

學術論文

從國際關係理論檢視中國與緬甸的反毒合作

An Analysis of the Cooperation of Anti-Drugs between China and Burma by International Relations Theory

黃益盟 *I-Meng Huang*

中山大學中國大陸與亞太區域研究所博士候選人
*Doctoral Candidate of Institute of China and Asia-Pacific Studies
National Sun Yat-Sen University*

顧長永 *Samuel C. Y. Ku*

中山大學中國大陸與亞太區域研究所教授
*Professor of Institute of China and Asia-Pacific Studies
National Sun Yat-Sen University*

摘要 / Abstract

國際關係理論對於國家之間的合作問題有不同的看法與主張，本文主要以新現實主義與新自由制度主義的觀點，來探討中國與緬甸的反毒合作關係，尤其是在合作的利益分配不均之下，著重於探討國家合作的可能性、國家合作的建制、合作的成效等方向。本文從合作的緣由、合作的建制、合作的成效、合作的利益損失及困境等面向，探究反毒合作的實際狀況，並以理論來檢視中緬的反毒合作關係，分析新現實主義與新自由制度

主義的主張、適用性與不足之處，最後提出合作關係在未來可能遭遇的挑戰。

The goal of this article is to examine the cooperation of Anti-Drugs between China and Burma. In order to do this, we use the neorealism and neoliberal institutionalism to examine the cooperation relationship. We especially focus on the possibility of cooperation between nation states, international regime, and the prediction of cooperation relationship. First, this article reviews the theories about the cooperation issue. Secondly, the cooperation of anti-drugs between China and Burma are presented in the dimensions of causes of cooperation, regime of cooperation, the effects of cooperation, the loose of cooperation and challenges in the future. Finally, we analyze cooperation by neorealism and neoliberal institutionalism, their theoretical applications, difficulties, and present the challenges of cooperation of anti-drugs in the future.

關鍵字：合作、國際建制、新現實主義、新自由制度主義

Keywords : Cooperation, International Regime, Neo-realism,
Neoliberal Institutionalism



National Chung Hsing University

壹、前言

「金三角」位於泰國、緬甸與寮國邊境地區的三角形地帶，是世界上鴉片、海洛因等毒品主要的產地，而緬甸更是金三角最大的毒品產地國，目前是世界上產量僅次於阿富汗的國家，在中國、東南亞、香港、台灣等地區，海洛因的最大貨源便是來自於緬甸，¹而鴉片、海洛因的製販的過程，往往與跨國犯罪組織或是黑幫建立起政治與商業的連結，再將毒品流入世界市場，中國雲南省緊鄰緬甸，使緬甸的鴉片或海洛因大多經由雲南流入中國境內，或借道中國再走私至其他的國家，使緬甸的毒品問題對於中國的威脅甚大。

在緬甸毒品不斷流入中國之下，造成中國吸毒人口急遽上揚，也使愛滋病感染擴大，在此情勢之下，中國不得不加大境內的查緝力度，並積極推動國際的反毒合作，在全球、區域層級、湄公河次區域級，乃至與緬、寮、泰、越等國家建立起雙邊之間的反毒合作，並實施「境外除源」的策略，將解決金三角的毒源危害，擺在反毒國際合作的首位，²因此中國相當重視與緬甸的反毒合作。相較之下，緬甸有其種植鴉片的歷史、文化及經濟目的，對緬北居民而言，種植鴉片是收入的來源，也是生活的部分，更是地方武裝勢力為維持軍力所需的金錢來源，因此，緬甸政府及地方武裝勢力遲遲不實施禁種鴉片。然而毒品對中國與東南亞形成的危害，使中國與東協不斷地要求緬甸減少鴉片的種植，在此國際壓力下，緬甸終於在 1997 年開始實施禁種鴉片，並在東協、湄公河次區域以及雙邊關係下，與中國進行反毒合作。

在中緬反毒合作關係下，緬甸的鴉片種植面積從 1996 年 63,000 公

¹ 陳國霖，《全球毒品交易黑幕》(台北：商周，2009 年)，頁 119。

² 公安部禁毒局，〈2011 年中國禁毒報告〉，
<http://www.mps.gov.cn/n16/n80209/n80481/n804535/2804926.html>。

頃，下降至 2006 年的 21,500 公頃，來到歷史最低點，³2006 年後才恢復上升的趨勢，中緬雙邊在海洛因的破獲量及替代發展的成果，也呈現出一定程度的合作成效，然而合作關係卻也使緬甸承受不少利益損失，當鴉片禁令實施後，鴉片農民的收入頓時銳減，引發糧食安全、醫療、教育、人口迫遷等等危機，並衝擊緬甸整體的經濟，因此，合作關係的利益分配在中國與緬甸之間」是不均等的。在利益不均下，國家之間的「合作問題，包含合作的形成、合作的建制合作的成效以及對於未來的預期，是本文研究的焦點所在。

本文的研究目的，是以國際關係理論中新現實主義、新自由制度主義對於國家合作的相關論點來檢視中國與緬甸的反毒合作關係。本文首先回顧新現實主義與新自由制度主義對於國家合作的可能性、國際建制及合作的預期等相關主張，做為檢視中國與緬甸反毒合作理論根據；其次，透過合作的緣由、合作的建制、合作的成效、合作的利益損失及面臨困境等面向，探究中國與緬甸進行反毒合作種種情形；最後再以理論的相關主張檢視中國與緬甸的反毒合作。本文發現中緬的反毒合作，並未因利益分配的不均而使合作關係無法建立，「相對利得」的觀點並未構成合作的阻礙，合作的建制及其功能維持合作關係，而中國類似霸權提供公共財的角色，有助於合作關係的延續下去，然而合作建制因為缺乏懲罰機制，加上鴉片價格上漲、國內政治的紛爭，將使合作關係面臨挑戰。

貳、理論回顧

一、新現實主義

新現實主義 (Neorealism) 又稱結構現實主義 (Structural Realism)，是由現實主義發展而來。現實主義學者 Hans Morgenthau 認為，國家是國際

³ United Nation Offices on Drugs and Crime, *World Drug Report 2009* (New York: United Nations, 2009), p.34.

政治的主角，國家行為是理性的，會追求自身最大的利益，在國際體系是無政府狀態下，國家追求權力的極大化。⁴因此，「權力」、「國家利益」是現實主義的核心概念。新現實主義與現實主義最基本的不同，在於以結構體系思考國際政治概念。⁵ Kenneth Waltz 指出，現實主義認為國際關係是國家互動的結果，強調互動單位的作用，新現實主義則認為，國際關係是單位層次與結構層次形成的結果，強調結構對互動單位的影響，而無政府狀態的結構體系，是解釋國家行為的重要因素。在權力解釋上，現實主義認為對於權力的追求，根植於人性，權力是國家追求的目的，新現實主義則認為，權力不是目的，而是國家達成目標的手段，國家追求的最終目的是安全。⁶在國家合作的主張上，新現實主義認為在無政府狀態的國際體系下，只有依靠自助（self-help）來求取生存，但安全的本質卻是競爭沒有保障的，此種不信任與恐懼，導致各國陷入「安全困境」中。⁷因此，國家為了確保自身的安全，避免他國的威脅，是影響合作的重要關鍵。國家是以防止他國超越本國相對利得為目標，而非以追求共同的利益為目的。⁸在安全極大化的目標下，「相對利得」（relative gains）是國家相互合作難以進行的原因。

當兩個國家關注彼此的相對利得，一方之得，必然成為另一方之損失，他們的關係形成了零合賽局或囚徒困境，因而使新現實主義重視能力大於意圖，因為在他國意圖不明之下，唯有提升自身的能力，才能確保安全。在相對利得概念下，國家之間很難進行合作，除非合作關係是由國家權力所促成與支持，否則不會發生，即使發生，國家間的合作很難成功，縱

⁴ Hans Morgenthau, *Politics Among Nations: Struggle for Power and Peace* (New York: Knopf, 1978), p.8.

⁵ Kenneth Waltz, *Realism and International Politics* (New York: Routledge, 2008), p.78.

⁶ Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (New York: McGraw Hill, 1979), p.8.

⁷ 王逸舟，《國際政治學—歷史與理論》（台北：五南，1999年），頁252。

⁸ Joseph Grieco, "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism," *International Organization*, Vol.42, No.3 (1988), pp.495-502.

然成功，也難以維持。⁹新現實主義認為在相對利得思考下，國家尋求的是權力平衡，在無政府狀態的體系結構中，國家採取平衡策略是必然的，因為失去平衡就失去安全，反之，若在階層體系結構，採取扈從策略是可以理解的，因為失去平衡，並不會危急自身的安全，¹⁰因此，平衡或扈從策略均可以作為生存之道。¹¹

在國際建制（**regime**）方面，新現實主義雖承認建制是建立合作的基礎，也沒完全否認國際制度的價值，但建制的功能，並未改變國家追求權力的主導型態，使建制對國家行為僅具有邊際效用而已，¹²只有在建制符合國家利益的條件下，國家才會同意建立，同時必須不會造成損己利他的前提下，才會繼續支持。¹³國際制度是由強權依其認知或錯誤認知的利益而組成。¹⁴因此，國際制度的組成與維持，主要是反映國際的權力結構與強權的利益，強權制訂並維持國際制度規則，並安排國際制度的進程與發展。Robert Gilpin 認為在霸權體系中，霸權國為弱小國家提供安全與財產保護，一方面將自己的意願施加於弱小國家，另一方面並在其他國家中獲取利益；¹⁵同時強權會以報酬換取其他成員的合作，以制裁嚇阻其他成員的違背，加上強權提供的公共財誘因，使成員可以從中得到益處，而增加國家合作的動機。¹⁶然而當強權不再支持或是強權實力衰弱時，國際制度

⁹ 倪世雄，《當代國際關係理論》（台北：五南，2011年），頁116；包宗和，〈結構現實主義的論點、辨述與反思〉，收錄於包宗和主編，《國際關係理論》（台北：五南，2011年），頁57。

¹⁰ Jack Donnelly, "Realism" in Scott Burchill et al. eds., *Theories of International Relations* (New York: Palgrave Macmillan, 2009), ch.2.

¹¹ Waltz, *Realism and International Politics*, p.222.

¹² John Mearsheimer, "A Realist Reply," *International Security*, Vol.20, No.1 (1995), pp.85-86.

¹³ Steven Lamy, "Contemporary Mainstream Approaches: Neo-realism and Neo-liberalism," in John Baylis and Steven Smith eds., *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations* (Oxford: Oxford University, 2005), p.215.

¹⁴ Waltz, *Realism and International Politics*, pp.208, 212.

¹⁵ Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981), p.144.

¹⁶ Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1987), pp.72-80.

的功能因此不彰，國際制度也會隨之式微。

對於合作的預測，新現實主義認為相對利得雖不會使合作或建立制度成為不可能，但卻限制了合作的成就，國家間的合作，難以維持長久的功能性，衝突與競爭仍是國際常態，國家間的合作只是一時的權謀。¹⁷因此新現實主義對合作始終抱持悲觀的看法。

二、新自由制度主義

在國家的假設前提下，Robert Keohane 認為，國家是理性自利的行為者，會追求利益的極大化，在國際體系是無政府的狀態下，由於缺乏共同的政府來制訂規範與規則，處理各國間的問題，使國際體系充滿不確定性和猜忌，因而存在國家之間的利益衝突，使國家之間的合作不易產生。¹⁸在國家的假設前提下，新自由制度主義與新現實主義相似，認為國家是理性行為者、追求利益極大化、國際體系是無政府狀態等，¹⁹然而新自由制度主義認為，無政府狀態不必然會導致國家間形成零和賽局關係。²⁰

在國家合作的主張上，新自由制度主義認為在囚徒困境下，自利的雙方因為只追求自己的利益，忽略了彼此合作的可能性，致使賽局未能達成效用的極大化。其關鍵在於單一國家無法確認當自身採取合作策略時，其他國家是否也會如此，如果自身選擇合作，而他國卻選擇背叛，會導致利他損己的結果。如何提升國家採取合作的策略，降低被背叛的可能性，是提高合作機率的關鍵。新自由制度主義認為，國際制度提供國家成員彼此

¹⁷ 張亞中，〈論兩岸治理〉，《問題與研究》，第 42 卷，第 6 期（2003 年），頁 32；甘逸驊，〈冷戰結束後的北約與國際關係理論〉，《問題與研究》，第 42 卷，第 5 期（2003 年），頁 3；陳欣之，〈國際關係理論：對現實主義的質疑〉，收錄於張亞中主編，《國際關係總論》（台北：揚智，2003 年），頁 92。

¹⁸ Robert Keohane, *International Institutions and State Power: Essay in International Relations Theory* (Boulder: Westview, 1993), pp.1-2.

¹⁹ Robert Keohane, "Ideas Part-way Down," *Review of International Studies*, Vol.26, No.1 (2000), p.125.

²⁰ Robert Keohane, *Neorealism and Its Critics* (New York: Columbia University, 1986), p.23.

溝通、互通訊息等功能，是解決囚徒困境的途徑。當國家企圖違背某一合作議題，但在「未來陰影」(shadow of future)下，會考量在未來遭受他國的報復，而選擇犧牲短暫利益，追求長遠的利益，從而立足於「絕對利得」(absolute gains)的考量，使國家間的合作成為可能。²¹另外，彼此間相互利用「以眼還眼，以牙還牙」(tit for tat)的策略，會促使一方採取合作(衝突)的行為，下一回另一方也會採用相同的行為。縱然國家之間會產生衝突和競爭，但透過相互性(reciprocity)的方式，可以在絕對利益的基礎上，提高合作的動機。²²國家也可以運用「議題連結」(issue linkage)的方式，使此一合作議題與其他合作議題的成敗相互牽連，來促使國家之間進行合作。換言之，行為者在不斷互動的過程中，給予每一行為者在未來具有懲罰不合作行為的能力，不斷賽局的結果，使相對利得不能阻擾國家進行合作。²³新自由制度主義並未否認相對利得的存在，但認為相對利得會限制國家間合作，僅適用在賽局中只有兩個國家，當行為者增加時，相對利得的阻礙便會減少。²⁴因此，國家追求的是絕對利得，國家在意的是能在合作中獲得利益，而非獲利相較其他國家多或少，在絕對利得的概念下，國家間的合作得以產生。

在國際建制方面，新自由制度主義認為，國際制度或建制的建立，主要是協助國家間達成協議的制度性安排，以實現共同之利益。國家之間的合作，往往在訊息不足、溝通不易、監督困難及制裁難行等條件的限制下，使合作關係充滿了欺騙與不確定性，合作關係並不穩固，因而需要國際制度的協助，促使國家間相互協商，增加合作的機會。²⁵Keohane 將國際

²¹ Stephen Krasner ed., *International Regimes* (New York: Cornell University, 1983), p.3.

²² 宋學文，〈新自由制度主義之過去、現在與未來〉，收錄於包宗和主編，前引書，頁 145。

²³ Robert Powell, "Absolute and Relative Gains in International Relations Theory," *The American Political Science Review*, Vol.85, No.4 (1991), pp.1306-1311.

²⁴ Duncan Snidal, "Relative Gains and the Pattern of International Cooperation," *The American Political Science Review*, Vol.85, No.3 (1991), p.722.

²⁵ Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University, 1984), pp.10-14.

制度 (international institution) 定義為：「一套相關聯的規則 (正式或非正式)，用以規定行為角色、限制活動與形塑期望」。²⁶Stephen Krasner 則提出較為廣泛的國際建制 (international regimes)：指在特定議題領域中，由行為者的期望所匯集而成的原則、規範、規則及決策程序，²⁷使國際建制較偏向於特定的議題領域中。

無論是國際制度或建制，其功能在於能夠提供資訊、減少誤判、降低互動的成本、增加承諾的可信度、提升決策的透明度、提供解決爭端的場域，以減少不確定性，提高互信，促成互惠合作。²⁸此外，國際建制必須有一套監督成員是否遵守規則的運作程序及措施，以確保制度得以進行，也必須有一套懲罰機制，讓違反承諾或違背制度者，付出一定的成本，而懲罰機制的用意，在使行為者預知違背制度的後果，降低背約的可能性，增加合作的機會，而非在真正的實施懲罰。所以國際建制的功能，有利於促使國家之間進行合作，而其規則及規範則在形塑合作的預期性與拘束力，使合作關係得以持續的進行。對於合作的預期，新自由制度主義認為，相對利得的概念並不能使國家的合作無法進行，國家之間能在絕對利得的考量下建立合作的關係，而國際建制的功能及特質，促使國家之間願意進行合作並維持和合作關係，而國際建制若有善意的霸權存在，其願意提供公共財促成建制的持續運作。²⁹因此，對於國家之間的合作，新自由制度主義認為是樂觀的。

然而國際制度或是建制並非一定有助於合作，如北約組織與華沙公約組織等軍事聯盟，反而會增長衝突。所以單從建制的功能來解釋合作的形成與效能，似乎略顯不足，因為合作存在著眾多的途徑，需要進一步瞭解

²⁶ Robert Keohane, "International Institutions: Two Approaches," *International Studies Quarterly*, Vol.32, No.4 (1988), pp.382-383.

²⁷ Krasner, *op. cit.*, pp.2-3.

²⁸ Keohane, *International Institutions and State Power*, p.28.

²⁹ John Baylis and Steve Smith eds., *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations* (Oxford: Oxford University, 2001), p.301.

每一個國家的戰略、目標的優先順序、承諾與期望等問題。³⁰從建制的效能來看，如何提升國際制度符合「理性設計」的需求，成為建制在設計上必須處理的問題，這些設計問題包括：成員的資格、議題範圍、權力集中的程度、運作的投票規則、規則的例外允許及修改的彈性；³¹此外，建制也會因法制化（*legalization*）程度的差異而影響成員國的行為一致性與相互間的合作，所謂的法制化程度包括：成員國遵守建制的義務程度（*obligation*）、建制規則的精確程度（*precision*）以及將制度的詮釋、監督、運作等功能，交給相對公平的第三方運作的授權程度（*delegation*）；³²同時，從合作利益的分配來觀察，國家之間的權力差距、議題連結、資訊獲取、談判策略等諸多因素，會使合作利益在分配上，不一定會形成所有行為者都能接受的均衡點，是否形成大家都同意的利益分配，是檢驗國際制度是否真正有效的關鍵。³³因此，檢視國際建制是否有助於合作，不單只從建制的功能做觀察，尚須考量建制的設計、法制化程度、利益的分配是否達到成員間接受的均衡點等方面。

參、中國與緬甸的反毒合作

一、合作背景

中國與緬甸之所以推動反毒合作，有其各自的背景。在緬甸方面，緬甸的鴉片自十八世紀就從中國雲南引入緬北的撣邦、克欽邦，對於緬北少數民族而言，鴉片在傳統上是做為醫療與節慶儀式之用，更最重要的，鴉

³⁰ Robert Keohane, "Institutional Theory and the Realistic Challenge after the Cold War," in David Baldwin ed., *Neorealism and Neoliberalism* (New York: Columbia University Press, 1993), pp. 292-293.

³¹ Barbara Koremenos et al. eds., *In the Rational Design of International Institutions* (New York: Cambridge University Press, 2001), pp.1-13.

³² 徐斯勤，前引文，頁 122。

³³ Stephen Krasner, "Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier," *World Politics*, Vol.43, No.3 (1991), pp.336-366.

片是主要的收入來源，地區的居民靠它維持家庭所需的食物、生活、醫療、教育等費用。³⁴1949 年國共內戰國民黨戰敗後，國民黨部隊之一的李彌軍長率領所屬部隊，撤退至緬甸北部，建立以撣邦為中心的勢力集團，為了維持軍隊及軍火所需，在該區加大鴉片的種植，使緬北鴉片種植面積急速擴展。在 1980 年末以前，緬北地區先後主要受三個集團的掌控，包括國民黨軍隊、坤沙及羅興漢集團，勢力範圍涵蓋整個金三角，羅興漢集團於 1980 年末潰散，坤沙集團最後於 1996 年投降緬甸軍政府，現今金三角的主要毒品勢力，則是自緬甸共產黨人民軍隊脫離出來的武裝勢力，包括緬北最大的武裝勢力——佤邦聯合軍隊（United Wa State Army）。³⁵坤沙集團投降後，1989 年中國向緬北少數民族武裝勢力施壓，迫使他們與緬甸軍政府簽署和解協議，並成立特區，少數民族武裝勢力在這些特區裡設置首府和與政機關，實行高度的自治，並維持軍事武裝，在經濟上，仍依賴毒品為生，為維持軍力所需，競相向鴉片農課徵鴉片稅，³⁶不惜利用行政手段發展毒品經濟，使這些特區只是緬甸政府名義上的轄區，實際上是受少數民族武裝勢力所控制。因此，緬甸的鴉片問題，涉及在地居民的生活與文化，加上中央與地方少數民族武裝勢力的捍格與衝突，形成推動禁種鴉片的遲疑與窘境。

緬甸的毒品問題，不單涉及跨國犯罪組織之間的合作，也與複雜的政經勢力、軍火勢力相關，其所衍生的亂象，包括人口走私、色情交易、賭博產業等等，³⁷對中國與東南亞都造成嚴重的危害。在此情勢下，中國與東協國家無不透過多邊或雙邊關係，迫使緬甸政府實施有效的鴉片管制措

³⁴ Tom Kramer, "From Golden Triangle to Rubber Belt? The Future of Opium Bans in the KoKang and Wa Regions," *Drug Policy Briefing*, No.29 (2009), p.14.

³⁵ 有關金三角毒品發展的歷程，參見：Lijun Sheng, "China-ASEAN Cooperation against Illicit Drugs from The Golden Triangle," *Asian Perspective*, Vol.30, No.2 (2006), pp.97-101；陳國霖，前引書，頁 27-36、120-123。

³⁶ 陳錯，〈試析 21 世紀初金三角地區替代發展及其面臨的挑戰〉，《南洋問題研究》，第 2 期（2010 年），頁 36；陳國霖，前引書，頁 73-74。

³⁷ 陳國霖，前引書，頁 14-15。

施，最後在國際壓力之下，緬甸不得不推動禁種鴉片。舉例而言，1998年馬尼拉東協外長會議，泰國、菲律賓要求對因內政處理不當致使政治難民、組織犯罪跨越國境影響鄰國的國家採取強烈的措施（包含緬甸），³⁸而即便緬甸軍政府於1999年已開始推動鴉片禁令，緬甸仍在泰國政府要求下，設立聯合反毒委員會（Anti-Drug Joint Committee），將緬甸製毒工廠關閉，遏止海洛因及安非他命流入他國，³⁹甚至2006年中國總理溫家寶於會晤緬甸總理梭溫時，也要求緬甸政府採取更強烈的措施，打擊跨境販毒活動。⁴⁰顯見中國與東協國家相當重視緬甸的毒品問題，紛紛向緬甸政府要求減少鴉片問題的產生。

在少數民族武裝勢力方面，中緬的跨境民族因血緣相近，且往來頻繁，中國過去透過提供經濟援助、邊境開放、自由貿易，控制邊境口岸，掌握交通、水電等重要生活必須品，向邊境民族提供援助，使邊境少數民族相當依賴於中國；⁴¹加上現今緬北大多數的毒品武裝勢力，主要是前緬甸共產黨人民軍隊的殘餘勢力，過去長期受到中國共產黨的軍事與財務的支援，以作為影響緬甸外交政策的幹桿，直到1978年越南出兵柬埔寨，中國在需要緬甸的友誼，才減少或停止對緬共的支援。因此，當中國向少數民族武裝勢力施壓，各少數民族武裝勢力不得不相繼推動禁種鴉片。⁴²

對於中國而言，中緬邊界長達2192公里，保護漫長而不穩定的中緬邊境，一直是中國的國家安全戰略的重點，⁴³而邊境的違法犯罪行為、販毒以及愛滋病的蔓延，更增添邊境地區的不穩定。當緬甸毒品經由邊境地

³⁸ Nayan Chanda and Shada Islam, "In the Bunker," *Far Easter Economic Review* (1998), pp.24-26.

³⁹ 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年），頁27-28。

⁴⁰ 王岩，〈溫家寶會晤緬甸總理梭溫希望加強雙編禁毒合作〉，
<http://gb.cri.cn/8606/2006/11/01/1745@1281252.htm>。

⁴¹ 國際危機組織，〈中國的緬甸困境〉，<http://www.crisisgroup.org/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=bAS48GV&Jl&dl>。

⁴² Kramer, *op. cit.*, p.1.

⁴³ M. Taylor Fravel, "China's Search for Military Power," *The Washington Quarterly*, Vol.33, No.3 (2008), pp.125-141.

區進入雲南，再流向中國其他省份，造成中國吸毒人口日益惡化，根據中國公安部統計，至 2011 年 10 月底止，累計登記在冊的青少年（指 35 歲以下）吸毒人數為 178 萬人；⁴⁴而毒品所造成愛滋病感染的擴散，到 2012 年 10 月底已累計有 49 萬 2,191 個愛滋病例，愛滋病已位居中國傳染病死亡的榜首。⁴⁵再者，毒品的生產與非法交易也會造成中國邊境地區的不安，2011 年 10 月十三名中國人於湄公河遭受殺害，即為毒品犯罪組織的所作所為。⁴⁶足見毒品對中國整體社會的穩定性，也易形成邊境地區不安與衝突的來源，對於中國已構成嚴重的威脅。

在此趨勢下，中國積極展開禁毒預防、禁吸戒毒、堵源截流、禁毒嚴打及易製毒化學品、麻醉藥品整頓等五大戰役，推動預防宣傳反毒、緝毒、強制戒毒與國際合作等四大禁毒工作部分，在打擊毒品犯罪與減少毒品危害相結合、國內緝毒與國際合作相結合的工作思路之下，以遏止毒品來源、毒品危害以及吸毒人口的滋生。⁴⁷在禁毒國際合作上，中國是將解決金三角的毒源危害擺在首位，實施「境外除源」策略，推動與東協、大湄公河次區域、緬甸雙邊的反毒合作，遏阻金三角毒品入侵，⁴⁸同時，推動「禁種除源」工作，積極擴展在緬甸的替代發展工作，使原本依賴種植鴉片的農民在不種植鴉片後得以維持生計。

二、合作的建制

中國與緬甸所建立的反毒合作建制，從區域、次區域、雙邊關係等層面來檢視，本文認為可區分為中國與東協的合作、中國與湄公河次區域國

⁴⁴ 〈中國登記青少年吸毒人數逾 178 萬人〉，
<http://www.boxun.com/news/gb/china/2011/11/201111140903.shtml>。

⁴⁵ 〈中國愛滋病問題嚴重〉，
<http://www.newsancai.com/big5/news/1-china/48669-2012-12-03-09-16-46.html>。

⁴⁶ 張喆，〈亞丁灣模式的金三角困境〉，
http://www.gsjindu.com/content/2011-10/26/content_3061891.htm?node=8298。

⁴⁷ 謝立功，〈兩岸反毒策略之探討〉，《刑事政策與犯罪研究論文集(8)》(2005 年)，頁 104-105。

⁴⁸ 公安部禁毒局，前引文。

家的合作以及中緬雙邊的合作關係，以下分別說明：

(一) 東協和中國禁毒合作行動計劃 (ASEAN and China Cooperative Operations in Response to Dangerous Drugs, ACCORD)

中國與東協於 2000 年召開第一屆禁毒合作會議，通過本項行動計畫，為實現 2015 年無毒東協 (Drug-Free ASEAN) 而努力。⁴⁹此行動計劃是中國與東協最重要的反毒合作機制，此項行動計畫在聯合國毒品與犯罪辦公室監督下，觀察各國推動的進展，並協助成員國完成四項主要目標：⁵⁰

1、市民覺醒 (civic awareness)：在提升大眾對於危險藥物的認知，改變社會與文化對於吸食或沈迷藥物的態度，使吸食與施打違法藥物，成為文化上不可接受的行為。

2、減少需求 (demand reduction)：海洛因與 ATS 的吸食，是區域最嚴重的問題，注射海洛因又因共用針頭相當嚴重，成為愛滋病傳染的重要途徑，成員國必須合作發展電腦系統，蒐集分析相關資訊，以有效降低毒品之需求。

3、法律執行 (law enforcement)。面對毒品製造工廠一再地湧現，販毒組織不斷地改變販毒方法和路線，中國與東協必須建構起更好的聯絡網絡、資訊交流與技術交換，使國家的法律執行，形成區域聯合的力量來對抗毒品。

4、替代發展 (alternative development)。消除鴉片的種植與生產，是合作建制中相當重要的工作項目，然而關鍵的問題是，如何使種植鴉片的國家及其農民不再種植？對於該國的經濟與農民生計，如何獲得補償？替代發展的推動，必須能確保食物安全與生產收入，足夠能支持農民不再種植鴉片。

⁴⁹ ASEAN, "Press Release of ASEAN and China on a Joint Regional Plan to Achieve a Drug-Free ASEAN by 2015," <http://www.aseansec.org/5799.htm>

⁵⁰ Ibid., pp.6-7.

在東協和中國禁毒合作行動計劃基礎上，2002 年東協與中國又共同發表《非傳統安全議題合作的共同宣言》，雙方加強交換情報、人員交換和培訓，以提高能力建立、加強非傳統安全上的共同研究和實務合作等，⁵¹ 2005 年進而在北京舉行本計畫第二次會談，達成推動區域聯合行動打擊 ATS 相關之犯罪，建立起標準化的操作程序等共識。⁵²

(二) 湄公河次區域合作

1993 年中國便與緬甸、寮國、柬埔寨、泰國、越南、及聯合國禁毒署簽署合作備忘錄，同意在麻醉藥品管制項目和計劃上，展開跨境的執法合作。1998 年大湄公河次區域經濟合作（GMS）部長會議中，則將替代發展計畫列入合作項目，顯示替代發展不單是具有根除鴉片之目的，也有促進邊境貿易之功用。2001 年中、緬、寮、泰國簽署《北京聲明》，同意在預防教育、緝毒執法、訊息交換、人員培訓、調查及根除湄公河區域非法毒品與化學毒品之生產進行合作，⁵³ 2003 年則成立中、緬、寮、泰四國禁毒主管部門聯合組織，實施湄公河禁毒考察，同時通過合作打擊沿河販毒活動的行動計劃，⁵⁴ 隔年更將單純的打擊毒品合作，擴張到打擊恐怖主義和洗錢等跨國犯罪之合作。2011 年 10 月發生十三名中國人於湄公河為毒販組織殺害的不幸事件，引起次區域國家之間的高度關切，為此中、緬、寮、泰四國緊急召開「湄公河流域執法安全合作會議」，同意建立湄公河流域執法安全合作機制，共同打擊跨國犯罪。⁵⁵

⁵¹ 〈東協加三打擊跨國犯罪部長級會議揭幕〉，
<http://www.epochtimes.com/b5/4/1/7/n444502.htm>。

⁵² United Nations Office on Drugs and Crime, *Eastern Horizons Winter 2005* (New York: United Nations, 2005), p.3.

⁵³ 陳鴻雁、楊麗君，〈當前雲南省境外罌粟替代種植的現狀及對策〉，《雲南警官學院學報》，第 1 卷（2007 年），頁 43-45。

⁵⁴ 中華人民共和國中央政府，〈公安部舉行發佈會通報 8.01 特大跨國販毒案等〉，
http://www.gov.cn/xwfb/2005-10/12/content_76508.htm。

⁵⁵ 鄒偉，〈中老緬泰湄公河流域執法安全合作會議在京舉行〉，

由大湄公河次區域合作的歷程觀之，合作項目從麻醉藥品管制逐漸擴及訊息交換、人員培訓、緝毒執法相關方面的合作，然而十三名中國人被殺害的事件卻揭露了次區域合作建制的不足與缺陷，毒販活動涉及跨國境之間的往來，或在湄公河流域上出沒，顯見目前的合作建制需要更緊密的通報聯繫，以掌握毒販的形跡與販毒路線，也需要更密切的執法合作，以防止毒販竄逃於國境之外。

（三）雙邊合作

1992年中國、緬甸和聯合國禁毒署在仰光簽署《中國、緬甸和聯合國禁毒署三方禁毒合作項目》，加強邊境地區打擊毒品販運、減少需求，並實施農作物替代種植計畫。⁵⁶1996年雙邊同意在邊境城市舉行定期性的會面，針對毒品與法律執行議題，建立起跨邊界合作計畫，並成立邊界聯絡官（Border Liaison Offices, BLOs），確保兩國第一時間的資訊與技術交流，以破獲毒品、逮捕毒梟及調查案件。⁵⁷2001、2006年雙邊分別簽署了《加強禁毒合作諒解備忘錄》及《關於禁止非法販運和濫用麻醉藥品和精神藥物的合作協議》，進一步強化雙邊的反毒合作關係。

在替代發展合作上，九〇年代中國首先以雲南省禁毒局統籌城市、邊境、鄉村的農業與科技人員，對緬甸提供種子、作物及技術援助，來增加作物的產量。⁵⁸但因只有少數人受益，無法解決大規模鴉片種植的問題，2004年國務院成立了「境外罌粟替代種植和發展替代產業工作小組」，作為促進與協調中國企業在緬甸的替代發展。此階段以推動企業參與替代發展為主要重點，改善偏遠地區的道路與種植環境，解決在地農民

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2011-10/31/c_111136559.htm

⁵⁶ 張道明，〈金三角區域禁毒合作大事記〉，《人民日報》，2001年8月28日，第7版。

⁵⁷ United Nations Office on Drugs and Crime, *Eastern Horizons Winter 2005*, p.4.

⁵⁸ United Nations Office on Drugs and Crime, *Sustaining Opium Reduction in Southeast Asia: Sharing Experiences on Alternative Development and Beyond* (Laos: UNDOC Country Office, 2008), p.26.

的經濟問題，並提供企業補助，使企業投入更多的資金、物資參與大規模的鴉片替代種植，⁵⁹使替代發展從單一面向的替代作物種植，轉為替代產業或替代經濟發展的協助。2007 年雙方則簽署《開展罌粟替代種植的行動方案》，⁶⁰確立中國在緬甸進行替代產業發展的合法性，雙邊並同意透過援支企業以專案合作的方式，加強緬北地區的替代種植與發展。

三、合作的成效

中國與緬甸在前文所述三層面的合作關係下，是否展現合作的成效則有待檢驗。本文試圖以鴉片種植面積、海洛因的破獲量及替代發展的成果等三項指標來檢驗合作關係的成效，這是因為這三項指標能數據化呈現，也與緬甸的毒品變化最為相關，至於在合作關係中的預防教育大多是單一國家所為，互通資訊、技術交流或人員培訓的合作成果，更具體必須反映在破獲案件上，因此以破獲量來檢視，更能含括這些成果。所以本文乃以這三項指標檢驗合作的成效。

(一) 鴉片種植面積

在中國與東協的壓力下，1999 年緬甸政府實施「十五年消除毒品藥物之計畫」，採取三階段的五年計畫推動鴉片禁令，逐一消除北部、東部以及南部的鴉片種植；⁶¹地方少數民族武裝勢力於 1997 至 2005 年間陸續宣布實施鴉片禁令，這些包括國家民主聯盟軍（NDAA）、緬甸民族民主同盟軍（MNDAA）及佤邦聯合軍（UWSP）等揮邦最主要的武裝勢力。⁶²在緬

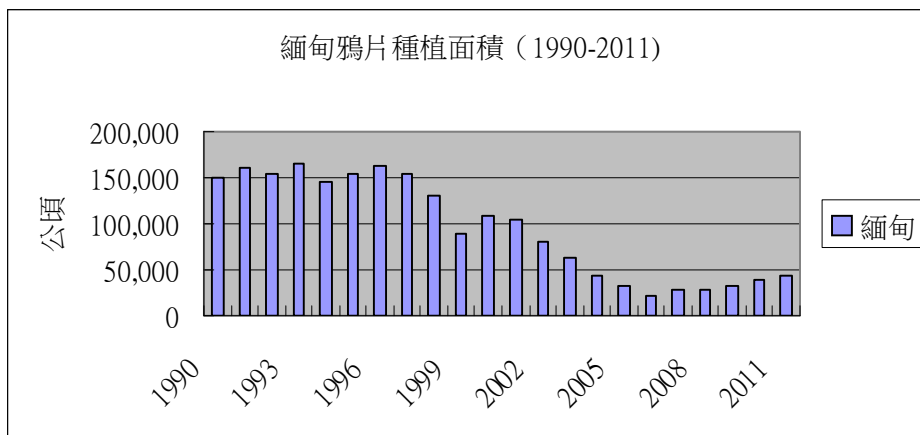
⁵⁹ Ibid., p.27.

⁶⁰ 雲南省商務廳，〈中緬兩國政府簽署開展罌粟替代種植框架協議〉，
<http://yunnan.mofcom.gov.cn/aarticle/sjhangwudt/200711/20071105238807.html>。

⁶¹ “For a description of the 15-Year Plan for Elimination of Narcotic Drugs and details about the breakdown into three phases,” <http://www.myanmar-narcotic.net/eradication/anti3.htm>

⁶² 國家民主聯盟軍隊於 1997 年實施鴉片禁令，佤邦聯合軍隊則於 2005 年實施，佤邦聯合軍隊是目前金三角最大的毒品軍隊。

甸政府及地方推動禁種鴉片之下，緬甸的鴉片種植面積自 1996 年 165,800 公頃，下降至 2006 年 21,500 公頃，下降了約 87%，呈現顯著的下降的趨勢（圖一），此種下降趨勢，反映出中國與緬甸所建立的合作關係，使緬甸政府及地方少數民族武裝勢力皆願意實施禁種鴉片，加上中國提供資金、技術及相關援助，支援緬北地區推動替代發展，使緬甸的種植面積明顯的下降。然而這種下降趨勢，自 2006 年以後發生改變，鴉片的種植面積又緩步的增加，至 2011 年已上升至 43,600 公頃，其箇中的原因，則容待於後文探討。



圖一：緬甸鴉片種植面積變化 (1990-2011 年)

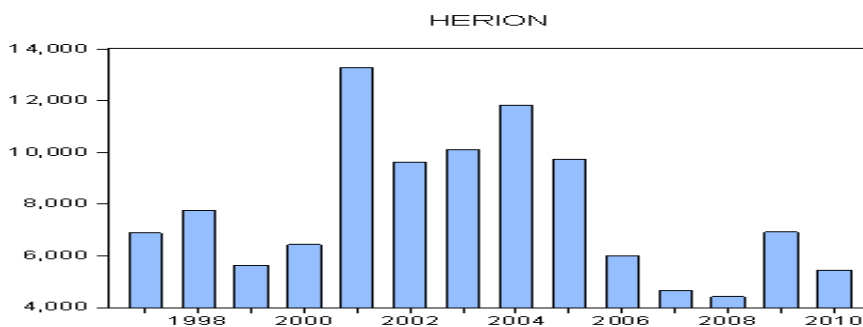
資料來源：作者依據 World Drugs Report 2004、2010、2012 統計數據繪製而成。World Drugs Report 所呈現的種植面積為對其前一年的估算，因此種植面積的數據只能取至 2011 年。

(二) 破獲量

1996 年以後，當鴉片種植面積下降時，海洛因的破獲量卻呈現上升的趨勢，尤其是在 2000 年至 2005 年期間，海洛因的破獲量居高不下（見圖二）。在毒品產量大減，破獲量卻增加，顯示中緬的反毒合作，在資訊分享、技術交流、聯合執法行動上，都展現一定的成效，才能使破獲量增加。2005 年以後，伴隨鴉片種植面積的銳減，海洛因的破獲量開始下降，直

到 2008 年後破獲量又開始增加。此一現象反應出海洛因的破獲量，會受到鴉片產量的影響。由於海洛因必須經過化學加工，才能將所產的鴉片轉變成海洛因，因此，兩者之間有一定的時間落遲（time lag）。當種植面積下降時，海洛因卻會受到時間落遲及庫存的影响，使其破獲量下降的速度不及鴉片快；相反的，2006 年以後，當種植面積開始呈現上揚時，鴉片的破獲量仍在下降中，而在 2008 年以後才反應產量增加的現象。

單位：公斤



圖二：中國與緬甸海洛因的破獲總量(1997-2010 年)

資料來源：作者依據 World Drugs Report 2004、2010、2012 統計數據繪製而成。World Drugs Report 2012 未提供 2011 年的破獲量數據，因此取至 2010 年。

(三) 替代發展成果

根據不完全統計，撣邦果敢地區與雲南南傘口岸合作，推動以種植甘蔗為主的替代發展，累計至 2007 年為止甘蔗種植面積達 35 萬多畝，甘蔗總收入達 1.71 億元，人均甘蔗收入達到 1725 元，相較於 1995 年的 120 元，人均收入增加 1605 元；⁶³另外緬甸自 1999 年以來推動以橡膠替代鴉片的種植面積，至 2008 年止已達 40 萬公頃；⁶⁴而依據中國官方的統計，至 2011

⁶³ 陳銘，前引文，頁 35。

⁶⁴ Transnational Institute, “Alternative Development or Business as Usual? China’s Opium Substitution Policy in Burma and Laos,” <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/brief33.pdf>

年底為止，在緬北從事替代種植的中國企業達 100 多家，總計投資 10 多億元人民幣，替代種植面積 200 多萬畝，當地人均年收入，從 500 元上升至 2000 元人民幣左右。⁶⁵然而以當地的人均收入來反應替代發展的成果，似嫌過於武斷，而容易忽略緬甸總體經濟或當地其他產業的變化對人均收入可能所造成的影響。然而幸且不論替代發展提升人均收入的數值是多少，但因為推動其他經濟作物的種植或是替代產業，來取代鴉片的種植，中緬的替代發展合作，確實展現一定程度的成效。

四、合作的損失與困境

中國與緬甸的反毒合作雖已展現一定程度的成效，然而也帶來一些利益的損失與困境。首先，緬甸政府及地方少數民族武裝勢力實施鴉片禁令後，致使緬北居民一時之間無法找到可替代的經濟作物或工作，使當地居民面臨不少安全面向的問題：（一）糧食安全問題。此種情況以佤邦最為嚴重，佤邦自從推動鴉片禁令後，將鴉片區的農民遷移至種植替代作物的橡膠區，提供廉價的勞動力，農民被迫與土地分離，在缺乏土地可供替代種植下，面臨食物短缺問題；（二）收入、醫療與教育問題。農民若能取得土地及資金，或許可以從替代發展中獲取不錯的利益，但農民往往缺乏資金與土地，加上一些替代發展地區雇用非在地工人，在收入缺乏下，孩童就學困難，也難以尋求醫療救治；（三）人口迫遷。在鴉片禁令後，果敢地區約有二至三萬人被迫離開當地，佤邦地區則約有 1% 的家庭被迫遷徙，這些居民的遷徙的原因，大部分是因為生計困境而被迫遷徙至可以種植鴉片之地；⁶⁶（四）生態的問題。推動大規模替代種植，造成大量開發，致使原有林木遭受巨量的砍伐，大量的農業投資，已造成環境的破壞，也導

⁶⁵ 邢世偉，〈公安部：中國投資 10 餘億元替代緬北罌粟種植〉，
<http://news.bjnews.com.cn/news/2011/1102/137264.shtml>。

⁶⁶ Kramer, *op. cit.* pp.4-6；陳國霖，前引書，頁 53-69。

致動植物的違法交易的盛行。⁶⁷

其次，鴉片的減產也衝擊緬甸的經濟利益。根據聯合國 2005 世界毒品報告書指出，2004 年緬甸鴉片的產值約 8,700 萬美元，比 2003 年下降了 17%，造成當年緬甸的 GDP 減少 1-2%；⁶⁸而緬甸的佤邦甚至於 1990 至 1994 年間針對海洛因加工廠收取每年 600 萬人民幣稅收，⁶⁹對毒品製販的工廠都能加以課稅，可見佤邦依賴毒品經濟之深，加上各地方少數民族武裝勢力都向農民徵收鴉片稅，因此，減產鴉片必然嚴重的衝擊緬甸政府及地方的經濟與財政狀況。

除了上述合作的利益損失之外，合作關係也面臨不少困境。首先，是鴉片價格的暴漲。由圖一鴉片種植面積可以看出，2007 年以後種植面積正逐年擴大中。根據聯合國毒品犯罪辦公室的統計資料顯示，2005 年緬甸鴉片的產地價格為每公斤 187 美元，2006 年（種植面積最小的年度）以後開始暴漲，2011 年鴉片的產地價格已暴升至每公斤 450 美元（見圖三）。依經濟供需理論來觀察，物品價格的上漲，取決於物品需求的增加或物品供給的減少，緬甸自 2006 年以後種植面積已逐漸擴大，鴉片的供給也會增加，然而價格卻持續上漲，顯然是因為需求大於供給所致，因此，當需求大於供給的趨勢不變，按照供需理論緬甸的鴉片種植面積將會不斷地擴大。而聯合國毒品與犯罪辦公室也證實，周邊國家的大量需求，造成鴉片價格的飆漲與種植面積的增加；⁷⁰其次，替代經濟作物價格的下跌。這幾年發展替代鴉片種植的經濟作物，如玉米、橡膠、茶等替代作物，價格均呈現下滑的趨勢，替代經濟作物價格下跌，鴉片價格暴漲，在利益驅動

⁶⁷ United Nations Office on Drugs and Crime, "Alternative Development in Myanmar," <http://www.unodc.org/unodc/en/alternative-development/Myanmarprogramme.html>

⁶⁸ United Nations Office on Drugs and Crime, *World Drug Report 2005*, pp.191-200.

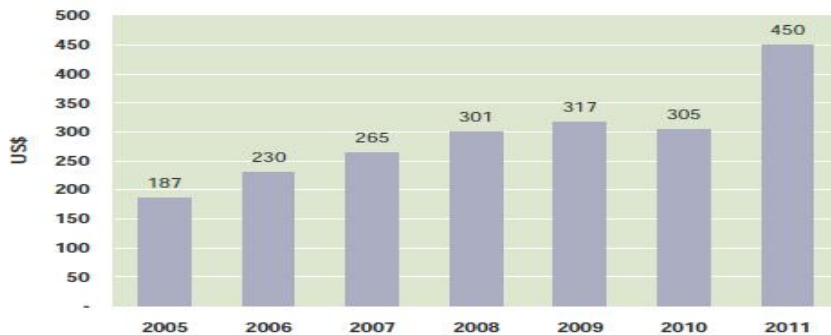
⁶⁹ 陳國霖，前引書，頁 120、134。

⁷⁰ 〈聯合國：緬甸寮國鴉片種植面積激增〉，

<http://www.voafanti.com/gate/big5/www.voachinese.com/content/article-20111215-asia-opium-135685303/791790.html>。

下，必然會吸引更多鴉片農民違法投入鴉片種植，或遷徙到可以種植鴉片的地方，造成鴉片種植面積擴大。

單位：美元/公斤



圖三：緬甸鴉片產地價格(2005-2011年)

資料來源：United Nations Office on Drugs and Crime, *Southeast Asia Opium Survey 2011: Lao PDR, Myanmar* (New York: United Nations, 2011), p.59.

最後，緬甸政府與少數民族武裝勢力的衝突問題。此問題將影響中國與緬甸未來反毒合作的關係，其原因在於地方少數民族武裝勢力雖然與緬甸政府達成停火協議，但大多維持自治，並擁有軍隊，而緬甸政府為了在2010年進行多黨制選舉，便敦促各地方少數民族武裝勢力，改編為緬甸政府領導的邊防警衛部隊，並要求這些少數民族組成政黨形式，參與選舉程序，但卻遭各少數民族武裝勢力的拒絕。為促使少數民族武裝勢力就範，2009年8月緬甸政府對果敢地區的緬甸民族民主同盟軍發動突襲，政府軍控制果敢首府，並派軍隊駐守，此一軍事行動，使部分原本主張有條件接受改編的少數民族武裝勢力改變了初衷，以佤邦聯合軍為例，其雖不會抵制2010年的大選，但也不願意改變特區自治的現狀。⁷¹在緬甸中央與地方少數武裝勢力的衝突情勢未見改善之前，勢必影響緬北地區政治與社

⁷¹ 此為「果敢事件」，參閱：國際危機組織，〈中國的緬甸困境〉，頁10；陳錯，〈試析21世紀初金三角地區替代發展及其面臨之挑戰〉，頁37。

會的穩定性，政治的不穩定，會增加投資的風險，連帶會影響替代發展的投資環境，使中國企業投資的意願相對降低，如此一來，也將影響替代發展的成效，而替代發展的成效，若不能維繫少數民族武裝勢力的經濟所需，這些少數民族武裝勢力便可能重新發展毒品經濟，進而衝擊中緬的反毒合關係。

肆、理論的檢視

中國與緬甸的反毒合作，其目的乃在於防止毒品造成人民生命、社會秩序及國家安定的危害，也是尋求東協所揭櫫「綜合性安全」的社會安全利益。然而，反毒合作對於中國與緬甸所代表的利益是否相同？首先，從維護「社會安全利益」的角度而言，兩國存在的分歧小，都有防止毒品危害的意願，但因毒品威脅的程度的不同，使合作的利益分配會產生差異。緬甸是毒品生產國，中國是毒品流入國，中國吸食人口遠大於緬甸，所受的危害程度會大於緬甸，而合作關係若能降低毒品威脅的程度，則受威脅程度較大的一方，相對在「社會安全利益」的利益分配也會較多。其次，從對「經濟利益」的角度觀察，在中緬的反毒合作關係中，緬甸必須承受經濟、糧食、收入、醫療、教育等方面的利益損失，中國則不然，而中國提供資金及技術協助緬甸推動替代發展，其利益不僅能減少毒品的流入，替代發展的經濟作物或產業，一樣能帶給中國企業經濟利益。因此，合作關係在利益分配上是不對稱。在利益分配不均下，國際關係理論如何解釋這種合作關係的形成？建制的作用？這些解釋是否有其不足之道？面對合作的困境與挑戰，未來的合作關係發展為何？底下分別就新現實主義及新自由制度主義的觀點探討如下：

一、新現實主義

從合作的形成來看，新現實主義認為國家總會關心在合作中利益是如何分配的，如果利益分配不均，國家會想要削弱對方，改變自己在利益分配中不利的地位，在相對利得考量下，會對合作的形成產生阻礙。中緬反毒合作的利益分配並不均等，兩國卻未利益分配的不均，使合作關係無法建立，相對利得的概念，並未阻礙合作關係的建立。學者 Sindal 認為，相對利得會限制國家之間合作的條件，僅限於兩個國家之間的賽局，如果行為者數量增加，相對利得對合作所產生的阻礙會減少，本文卻顯示，即使是兩個國家的賽局，相對利得也未阻礙合作關係。零合賽局的概念，並不完全符合多數國家之間合作的實際狀況，因為合作關係有時源自彼此的相互信任，有時是在懼怕下產生的妥協，有時則是產生於心理壓力及對未來的考慮，⁷²緬甸推動禁種鴉片的原因，部分就是因為中國的壓力，然而這是否意味著是強權權力關係所導致的合作？新現實主義認為，相較於無政府狀態的國際結構，在階層體系的國際結構中，國家採取扈從策略是可以理解的，因為扈從是弱小國家維持生存的一種方式，但從東協不干預原則與排除外來強權介入的主張，⁷³或從雙邊關係的發展來觀察，緬甸加入東協後，中國與緬甸，或是中國與東協，皆未形成階層體系的國際結構，因此難謂緬甸對中國是扈從關係，也非強權權力關係所導致的合作。

在合作建制上，中緬之間建立了中國與東協、湄公河次區域合作及雙邊關係的合作建制。新現實主義承認建制建立合作的基礎，但建制的功能並未改變國家仍以追求自身權力為先的型態，因此會衝擊國家合作的可能性，國家之間的合作很難成功，即使成功也很難維持。本文卻顯示，中緬的反毒合作建制不僅建立了合作的基礎，從近年兩國簽署《關於禁止非法販運和濫用麻醉藥品和精神藥物的合作協議》及推動建立湄公河執法安全合作機制等現象來觀察，合作關係顯然還在持續進行中。因此，合作的建

⁷² 倪世雄，前引書，頁 271。

⁷³ 陳欣之，《東南亞安全》(台北：生智，1999 年)，頁 36-37。

制建立合作的基礎，並維持合作關係持續進行。

在合作成效及預期上，新現實主義認為國際建制的組成與維繫，反映了強權所認知的利益，尤其在強權提供公共財之下，有助於建制的維繫，但當強權不再支持建制時，致使建制的功能不彰，建制也會隨之式微。中緬的反毒合作，因為在合作建制平台上能分享情報、資訊交流、進行聯合行動等作用，使合作的建制展現一定程度的成效，加上中國提供資金、技術與相關方面的援助，推動緬北地區的替代發展，改善居民的生計，中國提供的公共財，有助於合作關係的維持。然而中國是否為霸權？由前段文東協不干預原則及中緬關係的發展推斷，中國難符合霸權國家的角色，但霸權提供公共財的角色，若由強權或由其他國家扮演，在本文的案例上，是有助於合作關係的維持。

從合作的困境與挑戰來觀察，中國所提供資金、技術等公共財以及替代發展的成效，必須能抑制鴉片價格的暴漲所形成的利益誘因，否則緬甸在相對利益不足，絕對利益又不多的情況下，會使合作的誘因銳減，放任鴉片種植面積持續擴大下去，導致合作的成效不彰；相對的提供公共財的國家，因為合作成效不佳，而不能獲取所需的利益，便可能終止或減少提供公共財，最後，合作建制便可能因提共公共財的國家不再支持而瀕於瓦解。

二、新自由制度主義

從合作的形成來看，中緬之間的合作，存在著利益不對稱的關係，然而這種不均等的利益分配，卻未影響合作的形成。新自由制度主義認為無政府狀態不必然會導致國家間形成零合賽局的關係，國家可以透過「未來陰影」、「以牙還牙、以眼還眼」、「議題連結」等方式，使相對利得不會構成合作的阻礙，國家若能在合作中獲取利益，便能在絕對利得考量下建立合作。然而 Keohane 也承認在強調絕對利得時，不能否認相對利得的作用，因為因為謀求相對利得的國家與謀求絕對利得的國家行為特別相

似，很難清楚說明誰獲取相對利益，誰獲取絕對利益，要將兩者清楚的區分相當困難。對於本文而言，合作關係中的中國，便很難區辨其是追求絕對利得還是相對利得。因此，純粹以絕對利得說明合作的形成，有其不足之處。

Thomas C. Shelling 對於不均等的利益分配提出另一種解釋，他認為在賽局的非對稱性（*asymmetry*）中，雙方讓步或妥協的部分，往往是對方希望另一方做出讓步的條件，賽局透過影響雙方對結果的認知能力來傳遞結果，即使一方能獲取 80% 的利益，另一方獲取 20%，只要符合雙方預期，賽局實現了雙方的期望，也展現理性解決方案。⁷⁴ 中緬反毒合作的利益分配不均，並不必然會導致合作無法達成，對於不對稱性利益的妥協或接受，也並非意味著行為者的行為就是不理性，理性條件下的妥協或讓步所促成的合作，能補充在對稱性賽局思維下的絕對利益概念的不足。

在合作建制上，中國與緬甸反毒的合作建制，建立了彼此情資的交換、技術的交流、人員的訓練、共同打擊犯罪的法行動、替代發展等若干項目的合作，合作建制降低國家的成本，增進共同利益的可能性。換言之，建制的功能使國家有意願並能維繫國家間的合作關係。新自由制度主義認為，霸權國往往透過雙邊或多邊協議促進國際建制，霸權國的支持有利於建制的運作，⁷⁵ 中緬的反毒合作，即使中國不是罷全國，但也因中國不斷的提供公共財，促使緬北地區持續推動替代發展，而使合作關係持續進行。然而中緬的合作建制不無缺點，因為建制必須有一套監督成員遵守規則的運作程序及措施，也必須有一套懲罰機制，讓違反建制者付出一定的成本，但綜觀中緬之間三層面的反毒合作建制，雖具有監控緬甸鴉片種植面積變化的機制，卻未有相關的懲罰機制，如此一來，行為者遵守建制

⁷⁴ Thomas Shelling 著；趙華、高銘淞譯，《入世賽局衝突的策略》，（台北：五南，2006 年）。

⁷⁵ Richard Little, "International Regimes," in John Baylis and Steve Smith eds., *The Globalization of World politics: An Introduction to International Relations* (New York: Oxford University Press, 1997), p.233.

的義務程度，便容易成為問題，中國或緬甸任一方，在未來皆可以抵制建制的規範或要求，或消極的不作為，而使建制的成效不彰，影響雙邊的合作關係。

在合作成效及預期上，雖然目前無論從鴉片種植面積、海洛因破獲量及替代發展的成果，中緬的反毒合作建制展現一定的成效，然而近年來鴉片價格的暴漲，周邊國家需求的大增，加上茶、橡膠等替代作物價格下跌，已使鴉片種植有擴大的趨勢，加上緬甸政府與地方少數民族武裝勢力的衝突因素尚未解決，影響中國企業投資替代發展的意願，使合作的關係在未來將面臨不少挑戰。新自由制度主義認為，合作的成效需視建制的制度化程度與成員間是否具有共同的利益而定，如何根據過往經驗，推算出各國因達成協議而獲取的利益，而調整協議或規則，使利益的分配較為平均，影響著制度的成效與合作的持續。中緬的合作關係存在著利益的分配不均，緬甸必須承受因為禁種鴉片所帶來經濟、生計等安全的利益損失，這種損失或許短時間內能透過中國的替代發展協助獲得彌補，或是藉由緬甸政府強力壓制而勉強維持，但長期來看，替代發展的成效若不及種植鴉片所能獲取的利益，緬甸的國內政治因素必然會尋求自身的利益，乃至要求緬甸政府轉而尋求國家自身的利益，加上合作建制缺乏懲罰效果，都將使中緬反毒合作的未來面臨重大的挑戰。

伍、結論

中國與緬甸的反毒合作，存在著利益分配的不均等，從維護「社會安全利益」的角度而言，中國所受毒品危害程度大於緬甸，合作的獲益也會較多；從「經濟利益」的影響來看，緬甸必須受經濟、糧食、收入、醫療、教育、生態等方面的利益損失，合作的獲益相對中國較少。然而利益分配的不均，並未使中緬之間無法建立合作關係，新現實主義的「相對利得」概

念，並未形成國家之間建立合作關係的阻礙，國家之間能在新自由制度主義的「絕對利益」概念下形成合作關係，但絕對利益有其難以區辨的缺點，而「非對稱性賽局」的讓步、妥協合作，能補充說明利益分配不均之下合作關係的形成。

中國與緬甸的反毒合作，建立在中國與東協、湄公河次區域合作及雙邊的合作建制上，這些建制的功能，促使雙方在能互通情報、分享資訊、技術援助、也能採取聯合的緝毒行動，加上中國提供替代發展的資金、技術等援助，使鴉片種植面積、海洛因破獲量及替代發展的成果都展現一定程度的合作成效，換言之，建制有助於合作關係的建立與維持，即使新現實主義對於建制的看法較為悲觀，但與新自由制度主義皆認同霸權有助於建制的維持，在本文的合作案例上，中國雖難符霸權的角色，但因其提供公共財，促使合作關係得以持續維持下去。然而合作建制不無缺陷，2011年十三名中國人被殺害的事件，便揭露目前建制的不足，而需形成更緊密的合作關係。近年來鴉片價格的上漲，替代經濟作物價格的下跌，已使鴉片的種植面積正逐漸擴大中，中國與緬甸若未能擴大替代發展的資金、技術以及投資的產業範圍，並提供一定的基金彌補替代經濟作物與鴉片的價格落差，勢必會提升種植鴉片的誘因；同時，緬甸中央與地方衝突的問題未解決，也將影響企業對替代發展的投資意願；最後，建制若持續缺乏懲罰機制，將使任何一方都可以抵制建制的規範或要求，或消極的不作為，尤其在鴉片利益誘因下，地方少數民族武裝勢力、鴉片農民極可能重拾鴉片舊業，進而影響未來中國與緬甸反毒合作關係的發展。