家安全利益,緬甸對外關係重新調整後的新貌,將跳脫中國或美國為主的單一型態。¹⁰⁸然而重大挑戰在於,緬甸仍為小國,經濟發展起步,另人權問題、族群衝突未解,如何平衡國內安全與亞太大國緊密連動兩者,並同時可獲致國內及周邊穩定,將是一大考驗。

表 2. 緬甸獲得關注的相關國際事件

年份	重大事件
1948	緬甸獨立,首任總理宇努。

¹⁰⁶ “Northern Alliance Sets Sights on Next Myanmar Peace Conference,” *Radio Free Asia*, <http://www.rfa.org/english/news/myanmar/northern-alliance-sets-sights-on-next-myanmar-peace-conference-01242017153631.html>.

¹⁰⁷ 〈果敢戰火又起,緬甸和平進程遭遇死結〉,《美國之音》,(2017年3月8日)。

¹⁰⁸ Jonathan T. Chow and Leif-Eric Easley, op.cit..

	加入聯合國
1955	宇努與印度尼赫魯、印尼蘇哈托等新興國家元首共同推動不結盟運動。
1962	尼溫推行緬甸的社會主義道路，緬甸進入軍政時期。
1967	東協成立，首次邀請緬甸加入，緬甸拒絕。
1988	8888 學運事件，軍政府鎮壓學運，受到國際嚴厲制裁
1989	翁山蘇姬首度遭到軟禁 美國撤銷緬甸 GSP 的資格
1991	翁山蘇姬獲得諾貝爾和平獎，緬甸軍事獨裁與政治迫害成為國際議題。 泰國主張對緬甸採行建設性交往政策
1995	緬甸簽署《東南亞友好合作條約》(TAC)，成為東協正式觀察員。
1997	加入東協
2005	緬甸被迫放棄擔任東協主席的身分
2007	緬甸恢復與北韓的外交關係 國際紅十字會控訴緬甸政府對人民的嚴重迫害
2009	美緬雙邊高層對話開始，國務卿希拉蕊發布與緬甸軍政府接觸對談的計畫。 翁山蘇姬開始與軍政府對話，並獲允與西方國家外交官員會晤。
2010	11 月舉行大選 翁山蘇姬獲釋 獲得 2014 年東協輪值主席的資格
2011	3 月登盛擔任總統，象徵軍權統治結束 8 月登盛與翁山蘇姬會面

	<p>12 月美國國務卿希拉蕊訪緬，會晤翁山蘇姬，並與總統登盛會談。</p> <p>登盛政府解除對外媒的封鎖</p>
2012	<p>1 月美緬恢復外交關係</p> <p>4 月舉行大選，翁山蘇姬的 NLD 獲得大勝，伊首度成為國會議員。</p> <p>5 月印度總理辛格訪緬</p> <p>9 月總統登盛訪美</p> <p>11 月美國總統歐巴馬訪緬</p> <p>登盛政府廢除新聞先審制度</p>
2014	<p>擔任東協輪值主席國</p> <p>11 月美國歐巴馬出席在緬甸舉行的東協高峰會</p>
2015	<p>11 月舉行大選，翁山蘇姬的 NLD 獲得大勝，受到國際矚目。</p>
2016	<p>2 月新國會成立</p> <p>3 月琿喬宣誓擔任總統，翁山蘇姬擔任國務顧問及外交部長等職。</p> <p>4 中國外長王毅訪緬</p> <p>8 月翁山蘇姬訪中</p> <p>9 月翁山蘇姬訪美</p> <p>10 月美國正式解除對緬甸的經濟制裁</p> <p>11 月緬甸獲得美國 GSP 的資格</p>

資料來源：作者整理。

責任編輯：賴郁璇