

熱點聚焦

2021 年緬甸軍事政變

演變歷程與亞洲之回應

The 2021 Military Coup in Myanmar: How did it get here
and what is Asia doing about it

費拉蘿

Atena Feraru

中興大學國際政治研究所

在撰寫本文時，已經是 2021 年 6 月中旬，我們目睹了四個多月以來在緬甸發生的人類苦難，那種殘酷性和規模，一定讓我們所有人震驚。儘管如此，考慮到軍方長期以來的暴力鎮壓歷史以及越來越多的證據證明緬甸對穆斯林羅興亞人所犯下的危害人類罪和種族滅絕罪，這應該不足為奇。令人驚訝的是，世界上的統治精英未能對這種有凝聚力的、中央集權的國家，精心策劃的這種有組織、有系統的暴力作出反應，眾所周知該國家的領導人正試圖通過遊說和會見世界領導人來獲得其合法性。更重要的是，隨著該國陷入全面內戰，亞洲各國政府的反應或缺乏反應，似乎對故意資助軍方的暴力鎮壓毫不關心，這對所有國家來說，乃至對身為人類的我們，都是一個震耳欲聾的警鐘。

這篇評論提供了緬甸局勢的最新情況，並檢視了導致軍事政變

的事件。以 2016-2020 年全國民主聯盟(NLD)執政期間對核心軍事利益構成的挑戰為中心，軍方的反應以政變和隨後的暴力達到高潮，最後概述了中國和日本對和平的總體方針，意即政變及其影響的討論。這些被視為是至關重要的，因為最近的報告表明，緬甸軍政府相信其他亞洲政府仍將繼續在該國開展經濟活動以及投資。

壹、導言：緬甸當前局勢概要

緬甸武裝部隊建立了世界上最持久、最殘酷的軍事政權之一。其領導人控制了這個飽受戰爭蹂躪的東南亞國家的政府以及經濟和公民生活的幾乎所有方面長達 5 年（1962 年至 2011 年），直到 2008 年制定了一種「紀律嚴明的民主」形式的憲法為止。儘管該憲法是由軍方所制定並通過備受爭議的全民公投通過的，它確實結束了對這個備受歡迎的反對黨全國民主聯盟（NLD）長達數十年的鎮壓，以及翁山蘇姬的獲釋。翁山蘇姬在軟禁 15 年後，直言不諱展現其深具魅力的領袖風範。2015 年，在很大程度上自由和公平的選舉中，全國民主聯盟控制了國會兩院，使其能夠任命總統和絕大多數內閣成員。

2021 年 2 月 1 日，緬甸軍方援引全國民主聯盟領導的議會和選舉委員會未能調查廣泛的選舉舞弊指控，以證明宣佈為期一年的緊急狀態和逮捕包括總統溫敏在內的全國民主聯盟領導人國務資政翁山蘇姬是合理的。隨後是全國各地的大規模抗議和擴及全國範圍的公民不服從運動，但這兩種抗議活動的人民都遭到了殘酷的武力鎮壓，包括殺戮、逮捕和綁架。政變發生 18 週後，抗議和暴力活動仍在繼續，政治犯援助協會（緬甸境內唯一追蹤政變傷亡人數的非軍事組織）報告稱，有 857 人被殺，包括青少年和兒童，另有 5831 人

被捕，其中大多數人仍被拘留。在緬甸活動的一些團體中，最大的民族武裝團體（如克倫民族聯盟 KNU）宣布聲援抗議者並對軍隊發動襲擊，而躲藏起來的文職政府則表示願意跟軍政府分享權力，並承諾在未來實現實質性自治的聯邦國家。這發生在自稱為民族團結政府的平行文職政府，且正值推進訓練自身的「國防力量」之際。在持續流血和鎮壓媒體以及記者的情況下，全面內戰的前景急劇升高，這大大阻礙了評估人道主義危機程度和確認可以有哪些適當應對措施的努力。

記者傾向於淡化政府軍的官方訴求，並指出這是總司令的個別情況，因為主要是擔心被引渡接受反人類罪的審判，並可能在 2021 年 6 月強制退休後會失去重大經濟利益，作為導致政變的主要理由。考慮到總司令及其副手的年齡限制於 2 月 4 日被取消，第二天緬甸對國際法院調查針對武裝部隊領導人的種族滅絕指控的案件提出了法律挑戰，這些計算似乎是一個關鍵原因，為什麼他自己推動推翻政府，他在軍中無疑享有重要的決策權。然而，作者認為，假設他當時的權力足以將政府機構用作個人工具是不恰當的；但這是一個強有力的主張，仍需要更多的資料佐證來加以證實。

貳、背景：2016-20 年全國民主聯盟政府與政變始末

儘管緬甸軍方援引 2008 年憲法使推翻政府和任命總司令敏昂萊（Aung Min Hlaing）作為絕對的統治者予以合法化，但應該注意的是，對該文件的簡要閱讀表明，接管政府其實是違憲的。軍方特別引用了 2008 年《憲法》第 417 條，其中規定總統可以與國防安全委員會（NDSC）協調，宣布進入緊急狀態。然而，憲法選舉出來的總統、同時也是前全國民主聯盟成員已於 2 月 1 日被捕，軍方任命了

前高級軍官、副總統敏瑞（Myint Swe）在政變發生時擔任總統。因此，敏瑞（Myint Swe）將所有立法、行政和司法權力轉移給總司令敏昂萊（Min Hlaing），雖然符合憲法第 418 條，但仍然無效，因為敏瑞（Myint Swe）本人沒有轉移那些權力的法律能力。這反過來又使敏昂萊（Min Hlaing）採取的所有後續行動都成為非法，包括組建國家行政委員會（SAC）及其隨後的鎮壓命令。

儘管緬甸軍方明顯違反憲法，但它在理解政變核心的權力鬥爭方面發揮了至關重要的作用。2008 年憲法（於 2011 年生效）將軍方奉為是「最高的政治領袖」，明確指出聯盟的核心目標是促進武裝部隊發揮領導作用（作為「國防服務」，第 6f 條）；通過將其置於任何文職監督之外並負責安全事務和整個安全部門來建立其機構獨立性（第 337-343 條）；保持其對內閣的政治影響力，由總司令任命關鍵的國防、內政和邊境事務部長（第 232.b.ii 條）和議會（總司令任命的立法者擁有否決權）過度修改憲法（第 109b、141b、436a-b 條）並為其恢復直接統治建立法律渠道，接著規定在宣布緊急狀態後，總統將所有立法、行政和司法權力移交給總司令（第 417、418 條）。除此之外，在緊急狀態期間軍隊和其他國防服務人員（包括警察、民兵和任何其他應徵協助武裝部隊恢復秩序的公民）採取的所有措施均被視為合法；因此超出了起訴的範圍（第 432 條）。軍隊的這種普遍權力以高度集中的方式交由國防服務負責人，武裝部隊的總司令，亦即現任將軍敏昂萊（Min Aung Hlaing）行使。

在其直接統治該國的 50 年當中，緬甸軍方還建立了一個名副其實的非正式或不太正式的機制網絡，以籌集資金、實施和傳播其教義，並總體上控制緬甸的政治、經濟和社會生活。軍事企業是緬甸經濟的中心，因為它擁有並經營該國最大的兩家企業集團——緬

甸經濟控股公共有限公司 (MEHL) 和緬甸經濟公司 (MEC)。這些提供廣泛的基本商品和服務；僱用數千名文職和軍事人員；控制著房地產、酒類、煙草和自然資源等利潤豐厚的行業，數十萬士兵從中獲得小額紅利。全球目擊 (Global Witness) 估計，光是軍方擁有的玉石開採行業的公司在 2013 年和 2014 年的官方玉石，也就是緬甸玉的銷售額就超過了 10 億美元。他們還估計，緬甸 50% 至 80% 的玉石是走私到中國的。軍方精英在自然資源和毒品的非法貿易中也有密切的聯繫和重要的經濟利益，其中許多是由邊境沿線的民族武裝組織 (EAO) 經營的。這些收入來源在 2011 年之後變得越來越重要，因為資本主義改革和越來越多的媒體審查挑戰了來自官方、合法來源的收入來源。

對全國民眾聯盟 (NLD) 第一個任期 (2016-2020 年) 的概要檢視顯示，其持續努力削弱軍方對政治、經濟和安全事務的嚴格控制，以及武裝部隊領導人對變革方向和步伐，抱持深切關注的。全國民眾聯盟所執政的政府開始繞過憲法框架，以確保其著名領導人和長期批評軍方的翁山蘇姬擔任事實上的領導人，儘管她還沒有資格競選總統。2016 年，全國民眾聯盟為她設立了「國家顧問」的角色，作為議會和總統之間的協調員。軍方代表和美國民主黨則對此表達強烈反對，認為這是違憲的。儘管軍方代表抵制投票，但執政黨全國民眾聯盟以舒適的多數選票輕鬆通過立法機關。2017 年 1 月，為翁山蘇姬的立場制定語言並以制定新憲法而聞名的全國民眾聯盟法律顧問哥尼 (Ko Ni) 律師被暗殺，顯然是在一名尚未被捕的軍官要求下所進行的。

文職政府還為推動修憲中最關鍵的條款做出了一系列嘗試，包括武裝部隊的主導政治作用、對修憲的否決權、努力將警察置於文

職控制之下以及擴大民事法院的管轄範圍，涵蓋軍官，包括在前軍事政權統治時期所犯下的罪行。

全國民眾聯盟（NLD）在記錄前軍政府廣泛掠奪土地和規範利潤豐厚的玉石和寶石行業方面取得進展。報導指稱，在 2015 年選舉期間，在軍事基地投票的官員被迫投票給聯邦團結發展黨（USDP）並懷疑選票被操縱，為此，全國民眾聯盟主導議會通過一項法律，規定所有官員必須在軍事基地外進行投票。值得注意的是，全國民眾聯盟政府通過將其大部分人員從武裝部隊管理的內政部轉移到一個由文職領導的新部門，有效地取消了對公務員的軍事控制。

自 2017 年以來，羅興亞難民危機主導了政府的外交活動，雖然翁山蘇姬大大地為軍方在若開邦的活動做辯護，但她還是在 2016 年成立了一個獨立諮詢委員會，由前聯合國秘書長安南（Kofi Annan）領導。這引起了立法機關內軍方代表的強烈反應，他們提出動議以確保只有當地專家才能為委員會配備人員，理由是擔心外國進行干涉以及需要承受越來越大的國際壓力。他們還質疑該委員會的必要性，因為當地調查委員會已經就此問題進行了研究和報告，並得出結論認為沒有不當行為的證據。這些擔憂並未影響這一進程，該機構後來建議終止對行動自由的限制，並為羅興亞人提供安全的居住和作為公民的選項。翁山蘇姬迅速宣布了一個援助協調機制來實施這些建議。此外，在聯合國發布關於對羅興亞人發生危害人類罪和潛在種族滅絕罪的報告後，翁山蘇姬為軍方的官員繩之以法敞開一扇網開一面的大門，承諾「如果」犯罪正義勢必得到伸張。

緬甸軍方還強烈批評全國民眾聯盟（NLD）在 2016 年至 2019 年期間從未召集強大且受到軍事控制的全國民眾聯盟。到 2019 年底，軍方一方面是和全國民眾聯盟之間的緊張關係，另一方面是軍

方和美民主黨之間的緊張局勢。觀察家報告了他們各自的支持者對另一方超過一百多次的抗議活動。全國民眾聯盟 2020 年的競選活動以羅興亞危機和憲法修正案為中心，這些努力肯定會讓軍方的領導人處於緊張狀態，並似乎挑戰了緬甸武裝部隊機關的自主權、設計內外安全政策的專屬權力以及關鍵的經濟利益。

早在 2020 年 8 月，也就是 11 月 8 日投票前幾個月，有關政變前夕的謠言就已大大增加選舉的風險，因為總司令敏昂萊表示他「有足夠的勇氣做任何事情」來捍衛，其中包括「軍方的未來」。軍方後來改變策略，將重點放在對投票的可信度以及選舉委員會的完整性和獨立性上提出質疑。到 2 月 1 日，軍方、相關政黨和一些選民向選舉委員會提出了 287 項投訴，涉及數以百萬計的違規行為，其中許多在選民名單中；已向最高法院提交了針對緬甸總統和選舉委員會主席的保證令狀；並呼籲就選舉的完整性問題召開特別議會會議。選舉委員會拒絕調查投訴；全國民眾聯盟以「不相關」為由拒絕召開議會會議。

參、現況：亞洲各國對軍事政變與後續暴力之反應

國際上普遍認為，緬甸軍方對緬甸發生的暴行、鎮壓和流血事件要負主要責任。公開且大規模的暴行給亞洲政治統治精英們帶來了兩難處境，因為這讓他們承擔著保護緬甸人民免受經濟和政治需求的道義以及法律責任。鑑於該地區兩個大國（中國和日本）在東南亞經濟和政治影響力方面的競爭日益軍事化，實際情況尤其如此。緬甸是 ASEAN 的一部分，東協是該區域事務的核心，並且以通過共識運作而惡名昭著，這一事實進一步增加了孤立緬甸軍政府的成本。這些戰略計算似乎主導了中國和日本對緬甸政變和隨後的暴

力事件的反應，因為兩國政府都堅決拒絕對與軍事有關的企業實施制裁。北京和東京為這種態度辯護，聲稱制裁不太可能有效地說服緬甸的將軍們結束暴力，並強調東協在處理區域危機中的中心地位，以便討好東協各國政府。北京還甚至還強調主權平等。以典型的東協方式，該組織的方法側重於與執政的緬甸軍政府接觸，這賦予了它急需的國際合法性。

這種對當前人道主義危機的普遍態度淡化了緬甸軍政府在保護緬甸人民方面的明顯失敗，這引發了國際社會的「保護責任」，而非集中在確定經濟制裁的效用。這一論點忽略了一個關鍵點——不實施經濟制裁的成本。通過繼續與與緬甸軍事有關聯的公司做生意，亞洲政府實際上是在資助武裝部隊的暴力爭奪權力，並至少在道德上成為其隨後犯罪的同謀。他們的政策也使緬甸軍政府在該區域的統治合法化，並可能對其通過武力鎮壓任何反對派的決心產生重大影響。

中國當局對緬甸政變的反應似乎是謹慎的。官員們似乎接受了緬甸軍方的說法，即當前的危機源於一個根本性的政治問題，即「與選舉差異有關」，這就是為什麼任何回應都應基於國內政治對話和對外的外交努力，而不是制裁。因此，在承認持續不斷的暴力事件並對於緬甸內戰可能性上升表示擔憂的同時，中國官員一直堅定地反對對緬甸軍方領導人的任何制裁，他們認為這會對當前的人道主義危機產生不利影響，並沒有呼籲接管政變或明確將暴力歸咎於軍方領導人。

在外交推進中，北京官員對東協以與緬甸軍政府對話為重點的努力表示強烈支持。儘管如此，這種支持似乎並非是無條件的。因此，中國外交部長王毅在分別會見了對緬甸軍方批評最厲害的四個

東南亞國家政府（印尼、馬來西亞、新加坡和菲律賓）後，警告他們要警惕「一些別有用心外部勢力滲入緬甸，挑起麻煩，加劇分歧」。北京與緬甸軍方長達數十年的密切關係有增無減，因為最近的報導指出，中國將繼續在該國進行投資，並且兩國現任政府都決心推進與「一帶一路」倡議相關的基礎設施項目的實施。

最近，北京政府對緬甸軍政府官員表示支持。中國外交部長王毅於 2021 年 6 月 9 日會見了總司令敏昂萊，外交部官方網站稱，該國「對緬甸的友好政策不受緬甸內外形勢變化的影響」。這對緬甸軍政府來說是一個重要的推動力，因為以前的軍事政權嚴重依賴中國政府的政治、財政和軍事支持，在長期與國際隔絕的情況下設法鞏固了國內權力並因而致富。

就武裝部隊而言，東京政府似乎沒有任何接近北京的政治影響力。儘管這可能表明日本的統治精英因與緬甸軍政府保持距離而受到的損失相對較少，但日本政府似乎認為這會損害其在該地區的利益。這些計算可能圍繞著不需要與東協對抗，東協目前被獨裁政府壓倒性地控制著，這些國家長期以來都厭惡對東南亞的外部干預。東京也可能計算出對緬甸軍政府實施制裁可能會將緬甸進一步推入北京的「勢力範圍」，並有效地使其競爭對手在東協談判桌上獲得一席之地。不管擔心什麼，日本當局似乎得出了與中國及其盟友相似的結論：協助殘暴的政府是可以接受的。

然而，鑑於日本對該區域的政治願景以促進民主價值觀為中心，東京與緬甸軍政府的聯繫更成問題。因此，它對正在發生的危機的反應顯得相當矛盾。日本政府明確譴責緬甸軍方對和平抗議的野蠻、廣泛鎮壓，但同時也沒有表現出考慮對軍方領導人實施制裁的跡象。因此，東京加入了西方呼籲緬甸軍政府立即停止暴力、釋

放所有政治犯和恢復民主秩序的呼籲，但決定只暫停對緬甸的官方發展援助。如此一來，這樣的態度允許可能與緬甸軍方有聯繫的日本企業繼續照常營業。最近對緬甸軍方「重新考慮」援助的警告可能被視為耳邊風，置若罔聞。