

學術論文

緬甸與東協：接觸、交往與整合

Myanmar and ASEAN: Approach, Engagement and Integration

林儉靜 *Yi-Ching Lin*
政治大學外交學系博士
Ph.D of Department of Diplomacy
National Chengchi University

摘要 / Abstract

緬甸於 1997 年加入東南亞國家協會(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN, 下稱東協)，對國內政經改革以及東協的區域整合，有著深遠意涵及影響。緬甸基於鞏固軍事政權、突破國際孤立及降低對中國的依賴等動機，尋求加入東協。而東協對緬甸採行了有別於歐美制裁的「建設性交往」政策，呈現經濟利益、中國因素以及區域政治經濟整合的考量。東協會員國的身分形成一股轉變的動能，驅動並催化緬甸開放改革的進程，並賦予新的區域角色。2014 年緬甸首度順利擔任東協輪值主席的角色，意味緬甸的改革開放已獲東協會員國肯定，並獲國際認同，擺脫了「受排斥的政府」(pariah government)的惡名，締造嶄新國際形象及區域角色。本文將探討緬甸接觸並加入東協的因素分析及對國家改革的影響、東協納入緬甸的政經分析以及未來在東協整合所扮演的角色等。

The joining of ASEAN in 1997 has played a significant role in Myanmar's domestic reforms and reshaping of external relations, on different phases of openness and reform, exercising a changing force to the military rule transformed into civil regime by 2010 election. For ASEAN, the entry of Myanmar matters for completing "ASEAN-10", checking China's influence and fostering regional economic and trade integration. In 1997, even under heavy pressure of United States, EU and other international players, ASEAN insisted that Myanmar be an ASEAN member.

Myanmar's membership in ASEAN has taken on new significance as the country assumes the 2014 chairmanship. The success of the first-time chairmanship proves to ASEAN and the rest of world, that Myanmar, with her strategic significance in economy and geography, is designed for a central role against the multilateral setting of Asian Pacific characterized by conflict-prone South China Sea territory dispute, Obama administration's "Returning to Asia" strategy, the dominance of China and ASEAN's vision of "ASEAN Community".

This article will make a comprehensive two-sided factor analysis of Myanmar's entry into ASEAN, and explore how the membership has energized the military rule toward democratization and outward-looking external policy, and what role a newly-transformed Myanmar will play in ASEAN's integration.

關鍵字：東南亞國家協會（東協）、建設性交往、緬甸政經改革、民主化、區域整合

Keywords: ASEAN, Constructive Engagement, Myanmar's Political and Economic Reforms, Democratization, Regional Integration

壹、前言

緬甸於 1997 年加入東南亞國家協會(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN, 下稱東協)，對國內政經改革以及東協的區域整合，有著深遠意涵及影響。緬甸基於鞏固軍事政權、突破國際孤立及降低對中國的依賴等動機，尋求加入東協的機會。1990 年代，有別於歐美採取的制裁措施，東協對緬甸採行的「建設性交往」政策，主張與緬甸接觸與對話，隱含經濟利益、中國因素以及東協政治經濟整合的考量。東協會員國的身分形成一股轉變的動能，驅動並催化緬甸開放改革的進程，並賦予新的區域角色。緬甸加入東協的過程並不平順，主要來自國際壓力，隨著 1995 年起中國在南海爭端的強勢作為，東協為加速強化區域安全及整合，於 1997 年接受緬甸的入會。而緬甸內政問題導致被迫放棄原獲 2006 年東協輪值主席資格，說明東協承受緬甸入會的外在壓力及內部的不滿。然而在「東協方式」(ASEAN Way)的原則下，東協始終未對緬甸採取強硬手段如撤銷會籍或制裁等，這提供緬甸民主轉型的潛移力量。

東協對緬甸的交往政策遭致國際批評，但就長期觀察，對於緬甸的開放改革確實帶來正面深遠的影響，進一步催化民主化的進程。登盛政府時期釋放民運領袖翁山蘇姬，展開大規模政治經濟的改革，開啟文人政府的時代，2014 年緬甸首度擔任東協輪值主席的角色，巧妙處理南海領土糾紛東協聲索國及中國兩造的緊張關係，顯示緬甸與東協關係已建立互信合作關係，並已獲得國際認同，緬甸展現國家新局，國際地位及區域角色亦逐漸提升當中。而緬甸的改革開放之際，正值美國重返亞洲、南海領土糾紛白熱化及東協建構「東協共同體」(ASEAN Community)的亞太情勢，緬甸優越的資源稟賦及地緣價值，匯聚亞太政治經濟的能量，對於東協整合具有正面效益，亦將扮演重要角色。

加入東協為緬甸帶來改革、開放以及重返國際社會的機會與挑戰，同

時也為東協整合注入新的能量。本文將探討緬甸加入東協的因素分析及對國家改革的影響、東協對納入緬甸的政經分析以及未來在東協所扮演的角色等。

貳、加入東協之政經脈絡分析

東協於 1967 年成立，創立之初即曾邀請緬甸入會，¹惟二次戰後的緬甸採取不結盟政策(non-aligned policy)，²冷戰之初，為避免捲入美蘇兩強爭鬥，更致力實行中立，力求維持與各國的等距關係。泰國、菲律賓為美國主導的「東南亞公約組織」(Southeast Asia Treaty Organization, SEATO) 成員，東協親美反共的立場使緬甸戒慎恐懼，因而拒絕加入東協，惟並未與之交惡。³ 1962 年起緬甸進入軍權統治時期，尼溫將軍(Ne Win)實行「緬甸方式的社會主義」(Burmese Way to Socialism)，⁴工商業悉數國有化，排拒國際貿易及加入國際組織，亦不符東協追求經濟合作的宗旨。冷戰時期，緬甸的對外政策呈現強烈「仇外情緒」(xenophobic)，對外關係處於封鎖、孤立狀態。⁵

¹ Christopher Roberts, *ASEAN's Myanmar Crisis: Challenges to the Pursuit of a Security Community* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2010), p. 111.

² 印尼、緬甸、斯里蘭卡、印度和巴基斯坦五國於 1955 年舉辦「萬隆會議」，聯合抵制美國與蘇聯的殖民主義或新殖民主義。

³ Khin Ohn Thant, "ASEAN Enlargement: Economic and Financial Implications for Myanmar," in Mya Than and Carolyn L. Gates eds., *ASEAN Enlargement: Impacts & Implications* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2001), p. 264.

⁴ 1962 年以尼溫將軍為首的軍方指控政府貪污、無效率，發動政變並成立革命委員會及革命政府，之後宣布以緬甸方式進行社會主義的政策，並成立「緬甸社會主義綱領黨」(Burmese Socialist Program Party)。陳鴻瑜，《東南亞各國政府與政治》(台北：翰蘆，1996 年)，頁 739-740。

⁵ 緬甸為英屬殖民地，亦為二次大戰戰區，冷戰期間為避免捲入美蘇對抗，1950 年即採取中立及不結盟的外交政策。Priscilla Clapp, "The Influence of Domestic Issues on Myanmar's Foreign Policy: A Historical Perspective," p. 6, <http://nbr.org/publications/element.aspx?id=739>。

1970年代，隨著中美關係的修好、南北越的統一，軍政府始對鄰近國家釋出善意，亦在中蘇之間保持平衡關係。1978年越南入侵柬埔寨，緬甸採取與中國與東協相同的反蘇立場，另一方面，1980年美緬經貿關係恢復，緬甸亦為日本首要的海外受援國，尼溫政府面臨對外政策路線的抉擇，而1988年8月爆發「8888學運」成為關鍵事件，軍政府鎮壓行動導致歐美國家嚴譴及經濟制裁，而使緬甸採取親中策略，⁶之後隨著國內反中情緒興起，為避免中國勢力對緬甸的掌控，軍政府遂轉向東協，並展開申請入會之途。⁷

緬甸與東協重啟接觸始於1990年代初期，⁸緬甸軍政府血腥鎮壓民主運動，遭致嚴厲的國際孤立及經濟制裁，東協與中國成為緬甸尋求援助的對象。⁹有別於歐美的制裁手段，東協對緬實行「建設性交往」(constructive engagement)政策，成為日後接受緬甸入會的政策架構。¹⁰雙邊關係進入新

⁶ 1989年發生中共解放軍鎮壓民運的「天安門事件」，與緬甸同遭受國際制裁，拉近中緬關係，雙邊關係在1990年代進展快速，中國為緬甸主要的軍事設備供應國，亦為最大貿易夥伴。

⁷ Stephen McCarthy, "The Black Sheep of the Family: How Burma Defines its Foreign Relations with ASEAN," *Regional Outlook* (Australia: Griffith Asia Institute), Vol.7 (2006), pp. 1-18.

⁸ Roberts, *op. cit.*, p. 111; Mya Than, *Myanmar in ASEAN: Regional Cooperation Experience* (Institute of Southeast Asian Studies, 2005), p. 84. Aung Zaw, "ASEAN-Burma Relations." in *Challenges to Democratization in Burma: Perspectives on Multilateral and Bilateral Responses* (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2001), p. 37, http://www.idea.int/asia_pacific/burma/upload/chap1.pdf.

⁹ 面對國際制裁，SLORC政權先於1980年代末期尋求中國的軍事及經濟援助，然隨著中國影響力的擴大，國內出現反中情緒，轉而接觸東協，進而申請入會。 McCarthy, *op. cit.*, p. 3.

¹⁰ 國際社會對緬甸採取的政策有兩種做法，一為孤立制裁，二為交往感化；前者如美國、歐盟、世界銀行、國際貨幣基金會等，採取召回大使，撤除緬甸在國際金融組織的會籍及實行經濟制裁；後者如東協提倡「建設性交往」，主張透過建立聯繫接觸，敦促緬甸的自由化與民主化。泰國基於安全及經濟利益，提出「建設性交往」政策，主張東協應與緬甸維持接觸與交往，認為排斥、對抗的態勢無異改善緬甸國內情勢，該政策為東協所依循。 Logan Masilamani and Jimmy Peterson, "The 'ASEAN Way': The Structural Underpinnings of Constructive Engagement," *Foreign Policy Journal* (October 15, 2014), p.

階段，這反映緬甸國內險峻情勢、中國因素及東協擴大區域整合以及經濟利益的多方考量。¹¹

一、緬甸入會動機

1980 年代末期，緬甸歷經混亂的國內情勢，¹²1987 年，國內經濟惡化、通貨膨脹嚴重，引起人民強烈不滿，要求改革聲浪高漲。¹³學生示威抗爭在 1988 年達到高峰，¹⁴ 8 月 8 日仰光發生學生抗議示威活動，隨後全國各地動亂頻起，工人、僧侶等加入學生示威運動，稱為「8888 學運事件」。軍政府的武力鎮壓引起國際關切，在各方壓力下，尼溫辭去「緬甸社會主義綱領黨」(Burmese Socialist Program Party, BSPP)主席職位，由強硬派盛溫(Sein Lwin)繼任黨主席及總統，隨後再次發生全國反政府示威活動，近萬人遭到殺害，數千人遭監禁入獄。盛溫政府無法平息暴動，在位 17 天即下台，旋由人民檢查委員會主席茂茂(Maung Maung)接任總統，表示願意舉行民主選舉，然而國防部長蘇茂(Saw Maung)隨即發動軍事政變，宣布國家戒嚴並另組「國家法律與秩序重整委員會」(State Law and Order Restoration Council, SLORC)成為第二個軍政府，將 BSPP 改為「國家統一黨」(National Unity Party, NUP)。¹⁵

4.

¹¹ Robert Cribb, "Burma's Entry into ASEAN: Background and Implications," *Asian Perspective*, Vol. 22, No. 3 (1998), pp. 49-62.

¹² 尼溫軍政府期間廢除 1947 年憲法、實行一黨專政、解散國會及控制媒體及言論自由等；參閱顧長永，《緬甸—軍事獨裁五十年》(新加坡：八方文化創作室，2015)，頁 67-81。

¹³ 1987 年為聯合國評比為最不發展的國家(Least Developed Country)之一，1988 年 8 月爆發緬甸史上最大規模動亂，起因自政府大幅貶值貨幣，虧空數百萬人民的儲蓄，引發強烈民怨。McCarthy, *op. cit.* p. 4.

¹⁴ 自 1962 年軍事政變之後，反軍政府學運相當活躍，仰光大學成為反對運動的中心。1970 年代對於尼溫政府草率處理緬甸擔任聯合國秘書長宇潭(U Thant)爆發的學運，軍政府陸續關閉仰光大學及各級學校。1980 年代學運達到高峰，1988 年發生兩次大規模學運，遭到尼溫政府的武力鎮壓，引起國際關切。顧長永，前揭書，頁 104-106。

¹⁵ 陳鴻瑜，前揭書，頁 739-744。

1989年，蘇茂軍政府將緬甸國名從“Burma”改為“Myanmar”，引起國內民運及少數民族另一波的反抗，國家情勢危急，軍政府欲一改孤立政策，尋求外援，然而美國、德國及日本等主要援助國陸續斷絕金援，並禁止國際貨幣基金會(IMF)與世界銀行(WB)等國際組織對緬援助，緬甸軍政府為當時國際媒體稱之「受排斥的政府」(pariah government)。此時，執政的蘇茂政府面對的國際孤立來自外部，已非如尼溫政府時期係由內往外形成的孤立路線。西方國家解除制裁的條件繫於緬甸的民主化及與民運及少數群族的和解，¹⁶國際立場強硬，東協遂成為緬甸尋求突破困局的契機，仰光當局策略在於採取有限的政治改革，來獲取入會資格，進而強化政權的合法性。¹⁷

1990年緬甸舉行國會選舉，由翁山蘇姬(Aung Sang Su Kyi)領導的「全國民民主聯盟」(National Democratic League, NLD)獲得392席，親軍方的NUP僅獲10席，蘇茂政府以翁山蘇姬無法統治國家為由，拒絕交出政權，¹⁸並對NLD等施加更多的迫害，¹⁹1991年翁山蘇姬獲得諾貝爾和平獎，軍政府遭受的國際制裁也更加嚴厲，國家陷入全面孤立。軍政府轉與接觸鄰近人權政策較不嚴苛的東協，尋求經濟援助、貿易機會及外交保護，²⁰另仰光當局欲盼與東協的連結降低對中國軍事經濟的依賴程度。²¹ 1990年代的東

¹⁶ Clapp, *op. cit.*, p. 6, pp. 14-15.

¹⁷ 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)，頁131-138。

¹⁸ SLORC係由發動軍事取得政權，舉辦大選僅為建立政權正當性，而非有意推行民主。Masilamani and Peterson, *op. cit.*, p. 3; Clapp, *op. cit.*, p. 14

¹⁹ Clapp, *op. cit.*, p. 14.

²⁰ Kyaw Soe Thein. “Myanmar in ASEAN: Working toward the ASEAN Economic Community,” presentation at the Union of Myanmar Federation of Chambers of Commerce and Industry, February 25, 2013.

²¹ 1980年代末緬甸遭受國際孤立及制裁，緬甸對親美的東協有所疑慮，促使緬甸轉與中國關係的親近友好，1990年代出現廣泛合作關係，然而隨著大量商機流入，引起緬甸國內對華商的不滿，反中情緒形成。McCarthy, *op. cit.*, p. 6..

協已成為亞太安全對話的核心機制，具有與大國談判的集體力量，²²加入東協將有助緬甸重獲如世界銀行等國際金融援助，提升與美、日、歐盟等大國談判的權力以及在聯合國的發言地位等。²³此外，仰光當局已有意調整 1962 年以來的孤立政策，²⁴惟仍不願與西方國家妥協之故，在於根本的仇外情結，恐懼外國勢力對國家主權及經濟的掌控，西方制裁即為例證，軍政府更視翁山蘇姬及 NLD 為西方國家介入緬甸內政的工具。²⁵

1990 年代中期起，緬甸遂展開入會東協的準備，1997 年發表「東協八國的真相」(facts about ASEAN-8)，闡明入會東協的好處包括：透過東協的協助，共同面對國際針對緬甸的集體威脅；獲得東協的理解與同情，進行政治與經濟開放；透過區域合作而無須仰賴西方投資；與有共同歷史、文化及殖民背景的東協國家對話與交流，共同建立東協特色等。²⁶綜括之，緬甸加入東協的策略思維在於採行排除導致國家滅亡的孤立主義及過度依賴中國兩者的外交政策。²⁷丹瑞政府時期，緬甸正式入會東協，同年 11 月改組 SLORC，更名為「國家和平發展委員會」(State Peace and Development Council, SPDC)，透過小規模的改革獲得東協認同，藉以強化政權穩定及經濟發展。²⁸

二、東協的考量

緬甸高壓統治及人權問題始終為東協所關切，深怕緬甸入會後將成為

²² McCarthy, *op.cit.*, p. 6.

²³ Masilamani and Peterson, *op.cit.*, p. 5.

²⁴ Roberts, *op. cit.*, p. 111.

²⁵ Clapp, *op. cit.*, p. 14.

²⁶ Thant, *op. cit.*, p. 264.

²⁷ "ASEAN and Burma/Myanmar: Past and Prologue," *Policy Brief* (April 2012), http://www.risingpowersinitiative.org/wp-content/uploads/policybrief_apr2012_aseanmyanmar.pdf.

²⁸ James Guyot, "Burma in 1997: From Empire to ASEAN," *Asian Survey*, Vol.38, No. 2 (1998), p. 190.

東協的負擔，然而倘緬甸陷入全面孤立，勢必將轉向中國，親中的緬甸並不利區域安全。²⁹隨著柬埔寨問題的解決，東協尋求國際角色的提升，並持續推動東協的「擴大」(enlargement)，³⁰期將印支半島的越南、柬埔寨、緬甸及寮國納入，完成「東協十國」的架構，³¹並致力推動建立單一市場，使東南亞成為更利外人投資的經濟圈。³²相對於歐美的孤立政策，東協採取與緬甸接觸與對話，最終並接受緬甸入會，這受到東協本身運作原則、區域整合與安全、人權政策取向以及經濟利益等影響，因此即使歐美國家公開表示反對，緬甸仍於1997年順利成為東協一員。³³

(一)、經貿利益

泰國期扮演印支半島經濟帶動者的角色，³⁴於是率先提出建設性交往的對緬路線，為最早與緬甸有商業往來的東協國家，也在緬甸的經濟轉型中扮演重要角色。1988年之後，緬甸啟動經濟改革，頒布《外國投資法》(Foreign Investment Law)，允許外人投資緬甸農林漁牧、鋼鐵機械等，並

²⁹ Catharin Dalpino, "Second Chance: Prospects for U.S.-Myanmar Relations," in *Myanmar's Growing Regional Role*, NBR Special Report, No. 45 (March 2014), pp. 41-42; Masilamani and Peterson, *op. cit.*, pp. 7-8; Roberts, *op. cit.*, p. 112.

³⁰ 冷戰終結，東協無法積極參與後冷戰國際秩序的建構，轉而強化東協自身的結構及動能，更加強調經濟整合及成員擴大，1995年越南加入東協，1997年緬甸及寮國入會，1999年柬埔寨入會，目標在於實踐東協十國(ASEAN-10)的自由貿易區(AFTA)。Carolyn L. Gates and Mya Than, "ASEAN Enlargement: An Introductory Overview," in *Mya Than and Carolyn L. Gates eds., ASEAN Enlargement: Impacts & Implications*(Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2001) pp. 1-25.

³¹ Rizal Sukma, "ASEAN And Regional Security in East Asia," http://www.kas.de/upload/dokumente/2010/06/PolDi-Asien_Panorama_02-2010/Panorama_2-2010_SecurityPolitics_Sukma.pdf.

³² Masilamani and Peterson, *op. cit.*, p. 2; Zaw, *op. cit.*, p. 40.

³³ Roberts, *op. cit.*, pp. 112-115. "Myanmar Set To Join ASEAN Despite Us Protests," *Business Standard*, May 2, 1997, http://www.business-standard.com/article/specials/myanmar-set-to-join-asean-despite-us-protests-197050201015_1.html.

³⁴ 1989年泰國察猜(Chatchai Choonavan)政府推行「黃金半島」政策(Golden Peninsular)，致力將長期戰區的印支半島發展成新興市場。Paisal Sricharatchanya, "The Golden Land," *Far Eastern Economic Review*, February 23, 1989, p. 11-12.

提供多項優惠措施。³⁵1989年至1991年間，泰國成為緬甸最大外資國，投資金額高達1.6億美元。³⁶除泰國外，星國企業亦大舉進駐緬甸開設飯店、超市等，進口木材、原料等，並輸入電子商品。新加坡總理吳作棟1994年3月訪緬時重申建設性交往政策，1995年底，新加坡對緬甸投資已高達6億多美元，為僅次英國的第二大投資國，另亦為緬甸主要出口國，包括木材、橡膠、漁獲及農產品等。³⁷而持保留態度的馬來西亞及印尼為穆斯林國家，譴責緬甸政府對國內信奉穆斯林內羅興亞人(Rohingya)的迫害，緬方同意重置近20萬羅興亞人之後，馬、印兩國態度軟化，亦呼應泰國的建設性交往政策。緬甸豐沛能源為鄰國競相爭取，亦符合東協工業國經濟成長所需，如泰國就有急迫的能源危機，³⁸而其他東協國家亦盼獲取緬甸的漁獲、木材、玉石及廉價勞力。³⁹

(二)、中國因素

緬甸係唯一與中國相鄰可通往東印度洋的國家，被視為西側安全據點及通往印度洋的門戶，⁴⁰當西方對緬甸採取孤立，北京當局卻加強中緬關係，以擴大中國在印支半島的影響力。⁴¹「8888學運」爆發，宿敵印度表明支持追求民主的緬甸，中國則即表示支持新成立的SLORC軍政府，兩國高層互訪頻繁，並簽署多項促進邊境貿易的經濟協助。1989年中緬關係正常化，大量資助建造兩國邊境的交通要道，另中國軍事顧問亦已抵達緬

³⁵ Thant, *op. cit.*, p. 265.

³⁶ 緬甸與泰國存有領土糾紛，然在泰國遂行建設性交往政策，並無損於雙邊經貿的發展。

³⁷ 新加坡長期依賴馬來西亞的原料，當馬國工業發展起步後，緬甸成星國另一個原物料輸出國。

³⁸ 泰國工業能源需求大增，因此十分看重緬甸的天然氣的豐富資源，2006年起便與美國、法國合作，共同參與緬甸的原油及天然氣的開發計畫，鋪設長達416哩天然氣管線經由水路，每天輸往泰國5億立方英尺的天然氣。

³⁹ Masilamani and Peterson, *op. cit.*, p. 9.

⁴⁰ Maung Aung Myoe, "Myanmar's China Policy since 2011: Determinants and Directions," *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 34, No. 2 (2015), pp. 26-27.

⁴¹ Masilamani and Peterson, *op. cit.*, p. 5.

甸。中方提供的軍事設備與技術，1990年至1991年間高達14億美元；⁴²1994年12月中國總理李鵬訪問緬甸，雙邊簽署一項40億美元的軍售案，⁴³中方並協助訓練緬甸軍官；1997年時，中國的軍事援助已達14億美元。⁴⁴

隨著大量軍備輸入緬甸，東協憂慮緬甸將成為中國的戰略據點，為使緬甸脫離中國的掌控，開始評估推動緬甸入會東協。⁴⁵與緬甸接壤的泰國，為解決邊境衝突及毒品販運問題，泰國軍方亦無意與緬甸軍政府為敵。⁴⁶泰國1994年邀請緬甸出席東協年會，緬甸表示將簽署《東南亞東協友好合作條約》(Treaty of Amity and Co-operation, TAC)，⁴⁷顯示仰光當局入會的決志，1995年翁山蘇姬獲釋，亦旨對東協釋出善意，同年緬甸以東協官方觀察員身分出席1996年的東協區域論壇(ASEAN Regional Forum, ARF)，⁴⁸緬甸已朝入會方向前進。

(三)、「東協方式」的影響

美國、歐盟等對緬施以嚴厲的經濟制裁，如1996年9月美國國會通過《對外營運及撥款緬甸法案》(Foreign Operations and Appropriation Act-Burma)，明訂倘緬甸軍政府傷害、重新逮捕、流放翁山蘇姬或持續壓制國內民主運動，便可授權總統禁止對緬甸投資。另針對SLORC政權逮捕逾500名NLD的人士，美國隨即於同年10月發布聲明，禁止緬甸軍方

⁴² Bertil Lintner, "Peking's Diplomatic Properties Benefits Junta: SLORC Salvation," *Far Eastern Economic Review*, October 3, 1991, p. 24.

⁴³ Kanbawza Win, "Constructive Engagement in Burmese Context," *The New Era Journal*, 1995, p. 33.

⁴⁴ Dalpino, *op. cit.*, p. 41.

⁴⁵ Masilamani and Peterson, *op. cit.* p. 8. 陳勁，〈緬甸在東協的角色與影響〉，《問題與研究》，第39卷第9期(2000)，頁22-25。

⁴⁶ Leszek Buszynski, "Thailand and Myanmar: The Perils of Constructive Engagement," *The Pacific Review*, Vol. 11, No. 2 (1998), p. 290.

⁴⁷ 緬甸於1995年7月27日簽署《友好合作條約》(TAC)。《友好合作條約》確立東協會員國基本原則：(1)相互尊重相互獨立、主權、平等、領土完整性以及國家認同；(2)各國擁有免於其國家實體遭受外力干涉、顛覆或併吞的權利；(3)各國不得干涉其他國家內政；(4)須以和平方式解決歧見與爭端；(5)放棄採取威脅或動武的手段；(6)相互有效合作。

⁴⁸ McCarthy, *op. cit.*, p. 6.

員眷入境美國；歐盟國家也隨即發布禁令。1997年，軍政府的鎮壓行動不減，美國、加拿大、歐盟等施行另一波的經濟制裁，已全面禁止對緬甸的投資活動；歐盟另實施武器禁運並凍結緬甸資深官員資產。2003年美國通過《自由緬甸法案》(Burma Freedom Act)，強烈反制緬甸迫害民主的高壓手段。⁴⁹

美方亦對東協施壓，1996年6月美國派使東協討論緬甸的人權問題，惟雙邊會談未果，這隱含雙邊對人權政策的歧異。東協國家多屬威權或半民主的體制，如菲律賓的馬可仕政府(1972-1981)、印尼蘇卡諾及蘇哈托政權(1945-1998)以及新加坡人民行動黨(People's Action Party)一黨獨大等，並主張「亞洲價值」反制西方對東南亞政府的批評。東協無意全盤接受美國的人權政策，認為接觸交往比孤立制裁更能促成緬甸的改革，這隱含東協面對區域多元、異質的國家社會，糾結的歷史、族群及領土糾紛的問題，仍依循「不干預」的通則，基於對會員國家獨立、主權、對等、領土完整及國家認同的相互尊重。⁵⁰

此外，東協接納新會員的基準非取決經濟發展水平，東協六國於1992年簽署《東協自由貿易區協定》(ASEAN Free Trade Area, AFTA)以建立東南亞自由貿易區為目標；然AFTA並非在於成立如歐盟類此的貿易同盟或經濟體，必須先行調和會員國的財政收支、通貨膨脹、外債與匯率等經濟表現；東協會員條件更重於認同東協理念及運作方式，如簽署《和平自由中立區》(Zone of Peace, Freedom and Neutrality, ZOPFAN)、《東南亞友好合作條約》(TAC)及《東協和諧宣言》(Declaration of ASEAN Concord)。⁵¹東

⁴⁹ Masilamani and Peterson, *op. cit.* p. 4.

⁵⁰ 東協運作基礎奠立於1967年的《東協宣言》(ASEAN Declaration)、1971年的《和平、自由及中立區宣言》(Zone of Peace Freedom and Neutrality Declaration, ZOPFAN)以及1976年的《友好合作條約》(TAC)。

⁵¹ Sarinna Areethamsirikul, "The Impact of ASEAN Enlargement on Economic Integration: Successes and Impediments under ASEAN Political Institution," p. 88, <https://books.google.com.tw/books?id=cq0FdKFsJOC&pg=PA84&lpg=PA84&dq=myanmar+in+asean+regional+cooperation+experience&source=bl&ots=nz6VpgYVam&sig=0i-mRqS>

協的對緬政策，除安全與經濟利益外，亦在強化「東協方式」(ASEAN Way)，確立組織運作的原則，排除歐美對東協民主化的施壓，平衡中國勢力的擴張，以維持區域穩定。⁵² 這可說明為何面臨歐美強大壓力，東協仍堅持同意緬甸入會的決策，對於東協而言，將東南亞整合為一始終為東協的目標。⁵³

三、正式加入東協

(一)、東協會員國對緬甸入會之立場表述

1990年蘇茂政府不願承認5月大選結果，國際輿論譁然，亦使東協對緬甸入會有所保留。1995年的區域情勢則改變東協的遲疑，中國在菲國宣稱主權的南沙群島美濟島(Mischief Reef)施工等積極舉措引起菲律賓及越南(1995年入會)的抗議；而緬甸與卡倫民族聯盟(Karen National Union, KNU)的軍事衝突，⁵⁴使得數萬緬甸難民湧入泰國邊境，泰國盼改善與緬甸關係以解決邊境安全問題；與緬甸較無利害衝突的印尼、馬來西亞及新加坡向來支持緬甸入會的立場。⁵⁵馬國總統馬哈迪(Mahathir Mohamad)為主張最力者，認為緬甸可透過加入東協獲得更好的改變，外來投資及經濟發展會改變緬甸當權者對民主改革的恐懼。印尼蘇哈托政府亦支持馬哈

poea3QKUncZKIIUxvFQI&hl=zh-TW&sa=X&ved=0ahUKEwisyP3J1tDLAhUKH5QKHQNnDwQ4ChDoAQgfMAA#v=onepage&q=myanmar%20in%20asean%20regional%20cooperation%20experience&f=false.

⁵² 所謂「東協方式」反映東協會國互動的規範，包含避免公開評論他國內政及給予會員國領導菁英於遭受內亂威脅時的支持，基於政府間相相互尊重及互助的精神。Roberts, *op. cit.*, pp. 108-110. Masilamani and Peterson, *op. cit.*, pp. 13-14.

⁵³ 東協發展歷程可分成三個時期，分別為「形成中的東協」(Forming ASEAN)、「合作的東協」(Cooperating ASEAN)及「一個東南亞」(One Southeast Asia), Arethamsirikul, *op. cit.*, pp. 89-90.

⁵⁴ 克倫族(Karen)於1947年2月建立「克倫民族聯盟」，其武裝部隊為「克倫民族解放軍」(National Liberation Army, KNLB)，自1949年起持續與緬甸政府對抗，於2012年1月雙邊簽署停火協議。顧長永，前揭書，頁39-40。

⁵⁵ 陳勁，前引文，頁21。

迪的主張；而主張擴大東協的新加坡亦大表支持。⁵⁶

緬甸方面亦表現出加入東協的熱誠，外長 Ohn Gyaw 呼應認同東協原則與目標並表示國家的目標在於透過政治發展、社會凝聚及經濟成長的和諧以發展和平、繁榮、現代及開放的緬甸。1994 年起，緬甸以「特別貴賓」(special guest)身分受邀出席東協年會及東協區域論壇(ARF)，1995 年成為 ARF 一員，1996 年獲得東協正式觀察員的地位，次(1997)年則與寮國共同成為東協九國。

東協所行的建設交往政策主張留給緬甸開放的外交管道，而不以譴責、壓迫方式損及雙邊關係，此稱為「沉默外交」(quiet diplomacy)。⁵⁷不過東協並未獲得預期成果，加入東協之後的緬甸，隨著經貿交流的擴大，國內政治與人權問題依然未見重大改善，軍政府被控強迫勞力、迫害政治犯及槍殺僧侶等暴行、教育體系瓦解，毒品販運氾濫等，緬甸境內遭政治迫害的克倫族(Karen)及掸族(Shan)大批湧入泰國邊境。⁵⁸ 1999 年至 2001 年間，聯合國針對緬甸的人權問題做出 21 個決議。⁵⁹

政治壓迫、經濟落後及國際制裁使得緬甸在東協之中始終被視為二等角色，⁶⁰更成為東協與西方國家維繫友好關係的阻礙。⁶¹1997 年之後，東協為金融風暴危機所重創，急需西方的金援，緬甸入會已使美國、歐盟國

⁵⁶ 同前註。

⁵⁷ 這呼應「東協方式」非正式的運作模式，強調協調、共識、協商即非正式的決策型態，落實於「沉默外交」的做法，即透過溝通而非訴諸公論，另亦應避免對其他會員國的羞辱，而造成衝突。Masilamani and Peterson, *op. cit.*, p. 11.

⁵⁸ Tom Fawthrop, "ASEAN's Burmese Diplomacy Has Failed," *The Guardian*, July 27, 2009, <http://www.theguardian.com/commentisfree/2009/jul/27/aung-san-suu-kyi-burma-asean>.
UN Resolution of 12 April 2001(E/CN.4/2001/L.20)。

⁵⁹ International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *Challenges to Democratization in Burma* (2001), p. viii.

⁶⁰ Yun Sun, "Myanmar's ASEAN Chairmanship: An Early Assessment," <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Articles/Detail/?lng=en&id=183736>.

⁶¹ Dalpino, *op. cit.*, p. 42. 如歐盟便將緬甸問題與東協互動掛勾，2004 年出席歐亞會議要求東協施壓緬甸進行政治改革及釋放翁山蘇姬。

家不悅，而緬甸未因東協而改善國內情勢，更讓東協連帶遭致國際責難，認為東協的消極作為加劇緬甸局勢，把自家的問題丟給國際社會。⁶²後金融風暴時期，東協會員國對緬甸問題一改緘默，開始多有評論及表態。⁶³力推緬甸入會的馬哈迪於2001年1月訪緬時表示，緬甸已成為東協的困窘。⁶⁴丹瑞政府時期，國內開放派力量崛起，對緬甸對外政策及國內改革發生作用，惟2003年翁山蘇姬遭到政府唆使的暴力攻擊並遭拘禁，⁶⁵另象徵國際派的軍情局局長欽紐(Khin Nyunt)於2004年被控以貪污及叛國叛刑44年，以及2005年遷都至偏遠的奈比都(Naypyidaw)，說明保守派力量的反撲。⁶⁶該期間日本凍結對緬甸的金融援助，美國通過《緬甸自由及民主法案》(Burmese Freedom and Democracy Bill)及禁止緬甸的美進口等，⁶⁷緬甸對外關係停滯，東協也出現對緬甸的失望及評批。⁶⁸

緬甸無意遂行東協的敦促，釋放翁山蘇姬，說明仰光軍政府加入東協旨在鞏固獨裁政體，而非追求東協的整體利益。國際批評軍政府即因憑藉中國、蘇聯在聯合國的地位，以及與泰、星的經貿關係而一再拖延釋放翁

⁶² Jusuf Wanandi "ASEAN's Problem with Myanmar," *The Jakarta Post*, July 13, 2005, <http://www.thejakartapost.com/news/2005/07/13/asean039s-problem-myanmar.html>.

⁶³ "ASEAN and Burma/Myanmar: Past and Prologue," http://www.risingpowersinitiative.org/wp-content/uploads/policybrief_apr2012_aseanmyanmar.pdf.

⁶⁴ "Political Dialogue in Myanmar," *Asia Pacific Media Services Limited*, http://www.asiapacificms.com/articles/myanmar_dialogue/.

⁶⁵ 2003年親軍方的「聯合團結發展協會」(Union Solidarity and Development Association, USDA) 逮捕翁山蘇姬及其他NLD民運人士。

⁶⁶ SLORC執政期間，軍政體系國際派力量崛起，如權力核心排名第三順位的欽紐(Khin Nyunt)就比丹瑞關切緬甸的國際地位，渠為1980年代末緬甸對外政策的擊劃者及負責對外交涉，也曾主導與國內少數民族的停火協議，加速丹瑞政府制憲及政治對話的歷程。Clapp, *op. cit.*, p. 16.

⁶⁷ McCarthy, *op. cit.*, p. 8.

⁶⁸ 馬來西亞一改原先友好態度，轉而反對緬甸擔任2006年的東協主席，新加坡亦認為緬甸已成為東協的問題；印尼敦促緬甸進行改革以符合東協全體利益，越南亦認為緬甸應放棄主席資格。泰國則因已與軍政府關係緊密，加上泰國南方的動亂，並無意干預緬甸內政，菲律賓立場亦同。Wanandi, *op. cit.*

山蘇姬及政治改革開放；⁶⁹東協被認為未促成緬甸的政治改革，這使得東協對緬甸問題表明更態度與立場。⁷⁰ 泰國於 2003 年成立「國際支持緬甸和解論壇」，邀請亞洲、歐洲及聯合國代表與會。⁷¹ 2003 年 7 月在柬埔寨召開東協外長年會，各國罕見發表要求釋放翁山蘇姬的聯合聲明，此係繼越南入侵柬埔寨後，東協首度針對區域國家所發表的集體立場。⁷² 馬哈迪表示，東協已被迫議論緬甸問題，仰光當局已讓東協感到難堪，如果翁山蘇姬無法獲釋，緬甸應被撤除會籍。最終緬甸 2006 年東協輪值主席資格為菲律賓所取代，除反映國際輿論壓力，亦表明東協的不滿。然而即便認為緬甸對東協地位及區域穩定造成負擔，東協終未採取撤除會籍、制裁等強制措施，仍主張西方制裁手段只是讓軍政府走向極端路線，接觸交往仍是催化緬甸民主化的策略，這為緬甸日後改革力量提供有力支持，成為建立文人政府及實行民主的有利因素。

(二)、國內政治與國際地位的轉變

東協一方面敦促緬甸進行改革，而另一方面也協助緬甸反擊西方的嚴詞批評，例如歐盟批評東協不應與人權惡化的緬甸發展關係，馬來西亞則指控西方國家偽善，對波士尼亞的種族淨洗及北愛蘭的派系暴力毫無作為。緬甸於 2010 年大選後展現改革決心及實績，國內改革力量及領導菁英觀念態度轉變當是主因，然而東協亦具有催化及強化的角色，提供改革當局政治變革的動機及正當性。⁷³ 馬來西亞總理 Najib Razak 表示，東協給

⁶⁹ James Pomfret, "Myanmar Takes Long-Awaited ASEAN Chair, But Can it Cope?," *Reuters*, October 10, 2013, <http://www.reuters.com/article/us-asia-summit-myanmar-idUSBRE9990DV20131010>.

⁷⁰ 1990 年代緬甸軍事威權統治持續，國內民主人權未見改善，東協承受國際壓力，內部也開始出現爭議，馬來西亞、泰國等主張應進一步採取「建設性介入」(constructive intervention) 或是「彈性交往」(flexible engagement)，意味應對緬甸內政採取積極做法，始終並未成為東協共識，東協接受「提升交往」，強調個別國家可議論其他會員國，惟東協仍應低調緘默。Masilamani and Peterson, *op. cit.*, p. 14. Stephen, *op. cit.*, pp. 6-7. Pomfret, *op. cit.*

⁷¹ Stephen, *op. cit.*, p. 8.

⁷² Certo and Lwin, *op. cit.*

⁷³ 東協對緬甸民主化的影響程度有諸多的分析觀點，一派認為緬甸加入東協有助緬甸的政

予緬甸改革派留下活路，因此敦促措施遠比制裁更能改變緬甸。⁷⁴

丹瑞政府為因應國內外壓力，於 2003 年公布「紀律民主的路線圖」(Road Map to a Disciplined Democracy)，並設立「國家和平發展委員會」(State Peace and Development Council, SPDC)等，惟仍持續軍權統治及軟禁翁山蘇姬。東協對緬甸能否擔任 2006 年輪值主席甚為憂慮，美國、加拿大、澳洲等國亦表明如果緬甸不做出重大政治改革，將無意出席在仰光舉辦的會議。最終緬甸被迫放棄主席職位，⁷⁵此舉對緬甸政經改革發生效應，加速 2007 年修憲進程。⁷⁶ 2007 年「架袋革命」發生，⁷⁷示威抗議的僧侶遭武力鎮壓，東協外長表示反對軍政府的暴行並強烈要求克制、政治解決及與恢復與相關各造的和解，共同朝向民主的和平轉型。⁷⁸東協的訴求促使丹瑞政府於 2007 年公布修憲基本原則，2008 年通過新憲法，並將

治變革，另一派則認為東協的影響有限，且東協遭緬甸軍政府利用以鞏固政權及維繫國際地位，執政當局並無意推行自由與民主，東協納入緬甸係錯誤決策，間接打擊緬甸國內民主力量；亦有學者主張，東協與緬甸的民主化並無直接關係，緬甸的政治改革動力來自內部，而非外在力量。國內改革派的覺醒、領導菁英對國家孤立及落後的不滿、當權者思維的改變等等更是促成民主的動力，然而入會東協對緬甸的影響確具正面效果，對於國內改革及國際參與有所助益，給予國內改革勢力扭轉長期獨裁專制的外交力量。Catherine Shanahan Renshaw, "Democratic Transformation and Regional Institutions: The Case of Myanmar and ASEAN," *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 32, No.1 (2013), pp. 29-54. "ASEAN and Burma/Myanmar: Past and Prologue,"

http://www.risingpowersinitiative.org/wp-content/uploads/policybrief_apr2012_aseanmyanmar.pdf。

⁷⁴ Najib Razak, "The Asean Way Won Burma Over," *The Wall Street Journal*, April 3, 2012, <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052702303816504577321242628750250>.

⁷⁵ Bridget Di Certo and Sandar Lwin, "The Long Road to the Gavel," <http://www.mmtimes.com/index.php/special-features/175-asean-2014/9534-the-long-road-to-the-gavel.html>.

⁷⁶ 孫采薇，前引文，頁 136。

⁷⁷ 起因於丹瑞政府無預警取消汽油補貼政策引發物價上漲，民生生活受到嚴重衝擊，最後導致數萬名僧侶走上仰光街頭抗議。顧長永，前揭書，頁 143-145。

⁷⁸ "ASEAN and Burma/Myanmar: Past and Prologue," http://www.risingpowersinitiative.org/wp-content/uploads/policybrief_apr2012_aseanmyanmar.pdf.

國名改為「緬甸聯邦共和國」(The Republic of the Union of Myanmar)，雖仍為軍權統治的本質，但已見民主化的跡象。2008 年熱帶氣旋納吉斯(Cyclone Nargis)風災造成嚴重災情，政府拒絕外援，再度引起人民憤怒，民間力量聚集，SPDC 政府的國際聲譽一落千丈，東協加入聯合國協調外援緬甸，亦對軍政府形成壓力，國內外壓力催生 2010 年新憲法實行，舉行 20 年來的第一次大選，象徵軍政府將權力逐漸移轉給人民，緬甸從軍政府過渡至文人政府，首任總統為登盛 (Thein Sein)，大選周後，翁山蘇姬被解除軟禁。⁷⁹

登盛被視為軍政府改革派的代表，2011 年上台推行一連串政治民主化及經濟自由化的措施，⁸⁰ 政治方面，多次釋放政治犯，人數達上千人，2011 年 8 月登盛會晤反對派的領導者翁山蘇姬，承認翁山蘇姬所領導的 NLD，並提出國家的民主化，獲得國際讚譽。⁸¹ 2012 年舉辦國會補選，雖有部分舞弊情形發生，但已被視為係一次相對透明、公平的選舉。NLD 在此次補選的 44 個席次中獲得了 43 個席次，翁山蘇姬也當選國會議員。在人權保障上，新政府解除報禁並合法化部分集會結社權，亦對部分國內外新聞網站如英國廣播電台(BBC)、美國之音(Voice of America)、緬甸民主之音(Democratic Voice of Burma)等解除封鎖，⁸² 2011 年之後，國內已可張貼翁山蘇姬的肖像，民眾亦可自由討論政治、選舉及政府體制等過去受到箝制即遭致牢獄之災的言論，社會氛圍趨於和緩。⁸³民間可自由舉辦「8888 學

⁷⁹ 2010 年的選舉，由代表軍方 USDP 宣告獲勝，國內反對派及國際社會則稱之為不公造假的選舉。而軍政府則稱此為軍政轉為文人政府的民主轉型過程。”Timeline: Reforms in Myanmar,” *BBC News*, July 8, 2015, <http://www.bbc.com/news/world-asia-16546688>。

⁸⁰ 相較於其他將領，登盛被視為改革領導者。

⁸¹ Laura Schwartz, “Myanmar’s Re-emergence and the Implications for U.S. Relations in Southeast Asia,” p. 5,

http://www.nbr.org/downloads/pdfs/ETA/Myanmar_Roundtable_report.pdf.

⁸² Renshaw, *op. cit.*, p. 30.

⁸³ Emma Larkin, “The Awakening,” *New Republic*, January 30, 2012, <https://newrepublic.com/article/99537/burma-spring-aung-san-su-kyi>.

運」25週年紀念活動，更象徵國家和解的開始。⁸⁴另一方面，登盛政府與國內少數民族叛亂團體展開和談進程，如2012年與「克倫民族聯盟」簽訂停火協議；2013年與「克欽獨立組織」(Kachin Independence Organization)達成對談協議。⁸⁵緬甸的政治開放改革也獲得東協進一步的友善回應。

2011年11月東協同意緬甸擔任2014年主席，這被視為雙邊關係邁入正常化的里程碑，⁸⁶也說明緬甸的民主化獲得國際認同；⁸⁷為避免再次遭撤主席資格，緬甸亦積極表明國家改革的決心與努力，保證國內問題不將成為阻礙。登盛政府表示，緬甸會持續發展成民主社會並成為負責任的政府，關照人民的期待。⁸⁸翁山蘇姬的態度係影響國家和解及國際態勢的關鍵，其領導的NLD釋出合作善意，並肯定登盛政府的改革路線。⁸⁹

表 1：緬甸重大政治發展

年分	重要事件
1948	緬甸獨立。 宇努政府(1948-1962)成立。
1962	尼溫將軍發動軍事政變，推翻宇努政府，廢止1974年憲法；緬甸進入軍事極權統治；社會主義綱領黨(BSPP)成立。
1988	發生「8888學運事件」，尼溫下台。 國防部長蘇茂將軍宣布另組「國家法律與秩序重整委員會」(SLORC)執政，持續軍事威權統治(1988-1992)。 反對黨翁山蘇姬等人成立「全國民主聯盟」(NLD)。 啟動經濟改革，頒布《外國投資法》。

⁸⁴ 鄭之翔，〈緬甸的戈巴契夫？緬甸總統登盛〉，《ASEAN PLUS 南洋誌》，
http://aseanplusjournal.com/2015/08/13/thein_sein/。

⁸⁵ 顧長永，前揭書，頁25、39-40。

⁸⁶ Sun, *op. cit.*

⁸⁷ Miller, *op. cit.*, p. 89.

Schwartz, *op. cit.*, p. 5.

⁸⁸ Ben Blanchard, “ASEAN Gambles on Myanmar’s Regional Leadership,” *Reuters*, November 17, 2011, <http://www.reuters.com/article/us-usa-myanmar-idUSTRE7AG02R20111117>.

⁸⁹ 翁山蘇姬表明接受軍政府的多黨制民主，反對黨將在民主轉型中盡其所責。Renshaw, *op. cit.*, p. 35.

年分	重要事件
1989	翁山蘇姬遭到軟禁。 緬甸國名自”Burma”改為”Myanmar”。
1990	蘇茂將軍將 BSPP 改名為「國家團結黨」(UNP)。 舉行國會大選，NLD 獲勝，蘇茂政府拒絕承認選舉結果。
1992	蘇茂將軍離職，丹瑞將軍(1992-2007)接掌領導。
1993	改組 SLORC，改名為「國家和平發展委員會」(SPDC)。
2003	丹瑞政府公布指導民主的路線圖，提出「七步驟民主路線圖」。 翁山蘇姬再度遭到軟禁。
2005	緬甸遷都至奈比都。
2007	發生佛教徒大規模示威的「架娑革命」。 丹瑞政府再度改組 SPDC，登盛將軍擔任總理。 成立制憲委員會。
2008	通過新憲法。
2010	頒布《政黨登記法》。 舉行聯邦及地方議會大選。 總理登盛成立「聯合團結發展黨」(USDP)，軍政府轉型為文人政府。 國名改為「緬甸聯邦共和國」。 解除對翁山蘇姬的軟禁。
2011	登盛將軍就任總統(2011-2015)，大幅推動民主改革，實行對外開放政策。
2012	取消新聞審查制度。 翁山蘇姬當選國會議員。 翁山蘇姬與登盛總統會談。
2013	全面解除報禁。
2014	緬甸擔任東協輪值主席。
2015	舉行全國大選，NLD 獲得多數席次。

資料來源: 作者整理。

東協允予緬甸擔任輪值主席，對促成緬甸進一步的民主化具有深遠的影響，不僅催化國內改革的進程，亦給予改革派的登盛政府有力的支持。⁹⁰ 印尼外長 Marty Natalegawa 指出，東協各國領袖認為緬甸的改革與發展足

⁹⁰ 特別是東協具領導地位的印尼亦實行民主，對緬甸而言深具示範效果，兩國同經歷殖民主義、爭取獨立、軍事統治及威權體制，以及多元的族群，印尼漫長的民主化過程對緬甸是一大鼓舞，參閱 Renshaw, *op. cit.*, pp. 30-31.

以承擔會員國的責任，也可敦促緬甸持續推動更多的變革。⁹¹聯合國秘書長潘基文(Ban Ki-moon)表示東協主席身分給予緬甸推動社經發展及民主轉型的良機。⁹² 登盛政府確認民主改革的路線，同時也促使國際制裁的解除及與大國關係的改善，這給予國內改革派更多的信心與正當性，提醒反對改革者如果走回頭路，續行高壓統治及逮捕民運人士，將再次失去東協輪值主席的資格，政府威信及國家經濟發展將遭受莫大災難。⁹³

緬甸獲任東協主席，對外彰顯緬甸已為東協受到認可及尊重的成員，對內則是宣示依循 2008 年憲法所行的改革路線已是歷史潮流。⁹⁴ 籌備 2014 年會議的期間，緬甸簽署諸多促進貿易的雙邊協定並與東協會員國商討加入「東協經濟共同體」(ASEAN Economic Community, AEC)的具體措施，並發展國內中小企業。⁹⁵ 做為東協一員，緬甸有於 2018 年限期前加入具高競爭力的 AEC 的壓力，這將加速國內政經改革的速度。⁹⁶ 而長期

⁹¹ “Burma to Chair ASEAN in 2014,” *The Telegraph*, November 17, 2011, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/burmayanmar/8896397/Burma-to-chair-ASEAN-in-2014.html>.

⁹² Pomfret, *op. cit.*

⁹³ Renshaw, *op. cit.*, p. 43.

⁹⁴ Schwartz, *op. cit.*, pp.1-6. Meredith Miller and Abraham M. Denmark, “Introduction: Myanmar’s Re-emergence,” in *Myanmar’s Growing Regional Role*, NBR Special Report (USA: National Bureau of Asian Research), No. 45 (March 2014), p. 3; Renshaw, *op. cit.*, p. 43.

⁹⁵ Nyan Lynn Aung, “Myanmar Faces High Barriers to Joining AEC: Economists,” *Myanmar Times*, December 10, 2015, <http://www.mmtimes.com/index.php/business/18071-myanmar-faces-high-barriers-to-joining-aec-economists.html>.

⁹⁶ So Umezaki, “Building ASEAN Economic Community, Challenges and Opportunities for Myanmar,” in Hank Lim and Yasuhiro Yamada eds., *BRC Research Report* (Thailand: Bangkok Research Center), No. 10(2012), pp. 303-336. Hank Lim, “Myanmar Economy in the Context of ASEAN Integration and Regional Change,” <http://www.ide.go.jp/English/Publish/Download/Brc/PolicyReview/pdf/01.pdf>。東協於 2007 年提出「東協經濟共同體藍圖」(ASEAN Economic Community Blueprint)，要求會員國遵守並實行自由化及經濟整合措施，包含投資自由化、海關作業標準化、東協單一窗口、相互承認協議等。緬甸為東協會員國，亦已同意並啟動相關改革措施。

對立的美緬關係也在該階段獲得突破性的發展，2009 年之後美緬關係的改善，2011 年雙邊恢復外交關係，亦對緬甸政治改革發生作用。⁹⁷

緬甸輪值主席的身分亦面臨挑戰。歷經數十年的封閉孤立，緬甸經濟、社會及人類發展程度嚴重低落，教育制度衰微，導致人力資源不足，專業人才短缺，此外國內基礎建設落後，全國供電率僅有 26%，如何籌辦東協峰會(ASEAN Summit)、東協國防部長擴大會議 (ASEAN Defense Ministerial Meeting Plus, ADMM Plus)、ARF 及東亞高峰會(East Asian Summit, EAS) 等高達千餘場次的會議活動，即是重大挑戰。要者，東協主席國須扮演區域議題協調及爭議解決的角色，這涉及主席國的政經實力及區域地位，特別面對南海領土爭議，中越關係緊張，緬甸的角色左右為難，作為東協一員，同時又要面對中國的強勢主張，緬甸很難維持中立角色。⁹⁸

事實證明，緬甸善盡輪值主席之責，特別在南海領土爭端為重的各項會議討論中，面對態勢強硬的越南、菲律賓及中國的針鋒相對，緬甸一方面提供東協聲索國發言的場域，另一方面在共同聲明中未有批評責難中國的言論，巧妙平衡各造的力量，被視為成功的協調者，緬甸的區域角色漸獲關注與重視，特別在南海領土糾紛、美國的重返亞洲政策及區域整合的亞太安全情勢中將發揮作用，長期因孤立而遭漠視的良好發展條件及具關鍵作用的地理位置所具戰略價值浮現，而亦呈現緬甸漸行多邊國際外交政策，提升國家戰略高度，避免囿於與中國的雙邊關係，此亦為推行多邊主義的東協所樂見。

⁹⁷ Maung Aung Myoe, "Myanmar's China Policy since 2011: Determinants and Directions," *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 34, No. 2 (2015), p. 35.

⁹⁸ Shannon Tiezzi, "Myanmar, ASEAN, and the China Challenge," *The Diplomat*, August 7, 2014, <http://thediplomat.com/2014/08/myanmar-asean-and-the-china-challenge/>.

參、東協中的新角色

2011年以來，緬甸的民主化及與美國、歐盟及日本等大國關係友好不僅重塑國際形象，2014年的東協峰會在白熱化的南海議題之下，緬甸平衡因應交錯複雜的領土糾紛、大國政治及區域整合的主席國角色獲得廣泛肯定，亦顯現改革開放的緬甸在東協安全架構的新角色，位處亞洲中心所具的地緣政治意涵，將在亞太安全中發揮作用。而緬甸豐富資源及銜接東南亞及南亞的地理位置，與中國及印度兩大經濟體相鄰，對印支半島的經濟成長及東協自由貿易區咸具動能，緬甸在「東協經濟共同體」(AEC)的建構過程將展現潛力。⁹⁹

一、南海領土爭議

2014年的東協年會正值南海領土爭議白熱化之際，各方角力競逐，對緬甸造成莫大壓力，¹⁰⁰同時逢美國積極表態重返亞洲，推展再平衡策略(rebalancing policy)，視 ARF、ADMM Plus 及 EAS 等多邊機制為彰顯領導角色的場域，特別在南海議題上的發聲，¹⁰¹這使得南海議題更形複雜。身為東協會員國一員，因應越、菲等與中國的領土糾紛，緬甸如何在維護東協利益又不損及中緬關係的友好，是一大難題。¹⁰²第 24 屆東協年會召開前

⁹⁹ Meredith Miller, in *Myanmar's Growing Regional Role*, NBR Special Report (USA: National Bureau of Asian Research), No. 45 (March 2014), p. 89.

¹⁰⁰ Schwartz, *op. cit.*, p. 21.

¹⁰¹ 美國於 2009 年簽署《東南亞友好合作條約》被視為重返亞太具象徵性的具體作為，李瓊莉，〈美國『重返亞洲』對區域主義之意涵〉，《全球政治評論》，第 39 期（2012），頁 93-95。

¹⁰² 中國仍是緬甸最重要的經濟與軍事後盾，緬甸積極融入東協，但亦無意與中國交惡，因此避免任何對抗中國的舉措。Bi Shihong, "Myanmar Keeps ASEAN Position Neutral on South China Sea Disputes," *Global Times*, May 20, 2014, <http://www.globaltimes.cn/content/861288.shtml>。

夕，5月1日，中國在爭議的西沙群島（Paracel islands）附近建設石油鑽井平台後，中越雙邊關係降至最低點，越南國內爆發大規模反華示威遊行。¹⁰³ 隨即5月6日，兩艘中國漁船在南沙半月礁作業，遭菲律賓武裝船隻攔截和鳴槍威脅，瓊瓊海09063漁船及船上11名漁民被菲律賓抓扣，¹⁰⁴ 再次升高南海緊張情勢。東協年會遂成爭端各造角力的場所，南海問題已成峰會主軸，反中氛圍形成。¹⁰⁵

緬甸無涉南海領土糾紛，保持中立原非難事，然而面對東協聲索國及中國各造強硬態勢，緬甸的立場成為各界關切焦點。東協外長已於峰會前發表聲明要求相關各國自我克制並遵守「南海各方行為準則」（Code of Conduct in the South China Sea）¹⁰⁶涉及南海領土糾紛的東協國家包括越南、菲律賓、汶萊及馬來西亞等國，¹⁰⁷東協立場建立在「南海各方行為準則」及「南海問題六原則」（ASEAN's Six-Point Principles on the South China Sea），依循1982年《聯合國海洋法公約》（UN Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)），確保南海區域的和平穩定、海事安全、航行及飛行自由。¹⁰⁸ 越、菲兩國則要求東協國家立場須一致，應於峰會後的《奈比都宣言》(Nay

¹⁰³ Philip Heijmans, "South China Sea Dispute Overshadows ASEAN Summit," *The Diplomat*, May 12, 2014,

<http://thediplomat.com/2014/05/south-china-sea-dispute-overshadows-asean-summit/>.

¹⁰⁴ 〈中國漁船南沙被菲律賓抓扣 11 漁民失聯〉，《人民網》，2014年5月9日，

<http://hi.people.com.cn/BIG5/359023/362566/362621/index.html>。

¹⁰⁵ Tiezzi, *op. cit.*

¹⁰⁶ Philip Heijmans, "South China Sea Dispute Overshadows ASEAN Summit," *The Diplomat*, <http://thediplomat.com/2014/05/south-china-sea-dispute-overshadows-asean-summit/>.

¹⁰⁷ "ASEAN Meeting Opens in Burma," *Voice of America*, January 17, 2014,

<http://www.voanews.com/content/foreign-ministers-open-asean-meeting-in-burma/1832009.html>.

¹⁰⁸ 包含 (1)全面落實「南海各方行為宣言」及有關聲明；(2)落實「南海各方行為宣言」後續行動指針；(3)盡快達成「南海行為準則」；(4)全面遵守包括「聯合國海洋法公約」在內被國際社會廣泛認可的國際法；(5)各方繼續保持克制，不使用武力；(6)依據「聯合國海洋法公約」在內，被國際社會廣泛認可的國際法和平解決有關爭議，參見 <http://asean-summit-2014.tumblr.com>。

Pyi Taw Declaration)做出反制中國的聲明；主席國緬甸對越、菲的要求有所保留。鑒於前例，年會可能再次演變成以南海問題為焦點卻一無所獲的結果，如越南主辦的2010年及柬埔寨主辦2012年會。¹⁰⁹南海議題之談或不談都會影響東協區域安全機制的角色，各國關切與中國友好的緬甸是否將如柬埔寨採取親中態勢。¹¹⁰

緬甸面臨主辦年會的多重壓力，一方面，緬甸入會17年首度擔任輪值主席，盼藉此促進與東協各國的友好關係，美國等亦要求主席國不應扮演局外人角色，意味緬甸須積極主導利於東協的主張；另一方面緬甸仍必須維繫與中國的關係，中國仍是緬甸最大貿易夥伴及外資國，因此營造「反中」氣氛的東協年會將對緬中關係不利。¹¹¹緬甸最終在東協、會員國及中國等多方勢力之間採取平衡策略，並從中突顯緬甸的角色。5月11日，峰會正式召開，緬甸設定「同步朝向和平與繁榮的共同體」(Moving Forward in Unity to a Peaceful and Prosperous Community)，登盛指出各國代表將討論區域議題，惟終未直接提及南海議題。¹¹²緬甸強調遵守「南海各方行為準則」之重要性，另一方面則指出因緬甸與中國關係友好，加上無涉南海領土糾紛，因此將成為促進相關各造對話溝通的助力。¹¹³緬甸已準確掌握東協其他會員國的立場，雖面臨越、菲強力要求發表針對中國侵犯領海的聲明，仍採取不偏袒任一方的原則，會議討論亦未曾直接點名中國或特定

¹⁰⁹ Nyan Lynn Aung, "Resolve on South China Sea key to ASEAN chair," *Myanmar Times*, December 30, 2013, <http://www.mmtimes.com/index.php/national-news/9158-resolve-on-south-china-sea-key-to-a-sean-chair.html>.

¹¹⁰ Jeremie P. Credo, "Myanmar's ASEAN Leadership: Progress on the South China Sea," <http://www.fsi.gov.ph/cirss-commentaries/myanmars-asean-leadership-progress-on-the-south-china-sea-by-jeremie-credo-issue-7-september-2014/>.

¹¹¹ Tiezzi, *op. cit.*

¹¹² Heijmans, *op. cit.*

¹¹³ "Myanmar in Good Position to Facilitate Dialogue with China as South China Sea Issue Dominates Agenda of ASEAN Foreign Ministers Meeting," <http://www.president-office.gov.mm/en/?q=issues/asean/id-4656>.

的糾紛海域，另一方面則任由越、菲兩國積極集結反中力量，表明對中國的抗議。¹¹⁴緬甸最終在「奈比都宣言」中亦維持「四兩撥千金」的做法，著重區域整合與團結之論調。緬甸被認為已經成功整合並彰顯東協的立場，¹¹⁵終能將年會主軸著重於 2015 年「東協共同體」(ASEAN Community)的實現，強化人民為主的東協建制及東協整體的統合。¹¹⁶

緬甸巧妙化解南海爭端所致的反中氛圍，總統登盛表示維持區域安全外，亦須確保和平、穩定及繁榮，均衡發展與對話夥伴國關係之提升，暗喻中國之於東協的重要性，東協的發展與整合需要中國的支持。¹¹⁷登盛的言論獲得支持，說明東協多數會員國深知中國在南海問題上的強勢主張已無法撼動，而雙邊已簽訂《東協—中國自由貿易協定》(ASEAN-China Free Trade Agreement)，倘因南海糾紛導致雙邊關係惡化，將不符合東協經濟利益。¹¹⁸緬甸採取的中立態勢，符合各造期待，獲得東協會員國的信任，另美方也肯定緬甸未採取傾中立場，展現主辦國公平及圓融的角色。¹¹⁹緬甸透過主辦峰會獲得嶄新國際形象，也開啟與國際社會廣泛交往的新局。¹²⁰

二、美國重返亞洲政策的影響

緬甸軍權體制的民主轉型，正值歐巴馬政府提出重返亞洲的再平衡政策之際，強調提升與東協的夥伴關係，數十年美國對緬甸的制裁已損及與

¹¹⁴ Shihong, *op. cit.*

¹¹⁵ Heijmans, *op. cit.*

¹¹⁶ “President Gives Press Conference on Upshots of ASEAN Summit,”
<http://www.president-office.gov.mm/en/?q=briefing-room/2014/05/12/id-3631>.

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ Shihong, *op. cit.*

¹¹⁹ Jeremie P. Credo, “Myanmar’s ASEAN Leadership: Progress on the South China Sea,” *CIRSS Commentaries* (Foreign Service Institute, Philippines), Issue 7 (September 2014),
<http://www.fsi.gov.ph/cirss-commentaries/myanmars-asean-leadership-progress-on-the-south-china-sea-by-jeremie-credo-issue-7-september-2014>.

¹²⁰ Certo and Lwin, *op. cit.*

東協的關係，改善美緬關係亦有助提升與東協的友好。¹²¹美國的重返亞洲政策，除拉近與東協關係外，如何平衡中國對印支半島的擴張，也是戰略重點，中國積極對緬甸投資及介入邊境衝突解決，使得美國更加重視緬甸的戰略地位，這對美緬關係發生影響。緬甸政治改革為雙邊關係的改善帶來契機，2009年起美國已釋放出對緬政策轉變的訊息。2009年2月美國國務卿希拉蕊(Hillary Clinton)訪問印尼與日本期間，便表示須重新檢視對緬政策；3月國務院東南亞事務主管 Stephen Blake 訪問緬甸並會晤外長 Nyan Win；9月參議員 Jim Webb 訪問緬甸，¹²²分別會晤 SPDC 主席 Than Shwe 及翁山蘇姬，另於聯合國大會會晤緬甸時任總理的登盛，隔日美國助國務卿 Kurt Campbell 亦接見緬甸代表團。9月23日美國國務院發表對緬新策略，指出美國持續對緬甸實行制裁的同時，亦將與軍政府開啟高層接觸，美國將改採制裁與交往並行的策略，倘緬甸做出具體改革，美國與歐盟將放寬制裁。2010年5月 Campbell 訪問緬甸，12月副助卿 Joseph Yun 訪緬會晤外長 Nyan Win。美緬高層頻繁的接觸預告雙邊關係正常化的來臨，2011年4月美國任命 Derek Mitchell 為緬甸特使，12月國務卿希拉蕊訪問緬甸，係繼1955年前國務卿 John Foster Dulles 以來，首位訪緬的美國國務卿。¹²³ 2012年美國開始解除金融與投資制裁，歐巴馬政府提出「務實交往」(pragmatic engagement)，再次闡明對緬制裁之餘，亦將持續推動雙邊關係的彈性互動。¹²⁴ 2012年5月歐巴馬任命 Mitchell 為駐緬大使，正式恢復雙邊外交關係，12月歐巴馬的亞洲行包含緬甸訪問，為首位到訪的美國總統。

緬甸亦積極修復對美關係及參與國際事務，2012年9月，登盛出席聯合國大會並與希拉蕊會面，稱雙邊關係開啟新頁。2013年5月歐巴馬在白

¹²¹ Myoe, *op.cit.*, p. 33. Schwartz, *op. cit.*, p. 1.

¹²² Jim Webb 為與總統歐巴馬親近的國會議員。

¹²³ Myoe, *op. cit.*, p. 35.

¹²⁴ Priscilla Clapp, "Prospects for Rapprochement Between the United States and Myanmar," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 32, No. 3(2010), pp. 409-426.

宮會晤登盛，為緬甸近 50 年首位訪問華府的國家元首。¹²⁵美國對緬甸的重視再次展現於歐巴馬 2014 年出席東協年會期間，會晤登盛並共同召開聯合記者會肯定緬甸民主化的進展。¹²⁶2015 年 11 月翁山蘇姬領導的 NLD 大勝，美國開始對解除對緬甸的貿易制裁，¹²⁷雙邊關係的升溫也呈現於經貿成長，2010 年美國進出口總額為 970 萬美元，2015 年已逾 3.7 億美元。¹²⁸

緬甸舉辦 2010 年大選的動機亦盼改善與大國關係，促進經貿發展，以降低對中國依賴。¹²⁹緬甸被中國視為擴張東印度洋的門戶，為其在印度太平洋「珍珠鍊戰略」(string of pearl strategy)的一部分，因此中國的策略在於確保在緬甸的主導地位、獲取天然資源及強化與南亞及印度洋的運輸聯結。¹³⁰當緬甸被納入中國戰略勢力範疇，便已衝擊美國的亞洲平衡策略，因而美緬關係的友好對中國就形成制衡作用。在國際孤立時期，緬甸受到歐美制裁，雙邊關係惡化，緬甸須依賴中國援助，然而隨著美緬關係的解凍，緬甸在中美競合關係中將具有戰略意涵，在美國重返亞洲，強化與東協關係的同時，友好的美緬關係已成為其策略不可或缺的一部分，而對緬甸而言，美中競合關係勢將擴及至印支半島，緬甸為擺脫中國的掌控，除借重東協的多邊外交外，亦須建立與大國的合作關係。¹³¹對美國而言，緬甸對外關係的開展，亦符合美國在印支半島的利益，防止單一強權的區域

¹²⁵ “New Chapter Begins for U.S. Relations With Myanmar, Though Concerns Remain,” *PBS NEWSHOUR*, May 20, 2013,

http://www.pbs.org/newshour/bb/world-jan-june13-myanmar_05-20/.

¹²⁶ Myoe, *op. cit.*, p. 36.

¹²⁷ Joel Schectman and Yeganeh Torbati, “U.S. Temporarily Lifts Trade Restrictions on Myanmar Shipping Hubs,” *Reuter*, December 7, 2015,

<http://www.reuters.com/article/us-usa-myanmar-sanctions-trade-idUSKBN0TQ2IM20151207>.

¹²⁸ United States Census Bureau, “Trade in Goods with Burma,”

<https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5460.html>.

¹²⁹ Dalpino, *op. cit.*, pp. 34-35. Miller, *op. cit.*, p. 92.

¹³⁰ Abraham M. Denmark, “Myanmar and Asia’s New Great Game,” in *Myanmar’s growing Regional Role*, NBR Special Report, No. 45 (March 2014), p. 78.

¹³¹ *Ibid.*, p. 85.

稱霸。¹³²

三、區域經濟整合的新角色

東協於 2015 年成立「東協經濟共同體」(AEC)，¹³³ 目標在於整合東協十國建立單一市場及生產地區，以提升東協國家與中國、印度等的市場競爭力，緬甸在東協的經濟整合具關鍵角色。¹³⁴緬甸豐沛的天然資源、低人口密度及位於亞洲中心，鄰接中國及印度兩大高成長經濟體，並與泰國、寮國、馬來西亞及新加坡相接等地理位置，連結東亞、南亞及東南亞，深具成為區域經貿中心的潛力，¹³⁵。而在 AEC 的架構下，緬甸亦具地緣政治經濟的意涵，美國、日本、印度等積極擴展與緬甸經貿關係，均隱含擴大與東協的交往及制衡中國的用意。¹³⁶倘緬甸發展成連結太平洋及印度洋海陸運的樞紐，中國勢必以緬甸為通往孟加拉灣(Bay of Bengal)的門戶，掌握印度洋的海權勢力。另隨著達威深海港及經濟特區(Dawei deep-sea port and special economic zone)的完成，將衝擊傳統通運路線，該港口形成陸海運銜接的要塞，連結印度、非洲、歐洲、中國及東亞的貨運，取代運程較長、容易遭遇海盜襲擊的麻六甲海路，¹³⁷緬甸已具區域轉運據點的潛力¹³⁸。

緬甸亦為湄公河流域國家(The Greater Mekong Subregion, GMS)之

¹³² Dalpino, *op. cit.*, pp. 34-35.

¹³³ 東協提出東協經濟共同體(AEC)為能深化區域內經濟整合，以及加強對外聯結，四大目標分別為：建立單一市場及生產基地、高競爭力的經濟區域、對等的經濟成長以及全球經濟整合的區域。

¹³⁴ Miller, *op. cit.*, p. 89.

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ Denmark, *op. cit.*, pp. 75-85.

¹³⁷ 2008 年泰國及緬甸外長於新加坡舉辦的東協外長特別會議中簽署一項發展「達威深海港口計畫」，兩國同意建造港口及連結達威到曼谷兩地的陸路交通。Pavin Chachavalpongpun, "Dawei Port: Thailand's Megaproject in Burma," *Global Asia*, Vol. 6, No. 4(2011), pp. 98-99.

¹³⁸ Catharin Dalpino, "Second Chance: Prospects for U.S.-Myanmar Relations," in *Myanmar's Growing Regional Role*, NBR Special Report, No. 45 (March 2014), p. 34.

一，GMS 為東南亞次區域經濟整合體，除緬甸外，尚涵蓋中國(雲南省)、泰國、柬埔寨、寮國、越南等五國，連結東協與中國兩大經濟區域的橋樑，亦為大國爭逐東南亞勢力的熱點。東協於 1995 年提出「東協—湄公河盆地開發合作基本框架」(Basic Framework of ASEAN-Mekong Basin Development Cooperation)，開始投入該區域的經濟發展；嗣於 2002 年上揭 5 國及泰國領袖於金邊召開大湄公河次區域首次高峰會。¹³⁹該區域為國際組織、東協、中國、日本、印度高度關注，亞洲開發銀行(ADB)的「大湄公河次區域經濟合作計畫」(Greater Mekong Subregion Economic Cooperation Program)歷史最悠久，2011 年於緬都奈比都舉行的第四屆大湄公河次區域高峰會中通過「2012-2022 年策略架構」(Strategic Framework 2012-2022)，發展項目從傳統基礎建設擴及多元產業別包括運輸、環境、都市建設、觀光、貿易便捷化、人力資源等。¹⁴⁰而中國隨著西部大開發計畫的啟動，更以雲南省作為連結印支半島經濟發展的門戶，因此積極參與並策畫湄公河區域的建設發展及貿易投資。¹⁴¹此外中國另與緬、寮、泰共同成立「四邊經濟合作」(Quadrangle Regional Economic Cooperation)。中國與泰國在 GMS 逐漸形成雙元經濟競爭關係，¹⁴²特別中國與東協成立雙邊自由貿易區之後，中國更積極促進次區域經貿合作，推展以印支半島擴大與東協經貿整合的策略，並以緬甸為其策略核心。¹⁴³

緬甸與中國、印度、孟加拉相鄰，漸成一經濟地緣區域。¹⁴⁴1999 年四

¹³⁹ 李文志、蕭文軒，〈大湄公河流域爭霸戰：大湄公河經濟合作的推展及其戰略意涵〉，《台灣東南亞學刊》，第 2 卷第 1 期(2005 年)，頁 97-148。

¹⁴⁰ Asian Development Bank(ADB), "GMS Strategy and Future Directions," <http://www.adb.org/countries/gms/strategy>.

¹⁴¹ Kesarin Phanarangsarn, "China's Reach: Subregional Economic Cooperation in Southeast Asia," *Yale Journal of International Affairs* (Fall/Winter 2006), pp. 100-111.

¹⁴² 宋鎮照，〈中國與泰國在大湄公河區域的發展戰略分析〉，《海峽評論》，第 299 期(2015 年)，<http://www.haixia-info.com/articles/7386.html>。

¹⁴³ Miller, *op .cit.*, p. 89.

¹⁴⁴ 國內學者蔡東杰稱為「東南亞微區域主義」，以經濟現實建構出的政治空間，包括：孟中印緬合作、南部成長三角、湄公河開發計畫、東部經濟成長區等微區域。蔡東杰，〈

國在昆明舉行首次「孟中印緬區域經濟合作大會」，會中簽署《昆明倡議》，將依據四國不同的比較優勢促進經濟合作；¹⁴⁵之後擴展為「孟中印緬區域合作論壇」(Bangladesh - China - India - Myanmar Forum for Regional Cooperation)，四國表明加強貿易、投資、科技、觀光、文化、人力資源等各領域的合作。¹⁴⁶該論壇的重要性在於連結東南亞與南亞這兩次區域的經濟動能，¹⁴⁷增進東協境內及東協-中國及東協-印度等三大區塊的貿易及投資。¹⁴⁸

緬甸的地緣位置，銜接南亞、中國與東南亞，亦是加速次區域印支半島經濟整合的一股動能，倘能運用良好的發展條件，獲取亞太經貿能量的挹注，不僅有助縮小發展鴻溝、發展建設以提升國家經濟實力，亦有助增進東協運輸交通的連結及市場整合，提升東協在亞太經濟整合的主導地位，加速 AEC 的實現。¹⁴⁹面對全球經濟衰退的同時，亞太經濟成為帶動成長的引擎，而緬甸為當前亞太地區成長最迅速的國家，2016 年預估經濟成長將達 8.4%。¹⁵⁰

絕佳的資源稟賦及地理位置為緬甸帶來快速成長的動力，然而緬甸仍

多層次整合與東南亞區域發展前景》，

http://www.dseas.ncnu.edu.tw/data/2005_seastw/2k5_seas_tw/%E8%94%A1%E6%9D%B1%E6%9D%B0.pdf。

¹⁴⁵ 〈孟中印緬 (BCIM) 地區經濟合作情況〉, <http://www.yfao.gov.cn/show-17619.html>

¹⁴⁶ 〈第五次孟中印緬地區經濟合作論壇在昆明閉幕〉,《人民網》,2004年12月22日, <http://www.people.com.cn/BIG5/shizheng/14562/3073254.html>。

¹⁴⁷ 蔡東杰,〈多層次整合與東南亞區域發展前景〉,

http://www.dseas.ncnu.edu.tw/data/2005_seastw/2k5_seas_tw/%E8%94%A1%E6%9D%B1%E6%9D%B0.pdf。

¹⁴⁸ “Bangladesh-China-India-Myanmar Forum for Regional Cooperation,”

<http://us.wow.com/wiki/BCIM>。東協與中國於2002年簽署全面經濟合作架構協議,並於2010年成立自由貿易區;另東協與印度於2003年簽署全面經濟合作架構協議,並於2010年成立自由貿易區。

¹⁴⁹ Miller, *op. cit.*, p. 90.

¹⁵⁰ Asian Development Bank (ADB), “What’s the Fastest Growing Country in Asia? Surprise! It’s Myanmar,”

<http://www.adb.org/news/features/whats-fastest-growing-country-asia-surprise-its-myanmar>.

存在諸多隱憂，國家整體基礎軟硬體建設不足，依據世界銀行 2014 年的「行政績效指數報告」(Logistics Performance Index)，檢視全球 160 國家海關、基礎建設、國際貨運等行政效能，緬甸排名 145，為亞洲地區效能最低落的國家，¹⁵¹此外技術勞工缺乏、經貿法規不全及政府效能低落等問題均待改善；要者，緬甸仍為嚴重貧窮國家，全國約有 25.6% 生活於貧窮線以下的人口。¹⁵²緬甸雖稱將致力追趕以如期加入 AEC，惟審度實際情形，AEC 對緬甸而言仍是高門檻。¹⁵³要者，緬甸民主化的進展仍受關切。2015 年 11 月 8 日的全國大選，翁山蘇姬領導的 NLD 贏得 887 席次，執政的 USDP 僅獲得 117 席次，NLD 大勝，¹⁵⁴該次選舉被視為緬甸史無前例民主選舉，獲得各界肯定及讚譽。選後翁山蘇姬與登盛政府共同發表聯合聲明，表明將持續合作確保政權和平轉移，籌組新國會，並首重國家和解及團結。¹⁵⁵未來新政府及國會運作情形，軍方角色及國內少數民族的和談進展均是影響政治穩定的因素。緬甸長期軍權統治的終結，對東協而言是一大佳音，開放、民主的緬甸將有助強化區域整體的穩定及提升經濟動能。¹⁵⁶

¹⁵¹ World Bank(WB), “Logistics Performance Index,”
<http://lpi.worldbank.org/international/global>.

¹⁵² Asian Development Bank (ADB), “Poverty in Myanmar,”
<http://www.adb.org/countries/myanmar/poverty>.

¹⁵³ Nyan Lynn Aung, “Myanmar Faces high barriers to joining AEC: economists,” *Myanmar Times*, December 10, 2015,
<http://www.mmtimes.com/index.php/business/18071-myanmar-faces-high-barriers-to-joining-aec-economists.html>.

¹⁵⁴ Guy Dinmore and Wade Guyitt, “Final Results Confirm Scale of NLD Election Victory,” *Myanmar Times*, November 23, 2015,
<http://www.mmtimes.com/index.php/national-news/17747-final-results-confirm-scale-of-nld-election-victory.html>.

¹⁵⁵ Swan Ye Htut, “Speaker, NLD Leader Pledge to Cooperate on Transition,” *Myanmar Times*, November 20, 2015,
<http://www.mmtimes.com/index.php/national-news/nay-pyi-taw/17731-speaker-nld-leader-pledge-to-cooperate-on-transition.html>.

¹⁵⁶ Schwartz, *op. cit.*, p. 1.

表 2：緬甸與東協關係發展紀要

時點	重要事件
1967	東協成立，首次邀請緬甸加入，緬甸拒絕。
1991	泰國主張對緬甸採行建設性交往政策
1994	應泰國之邀，緬甸首度出席東協年會並表示將簽署《東南亞友好合作條約》(TAC)
1996	成為東協正式觀察員 加入東協區域論壇(ARF)
1997	緬甸正式加入東協
2005	緬甸被迫放棄擔任東協主席的身分
2010	舉行國會大選
2011	緬甸推動大規模的政經改革
2012	擔任東協—美國對話關係的協調國
2014	緬甸擔任東協主席

資料來源：作者整理。

肆、結語

二次戰後的緬甸採取不結盟政策，另為避免捲入冷戰美蘇兩強對峙，拒絕加入親美反共的東協。而 1962 年尼溫軍政府的孤立政策下，雙邊互不往來數十年。冷戰終結，全球民主化浪潮下，緬甸國內情勢受到國際嚴正關切。緬甸軍政府 1988 年鎮壓民運及軟禁民運領袖翁山蘇姬，受到國際撻伐及嚴峻的經濟制裁。為突破國際孤立及發展經濟，確保軍事政權穩固，緬甸展開入會東協的努力。而在東協方面，不同於西方採取的制裁手段，基於區域整合、經貿利益及防範中國勢力擴增等因素考量下，東協對緬採行「建設性交往」政策，嗣於 1997 年正式接受緬甸入會，1995 年中國對南海主權的強勢作為係東協決策的重要因素。

緬甸入會後，因持續迫害民運，翁山蘇姬再度遭致軟禁，使東協蒙受美國等西方壓力。東協迫於國際壓力撤銷緬甸擔任 2006 年輪值主席的資

格，亦為對軍政府不滿的表態，此舉雖不如撤銷會籍或經濟制裁等具有強制性，但卻逐步影響緬甸民主化進程，2007年新憲通過，2010年舉行全國大選，登盛將軍上台，改革力量抬頭，軍政府過渡至文人政府，翁山蘇姬獲釋，民主轉型展開，東協的角色隱而不顯。

2010年之後，緬甸對外關係朝向正常化發展，與東協的整合趨於緊密，2014年緬甸首次擔任輪值主席，妥處東協聲索國、中國等南海主權糾紛的緊張關係、提出東協經濟共同體(AEC)等，說明緬甸國內改革與區域角色獲得認同。緬甸結束數十年的軍權及孤立政策，邁向政治民主與經濟發展。對外開放的年代，正逢亞太政治、經濟權力變遷的局勢，美國推出重返亞洲的再平衡策略，南海領土糾紛成為美中競逐東南亞權力的場域；印度持續擴大的東向政策；東協如火如荼推動AEC，深化區域經濟整合，亟須市場及生產的動能；緬甸長期被忽視的地緣戰略價值獲得亞太各國重視，美國、日本、中國、印度等重要國家均積極提升雙邊關係，緬甸外交、經貿發展前景看好，已具亞洲新星之姿。

緬甸鄰接中國、印度等大國，位處孟加拉灣鄰麻六甲海峽的樞紐，係通向印度洋的門戶，連結南亞與東南亞的中心地帶，即深具安全與經濟戰略價值。美國、印度等國積極加強與緬甸的外交、經貿關係，均有意防止中國對印支半島及整個東南亞的主導。美國重返亞洲、印度東向、中國大國地位擴張以及南海主權爭議形塑當前亞太安全情勢，對於尋求大國協調及區域安全角色的東協而言，緬甸已成為亞太大國關係不可或缺的一角，緬甸與大國交往的能量提升，亦可提高提振東協的區域角色及國際地位。而緬甸與中國傳統友好關係，另無涉南海領土糾紛，可期在區域安全議題發揮一定的影響力。

在區域經濟整合方面，緬甸豐沛天然資源為各國所競逐，為中、印與東協擴大經貿整合的中心地帶，而印支半島的經濟發展攸關AEC的實現。全球經濟不振，緬甸龐大的建設發展需求將吸引大量外資注入，將有助於縮小與東協先期會員國發展鴻溝、擴大次區域經濟貿合作及振興疲軟

的區域經濟發展，2012年之後，緬甸為亞太地區經濟成長最速的國家，¹⁵⁷成為拉升區域經濟成長的新動能。

1990年代起，面對緬甸國內問題，東協始終未採取撤銷會籍或經濟制裁等強制手段，仍堅持以「東協方式」因應緬甸議題，以勸導的溫和方式，敦促緬甸改善人權及民主轉型，對緬甸的政治開放與民主化具有潛移默化效應，軍政府亦透過局部的改革作為，以獲取東協更多的經貿機會及地位認同。加入東協使緬甸免於全面外交孤立，要者，給予國內改革派有力支持，提供推動民主的正當性，賦予百廢待舉的國家勵精圖治的良機，進而改善區域政治地位及國際形象。

2015年11月8日緬甸的大選，和平順利的選舉過程及結果，對外宣示緬甸民主化的進展，也大大提升緬甸對外關係的擴展。然而，選後的政治情勢受到國際矚目，軍方意向及國內少數民族的對談進程，也將考驗政局穩定；而國內穆斯林羅興亞人的難民問題，受到國際關切，印尼、馬來西亞等東協國家更視為區域危機。¹⁵⁸開放中的緬甸，民主體制初立，國家和解及社會發展刻正起步中，國內仍存在諸多不安及脆弱因素，經貿、稅務體制仍十分薄弱，公共效能低落，尚未建立有利投資、商業貿易的法制環境，如何與區域經貿相互連接，有利AEC的實現，仍待觀察，這也將提高東協整合的不確定性。因此，未來緬甸倘能維繫政治穩定、健全經濟改革及基礎建設與政府職能，不僅有助國家發展，亦有利強化區域穩定與團結。隨著緬甸深化參與東協，亦將為東協在亞太政治、安全及經濟角色增添提升動力。

¹⁵⁷ 2012年之後，緬甸經濟成長強勢，國內生產毛額年均達6%以上。Asian Development Bank (ADB), "What's the Fastest Growing Country in Asia? Surprise! It's Myanmar," <http://www.adb.org/news/features/whats-fastest-growing-country-asia-surprise-its-myanmar>。

¹⁵⁸ 羅興亞難民約23萬人，為緬甸境內信奉穆斯林的少數民族，不為緬甸政府所承認，長期受到社會孤立排除；隨著改革、開放，羅興亞人境況並未獲得改善，2012年、2013年間數起族群衝突，迫使羅興亞人逃離，流散四處，2015年發生海上難民事件，多為羅興亞人，受到國際嚴重關切。

責任編輯：盧信吉