

Stalemate: Autonomy and Insurgency on the China-Myanmar Border. Andrew Ong. Cornell University Press, 2023. 253 pp.

趙中麒

國立暨南國際大學
東南亞學系

聯 合國世界糧食計劃署（World Food Programme, WFP）在緬甸東北部毗鄰雲南的佤邦設有辦公室，推動剷除鴉片的替代性農作援助方案。本書是人類學家Andrew Ong藉由任職該組織之便，在佤邦進行的政治人類學研究。

他先以自治政體（autonomous polity）一詞替佤邦此一緬甸主權國家內的特區命名，¹復以相當篇幅爬梳佤族傳統宇宙觀、佤邦的歷史源流、中國和緬甸雙邊外交關係、緬共東北軍區興衰、佤邦聯合黨（United Wa State Party, UWSP）/佤邦聯合軍（United Wa State Army, UWSA）對待緬甸政府的抵抗且臣服態度，以及中國和緬甸對佤邦的意象投射、佤邦如何理解並因應這些投射等，說明佤邦此一自治政體，迥異於我們所認知的主權國家內自治政體：佤邦擁有自己的武裝部隊，不受緬甸這個主權國家管轄，但又臣服於緬甸政府、中國在佤邦的影響力，讓佤邦成為復刻版的中國，但又不會對中國唯命是從。簡言之，佤邦是一種存在於主權國家（緬甸）之內、夾存於兩個主權國家（緬甸與中國）之間，以自身武裝為硬實力，透過權衡各方利益而具體表現為關係型自治（relational autonomy）的異常政體（anomalous polity）。

緬甸自1948年獨立後，即陷入民族武裝團體和政府間的武裝衝突，迄今未止。其中，聚居於緬北撣邦相接中國雲南邊境的佤族，擁槍自重之目的，在

1 「佤邦」是慣常用法，不存在於緬甸的法律和官方文件中。根據2008年憲法所定，撣邦的Hopang、Mongma、Panwai、Nahpan、Metman以及邦康（Pankham）等6個城鎮，組成兩個市區，合為佤族自治行政區（Wa Self-Administered Division）。為了避免誤解，作者在本書以「佤區」（Wa Region）來指稱所謂的佤邦。

於阻止外界干擾他們的生活世界，以維持歷經英國殖民仍能最大程度保有的自主，不似其他民族武裝團體追求的民族自決。或有論者以為，無論佤族是否追求民族自決，他們擁槍自重、拒絕緬甸中央政府管轄，恰好符合James Scott在《不受統治的藝術》（*The Art of Not Being Governed*）所言的贊米亞狀態（*Zomia*）。但作者解析佤族歷史，以及當代佤族、中國、緬甸三角關係後，在前言一章直接指出，佤族武裝團體的軍事力量，固然讓佤邦免於緬甸政府權力之手染指，而得以讓佤邦成為緬甸境內的自治政體，但並非單純逃避國家統治的贊米亞狀態，而是UWSP/UWSA權衡自身和緬甸、中國相互利益後所形成的關係型自治。此種特殊的自治型態，使佤邦不再是主權國家內的自治政體，而是異常政體。

作者的研究發現，緬甸獨立後，佤族社會儘管一度依憑武裝維持自主，但國內戰敗退到緬北的中國國民黨部隊，為了反攻大業，尋求當地佤族支持與效忠，使佤族的自主開始銷蝕。中國共產黨於1968年開始提供緬甸共產黨軍事和財政等支持，並在統戰佤族和其他緬北的民族武裝團體後，於緬北成立緬共東北軍區，軍區總部設於現今佤邦首府邦康。緬共東北軍區接受中共戰略指導，甚或直接受命於中共，欲推翻軍事強人尼溫（Ne Win）所領導的獨裁政權。至此，佤族的自主世界正式終結。

1984年，中共停止支援緬共。1988年，尼溫政府下台，繼任者宣布施行多黨議會制，並表示緬共內的民族武裝部隊若脫離緬共，將給予一定程度自治。1989年，佤族部隊的鮑友祥和趙尼來發動兵變，將緬共主席和諸多領導人「禮送出境」後，成立佤邦聯合黨及其武裝組織佤邦聯合軍，和緬甸政府簽訂停火協定。隨後，因協助緬甸政府擊垮金三角毒王坤沙，於1990年獲准成立緬甸撣邦第二特區（*Shan State Special Region II*）（Brown 1994; Smith 1999；趙中麒 2020）。儘管該特區是簽定停火協定後的政治成果，但自此開始，佤族重拾一度失去的自主，緬甸政府勢力難越佤邦雷池而使該特區實質自治。2008年憲法以「佤族自治行政區」命名佤邦，在憲法層次承認佤族自治，賦予其自主正式法律地位。

揆諸緬甸歷史，憲法規定向來形同具文，加上緬甸內戰狀態並未結束，故從作者的論據觀之，佤邦不受緬甸政府任何號令而實質自治，可能有兩個原

因：首先，UWSP/UWSA對緬甸政府既反抗又臣服的態度，讓緬甸政府無法用打擊其他民族武裝團體的態度控制佤邦。第二章和第三章指出，UWSP/UWSA擁有其他民族武裝團體無法相提並論的武裝實力，但從未以民族自決為名挑戰緬甸政府，只想自我治理佤族生活空間，無意涉入全民族衝突議題，他們不得不舉起武裝，實為非自願叛軍（reluctant rebels）。其次，UWSP/UWSA與中國交好，強化佤邦對緬甸的抗衡力量。他們曾是緬共東北軍區成員，緬共解體後，中國協助佤邦首府邦康的眾多基礎建設，第四章更舉例說明，每天都有中國商人在某種不言而喻的「官方默契」下，經由正式與非正式路徑穿越邊境，前往佤邦進行各種商業投資或經濟活動。中國希望藉此讓佤邦成為中、緬二國間的緩衝區。因而，UWSP/UWSA與中國的友好關係，相當程度強化佤邦對緬甸的抗衡力量。

如前所言，作者指出，佤邦是緬甸這個主權國家內的異常政體，其自治型態是一種「關係型自治」。綜觀全書，此種自治中的「關係」，大體可呈現在政體－國家，以及，政體－個人兩個層次。

就政體－國家層次而言，首先是佤邦與緬甸的關係。從撣邦大城市臘戍到佤邦首府邦康的路，由緬甸政府所控制。然而，在該條路上，不少土地被駐守當地的政府軍將領租給一些跟UWSP/UWSA有關的企業。甚至，許多從政府軍控制區前往佤邦的主要道路，是由UWSP/UWSA領導人或其親人經營的建設公司所鋪建。再如，從緬甸政府控制區前往佤邦的路線，會先後經過政府軍和UWSP/UWSA各自控制的檢查哨。雙方人員如有經過需求，只要知會彼此，便可通過。政治學理論將主權視為一種對內最高、對外排他的權力，國家則被視為唯一合法擁有暴力的組織，由於軍事機關是用以展現對內最高、對外排他權力的暴力機制，因而只有國家能夠合法擁有軍事機關。駐紮撣邦當地的軍隊，是代表國家最高與排他性權力的機制，其領導人將國家土地租予UWSP/UWSA或任何與之相關的公司，以及，佤邦作為主權國家內的自治政體，能夠以不受國家號令的武裝力量盤查並決定政府人員得否通過其控制的檢查哨，恰好說明此種政體－國家層次的關係。

佤邦和中國之間的政體－國家關係，具體呈現於第一章。作者在第一章言及，抵達雲南邊境的勐阿村後，支付人民幣100元予操駕小舟的當地人，他們

就會駕舟載人越過佤邦和中國雲南邊境的界河南卡河，前往邦康。儘管有正式的邊境口岸，且中國政府不時嚴格控管非正式跨境行為，但每天仍有許多人以此方式進出佤邦與中國。中國邊境線上的居民欲由口岸前往佤邦，需持有中國官方所核發的「邊民證」或「出入境證」，但佤邦居民無須出示諸如護照、特別通行證等任何緬甸政府核發的文件，僅需持佤邦製發的身分證，便可由口岸進出中國。²不僅佤邦內部事務的治理與緬甸此一國家無涉，佤邦和中國雲南之間邊界的管理，在一定程度上，也與緬甸的國家主權無關。

第四章討論財富積累模式，體現政體－個人之關係。佤邦雖然是主權國家內的自治政體，但如同作者在前言和第一章所重複指出，佤邦缺乏一個真正意義政體所需要的明確法律規範，明定政治和軍事領導人的權責，並指引民眾的經濟與社會行動。第二章言及，佤邦居民普遍認為，好領導人應該有足夠的財富，因為財富愈多，代表能力愈出眾、愈能管理相關事務。足夠的財富也意味能以自己的金錢解決公共支出不足而無法解決的問題。不過，作者在第五章批判佤邦領導人的治理型態是「認知」但不必然需要「解決」民眾需求，因而佤邦當局缺乏回應貧困的積極態度。

佤邦領導人積累相當財富所賴的能力，包括他們所擁有的關係。於是，中國商人到佤邦投資，同樣有賴他們在佤邦是否有關係，以及如何建立這些關係。但作者強調，所謂「關係」，並非認識一堆人或經常相聚的飯局、酒局，而是自己和有能力的重要領導人之間的恩庇－侍從關係。一旦有效建立恩庇－侍從關係，意味在佤邦無權無勢的中國商人可「寄生在此關係中積累財富」。不過，並非所有佤邦領導人皆可成為恩庇者。在代理積累（accumulation by proxy）一節的討論中，來自湖南長沙的趙女士，前往撣邦尋找可投資的採礦事業，被騙了巨額金錢後，找到一位UWSP官員，希望獲得協助得以前往勐旭地區，但這位官員表示愛莫能助，且告知趙女士，她一開始接觸的UWSA北方

2 我於2015年前往邦康採訪時，一位佤邦新聞局官員表示，佤邦民眾持佤邦身分證，可以通過邊境口岸後，進入中國的瀾滄市佤族自治縣、普洱市孟連傣族拉祜族佤族自治縣。作者沒有提到的是，根據《雲南省中緬邊境地區境外邊民入境出境管理規定》，境外邊民入境中國，不需住宿者，另須向邊防機關申請「入境卡」；倘要住宿，則要申辦「雲南省邊境地區境外邊民入出境證」（參考https://www.yn.gov.cn/zwgk/zfxgkpt/gkptzcwj/gz/202112/t20211206_231192.html）。

指揮官應該要負責協助她前往勐旭，但該名指揮官惡名遠揚，可能收了錢不辦事，因此最好把損失的金錢當成買教訓。

恩庇－侍從關係中的恩庇者，必定是UWSP/UWSA領導人。他們是掌控治理佤邦權力的菁英集團；他們在各個恩庇－侍從關係中藉由提供恩庇所積累的財富，除代表他們的個人和治理能力，也代表他們的權力大小。故而，中國商人和掌權菁英集團之間的關係，可被視為政體－個人層次的關係。但此種關係如何能體現為佤邦的關係型自治？作者提及，佤邦缺乏有效率的銀行存提系統，故攜帶大筆資金到佤邦的投資者，可能因為其投資有助達成中國官方目的（如：一帶一路戰略），而得到官方默許，又或者，類似投資行為本身就是受命於特定官方計畫。那麼，如果佤邦作為中國和緬甸間的緩衝區，是由中國政府扶持，佤邦應該全力協助此類投資者，但趙大姊以為成功建立恩庇－侍從關係的花費，卻是到頭一場空無法拿回。中國商人和佤邦領導人是否以及如何建立恩庇－侍從關係，故而實為關係型自治在政體－個人層次的具體樣貌。³

本書作者有機會接觸一般研究者無法接觸到的報導人、抵達其他人沒有機會抵達的田野地點，故能呈現豐富且多樣的珍貴一手資料。或許是這些資料太豐富與多樣，作者又希望傾己所能地述說自己所聞、所觀及所思，致使本書多次出現脈絡或文意的跳躍。例如，他在第一章花費一定篇幅記錄阿勇的工作、遷徙、教育、族群／民族歸屬與身分證等，藉此說明阿勇欠缺的社會與文化資本是他處於棲所／旅行（dwelling-traveling）狀態的結構性限制；另，他在足球場上與多位報導人的對話，顯現佤邦居民中的階層化傾向。這兩大段田野描述，皆讓讀者更容易探知佤邦的日常，但這些日常和佤邦關係型自治有何關聯，缺乏清楚說明。

整體而言，本書可讓熟悉佤邦或緬北－中國關係的讀者身歷其境地沉浸於書中描述的佤邦日常、佤族宇宙觀，以及佤邦、中國、緬甸三角關係，進而同理本書所有提問與反思，是不可多得的緬甸研究作品。作者的用字遣詞優美，

3 事實上，仔細思量作者所提出的五種資本積累，可以發現真正的獲利者，更多是佤邦當局或當地。如同作者自己在第四章前言最後一段所說，佤邦夾在中國和緬甸兩個國家的經濟與政治體制間，其自主是由許多行動者利用不均等的機會和關係，透過套利所獲致。

且避免過度使用抽象概念和論述，而使本書更像非虛構寫作，對緬甸或緬北陌生的讀者來說，是容易上手的讀物。如果可能，非常期待本書能翻譯為中文，以讓更多人有機會藉此認識緬甸與緬北。

參考書目

趙中麒

- 2020 民族國家與贊米亞：雜揉的緬北政治社會發展與緬中關係 [Nation-State and Zomia: The Perplex Politico-Social Developments in Northern Myanmar and the Contradictory Myanmar-Sino Relations]。民主與治理 [Journal of Democracy and Governance] 7(2): 81-123。

Brown, David

- 1994 The State and Ethnic Politics in Southeast Asia. New York: Routledge.

Smith, Martin

- 1999 Burma: Insurgency and the Politics of Ethnicity. Bangkok: White Lotus.