

美緬政經關係演變的影響與意涵

林欽明

2012 年 5 月 22 日修正

美國國務卿希拉蕊(Hillary Rodham Clinton)於去(2011)年底到緬甸仰光訪問，除與諾貝爾和平獎得主翁山蘇姬(Aung San Suu Kyi)會晤之外，也到新都奈比多(Naypyidaw)正式拜訪總統吳登盛(Thein Sein)，並坦言若緬甸持續向正確的方向前進，美國會與其相伴走上改革之路。她並於事後告訴記者，與吳登盛晤談時，他們曾經討論到如何將可提升彼此的外交關係與互換大使。希拉蕊同時還敦促緬甸解除與北韓的聯結關係，終止族群的紛爭，並轉達歐巴馬總統致吳登盛的信，鼓勵繼續往改革之路前進。

本文擬以此次美國國務卿在超過半個世紀首次訪問緬甸為起點，探討美國近期與緬甸政經關係的演變，分析緬甸最新的局勢與其影響，並展望未來。

一、美國對緬甸政經政策的演變

從二次世界大戰以來，美國與緬甸及其軍事組織塔瑪都(Tatmadaw)的關係一直不穩並逐漸下滑，以至於最後施予經濟制裁。大部而言，這是因為美國政府對緬甸軍方坐視不管人民的權利與公民自由，漸感不滿。不過，塔瑪都與美國之間關係的緊張，一部份則要歸因於在緬甸獨立初期，外界對其內部安全失控的關注不夠之故。

在二次大戰之後，美國與緬甸關係的逐漸惡化，主要與滯留在緬甸的國民黨部隊，以及緬甸軍事政權的罔顧人權有關。雖然雙方關係漸趨冷淡，但美國仍與緬甸維持著相當正常的關係。美國亦於 1976 年接受緬甸成為一般優惠關稅計畫(GSP)的原始受惠國，並給予緬甸最惠國(MFN，現在稱為正常貿易關係，NTR)待遇，同時支持國際組織所提供的發展援助。直至 1988 年，美國亦與其維持軍事合作的關係，包括主要的國際軍事教育與訓練(IMET)計畫。

對緬甸的制裁始於塔瑪都對 8888 民運的殘酷鎮壓，該事件之後，軍方進行重組，國家法律與秩序重整委員會(SLORC)取得政權。美國參眾兩院分別通過了決議案，對屠殺與集體逮捕提出譴責，支持緬甸回復民主，並籲請雷根政府向緬甸官方提出抗議，並重新思考對緬甸的援助計畫。1988 年 9 月 23 日，雷根政府終止了對緬甸所有的援助。

緬甸於 1990 年五月的國會選舉，出人意外地，由翁山蘇姬所領導的國家民主聯盟(NLD)大獲全勝，SLORC 以及緬甸軍方大為震驚，乃拒絕召開聯邦議會，並拘押了翁山蘇姬在內的許多反對領袖。為了對付緬甸的選後鎮壓，美國國會於 1990 年的關稅暨貿易法(P.L. 101-382)加入對緬甸制裁的文字，1990 年 8 月 20 日通過，賦予總統權力，「在適當之時得對緬甸施予經濟制裁，包括 1986 年毒品管制貿易法所認定之任何適當的制裁，禁止來自緬甸的所有進口」。

1994 年 4 月 30 日美國國會通過對外關係授權法(Foreign Relations

Authorization Act)，停止美國在國際組織裡有關緬甸的資助。1995 年 7 月通過了自由緬甸法(Free Burma Act of 1995, S. 1092)，對緬甸施予廣泛的制裁，包括禁止美國對其投資與援助，終止正常貿易關係，以及反對所有的多邊援助。這促使緬甸於 1995 年 7 月 10 日將翁山蘇姬從自宅監禁裡釋放。不過，美國國會還是持續訂定對緬甸新的制裁措施，1996 與 1997 年柯林頓總統發布指令，限制緬甸的入境簽證，以及禁止美國國民對緬甸進行新的投資。

從 2000 年以來，美國國會又陸續制定更多的制裁緬甸之法律。2000 年 10 月，眾院與參院都通過了類似的法案(H.R. 5603 和 S. 3246)，禁止所有緬甸之紡織與成衣的進口。2001 年春天，兩院又通過類似的法案(H.R. 2211 和 S. 926)，「禁止任何在緬甸生產、製造或種植的項目之進口。」而其後直到 2003 年春季因反對黨的遭到鎮壓(包括監禁翁山蘇姬以及其他反對領袖)，國會又通過緬甸自由與民主法(BFDA)。在 2007 年秋季因佛教僧侶所發動的全國性抗議活動—袈裟革命，遭到執政的國家和平與發展委員會(SPDC)壓制之後，美國國會於 2008 年通過玉石法(JADE Act)。2003 年的 BFDA 雖授權禁發簽證，但並未強制執行，所以玉石法訂定了更嚴格的執行規定。

玉石法並明文禁止美國國民與 SPDC 或禁發簽證人士進行金融交易，包括財產的支付或移轉。2003 年的 BFDA 要求美國金融機構凍結 SPDC 以及其高階官員的資產，玉石法則加強禁止移轉資產的界定與規範。除了 1990 年的關貿法，2003 年的 BFDA 並再次規定，除非 SPDC 在民主改革上有明顯的進展，包括釋放政治犯，容許言論、媒體與結社自由，容許和平的宗教活動，將政權轉移至民選的平民政府等等，否則禁止所有緬甸的進口。BFDA 並訂定特定的禁運規定，包括來自 SPDC 及其相關人士、運毒者以及若干與政府關係密切的企業之進口，而玉石法則將特定禁運規定延伸至各種的玉石等礦產，堵住緬甸重要的經濟命脈。BFDA 並重申美國在國際金融組織反對任何對緬甸的貸款、金融或技術的協助，雖說美國在這些組織無法取得足夠的投票以封鎖對緬甸的協助，但實際上也沒有哪個國際組織會不顧美國的反對而逕行援助。

此外，美國對緬甸的制裁，還包括了幾個相關議題。緬甸被認定為使用或支持招募童兵的國家，所以依據 2008 年的童兵保護法，亦被禁止接受國際軍事訓練或融資等協助。它亦被認定為涉入違法毒品的生產與轉運，所以禁止接受若干協助或政策支援。同時，它也被界定為涉嫌人力走私的第三級(Tier 3)國家，未能達到消除人員走私的最低標準，所以即使在歐巴馬總統發布總統決議，免使其遭到傳染病等協助上的制裁，許多國際發展銀行與國際貨幣基金還是拒絕給予緬甸特定的貸款與援助。另者，緬甸的許多主要銀行也被認定為涉及洗錢，並讓犯罪集團開設資金帳戶，所以禁止與美國金融機構往來。加上，緬甸很早以來，並於 2009 又被再度認定為違反宗教自由的國家，所以美國國務卿依據國際宗教自由法 (IRFA)決定對緬甸繼續武器的禁運。美國早先亦以緬甸違反勞工權利而解除其 GSP 的優惠待遇，並以違反世界和平與安全以及美國對外政策，被國務院飭令禁止對其出口防衛物資和服務。

整體而言，美國在過去與緬甸之間的關係，有幾個較顯著的特徵。首先，即使在戰後雙邊關係日漸低下之際，美國也一直到了 1988 年才開始進行制裁；在之後，通常也都是因為緬甸軍方對反對力量或一般民眾發生嚴重違反人權以及公民自由的行為後，才展開制裁行動。這部份顯示了美國於越戰失利後，自 1970 年代至 1980 年代中對國際事務的消沉態度。此外，國會在推動對緬甸的制裁上，要比白宮為積極，這也凸顯了美國國內對緬甸所持的分歧意見—行政部門較不願採取絕然的制裁，因為可能牽動其他人權上的考量，而使得緬甸弱勢的民眾雪上加霜；反之，國會較傾向於扮演正義使者的角色，積極主張以行動來表示美國的不滿，即使緬甸貧苦大眾因而喪失了少數的救援機會，也在所不惜。不過，我們實在看不出來，也難以預料，制裁措施的執行，到底對 SPDC 或之前的組織有何明顯的效果；換言之，如果美國一開始就不對緬甸進行制裁的話，也很難說緬甸的政治狀況就會有多大的改變。

二、緬甸近期的改革

以美國帶頭對緬甸多年的禁運制裁，逐漸顯出了疲態。美國與歐洲也感覺到，他們在緬甸的能見度和影響力正在逐漸衰退。若干緬甸境內的反對活動份子甚至認為，西方的制裁實際上反而使得緬甸政權更不肯讓步，因為他們不願被別人看到對外國勢力的屈服。所以，制裁最好的結果也許是就是無效，而最壞還可能帶來反效果。以此而言，當翁山蘇姬非常清楚地指出，制裁行動是該結束了之時，無疑為西方國家找到了下台階。

在 2010 年 11 月 7 日 SPDC 舉行了具爭議性的國會選舉，新當選的聯邦議會首次於 2011 年 1 月 31 日集會。2010 年 11 月 13 日翁山蘇姬在自宅拘禁七年後獲釋，而聯邦議會推選前將軍、總理以及 SPDC 的成員吳登盛(Thein Sein)為總統。2011 年 3 月 30 日，資深將領丹瑞(Than Shwe)正式解散 SPDC，將權力轉移給新的聯邦議會，並任命敏昂蘭(Min Aung Hlaing)將軍繼任塔瑪都的統帥。2012 年 1 月 5 日，全國民主聯盟(NLD)成為合法登記的政黨，翁山蘇姬為其主席，她並與其他黨員參與了 4 月 1 日的國會補選，贏得 45 席中的 43 席。而在過去一年裡連續的特赦，使大多數的政治犯獲得釋放。¹

立法單位也不再只扮演橡皮圖章的角色，開始成為推動變遷的關鍵部門。²重要的立法案包括「政黨登記法修正案」(2011 年 11 月 4 日)、「和平集會與和平程序法」(2011 年 12 月 2 日)、³「勞工組織法」(2012 年 3 月 9 日)，以及若干商法與租稅法的修正案，與土地管理與環境維護相關條例。

¹ 目前可能有 300 名左右的政治犯還被關著，不過數字不能確定。

² 依據 2011 年生效的新憲法，緬甸國會分為兩院：上議院稱為民族院(Amyotha Hluttaw)，下議院稱為人民院(Pyithu Hluttaw)，兩者並可出席聯合議會，稱為 Pyidaungsu Hluttaw。此外，還有十四個區議會。

³ 譬如，人權觀察組織(Human Rights Watch)即指出，「並不能因為過去都沒有這樣的自由，政府允予若干的自由就該受褒揚。反倒是，該對政府施予壓力，以確定其立法能符合國際標準」。見“Burma: New Law on Demonstrations Falls Short,” news release, March 15, 2012.

另一方面，經濟改革比政治改革的進展要緩慢許多。初步的關鍵做法包括大幅提升國家的退休基金，系列的租稅改革，以及若干緊急措施以因應急速升值的緬元(kyat)，因為這已經對工業與農業帶來負面的衝擊。2012年4月1日，也是緬甸預算年度的開始，緬甸官方在國際貨幣基金的協助下展開緬元的管理式浮動。⁴同時，政府將國民帳轉為以800緬元兌一美元來計價，大約與黑市匯率相當。在過去，是以官方的匯率來計價，也就是大約6緬元兌一美元。

三、展望未來

美國現在應否增加或消除對緬甸的禁運行動，是許多人關切的議題，而這當然要看緬甸新政府的作為，以及國家部隊與族群武裝力量是否能達成和解。不過，看來美國目前的國會目前仍傾向維持現行的制裁措施。

比較複雜難解的，當然是該否解除目前的制裁措施，這又受制於許多法與行政命令相互重疊的規定。此外，決定對緬甸的制裁與否，是根據對若干功能議題的評估—毒品運送、人口走私、宗教自由等等，故取消針對緬甸所制定的制裁法令，並不一定即能消除對緬甸的若干限制。譬如說，取消對某些型態之援助的禁止，可能要比解除對緬甸的禁運來得複雜與困難。而且，美國國會亦可能在進行制裁行動之時，會考慮傳達給緬甸政府與民眾與該些行動同等重要的訊息，這當然也要視緬甸在未來幾個月的進展而定。

就緬甸與美國而言，他們也能共同感受到來自中國的威脅。在過去，因為沒有來自西方的競爭，中國肆無忌憚地大量攫取緬甸豐富的資源，像是硬木、寶石、石油、天然氣等，而罔顧對環境的危害以及緬甸人民的福祉。在美國歐巴馬政府最近宣布亞太地區為其最新的優先關注之處，加上在東南亞逐漸成形的戰略布局，美國已針對中國的興起強化了區域的聯結。所以，若緬甸能被網羅到親西方的聯盟裡，這將可能是最大的獎賞了。

最後，我們亦簡略討論對台灣的意涵。目前在緬甸的台商據稱至少有兩百人之多，而台灣與緬甸的雙邊貿易關係更可追溯到多年之前。外貿協會駐泰國曼谷辦事處於2009年6月間與緬甸聯合商會(UMFCCI)簽署了雙邊貿易備忘協定，這是台灣與東協會員國所簽署的第一個(準)官方協定。⁵這看似是台灣進一步與其他東南亞國家簽署貿易協定的契機，不過也使得事態變得有點複雜。就若干外界人士來看，一方面這是台灣在與中國加強經貿關係之際的對其示好，因為中國是少數與緬甸關係密切的國家之一；另一方面，這在當美國還對緬甸嚴厲制裁時期所簽署的協定，可能會增加一些變數。

當然，目前在美國亦將考慮放寬對緬經濟制裁之際，台灣的提早與緬甸建立正式貿易關係，也未嘗不能說我們有先見之明。更何況，在緬甸的外商也不是只有台商，甚至美商亦未缺席，所以在官方層面所進行活動之外，民間也有他們自己的活動空間與作為。不過，從我國政府的角度來說，前述的雙邊備忘協定應該

⁴ "Changes to Myanmar's Exchange Arrangements," Central Bank of Myanmar notification, *New Light of Myanmar*, March 28, 2012.

⁵ 見 "Taiwan, Burma Sign Trade Pact," *Mizzima*, June 15, 2009.

是不夠的。就如同我們想極力加強關係的寮國或柬埔寨，緬甸同樣也是大湄公河次區域整合計畫的成員之一，所以在美國逐漸放鬆對緬甸的施壓之際，我們也可以在美國的認可與協助之下，尋求參與大湄公河的開發計畫。尤其若緬甸願意逐步對外開放，透過大湄公河計畫以進入該國市場，應該是頗為可行的途徑。