

# 资助掠夺

中国在缅北的罂粟替代种植项目研究



作者:

汤姆·克雷默 (Tom Kramer)

凯文·伍兹 (Kevin Woods)

艾米拉·阿门塔 (Amira Armenta)

汤姆·卜丽曼 (Tom Blickman)

珍妮斐·弗朗哥 (Jennifer Franco)

和当地的研究人员为本报告撰写提供了帮助。

编辑:

尼克·巴克斯顿 (Nick Buxton)

设计:

吉多·捷尔斯玛 (Guido Jelsma)

www.guidojelsma.nl

照片提供者:

汤姆·克雷默

凯文·伍兹

SKT和其他的当地研究人员。

封面照片:

原佤族鸦片烟农学习如何割胶

印刷:

Drukkerij PrimaveraQuint, 阿姆斯特丹

联系方式:

跨国研究所 (TNI)

毒品与民主项目

地址: 荷兰阿姆斯特丹1001LD, 14563号信箱

电话: +31-20-6626608

传真: +31-20-6757176

电子信箱: drugs@tni.org

网址: www.tni.org/drugs,

www.ungassondrugs.org

阿姆斯特丹, 2012年2月

云南大学缅甸研究中心 组织翻译

杨祥章 译 李晨阳 祝湘辉 审校

2012年5月

缩 写 词

ASEAN	Association of Southeast Asia Nations 东南亚国家联盟
ATS	Amphetamine-type stimulants 安非他命类兴奋剂
AWB	Asia World Bank 亚洲世界银行
BGF	Border Guard Force 边防军
BSPP	Burma Socialist Programme Party 缅甸社会主义纲领党
CPB	Communist Party of Burma 缅甸共产党
IDU	Injecting Drug User 注射吸毒人员
FDI	Foreign Direct Investment 外国直接投资
KDA	Kachin Defence Army 克钦保卫军
KIA	Kachin Independence Army 克钦独立军
KIO	Kachin Independence Organization 克钦独立组织
KNPP	Karenni National Progressive Party 克伦尼民族进步党
KNU	Karen National Union 克伦民族联盟
KSPP	Kachin State Progressive Party 克钦邦进步党
MNDAA	Myanmar National Democratic Alliance Army (Kokang) 缅甸民族民主同盟军 (果敢)
NDF	National Democratic Front 民族民主阵线
NLD	National League for Democracy 全国民主联盟
NMSP	New Mon State Party 新孟邦党
NNCC	National Narcotics Control Commission (China) 国家禁毒委 (中国)
NDAA	National Democratic Alliance Army (Mongla) 民族民主同盟军 (勐拉)
NDA-K	New Democratic Army - Kachin 克钦新民主军
PNO	Pao National Organisation 勃欧民族组织
PSLO	Palaung State Liberation Organisation 崩龙邦解放组织
SLORC	State Law and Order Restoration Council 国家恢复法律与秩序委员会
SPDC	State Peace and Development Council 国家和平与发展委员会
SSA North	Shan State Army - North 北掸邦军
SSA South	Shan State Army - South 南掸邦军
SSPP/SSA	Shan State Progress Party/Shan State Army 掸邦进步党/掸邦军
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime 联合国毒品与犯罪问题办公室
USDP	Union Solidarity and Development Party 联邦巩固与发展党
UWSA	United Wa State Army 佤邦联合军

# 目 录

执行摘要	2	(5) 流动劳工	47
缅甸行政区域图	5	(6) 环境影响	48
引 言	6	■ 中国橡胶种植园的黑暗面	49
1、缅北的自然资源、毒品和冲突	10	(7) 克钦土地改革	50
(1) 民族冲突和内战	10	(8) 邻国扮演的角色	50
(2) 停火经济	10	(9) 冲突武装组织	51
(3) 自然资源开发	11	■ 2009年克钦邦鸦片替代项目进口配额 <sup>1</sup> 公示	52
(4) 缅甸的鸦片种植	12	(10) 农业特许经营	52
(5) 罂粟种植新高峰	13	(11) 特许经营个案研究	53
(6) 毒品与冲突	14	■ 克钦独立组织对中国罂粟替代项目所持立场	55
(7) 战争还是和平?	15	(12) 卡亚特许经营个案研究	57
(8) 缅甸新政治格局	16	■ 中国云南省保山市政府与克钦邦第一特区	58
(9) 2011年以来的政府与少数民族组织关系	17	(克钦新民主军)政府在缅甸共建罂粟替代种植	
(10) 持久的改革?	19	示范种植园的协议	
2、中国的内外禁毒战争	20	■ 中缅关于共建4,000亩示范茶园的协议	60
(1) 中国毒情	20	克钦邦地图	62
(2) HIV/AIDS人数上升	21	(13) 胡康河谷的土地侵占	63
(3) 中国的罂粟替代计划	22	5、掸邦的白金	64
(4) 替代发展的教训	24	(1) 邻国扮演的角色	64
■ 南美古柯替代种植	25	(2) 冲突各方	65
(5) 中国的资源和贸易外交	25	(3) 橡胶特许经营	67
(6) 中国农业投资热潮	27	(4) 农业特许经营范围	67
(7) 密松大坝的中止	28	(5) 鸿宇集团	70
3、土地：最后的边界	30	(6) 佤邦橡胶革命	71
(1) 缅甸经济改革	30	(7) 粮食安全	71
(2) 土地开发和投资法	31	(8) 佤邦商业模式	72
(3) 土地改革前景	33	(9) 强制劳动	72
(4) 危机之下的小农群体	33	掸邦地图	73
(5) 发展农业特许经营的障碍	35	(10) 土地侵占	74
■ 全球性土地侵占	37	(11) 农业投资政治	75
4、缅北橡胶种植潮	40	(12) 橡胶特许经营个案研究	76
(1) 橡胶统计	40	(13) 橡胶业工人	76
(2) 投资方式	42	■ 2009年掸邦鸦片替代项目进口配额公示	77
(3) 商业联盟	44	结论与建议	78
(4) 对农民的影响	44	尾注	82
■ 一封来自云南腾冲的信	45	参考文献	86



## 执行摘要

过去20年来，缅甸北部边区发生了翻天覆地的变化。20世纪80年代末、90年代初，军政府和反政府武装在数十年的战争后达成了一系列停火协议，给当地百姓带去了些许安慰。但随着公开战争结束而形成的不可持续的经济发展模式也对他们的生活和生计产生了消极影响。国际社会将焦点放在了缅甸近来的政治发展上，但本报告侧重于关注资源丰富的缅北边区出现的社会经济的快速变化。

缅北的掸邦和克钦邦同时出现了三方面相互关联的主要发展事态。第一，罂粟种植经过连续十年的平稳减产，于2006年开始出现反弹；第二，约在同一时段，中国以替代种植项目名义对缅北的农业投资出现增长，尤其是橡胶种植；第三，缅北边区越来越多土地和生计来源被农业投资项目侵占。缅北的土地投资和罂粟种植增长相互重叠出现的大背景是缅甸为大量增长的本国和外国产业化农业投资提供土地使用优惠政策。

缅甸曾是全球最大的鸦片生产国，但1997年至2006年，缅甸的罂粟种植持续减少。该现象出现的首要原因是掸邦北部主要鸦片种植区的民族武装签署停火协议后执行禁种政策。在几十年的战争和孤立之后，他们希望获得国际政治认同和发展援助，以改变本地区的贫困状况。全球毒品市场发展趋势是另一个很重要却被忽略的因素。20世纪90年代，缅甸出产的海洛因几乎被哥伦比亚和阿富汗生产的海洛因完全排挤出了美洲和欧洲市场。此外，过去10年中，安非他命类兴奋剂（ATS）的产量也显著增加。

然而，2006年以来，金三角（缅甸、老挝和泰国）的罂粟种植面积已经翻番。新增种植主要在缅甸，尤其是掸邦。贫困显然是缅甸人民种植罂粟的主要诱因（在老挝和阿富汗等国情况也一样）。贫困不只是简单的收入问题，还包括社会经济和安全等方面，这些因素决定了人是否能尊严地活着。

毒品生产和消费，以及相关的艾滋病毒/艾滋病（HIV/AIDS）等传染疾病，是中国关注的重要安全和公共卫生问题。中国市场上绝大多数的鸦片和海洛因来自缅北。过去20年中，中国的毒品吸食者，尤其

是注射海洛因使用人数，急剧增长。一方面，中国政府开始采用过去曾有争议的降低危害方式应对吸毒者，如使用美沙酮治疗、开展针具交换。另一方面，中国仍采取严厉的惩罚措施，枪决毒贩并强制性将吸毒惯犯关入戒毒所。

在努力解决国内毒品消费问题的同时，中国政府也一直试图减少该地区的罂粟种植。2006年，云南省批准了在缅甸和老挝开展罂粟替代发展的计划，并设立了专门的罂粟替代发展基金。从那以后，中国政府就一直积极推动该计划，并动员中国企业参与。中国在缅北特许农业经营的大幅增长就是受到中国罂粟替代种植项目为企业提供补贴、减免税收和进口配额等优惠条件的直接驱使。

停火组织的禁种政策得到严格执行。在对罂粟替代种植的寻找尝试过程中，停火组织主要引入由中国罂粟替代种植项目支持的单一作物种植园。但这些项目的主要获益者并不是前罂粟种植地区的百姓，而是中国商人和地方政府。因此，这些项目的开展使普通百姓被进一步边缘化。目前国际非政府组织和联合国机构为农民提供可持续性替代生计选择干预援助，以缓解罂粟禁种对他们生活的不利影响。但援助非常有限，仅仅是为防止人道主义危机采取的应急措施。

中国的边境地区和中（东）部地区存在较大的社会经济差距，这被视为潜在的不稳定因素。为缩小地区发展差距，中国各级政府积极大力推动与东南亚接壤的西南边境地区的经济发展。中央和云南各级政府全面开展对缅资源和贸易外交。20世纪90年代中期，克钦独立组织和缅甸中央政府签署了停火协议。从那时起，中国企业就在克钦邦从事伐木；直到2006年中缅双边禁止以边贸形式进行木材贸易。此时，农业用地成为中国企业感兴趣的主要资源，这一意向也得到了中央和省级政府的支持。橡胶是缅北种植的最主要的农作物，这是由中国橡胶需求量大但适宜种植区有限决定的。

对于地处内陆的云南来说，促进“和谐”区域合作是一项重要的政治经济目标。但过去十年来，中国的资源和贸易外交主要是为中国企业谋取短期利益。它们的资源开采活动正威胁着当地百姓的生计和土地使用权，并对环境造成了极大的破坏。

在跨境项目实施过程中，许多中国企业并没有遵循中国官方倡导与邻国“和谐”合作的政策。在这个世界上内战持续时间最长的政治敏感地区进行投资并与地方武装势力合作，不仅不会缓解冲突，还可能增加未来冲突发生的可能性。

中国在应对缅北罂粟种植问题时注重与地方政府而非直接受影响的当地社区打交道，导致损害了后者利益而使前者获利。由于历史冲突原因，缅甸普通百姓大多对地方政府不信任，并心存恐惧。因此，中国的做法已给原本就被边缘化的社区百姓带来极为严重的后果。

中国在缅甸的发展援助模式是通过提供激励来鼓励中国企业进行大规模商业性农业项目投资来自上而下推动区域经济发展，并没有包含任何农村生计内容。与此相反，联合国机构和西方国家资助的当地非政府组织则集中直接针对过去的鸦片烟农制定以社区为基础的发展计划，以提供替代生计来源。这些机构有一部分曾就毒品生产环境下开展发展工作——被称之为“替代发展”——的最佳原则和经验教训进行过探讨。然而在世界其它地区，发展产业化农业同样被视为替代罂粟和古柯种植的主要途径。

外界对贫困的山区村民在农业（主要是橡胶种植）长期发展过程中获得的经济收益及付出的成本产生了严重关切。当地农民从橡胶种植中获得的经济利益非常有限。首先，农业企业雇用外来劳工后，只能为当地百姓提供很少的就业机会。其次，本地农民被雇用后，种植园又要与当地传统的刀耕火种方式争夺劳力和土地。最后，种植园给的工资很少，农民根本没有结余用于发展自己的小户型农业。

缅北大规模商业化农业种植园正在急剧增长，未受到合理监管。土地侵占和（新辟种植园前的）清理正带来新的环境压力，如森林生物多样性进一步丧失、水土流失和水源枯竭。土地特许经营为非法伐木提供了掩护，获得用地的企业通常会在村民的传统林地和新划定的社区林地砍伐林木。

由于缺乏资金和土地自己进行橡胶种植，刀耕火种的高地农民（大部分以前是烟农）只能到农业种植园打工。然而，他们很少能在佤邦之外的其它地方找

到工作。其它地区的种植园主要雇用来自缅甸中部和三角洲地区的外来流动工人（通常是缅族），这进一步激化了民族矛盾。被迫迁移的部分村民会在橡胶园附近定居，充当廉价劳动力。其他人则迁移至更远的山林重新开始农业轮作种植，有的在农闲时会去种植园做零活，有的到城市谋生，有的甚至从事危险的小规模资源开采，如采矿和伐木。这种发展模式更有利于政府和私人投资商获利，对改善缅北百姓的生活没有任何积极作用。事实上获利的只有当地政府和中国人。而当地村民被剥夺了赖以生存的土地和生计来源，却只能获得极少的补偿资源和就业机会。

中国国内的毒品问题不可能通过减少周边国家的罂粟种植来实现。中国政府更应该致力于在减少伤害/降低危害原则的指导下为吸毒者提供更多优质服务，避免采取强制措施，如逮捕和强行戒毒。高复吸率让人颇为怀疑这些强制措施效果甚微。此外，毒品吸食方式的变化和安非他命类兴奋剂（ATS）的大量出现，使鸦片和海洛因在毒品问题中的重要性下降。

种植罂粟和古柯的地区通常动荡不安，十分脆弱。外部干预应该涵盖保护人权、解决冲突、消除贫困和保障人身安全等方面。同时，干预应该是一种参与式的，必须要尊重当地的传统文化和价值。干预措施也要有先后计划。如果当地百姓没有掌握其它具有可持续性的谋生手段，就不应采取严格铲除和禁种鸦片和古柯的措施。提供援助不应与减少罂粟和古柯种植相挂钩。人类可持续发展才是衡量（禁毒）政策是否成功的关键。

此外，土地使用权和其它相关资源管理权对当地社区构建合法、可持续的生计至关重要。单一农业种植给当地社区带来一系列风险，包括环境退化、高度依赖市场需求和价格、农业用地减少带来的粮食安全和生计影响等。

与罂粟替代相关的投资应该以更加可持续、透明、可靠和公平的方式进行。以社区为基础的方式应遵循国际发展准则，而不是侧重外部盈利。（农民）传统的土地权利和制度也要得到尊重，因为通常这些领域不受成文土地法的管制。开展替代项目要推动土地使用权得到保障，而不是破坏它。从一开始，（农业投资商）就要和可能受到影响的当地百姓进行协商。如果

百姓希望开展该项目，那么他们就应该参与到各个阶段的磋商中。只有亲自参与，才能更好地保障农民能从中获利。

中国投资者应该以小户型种植模式替代征收农民土地形成大规模农业种植园（包括橡胶园），以减少环境代价；要雇用当地人，而非外来劳工，以带动当地的经济；合同谈判（包括融资）的透明性有利于获得当地百姓和研究者的信任；最后，中国进一步完善监管环境和法律程序也会有利于创造更好的工作环境，促进当地百姓获利，减少潜在的冲突。

投资引导型土地侵占对毒品生产、贸易和边区稳定有着广泛影响。而边境的稳定正是北京政府关注的重中之重。中国的罂粟替代项目基本不能减少前烟农对罂粟种植的依赖，也不能为他们提供其他可选择的生计来源。中国当局需要认真考虑他们的区域发展战略及其执行方式，避免边境冲突升级和缅甸社会对中国的敌意日益增长。因为，资助土地掠夺行为不等于发展。

缅甸行政区域图





## 引言

过去20年来，缅北<sup>1</sup>边区发生了翻天覆地的变化。20世纪80年代末、90年代初，军政府和反政府力量在长达数十年的武力对抗后达成了一系列停火协议，给当地百姓带去了些许安慰。但随着公开战争结束而形成的不可持续的经济发展模式也对他们的生活和生计产生了消极影响。国际社会将焦点放在了缅甸近年来的政治发展上，但本报告侧重于关注资源丰富的缅北边区出现的社会经济的快速变化。

缅北资源丰富，但长期受民族冲突和毒品问题困扰。只要缅北的可持续发展模式问题不解决，缅甸国家经济和社会的长足发展就无从谈起。本报告的研究重点是中国的罂粟替代政策的影响。在该政策的激励下，中国在缅北的农业投资急剧增长，大有将昔日举世闻名的“金三角”转变为“橡胶带”之势<sup>2</sup>。大选之后缅甸的发展将取决于少数民族边疆地区的发展。因而，本研究对整个缅甸意义重大。

缅甸是仅次于阿富汗的全球第二大鸦片生产国。金三角（缅甸、老挝和泰国）的罂粟种植面积曾连续10年平稳减少。但2006年以来，该地区的罂粟种植面积已经翻番，新增种植主要在缅甸。外界普遍认为贫穷是罂粟种植增加的主要驱动力<sup>3</sup>。罂粟主要种植在缅北掸邦、克钦邦的偏远山区，被边缘化的农民视为经济作物。它是农民获取食物（主要是大米）、衣物、医疗和教育的经费来源。

大部分缅北产出的鸦片和海洛因最终都流入了中国市场，供给了中国大量的注射毒品使用者。中国当局将其视为主要的“非传统”安全问题之一。为应对这一威胁，中国政府开始在缅北（还有老挝）推行罂粟替代项目，鼓励中国企业在罂粟种植区进行大规模农业投资，主要是发展单一作物种植园，尤其是橡胶，此外还有甘蔗、玉米和茶叶。2006年罂粟替代项目启动以来，中国在这一地区的农业投资急剧增长。从那时起，中国中央政府开始以与中国经济改革一致的商业模式来应对缅甸毒品问题。

官方来说，缅甸地方当局，包括政府机构和少数民族武装（如掸邦的佤邦联合军和克钦邦的克钦独立军）都将推动单一作物种植园视为摆脱贫困和消灭鸦

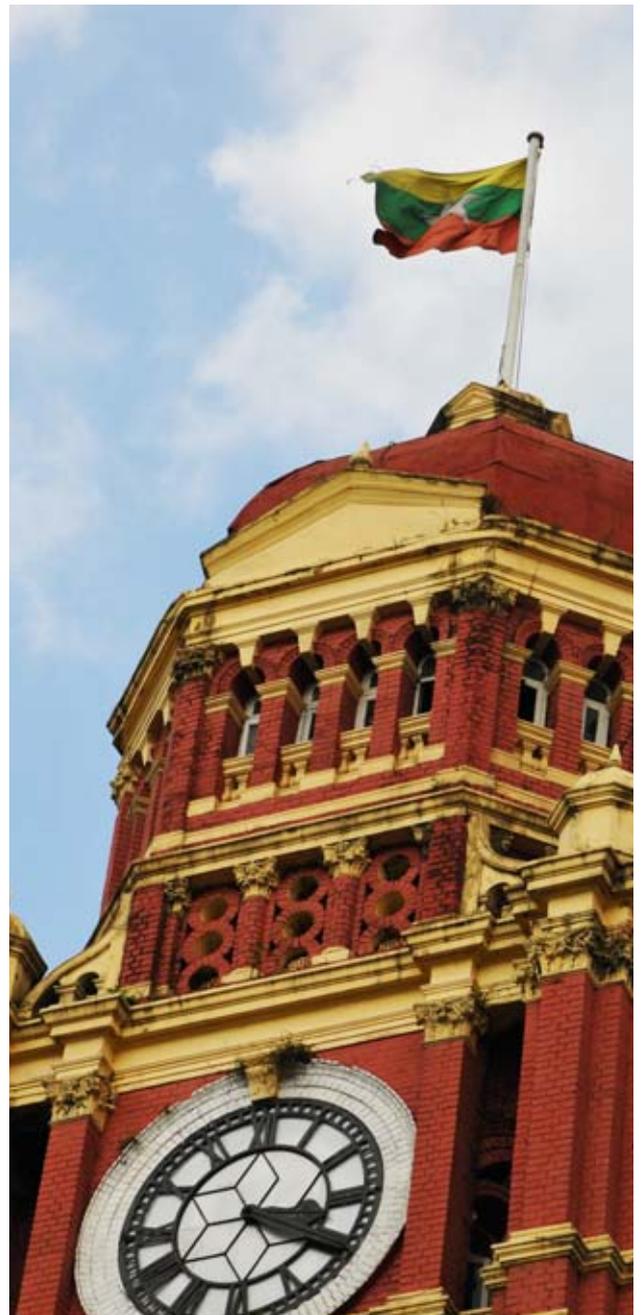
片的出路。对于像它们这样缺乏其它投资的地区来说，中国的农业投资为前烟农提供了替代的经济来源。他们希望通过发展种植园结束传统的轮作耕种。从机会来看，一些地方政府官员和民族武装组织高层利用自己的地位从替代项目中谋取私利。中国企业也利用这些项目获取经济利益。因为缺乏监督和评估，它们往往并不遵循官方为项目制定的条条框框。更重要的是，大部分（农业项目经营）合同都是直接与地方武装和企业签署的，没有获得当地社区和缅甸政府有关机构的认可。这些机构有时更关注百姓福利。

虽然中国的投资在一定程度上促进了当地的发展，但也严重损害了当地百姓利益和缅北农业的可持续发展。正如本报告将指出的，这些项目经常导致环境退化、土地被征用、农民丧失农业用地和放牧草场以及强制性移民等问题。更为重要的是，有证据表明，中国的罂粟替代种植项目并没有达到减少罂粟种植和为缅甸百姓提供可持续的新生计的预期目标。近年来，罂粟种植面积扩大和高地农民对耕地被中国企业占用的不满情绪升级都清楚地表明这种方式没有奏效。

中国是缅甸最重要的政治经济战略伙伴，也是缅甸主要的武器供应商。西方制裁是缅甸在政治经济上依赖中国的部分原因，而中国的对缅政策则主要出于自身的经济和安全考虑。然而，在当地百姓和国际发展机构看来，中国以商业手段推动单一作物种植园完全是受利润驱使。所以，他们质疑这种中国模式的可持续性和适宜性。中国政府和人民的形象在这些地区日落千丈。

2011年3月，一个崭新的、准文职政府开始执掌缅甸政权。吴登盛总统着手制定改革议程，包括会见民主反对派领导昂山素季、修订政党注册法以便于昂山素季领导的民盟（NLD）重新注册、释放重要的政治犯以及商讨经济改革和消除贫困。此外，新政府还开始探讨新的国家经济发展模式，此举得到国际社会和国内商界的普遍欢迎。然而，这些处于初步阶段的政治经济改革是否会带来真正的政治和社会经济变化，给包括缅北高地前烟农在内的民众带来实惠，尚不可知。

2011年6月，克钦邦和掸邦北部战火重燃，停火



图：缅甸首都仰光殖民时期建筑物上飘扬的新国旗

协议被撕毁。在11月底，新政府与绝大部分主要武装组织举行了和谈，提议签署新的停火协议。同时，政府召开国会，讨论少数民族地区的政治前途和社会经济发展规划。截至2012年1月，缅甸政府与部分主要民族武装签署了初步和平协议。新的和谈表明，过去几十年来的民族政策是失败的，需要改变。然而，缅甸要结束冲突，实现真正意义上的民族和平，当前的谈判就不能仅限于签订新的停火协议。谈判要和国家层面的政治对话同步，主要少数民族的不满和愿望要得到回应。长期的民族冲突与毒品问题有着密切联系<sup>4</sup>。因此，除非民族冲突通过非暴力的、真正的政治途径得到妥善解决，否则毒品问题就不可能根除。本报告撰写期间，克钦邦和掸邦北部的战火依然尚未平息。

与此同时，北京和昆明都在密切关注大选后缅北的政治动向。在这个潜在的战火复燃区，它们有数十亿美元的投资。新政府叫停中国在克钦邦投资的密松水电站建设项目，并在近期逐渐改善缅美双边外交关系。这些变化使中国未来在缅北的投资产生更多不确定性。

本报告是对跨国研究所（TNI）毒品政策简报——《中国的缅老罂粟替代政策：替代发展抑或寻常贸易？》<sup>5</sup>——的扩展和更新。这份报告概括了中国罂粟替代政策对缅北前鸦片烟农的实际影响，同时也提供了克钦邦和掸邦北部（替代项目）的新数据。报告检视了中国农业投资如何在战后的缅北重塑土地所有权、生计来源和人口变化，给当地百姓民生带来严重的社会经济影响。

本报告涉及的信息和分析数据由TNI团队在当地的科研人员提供，也包括数年来TNI项目收集到的资料。出于安全考虑，田野调查只列出了数据，隐去了具体地点、研究机构和参与人员的名字。本报告讨论的主题极为敏感，应当地研究人员的要求未列出其姓名，部分详细地址和（或）涉及的人名也已经省略。



图：克钦邦和掸邦的烟农采集鸦片



图：2011年克钦邦色顿的罂粟地



## 1、缅北的自然资源、毒品和冲突

### (1) 民族冲突和内战

缅甸是世界上最具民族多样性的国家之一。根据缅甸政府的统计数据，缅甸总人口约为5,600万，其中40%为少数民族。主体民族缅族大多居住在中部平原和河谷地区，种植水稻。大部分少数民族则居住在周边和边境上延绵的山区，刀耕火种。按照2008年的新宪法，缅甸被划分为主体民族缅族主居的7个省区和以少数民族为主的7个邦。7个邦分别为：孟邦、克伦邦、克耶邦（克伦尼）、掸邦、克钦邦、钦邦和若开邦，反映了缅甸的主要少数民族群体<sup>6</sup>。此外，缅甸新成立了6个少数民族“自治区域”，即实皆的那伽（Naga）、德努（Danu）、勃欧（Pao）、崩龙（Pa-laung）、果敢自治区和掸邦的佤族自治区。少数民族地区的面积占缅甸国土的近60%。

自1948年获得独立以来，缅甸一直饱受民族冲突和内战的困扰。少数民族长期感觉被歧视和边缘化。1962年军事政变后，少数民族权利被进一步剥夺，民族关系更加恶化。军政府拒绝考虑少数民族的政治诉求，并将民族问题视为军事问题和国家安全威胁。

缅甸大部分政治和武装组织都建立在民族基础之上。过去20年来，这些组织以武力反对政府、要求平等权和自主权的斗争逐步减弱。1989年以来，大部分反政府组织与军政府达成了停火协议；其余的则在政府的军事打击中失利。停火协议结束了流血和杀戮，遏制了最严重的人权践踏。停火也促进了曾受到战火影响的地区百姓间的交往增多，医疗和教育水平得到一定改善，部分前冲突地区已经开始重建。然而，停战既没有带来政治和解，也没有实现持久和平。

### (2) 停火经济

停火给经济带来了各种影响。首先，停火使开展大规模经济项目和发展贸易成为可能。随着缅北休战，周边国家从边区这种“不战不和”的局势中极大地获利<sup>7</sup>。形势的不确定性也为资源掠夺提供了更多机会，如大规模采矿和伐木，跨境贸易；也为毒品走私、赌博和贩卖人口等非法活动提供了空间。这给当地社区的环境和民生带来严重的负面影响。同时，少数民族地区的百姓也因此产生了新的抱怨<sup>8</sup>。

武装组织需要寻找收入来源渠道，以维持组织正常运转。由于中央政府不愿为被边缘化的停火组织提供发展所需的资源，同时还垄断合法贸易渠道。停火组织不得不通过另寻资金渠道，部分就依赖参与非法经济活动。掸邦北部某停火组织的前成员称，“合法贸易都掌控在缅甸中央政府手中，民族武装组织要参与合法贸易非常困难，所以不得不依赖黑市贸易。从某种程度上来说，政府促使了所有的武装组织介入非法贸易，因为他们别无选择。”<sup>9</sup>

也有武装组织和其它强大的非政治角色从缅甸的政治动荡、武装组织地位不明地位以及停火协议未来的不确定性中获利（主要是经济利益）。包括地方民兵和中国、泰国的伐木公司和毒品贸易者。缅甸的稳定与民族和解对他们来说是无利可图的。

此外，缅甸国力弱小导致了各级军队和政府官员以及停火组织高层的腐败。结果，自然资源被过度开采并以低价通过边境出售至泰国和中国。外国公司和当地政府从中获取暴利，但当地人的就业机会却很

少，开发资源所得的钱也只有极小部分用于当地社区的发展。<sup>10</sup>

### （3）自然资源开发

缅甸少数民族边区自然资源丰富，包括名贵硬木、金、银、翡翠和红宝石等各种宝石。1988年，缅甸政府开始与反政府武装进行停火谈判，同时批准了与泰国和中国的跨境贸易。从此，缅甸伐木业开始得到飞速发展。20世纪90年代初，缅甸政府首先批准了与泰国进行边贸。21世纪初，缅中边贸也合法化。泰国和中国公司砍伐了大量高价值的木材，包括政府和原住民森林保护区内的林木。随着本国森林保护法的实施，泰国和中国的对外自然资源需求持续大量上涨。

2006年5月，中国颁布法令，暂停滇缅原木边贸。此前，中国每年经云南从缅北进口近100万立方米缅甸原木<sup>11</sup>。2009年，全球见证（Global Witness）组织的一份报告称，中缅边境木材贸易依然存在，只



图：人们在克钦邦密支那附近的伊洛瓦底江淘金

图：2011年克钦邦色顿的烟农在采集鸦片



是交易量减少了<sup>12</sup>。但边贸交易量减少可能是因为更多木材运到仰光后，通过政府控制渠道合法出口<sup>13</sup>。在双边禁止从边境进口缅甸木材的同时，北京和云南政府与缅甸当局达成系列协议，在克钦邦和北掸邦修建大规模水电站<sup>14</sup>。

外国公司开采了缅甸大量的矿产资源。大部分是中国企业，主要雇用中国劳动力，导致当地就业机会流失，百姓缺乏收入渠道。当地环境也遭到破坏。中国企业经常向任何愿意向他们出售矿产经营权的人购买特许权，不管是地方军队司令、民兵组织首脑还是不受政府控制地区的停火组织。有些矿产特许经营权归亲政府民兵所有，主要是政府对他们改变政治立场的奖励。这些企业在开采矿产资源的过程中使用了有害操作，如使用有毒试剂汞和水力采矿，不仅严重破坏了环境还给当地人的健康带来了潜在的威胁。大型采矿项目还会导致滥砍滥伐、侵占土地和破坏水源等问题<sup>15</sup>。包括金矿在内的多种矿产被开采，通常是未经中央政府监管，只获得地方政府的许可。这些矿产的开发，主要由中国香港和南方省市的商人投资<sup>16</sup>。

大部分投资，主要是外国直接投资（FDI），都流入到资源丰富的少数民族地区。克钦邦和掸邦是矿

产、水电、伐木和近期农业投资的热土，几乎都是以中国投资者与当地合作的方式进行。克钦邦有大量的玉石、金矿开采和水电项目，吸引了83亿美元外资，相当于缅甸25%左右的外资，位列榜首。紧随其后的是若开邦，油气开采领域投资达75亿美元；掸邦以66亿美元投资排名第三。这三个邦吸纳的外资占缅甸外资的65%<sup>17</sup>。

然而，少数民族社区的领导人抱怨，中央政府热衷开发少数民族地区的自然资源并将其出口，但获得收入并没有用于发展这些被孤立和饱受战争蹂躏的地区。此外，批准这些项目并未与当地百姓协商，但他们却要承受由此而来的社会和环境的负面影响。他们失去了自然资源，没有得到任何赔偿，还未从项目中获利。从这些项目中得到经济利益的主要是民族武装中极少数借机利用了其关系的人<sup>18</sup>。

#### （4）缅甸的鸦片种植

1989年第一轮停火协议签署后，缅甸罂粟种植面积大幅增长。战火平息使农民不用再担心在从事种植时会遭遇枪击。军政府默许（至少在最初允许）部分停火组织种植和运输鸦片。缅甸那时曾是世界上最

大的鸦片生产国，到1991年才被阿富汗取而代之。到2003年，缅甸90%的罂粟种植在掸邦，其中佤邦和果敢特区就占40-50%<sup>19</sup>。

据联合国毒品与犯罪问题办公室（UNODC）数据，缅甸的鸦片产量从1997年的1676吨减少到2006年的315吨。这一时期缅甸鸦片产量急剧下降的关键原因是掸邦北部的两个主要停火组织宣布实行禁种。勐拉（Mongla）地区的民族民主同盟军<sup>1</sup>（NDAA, 1997），果敢的缅甸民族民主同盟军<sup>2</sup>（MNDA, 2003）和佤邦的佤邦联合军<sup>3</sup>（UWSA, 2005）先后颁布禁种令。经过数十年的战争和孤立后，这些停火组织希望能得到国际社会的政治认可和用于发展的援助。

中缅关系也是缅甸罂粟种植减少的一个重要原因。勐拉某组织成员表示，“罂粟禁种主要是因为中国施压。”20停火组织严格执行禁种令，克钦邦和掸邦其它武装组织的反毒活动也为禁毒做出了有益贡献。克钦邦的克钦独立军（KIO）和克钦新民主军（NDA-K）也对已种植的罂粟进行了铲除，有时它们也和缅甸政府联合采取罂粟铲除行动。这两个组织铲除罂粟都是因为中国对它们施加了很大的压力。

政府铲除罂粟的努力可能也一定程度上减少了罂粟种植面积。1999年，缅甸政府公布了一项为期15年的罂粟根除计划。该计划将在不同地区执行，共包括

三个阶段。这与东盟2015年实现无毒区的目标不谋而合。但这种不切实际的目标致使该地区的烟农和吸毒者饱受压力<sup>21</sup>。

全球毒品市场走向是另一个被忽视但却颇为重要的因素。20世纪90年代以来，缅甸出产的海洛因逐渐被哥伦比亚和阿富汗的海洛因排挤出美欧市场。目前缅甸生产的所有鸦片和海洛因基本都流入了东南亚、中国、印度、澳大利亚和日本<sup>22</sup>。

缅甸罂粟种植削减的同时，安非他命类兴奋剂（ATS）——尤其是甲基苯丙胺，俗称麻黄碱，安非他命类最强的兴奋剂——的产量在过去10年中增长迅猛。虽然没有确切的统计数据，但据推测与中国和泰国临近的缅甸边境地区安非他命类兴奋剂年产量达数亿片<sup>23</sup>。缅甸生产的大部分鸦片、海洛因和安非他命类兴奋剂都通过掸邦进入中国、泰国和老挝。用于提炼毒品的易制毒化学品，如乙酸酐（海洛因）、麻黄素和伪麻黄碱，并非产自缅甸，而是从泰国、中国和印度走私进口的。因利润丰厚，安非他命类兴奋剂成了全球增长最快的非法产品之一。该地区大量的地方官员、警察、海关和军官因此沦陷于腐败。1996年以来，泰国政府开始打击毒品生产，这也是甲基苯丙胺转移到缅甸大规模生产的一个原因。

安非他命类兴奋剂在该地区的兴起是“异位”的例证，即打击某种毒品（鸦片和海洛因）可能导致另一种具有同等甚至更大危害性的毒品（甲基苯丙胺）出现。国际压力和国家鸦片铲除行动使金三角的罂粟种植和海洛因产量下降。与此同时，东亚和东南亚甲基苯丙胺市场得到发展，原鸦片和海洛因生产和消费地转变为新型毒品产地。

#### （5）罂粟种植新高峰

近年来，金三角（缅甸、老挝和泰国）的罂粟种植出现翻倍。据估计，缅甸的罂粟种植面积从2006年的21,500公顷增长到2011年的43,600公顷，鸦片产量从315吨上涨到610吨<sup>24</sup>。据联合国毒品与犯罪问题办公室数据，缅甸2010年的鸦片产量占全球产量的14%，而阿富汗的份额则占据了全球产量的四分之三。2011年，缅甸的鸦片份额下跌至9%——但这是由于阿富汗罂粟丰收<sup>25</sup>。



图：生鸦片浆从罂粟果中渗出

2006年以来缅甸罂粟种植面积稳步增长，这表明该地区鸦片产量下降的趋势难以维持。罂粟主要种植区从佤邦和果敢地区转移到掸邦南部和北部。联合国毒品与犯罪问题办公室估计，2008-2011年间缅甸90%的罂粟种植集中在掸邦，其中南部约占50%。2008年，掸邦南部罂粟种植面积为15,000公顷，2011年扩大到23,300公顷<sup>26</sup>。TNI在克钦邦的研究人员也报告过近年罂粟种植增长的情况。

毫无疑问，贫穷是缅甸烟农种植罂粟的决定性因素（在老挝和阿富汗等国也一样）。贫穷不仅是缺乏收入，还包括一系列社会经济和安全因素，它决定了人是否能尊严地生存。联合国人权事务高级专员办事处（简称人权高专办）称，“经济匮乏一缺乏收入一是大部分贫穷定义的标准特征。但这没有考虑到与之相关的社会、文化和政治的各个方面。贫穷不仅是对经济和物资资源的剥夺，还是对人类尊严的违背。”<sup>27</sup>无论以哪种标准衡量，缅甸都是一个贫穷国家，而且按人类发展指数（HDI）衡量排名几乎垫底<sup>28</sup>。缅甸北部是鸦片主要种植区，在被隔绝的山区生活着许多少数民族群体。他们是缅甸最边缘、最贫困的一个群体，旱稻轮作依然很普遍。很多家庭都缺乏粮食，每年有2-6个月处于缺粮状态。他们种植罂粟的主要原因是视其为经济作物。与其它作物相比，重量比上罂粟的经济价值更高，因此也更容易运输到市场中。

此外，与其他作物不同的是商人也愿意到偏远山区收购鸦片。烟农用卖鸦片获得的钱购买粮食、衣物和药品，换取有限的教育和就医机会。鸦片还能使烟农提前从收购者那支取预定金，以解燃眉之急。生鸦片既能当现金，也能用作储蓄。同时，鸦片还有私人用途，过去常用于待客和庆典，如婚礼和葬礼，并与精神崇拜相关。另外，鸦片被用来治疗各种疾病，在医疗卫生条件很差的地区显得尤为重要。这些社会群体非常脆弱，缺乏应对机制，抵抗外部因素侵扰的能力很差。他们也缺少其它收入来源，因而从长期来看，在这样的状态下任何罂粟禁种都无法取得最终胜利。

停火组织的禁种令得到严格执行。在进行替代种植过程中，停火组织只集中引入了中国罂粟替代种植项目支持的单一作物种植园。正如本报告所指出的，

从中获利的并不是（前）罂粟种植社区，而是中国商人和缅甸地方政府。因而，它们只会让当地社区进一步被边缘化。国际非政府组织和联合国机构目前开展干预为农民提供可持续的替代生计选择，以缓解罂粟禁种对他们生活的不利影响，但远远不够，而且只是为了防止人道主义危机采取的应急回应。

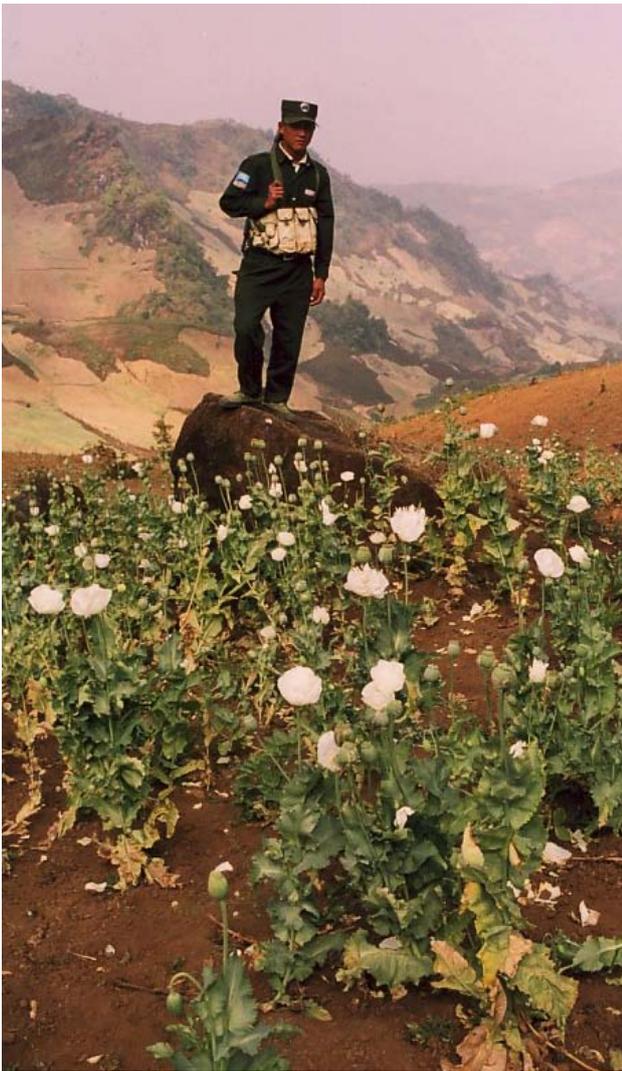
## （6）毒品与冲突

长达数十年的内战和缅甸政府解决民族冲突的乏力是导致罂粟种植蔓延的主要原因。陷入冲突的各方或多或少都卷入了非法经济活动，以获取钱财武装自己。直到20世纪80年代末，缅泰边境地区大部分叛乱组织的活动经费还严重依赖收取货物过路费。克伦民族联盟（KNU）就从中攫取了大量资金，但它同时明令禁止本组织人员使用毒品或从事毒品贸易<sup>29</sup>。

但对掸邦和克钦邦的武装组织来说，禁止从事毒品贸易很难。为他们提供情报、食物、税收、兵源的当地百姓都依赖于鸦片作为经济作物。强硬的禁毒政策可能使这些组织陷入与其它武装组织的冲突，即便它们都有反政府的同一立场。掸邦大部分的武装组织都依赖鸦片贸易获取收入，通过向烟农征税（一般是以物代款）、为鸦片运送提供护卫、为海洛因加工厂提供庇护，或者在向泰国走私的重要路线上设置收费关卡。对部分武装组织来说，毒品贸易甚至取代了最初的政治诉求，成为更重要的目标。即便是政治目标极为明确的组织，毒品贸易与政治利益也已相互交织在一起。

近年来，掸邦南部和克钦邦的罂粟种植增长也与冲突不无关系。“因为政治动荡，掸邦南部和克钦邦的罂粟种植面积很广。”当地非政府组织的一位代表称，“尚未平息的动乱使该地区百姓生活极为困难。农民能种植的作物只有罂粟，因为它可以在偏远山区生长，不受战火影响。此外，其它作物价格低廉，鸦片却能卖上好价钱。”<sup>30</sup>另一位掸邦南部的当地非政府组织的工作人员补充道，“冲突、土地贫瘠加之缺乏工作机会，百姓的生活非常不易，不得不种植鸦片。鸦片种植面积增加也是因为其它农作物价格下跌，如大蒜，而鸦片价格却在上涨。”<sup>31</sup>

掸邦北部某停火组织的前成员表示，“掸邦是缅甸



图：掸邦2005年禁种前的罂粟地

甸武装组织最多的地区，要解决毒品问题很难。它们大部分都需要资金支持武装斗争，而毒品是大部分组织换取装备、弹药、制服和食品的收入来源。”缅甸毒贩、武装组织和外国商人之间有着密切联系。他还说，“缅甸的毒贩只有从中国等国的外来商人那里得到钱才能扩大在国内的贸易。来自国外的强大经济支撑，使缅甸毒品贸易难以根除。”<sup>32</sup>

谁是毒品贸易的罪魁祸首？这个问题有着不同的答案，并通常会带有政治倾向。如果有人将过错完全归于某一方，通常是出于政治目的而不是基于什么确凿证据。<sup>33</sup>

一份关于金三角毒品贸易的研究表明，三合会等中国传统犯罪组织目前并不是东南亚毒品贸易中的主要角色。中国出现了新生代的犯罪团伙，它们不仅参与毒品走私，还涉及洗钱和贩卖人口。最有趣的一个现象是，不仅有专业的罪犯，同时“一些合法商人”也会乘机铤而走险。<sup>34</sup>

一份更早的关于中缅毒品走私的研究认为，大部分毒品走私犯教育程度低，缺乏就业技能和谋生能力。“实际上，大多数毒品贩运者并不是黑帮团伙或是恐怖组织成员，而是和家人、朋友或其他自己信任的人一起参与毒品贩卖活动的铤而走险者。”<sup>35</sup>研究发现，中缅毒品走私模式在过去几十年来出现了很大变化。从小部分人进行大批量毒品走私演变为大量的个体毒贩进行小量的毒品走私。这些带货的人被称作“骡子”，他们通常并不知道自己的幕后老板是谁。<sup>36</sup>

毒品贸易利润极为丰厚。显然这一区域内各国官方高层的腐败和涉毒在毒品贸易中扮演了重要角色。有证据表明缅甸政府军（塔玛都，Tatmadaw）部队和司令也参与了毒品贸易。比如，TNI在掸邦的研究发现，包括政府军队在内的冲突各方都对烟农征税。<sup>37</sup>2007年，美国国会称，缅甸没有尽到国际反毒义务，包括未能“调查和起诉收受毒品贿赂的高级军官”。<sup>38</sup>流亡媒体也公开证据，证明政府军队参与了毒品贸易。<sup>39</sup>

#### (7) 战争还是和平？

2009年8月，经过数天激战后，缅甸政府军占领了位于中缅边境、掸邦北部的果敢地区。冲突中，果敢军的一个派别倒向了政府军，并最终被授予了有名无实的果敢的管理权。果敢事件标志着政府军和缅甸民族民主同盟军（Myanmar National Democratic Alliance Army, MNDAA）签署了20年的停火协议失效。后者曾是20世纪80年代末首个与政府签订停火协议的武装组织。缅北战火重燃，其它停火组织对局势发展纷纷持观望态度，时刻保持高度警惕。<sup>40</sup>

缅甸军方在果敢的战略具有持续性。它并没有同时对所有的停火组织都采取强硬态度，而是各个击破，通过军事、政治和经济手段削弱它们。同时，军方还注重采取分化攻势。一旦反对武装内部出现分歧，它会立即站到分裂势力的一边，激化内讧。

果敢局势紧张是因军政府要把停火组织整编为边防军（BGF）。按照政府的改编计划，停火组织力量被分割成以326人为单位的边防军。此举将有效打破现有的少数民族管理和军队结构。所有边防营都将直

图：生鸦片与旧银币



接听命于政府军队，从而瓦解停火组织，进一步削弱它们的力量。<sup>41</sup>停火组织对边防军改编计划的普遍反对使停火组织的前途更加难以预测。和平整合能否成为民族问题有效的政治解决途径？缅甸政府先后几次向停火组织下达接受改编计划的最后通牒，最后期限定于2010年9月1日。缅甸政府代表称，在最后期限前没有接收改编的停火组织，政府与其之间的停火协议将自动失效。

只有规模较小的停火组织同意接收改编计划。在掸邦，实力被削弱的果敢MNDAA新领导层答应整合编为边防军1006营。在克钦邦，克钦新民主军被改编为3个边防军营（1001-1003）。一些其它停火组织或它们的部分力量改组成民兵，包括克钦邦的拉望民兵组织（之前被称作叛乱抵抗军，RRF）和拉萨望佉和平组织（Lasawng Awng Wa Peace Group，从KIO中分离出）；掸邦的克钦保卫军（Kachin Defence Army, KDA）、崩龙邦解放军（Palaung State Liberation Army, PSLA）、北掸军的第3和第7旅、勃欧民族组织

（Pao National Organization, PNO）和蒙泰军和平组织（Mong Tai Army Peace Group）。<sup>42</sup>

然而，包括克钦独立组织和掸邦的佉联军在内的较大武装组织拒绝接收边防军改编计划。随之，它们与政府的联系被中断，还面临着政府控制区的经济隔绝。所有政府人员，包括医生、护士和老师，都从佉邦和勐拉地区撤离。国际非政府组织和联合国机构无法继续开展工作，不得不将非缅甸籍工作者撤出。<sup>43</sup>此外，缅甸选举委员会拒绝让3个克钦政党以及与这些停火组织有关的克钦个人竞选者注册。<sup>44</sup>最终，选举没有在克钦独立组织、佉联军和勐拉掸东同盟军的控制区内举行。

### （8）缅甸新政治格局

2011年见证了缅甸新政治体系的形成。2008年，缅甸通过了新宪法；2010年11月举行大选，国家和平与发展委员会（SPDC，简称和发委，军政府代名

词)随之解散。2011年3月,前和发委成员、将军吴登盛就职总统,受军队支持的新政府正式接管缅甸政权。

反对党和外国政府指责缅甸2010年的大选投票存在欺诈行为,既不公平也不公正。此外,选举法和注册流程明显有利于受军队支持的联邦巩固与发展党(USDP,简称巩发党),并给反对党设置了诸多障碍,如注册制度严格、候选人注册费用高昂和政党成立及竞选活动时间有限等。<sup>45</sup>

目前,缅甸政治体系首次设立了地区性议会和政府。从国家层面来看,巩发党赢得了75%的席位,在上议院和下议院都占据了主导权。因而,它也同时掌握了立法权。缅甸各级立法机构中有25%席位是为军方候选人预留的,他们很可能支持巩发党的政策。<sup>46</sup>

从地区层面来看,巩发党在以缅族为主的7个省也处于上风(拥有超过80%的选举席位,占总席位的60%以上)。在少数民族邦区,巩发党仍占最多席位,但优势却不那么明显。在若开、钦、掸、克伦和孟邦的地方议会中,少数民族政府拥有约25%的席位。<sup>47</sup>新地方政府的所有关键职位也都被巩发党掌控着。

不过,地方政府的部分职务由少数民族政党成员担任,如社会事务(包括教育、卫生、宗教和文化)、基础设施和工业。<sup>48</sup>虽然新成立的地方政府权力有限,但也是少数民族地区去中央集权化的进步。他们在土地分配、小额和小型企业贷款、农业信贷、文化事务和市政等重要领域拥有实权。<sup>49</sup>目前,还不清楚地方议会和政府能在规范外资、促进可持续发展和保护当地人利益方面做些什么。

### (9) 2011年以来的政府与少数民族组织关系

2011年3月,因北掸邦军(SSA-N)拒绝接收边防军整编计划,政府军对其发起了武力攻击。北掸邦军目前自称为“掸邦进步党/掸邦军(SSPP/SSA)”。三个月后,政府军在6月攻击了克钦独立组织地盘,自此克钦邦也爆发战斗。<sup>50</sup>克钦独立组织和政府代表团举行过几次会谈。截至本报告撰文,双边尚未达成任何和平协议。

一些民族武装组织代表认为,政府军与北掸邦军和克钦独立组织再度交火是为了将它们清除出重要资源开发项目的战略地区,如从孟加拉湾经过掸邦北部至云南省的中缅油气管道。<sup>51</sup>克钦邦出现交火的起因是,政府军在靠近中国水电项目的桑钢(Sangang)地区袭击了克钦独立组织的两个哨岗。克钦独立组织呼吁政府停火,但冲突未停止。到2011年6月12日,克钦独立组织也下命令向政府军进攻。克钦独立组织之所以做出进攻的决定,除哨岗受到攻击外,还因为边防军整编和缅甸政府拒绝让可信的克钦政党参加2010年大选。克钦独立组织也很关注政府允许中国在克钦人居住区修建一系列水电大坝的计划。这些战略性地区近期爆发武力冲突的背后有着很明显的政治因素,资源与民族冲突间的关系也不容忽视。

2011年9月6日,缅甸政府与最大的武装组织佤联军签署了停火协议。协议除承认现状外,并未取得任何政治进展。<sup>52</sup>第二天,与佤联军相邻、关系密切但实力较小的勐拉掸东同盟军也和政府签署了类似协议。

根据协议精神,2011年10月1日,佤联军代表团访问了内比都。双方达成进一步共识,政府卫生和教育部人员可以重返佤邦,国际机构继续为前罂粟种植区提供帮助。有消息称,双方口头协议还规定,佤联军可以继续保持与中国的联系。<sup>53</sup>这似乎是为佤邦的中方投资提供了安全保障。2009年果敢事件后,中国政府迅即表示,希望缅甸政府维护边境地区的稳定,保护中国公民的人身安全,尊重和保护中国在缅投资。<sup>54</sup>12月28日,缅甸政府代表团访问佤邦。双方在6个方面达成一致,包括重申之前的协议、发展佤邦、改善教育和医疗服务等。同时,协议还表示将继续就佤联军地区代表参与新国会体系进行磋商。<sup>55</sup>

2011年11月19-20日,铁道部部长吴昂敏与主要民族武装组织举行会谈。包括未停火的克伦民族联盟、克伦尼民族进步党、南掸邦军、钦民族阵线以及与和发委签署过停火协议克钦独立组织等民地武参与了该次会谈。新孟邦党拒绝参加会谈,称它只会以各民族联合联邦委员会(United Nationalities Federal Council, UNFC)成员的身份与政府对话。该委员会于2010年10月成立,包括克钦独立组织、北掸邦军、新孟邦党以及没有签署停火协议的克伦民族联盟、克伦尼民族



图：佤邦北部勐冒（Mong Mao）地区的集市

进步党、钦民族阵线，是反政府武装与政府就政治进程进行联合谈判的平台。联盟最初坚持只作为一个整体与政府开展谈判，但最终所有成员组织都单独与政府进行了双边谈判。截至2012年2月，除克钦独立组织外的大部分组织都与登盛政府的代表签订了初步和平协议。

为推动和平，新政府做了很多积极努力，采取了与军政府不同的措施。新政府表现出和所有武装反对派进行和谈的诚意，包括南掸邦军。而军政府是拒绝与南掸邦军进行和谈的。

登盛政府派出与民族武装和谈的代表所起的作用和他们肩负的任务让人颇觉困惑。吴昂栋（U Aung Thaug）是国家层面和谈小组的组长，吴登佐（U Thein Zaw）是副组长，他们都是前政府部长和现巩发党的代表。<sup>56</sup>在民族武装组织看来，他们属于强硬派，并不值得信任。

因此，登盛总统后来又指派了铁道部长吴昂敏作为政府与民族武装组织和谈的另一位代表。吴昂敏直接向总统负责，是民族武装组织与总统直接沟通的渠道。通过努力，他与民族武装组织建立了信任和良好的个人关系。在和谈中，他营造了积极良好的磋商氛围。

在11月的会谈中，政府代表声明，边防军改编计划已经是过去式，不在和谈范围之列。他们也承认之前的停火并不成功，因为没有给百姓带来实惠。最重要的是，政府向民族武装组织承诺，“就社会经济复苏/发展计划进行国家层面的商讨，最终召开类似彬龙会议的全国性会议。”<sup>57</sup>1947年的彬龙会议促成了《彬龙协议》的签署，部分少数民族（掸、克钦和钦）代表与昂山（反对派领导人昂山素季的父亲）领导的缅甸民族运动代表就建立缅甸联邦达成一致。

### （10）持久的改革？

吴登盛总统着手制定了一份改革议程，决心在新政府执政后实施实质性的、长期的政治经济改革。所有利益相关方对这些急需的改革持欢迎态度。但目前尚不可知改革将带来怎样的政治、经济和社会变化，如何真正惠及包括边境地区百姓在内的全体国民。

缅甸现行的政治体系是由丹瑞大将领导的军政府制定的，这就意味着，在可预见的未来国家政权仍将掌控在军人手中。所有的立法机构（上议院、下议院和地方议会）都为军人保留了25%的席位，还有3名部长由军人出任。

过去，军政府在政治上排挤少数民族，促使少数民族地区朝国民经济军事化发展，导致民族冲突愈演愈烈。<sup>58</sup>新政府希望突破以往政策的制约，愿意和武装反对派达成和平协议。不过，只有真正的政治对话才会带来和平、民主和发展。2012年2月，克钦邦和掸邦北部的冲突仍在持续。这进一步说明，持久的和平尚未到来。

自独立以来，内战就一直困扰着缅甸。结束内战，不可能一蹴而就。不同的民族武装组织和政府之间签订停火协议是结束内战最重要的第一步。然而为结束冲突，实现真正意义上的和平，目前的谈判不能仅限于达成新的停火协议。和谈的进程应伴随着全国范围内的政治对话，少数民族的不满和愿望得到倾听和回应。如若不然，当前的改革将受到影响，冲突必将持续。<sup>59</sup>

此外，签订和平协议之后，冲突地区的社会经济复苏和发展计划受到更多关注。因为过去20年来的经济发展模式给民族地区带来了严重的环境破坏和民生问题。

I 中国国内通称为“掸东同盟军”一译者注。

II 中国国内通称为“果敢同盟军”一译者注。

III 一般简称佤联军一译者注。



## 2、中国的内外禁毒战争

### (1) 中国毒情

中国将毒品生产与消费以及艾滋病等相关传染性疾病视作严重的安全和健康问题，并将其归为“非传统安全威胁”。中国毗邻世界上两大鸦片和海洛因毒品产地，金三角（缅甸、老挝和泰国）和金新月（阿富汗、巴基斯坦和伊朗）。中国市场上的鸦片和海洛因大部分来自缅甸。一些产自缅甸的甲基苯丙胺也流入中国，尤其是云南。不过，中国本身也是安非他命类兴奋剂的主要生产国，特别是冰毒。目前，缅甸未生产冰毒。<sup>60</sup>

20世纪90年代以来，中国消费的海洛因和甲基苯丙胺大量增长。海洛因和甲基苯丙胺药片从与缅甸相邻的云南扩散到全国各地。与此同时，主要在中国东部沿海福建和广东生产的冰毒也开始西扩。20世纪80年代，中国大部分吸毒者都是云南和广西边境地区的农民。然而，90年代以来情况出现了很大变化。目前，城市青年是中国的吸毒群体主力，他们大部分教育程度低，缺乏谋生技能。<sup>61</sup>

中国吸毒人员总数缺乏可靠的数据统计，相关数据也存在差异。但从总体趋势上来看，过去20年来中国的吸毒人数，尤其是海洛因注射者，增长迅猛。据中国官方统计，吸毒人数从1990年的7万增加到2004年的114万。而且，这还只是登记在册的人数，实际数目<sup>62</sup>更高。大部分人吸食海洛因，<sup>63</sup>并常与其它药物混合使用，主要是阿片类处方（如杜冷丁和曲马多）。据国际降低危害协会（International Harm Reduction Association）统计，2010年中国注射吸毒人数接近250万。其中，估计有12%的人携带艾滋病毒。<sup>64</sup>

另有针对中国毒品政策和执行的研究报告发现，中国登记在册的吸毒人数从1988年的5万增加到2007年的90万，其中近75万为海洛因吸食者。该报告估计，中国非官方统计的“毒品成瘾者”人数为600万至1,200万人。该研究称，毒品使用和走私在云南和广东再度兴起，是“因为这些省具有吸烟和吸食鸦片的历史传统，而且与缅甸、泰国和老挝等毒品生产国地理邻近。”<sup>65</sup>

中国的大部分研究并没有弄清楚毒品使用的实

质。越来越多的安非他命类兴奋剂的使用也没有记录和纳入官方统计范围。<sup>66</sup>安非他命类兴奋剂使用大量增长，尤其是在东部沿海城市，有超过海洛因的势头。年轻的吸毒者偏好安非他命类兴奋剂，而年纪较大的则喜欢海洛因。中国的经济已经从以农业为主转向了以城市工业为基础的市场经济，安非他命类兴奋剂的泛滥与国家社会经济变革不无关系<sup>68</sup>。虽然中国的海洛因吸食者也保持增长，但与其它毒品使用者相比，增速较为缓慢。<sup>68</sup>

## (2) HIV/AIDS人数上升

不安全行为如注射吸毒者（IDU）共用针管使艾滋病广泛传播，这种趋势从云南蔓延至整个中国。1989年，靠近缅甸的边贸小城瑞丽的注射吸毒者中出现了中国首次艾滋病大爆发。到2002年，全国31个省区的注射吸毒者中都发现了艾滋病盛行现象。云南是中国毒情最为严重的省份，因而备受外界关注。<sup>69</sup>

在此形势下，中国政府开始采取实用性方法，针对吸毒者开展降低危害措施，如使用美沙酮治疗法，开展针具交换。与此同时，中国坚持严惩机制，处决毒贩并强行将瘾君子关入戒毒所。国家禁毒委表示：“2007年，公安部发现并惩处了12.2万复吸人员，逮捕了3,000多名毒贩。”国家禁毒委报告称，截至2007年11月底，共有25万吸毒者在戒毒所接受治疗，其中6万多名被劳动改造。<sup>70</sup>2010年，中国戒毒所新增的戒毒人员超过17.3万。<sup>71</sup>

通过减少邻国罂粟种植来解决中国国内的吸毒问题是不现实的。过去50年来，全球鸦片产量激增。1970至2000年间，鸦片年产量为4,000-5,000吨；而过去10年中，鸦片年产量已达到7,000-8,000吨。随着需求的上涨，罂粟种植并没有消失，而是转移至其它地区或国家。这就是所谓的“气球效应”。因而，减少全球鸦片产量的努力只是徒劳。

此外，国内产的甲基苯丙胺在中国消费毒品中的比重越来越大。这类新型毒品与境外罂粟种植毫不相干。吸食安非他命类兴奋剂与艾滋病和肝炎的传播密切相关，主要是吸食者的危险行为和安全性行为增加导致。虽然安非他命类兴奋剂带来的问题日益严重，但政府在东亚和东南亚在该方面所做的禁毒努力



图：中国政府宣传安非他命类毒品危害的海报

却效果不佳。传统的法律强制手段、减少供应和零容忍等措施都无法有效减少海洛因和安非他命类兴奋剂的供需。甚至有人认为不当的法律干涉和零容忍带来的负面效果只会让问题更严重。

有迹象表明，该地区希望通过新的途径解决毒品问题，至少在文件中体现出了这种愿望。譬如，大湄公河次区域国家批准了《次区域毒品控制行动计划（2011-2013）》<sup>72</sup>；联合国毒品与犯罪问题办公室认识到要扩大公共卫生政策实施范围，寻找强制戒毒的替代方法，开展以社区为单位的预防性介入，并将早期干预、治疗和关怀项目融入卫生体系。<sup>73</sup>世卫组织西太平洋地区办公室（WHO Regional Office for the Western Pacific）在一份关于安非他命类兴奋剂的技术简报中建议，“政策制定者必须要减少无效毒品政策带来的危害，对吸毒者采取具有区别性的惩处措施，而且要寻找法律强制和公共卫生的共同基础。”<sup>74</sup>该建议也适用于鸦片和海洛因等传统毒品问题。

这些建议与全球呼吁修改现行毒品控制策略不谋而合。全球毒品政策委员会（Global Commission on Drug Policy，简称全球委员会）在一份报告总结中写

道，“大量开支用于刑事定罪，针对毒品生产者、走私者和使用者制订严厉的惩戒措施。但这一切并未能有效减少毒品供需。”该报告结论部分指出，全球反毒战争已经失败。全球委员会是在一些前总统和其他知名人士的倡导下建立的。他们倡议对已经失败的全全球反毒战争进行探讨，并致力于推行新的循证基础的毒品政策。

根据全球委员会的报告，对毒品吸食者的直接惩戒削弱了公共卫生部门减少艾滋病传播的效果，并可能出现用药过量导致死亡等危害性后果。相反，全球委员会建议为有需求的吸毒者提供健康和医疗服务，确保有多种治疗方案，开展针具交换等降低危害措施减少艾滋病和其它血液传染病的传播。它同时特别强调要尊重吸毒者的人权，建议“取缔以治疗为名义的虐待行为，如强制拘留和劳动以及生理和心理虐待。因为这些措施不符合人权标准，并剥夺了吸毒者的自决权。”<sup>75</sup>

中国政府应该采纳这些有据可依的建议，改善应对毒品问题的举措，在降低危害的原则上为吸毒人员提供更好、更多的服务，避免对吸毒者采取强制措施，

如逮捕和关入戒毒所。高复吸率让人非常怀疑这些强制措施的有效性。<sup>76</sup>

### (3) 中国的罂粟替代计划

在应对国内毒品吸食的同时，中国政府还试图减少区域内的罂粟种植。为了支持“人民禁毒防艾战争”，中央政府于2004年成立了国家122工作组，负责减少金三角罂粟种植工作。国家122工作组由商务部牵头，而非公安部，另有其它13个部委参与其中。工作组致力于促进和协调中国在缅甸和老挝北部的投资，鼓励企业参与罂粟替代种植项目。<sup>77</sup>

云南省委出台了一份名为《2005年人民反毒战争的主要任务》的文件，提出要省商务厅负责组织和协调在“外围”的发展计划。<sup>78</sup>2006年，云南省批准了在缅甸和老挝开展罂粟替代种植项目，并设立了专门的罂粟替代基金。<sup>79</sup>从那时起，中国政府就积极推动境外罂粟替代种植，动员企业参与其中。

2005-2008年间，经云南政府批准的替代种植项目投资金额为12.24亿元人民币（1.7674亿美元）<sup>80</sup>，克钦和掸邦的替代种植面积合计101.18万亩，约67,453公顷（1公顷为15亩）。据国家禁毒委统计，截至2007年底，共有135家中国企业在老挝和缅甸北部开展正式的替代种植项目。它们在缅甸投资了1.69亿元人民币（2,650万美元），种植了267,500亩（17,800公顷）替代作物。<sup>81</sup>到2009年，从事替代种植的中国企业增加到198家（几乎都是私人企业，大约80%来自云南），与2005年相比，增长了170%。其中，橡胶是目前为止种植面积最广的作物。<sup>82</sup>

中国注重以“涓滴效应”推动经济全面发展来减少罂粟种植，<sup>83</sup>试图将缅甸和老挝边境地区的经济纳入区域（如中国）市场，并通过双边关系来实现这一目标。中国政府表示，替代种植项目取得了不少成就：为农民创造了新的收入渠道；促进了基础设施建设；扩展了农民农业知识，改善了农业生产方式；实践了反毒新理论；密切了（中国）与邻国的关系。<sup>84</sup>

一本中文出版物对商务部牵头的境外替代种植项目进行了评介，作者将这更具市场自由化的模式称为“替代经济”，即中国商人在国家资金支持下，“

图：中国美沙酮治疗中心的海报



(2005年) 仪式上启动罂粟禁种在官员和领导人联合军邦瓦



以稻谷和经济作物替代罂粟种植，通过发展贸易、旅游和特色产业推动罂粟种植区经济社会进步”。<sup>85</sup>绪论部分称，“云南的‘替代经济’项目有助于在罂粟种植区培育健康经济模式，提高当地社会的文明程度，增强普通百姓的替代生产能力。”该报告宣称云南通过罂粟替代种植项目帮助缅甸第四特区（勐拉地区），这是人类的福祉。

停火组织掸东同盟军（NDAA）控制下的掸邦第四特区<sup>86</sup>是中国政府选定的首个替代种植区域。该地区毒情相对更为严重，毒品走私、吸食和艾滋病等沿着中国修建的景栋-打洛-景洪高速公路迅速扩散。<sup>87</sup>这条公路的建设开通本是为了开发边境地区的资源，促进当地经济的发展，却成了非传统安全威胁散播的通道。在此形势下，中国政府不得不开展新一轮的经济发展项目来应对这一问题。

政策目标与实际影响不一致，政府、军队和商人的利益应如何协调，这些问题需要进一步审视。此外，缅北非政府组织最为关注的是项目开展模式导致的土地使用冲突和生计问题。因而，这些投资项目需要更透明、公开。

中国政府为参与境外替代发展的企业提供多种形式的经济补偿，如减少投资行政障碍、放松劳动法规、提供补贴并减免进口关税和增值税。最为重要的是，政府允许根据配额进口替代项目农产品。不过，配额较难申请。有些商人通过同一个种植园甚至能获得中国政府数种补贴。<sup>88</sup>

企业要参与替代种植项目也必须满足政府制定的一定条件。这些投资必须要有利于当地社会经济发展。对于表现好的企业，政府将按照亩数提供资金补贴。政府鼓励种植不同的农作物，但实际上几乎所有的种植园都是单一作物，通常是橡胶。

中国企业抱怨补贴难以获得，甚至不值得花时间准备那么多申请文件。“对我来说，向中国出口商品是最大的盈利方法，因为可以减免关税和增值税。”一位中国商人称，“在我们看来，补贴申请制度过于严格。”<sup>89</sup>虽然中国商人有抱怨，缅北的非政府组织却认为跨境土地使用最大的问题在于缺乏针对小农户的保护政策。

中国企业在替代种植项目下的农业投资通常在低

海拔地区，靠近公路，因为交通相对便利。而（前）罂粟种植地区通常在更偏远、海拔更高的山区，那些地方并不适合种植橡胶和甘蔗。缅北（特别是佤联军控制下的佤邦）和老挝的地方政府把山地居民迁移到有种植园的河谷和公路附近。此举与他们终止轮作和罂粟种植的政策密切相关。

与此相反，其它国家鼓励缅甸和老挝的地方性和国际性的非政府组织为当地社会经济发展做贡献，直接为最需要帮助的人和（前）烟农提供替代生计选择。虽然它们的具体实施方式不一样，结果却都是让高地居民融入低地区的市场经济。<sup>90</sup>

多年来，中国和其它国家一直为缅北掸邦和克钦邦的前烟农提供紧急援助。2007，中国为缅甸边区的停火组织捐献了1万公吨大米；2008年，中国再度为解决缅甸的粮食短缺伸出援助之手。这与掸邦和克钦邦宣布禁毒和铲除已种植罂粟是分不开的。中国提供粮食援助的主要目的是维持边境稳定，但停火组织如何分配援助物资却不得而知。中国通过国际非政府机构为最需要帮助的家庭提供的帮助正在减少。因为中国政府只相信政府间关系，不愿意通过或协同非政府组织向缅甸百姓提供帮助。在中国看来，大规模的基础设施和引入高科技的单一作物种植园是经济发展的主要内容，这明显与让小户烟农获得实惠的减少贫困战略相悖。

中缅边境地区的跨国研究所研究人员发现，一些商人钻替代种植项目的空子，假装种植作物，实则从当地购买农产品再返销至国内，免交关税，从中获取暴利。外界批评中国替代种植项目还导致环境问题、不注意与当地社群协作、不尊重当地文化以及仅从中国发展的角度考虑问题。<sup>91</sup>昆明某学者表示，“由于存在信息鸿沟，中国政府并没有获悉足够有关其政策负面性影响的评论。”<sup>92</sup>

在当地百姓和国际发展机构看来，利润是商业化单一作物种植园的主要推动力。他们对中国模式可持续性的质疑越来越多。近年来，替代种植项目使中国政府和人民的形象受到损害。缅北民众对中国的评价越来越差，对中国投资、企业和商人行径日益不满。缅甸政府的一位代表说，“这些企业缺乏诚意，只想从中国银行获得贷款。它们表示想从事替代发展，一

旦获得中国政府财政支持却只是做平常生意。烟农不可能从中获得实惠，利润都被中国商人攫取了。”<sup>93</sup>

2010年初，中国对鸦片替代种植项目成效进行了评估。然而，该项目目前仍没有改进。一位云南学者称，“替代种植是一项长期工程。2010年的评估是因为该项目处于阶段性尾声。评估结束后，替代种植似乎又继续按照此前的政策开展。”<sup>94</sup>

#### （4）替代发展的教训

过去十年来，人们对罂粟和古柯种植区发展（通常被称为替代发展）的影响和教训有了更深刻的了解。经验告诉我们，通过综合、可持续方式实施的替代发展能满足特定乡村社区的需求，有利于毒品种植的减少。<sup>95</sup>所有乡村发展参与者，包括政府、发展机构和公民社会组织，在制订发展战略和规划的时候都应该考虑导致古柯和罂粟种植的原因。同时，替代发展不能仅限于重视项目的实施方式，还要指导实施国进行全国性和地方性发展项目的制订和实施。

罂粟和古柯种植区通常都是饱受冲突的动荡脆弱地区。外部干预要同时涵盖保障人权、化解冲突、消除贫困和保护人身安全等内容。干预要以参与性方式、有序进行，必须尊重地方传统文化和价值。只有形成了有效的、可持续的生计，罂粟和古柯禁种才能得到严格执行。不应以罂粟和古柯的种植减少作为提供援助的条件，可持续的人类发展才是衡量一项政策成功与否的指标。<sup>96</sup>

通过前文，我们可以总结出不少教训，从而知道了长期规划和决心的重要性。只有更具人性化和以发展为目标的有效政策，并且从一开始就让当地目标人群积极参与，才能保障替代项目具有可持续性。

2011年11月在泰国召开的国际替代发展研讨会上，国际专家、替代发展工作者和各国代表探讨了以往的教训和推动替代发展的途径。最具代表性的观点认为“土地使用权及其它资源管理事务”是“形成正当、可持续生计的关键”；“单一作物栽培给当地社区带来各种问题，如环境退化、过于依赖市场需求和价格、粮食种植区减少影响粮食安全和其他生计等。”与会人员还强调“替代种植项目要以市场为导

向，但首先要关注的是当地和国内的消费需求，其次才是国际市场。这些项目应包含乡村经济模式，以促进地方市场发展。”会议最终宣言呼吁成员国、国际组织、地区组织、发展机构、资助人、国际金融机构和非政府组织“在制订、实施、监督和评估替代发展项目时，尽最大的努力考虑土地使用权、其它相关土地资源管理以及国际社会认可的原住民及地方社区的权利。”<sup>97</sup>

（会议倡导的）协商和社区参与原则与中国在缅甸开展罂粟替代种植的做法截然不同。

### 南美白古柯替代种植

为控制古柯（可提取可卡因）种植区域扩大，南美白古柯种植国政府启动了替代种植项目，优先种植在国内和国际市场价格较高的作物，且在市场上有私人部门参与。最常见的替代作物是可可和油棕，此外还有橡胶、咖啡、热带水果和林木。替代种植的目标是要形成规模经济，确保商业利益，实现对古柯种植的真正替代。

在替代种植项目的带动下，秘鲁和哥伦比亚等国的油棕种植面积大幅增长。2004-2008年间，哥伦比亚的油棕种植面积增幅达41%。目前，哥伦比亚是世界第五大棕榈油产国；2010年末油棕种植面积为360,537公顷。油棕是秘鲁主要油料作物，2008年种植面积估计为21,222公顷。政府还批准了在古柯种植区和潜在的受影响地区种植140万公顷油棕，<sup>98</sup> 如圣马丁（San Martin）、乌卡亚利（Ucayali）、洛雷托（Loreto）和瓦努科（Huanuco）。哥伦比亚和秘鲁大面积种植油棕，不仅给生态、社会和经济带来了负面影响，而且并没有减少古柯种植，也没有改善农民的生活。

在混战期间出现毒品生产和走私的哥伦比亚，西北部地区的油棕种植扩大常伴随着暴力和移民<sup>99</sup>。政府资金，甚至是国际社会（如美国国际开发署，USAID）提供的资金常落入与毒品走私嫌疑犯和准军事化部队有关联的企业手中<sup>100</sup>。他们中不乏驱逐农民、抢占土地之辈。主要人权机构称，有一些公司是在偷来的土地上种植油棕。

在秘鲁，国际社会在圣马丁地区资助的部分项

目确实给当地百姓带去了实惠，但油棕等作物种植的扩张已经影响到安第斯-亚马逊地区脆弱的生态系统。

南美的经验告诉我们，一些大规模替代作物种植项目取得了阶段性成功，但通常不能达到预定目标。这是各种社会和政治因素相互作用的结果。替代种植项目以铲除古柯种植为原则（通常是被迫的），却没有考虑当地的社会、经济和文化状况。此外，大多数时候项目的开展是至上而下的，并没有事先调查种植的作物是否符合土壤的可利用性、适用性以及地方生态适应性，也没有对各个地区的居民情况进行摸底。以出口为替代种植导向无助于地方和地区性市场的形成，也不利于增强地方社区生存能力。同时，农民常常因油棕种植园的大规模扩张而丧失土地。

### （5）中国的资源和贸易外交

中国对扩大在缅投资兴趣十足。2001年，中国政府提出“走出去”战略，首次确立了成为地区投资大国的定位。在经济改革和外交政策调整等主观因素的刺激下（如缺乏推动经济增长所需的原材料），“走出去”的目标是要使中国从资本吸纳国转变为海外投资者。<sup>101</sup>

20世纪80年代，北京和昆明开始调整政治、经济战略，以促进中缅双边跨境合作的发展。此前，中国政府只资助缅甸共产党（缅共），也只和缅共进行贸易。<sup>102</sup>随着缅甸追求民主的示威日益激烈，中国代表团于1988年8月访问缅甸，中缅签署了首份双边边境贸易协议，适用于瑞丽（云南）和木姐（缅甸）。1989年缅共瓦解后，木姐开始由缅甸政府管辖。因为该地区有大规模资源开发项目，从那以后，缅甸和云南的边贸发展迅速。<sup>103</sup>

中国是缅甸最重要的区域性战略伙伴和主要武器供应商。西方制裁是缅甸依赖中国的原因之一，因为制裁使得缅甸领导人选择有限。2005年，一位缅甸官员说，“从战略角度来看，中国需要和我们保持良好关系。西方不时向缅甸施压，我们也需要依赖中国。这就如同化学反应。我们需要中国提供的技术和其它援助，因为我们无法从西方国家那里获取。”<sup>104</sup>

经济和安全是中国对缅政策的主要出发点。中国的“能源外交”致力于通过建设从缅甸若开邦在孟加拉湾的深水港到云南省会昆明的油气管道得到获取油气的新途径。这条1,100千米长的管道缩短了中国到缅甸油气田的距离。按计划，中石油承建的中缅油气管道将于2012<sup>105</sup>年完工，并从昆明延伸至贵州省，终点位于广西省首府南宁。<sup>106</sup>

中国涉足孟加拉湾的瑞油气田（Shwe）并在缅甸兴建大型水电站也是该战略的部分内容。2007年，军政府与中国国有企业中国电力投资公司（中电投，CPI）签署协议，在克钦邦建设7座水电站为中国供应电力。同年，当地百姓对有争议的密松水电站建设前期准备工作提出抗议。<sup>107</sup>这些工程将使缅甸成为中国四大主要能源供应地之一（其它三个为俄罗斯、哈萨克斯坦和中东）。

中国的“交通外交”是为了实现另一个战略目标——获取直达印度洋的战略通道。中国计划沿油

气管道建设公路和铁路，连接地处内陆的云南与印度洋。这将便利贸易和交往，并减少中国对马六甲海峡这条单一中东石油运输线的依赖。

中国的“西部大开发”政策致力于缩小东西部的经济差距。虽然过去十年中经济发展迅速，但云南仍属于中国的落后地区。与东部省份相比，云南不仅发展程度低，而且经济增长速度慢。此外，政府官员认为云南还面临着多种严重的非传统安全问题，如吸毒、与吸毒相关的艾滋病传播、毒品贸易与犯罪以及贩卖人口等其他非法活动。中国政府认为，支持云南的经济发展是解决这些问题的办法之一。<sup>108</sup>该战略的部分实质内容就涉及开发缅北资源，推动与缅北的贸易。

虽然中国在缅甸的影响力很大，但也不能高估。北京无法替缅甸政府制订国家政策。“（仰光）不可能成为中国的战略卫星城市”，一份关于中缅关系的研究报告总结道，“强烈的民族主义以及成功抵抗外

图：中国与果敢地区对接的口岸



敌并维护国家独立和文化认同的历史会使（缅甸）承受住各种困难。”<sup>109</sup>然而，内比都也认真对待了中国提出的担忧。正如前文所述，对于希望维持边境和平稳定的中国中央政府来说，安全威胁和缅甸的持续冲突是主要关注点。2009年，缅北果敢战火重燃，中国政府罕见地公开呼吁缅甸政府以恰当的方式处理国内问题，维持中缅边境地区稳定，保护中国公民在缅甸的人身和财产安全。<sup>109</sup>

在对缅关系中，中国各方的政策目标并不统一，利益和战略也不一致。北京中央政府与云南地方政府有各自不同的优先考虑。一名中国学者表示，“作为内陆省份，云南推动地区合作主要考虑的是经济因素。北京注重的是政治大局。它需要一个友好的缅甸政府，不管掌权者是谁。”<sup>110</sup>一位昆明学者的评论更加直白，“对云南省政府而言，经济利益是最重要的；而在中央政府眼中，政治战略利益至高无上。”<sup>111</sup>

北京关心的是边区的稳定，不允许任何威胁到边境稳定的因素存在，包括武装冲突、走私活动和毒品贸易。中央政府对促进投资并不像地方政府那么有兴趣，因而对云南企业签署的跨境贸易协议并非盲目认可。例如，中央政府反对云南商人投资无节制的伐木和开矿项目。缅甸政府也就这些商业活动向中国中央政府提出申诉。<sup>112</sup>北京的政策制定者认为，昆明代表为保护自己的经济利益，描绘的缅甸境况过于乐观。云南官员害怕他们的大规模投资因政策调整而付之东流，努力说服中央政府保持政策的连贯性。<sup>113</sup>

过去，中央政府仅通过昆明智库提供的信息来判断缅甸国内形势的发展。2009年8月的果敢事件改变了这一状况。果敢事件让北京始料未及。该事件不仅危害到中国公民的人身和财产安全，还给中国带来了3.5万缅甸难民。中央责备云南政府未能提供有关该事件准确、及时的信息。此后，中央政府官员开始自己分析缅甸各类事件。他们还重新建立起与边境地区民族武装组织的直接联系。2011年6月，克钦独立组织与政府军交火，这使得中央政府与云南利益集团的关系更为紧张。<sup>114</sup>

云南省政府、企业、昆明学者和地州政府是中国在缅投资项目的主要推动力，如中缅油气管道和克钦

邦的水电大坝。他们和缅甸中央政府关系密切，同时又和中缅云南边境的民族武装组织保持联系。他们希望将云南建设成连接缅甸的大陆桥，因而注重推动能源和大规模基础设施建设项目。同时，他们也对云南省内的基础设施建设进行了大量投资，修建从昆明到缅甸边区的道路，以促进贸易和投资便利化。

对地处内陆的云南来说，促进“和谐”地区合作是重要的政治经济目标。但中国过去十年的资源和贸易外交只为中国企业带来了短期利益。它们的资源开采行为威胁到了当地百姓的生计和土地使用权，并严重破坏了环境。它们损害了中国促进与周边国家“和谐”合作的努力，不仅不能消除冲突，还有带来新冲突的倾向。

中国边区的商人与缅甸边区地方政府建立并维持了长期的密切关系。这些地方政府通常受停火组织和民兵控制。中国商人与缅甸地方政府间的联系自缅甸共时期就已经建立。中国对果敢、佤邦和勐拉地区的影响是长期持续的。此外，两国边民还有着密切的经济、文化联系。除英属印度的旧银币外，人民币也能在这些地区流通，中文也是当地的通用语言。

与缅甸相邻边区的中国商人对民族武装的政治诉求更容易产生共鸣。他们从事跨境贸易、伐木和采矿等经济活动，而这些行为在缅甸和中国政府看来是违法的。近年来，他们利用中国罂粟替代种植项目提供的补贴进行农业投资。这些商人也和政府及军队打交道，如缅甸军区司令，以获得合同和土地使用优惠。

中国政府也与包括民族武装组织在内的缅甸边区地方政府有直接联系。一名中国学者称，中国于1990年制定了一项针对这些民族武装组织的政策。中国对他们“政治上不承认、军事上不支持、经济上不援助”，但会“根据实际情况，将其视为缅甸地方当局，进行一般事务性接触；同时藉机做其领导人的工作”。<sup>115</sup>

#### （6）中国农业投资热潮

罂粟种植并非对缅农业投资的唯一推动力。橡胶与煤、铁和石油一样是中国发展工业的战略物资。中国境内只有云南和海南适合种植橡胶，但扩种受到

适宜土地缺乏和环境法规的制约。缅甸的土地和劳动力都很廉价，地方土地使用权几乎不存在，因而缅甸橡胶园对中国日益增长的国内需求而言具有战略重要性。<sup>116</sup>

此外，中心地区与边缘地带的社会经济差距被政府视为潜在的冲突诱因。为此，中国各级政府都大力支持边疆的经济发展。中国也担心，缅甸发展过于落后将带来新的社会、经济、政治乃至军事冲突。

保障中国人口的粮食供应是中央与各省的重要政策目标。为确保粮食安全，云南省政府大力支持中国企业在缅甸开展订单农业和农业特许经营项目。云南某学者表示，“中国有13亿人口，粮食安全备受关注。缅北就是中国的饭碗”。<sup>117</sup>

导致中国在缅北农业投资热潮出现的其它因素有：中国的经济自由化（包括削减关税）、中国流动劳动力急需新的就业机会、缺乏企业海外运作的管理法规以及连接缅北与云南的基础设施建设加速。

战争摧残、资源丰富、中国（农业、矿产和水电）投资热潮和內比都的军事战略优势构成了缅北民族地区现状。受土地管理传统、远离经济中心和持续冲突的影响，人口密度小但矿产、宝石、木材、水力和耕地资源丰富的高山地区曾是未经开发的处女地。然而，缅甸军政府的“北上”和中国的“走出去”战略已经推行至克钦和掸邦北部。

### (7) 密松大坝的中止

毫无疑问，登盛总统单方面宣布中止密松大坝项目撼动了中国的在缅利益。密松大坝在克钦邦的计划建设的7个水电站中最靠南，位于两条重要河流恩梅开和梅丽开（N'Mai Hka 和Malii Hka）的交汇处。这两条河流在此汇入被称为缅甸母亲河的伊洛瓦底江。该项目由中电投、亚洲世界（缅甸企业）<sup>118</sup>和缅甸电力公司联合开展。密松水电站是东南亚最大的水电站之一，预计耗资36亿美元，设计年发电量为60亿瓦。大部分电量将出口到中国，只有10%左右用于满足缅甸国内需求。<sup>119</sup>

2007年，修建该大坝的决定一经公布就引起当

地百姓和部分克钦代表的反对。他们抗议该项目要迁移数以千计的住户，还会毁掉一处重要的克钦文化遗址。一开始这只是地方性争议。2011年初，民间社会组织、记者、作家和艺术家在仰光举行抗议活动，问题被逐步扩大化。缅甸出现了各种关于伊洛瓦底江的宣传册（包括经政府允许和未经允许的），地方媒体大量报道相关事件。在仰光市中心，甚至有人穿着写有“保护伊洛瓦底江”的T恤。来自社会各界的人在宾馆高调召开会议，公开呼吁停止大坝建设。因伊洛瓦底江流经缅甸腹地，反密松大坝运动由最初的克钦事务演变为全国性事务。

吴登盛总统在其任期内中止大坝建设的决定受到广大缅甸民族的欢迎，即便心存疑虑的人认为政府还会撤销该决定。有人认为，政府此举不过是军队内部发生变化打出“中国牌”的标志，与登盛总统宣称的“倾听民声”毫不相干。<sup>120</sup>中国政府事先并未得到消息，对此决定非常不满。据一位云南学者称，“1988年以来，西方的经济制裁迫使（缅甸）投入中国的怀抱。我认为（缅甸）政府现在是想重拾中立外交政策。中缅是拥有共同边界的亲密邻居，中国仍将是缅甸的重要盟友。中国在缅甸具有强大的投资、政治和文化影响力。我认为（缅甸）将来不会远离中国。这些项目不仅符合中国的利益，也符合（缅甸）的利益。”<sup>121</sup>

很明显，缅甸新政府想减少对主要战略盟友中国的依赖。叫停不受欢迎的密松大坝有几个目的，其中之一是缅甸向国内外释放希望改善与全球其它国家关系的信号。2011年末，来自西方国家的高级代表团相继访问內比都，与缅甸新政府会谈，包括美国国务卿希拉里·克林顿和英国外交大臣威廉·黑格。



图：大坝开建前密松的大排档



### 3、土地：最后的边界

#### (1) 缅甸经济改革

虽然国内资源丰富，缅甸却非常贫困。缅甸曾是全球最大的稻米出口国，但数十年的战争和管理不善使其经济处于崩溃边缘。全国80%的人口生活在农村，挣扎在贫困线上。农业和渔业产值占缅甸国内生产总值（GDP）的三分之一。<sup>122</sup>大米及其制品、豆类、木材（主要是柚木和其它硬木）、玉石和宝石是缅甸主要的官方出口商品。非法和未经登记的出口收入相当可观，包括毒品贸易和其它途径的木材出口。这样的经济结构，加之大部分百姓以土地为生，有效防止了缅甸经济崩溃。在联合国开发计划署（UNDP）的人类发展指标（HDI）中，缅甸排名垫底，少数民族地区状况更加糟糕。少数民族领导人抱怨，中央政府积极开发并出口少数民族地区的自然资源，但获得的收入却没有用于发展被孤立和战争摧毁的民族地区。

随着莫塔马（Martaban）湾和孟加拉湾天然气田的发现与开采，过去二十年来，缅甸出口创汇快速增长。有报道称，军政府从这些（油气）项目中赚取了数十亿美元税收，却从未用于国家发展。此外，这些钱也没有被列入国家财政预算。<sup>123</sup>

20世纪末以来，缅甸经济出现了显著转变。这部分归功于国际压力日益转化为区域性经济影响力，缅甸被迫做出特定类型的自由经济改革。2008年5月的纳尔吉斯热带风暴为国际社会提供了向缅甸领导人施压的机会，迫使其整顿效率低下的经济体制。长达数十年的时间里，缅甸一直孤立于国际社会之外。就在这骚动的一年里（2008），与中国合作密切的东盟、亚洲开发银行、世界银行和联合国开始致力于推动缅甸的经济改革。

2008年中期，全球油价飙升，食品价格随之上涨。亚洲大米市场飘摇不定，虽然受到纳尔吉斯风暴的影响，曾具有米仓美誉的缅甸对区域内买家依然极具吸引力。2008年的全球粮食危机和缅甸日渐开放的经济使缅甸国内和国际社会对将缅甸发展为现代农业出口国越来越感兴趣。例如，联合国亚洲及太平洋经济与社会委员会（简称亚太经社会，UNESCAP）最近在发展伙伴论坛启动了一个缅甸发展项目，主要关

注粮食安全。缅甸一位农业顾问针对联合国亚太经社会对缅甸的关注点表示，“我们（缅甸）所有的农作物不仅都能实现自给自足，还有剩余。”<sup>124</sup>2010年9月召开的联合国大会上，缅甸外交部长宣称，缅甸没有粮食安全问题，并且已经准备好向东盟地区国家出口粮食。<sup>125</sup>联合国亚太经社会的缅甸机构负责人也证实，他们将引导缅甸增加农产品生产出口，在当前和将来的粮食危机中为亚洲邻国提供援助。2010年中期，联合国亚太经社会在内比都与缅甸军队和国家领导人以及联合国代表召开了首次会议，讨论缅甸经济发展战略。世界银行前领导人物约瑟夫·史蒂格利兹做了主旨发言。与会者及代表机构——包括为世界银行提供批评建议的史蒂格利兹——都认为土地私有和自由经济改革是缅甸贫困乡村的出路。

缅甸新政府也已着手推动经济改革。总统任命了一支经济建议团队，就消除贫困召开了研讨会，并邀请国际货币基金组织的代表团就缅甸汇率改革提供建议。然而，我们需要对最大限度惠及广大民众的经济改革形式进行仔细且带有批判性的评估。缅甸三分之二的人口是农民，靠土地赖以为生。<sup>126</sup>不管是在乡下农场还是城市里，前农业人员都很少有工作机会。

国内力量和国际社会一致认同要推进经济自由化，使土地成为珍贵的私人商品。而这将给缅甸大量的普通民众带来巨大影响。

## （2）土地开发和投资法

1988年的民主运动被镇压后，军政府不再执行封闭式“社会主义”经济政策，开始实施了新的法律和政策，发展更开放的市场经济。政府颁布了一部重要的法律，但并没有很好地执行，以至于直到最近也未能引起应有的关注。然而，1991年通过的《中央可耕地、闲置地、荒地管理委员会关于耕地、闲地和荒地管理实施细则》（以下简称《荒地法》）对土地发展模式的影响意义近来开始凸显。根据该法，政府有权支配大量由政府定义的所谓“荒地”，即便这些土地有人在耕种。这些“荒地”和闲地将由私人部门开发，而不是让当地居民继续耕作。中央可耕地、闲地和荒地管理委员会（以下简称“土地管理委员会”）由相关部门和军方领导人组成，职能是监管土地分配。这部法律标志着缅甸政府或该国政权有史以来第

一次针对缅甸高地制订系统的发展计划。

根据1991年《荒地法》，私人企业可获得土地用于种植多年生工业原料作物。首次获批土地约为2,000公顷，总租用耕地面积不超过20,000公顷，租期最长可达30年；土地产出农产品的50%可出口，剩余的在国内市场销售。然而，与军政府高层关系密切的国内外企业并没有遵循这些规定。它们获得了更多土地特许权，出口产品所占比例也超过了50%。例如，铁敏（Htay Myint）名下的瑜泽那公司在胡康（Yuzana Hukawng）河谷的租借地（参见克钦邦章节内容）和一家越南企业在若开邦的橡胶种植园面积都超过了40,000公顷，是法律允许面积的两倍以上。此外，外国投资者和缅甸商人还试图游说政府领导人将租期延长为90年。

虽然《荒地法》允许私人投资者从政府那里租用本是小农户种植的“荒地”，1963年的《农民权利保障法》（该法在共产党瓦解后依然广泛适用）却禁止没收农民耕地。此外，2005年的《不动产转让限制法》规定，将土地出让给国外全资企业是违法的。然而，缅甸领导人近来却通过非正式途径允许外商租用30年土地（还可延期30年），外商对该土地享有百分之百的特许权。一些中国企业随之与缅甸政府签订了大规模的独资土地优惠使用协议。

《外商投资法》是一部专门指导和规范合资企业与外资企业的法律。该法规定，外资最少要占企业总股权资本的35%，同时还制定了税收和补助优惠条款。国外直接投资（FDI）还需要缅甸投资委员会（MIC），有时甚至是国家最高投资管理部门贸易投资监督委员会（Trade and Investment Supervisory Committee，原机构为贸易委员会）的批准。国家规划与发展部部长（Minister of Planning and National Development）任贸易投资监督委员会主席，贸易部长任副主席。但新当选的副总统吴丁昂敏乌对该委员会会有相当的影响力。

虽然这些法律欢迎外资进入资源开发领域，但受有关因素影响，外商独资的特许经营土地还是很少。与合资企业和缅甸企业相比，外商独资企业要缴纳更高的税费。同时，国外直接投资要通过层层批准需要大量行贿。因此，国外投资者通常会在缅甸当地选择



图：农民在克钦邦密支那-八莫公路沿线收割水稻

一位合作伙伴，以规避国外直接资本相关法律和中央政府的监管。这种情况在缅北更为普遍。缅甸政府想正式引入更多外资，有望对《外商投资法》进行修订，允许外资百分百享受土地特许经营权。即便是该法修正案还未颁行，一些大型特许经营的农业项目也已经获得批准。我们目前目睹的也许就是新农业国外直接投资合同形成趋势的开端，新的土地法案可能更有利于外资进入农业领域。

自社会主义时期起，缅甸就没有颁布过任何支持小农户的法律和政策。1988年以来，因为土地使用权被集中起来，市场经济的发展更有利于大规模投资者。一份审视缅甸农业的报告总结了小农户面临的挑战：“土地所有权归国家所有；土地使用权必须通过村级土地委员会及上一级的土地委员会批准；正常情况下，土地不能用于农村贷款抵押；此外，土地所有权的转让没有法律依据。”<sup>127</sup>与此相反，缅甸政府只颁行了有利于亲政府集团企业的私有化政策。此外，政府也没有制订政策去规范或者追踪那些失去土地的农民现状。1991年的《荒地法》对私人土地投资的支持致使他们颠沛流离。

### （3）土地改革前景

缅甸，尤其是乡村群体和小农户正站在发展的十字路口。本报告会在2012年初发行，缅甸国家议会将对有争议的《耕地法案》和新的《空地、闲置地和未开发土地管理法案》进行最后决议。因为议会内部意见不统一，这些法律被搁置，争议主要存在于以油棕垄断企业瑜泽那公司总裁铁敏（同时也是新当选的国会议员）为首的商人兼政治家与部分少数民族政党领袖代表之间。有关土地转让和土地出售权的争执导致《耕地法案》尚未通过决议。政府希望通过允许土地合法转让，将黑市上存在的土地转让行为正式化。而铁敏作为缅甸最大的私人土地拥有者（估计其占有的土地达280,000公顷）提出的反对建议引发了更多争论。他和他的政治盟友希望土地能自由出售，这也是外商和国际金融机构（international finance institutions, IFIs）感兴趣的。这就意味着，在所有权归国家的同时，土地将成为一种可交易商品，其使用权将能以市场价格售出或购得。

这种类型的土地改革符合世行和亚行推行的政

策，带来了一系列新的机遇和挑战，但也使小农群体更加脆弱。一些研究认为，引入私人个体土地所有权但又没有相应有效的管理体系、保护措施和信贷担保的话，将破坏小农群体的土地所有权，对经济增长、粮食生产和国家发展不利。<sup>128</sup>由于强大的土地管理机构和有效的乡村信贷体系尚未建立，这种情况增加了小农群体失去土地的可能性，会有越来越多的人没有土地耕种又无法得到工作机会。新《荒地法》还使四部保护小农群体的法律失效，其中就包括1963年的《农民权利保障法》。

允许出售土地使用权就意味着缅甸商人可以通过出售过去10年来获得的特许经营用地谋取巨额利润，因为这些土地几乎是白送给他们的。缅甸一位农业商人解释了这两部法案是怎样相互呼应的：《耕地法》使土地成为可交易商品，新《荒地法》则为产业化农业发展提供支持。<sup>129</sup>《荒地法》允许商人获得成千上万公顷土地，《耕地法》则可能使商人通过出售使用权将土地转变为现金。修改后的《外商投资法》甚至可能允许将土地使用权出售给外商独资企业。有意闲置特许经营用地的现象说明，农业特许经营正成为土地投机者的游戏。农业部门一位已退休的将军称，仅有20%的农业特许经营用地用于农业生产。<sup>130</sup>掸邦北部一位发展工作者估计，一半的特许经营用地没有种过任何农作物。<sup>131</sup>

根据仰光知情者提供的消息，缅甸投资者和部分外商特别渴望在2010年大选前获得大量特许经营用地。因为他们担心军政府下台后，新政府会改变政策，再没有如此优厚的土地租用和投资机会。但从国会内部的争议来看，缅甸商人不仅保障了其特许经营土地使用权，还在争取能够出售使用权获取暴利。他们的土地投机行为无异于在窃取国家最珍贵的财富。

### （4）危机之下的小农群体

早在20世纪中期，缅甸政府就已重新定义可开采的国家资源，这对乡村尤其是缅北边区的农民影响深远。目前，在国内外私人企业和国有企业看来，土地本身就是吸引投资的资源。这和缅甸社会主义时期的情形大相径庭。缅共承诺（至少白纸黑字写明）农民拥有土地是社会和经济共同发展的表现形式。缅甸独立后的社会主义运动一定程度上是对农民没有土地控

制权的反抗。然而，在国内商业精英的游说下，缅甸政治领导人认为小农群体需要保护的观念在过去几年中开始出现转变。当下，听到农民和企业“双赢”之类的花言巧语已是极为普遍的事情。

虽然农民享有三项关键的权益：使用权、继承权和（通过劳动）获取剩余价值，但土地归国家所有。按照目前的法律规定，即便农民拥有土地使用权也不能合法出售、抵押、分割和转让土地。但实际上缅甸仍然存在土地使用权像私人物品一样转让、出租和出售的情况。2008年宪法也提出要加强私人财产权益的保护，并强调缅甸实行市场经济。<sup>132</sup>

农业部“鼓励并允许私人领域的企业和协会种植水稻、油菜、工业农产品、橡胶和油棕等”。<sup>133</sup>缅甸政府宣称，2000-2005年间要新开垦46万公顷耕地。其中4.5万公顷位于高山区（大部分在少数民族地区），目的是要将临时性的火耕农业转化为永久性农业<sup>134</sup>。此外，缅甸近650万“荒地”也要发展永久性农业<sup>135</sup>

，约占缅甸总耕地面积的40%。<sup>136</sup>根据农业部的《30年总体规划（2000-2030）》，400万公顷所谓的“荒地”将用于永久性农业生产。<sup>137</sup>

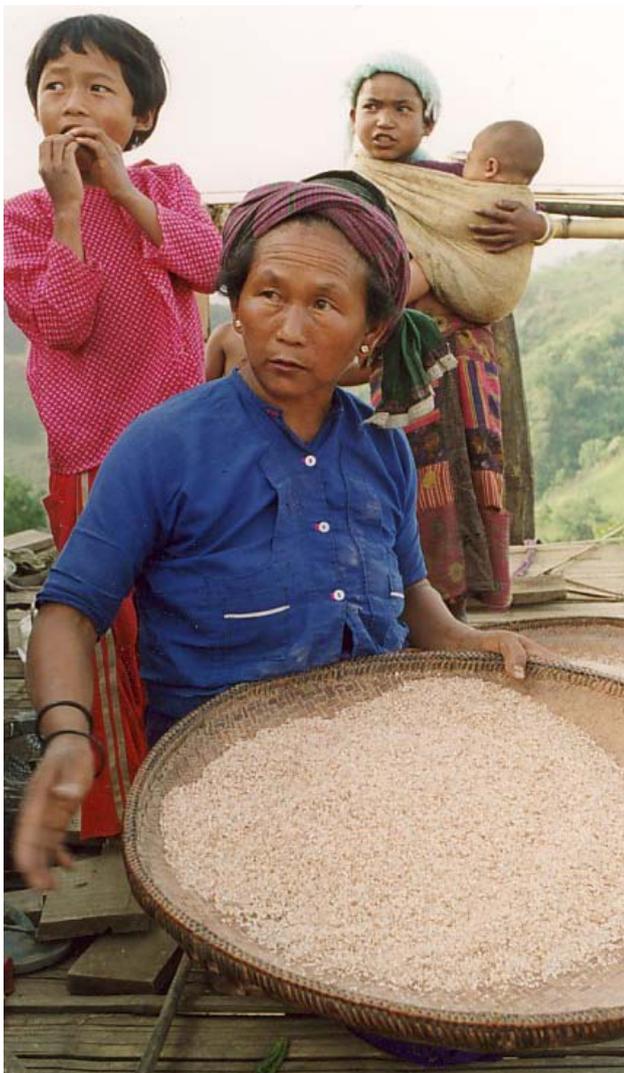
政府数据显示，2001年为止已有超过40万公顷土地被分配给了近100家企业和协会<sup>138</sup>。到2008年，198家企业获得了62.7万公顷商业性农业用地。到2010年中期，农业特许经营面积扩大到了近70.8万公顷<sup>139</sup>，牵涉到216家缅甸私人企业。<sup>140</sup>其中，将近一半土地位于德林达依省（发展油棕种植园）。其次是克钦邦，有11家企业占据了近16.2万公顷耕地（一半土地用于瑜泽那的胡康河谷木薯种植项目）。有12家公司在南掸邦获得超过2.6万公顷的土地，北掸邦有9家企业获得超过1.6万公顷土地。<sup>141</sup>但农业和乡村发展咨询公司（Agribusiness and Rural Development Consultant, ARDC, 缅甸最大的农业企业），表示实际数据要大于政府公报的数字。ARDC的数据显示，克钦邦共有14家企业获得近24.3万公顷特许经营用地，北掸邦有17家企业获得总面积超过2万公顷的土地。鉴于地方当局通过非正式形式许可的土地可能并未统计在内，这一数值仍偏低。

表1：大型特许经营农业用地面积统计（截至2010年1月）

邦/省	企业数目 (家)	土地面积 (公顷)
克钦	11	159,159
克伦	1	874
实皆	27	38,670
德林达依	37	271,565
勃固 (东)	9	2,371
勃固 (西)	7	5,630
马圭	38	81,945
曼德勒	16	4,168
若开	14	1,052
仰光	7	12,536
掸邦 (南)	12	26,616
掸邦 (北)	9	16,566
伊洛瓦底	28	78,247
总计	216	699,399

来源：农业规划司（DAP），《缅甸农业简报》，2010年，第82页。

图：北佤地区的农民在给稻谷去壳



最近批准的大型农业用地项目包括德林达依省的油棕种植（批准的优惠用地已超过40万公顷）<sup>142</sup>、全国范围内的麻风树种植（每个邦/省种植目标为20万公顷，全国总种植面积为320万公顷<sup>143</sup>）以及包括木薯和甘蔗在内的生物燃料作物种植。<sup>144</sup>

缅甸政府将缅北的特许农业经营用地也归入“边疆地区一年生和多年生罂粟替代作物种植”面积统计之列。<sup>145</sup>根据统计，2006-2007年度克钦和掸邦一年生作物种植面积超过60万公顷，此后基本保持稳定。2007-2008年度，多年生作物种植面积为24万公顷，比上一年度增长50%，与2005-2006年度相比增长了110%。<sup>146</sup>

政府数据显示，过去20年来小农群体和私人企业用地增长的层级性日益分明。1993-2003年间，私人占有的土地（非小农群体占有）增长了900%，总面积增加了325%。<sup>147</sup>同一时期，占地少于0.4公顷的农场增加了150%，而占地面积超过20公顷的农场增加了385%。<sup>148</sup>虽然没有政府数据和其它统计数据，但21世纪10年代中期以来，这种趋势肯定更明显。

农业部承认，“私人企业申请了大量农业用地，但并没有将土地全部用于农业种植”。<sup>149</sup>政府将这些特许经营用地归为“可耕种的荒地”，大部分实际上是村民的烧荒耕地和牧地。被批准用作特许经营的土地面积惊人，但却并不是实际的农业种植面积。许多特许经营项目只有小部分土地种植了农作物，有的甚至根本就未种植任何东西。部分企业获得土地后只伐木并在黑市出售，但从不种植农作物。这种情况在德林达依省的油棕种植项目中非常普遍。<sup>150</sup>《荒地法》规定特许经营用地必须在特定期限内种植作物，否则政府将收回土地。企业不种植作物的做法明显有悖于《荒地法》。然而，政府却从未将土地收回。<sup>151</sup>

私人特许经营取代小农种植使越来越多的人失地或缺地。在政府控制区，40-60%的农户耕种的土地面积少于2公顷（平均为1.4公顷，少于2公顷的最低保障标准）<sup>152</sup>，部分地区的百分比更高（如掸邦东部）<sup>153</sup>。一份报告表明，在政府控制的边远小镇，超过40%的农户没有土地<sup>154</sup>。另一份报告显示，缅甸低地区有35-53%的乡村人口没有土地。<sup>155</sup>在少数民族地区，失地现象和土地使用权问题更加严峻。以克钦邦

为例，19个镇中有12个镇超过50%的人没有土地。<sup>156</sup>在有资源开发和农业种植园的地区，农民失地率达到50%，某些地方更高。<sup>157</sup>

土地充公、缺乏农村信贷体系和越来越多的农户失地或缺地使粮食安全更突出。2005年的一份营养调查<sup>158</sup>发现，腊戍、果敢和佤邦5岁以下儿童发育不良的比率分别为41%、62%和58%。联合国开发计划署的一份调查<sup>159</sup>表明，钦邦一半的农村人口缺乏粮食，该比率在北掸邦为22%，东掸邦为23%；而缅甸全国平均10%的家庭粮食匮乏。2010年，联合国粮食计划署（WFP）发现在果敢部分地区64%家庭没有充足的食物供应，其中22%情况严重。<sup>160</sup>

#### （5）发展农业特许经营的障碍

某些情况下，政府强迫缅甸企业（尤其是仰光的大型知名企业）参与特许农业经营。为此，许多企业对特许农业经营抱有抵制和怠慢情绪。

一些企业虽没有消极怠工情绪，但受其它因素影响也没有充分利用土地。肥料不足、缺乏种子或种子质量不佳、劳动力和技术水平低以及土地过于偏远等因素导致低产和低种植率。对于很多缅甸企业来说，投资者缺乏资金和人力来如政府所期望的那样开发特许经营用地。

还有一些情况下，企业“攫取”土地是为了在短期内出售使用权。这是典型的土地投机。另有部分企业是为了获得土地上的其它自然资源，尤其是珍贵的硬木。政府也承认“私人企业获得大量农业特许经营土地但并没有将全部土地用于农业种植”。<sup>161</sup>通过企业、知情者和田野调查了解到的信息清楚表明，一些农业特许经营项目只是为了掩盖伐木活动，这种现象在南部德林达依省的油棕种植中最为普遍。

那些对发展特许农业经营真正感兴趣的企业面临着各种制约。作为获取土地的一个条件，企业要对附近的基础设施建设进行投资，如修建连接主干道和特许经营土地之间的道路以及挖掘灌溉用的水池。政府未在合同中写明的这些附加条件对私人投资者来说是一笔较大开支。所以，企业需要设法从发展特许经营中得到相应弥补。

图：克钦邦克钦独立组织控制区内的小户农业种植



2008年全球粮食危机之后，缅甸致力于实现“粮食盈余国”地位，商人通过特许经营可以获得农产品出口配额。企业获得的出口配额随即转化为巨额利润，弥补企业发展特许经营的经济损失（主要是进行基础设施建设的投入）。缅甸的政策最近出现了显著转变，政府开始允许包括特许经营投资者在内的缅甸商人购买和出口农产品。

但商人常常无法完成出口配额。因投入有限和土地偏远导致的低产使商人不得通过其它途径获取农产品，再按配额商品出口。过去两年来，订单农业的出现弥补了商人配额产品的不足。与缅北相比，缅甸中部存在更多这样的现象。但是，部分订单农业在北掸邦地区发展势头强劲，主要是牲畜饲料种植项目。

近来出现的订单农业主要有两种模式，这里只做简单介绍。一种是投资者与小农户签订农业订单，具体形式多种多样。投资者提供订金和生产资本，农户提供土地和劳力。这种方式为缺钱的农民提供了

资金，过去他们只能向当地放债的人借高利贷。在缅甸中部、三角洲地区（尤其是2008年纳尔吉斯风暴之后）和南掸邦，这种情况更常见。在该地区的其它国家，这种订单农业形式已经非常普遍，但在缅甸却刚刚兴起。随着农业领域日渐自由化，缅甸投资者偏爱以这种订单模式确保获得大量用于出口的农产品。

另一种订单农业模式是土地特许经营权获得者雇用原来在这些土地上耕作的农户进行农业生产。在缅甸，这种模式更为普遍。中部干旱区和三角洲地区，尤其是受纳尔吉斯风暴影响的地方，有许多因失去了土地而迁移过来的农民被雇用。然而，少数民族地区被驱逐的农民却很少被雇用为特许经营农场的散工。缅甸商人更愿意雇用迁移过来的缅族人，而非当地的少数民族。<sup>162</sup>中国商人在边境地区经营的农场雇用的工人则包括中国人、当地少数民族和缅族人。<sup>163</sup>

缅甸已经踏上了一条混杂着社会主义残余和资本主义倾向的新道路。对农户来说，这表现为不能有条

件地拥有土地，也失去了获得耕地的途径。与此同时，大规模的私人土地投资兴起。缅甸的政治经济体系也不能让农民保护其土地和生计不受不规范的私人特许经营土地分配影响。小农群体的权利和土地使用权被剥夺，而农业商人却获得了大片土地的长期使用权，土地法案的修订甚至可能让他们有权出售特许经营土地。社会主义政策曾使农民无法享受到全球市场带来的经济利益，社会主义政策失效后，农民又被迫依附于商业精英。

### 全球性土地侵占

珍妮·弗朗哥（Jenny Franco）<sup>164</sup>

目前，侵占土地已是一种全球现象。几乎所有南半球的国家，以及中等收入国家、新兴国家和过渡国家都受到波及。2007-2008年的粮食危机爆发后，全球范围内易主的土地估计有4,500万公顷。<sup>165</sup>2000年以来，被转手的土地大概有2.27亿公顷。<sup>166</sup>这种趋势在强大的全球性角色的推动下很可能会持续。世行宣称，全球有4.45-17亿公顷“储备”土地“适合”进行大规模投资。

土地侵占不仅范围广，而且规模大。通常单笔转让土地面积就达数万公顷，甚至数十万公顷。河流与森林等自然资源在土地转让中被一起转手。同样值得注意的是，如果不是一次性买断，土地的租期都很长，从30到99年不等（通常还有机会续期）。

在这种整体趋势下，人们发现土地侵占的原因、条件和结果错综复杂。譬如，国内和国际生物燃料政策要求国内外市场为交通部门提供生物燃料产品，气候变化缓解政策支持商业部门通过森林和“减碳”企业投资环境保护。日益波动的食品价格和水资源“不足”也是政府和企业抢占资源的重要诱因。不过，它们对不同国家以及同一国家内不同团体的影响方式并不一致。其它因素还包括单纯的资本参与和流动形式的差异化。金砖四国（巴西、俄罗斯、印度和中国）以及中等收入国家（如阿根廷、智利、墨西哥、越南、泰国、印尼和马来西亚）需要大量原材料来满足国内食物和非食物产品的生产。同时，全球金融资本正在从北半球高风险的房地产市场向南半球转移，进入“安全”的土地、其它自然资源和农业投资领域。

涉足其中的力量也具有多元性、复杂性的特点。新闻媒体通常只关注它们中的极少数，尤其是海湾国家、中国和韩国。2007-2008年粮食危机爆发后，日用食品价格一夜暴涨。据官方统计，全球饥饿人口升至10亿人口。这是人类历史上空前绝有的。粮食危机也使粮食进口国的脆弱性暴露无遗。

但问题的严重性要远大于此。“新”“旧”土地“侵占者”以各种形式融合在一起，包括大大小小的多国企业、北半球的前殖民势力、南半球“新兴经济”国家以及资源被锁定区的地方和中央政府。也许最引人注目的是一系列的金融角色和工具，如私募基金、共同基金、养老金、国家银行和国际金融机构。现今，来自国内外的各种不同力量参与同一笔土地交易已经是司空见惯的事情。



图：克钦邦与中国交界处的景象

### 单一作物制

此前，从未有这么多的因素能让土地及其包括的自然资源吸引到如此多来自各种实体和力量的关注。对某些力量来说，获得土地是为了保障国家粮食安全；而另一些企业纯粹是在进行投机活动。实际上，今天全球性的土地侵占打着各种冠冕堂皇的旗号：粮食安全、能源安全、环境保护和管理、森林和生态系统重建、乡村发展，还有使小农群体脱离非法作物生产的替代种植。但这些只带来了一个结果，就是不可持续也不被接受的发展模式的扩展。这种模式的基础则是大规模、单一产业性农业、产业性林业和无休止的自然资源（如石油、矿产和水资源）开采。

大部分投资用于发展大规模的产业化单一作物种植。这种模式对社会和环境都不利。对土地、水和森林资源的控制热潮导致当地百姓财产被剥夺，成为“被驱逐的劳力”。他们是“多余的人”，重拾生计无望，又得不到认同。它还导致原始森林被整体砍伐、土壤退化以及地表水和地下水质量下降，并破坏了当地的粮食生产体系和水资源管理体系。这种对资源的占有既是对当地百姓和国民资源权的藐视，也没有尊重农村居民的人权（包括获得粮食的权利）。

对土地的占有过程通常都会得到军队和国会的武装支持。暴力驱逐现象并不陌生，实际上口头威胁就常常足以让手无寸铁的当地百姓落荒而逃了。一桩桩占地事件都服务于加强由企业主导并贯穿着全球粮食-燃料-木材的发展模式。而这种发展模式已经使农村贫困扩大化，并污染和破坏了我们的自然环境。

### 自愿准则

在全球性土地侵占愈演愈烈的背景下，联合国粮农组织（FAO）下属的世界粮食安全委员会（CFS）启动了协商议程，希望能就土地、渔业和林木使用权的责任管理制订相应的自愿准则（VG-Land）。其基本构思是：确立一套国际社会广泛认同的标准，各国以此来判断土地使用权归谁、使用期限和使用目的。VG-Land的制订已经启动了好几年，其中包括与政府、私人部门和公民社会组织进行广泛咨询协商。2009年，世界粮食安全委员会改变立场，允许民间社会参与最后决策，自愿准则制订取得了突破性进展。2011年7月，官方协商正式开启。但经过6天、每天14个小时的激烈辩论之后，商讨未能形成最终协议，近四分之三的文件没有完成。2011年10月，第二轮协商超时进行，完成了约四分之三的文件，但仍未达成最终一致。2012年3月将举行第3轮协商。

VG-Land 谈判中争议较大的问题有：（1）自愿准则与国际人权法的关系；（2）除土地外，指南还涉及到了其它自然资源，如水；（3）土地使用目的和形式的变化，如重新分配和开发；（4）关于“投资”，怎样定义“负责任的投资”，怎样保护小农群体和原土地使用者不被驱逐。

重要争议如此多，难怪协商进展缓慢。到目前为止，世界粮食安全委员会与公民社会组织的协商在准则内容上取得了一些重要进展，但也做出了重大让步。协商还面临着更复杂的问题，“只有真正结束了才能说已经结束了”。虽然看起来协商已接近尾声，但最终文件还只是草案。草案通过后还要经过世界粮食安全委员会部长级会议批准。即便某些国家政府声称所有通过的条文都应被遵循，但经验告诉我们，这只是希望，而非现实。艰巨的谈判之后会有怎样的结果，一切还是未知数。



## 4、缅北橡胶种植潮

21世纪10年代中期以来，经济作物特许经营改变了克钦邦和掸邦原来的面貌。大规模农业种植园涌现，种植的作物包括橡胶、茶、甘蔗和木薯。橡胶林覆盖了大片面积，金三角正朝名副其实的“橡胶带”转变。<sup>167</sup>21世纪10年代中期，橡胶进入该地区，并成为缅甸主导种植的工业作物之一。橡胶特许经营见证了缅甸农业投资用地的变迁。

缅甸政府制定了一份30年橡胶发展规划，计划总橡胶种植面积为60.7万公顷（150万英亩），到2030年实现橡胶年产量30万吨。政府在全面号召私人部门扩大橡胶生产（还有其它工业作物生产）的同时，向特定私人企业发出了橡胶种植邀请。缅甸军队在掸邦和克钦的地区司令也积极推动农业特许经营。<sup>168</sup>橡胶种植增长速度惊人，即便是按政府统计数据算，缅甸的2030年橡胶生产目标也已经提前实现。

### （1）橡胶统计

缅甸大部分橡胶种植在南部的德林达依省（官方正式名为丹那沙林）、孟邦和克伦邦。产出的橡胶90%出口到中国 and 5个东盟国（马来西亚、新加坡、越南、泰国和印尼）。<sup>169</sup>然而，缅甸目前的橡胶增长主要在北部与中国相邻的地区。这里产出的橡胶主要是通过边境直接出口至中国。缅甸政府官方文件将克钦和掸邦的橡胶归为“多年生边区罂粟替代种植作物”。

很难从缅甸获得可信数据，因而所有数据都需要谨慎对待。2005-2006年度，橡胶种植面积为20万公顷。次年，中国开始为罂粟替代种植提供补贴，橡胶种植面积增长至近30万公顷。这一数据在2009年中期超过40万公顷（见表2）。<sup>170</sup>2010-2011年度，橡胶种植面积预计要超过48.5万公顷（见表3）。<sup>171</sup>这些官方数据表明，缅甸很快就会实现2030年60.7万公顷的种植目标。然而，这些数据需认真分析。大概只有20-25%的种植园有生产橡胶的能力，许多特许经营土地从未种植橡胶，而老橡胶种植园的橡胶树又因树龄太老不产胶。<sup>172</sup>

克钦邦计划到2010年中期要新增4万公顷橡胶园面积。据官方统计数据，该目标实现了一半多。鉴于

表2：缅甸橡胶产量统计（1996-2009）

年份	1996-1997	1998-1999	2000-2001	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009
种植面积 (英亩)	294	396	460	457	468	503	559	728	940	1,057
单产 (磅/英亩)	505	432	523	526	492	513	530	531	571	577
总产量 (百万 磅)	57	51	81	88	88	115	142	161	195	206

来源：《缅甸农业简报》，2010年。

表3：缅甸橡胶种植园计划面积统计（2010-2011）

邦/省	种植面积（英亩）	产胶面积（英亩）	单产（磅/英亩）	总产量（磅）
缅甸				
克钦邦	53,377	2,037	573	1,167,201
掸邦（北）	66,065	10,085	665	6,708,922
掸邦（南）	1,178	100	794	79,400
掸邦（东）	77,351	2,681	540	1,448,000
传统种植区				
孟邦	438,692	219,957	636	139,994,642
德林达依省	239,295	105,822	480	50,841,145
其它地区				
克耶邦	111	0	0	0
克伦邦	157,756	32,000	627	20,064,075
钦邦	15	0	0	0
实皆	6,581	15	540	8,100
勃固（东）	92,425	10,272	503	5,162,606
勃固（西）	1,156	0	0	0
马圭省	142	0	0	0
曼德勒省	431	0	0	0
若开邦	37,909	1,341	365	490,000
仰光省	35,329	5,342	428	2,285,527
伊洛瓦底省	20,000	136	720	97,920
总计	1,227,813	389,788	586	228,347,538

来源：缅甸农业服务（MAS），2010年。

政府可能未将部分特许经营面积计算在内，实际面积可能大于政府统计数据。<sup>173</sup>掸邦（包括南、北、东部）计划要将总橡胶种植面积增加到14.5万公顷。按官方统计数据，掸邦远未实现该目标。但政府统计的数据很可能不包括佤联军控制的佤邦境内的大型橡胶种植园。<sup>174</sup>

因为上述表格引用的是官方数据，所以需要谨慎对待。这些数据不包括民族武装组织控制区内的大部分橡胶种植园，如克钦邦克钦独立组织和掸邦佤联军和果敢同盟军控制区。此外，政府控制区内由驻军司令许可的种植园也可能没有列入统计。某些情况下，军队可能避开政府机构颁布特许经营许可。此外，不同政府部门统计的土地面积也不一样。虽然缅甸多年生作物公司（Myanmar Perennial Crops Enterprise, MPCE）与居住和土地登记局（Settlement and Land Records Department, SLRD）同为缅甸农业灌溉部下属机构，二者提交的橡胶种植面积数据就存在差异。

同时，根据采访得到的信息表明，农业部的统计数据与实际面积有出入。此外，一些官方数据表述不清，不知是实际种植面积还是总的用地批准面积。有时，橡胶实际种植面积可能非常小，虚报数据是为了表明企业在严格按照政府配额进行生产。因此，一方面政府数据并没有包括非政府控制区内的大面积种植园；另一方面，政府数据可能夸大实际种植面积。所以，我们只能说，获批准的特许农业农地面积大于政府统计数据，而实际种植面积小于政府统计数据。

## （2）投资方式

跨国研究所在缅北的调查发现，有各种国家和非国家力量介入橡胶特许经营，如缅甸地区司令、农业灌溉部、停火组织、亲政府的民兵组织、地方企业和当地商人。他们的共同点是都与中国罂粟替代种植项目有关联。过去十年中，所有的冲突方都加入了橡胶种植队伍，积极推动橡胶种植的扩张。大部分农业投资位于中央政府控制区，由地区司令授权经营，有时也由内比都高层批准。地方军队和政府也在本辖区内推动橡胶种植。

根据政府2006-2007年度的统计，95%的橡胶种植区归私人部门所有。<sup>175</sup>在农业发展私有化驱使下，中央

政府从2004年起允许私人部门自由购买和出口橡胶。

在政府控制区，橡胶特许经营用地主要分布在主干道的两侧。在克钦邦，以密支那为中心，这些道路往西北可至那米（Nami）和达耐（Danai），向南能通往克钦独立组织控制的拉咱（Laiza）镇和更远的八莫（Bhamo）。克钦邦2005年以后修建的每一条主要道路的两侧都有橡胶种植园。在北掸邦，著名的滇缅公路（Burma Road）沿线有上千公顷特许农业用地，主要种植橡胶。这条道路从腊戍向北延伸至临近云南的木姐。其它道路，如连接腊戍和孟养（Mone Yaw），连接南马图（Nam Tu）和木姐的道路，以及登尼（Thein Ni）镇周边都分布着橡胶种植园。掸邦东部情况也一样。一份报告显示，靠泰国边境的大其力地区橡胶种植也扩种迅速，虽然这个地区的实际种植情况并不为人熟知。<sup>176</sup>

一些反政府武装组织也在自己的控制区内推动橡胶种植。克钦邦的克钦独立组织和克钦新民主军（后者于2009年整编为国防军）与不同的中国企业签署了橡胶种植园协议。他们同样涉及其它种植园，如甘蔗、香蕉、西瓜和木薯，都是中国罂粟替代种植下的项目。<sup>177</sup> 2006年以来，克钦新民主军支持中国企业在其与云南交界的地区种植橡胶。大部分协议都是克钦新民主军领导人以私人投资者或企业主身份签署的。因此，利润也就进了他们自己的腰包，而不是交给组织。

部分克钦独立组织官员在其总部拉咱、密支那和胡康河谷附近有私人橡胶种植园。克钦独立组织一名发展官员称，有成员在其控制范围内进行个人投资，但组织没有作为一个整体参与发展橡胶特许经营。但克钦独立组织同意中央政府在他们共同管辖的领域内建立种植园，如南北走向连接拉咱和八莫道路的东部地区。克钦独立组织官员称，这是因为克钦独立组织没有讨价还价的资本。不过，克钦独立组织最有可能向通过其控制区出口到中国的橡胶收税。克钦独立组织的发展官员还表示，他们没有得到任何橡胶种植用地的经济赔偿。<sup>178</sup>

佤邦出现了不少大型橡胶种植园。佤联军高层与云南商人结成伙伴关系使整座山头都成了农业特许经营用地。佤联军领导人声称，已通过发展3.3万公顷

橡胶园、1.3万公顷茶园和6,600公顷甘蔗园为前烟农提供收入机会。<sup>179</sup>佤邦全部的橡胶种植园都归佤联军领导人所有，但背后有与其关系密切的中国企业做支撑。中国企业鸿宇集团凭借与佤联军的关系，在佤邦异常活跃。<sup>180</sup>果敢地区的领导人也拥有橡胶种植园。

其它停火组织和地方民兵组织也在辖区内批准了一些小型橡胶种植项目，如掸邦北部腊戍和木姐之间的区域<sup>181</sup>、景栋和大其力附近的金三角核心地区<sup>182</sup>。芒盘（Mang Pan）民兵组织与缅甸军队和中国商人关系良好，在掸邦北部其控制区内外有着大量橡胶投资。在距腊戍15千米远的一个村庄，芒盘民兵组织有3个橡胶种植园，总面积为600公顷。<sup>183</sup>

一些富裕的城乡家庭也在其传统或官方认可有使用权的土地上种植橡胶，以此作为保护自己土地使用权的一种方式。他们通常的做法是先在土地上种植政府许可的植物取悦当地官员，进一步保障对土地的占有，然后则可能将土地留作他用。譬如，2006年克钦

邦开始种植橡胶后，密支那的华人就在密支那南部的山上新辟了橡胶种植园。<sup>184</sup>

资金投入主要有几种形式：中国企业提供技术、种子、化肥和资金，当地政府和（或）停火组织提供没收的土地和劳力。中国商人通常是通过当地监管项目的军方支付工资，而不是直接将工资给农民。农民即使能拿到工资，也只有中国商人支付的小部分。

缅北几乎没有小农户橡胶种植园。缅甸橡胶生产和种植者协会（Myanmar Rubber Production and Planters Association, MRPPA）证实，中央政府不支持在北部发展小户型农业，只鼓励获得特许经营的大企业发展种植。<sup>185</sup>缅北也还没有橡胶厂，中国投资者直接将橡胶原液通过边境出口到中国，没有任何附加值加工。然而，采集后的橡胶液需要尽快加工，缺乏加工设备和落后的基础设施是实现利润最大化的一大障碍。

更重要的是，总体上缺乏小农户参与的缅北橡



图：400 公顷私人橡胶特种植项目政府告示牌

胶种植潮为将来的社会和生态灾难埋下了伏笔。大型产业化生产模式对环境（包括土地和水）的破坏力更大。这种漏斗经济以损害农民利益为代价，让原本富裕的少数人更加富裕。小农群体很少能从中获利，同时又失去土地使用权，这种现象将带来重大社会经济影响。

### （3）商业联盟

缅甸有权签订（农业项目）协议的通常是地方驻军、停火组织、民兵领导人和个别关系网良好的地方商人。这些有影响力的人与地区司令关系密切，因而能保障中国投资者获得特许经营用地。这些人的家庭通常也和中国云南的商人有着良好关系，所以能获得农业投资资金。一名缅甸发展工作者说：“缅甸企业只是由中国商人牵动的木偶<sup>186</sup>。”

缅籍华人不同程度上为推动橡胶种植提供了便利，尤其是在掸邦北部。“华裔缅甸人”是一个容易令人混淆的名词：它包括果敢华人、具有中国血统的缅甸公民，以及（或）在中国出生但生活在缅甸的公民——这些人有时是非法购买到缅甸公民身份证，（以获得居留权）。研究表明，北掸邦（尤其是果敢地区）的华裔缅甸人在帮助中国大陆投资者获取农业特许经营中扮演着重要角色。在克钦邦，这种情况比较少。当地的橡胶种植由少数民族中的豪门主导。

在政府控制区，合资企业比中国独资企业更普遍。有缅甸合伙人可以减少政策行政障碍，如赋税。中国商人与当地合伙人一起和地方军官、民兵组织或停火组织领导人签订协议，有时也直接和国家层面的军队领导人签协议，具体要看项目规模和选址。如果中国商人已经在缅北有业务，比如佤邦的鸿宇集团，他们就直接与当地的军队商讨特许经营事宜。

与军队建立联系是获得土地最至关重要的条件，否则不可能获得土地。军官参与特许经营交易常与那些试图遵循土地法的政府官员和机构背道而驰。缅北的一些橡胶特许经营项目不符合1991年《荒地法》的规定（如征税），因而没有通过国家农业部运作。<sup>187</sup>

民族武装控制区内的一些替代种植项目常常牵涉

到武装组织成员，这又使他们与政府和（或）地区司令站在了同一阵营。少数民族政治兼经济型领导人为其青睐的企业颁发特许经营许可，这些土地有的位于其辖区（所谓“黑色”地带），有的位于共管区域（“灰色”地带），还有的甚至在政府控制区（“白色”地带）。因此，中国企业这种拼接式特许经营相当混乱，就如同边区的政治形势一样，政治敌人也可以是商业伙伴。虽然缅甸军官和政府官员与少数民族领导人持不同政见，但都以不同形式参与农业特许经营。在缅北的其它资源开发项目中也有类似情况。

不过，仰光和曼德勒的大型企业很少介入缅北橡胶种植，如图（Htoo）贸易公司和瑜泽那公司。它们在当地没有足以使它们获得土地特许经营权的关系网。但它们在克钦邦和掸邦有其它大型土地开发项目，如采矿、水电和基础设施建设。

鉴于内比都对缅北的政治经济掌控力越来越大，仰光和缅甸的大型企业有可能取代当地企业成为农业特许经营的主角。另外一种趋势是，越来越多的中国大陆商人不再依靠当地商人帮助就能获得缅北特许经营权。随着中国商人与缅北和内比都军队高层关系的发展，地方上的中间人不再那么重要。中国大陆商人的主导趋势同样得益于中国罂粟替代种植项目的支持。

### （4）对农民的影响

缅北农业投资的兴起给当地的粮食安全、土地使用和资源获取带来了巨大冲击，导致森林减少、土地退化、土地被没收、农民失地以及缺乏就业机会等一系列问题。缅北农民与利润丰厚的企业完全搭不上边。军队控制了土地和特许经营许可、中国商人主导了资源网络、（种植园）初期投入高但收益回馈慢，这些使农民失去土地却又不能从（农业特许经营项目）中获得任何实惠。

如果有土地、资金和政府的支持，农民很可能从自己的茶园或橡胶种植园中获得丰厚利润，但目前这些条件都不具备。橡胶树要7年后才能割胶，前期投入大，普通农民根本承担不了。即便农民在最初几年可以通过间种获得一定收入，建橡胶园的资金也远远超出了他们的可承受范围。

## 一封来自云南腾冲的信

2010年10月

亲爱的朋友，

我要告诉你们一些关于所谓“罂粟替代种植项目”的信息，这是我从当地百姓口中得知的。如果要给这篇文字加个标题，我想“信不信由你”非常恰当。

每当我向来自腾冲的人提及罂粟替代种植，他们都会嗤之以鼻，认为“这完全是一出闹剧。”知情人会补充道，“这是保山人民的事情，与腾冲政府无关。”他们中有人告诉我，“合同都是和保山市政府或者云南省政府签订的，腾冲（县政府）没有签任何相关合同。”

我需要提醒各位，虽然腾冲现在隶属于保山，但在解放前，保山归腾冲管辖。腾冲流传着许多将保山人描述为乡巴佬的故事。所以腾冲人，尤其是老人和官员，对保山人有偏见。使腾冲划县为市并脱离保山的管辖与其平级是历届腾冲政府的奋斗目标。

当然，也有腾冲人在从事罂粟替代种植。但他们大多数是骗子，获得了保山或云南省政府的批准。除公安禁毒部门外，腾冲没有任何其它机构参与替代种植项目。

我问他们如何弄虚作假。他们只说很多方法，但并不做进一步解释，因为这里的每一个人都心知肚明。在我的坚持下，他们告诉了我以下情况：

政府为罂粟替代种植项目提供最优惠的政策，贷款几乎是无息的。还有各种补贴，比如无需偿还的金融援助。所以，当有人轻而易举就和缅甸停火组织领导签订了协议后，各种项目相继出现。一些像克钦新民主军领导人丁英一样的人，只要能拿到一定数额的回扣就会很乐意与企业签订合同。

另一个颇具诱惑的条件是，中国政府允许他们以零关税进口种植园产出的农产品。所以，有些人假装在缅甸从事替代种植，实际上是从缅甸人那里购买农产品再享受零关税待遇进口到中国，从中谋取暴利。中国各级政府不愿前往那些“疟疾肆虐”又偏远的缅甸山区去核实。相反，如果能得到一些礼物和上报昆明的数据，他们就心满意足了。

有时，这些种植园还被用来从事非法贸易。这就是所谓的罂粟替代种植项目的真实面目。

你真挚的XX

商业种植园使耕地不断减少。同时，在倾向于雇用本地人的地区，生产高峰期的劳动力竞争更激烈。缅北大部分失去土地的农民并没有被橡胶园雇用。佤邦情况特殊，当地人经过培训后从事割胶。在部分地区，有时整个村庄都被迁移到橡胶种植园附近。农民被橡胶种植园雇用后发现，无法兼顾自己的烧荒耕地，因为两者的耕作和除草时间相冲突。如此一来，他们的粮食安全更得不到保障。大部分特许经营农业经营

项目倾向于雇用从中部干旱地区和三角洲地区过来的劳工。政府会为缅甸企业的大型特许经营农业园安排移民劳动力，他们通常来自中部干旱区。这不仅剥夺了当地农民的就业机会，还加深当地少数民族和迁移过来的缅族之间的敌视。这种情况表明，因禁毒而最需要从替代种植中获得收入的当地贫困农民被忽视，地方政治精英和移民劳工却从中获利。这有悖于中国替代种植项目改善前烟农生活水平的初衷。



图：北掸邦地方民兵经营的橡胶园

### (5) 流动劳工

了解缅北橡胶种植潮的缅甸商人说，种植园青睐于从其它地方过来、有割胶经验的流动劳工。对少数民族的种族歧视也使缅甸劳工更受欢迎。少数民族常被贴上落后、愚蠢和懒惰的标签。该商人承认，他们因此不愿培训当地农民如何管理橡胶园。当地少数民族认为，政府将缅族迁移到他们的领土上是有意削弱他们的民族特性。在他们看来，这是政府推行“缅族主义”的又一策略。也有中国工人在种植园干活，但主要是在靠近云南的种植园，包括民族武装组织控制区内的。他们通常是技术工，通过获得短期工作许可到缅甸提供技术和管理服务。

某些情况下，地方当局会命令土地没收为特许农业用地的农民在种植园干活，或者离开该地区。如果他们同意到种植园打工，他们每天只能得到很少的工资（只够买食物、烟和搭车）。工资结算标准有很多种，可以按植树量、工作小时或者整月全天工作计算。这种强制性劳动工资低于国际劳工组织（ILO）在缅甸的标准。

佤邦实施的是另一种劳工机制。种植园大部分季节性工人都是为中国橡胶种植园出让土地的农民。有消息称，这有时也是强制劳动。佤联军官员会视察种植园，工人拿的也是工资也很低，只够日常最低需求（大概2,000-3,000缅币，约合2-3美元或15元人民币）。

。<sup>188</sup>

2005年，佤邦开始严格执行鸦片禁种。橡胶种植园使原本就贫困缺粮的当地百姓生活更加艰苦。地方当局将前烟农迁移至橡胶种植园附近，他们成为廉价甚至是免费的劳动力。许多种植园都是强行征收土地，没有与当地农民进行协商，也没有提供补偿。<sup>189</sup>大型单一作物种植园使粮食作物用地和牧场越来越少，加剧了当地百姓生活的艰辛。这不只是佤邦，而是整个缅北面临的问题。

“橡胶种植村”是缅北农村新出现的现象。商人为劳工建住房，大型种植园附近甚至建有咖啡馆和百货商店。这些“村庄”住的通常是流动劳工，并非喜欢在自己的土地上刀耕火种的当地人。缅北边区的一些年轻人不甘心成为农民。越来越多的人偷渡到中

国，想得到更好的工作机会。但可能性很小，因为他们既没有一技之长，又不会说汉语。来自缅甸中部和南部的移民、新兴的种植园“村落”和土地没收，这些对缅北乡村的社会凝聚力影响深远。

缅北地方当局和缅甸中央政府都没有为零工提供任何法律支持或劳动者保护。调查发现，企业各自管理自己雇用的工人和土地被占用后留下工作的农民。报道称，有时候特许经营者会划出小片土地让农民继续耕种。这种情况在缅甸其它正在发展订单农业的地方更加常见。在缅北，失地农民只能重新开辟荒地、成为种植园的零工、迁移到其它地区或者再度从事罂粟种植。



图：佤邦前烟农挖坑种植橡胶

图：佤邦村民



橡胶特许经营权不仅在抢占农民土地和形成新劳工机制中扮演了重要角色，还涉及高山居民向河谷及沿路地带的迁移。与罂粟替代种植相关的所谓“替代发展”在缅甸高山少数民族移民中起着很大作用。<sup>190</sup>过去十年来，强制移民与反烧荒轮作、反毒品生产

和亲市场经济政策紧密联系在一起。替代发展项目也有意无意地与这些因素相关联。这些新型边区发展模式与缅甸军政府的安全战略脱不了干系，与其说它们是为了让高山居民融入市场经济，还不如说它们服务于缅甸军事安全和国家建设。<sup>191</sup>

移民还是很常见，因为民族武装组织领导人，如克钦保卫军<sup>192</sup>，试图巩固对辖区的控制权。佤联军命令成千上万的佤族人从佤邦北部的山区迁移到靠近泰国边境、土地更肥沃的掸邦南部河谷地带。这些河

谷地区也由佤联军管辖，佤联军称移民是为了消除罂粟种植，让百姓到适宜的地区种植其他农作物。<sup>193</sup>不过，此举还能加强佤联军对边境战略要地的控制。没有具体数据统计到底有多少佤族人在1999-2002年间迁移到缅泰边境。据佤邦领导人估计，大概有5-10万人。<sup>194</sup>

#### (6) 环境影响

缅北橡胶种植园的大规模扩张引发了强烈的环境关注。刀耕火种的土地尚能维持生物多样性，高山林区的橡胶种植园则直接导致了林木被砍伐。有时非政府组织不得不放弃正在开展的可持续生计项目，因为项目实施地被划为橡胶种植园。佤邦的国际非政府组织称，砍伐流域森林和滥用有限的水资源已经给当地造成了严重的生态问题。单一的橡胶种植对生物多样

## 中国橡胶种植园的黑暗面

一封来自前政府官员的信

2010年4月

亲爱的大哥，

果敢地区和佤邦的中国橡胶种植园对贫穷农民的社会经济状况有几个方面的影响。

果敢和佤邦领导人受教育程度低，中国企业利用这一点向该地区的官员（包括中央、地区、镇和村庄各个层次）行贿，让他们没收了贫苦农民的土地。

橡胶要种在海拔1,000米以下的地区，因为只有气候暖和才能割胶。农民的土地被强行用于罂粟替代作物种植。烟农只能背井离乡，或沦为橡胶种植园的廉价劳力。

中国企业不仅从果敢和佤邦的橡胶种植园中获利，还能从中国政府那获得低息罂粟替代种植贷款。

中国企业高薪聘请国内的熟练技术人员。农民的社会经济条件与他们为地主、富人和老板种植罂粟时相比并没有任何起色。他们成为原来的罂粟种植地、现今橡胶园里的廉价工人，逃不出贫穷的怪圈。

果敢和佤邦官员，以及与他们关系密切的富商，从自己或与中国企业共有的种植园中获利。果敢和佤邦的橡胶种植已经导致了一系列恶果。原始森林被砍伐、滑坡、土壤退化，最严重的是原本就因罂粟禁种而陷入困境的农民被强制移民。

这些是中国橡胶种植园的黑暗面（负面影响）。不过，中国橡胶种植园也带来了一些好处。橡胶种植园周边的基础设施得到改善。道路从原来的土路变成碎石/水泥路，以方便运输橡胶。新修的道路使得教育、医疗和购物都更便捷。

一些农民（现在的橡胶园工人）的孩子可以得到更好的教育。这有利于开阔当地人民的视野，促进可持续发展，改善当地的社会经济环境。

农民可以在种植园中学习新的工种知识（人力资源开发和能力建设），并逐步取代中国的熟练工。农民还能学到专业技术，为他们的农产品、非农业产品和加工产品找到销售市场。

如果引入小额信贷并对橡胶种植园附近的居民进行技能培训，他们生活水平改善的速度将超过偏远地区的农民。因为偏远地区交通不便。

中央政府、果敢和佤邦当局、联合国机构、地方性和国际性非政府组织以及其它组织和资助机构可以利用良好的交通，推动橡胶种植园附近群体的社会经济事业发展。在溢出效应作用下，还能带动周边地区的发展。

从长远来看，百姓和政府会看到（或感觉到）当地因中国直接投资出现的发展变化，并从中获得实惠。虽然这种实惠对不同的个人和群体来说可能并不一样，也并不均等。

受政治因素和边防军整编的影响，政府和民地武相互间并不信任。因而，果敢和佤邦短期内不会得到政府或私人部门的大量投资。

致以诚挚问候……

性也有不利影响，当地百姓已经发现有些植物和动物灭绝。<sup>195</sup>

缅甸实施罂粟禁种后，贫穷百姓越来越依赖除木材之外的其它林产品（NTFPs），因为中国对这些产品需求非常旺盛。佤邦和克钦邦的许多村民常采集药材、兰花、竹笋、藤杖、块茎、树叶、树皮和柴薪，出售给中国商人。这使得原本就因中国企业伐木而受到破坏的土地和森林资源更加脆弱。<sup>196</sup>

“有的村民再也没有任何林地，只是被橡胶重重包围。问题是，他们找不到哪里能放养水牛。一旦动物闯入了橡胶林，将会被枪杀。”<sup>197</sup>

### （7）克钦土地改革

克钦邦位于缅甸最北部，处于印度和中国之间。克钦邦最北端是积雪覆盖的高山，属于喜马拉雅山麓。缅甸的最高峰开加博峰（Hkakabo Razi）就位于该地区，海拔将近6,000米。两条重要的河流，梅丽开和恩梅开，从这里的峡谷自北向南穿流而过。它们的交汇处在克钦邦首府密支那正北面，当地人称之为“密松”。这里是缅甸最有名的河流—伊洛瓦底江—的源头。这些河流也是重要的水运渠道。缅甸交通不便，大部分交通路线都通过海拔较低的克钦南部。主要公路从密支那向东再向南到达八莫（克钦邦第二大城市），向西南沿着到曼德勒的铁路可到达孟拱（Mogaung）与和平（Hopin）。

克钦邦自然资源极其丰富，因金、银、铁、铅和琥珀而知名。帕敢（Hpakant）是全球仅有的特级翡翠产地，中国对这种翡翠需求量非常大。克钦邦物种资源具有多样性。胡康河谷老虎自然保护区是世界上最大的老虎庇护所，但有人质疑保护区不能得到有效管理。<sup>198</sup>除老虎外，该地区还栖息着多种受保护动物，如红熊猫（又名小熊猫）。克钦邦还是稀有野生兰花和其它植物的乐土。直到20世纪90年代初，克钦邦大部分地区都覆盖着未受破坏的热带森林植被，包括柚木和各种珍贵硬木。然而，许多林木已被砍伐并出口到中国，尤其是在与云南交界的地方。

少数民族克钦族（最大分支和语言被称为景颇【Jingphaw】）占当地人口的大多数。掸族人口也不

少，主要居住在河谷地带。克钦邦还居住一些中国少数民族，特别是在靠近边境的东部地区和城里。克钦族人在印度阿鲁纳恰尔邦（Arunachal Pradesh）被称为Singpho，在云南省被称为景颇族。

传统上，克钦罂粟种植者主要是东部色顿（Sedun）地区和达耐地区胡康谷地的农民。关于鸦片是如何流入当地的，他们有各自的传说。<sup>199</sup>但与缅甸主要罂粟种植区掸邦相比，克钦邦的鸦片产量要低。在位于密支那和中国边境的色顿地区，有的罂粟是中国移民种的。除了被贫困群体当作经济作物外，鸦片还是传统的药物。

在色顿地区，中央政府、克钦独立组织和已不复存在的克钦新民主军之间的管辖界线并不清晰。这在过去导致了与当地社区的冲突，特别是在某一方（主要是克钦独立组织）采取清除罂粟行动时。近年来，因鸦片价格上涨，色顿和达耐地区的罂粟种植面积扩大了。据联合国毒品与犯罪问题办公室统计，克钦邦的罂粟种植面积从2008年的1,500公顷增加到2011年的3,800公顷，占缅甸全国罂粟种植面积的9%。<sup>200</sup>

### （8）邻国扮演的角色

克钦独立组织和缅甸政府签订停火协议后，中国企业积极参与跨境投资和自然资源开发，尤其是大规模的采矿、伐木和水电大坝等项目。为便利中缅贸易与投资，中国政府投入巨资大力改善内陆省份云南的基础设施状况，新修了连接省会昆明与边境县城到缅甸边境的公路，如腾冲到边境的公路。

中国还将缅甸视为消费品出口市场和通往印度的通道。2007年，一条经甘拜地（Kampaiti，克钦新民主军某边防军总部所在地）连接云南腾冲和克钦首府密支那的公路正式开通。腾冲县政府承担1.92亿元人民币（约为2300万欧元）的修路费，缅甸政府则“负责征地和移民”。<sup>201</sup>中国政府先后派遣了40多个外交代表团与缅甸政府进行磋商，这足以证明其修建该道路的迫切心理。这条公路的最终目标是要使“云南面向南亚开放。”<sup>202</sup>

缅甸边境的交通没有那么便利，政府发展投入很小。二战期间修建的雷多（Ledo）公路（又称史迪威

公路)沟通了密支那西北与印度。这条公路承载力有限,需要翻修。印度东北部也是偏远山区,同样长期存在少数民族叛乱。即使有印度边境地区的企业到缅甸从事经济活动,数量也是很少的。德穆(Tamu)是缅印两国间的主要口岸,沟通了缅甸实皆地区与印度东北的曼尼普尔。缅印边境两边基础设施建设落后,与中缅边境的路况相比,显得非常寒碜。<sup>203</sup>

印度以前支持缅甸国内的民主运动,后改为实施致力于改善与中国和东盟国家政治经济战略关系的“东向”政策。1995年,印缅在两国边境展开了针对少数民族武装反叛份子的联合军事行动。和中国一样,印度也参与了缅甸的大型基础设施建设。印度正在孟加拉湾的若开邦实兑建设一个深水港,并计划兴修连接该港口和印度东北部的公路等基础设施。<sup>204</sup>

#### (9) 冲突武装组织

缅甸政府控制了克钦邦所有主要城镇和道路,包括密支那。不过,几乎所有与中国相邻的边区都在克钦独立组织和克钦新民主军的三支边防军控制下。停火以来,缅甸军旅数目迅速增加。<sup>205</sup>缅甸“北方军区司令部”设在密支那,负责克钦邦和缅印边境实皆地区的安全。

克钦独立组织(KIO)是克钦邦主要的反政府武装势力。克钦独立组织成立于1961年,控制了大片土地,并在所有通往其控制区的路口设置了关卡。克钦独立组织的领地较为分散,未连接在一起,多为农村,还包括沿中缅边境的一些地区。此外,克钦独立组织在靠近克钦邦的北掸邦也有驻军。其总部所在地拉咱,是缅中官方口岸和重要贸易门户。

克钦独立组织致力于推动缅甸政治变革,提倡建立以民主为原则的联邦国家。它努力推动少数民族地区出现积极变化,影响范围已经超出了克钦邦及其控制区。为实现目标,克钦独立组织利用各种场合进行游说和对话,国会以及与来自仰光、内比都和克钦邦官员的会谈都是克钦独立组织表达自己观点的机会。此外,它还与其它少数民族代表结盟。

克钦新民主军从克钦独立组织中分离出来,是克钦邦的一支规模稍小的武装。并非所有的停火组织都

积极推动政治改革。某些组织,如克钦新民主军,认为停火是一种“生存方式”。他们满足于现状,并参与伐木、采矿和黑市贸易等赢利性经济活动。<sup>206</sup>2009年,克钦新民主军在政府压力下改编为3个边防营,驻扎

在缅中边境以前克钦新民主军的营地。此外,一些停火组织被整编为民兵,如拉望(Rawang)民兵组织(此前为反叛抵抗军)和拉萨昂瓦族和平组织(Lasanwng Awng Wa Peace Group)。

这些武装都为当地精英和中国商人提供了特许经营项目。有时,企业需要向多个武装势力缴纳费用。譬如,一些中国企业要向缅甸军北部军区司令部交伐木



图：克钦邦目脑节上的克钦新民主军士兵

特许经营费用。但将木材运回中国需要经过克钦独立组织的地盘，企业还必须给克钦独立组织过路费。所有武装组织都向中国企业颁发过橡胶和其它农作物特许经营许可，这种情况在边境地区更明显。

2011年6月，政府军在一座具有战略意义的水电大坝附近攻击了克钦独立组织的两个检查点，双方发生交火。<sup>207</sup>冲突一直持续并愈演愈烈。到2011年12月，已有6万人无家可归，其中克钦独立组织控制下与中国交界的地区有2万人寻求难民庇护。冲突使密支那-八莫公路交通中断，拉咱口岸跨境贸易暂停。在6月以来开始的会谈中，缅甸政府向克钦独立组织提出了新的停火协议。

克钦独立组织称，停火已经17年了，但政府许诺的政治对话从没兑现。相反，和发委还命令克钦独立组织接受边防军改编（该要求直到双方交火后才被收回）。国家选举委员会拒绝让克钦独立组织支持的克钦进步党（KSPP）注册参与2010年大选，将他们排除在政治进程之外。政府代表（包括来自克钦邦和平与稳定协调委员会和内比都国家和平缔造小组的代表）与克钦独立组织进行过几次会晤，双方也有过书信联系，但至今没有达成新的协议。因此，克钦独立组织表示，绝不签署未包括政治对话在内的新停火协议。<sup>208</sup>

12月12日，媒体报道引用了内比都总统办公室一位发言人的讲话，“总统星期六指示军队，除非是自卫，否则不要与克钦独立军（KIA）发生新的交火。该指示已送达至所有军区司令。”<sup>209</sup>登盛总统命令在克钦邦的缅军停止一切攻击性行为，这是前所未有的，为双方和解、重建和平迈出了积极的一步。然而，命令并没有得到执行，克钦邦和掸邦北部的冲突还在持续。<sup>210</sup>目前尚不清楚，这是否意味着登盛总统没有领导军队和（或）新政府中部分强硬派的能力。这些强硬派可能对总统的某些改革不满，并反对赋予少数民族更多政治权利。

目前还不清楚克钦战火重燃对中国的农业投资意味着什么。2009年的果敢事件导致中国资产被抢劫毁坏，数名中国公民死亡。中国政府对此极为不满，呼吁缅甸政府保护中国公民的人身财产安全，防止边境再生战事。<sup>211</sup>

#### 2009年克钦邦鸦片替代项目进口配额<sup>1</sup>公示<sup>212</sup>

根据云南省替代办《关于组织申报2009年云南省境外罂粟替代种植返国内农产品及其加工产品进口计划的通知》（云替办【2008】13号）通知要求，申请者可将替代种植项下的农产品返销国内。部分企业配额情况如下：

云南源源商贸有限公司，注册于2006年3月15日，注册资本300万元，法定代表人朱发厚，联系电话xxxxxxx（被TNI删减）。该公司与缅甸克钦邦第二特区（克钦新民主军）农业部签订了4万亩（2,667公顷）橡胶和1万亩（667公顷）茶叶种植合同。目前，该公司已种植橡胶3,000亩（200公顷）、玉米600亩（40公顷）。返销国内配额：橡胶1,000吨、玉米50吨。

云南九洲金科投资有限公司，成立于2005年3月2日，注册资本1000万元，法定代表人梁定金，联系电话xxxxxxx（被TNI删减）。2006年，该公司与缅甸克钦邦克钦独立组织政府签订了总投资近4400万元人民币（700万美元）合作开发2.2万亩（1467公顷）天然橡胶种植的协议。2008年已种植橡胶3800亩（253公顷），计划2009年新种橡胶1万亩（667公顷）。返销国内配额：橡胶1,000吨。

#### (10) 农业特许经营

21世纪10年代中期以来，克钦邦成为农业商人寻找土地廉价甚至免费且气候又适宜多种农作物生长的热土。甚至连缅甸中央政府也意识到克钦土地资源丰富，认为克钦邦有100万公顷适合发展农业的“荒地”。纳尔吉斯风暴过后，缅甸政府宣布要将河谷面积辽阔、人口密度小的克钦邦打造为国内第四大稻米产地。

因为军队在克钦邦的实际控制面积更广，政府机构与北方军区司令部联手给缅甸商业精英、当地少数民族商人和中国投资者划定了大量农业特许经营用地。随着越来越多的民族政治团体投靠政府并成为事实上的民兵组织，或改编为边防军（如克钦新民主军），克钦邦将有更多的政治领导人拥有农业种植园等特许经营批准权。

21世纪10年代中期以来，克钦邦的橡胶种植迅速扩张。在密支那和与云南交界的地区，橡胶树从公路两边一直延伸到周边的山坡。当地研究者称，景代（Gindai）橡胶农场是克钦最早的橡胶种植园之一。它兴建于1990年，在诺景（Nawng Hkying）村占地800公顷，距离密支那大概10英里。克钦商人的其它种植园主要分布在密支那附近的山坡上，尤其是靠近伊洛瓦底江交汇处的地方，最近被叫停的密松大坝就位于此处。然而，跨国研究所的研究发现，克钦邦橡胶种植是2006年后才大量出现的，主要是因为中国商人得到罂粟替代种植补贴后大量涌入克钦邦。

据政府最新统计数据，到2009-2010年间，克钦邦橡胶种植面积为1.7万公顷，预计2011年可达2.1万公顷。但大部分橡胶种植园都是新开垦的，只有800公顷左右的橡胶树能产胶。密支那省农业部计划到2010年将橡胶特许经营规模扩大到4万公顷以上（参见表5）。从这份省当局的表格来看，4万亩橡胶种植用地已经分配完毕，但数据似乎并不真实，只是为了讨好政府高层。不过，省政府统计的2010年橡胶实际种植面积与中央政府数据相符，都在1.7万公顷以上。

橡胶并非唯一的种植作物。克钦邦被农业特许经营划分为许多小分块，看起来就像打了马赛克一样。根据中央政府最新的农业投资面积统计数据，克钦邦在各省邦中名列第二，有11家企业在16万公顷（一半属于瑜泽那在胡康谷地的项目，参见下文的案例分析和前文表2）土地上从事农业特许经营。但缅甸农业和乡村发展咨询公司（ARDC）根据各地政府提供的农业特许经营数据做出的统计与中央政府公布的数据并不一致。ARDC的统计显示，克钦邦实际用于特许经营的土地面积要更广，共有14家企业在24万公顷土地上进行农业特许经营（参见表4）。

不过，跨国研究所和当地的研究人员并没听说过表中列出的大多数企业。事实上，当地研究者根据田野调查列出了另一份获得农业特许经营用地的企业名单。当地研究者在众多企业名中，还原了海日星公司（Sea Sun Star），玉地公司（Jadeland），玉兄弟公司（Jade Brother），瑜泽那公司（Yuzana），新皇玉公司（New Royal Jade），大玉星公司（Mega Jede Star），杜扎密家族公司（Daw Zamee Family）和银星公司（Silver Star）等企业名称。这些企业主应该是在当地

具有影响力并和军队及克钦邦官员关系密切的商人。在当地研究者提供的部分数据中，有9.3万公顷农业特许经营用地用于橡胶和林木混合种植；3,600公顷单独种植橡胶；2.4万公顷用于种植香蕉；8,000公顷种植水稻。ARDC统计的企业（参见表4）用的都是缅甸名，应该和中央政府有某种联系。这些企业应该不是地方商人。包括瑜泽那和图（Htoo）贸易公司在内的一些仰光企业都是缅甸赢利最大的企业。

这些统计数据都没有包括民族武装组织（克钦独立组织和克钦新民主军）控制区内的农业特许经营用地。虽然政府控制区内的农业特许经营用地面积更大，但非政府控制区内的农业特许经营用地面积也不小。此外，尚不清楚由民兵组织、边防军、缅军下属机构和北方军区司令部批准的农业用地是否已经统计在内。如果将这些可能被漏掉的土地统计入内，农业特许经营用地面积将会大幅增加。

#### （11）特许经营个案研究

跨国研究所田野调查发现，过去5年中好几位有影响力的地方商人获得了橡胶特许经营，包括以克钦新民主军官员为首的拉格为（Lagwi）家族。2007年，他们新建了一个面积为200公顷的橡胶园，到2010年规模已扩大到800公顷。该橡胶园位于靠近云南的色顿，那里曾是克钦邦主要的罂粟种植地之一。2007年，另一位克钦当地商人吴蓝朝双登（U Lan Chyaw Saung Thein）在同一个村庄新建了一处200公顷的橡胶、茶叶种植园。

位于密支那东部、伊洛瓦底江对岸的温莫（Wingmaw）也有几个橡胶特许经营项目。2007年，大玉星公司（Mega Jade Star Company）在甘道扬（Gang Dau Yang）获得1000公顷橡胶种植用地。该公司属于拉觉南盛（La Jawn Ngan Seng）先生，他来自密支那，据说是做玉石生意起家的。同年，靠近南山养（Nam San Yang）村的密支那-八莫公路沿线又有一个占地面积400公顷的农业项目获得批准。该项目被一位名为杜扎密（Daw Zamee）的傣族妇女获得，她受到中国投资者资助。除橡胶外，她还在靠近通往八莫公路的高墙新房后种植芒果、麻风树和沉香木。

南山养村<sup>213</sup>是特许经营政治的典型例子。该村位

表4：克钦邦私人企业特许经营用地面积统计（2010年8月）

序号	企业名	用地所在镇区	面积（公顷）
1	珍珠家族公司 (Pear Family)	摩宁 (Moe Hnyin)	400
2	妙登基公司 (Mya Theiggyi)	摩宁 (Moe Hnyin)	400
3	翡翠公司 (Kyauk Sein Company) (219) 部门	密支那	1,400
		歪莫 (Waingmaw)	19,235
		摩岗 (Mogaung)	1,345
		摩宁 (Mohnyin)	4,464
		帕敢 (Hpakant)	6,466
		卡迈 (Karmaing)	983
		八莫	14
		多波那延 (Dawphoneyan)	3783
		葡萄 (Putao)	4
		达南 (Tanain)	200
		合计	38,694
		4	释利巴松公司 (Thiri Bat Sone)
葡萄 (Putao)	1,214		
新波 (Sinbo)	14,313		
密支那	1,253		
达南 (Tanain)	121		
合计	28,126		
5	瑜泽那公司 (Yuzana)	帕敢 (Hpakant)	3,904
		帕敢 (Hpakant)	15,087
		帕敢 (Hpakant)	64,924
		卡迈 (Kamaing)	6,989
		合计	90,904
6	宏大公司 (Khant Nyar)	八莫	4,694
		摩冒 (Momauk)	1,214
		多波那延 (Dawphoneyan)	647
		合计	6,555
7	妙瓦底公司 (Myawaddy)	新波 (Sinbo)	11,455
8	图贸易公司 (Htoo Trading)	新波 (Sinbo)	18,522
9	高孟吴公司 (Kaung Mon Oo)	八莫	8,903
10	金缅甸公司 (Golden Myanmar)	密支那	2,185
11	安康缅甸公司 (Well Bing Myanmar)	密支那	9,134
12	班家族公司 (Paing & Paing)	密支那	3,237
13	国家发展公司 (A Myo Thar Kyee Pwar Yay Company)	达南 (Tanain)	16,912
		新波那延 (Shinbway yan)	3,321
		合计	73,669
14	千印库公司 (Chan Yin Khuu)		3601
		总计	241,549

## 克钦独立组织对中国罂粟替代项目所持立场

2010年11月28日

拉咱

我们想与你们分享一个信息，关于克钦独立组织过去在铲除毒品中的作用以及我们对罂粟替代种植项目的概念性理解。

### 毒品铲除史和罂粟种植区的农业发展

1991年，克钦独立组织宣布克钦邦成为无毒区，罂粟种植和毒品走私活动已被完全取缔。吸毒者被送到戒毒所接收药物治疗。1998年后，一些农民又开始在森林深处进行小面积罂粟种植。克钦独立组织在反毒行动中铲除了部分被发现的罂粟地。农民重新种植罂粟的原因是，佤邦、掸邦果敢地区、克钦新民主军管辖区和克钦邦政府控制区的许多农民都能公开种植罂粟。因此，克钦独立组织对罂粟种植者并没有进行严厉惩处。

从2001年起，军政府、克钦独立组织和克钦新民主军连续3年对已种植的罂粟进行联合铲除。可以说，这些联合行动并不是很成功。因为指挥官和参与行动的人认为铲除所有罂粟将给农民带来很大损失，所以只铲除了一部分。农民利用了他们这种仁慈，罂粟种植面积年复一年增长。

考虑到在农民种植罂粟后再铲除不是个好办法，克钦独立组织在2008年改变了铲毒策略。在罂粟播种季节到来前，克钦独立组织领导人就到社区宣传用其它作物替代罂粟种植。但克钦独立组织不能支付足够的替代种植补贴，这个办法也失效了。边境地区的罂粟种植也是中国的心头大患。中国呼吁边境各组织停止罂粟种植，并向前烟农提供替代种植项目。中国倾向于让企业充当替代种植实施者，并派出一些企业协作前烟农开展罂粟替代种植项目。中国政府希望企业将重心放在罂粟种植者上，但这对烟农没有产生直接的积极影响。这些企业开展的所谓农业发展项目不过是在交通便利的低地区种植热带作物，如橡胶、香蕉、西瓜和甘蔗。为了进行大规模单一种植，这些企业需要大量土地，并从军政府手中购得了所需土地。许多农民因此而失去拥有的传统耕地。大部分克钦村民都是教育程度很低的无辜百姓，他们不熟悉现代企业的运作，也对在这些企业工作不感兴趣。目前为这些企业干活的人多半是来自下缅甸和中国。外来劳工日益聚集到该地区，抢占原住民的土地并自称是土地主人。贫穷的当地农民失去了土地，被生生排挤到偏远地区。

虽然农业项目开展得不错，罂粟种植面积却逐年扩大。出现这样的情况主要是因为罂粟只种植在高海拔山区，而罂粟替代项目并没有在高山区开展。替代种植项目对烟农没多少帮助。事实证明，以企业私人部门为主导的罂粟替代种植农业发展项目并不适合克钦独立组织控制区。

克钦独立组织控制区内并不生产海洛因以及安非他命类（当地称为yama）毒品。这些毒品从区域外流入该地区，成为祸害克钦年轻人的冷战武器。毒品导致克钦邦社会倒退，军政府控制区情况更严重。城里、镇上都有许多吸毒者。密支那大学70%的学生吸毒上瘾（数据由当地知情人提供）。年轻人群中的艾滋病传播率很高，不少人年轻人因此而丧命。违背社会道德的事情每天都在上演。

为从毒品冷战中将民众拯救出来，2010年10月1日，克钦独立组织宣称鸦片和毒品是“最具破坏力的根本大敌”。克钦独立组织重组了毒品铲除委员会，并赋予其以下职能：

- （1）全面禁止克钦独立组织控制区内的罂粟种植；
- （2）核查毒品走私、交易和储藏等，并采取严格的相应措施；
- （3）将所有吸毒者送往戒毒所接收适当的药物治疗；
- （4）为戒毒成功的人提供能力建设项目（特别是农业和家畜养殖）。

自此项干预措施执行以来，克钦独立组织的毒品铲除委员会在控制区内完全禁止了罂粟种植。一些参与毒品走私、贸易的人被逮捕。大概有700名吸毒者住在戒毒所，接收药物治疗。

### 克钦独立组织在罂粟替代性农业发展问题上的立场

罂粟种植者可分为两类：一类是当地农民，另一类是外来的资本家和富商。大约70%的罂粟种植土地属于外来者。他们有能力进行高额投资，雇用大量劳动力，在短期内扩大罂粟种植面积。这些投资者既有缅甸本国人士，也有外国人。与当地烟农相比，他们从罂粟种植中获得的利润更高。

几乎所有的当地农民都没有足够的生产资本，大部分都需要从资本家那里借贷。还钱之后，收入就少得可怜了。与其它作物相比，种植罂粟能在短期内获得更多利润，也没什么技术要求。所以农民对种植罂粟更感兴趣，也没考虑到长此以往会有什么后果。但也有一些农民能分析罂粟种植的利弊。在最近的一次公共意识研讨会上，许多农民表示种植罂粟弊大于利。许多年轻人的父母和原住民烟农都支持克钦独立组织的铲毒计划，2010年有大片罂粟种植地并未进行播种。

我们认为罂粟替代种植是一件复杂的工程，应该从不同角度和立场来审视。在制定任何政策和措施之前，必须要考虑到以下几点，只有这样才能最大限度帮助前烟农：

- (1) 从以企业为中心转变为以农户为中心；
- (2) 不同地区的土壤和地理环境特征；
- (3) 通讯和运输；
- (4) 市场和畅销作物品种；
- (5) 农民能掌握和负担的科技；
- (6) 适宜短期和长期种植的作物；
- (7) 尊重原住民的权利。

为了制定合适的罂粟替代种植政策和战略，让所有对此感兴趣并能接收其内容的国内外组织和克钦独立组织共同参与其中，农业和森林保护局和民事行政局特联合做出以上情况分析。

### 农业和森林保护局

于密支那和八莫公路之间，克钦独立组织总部拉咱的北面。停火协议签署后，克钦独立组织和中央政府共同管理该地区。这里的土地、贸易和人口实行二元管理制。克钦独立组织也会介入政府的某些农业特许经营审批。2010年，克钦独立组织拒绝接收边防军改变计划后，政府军占领了该地，目前它归政府单独管理。预计该地区有可能出现更多的当地政府和军队附属企业经营的农业特许经营项目。南山养目前的特许经营项目有：2007年，妙丹达通公司获得了1,200公顷橡胶种植土地；北方军区司令有一块地用于种植橡胶、柚木和麻风树。克钦独立组织被赶走后，一家中国企业在河流附近获得了一个金矿开采项目。

橡胶特许经营也出现在其它地区。杜图罗，一个有名的中国傣族商人2007年在密支那向东10英里、

前往勐岗镇方向的某村庄获得了一个橡胶种植园。他得到中国人老英（Lao Ying，参见后文的案例分析）的经济资助。同时，他和卡仁拉盛（Kareng La Seng，玉地公司老板玉早康以前的合作伙伴）也保持着良好关系。

2008年，密支那双龙酒店的老板、中国人艾宋（Aik Son）在歪莫（Waingmaw）附近的一个村庄获得了120公顷橡胶特许经营用地。2010年，特许经营用地面积扩大到800公顷。据报道，艾宋21世纪10年代曾在克钦新民主军地区从事伐木。在同一地区，底哈橡胶园公司（Thiha Rubber Farm Company）2009年以来在密支那-甘拜地公路附近获得了400公顷用地。

除了橡胶，克钦邦的山坡上还种植着大片的其它

农作物，大部分归中国企业，或得到中国投资者支持的当地有影响力的商人。主要种植品种有西瓜、香蕉、稻米、茶和甘蔗。有些特许经营是以订单农业形式进行的，例如克钦邦东南部靠近云南的甘蔗种植。

2006年注册成立的云南源源商贸有限公司与克钦独立组织签订了一份4万亩（2,600公顷）橡胶和1万亩（660公顷）茶种植协议，获得1,000吨橡胶和50吨玉米进口配额。<sup>213</sup>

摩冒（Momauk）镇的雷杰（Loije）分区，不同的中国企业共种植了2,300公顷甘蔗，产品向云南出口。<sup>214</sup>在靠近云南的边区西瓜种植很普遍，特别是在克钦独立组织控制区，以及它和政府的共管区。一位克钦独立组织官员宣称，作为一个政党，克钦独立组织不许可也不支持西瓜特许经营项目，中国企业是与

克钦邦当地的农民开展订单农业。

但克钦独立组织联合中国企业在其控制区内兴建香蕉种植园。克钦独立组织表示，要为农民提供土地赔偿，并雇用他们。<sup>215</sup>跨国研究所未能验证克钦独立组织该声明是否属实。此外，克钦独立组织与政府的共管区和政府单独控制紧靠克钦独立组织的区域内都有香蕉园。

#### （12）卡亚特许经营个案研究

2008年，克钦和中国商业精英获得了一个位于卡亚（Hkaya）地区新修公路两旁、占地面积达1.2万公顷的橡胶和香蕉特许经营项目。卡亚（Hkaya）地区位于连接密支那和八莫的公路附近，离克钦独立组织总部所在地拉咱不远。这是个克钦邦停火后资源开采

表5：克钦邦橡胶已种植和计划种植面积统计（2006-07至2009-10）

克钦邦4万公顷橡胶种植计划（公顷）					
区/镇	2006-07	2008-09		2009-10（截至2010年11月30日）	
	特许面积	特许面积	种植面积	特许面积	种植面积
密支那地区	4,740	13,203	6,446	21,101	8,138
密支那	2,891	6,878	3,948	10,599	4,764
歪莫 (Waingmaw)	1,573	5,155	2,354	8,498	3,228
达南（Danai）	275	1,169	136	2,003	138
恩江扬（N Jang Yang）	1	1	1	1	1
齐别（Chipwe）	0	0	7	0	7
勐迎（Monhyi）地区	1,499	4,885	1,764	8,043	1,824
勐迎（Monhyin）	725	1,910	773	3,015	808
勐岗（Mogaung）	525	2,218	792	3,797	810
帕敢（Hpakant）	249	757	199	1,231	206
八莫地区	1,503	6,579	7,209	11,319	7,590
八莫	393	1,747	281	3,011	477
曼斯（Mansi）	258	1,028	337	1,747	374
瑞古（Shwegu）	293	1,308	49	2,256	52
摩冒（Momauk）	559	2,496	6,542	4,305	6,687
总计	7,742	24,667	15,419	40,463	17,552

来源：缅甸农业服务（MAS），2010年。

## 中国云南省保山市政府与克钦邦第一特区（克钦新民主军）政府在缅甸共建罂粟替代种植示范种植园的协议

为巩固禁毒成果，改变以种植罂粟为生烟农的生计方式，提高人民生活水平，根除罂粟种植和有效防止罂粟复种，在《中国政府和缅甸政府关于禁止非法贩运和滥用麻醉药品和精神药物的合作协议》的框架内推动前罂粟种植区社会发展，中国云南省保山市政府和克钦邦第一特区签署了共建罂粟替代示范种植园的协议。双方在友好协商和遵循平等互利、相互尊重原则的基础上签订以下条款：

### （I）项目名：替代种植

（II）地点：克钦邦第一特区腾冲-密支那公路沿线的歪莫（Waingmaw）和新开（Shinkyaik）地区

### （III）实施方式和内容

- 1、实施方式：项目分成两个部分，分别是政府指导下的非赢利项目和企业执行项目。
- 2、内容：一个种植各种作物的示范种植园；劳动技能培训；基础设施建设和社会综合服务。

### （IV）实施机构

森新（Senxin）木材责任有限公司受委托在克钦邦第一特区的歪莫建一座4,000亩的茶园，并种植500亩（33公顷）玉米、500亩草果和500亩胡桃。

### （V）项目要求

- 1、保山市商务局对项目实施进行指导。受委托企业必须亲自实施项目。克钦邦第一特区政府应在项目实施期间予以协助。中方负责人为保山市商务局副局长李安泉（Li Anquan），固定电话xxxxxxx（TNI已删减），移动电话xxxxxxxxxx（TNI已删减）。缅方负责人为佐甘科左（Zawkan Khawzone），克钦邦第一特区人民管理局（People's Administration department），班瓦（Panwa），固定电话xxxxxxx（TNI已删减），移动电话xxxxxxxxxx（TNI已删减）；
- 2、项目建立期限为12个月；
- 3、受委托企业在项目实施期内作物种植面积不得少于2,000亩（133公顷）；
- 4、所有权和利润应按投资比例进行分配，或在协议中写明。

### （VI）资金来源和管理

项目资金主要由企业支付，保山市政府提供补贴。实施企业应制定一套完整的资金方案，设立专项基金，专款专用。保山市商务局负责日常监督。

### （VII）权利与义务

中方负责：

- 1、为示范种植园筹集资金；
- 2、制定示范种植园实施计划；选定作物；提供技术、技术培训并进行管理。
- 3、采集种植园产品、加工、运输和销售等；

缅方负责：

- 1、获取合法使用种植园用地的审批；
- 2、解决在缅实施项目的相关问题；组织当地农民参与建立种植园；协调中国技术人员为当地农民授课；
- 3、确保中国投资的合法权益和中方项目实施人员的人身财产安全。

（VIII）一旦出现协议未涉及的问题，双方应协商解决。

（IX）协议以中文和缅文印刷，双方各持一份。

（X）协议经双方签署后即时生效。

2010年1月28日签署：

中国云南省保山市政府代表  
（签名）

克钦邦第一特区政府代表  
（签名）

政治和中国农业补贴相互作用的典型例子。要厘清这个特许经营中的复杂政治因素，必须先了解主要涉及方。

克钦邦有一个中国女人很有名，当地人都叫她阿丽姐。因为嫁给了当时的克钦邦北方军区司令貌貌瑞少将，阿丽姐在21世纪10年代经营着许多特许伐木项目。她现在依然在克钦邦做伐木生意。2010年1月起，有报道称她在密松大坝附近组织伐木。一到晚上，木材就通过克钦新民主军改编后的某边防军控制下的甘拜地口岸运至云南。

阿丽姐的家庭背景并未影响到她与克钦独立组织保持良好关系。她在拉咱有好几处生意，还承包征收拉咱的关税。这样一来，通过克钦独立组织控制下的关卡向中国出口资源就更方便了。阿丽姐在与密支那交通往来便捷的中国腾冲有着很好的商业人脉。这种冲突下的商业联盟是一种赞助人与客户间的联盟，有力证实了商业利益有时候是可以超越政治忠诚的。

21世纪10年代后期，阿丽姐开始利用自己的政治经济裙带关系涉足农业特许经营，在克钦邦东南部获得了6,000公顷土地。她还从当地农民手中夺得了佉沙

旺（Washawng）大坝附近的土地。此外，她的农场雇用了数百名下缅甸劳动力。

阿丽姐从伐木生意中获得资本后，开始和克钦商人卡仁拉盛（又名拉哥La Kok）合作。卡仁拉盛是玉地公司老板玉早康（Yup Zau Hkawng）以前的合伙人，而玉早康曾是克钦邦势力最大的商人。克仁拉盛通过玉早康认识了许多军方人士，随着人脉网的建立，他想自己当老板。

阿丽姐和卡仁拉盛经人介绍认识了中国人老英。老英在克钦邦资源开发中赚了不少钱，与玉早康有过合作，每年还给在密支那举办的克钦传统目脑节捐款。他承诺，如果他们和他合作在缅甸投资特许经营农业，他保证能从中国政府得到罂粟替代种植项目的补贴。他需要在当地有良好政治关系的合伙人。老英的孔金公司在克钦从事橡胶种植。<sup>216</sup>

不久以后，卡仁拉盛成立了北方皇玉公司（Northern Royal Jade Company, NRJ），并在杜册延镇区的卡亚村附近获得了1.2万公顷土地，用于种植橡胶、香蕉和林木。据推测，这个项目应该是他和阿丽姐、老英一起拥有的。到2010年，已经种植了4,600



图：卡亚地区的香蕉园

公顷的橡胶、香蕉、柚木和红木。但是，这个种植园位于登多（Thein Daw）森林保护区内，不符合中央政府林业部的规定。这片森林使缅甸林业部和克钦独立组织获得不少伐木税收。

2007年，玉早康的玉地公司与政府军达成协议，负责在登多森林保护区修建一条公路。这条公路从现在卡仁拉盛经营的土地上穿过。玉早康被允许砍伐道路两边的树木。这条公路是政府军前往克钦独立组织

总部附近地区的战略要道。

2009年，道路建成后，政府军加强在了该地区的部署。政府军在这片农业用地附近驻扎了一个营，与在拉加延（La Ja Yan）和杜朋延（Daw Hpon Yan）驻军遥相呼应，形成三角鼎足之势，对克钦独立组织要塞拉咱构成很大威胁。杜朋延（Daw Hpon Yan）镇区的军力和与拉咱的距离之短，使其足以成为政府军对拉咱发起突然袭击的基地。拉加延（La Ja Yan）设有

### 中缅关于共建4,000亩示范茶园的协议

为加强睦邻关系，在克钦邦第一特区的要求下，克钦邦第一特区（克钦新民主军）政府（以下简称甲方）和森新木业责任有限公司（以下简称乙方）达成本协议。保山市向克钦邦派遣技术人员，并进行现场勘查。双方深入探讨后决定根据以下条款在缅甸克钦邦第一特区的歪莫（Waingmaw）和新开（Shinkyai）共建4,000亩（226公顷）示范茶园：

(I) 项目由森新木业责任有限公司负责实施；

(II) 共建经济作物示范种植园是一个联合股份合作项目。资金和土地是项目的两种特定股份。股权划分为：资金占90%，土地占10%。

(III) 双方共同进行投资，并根据股权分红。双方均需投入现金资本，甲方独立负责提供土地。乙方负责资金的管理和使用分配。

(IV) 保山林业局负责制定项目计划，进行项目管理，并派出专家指导幼苗种植，教授农业科技。

(V) 项目实施期间，保山林业局应不定期派遣专家到克钦邦第一特区帮助并指导茶树幼苗栽培。

(VI) 乙方负责提供茶树幼苗并送至上述茶园所在地。购买和运输幼苗的费用由双方共同承担。

(VII) 安全问题：甲方确保前往克钦邦第一特区中方人员的人身财产安全。甲方负责从缅甸政府获得必要的许可文件，并保障通行安全。

(VIII) 本协议有效期为30年，从2009年7月15日至2039年7月15日。

(IX) 双方共同负责产品加工和销售。

(X) 一旦出现协议未涉及的问题，双方应协商解决。

(XI) 协议以中文和缅文书写，并印刷两份。中缅文版本均具有法律效力，双方各持一份。

2009年7月15日签署：

甲方：克钦邦第一特区（克钦新民主军）  
代表：吴丁英（U Ting Ying）

乙方：森新木业责任有限公司  
代表：李国祥（Li Guo Xiang）

图：克钦邦胡康谷地的老虎保护区



征收跨境贸易关税的哨卡，是从政府军控制区进入拉咱的门户。

这片土地的特许经营权最初由宏岛（Hawng Dau）的维杰漂（Ngwei Je Phyu）公司（Silver White Star，银白星）获得。宏岛是一名克钦独立组织官员，也是密支那班山（Pantsun）酒店的经理。2007年，他从缅甸中央政府那里获得了这片土地30年的租用权。政府给他分配了8,100公顷“荒地”，其中6,900公顷种植橡胶、1,200公顷种植柚木。这些地在划为特许经营用地前都是原生林地。与银白星公司相比，老英和卡仁拉盛与当时的北方军区司令翁敏少将（Ohn Myint）关系更好，还有更多中国资本支持，因此，这片土地后来又被分配给了老英和卡仁拉盛。还有部分土地则是从多温江盛公司和克钦独立组织的一个橡胶种植园划分出来的。

这片1.2万公顷的特许经营用地也处于达班河沿岸。中国已在该地区有大量水电投资，电力主要向云南出口。就在这个地区，政府军抢夺了克钦独立组织

两个通往水电大坝的战略关卡，双方战火重燃。

在卡亚特许经营用地范围内，多朋延镇（Daw Hpon Yan）有一个村庄已经正式提出将村里的一片林地划为社区公共林地，只需政府下达文件。村民想用这种方式防止林地被用于农业特许经营。然而，政府还是将这片林地划为老英和卡仁拉盛的北方皇玉公司特许经营用地。目前，它已是北方皇玉公司香蕉种植园的一部分。

当地克钦人并没有被雇用为种植园工人。公司经理从南部聘请了缅族人，他们大部分来自受纳尔吉斯风暴影响的三角洲地区。还有一些是做工并不熟练的中国人，他们没有工作许可，但有边境通行证。北方皇玉公司对他们的身份证信息进行了登记，并在种植园附近为工人建了宿舍。不娴熟的工人一天挣4,000缅币（大概5美元），熟练工一天挣5,000缅币（大概6美元）或者更多，主要看具体做什么。这要比缅北其它地方的工资高，也许是偏远边区食品价格更高的缘故。

克钦邦地图



2010年12月是香蕉收获期，缅军封锁了通过拉咱向中国出口香蕉的路线，作为对克钦独立组织拒绝接受边防军整编的惩罚。这意味着克钦独立组织收入减少，因为他们向每卡车香蕉征收25元人民币（大概4美元）。香蕉不得不绕更远的路，经拉加扬从雷杰（Loije）出口。这两处都由政府军控制，征收每卡车香蕉1万缅币（大概12美元）。虽然被迫改变线路，北方皇玉公司每天还是会向云南出口约50卡车香蕉，装有香蕉的纸板箱上有“产自中国”的标识。

### （13）胡康河谷的土地侵占

除主要由中国罂粟替代种植项目资助的橡胶种植外，克钦邦还有其它作物的大规模特许经营。2006年，缅甸杰出商人铁敏名下的瑜泽那公司在胡康（Hugawng）谷地获得8.1-12.1万公顷农业用地。瑜泽那公司主要种植木薯，还有少量甘蔗，为中国提供生物燃料。一名克钦研究者称，截至2010年末，瑜泽那公司只种植了1.2万公顷作物。缅甸商人说瑜泽那公司受到中国投资者资助，但该公司对此予以否认。<sup>217</sup>仰光企业能在缅北获得如此大面积的特许经营用地非常罕见。

报道称，项目用地（包括最新扩展区）内有15个村庄，估计约有5,000名村民。<sup>218</sup>但瑜泽那特许经营项目总经理表示只有6个村庄，另有属于村民的橘子园。这位经理还说，区内只有20-30处农户耕地。但克钦一个环保非政府组织表示，6个村庄瓦拉祖（Warazup）、南赛（Nansai）、班高（Bankawk）、拉加帕（La Ja Pa）、昂拉（Awng Ra）和加图祖（Jahtuzup）共有1,000住户。到2010年2月已有163户被迫迁移到瑜泽那的一处“示范村”，只有贫瘠的土地，而且没有鱼塘。<sup>219</sup>报告显示，到2010年中期，周边11个村庄已有1,450公顷土地被没收。<sup>220</sup>

与此同时，克钦邦最有影响力的商人之一、玉地公司的玉早康也在胡康谷地获得了8.1万亩用地。2009年，其中2万公顷土地被转让给国家进步公司（National Progressive Company）。据说，该公司老板是中部军区司令部一位前高级将领的亲戚。国家进步公司宣称要种植香蕉、谷物和甘蔗。公司在这片土地上大量伐木，并修建了一条路作为界线。这导致了公司与传统耕作权被剥夺农民之间的矛盾。此外，

大量缅族流动劳力涌入并在种植园工作，矛盾进一步被激化。

这两处用地与世界最大的老虎保护区，胡康谷地老虎保护区，有部分重叠。2010年，该保护区经过扩展已经涵盖了胡康谷地的大部分地区。农业特许经营致使大量受保护的林地林木被砍伐。与保护区重叠部分有两处集体林地也被划归瑜泽那公司了，引发了更多的用地冲突。

在此情况下，当地的克钦村民决定要去密支那法院起诉瑜泽那公司，这在一个法律几乎荡然无存的国度是前所未有的。他们成立了胡康谷地发展和农业计划委员会，从5个村庄的800名农民中选出了19位委员。2007年，他们联名签署了一份请愿书交给和发委主席丹瑞大将（现已退休），内容涉及瑜泽那公司特许经营对他们生产生活的影响以及赔偿不足等。<sup>221</sup>2011年1月初，密支那法院裁定瑜泽那公司的铁敏对被毁的谷物和被征收的房屋进行赔偿，赔偿额度为每公顷谷物3.2万缅币，每座房屋15万缅币（170美元）。<sup>222</sup>然而，这与原来提供的赔偿数额大致相当。判决结果影响了两个群体<sup>II</sup>，一个群体有46位农民，另一个有17位农民。另有20名农民的诉求被密支那法院直接否决。农民对判决结果和远低于预期的赔偿不满，声称要向内比都高级法院申请上诉。<sup>223</sup>

此案审理过程中，带领农民起诉瑜泽那公司的宝佳（Bawk Ja）女士在帕敢镇当选为代表反对党全国民主力量党（National Democratic Force, NDF）参与2010年11月大选的候选人。她的竞争对手是在该地区有很多资源开发项目的前北方军区司令翁敏少将。正是他以中间人身份促成了其好友铁敏（德林达依省现任议员）获得特许经营用地。<sup>224</sup>在统计过“预投票”并剔除“无效”选票后，她在竞选中败北，并因警察要逮捕她而躲藏起来。不过，随着翁敏的升迁，宝佳成为全国民主力量党选出的帕敢官员。目前，她是某致力于和平解决少数民族冲突的委员会成员。<sup>225</sup>

I 本报告中同一地名有的地方使用“村”（village），有的地方使用“乡镇”（town），中译文统一译为“村”——译者注。

II 指得到谷物赔偿的和得到房屋赔偿的一译者注。



## 5、掸邦的白金

掸邦是缅甸最大的少数民族邦区，与中国云南、老挝和泰国相邻。掸邦高原由居住环境恶劣的山区和零星点缀的肥沃谷地构成。发源于西藏高原的两条河流自北向南流经掸邦。萨尔温江将掸邦一分为二，湄公河成为掸邦和老挝的自然边界。

掸邦一度自然资源丰富，银矿和红宝石矿吸引着国内外投资者，特别是在殖民时期。这片土地上还蕴藏着金、铅、锌、铜、铁、锡、锑、煤、钨和宝石等矿产资源。像克钦邦一样，滥砍滥伐给该地区的原始森林带来了严重的负面影响。与中国和泰国交界地区的森林破坏程度最为严重。来自邻国的伐木企业凭借与民族武装组织的关系轻易就能到缅甸伐木，致使掸邦大片林木被砍光。目前，掸邦只有少数地方还能进行伐木，绝大多数珍贵林木已被采掘一空。

掸邦也是缅甸最具少数民族多样性的地区。人口占多数的掸族人主要居住在低地和河谷区，从事水稻种植。掸族人自称“傣（Tai）”，有许多分支，在云南省被称为“傣族”，在泰国是“泰族”，老挝则为“泰（Tai）族”。他们在商业活动中也占主导。其他少数民族，如崩龙、佉、果敢、勃欧、阿卡和拉祜，主要居住在山区，通过轮作获取自食和出售的早稻、蔬菜。缅族人喜欢住在城镇里。和克钦邦一样，掸邦地区不同时期来缅的华人越来越多。

佉邦和果敢地区是缅甸乃至全球的传统罂粟种植区。大部分罂粟是贫穷农民种的，他们把罂粟当作换取粮食、衣物和药品的经济作物。鸦片通常被提前预订，或收获后直接在当地市场出售。从事鸦片交易的主要是华人和掸族人。佉邦和果敢先后在2003年和2005年宣布禁种，此后罂粟种植转移到掸邦南部。<sup>226</sup>

### (1) 邻国扮演的角色

随着停火协议的签署，建于二战期间、连接中国昆明和掸邦腊戍的滇缅公路进行了翻修。目前，这是缅甸第二大城市曼德勒和中国进行贸易的主要通道。前首都仰光是缅甸的重要港口和国际贸易中心，而曼德勒的经济主要由与中国有商业往来的商人主导。另一处通往中国的口岸是勐拉，由缅甸解体后形成的掸

东同盟军把守。从中国到缅甸景栋、大其力和泰国湄赛的道路都进行了维修。如果缅甸政府目前的通行限制解除，这些道路可能成为主要的贸易路线。

冷战期间，缅甸的邻国支持其边境地区的反叛势力。中国曾长期支持缅共和中缅边境的地方武装，直到20世纪80年代印度支那政治环境发生转变。泰国也支持以泰缅边境为阵地的少数民族武装。冷战末期，泰国和中国的安全重心急剧变化，两国都希望与缅甸军政府建立正常关系。因而，它们对反叛势力的支持大大减少。到1994年，中缅边境所有从缅共分离出来的武装都和中央政府签订了停火协议。与此相反，泰缅边境武装势力中只有新孟邦党于1995年和军政府签署了停火协议。其他反政府武装继续开展游击战。中缅和泰缅边区停火组织和非停火组织的差异主要源于中国和泰国在缅甸民族问题和资源开发上实施的政策不同。

早在缅共时期，中国对北掸邦（滇缅公路沿线），尤其是腊戍周边以及更靠北的地方，影响就已经很大。中国不仅对果敢、佤邦和勐拉有政治经济影响，跨境地区还有着密切的文化和经济联系。人民币是这些特区的主要流通货币。中国的首要目标是维护边境稳定，只要佤联军等武装势力实际控制着边区，中国就会一如既往地支持他们。与南掸邦军相比，中国更喜欢佤联军。因为在中国看来，南掸邦军受西方支持，是亲美势力。<sup>227</sup>

泰缅关系存在更多的问题。数十年来，泰国一直支持泰缅边境的武装组织，从中谋取经济利益。然而，泰国政府在冷战结束之际对外政策做出了重大调整：将印度支那从“战场变为市场”。泰国正式宣布，共产主义威胁已经不复存在，泰国将致力于成为区域经济发展中心。泰国希望与周边国家实现关系正常化，推动贸易和投资。这也是泰国的对缅政策。对曼谷的政策制定者来说，边境地区的武装组织已经没有利用价值。“解放区”不再是缓冲区，而是区域经济发展的障碍。<sup>228</sup>

虽然泰缅之间也有数个官方口岸，但泰国并没有像中国一样那么多地介入缅甸经济发展。泰国总体上认为停火组织威胁到泰国安全，更愿意和仍在与缅甸政府对抗的武装势力发展关系。很明显，泰国认为南

掸邦军更符合其国家安全利益，而佤联军则被指责向泰国走私了大量安非他命类毒品。泰国政府也怀疑中国对佤联军的影响力，媒体报道中常称其为“红色佤邦”（指其以前与共产主义者的松散联系）。总之，泰国依然指责缅甸对毒品贸易过于宽恕，因为毒品是泰国颇为关注的安全和公共卫生问题。

泰国政府也想通过在邻国投资来满足国内能源需求。2006年，泰国MDX公司与缅甸电力部签订了一份在南掸邦萨尔温江修建塔山（Tasang）大坝的协议。非政府组织和政治反对派对大坝进行了强烈批判。2007年，缅甸政府将该大坝项目的控制权转交给一家中国企业，减少了MDX所持的份额。<sup>229</sup>从德林达依向泰国输送天然气的耶德纳（Yadana）管道由壳牌和雪佛龙联合运营。人权组织强烈指责该管道存在强制用工等人权问题，不仅使管道沿线军事化，还给军政府带来了数十亿美元收入。<sup>230</sup>

## （2）冲突各方

陷入掸邦冲突的势力很多。除政府军外，还有多支反对派武装，大部分都是按照族源组成的队伍。它们中有一些与政府签署了停火协议，另一些还在战斗。掸邦还有大量民兵，他们没有政治议程，只重视商业机遇。缅甸政府利用民兵制衡民族武装反对组织。这些民兵参与了各种各样的非法活动，包括毒品贸易。

政府控制了掸邦的主要城镇和道路，并控制着通往中国的最大口岸木姐，以及通往泰国的大其力。然而，缅甸与中国、老挝和泰国交界的大部分地区实际上都在其它武装势力控制之下。掸邦驻守着三支缅甸军：北掸邦的东北军区，总部位于腊戍；东掸邦的三角地带军区，总部在景栋；南掸邦的东部军区，总部在克钦邦首府东枝。

1989年以前，与中国交界的地区几乎都被势力强大的缅共控制着。随着中国削减了对其的经济支持以及果敢和佤邦军队的兵变，缅共在1989年土崩瓦解。军政府与从缅共分离出来的武装签订停火协议，并承诺会为当地发展提供援助。反叛者重新组成了数支武装队伍，如果敢地区的果敢同盟军、佤邦的佤联军、掸邦东部勐拉的掸东同盟军。

这些停火组织建立了自己的行政结构，包括农业、卫生、教育、文化和司法等部门。但不同组织的机构数量和质量都有很大的差异性。某些地区，如佤联军和掸东同盟军控制区内，有中央政府派驻的医疗机构。按理来说，这些机构应该要配备较好的人员和设备，实际上则大部分都缺乏人员和设备。

佤联军是缅甸最大的反政府武装，大概有2万名士兵，控制了萨尔温江以东沿中国边境的大片领土。通往该地区的所有道路都分别由佤联军和政府军把持。佤邦首府邦康已经发展为一个具有中国风情的小镇，如商店、道路、电力和中国通讯设备。同时，它也是通往中国的新口岸。20世纪90年代中期以来，佤联军还控制着缅泰边境的一些战略区，由“佤联军南方司令部”（佤联军171旅）驻守。佤联军在佤邦建立了自己的管理结构，成功缔造了一个国中之国。佤联军是一个等级分明、自上而下的组织。其领导方式与缅甸大部分组织类似，权力高度集中于个人。佤联

军大部分部门能力很弱，虽然中文是佤联军高层的通用语，却只有少数人能读、写中文。<sup>231</sup>自上而下的决策机制能防止下属机构做出任何重大决定，因此，大部分决策都是由佤邦首府邦康制定的。

与佤联军相比，掸东同盟军规模小很多，其管理体系也更小、更弱。掸东同盟军控制着与中国和老挝相邻的大片细长地带。它与佤联军关系密切，两军控制区也连在一起。勐拉地区大部分居民是阿卡族和掸族。勐拉镇上有很多赌场，主要是中国人光顾。掸东同盟军还在湄公河控制着一个通往老挝的渡口。它公开提出的政治要求很少，主要目标是维持现状。这看起来也像是在交易。

掸邦只有果敢同盟军同意接受边防军改编。2009年8月，政府军占领了果敢地区，政府和果敢同盟军之间存在了20年的停火状态由此终结。冲突期间，果敢同盟军的一个分支投靠了政府军，并获得了该地



图：佤邦的前烟农在割胶

区的名义上的控制权。果敢人主要是几世纪前移民到缅甸的华人，当地还有其它少数民族，如崩龙和苗族（Hmong）。

佤联军和掸东同盟军都拒绝了政府的边防军改编计划。<sup>232</sup>随后，他们与政府的联系被中断。停火组织还面临着政府控制区的经济孤立。所有政府官员，包括医生、护士和老师都从佤邦和勐拉撤出。<sup>233</sup>局势高度紧张，关于政府军会采取攻击行动的流言四起，但冲突最终没有爆发。然而，北掸邦还是出现交火。2011年3月，缅军攻击了拒绝接收改编的北掸邦军。现在，北掸邦军自称为掸邦进步党/掸邦军（Shan State Army）。

2011年9月初，佤联军和掸东同盟军与政府签订了新停火协议。但这些协议只提出维持现状，保持停火状态，恢复联络，在自身辖区外采取军事行动前要先通报对方，有必要时进行进一步探讨。这些协议并没有涉及佤联军和掸东同盟军的政治诉求，因此只能看作是暂时性协议。好消息是，政府不再要求将他们整编为边防军。

第二轮和谈之后，政府人员（主要是医疗和教育人员）以及联合国和国际非政府组织人员也重返佤邦。有消息称，协议还写明佤联军可以保持和中国的联系。缅甸政府还是继续原来的冲突控制战略，与不同武装组织签订不同的协议，重视安全问题，忽略政治对话，并没有解决冲突。

截止到近期，掸邦只有南掸邦军仍在与中央政府对抗。南掸邦军在缅泰边境有好几处基地，在南掸邦中部采取游击战术。2011年11月，南掸邦军与政府达成了停火协议。

缅甸还有大量民兵。某掸族流亡媒体的一份报告称，仅掸邦就有2支民兵队伍。<sup>234</sup>规模小的可能士兵还不到20名，规模大的可能有200-300人。他们大部分由地方领袖领导，按民族组队。南掸邦有一些拉祜族民兵，北掸邦则是克钦、掸、傣僮和华人民兵组织。这里面还包括一些准军事部队，有的是20世纪60-70年代政府为抗衡缅共势力而支持建立的，有些是近期从蒙泰军分离出来的。这些队伍没有清晰的政治目标，主要是从事商业活动，特别是毒品贸易。政府军

将他们视作边境地区的缓冲势力，利用他们对抗佤联军等停火组织。一些停火组织或其分支也被改编为民兵，如克钦保卫军、崩龙邦解放军（Palaung State Liberation Army）、北掸邦军（第3,7旅）、勃欧民族组织（Pao National Organization）以及蒙泰和平组织（Mong Tai Peace Group）。<sup>235</sup>

### （3）橡胶特许经营

21世纪10年代中期，农业投资在克钦邦兴起的同时，北掸邦开始划出大片私人农业特许经营用地。“起初，我们以为北掸邦停火之后的‘紧急阶段’已经过去，应该要致力于开展社区发展项目了，”当地一名非政府组织工作人员说，“我们现在才意识到目前土地掠夺的严重性。事实上，暴风雨还尚未来临。眼下的状况真的糟糕极了。”<sup>236</sup>

北掸邦原滇缅公路沿线的腊戍、贵凯（Kutkai）、木姐以及掸邦东北部的果敢和佤邦随处可见农业种植园，规模很大，但不仅是种植橡胶。橡胶常被称作“白金”，缅甸语为shwe phyu。虽然从外部看，掸邦的农业特许经营与克钦邦一样从河谷地带的公路蔓延到了高山区，但背后的政治操作有所不同。

北掸邦的政治经济史也是它与云南甚至整个中国的政治、经济和种族渊源关系的发展史。譬如，北掸邦的大部分商业由缅甸华人、中-掸混血儿和在北掸邦出生的中国人把持。果敢地区的华人自称为果敢人，他们的祖先几百年前从中国移民到了北掸邦。20世纪50年代，数千名被共产党击败的国民党支持者溃逃至缅甸，给缅甸带来了新的移民和长远的影响。

此外，北掸邦近年来出现的资源开采机遇吸引了大量中国新移民。他们主要来自与缅甸相邻的云南，也有的来自更远的省区。这使北掸邦和中国有了新的商业联系。根据跨国研究所的研究，果敢华商在中国内地投资者从缅甸军政府官员那获得北掸邦农业特许经营的过程中扮演着重要角色。

### （4）农业特许经营范围

北掸邦与克钦邦类似，有关农业特许经营范围的信息非常零碎。农业特许经营占据了主要道路两侧的

大片地方，小农户型农业被缩减成了其中的点缀。目前，远离道路的村庄似乎并没有受到农业特许经营的影响。然而，靠近公路的农民因农业特许经营失地还是迫使他们到远离公路的地方开发新的轮作荒地，将影响进一步扩散到更远的农村。

农业部统计的2010年农业投资数据显示，9家缅甸企业在北掸邦拥有1.65万公顷土地，种植各种农作物。<sup>237</sup>但在ARDC提供的文件中，共有17家企业获得了超过2万公顷的土地（参见表6）。这些企业都有缅甸名，但大部分并不为当地的研究者所熟悉，他们坚称这些用地肯定也属于当地的知名商人。大部分特许经营用地都是橡胶种植项目。

不过，其它政府机构的数据又有所不同。农业部统计北掸邦的特许经营用地为1.66万公顷，它的另一份统计数据则表明2009-2010年度，掸邦（整个掸邦，不只是北部）橡胶种植面积在5.2万公顷以上。2010-2011年度的最新数据为5.8万公顷，或者说比上一年度增加6,000公顷。<sup>238</sup>此外，掸邦（主要是

北部和东部）制定了种植14.5万公顷橡胶的目标（克钦邦为4万公顷）<sup>239</sup>这份政府数据统计出的橡胶种植用地面积要比ARDC和农业部农业投资统计中的大得多。在克钦邦，政府、ARDC和当地研究者提供的数据也是彼此矛盾。所以，我们还要再次提个醒：和克钦邦一样，非政府控制区的土地面积可能没有统计入内，而且实际种植率也是个未知数。这一点对于大部分土地都在其它武装势力控制之下的掸邦尤为重要。势力最大的佤邦也是橡胶种植面积最广的地区。

海拔较低的北掸邦温度较高，更适合种植橡胶。与克钦邦的情形相类似，连接腊戍、贵凯和木姐的道路两旁已经分布着许多种植园，一直延伸到山上。离滇缅公路较远的地方也有橡胶种植园，比如南马图（Nam Tu）附近。2007年后，腊戍至孟养的道路两边也开始种植橡胶。海拔较低的滚弄（Kunlong）地区也成了橡胶种植区。贵凯到木姐一带的海拔较高，不适合种植橡胶，因而中国投资者种的主要是木薯等其它作物。



图：佤邦的橡胶园

表6：北掸邦私人企业农业特许经营用地面积统计（2010年8月）

序号	企业名	乡镇	面积（公顷）
1	五月花和撒那绿色农场公司（May Flower Hosana Green Farm Enterprise）	贵凯（Kutkai）	4,492
2	瑞贡敏公司（Shwe Kone Myint）	贵凯（Kutkai）	4,000
3	杜英阿公司（Do.Inn Arr）	南马图（Namtu）	400
4	钦貌温敏达英昆公司（Khin Maung Win Myint Tar Yin Khwin）	南马图（Namtu）	202
5	瑞漂松公司（Shwe Pyae Sone）	摩马特（Moe Mate）	607
6	吴温盛特昂山公司（Uwin Sein Htet Aung San）	马班（Mabain）	2,685
7	南钦（Nant Chin）橡胶公司	Laukai	2,023
8	宁宁开公司（Hnin Hnin Khaing）	腊戍（Lashio）	81
9	宝石星公司Diamond Star（Shwe Wah Myay）	囊秋（Naung Cho）	2,023
10	水公司（Water Company）	腊戍（Lashio）	81
11	昂波公司（Aung Paw Company）	敏科（Minekhet）	810
12	Croasia公司	囊秋（Naung Cho）	160
13	掸尤马（Shan Yoma）公司	腊戍（Lashio）	400
14	瑞沙马公司（Shwesabar）		283
15	T&C有限公司		747
16	耶德那妙公司（Yadanar Myat Company）	皎脉（Kyaukme）	40
17	联合钢铁公司（United Metal Co.）	贵凯（Kutkai）	465
		皎脉（Kyaukme）	471
		地泊（Hsipaw）	45
	总计		15,523

来源：ARDC.

过去5年中，橡胶种植在政府控制区和大其力附近靠近泰国的其它武装组织控制区也大幅蔓延。21世纪10年代中期后，拉祜民兵将大其力和东掸邦勐萨（Mong Hsat）镇区与泰国交界区的轮作用地变成了农业特许用地。缅甸官员也加入了推动橡胶种植的队伍，与民兵组织争抢用地。<sup>240</sup>这种大规模开荒是泰北旱季空气污染的部分因素。

掸东同盟军控制下的勐拉也有中国农业投资项目。中国商人不仅在这片地区种植橡胶，还种植香蕉和玉米，都是用于向云南出口。<sup>241</sup>随着中国在勐拉农业投资的大量涌入，掸邦和云南相邻的其它地区也成为中国投资地。

虽然没有对玉米种植面积的统计，但玉米是除橡胶之外中国和泰国商人投资的主要种植作物。玉米种

植主要是以订单农业形式开展。根据中缅政府和中文网站信息，中国商人也在掸邦与云南交界的其它地区谋取玉米特许种植用地。玉米是中国罂粟替代种植除橡胶之外的第二大作物，主要供给中国国内市场。从中国政府得到的不完全数据显示，到2008-2009年度中国投资者以替代种植项目名义在缅北种植了2,300公顷玉米，进口配额超过1.1万吨。<sup>242</sup>仅在2011年5月，中国就进口了1.2万吨玉米，远超过前些年月的进口量，主要是为了应对国内供给短缺和粮食价格上涨。其中四分之三的玉米来自缅甸，缅甸正成为中国除美国之外的玉米供应替代国。<sup>243</sup>

掸邦山区玉米种植增长离不开几家大外资企业的推动。泰国名企正大集团（Charoen Phkphand Company, CP）主导着掸邦的玉米订单农业，并在腊戍设有办事处。正大集团向农民提供种子、出售化

肥，并收购产品，然后出售到其具有相当份额的中国市场或者作为该集团在缅甸养殖场的饲料。然而，腊戍方面的消息称正大集团近年来已经在与中国投资商的竞争中处于下风。北掸邦军司令公然禁止正大集团在腊戍出售其饲养的鸡就有力说明了这一点。<sup>245</sup>

### (5) 鸿宇集团

鸿宇集团是来自中国云南的大型投资企业，在掸邦东部和北部从事替代种植。<sup>246</sup>1998年以来，鸿宇集团与云南省相关部门合作在中缅边境开展罂粟替代种植项目。该集团1999年和2003年先后与北掸邦当局签署罂粟替代种植协议，主要是佤联军。集团总裁马正述称，这些项目“一方面可以缓解中国和国际市场的橡胶供应短缺，另一方面可减少罂粟种植。”

该集团网站宣扬要“贯彻中国‘与邻为善、以邻为伴’的外交方针，落实云南禁毒委‘帮助邻国发展罂粟替代种植’的政策，协调国际反毒斗争，减少毒品对中国和世界的危害。”此外，网站还称“云南鸿宇集团多年来一直积极在境外从事罂粟替代工作，极为重视罂粟替代作物种植。”

云南鸿宇集团成立于1995年，总部位于云南省会昆明。鸿宇集团经营范围很广，涉及教育、农业、罂粟替代种植和高科技领域。2002年以来，它已成为云南规模最大的民营企业之一，资产超过5亿元人民币（8,000万美元）。2004年3月，云南禁毒委授予鸿宇集团“边境禁毒国际合作奖”。<sup>247</sup>

云南绿宝产业开发有限公司成立于1999年，是鸿宇集团负责开展罂粟替代农业发展的下属企业。该公司与缅甸中央、地方政府以及民族武装组织都签有合作协议，如佤联军在缅甸泰边境的171旅。根据协议，该公司在2004-2014年间要发展10万公顷橡胶园，2009-2014年间要种植6,600公顷柠檬树。该企业的一份报告显示，2009年以来企业已经在掸邦种植了5,600公顷龙眼，1,000公顷乌龙茶，1,000公顷橘子和33公顷香蕉。鸿宇集团总裁称，“绿宝已经成为‘金三角’地区替代作物种植面积最广、产业支持力度最大的企业之一。”<sup>248</sup>

中国最大的柠檬种植和加工企业红瑞柠檬发展有限公司也附属于鸿宇集团。2009年，该公司宣布要在中缅边境建一个200公顷的柠檬示范园，在德宏州建



图：佤邦的前烟农在割胶

一个1.33万公顷的柠檬基地。与此同时，它与掸邦当局达成一项罂粟替代种植协议，在瑞丽/木姐附近发展3,300公顷柠檬基地。

另有消息证实，鸿宇集团2006年在南掸邦军司令部控制下的缅泰边境勐萨（Mong Hsat）镇区和大其力分别获得2,000公顷橡胶种植用地。协议于2007年3月正式生效。大其力驻军指挥官命令17名农民在其住处附近砍伐、焚烧树木，为鸿宇集团种植橡胶做准备。<sup>249</sup>一份来自缅甸少数民族环境保护者的报告称，鸿宇集团已经在掸邦种植了8.1万公顷橡胶。<sup>250</sup>

### （6）佤邦橡胶革命

政府部门对特许橡胶种植的统计并没有包括佤邦和果敢。这两个地区，尤其是佤邦，是罂粟替代种植政策下中国农业投资者的主要投资地。颁发特许经营权的是佤联军和已不复存在的果敢同盟军。虽然没有橡胶种植面积的数据，但研究表明，该地区已经变成了“橡胶带”。

随着果敢（2003）和佤邦（2005）先后颁布罂粟禁种令，推广单一作物种植成了当局消除贫困、铲除罂粟的途径。在佤邦当局积极推动下，现在山坡都被橡胶树覆盖。茶园面积也在扩大，主要是在海拔较高的地区，如佤邦北部的勐冒（Mong Mao）和果敢北部。甘蔗种植在低地区，譬如佤邦的勐波（Mong Pawk）和果敢南部。

2009年初，佤邦领导人宣称他们种植了3.3万公顷橡胶、1.3公顷茶和6,600公顷甘蔗，为前烟农提供了获得收入的机会。<sup>251</sup>以前在佤邦从事发展工作的一位缅甸人称，佤邦领导人制定了2010年前每年新增1,000公顷橡胶的目标。<sup>252</sup>一名佤联军农业官员称，截至2010年底，佤邦北部有8.4万公顷罂粟替代性农业种植园，其中6.66万公顷为橡胶种植用地。<sup>253</sup>佤联军某镇官方机构2009年的一份文件显示，勐冒地区有1.3万公顷橡胶，其中五分之一归宏邦（Hong Pang）公司所有。该公司持股人中有佤联军的领导人。<sup>254</sup>鉴于此后该地区橡胶种植增加较快，目前的种植面积已远高于这一数字。

大部分替代经济作物的种植是果敢和佤邦当局与



图：佤联军士兵

中国企业联合推广的。佤联军农业局的一名代表称，有40多家中国农业企业活跃在佤邦。中国企业提供种子、化肥、技术并支付工人工资，佤邦当局提供土地和劳力。佤邦政府向出口中国的商品征税。中国商人向村民支付薪水，以兴建和维持种植园运作。<sup>255</sup>

严格执行的罂粟禁种令掐断了前烟农主要的经济收入来源。除引入单一作物种植外，政府没有为他们制定任何系统性计划使他们开始新的生活。如此以来，前烟农生活状况非常不堪。佤邦的橡胶种植园产生了许多负面作用，也并没有给当地人带来多少好处。<sup>256</sup>

### （7）粮食安全

据佤联军农业局消息，罂粟禁种后，佤邦北部有近50%农民生产的大米仅够食用3-6个月，有的甚至只够1个月。佤联军一名农业局代表称：“粮食安全是当前最严重的问题。”<sup>257</sup>

应对机制包括增加粮食生产和（或）种植替代作物。但受各种因素影响，一些措施不能有效实施。佤

邦大部分是险峻的山区，而农民日常生产以高山轮作为主。他们的土地只靠雨水浇灌，并非引水灌溉。

然而，主要问题是最适合发展罂粟替代农业产业的用地也是当地农民的水稻和其它粮食作物耕地。罂粟种植在高海拔、土地贫瘠呈碱性的地区。这些地区并不适合缅甸和中国政府推广替代经济作物种植。佤邦副主席肖明亮表示，“最适合（中国商人投资）的橡胶和甘蔗用地就是最好的种粮耕地。因此，我们必须面对粮食用地和替代作物用地之间的冲突。我们已经无法为农民提供其它就业机会了。”<sup>258</sup>

一些农民在中国企业、地方当局或国际机构的援助下尝试进行小规模的茶、甘蔗和核桃种植。它们提供的主要是种子和技术，但种植这些作物需要一定资本，而且要几年后才能有收获。大部分农民都没有资金也没有时间等待作物挂果，只有极少数农民能自己开展生产。

除了试图增加粮食产量和种植其它经济作物之外，绝望的农民还采集非木材林产品（non-timber forest products, NTFPs）换钱。“罂粟禁种前，我们可以通过种植罂粟获得足够收入”，一名32岁来自佤邦北部的佤族男子说，“但现在零活很难找，所以大部分人都到这挖树根。”<sup>259</sup>人们还采集树皮和其它非木材林产品，并在当地市场上卖给中国商人。在通往中国的道路上可以看到满载这些森林产品的卡车。农民对采集非木材林产品的过度依赖导致了严重的环境问题。这么多人同时采集致使部分非木材林产品越来越稀缺。在此情况下，大部分前烟农只能依靠打零工获取收入。罂粟禁种后，烟农成为橡胶园和其它单一作物种植园的零工。

### （8）佤邦商业模式

佤联军农业局表示，根据农业种植园的规模进行不同规范。1,000亩（67公顷）以下的种植园需要获得佤联军县乡一级政府批准；1,000-3,000亩（67-200公顷）的需要获得佤联军邦康的农业局批准；3,000亩（200公顷）以上的种植园需要佤联军中央机构批准。整个过程并没有让当地农民参与。<sup>260</sup>

在佤联军控制区从事农业种植的企业有几种不

同类型，主要可分为自己经营种植园的中国企业、与佤联军联合经营的中国企业以及佤邦当地企业（通常完全由佤联军当局掌控）。一位曾在佤邦从事过发展工作的缅甸人称，佤联军领导人估计有30-40座橡胶园，但他们需要中国商人提供种植、技术指导，以及向中国出口商品的许可。在此情况下获得的利润，佤联军和中国商人按7:3分成，佤联军得七成。佤联军为那些完全由中国企业独立经营的种植园提供土地和劳力（强制性征用民力），但不清楚这类中国企业要缴纳多少税，也不知道双方如何分配利润。

农民清理土地、挖坑、种树并管理种植园，仅获得很少的工资。他们只有前1-3年可以在橡胶园间种作物，以获得更多的食物。此后，橡胶园的劳力需求开始减少，只需要工人看管橡胶树，直到树龄达到7年左右开始产胶。佤邦农业部门官员声称，因为有超过100万亩（6.6667万公顷）橡胶园需要大量工人，当地劳动力并不充足。

### （9）强制劳动

佤邦当局还强迫当地百姓到种植园干活。佤联军镇政府给每个村下达了到当地橡胶园工作一个月的劳动力指标。一名在佤邦从事国际援助的人员说，“（镇上）每个家庭都曾派出劳力到橡胶园干活。他们是被迫的，但得到了一些报酬。”<sup>261</sup>种植园和基础设施建设项目对强制劳力的需求，减少了农民外出寻找零活的机会。

有的情况下，当地农民管理一亩橡胶每个月能得到5元钱（0.8美元，比同等情况下被迫在橡胶园劳动的人要少）。<sup>262</sup>佤邦农业部门的一名高级官员说，（强制）劳力管理一亩橡胶每个月有6元钱，外加每人每月30公斤大米。<sup>263</sup>有时，他们每天能得到15元钱。<sup>264</sup>不仅工人报酬低，而且橡胶园每年只有4个月需要劳动力，刚好和农民在高山区进行轮作播种同期（如果他们还能有土地耕种的话）。时间上的冲突制约了农民粮食安全保障。此外，中国企业通常将工资先给地方政府而不是直接给农民。实际上，农民可能因为当局贪污连这点微薄的收入也拿不到。

佤邦官员说，种植园吸纳了70%的农民劳动力，而其他人则认为最多只有50%。<sup>265</sup>总而言之，即便是

掸邦地图



图：佤邦勐包（Mong Pawk）地区的耕地



在最好的情况下，农民在种植园打零工也只能拿到最少的钱，并且和自己种植替代作物相冲突。因为缺乏劳力，农民不能全力耕种自己在高山区的土地。据估计，2008年谷物种植面积减少了三分之一，导致当地粮食安全形势进一步恶化。强制劳动也严重影响了供水系统和学校的建设，因为佤邦地方政府要求每位男劳力干3个月的活。<sup>266</sup>

#### (10) 土地侵占

实行罂粟禁种后，佤邦当局还将农民迁移至橡胶种植园附近，以确保劳力充足。佤邦领导人称，在温高（Wein Kao）县的曼曼盛（Man Man Sein）、那高（Nar Kao）和邦延（Pang Yan），所有的住户都参与了橡胶种植。“橡胶是种好东西”，一位佤邦领导说，“但因缺乏劳力很难扩种。现在，我们按照每年

的劳力需求将人们迁移到橡胶种植园附近。这是永久性的移民，他们需要连续性看管橡胶园。”<sup>267</sup>

形势的发展和对劳动力的需求催生了特有的“橡胶村”——临时性安置房和部分商店。北掸邦的滇缅公路附近和克钦东部也有类似现象。非政府组织担心这些新橡胶卫星村的住户不能得到基本的教育、医疗服务，将带来严重的社会文化影响。

有人估计，20-50%从轮作地区迁移到橡胶园附近的住户失去了土地。<sup>268</sup> 佤联军控制区有10%的人在迁移后被迫成为种植园的免费或廉价劳力。<sup>269</sup> 譬如，12.5万邦康（Panghsang）居民被佤联军强制性迁移到南掸邦泰缅边境的南方军区。该事件牵涉到橡胶种植发展。<sup>270</sup> 佤联军希望南方军区能生产足够的大米、蔬菜和水果，缓解佤邦北部2005年罂粟禁种后出现的粮食短缺。佤联军在该地区建立了大型种植园，种植橘子、玉米、豆类和咖啡。中国也为佤联军提供了农业技术培训和种子。<sup>271</sup>

佤邦的橡胶种植发展预示了橡胶推广、中国商业利益、粮食安全和侵占等问题相互交织带来的危险。橡胶种植取代轮作，使原本贫困的农民生活更加悲惨，没有养家糊口的能力。在佤邦工作的联合国代表称，佤邦的橡胶革命将佤邦变成了中国的“附属国”。<sup>272</sup>

### （11）农业投资政治

北掸邦的橡胶投资模式与克钦邦有些许相似。来自中国的农业商人从缅甸地方司令那获得政府控制区内的特许经营权。在政府支持的民兵领地内，也由缅甸军地区司令授予经营权。这些民兵之所以能存在，就是因为他们听命于地区司令和内比都的领导人。

与克钦邦的主要区别是北掸邦地方政府太多，投资者获得特许经营权的方式相对复杂。投资者通常是从民兵支持的地方政府、已签订和未签订停火协议的民族武装组织得到特许经营权。

芒盘（Mangpang）民兵组织是北掸邦民兵中规模较大的一支，<sup>273</sup> 总部设在当阳（Tangyan）地区一个名为芒盘的村庄，距腊戍东南方30千米远，在克钦

保卫军（KDA，参见下文）和佤联军控制区之间。这支民兵是从坤沙的队伍中分离出来的，领导人是缅甸华侨。他保留了中国公民身份，喜欢和中国人做生意。芒盘的公司名为‘Nyein Aye Myae’，或和平地带公司。

芒盘民兵活跃区内有大量农业特许经营项目。不过，在政府和其它民兵（如KDA）控制区内有更多芒盘民兵拥有和涉及的项目。例如，在离腊戍15千米远的卡石（Kharshi）村，芒盘民兵经营着三个种植园，面积达200公顷。当地一名研究者称，北掸邦司令为他们提供经营权和安全保障，从中抽成。还有未经核实的报告称，这些橡胶园存在强制劳动的情况。<sup>274</sup> 在芒盘民兵控制区内，罂粟种植也越来越多。这也受到军队司令的保护。<sup>275</sup>

北掸邦的克钦保卫军曾是克钦独立组织的一部分，20世纪90年代初分离出来，目前是民兵身份。<sup>276</sup> 克钦保卫军的地盘在贵凯附近，位于腊戍和木姐之间。部分克钦保卫军领导人参与了农业特许经营项目，但更多的是与中国商人一起开采金矿。因为控制区有重叠，克钦保卫军和芒盘民兵组织领导人相互合作。芒盘民兵组织在克钦保卫军靠近其领地的行政区设有办事处。它们在该地区经营着好几个橡胶种植园。

达莫内（Tar Moe Nye）是另一支势力较大的民兵组织，由敏伦（Myint Lwin，中文名王国达【Wang Guoda】）领导。他是一名以达莫内村为基地的果敢商人，该村与果敢相邻。他的公司名为达莫内昌达（Ta Moe Nye Chan Tar）公司，在仰光设有办事处。他与和发委主席丹瑞大（现已退休）私交很好。据信，20世纪70年代，丹瑞还在达莫内的时候，是他将丹瑞引荐给对资源开发有兴趣的中国商人。从那时起，敏伦就开始在北掸邦从事资源开发。因为和地方层面和国家层面的军队领导人关系密切，他促成了好几单与中国的生意。<sup>277</sup> 他代表巩发党参加了2010年的大选，目前是掸邦议会代表。同时，他也被指责参与了毒品贸易。<sup>278</sup>

果敢地区居住着几世纪前到缅甸的华裔民族。果敢山区位于佤邦北部，在掸邦最东北部萨尔温江和中国云南之间。在缅甸，果敢人被认为是“当地的中国

人”。缅甸瓦解后，果敢人开始在腊戍定居，寻找新的经济机遇。果敢人说中国方言，与云南商人经济往来密切。<sup>279</sup>果敢的政治经济史使它与中国的关系远比和缅甸的关系亲近。因而，果敢在中国投资缅甸资源开发和农业特许经营中扮演着非常重要的角色。

#### (12) 橡胶特许经营个案研究<sup>280</sup>

2008年，北掸邦一个杂居着佤族、掸族和克钦族的村庄出现了4个橡胶特许经营项目，总面积近200公顷。其中3个项目归果敢华人所有，另一个属于一名掸族商人。村民的轮作耕地被侵占，只得到最低经济补偿。村民抱怨他们能放养牛的地方越来越少，因为橡胶园里不允许放牧。一些商人允许工人在最初3年橡胶还很小的时候间种玉米和芝麻。但他们雇用的工人并不是那些土地被侵占的农民。橡胶园按日结算的工人主要是来自腊戍的掸族和华人。他们在橡胶园工作是为了赚取额外收入。

一位政府任命的村庄头人给腊戍当局写了一封请愿书，抱怨一名农业部门工作人员在其村庄调查土地情况，计划将该村土地出让给商人。省政府官员在回复中说明不占用头人的土地，但征用该村其它土地。结果，耕地被占的农民只有到远离村庄的地方从事农业生产。新耕地是从其它村民那以每公顷1.2万缅币（15美元）每年的价格租来的。他们必须每年都在同一块土地上耕作，不能像以前那样在不同地方进行轮作。这种永久性耕作需要更多化肥和产量更高的杂交种子，两样都需要从中国商人那里购买。中国商人当然愿意为农民提供这些高耗资的前期物品了。此外，大部分农民都和中国商人签有玉米收购订单。

在北掸邦另一个居住着掸族、克钦族、崩龙族和缅族人的村庄，有一家名为T&C的公司在2007年获得了一个农业特许经营项目。到2010年12月，项目用地已经扩大到800公顷。T&C公司的老板是中国人，但出面的经理是与军队（特别是北掸邦地区司令）关系良好的当地商人。与军方高层的关系使该公司获得了比其它企业更多的土地。在北掸邦，一个村或乡的农业特许经营项目用地通常为200-400公顷。

该公司主要种植橡胶，也有麻风树和间种的粮食作物。大概有70户农民被迫将土地出让给了该公司，

每户得到约6万缅北（75美元）赔偿。然而，村民并不愿被迫以低价出让土地。他们给区政府写了请愿书，但没有收到任何回复。

T&C公司雇用的工人大部分来自腊戍，基本都有橡胶种植经验。他们主要是掸族、崩龙族和缅族人，就住在橡胶园内，工资很低。只有少数工人是当地人。失去土地的农民只能到很远的坡地进行农业生产。该橡胶种植项目还导致附近适合放牧的土地大量减少。

盛吴孟（Sein Wood Mon）公司有一位来自中国大陆的投资者，但出面的是曼德勒一位不知名的缅甸商人。这家公司在北掸邦的两个村庄获得了好几个大型项目。该公司与北掸邦缅军地区司令关系很好，后者协助该企业获得农业用地。

盛吴孟公司在该地区种了1,600公顷橡胶。村民共有2,500公顷轮作用地被地区司令强制无偿转让给该企业，公司给每个村庄10公顷集体用地。因为是地区司令下的命令，村民都不敢告诉外界他们的土地被无偿占用。作为对司令伸出“援助之手”的回报，公司将部分土地让给了司令。一些当地村民被雇用，每人每天能获得2,000缅币（约2.5美元）报酬，但大部分工人都来自缅甸中部和腊戍。除留下少部分林木供村民用作柴薪和翻修房屋外，这片土地被清理得干干净净。该橡胶特许经营项目同样也影响到当地农民放牧。

盛吴孟公司还从北掸邦另一个村庄获得了890公顷烧荒林地，用于种植橡胶、玉米和稻谷。部分当地村民被雇用，每天有2,000缅币报酬，但大部分工人是来自北掸邦其它地方的掸族人和华人，还有从缅甸中部过来的缅族人。村民说他们不想在橡胶园里间种，怕不小心砍掉橡胶树，惹上麻烦。村民抱怨周边的树都砍光了，他们在附近再也找不到柴薪。他们也没有土地放牧，自从有头牛进入橡胶园被枪击后，他们也不敢在特许经营土地上放牧。

盛吴孟公司在其它村庄也有农业特许经营项目。当前，该公司正在该地区投资茶园，并已经建了一座茶叶加工厂。此外，它还开始投资橘子园。所有这些农业特许经营项目的产品都是为了满足中国国内市场需求。

### (13) 橡胶业工人

与克钦邦类似，北掸邦农业园中的工人主要是来自中部和伊洛瓦底三角洲的缅族人。伊洛瓦底三角洲在2008年纳尔吉斯风暴中受到重创。因移民史和民族认同与克钦邦不一样，外来工人的涌入对当地人的影响似乎没有那么大。过去几十年来，缅族和其它少数民族已经在移民融入到北掸邦社会。农业工人的到来并没有使当地村民感觉民族身份受到严重威胁。然而，他们认为中国的农业投资给他们的生活带来了很大困难，不满情绪逐步激化到前所未有的程度。

与克钦邦相似，种植园并没有雇用土地被侵占的农民。失地农民到更远的山地寻找轮作地。因为距离太远，为了照顾作物，有时他们不得不在那住上好几个礼拜。于是出现了克钦邦也有的“卫星村”。<sup>281</sup> 土地被占，又不被雇用，当地人为此非常不满。“村民表达了对中国农业商人的各种怨恨，希望他们通通都离开”，当地一名国际非政府组织工作人员说，“村民担心中国橡胶园还会继续扩张。我们称之为‘橡胶帝国’。”<sup>282</sup>

#### 2009年掸邦鸦片替代项目进口配额公示<sup>283</sup>

根据云南省替代办《关于组织申报2009年云南省境外罂粟替代种植返国内农产品及其加工产品进口计划的通知》（云替办【2008】13号）通知要求，申请者可将替代种植项下的农产品返销国内。现将申请2009年返销国内农产品及其加工产品配额的替代项目情况公示如下：

云南金晨投资有限公司，注册于2006年，注册资金1,600万元（250万美元）。公司从2006年起在缅甸掸邦第二特区（佤邦联合军）勐冒县拱坝地区从事橡胶种植，规模为2万公顷。2008年已完成橡胶种植6,500公顷，计划2009年新种橡胶3,300公顷。返销国内配额：橡胶2,800吨。

昆明吉立经贸发展有限公司，注册于1996年，注册资本200万元（32万美元）。公司从1998年起在缅甸掸邦第一特区（果敢）种植茶叶、水果等，规模达3,300公顷，其中茶叶453公顷、橡胶733公顷、芝麻133公顷、花生13公顷、腰果26公顷、豆类233公顷。返销国内配额：茶叶300吨、橡胶1,000吨、豆类500吨、腰果200吨、花生200吨、芝麻400吨。

云南威凯实业有限公司，注册于2003年，注册资本500万元（80万美元）。公司从2002年起在缅甸掸邦第二特区（佤邦联合军）种植龙眼5,330公顷、蜜橘2,667公顷、橡胶600公顷。2006年起在缅甸掸邦第四特区建立橡胶苗种植基地及配套设施。返销国内配额：龙眼5,000吨、橡胶1,200吨。

云南格林兰特生化有限公司，注册于2005年，注册资本500万元（80万美元）。公司从2005年起在缅甸掸邦第二特区（佤邦联合军）从事替代种植，目前已种植橡胶867公顷、茶叶200公顷。返销国内配额：茶叶12吨、橡胶550吨。

云南威多力亚生物科技开发有限公司，成立于2003年，注册资本500万元（80万美元）。2006年，该公司与掸邦第四特区小勐拉（掸东同盟军）后勤部签订了1,333公顷橡胶种植协议。2008年已种植橡胶600公顷，计划2009年种植橡胶67公顷。返销国内配额：橡胶1,000吨。

云南思豪经贸有限公司，成立于2003年，注册资本100万元（16万美元）。该公司于2007年起在掸邦第四特区（掸东同盟军—勐拉）从事替代种植。计划2009年种植橡胶1,333公顷、辣椒667公顷。返销国内配额：橡胶1,600吨、辣椒1,000吨。



## 结论与建议

过去的四分之一世纪中，缅北边境出现了翻天覆地的社会经济变革。经过几十年战争后，政府与各民族武装组织从20世纪80年代末起签订了一系列停火协议，改变了缅甸政局，具有重大的社会经济意义。这既有积极的一面，也有消极的一面。结束冲突缓解了当地百姓的压力，公民社会及其功能得到发展。然而，这些停火协议只停留在军事层面，缺乏和平解决民族问题的政治途径。此外，停战带来了大规模的不可持续性投资和自然资源开发。这些主要来自周边国家的投资导致了严重的环境问题，影响了当地民生。

本报告涉及缅北掸邦和克钦邦三种主要并相互联系的发展现象：（1）2006年以来，罂粟种植连续下降10年后开始反弹；（2）与此同时，缅北出现越来越多中国罂粟替代种植项目下的农业投资，尤其是橡胶；（3）缅北边境失地农民人数日益见涨。21世纪10年代中期以来，在全国范围内的农业特许经营扩张的背景下，缅甸土地投资和罂粟种植出现双重增长。在本报告即将出版之际，缅甸国会正在制订未来的土地改革方案。毫无疑问，未来的土地改革将对小农群体产生重大影响。

1989年休战之后，农民不再担心在土地耕种时会被流弹击中，缅甸鸦片生产首次大幅增长。军政府（至少在最初）允许一些停火组织种植和运输鸦片。然而，缅甸的鸦片产量在1997-2006年持续下降。导致鸦片产量减少的最主要原因是，缅甸的主要罂粟种植区北掸邦的停火组织先后颁布了罂粟禁种令，如勐拉的掸东同盟军（1997）、果敢（2003）和佤邦的佤联军（2005）。经过几十年的战争和孤立之后，他们希望能获得国际政治认同，并得到发展本地区的援助。

国际（毒品）市场发展趋势是另一个被忽视的原因。20世纪90年代，缅甸出产的海洛因几乎完全被哥伦比亚和阿富汗出产的海洛因挤出了美洲和欧洲市场。此外，安非他命类兴奋剂产量在过去十年中增长很快。安非他命类兴奋剂在该地区的兴起是一个“易位”的典型例证：抵制一种毒品（鸦片和海洛因）的运动可能导致另一种具有同样危害性甚至危害性更大的替代毒品（安非他命类兴奋剂）的兴起。安非他命类兴奋剂增加与该地区发生的重大社会经济变革也息

息相关。在这里，乡村农业经济正在朝城市、工业和市场经济发展。

然而，金三角（缅甸、老挝和泰国）的罂粟种植面积近年出现翻倍。新增的罂粟主要在缅甸，尤其是掸邦。贫穷是缅甸人民种植罂粟的主要原因（这一点也适用于其它罂粟种植国，如老挝和阿富汗）。贫穷不仅是缺乏收入，还包括一系列社会经济和安全因素，它决定了人是否能尊严地活着。

停火组织的罂粟禁种令得到了严厉执行。为了实现罂粟替代种植，停火组织主要引入了受中国罂粟替代种植项目支持的单一作物种植园。正如本报告所示，这些项目的大部分利润并不属于（前）烟农，反而使他们被进一步边缘化。目前国际非政府组织和联合国机构也在为农民提供可持续性的生计帮助，以缓解鸦片禁种对他们生活的不利影响。但他们的帮助力度非常有限，主要只是针对防止人道主义危机采取的应急措施。

北京政府对缅甸的毒品生产非常关注，因为它是威胁到中国的“非传统安全因素”。毒品生产和消费，以及由此引发的艾滋等传染病是中国的安全与公共卫生关注点。中国市场上的鸦片和海洛因主要来自缅甸。过去20年来，中国的吸毒人员尤其是海洛因注射吸食者急剧增长。一方面，中国政府开始针对吸毒者开展过去有过争议的降低危害措施，如使用美沙酮治疗法，倡导针具交换。与此同时，中国坚持严惩机制，处决毒贩并将瘾君子关入强制戒毒所。

中国国内的毒品问题不可能通过减少国外的罂粟种植得到根本性解决。政府应在减少危害的原则上为吸毒人员提供更好、更多的服务，避免对吸毒者采取强制措施，如逮捕和关入戒毒所。高复吸率让人非常质疑强制措施的有效性。此外，毒品使用方式的变化和安非他命类兴奋剂的兴起使鸦片和海洛因与中国毒品问题的联系不再那么密切。

中国在缅甸的农业投资增长是受罂粟替代种植政策驱使的直接结果，因为政府为从事替代种植的企业提供补贴、减税、给与进口配额。中央和省政府试图以用其它作物代替罂粟种植的简单方式来解决复杂的毒品问题。不过，很明显这种市场运作方式引发了

各种质疑，如它是否能实现减少罂粟种植的目标以及对边境稳定的影响。中国全局思路是通过加强双边关系，介入缅甸经济发展，使其融入地区市场经济体系，从而减少鸦片生产。

这种新型以市场为导向的方式与中国过去10年来倡导的自由经济政策不谋而合。罂粟替代种植项目是根据中国的区域政治经济地位和介入战略制定的，为国家和私人资本寻找海外市场的同时满足国内外日益增长的工农产品需求。20世纪10年代中期以来，这些推动力与非传统威胁已经融入到中国的罂粟替代种植项目当中。

中国各级政府致力于发展与东南亚相邻的边区，以缩短东西部的经济差距。国内经济差距也被视为潜在的不稳定因素。中国在缅甸有着长期战略利益。云南和北京的各级政府都和缅甸开展资源贸易外交。从克钦邦长达数个世纪的玉石开采到现在的油气、水电合同，缅甸丰富的自然资源一直是中国介入战略的主要原因。20世纪90年代中期克钦独立组织和政府签订停火协议后，中国企业开始在克钦邦伐木，直到2006年跨境木材贸易被禁止。随后，农业用地成为吸引中国企业的利益所在。这些企业通常得到中央和地方政府的支持。橡胶是缅甸和老北的主要作物。因为中国的橡胶需求量很大，但适宜种植橡胶的地区有限。

对地处内陆的云南来说，促进“和谐”地区合作是一项重要的政治经济目标。然而，中国过去10年来的资源和贸易外交只有利于企业获得短期利益。它们在缅甸的资源开发活动威胁到当地百姓的生计和土地使用安全，并导致了严重的环境问题。许多中国企业在开展跨境项目过程中并没有遵循官方与周边国家“和谐”合作的政策。在全球内战持续时间最长的政治敏感区与地方武装开展投资项目不仅不能减少冲突，还可能带来更多冲突。

中国应对缅甸罂粟种植的途径是与地方当局接触，而不是直接和当地百姓沟通，将前者的利益建立在损害后者利益的基础之上。这使原本就被边缘化的农民生活更加困难。受历史冲突的影响，他们对地方当局不信任，并心存恐惧。

中国在缅甸的发展和援助模式是自上而下的，鼓

励企业投资当地大型农业项目，但没有考虑到任何百姓生计问题。与此相反，联合国机构、西方国家资助的国际和地方非政府组织直接为（前）烟农提供社区发展项目，为他们提供新的生计。它们中的部分机构开始探讨在毒品产区从事发展（即替代发展）的最佳原则和教训。然而，发展商业性农业在全球其它地区也曾被视作替代鸦片和古柯种植的途径。

罂粟和古柯种植区通常都是饱受冲突的动荡区。外部干预要同时包括保障人权、化解冲突、消除贫困和保障人身安全等内容。干预要以参与性方式、有序进行，必须尊重地方传统文化和价值。只有形成了

有效的、可持续的生计，罂粟和古柯禁种才能得到严格执行。不应以罂粟和古柯的减少作为提供援助的条件。人类的可持续发展才是衡量一项政策是否成功的指标。

此外，土地使用权及其它资源管理事务是在当地建构合法的、可持续生计的关键。单一作物栽培给当地社区带来各种问题，如环境退化、过于依赖市场需求和价格、粮食种植区减少影响粮食安全和生计等。

山地贫穷农民的长期经济利益和他们为农业发展（主要是橡胶种植）付出的代价引发了普遍关注。他们从橡胶种植中获得的利益非常有限。因为种植园一旦雇用外来劳工就很少再雇用当地农民了。即便当地农民被雇用，种植园的活又和他们自己的轮作耕种时间相冲突。最后，他们得到的报酬很少，根本就没有积蓄用于投资自己的小户型农业种植。

缅北大型商业性农业种植园大幅增长是在边境资本缺乏有效规范的环境下出现的。土地侵占和（为新辟种植园进行的）清理带来了新的环境压力，如森林生物多样性丧失、土地侵蚀和水资源短缺。特许经营还为非法伐木提供了掩护，常常侵占并破坏农民的传统林地。

从事轮作的高山农民（大部分是烟农）没有资本和土地用于橡胶种植，只能到种植园打零工，没有更多其它选择。但除佤邦地区外，其它地方的农民很少有工作机会。因为橡胶园主要雇用从缅甸中部和三角洲地区来的流动劳动力。这进一步激化了民族矛盾。失去土地的农民有时会被强制迁移到橡胶种植园附近，成为廉价劳动力。有的则被迫到更远的山区继续进行轮作，或者到种植园以及城里打零工，甚至从事危险的小规模资源开发，主要是挖矿和伐木。这种发展模式原本试图让当地农民走向现代化，结果却是为政府和私人投资者谋利，对缅北居民来说并不是积极有效的发展途径。从中获利的只有当地政府和中国人。农民被从传统耕作的土地上驱逐，只能得到有限的赔偿和就业机会。

与罂粟替代种植相关的投资应该以更加可持续、透明、可靠和公正的方式进行。项目开展过程中要以社区为基础，而不是让外部利益优先。因为该地区通



图：佤邦农民在自己的土地上劳作

常没有适用的土地管理法，传统土地权利和机制应被尊重。投资项目应该有利于保障土地使用权，而不是起侵蚀作用。项目开展前就应该要和当地的农民进行协商。如果他们需要该项目，他们就有权参与各个阶段的磋商。让百姓参与其中能更好地保障他们的权益；中国投资应该开展小户型种植，而不是占用农民土地建大规模种植园；以复合型农林业模式进行，降低环境代价；雇用当地的农民，而不是外来的劳工，让当地百姓获得更多实惠；合同协商（包括融资）的透明性将有助于培养当地农民和研究人员对企业的信任；最后，中国方面制定更完善的环境法规和法律程序将创造出更好的合作环境，在减少潜在冲突的同时为当地百姓带来更多好处。

民族武装组织和登盛新政府最近的停火谈判使人们对和平解决缅甸长达60多年的民族问题重燃希望。2011年9月以来，来自地方和国家层面的不同政府代表与主要民族武装组织进行了会晤。绝大多数大规模民族武装已经和政府达成了初步停火协议。政府承诺在国家层面进行会谈，但没有提供进程细节和时间表。为了结束冲突，实现真正意义上的民族和解，当前的谈判不能仅限于实现停火。必须要开展全国范围内的政治对话，倾听少数民族的心声。

随着和平协议的签署，冲突区的经济发展也引起了广泛关注。过去的各种事件和（发展）模式对当地的环境和百姓生计造成了很大影响，并导致了新的不满。社会经济发展是重建这片饱受战乱摧残土地的关键。然而，经济发展本身并不能解决民族冲突。而且，以错误和不公平的方式开展的经济建设甚至可能带来新的冲突。经济发展，尤其是大规模基础设施建设和农业项目，应该为当地居民谋福利。他们应该有权决定怎样开展和管理这些项目。如果不能做到这一点，（农业特许经营项目）不仅会对民族和解不利，还会导致少数民族新的不满，使缅甸陷入冲突的恶性循环。

上述问题非常关键。目前，少数民族地区一些外国投资的大型发展项目是政府批准的，如掸邦和克钦邦的水电大坝、若开邦的中缅油气管道和其它基础设施建设项目。这些项目对少数民族地区和整个国家的将来都会产生重大影响。现在就应制定政策，确保这些项目有利于当地百姓和整个国家，而不是只为外国

投资者、中央政府和少数缅甸商人谋利。这一点至关重要。同时，项目实施必须以一种可持续发展的模式进行。

投资引发的土地侵占对毒品生产、贸易和边境稳定有着深远的意义。边境稳定是中国政府关注的焦点。本报告中的数据清楚地说明了中国的罂粟替代种植项目对减少前烟农对罂粟种植的依赖、改善他们的生计效果甚微。为避免新的边境冲突和缅甸社会日益增长的敌意，中国当局需要认真反思其地区发展战略和实施方式，因为资助掠夺土地行为不是发展。

尾注

- 1 1989年，军政府将国名从“Burma”改为“Myanmar”。从那以来，外界使用哪个词指代缅甸被染上了政治色彩。联合国使用“Myanmar”，但其它英文资料里普遍使用“Burma”。因此，本报告通篇都以“Burma”指代缅甸。请勿将此理解为政治立场声明。
- 2 TNI, 2009b.
- 3 TNI, 2009a.
- 4 参见：麦克 (McCoy)，1991年；林纳特 (Lintner)，1999年；TNI，2003年；TNI，2005年及TNI，2006年。
- 5 TNI, 2010年。
- 6 宣传部，2008年。“regions”地区正式场合使用“division”省替代。
- 7 参见：克雷默 (Kramer)，2009a。
- 8 克雷默，2009a。
- 9 采访北掸邦停火组织前成员，2007年8月20日。
- 10 参见：全球见证 (Global Witness) 2003年的例子。
- 11 史为夷，2008年；TNI，2010年。
- 12 全球见证 (Global Witness)，2009年。
- 13 Milieu Defensie, 2009年。
- 14 克钦发展网络组织 (KDNG)，克钦环境组织 (KEO)，2007年；崩龙青年网络组织 (PYNG)，2007年。
- 15 亚洲形象和泛克钦发展社会 (Images Asia and Pan Kachin Development Society)，2004年。
- 16 与在缅北有长期工作经验的国际顾问交流，2012年1月13日。
- 17 玛都盛和禅梅都 (Mar Thu Shein & Chan Myae Thu)，2011年。《65%的外资集中在资源丰富的克钦、若开和掸邦》，十一新闻集团，10月20日。
- 18 参见：全球见证 (2003) 和克雷默 (2009) 中的案例。
- 19 详情参见：TNI，2009年。
- 20 采访勐拉民族民主同盟军代表，2008年9月6日。
- 21 参见：TNI，2009b。
- 22 TNI，2003年。
- 23 参见：TNI (2009a) 中的《东南亚 ATS 的兴盛》；Phongpaichit，2003年。
- 24 UNODC，2011a。
- 25 UNODC，2010年；UNODC，2011a。
- 26 UNODC，2011a。
- 27 联合国人权事务高级专员办事处：《何谓贫穷？——发展中的人权》，<http://www.unhcr.ch/development/poverty-02.html>
- 28 缅甸2011年人类发展指数 (HDI) 为0.483 (低发展水平)，在187个国家中处于149位。UNDP，2011年。
- 29 TNI，2003年。
- 30 采访当地研究人员，2010年3月。
- 31 采访南掸邦地方性非政府组织代表，2010年3月 (与上一注释日期不同)。
- 32 采访停火组织前成员，2007年8月。
- 33 参见：克雷默，2007年。
- 34 Chin，2009年。
- 35 Chin, Zhang，2007年，第3-4页。
- 36 Chin, Zhang，2007年，第4页。
- 37 TNI，2009b。
- 38 其它原因包括：缅甸政府没有有效应对日益严重的ATS生产和走私问题；2005年1月，美国起诉佤邦联合党成员，但缅甸政府并没有对他们进行审判；缅甸政府没有推广致力于减少毒品吸食、控制艾滋病传播的“减少需求、预防和毒品治疗”项目。美国国会：《国际毒品控制战略报告》，华盛顿特区，2007年。
- 39 参见：掸邦先驱报 (SHAN)，2003年；SHAN，2005年；掸邦妇女组织 (PWO)，2010年；PWO，2011年。
- 40 克雷默，2009b。
- 41 2009年4月28日，耶敏 (Ye Myint) 中将等缅甸军政府高级官员给少数民族停火组织文件中的部分内容。非官方译稿。
- 42 《TNI-BCN缅甸政策简报》，No.5，2011年2月。据政府数据，缅甸国内共有40支少数民族武装：17支大规模的，23支小规模。其中15支已经向政府投降。剩余的25支中，5支已经改编为边防军，15支成为民兵 (缅甸称为Pyithusi)。拒绝接收改编计划的武装包括：克钦邦的克钦独立组织、掸邦的佤联军和掸东同盟军、克伦邦的KNU/KLNA Peace Council (从KNU分离出) 以及孟邦的新孟邦党。宣传部长觉山 (Kyaw Hsan) 在2011年8月12日的新闻发布会上称，政府已经在最大限度上接收克钦独立组织的建议。缅甸新光报，2011年8月13日。
- 43 采访克钦独立组织和佤联军代表，2010年8月。
- 44 《TNI-BCN缅甸政策简报》，No.3，2010年10月。
- 45 《TNI-BCN缅甸政策简报》，No.4，2010年12月。
- 46 同上。
- 47 同上。
- 48 霍西 (Horsey)，2011年。
- 49 同上，第3页。
- 50 《TNI-BCN缅甸政策简报》，No.7，2011年6月。
- 51 《TNI-BCN缅甸政策简报》，No.7，2011年6月。
- 52 协议内容包括：军政府与佤联军将继续维持停火状态；建立与双边代表接触的联络处；双方同意，在自己控制势力范围之外采取携带武器的军事行动，需提前知会另一方；双方未来将继续进行磋商。
- 53 采访克钦独立组织代表，2011年10月。
- 54 采访中国学者，2009年9月。
- 55 《第二轮全国性和谈签订六份协议》，《缅甸新光报》(New Light of Myanmar)，2011年12月29日。
- 56 吴昂栋 (前工业部长) 是巩发党第一书记兼下议院“银行金融发展小组委员会”主席。吴登佐 (前交通部长) 是下议院“民族事务与和平工作小组委员会”主席。吴登佐从克钦邦发迹，在2010年大选中帮巩发党赢得了一席，目前是密支那选区下议院代表。
- 57 与出席谈判的民地武代表会谈。
- 58 史密斯 (Smith)，2007年。
- 59 有关缅甸冲突怪圈的分析参见：史密斯，2007年。
- 60 参见：贝里克曼 (Blickman)，2011年；UNODC，《全球ATS评估2011》，2011年8月。根据《全球ATS评估2011》，在缅甸未缴获任何制造冰毒的设备，但过去3-4年中泰北缴获的冰毒均来自金三角中的缅甸地区。
- 61 Qian, Han-Zhu等，2006年。
- 62 同上。
- 63 Liu, Lian, Zhao，2006年。
- 64 IHRA，2010年。
- 65 Lu M, Liang，2009年，第102-103页。中国毒品吸食者人数众多。中国官员私下估计实际吸毒人数超过500万，更有悲观者认为接近1500万。2006年，中国官方数据初步估计为400万 (Swanstrom & Yin He, 2006年)。
- 66 按照中国的政策，政府不逮捕ATS吸食者，只对他们处以罚款 (300元人民币)；海洛因吸食者可能被逮捕，并强制戒毒两年。对吸食ATS的罚款是有规定的，但ATS吸食并不进入警察

- 的监控数据库中。即便是在云南，ATS也远比海洛因盛行。在云南的一名TNI同伴教员称，云南的ATS吸食者已经超过传统鸦片和海洛因吸食者。参见：贝里克曼，2011年。
- 67 吸食甲基苯丙胺能让吸食者神采奕奕并持续工作更长时间。因而，ATS有一定的社会认同度，并越来越盛行，特别是在城市青年当中。酒吧、歌厅和夜总会是ATS主要出现场合。人们认为食用ATS不会上瘾，更“有趣”，而鸦片和海洛因已经过时，不仅危险还容易上瘾。参见：贝里克曼，2011年。
- 68 Swannstrom & Yin He, 2006年。
- 69 案例参见：克雷姆、杰斯玛(Jelsma)、贝里克曼，2009年；“亚洲地区艾滋病项目. 云南”(HAARP)，2009年。
- 70 中国国家禁毒委(NNCC)，2008年。
- 71 美国国会，2011年。
- 72 大湄公河次区域包括柬埔寨、老挝、缅甸、泰国、越南和中国云南和广西。
- 73 UNODC, 2011b。
- 74 世界卫生组织西太平洋地区办事处。
- 75 全球毒品政策委员会成员包括：主席卡多索(Fernando Henrique Cardoso, 巴西前总统)、名誉主席乔治·P·舒尔茨(George P. Shultz, 美国前国务卿)、科菲·安南(Kofi Annan, 前联合国秘书长)、斯坦坦伯格(Thorvald Stoltenberg, 挪威前外交部长兼联合国难民事务高级专员)、路易斯·阿波尔(Louise Arbour, 加拿大人, 前联合国人权事务高级专员、国际危机组织主席)等。其目标是“以科学、人道、有效的途径减少毒品对人类和社会的危害”。更多内容参见：[www.globalcommissionondrugs.org](http://www.globalcommissionondrugs.org)
- 76 参见：Lu, 2009年，第117-119页；人权观察，2011年。
- 77 瞿建文：《云南周边罂粟替代种植发展报告》，第二届TNI-GTZ东南亚毒品政策非正式对话，泰国曼谷，2010年4月19-21日。
- 78 瞿建文，2010年；云南省政府2005年第6号文件，2005年5月发布。
- 79 云南省委：《国务院批准在缅甸和老挝北部开展罂粟替代发展项目》，国务院第22号文件，2006年。
- 80 1美元=6.9253人民币，以2008年汇率计算。
- 81 NNCC, 2008年。
- 82 采访中国学者，2010年12月。
- 83 科恩(Cohen P)，2010年。
- 84 瞿建文，2010年。
- 85 Zhu, 2001年。
- 86 与民地武签署停火协议后，政府将停火组织控制下的领土称为“特区”(缅甸语为atu deitha)，并入少数民族邦(缅甸语Pyineh)。佤联军控制下的地区称为“掸邦第二特区”，表示佤联军是掸邦第二支与政府签署停火协议的武装。掸东民族民主同盟军是掸邦第四支签订停火协议的武装，其控制区称为“掸邦第四特区”。NDA-K控制区为克钦邦第一特区；克钦独立组织控制区为克钦邦第二特区。提到这些组织时通常会将掸邦和克钦邦省略，因而有时容易混淆。
- 87 乐贝尔(Le Bail)、图尼尔(Tournier)，2010年，第30页。
- 88 采访中国云南昆明学者，2010年。
- 89 采访中国商人，2009年12月。
- 90 拜尔德(Baird)、修美克(Shoemaker)，2007年。
- 91 TNI, 2009a。
- 92 采访云南学者，2010年1月。
- 93 采访缅甸政府代表，2008年9月。
- 94 与云南学者交流，2011年8月。
- 95 案例参见：UNODC, 2005年；《欧盟轮值主席国报告》，2008年；克雷默，2010年。
- 96 《欧盟轮值主席国报告》，2008年。
- 97 研讨会是替代种植国际会议的部分内容，该会议由泰国主办，秘鲁政府协办，同时得到联合国毒品与犯罪问题办公室的协助。共有104位来自28个国家的替代种植专家和官员代表与会。参见：《替代种植国际会议(ICAD)》，2011年。
- 98 雨果·卡比赛(Hugo Cabieses)，《“圣马丁奇迹”与秘鲁“替代种植发展”》，《TNI毒品政策简报》，No.34，2010年12月；<http://www.undrugcontrol.info/images/stories/documents/brief36.pdf>
- 99 莫里特兹·斯奥夫(Moritz Tenthoff)：《乌拉瓦的替代发展、经济利益与准军事化部队》，《TNI毒品政策简报》，No.27，2008年9月。<http://www.undrugcontrol.info/inimages/stories/documents/brief27.pdf>
- 100 <http://verdadabierta.com/paraecnomia/1969-el-lado-oscuro-del-plan-colombia?formant=pdf>
- 101 中国国民经济和社会发展第十个五年计划(2006-2010)计划在海外投资600亿美元。参见：史为夷，2008年，第24页。
- 102 Qi, P.: 《开放西南：来自专家的意见》，《北京周报》(Beijing Review)，1985年第28期(总第35期)，第22-23页。
- 103 库多(Kudo)、米尔诺(Mieno)，2009年。
- 104 采访缅甸政府官员，2005年7月。
- 105 《中国9月开始修建中缅油气管道》，路透社，2009年6月15日。
- 106 觉都(Kyaw Thu)：《克钦邦水电大坝研究定于12月开始》，缅甸时报，2008年3月24-30日；约奈(Yawn Naing)：《伊洛瓦底江大坝开建 人权受到侵犯》，《伊洛瓦底》(The Irrawaddy)，2008年1月29日。
- 107 采访中国学者，2010年1月。
- 108 徐本钦(Poon Kim Shee)，2002年。
- 109 克雷默，2009b。
- 110 采访中国学者，2010年1月。
- 111 采访中国学者，2010年1月(与上一注释中的采访对象不同)。
- 112 国际危机组织(International Crisis Group, ICG)，2010年。
- 113 采访在北京的西方研究者，2011年8月。
- 114 采访在北京的西方研究者，2011年8月。同时参见：林纳特(Linter)，1990年。冷战期间，靠近中国边境的缅甸武装组织与北京高层建立了直接联系，尤其是缅共。中国为缅共提供了大量援助。克钦独立组织也得到了中国的援助。20世纪80年代末，随着该地区地缘政治变化和中美关系的改善，中国不再直接支持这些武装组织。
- 115 李晨阳，2010年。
- 116 史为夷，2008年；李晨阳、黎良福，2010年。
- 117 采访中国学者，2010年1月。
- 118 亚洲世界公司老板是有“鸦片之王”称号的果敢华人罗星汉。后来，他的准军事化部队成为政府和掸邦民地武的中间人。案例参见：林纳特，1999年。
- 119 ICG, 2011年。
- 120 林纳特，2011年。
- 121 采访中国学者，2011年10月。
- 122 农业灌溉部(MoAI)农业司(DA)，2009年。
- 123 国际地球权(Earth Rights International, ERI)，2009年。
- 124 采访，2010年9月。
- 125 Jha, L.: 《缅甸外长强调发展进展》，《伊洛瓦底》，2003年9月22日。
- 126 哈德森-洛德(Hudson-Rodd)、Nyunt, Tun, Htay, 2003

- 年。
- 127 联合国粮农组织 (Food and Agriculture Organization, FAO) 及联合国开发计划署 (United Nations Development Programme, UNDP), 2004年。
- 128 援助行动 (ActionAid), 2006年。
- 129 采访, 仰光, 2011年12月。
- 130 采访, 仰光, 2010年10月。
- 131 采访, 仰光, 2009年7月。
- 132 缅甸联邦政府 (GoUM), 2008年。
- 133 农业灌溉部 (MoAI) 农业规划司 (DAP), 2009年。
- 134 农业灌溉部 (MoAI), 2002年。
- 135 缅甸农业共识 (MAC)》, 2003年; 缅甸国家环境事务委员会 (NCEA), 联合国环境项目亚太地位信息中心项目秘书处, 2006年。
- 136 FAO, UNDP, 2004年。
- 137 MoAI, 2002年。
- 138 MAC, , 2003年。
- 139 实际土地面积超过20世纪50年代《国有化法案》收归国有的土地面积。
- 140 农业灌溉部 (MoAI) 农业规划司 (DAP), 2010a。
- 141 DAP, MoAI, 2010a。
- 142 《德林达依成为缅甸新油区》, 《缅甸新光报》, 2002年1月5日; 农业灌溉部 (MoAI) 农业规划司 (DAP), 2010b。
- 143 DAP, 2010a; 少数民族地区发展论坛 (ECDF), 2008年。
- 144 克钦发展网络组织 (KDNG), 2010年。
- 145 不清楚具体的分类标准: 是否已包括缅北边区所有种植作物, 以及中国在缅北农业投资与该数据的关联度。
- 146 缅甸农业服务部门 (MAS): 《CD-ROM国家统计》, 缅甸仰光, 2008年。
- 147 MAC, 2003年。
- 148 居住和土地登记局 (SLRD), 缅甸农业灌溉部 (MoAI), 2007年。
- 149 SLRD, 2007年。
- 150 缅甸环境工作组 (BEWG), 2011年。
- 151 采访缅甸农业部退休官员, 2011年12月。
- 152 EcoDev, 2008年。
- 153 FAO, UNDP, 2004年。
- 154 住房权利保障与驱逐中心 (COHRE), 2007年。
- 155 FAO, 2008年。
- 156 COHRE, 2007年。
- 157 粮食安全工作组 (FSWG), 2004年。
- 158 世界粮食计划署 (WFP) 与国民营养中心 (National Nutrition Center), 2005年。
- 159 联合国开发计划署 (UNDP), 2007年。
- 160 世界粮食计划署 (WFP), 2010年。
- 161 MAC, 2003年。
- 162 采访缅甸农业投资者, 仰光, 2010年、2011年。
- 163 当地研究者采访边境特许经营橡胶园工人, 2010年。
- 164 詹妮·弗朗哥 (Jenny Franco) 是TNI的一名研究助理, 同时也是中国农业大学 (北京) 的兼职教授。她的主要研究领域为乡村政治、土地政治、土地权和乡村社会运动。她最近主要关注土地和水资源侵占政治动态。
- 165 世界银行, 2010年。
- 166 乐施会 (Oxfam), 2011年。
- 167 TNI, 2009b。
- 168 拉敏 (Hla Myint), 2007年。
- 169 布特 (Boot), 2009年。
- 170 农业灌溉部 (MoAI) 农业规划司 (DAP), 2008年。
- 171 缅甸农业服务部门 (MAS), 2010年。
- 172 采访农业商业与乡村发展咨询公司 (ARDC) 代表, 2010年11月, 仰光。
- 173 农业灌溉部 (MoAI), 2009年。
- 174 诺姆 (Noam), 2010年。
- 175 拉敏, 2007年。
- 176 LNDO, 2009年。
- 177 TNI研究, 2009-2010。在政府施压下, 克钦新民主军被改编为缅甸司令部下属的3支边防军。因政治改革要求未得到满足, 克钦独立组织一直拒绝改编。
- 178 采访克钦独立组织官员, 2009年7月。
- 179 采访佤邦副主席肖明亮, 2009年2月; 克雷默, 2009年。
- 180 欲了解更多鸿宇集团及其在掸邦农业种植园信息, 请登录集团网站: <http://english.ynjd.gov.cn/pubnews/doc/read/tdfz/906991389.11711478/index.asp>。
- 181 采访当地研究者, 2009年6月。
- 182 LNDO, 2009年。
- 183 采访当地研究人员, 2010年12月。
- 184 采访当地研究人员, 2009年7月。
- 185 采访MRPPA, 2009年6月。
- 186 采访缅甸发展工作者, 2009年7月。
- 187 缅甸橡胶发展专家, 2009年6月。
- 188 TNI, 2009b。
- 189 同上。
- 190 在数十年持续冲突中, 缅甸的内部流离失所人群 (IDP) -- displaced people translated to migrants估计有数百万。2005-2007年间, 仅东缅甸就有近10万人被迫内部迁徙 (COHRE, 2007年)。从20世纪60年代到克钦独立组织签署停火协议, 估计有三分之一的克钦人 (10万人) 有内部迁移经历。20世纪90年代以来, 近100个克钦村庄被毁, 村民被迫迁徙到政府安置区, 大部分在克钦邦首府密支那附近。COHRE, 2007年。
- 191 伍兹 (Woods), 2011a。老挝与缅甸类似的橡胶园和高山移民案例参见: 拜尔德、修美克, 2007年。2007年。
- 192 克钦保卫军总部在北掸邦, 1991年从克钦独立组织分离出来, 与军政府单独签署了停火协议。
- 193 采访佤邦第二特区副主席肖明亮, 2003年9月12日。
- 194 克雷默, 2007年。
- 195 采访在缅西方援助工作者, 2008年10月。
- 196 参见: 伍兹, 2011b; 全球见证, 2003年。
- 197 采访在缅国际援助工作者, 2008年9月。
- 198 KDNG, 2010年。
- 199 TNI, 2009a。
- 200 UNODC, 2011年。
- 201 腾冲县党委, 2007年。
- 202 腾冲县党委, 2007年。
- 203 TNI在中国云南和印度东北省曼尼普尔相关研究。
- 204 丹敏吴 (Thant Myint-U), 2008年。
- 205 CHORE, 2007年。
- 206 参见: 史密斯, 1999年, 第88页。他描述该地区的“叛乱分子形成了自己的生活方式。”
- 207 《TNI-BCN缅甸政策简报》, No.7, 2011年6月。
- 208 采访克钦独立军司令滚莫 (Gun Maw), 2011年10月。
- 209 《缅甸要求军队停止进攻叛军》, 法新社 (Agence France-Presse), 2011年12月12日。
- 210 梭丹林 (Soe Than Lynn): 《政府与克钦独立组织同意进一

- 步磋商》，《缅甸时报》（Myanmar Times），2012年1月23-29日。
- 211 采访中国学者，2009年9月。
- 212 昆明市政府，2009年。
- 213 鸿宇集团网站：《实施毒品替代种植 建筑绿色长城》，<http://english.ynjd.gov.cn/pubnews/doc/read/tdfz/906991389.11711478/index.asp>。2009年3月访问。
- 214 采访当地研究者，2009年7月。
- 215 采访克钦独立组织发展工作者，2009年7月。
- 216 采访克钦独立组织发展工作者，2009年7月。
- 217 采访瑜泽那公司代表，2008年6月；采访缅甸农业商人，2008年6月。
- 218 KDNG，2010年。
- 219 KDNG，2010年。
- 220 KDNG，2010年。
- 221 克钦网络工作组（KNG），2007年。
- 222 钦敏铁（Khin Hmin Htet）：《法院“欺骗”瑜泽那土地侵占受害者》，缅甸民主之声，2011年1月11日。
- 223 哥兑（Ko Htwe）：《克钦农民继续斗争》，《伊洛瓦底》，2011年1月10日。
- 224 《克钦教师和土地活动家在帕敢支持NDF》，米兹玛新闻社（Mizzima News），2010年9月24日。
- 225 《缅甸活动家组建和平委员会》，米兹玛新闻社，2011年12月6日。
- 226 UNODC，2011a。
- 227 克雷默，2007年。
- 228 克雷默，2009a。
- 229 萨尔温观察（Salween Watch）、东南亚河流网络（SEARIN）、社会发展研究中心（Center for Social Development Studies），2004年。
- 230 ERI，2009年。
- 231 克雷默，2007年。
- 232 《TNI-BCN缅甸政策简报》，No.7，2011年6月。
- 233 采访克钦独立组织和佤联军代表，2010年12月。
- 234 SHAN，2003年。
- 235 《TNI-BCN缅甸政策简报》，No.5，2011年2月。
- 236 采访当地研究人员，2010年12月。
- 237 DAP，2010年。
- 238 MAS，2010年。
- 239 诺姆（Noam），2010年。
- 240 采访当地研究人员，2010年12月。
- 241 LNDO，2009年。
- 242 匿名：《橡胶种植园对东掸邦勐拉地区停火组织的影响》，未经出版的报告，泰国清迈。
- 243 表格数据来源于：<http://xsbn.mofcom.gov.cn/aarticle/gonggao/200809/20080905777443.html> 以及<http://xw.km169.net/kmpap/2008-09/02/content-1563164.htm>，2009年10月最后访问。只有昆明市政府和西双版纳州商务局有部分数据，且无从核实。
- 244 《中国寻找玉米替代进口来源》，《经济观察家》（Economic Observer），2011年6月23日。
- 245 采访当地研究者，2010年12月。
- 246 云南鸿宇集团总裁马正述：《实施毒品替代种植 建筑绿色长城》，<http://english.ynjd.gov.cn/pubnews/doc/read/tdfz/906991389.11711478/index.asp>。2009年3月访问。
- 247 马正述，无日期。
- 248 马正述，无日期。
- 249 LNDO，2009年。
- 250 BEWG，2011年。
- 251 采访佤邦副主席肖明亮，2009年2月。
- 252 采访缅甸前发展工作者，2009年7月。
- 253 采访佤邦农业官员，TNI研讨会，中国昆明，2010年11月。
- 254 采访发展工作者，2009年7月。
- 255 采访佤邦副主席肖明亮，2009年2月。
- 256 TNI，2010年。
- 257 采访佤邦农业官员，TNI研讨会，中国昆明，2010年11月。
- 258 采访佤邦区副主席肖明亮，2009年2月。
- 259 采访一名来自温高区曼曼盛镇的32岁佤族男子，2009年2月。
- 260 采访佤邦农业官员，2010年11月。
- 261 采访西方援助工作者，2008年9月。
- 262 采访西方援助工作者，2009年7月。
- 263 采访佤邦农业官员，2010年11月。
- 264 TNI，2009b。
- 265 SHAN，2008年。
- 266 国际非政府组织机密报告，2008年。
- 267 采访佤邦副主席肖明亮，2009年。
- 268 采访WFP代表，2008年7月。
- 269 采访国际发展工作者，2010年4月。
- 270 LNDO，2002年。
- 271 缅甸第二特区南佤171军：《罂粟替代发展项目》，2003年9月13日。
- 272 采访联合国代表，2010年12月。
- 273 其它民兵组织有：木姐-南坎（Muse-Namkham）地区的潘塞（Pansay）民兵、贵凯地区的贵凯民兵和达莫内民兵、木姐-九谷（Muse-Myukok）地区的勐帕（Mongpaw）民兵、勐古（Mongko）的勐古/潘塞民兵、Mongyai的Monhin/Mongha民兵。其中部分民兵组织领导人在2010年大选中赢得席位。参见：《TNI-BCN缅甸政策简报》，No.5，2011年2月。
- 274 采访当地研究人员，2010年12月。
- 275 采访当地研究人员，2010年12月。
- 276 《TNI-BCN缅甸政策简报》，No.5，2011年2月。
- 277 采访当地研究人员，2010年12月。
- 278 SHAN，2011年。
- 279 Yang，1997年。
- 280 出于安全考虑，村庄名及位置已删减，但作者知情。案例研究数据以当地研究者2010年的研究。
- 281 采访当地研究人员，2010年12月。
- 282 采访当地研究人员，2010年12月。
- 283 《昆明市关于替代项目申请2009年返销国内农产品及其加工产品配额的公示》，节选自中文网站：<http://xw.km169.net/kmpap/2008-09/02/content-1563164.htm>，<http://xsbn.mofcom.gov.cn/aarticle/gonggao/200809/20080905777443.html>，2009年3月访问。

## 参考文献

- 1、行动援助 (Action Aid): 《妇女的土地权》, 土地改革与乡村发展 (ICARRD) 国际会议论文。
- 2、《缅甸要求军队停止进攻叛军》, 法新社, 2011年12月12日。
- 3、匿名: 《橡胶种植园对东掸邦勃拉地区停火组织的影响》, 未经出版的报告, 泰国清迈。
- 4、布特 (Boot, W): 《缅甸发展橡胶种植园以满足国内需求》, 《伊洛瓦底》, 2009年8月29日。
- 5、缅甸环境工作组 (BEWG): 《缅甸环境: 人民、问题与政策》, 泰国清迈, 2011年。
- 6、拜尔德 (Baird I)、修美克 (B. Shoemaker): 《令人不安的经验: 老挝的内部移民与国际援助机构》, 《发展与变化》, 2007年, 第38卷 (5), 第865-888页。
- 7、贝里克曼 (Blickman T): 《安非他命类兴奋剂与减少伤害: 缅甸、泰国和南中国的经验》, 《TNI毒品政策简报》, No.37, 2011年10月。
- 8、陈国霖 (Chin Ko-lin): 《金三角: 东南亚毒品贸易研究》, 伊塞格: 康纳尔大学出版社, 2009年。
- 9、陈国霖, S. X. Zhang: 《中缅跨境毒品走私》, 美国司法部, 司法项目办公室, 国家司法研究所, 2007年。
- 10、李晨阳: 《1988年以来的中国对缅政策与中缅关系》, 云南大学东南亚研究所, 云南昆明, 2010年。
- 11、李晨阳、霍夫迈斯特 (Hofmeister W) 主编: 《缅甸: 变化远景展望》, 新加坡: 新加坡selected出版社, 2010年。
- 12、李晨阳、黎良福: 《中国对缅政策: 处理缅甸问题的成功模式?》, 载李晨阳、霍夫迈斯特 主编: 《缅甸: 变化远景展望》, 新加坡: 新加坡selected出版社。
- 13、住房权利保障与驱逐中心 (COHRE): 《迁移与侵占: 缅甸强制移民与土地权》, 《缅甸国家报告》, 2007年。
- 14、科恩 (Cohen P): 《后鸦片时期与老挝北部橡胶种植: 西方与中国替代发展模式对比》, 《毒品政策国际期刊》, 2009年, 第20期, 第424-430页。
- 15、农业灌溉部 (MoAI) 农业规划司 (DAP): 《缅甸农业概况》, 缅甸联邦政府, 仰光, 2008年。
- 16、农业灌溉部 (MoAI) 农业规划司 (DAP): 《缅甸农业概况》, 缅甸联邦政府, 2009年。
- 17、农业灌溉部 (MoAI) 农业规划司 (DAP): 《缅甸农业概况》, 缅甸联邦政府, 仰光, 2010年。
- 18、【缅文】农业灌溉部 (MoAI) 农业规划司 (DAP): 《缅甸多年生植物种植园发展 (2010-2011)》, 缅甸联邦政府, 2010年。
- 19、迪克特 (Dikotter F)、拉曼 (Laamann L)、Z. Xun: 《毒品文化: 中国毒品史》, Hurst and Company, 伦敦, 2004年。
- 20、民族地区发展论坛 (ECDF): 《生物燃料获批: 揭秘缅甸生物能源》, 泰国清迈, 2008年。
- 21、地球权利国际 (ERI), 《壳牌影响: 壳牌与雪佛龙缅甸耶达那油气田的人权、环境、金融影响》, 泰国清迈, 2009年。
- 22、《中国寻找玉米替代进口来源》, 《经济观察家》, 2011年6月23日。
- 23、EcoDev: 《环境监测评估结果 (2008)》 (最终报告), 联合国在缅发展项目——人类发展倡议, 缅甸仰光, 2008年。
- 24、欧盟轮值主席国报告: 《欧盟专家认可的根除毒品和替代发展国际合作关键点》, 根除毒品和替代发展国际合作开放式国际工作组, 维也纳, 2008年7月2-4日, UNODC/CND/2008/WG.3/CRP.4.
- 25、联合国粮农组织 (FAO) 与联合国开发计划署 (UNDP): 《缅甸农业部门与投资战略》, 卷1, 仰光, 2004年。
- 26、粮农组织 (FAO): 《缅甸联邦贫困、粮食安全与脆弱性的界定与评估》, GCP/INT/952/EC-MYA.EC/FAO 合作项目, 2007年。
- 27、粮食安全工作组 (FSWG): 《缅甸粮食安全回顾》 (未发表), 仰光, 2004年。
- 28、全球毒品政策委员会: 《禁毒战争》, 全球毒品政策委员会报告, 2011年6月。
- 29、全球见证: 《利益冲突: 缅甸森林不可知的未来》, 伦敦, 2003年。
- 30、全球见证: 《不和谐的贸易: 中国与缅甸森林砍伐》, 伦敦, 2009年。
- 31、缅甸联邦 (GoUM): 《缅甸联邦共和国宪法》, 缅甸宣传部印刷出版公司, 仰光, 2008年。
- 32、HIV/AIDS亚洲地区云南项目 (HAARP): 《第一年项目进展报告》, 云南办事处, 2009年7月。
- 33、拉敏 (Hla Myint): 《缅甸橡胶种植生产者协会 (MRPPA) 在橡胶发展中的作用及其近来的活动》, 国际橡胶会议, 柬埔寨暹粒, 2007年。
- 34、霍西 (Horsey R): 《缅甸新政府官员角色揭秘》, 冲突预防与和平论坛, 2011年4月11日。
- 35、哈德森·洛德 (Hudson-Rodd N)、Nyunt M, Tun S.T., S. Htay: 《缅甸军政府强占土地、劳力、资产和强制移民的影响》, NCUB/FTUB研讨会论文, 2003年。

- 36、人权观察：《何处暗夜无边：中国关押、非正当治疗并强制毒品复吸者劳动》，纽约，2010年。
- 37、亚洲印象和泛克钦发展社会（PKDS）：《克钦邦金矿开采：以什么为代价？》，泰国清迈，2004年。
- 38、替代种植国际会议（ICAD）：《替代种植国际会议研讨会报告》，泰国清莱、清迈，2011年11月6-11日。
- 39、国际危机组织（ICG）：《中国的缅甸战略：选举、少数民族政治与经济》，《亚洲简报》，No.112，北京/雅加达/布鲁塞尔，2010年9月21日。
- 40、国际危机组织（ICG）：《缅甸：重大改革进行时》，《亚洲简报》，No.127，雅加达/布鲁塞尔，2011年9月22日。
- 41、国际降低危害协会（IHRA）：《2010全球国家响应减少危害大事记》，伦敦，2010年。
- 42、杰斯玛（Jelsma M）、克雷默（Kramer T）、沃维斯特（P. Vervest）（主编）：《金三角的麻烦：缅甸鸦片与冲突》，Silkworm Books，清迈，2005年7月。
- 43、Jha L.：《缅甸外长强调发展进展》，《伊洛瓦底》，2003年9月22日。
- 44、瞿健文：《云南周边罂粟替代种植发展报告》，第二届TNI-GTZ东南亚毒品政策非正式对话，泰国曼谷，2010年4月19-21日。
- 45、瞿健文，2010年；云南省政府2005年第6号文件，2005年5月颁布。
- 46、克钦发展网络组织（KDNG）：《恶霸、企业大亨、老虎：瑜泽那公司破坏胡康谷地》，泰国清迈，2010年。
- 47、克钦发展网络组织（KDNG）、克钦环境组织（KEO）：《伊洛瓦底江大坝》，泰国清迈，2007年。
- 48、克钦网络组织（KNG）：《HVDAPC成员被强行迁移至胡康谷地》，2007年10月9日。
- 49、钦敏铁（Khin Hmin Htet）：《法院“欺骗”瑜泽那土地侵占受害者》，缅甸民主之声，2011年1月11日。
- 50、哥兑：《克钦农民继续斗争》，《伊洛瓦底》，2011年1月10日。
- 51、克雷默：《佞邦政党：贩毒武装还是少数民族主义政党？》，《政策研究（东南亚）》，No.38，东-西中心，华盛顿，2007年。
- 52、克雷默：《不战不和：缅甸停火协议前景》，跨国学会（TNI），阿姆斯特丹，2009a。
- 53、克雷默：《缅甸停火面临危机》、《果敢危机对和平与民主的影响》，跨国学会（TNI），阿姆斯特丹，2009b。
- 54、克雷默：《全球金融危机对可持续性替代发展的影响》、《东南亚罂粟复种主要原因》，UNODC，2010年5月。
- 55、库多（Kudo T）、米尔诺（F. Mieno）：《贸易、外资和开发转型中的缅甸经济发展》，Fujita K. 米尔诺、I. Okamoto（主编）：《1988年以来的缅甸经济转型：市场经济对抗政府控制》，第103-127页。东南亚研究中心，京都大学，2009年。
- 56、昆明市政府：《昆明市关于替代项目申请2009年返销国内农产品及其加工产品配额的公示》，中国云南省昆明市政府，2009年。
- 57、克亚·赫桑（Keya Hsan）：《政府已最大限度接收KIO和谈条件》，《缅甸新光报》，2011年8月13日。
- 58、觉都（Kyaw Thu）：《克钦水电大坝研究定于12月开始》，《缅甸时报》，2008年24-30日。
- 59、拉祜民族发展组织（LNDO）：《令人不接之举：东掸邦强制移民项目（1999-2001）》，泰国清迈，2002年。
- 60、拉祜民族发展组织（LNDO）：《橡胶热：竞相供应中国 平常农民能否获益？》，《暗流》，第3期，泰国清迈，2009年。
- 61、乐贝尔（Le Bail H）、图尼尔（A. Tournier）：《昆明-曼德勒：新滇缅公路》，《1988年以来中缅边境的发展》，IFRI亚洲中心，2010年。
- 62、林纳特（Lintner B）：《缅甸共兴衰史》，康奈尔东南亚项目，伊萨卡，1990年。
- 63、林纳特：《动荡中的缅甸：1948年以来的鸦片和叛乱》，清迈，Silkworm Books，1999。
- 64、林纳特：《缅甸为何搁置中国大坝？并非因为民意》，耶鲁环球，2011年10月5日。
- 65、Liu Z., Lian Z., Zhao C.：《中国毒情与HIV/AIDS》，《毒品酒精探讨》，2006年，第25卷第2册，第173-175页。
- 66、宏陆（Lu Hong）、特伦斯 D·米尔斯（Terance D. Miethe）、梁斌（Bin Liang）：《中国国内外禁毒政策与实践》，阿什盖特出版公司，英国法纳姆，2009年。
- 67、玛都盛、禅梅都：《65%的外资集中在资源丰富的克钦、若开和掸邦》，十一新闻集团，2011年10月20日。
- 68、麦克（McCoy）、阿尔弗瑞德（Alfred W）：《海洛因政治：全球毒品贸易中的CIA共谋》，Lawrence Hill Books，纽约，1991年。
- 69、Milieu Defensie：《经济制裁不等于贸易中断：欧盟与缅甸木材贸易》，阿姆斯特丹，2009年。
- 70、农业灌溉部（MoAI）：《农业发展总体规划（2001/2002-2030/2031）》，缅甸联邦政府，仰光，2002年。
- 71、农业灌溉部（MoAI）：《缅甸克钦邦、密支那长期造林项目办公室2009年项目执行第一季度报告》，缅甸联邦政府，2009年。

- 72、《克钦教师和土地活动在Hpakant支持NDF》，米兹玛新闻社（Mizzima News），2010年9月24日。
- 73、缅甸农业服务（MAS）：《CD-ROM国家统计》，缅甸仰光，2008年。
- 74、【缅文】缅甸农业服务（MAS）：《国家农业统计》，缅甸仰光，2010年。
- 75、缅甸农业共识（MAC）：《乡村农业统计》；农业灌溉部（MoAI）移民与土地统计局（SLRD），缅甸联邦政府，仰光，2003年。
- 76、缅甸国家环境事务委员会（NCEA），联合国环境项目亚太地位信息中心项目秘书处：《缅甸环境保护评估报告》，2006年。亚洲开发银行（ADB）、全球环境基金（GEF）、联合国开发计划署（UNDP）。
- 77、《德林达依成为缅甸新油区》，《缅甸新光报》，2002年1月5日。
- 78、《第二轮全国性和谈签订六份协议》，《缅甸新光报》，2011年12月29日。
- 79、诺姆（Noam Z）：《白金热》，《伊洛瓦底》，第18卷，第6期，2010年。
- 80、中国禁毒委（NNCC）：《中国禁毒报告》，北京，2008年。
- 81、缅甸第二特区南佤171旅罂粟替代项目，2003年9月13日。
- 82、乐施会：《土地与权力：土地投资新浪潮丑闻》，《乐施会简报》，No.151，<http://www.oxfam.org/en/grow/policy/land-and-power>，2011年9月25日下载。
- 83、崩龙青年网络组织（PYNG）：《铁靴之下：缅甸军队为中国修建瑞丽江大坝开路》，泰国清迈，2007年。
- 84、崩龙妇女组织（PWO）：《被毒害的花朵：吸毒对缅甸崩龙妇女的危害》，泰国湄索，2006年。
- 85、PWO：《遍山罂粟花开：缅甸政府控制下的鸦片种植》，2010年。
- 86、PWO：《新政府上台后崩龙地区罂粟种植增多》，泰国湄索，2011年10月。
- 87、庞帕齐（Phongpaichit P）：《泰国禁毒政策》，全球禁毒政策国家研讨会，里斯本，2003年10月23-25日。
- 88、徐本钦（Poon Kim Shee）：《从战略与经济层面看中缅政治经济关系》，立命馆大学国际研究协会，2002年。
- 89、Qian Han-Zhu, Schumacher J, Chen H. T, Y. Ruan: 《中国注射性吸毒与HIV/AIDS: 现状、预防与政策启示》，《降低危害期刊》，2006年。
- 90、《中国9月开始修建中缅油气管道》，路透社，2009年6月15日。
- 91、萨尔温江观察、东南亚河流网络（SEARIN）、社会发展研究中心：《危机之下的萨尔温江：大坝桎梏东南亚最长的自由之河》，泰国清迈，2004年。
- 92、苏延乃（Saw Yan Naing）：《伊洛瓦底江大坝开建 人权受到侵犯》，《伊洛瓦底》，2008年1月29日。
- 93、掸邦先驱报（SHAN）：《缅甸政府的掸邦“禁毒战争”》，第二版，泰国清迈，2003年。
- 94、SHAN：《缅军与掸邦毒品贸易》，清迈，2005年。
- 95、SHAN：《掸邦毒品观察2007》，第1期，时事通讯，2007年6月。
- 96、SHAN：《掸邦毒品观察2009》，第2期，时事通讯，2009年6月。
- 97、SHAN：《掸邦毒品观察2010》，第3期，时事通讯，2010年6月。
- 98、SHAN：《掸邦毒品观察2011：议会中的毒品大亨》，第4期，时事通讯，2011年4月。
- 99、史为夷：《跨国视角下的南塔橡胶种植潮》，GTZ，2008年。
- 100、移民和土地统计局（SLRD），缅甸农业灌溉部（MoAI）：《缅甸农业人口普查（2003）》，缅甸联邦政府，仰光，2007年。
- 101、史密斯（Smith M）：《缅甸：叛乱与民族政治》，伦敦：Zed Books，1999年。
- 102、史密斯：《冲突之国：缅甸错综复杂的民族冲突》，华盛顿特区东-西研究中心，2007年。
- 103、宋清润：《美缅关系改善：过程、原因和前景》，安全与发展政策研究所，斯德哥尔摩，2010年9月。
- 104、邵斯（South）、艾斯雷（Ashley）：《动乱之国：缅甸民族政治》，伦敦、纽约：劳特利奇出版公司，2008年。
- 105、斯万斯特姆（Swanstrom）、尼可拉斯（Niklas）、Yin He：《中国禁毒战争：两种不同视角》，中亚-高加索-丝绸之路研究项目，2006年12月。<http://www.silkroadstudies.org/new/docs/Silkroadpapers/2006/0612PRCCNarcotics.pdf>。
- 106、腾冲党委、腾冲县政府：《祝贺腾冲-密支那公路开通》，2007年。
- 107、吴丹敏（Thant Myint-U）：《大河迷失的脚步》，Farrar, Straus and Giroux Press，2008年。
- 108、杰斯玛、克雷默、沃维斯特：《毒品与缅甸冲突：应对政策困境》，跨国研究所（TNI）毒品与冲突辩论论文，No.9，阿姆斯特丹。

特丹，2003年。

109、《向下漩涡：缅甸和阿富汗禁毒》，TNI毒品与冲突辩论文，No.12，阿姆斯特丹，2006年。

110、克雷默、杰斯玛、贝里克曼：《金三角衰退迹象：混乱的毒品市场》，TNI，阿姆斯特丹，2009a。

111、克雷默：《果敢和佤邦禁毒前景：从金三角到橡胶带？》，《TNI毒品政策简报》，No.29，阿姆斯特丹，2009a。

112、《中国在缅甸老挝的毒品替代种植：替代发展还是寻常贸易？》，《TNI毒品政策简报》，No.33，阿姆斯特丹，2010年。

113、《缅甸选举：不平等的竞争》，《TNI-BCN缅甸政策简报》，No.3，阿姆斯特丹，2010a。

114、《变化中的政治地图：缅甸2010年选举分析》，《TNI-BCN缅甸政策简报》，No.4，阿姆斯特丹，2010b。

115、《缅甸民族政治：解决之机》，《TNI-BCN缅甸政策简报》，No.5，阿姆斯特丹，2011a。

116、《缅甸民族动乱升级：冲突还是和平》，《TNI-BCN缅甸政策简报》，No.7，阿姆斯特丹，2011b。

117、联合国开发计划署（UNDP）：《家庭生活情况综合调查》，缅甸仰光，2007年。

118、联合国开发计划署：《可持续性与公平：共同的美好未来》（缅甸2011人类发展综合指数解释性说明），联合国毒品与犯罪问题办公室（UNODC）：《UNODC关于替代发展倡议的专题评价》，2011年11月。

119、联合国毒品与犯罪问题办公室（UNODC）：《东南亚老挝和缅甸罂粟调查2010》，泰国曼谷，2010b。

120、联合国毒品与犯罪问题办公室（UNODC）：《东南亚老挝和缅甸罂粟调查2011》，泰国曼谷，2011a。

过去二十年来，缅北边境地区出现了翻天覆地的变化。掸邦和克钦邦出现了三种相互联系的发展现象：（1）2006年以来，近10年持续减少的罂粟种植开始反弹；（2）与此同时，缅北出现越来越多中国罂粟替代种植项目下的农业投资，尤其是橡胶；（3）缅北边境失地农民人数日益增长。

中国市场上绝大部分鸦片和海洛因来自缅北。因而，在控制国内毒品吸食的同时，中国政府开始在境外发展罂粟替代种植项目，鼓励中国企业积极参与，并为它们提供补助、减税、进口配额等优惠条件。替代种植项目产生的效益主要为中国商人和当地政府所得，（前）烟农获利很少，被进一步边缘化。

山地贫穷农民的长期经济利益和他们为农业发展付出的代价（主要是橡胶）引发了普遍关注。农民从橡胶种植中获得的利益非常有限。因为缺乏资金和土地开展自己的小户型橡胶种植，农民（大部分是烟农）不得不从事轮作，或者成为种植园工人。

土地使用权和其它资源管理权是建构合法、可持续的生计至关重要的因素。投资导致的土地侵占对毒品生产、贸易和边境稳定有着广泛的影响。与罂粟替代种植相关的投资应该以更持续、透明、可靠和公平的形式进行。传统土地使用权利和机制应被尊重。中国投资者应该开展小户型种植园，而不是大量侵占农民土地。种植园应该雇用当地农民，而不是外来的劳工，让当地百姓获得更多实惠。

中国的罂粟替代种植项目对减少前烟农对罂粟种植的依赖、改善他们的生计效果甚微。为避免新的边境冲突和缅甸社会日益增长的敌意，中国当局需要认真反思其地区发展战略和实施方式，因为资本掠夺不等于发展。

跨国研究所（TNI）成立于1974年，是一家由活跃人士和学者组成的独立国际研究机构，致力于就全球化问题作出批判，并提供专家意见，促使世界朝民主、平等和环境可持续及和平发展的方向推进。本研究所的宗旨是全球问题的解决需要全球合作。

1996年以来，TNI的“毒品与民主”项目开始研究毒品经济与全球禁毒政策，及其对整体经济、冲突和民主的影响。TNI是少数关注毒品生产者的非政府组织。

“毒品与民主”项目开展田野调查、组织研讨会、为官员和记者提供信息、协助召开国际会议、出版分析类文章和文件并提供电子信息平台。

过去十年来，跨国研究中心已成为享誉全球的国际禁毒政策主要倡导者之一，并成为联合国药品管制机构的监察者。

“毒品与民主”项目是对传统反毒方式的重新审视，希望能在减少伤害吸毒者和小户毒品生产者的基础上制订出新的禁毒政策。我们致力于建构一套更具协调性的政策体系，使禁毒与消除贫困、促进人类安全和公众健康、保护人权、倡导和平及有效治理等跨领域问题目标一致。