

緬甸開放改革與農村的巨變 撣邦東枝 Naung Lay 村落個案

彭霓霓

暨南國際大學東南亞學系講師

摘要

2011 年，緬甸軍方在形式上以文人政府的姿態開始執政，當時在經濟與政治自由化方面展現高度企圖心，並實行一系列的改革，尤其著重在使緬甸步入自由經濟市場的軌道。封閉了 50 多年的國門，在民主化、自由化加上低廉的勞動力成本等條件下開啓了與世界的接軌，吸引大量國外投資，提高國內經濟成長；這個時期為城市居民帶來更多的工作機會和現代化生活方式；然而另一方面，又對於偏鄉農村的農民造成如何的改變與影響？本研究以緬甸撣邦首府東枝市邊陲的 Naung Lay 村落作為研究地點；並使用半結構式的訪談、觀察和問卷方式，試圖勾勒出國家發展的宏觀經濟政策下造成的影響，以及微觀下草根農民如何應變。這也是緬甸農民在面臨突如其來的「現代化」社會環境中，所遭遇諸多變遷中的部分重要面向。更甚者，Naung Lay 村農民的經驗故事正是撣邦與緬甸社會中，高達 60-70% 弱勢農民家庭的縮影。開放後為緬甸帶來自獨立以來，國內資金和經濟發展最蓬勃的時期；工業投資對於土地的需求與日遽增，導致工業用地以外的建地和農地的土地價格也隨之上漲。Naung Lay 村民們在土地價格的誘使下，拋售農地以建造現代磚屋，購買汽車、機車、電子和 3C 用品，搭上看似使整體人民皆受益的經濟政策。然而遺憾的是，2017 年，經濟轉型未能如預期般持續，村落中的土地買賣熱潮退卻後，已經變賣農地、棄農的農民們，雖然有些成功轉而經營小買賣，但有些只能到更遠的地方，或是在已賣出的土地上，再重新耕種，而出現特殊的「再農民化」現象。Naung Lay 村落在農地商品化後，農村的樣貌也從農地包圍鄉村的一幕，轉變成農地規劃為住宅的格子地包圍鄉村的一幕。

關鍵詞：緬甸開放、經濟改革、農村變遷、去農民化、再農民化

壹、緬甸開放與經濟改革

2010 年，一場由軍人主導的選舉之後，前陸軍將軍登盛 (Thein Sein) 脫下了軍裝，成為緬甸自 1962 年軍人政變後的第一位總統。在登盛領導下的半文職新政府，引入了快速的經濟改革。經過二十年的軍事統治，改革的速度最初幾乎讓所有人都感到驚訝，也引起了極大的慎思與樂觀 (cautious optimism) 態度。政府啟動了一系列政治、經濟和行政改革，其速度和廣度令國內外許多觀察家感到驚訝。政府試圖扭轉半個世紀以來，國家的停滯和被國際的孤立。一開始為了穩固匯率，政府讓中央銀行獨立並統一匯率。經濟改革方面，包括貿易和投資自由化、允許將農田用作抵押品、提高財政透明度、開放電訊牌照授予外國電信公司、設立多個經濟特區以鼓勵投資等。2013 年，緬甸經濟增長率為 8.4%。亞洲開發銀行 (Asian Development Bank, 2012) 的一項研究推測，緬甸將成為繼亞快速增長的經濟體之後的下一個後起之秀，預計緬甸經濟每年將以 7-8% 速度增長，該研究還對緬甸成為中等收入國家持樂觀態度，並作出 2030 年，緬甸的人均收入將增加兩倍等預測。

經濟改革中，還強調良好治理、公開透明、問責，以吸引國外投資 (FDI)，並推行貿易自由化、加強區域經濟合作、降低國家對經濟發展的干預，和提高生產力等措施。隨著西方實施的大部分懲罰性制裁被取消後，也開啓了金融、銀行、貿易和投資等相關部門的自由化，不再受政府干預。加上緬甸豐富的自然資源，和未開發的市場，讓緬甸成為了當時國際商界市場中受青睞的新興市場之一。也有專家曾預計，緬甸的這些經濟改革政策將顯著影響緬甸的產出和生產力，並將提高多數公民的生活。這種相當樂觀的前景預測，前提是緬甸能進一步廣泛實施基礎改革、克服發展過程中遇到的挑戰。國際危機組織 (2012b) 認為改革和民主化是不可逆轉的，特別是以「現代化」為基礎的轉型，正快速地給緬甸社會帶來巨大的變化。

在 2011-15 年，筆者寒暑假期間到緬甸，即體驗到明顯的變化。其中最明顯的就是汽車進口自由化後，仰光交通快速增長，舊車被淘汰，馬路上的車變新、變多了。「電信革命」也使手機迅速普及，主要是智慧型可上

網的手機。SIM 卡的價格從 2004 年的 4,000 美元和 2012 年前的 1,500 美元，下降到 2013 年的 1.50 美元。在 2012 年電信改革啓動之前，只有不到 200 萬人使用網路。但到了 2015-16 年，有 3,900 萬戶使用網路。到 2020 年 1 月，更一度上升到 6,800 萬用戶。改革的第二階段，當 2015 年 11 月全國民主聯盟（NLD）在選舉中獲勝、真正民選文人政府執政後，當時國內國外的人們，對緬甸的改革和改變更加樂觀。

其實，在 2014 年，世界銀行與全球對緬甸經濟發展狀況的態度漸趨保留；世界銀行在其關於營商便利度的年度報告中，將緬甸的商業環境在 189 個國家中列為第 182，國際觀察家開始對緬甸的轉型抱持不樂觀態度（*Economist*, 2014）。由於長時間教育不普及，缺乏有能力的人力資源，加上軍方強力的保守內向傾向，不願與 2015 年上台的民盟新政府合作或接受其建議，使得改革難於繼續執行，整體經濟轉型未能達到預期。同時也有貧富差距擴大的警告，稱緬甸的經濟轉型不會一帆風順，因為過去數十年對國家的高壓統治管理不當和忽視，遺留下許多社會、族群和政治衝突等結構性問題和挑戰（Tin Maung Maung Than, 2014）。也有專家認為，由於緬甸長達半個世紀的孤立，和二十多年的國際制裁，難以在短時間內逆轉經濟態勢，並指出第一屆登盛政府已經「摘下了所有容易摘的果子」（picked all the low hanging fruits），也就是實施了簡單的改革。此外，在緬甸北部、東北部和西部的一些地方（例如克欽邦、北撣邦地區、若開邦）的族群武裝衝突，以及一些嚴重侵犯人權行爲，也加劇了緬甸內部的衝突，最初開放的熱情漸漸消退，許多西方國家投資者擱置了對緬甸後續的投資計劃。

緬甸低廉的勞動力成本，和最初民主化和自由化，看似成功的轉型，使緬甸成爲國外投資非常有吸引力的目標。然而，雖然開放市場、允許外資進入等政策帶來了經濟改善，但因資源分配不均，短短幾年間，緬甸的貧富差距和城鄉人口差距反而擴大。無論國內外專家對緬甸的開放預測爲何，2011 年開放後對緬甸社會的改變已是不可逆的事實。緬甸開放後國外大量資金匯入，分別爲三大類別，國際援助、國人國外打工匯入、及國外投資。各類數據顯示，在開放後 2011-22 年這個時期，是緬甸自獨立以來，國內資金和經濟最蓬勃的時期。三項數據中只有國人國外打工匯入是呈現

持續上漲。尤其在第二任政府選舉時期，有高達一百五十萬的緬甸公民到國外打工的紀錄，這些還不包含在國外工作的白領，以及流亡定居國外的家人匯入的資金。國際援助資金部分，不像國外投資有諸多侷限，因此在緬甸宣布全面政治改革為文人政府到第二任政黨輪替期間，國際援助的金額整體是上漲的。直到 2021 年的政變後，西方才全面停止對緬甸的國際援助。國外投資額明顯在開放後第二階段下降，因為緬甸基礎設施不完善，導致商業考察後，只表現了「四個 L」（landing, looking, listening, leaving），多數決定不投資，但對偏鄉農民來說，在開放後的第一階段土地價格上漲時將土地變賣，當經濟發展開始停擺後，他們又該如何應變開放後這一系列的社會變化和影響？

表 1：國人國外打工匯入、國際援助、國外投資

單位：億美元

年份	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
匯入	1.15	1.30	2.75	16.4	18.1	19.3	22.5	24.5	26.7	25.5	22.5
援助	3.54	3.80	5.04	39.4	13.8	11.7	15.4	15.4	17.1	2.04	28.7
投資	9.01	25.2	13.3	22.5	21.8	40.8	32.8	4.80	17.7	17.4	18.3

來源：World Bank（2022a, 2022b, 2022c）。

貳、經濟開放與土地商品化

東南亞的農業土地利用正在迅速轉變，這通常得到主要以經濟增長為目標的發展政策的支持。農業用地變化是東南亞的主要轉型趨勢，不同類型的土地利用變化同時發生。在小農的農業系統中，這些變化包括：從自給農業到市場化農業的轉變、游耕種植到集約化的轉變。此外，東南亞地區的幾個國家中，發現為經濟發展用途（economic land concessions, ELCs）的土地面積有增加的現象，這些土地規模通常非常大，是作為企業而非傳統的家庭農業。這些 ELC 有時會取代現有的生產景觀，以小農田、果園和森林為主，但通常也會導致農業用地擴展到未使用的森林區域（Appelt, et al., 2022）。

緬甸的土地包括農業用地，也正在迅速的轉變，從世界銀行的數據，緬甸的農業用土地面積的比例，自 2000 年的 16.7% 上升到 2019 年 2 月的 19.7%，森林土地面積從 2000 年 53.4% 減縮到 2000 年 43.7% (World Bank, 2021)。從數據來看，緬甸的農業用地是增加的，不過位於城市邊緣地帶的農村，卻因都市化過程中都市空間的擴大而漸漸消失 (Statista, 2022)。本研究地點 Naung Lay 村落位於東枝市外圍，在 2011 年開放後，雖然不像仰光有多個工業區，也不像曼德勒是上下緬甸的經濟樞紐，不像這些大城市開放後，帶來了工作機會和經濟效益，但也間接影響到城市邊緣的鄉村。鄉村最初的轉變就是土地商品化 (land commodification)，而鄉村土地商品化後帶來的後果，包含鄉村面貌的改變、族群文化的改變、生計多元面貌轉型、以及外來人口和企業進入到村莊等。除了這些明顯的硬體上「看得到的轉變」外，村莊內的人們是如何應對這些轉變，他們對這些轉變有什麼評價？

緬甸在各項發展所需的電、公路和接待外國人旅館等基礎設備都沒有完善，也沒有替代方案的情況下開放。忽然的開放，雖帶入各類資金的湧入，但也帶動了經濟、房價、地價，和土地買賣的投機 (land speculation) 機會。城市外圍村莊的土地首當其衝，投資者結合市鎮土地事務的政府官員 (雖然鄉村土地還未納入市鎮的管轄，為開發劃分土地以便取信散客)，和熟悉村莊的仲介，聯合說服村莊的大老或宗教領袖對村莊傳統領地，進行非傳統種植或分給村里新婚家庭，而是將土地分隔為標準住戶 40ft×60ft 大小進行買賣¹。自 2011 後，緬甸城市外圍村莊，很明顯可以觀察到，大規模農地或林地，被整齊齊的分割後，用水泥柱子圍起來，這樣土地商品化場景到處可見。

鄉村土地的商品化也是傳統鄉村改變和轉變的開始，鄉村土地商品化主要是因開放後土地價格上漲，地價一次性的收入，相較於農民在該農地耕作幾十年、甚至一生的收入還多，吸引了農民賣地。如 TNI 2016 的年度報告中所說，土地除了是農民生技的來源，對傳統農民來說，對土地的情

¹ 和 Hpa Yar Phyu 村民的訪談 (2014/1/20)。

感，是複雜多樣的。無奈幾個世紀以來，緬甸的經濟，特別是農民們面臨著長期做農卻沒有保障的嚴重經濟問題，這成爲很多農民變賣原耕作土地的原因之一。

土地價格上漲的同時，農業用所需的肥料、農藥等農業投入價格也上漲，這些客觀的因素，加上村裡買賣土地的現象十分熱絡，皆促使農民將土地出售給城市中產階級投資者或是仲介。然後，這些農民經常使用可觀的一次性收入來建造「現代」砂磚、水泥屋，新增新型態的生計，購買汽車和電器，以加入現代化生活。但很快地，已變賣的土地價格，和現代生活性象徵的必須消費品價格走向反方向：土地價格在五年內上漲了四、五倍，可惜的是村民們等不到這個好時期。而汽車以及一般電子消耗品，在開放前封閉的市場時期是保值的，在 2011 年開放後到 2020 年之間，汽車以及一般電子消耗品不再保值²。雖然說一般電子消耗品，如最便宜的一支手機價格 10 萬緬幣，買一次可以用幾年，不過這支手機後續需要上網的費用，就會壓縮到家庭開銷，以往人們有多餘的錢，會買黃金作爲醫療費用和不時之需，而現在卻沒有多餘的錢。

參、緬甸農民和農民的特性

緬甸是一個農業社會，不過緬甸的農民（*farmer*）大多都是小農（*peasant*），還未進入所謂商業耕作的農民階段，還停留在小農的階段³。本研究對象 Naung Lay 村落小農的農民特性，是以 Edelman（2013）所列出的第二類別，以社會科學和人類學的角度切入加以解釋，有別於歷史上莊園形式的農民、參與相關農民運等激進團體的農民、以及具有規範性定義，

² 作者於 2000 年回到緬甸工作，當時以 50 萬緬幣買了一台 1964 年產的金龜車，每日可以 150ks 緬幣到加油站，以配額制加 3 加侖汽油，而當時黑市的油價一加侖是 350ks 緬幣。除此之外作者於 2003 年換車時以 150 萬緬幣賣出金龜車。

³ 緬甸的農產品，品質不一，產量不一定，價格波動大，不易出口。龍哥：仰光有機農場的訪談（2017/8/18）。根據台灣紅茶商林先生，緬甸茶葉的品質很好，不過茶農對茶葉的銷售有些奇怪，如果只購買一些價格是合理的，如果要全部購買，其他茶農就會跟著漲價，所以很難大規模生產高品質的有機紅茶（仰光唐人街訪談，2014/10/20）。

包括民間社會組織和人權理事會諮詢委員農民。在本質主義下，農村和農民的特性（peasantry）被本質主義建構為落後的，而農民這個名詞或是職業，相較城市也代表著，下層的階級。然而，長期以來，也有批評者一直認為，本質主義也沒有充分考慮到農民融入國家和國際的、社會、政治和經濟結構中（Wolf, 1966; Mintz, 1956）。

世界銀行在 2018 年就世界各地農村中，農民佔大多數已成為人們普遍認知。然而「農民」和「農民的特性」這兩個詞的定義，在學術上仍然有很大程度爭議，不同時期的學者提出不同的要件。最早對農民的定義，源自提供食物供給，第一個市集的農民特質，一些學者也廣泛地納入地主、擁有土地使用權的農民、佃農或農村勞動力等加以區分（Wolf, 1969）。本研究對農民的定義將根據 Shanin（1987）所提出相關農民的四點基本要素，以家戶為基礎單元、抵禦著一個強大的外在社會和環境、和當地社區有特定的社會文化、農業耕作是主要的生計來源，而這些基本要素相互交織在一起。本研究的村落、族群、生計、和文化的發展和改變，一直以來受到東枝市的影響，也正是 Shanin（1987）定義中的農民。Ellis（1993）對現代農民的定義增加了「農民家戶的生計只有部分來自農業，主要家庭勞動力利用在農場生產中、整合家庭生產和消費活動以及決策等，其特點是家庭成員僅參與了部份農業市場的生產和供應」。

緬甸農民，也不是一個同質的社會群體或階級。特別是小農，他們的生計和文化是多樣的，他們除了種植，也從事非全日制農業活動，例如：開店、跑車、水泥工、木工、養雞等多種活動，來增加收入，這些活動大多是小規模和非正規經濟。而這些活動很少使用資本，主要是依賴家庭勞動力。換言之，他們部分的生計融入了非正式和不完整的市場，所以透過市場，農戶的收入，一部分是來自他們的土地資源中所生產，一部分則透過社區社會網絡的非農業收入。這些特質都呼應了 Ellis（1993）對農民的定義，只是 Naung Lay 村落農民，參加非農作生產是到 2011 經濟開放後，才大量的增加，例如土地商品化後，需要大量的水泥工、拉石子的車的司機和挖石子的工人、商店、小吃或家庭小餐館內等。

農民雖然並不是完全依賴社會經濟群體，因此不會在當下立即受到政

策改變的影響，但過一段時間後，政策的影響會蔓延到鄉村。就本研究的 Naung Lay 村落，在 2011 年開放後，一開始受到影響的是村里較有錢的農民，因有錢農民的社會資本和社會網絡比較廣。直到 2015 年後，國家開放政策的影響，才慢慢蔓延到整個村落，且幾乎家家戶戶都參與到，土地買賣或買賣土地所連帶的買賣。

肆、去農民化、再農民化

社會變遷是隨著人與人互動的時間，而改變了經濟、社會和文化制度的方式，反過來，社會變遷也受到經濟、政治和文化制度改變的影響。鄉下與城市的兩極分化，是社會生活的普遍現象，可以被理解為嵌入在「農業轉型」(agrarian transition, agrarian change, agrarian transformation)的框架內。農民，農村「鄉下」的居民，是大社會文化的一部分，當他們與其他群體接觸融入社會時，他們保留著他們自己獨特的文化和身份認同，同時仍然保有自己社會的規範和習俗 (Edelman, 2013)。幾個世紀以來，由於資本主義的興起，在不同階段以去農村化 (de-ruralization)、去農業化 (de-agrarianization)、去農民化 (de-peasantization)、和再農民化 (re-peasantization) 的現象的概念，改變和塑造了傳統鄉村農民的社會團體 (Bernstein, 2010; van der Ploeg, 2008)。

農業轉型是一個持續而普遍的過程。其中，全球化和現代化，大致可以解釋農村農業社會日益城市化的一系列的過程。而這種轉變其實與更大的社會結構轉型，有著錯綜複雜的聯繫。這類農業轉型、市場一體化和全球化進程，影響了東南亞一些地區的居民，他們為了保護土地和持續他們的生計，以不合作的方式反抗抵制體制帶來的轉型 (Scott, 1985; Caouette & Tuner, 2009)。緬甸在 2011 開放國門後，農村面臨了突如其來的改變，對緬甸農村產生的影響和後果，農民們又是如何應對？

東南亞的鄉村在過去五、六十年間，經歷了巨大的轉變，農業已經從維持生計轉向商業生產，這對傳統 (前) 農村社會的社會文化和人口，都造成了巨大的動盪和變化，這些資本主義農業轉型的過程被認為導致了社

會階級的「去農化」的轉型，最終農民或小農變成了商業農民、工人或是一般的公民（Rigg, 2006; Walker, 2012; Evans, 1995; Rehbein, 2010; Elson, 1997）。而 2011-20 年間，緬甸鄉村的轉變和轉型又是何？有那些影響？

緬甸在 2011 年前，不開放國外學者，進入緬甸做田野和學術研究，到 2011 年開放後，才放寬了學術研究，和全國民生調查的限制⁴。隨即世界銀行和亞洲開發銀行紛紛進入做基本的民生調查，也對農業、農地、農田的使用法律、以及糧食安相關面向進行調查（Oberndorf, 2012; Franco, et al., 2015）。相關鄉村和農民生計的研究，在地理上的分布從北部的撣邦（Shan State）、西部的欽邦（Chin State）、東部的克耶邦（Kayah）和孟邦（Mon State）、以及緬甸南部的伊洛瓦底三角洲（Ayeyarwady Delta）地區，其中以撣邦（Shan State）的研究受到了最多的學術關。研究範圍包含緬甸開放後因為土地使用權的改變，從游耕種植到集約化種植的轉變，而影響到糧食安全、集約化耕種影響生態保育、如何提升和刺激開放後因勞動力外移，導致當地農業生產下降。這些議題主要是為了未來以更有效的方式和政府合作，執行緬甸可持續性生計發展、和長遠的經濟發展計畫為目的行動研究（Aldebert, 2013; Soe Soe Htway, et al., 2015; Thin Nwe Htwe, et al., 2015; Mark, et al., 2018; Phyu Phyu Lwin, 2018; Matsuda, 2019）。

本研究的場域 Naung Lay 村落社區位於東枝市城邊陲的轉變，包括土地利用、經濟活動的變化，很明顯的並非是緬甸經濟開放後，由資本主義集約化和農業生產投資的驅動而改變。那驅動 Naung Lay 村落的改變是什麼？本研究以半結構式的訪談、觀察和問卷方式，試圖勾勒出在振奮人心、宏觀國家發展的經濟政策下，草根農民如何對國家政策帶來的影響作出應變，以此呈現緬甸農民在面臨突如其來的「現代化」社會環境中，所遭遇諸多變遷中的部分面向。並且，Naung Lay 村農民的經驗故事不僅是撣邦，更是整個緬甸國內偏鄉，高達 80% 弱勢農民家庭的縮影。

⁴ 原則上得透過與緬甸教育部合作，個人研究則是以商務簽證或是旅遊簽證的方式進入緬甸，國家檔案館和仰光大學圖書館，也都不對外開放，仰光大學圖書館到 2018 才開始對外開放。國立暨南國際大學雖多次有到仰光大學考察，不過在 2016-19 之間，有學習緬甸語的學生，曾申請到仰光大學做交換，因為國家層次和教育部沒有教育合作，所以仰光大學到學生畢業時都沒有回應。

伍、緬甸南撣邦東枝的轉變

東枝是撣邦的首都，位於撣邦的南部。東枝這個名字在緬語中的意思是「大山」。東枝市人口從 1983 年的 108,000 人，到了 2014 年增長到 382,000 人 (Department of Population, Ministry of Labour, Immigration and Population, 2017: 7)。這座城市位於海拔 4,712 英尺的高原上，東面是一座山，西面和北面是懸崖，東枝的入口和出口從西北（曼德勒）方向進入市區，然後從東南方向（景東）離開。儘管東枝是撣邦的首府，但居住在東枝的大多數居民是 Pa'O 族。除鎮中心外，東枝市外圍大部分地區，Pha Yar Phyu、May Phyu village、及 Mingalar Oo 等，最初都是 Pa'O 族人居住的地方。東枝中心的許多農產品交易的商行都屬於 Pa'O 族，他們的商店位於鎮中心，靠近市區到附近鄉鎮的公車集中站。東枝是南撣邦許多農產品的轉運點，主要農產品是菸葉（cheroot leaves 類似雪茄葉）、馬鈴薯、豆類、大蒜、水果（草莓、酪梨、東枝梨、柿子）和季節性蔬菜（最有名的就是花椰菜和高麗菜）。東枝沒有重要的工業，農業是該地區主要的經濟活動，這座城市在軍人執政的 1962-90 年鎖國時期，集散透過泰緬邊境，從泰國走私到緬甸民生用品的中間站，再分散到緬甸各地。



來源：World Atlas (2015)。

圖 1：緬甸東枝地理位置圖

隨著東枝人口的增長，東枝市內傳統節慶活動、基礎設施的增建，城市中心慢慢往外放射性擴張，傳統上圍繞市中心的農業社區緩慢消失，在 2014 年的人口普查資料中，這些農業社區，已經被規劃為東枝市的社區。東枝市的北部和西部是懸崖，土地多為石質和丘陵，而南面、東南面和東北面的土壤較好，傳統上是種植東枝梨和菸葉，慢慢的這些地區的農業逐漸轉變為住宅區，以適應不斷增長的人口。南面的平地比東南面多，由於南面繼續走出去沒有大城鎮，所以南面的發展，如土地開發、城市化、商業投資和政府機構沒有進入，所以，自 2011 年開放以來，南面並沒有很明顯的改變。

在 2011 年後，許多政府機構、公司和銀行類的私人投資，原著貫穿東枝市的馬路，往東枝東南方向，離市區三英里檢查站（2011 年後拆除），開始往外擴張。貫穿市中心主要的馬路，和通往泰國、中國和老撾的 Pyi Thaug Su 高速公路連接，這也是軍人 1962 到 1990 年鎖國時期，緬甸地下經濟主要的道路。沿路有如：五星級飯店、東枝醫學院、公路運輸部的遠程公車總站、卡車總站（包括公路巴士站和用於裝卸貨物的卡車休息室）、加油站、東枝拘留所、東枝市地方法院、東枝市消防局、發電廠、住宅區，南撣邦工商會，東枝市勞工辦公室，撣邦選舉辦公室，撣邦農村發展辦公室，審計中心，邊境事務部教育培訓中心，東枝商務中心，公務員廉價住宅，鐵皮工廠，東枝電腦資訊大學。大部份這些新開發私人或和政府辦公的建築物，都位於高速公路的右側（左側是高山），連接到六英里 Naung Lay 村落，所有這些新增的設施，都是在 2011 年經濟開放之後才有。最明顯規模也最大三個主要項目是社區住宅，其中兩個是私人豪宅開發項目，一個是政府公務員廉價住房項目，截至 2020 年 2 月，只有政府廉價租住宅區完成併入駐。另一個是「Pan Cherry」廉價住房的開發項目於 2012 年實施，作為全國低成本住房計畫的一部分，該計畫首先在仰光和曼德勒等主要城市實施，計畫主要是減輕低收入家庭以及無任何房屋資產的家庭的經濟負擔。但在東枝，事實上只有政府公務人員才有機會在這些計畫下獲得公寓。面對廉價公寓正前方是東枝商業中心 TBC，商業中心規劃有別墅、公寓、學校、商場、可舉辦大型商業活動的廣場，以及南撣邦長途公車的總站。到

2020 年，只有兩排商店部分完工，商店中間的路布置花俏，就算商場還沒有全部營業，已經是東枝年輕人認定為現代商場打卡的點。

陸、Naung Lay 村落

緬甸政府結構的行政部門中村 village 是不存在的。但實際上，村是傳統緬甸農村社會中最小的社會單位。村落有一名行政官員 (village tract administrator, VTA) 村落管理員，根據『2012 年村落管理選舉法』(The Ward or Village Tract Administration Law, 2012)，由各村村民通過選舉產生。VTA 主要的職責是和村長一起工作，如果中央政府有任何指示，例如收集人口普查數據和處理選舉。在 2012 年之後，VTA 負責 2012 年之前村長的職務如：戶籍、結婚、升學、土地買賣合法的見證人，而村長退居證人。在傳統上，村長是由各村自己選出有聲望、有領導能力的長者，近年也有選出年輕受過教育的男性當村長，有些村里的村長會一年換一任，也有幾十年來都由一位村長負責的村。

表 2：緬甸的行政架構圖

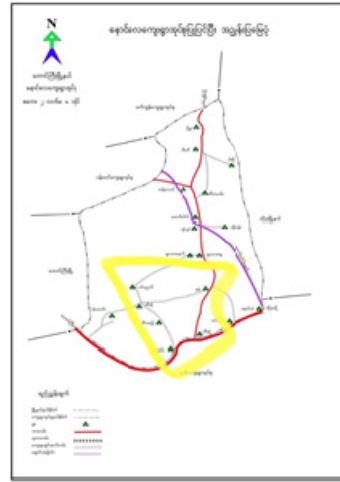
第一級	第二級	第三級	第四級	非正式
region 縣、 state 邦	district 鎮	township 鄉	ward 區 (都會)	
			village tract 村落 (鄉下)	village 村 (鄉下)

來源：整理自 Myanmar Information Management Unit (2008)。

東枝東南方向，位於「六英里」有兩個村落，分別是 Nawng Lay 和 Nam See，兩個村落都位於東枝和 HoPone 的中間，又被稱為「六里村」，在高速公路兩旁面對面，路的北邊是 Naung Lay 村落，南邊是 Nam See 村落。Nam See 村落在馬路南面，往內延伸是死胡同，所以它的發展只有 Naung Lay 村落的十分之一。所以本研究選擇 Naung Lay 村落為研究地點，另外，Naung Lay 村落向北延伸，有一條路和東枝新的環市道路連接到達東枝東北面。於 2014 年的普查資料，Naung Lay 村落一共有 19 個村莊，兩個佛教的廟

Mae Thaung 廟和 Sai Khai 廟，一個基督教 Zetkhae 教堂，1,278 戶，總人口 5,683 人 (Department of Population, Ministry of Labour, Immigration and Population, 2017: 10)，Naung Lay 村落，地理和行政上，直接與東枝接壤，是城市邊陲和鄉村前線。另外在 Naung Lay 村落下的 Mae Thaung 村，離東枝更近，它有自己的廟，不過供奉這個廟的幾個村，距離高速公路有一公里，這些村的改變的發展，不像供奉 Sai Khai 廟的那些村那麼明顯。

寺廟在緬甸的鄉村非常重要，它是村民的社會、宗教和文化中心，一些大而富有的村有能力自己建一座屬於自己的村寺廟，較貧窮和較小的村會聯合起來共一個寺廟。Sa Khai 廟就是由六個村共同供奉，選擇 Sa Khai 廟為這研究地點，主要是，多數供奉這個寺廟的村，有位於高速公路旁的村，也有連接到東枝道路的村。再來這些村也是在 2011 年後，有明顯變化和改變的村。所以本研究只聚焦在 Naung Lay 村落下 19 個村中的 6 個村，包括 Bin Nyaung、Htee Ohn、Htee Tha Phya、Mu Yaung、Htee Song、和 Sa Khai 村。這六個村的村民，只參加 Sa Khai 寺廟所舉辦的宗教節慶和社交活動，剛好和 Sa Khai 寺廟同一個村，同時在這個村落也有一座這一區唯一的 Ezekiel 教堂，為來自不同的村落或村的 30 多戶家庭服務。本研究所選擇的六個村的性質也不完全一樣，Mu Yaung 和 Htee Song 位於「Pyi Thaung Su」高速公路上。在 Mu Yaung 村，有一條路向北分叉，穿過 Htee Tha Phya、Htee Ohn 和 Bin Nyaung 三個村連接到東枝的東北。另一條則穿過 Htee Song 和 Sa Khai 向北延伸到更遠的其他村落，這些不同地理位址的村，在 2011 年的改革後，所產生不同的影響和多樣性，將豐富本研究。



來源：Naung Lay 村落行政官員提供 (2020)。

圖 2：Naung Lay 村落地圖
黃色螢光為研究地點

柒、六英里地區的改變

六英里地區自 2015 年以來，有許多新商店、路邊攤販、餐廳、五金建築行和青菜水果的攤販，數量一直在緩慢增加。一些是臨時搭建的帳篷攤販，一些是馬路旁的住戶自己開店，有些把地出租給企業後，以混凝土建造永久的商店，為當地人和外地路過進入東枝的人們提供服務。早期軍人執政的 1962-90 時期，村民們不喜歡居住在馬路旁邊，因為當馬路上只有軍人和軍車通過，軍人常常找村民的麻煩和強行帶走需要的物資。所以馬路旁只有一家給大車加水站，2000 年後，增加了一家蔬菜店、一家雜貨店、一家麵店和一家賣似小米酒的茅草屋。到 2020 年 2 月蔬菜店增加了四家，新開了一家類似酒吧的三層樓酒舖，原來的小米酒關了，在原地蓋了規模算大的混水泥屋子，分別由原來的農民地主的四個小孩分別經營（有一張床的診所、藥房、餐廳和雜貨）多功能商店，外地人投資的鐵皮屋頂 (metal roof) 工廠，外地人投資的一家大型三層建築材料行，外地人投資的現代化三層樓旅館附設有餐廳和游泳池（從旅館可以俯瞰六英里地區）新增了每週一次的豬肉攤位，一些出售香蕉、草莓和草莓盆栽的家庭花園水果等臨時攤位。高速公路沿線還有其他小型街頭小吃店、飲料店和兩個洗車場。這裡出售的大部分商品，包括一些新鮮蔬菜，都是從東枝或是 HoPone 購買的，因為當地的農民，集體在特定的季節種植同一種蔬菜，農民需要購買其他類別的蔬菜。

當 2018-20 年間進入村中，感覺整個村是一個正在進行大型建築工地，有的在蓋圍欄，有的在蓋新的水泥房屋。從觀察和訪談中，了解到靠近馬路的農民第二代，已經從以土地為基礎的農業生技，慢慢的轉向非農業的買賣。村外圍原本耕種作物的區域，也都整齊齊地被劃為格子，用水泥柱子圍著。在土地買賣的高峰期，村里許多村民也參與投資土地的買賣，或是當仲介，如果買賣成交，就可以抽佣金，一個格子單位的地成交就可以抽 10 萬緬甸的佣金。有些地主會在地上挖水井、拉電線，以便可以賣更好的價錢。所以，2015-17 當時整個村落就好像是土地買賣的市場，多達 90% 的成年人都參與了不同形式相關的土地買賣的行列，一些外地村的仲

介或是土地開發買賣的商人，還搭建了臨時簡易的小屋 hut，駐守在已分割好的地內，以便一早就會有人來看地。2017 年後，賣地生意一落千丈，很多仲介離開村子，留下一間間的臨時小屋，有些小屋到 2020 年 2 月田野時還可以看到。Naung Lay 村落自 2015 年後，在一波波的土地商品化後，村落的樣貌也開始轉變，村里家戶間水泥圍欄取代了綠色植物的圍欄，村里的屋子從茅草屋變成水泥屋。這一場景可以明顯的從衛星地圖看到，傳統鄉村和轉變中鄉村的差別。只有一條馬路之隔，兩邊的發展狀況不一樣。

捌、Naung Lay 村落的轉變

綜觀以上資料可明顯的看出，Naung Lay 村落在 2011 年開放後，所帶來的轉變中，家戶的增加屬自然增加的現象，水泥房屋的改變，在這個十年改變很大，從 2010 年的個位數到 2020 年幾乎全村都改建為水泥房屋。在交通工具的部分，車子和摩托車的數量也是劇增，到 2020 年的時候，幾乎是家家戶戶都有水泥房屋、車子和摩托車，相反下降的是村里耕種的土地，減少為原來的一半。2017 以後，當土地買賣冷卻，村裡到處留下格子的地，要開發成住宅所用，然而從增加的家戶數推算，移入的家戶數量並不多，說穿了也就是商人、村長、和政府土地部門結合起來，利用土地投機的浪潮賺一筆。

在土地商品化的同時，帶給村民水泥工、砂石運輸、砂石買賣、木工和土地仲介等的工作機會，這些短暫的工作，只有砂石買賣和砂石運輸需要成本，其它都不需要成本，只要出勞力，當天就可以得到報酬，所以農民們也紛紛投入這些非農作的工作，特別是第二代年輕的農民，在經過 2015 年到 2017 年這短短的幾年後，當土地買賣退潮後，又得恢復回歸到原來種地的工作。對已經沒有土地的農民，有些只能到更遠更耕地更便宜的村落去繼續耕種，也有繼續在自己賣出的土地上，以幫忙投資者新地主照顧土地為由，繼續在自己曾經的土地上耕種，多數年輕第二代的農民，有車的轉行為司機拉車，沒車的會希望繼續做日工，只是當土地買賣冷卻後不易找到零時工。

表 3：Naung Lay 村落 2010-20 年生活轉變

現代化指標	村名	Sa Khai	Htee Song	Mu Yaung	Htee Tha Phya	Htee Ohn	Bin Nyaung
	家戶數量變化 (戶)	2010 年	30	47	22	30	50
	2020 年	38	55	34	46	60	40
水泥房屋變化 (間)	2010 年	1	0	1	4	0	0
	2020 年	38	53	30	45	50	39
車子數量變化 (輛)	2010 年	1	2	1	4	1	1
	2020 年	20	40	15	30	35	20
摩托車數量變化 (輛)	2010 年	1	2	3	5	10	10
	2020 年	28	45	32	50	50	30
農地數量變化 (英畝)	2010 年	5	40	10	45	40	40
	2020 年	3	24	5	22	22	24
開始有電的年份		2006	2006	2006	2007	2007	2007
開始有電視的年份		-	-	-	2005	2000	2005
開始有電話的年份		2010 手機	2007 座機	2010 手機	2010 手機	2010 手機	2010 手機
開始有電話的年份		2014	2014	2014	2014	2014	2014
開始有小學的年份		-	1970	-	-	1986	-
開始有水泥路的年份		2019	2019	2021	2022	2021	2022
自來水資源的年份		-	-	-	-	-	-

來源：整理自和各村長訪談資料 (2020 年 2 月)。

Naung Lay 村落的農民，在 2017 年後除了種地，遇到臨時工也會繼續做，這也是 Naung Lay 村落特殊的農民的特性，本來它的去農民化現象，和一般受到資本主義影響而大量投入生產的脈絡不一樣。兩三年後它的再農民化也不是為了保護物種，或是保護傳統的耕作方式。Naung Lay 的改變是突如其來高漲的地價，加速了讓農村樣貌的轉變，而農業的轉型方面，確在土地商品化熱潮後，農民回歸原來的農作工作，也同時繼續找尋其他的工作。當國家宏觀政策的改變，短暫地帶給農民和農村欣欣向榮的忙碌，看似 Naung Lay 村落在 2015 年時看似成功的已經開始走向現代社會的路上。但是當土地買賣的熱潮褪去以後，2017 年後留下的是無耕地農民的增加、農作物種在圍欄內的景象，以及到處掛著「售本地」的招牌。

玖、結論

緬甸於 2010 開放後，由於空前的政治和經濟自由化，加上低廉的勞動力成本，吸引了外資投資緬甸，同時，當地的勞動力也開始輸出到各國。封閉了 50 多年的國門，在開放後與世界接軌，吸引了大量的國外投資，提高了國內經濟成長。其中，工業發展中不可或缺的生產要素：「土地」，因盤根錯節且模糊不清的法律基礎，加上土地附加價值持續攀升及市場的過度投機，在全國大城市遂成爲一個重要的社會議題。而此現象蔓延至鄉村地區包括 Naung Lay 村落。這個時期帶給城市居民工作機會和現代化的生活方式。電信的民營化也使緬甸人們透過網路與世界接軌。與此同時，對偏鄉 Naung Lay 村落和農民的改變是，土地價格上漲、土地商品化，誘使農民將其土地拋售予規模較小的中產階級都市投資者。更甚者，賣地一次性的收入報償，遠較低技術密集農耕的年平均收益高上數十倍甚至數百倍之多。等等以上這些因素，再再利誘農民拋售土地以解決，長年嚴重的經濟問題。農民們，利用售地而得到的一次性收入以建造「現代的」磚造混凝土房屋、購買汽車家電和 3C 用品，期能藉此搭上看似對國家整體人民皆受益的現代國家。

然而，變賣耕地的代價與新獲得的現代性象徵，卻很快地帶來了諸多改變：地價在五年內翻漲了 4、5 倍，而象徵現代性的汽車市場卻在相同經濟條件下，迅速地崩盤（開放前汽車是保值無折舊率）。然而，現代化生活帶來更多的消費，農民們其實是過著相對貧窮的生活。而土地價格在經濟開放後期面臨通貨膨脹，土地最後成爲最保值的資產，無奈農民們在無法抵擋國家政策帶來的影響，追求現代化生活轉型的過程中，在第一時間變賣了土地。也顯示出 Naung Lay 村落的農民，對國家開放的政策，有別於早期其他東南亞國家，以不合作的方式，反抗抵制體制帶來的轉型。國家宏觀政策的改變，短暫地帶給農民和農村欣欣向榮的忙碌，Naung Lay 村落在 2015 時看似已經開始走向現代社會的路上，農民們也加入了非農作的臨時工行業或創業，但當土地買賣的熱潮褪，2017 年後卻留下的是無耕地農民的增加、農作物種在圍欄內的景象，以及到處掛著「售本地」的招牌。

在農地商品化後，Naung Lay 村落的樣貌也從農地包圍鄉村的一幕，轉變成農地規劃為住宅的格子地包圍鄉村的一幕。農地減少的同時，村落部分農業開始「農業轉型」(agrarian transition, agrarian change, agrarian transformation)，部分農民生計也開始去農民化和再農民化。Naung Lay 村落的去農民化和再農民化的現象，有別於一般受到資本主義的影響下，因為大型商業種植進入而去農民化的現象；也非因為文化遺產保護傳統的栽種法再農民化的現象。而是因為國家政策的影響，無預警地開放導致地價上漲，而出現去農民化的現象。當開放後棄農的前農民們，在整體經濟轉型未能達到預期，及村落土地買賣熱潮退卻後，只能到更遠的地方，或是已賣出的土地上，再重新耕種，而出現的再農民化的現象。

緬甸 2011 年的開放，無論發展計畫成功與否，緬甸社會的改變是不可逆的，當現代化進入 Naung Lay 村落後，舊社會體制在某個程度上也意味著已經瓦解，經濟和生計已開始轉型。原先社會的親緣關係、宗教意義、傳統文化、以及人力資源等等，這些農村文化和價值觀面臨了怎樣的轉變？未來將進一步探究。

參考文獻

- Aldebert, Audrey, and Gauvain Meulle. 2013. "Agrarian Transitions in Two Agroecosystems of Kayah State, Myanmar: Loikaw Township." (https://www.burmalibrary.org/docs22/Report_Agrarian_Transitions_Diagnosis_in_Kayah_State_Mercy_Corps_Nov2013.pdf) (2022/9/21)
- Appelt, Jonas L., Diana C. Garcia Rojas, Peter H. Verburg, and Jasper van Vliet. 2022. "Socioeconomic Outcomes of Agricultural Land Use Change in Southeast Asia." *Ambio*, Vol. 51, pp. 1094-1109.
- Asian Development Bank (ADB). 2012. *Myanmar in Transition: Opportunities and Challenges*. Manila: Asian Development Bank.
- Bernstein, Henry. 2010. *Class Dynamics and Agrarian Change*. Black Point, Nova Scotia: Fernwood Publishing.
- Caouette, Dominique, and Sarah Turner, eds. 2009. *Agrarian Angst and Rural Resistance in Contemporary Southeast Asia*. London: Routledge.
- Department of Population, Ministry of Labour, Immigration and Population. 2017. "The 2014 Myanmar Population and Housing Census, Shan State, Taunggyi District, Taunggyi Township Report." (https://themimu.info/sites/themimu.info/files/documents/TspProfiles_Census_Taunggyi_2014_ENG.pdf) (2022/10/8)
- Economist*. 2014. "Reality Check: Optimism about Business Prospects on the Final Frontier May Be Overblown" January 4 (<https://www.economist.com/asia/2014/01/04/reality-check>) (2022/10/10)
- Ellis, Frank. 1993. *Peasant Economics: Farm Households and Agrarian Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elson, R. E. 1997. *The End of the Peasantry in Southeast Asia: A Social and Economic History of Peasant Livelihood, 1800-1990s*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Evans, Grant. 1995. *Lao Peasants under Socialism and Post-Socialism*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Edelman, Marc. 2013. "What Is a Peasant? What Are Peasantries? A Briefing Paper on Issues of Definition." Paper prepared for the first session of the Intergovernmental Working Group on a United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas, Geneva, July 15-19

- (<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGPeasants/MarcEdelman.pdf>) (2022/9/21)
- Franco, Jenny, Hannah Twomey, Khu Khu Ju, Pietje Vervest, and Tom Kramer. 2016. "The Meaning of Land in Myanmar: A Primer." (https://www.tni.org/files/publication-downloads/tni_primer-burma-digitaal.pdf) (2022/9/21)
- Mark Vicol, Bill Pritchard, and Yu Yu Htay. 2018. "Rethinking the Role of Agriculture as a Driver of Social and Economic Transformation in Southeast Asia's Upland Regions: The View from Chin State, Myanmar." *Land Use Policy*, Vol. 72, pp. 451-60.
- Matsuda, Masahiko. 2019. "Cheroots in Myanmar: Rural Development behind the Government Policy." (https://repository.kulib.kyoto-u.ac.jp/dspace/bitstream/2433/236279/1/tdwps_4.pdf) (2022/9/21)
- Mintz, Sidney. 1956. "The Role of Middlemen in the Internal Distribution System of the Caribbean' Peasant Economy." *Human Organization*, Vol. 15, No. 2, pp. 18-23.
- Myanmar Information Management Unit. 2008. "Myanmar Administrative Structure as per 2008 Constitution." (https://themimu.info/sites/themimu.info/files/documents/Administrative_Structure_2008Constitution_20Mar2020.pdf) (2022/8/21)
- Oberndorf, Robert B. 2012. "Legal Review of Recently Enacted Farmland Law and Vacant, Fallow and Virgin Lands Management Law: Improving the Legal and Policy Frameworks Relating to Land Management in Myanmar." (https://www.forest-trends.org/wp-content/uploads/imported/fswg_lcg_legal-review-of-farmland-law-and-vacant-fallow-and-virgin-land-management-law-nov-2012-eng-2-pdf.pdf) (2022/9/21)
- Phyu Phyu Lwin. 2018. "Land-use Changes Caused by Livelihood Transitions and Their Impact on Tropical Lower Montane Forest in Shan State, Myanmar." Ph.D. Dissertation, Kyoto University.
- Rehbein, Boike. 2010. *Globalization, Culture and Society in Laos*. London: Routledge.
- Rigg, Jonathan. 2006. "Land, Farming, Livelihoods, and Poverty: Rethinking the Links in the Rural South." *World Development*, Vol. 34, No. 1, pp. 180-202.
- Scott, James C. 1985. *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*. New Haven, Conn.: Yale University press.
- Shanin, Teodor. 1987. *Peasants and Peasant Societies: Selected Readings*. Oxford: Basil Blackwell.

- Soe Soe Htway, Aye Sandar Phyoo, Clemens M. Grünbühel. 2016. “Changing Livelihoods of Farming and Landless Households in Ayeyarwady Delta of Myanmar.” (file:///C:/Users/Genuine/Downloads/ICBMS_ConferencePaper.pdf) (2022/9/21)
- Statista. 2022. “Myanmar: Urbanization from 2011 to 2021.” (<https://www.statista.com/statistics/526518/urbanization-in-myanmar/#:~:text=This%20statistic%20shows%20the%20degree%20of%20urbanization%20in,total%20population%20lived%20in%20urban%20areas%20and%20cities.>) (2022/9/21)
- Tin Maung Maung Than. 2014. “Introductory Overview: Myanmar’s Economic Reforms.” *Journal of Southeast Asian Economies*, Vol. 31, No. 2, pp. 165-72.
- Thin Nwe Htwe, Myo Kyweb, Andreas Buerkerta and Katja Brinkmanna. 2015. “Transformation Processes in Farming Systems and surrounding Areas of Inle Lake, Myanmar, during the Last 40 Years.” *Journal of Land Use Science*, Vol. 10, No. 2, pp. 205-23.
- Van der Ploeg, Jan Douwe. 2008. *The New Peasantries: Struggles for Autonomy and Sustainability in an Era of Empire and Globalization*. London: Earthscan.
- Walker, Andrew. 2012. *Thailand’s Political Peasants: Power in the Modern Rural Economy*. Madison: Wisconsin University Press.
- Wolf, Eric R. 1966. *Peasants*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Wolf, Eric R. 1969. *Peasant Wars of the Twentieth Century*. New York: Harper & Row.
- World Atlas. 2015. “Where Is Taunggyi, Myanmar?” (<https://www.worldatlas.com/as/mm/17/where-is-taunggyi.html>) (2022/10/8)
- World Bank. 2021. “Forest area (% of land area) –Myanmar.” (<https://data.worldbank.org/indicator/AG.LND.FRST.ZS?locations=MM>) (2022/9/21)
- World Bank. 2022a. “Personal Remittances, Received (Current US\$) - Myanmar.” (<https://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.CD.DT?locations=MM>) (2022/10/8)
- World Bank. 2022b. “Net Official Development Assistance Received (Current US\$) - Myanmar.” (<https://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ODAT.CD?locations=MM>) (2022/10/8)
- World Bank. 2022c. “Foreign Direct Investment, Net Inflows (Bop, Current US\$) - Myanmar.” (<https://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.CD.WD?locations=MM>) (2022/9/21)

Myanmar's Opening and Rural Changes: A Case Study of Naung Lay Village Tract in Taunggyi, Shan State

Ni-Ni Peng

*Lecturer, Department of Southeast Asian Studies
National Chinan University, Nantou, TAIWAN*

Abstract

In 2011, a formally civilian government was installed in Myanmar, which implemented a series of economic, administrative, and political reforms, focusing on the transition to a liberal market economy. After being closed for 50 years, fast domestic economic growth brought for many urban residents improved job opportunities, and acquainted them with a “modern” lifestyle. The study uses semi-structured interviews, observations, and questionnaires to try to outline the local impact of the overall macro-level national development economic policies, and how peasants respond to these changes. The experience of the many changes encountered by Myanmar farmers in the face of sudden “modernization” of the economic and social environment during this decade is highlighted. After 2017, the economic transformation slowed and the upsurge in land sales in the village subsided. Some farmers who had sold their farmland and had abandoned their farming, got involved in micro-business, others went further afield to new agricultural frontiers, and some restarted farming the land which they had sold, resulting in a specific process of re-peasantization.

Keywords: Myanmar's opening, economic reform, rural changes