

## 學術論文

# 緬甸軍事政變下的國家安全危機： 國內及國際面向分析

## The National Security Crisis Under Myanmar's Military Coup: An Analysis of International and Domestic Dimensions

林侑靜 *Yi Ching Lin*

政治大學外交學系博士

*Doctor of Department of Diplomacy*

*National Chengchi University*

### 摘要 / Abstract

2021年2月1日，緬甸軍方，緬甸國防軍發動政變，推翻了由全國民主聯盟領導的民選政府，迅速拆解自2011年以來建立的民間治理結構。軍方隨後對和平抗議和公民抵抗的暴力鎮壓，迅速將衝突升級為全國範圍的內戰。這不僅重燃了緬甸國防軍與民族武裝組織之間長期以來的衝突，也激發了整個社會不同群體的革命動員浪潮。緬甸因此陷入了大規模的混亂，其特徵是日益激烈的武裝衝突、普遍的暴力和日益加劇的人道危機。民主化的崩潰與國家能力的衰退、公共服務的瓦解以及人類苦難的激增相伴隨。本文對政變後緬甸的安全與人道危機進行全面的評估與分析，並探討內戰的國內外層面。

On February 1, 2021, Myanmar's military, known as the Tatmadaw, staged a coup that ousted the democratically elected government led by the National League for Democracy (NLD), abruptly dismantling the civilian governance structure established since 2011. The military's subsequent violent crackdown on peaceful protests and civil resistance rapidly escalated the conflict into a nationwide civil war. This not only reignited long-standing clashes between the Tatmadaw and ethnic armed organizations but also sparked a wave of revolutionary mobilization across diverse segments of society. Consequently, the country has descended into widespread chaos characterized by intensifying armed conflict, pervasive violence, and a deepening humanitarian crisis. The collapse of democratization has coincided with the erosion of state capacity, the breakdown of public services, and a surge in human suffering. This essay offers a comprehensive assessment and analysis of Myanmar's security and humanitarian crisis in the aftermath of the coup, examining both the domestic and international dimensions of the ongoing civil war.

---

**關鍵詞：**緬甸軍事政變、武裝衝突、內戰、安全危機、人道危機

**Keywords:** Myanmar Military Coup, Armed Conflict, Civil War,  
Security Crisis, Humanitarian Crisis

## 壹、前言

2021 年 2 月 1 日，緬甸國會原預定依 2020 年 11 月底大選結果組新政府，翁山蘇姬領導的「全國民主聯盟」（National League for Democracy，NLD，下文簡稱「全民盟」）獲得 83% 的席次，贏得壓倒性的勝利。<sup>1</sup>同日，緬甸國防軍（Tatmadaw）總司令敏昂萊（Min Aung Hlaing）發動軍事政變，推翻民選政府，成立「國家行政管理委員會」（State Administration Council, SAC）接管政府，<sup>2</sup>宣布全國進入緊急狀態，關閉國內電視媒體及國內外航線，形同鎖國。軍方拒絕承認選舉結果並主張大選舞弊無效，包圍政府機關並拘禁翁山蘇姬及總統溫敏（U Win Myint）與閣員，逮捕迫害民運人士，緬甸全國各地出現大規模示威抗議，訴諸「全民不服從運動」（civil disobedience），大舉罷工以示對抗。軍方隨即進行武裝鎮壓，並採取無差別攻擊平民。軍方暴力鎮壓使得和平示威擴大成軍事對抗，緬甸結束了 2011 年以來的民主化進程，同時國內也陷入嚴重的武裝對抗及暴力衝突，並激化自二次大戰以來少數民族團體的武裝動員，國防軍與民族武裝組織及各方反抗軍的衝突不斷。

後軍事政變時期，緬甸進入內戰國家的狀態，迄今已有數千人死亡、數百萬人民流離失所，政府功能瀕於瓦解。<sup>3</sup>隨著軍政府升高鎮壓及武裝對

---

<sup>1</sup> 2020 年 11 月 8 日的選舉結果，翁山蘇姬領導的「全國民主聯盟」（NLD）贏得議會兩院 498 個席位中的 396 席，軍方支持的在野黨「聯邦團結發展黨」（Union Solidarity and Development, USDP）僅獲得 33 席。此為緬甸結束 50 年軍事獨裁統治以來的第二次民主大選。參見：Hannah Beech and Saw Nang, “Myanmar Election Delivers Another Decisive Win for Aung San Suu Kyi,” *New York Times*, November 11, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/11/11/world/asia/myanmar-election-aung-san-suu-kyi-results.html>。

<sup>2</sup> 「國家行政管理委員會」（SAC）為敏昂萊的軍政府最高指導機關。

<sup>3</sup> 迄 2024 年 3 月止，約近 5,000 人遭軍方政治殺害，參考 Sarah Shamim, “How is Renewed Violence in Myanmar Affecting the Rohingya?” *Aljazeera*, March 22, 2024, <https://www.aljazeera.com/news/2024/3/22/how-is-renewed-violence-in-myanmar-affecting-the-rohingya>

抗的強度，並掌握國家資源，國際社會的制裁作用有限，東協（ASEAN）推動和談的進度停滯等因素，助長軍方的優勢地位，恢復民主及衝突解決的契機日益困難。2 月政變終止緬甸 10 年民主化進程及重塑緬甸國內衝突型態，並引發新一波暴力衝突及人道危機。本文將探討緬甸軍事政變後，緬甸面臨內戰國家對應的安全危機，並從國內及國際因素分析緬甸內戰情勢及對恢復和平與民主的影響。

## 貳、國家安全危機的多重面向

2021 年 8 月「國家行政管理委員會」改組成立臨時政府，並持續採取暴力鎮壓的手段，顯示軍方無意還政民選政府，促使全民盟結合其他民族團體領袖成立的影子政府揭示和平示威抗議轉向武裝動員的手段，改變過去全民盟在軍政時期一貫的非暴力的民主運動。<sup>4</sup>原預定於 2021 年 2 月 1 日就任的全民盟的國會議員組建「聯邦議會代表委員會」（Committee Representing Pyidaungsu Hluttaw, CRPH）於同年 3 月 31 日發布「聯邦民主憲章」（The Federal Democracy Charter），同時宣布廢除軍政府起草的「2008 憲法」，目的在於組織臨時政府、支持公民不合作運動及建立多元民族平等的聯邦國家，嗣於 4 月 16 日成立「全國團結政府」（National Unity Government, NUG），成立成為對抗軍政府的影子政府（或稱平行政府），總理為溫敏，國務資政為翁山蘇姬。

相較於 2011 年成立的以緬族（Bamar）為主的政府體系，全國團結政府的組成除全民盟的國會議員之外，亦納入克欽（Kachin）、克倫（Karen）、克倫尼（Karenni）、孟（Mon）與德昂（Ta'ang）等少數民族領袖，如副總統 Duwa Lashi La 就是克欽邦最具代表政治性團體「克欽民族協商會議」（Kachin National Consultative Assembly, KNCA）之主席，多數全民盟政

---

<sup>4</sup> Richard Paddock, "Myanmar's Coup and Its Aftermath, Explained," *New York Times*, December 9, 2022, <https://www.nytimes.com/article/myanmar-news-protests-coup.html>

要流亡海外爭取國際支援以回歸民主執政。<sup>5</sup>全國團結政府於同年 5 月建置自屬的武裝部隊「人民防衛部隊」(People's Defense Forces, PDFs)，<sup>6</sup> 9 月宣告和平抵抗已經終結，要發動人民保衛戰推翻軍政府，10 月宣布成立中央委員會，協調全國各地的軍事行動，正式對軍政府宣戰。此外也尋求其他民族武裝團體的結盟，呼籲全國共同對抗敏昂萊的軍事恐怖分子統治，敦促各方升級對國防軍的反抗。除組建軍隊外，影子政府於 2022 年開始建置警察部隊，做為與軍方持久對峙的準備。軍方迄今無意進行和平談判，持續訴諸高壓肅清手段，將反抗力量均視同恐怖行動，如將人民防衛軍及其他反抗組織列為恐怖組織，並矢言將之消滅殆盡。緬甸逐漸返回軍權專制的同時，各地擴大集結的反抗武裝升高國內衝突情勢，形成緬甸史上最大規模的反威權抗爭運動，全境逐漸進入內戰國家的型態。

### 一、成為內戰國家及重返軍權統治

全國各地的示威抗議軍方發動政變及拘禁翁山蘇姬、溫敏等民選政府官員，隨即軍方開始對示威者進行射殺，進入街道進行鎮壓及不當逮捕。民眾則以燒毀軍方商家以示回擊，全國大規模的罷工癱瘓國家經濟活動，政府機關形同虛設。而另一方面，長期與軍政府戰鬥的民族武裝團體也趁勢恢復或擴大武裝活動，以爭取政治或經濟利益，各方交戰迫使全國各地人民的逃亡。<sup>7</sup>青年學子及民眾也積極加入武裝抗爭，軍政府持續採取武裝

<sup>5</sup> 「全國團結政府」(National Unity Government) 主要閣員組成:總統:溫敏(Win Myint)、國務資政:翁山蘇姬、副總統:Duwa Lashi La, 克欽民族協商會議(Kachin national consultative assembly) 主席、總理:Mahn Win Khaing Than、外交部部長:Zin Mar Aung、內政與移民部部長:Lwin Ko Latt、國防部部長:Yee Mon、聯邦團結部部長:Lian Hmung Sakhong, 欽族民族陣線(Chin National Front) 的副主席。參考資料: Mikael Gravers, "Myanmar's Civil War Meanders Onward," *East Asia Forum*, September 29, 2022, <https://www.eastasiaforum.org/2022/09/29/myanmars-civil-war-meanders-onward/>。

<sup>6</sup> 全國團結政府於 2021 年 5 月 5 日組建人民防衛軍, 宣稱此軍隊將會成為未來的緬甸聯邦軍。

<sup>7</sup> "Myanmar Could be Asia's Next Failed State," *The Economist*, April 15, 2021, <https://www.economist.com/leaders/2021/04/15/myanmar-could-be-asias-next-failed-state>

鎮壓，人民防衛軍、民族武裝團體及民兵對抗國防軍的武裝衝突升高，形成各方討伐軍政府暴行的革命戰爭型態，反抗勢力的武裝力量已控全國逾半地區，各造對抗態勢說明緬甸全境逐漸進入內戰狀態。<sup>8</sup>

「內戰國家」的定義為一國受到有組織團體的暴力軍事衝突，目的是要掌握國家中心或是某一地區的控制權，或是改變國家政策；在同一個國家內，不同的組織化團體，尤其指對立的雙方，為控制或者推翻政權，建立新國家政權而引發的暴力衝突事件，通常對立的雙方皆需一定實力，並戰鬥持續一定時間。內戰的構成要素包有組織的反抗軍、並對國家權威構成實質的挑戰，平行於掌權政府的統治組織及國際承認；另，反抗軍必須佔有部分的國家領土及作戰識別特徵、人數超過國家總人口之一定比例。<sup>9</sup>緬甸的現況實已符合內戰的構成要素，全國團結政府已建立平行於軍政府的行政及軍事組織，並可發揮政府職能且具顯著識別特徵，武力衝突型態已從局部擴大為全國性的內戰，擴及少數民族叛軍佔據的邊境及緬人聚集的城鄉重鎮，涵蓋軍政府的軍隊、好戰組織、游擊民兵及極端分子等的暴

---

<sup>8</sup> Gregory Poling, "Time for Difficult Choices on Myanmar," <https://www.csis.org/analysis/time-difficult-choices-myanmar> ; Nicola Williams, "Achieving the Best Outcome in Myanmar's Civil War," <https://warontherocks.com/2022/10/achieving-the-best-outcome-in-myanmars-civil-war/> ; Soe Win, Ko Ko Aung and Nassos Stylianou, "The Deadly Battles that Tipped Myanmar into Civil War," <https://www.bbc.com/news/world-asia-60144957> ; David Hutt, "The World Must Respond to Myanmar's Civil War Rather Than Its Coup," *The Diplomat*, September 14, 2022, <https://thediplomat.com/2022/09/the-world-must-respond-to-myanmars-civil-war-rather-than-its-coup/> ; Lindsay Maizland, "Myanmar's Troubled History: Coups, Military Rule, and Ethnic Conflict," <https://www.cfr.org/background/myanmar-history-coup-military-rule-ethnic-conflict-rohingya> ; Kyaw Hsan Hlaing, "Insurgents in Myanmar's Rakhine State Return to War on the Military," <https://www.usip.org/publications/2022/10/insurgents-myanmars-rakhine-state-return-war-military> ; Paddock, *op. cit.*

<sup>9</sup> 關於「內戰國家」的定義參考自：Mark Gersovitz and Norma Kriger, "What is a Civil War? A Critical Review of its Definition and (Econometric) Consequences," *The World Bank Research Observer*, Vol. 28, No.2 (2013), pp. 159-190; Håvard Hegre, Tanja Ellington, Scott Gates, and Nils Petter Gleditsch, "Toward a Democratic Civil Peace? Democracy, Political Change, and Civil War, 1816–1992," *American Political Science Review*, Vol. 9, No. 2 (2001), pp. 33-48.

力衝突與軍事對抗。<sup>10</sup>

軍政府採取極端暴力的策略，目的在於以高壓威迫的手段以壓制所有的反抗勢力，終迫使民眾因不堪戰爭動亂、民生凋敝而接受軍事統治，惟未料人民抵抗意願及行動強勁，除參與公民不服從運動，亦加入武裝對抗行列。<sup>11</sup>另一方面，人民防衛軍漸與民族武裝力量匯流，從各方壓制軍方的攻擊行動，在西北及東南地區已掌握軍政府前所控區域，並建立起臨時政府。<sup>12</sup> 軍政府掌握國家軍警武力，又有俄羅斯軍事援助，原就具有軍事優勢，但面對各地區長期與軍方對峙的民族武裝組織，以及納編全國民兵約 6 萬名的人民防衛軍及各地自發民兵起義，軍政府的強勢進攻策略陷入僵局。<sup>13</sup>內戰持續迄今，全國民心取向也是軍方面臨的重大劣勢之一，歷經 2010 年民主改革的世代無法再次接受軍事獨裁統治，青年族群投入武裝對抗最為踴躍，延續緬甸草根力量追求緬甸之春（Burma Spring）的民主能量。<sup>14</sup>緬甸從二次戰後地區性的內戰擴大為全國性的內戰，衝突規模、範疇及死傷前所未見，使得緬甸成為全球暴力情形最嚴重國家。<sup>15</sup>

緬甸為多元族裔國家（參見表一），英國殖民時期採行分而治之的政

---

<sup>10</sup> Ishaan Tharoor, “Myanmar’s Junta Can’t Win the Civil War it Started,” *The Washington Post*, July 21, 2022,

<https://www.washingtonpost.com/world/2022/07/21/myanmar-junta-military-civil-war-coup/>

<sup>11</sup> Andrew Nachevson, “In Myanmar, the Tatmadaw’s Frustration Fuels a Cycle of Violence,” *Foreign Policy*, September 27, 2022,

<https://foreignpolicy.com/2022/09/27/myanmar-military-tatmadaw-violence-coup-resistance/>

<sup>12</sup> Michael Martin, “News from the Front: Observations from Myanmar’s Revolutionary Forces,” <https://www.csis.org/analysis/news-front-observations-myanmars-revolutionary-Forces>

<sup>13</sup> Tharoor, *op. cit.*

<sup>14</sup> United Nations, “Myanmar’s Multidimensional Crises have ‘Deepened and Expanded Dramatically,’” <https://news.un.org/en/story/2022/06/1120292>

<sup>15</sup> Zaheena Rasheed, “Myanmar’s Coup is Faltering. Activists Want Tougher ASEAN Action,”

*Aljazeera*, November 11, 2022,

<https://www.aljazeera.com/news/2022/11/11/asean-action-myanmar-army-struggles-to-consolidate-power> ; “Myanmar: Three Years of a Devastating, under-Reported War,”

<https://reliefweb.int/report/myanmar/myanmar-three-years-devastating-under-reported-war>

策，是造成日後緬甸國家統合困境的主因，勢力龐大的少數民族政治團體持續爭取獨立或自治地位，使得緬甸自獨立後就面臨歷時最久的內戰，1962年進入軍政時期，政治與軍事對抗加劇，另涉入爭奪自然資源及毒品交易等，則是加劇衝突緊張情勢。<sup>16</sup> 歷經數十年的武裝衝突，多數民族武裝組織曾與政府簽訂「全國停火協議」（Nationwide Ceasefire Agreement）進行政治對話，或是與軍方簽署雙邊停火協議。<sup>17</sup> 在政變之前，衝突地區主要位於北掸邦（North Shan State）、克欽邦及若開邦（Rakhine）等區，停火協議及和談進程始終未獲得具體成果；政變之後的軍事鎮壓重燃衝突地區的戰火，並催生新的好戰組織及各地區的武裝動員。<sup>18</sup> 聯合國人權事務高級專員辦事處（High Commissioner for Human Rights）於2022年9月26日提交給第51屆人權委員會（51st session of the Human Rights Council）的公開聲明，指出緬甸經過年餘的政變動盪，已現「災難性的毀壞情勢」（catastrophic situation），民主和平及人民基本生存都已深陷危機當中。<sup>19</sup> 隨著全國各地武裝衝突升高，流民與難民的人數將持續增加，除國防軍與反抗軍的對抗，另涉及各地區武裝團體的爭鬥，擴大衝突情勢範圍及複雜。

---

<sup>16</sup> Maizland, *op. cit.*

<sup>17</sup> 有關緬甸自二次世界大戰後的內戰情勢發展，參考吳丹敏(Thant Myint-U)著，黃中憲譯，《緬甸的未竟之路：種族、資本主義與二十一世紀的民主新危機》（台北：馬可孛羅，2021）。

<sup>18</sup> International Crisis Group, *Myanmar's Coup Shakes Up Its Ethnic Conflicts* (Brussels: International Crisis Group, 2022), pp.1-2.

<sup>19</sup> Opening Statement by Nada Al-Nashif UN Acting High Commissioner for Human Rights, "Oral Update on the Human Rights Situation in Myanmar to the Human Rights Council," <https://www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2022/09/oral-update-human-rights-situation-myanmar-human-rights-council>

表一：緬甸各民族人口比例

民族	緬族	撣族	克倫族	若開族	華裔	孟族	印度裔	其他
比例 (%)	68%	9%	7%	4%	3%	2%	2%	5%

資料來源: Lindsay Maizland, “Myanmar’s Troubled History: Coups, Military Rule, and Ethnic Conflict,” <https://www.cfr.org/backgrounder/myanmar-history-coup-military-rule-ethnic-conflict-rohingya>

面對具軍備優勢且有俄羅斯軍援的國防軍，反抗軍本應無勝算，但戰事持續迄今，軍政府卻正承受莫大壓力，軍方死傷人數持續增加，隨著更多各地民族武裝團體加入對抗，已升高內戰情勢。政變的隔（2022）年 3 月，敏昂萊閱兵之際矢言會殲滅反對軍方政變者，同年 7 月軍政府處決 4 名民運人士，這是緬甸自 1988 年以來首次處決政治犯，引起各界譁然，此舉說明敏昂萊無意與全國團結政府進行政治談判。東協的「五點共識」（Five-Point Consensus）是目前僅有的外交方案，<sup>20</sup>卻無法有效節制軍政府的暴力行徑及促成各造和平對話，對於降低、解決衝突之作用有限。在地緣政治的大國關係中，美、日、印等雖強烈表達譴責，但俄、中在聯合國安理會的牽制，阻礙聯合國進一步的制裁作為，而聯合國及東協特使積極與軍方的接觸，則被軍政府視為是獲取國際承認的手段。<sup>21</sup>軍方施以空炸壓制反抗軍，死傷人數持續增加，另有近萬名士兵及警察叛離，但仍不足影響國防軍的內部統整及戰鬥實力，畢竟敏昂萊長久以來均掌握國家軍警

<sup>20</sup> 東協於 2021 年 4 月舉行之特別高峰會上做出「五點共識」為：(1)立即中止緬甸的全數暴力；(2)相關各造 進行建設性對話以尋求人民利益的和平解決；(3)在東協秘書長的協助下派遣東協主席的特使協助調停對話程序；(4)東協提供人道援助；(5)代表團特使訪緬與相關各造會面。敏昂萊也受邀出席該項會議。2022 年 11 月的東協高峰會，各成員國領袖重申五點共識。

<sup>21</sup> “Nearly 1.7 Million New Refugees of Conflict in Myanmar since Coup,” <https://www.rfa.org/english/news/myanmar/refugees-11162022182447.html>

及安全體系。<sup>22</sup>軍政府的倒台危機首要來自非軍事因素，即國家解體，面臨經濟及社會功能的瓦解，面臨急迫的經濟衰退、財政困難、糧食危機、物價飆漲等社經危機。

另一方面，全國團結政府立場十分堅決，2022 年底代理總統杜瓦拉希拉(Duwa Lashi La)表示只有軍方停止殺害平民、退出政治及同意廢除 2008 年的憲法，才會考慮與軍方對話的可能性。<sup>23</sup>人民防衛軍不具對抗軍方的實力，面臨軍備缺乏、作戰統御指揮及訓練的不足等問題，因此大力仰賴民族武裝組織的支持及奧援，政變之初，克倫民族聯盟(Karen National Union, KNU)、欽族民族陣線(Chin National Front, CNF)等組織已提供庇護及戰鬥訓練等奧援。<sup>24</sup> 面對軍政府採持久高壓戰略，全國危急的經濟及人道危機，國家功能逐漸瓦解的過程，全國團結政府將面臨更嚴峻的資源缺乏，相較俄國普丁政府對軍政府的軍事及外交奧援，歐美國家的作為卻十分有限。

國際社會殷盼衝突各造進行和談及最終回歸民主政府的路線，但是就軍政府而言，已無意與全民盟達成政治和解，敏昂萊堅稱要粉碎全數反對勢力。<sup>25</sup>全民盟兩次大選勝利，讓一心想返回權力高峰的敏昂萊認定憲法已無法確保軍方的政治權力，於是發動政變並升高暴力衝突，藉以鞏固軍方的國家角色。軍事政變再次凸顯，翁山蘇姬領導的全民盟雖在 2015 年建立起文人政府，但是 2008 年的憲法保留軍方權力，並掌握國防武力，

---

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> “Myanmar’s Civilian Govt Says No Talks with Junta Until It Stops Killing Civilians, Quits Politics,” *The Irrawaddy*, December 2, 2022, <https://www.irrawaddy.com/news/war-against-the-junta/myanmars-civilian-govt-says-no-talk-s-with-junta-until-it-stops-killing-civilians-quits-politics.html>

<sup>24</sup> Gravers, *op. cit.*

<sup>25</sup> “Myanmar Military Extends State of Emergency, Vows to ‘Crush’ Opposition,” *Aljazeera*, January 31, 2024, <https://www.aljazeera.com/news/2024/1/31/myanmar-military-extends-emergency-rule-for-an-other-six-months>

擁有凌駕行政部門的優越地位，是緬甸民主脆弱的根源。<sup>26</sup> 西方國家及東協仍對緬甸回歸民主有所期待，並未承認政變的正當性，但就政治現實而言，軍方獲得宗教極端團體、商賈及支持軍方政客的支持，以緬甸佛教保衛者及緬族利益自居，就宗教及政治保守勢力而言，全民盟的反抗勢力反而是分裂國家統一的破壞者。軍政府已多次延長緊急狀態，並強力推進舉行大選，敏昂萊宣稱緬甸要持續強化多黨制的戒律式民主（*disciplined democracy*），才符合人民意願。<sup>27</sup> 顯示軍政府謀以舉辦大選回歸軍人合法執政的決心，也意味與全民盟勢不兩立，已無談判或相容的可能性。軍政府雖表明無懼國際施壓與制裁，但是國際因素仍是獲得外交承認及執政的合法性來源；要者，軍方亦有重獲外資流入及經援等經濟商業利益的迫切性，以維持國家政府運作。除中、俄外，美國為首的民主陣營仍主張緬甸回復民主的方案，在國際場域上勉以維持一定的聲量及壓力強度。國際支持是否化成具體的軍事援助及外交承認，是影子政府在對抗軍政府持久戰中取勝的最終關鍵。<sup>28</sup> 隨著 2022 年 2 月俄烏戰爭爆發，全國團結政府殷切等待如同西方國家對烏克蘭的外援規模，然始終未能如願。對外界而言，緬甸內戰終究是國內軍事對抗，而非外國入侵，不論西方陣營或是東協對於介入緬甸議題都十分戒慎，仍著重於衝突解決、終止暴力及人權迫害、和平對話等面向，而較不願意觸及政權更迭與政府代表性的問題。

## 二、多重國家安全危機

政變逾 3 年，緬甸內部安全情勢持續惡化中，<sup>29</sup> 聯合國及許多國際人道

---

<sup>26</sup> Ye Myo Hein, "The Root Causes of Myanmar's Coup Go Deeper,"

<https://www.wilsoncenter.org/publication/root-causes-myanmars-coup-go-deeper>

<sup>27</sup> "Myanmar's Military Leader Extends State of Emergency," *Aljazeera*, August 1, 2022,

<https://www.aljazeera.com/news/2022/8/1/myanmars-military-government-extends-state-of-emergency>

<sup>28</sup> Gravers, *op. cit.*

<sup>29</sup> 舉凡暴力造成的生命威脅、饑荒、毒品走私、人口販運、恐怖主義、族群爭端、社會分化、傳染病、失業、犯罪等，都是人類安全的課題關於「人類安全」概念可參照 United

組織一致指出緬甸正處急迫嚴重的人道危機，急需國際救援。<sup>30</sup> 緬甸人口約 5,440 萬人，近三分之一逾 1,800 萬人口亟需人道援助，260 萬人口流離失所，危急情勢源自軍方逮捕拘禁反抗人士，嚴重的人權迫害，以及各造武裝衝突的死傷，因嚴峻疫情、經濟解體、逃亡潮導致急速增加的飢餓、流亡及貧窮人口。<sup>31</sup> 聯合國 2022 年首份人權調查報告指出，軍方已涉及系統性的人權迫害，形同戰爭罪及違反人性的罪行；軍政府的安全部隊對人口密集地區進行空炸及使用重裝武器，並有意攻擊平民，<sup>32</sup> 聯合國人權委員會已示警緬甸軍方針對平民的謀殺、虐待、性暴力等暴行已犯下戰爭罪，此外阻斷國際救援通路，使得眾多人口無法得糧食、藥品等生存基本所需，每隔一個時間的調查結果都顯示情勢只有更壞，且快速惡化中。迄 2024 年 3 月，遭軍方殺害的政治犯近 5,000 名，近 3 萬人遭到拘捕（參圖一），<sup>33</sup> 另為躲避軍方暴行及武裝衝突逃亡各處的人口遽增，其中實皆省（Sagaing）、馬圭省（Magway）、欽邦（Chin）、克耶邦（Kayah）、克倫邦（Kaya）、勃固省（Bago）等地均出現大量的流亡人口，而另有逾百萬人逃往泰國、印度及孟加拉等鄰國，全國有超過 300 萬人民成為境內外的難民，佔全國總人口 6%。<sup>34</sup> 軍方攻擊不僅針對民運人士，也針對廣大

---

Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report 1994* (New York: Oxford, 1994), pp. 22-46.

<sup>30</sup> “The Myanmar Crisis: Escalating Humanitarian Emergencies,”

<https://www.orfonline.org/expert-speak/the-myanmar-crisis-escalating-humanitarian-emergencies/>

<sup>31</sup> United Nations, “Myanmar Spiraling ‘From Bad to Worse, to Horrific’, Human Rights

Council Hears,” <https://news.un.org/en/story/2022/09/1127361> ; “Myanmar on ‘Precipice of Humanitarian Crisis’ after Military Coup, UN Warns,” *The Guardian*, December 18, 2023, <https://www.theguardian.com/world/2023/dec/18/myanmar-on-precipice-of-humanitarian-crisis-after-military-coup-un-warns>

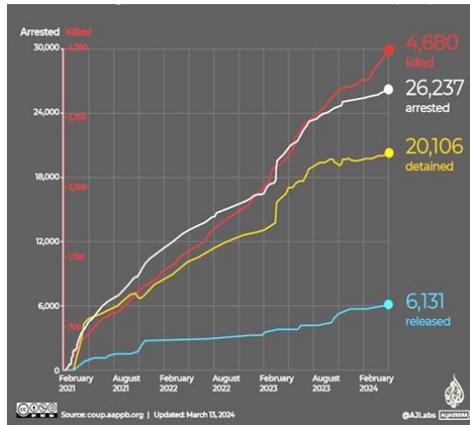
<sup>32</sup> “UN: Myanmar Army Engaged in Torture, Mass Killings, War Crimes,” *Voice of America*, March 15, 2022,

<https://www.voanews.com/a/un-myanmar-army-engaged-in-torture-mass-killings-war-crimes-/6486383.html>

<sup>33</sup> 依據緬甸「政治犯協助協會」(Assistance Association for Political Prisons, AAPR)動態統計資料，網站：<https://aappb.org/>。

<sup>34</sup> “Nearly 1.7 Million New Refugees of Conflict in Myanmar since Coup,” *Radio Free Asia*,

平民，採取無差別的武器攻擊，<sup>35</sup>軍方所執行政治處決、攻擊平民、焚毀村莊、轟炸醫院、學校及公共場所，各類暴行已構成危害人類的罪刑。<sup>36</sup> 戰況激烈地區如東南的克倫邦、西北的欽邦及中部的實皆省及馬圭省等地區的平民無端遭到關押、失蹤或成兩軍對抗時的人肉盾牌，軍方燒毀村莊、學校及糧倉，均已違反國際人道法。<sup>37</sup>



圖一：軍事政變後遭軍方政治殺害及遭捕的人數

資料來源：Sarah Shamim, “How is Renewed Violence in Myanmar Affecting the Rohingya?” *Aljazeera*, March 22, 2024, <https://www.aljazeera.com/news/2024/3/22/how-is-renewed-violence-in-myanmar-affecting-the-rohingya>

November 16, 2022,

<https://www.rfa.org/english/news/myanmar/refugees-11162022182447.html>; “Some Political Prisoners Among Almost 6,000 Freed in Myanmar Junta Amnesty,” *The Irrawaddy*, November 17, 2022,

<https://www.irrawaddy.com/news/burma/some-political-prisoners-among-almost-6000-freed-in-myanmar-junta-amnesty.html>; Paddock, *op. cit.*

<sup>35</sup> Opening Statement by Nada Al- Nashif UN Acting High Commissioner for Human Rights, “Oral Update on the Human Rights Situation in Myanmar to the Human Rights Council,” <https://www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2022/09/oral-update-human-rights-situation-myanmar-human-rights-council>

<sup>36</sup> Rasheed, *op. cit.*

<sup>37</sup> United Nations, “Myanmar: Cycle of ‘Human Rights Violations and Abuses’ Continues, warns Bachelet,” <https://news.un.org/en/story/2022/06/1120362>

各地武裝攻擊仍未停歇，除國防軍與人民防衛軍的交火頻繁，更見與民族武裝組織的大規模對抗，在東南地區，2022年10月國防軍對克倫民族解放軍（Karen National Liberation Army, KNLA）勢力所在的孟邦（Mon State）一處村莊進行炮擊，迫使超過8千名平民逃離家鄉，隨後士兵搶掠當地房舍並加以焚毀。<sup>38</sup>同月間，在北部地區，軍方空炸克欽邦一處克欽獨立組織（Kachin Independence Organization, KIA）慶祝成立62周年的場所，造成超過80人死亡。同年年底，西北地區武裝組織的欽邦自衛軍（Chinland Defense Force, CDF）聯合人民防衛軍對國防軍的衝突升高，平民及房舍也成為攻擊目標，已逾3萬7千名人民逃離，超過160戶房舍遭焚毀。<sup>39</sup>武裝活動激烈地區更現緊急的安全及人道危機，其中也包含國際救援工作者及設備，軍政府全面掌控援助運輸管道，實行「組織註冊法」（registration of associations）的新制，禁止與列入軍方黑名單的援助者及團體有任何接觸，使得國際援助更難進駐衝突情勢危急的地區，<sup>40</sup>如2022年9月起暫緩國際救援團隊進入若開邦的北部及中部地區，當地的阿拉干軍與國防軍衝突情勢持續升高，已有數萬人逃離，缺乏食物飲水及衛生等基本所需，公共機關癱瘓，兩軍交火更阻礙國際救援的管道。<sup>41</sup>與頻密的

---

<sup>38</sup> “Thousands Displaced by Junta Shelling in Mon State,”

<https://www.bnionline.net/en/news/thousands-displaced-junta-shelling-mon-state>

<sup>39</sup> “Kachin Will Never Forget a Nang Pa Massacre,”

<https://www.bnionline.net/en/news/kachin-will-never-forget-nang-pa-massacre>

<sup>40</sup> Edith Lederer, “Over 3 Million People in Myanmar Need Life-Saving Aid since Military Coup, UN Says,” *Global News*, November 9, 2021,

<https://globalnews.ca/news/8360134/myanmar-humanitarian-aid-coup-un/>; “Myanmar Could Face Aid ‘Catastrophe’, Experts Warn, after Junta Law Change,” *The Guardian*, November 3, 2022,

<https://www.theguardian.com/world/2022/nov/03/myanmar-could-face-aid-catastrophe-experts-warn-after-junta-law-change>

<sup>41</sup> “Opening Statement by Nada Al-Nashif UN Acting High Commissioner for Human Rights, Oral Update on the Human Rights Situation in Myanmar to the Human Rights Council,”

<https://www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2022/09/oral-update-human-rights-situation-myanmar-human-rights-council>

武裝衝突共存成為緬甸人民的新常態，伴隨暴力攻擊、仇恨對立、犯罪及非法活動叢生，加速國家機關治理、安全及發展功能的喪失，全國醫療、金融、糧食、教育、就業等體制崩壞，預警國家解體過程，可料貧窮及飢餓人口擴增。在疫情及政變雙重危機之下，全國失學率已高達 80%，至少有 780 萬名學童失學。婦女兒童也是受害族群，超過 3 千名婦女遭到拘禁。<sup>42</sup> 在公衛危機方面，緬甸原本就缺乏防疫資源，動盪局勢更加劇新冠肺炎疫情防治及疫苗接種的困難，疫情惡化快速摧毀國家防疫能力；<sup>43</sup> 此外，世界衛生組織示警 2022 年緬甸估計將超過三萬名兒童因未能施打疫苗而死於可預防疾病。<sup>44</sup> 從國家職能面向觀之，緬甸已瀕於國家瓦解（state collapse）狀態，經濟、教育、醫療及社會保障體制受創至深。<sup>45</sup>

政變之後的全國罷工，加上疫情嚴峻、生產停滯、國際制裁、出口受限等因素，導致緬甸經濟持續惡化，高通膨及物價使得人民生活陷入困境。<sup>46</sup> 在政變前，美金 1 元尚可兌換 1,300 緬幣（kyat），目前則已貶值超過 30%，緬甸中央銀行在 2022 年 8 月對美元貶值至 2,100 緬幣，9 月，再度跌至 5,000 緬幣，國內黑市猖獗，導致物價飛漲，另限制民眾現金提取，緬甸已陷入金融危機。軍政府透過吸引新的外資以穩定經濟，2021 年 3 月新設「緬甸投資委員」（Myanmar Investment Commission），然軍方政缺乏經濟管理能力，加上國際制裁，外資卻步，招商失利。軍方原期待

---

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> 林伶靜，〈緬甸軍事政變與失敗國家安全危機：東協的回應與辯證〉，《全球政治評論》，第 80 期(2022 年)，頁 95-97。

<sup>44</sup> United Nations, “Myanmar: Cycle of ‘Human Rights Violations and Abuses’ Continues, Warns Bachelet,” <https://news.un.org/en/story/2022/06/1120362>

<sup>45</sup> Lisa Schlein, “UN: Myanmar is in a State of Profound Humanitarian Crisis,” *Voice of America*, March 21, 2022, <https://www.voanews.com/a/un-myanmar-is-in-a-state-of-profound-humanitarian-crisis-/6494258.html>

<sup>46</sup> Sreeparna Banerjee and Soumya Bhowmick, “Myanmar: Coup, COVID-19, and the Ongoing Economic Crisis,” <https://www.orfonline.org/expert-speak/coup-covid-19-and-the-ongoing-economic-crisis/>

中國資金的挹注及金援，中方目前僅提供人道及防疫相關的援助，在全民盟政府時期的投資額有超過 66 億美元，政變之後已銳減至 175.8 million 美元。緬甸五大外國能源企業宣布自 2021 年 12 月起撤離，包括法國道達爾（Total）、美國的雪佛龍（Chevron）、澳洲的伍德塞德（Woodside）、馬來西亞的國家石油公（Petronas）及日本的三菱集團（Mitsubishi）。<sup>47</sup> 另一方面，緬甸資產階級也將現金移轉境外，緬甸國內出現資金被掏空的窘境，<sup>48</sup>而勞動階級面對停工停產的失業問題導致貧窮及糧食危機，2022 年底，全國貧窮人口已高達 40%。面臨經濟崩壞，槍枝毒品及人口販運、網路詐騙等非法活動猖獗，緬甸成為東南亞地區跨國犯罪的溫床，<sup>49</sup>如鴉片毒品生產大增，政變之後種植罌粟面積增加三分之一，超過 4 萬公頃，毒品交易氾濫。<sup>50</sup>軍政府未承認國家經濟危機，矢言提振經濟，重新吸引外資，但是緬甸經濟已頻於解體局面。

### 參、國內武裝衝突面向

1980 年代後，隨著科技進步與經濟發展，在競爭日益激烈的環境中，長期以中小企業為主的臺灣，必須捨棄單打獨鬥、惡性競爭的經營型態，追求更進一步的成長與發展，企業間的分工合作因此日形重要也愈趨細膩。

緬甸有超過百餘個不同的民族，1948 年自英國獨立後，很快進入許多

---

<sup>47</sup> “Junta Takes in US \$3.8 Billion in Foreign Investment in Myanmar’s Energy Sector,” *Free Radio Asia*, November 22, 2022,

<https://www.rfa.org/english/news/myanmar/investment-11212022174209.html>

<sup>48</sup> Wai Moe, “Myanmar Coup Makers’ Major Challenge is a Failing Economy,”

<https://fulcrum.sg/myanmar-coup-makers-major-challenge-is-a-failing-economy/>

<sup>49</sup> Unite States Institute of Peace (USIP), “Myanmar’s Criminal Zones: A Growing Threat to Global Security,”

<https://www.usip.org/publications/2022/11/myanmars-criminal-zones-growing-threat-global-security>

<sup>50</sup> “Opium Farming Booming in Myanmar After Coup: UN,”

<https://www.irrawaddy.com/news/burma/opium-farming-booming-in-myanmar-after-coup-un.html>

少數民族爭取獨立的戰鬥，其中較為活躍的叛軍團體有 21 個，包括佤邦聯合軍（United Wa State Army, UASA）、克倫民族解放軍、克欽獨立軍及阿拉干軍（Arakan Army）等均為擁兵自重佔據一方的武裝組織（參見表二、圖一）。

表二：重要民族武裝團體的活躍區域及政治訴求

武裝團體	活躍區域	成立年份	兵力 (人)	政治訴求
阿拉干軍	若開邦	2009	7,000	阿拉干族人民的民族自決
欽民族軍	欽邦	1988	2,500	欽族人民的民族自決及實行聯盟體系
克欽獨立軍	克欽邦	1961	20,000	基於 1947 年彬龍協議的自治權
克倫民族解放軍	克倫邦	1947	15,000	克倫人民的民族自決
孟民族解放軍	孟邦	1971	5,000	孟族人民的民族自決
緬甸民族民主聯盟軍	果敢	1989	10,000	恢復果敢地區的自治及促進族群及政治權力
北掸邦軍	掸邦	1964	8,000	北掸邦人民的自治權
南掸邦軍	掸邦	1996	12,000	南掸邦人民的自治權
德昂民族解放軍	掸邦	1963	6,000	德昂人民的自治權及實行聯邦體系
佤邦聯合軍	佤邦	1989	20,000	1980 年代獲取的自治地位

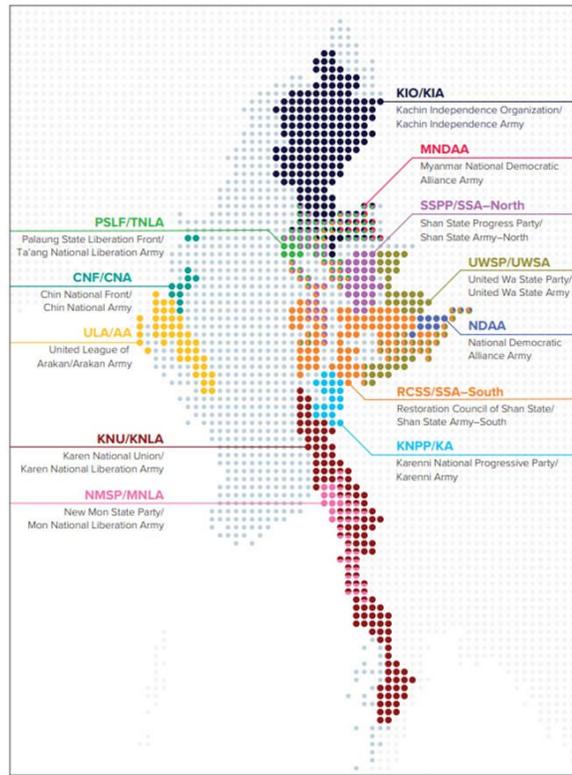
資料來源: Roshni Kapur, "Tatmadaw's Outreach to Armed Organisations: Extending an Olive Branch?" <https://www.orfonline.org/expert-speak/tatmadaws-outreach-to-armed-organisations/>

其中佤邦聯合軍有逾 2 萬兵力，長期受中國奧援，是世上最具規模的非國家武裝組織；克倫民族聯盟則是緬甸歷時最久的叛亂組織，而撣邦是最多武裝團體爭取自治的地區，也是緬甸毒品的主要產地，成為武裝活動的資金來源。緬甸 2011 進入民主化進程，政府與部分民族武裝團體雖簽訂「全國停戰協議」（Nationwide Ceasefire Agreement），仍無法中止國內武裝衝突情勢，如自 2011 年控有北方的克欽獨立軍對抗政府軍的武裝衝

突持續迄今；在若開邦地區，阿拉干軍亦與軍方對抗數年，造成嚴重死傷及大量的流、難民。<sup>51</sup> 2015年八個武裝團體已與中央政府簽訂停戰協議，但自2016年底，四大揮邦叛軍組成的北方聯盟（Northern Alliance）又再與政府軍熱戰；<sup>52</sup>各地均在在政變之後升高戰鬥強度，地方性衝突更擴大成內戰形式。

被政變顛覆的全民盟政府初期透過號召人民示威抗議，而面對軍方血腥鎮壓，於是放棄非暴力途徑，轉而採取武裝對抗，雖成立人民防衛軍，但缺乏有效的武裝力量，因此少數民族武裝組織成為為全民盟尋求結盟的重要對象。<sup>53</sup>

- 
- <sup>51</sup> Roshni Kapur, "Tatmadaw's Outreach to Armed Organisations: Extending an Olive Branch?" <https://www.orfonline.org/expert-speak/tatmadaws-outreach-to-armed-organisations/>; "Scores killed in Myanmar military air strikes on ethnic rebel group," <https://www.france24.com/en/asia-pacific/20221024-scores-killed-in-myanmar-military-air-strikes-on-ethnic-rebel-group>; "Myanmar's Ethnic Armed Groups, and Why Their Threats against Junta Could Spiral into More Conflict," *South China Morning Post*, March 21, 2021, <https://www.scmp.com/week-asia/explained/article/3127646/myanmars-ethnic-armed-groups-and-why-their-threats-against>; Kyaw Hsan Hlaing, "Insurgents in Myanmar's Rakhine State Return to War on the Military," <https://www.usip.org/publications/2022/10/insurgents-myanmars-rakhine-state-return-war-military>
- <sup>52</sup> 「北方聯盟」包括阿拉干軍(Arakan Army)、克欽獨立軍(Kachin Independence Army)、緬甸民族民主聯盟(Myanmar National Democratic Alliance Army)及德昂民族解放軍(Ta'ang National Liberation Army)。
- <sup>53</sup> Grant Peck, "Ethnic Karen Rebels Attack Key Town in Eastern Myanmar," *AP News*, October 21, 2022, <https://apnews.com/article/myanmar-government-and-politics-8e32224af90eea6a97e7c47ee126fa30>



圖二：緬甸境內民族武裝團體的分布及掌控區域

資料來源：Roshni Kapur, "Tatmadaw's Outreach to Armed Organisations: Extending an Olive Branch?" <https://www.orfonline.org/expert-speak/tatmadaws-outreach-to-armed-organisations/>

各武裝團體對於政變的回應不盡相同，主要可分成四類態樣：一為支持或加入對抗國防軍的行列；二、不表態但願提供民運人士庇護或提供戰鬥訓練；三、持觀望態度、不涉入反抗運動，或較與軍政府親近者；四、與全國團結政府進行政治談判，伺機爭取獨立自主。其各自考量及作為受到地理位置、與中央政府及軍方兩造歷史淵源、策略目標及衝突情勢發展有關。多數的民族武裝團體對國防軍懷有敵意或仇恨，也對全民盟有所疑慮，因翁山蘇姬主政時期，文人政府與國防軍聯合對民族武裝組織的壓制，另與長期與政府和談未果的不信任有關，對於首都的政權翻覆與更迭

表現出事不關己的漠然。<sup>54</sup> 再者，初期各方對於全民盟是否得以贏得勝利與恢復執政存疑，在此顧慮下，對於加入武裝反抗有所戒慎。另一方面，隨國內衝突升高，也使已解散或式微的武裝活動復活或形成新的好戰組織。<sup>55</sup> 緬甸政變對國內武裝衝突情勢的影響表現在三個面向，一為加入反抗國防軍的武裝動員；二為中止停火協議，重新發動爭取獨立自主的武裝叛亂，或重新恢復已解散的武裝組織；三為激化武裝組織間既存的衝突情勢。

### 一、加入反抗軍政府的武裝動員

在軍政府的暴力鎮壓下集結國內反抗力量並訴諸武裝對抗，除青年、民運人士、各行業平民加入武裝動員，少數民族的武裝團體也是重要的反抗勢力。全國團結政府於 2021 年建立軍隊，獲若干民族武裝團體支持或結盟，另有各地平民加入游擊隊，但多屬寬鬆軍事組織。<sup>56</sup> 人民防衛軍以農村為主要戰區域如實皆省及馬圭省等地，邊境地帶則多為民族武裝組織掌控；軍方的武裝部隊則主要駐紮在首都等重要城市。<sup>57</sup> 全國團結政府呼籲農村發起人民保衛戰，各處陸續出現民兵組織，民兵多為輕型武裝，使用簡陋的步槍和自製炸藥和武器精良的軍方作戰。在政變之後新成立的武裝組織如緬人解放軍（Bamar People's Liberation Army, BPLA），主要戰區在克倫民族解放軍所在的東南區域，之後也與全國團結政府結盟。<sup>58</sup> 各地

---

<sup>54</sup> International Crisis Group, *op. cit.*, pp.9-17; Thomas Kean, "How Myanmar's Coup Has Reshaped Its Ethnic Conflicts," *The Diplomat*, January 14, 2022,

<https://thediplomat.com/2022/01/how-myanmars-coup-has-reshaped-its-ethnic-conflicts/>

<sup>55</sup> "Myanmar could be Asia's next Failed State," *The Economist*, April 15, 2021,

<https://www.economist.com/leaders/2021/04/15/myanmar-could-be-asias-next-failed-state>

<sup>56</sup> Antonio Ponce and Victor Fernandez, "Inside Myanmar's Anti-Junta Rebel Forces," *Deutsche Welle*, October 25, 2022,

<https://www.dw.com/en/inside-myanmars-anti-junta-rebel-forces/a-63539696>

<sup>57</sup> "'We Have to Escalate the Fighting': Myanmar Civilian Acting President,"

<https://www.irrawaddy.com/in-person/interview/we-have-to-escalate-the-fighting-myanmar-civilian-acting-president.html>

<sup>58</sup> "NUG and the Bamar People's Liberation Army (BPLA) Forge a Military Cooperation Agreement,"

區既存的民族武裝部隊仍是對抗國防軍的主力，東南方的克倫民族聯盟首先表示反對軍事獨裁、支持民主，數個叛軍與國防軍的對峙持續，在軍方鎮壓示威民眾期間，數百人逃至該組織控管的東部地區並獲得庇護，<sup>59</sup>迄 2022 年底，在其掌控的克倫邦、孟邦、勃固與德琳達依省（Tanintharyi）等地區交火近 7,300 次。<sup>60</sup>北方的克欽獨立軍也在最初就表態反軍政府，與國防軍原有的武裝衝突很快擴大為區域性的內戰，2021 年 3 月底，獨立軍就已奪回長達 20 年的失土，靠近 Laiza 的軍事基地，隨即遭國防軍陸空炮擊，之後的數月雙方交火不斷，至 5 月底，克欽獨立軍加入反抗軍的行列。兩大民族武裝組織與國防軍的戰鬥持續升高，2022 年 10 月底，五個克倫民族武裝組織聯合攻擊軍方，而克欽獨立軍在同期間的攻擊係發生政變以來規模最大的一次。<sup>61</sup>另一同具武裝規模的阿拉干軍初始僅提供其他反抗組織軍事訓練及武器，後來公開表明支持全國團結政府，並加入全國反抗武裝行列，與國防軍屢有重裝戰鬥，成為制衡軍方奪取若開邦的主力。<sup>62</sup>

為保護當地居民免於軍方迫害，新的保防武裝團體也相應形成，如在欽邦原已有欽邦民族軍（Chin National Army, CNA）及佐米革命軍（Zomi Revolutionary Army, ZRA）兩大組織，惟仍不足以保障當地人民安全，於是促使新的武裝組織如欽邦自衛軍（Chinland Defense Force, CDF）的組成，2021 年 5 月就與國防軍展開交火，後與人民防衛軍結盟，也主張廢除 2008 年憲法、終結軍政及建立聯邦政府，同時也接受阿拉干軍的軍事訓練

---

<https://www.bnionline.net/en/news/nug-and-bamar-peoples-liberation-army-bpla-forge-military-cooperation-agreement>

<sup>59</sup> “Myanmar’s Ethnic Armed Groups, and Why Their Threats against Junta Could Spiral into More Conflict,” *op. cit.*

<sup>60</sup> “Karen Resistance Groups Claim Victories Over Myanmar Junta Forces,” <https://www.irrawaddy.com/news/war-against-the-junta/karen-resistance-groups-claim-victories-over-myanmar-junta-forces.html>

<sup>61</sup> “How have Myanmar’s Ethnic Conflicts Evolved Since the Coup?” *Al Jazeera*, October 25, 2022; Peck, *op. cit.*

<sup>62</sup> Kyaw Hsan Hlaing, “Insurgents in Myanmar’s Rakhine State Return to War on the Military,” <https://www.usip.org/publications/2022/10/insurgents-myanmars-rakhine-state-return-war-military>

及武器。<sup>63</sup>雖到後來有更多重要的武裝組織加入反抗軍的行列，但是並未納編成為影子政府的軍隊，係因各自的政治目標不一，競合關係始終存在，便難以發揮結盟的綜效，<sup>64</sup>此外，二次戰後各民族政治組織與中央政府的敵對仇恨影響政變後的軍事合作關係，對一些長期爭取獨立、自治的少數民族而言，首都的軍事政變是緬族政體內的權力鬥爭，無關乎國家延續與否，<sup>65</sup>如阿拉干軍就拒絕輸誠，主要因長期與翁山蘇姬政府及全民盟的緊張關係，2019年全民盟的官員將若開邦的叛軍視為恐怖分子，之後數年阿拉干軍則以綁架全民盟國會議員候選人，以示控訴該黨與國防軍共謀。政變之後，兩造面臨共同敵人，阿拉干軍與全民盟的關係有所改善，表現在拒絕軍方和談的邀請，惟仍未表態要加入全國團結政府，係因該組織不斷要求自治地位，然全國團結政府亦戒慎唯恐其他民族武裝組織亦提出類此的政治訴求。對長期爭取自治地位的若開邦而言，對抗國防軍或尋求影子政府的合作目的不在於恢復緬甸民主，<sup>66</sup>這成為兩造合作的鴻溝。

緬甸全境進入反抗軍事威權的內戰，各造訴諸武裝對抗，衝突與暴力不斷，美國等西方國家持續施壓軍政府結束暴力，期以恢復緬甸的民主道路，但沒有向任何團體、個人或任何組織提供武器，或任何形式的軍事支持。緬甸人民對於國際遲未能馳援提供軍事協助不解並失望，一位參與反抗軍的 17 歲緬甸青年表示，「在泰國，一群小孩被困在山洞，即獲得快速的國際救援，而在緬甸每周都因有數以百計的青少年因飢餓、空襲及處決而死亡，卻乏人問津，這是為何我們青年要加入戰鬥，因為沒有人會來

---

<sup>63</sup> “CDF-Mindat Admits Receiving Military Training and Arms from Arakan Army,” <https://www.bnionline.net/en/news/cdf-mindat-admits-receiving-military-training-and-arms-arakan-army>

<sup>64</sup> Robert Bociaga, “Ethnic Armed Groups Eye Post-coup Myanmar,” *The Diplomat*, May 31, 2022, <https://thediplomat.com/2022/05/ethnic-armed-groups-eye-post-coup-myanmar/>

<sup>65</sup> Williams, *op. cit.*

<sup>66</sup> Kyaw Hsan Hlaing and Andrew Nagemson, “Myanmar’s Ethnic Insurgents Raise the Pressure on Military Junta,” November 7, 2022, *Los Angeles Times*, <https://www.latimes.com/world-nation/story/2022-11-07/myanmar-arakan-army>

救我們。」<sup>67</sup> 這反映緬甸青年世代及反抗團體的普遍心聲。

## 二、各區域叛亂團體武裝衝突升高

經歷二次世界大戰，脫離英國獨立的緬甸境內的族群問題始終未獲解決，歷經逾 50 年的軍權統治及 2011 年的民主化，緬甸雖具統一國家的型式，但實存叛亂團體割據、分而治之的局面，迄今國內有超過 20 個叛亂武裝組織，佔據地區的勢力可與中央政府抗衡，如克欽獨立軍、帕歐民族軍（Pa-O National Army）、佤族聯合軍佔據區域已自成自治區（self-administered division）；尋求獨立的民族政治組織多持有武裝力量，如克倫民族聯盟即擁兵自重，另撣邦是緬甸最大邦，同時存在為數最多的武裝團體相互抗衡爭取區域主導權，較具規模包括緬甸民族民主聯盟軍（Myanmar National Democratic Alliance Army, MNDAA）、北方及南方撣邦軍（Shan State Army, SSA）、德昂民族解放軍（Ta'ang National Liberation Army, TNLA）、佤邦聯合軍等。雖若干武裝團體曾與政府簽署停火協議，但始未能有效抑制區域衝突。在政變之前，國內武裝衝突主要在緬甸邊境地區，為政府軍與叛軍的對抗，主要有克倫民族解放軍、克欽獨立軍、撣邦軍等，造成數以萬人的死亡，軍方在這些地區多有迫害人權的暴行，根植的敵意仇恨已深。<sup>68</sup> 隨政變爆發，許多民族武裝組織也片面中止前與翁山蘇姬政府簽署的停火協議，重新恢復武裝行動，如克倫民族防衛組織（Karen National Defence Organisation, KNDO）、克倫尼軍（Karenni Army, KA）均曾與翁山蘇姬的政府簽署停火協議，均於政變之後違反協議並恢復武裝行動；而若開邦的阿拉干軍在 2018 年至 20220 年與軍方的區域性的衝突也升高為跨區域的大規模內戰。<sup>69</sup>

<sup>67</sup> Bociaga, *op. cit.*; 引文中提及的泰國失蹤救援事件為 2018 年清萊少年足球隊受困於泰北洞穴之中，引起國際高度關注，在兩個星期內有來自世界各地二十幾個國際數百名志願者投入救援及國際救援行動。

<sup>68</sup> Maizland, *op. cit.*

<sup>69</sup> 有關民族武裝團體參與反抗行動的相關資料，可參見: Kyaw Hsan Hlaing, “Insurgents in

隨內戰情勢擴大，民族武裝團體成為牽制國防軍的關鍵力量，具武裝規模的組織之動向影響戰事發展。全國團結政府積極納入各方武裝組織以強化武裝反抗力量，惟在初期重要團體立場不明，因各民族武裝組織與中央政府的歷史關係、政治訴求及策略不盡相同，另對於全民盟是否將戰勝軍方也有所存疑。在 21 個的民族武裝團體中，真正整編納入人民防衛軍包括欽民族軍（Chin National Army）、阿拉干解放軍（Arakan Liberation Army）、全緬學生民主陣線（All Burma Students' Democratic Front）、拉祜民主聯盟（Lahu Democratic Union）等規模較小的團體（參見表 3），其餘規模較大的組織仍各自拚搏。民族武裝團體投入武裝對抗的型態及程度可分成四類，第一類為最早公開支持民主力量，主要為克欽獨立軍、克倫民族聯盟、克倫尼民族進步黨（Karen National Progressive Party, KNPP）及欽民族戰線等四大組織，可視為全國團結政府的友軍，總計軍隊總數約 4 萬 5 千，該等組織掌控的地區也是國防軍大規模軍事行動的主要區域。第二類為不表態支持但實質參與反抗行動的組織，主要為由阿拉干軍、德昂民族解放軍及緬甸國家民主聯盟軍所組成，不參與聯合作戰，但不同程度對抗國防軍，規模有限，小於上述第一類的武裝組織。第三類為不涉入兩造對抗者如佤邦聯合軍、北掸邦軍及國家民主聯盟軍等，有效掌控部分區域，也不受控於中央政府，競奪區域主導權為主要衝突來源，爭取獨立或自治地位為優先目標，較無意與國防軍針鋒相對，迄今已舉行三回合的和談。第四類為與軍方進行和談的團體，武裝力量較為有限，如新孟邦黨（New Mon State Party, NMSP）、民主克倫友好軍（Democratic Karen Benevolent Army, DKBA）、克倫民族解放軍（Karen National Liberation Army-Peace Council）、阿拉干解放黨（Arakan Liberation Party, ALP）、

---

Myanmar's Rakhine State Return to War on the Military," October 3, 2022, <https://www.usip.org/publications/2022/10/insurgents-myanmars-rakhine-state-return-war-military>; Ko Oo, "Around 31% of Ethnic Fighters in Myanmar Actively Supporting Resistance," <https://www.irrawaddy.com/opinion/analysis/around-31-of-ethnic-fighters-in-myanmar-actively-supporting-resistance.html>; International Crisis Group, *op. cit.*

帕歐民族解放組織 (the Pa-O National Liberation Organization, PNLO)、拉祜民主聯盟等。<sup>70</sup>

各地區的衝突情勢有所差異，以撣邦為例，北撣邦是過去數十年武裝衝突最激烈的地區，然政變後該地區情勢卻相對穩定，主要因距政治及地理中心遙遠，當地兵力強大的佤邦聯合軍是緬甸最大武裝民族團體，長期享有充分自治權，因此採取遠距政策，無意涉入反抗結盟，這對國防軍是變相的助力，以利軍方集中火力在其他地區。其他當地武裝組織如德昂民族解放軍、撣邦進步黨、撣邦收復委員會 (Restoration Council of Shan State, RCSS) 也都保持模糊態度；德昂民族解放軍曾對國防軍發動過攻擊，主要在於回應當地的反抗聲浪，惟強度有限；而北撣邦軍與撣邦收復委員會均無意與全國團結政府合作；該三個組織的擴大武裝動員目的在於爭奪撣邦北、中部的勢力範圍，激化既存的武裝衝突。<sup>71</sup> 撣邦南方軍 (Shan State Army-South, SSAS) 則於政變爆發後支持公民不服從運動，首領 Yawd Serk 表示，緬甸政府必須是聯邦民主體制，不接受軍事獨裁；然而時至 2022 年中期，歷經年餘武裝戰鬥，撣邦數千人民流離失所，Yawd Serk 成為首位與軍政府議和的少數民族團體的代表。<sup>72</sup> 這反映出隨戰事延長，死傷眾多，反抗軍若現軟化趨勢，佔有軍事及經濟優勢的軍方將威嚇利誘少數族裔團體改變對抗立場。<sup>73</sup> 軍方 2022 年 6 月初邀集緬甸 21 個民族武裝組織進行和談，其中有 10 個組織接受邀請，軍方宣稱過程順利。拒絕參與的組織如克倫民族聯盟、克欽獨立軍、克倫尼民族進步黨及欽族民族陣線選擇繼續對抗國防軍，稱該和談因缺乏全國團結政府及人民防衛隊而不具效力。<sup>74</sup> 隨軍方猛烈攻勢，武裝組織為鞏固勢力範圍、穩定地方局勢或藉機分離建立自治政府，陸續恢復或擴大與政府軍的戰鬥，這是內戰情勢變遷

---

<sup>70</sup> Oo, *op. cit.*

<sup>71</sup> International Crisis Group, *op. cit.*, pp.7-8.

<sup>72</sup> Bociaga, *op. cit.*

<sup>73</sup> Ibid.

<sup>74</sup> Ibid.

的關鍵因素。若開邦及克倫邦自始就是戰況激烈的地區，對制衡政府軍扮演不可或缺的角色，也攸關整體內戰的走向，如軍政府就在若開邦佈署約 4 萬兵力，2022 年 12 月初阿拉干軍與軍政府的停火，引起其他民族武裝組織深恐國防軍將轉移火力攻擊目標到欽邦、馬圭省、實皆省等鄰近地區。<sup>75</sup>

表三：緬甸境內加入全國團結政府的武裝團體

於 2021 年緬甸軍事政變之後成立或重組的武裝組織			
名稱	成立年份/規模	活動區域	與其他政治及武裝組織的連結
緬甸人民國防軍 (People's Defence Force)	2021 年 65,000 人	全國各地	名義上隸屬緬甸全國團結政府 (NUG)
緬人解放軍 (Bamar People's Liberation Army)	2021 未知	東緬甸地區	
Pa-O National Army	1949 年 未知	撣邦	2009 年解散；2021 年政變後重新武裝。
羅西亞團結組織 (Rohingya Solidarity Organisation)	1982 年 未知	若開邦、緬甸-孟加拉邊界	主要活躍於 1990 年代，1998 年武裝解體；2021 年政變後恢復武裝動員。
長期活躍於緬甸境內的武裝組織			
名稱	成立年份/規模	活動區域	與其他政治及武裝組織的連結
欽民族軍 (Chin National Army)	1988 年	欽邦	欽族民族戰線的武裝組織
全緬學生民主陣線 (All Burma Students' Democratic Front)	1988 年 約 600 人	泰緬、印緬及中緬邊境	
阿拉干解放軍 (Arakan Liberation Army)	1968 年 60-100 人	克倫邦、若開邦	阿拉干自由黨的武裝組織；為克倫民族聯盟盟友。
拉祜民主聯盟 (Lahu Democratic Union)	未知	撣邦	

資料來源：作者自行整理。

<sup>75</sup> Yuzana, *op. cit.*

在爭取國際奧援的同時，能否壓制國防軍攻擊攸關影子政府的存亡，因此爭取各地區民族武裝團體的結盟，是全國團結政府的優先策略，另一相對優勢來自於軍方戰鬥條件的弱化。緬甸軍方有長期對抗叛軍及分離主義的經驗，但是面對全面性內戰的幅員廣大及為數眾多的反抗組織，國防軍要攻克全國主要城鎮仍屬不易，相較全國反抗勢力日益集結，軍方雖然有軍力優勢，但兵源、武器，糧食短缺以及士氣低落是軍力消耗的主因。<sup>76</sup> 要者，軍方採無差別攻擊及暴力迫害的手段，促使全國對抗軍權的力量擴大，隨著民族武裝組織加入戰鬥，軍事優勢已轉向反抗軍的一方，至 2022 年底，軍方完全可以掌控的地區僅約 17%。<sup>77</sup> 各地駁火頻密，主要民族武裝組織雖仍未整合納入人民防衛軍，卻自初期已實質提供戰鬥援助，後期並直接對抗政府軍，已凝聚共同推翻軍政的目標，如克欽獨立軍的政治團體克欽獨立組織副主席 Gun Maw 於 2022 年 12 月的媒體專訪中表明已與全國團結政府建立互信及合作，呼籲全國革命軍的團結，相信對抗軍事獨裁的革命終將獲勝。<sup>78</sup> 迄 2022 年底，各地反抗的民族武裝組織已取得軍事優勢，國防軍在各區頻受重挫，但仍不足致勝，係因緬甸全境的民族武裝部隊約有 15 萬，僅有 30% 投入反抗行動，主力為上述第一類的四大組織，第二類組織具制衡國防軍的實力，但未期全力投入作戰，即使有超過 60% 的民族武裝力量的投入，全面獲勝機會才約半。<sup>79</sup> 另一方面，兩造對峙的過程，國際因素也影響內戰發展的政治及經濟面向。

---

<sup>76</sup> Tharoor, *op. cit.*; Martin, *op. cit.*

<sup>77</sup> Rasheed, *op. cit.*

<sup>78</sup> “Myanmar Junta Cannot Last Long: Kachin Leader,”

<https://www.irrawaddy.com/news/burma/myanmar-junta-cannot-last-long-kachin-leader.html>

<sup>79</sup> Oo, *op. cit.*

## 肆、國際有限介入的困境

### 一、國際回應：三種態樣

國際社會對於緬甸軍事政變的回應主要分為三類，一為強烈反對的西方陣營，採取譴責及制裁等措施者；二為提出五點共識的東協，強調和平解決的途徑，但規避強制性措施；以及三為支持軍政府的俄羅斯與中國。<sup>80</sup> 歐美各國的立場十分明確，就是終止衝突及恢復緬甸民主的訴求，不承認軍政府的合法性，並施以經濟制裁。聯合國及西方國家駁斥、排拒敏昂萊軍政府的政策不變，聯合國秘書長古特雷斯（*António Guterres*）就表示「政變不容於在現代世界」，指稱軍方的非法竄權；美國也持續強調緬甸的民主至關重要，也要求東協應承擔緬甸議題的責任；<sup>81</sup> 東協已被各界賦予處理緬甸情勢的優先角色（東協的回應見於下節）。在國際制裁方面，歐美國家持續擴大經濟及軍事制裁強度，美國、英國、加拿大與歐盟的聯合制裁行動有增無減，主要對緬甸軍方官員及軍火商的制裁，如凍結協助軍政府促成武器交易和採購的主要軍火商 *Sky Aviator Company Limited* 在海外資產；<sup>82</sup> 另歐洲已實行第五波的制裁措施，計 84 名官員及 11 個機關受到旅運禁令及資產凍結。<sup>83</sup>

俄羅斯已明確表明支持軍政府，並提供武器及外交承認，政變之後，敏昂萊已訪俄會晤普丁三次。隨著民主國家聯盟加強力道在協助烏克蘭抗俄國，俄緬關係更為友好緊密，2022 年 11 月，敏昂萊在首都會見俄國軍

---

<sup>80</sup> Scot Marciel, "It's Time to Help Myanmar's Resistance Prevail,"

<https://www.usip.org/publications/2022/08/its-time-help-myanmars-resistance-prevail>

<sup>81</sup> Ye Myo Hein, "Engagement with Myanmar's Junta Has Failed," *Foreign Policy*, August 16, 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/08/16/myanmar-junta-coup-engagement-failed/>

<sup>82</sup> U.S. Department of State, "Designation of the Burmese Regime's Military Aircraft Suppliers," <https://www.state.gov/designation-of-the-burmese-regimes-military-aircraft-suppliers/>

<sup>83</sup> "US, EU Extend Myanmar Sanctions, Target Aviation Company, Minister, Judge," <https://www.irrawaddy.com/news/the-world-myanmar/us-eu-extend-myanmar-sanctions-target-aviation-company-minister-judge.html>

事將領，雙方商議促進國防、教育、衛生及技術層面的合作，提升雙邊軍事戰略及經濟關係，俄、緬已形同盟友。<sup>84</sup> 中國起初態度不明，隨全球反中情緒高漲及為維護在緬的經濟利益，北京當局對軍政府日表支持之意，強調將續在緬甸推行一帶一路倡議，目的為建立通往印度洋的連結。中方認為軍方將重新掌控緬甸，等同掌握國家經濟命脈，<sup>85</sup>中國的石油天然氣集團始終未撤離。這也反映緬甸豐沛的能源礦產利益使得許多國家採取政經分離政策，雖同表譴責軍政府，但是日本新日本石油公司（Nippon Oil）、韓國浦項鋼鐵（POSCO）、印度石油天然氣公司（ONGC）、泰國國家石油公司（PTTEP）等能源企業都仍續留緬甸營運，成為軍政府豐厚的收入來源。影子政府及人權團體極力遊說外資切斷軍方的資金來源，但外資仍陸續挹注緬甸，軍政府成為獲利者。<sup>86</sup>

軍方發動政變後快速掌控國家機器，全面驅除民選政府，雖遭國際譴責及制裁，但掌握警政及安全部隊，採取暴力鎮壓及拘禁翁山蘇姬、溫敏等異議份子的強硬手段，國際間認為緬甸可能面臨解國家解體或是回歸軍事獨裁統治，對於全民盟的重新執政日益悲觀。這可說明為何民主國家雖反對軍政府，但也不予全國團結政府外交承認，認為面對具軍事優勢的軍政府而言，外力的軍事介入可能升高血腥衝突及人道危機。<sup>87</sup> 西方國家反對軍方推翻翁山蘇姬政府的立場十分明確，施以嚴厲譴責及經濟制裁，迄今拒絕與軍政府有外交往來，聯合國仍只認同先前全民盟政府任命的大使；美國政府也持續與全國團結政府有往來，與歐盟、澳洲、日本、韓國等也對緬甸進行人道援助，但迄未予以外交承認，亦未允許其動用遭美方

---

<sup>84</sup> “Russia, Myanmar Increase Bilateral Relations in Response to Economic, Military Needs,”

*Than Lwin Times*, December 3, 2022,

<https://www.bnionline.net/en/news/russia-myanmar-increase-bilateral-relations-response-economic-military-needs>

<sup>85</sup> Williams, *op. cit.*

<sup>86</sup> “Junta Takes in US \$3.8 Billion in Foreign Investment in Myanmar’s Energy Sector,”

<https://www.rfa.org/english/news/myanmar/investment-11212022174209.html>

<sup>87</sup> Hutt, *op. cit.*

凍結的緬甸政府在美資產，此外也未有提供任何軍事援助的意向。這反映出美國與其他西方國家的樂觀期待與悲觀預期，一為期待緬甸恢復政變前的民主與穩定情勢，二為預期軍方取代文人政府，緬甸重返軍政府執政；若為後者，片面援助全國團結政府只會升高國內衝突及殺戮。<sup>88</sup>

2022 年 7 月民主國家陣營發表聯合聲明，重申支持緬甸的自由與民主，並要求軍政府停止使用暴力及恢復緬甸的民主。同月，東協也發表聲明指出，堅定協助緬甸回歸常態及民主轉型，透過包容對話尋求危機解決的政治方案，兩方主張對應回歸全民盟政府的時期，惟緬甸內戰已導向另一個新的政治局勢，未來可能是重返軍事統治，或是出現另一種多元民族的聯邦民主體制，這是西方國家尚無法回應的未知情勢。<sup>89</sup> 各地反抗軍擴大控制區域，成功壓制軍方的攻勢，內戰優勢逐漸轉向反抗軍一方，這影響西方國家擴大政治奧援的意願。2022 年 12 月 15 日，美國參議院通過「2022 年透過嚴格軍事課責統一緬甸法案」(Burma Unified through Rigorous Military Accountability Act of 2022, BURMA Act, 簡稱「緬甸法案」)，作為美方「2023 年國防授權法」(2023 National Defense Authorization Act, NDAA 2023) 的補充法案。根據該法案，美國政府能夠直接跟緬甸流亡政府接觸，而且必須制定制裁軍政府的計劃，如鎖定軍方仰賴的主要收入來源如石油及天然氣能源等國營企業進行制裁，但不涉及武器援助。該法案意在斷絕軍政府的財源及武器取得，此舉獲全國團結政府的肯定，意味美方仍排拒軍政府，阻止其透過長期把政而獲取軍權的正當性。<sup>90</sup>

隨著 2022 年俄烏戰爭爆發，緬甸議題的國際關切及能見度已大幅滑

---

<sup>88</sup> Poling, *op. cit.*

<sup>89</sup> Hutt, *op. cit.*

<sup>90</sup> 該法案尚須美國總統拜登簽署方能生效。參考資料：“US Senate Passes Defense Authorization Bill, Including Myanmar Language,” *Voice of America*, December 16, 2022, <https://www.voanews.com/a/us-senate-passes-defense-authorization-bill-including-myanmar-language/6879009.html>; “Myanmar’s NUG Praises Passage of US Burma Act,” <https://www.irrawaddy.com/news/burma/myanmars-nug-praises-passage-of-us-burma-act.html>.

落。緬甸反抗團體原盼緬甸政變危機與俄國入侵烏克蘭相連，俄國是共同的敵人，因為俄方攻擊烏克蘭的同時，同時也正供應軍緬甸軍政府攻擊人民的轟炸機、空中防衛系統及裝甲戰車等武器，<sup>91</sup> 全國團結政府呼籲國際協助反抗軍和國防軍作戰，並要求與提供給烏克蘭人來對抗俄羅斯軍隊入侵類似的支助。但短期內，緬甸並無法期待民主國家給予如同烏克蘭的各方奧援，就衝突型態，緬甸危機不是外敵侵略，而是一國內部政治及安全危機，另倘緬甸內戰持久，軍政府仍掌握國家機關，就會形成長期但低度的武裝衝突，外力介入更可能會招致衝突升高。

俄烏戰爭對於緬甸政變各造各有意涵，緬甸進入當前全球民主對立專制體系的國際新格局。俄國侵略烏克蘭之初，全國團結政府立即譴責，在聯合國大會譴責俄國入侵的提案，民選政府時期派駐的聯合國常任大使 **Kyaw Moe Tun** 投以同意票，同時也盼凸顯緬甸同烏克蘭的嚴重危機，以爭取武器援助及外交承認。而烏克蘭奮戰的精神及對俄軍的壓制，也對緬甸反抗力量有鼓舞作用。另一方，軍政府亦立即表示全面支持俄羅斯，稱俄國侵烏為維護主權並彰顯大國地位，具有正當性，在深受西方國家制裁及東協施壓，敏昂萊軍政府與莫斯科當局關係更為緊密，迄今已訪俄三次，並視得見總統普丁為至高外交成就。緬甸軍政府也是東協中唯一支持俄國者，十分仰賴俄方的軍事及外交奧援，已形成密不可分的同盟關係。<sup>92</sup> 在全球形成民主聯盟對抗俄羅斯的陣線中，相較之下，全國團結政府將獲得民主國家陣營的道德與政治支持，而軍政府則面對進一步的外交孤立

---

<sup>91</sup> Ye Myo Hein, “Engagement with Myanmar’s Junta Has Failed,”; “‘Dramatically changed’: ASEAN Considers Myanmar Crisis Response,” *Aljazeera*, August 3, 2022, <https://www.aljazeera.com/news/2022/8/3/dramatically-changed-asean-considers-myanmar-crisis-response>

<sup>92</sup> Sui-Lee Wee, “Shunned by the West, Russia and Myanmar Form a Partnership of Unequals,” *The New York Times*, October 26, 2022, <https://www.nytimes.com/2022/10/26/world/asia/russia-myanmar-junta.html>; Naw Theresa, “The Russian Invasion of Ukraine Through a Burmese Lens,” *The Diplomat*, March 11, 2022, <https://thediplomat.com/2022/03/the-russian-invasion-of-ukraine-through-a-burmese-lens/>

及經濟危機，如俄羅斯深受國際制裁，也會影響緬甸軍政府存放在莫斯科的海外帳戶。<sup>93</sup>

綜觀之，西方國家的對緬政策不變，在於如何終止敵意與暴力及進行各造的政治對話及緬甸民主的回歸，仍有意願持續對軍政府施壓以達到外交目的。<sup>94</sup> 美國呼籲各國停止向緬甸出售軍事裝備，並避免採取任何可能使軍政府獲得任何國際信任的行動，也支持東協繼續禁止緬甸軍政府代表參加區域會議，<sup>95</sup> 美方亦以不續派駐緬大使以示對緬關係的降級，英國、澳洲則避免與軍政府有官方接觸如簽署雙邊協議，其餘西方國家也同樣降低派駐緬甸使節代表的層級，如不派大使而以代辦為駐緬代表；目的都在於避免落入軍政府逐步取得外國政府承認的策略。<sup>96</sup> 另聯合國安全理事會於 2022 年 12 月通過決議案，敦促緬甸軍政府立即釋放所有被任意拘禁的囚犯，包括翁山蘇姬和前總統溫敏，並要求立即停止一切形式的暴力及各方尊重人權、基本自由和法治。<sup>97</sup> 中、俄未予否決係因決議文已撤除制裁等相關強制措辭。決議內容與西方國家自始主張無異，但是安理會通過首份決議文，可視為國際社會給予緬甸民主力量有利的政治支持，間接強化東協擴大對軍政府的排拒政策；在中、俄杯葛下，這也是聯合國安全角色

---

<sup>93</sup> Theresa, *op. cit.*

<sup>94</sup> Tharoor, *op. cit.*

<sup>95</sup> 〈緬甸處決民運人士 美國：考慮所有選項的制裁〉，《中央廣播電台》，2022 年 7 月 26 日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2139595>。

<sup>96</sup> “US to Downgrade Diplomatic Ties with Myanmar Junta,”

<https://www.irrawaddy.com/news/the-world-myanmar/us-to-downgrade-diplomatic-ties-with-myanmar-junta.html>

<sup>97</sup> 聯合國安理會決議案以 12 票贊成通過，常任理事國中國、俄羅斯及印度投棄權票，決議案修改措辭後選擇不行使否決權。該決議是安理會對緬甸相關議題 74 年以來成功做出的第一份決議，參考 Michelle Nichols, “U.N. Council Demands End to Myanmar Violence in First Resolution in Decades,” *Reuters*, December 22, 2022,

<https://www.reuters.com/world/asia-pacific/un-council-demands-end-myanmar-violence-first-resolution-decades-2022-12-21/>; “UN Security Council Resolution Demands End to Myanmar Violence,” December 22, 2022, *Aljazeera*, <https://www.aljazeera.com/news/2022/12/22/un-security-council-resolution-demands-end-to-myanmar-violence>。

的極限。而俄烏戰爭未停火之前，民主國家陣營的優先順位並不會轉向緬甸危機，而中、俄的外交與軍事支持依然穩固，這對軍政府而言是相對優勢；至於東協可能採取的干預策略對改變軍政府作為影響仍有限。

## 二、東協謀求解決策略，訴諸外交斡旋失效

東協迄今的周旋調停顯然不符全國團結政府及西方國家的期待，其等均敦促東協採取更強硬做法解決衝突及恢復緬甸民主，認為緬甸為東協成員國，東協可對軍政府採取多種強制手段。然，基於東協不干預內政的傳統及共識決、低調外交的決策模式，積極干預成員國內部的紛爭向來不是東協的優先選項，東協內部對於緬甸議題的立場及作法分歧，主要有二，一為海洋東協成員如新加坡、印尼、馬來西亞、菲律賓強烈反對軍方奪政，主張應對敏昂萊採取強硬措施；二為陸地東協成員如泰國、越南、柬埔寨、寮國，認為東協不適干預緬甸內政。<sup>98</sup>兩派主張反映對東協角色期待、地緣政治利益及政府體制的差異。海洋東協期待東協發揮區域安全角色的效益，提升國際地位，陸地東協則看重邊境及周邊環境安全，另泰國多次發生軍變，現今總理巴拉育也是發動政變後上任，<sup>99</sup>越南、寮國、柬埔寨都是威權體制政府，介入緬甸議題會凸顯出自身專權及人權問題。<sup>100</sup>

相較歐美採取經濟制裁軍政府，東協除發表譴責立場，最大的限度止於暫時排除軍政府參與東協會議，類似停權的作法，這是東協內部各派角力的共識，也是為增強區域大國對東協處理緬甸議題的信心。然而，撤除緬甸會籍或訴諸制裁等強制措施，並不存在東協的決策選項；此外，東協

<sup>98</sup> 有關東協對於緬甸政變的回應及內部討論及決策詳見：林佺靜，前引文，頁 85-135。

<sup>99</sup> 同為東協國家，泰國自 1932 年實施君主立憲制迄今，泰國軍方已發動了 20 多次政變，軍人執政成為泰國近代史的常態，此外，越南、柬埔寨、寮國都是威權體制，就東協層次，軍政府不致受到過多施壓，限制緬甸的東協角色已是極限，惟雙邊關係仍未惡化，一如緬甸長達 50 年軍事獨裁時期的交往。

<sup>100</sup> “Why is the Myanmar Crisis such a Challenge for ASEAN?” *Al Jazeera*, August 3, 2022, <https://www.aljazeera.com/news/2022/8/3/why-is-the-myanmar-crisis-such-a-challenge-for-asean>

機制並不具備解決會員國政府代表性爭議，<sup>101</sup>簡言之，東協設立歷史發展及制度設計都無法強制介入緬甸政權更迭的終局。<sup>102</sup>自 2021 年到 2022 年，分別擔任輪值主席國的汶萊及柬埔寨，均以「五點共識」為依歸，並顯現東協外交斡旋的努力，採以衡平作法，這對陸地東協的東國政府已實屬不易。緬甸軍方持續武裝鎮壓，無意遵守五點共識，並視民運人士為恐怖分子加以迫害，2022 年 7 月對兩位民運人士的絞刑是重大事件，東協立場轉為強硬。擔任輪值主席的東國總理韓森（Hun Sen）表示若更多政治犯遭處決，將迫使東協重新審視東協的角色，指出緬甸議題導致的政治及安全危機已經挑戰到東協的團結，並帶來經濟及人道危機。東協 2022 年 11 月年會發表的聯合聲明被視為最為強硬的表態，其中提出和平進程的時間表，要求各造做出具體進展，這首次獲全國團結政府（NUG）的肯定。<sup>103</sup>

2021 年，敏昂萊被邀出席五點共識的會議，到了 2022 年，緬甸軍政府受到東協排除，如拒絕軍方代表參加 11 月底在柬埔寨舉辦的東協國防部長及外交部長會議，以及敏昂萊出席東協峰會，顯見東協對緬甸危機解決毫無進展已感不耐，並將加大對軍政府的施壓強度。<sup>104</sup> 經歷汶萊、柬埔寨兩屆的輪值主席國因應緬甸危機，2023 年輪到印尼，與新加坡都是東協中主張取強硬政策的兩國，也傾向與全國團結政府交涉，認為東協要扮演更積極的角色，如擴大對緬甸軍方出席東協的禁令，強力要求軍政府要執行東協提出的和平進程。<sup>105</sup> 內戰持續的同時，軍政府與全國團結政府競逐政權合法性將更為激烈，這是東協已無法規避的問題。五點共識自 2021

---

<sup>101</sup> Joanne Lin and Moe Thuzar, “The Struggle for International Recognition: Myanmar after the 2021 Coup,”

<https://fulcrum.sg/the-struggle-for-international-recognition-myanmar-after-the-2021-coup/>

<sup>102</sup> 林儉靜，前引文，頁 106-118、124-132。

<sup>103</sup> “ASEAN’s Strongest Statement to Date on Myanmar Falls Short, Opposition Says,” Free Asia Radio, November 16, 2022,

<https://www.rfa.org/english/news/myanmar/statement-11162022000511.html>

<sup>104</sup> *Ibid.*

<sup>105</sup> Rasheed, *op. cit.*

年 4 月提出迄今，並未改善緬甸暴力衝突情勢，軍方持續空炸平民區，也拒絕東協特使會見反對派領袖，清楚傳達敏昂萊想要軍事手段而非政治對話解決。面對軍政府的極端暴力導致安全及人道危機，東協是否仍能維持有限度交往的策略，隨著中俄與緬甸軍政府雙邊軍事及政治關係更為緊密，是否將中俄戰略夥伴關係及美中對抗等地緣政治複雜帶入區域，都是東協接下來要承受的壓力。

### 三、內戰情勢評估及未來政治發展

影子政府中全民盟的成員多數遭到監禁或流亡海外，主要依賴國內支持民選政府的少數民族組織的運作。內戰的有利情勢轉向反抗軍，這超乎國際預期，人民防衛軍展現的戰鬥能力及韌性，分化國防軍的戰場及軍力，在農村地區取得主導優勢，而民族武裝團體更是大規模牽制軍方的關鍵要素。<sup>106</sup>軍政府有效控制約 17% 區域，有 23% 區域仍處交戰狀態；全國 330 個城市有超過 70% 的地區有反抗行動，軍方的死傷及叛逃人數也在增加中，同時也面臨徵兵及補給困難。<sup>107</sup> 此外，在軍方掌控的中部地區，也時常受到人民防衛軍的突擊，軍政府採取的肅清鎮壓策略並未達到殺一儆百的威攝效果。<sup>108</sup> 民族武裝組織成為制勝關鍵，軍政府持續在各地進行空炸炮擊，仍僅控有約半地區，主要就是受到各地區武裝力量的反擊，軍方持續進行無差別攻擊，民憤高漲，加上軍事失利，促使更多武裝組織的結盟共同對抗，更傾向與全國團結政府的合作；全國團結政府宣稱已控制國家逾半的區域，涵蓋叛亂組織控制的地區。軍方與全國團結政府都在爭民族武裝力量的支持，後者顯然已獲優勢，2022 年 9 月，緬甸七大民族武裝

---

<sup>106</sup> United States Institute of Peace (USIP), “Understanding the People’s Defense Forces in Myanmar,”

<https://www.usip.org/publications/2022/11/understanding-peoples-defense-forces-myanmar>

<sup>107</sup> Paddock, *op. cit.*; Gravers, *op. cit.*

<sup>108</sup> Zach Abuza, *The NUG’s Economic War on Myanmar’s Military* (Washington, DC: Stimson Center, 2022), pp.2-3.

組織在佻邦地區商討結盟事宜，<sup>109</sup>這符合影子政府的軍事戰略，獲得主要民族武裝組織加入對抗；而在政治策略上，就必須落實多元民族共同治理的政治架構，這預見未來緬甸聯邦政府的雛形。<sup>110</sup> 從 2010 年民主化到 2021 年的軍事政變，可察少數民族組織寧可目睹國家崩解，也會選擇爭取獨立或自治的目標，在國家分裂情況下，內戰終究未能終止，這也是歐美國家遲未能軍事馳援全民盟的原因，就是考慮政變後的政治及安全情勢劇變。因此全民盟在組平行政府之際，已改變以緬族為主的政府體制，制定新的憲法，並設立「國家團結諮商委會」（National Unity Consultative Council, NUCC），納入主要民族政治團體的代表，甚包括曾遭受種族屠殺的羅興亞，企圖日後建構一個多元民族的聯邦政府，聯合力抗國防軍，這亦有助於強化國際支持及奧援。<sup>111</sup>

即使在軍事上失利，軍政府仍掌握國家機關的資源，賴以命脈的能源產業持續運轉，意味軍政府掌握經濟來源，在政變之後到隔年的 10 月，已吸引亞洲能源公司 38 億美金的外資挹注，雖比政變前減少，但仍有同期間的 68%。面對日益強大的反抗勢力，敏昂萊益發採取消滅反對份子及強化專制統治，軍政府內部也大幅進用主戰派。<sup>112</sup> 單以軍事情勢不足評斷軍政府是否會倒台，兩造都缺乏持久對抗的經濟條件，持續高密度的武裝衝突加劇經濟惡化與人道危機，同樣在竭盡國家資源。全國團結政府善用科技及創意籌措財源，運用國際捐助也具效益，影子政府已具財政管理功能，但是戰事耗費巨大，此外在民生凋敝、物資缺乏的情況，抵制軍方企業及產品並非長久之計，如何精確打擊軍方要害、終結內戰才是首要策

---

<sup>109</sup> Faiaze Ibne Kabir, "Is Myanmar Heading towards a Full-Blown Civil War?" *Dhaka Tribune*, September 24, 2022, <https://www.dhakatribune.com/longform/2022/09/24/is-myanmar-heading-towards-a-full-blown-civil-war>

<sup>110</sup> Williams, *op. cit.*

<sup>111</sup> Poling, *op. cit.*

<sup>112</sup> Abuza, *op. cit.*

略，如斷絕財源及經援、遊說國際進行更廣泛的經濟制裁、鎖定重要能源管線、攻擊軍方後勤節點。<sup>113</sup>

軍政府自許為過渡時期的臨時政府，力謀獲得事實及法理的雙重承認，前者取決於有效控制國家，後者係於符合憲法規定，因此軍方一方面採取鎮壓手段剷除反對勢力，另一方面積極籌辦大選，親軍方的好戰組織及宗教團體已經大規模動員平民進行選舉宣傳，極端宗教意見領袖及宣傳組織也在協助塑造軍政府的良善形象，及對反抗軍的仇恨動員及認知作戰。<sup>114</sup> 另於 2023 年 1 月底頒布新選舉法，要求現有政黨和準政黨被給在兩個月內在軍政府的選舉委員會進行登記。<sup>115</sup> 另一方面，軍政府也開始對民族武裝團體進行選舉動員，雖眾多叛亂組織已與全國團結政府合作反抗軍政府，但仍有部分組織採取中立或有限涉入的政策，而是以爭奪地方勢力為目標(如上文第三類團體)，如北掸邦軍、佤邦聯合軍等，成為軍政府政尋求政治支持的重點地區，軍方開始與這些團體交涉，要求在其控制區域舉辦大選，其中北掸邦軍就表示不會反對，<sup>116</sup> 2023 年初，軍方支持的「聯邦鞏固發展黨」(Union Solidarity and Development Party, USDP)陸續巡訪較為友好的少數民族區域；<sup>117</sup> 但遭到德昂民族解放軍、克倫民族聯盟及克欽獨立軍等反抗組織的拒絕。<sup>118</sup>

<sup>113</sup> Ibid.

<sup>114</sup> “Pro-Junta Militias Forcing Myanmar Voters to Attend Election Propaganda Sessions,” <https://www.irrawaddy.com/news/burma/pro-junta-militias-forcing-myanmar-voters-to-attend-election-propaganda-sessions.html>

<sup>115</sup> 〈緬甸軍政府頒嚴格新選舉法 政黨須 60 天內重新登記〉，《中央廣播電台》，2023 年 1 月 27 日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2157296>。

<sup>116</sup> “Myanmar’s Military Holds Election Talks with Armed Ethnic Groups,” *Aljazeera*, January 7, 2023, <https://www.aljazeera.com/news/2023/1/7/myanmars-military-hold-election-talks-with-armed-ethnic-groups>

<sup>117</sup> “Myanmar Military’s Proxy Party Woos Votes in Shan State,” <https://www.irrawaddy.com/news/burma/myanmar-militarys-proxy-party-woos-votes-in-shan-state.html>

<sup>118</sup> “Myanmar Junta Census Collection Sparks Deadly Resistance Attacks,”

敏昂萊政權的策略十分清晰，消滅以翁山蘇姬為首的民主力量、排拒國際干預、漠視東協訴求、拉攏民族武裝團體，以及舉行大選，最終取得軍方執政的正當性。軍政府 2022 年中首次處決政治犯，另經過軍政府法庭 18 個月的審判，於同年底判決翁山蘇姬總刑期達 33 年。<sup>119</sup> 這顯示出相較 2020 年前的軍政時代，現今的敏昂萊軍權對翁山蘇姬及民主派幾乎是零容忍，經過民主改革的十年，軍方力量遭到削弱，讓保守的敏昂萊軍系認為，只要翁山蘇姬主政，軍方永遠無法居於上位。<sup>120</sup> 軍政府採取文武雙向策略，一方面嚴密掌握國家機器如軍隊、法院、選舉委員會及媒體，並擴大社會管控，如 2022 年 5 月成立外匯監管委員會以穩定匯率並審查緬甸公民出國就醫、教育及宗教事務的貨幣支；<sup>121</sup>另積極推辦大選，進行全國選民的普查，並尋求民族政治團體的配合。軍政府已建檔全國逾 5,000 萬人的戶籍，並蒐集逾 70 萬人的生物特徵資料，目的即在於強化數位監控民眾及鎖定異議份子、危權、維權人士以達恫嚇、打擊反對勢力的目的。<sup>122</sup>軍方不斷拉攏民族武裝組織及自治區的政治勢力，如近期與掸邦的果敢自治區建立投資合作關係。<sup>123</sup>而在軍事鎮壓面向，軍政府持續採取高強度手段，面對軍事戰鬥趨於劣勢，更於 2024 年 2 月頒布徵兵令，計畫強制

---

<https://www.irrawaddy.com/news/burma/myanmar-junta-census-collection-sparks-deadly-resistance-attacks.html>

<sup>119</sup> “Myanmar’s Ousted Leader Gets 33 Years in Prison, a Likely Life Sentence,” *The New York Times*, December 29, 2022,

<https://www.nytimes.com/2022/12/29/world/asia/myanmar-aung-san-suu-kyi-trial.html>

<sup>120</sup> Ibid.

<sup>121</sup> 〈緬甸政府成立外匯監管委員會以監督貨幣使用〉，

<https://info.taiwantrade.com/biznews/%E7%B7%AC%E7%94%B8%E6%94%BF%E5%BA%9C%E6%88%90%E7%AB%8B%E5%A4%96%E5%8C%AF%E7%9B%A3%E7%AE%A1%E5%A7%94%E5%93%A1%E6%9C%83%E4%BB%A5%E7%9B%A3%E7%9D%A3%E8%B2%A8%E5%B9%A3%E4%BD%BF%E7%94%A8-2521893.html>。

<sup>122</sup> Human Rights Watch, “World Report 2024 - Myanmar Events of 2023,”

<https://www.hrw.org/world-report/2024/country-chapters/Myanmar>

<sup>123</sup> “Myanmar Junta Crony in New Venture with Regime-Allied Ethnic Armed Group,”

<https://www.irrawaddy.com/news/junta-crony/myanmar-junta-crony-in-new-venture-with-regime-allied-ethnic-armed-group.html>

徵召青年男女 6 萬人參軍，反抗者將遭嚴刑重罰，<sup>124</sup>顯示敏昂來無意調整既有的強硬路線，預警緬甸境內將進入另一波的衝突升高及人道危機。

西方國家普遍支持緬甸恢復民主，也與全國團結政府多有接觸，海外流亡政府在澳洲、韓國等均設有代表處；聯合國仍延遲軍政府要求派駐新常任代表的要求，目前仍以前民選政府派駐的 *Kyaw Moe Tun* 為代表；英國查爾斯國王加冕典禮拒絕邀請緬甸參與；<sup>125</sup>美國則已允許流亡政府在美開設第一個辦事處，說明美方善意又向前推進一步。<sup>126</sup>但各國未能承認全國團結政府的原因，在於它的代表性問題，以及內戰情勢不定，外力的政治與軍事介入恐升高內戰情勢，迫使軍政府訴諸更激烈手段。而矛盾之處在於，國際外交回應的猶疑不前的同時，緬甸境內衝突情勢已更為嚴峻。<sup>127</sup> 當前國際介入來自聯合國決議、東協外交斡旋及歐美國家的經濟制裁，但對軍政府的箝制作用都有限。<sup>128</sup>從過去歷史經驗觀之，軍方對於國際制裁與孤立的忍受度向來很高，此外，即使軍方受到民族武裝團體的軍事牽制，但是軍政府獲中、俄武器的援助，並有制空權，仍具軍事優勢，而國際對反抗軍的軍事及外交奧援仍遙遙無期，<sup>129</sup>緬甸恢復民主的前景仍充滿危機。

東協自始便是聯合國、美國等大國尋求緬甸危機解決的首要角色。美

---

<sup>124</sup> Sebastian Strangio, "Myanmar Junta Begins Summoning Civilians for Military Service," *The Diplomat*, March 25, 2024, <https://thediplomat.com/2024/03/myanmar-junta-begins-summoning-civilians-for-military-service/>

<sup>125</sup> "UK Snubs Myanmar Junta Over King Charles Coronation," <https://www.irrawaddy.com/news/burma/uk-snubs-myanmar-junta-over-king-charles-coronation.html>

<sup>126</sup> "Myanmar Shadow Civilian Government Opens Office in Washington," *Voice of America*, November 19, 2022, <https://www.voanews.com/a/myanmar-shadow-civilian-government-opens-office-in-washington-6840870.html>; Nachemson, *op. cit.*

<sup>127</sup> Nachemson, *op. cit.*

<sup>128</sup> Human Rights Watch, *op. cit.*

<sup>129</sup> *Ibid.*

國國務院在 2024 年 1 月的聲明仍堅持東協是緬甸議題的關鍵角色，支持「五點共識」及特使外交斡旋。<sup>130</sup>然未能整合分歧立場的東協始終未能符合眾望，內部意見仍分成兩派，批判派的海洋東協主張予以軍政府更大壓力，而陸地東協則反對過度介入，且愈有親近軍政府的傾向，2022 年底，泰國、越南、寮國、柬埔寨四國外長在曼谷與緬甸軍方代表會面，印尼、新加坡、馬來西亞及菲律賓拒絕出席，此係一項警訊，全國團結政府隨即表明希望東協不要改變排除緬甸軍事將領參與東協的政策。<sup>131</sup> 印尼為 2023 年東協輪值主席國，原預期可藉機凸顯海洋東協的強硬立場，採取較汶萊、柬埔寨擴大東協對敏昂萊的施壓力道，惟仍無法訴諸強制手段，各界視為外交解決良方的「五點共識」對於緬甸危機解決未能發生作用，持續進行的特使外交策略也未見效，緬甸軍政府甚批評東協干預內政。東協的溫和態度實則隱含多數會員國對於強行介入緬甸議題缺乏政治意願，亦無意全然斷絕與緬甸軍政府的往來，顯見於東協現今仍為緬甸軍政府主要的貿易夥伴，並為僅次中、俄兩國的武器供應國，陸地東協與緬甸軍政府互動更為密切。<sup>132</sup>然，東協的國際威望卻因緬甸危機而減損，寮國為 2024 年主席國，年初的外長會議首次提出呼籲由緬甸主導的解決方案，意味衝突解決已取決於國內各造折衝，外力難以介入的困境。<sup>133</sup>

緬甸當前的國際地位及合法政府的代表性都處於未定之數，軍政府與

---

<sup>130</sup> United States Department of State, “Joint Statement Marking Three Years Since the Military Coup in Myanmar,”

<https://www.state.gov/joint-statement-marking-three-years-since-the-military-coup-in-myanmar/>

<sup>131</sup> “Bangkok Talks Alarm Myanmar Shadow Government,” *Bangkok Post*, December 23, 2022, <https://www.bangkokpost.com/world/2467607/bangkok-talks-alarm-myanmar-shadow-government>

<sup>132</sup> Koh Ewe, “Why Southeast Asia Just Can’t Seem to Cut Off Myanmar’s Junta,” *Time*, October 20, 2023, <https://time.com/6326274/asean-myanmar-junta-trade/>

<sup>133</sup> “ASEAN Urges ‘Myanmar-Owned and Led solution’ to Crisis Triggered by Coup,” *Aljazeera*, January 30, 2024, <https://www.aljazeera.com/news/2024/1/30/asean-urges-myanmar-owned-and-led-solution-to-crisis-triggered-by-coup>

影子政府都在尋求外交承認，在俄烏戰爭之後形成民主對抗威權的國際格局下，前者雖僅能仰賴俄羅斯的軍事與外交奧援，民主國家普遍偏向全國團結政府，民主正當性逐漸成為國際承認的考量因素，不希望被迫承認經由威權及暴力取得的政權，但目前全國團結政府僅是一個選項，代表性尚不足獲外交承認。<sup>134</sup> 軍方原計畫於 2023 年舉行大選，可為觀察國際回應的關鍵事件，倘軍方強渡關山，透過選舉形式成立新政府，另國內反抗力量式微，民主陣營是否仍堅持恢復文人政府，抑或最終被迫承認軍政府透過操弄選舉成立新政府的政治現實。<sup>135</sup> 惟時序進入 2024 年，軍方多次推遲舉行大選，意味無法掌控國內情勢，2024 年 3 月閱兵大典大幅限縮，敏昂萊並直指民族武裝團體是首要對抗目標，說明國防軍前線戰事吃緊的不利形勢。<sup>136</sup> 2023 年起國防軍在各區的攻勢受到更多壓制，各路集結的反抗軍已掌握軍事優勢，此外國內社會反抗力量未見消退，抗爭動能持續增強。相較國內因素的顯著影響，緬甸反抗運動遍及全國各地、社會各階層，被視為全球規模最大的反威權抗爭行動，在諸多不利因素下仍可阻遏軍權復辟，<sup>137</sup> 反抗武裝的動能更為強大，直搗軍政府核心地帶，2023 年 10 月由緬北三大民族武裝團體組成的「三兄弟聯盟」（Three Brothers Alliance）所發動「1027 行動」（Operation 1027）被視為反抗軍轉守為攻的關鍵戰役，國防軍遭致政變以來最嚴重挫敗，另帶動其他地區對國防軍的攻勢，

---

<sup>134</sup> Lin and Thuzar, *op. cit.*

<sup>135</sup> Marciel, *op. cit.*

<sup>136</sup> “Myanmar Military Scales Back Annual Parade as Fighting Escalates,” *Nikkei Asia*, March 28, 2024, [https://asia.nikkei.com/Spotlight/Myanmar-Crisis/Myanmar-military-scales-back-annual-parade-as-fighting-escalates?utm\\_campaign=IC\\_asia\\_daily\\_free&utm\\_medium=email&utm\\_source=NA\\_newsletter&utm\\_content=article\\_link](https://asia.nikkei.com/Spotlight/Myanmar-Crisis/Myanmar-military-scales-back-annual-parade-as-fighting-escalates?utm_campaign=IC_asia_daily_free&utm_medium=email&utm_source=NA_newsletter&utm_content=article_link)

<sup>137</sup> Priscilla Clapp, Billy Ford, Nang Raw, Jason Tower and Andrew Wells-Dang, “Three Years After Coup, Myanmar’s Generals Face an Existential Crisis,” <https://www.usip.org/publications/2024/02/three-years-after-coup-myanmars-generals-face-existential-crisis>

這也使得逾時 3 年的內戰情勢更加劇烈。<sup>138</sup>在國際因素方面，東協及民主陣營國家的影響力仍十分有限，就國際關注面向觀之，緬甸危機尚未平息，傷亡及流亡人數持續升高，人道危機仍嚴峻，但已為外界所輕忽。

## 伍、結論

緬甸 2020 年 11 月大選，全民盟獲得大勝，原訂於次（2021）年 2 月 1 日宣誓就任，陸軍總司令敏昂萊隨即發動軍事政變，推翻文人政府，宣布緊急狀態，隨後拘禁翁山蘇姬、總統溫敏等全民盟官員，引發全民不服從運動，軍方隨即進行血腥鎮壓及無差別暴力攻擊。全民盟結合少數民族領袖建立全國團結政府，做為對抗軍政府的影子政府，並一改過去非暴力抗爭的路線，成立武裝部隊對抗國防軍，並尋求與邊境地帶的民族武裝團體合作，號召全國人民起義對抗，兩造處於高密度的武裝衝突，除政府軍及各方反抗軍之外，也引發民族武裝組織、好戰團體等相互爭奪地區勢力，各地暴力衝突四起，緬甸全境進入內戰狀態。隨著重要民族武裝團體的加入對抗，軍政府深陷分身乏術的困境，各造武裝對抗呈現均勢，惟亦無意訴諸停火或和談，暴力衝突持續擴大。國際譴責與制裁及東協的外交斡旋對節制軍方暴行的影響有限，且未能提供反抗軍如烏克蘭抗俄的軍事及經濟援助。衝突情勢造成全境暴力戕害、經濟惡化、貧窮與大量人口的流亡，國家機關失能及政府職能低下惡化安全及人道危機的嚴峻；緬甸危機是否獲得解決抑或持續升高深受內戰及後政變政治情勢發展的影響。

軍政府於 2022 年 7 月絞死兩名民運人士，這是即使在過去長達 50 年的軍事獨裁時期都未曾發生，說明當前敏昂萊政權立場強硬，對內及對外

---

<sup>138</sup> Morgan Michaels, "Operation 1027 Reshapes Myanmar's Post-Coup War," *Myanmar Conflict Map*, November 2023, <https://myanmar.iiss.org/updates/2023-11>; Hein Htoo Zan, "Operation 1027 Delivered Three Months of Humiliation to Myanmar's Junta," <https://www.irrawaddy.com/news/conflicts-in-numbers/operation-1027-delivered-three-months-of-humiliation-to-myanmars-junta.html>

都無意妥協的態勢，面對軍事挫敗，反採更激烈攻勢及極端暴力，持續拘禁翁山蘇姬等政要，目的在於威攝民眾，傳達軍政府會消滅所有對抗軍方的勢力；另一方面對國際制裁採取排拒、不回應的拖延策略。敏昂萊當前要務在於舉辦大選成為名正言順的「總統」，為仿效泰國巴拉育軍人領政的政府體制，迫使東協及國際的外交承認，而高強度的軍事鎮壓為必要手段。對於反對勢力而言，集結武裝力量爭取時間壓制軍方，並取得國際政治支持，為其迫切目標，內戰拖延對其十分不利。在國際層次，恢復緬甸民主仍為民主陣營的主要基調，但國際關注重心已轉向俄烏戰爭，一致認為緬甸問題應在東協層次處理，惟東協的「五點共識」未對軍政府發揮顯著作用。緬甸軍事政變已擴大為全國性的內戰，軍政府與各方反抗勢力搶占控制區域，各造都持續升級武裝動員，形成對抗均勢。在軍事面向，軍方掌握國家軍隊及資源稟賦，另有俄羅斯的武器援助及外交奧援，如在聯合國安理會行使制裁軍政府的否決權，整體而言具絕對優勢。然而，各方反抗勢力的集結擴大已形成壓制力量，全國團結政府捍衛民主的象徵匯聚社會力量，所屬的人民防衛軍雖武裝力量不足，但維繫著影子政府的正當性與代表性，並獲得更為廣泛的社會支持及投入，軍隊人數、編制及作戰能力都持續擴大中。此外，民族武裝團體的武裝力量是制衡國防軍攻勢的關鍵角色，約有三分之一已投入反抗行動。然而在政治上，武裝團體與全民盟陣營有競合關係，各方政治勢力正在爭逐形塑未來聯邦政府形貌的主導權，全國團結政府的組成已見雛型。另一方面，軍政府持續運用政經資源拉攏中立或較為友好的叛軍團體，民族武裝團體的動態深刻影響緬甸內戰及政治發展。

國際現勢顯示，緬甸危機解決並無法仰賴西方國家及東協的介入，前者無意深入，後者的外交斡旋效用有限，亦傾向溫和策略，使得緬甸內戰演變及未來發展更加取決於內國內情勢演變。若軍政府取得勝利，足以壓制反抗勢力，緬甸將重返自 1962 年以降 50 餘年的軍事統治體制，反抗力

量持續但分散，國內將存在低度持久的衝突型態，緬甸近代史上，政府軍從未真正可以完全消滅叛亂或革命勢力。另倘若人民防衛軍與民族武團體獲得勝利，將全面收編國防軍，徹底驅除保守軍系的勢力，之後全民盟面對的是緬甸政治體系的革新問題，叛亂武裝勢力及民族政治團體的角色將重新進入緬甸的憲法及國家體制，兩造對於緬甸國家發展及政治方案的歧異，但顯然已無法在回歸全民盟時期以緬族為中心的政府體系，新政府對著有戰功的民族團體勢必要讓渡或共享更多政治權力，建構多元民族的國家體制已無法規避，這也將成為西方國家給予新政府外交承認的契機。<sup>139</sup>然而，民族政治團體是否願意再次整合在大一統的國家制度下，抑或仍訴諸分離主義及追求自治地位，這也為決定緬甸後政變時代的政治發展。

對民主國家陣營及東協而言，軍政府推辦大選及日益升高的內戰衝突都是難題。倘軍政府如期順利完成大選，軍方將取得法理優勢，屆時軍政府的復辟是否將成為國際社會可接受的恢復緬甸和平的方案。另一方面，在反抗武裝力量取得優勢的局面下，是否可終結軍事政變帶來的安全危機，抑或導致緬甸國家長期分裂的混亂局面？另又何者可代表後政變時代的新政治實體？當前緬甸內戰持續及嚴峻的安全危機已對區域安全造成重大威脅，相較於當前俄烏戰爭及以哈衝突獲得高度國際關注及介入，緬甸危機不僅缺乏和平解決的國際協調努力，隨著中、俄的介入，勢將引入大國地緣政治複雜關係，並進而激化國內軍事及政治情勢的衝突點。

責任編輯：蔡旻綦

---

<sup>139</sup> 隨著反抗軍勝算擴大，全國團結政府與民族武裝團體也開始討論未來建立新政府的議題，參考資料：Michael Martin, “News from the Front: Observations from Myanmar’s Revolutionary Forces”。