

兩洋突圍—中國對緬甸外交政策之探究

蔡裕明*

摘 要

從緬甸現今的軍政府執政以來，中國即與緬甸軍政府保持密切關係。本文旨在從中國「和平崛起」的概念來探討中國對於緬甸外交政策。本文認為，在中國周邊睦鄰外交戰略構圖的架構之下，中國對於緬甸政策的主軸在於三個部分。第一，維護中緬 2100 公里邊界的安全，第二，中國本身在推動西部開發的同時，把緬甸作為中國西部產品出口與資源進口的中繼站；第三，解決中國即將到來的能源問題，把緬甸視為新的運油線。使得中國對於緬甸的戰略在於，透過軍事合作拉攏緬甸政府，透過非傳統安全合作的建立，提升兩國關係的緊密度，最終目標在於把緬甸成為中國在印度洋的出海口、南亞與東南亞的陸橋以及作為中國與海洋勢力之間的緩衝國。

關鍵詞：緬甸、和平崛起、睦鄰外交、非傳統安全、緩衝國

* 國立中山大學大陸研究所博士候選人

壹、前言

自從緬甸「國家法律與秩序重建委員會」(State Law and Order Restoration Council, SLORC) 政府執政以來，中國就與緬甸軍政府保持密切關係，甚至西方國家認為，緬甸之所以在西方國家制裁之下免於內潰之命運，最重要的因素在於中國的支援。從 1988 年之後，¹中國對緬甸輸出飛機等軍事裝備與技術，中國開展與緬甸之間的軍事交流，此外，中國也在緬甸投資水電、交通與通訊，例如 1998 年 8 月 14 日，中國與緬甸在中國昆明出口商品交易會(簡稱昆交會)²上簽署價值 25 億美元的兩國共同建造緬甸邦朗電站協議，³成為當時中國在東南亞地區的最大經貿合作項目。此外，中國也與緬甸展開礦產領域的合作，聯合探勘緬甸北部克欽(Kachin)邦紫銅礦產，在邊境地區合力打擊走私犯罪，共同解決中緬邊境糾紛。⁴

從 1990 年代之後，中國亟欲開展與東南亞國家之間的關係。⁵在此之前，中國外交戰略的核心就是與第三世界國家結盟來抗衡所謂的第一與第二世界國家。冷戰終結之後，中國向周邊國家推銷新安全觀，改採經濟合作與軍事交流並重的方式，⁶發展與周邊國家的關係，把東南亞國家當作中國外交戰略的突破點。與此同時，東南亞國家在 1992 年達成地區政治、多邊協商對話的合作方式，1993 年七月同意在 1994 年曼谷召開東協國家論壇(ARF)，逐步邁向區域一體化，此時，中國認為中國大陸的現代化需要周邊國家的合作，同樣的，周邊國家的發展也需要中國的參與。⁷更在中共十六屆代表大會之後，中國銳意推出「和平崛起」

¹ 緬甸於 1948 年獲得獨立，1962 年開始進行軍事獨裁統治。1988 年經一場政變，目前掌權的軍人集團上台，他們當時自稱「國家法律與秩序重建委員會」，本文以此作為分析中國與緬甸關係發展的分界線。

² 中國昆明出口商品交易會(簡稱昆交會)經中華人民共和國商務部批准，由重慶、四川、雲南、貴州、廣西、西藏六省區市及成都市人民政府聯合舉辦的區域性交易會。昆交會從 1993 年起每年 6 月在昆明舉辦。李恂，〈昆交會：中國西南走向世界的舞台〉，《今日中國》(中國大陸)，2000 年 12 期，頁 42。

³ 邦朗電站位於緬甸中部城市彬文那(Pyinmana)附近，由中國雲南省機械設備進出口公司承建。參見《工程機械與維修》(中國大陸)，〈中國承建緬甸三大水電工程〉，1999 年 10 期，頁 44。

⁴ 李晨陽，〈1998 年的緬甸外交〉，《東南亞研究》(中國大陸)，1999 年 4 期，頁 35。

⁵ 中國與緬甸在 1997 年 12 月 15 日建立《睦鄰友好合作關係》，於 1997 年 4 月 3 日與泰國建立《睦鄰友好和全面合作關係》，於 1997 年 7 月 14 日與越南建立《睦鄰友好和互利合作關係》，於 1997 年 8 月 22 日與馬來西亞建立《長期穩定的睦鄰互信友好關係》，於 1997 年 8 月 25 日與新加坡建立《睦鄰友好合作關係》，於 1996 年 11 月 26 日與菲律賓建立《睦鄰互信合作關係》。參見李悅，〈中國與東南亞國家關係定位〉，《東南亞縱橫》，2000 年第 5 期，頁 51。

⁶ Seth Mydans, "China and Neighbors Move Ahead on Trade and Island Issues," *New York Times*, November 5, 2002, p. A.12.

⁷ 李忠誠，〈中國崛起的國際政治環境〉，收錄於《中國崛起—國際環境評估》，由閻學通編(天津：天津人民出版社，1997 年)，頁 277。

此一新型外交戰略，來統合過去的和平外交、大國外交或是周邊外交的部分，在國際間破除「中國威脅論」，在國內方面推動西部開發計畫與東北老舊社區開發計畫，利用國際與國內兩個市場與兩種資源，不但要推動大中國圈的和平整合，⁸還要以「和平」方式從中國的周邊開始，對全球拓展中國的影響力。⁹

在此戰略導向之下，中國把緬甸當作突破中南半島並通向印度洋的孔道，進一步把雲南作為聯繫與緬甸經貿關係的基礎。本文旨在從中國「和平崛起」的概念探討中國對於緬甸外交政策。本文首先分析中國的周邊睦鄰外交，以及所謂的和平崛起的概念，再者處理中國對於緬甸的三項政策主軸，分別從外交關係、軍事合作關係與非傳統安全上合作的論述，最後為結論，認為中國的緬甸政策最終目標在於把緬甸成為中國在印度洋的出海口、¹⁰東南亞與南亞之間的陸橋以及作為中國與海洋勢力之間的緩衝國（buffer state）。

貳、中國對周邊國家戰略構圖

接續 1980 年代「和平與發展」的時代觀，¹¹ 1990 年代的「大國外交」，新世紀當中中國為了消弭「中國威脅論」，走內循環為主、外循環為輔的全球化，推動經濟區域化，¹²全力建構「和平崛起的中國」理論。這項建構中的和平崛起理論，可以簡化為「一個中心，兩個擴展，三個相互」。¹³一個中心是以參與全球化為中心，兩個擴展為擴大國內與國際兩個市場、併用兩種資源，¹⁴三個相互為相互安全、相互合作與相互發展。前中共中央黨校副校長鄭必堅在 2003 年 10 月的博鰲論壇上提出「中國崛起和亞洲的未來」，當時他強調，在和平崛起這條道路上，中國有著三項重要的戰略：第一，和平崛起的制度保證，推進以社會主義市場經濟與社會主義民主政治為基本內涵的經濟與政治體制改革；第二，和平崛起的精神支柱，借鑒吸收人類文明成果，堅持弘揚中華文明；第三，和平崛起的社會環境，統籌兼顧各種利益關係，包括統籌城鄉發展、統籌區域因素、統籌經濟社會發展、統籌人與自然和諧發展、統籌國內發展與對外開放。¹⁵於是，中

⁸ 鄭永年，〈和平崛起與大中國圈的和平整合〉，《聯合早報》（新加坡），2004 年 3 月 24 日。

⁹ See Wang Kun-yi, "Beijing Does Not Come in Peace," *Taipei Times*, February 27, 2004, p. 8

¹⁰ Al Santoli, "Beijing is Main Threat to Democracy in Southeast Asia," *China Reform Monitor*, American Foreign Policy Council, No. 451 (June 12, 2002).

¹¹ 金正昆，《現代外交學概論》（北京：中國人民出版社，1999 年），頁 262。

¹² 房寧、王小東與宋強等，《全球化陰影下的中國之路》（北京：中國社會科學出版社，1999 年），頁 335-336。

¹³ 王崑義與蔡裕明，〈胡錦濤時代中國對東南亞的戰略擴展-兼論我國的南向政策〉，論文發表於《全球化下台灣的東南亞政策》研討會，由國立暨南國際大學東南亞研究中心主辦，2003 年 12 月 6 日。

¹⁴ 參見《聯合報》，〈胡錦濤下令建構和平崛起理論〉，2003 年 12 月 16 日，版 13。

¹⁵ 同註 14，版 13。

國學者孫哲就認為中國的和平崛起依循三項途徑：第一，找到與其他國家相互交往的有效方式，平衡推動中國與其他國家的價值觀與各自利益的整合；第二，建立結構性的預警機制；第三，推廣成功的外交合作方式，全面擴大與深化與其他國家合作的基礎。¹⁶

中國外交政策的基礎在於處理與周邊國家之關係，北京採取「穩定周邊，立足亞太，面向世界」的戰略擴展。¹⁷中共第十六次黨代表報告提出「與鄰為善、以鄰為伴」的周邊外交方針，繼承 1980 年代的和平與發展的時代觀，把「睦鄰、安鄰、富鄰」作為外交戰略的組成部分，積極開拓與周邊國家的外交關係，結合中國本身的發展以尋求更為和平與穩定的週邊環境。使得中國對於東南亞的政策上，1994 年 7 月中國在第一屆東南亞區域論壇上提出對於東南亞的和平五原則：「和平共存、平等互惠、相互不干涉內政、相互不侵犯與和平友好」，其核心就是：建立友好關係、和平解決紛爭、抑止軍備競爭、防止核武擴散、促進安全保障對話與增進相互依賴，使得從經濟合作擴展到政治領域的合作，成為中國處理周邊國家交往的模式。¹⁸

而中國周邊睦鄰外交可以用「三個相互」來表示，分別是相互安全、相互合作與相互發展。

在相互安全上，從 1990 年代開始，中國把相互安全與合作安全列為新安全觀的主要內容，在此基礎之上，中國強調以協作安全與和平方式解決爭端，另外把多邊制度性合作的方式列為國家與國家之間進行安全合作與對話、解決安全問題的重要方式。¹⁹在全球化的時代，中國認為應從國際安全來審視國家安全，強調建立一種旨在實現共同安全的相互保險體系和互動關係，²⁰不主張以軍事實力的擴張來求得國家安全，而強調安全應為整體、互信、互益、平等與合作。²¹

在相互合作上，中國以為可以先透過區域經濟合作來促進其他領域的合作。因而使得中國逐漸瞭解到，經濟合作可以先行跨越雙方之間的障礙，使合作從理想變為現實，最終可以達到全方位的合作。²²為了妥善處理與周邊的關係，中國

¹⁶ 孫哲，〈結構性導航：中國「和平崛起」的外交新方略〉，《世界經濟與政治》，2003 年第 12 期，頁 7-8。

¹⁷ 李寶俊，《當代中國外交概論》（北京：中國人民大學出版社，1999 年），頁 163。

¹⁸ Bander Seri Begawan, "China Seeking Warmer Ties in SE Asia," *Taipei Times*, July 29, 2002, p. 1; 陳浩華，《21 世紀中國外交戰略》（北京：時事出版社，2000 年），頁 172。

¹⁹ 秦亞青，〈時代觀、安全觀與秩序觀—中國外交新理念的思想內涵〉，《國際政治研究》，2003 年第 1 期（總第）87 期，頁 29。

²⁰ 李英，〈當代國家安全觀的演變〉，《理論界》（中國大陸），2003 年第 2 期，頁 56-57。

²¹ Lin Cheng-yi, "US Report Shows Taiwan's Defense Weaknesses," *Taipei Times*, July 27, 2002, p. 8; 潘忠岐，〈國際安全秩序的變革與中國的戰略機遇期〉，《國際問題研究》（中國大陸），2003 年第 6 期，頁 42。

²² 黃仁國，〈新世紀初中國的睦鄰外交政策述評〉，《郴州師範高等專科學校學報》（中國大陸），2002 年第 6 期，頁 31。

試圖展現自制，此自制的背後間接讓中國思考長期的政策方向。²³

在相互發展上，中國對於周邊國家的政策是來搭配中國本身的西部開發與東北老舊社區開發計畫。嚴謹的來講，無論中國的西部開發或是東北老舊社區開發，都是經濟發展之基本形式，經濟發展所表現為資源得到應有的開發與使用，並通過有效配置進入市場，西部開發的問題所反應的是中國本身區域二元結構所造成的市場不完善以及市場機制失靈。²⁴

在經濟全球化的驅動以及中國本身經濟發展的需要下，中國擴大對於區域乃至於全球事務的關注方式，從而改變中國的外交政策。為了符合中國國內、區域到全球的利益，從 1990 年代開始中國遂擴大對於東南亞國家協會（ASEAN）的關切，也由於中國在多邊主義議題上的轉變，讓中國從先前區域安全的懷疑者轉向到全方位的參與者。²⁵



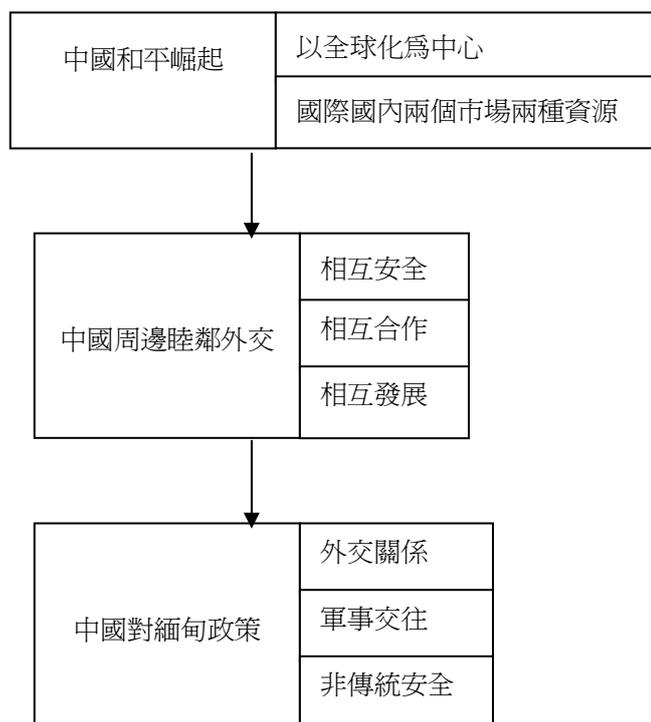
圖一 中國對於緬甸的戰略構圖²⁶

²³ See Arthur Ding, "China's Asia-Pacific Strategic Objectives for the Next Century," *Taipei Times*, November 13, 1999, p. 9.

²⁴ 賈小明，〈關於實施西部大開發戰略的若干思考〉，《新疆師範大學學報》（中國大陸），第21卷第2期（2000年4月），頁19。

²⁵ Alice D. Ba, "China and ASEAN: re-navigating relations for a 21st-century Asia," *Asian Survey* Vol. 43, No. 4(2003), p. 646.

²⁶ 修改自〈千龍新聞網〉，《巨人的選擇：中印海軍遠期戰略合作的可能》，2004年3月2日。



圖二 本文架構圖

參、中國與緬甸的外交關係發展

外交本身即為政策整合的藝術以及彈性的展現。外交遂失去原則，外交便難以得道多助，並且難以獲得國際社會的尊敬；外交若喪失彈性，外交將成為無波之水，只剩空洞的教條，難以對其他國家展現影響力。²⁷在全球化的帶動之下，讓國家易於從國際貿易獲得利益，加速科技的散佈以獲得相互利益，希冀減少國家之間的暴力與衝突，²⁸全球化也讓中國找到更多與國際間的對話方式，使得中國逐漸從受害者意識轉變到大國意識。²⁹中國的新戰略就是建立一種大國的氣氛，隨著其經濟的增長，中國逐漸被視為全球的經濟工廠與展現自信。³⁰

緬甸原本是中國推動和平共處五原則的創始國之一，也是中國建政之後第一個簽訂邊界條約與友好互不侵犯條約的國家，並且中國與緬甸把彼此之間的關係稱為「胞波」關係。而在討論中國與緬甸兩國之間外交關係的發展，本文將其區

²⁷ *People's Daily Online*, "An Analysis of China's Policy on Iraq Issue," March 04, 2003.

²⁸ Jeffrey D. Sachs, "Trends Draw Nations Closer," *Taipei Times*, November 29, 2001, p. 9.

²⁹ Yoichi Funabashi, "China's Strategy: Peaceful Ascendancy," *Asahi Shimbun*, December 3, 2003.

³⁰ See Sushil Seth, "China Hides Behind its New Veneer," *Taipei Times*, February 9, 2003, p. 8.

分為領導人互訪、官員互訪、軍事交流與兩國間的經濟合作。³¹其中特別是中國所展現的軍事外交 (military diplomacy)，東亞國家許多的安全危機，讓中國發展軍事外交來處理與周邊國家之關係，使得中國習於使用其影響力去影響其周邊國家，或是經由對話以避免危機。³²表一說明中國與緬甸之間的外交與經貿關係的發展狀況。

表一 1988 年後中國與緬甸雙邊關係發展

交往形式	時 間	兩國關係發展狀況
領導人互訪	1989 年 10 月 18-20 日	緬甸丹瑞 (Than Shwe) 將軍率領 24 人的軍事訪問團前往中國大陸。
	1991 年 8 月 21-26 日	緬甸蘇貌 (Saw Maung) 將軍訪問中國大陸，並會見李鵬與楊尚昆，北京允諾對仰光提供政治與軍事援助。
	1996 年 1 月 7-13 日	丹瑞在 1992 年接掌國家法律與秩序重建委員會 (SLORC) 後第一次訪問中國大陸，雙方簽署《中緬經濟技術合作協定》、《中國對緬甸提供政府貼息貸款的框架協議》以及《中緬文化合作議定書》 ³³
	2000 年 6 月 5 日-12 日	中國國家副主席胡錦濤與貌埃 (Maung Aye) 簽署《中緬關於未來雙邊合作關係合作框架文件的聯合聲明》。貌埃也會見中國國家主席江澤民與國務院總理朱鎔基。 ³⁴
	2000 年 7 月 16 日-18 日	胡錦濤與外交部副部長王光亞會見丹瑞與貌埃，並簽署《中緬科技合作協定》與《中緬旅遊協定》。 ³⁵
	2001 年 12 月 12 日-15 日	中國國家主席江澤民對緬甸進行為期四天的國事訪問，這是中國最高領導人首次訪問緬甸。訪問期間，中緬雙方簽署《中緬經濟技術合作協定》、《中緬漁業合作協定》、《中緬邊防合作議定書》、《中緬投資保護協定》、《中緬動植物檢驗檢疫協定》等七個雙邊合作文件。 ³⁶
官員互訪	1991 年 1 月	國務院秘書長羅幹訪問緬甸。
	1993 年 2 月	國務院副總理兼外交部部長錢其琛訪問緬甸。
	1994 年 11 月	國家法律與秩序重建委員會副秘書長丁吳 (Tin Oo) 訪問中國大陸。
	1994 年 12 月 26-28 日	國務院總理李鵬訪問緬甸。 ³⁷
	1995 年 12 月 9 日	中國全國政協主席李瑞環訪問緬甸。 ³⁸

³¹ 經濟的合作機制可以凸顯兩國之間經濟合作強化，此種機制不但可作為兩國經濟溝通的平台，也做為解決爭議功能。例如中國與東協之間已有六個工作機制，此六個工作機制協助深化中國與東協之間的雙邊經貿關係。參見唐國棟與賈丹，〈中國—東盟睦鄰互信夥伴關係步入新時期〉，《東南亞縱橫》（中國大陸），2003 年第 1 期，頁 36。

³² AFP, "China Extends 'Military Diplomacy' in Face of Regional Crises," June 18, 1999.

³³ 《人民日報海外版》，〈中緬發表聯合公報〉，1996 年 1 月 15 日。

³⁴ 《人民日報海外版》，〈胡錦濤同貌埃舉行會談〉，2000 年 6 月 7 日，版 4。

³⁵ 《人民日報海外版》，〈胡錦濤同丹瑞大將將會見〉，2000 年 7 月 18 日，版 1。

³⁶ American Foreign Policy Council, "Jiang Solidifies Strategic Partnership with Burma; China Expands its Airspace over South China Sea," *China Reform Monitor*, No. 419(December 17, 2001).

³⁷ 《聯合報》，〈李鵬：中共無意在印度洋擴軍〉，1994 年 12 月 29 日；《文匯報》（香港），〈結束訪緬晤各國記者，李鵬分析印度洋形勢〉，1994 年 12 月 29 日。

³⁸ 《人民日報海外版》，〈李瑞環會見貌埃副主席〉，1995 年 12 月 9 日。

	1997 年 10 月	中共中央政治局委員，國務院副總理吳邦國訪問緬甸。
	1999 年 6 月	緬甸欽紐將軍訪問中國大陸。
	1999 年 12 月	緬甸外交部長吳溫昂 (U Win Aung) 訪問中國大陸。
	2000 年 5 月 31 日	國務委員司馬義·艾買提會見丹瑞與欽紐。
	2001 年 1 月 17 日	公安部部長賈春旺會見欽紐將軍。
	2004 年 3 月 25 日	國務院副總理吳儀會見緬甸和發展委員會主席。 ³⁹
經濟交往	1994 年 8 月 10 日	由中國外經貿部部長李國華與緬甸貿易部副部長吳昂當 (U Aung Thaug) 共同簽署《中緬兩國關於邊界貿易的諒解備忘錄》。
	1997 年 3 月 24 日-28 日	李瑞環訪問緬甸，由中國國務委員羅幹與緬甸代表簽署《中緬兩國邊境地區管理與合作協定》。
	1997 年 5 月 28 日-6 月 1 日	中國外經貿部副部長李國華與緬甸計畫和經濟發展部部長博爾 (Abel) 共同簽署《關於成立經濟貿易和技術合作聯合作業委員會的協定》。
	1998 年 1 月 31 日-2 月 3 日	中國副外長唐家璇與緬甸代表簽署《中緬兩國政府互免外交、公務護照簽證協定》。
	1998 年	緬甸與中國簽署兩千萬美金的貸款，中國同意提供緬甸靠近彬文那 (Pinyinana) 地區 280 萬瓦的水力電廠。緬甸政府允許緬甸晨報 (The Burmese Morning Post) 與世界日報 (Shijie Ribao) 等兩個中文報紙在緬甸境內發行。
	2001 年 5 月 7 日	農業與水利部部長紐丁 (Nyunt Tin) 少將參觀中國的農業建設
	2001 年 7 月 15 日-20 日	中國國土資源部部長田鳳山與緬甸礦業部部長翁敏共同簽署《中緬兩國關於開展地質礦產合作的諒解備忘錄》。
	2002 年 5 月 27 日	雙方成立中緬雙方協定落實委員會。
	2003 年 1 月 6 日-11 日	兩國簽署《中華人民共和國政府和緬甸聯邦府衛生合作協定》以及《中國國家體育總局與緬甸體育合作協定》。
	軍事外交	1994 年 8 月
1994 年 9 月		緬甸欽紐將軍訪問中國大陸。緬甸空軍司令訪問昆明。
1995 年		中國國防部部長遲浩田訪問緬甸。
1996 年 4 月 28-5 月 3 日		中共中央軍委副主席張萬年訪問仰光。 ⁴⁰
1996 年 10 月		緬甸陸軍司令貌埃上將訪問中國大陸。
2000 年 5 月 2 日		中國的軍事技術人員與緬甸軍事官員在德林達依 (Tenasserim) 海軍基地會面。會中同意中國解放軍海軍與空軍在該地建立兩個基地。
2000 年 5 月 25 日		遲浩田會見緬甸陸軍參謀長兼國防部特戰局局長丁吳。 ⁴¹
2000 年 8 月 6 日		中國外交部副部長會見緬甸欽紐、外交部長吳溫昂 (U Win Aung)，及緬甸外交部副部長吳欽貌溫 (U Khin Maung Win)。
2000 年 11 月 24 日		南京軍區政委方祖岐上將會見緬甸陸軍司令貌埃上將。
2001 年 4 月 25 日		解放軍總參謀長傅全有訪問緬甸，並會見緬甸國家和平與發展委員會主席丹瑞 (Than Shwe) 與陸軍司令貌埃上將 (Maung Aye)。

³⁹ 《人民日報海外版》，〈吳儀會見緬甸和發委主席丹瑞〉，2004 年 4 月 26 日，版 3。

⁴⁰ 《中國時報》，〈張萬年率軍方代表訪問緬甸〉，1996 年 4 月 29 日，版 1。

⁴¹ 《解放軍報》，〈遲浩田會見緬甸軍事代表團〉，2000 年 5 月 25 日，版 1。

	2002 年 12 月 5 日	中國與緬甸進行高層軍事對話。中共中央軍委副主席曹剛川、總參謀長梁光烈、副總參謀長吳鈺敘、海軍副參謀長周伯榮、國防部外辦副主任江洪、空軍參謀長助理呂克勤等在北京會見緬甸陸軍參謀長等人。 ⁴²
軍備轉移	1990 年 8 月 10 日	中國所出售的第一批軍備抵達緬甸。
	1991 年 5 月	中國出售七架殲 7 (F7) 抵達緬甸，還包含 10 億元的軍事裝備。
	1992 年	中國為緬甸設置電視衛星地面接收站。 ⁴³
	1992 年到 1993 年	提供位於可可島 (Great Coco Island) 的信號情報 (SIGINT) 設施，以及位於 Ramree 島 ⁴⁴ 、Hainggyi 島、位於仰光的 Monkey Point 以及 Zadetkyi Kyun ⁴⁵ 的海軍情報監控設施。
	1995 年	提供緬甸海軍與空軍電戰裝備以及陸軍的戰術雷達截取系統以對抗游擊戰 (counter-insurgency operations)。
軍事演習	2000 年 8 月	中國軍事觀察團監督緬甸「國家法律與秩序重建委員會」的海陸空通訊演習。這些演習舉行的地點是安達曼海沿岸和孟加拉灣，離印度約 300 海浬，距離麻六甲海峽不到 450 海浬。此次參加者還有巴基斯坦軍事觀察員—巴基斯坦同中國共同向緬甸提供殲擊機和其他軍用物資。 ⁴⁶

資料來源：作者整理。中華人民共和國商務部，「中緬雙邊協定」，text from http://mm.mofcom.gov.cn/article/200304/20030400082358_1.xml; 李寶俊，《當代中國外交概論》(北京：中國人民大學出版社，1999 年)，頁 53；"Chronology of Chinese-Burmese Relations," The Irrawaddy On-line Edition, text from <http://www.irrawaddy.org/res/china.html>; Dsmond Ball, "SIGINT Strengths form a Vital Part of Burma's Military Muscle," *Jane's Intelligence Review*, Vol. 10, No. 3, p. 35.

緬甸在軍人統治的殘暴以及醫療衛生條件之差的情況下，受到美國等西方國家的經濟制裁。⁴⁷1990 年代美國政府曾指出緬甸有發展化學武器的計畫，並且緬甸國內毒品輸出以及少數民族武鬥派對泰國、印度邊界製造不穩定，也從巴基斯坦聘請兩名科學家試圖建造核子反應爐。但是這些舉措並沒有讓緬甸名列美國的「邪惡軸心」(axis of evil) 國家之中，主要因為西方國家在緬甸的石油投資利益以及緬甸本身所蘊藏的天然瓦斯等資源，美國等西方國家認為，緬甸並沒有足夠的資金與技術來研製化學武器，緬甸只有對於美國的盟邦具有威脅，在全球戰略上，美國只要求盟邦打擊恐怖主義與對美國有威脅的政權。⁴⁸

⁴² American Foreign Policy Council, *China Reform Monitor*, No. 478(December 16, 2002); 《解放軍報》，〈梁光烈會見緬甸陸軍參謀長〉，2002 年 12 月 6 日，版 1。

⁴³ 《經濟參考報》，〈中國將為緬甸續建電視衛星地面接收站〉，1992 年 4 月 13 日。

⁴⁴ 位於緬甸若開 (Arakan) 沿岸、阿加泊 (Akyab) 南部的島。

⁴⁵ 位於安達曼海、緬甸最南部的小島。

⁴⁶ Al Santoli, *China's New War Fighting Skills: emerging threats to the U.S., India, Taiwan and the Asia/Pacific Region*, *An American Foreign Policy Council Investigative Report*, September 20, 2000.

⁴⁷ Kevin Whitelaw, "China Good, Burma Bad," *U.S. News & World Report*, Vol. 122, No. 25(June 30, 1997), pp. 33-34, 39.

⁴⁸ 李晨陽，〈緬甸內政外交 2002 年回顧與 2003 年展望〉，《東南亞縱橫》，2003 年第 2 期，頁 41。

依照杭廷頓 (Samuel H. Huntington) 所謂的文明衝突的架構，緬甸剛好在印度教文明、佛教文明與儒教文明的斷層線 (fault line) 上，而在地緣戰略的意義上，緬甸的戰略位置位於印度次大陸與東南亞兩個區域之間，冷戰終結之後西方國家對於緬甸軍政府的經濟制裁與武器禁運政策，反而讓仰光倒向北京，⁴⁹使得緬甸成爲中國外交政策的籌碼，讓中國對於南方的戰略擴展可以直達孟加拉灣 (Bay of Bengal) 與安達曼海 (Andaman Sea)，更進一步到達印度洋。⁵⁰所以說，保持中緬邊界的安全與穩定中緬關係，成爲中國操作東南亞政策的基礎。

北京慣於利用「兩面手法」(double-edged) 來實現在東南亞的戰略目標，例如中國企圖在政治上與軍事上控制南中國海。在受到國際壓力時，北京就用談判爲手段，使鄰國政府對和平懷有希望，而解放軍更進一步在南沙群島建立堡壘 (fortresses)。也由於經濟與戰略的原因，北京決定在緬甸通向孟加拉灣和印度洋的河流地區建立長期的據點，越來越多的中國勞工和軍事人員在緬甸的伊洛瓦底江 (Irrawaddy River) 和薩爾維河 (Salween River) 兩岸活動。

整體而言，中國對於緬甸的利益，可以歸納爲四點。第一，確保穩定的週邊環境，北京得以持續進行國內的發展與改革。第二，維護 1955 年所提出的「和平共處五原則」。第三，地緣經濟 (geo-economic) 的考量，緬甸可以成爲中國的「陸橋」(landbridge)，把從雲南經過緬甸到達印度洋這條路線成爲中國的西南絲路 (southwest silk road)。第四，中國可以與緬甸、寮國、高棉、越南與泰國等國家共組次區域的經濟合作社群，拓展中國在陸地東協的影響力。⁵¹

肆、中國與緬甸的軍事交往關係

Kenneth W. Allen 與 Eric A. McVadon 曾把軍事外交 (military diplomacy) 分爲七大項目，如軍事磋商機制、軍事高層官員互訪、軍事人員交流、技術合作、武器出售、軍備管制協商、以及維持和平活動 (PKO)。⁵²其中在軍事高層官員互訪當中，還包含了雙邊在操作、後勤、訓練、參與國際會議、教育課程互換、語言訓練等討論。理論上，兩國的軍事演習可以增進兩國共同訓練與執行任務、分享情報與分享技術的能力，更是作爲信心建立措施 (CBMs) 的一部份。

僅就軍備轉移⁵³而言，武器的贈與、折價出售、武器的維修與保養，軍事訓

⁴⁹ *Taipei Times*, "For Many People in Myanmar, China is an Unwanted Ally," December 31, 2001, p. 1.

⁵⁰ Bertil Lintner, "Burma: arms for eyes," *Far Eastern Economic Review*, December 16, 1993, p. 26.

⁵¹ See Poon Kim Shee, "The Political Economy of China-Myanmar Relations: strategic and economic dimensions," *Ritsumeikan Annual Review of International Studies*, The International Studies Association of Ritsumeikan University, 2002, p. 35.

⁵² Kenneth W. Allen and Eric A. McVadon, *China's Foreign Military Relations* (Washington D.C.: The Herry L. Stimson Center, Oct. 1999).

⁵³ 學者季北慈 (R. Bates Gill) 就把軍備轉移 (arms transfers) 與軍備供給 (arms supplies)、軍備出口 (arms exports)、武器轉移 (weapons transfers)、武器供給 (weapons supplies)、武

練以及軍事科技轉移等均包含在軍備轉移的項目之內，⁵⁴較高層次的軍事合作範圍更廣，舉凡聯合軍事演習、軍事情報蒐集與分享、武器研發生產與合作、軍事人員交流互訪、代為訓練軍事人員以及信心建立措施均可視之。⁵⁵一般而言，諸如個人型攜帶性武器到巡弋飛彈，或製造核生化武器的原料、零組件、專業技術、管理技術等，也都包含國家與國家之間軍備轉移的內容。⁵⁶在兩國政治關係而言，軍備轉移所指的是有政治目的（on purpose）與戰略意涵的交流或流通，且當事國會就由這種「流通」繼續注視其結果和發展，其中至少引含有善意（good will）和合作（cooperation）的心理成分，自然與一般的外交交流或信息流通不同。⁵⁷

軍備轉移最初的目的為塑造一個有利的政治環境，維持該地區的穩定以確保國家的安全。其次為以軍備轉移來鞏固與盟邦之間的雙邊關係，傳統的軍事援助可以視為「交易」的行為，雙邊國家都挹注所擁有的資源，一國提供資金、技術、物資與訓練，另外一個國家則提供人力資源。⁵⁸國家可以運用軍備轉移來換取在該國的政治影響力，以及在該地區的影響力，爭取需求國的政治態度傾向於供應國。軍備轉移的與否可以被當作賄賂或懲罰，影響需求國的行為，並有助於供應國達成某些短程的戰略目標。

中國對於緬甸的軍事交往包含了軍事裝備、武器生產設備、訓練計畫、情報交換以及電子偵測裝備的提供。中國已成為緬甸軍事當局主要軍事武器提供者和貿易伙伴，已獲得緬甸港口進出船艦的權利，1997 年年初雙方更簽訂軍事合作條約，中國協助緬甸空軍與海軍人員，北京也提供在軍事院校當中額外名額給緬甸軍官學習的機會。⁵⁹

中國協助緬甸的漢依島（Hangyi）、⁶⁰可可島（Coco Islands）、Zaetkyi、阿加泊（Akyab）、默姬（Mergui）群島與 Khaukphyu 等海軍基地進行現代化建設，項目包括建立雷達、維修和油料補給設施，以支援中國潛艇在該區的作戰。中國

器出口（weapons exports）等概念合併使用。R. Bates Gill, *Chinese Arms Transfer: Purposes, Patterns, and Prospects in the New World Order*(Westport: Praeger Publisher, 1992), 20-21.

⁵⁴ 林碧炤，《國際政治與外交政策》，初版 3 刷（臺北：五南，1991 年），頁 388。

⁵⁵ 林文程，〈冷戰後中共與非洲國家軍事合作關係之研究〉，論文發表於《冷戰後中共對外軍事合作關係學術研討會》，由政治大學外交學系主辦，1998 年 6 月 18 日，頁 4。

⁵⁶ 在本文中，軍備轉移、軍事援助與軍事合作為 3 種不同的層次。軍備轉移屬於武器層次的轉移，包含技術或原料等。軍事援助包含軍備轉移在內的各種軍事援助，如協助該國訂定作戰計畫或軍事訓練準則。軍事合作的範圍更為廣泛，一些軍事性的限制、預防措施或強化兩國軍事合作的交流均可視之。

⁵⁷ 參見周煦，《軍備轉移與外交政策關係之研究》（臺北：國立政治大學外交學系，1996 年），頁 2，行政院國家科學委員會專題研究計畫，NSC84-2414-H004-003-P3。

⁵⁸ See Hans J. Morgenthau, "Preface to a Political Theory of Foreign Aid," in *Why Foreign Aid?*, ed., Robert A. Goldwin(Chicago: RAND McNally & Company, 1963), 75.

⁵⁹ 《中國時報》，〈「中」緬關係，悄然惡化〉，1997 年 5 月 21 日，版 9。

⁶⁰ 位於伊洛瓦底江支流巴塞因河河口，處於印度洋海軍基地的安達曼群島對面。《中國時報》，〈中共海軍勢力進入印度洋〉，1992 年 9 月 19 日，版 11。

的技術人員在可可島與漢依島建立海軍基地，協助教導緬甸軍官操作潛艇，訓練當地海軍，教導緬甸軍方使用與保養新的雷達設施等。⁶¹中國還在可可群島上裝設電子監視儀器等設備，以監視印度等海軍行動，以及監控曾經在 1998 年進行核武試爆的奧里薩（Orissa）。並配合巴基斯坦俾路支省的瓜達爾（Gwadar）深水港，讓中國海軍更進一步靠近波斯灣。⁶²中國也協助興建仰光的塔裏亞造船廠，提高緬甸海軍自行造艦和修艦功能。此外，中國還提供緬甸軍事政府大量坦克和火箭等重武器。⁶³

中緬間的軍事交流，已引起印度與越南等國家憂慮中國是否準備向印度洋擴張。⁶⁴無論如何，中國可能持續提供較為低階（low-end）的軍事裝備給予緬甸，未來將提供一些「中間科技」（mid-tech）的軍事裝備給予緬甸，用已提升先前所售予緬甸的武器。⁶⁵緬甸政府尚未提中國可以在靠近印度邊界的親敦江（Chindwin River，舊譯更的宛江）建立基地。未來值得觀察的是中國是否更進一步取得在親敦江的基地。

伍、中國與緬甸的非傳統安全的合作關係

在 1950 年兩國建交之後，1954 年兩國簽署貿易協議，1991 年相互給予最惠國待遇。從 1970 年代開始，緬甸每年派代表參與中國出口商品交易會（Chinese Export Commodities Fair，簡稱廣交會），中國也參與緬甸的珠寶交易會，兩國逐漸拓展雙邊貿易以及經濟合作等勞務關係。⁶⁶1990 年代初期，中國與緬甸北部與中部地區進行貿易。隨著兩國間經貿交往的擴大，中國的商品逐漸南下，兩國之間的經貿交易也日趨多元。儘管西方國家對緬甸進行經濟制裁，但對緬甸影響不大。這主要是由於，第一，緬甸為農業國家，糧食與農副產品基本上可以自給自足，第二，緬甸北部緊鄰中國，受西方經濟制裁而短缺的工業產品或生活用品可從中國進口，而且對緬甸民眾而言，中國家電價格較低，在緬甸市場上具有競爭力，可以適應緬甸大多數人的生活水平。⁶⁷2001 年江澤民訪問緬甸之際，提出兩國未來將在農業合作、人力資源與自然資源的開發、基礎建設設施三個方面進行

⁶¹ 林錫星，〈緬甸政治形勢探析〉，《東南亞研究》，2002 年 3 期，頁 18。

⁶² Rahul Bedi, "India, China Join hands at Sea," *Asia Times*, July 8, 2003.

⁶³ American Foreign Policy Council, *China Reform Monitor*, No. 330 (September 11, 2000).

⁶⁴ Bertil Lintner, "Myanmar Gets a Russian Nuclear Reactor - Deal Vexes China's Efforts To Expand," *Wall Street Journal*, January 3, 2002, p. A.6.

⁶⁵ See Richard A. Bitzinger, "Arms to Go: arms sales to the third world," *International Security*, Vol. 17, no. 2 (autumn 1992), Pp. 110-111; Al Santoli, "Beijing Brackets India: support for Pakistan, port in Burma," *China Reform Monitor*, American Foreign Policy Council, No. 421 (January 7, 2002).

⁶⁶ 李永寧與陳秀慧，〈中緬經貿關係探討〉，《東南亞縱橫》（中國大陸），2003 年第 4 期，頁 46。

⁶⁷ 範學忠，〈中國產品如何開拓緬甸市場〉，《東南亞縱橫》（中國大陸），2000 年第 3 期，頁 14-15。

合作。⁶⁸

中國推進印度洋的戰略主要在於解決中國即將面臨的能源問題。中國現今已經加大對於其國內領土與領海石油的開發，擴大來自於其他國家之石油進口，確保從印度洋經馬六甲海峽、南海、台灣海峽進入中國大陸這條海上輸油線，但是中國的海軍尚今無能力確保這條海上輸油線，中國則試圖建構一條從中東到印度洋經緬甸這條新的輸油線。⁶⁹

中國透過緬甸前進印度洋的戰略也要解決其西部開發產品輸送的問題。原本中國西部的產品要透過鐵路或水路輸送到中國的沿港口。中國認為，可以仿效第二次世界大戰的滇緬公路，「把緬甸作為轉口貿易的中繼站，把仰光作為雲南的出海口」，打造從昆明—瑞麗（中國境內）—八莫（緬甸境內），再通過伊洛瓦底江到印度洋，從而建構一條瀾滄江—湄公河流域的經濟合作圈，⁷⁰讓中國大陸內地的農產品得以通過緬甸把產品輸送到歐洲，也能經由泰國接上泰、寮、柬公路運往越南東部的峴港，最終運到美國市場。

瀾滄江—湄公河流域的經濟合作圈可以讓中國的內陸省分，如四川、甘肅或雲南等中國的西南省分，得以透過緬甸的水路與陸路網絡開拓海外的市場，不用經過麻六甲海峽即可到達印度洋。中國於 1998 年三月對緬甸提議興建昆明-仰光中緬陸水聯運通道（Highway-Waterway Combined Transport），⁷¹由昆明至瑞麗公路（320 國道），昆明至大理鐵路（遠景滇緬鐵路），瑞麗至緬甸八莫（新康）公路（遠景鐵路）、伊洛瓦底江水運通道組成，直達緬甸首都仰光轉海運。⁷²

緬甸的毒品已對於中國的社會產生危害。美國在 2002 年把緬甸視為全球最

⁶⁸ 《國際商報》，〈中國對緬甸貿易與投資反差巨大〉，1996 年 6 月 12 日；《人民日報海外版》，〈江主席與丹瑞主席會談〉，2001 年 12 月 13 日，版 1。

⁶⁹ 劉少華，〈論中緬關係〉，《武漢大學學報》（中國大陸），第 3 期（2001 年 5 月），頁 328。

⁷⁰ 劉少華，同前注，頁 328。

⁷¹ Bertil Lintner, "Friend of Necessity," *Far Eastern Economic Review*, December 27- January 3, 2002, p. 24.

⁷² 在地緣的意義上，中國正透過雲南打造國際戰略通道。雲南陸水聯運國際大通道建設的總體思路是：建成一個北以金沙江--長江聯繫華東進入太平洋東海，東經剝隘河--右江、南盤江、珠江通向華南進入太平洋黃海，西南和東南由伊洛瓦底江、瀾滄江、紅河進入印度洋、太平洋，連接南亞、東南亞、東亞和五大洋陸水聯運國際大通道。從雲南在畫出五條路線，分別是第一，中緬國際陸水聯運大通道（西路）：由昆明至瑞麗公路（320 國道），昆明至大理鐵路（遠景滇緬鐵路），瑞麗至緬甸八莫（新康）公路（遠景鐵路）、伊洛瓦底江水運通道組成，直達緬甸首都仰光轉海運。第二，中國-中南半島五國陸水聯運國際大通道（南路）：主要由昆明至磨憨公路（213 國道），瀾滄江--湄公河國際航道，計劃中的昆明至曼谷公路和規劃中的昆明至新加坡鐵路組成。遠景由瀾滄江--湄公河水運經中、老、緬、泰、柬、越六國直接進入太平洋南海。第三，中越陸水聯運通道（東南路）：主要由滇越鐵路，昆明至河口公路（326 國道）和紅河國際航道組成。第四，滇桂粵陸水聯運國際大通道（東路）：主要由昆明至防城、欽州、北海、鐵山鐵路、昆明至羅村口公路與剝隘河至右江至西江水運主幹線組成。第五，滇滬陸水聯運國際大通道（北路）：主要由內昆鐵路、昆明至水富公路（213 國道）與金沙江、長江水運交通大動脈組成。林雲卿，〈中國西部開發與內河運輸通道建設〉，《中國科學技術學會》（中國大陸），<http://www.cast.org.cn/08xsj/1/zhongguokexie/07xibu/2/xibu2bg5.htm>。

大的毒品生產地區，緬甸與周邊國家的毒品交易讓泰國產生兩百萬的毒品癮者，中國政府也極為關切雲南邊境與緬甸之間的毒品交易狀況，中國本身估計中國大陸有將近四百萬毒品癮者，而且毒品的散佈會增加受到 HIV（Human Immunodeficiency Virus）感染的比率。⁷³為瞭解決中緬邊境的毒品問題，中國於 1996 年經由雲南邊境地方政府與緬甸有關部門協商，在緬甸金三角地區實施以甘蔗代替罌粟種植計畫，成立中緬聯合股份有限公司，發展甘蔗種植業，逐步取代罌粟種植業。⁷⁴並且中國四川省於 2000 年 7 月與緬甸達成協議，緬甸第二特區政府無償提供禁毒零星的土地以代替種植，涵蓋一萬畝供四川方面進行農業綜合開發，土地免費使用三十年，所產糧食及其農副產品由特區政府按市場價格全額收購。⁷⁵

而為了拓展與緬甸的經貿關係與保護緬甸的商人，中國在緬甸設有「緬甸中國企業商會」（Chinese Enterprises Chamber in Myanmar）。經由此經貿機制來擴大中國與緬甸的經貿關係。中國對緬甸出口多為機電產品，包含如船舶、農機、汽車、工程建築機械、水電站、碼頭設備、糖廠設備等、紡織品和鞋類等；而中國從自緬甸進口主要商品為原木、寶石和鋸材等。雲南本身也對緬甸進行投資。已經完成的有集裝箱碼頭、出口挖泥船、出口水電站設備與水泥廠承建項目。並對緬甸承包邦朗電站，這是中國以賣方信貸方式在東南亞國家承建最大的水電站項目。⁷⁶

緬甸軍政府與中國的合作關係，反倒凸顯中國大陸與緬甸之間非法移民的問題。Washington Times 的記者 Georgie Anne Geyer 認為這是一種「刻意的殖民」（deliberate colonization），背後可能有中國政府的支持，就像漢族的人民移往西藏與新疆地區。他更形容到，儘管中國與俄羅斯的領導人關係多為密切，俄羅斯還是擔心遠東地區的「中國移民潮」（unwanted waves of Chinese migrants）。⁷⁷中緬之間未來的發展，雙邊將試著解決此類非傳統安全的議題，不讓緬甸人民覺得中國是崛起的威脅。

⁷³ Joshua Kurlantzick, "Ran-goons: why isn't Burma on Bush's 'axis of evil' list?" *The Washington Monthly*, April 2002, p. 40.

⁷⁴ 《文匯報》（香港），〈中國參與國際禁毒成效顯〉，1998 年 6 月 8 日，版 5。

⁷⁵ 此計畫根據聯合國的《毒品替代種植》計畫。盧光盛，〈中緬經貿合作的現況、問題與建議〉，《亞太經濟》（中國大陸），2002 年第 2 期，頁 16；《法制日報》（中國大陸），〈中緬邊界下力防毒〉，1996 年 4 月 3 日。

⁷⁶ 「雲南與緬甸經貿概況」，2003 年 8 月 21 日 text from <http://www.kmfair.org/html/news/2003/8/1061445117/>。

⁷⁷ Al Santoli, "China's 'Strategic' Presence Grows in US, Panama, Pakistan, Burma," *China Reform Monitor*, American Foreign Policy Council, No. 398(July 23, 2001).

陸、結語

從 2002 年中共十六大進行權力轉移，提出「與鄰為善，以鄰為伴」方針，2003 年再提出「睦鄰、安鄰、富鄰」六字訣與「和平崛起」戰略等一系列中國外交新思維。⁷⁸中國與緬甸之間的關係，就和中國與巴基斯坦的關係一樣，都把緬甸（巴基斯坦）當作與印度之間的緩衝國，所代表的意義為中印之間潛在的緊張關係。在 1990 年代初初期，中國與緬甸都因為以暴力鎮壓的方式鎮壓其國內民主而遭到國際間的孤立。儘管如此，北京在聯合國上還積極捍衛仰光的利益，以避開國際社會對於緬甸的人權壓力。緬甸國家法律與秩序重建委員會（SLORC）遂放棄過去的中立政策與自給自足的社會主義，讓中國獲得對緬甸的政治與經濟的穿透，數千名中國勞工協助緬甸修建道路、橋樑或鐵道。⁷⁹

在地緣政治的意義上而言，中國的雲南省與緬甸、寮國（Laos）與越南（Vietnam）接壤，中國正把雲南省作為前進東南亞國家的大門，⁸⁰更為精確的說，透過中緬的合作關係，以作為中國西部開發戰略的出海口，從印度洋經緬甸進口石油，使得在地緣的意義上，透過緬甸對東南亞地區延伸政治影響力。⁸¹在南亞另一個大國印度看來，中國不只是走向擴張主義的道路，而且還在東南亞地區尋求更為寬廣的影響力，⁸²為此，印度正試著打破過去內向型的戰略偏狹（inward-looking strategic insularity），扮演符合其地位的區域角色。⁸³當印度對於來自西方（巴基斯坦）與東方（緬甸）與北方（中國）的三重壓力之下，在 1991 年印度本身也開展「東向政策」（Look East Policy），力圖與東南亞國家建立更為緊密的經濟關係，印度首先所面對的就是緬甸，在東向政策的精神之下，印度本身也與緬甸設置多項制度性的計畫，如參與或主導孟加拉、印度、緬甸、斯里蘭卡及泰國經濟合作集團（BIMST-EC）、大湄公河合作計畫（MGC, Mekong Ganga Cooperative）以及昆明倡議（Kunming initiative）或孟加拉、中國、印度、緬甸地區經濟合作論壇（Fourth Forum on Regional Economic Cooperation among Bangladesh, China, India and Myanmar (BCIM)）。⁸⁴除了印度之外，東亞的日本

⁷⁸《聯合報》，〈李肇星北韓行，評論台灣大選〉，2004 年 3 月 25 日。

⁷⁹Denny Roy, *China's Foreign Relations*(Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 1998), p. 174.

⁸⁰Chatrudee Theparat, "Province of Yunnan Promotes Gateway Status to ASEAN Region," *Knight Ridder Tribune Business*, October 22, 2003, p. 1.

⁸¹Kam Yiu-yu and Chris Wu, "No Chance of China Dividing NATO," *Taipei Times*, June 7, 2001, p. 8.

⁸²Lintner, "Friend of Necessity," p. 25.

⁸³*Global Information Network*, "Politics-Asia: India, Pakistan, China 'encircling' one another," April 26, 2003, p. 1.

⁸⁴EGRETEAU Renaud, "India and Burma/Myanmar Relations from Idealism to Realism," paper presented at *Conference on India and Burma/Myanmar Relations: From Idealism to Realism*, hold by India International Center, September 11, 2003, p. 9.

也極為關切中國在印度洋的擴張。日本主要關心經過麻六甲海峽輸油線的安全，以及中國可能在印度洋所增加的軍事力量，甚至在緬甸海域的丹老群島（Mergui Archipelago）取得海軍基地。⁸⁵

本文認為中國把雲南—緬甸省作為對陸地東協的門戶，並且中國的緬甸政策在中國周邊陸鄰外交戰略構圖的架構之下，中國處理與緬甸的關係的主軸在於三個部分。第一，維護中緬 2100 公里邊界的安全，第二，中國本身在推動西部開發的同時，把緬甸作為中國西部產品出口與資源進口的中繼站；第三，解決中國可能的能源問題，把緬甸作為新的運油線。於是，中國加大與緬甸的外交關係，透過軍事合作拉攏緬甸政府，透過非傳統安全合作的建立，提升兩國關係的緊密度，利用緬甸擴張海軍勢力，⁸⁶最終目標在於把緬甸成為中國在印度洋的出海口、東南亞與南亞之間的陸橋以及作為中國與海洋勢力之間的緩衝國（buffer state）。

在北方蘇聯內潰之後，中國轉而關注其周邊地區的邊境安全以及較為廣泛的區域安全。而對於緬甸的軍政府，現今北京也要求仰光需要進行變革，才能保證兩國的關係能夠繼續維持，2003 年八月緬甸國家和發委副主席貌埃（Maung Aye）將軍訪問中國時，胡錦濤等對貌埃表示，緬甸政府應該發展經濟並且改善人民的生活狀況。⁸⁷換句話說，中國不願見到緬甸出現內部社會不穩定的現象產生。中緬之間仍存在緊張關係，許多緬甸人視中國為殖民主義國家，透過中國的商人來耗盡緬甸的資源，讓緬甸的農村人口失業，加速緬甸傳統價值的崩解。此外，北京也不滿意仰光處理邊境地區 AIDS 的處理方式。⁸⁸

未來中國與緬甸之間的關係可能將在兩種模式下開展。第一，回到強權政治或是冷戰時期的戰略平衡，表示受到貧窮所打擊的緬甸會受到其鄰近大國所影響，成為中國變成世界強國下的藩屬，其所顯現的在於中國逐漸擴展其經濟力量的同時，中國不僅仍然利用軍備轉移來推動外交工作，也用以強化軍事安全及增加經濟利益，讓軍備轉移成為中國增加國家利益不可或缺的籌碼之一。第二，若從緬甸過去的歷史來看，緬甸將成為中國與其他國家之間的緩衝國（buffer state），緬甸的軍政府瞭解到，緬甸軍政府若要繼續執政，就需得到北京方面的支援，讓仰光受到來自北京的政治、經濟與軍事壓力，但是仰光政府咸信，他可以妥善處理與北京之間的關係、主權獨立與行動自由。⁸⁹

儘管中國力圖以「和平崛起」來破除「中國威脅」的論述，但是中國仍以國

⁸⁵Lintner, "Arms for Eye," p. 26.

⁸⁶《信報》，〈中國企圖利用緬甸擴張海軍勢力〉，1993 年 2 月 9 日。

⁸⁷Global Information Network, "Politics: China gives Burma support, but also urges change," August 27, 2003, p. 1.

⁸⁸Roy, *China's Foreign Relations*, p. 174; *Taipei Times*, "For Many People in Myanmar, China is an Unwanted Ally," December 31, 2001, p. 1.

⁸⁹Andrew Selth, "Burma and Superpower Rivalries in the Asia-Pacific," *Naval War College Review*, Vol. 55, No. 2(Spring 2002), p. 55.

家利益來推動其對於周邊的睦鄰政策，在緬甸的案例上，由於緬甸對於中國的戰略與經濟上的利益，讓中國得以藉由緬甸擴展其海軍力量到印度洋與南海，在某種程度上，中國對對於緬甸的政策已經取得相當的成果，而中國也確實從推動「和平崛起」獲得實質之利益，而需要注意的是，中國透過緬甸延伸在印度洋與南海的海軍力量，將逐步測試中國海軍的遠洋海上部署與聯盟作戰綜合戰鬥能力的檢證，並且標誌中國已有能力在近海之外進行聯合軍事作戰的能力。

參考文獻

中文書籍

- 李寶俊，當代中國外交概論，北京：中國人民大學出版社，1999 年。
- 周煦，軍備轉移與外交政策關係之研究，臺北：國立政治大學外交學系，1996 年，行政院國家科學委員會專題研究計畫，NSC84-2414-H004-003-P3。
- 房寧、王小東與宋強，全球化陰影下的中國之路，北京：中國社會科學出版社，1999 年。
- 林碧炤，國際政治與外交政策，臺北：五南出版社，1991 年。
- 金正昆，現代外交學概論，北京：中國人民出版社，1999 年。
- 陳浩華，21 世紀中國外交戰略，北京：時事出版社，2000 年。
- 閻學通，中國崛起—國際環境評估，天津：天津人民出版社，1997 年。

中文期刊

- 《人民日報海外版》，〈中緬發表聯合公報〉，1996 年 1 月 15 日。
- 〈千龍新聞網〉，《巨人的選擇：中印海軍遠期戰略合作的可能》，2004 年 3 月 2 日。
- 《人民日報海外版》，〈江主席與丹瑞主席會談〉，2001 年 12 月 13 日，版 1。
- 《人民日報海外版》，〈吳儀會見緬甸和發委主席丹瑞〉，2004 年 4 月 26 日，版 3。
- 《人民日報海外版》，〈李瑞環會見貌埃副主席〉，1995 年 12 月 9 日。
- 《人民日報海外版》，〈胡錦濤同丹瑞大將將會見〉，2000 年 7 月 18 日，版 1。
- 《人民日報海外版》，〈胡錦濤同貌埃舉行會談〉，2000 年 6 月 7 日，版 4。
- 《工程機械與維修》（中國大陸），〈中國承建緬甸三大水電工程〉，1999 年 10 期，頁 44。
- 《中國時報》，〈「中」緬關係，悄然惡化〉，1997 年 5 月 21 日，版 9。
- 《中國時報》，〈中共海軍勢力進入印度洋〉，1992 年 9 月 19 日，版 11。
- 《中國時報》，〈張萬年率軍方代表訪問緬甸〉，1996 年 4 月 29 日。
- 《文匯報》（香港），〈中國參與國際禁毒成效顯〉，1998 年 6 月 8 日，版 5。
- 《文匯報》（香港），〈結束訪緬晤各國記者，李鵬分析印度洋形勢〉，1994 年 12 月 29 日。
- 《法制日報》（中國大陸），〈中緬邊界下力防毒〉，1996 年 4 月 3 日。
- 《信報》，〈中國企圖利用緬甸擴張海軍勢力〉，1993 年 2 月 9 日。
- 《國際商報》，〈中國對緬甸貿易與投資反差巨大〉，1996 年 6 月 12 日。

- 《經濟參考報》，〈中國將為緬甸續建電視衛星地面接收站〉，1992年4月13日。
- 《解放軍報》，〈梁光烈會見緬甸陸軍參謀長〉，2002年12月6日，版1。
- 《解放軍報》，〈遲浩田會見緬甸軍事代表團〉，2000年5月25日，版1。
- 《聯合報》，〈李肇星北韓行，評論台灣大選〉，2004年3月25日。
- 《聯合報》，〈李鵬：中共無意在印度洋擴軍〉，1994年12月29日。
- 《聯合報》，〈胡錦濤下令建構和平崛起理論〉，2003年12月16日，版13。
- 中華人民共和國商務部，〈中緬雙邊協定〉，text from http://mm.mofcom.gov.cn/article/200304/20030400082358_1.xml。
- 王崑義與蔡裕明，〈胡錦濤時代中國對東南亞的戰略擴展-兼論我國的南向政策〉，論文發表於《全球化下台灣的東南亞政策》研討會，由國立暨南國際大學東南亞研究中心主辦，2003年12月6日。
- 李永寧與陳秀慧，〈中緬經貿關係探討〉，《東南亞縱橫》（中國大陸），2003年第4期，頁46-50。
- 李英，〈當代國家安全觀的演變〉，《理論界》（中國大陸），2003年第2期，頁56-57。
- 李恂，〈昆交會：中國西南走向世界的舞台〉，《今日中國》（中國大陸），2000年12期，頁42-44。
- 李悅，〈中國與東南亞國家關係定位〉，《東南亞縱橫》，2000年第5期，頁51。
- 李晨陽，〈1998年的緬甸外交〉，《東南亞研究》（中國大陸），1999年4期，頁34-37。
- 李晨陽，〈緬甸內政外交2002年回顧與2003年展望〉，《東南亞縱橫》，2003年第2期，頁16-20。
- 林文程，〈冷戰後中共與非洲國家軍事合作關係之研究〉，論文發表於《冷戰後中共對外軍事合作關係學術研討會》，由政治大學外交學系主辦，1998年6月18日。
- 林雲卿，〈中國西部開發與內河運輸通道建設〉，《中國科學技術學會》（中國大陸），<http://www.cast.org.cn/08xsjl/1zhongguokexie/07xibu/2/xibu2bg5.htm>。
- 林錫星，〈緬甸政治形勢探析〉，《東南亞研究》，2002年3期，頁15-21。
- 孫哲，〈結構性導航：中國「和平崛起」的外交新方略〉，《世界經濟與政治》，2003年第12期，頁1-8。
- 秦亞青，〈時代觀、安全觀與秩序觀—中國外交新理念的思想內涵〉，《國際政治研究》，2003年第1期（總第87期），頁27-31。
- 黃仁國，〈新世紀初中國的睦鄰外交政策述評〉，《郴州師範高等專科學校學報》（中國大陸），2002年第6期，頁29-32。

- 賈小明，〈關於實施西部大開發戰略的若干思考〉，《新疆師範大學學報》（中國大陸），第 21 卷第 2 期（2000 年 4 月），頁 16-24。
- 劉少華，〈論中緬關係〉，《武漢大學學報》（中國大陸），第 3 期（2001 年 5 月），頁 325-329。
- 潘忠岐，〈國際安全秩序的變革與中國的戰略機遇期〉，《國際問題研究》（中國大陸），2003 年第 6 期，頁 41-45。
- 範學忠，〈中國產品如何開拓緬甸市場〉，《東南亞縱橫》（中國大陸），2000 年第 3 期，頁 14-15。
- 蔡裕明，〈中共對巴基斯坦核武技術轉移與意涵〉，《共黨問題研究》，第 25 卷第 8 期（1999 年 8 月），頁 26-37。
- 蔡裕明，〈後九一一時期中共外交政策的持續與遞嬗〉，《共黨問題研究》，第 28 卷第 10 期（2002 年 10 月），頁 52-60。
- 蔡裕明，〈資訊性民族主義—Linux 對中國大陸的意義〉，《中國大陸研究》，第 44 卷第 12 期（2001 年 12 月），頁 21-36。
- 鄭永年，〈和平崛起與大中國圈的和平整合〉，《聯合早報》（新加坡），2004 年 3 月 24 日。
- 盧光盛，〈中緬經貿合作的現況、問題與建議〉，《亞太經濟》（中國大陸），2002 年第 2 期，頁 15-17。

英文書籍

- Al Santoli, China's New War Fighting Skills: emerging threats to the U.S., India, Taiwan and the Asia/Pacific Region, An American Foreign Policy Council Investigative Report, September 20, 2000.
- Bates Gill, Chinese Arms Transfer: Purposes, Patterns, and Prospects in the New World Order, Westport: Praeger Publisher, 1992.
- Denny Roy, China's Foreign Relations, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 1998.
- Kenneth W. Allen and Eric A. McVadon, China's Foreign Military Relations, Washington D.C.: The Herry L. Stimson Center, 1999.
- Poon Kim Shee, "The Political Economy of China-Myanmar Relations: strategic and economic dimensions," Ritsumeikan Annual Review of international Studies, The International Studies Association of Ritsumeikan University, 2002.
- Robert A Goldwin, Why Foreign Aid? Chicago: RAND McNally & Company, 1963.

英文期刊

- "Chronology of Chinese-Burmese Relations," The Irrawaddy On-line Edition, text from <http://www.irrawaddy.org/res/china.html>.
- AFP, "China Extends 'Military Diplomacy' in Face of Regional Crises," June 18, 1999.
- Al Santoli, "Beijing Brackets India: support for Pakistan, port in Burma," China Reform Monitor, American Foreign Policy Council, No. 421(January 7, 2002).
- Al Santoli, "Beijing is Main Threat to Democracy in Southeast Asia," China Reform Monitor, American Foreign Policy Council, No. 451(June 12, 2002).
- Al Santoli, "China's 'Strategic' Presence Grows in US, Panama, Pakistan, Burma," China Reform Monitor, American Foreign Policy Council, No. 398(July 23, 2001).
- Alice D. Ba, "China and ASEAN: re-navigating relations for a 21st-century Asia," Asian Survey, Vol. 43, No. 4(2003), Pp. 622-647.
- American Foreign Policy Council, "Jiang Solidifies Strategic Partnership with Burma; China Expands its Airspace over South China Sea," China Reform Monitor, No. 419(December 17, 2001).
- American Foreign Policy Council, China Reform Monitor, No. 330(September 11, 2000).
- American Foreign Policy Council, China Reform Monitor, No. 478(December 16, 2002).
- Andrew Selth. "Burma and Superpower Rivalries in the Asia-Pacific," Naval War College Review, Vol. 55, No. 2(Spring 2002), Pp. 42-60.
- Arthur Ding, "China's Asia-Pacific Strategic Objectives for the Next Century," Taipei Times, November 13, 1999, p. 9.
- Bander Seri Begawan, "China Seeking Warmer Ties in SE Asia," Taipei Times, July 29, 2002, p. 1
- Bertil Lintner, "Burma: arms for eyes," Far Eastern Economic Review, December 16, 1993, p. 26.
- Bertil Lintner, "Friend of Necessity," Far Eastern Economic Review, December 27-January 3, 2002, p. 24.
- Bertil Lintner, "Myanmar Gets a Russian Nuclear Reactor - Deal Vexes China's Efforts To Expand," Wall Street Journal, January 3, 2002, p. A.6.
- Chatrudee Theparat, "Province of Yunnan Promotes Gateway Status to ASEAN Region," Knight Ridder Tribune Business, October 22, 2003, p. 1.

- Dsmond Ball, "SIGINT Strengths form a Vital Part of Burma's Military Muscle," *Jane's Intelligence Review*, Vol. 10, No. 3, p. 35.
- EGRETEAU Renaud, "India and Burma/Myanmar Relations from Idealism to Realism," paper presented at Conference on India and Burma/Mysnmar Relations: From Idealism to Realism, hold by India International Center, September 11, 2003.
- Global Information Network, "Politics-Asia: India, Pakistan, China 'encircling' one another," April 26, 2003.
- Jeffrey D. Sachs, "Trends Draw Nations Closer," *Taipei Times*, November 29, 2001, p. 9.
- Joshua Kurlantzick, "Ran-goons: why isn't Burma on Bush's 'axis of evil' list?" *The Washington Monthly*, April 2002, Pp. 38-41.
- Kam Yiu-yu and Chris Wu, "No Chance of China Dividing NATO," *Taipei Times*, June 7, 2001, p. 8.
- Kevin Whitelaw, "China Good, Burma Bad," *U.S. News & World Report*, Vol. 122, No. 25(June 30, 1997), Pp. 33-34, 39.
- Lin Cheng-yi, "US Report Shows Taiwan's Defense Weaknesses," *Taipei Times*, July 27, 2002, p. 8.
- People's Daily Online, "An Analysis of China's Policy on Iraq Issue," March 04, 2003.
- Rahul Bedi, "India, China Join hands at Sea, *Asia Times*, July 8, 2003.
- Richard A. Bitzinger, "Arms to Go: arms sales to the third world," *International Security*, Vol. 17, no. 2(autumn 1992), Pp.84-111.
- Seth Mydans, "China and Neighbors Move Ahead on Trade and Island Issues," *New York Times*, November 5, 2002, p. A.12.
- Sushil Seth, "China Hides Behind its New Veneer," *Taipei Times*, February 9, 2003, p. 8.
- Taipei Times*, "For Many People in Myanmar, China is an Unwanted Ally," December 31, 2001, p. 1.
- Wang Kun-yi, "Beijing Does Not Come in Peace," *Taipei Times*, February 27, 2004, p. 8.
- Yoichi Funabashi, "China's Strategy: peaceful ascendancy," *Asahi Shimbun*, December 3, 2003.

Feng Chia Journal of Humanities and Social Sciences
pp. 303-325, No.8, May 2004
College of Humanities and Social Sciences
Feng Chia University

Breakout: China Foreign Policy toward Myanmar

*Yuh-Ming Tsai**

Abstract

China has enhanced its close relationship with Myanmar's military rulers since the SLORC governed the state. The target of this article is to explore China's foreign policy on Burma from the "peaceful ascendancy" point of view. The article concludes that China's foreign policy on Myanmar is divided into three strategic goals. The first is to maintain the security of the borderline between China and Burma. The second is to keep Myanmar as an export and import country. The third is to use Myanmar as a new oil supply line. Therefore, China has enlarged its relationship with Myanmar through traditional foreign relations, military cooperation and non-traditional security construction. China aims to gain an export port to the Indian Ocean, to create a land-bridge between south Asia and south-east Asia, and to make Myanmar a buffer state between China and possible threats from the ocean.

Keywords: Myanmar (Burma), Peaceful Ascendancy, good-neighbor foreign policy, non-traditional security, buffer state

* PhD candidate, Graduate Institute of Mainland China Studies, Sun Yat Sen University