

## 民族建構下的權力競奪—— 緬甸不結盟外交政策之研究 1948-62

鄧育承

逢甲大學國際科技管理學院兼任助理教授

### 摘要

緬甸是一個多民族的國家，其中緬族是緬甸民族的主體民族，也是緬甸的多數民族。在緬甸的民族建構中，伴隨著少數民族分離與要求地方自治權之紛擾，導致國內政治呈現高度不穩定性。本論文的目的在於透過檢視緬甸的政治歷史，探討英國殖民時期至緬甸獨立時期，緬甸奉行不結盟外交政策之原因。本文主張國內政治因素（緬族與少數民族的緊張關係）與外國勢力干預（英國殖民、日本入侵以及滇緬部隊滯留不歸）構成緬甸戰略文化傳統，塑造緬甸菁英不結盟外交政策之看法。本文研究發現，緬甸自獨立後，吳努在任期間主要優先處理政治內部騷亂，包括：克倫民族聯盟、緬甸共產黨等問題；外交上透過雙邊主義與多邊主義積極參與國際事務，維持外交自主性與獨立性，走出冷戰兩強爭霸的第三條路線，反對殖民主義並提倡和平共存。最後，吳努的不結盟外交政策的特色就是一種非戰爭時期的中立主義，結伴而不結盟的精神，降低捲入冷戰衝突的可能性，並杜絕外國勢力干預。

**關鍵詞：**緬族、緬甸、吳努、不結盟外交政策、中立主義

## 壹、緒論

緬甸聯邦共和國 (Republic of the Union of Myanmar)，位於中南半島西部，東鄰寮國與泰國，東北接壤中國雲南，西部毗鄰印度及孟加拉，南臨安達曼海，西南方面孟加拉灣。地緣戰略上，緬甸是中國通往印度洋的必經通道；在歷史上，緬甸曾出現下列六個王朝：(1) 蒲甘王朝 (Pagan Kingdom, 849-1297)；(2) 阿瓦王朝 (Kingdom of Ava, 1364-1555)；(3) 勃固王朝 (Hanthawaddy Kingdom, 1287-1531)；(4) 阿拉干王朝 (Arakan dynasty, 1433-1784)；(5) 東吁王朝 (Toungoo dynasty, 1531-1753)；(6) 貢榜王朝 (Konbaung dynasty, 1752-1886) (陳鴻瑜，2016)。

緬甸為聯邦總統制，總統為內閣行政最高行政首長，首都坐落於奈比多 (Nay Pyi Taw)。境內約 89% 信仰上座部佛教，伊斯蘭教與基督教各占 4%，人口約 54,465,000 人 (駐緬甸臺北經濟文化辦事處，2022)。緬甸境內分為七個行政區以及七個邦<sup>1</sup>，其中緬族 (Bamar) 為多數民族 (約佔七成)，少數民族佔總人口數的三分之一。緬甸是一個多民族的國家，少數民族都有自己的語言，有些族群團體，如：孟族、克欽族、撣族、克倫族甚至還有自己的文字。綜觀歷史發展的進程，緬甸並非單一民族的一個國家，各民族的利益不盡相同，導致往後民族建構 (nation-building) 的進程中，緬族文化的優越性與排他性，使其他少數民族缺乏國家認同感。緬族政治菁英不妥協 (intransigence) 的立場深化族群的矛盾，加速國內政治的高度不穩定性 (陳怡君，2021)。

緬甸民族問題的爭端除了圍繞著自治權以及對國家統一認知不同，衝突至今尚未平息。因此，透過檢視歷史脈絡發展與政權變更的情境下，勾勒出政府 (菁英 / 軍人)、少數民族與外來勢力 (英國殖民者 / 中華民國滇緬部隊) 三邊互動分析架構，探討民族建構下影響外交政策的核心概

<sup>1</sup> 七個行政區包括：曼德勒省 (Mandalay)、實皆 (Sagaing)、仰光 (Yangon)、勃故省 (Bago)、馬圭省 (Magway)、伊洛瓦底省 (Ayeyarwady) 以及德林達依 (Tanintharyi)。然而，七個邦包括：克欽邦 (Kachin)、撣邦 (Shan)、克耶邦 (Kayah)、克因邦 (Kayin)、欽邦 (Chin)、孟邦 (Mon)、以及若開邦 (Rakhine/ Arakan)。

念<sup>2</sup>（陳怡君、宋鎮照，2016）。本論文欲檢視緬甸的歷史進程，並歸納出三個階段：（1）英國殖民時期（1885-1942）：英屬緬甸時期，英國深怕緬族壯大而危及英國殖民事業發展，將緬族與山區民族分開治理；（2）緬甸獨立的契機（1942-45）：1941年，翁山（Aung San）受日軍支持下，進攻緬甸，隨後在日本的扶植下成立緬甸國。1945年5月，翁山改變立場，棄日投英維護緬甸完整性；（3）獨立時期的紛擾（1948-65）：吳努（U Nu）成爲緬甸第一任總理，不但拋棄『彬龍協議』（*Panglong Agreement*）給予少數民族的自主權，內政上採「大緬族主義」（*Burmese chauvinism*）惡化與少數民族的關係；外交上採不結盟政策，不與美國或蘇聯兩大強權結盟，提倡中立主義（*Neutralism*），遵循「和平共處五原則」（*Five Principles of Peaceful Co-existence*），即互相尊重主權和領土完整、互不侵犯、互不干涉內政、平等互利、和平共處（Myoe, 2020: 767）。

本文主張緬甸國內政治因素（緬族與少數民的緊張關係）與外國勢力的干預（英國殖民、日本入侵與滇緬部隊侵犯主權）係構成緬甸戰略文化傳統，塑造緬甸菁英不結盟外交政策之看法。

## 貳、英國殖民時期：「分而治之」的管理政策

18世紀中葉，英國東印度公司（*English East India Company*）在印度如火如荼地殖民事業的擴張，英國也開始對緬甸虎視眈眈。19世紀初，緬甸因越界緝拿難民問題與英國芥蒂頗深，例如在1816年，阿薩姆（*Assam*）國王康塔辛哈（*Chandra Kanta Singh*）求援於緬甸，緬甸出兵支持康塔辛哈，不料緬軍撤退後，康塔辛哈被趕下台。1819年，緬甸第二次入侵阿薩姆（*Second Burmese Invasion*），國王康塔辛哈與阿薩姆難民逃至孟加拉尋求英國支持，並攻擊緬甸。緬甸波多派耶（*Bodawpaya*）國王派兵越界緝拿康塔辛哈，押送回阿薩姆。1821年，緬甸第三次入侵阿薩姆（*Third Burmese Invasion*），完整控制阿薩姆（陳鴻瑜，2016）。

<sup>2</sup> 本論文之分析系統架構概念參考自陳怡君、宋鎮照（2016），唯在歷史事件選擇上與作者群不同，試圖檢驗分析架構在不同歷史時期之延展性。



來源：Wesley (2014)。

圖 1：三次英緬戰爭所喪失之領土

英國總共對緬甸發動三次戰爭，包括：第一次英緬戰爭（First Anglo-Burmese War, 1824-26）：英國藉東印度公司孟加拉管區上時常發生爭端，對緬甸宣戰。緬甸不敵英國，簽訂『楊達波條約』<sup>3</sup>（*Treaty of Yandabo*）。第二次英緬戰爭（Second Anglo-Burmese War, 1852）：1851 年，仰光行政官員清查有兩艘逃漏稅的英國船隻，要求繳清罰款才釋放；英國駐印度總督達爾豪西（Lord Dalhousie）認為此舉有損東印度公司名譽，拒絕繳納罰款並對緬甸政府下達最後通牒，反而要求緬甸道歉賠款。1852 年 4 月，英國攻佔馬塔班和仰光，之後又佔領巴生港、勃固及卑謬，雙方最後休戰。

第三次英緬戰爭（Third Anglo-Burmese War, 1885）：1885 年，緬甸政府對英商「孟買緬甸貿易公司」（Bombay Burmah Trading Corporation）做出判決，該公司應繳納積欠稅務，東印度公司利用抗訴做為發動戰爭之藉口，企圖併吞緬甸。1886 年 1 月，英國併吞緬甸，成為英屬印度的一個獨立省（陳鴻瑜，2016）。

<sup>3</sup> 依據『楊達波條約』，緬甸同意：（1）割讓阿薩姆、阿拉干與廷那沙林（Tanintharyi）給英國；（2）承認詹替爾、尼普爾及卡查為英國領土；（3）賠償 100 百萬英鎊（分四期支付償還）；（4）同意英國於阿瓦，緬甸於加爾各答（Kolkata）互派常務外交代表；（5）簽署通商條約。

緬甸此後被納入英屬印度，受加爾各答總督府管轄，由於同屬英屬印度殖民地，印度與緬甸可以自由遷徙。此後，仰光發展成一個多元族裔的社會的樣態，越來越多穆斯林、印度人、亞美尼亞人與猶太人前赴後繼至緬甸發展，特別是仰光以及若開邦。英國的殖民導入資本主義的新思路，吸引了許多蘇格蘭資金的湧入，如伊洛瓦底汽輪公司（Irrawaddy Flotilla Company）、以及葛拉漢公司（J & F. Graham Company）等，仰光的建築物的外觀，也跟英國的格拉斯哥（Glasgow）有點相似（Cockett，2016）。



來源：Wikimedia Commons（2015: File:Irrawaddy Flotilla Company-panoramio.jpg）。

圖 2：伊洛瓦底汽輪公司

英國治理緬甸時，畏懼緬族人坐大危及英國的殖民事業，採「分而治之」的策略；也就是將緬甸較邊陲的地區交由少數民族管理，對中心的緬族人產生離心力，彼此相互制衡。在英屬印度行政劃分下，緬甸省分為三個部分：（一）由若開及前伊洛瓦底將谷地所組成，由英國公務員直接統治，受仰光行政官員管轄；（二）由高地河谷與周邊山區組成，當地土酋長與邦主間接管理，且大部分皆以撣語（Shan）為母語，而非緬語；（三）偏遠山區自成一格，由山區居民自我管理，雖然名義上屬緬甸，其實在地圖上已被標註「治外之地」（unadministered），可以說是根本沒有實際管轄（Thant, 2021）。

除了行政管理上的變更之外，緬甸內部族裔結構上的變化值得注意。英國殖民時期，境內除了少數的法國人、瑞典人以及德國人等西歐移民，還包括貿易勢力最龐大的蘇格蘭人，統稱「歐洲人」。另外，還有部分亞美尼亞僑民與猶太僑民，但是他們既不被視為「歐洲人」，也不被視為是「本地人」，處境十分為難。英國殖民時期，階級制度輪廓十分明顯，「歐洲人」

地位最高，他們的生活圈僅侷限於「白人」上流社會，如勃固俱樂部（Pegu Club）。地位次之的族群，包括：華裔、印度裔、緬裔…等，皆來自於中產以上的家庭背景。地位最低的族群，就是來自於緬甸境內那些偏僻的地區（Thant, 2021）。

英國作家歐威爾（George Orwell）在其自傳體小說《緬甸歲月》（*Burmese Days*）中，道出英屬緬甸社會結構中，以族裔身分所建構出的社會地位，強調歐洲族裔的至高無上性。李鋒（2011：102-105）評析，歐洲俱樂部是種族身份的象徵符號，印度裔醫生維拉斯米（Verswami）因為得罪了地方官吳波金（U Po Kyin），尋求英裔的好友佛羅伊（John Flory）協助，寄望佛羅伊能夠將他引薦至歐洲俱樂部，藉以提升其在社會的「威望」（Prestige）。維拉斯米說：「一名印度人加入歐洲俱樂部，形式上就等於是歐洲人，非其他三流人等可以汗褻<sup>4</sup>」（Orwell, 1934）。

筆者認為多民族的特性於殖民時期已經存在，不同的身分認同以及追求之目標，成為阻礙民族建構的重要因素。英國殖民時期「分而治之」的行政劃分策略與各族群間的利益糾葛，族群分立鮮明，國家認同更加混淆。然而，混淆的認同卻澆不熄緬族人對國家獨立的歸屬感，試圖擺脫殖民主義。因此，「獨立性」與「不干涉」就是在民族建構萃取出的重要元素，影響未來國家的內政及外交政策。

### 參、緬甸獨立的契機：民族主義與日軍入侵緬甸

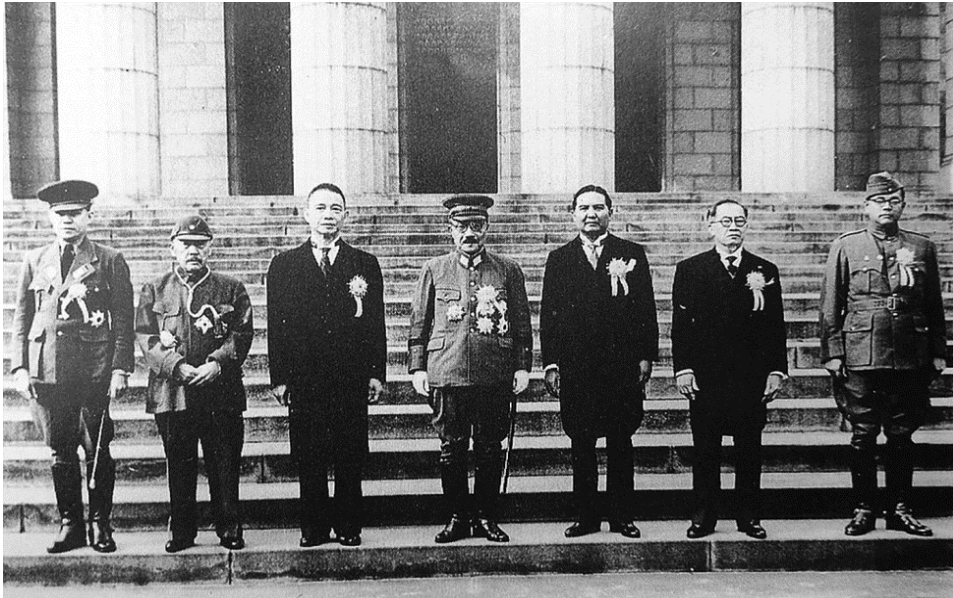
緬甸處於多元分裂的民族認同的國家，每一個族群來到緬甸對國家未來的發展完全不一致，這也反映在緬甸的英文國名 Burma 以及 Myanmar 上。Dittmer（2010: 1-2）指出，Burma 一詞有兩個含義：（一）英國殖民時期的謂稱，帶有英國殖民主義的色彩；（二）泛指多數的緬族人

<sup>4</sup> 原文為：And you do not know what prestige it gives to an Indian to be a member of the European Club. In the Club, practically he is a European. No calumny can touch him. A Club member is sacrosanct.

(Burman/Bamar) 以緬文為主體的社會，包括：盎格魯—緬人以及盎格魯—印度人的活動區域，卻不包括地處邊陲地帶的少數民族。1989 年，緬甸軍事國家恢復法暨秩序委員會 (State Law and Order Restoration Council, SLORC) 才頒布『國名變更令』 (*Adaption of Expressions Law*) 將 Burma 改成 Myanmar。兩種國名分別呈現不同的歷史經驗與身分認同，更代表不同時期的統治合法性。另外，我們可以從宗教觀點、學運觀點、政治家觀點以及日本勢力介入觀點檢視民族主義在不同歷史脈絡，所呈現的社會意涵。

就宗教觀點來看，殖民時期的民族解放運動初期，係由一群和尚於 1890 至 1920 年代籌組而成的宗教民族主義團體，最具影響力的團體莫過於「佛教青年協會」 (Young Men's Buddhist Association, YMBA)，主張在英國殖民壓迫下，緬甸人應該積極維護緬甸文化與語言 (Foxeus, 2019: 665)。Turner (2014) 認為這些宗教民族主義團體的成立，期待能夠打造集體佛教認同 (collective Buddhist identity)，倡導眾生皆平等的世界觀，構築佛教道德共同體，促進民族覺醒並激化反殖民民族主義。根據上述言論，佛教所代表的是緬族人集體認同，一談到宗教就會讓緬族人覺得自己是佛教徒，凸顯緬族文化特色。

就學運觀點來檢視，校園內上有一群文青懷抱愛國主義，鼓吹反殖民主義，強調校園平等。陳鴻瑜 (陳鴻瑜, 2016) 摘錄了一系列 1930 年代學生運動，「我們緬甸人協會」 (Dobama Asiayone, We Burmans Association, DAA) 最早可追溯到 1930 年，係由翁金 (Maung Ohn Khin) 領導。1931 年，該協會又與巴宋 (Maung Ba Thaug) 和吳努 (U Nu) 領導下的「全緬甸青年聯盟」 (All Burma Youth League)，逐漸發展成 1935 年的「我們緬甸人協會」與「我們緬甸人邦聯」 (Do-bama Asi-ayone, We Burmans Confederation)。1936 年，「仰光大學學生聯盟」 (Rangoon University Student Union, RUSU) 主席吳努因不滿仰光大學講師之行爲，要求辭職，遭校方開除。學聯秘書翁山 (Aung San) 在 *Oway* 刊載 *Nyo Mya* 的文章〈都是惡魔〉 (All Hell Hound at Large) 評論英國殖民主義的惡行，引起一連串的罷課活動；1937 年，翁山當選「全緬甸學生聯盟」 (All Burma Student Union, ABSU) 秘書長，致力於學生運動，要求更加友善當地人的教育改革。



來源：Wikimedia Commons (2020: File: Greater East Asia Conference.JPG)。

說明：左起巴莫（緬甸）、張景惠（滿洲）、汪兆銘（中國）、東條英（日本）、旺·威泰耶康（泰國）、勞威爾（菲律賓）、錢德拉·鮑斯（印度）。

圖 3：1943 年巴莫受邀參加「大東亞會議」

就政治家觀點來看，巴莫（Ba Maw）是在 1930 年代積極向英國爭取緬甸自主的政治人物，起初其與郭明特（U Kyaw Myint）組織反分離主義聯盟（Anti-separatist League），並於 1932 年當選主張緬甸應該被賦予自治領地，且與印度分治。面對民族主義的高漲，英國採取懷柔政策，終於在 1935 年通過『緬甸政府法』（*Government of Burma Act*），允許 1937 年 4 月 1 日印緬分治。同年，英國總督頒布緬甸憲法，緬甸人可以管理內政，巴莫當選為第一任緬甸首相（陳鴻瑜，2016；Cockett，2016）。雖然緬甸已被賦與自治領地位，不隸屬於印度，但實質上還是受英國管轄，「自治」與「獨立」之間還是有非常大的差距。

從日本勢力介入觀點來看，日緬的合作可以用「以利相交、利盡則散」來形容。1939 年，所有先前的學運左派團體，包括德欽黨（Thakin）、貧民黨（Sinyetha）與繆捷黨（Myochit），逐漸形成「緬甸自由聯盟」（Burma



Freedom Bloc) 陣線。該聯盟陣線由巴莫領導，翁山出任秘書長。在意識形態光譜上，中國共產黨應該會比日本法西斯陣線更加契合，只是沒想到翁山在台灣前往廈門時，被日本人逮捕送往東京。日本當局同意支持緬甸獨立，翁山籌組「三十人壯士」(Thirty Heroes) 於暹羅接受日本人所提供的軍事訓練，也就是後來的「反殖民緬甸獨立軍」(Burma Independence Army)。1942 年，翁山協同日本軍入侵緬甸，隔年巴莫總理也受邀前往日本參加「大東亞會議」(Greater East Asia Conference)。1945 年，隨著日軍戰況節節失利，翁山棄日投英，加入「反法西斯人民自由聯盟」(Anti-Fascist People's Freedom League)，與西方盟軍合作，爭取緬甸獨立 (Hobbs, 1947: 117-18)。

#### 肆、彬龍協議：獨立時期的族群紛擾

二次大戰結束後，英國首相艾德禮 (Clement Attlee) 多次與翁山磋商緬甸的未來問題，並同意緬甸獨立地位，由翁山代表與克倫族、克欽族、欽族、撣邦討論緬甸未來的政治體制發展方向。1947 年 2 月 9 日，翁山與克欽族、欽族、撣邦簽訂『彬龍協議』，同意上述三族加入緬甸聯邦，脫離英國殖民並建立緬甸聯邦，國防外交由聯邦負責，克欽邦與撣邦不但享有國家公民權利還可以獲得充份的自治權力。『彬龍協議』立意良善，無非就是希望透過柔性的溝通，給與各族群相對公平之待遇，實踐國家獨立。然而，克倫族並未派代表出席此會議，其主張並非加入緬甸聯邦，而是派代表前往英國商討未來其獨立地位，要求更大的自治權力，留在英聯邦與英國維持良好關係。事實上，在英國的庇護下，克倫族在緬甸自治時期，立法議會有一定的席次，甚至還有自己的「克倫民族解放軍」(翁婉瑩，2016)。

除此之外，羅興亞人也被排除在『彬龍協議』之外，主要係因為羅興亞人在歷史定位上，被視為是外國人，而非緬甸境內少數民族。對於緬甸人而言，羅興亞人就是孟加拉人，在英國佔領若開邦時期，才逐漸開始從孟加拉遷徙到緬甸。緬族人將羅興亞人視為境內的毒瘤，主要是因為 1942 年爆發的種族宗教衝突所致，雙方的裂痕時至今日無法修復。1942 年，日

本從東邊橫掃緬甸，英國退守阿薩姆。此時，英國就雇用孟加拉傭兵部隊「V 支隊」(V Force)，他們活躍於緬甸若開幫境內，為英國賣命效勞，不時騷擾緬甸。1942 年，約有三萬當地信仰佛教的若開人於貌奪區 (Maungdaw) 慘遭種族清洗，孟加拉傭兵部隊「V 支隊」也就是現在的羅興亞人 (雙曉，2018；Thant, 2021)。

1947 年 5 月，翁山在仰光朱比利劇院 (Jubilee Hall) 闡述『彬龍協議』的本質：「當我們在創立新的緬甸國度時，我們應該採聯邦制或單一國家制？依我看來，單一國家制度是行不通的，聯邦制度才符合緬甸的發展，並能夠維護少數族群的利益」<sup>5</sup> (Burma Centre for Ethnic Studies, 2012)。『彬龍協議』承諾各民族自治，也同意締約的少數民族可以在緬甸獨立後 10 年脫離聯邦 (Chaturvedi, 2012)。獨立後的第一部憲法，不僅承認撣邦與克倫邦為獨立國家，克欽邦也在緬甸獨立後成立 (Lintner, 2020)。

1947 年 7 月，翁山被刺殺身亡後，新的緬族政治領導人在獨立後，對少數民族問題上並未採取相對開放的態度，不久即就取消憲法中給予少數民族自治邦的特權。撣族、克欽族及欽族所冀望的一個獨立，兼容並蓄且高度自治的緬甸聯邦並沒有被實踐。因此，緬甸的民族建構時常伴隨著少數民族的分離與地方自治權紛擾，緬甸政府與各邦武裝勢力衝突時常發生 (Lintner, 2020)。筆者認為，翁山認為單一族群的國家不符合緬甸現況，只有透過聯邦制並讓少數民族自治才能夠維持完整的緬甸。然而，問題是往後緬族菁英對少數民族權力「不妥協」的態度，以「緬族文化為主流」，加劇族群衝突，導致國內政治呈現高度不穩定性。

1948 年 1 月，緬甸正式獨立，由吳努出任緬甸第一任總理，積極推動以緬族為主體的民族建構的論述，強化統治正當性的基礎。孫采薇 (孫采薇，2015：127) 表示，吳努所面臨最大的挑戰，就是政府內部的分裂，緬族政治菁英在下列問題上皆無法取得共識：(1) 緬甸共產主義與社會主義

<sup>5</sup> 原文如下：When we build our new Burma, shall we build it as a Union or as a Unitary State? In my opinion it will not be feasible to set up a Unitary State. We must set up a Union with properly regulated provisions to safeguard the rights of the national minorities.

路線之爭；(2) 佛教在國家的定位；(3) 親西方或親中蘇的外交政策。在緬甸建國獨立後，最重要的課題莫過於如何降低國內不穩定性。Coclett (Cockett, 2016) 表示緬甸複雜的族群政治，係由大緬族主義、英國殖民主義以及少數族群自治權力所構成，上述三個關鍵因素被調和，緬甸才有可能會有和平。

在緬甸民族建構的歷程，緬族統治的時間最長（相較於其他少數民族），涵蓋面積最廣，在社會、政治以及經濟上具有主導地位。在爭取獨立的道路上，印緬分治後，巴莫擔任第一任首相，以單一族群國家的方式（緬族、緬族文化），透過「緬族化」的框架鑄鑄所有種族。『彬龍協議』是否能夠促進民族團結是待商榷的課題，Walton (2008: 910) 更直接指出『彬龍協議』是一個「迷思」(myth)，在既有的利益衝突的主體族群與少數族群中，敦促國族團結 (national unity) 似乎有點不切實際。然而，透過『彬龍協議』的民族團結框架，我們可以進一步了解自緬甸獨立後，緬族與少數民族群間的衝突。

筆者認為，緬族與其他少數民族的衝突是民族建構下的重要因素，也是影響緬族菁英統治正當性的基礎。因此，緬甸自獨立後，應優先處理內政。緬族菁英在外交上應強化多邊友好關係，獲取更多外部資源支援內政紛擾，避免與美國或蘇聯公開結盟，降低捲入冷戰 (Cold War) 衝突，杜絕外國勢力干預。

## 伍、不結盟政策的實踐

第二次世界大戰後，國際體系丕變，分為以美國為首的西方陣營與蘇聯為首的共產主義陣營，兩極對抗的國際體系的冷戰世界格局就此拉開。然而，在兩極對抗的國際體系中，還瀰漫著第三世界國家的勢力，他們大多是亞洲、非洲、中南美洲等新興國家，既不屬於西方陣營，也不屬於共產陣營。Anabtawi (1965: 351, 354) 進一步指出，上述新興國家在非戰爭時期，奉行不結盟外交政策，維持「中立」(neutralism) 原則，以「不捲入」(non-involvement) 外交策略與其他國家交涉，避免受戰爭牽連。

受到兩極對抗國際體系的影響，緬甸自 1948 年獨立之後，吳努積極參與國際事務，並維持「中立」為最高指導原則，創造結伴不結盟的夥伴關係。Myoe (Myoe, 2020: 768) 透過檢視緬甸外交部官方資料，探究不結盟外交政策演變：緬甸獨立後，國內政治內部騷亂不斷，政府應優先處理經濟問題與社會議題。在外交事務上，不與大國結盟，避免淪為大國競奪的戰場。緬甸在地緣政治上坐落於印度與中國之間，緬甸必須採不結盟外交政策，維持獨立性。另外，緬甸可以接受外援，但不可以有附帶條件。

Myat (2021: 380-82) 對緬甸不結盟外交政策做出多層次的分析，分析途徑主要包括：(一) 地緣政策因素；(二) 國內因素；(三) 國族認同因素 (ideational factors)。她認為緬甸在冷戰時期，不但列強環繞，而且境內經常發生民族與意識形態衝突，採佛家的「中道」(middle way) 最合乎緬甸利益。上述三大因素構是不結盟外交政策的戰略文化，任何單一因素係無法解釋不結盟外交政策與緬甸族群政治的複雜關係。她認為獨立後的緬甸政府，皆奉行不結盟外交政策；然而，緬甸政治菁英在實踐面向上，細分積極面 (activism) 與消極面 (passivism)。筆者認為 Myat 採折衷說 (eclecticism) 的途徑勾勒出外交政策與族群政治的關係非常具啟發意涵，唯在行不結盟外交政策積極面與消極面並未做出詳盡的說明，需蒐集更多文獻進行補充。

Passeri 與 Marston (2022: 189-93) 用鐘擺效應來描述緬甸的不結盟外交政策，並在積極面與消極面做出說明。首先，積極不結盟 (positive non-alignment) 代表透過外交管道多元化 (diplomatic diversification) 與戰略積極性 (strategic activism) 來維持外交自主性與獨立性，走出冷戰兩強爭霸的第三條路線，反對殖民主義並提倡和平共存，如：吳努時期的不結盟外交政策。再者，消極中立主義 (negative neutralism) 代表完全不參與國際事務 (disengagement) 的獨立性，強調自我封閉 (self-alooftness) 以及自給自足的經濟體系，如：奈溫 (Ne Win) 的不結盟外交政策，對內奉行緬甸式社會主義 (Burmese Way to Socialism)。

學界通常將不結盟與「中立」(neutrality) 聯想在一起，文獻中卻鮮少有學者提出決策者對「中立」的認知與意涵。根據美國國安局第 277 次

(FRUS, 1956: 61) 會議報告，艾森豪明確表示：我們對「中立」這個字的定義，過於鬆散。冷戰時期，與美國有軍事協議的國家，易成爲共產主義的攻擊的目標。因此，「中立」更精準的定義是，一個國家可以是精神上、道德上或政治上支持美國，但軍事協議是非必要的 (It should mean a moral, spiritual and, possibly, a political commitment to our side, but not necessarily a military commitment)<sup>6</sup>。綜合上述所論，對於冷戰後新興國家而言，維持中立的似乎是最符合小國利益，小國可以在扈從或制衡外，創造出更多外交策略的選項，如避險策略 (political hedges)。

Passeri 與 Marston (2022: 192) 指出吳努時期的積極不結盟外交政策，透過多邊主義 (multilateralism) 與雙邊主義 (bilateralism) 實踐中立的外交目標，體現了避險策略的精神。不結盟與避策略不同，前者是排除聯盟的契機，而後者係對聯盟採開放的態度。積極不結盟外交政策的邏輯就是緬甸面對冷戰強國 (英國、美國、蘇聯) 須保持友善，可以有限度的扈從或制衡，只要跟大國結盟就會失去獨立性。因此，本章節就國際共產主義議題、中華民國滇緬部隊問題以及「萬隆會議」(Bandung Conference, 1955) 等歷史事件，檢視吳努時期的外交政策。

就國際共產議題而言，吳努多次向 Sebald 表達緬甸需要美方軍事以及經濟上支持，維持其一個自由、強壯且獨立 (free, strong and independent) 的緬甸。吳努也清楚意識到冷戰世界格局的變動，對於美方打擊國際共產主義的倡議，表示歡迎與支持。同時，吳努也期望美方與英國能夠支持軍事設備現代化，用以掃蕩境內少數民族武裝部隊 (FRUS, 1952: 21)。筆者進一步分析，此次的會談顯示出吳努發展雙邊主義的國家不僅限於美國，還包括英國。吳努意識到緬甸可以透過反國際共產主義的議題連結，透過外交上雙邊主義向美國與英國請求援助，讓軍隊配置更精密的武器，削弱國內緬甸共產黨 (Burma Communist Party) 勢力。

在冷戰期間，美國與緬甸關係因爲境內中華民國滇緬部隊長期與克倫

<sup>6</sup> 艾森豪對中立的觀點，也說明緬甸未加入東亞條約組織 (Southeast Asia Treaty Organization, SEATO) 的主要原因，因爲 SEATO 的本質是國際軍事組織。

族反叛軍接觸，而爭論不休。根據 FRUS (1952: 28) 解密資料顯示：美國國務院已多次表達緬甸境內中華民國滇緬部隊的存在不但對緬甸政府是一個威脅，同時也容易使緬甸成爲中國共產黨的攻擊目標：當時的美國駐仰光大使 William J. Sebald 表示，緬甸當地報社也指控美方在遮蔽支援當地境內中華民國滇緬部隊的報導，若美方繼續拖延，吳努會將此事提報聯合國。筆者認爲，1948 年後，緬甸雖然獨立統一成爲聯邦國家，但卻沒有實際管轄少數民族，多數的少數民族其實更像一個獨立國家。緬甸雖然沒有能力實質統一境內少數民族的能力，但眼見別國的部隊在境內與少數民族交好，無疑是挑戰緬族菁英統治的合法性。

最後，緬甸參加「萬隆會議」的主要原因是對聯合國處理中華民國滇緬部隊滯緬不歸問題感到失望。1955 年 4 月，緬甸也參加「萬隆會議」，吳努於 22 日發表演說 (Myoe, 2020: 769)：

我對國民黨 [中華民國滇緬部隊] 侵略我們的家園感到不悅。我們發現聯合國在韓戰時的行動是果決且迅速的，卻不願意對國民黨 [中華民國滇緬部隊] 政權作出「侵略」的裁決，聯合國的不執行就表示組織已失去道德地位和權威。我們希望聯合國能發揮作用，迅速做出改善<sup>7</sup>。

筆者認爲吳努透過多邊主義與雙邊主義，試圖解決中華民國滇緬部隊問題，聯合國與美國皆無法立即給予解方。因此，透過「萬隆會議」倡導「和平共處五原則」，也是要告訴美國、中華民國以及聯合國尊重緬甸國家主權獨立。

---

<sup>7</sup> 原文: Our own experience with the Kuomintang aggression against our country was none too happy. We found the United Nations, which had acted with such speed and energy in Korea, unwilling even to bring in a verdict of "aggression" against the Kuomintang regime ... Failure of the United Nations to live up to this principle only means that the organization loses in moral stature and authority. We would like to see such defects remedied, and the organization assume the role for which it was originally intended.

## 陸、結論

緬甸在王朝時期就是一個多民族國家，在民族國家的建構中，緬族與少數民族／殖民主義勢力之間的衝突是國內政治不穩定因素。以下就透過決策者的角度，對緬甸族群政治做出歸納。

首先，英國殖民時期，採「分而治之」的策略，設置許多「邊陲地區」，並將分割之地區交由緬族及少數族裔管理，讓他們彼此相互鉗制。第二，翁山的崛起代表日益高漲的民族主義，反對英國殖民主義並成立緬甸第一個民族主義組織德欽黨。爲了爭取緬甸獨立，翁山與日軍合作，擊退英國殖民政府。此外，翁山透過彬龍協議爲緬甸多元族群間的合作提供一個制度架構，允許部分少數民族高度自治，但是克倫族並未參加，羅興亞人更不被視爲是緬甸的少數民族。第三，1948年，緬甸獨立後，吳努奉行「大緬族主義」，強調緬族優先的政治文化。由於緬族政治菁英在少數族裔自治要求的議題上，採不妥協的態度，族群關係呈現高度不穩定性。

國內政治因素不穩定以及外國勢力的干預構成緬甸戰略文化，也塑造緬族政治菁英的世界觀。緬甸自1948年自英國取得獨立之後，緬族政治菁英才真正取得外交政策的主導權，強化主權獨立性、領土完整性、平等互利性…等原則。筆者分析，國內族群衝突頻繁，吳努採不結盟外交政策，主要是因爲若公開與美蘇兩大陣營結盟，緬甸就很有可能淪爲冷戰的戰場。另外一方面，若公開與其中一個陣營結盟，敵對陣營也許會見縫插針，支持緬甸少數族裔並干預緬甸內政，對抗緬甸政府。

筆者認爲吳努時期的不結盟外交政策的特色就是「結伴不結盟」，透過多邊或雙邊主義積極參與國際事務，但卻沒有加入具軍事同盟性質的東南亞條約組織。事實上，吳努在面對中華民國滇緬部隊滯緬不歸的問題時，除了曾透過雙邊大使渠道向美國抗議，並於1953年向聯合國提出控訴，透過多邊主義的方式來解決國際爭端。此外，爲了掃蕩緬甸境內叛軍（克倫民族聯盟、緬甸共產黨等），吳努也透過雙邊渠道向美國與英國表示軍事現代化的需求，可見國內政治因素穩定是緬甸的核心利益。

最後，對於吳努而言，外交政策的制定必須支持緬甸政府國內政治穩定，並抵禦外國勢力的干預，強化緬族菁英統治的合法性。因此，緬甸的不結盟的外交政策的好處就是不選邊站，避免零和賽局發生。對於 1948 年剛成立的緬甸，不結盟的外交政策符合緬族政治菁英的利益，未來不結盟外交政策的延續與轉變值得更進一步探究。



## 參考文獻

- 王曉飛，2016。〈緬甸少數民族的國家認同問題——以果敢族為例（中）〉《The News Lens 關鍵評論》8月29日（<https://www.thenewslens.com/article/47797/fullpage>）（2022/9/11）。
- 李鋒，2011。〈奧威爾小說《緬甸歲月》中的種族政治〉《英美文學研究論叢》2月，頁94-107。
- 翁婉瑩，2016。〈隧道遠端的光：緬甸21世紀彬龍會議的始末與未來〉《The News Lens 關鍵評論》9月9日（<https://www.thenewslens.com/article/48581>）（2022/9/8）。
- 雙曉，2018。〈棘手的羅興亞問題，為何緬甸人民的感受與國際看法如此相左？〉《The News Lens 關鍵評論》9月28日（<https://www.thenewslens.com/article/104846>）（2022/9/11）。
- 孫采薇，2015。〈「緬甸式」民主化：正當性、政權轉移、與政治改革〉《問題與研究》54卷4期，頁123-51。
- 陳怡君，2021。〈飽受內憂外患夾擊的金色國度（二）：緬甸種族析論與現況〉《台北論壇》12月21日（[https://www.taifeiforum.org.tw/article\\_d.php?lang=tw&tb=4&id=9220](https://www.taifeiforum.org.tw/article_d.php?lang=tw&tb=4&id=9220)）（2022/9/8）。
- 陳怡君、宋鎮照，2016。《緬甸政治新發展（1990-2015）：轉型與變革》。台北：五南圖書出版。
- 陳鴻瑜，2016。《緬甸史》。台北：台灣商業印書館。
- 駐緬甸臺北經濟文化辦事處，2022。〈國家相關資訊〉5月18日（<https://roc-taiwan.org/mm/post/658.html>）（2022/9/8）。
- Anabtawi, Samir. 1965. "Neutralists and Neutralism." *Journal of Politics*, Vol. 27, No. 2, pp. 351-361.
- Chaturvedi, Medha. 2012. "Myanmar's Ethnic Divide: The Parallel Struggle." IPCS Special Report, No. 131 ([http://www.ipcs.org/issue\\_briefs/issue\\_brief\\_pdf/SR131-SEARP-Medha.pdf](http://www.ipcs.org/issue_briefs/issue_brief_pdf/SR131-SEARP-Medha.pdf)) (2022/9/19)
- Cockett, Richard (廖婉如譯)，2016。《變臉的緬甸：一個由血、夢想和黃金構成的國度》(Blood, Dreams and gold: the Changing face of Burma)。台北：馬可孛羅文化出版。
- Dittmer, Lowell. 2010. "Burma vs. Myanmar: What's in a Name," in Lowell Dittmer,

- ed. *Burma or Myanmar? The Struggle for National Identity*, pp. 1-20. Singapore: World Scientific Publishing Co.
- Foxeus, Niklas. 2019. "The Buddha Was a Devoted Nationalist: Buddhist Nationalism, Ressentiment, and Defending Buddhism in Myanmar." *Religious*, Vol. 49, No. 4, pp. 661-90.
- Foreign Relations of the United States (FRUS). 1952a. "Memorandum by the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Allison) to the Under Secretary of State (Bruce)." *East Asia and the Pacific*, Vol. 12, Pt. 2, Doc. 28 (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v12p2/d28>) (2022/9/8)
- Foreign Relations of the United States (FRUS). 1952b. "Memorandum of Conversation, by the Ambassador in Burma (Sebald)" *East Asia and the Pacific*, Vol. 12, Pt. 2, Doc. 21 (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v12p2/d21>) (2022/9/8)
- Foreign Relations of the United States (FRUS). 1956. "Memorandum of Discussion at the 277th Meeting of the National Security Council, Washington, February 27, 1956." *National Security Policy*, Vol. 14, Doc. 61 (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v19/d61>) (2022/9/8)
- Hobbs, Cecil. 1947. "Nationalism in British Colonial Burma." *Far Eastern Quarterly*, Vol. 6, No. 2, pp. 113-21.
- Myat, Sint Sint. 2021. "Explaining Myanmar's Policy of Non-Alignment: An Analytic Eclecticism Approach." *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 40, No. 3, pp. 379-99.
- Myoe, Maung Aung. 2020. "Myanmar Foreign Policy: Principles and Practices," in T. Takashi Inoguchi, ed. *The SAGE Handbook of Asian Foreign Policy*, pp. 767-87. London: SAGE Publications.
- Orwell, George. 1934. *Burmese Days*. New York: Harper & Brothers.
- Passeri, Andrea, and Hunter Marston. 2022. "The Pendulum of Non-Alignment: Charting Myanmar's Great Power Diplomacy (2011-2021)," *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 41, No. 2, pp. 188-213.
- Rogers, Benedict (譚天譯), 2016。《緬甸：一個徬徨的國度》(*Burma: A Nation at the Crossroads*)。台北：八旗文化出版。
- Thant, Myint-U (黃中憲譯), 2021。《緬甸的未竟之路：種族、資本主義與二十一世

紀的民主新危機》(*The Hidden History of Burma: Race, Capitalism, and the Crisis of Democracy in the 21<sup>st</sup> Century*)。台北：馬可孛羅文化出版。

- Turner, Alicia. 2014. *Saving Buddhism: Moral Community and the Impermanence of Colonial Religion*. Honolulu: Hawai'i University Press.
- Lintner, Bertil. 2020. "Why Burma's Peace Efforts Have Failed to End Its Internal Wars." United States Institute of Peace, Peaceworks No. 169 ([https://www.usip.org/sites/default/files/2020-10/20201002-pw\\_169-why\\_burmas\\_peace\\_efforts\\_have\\_failed\\_to\\_end\\_its\\_internal\\_wars-pw.pdf](https://www.usip.org/sites/default/files/2020-10/20201002-pw_169-why_burmas_peace_efforts_have_failed_to_end_its_internal_wars-pw.pdf)) (2023/3/16)
- Wesley, Rachel. 2014. "British Imperialism during the Anglo-Burmese Wars." ([https://images.slideplayer.com/15/4857411/slides/slide\\_6.jpg](https://images.slideplayer.com/15/4857411/slides/slide_6.jpg)) (2022/10/10)
- Wikimedia Commons. 2015. "File: Irrawaddy Flotilla Company-panoramio.jpg." ([https://en.wikipedia.org/wiki/Irrawaddy\\_Flotilla\\_Company#/media/File:Irrawaddy\\_Flotilla\\_Company\\_-\\_panoramio.jpg](https://en.wikipedia.org/wiki/Irrawaddy_Flotilla_Company#/media/File:Irrawaddy_Flotilla_Company_-_panoramio.jpg)) (2022/9/8)
- Wikimedia Commons. 2020. "File: Greater East Asia Conference.jpg." ([https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Greater\\_East\\_Asia\\_Conference.JPG](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Greater_East_Asia_Conference.JPG)) (2022/9/8)
- Walton, Matthew. 2008. "Ethnicity, Conflict, and History in Burma: The Myths of Panglong," *Asian Survey*, Vol. 48, No. 6, pp. 889-910.

# The Struggle for Nation-Building: A Study in Burma's Non-Aligned Foreign Policy, 1948-62

Yu-Cheng Teng

*Adjunct Assistant Professor, International School of Technology and  
Management, Feng Chia University, Taichung, TAIWAN*

## Abstract

Burma is a multi-ethnic country, with the Burmese being the main ethnic group and constituting the majority. Unfortunately, the nation-building process of Burma has been characterized by a high degree of political instability due to the exclusion of ethnic minorities and increased demands for local autonomy. The purpose of this article is to examine the rationale behind Burma's non-alignment policy from the British colonial period to Burma's independence by examining Burma's political history. The article argues that domestic factors (Burmese and minority tensions) and foreign interference (British colonialism, Japanese invasion and Kuomintang troops in Burma) shaped Burma's strategic culture and the perception that Burmese elites hold of the non-alignment policy. This article has found that during his tenure in Burma following independence, Wu Nu mainly prioritized internal political insurgency, including the Karen National Union and the Burma Communist Party. Meanwhile, he actively participated in international affairs through bilateralism and multilateralism, which led to him maintaining diplomatic autonomy and independence and moving away from the Cold War rivalry between the two major powers, namely the USA and Russia, thus opposing colonialism and advocating peaceful coexistence. Lastly, neutralism constituted the core value of the non-aligned foreign policy of Wu Nu, leading to a spirit of partnership rather than alliance, which mitigated the possibility of involvement in Cold War conflicts and prevented foreign intervention.

**Keywords:** The Bamar, Burma, Wu Nu, non-aligned policy, neutralism