

學術論文

緬甸軍事政變與失敗國家安全危機： 東協的回應與辯證

The Myanmar Coup and the Security Crisis of a Failed State: ASEAN's Response and Dialectics

林佾靜 *Yin ching Lin*
國立政治大學外交學系博士
Ph.D. of Department of Diplomacy
National Chengchi University

摘要 / Abstract

2021 年 2 月緬甸國防軍總司令敏昂萊（Min Aung Hlaing）發動軍事政變，拘禁總統溫敏及國務資政翁山蘇姬（Aung San Suu Kyi），推翻民選政府，對全國民主聯盟（National League for Democracy）及民運人士展開逮捕、關押及迫害，反抗勢力集結，全民不服從運動擴大，軍民武力衝突升高，激化國內各區武裝攻擊，全國進入全面衝突情勢，出現失敗國家的樣貌，政治、經濟及安全的惡化，並已擴散境外成為區域安全威脅。緬甸危機受到國際高度關切，視東協為危機解決的核心角色，寄望東協協助緬甸軍方中止暴行並恢復緬甸民主。東協無意訴諸強制措施，而是採取對話及勸服等非對抗、非介入途徑。東協回應深受東協方式（ASEAN Way）

的影響，並受到東協中心性(ASEAN Centrality)的檢視，兩者存在辯證關係。本文將探討緬甸軍事政變已擴大為國家及區域安全危機，以及研析影響東協回應的決策因素。

On 1 February 2021, Myanmar's military, the Tatmadaw, seized power from its civilian government, leading to a series of mass protests escalating into national violence and turmoil amid the conflict and resistance among the military, opposition and other military actors. The heated political uprising, economic and social system collapse and unchecked COVID-19 pandemic have pushed the country to the brink of failed state status for lack of order, governance, and security. The violence committed by the Myanmar coup has caused a comprehensive concern form international community against the violation of human rights, fundamental freedom, and democracy under the military suppression. The political and humanitarian crisis is a blow to the stability and security not only of the conflict state but also of Southeast Asia region as internal chaos is increasingly translated into a regional one. ASEAN has been given full recognition and support by the international to play the primary actor to tackle the crisis. The response from the regional bloc has been under review from “ASEAN centrality” and a test to itself in terms of “ASEAN way,” where the noninterference principle lays the foundation for the unity and operation of the organization. The dialectic argument between ASEAN Way and Centrality will be explored on the Myanmar crisis.

關鍵詞：緬甸軍事政變、安全危機、東協方式、東協中心性

Keywords: Myanmar military coup, security crisis, ASEAN Way, ASEAN Centrality

壹、前言

2021 年 2 月 1 日，緬甸國防軍（Tatmadaw）總司令敏昂萊（Min Aung Hlaing）發動軍事政變，翁山蘇姬（Aung San Suu Kyi）及總統溫敏（Win Myint）遭禁押，並逮捕異議人士。軍方推翻 2020 年大選後的民選政府後成立看守政府，各地示威抗議不斷，發起公民不服從運動（Civil Disobedience Movement），軍方持續武力鎮壓，數月間，已造成數千人傷亡，其中全國民主聯盟（National League for Democracy，NLD）的官員及民主人士遭到迫害，¹ 緬甸進入全國動亂，已出現失敗國家(failed state)的樣貌，衝突情勢受到國際高度關注。緬甸為東協一員，國際各界期待東協成為主要行動者，積極介入調停、衝突和平解決及恢復緬甸安全秩序；因此東協立場與回應同樣受國際關切，這也是繼 1970 年代越南入侵柬埔寨以來，東協遭遇的另一次重大安全威脅。隨著緬甸衝突持續、安全及人道危機升高，疫情惡化，逐漸擴大為區域安全威脅，軍方對人權、民主的戕害，美國、歐盟國家嚴正譴責，要求東協須強勢回應，東協迄今的聲明及舉措，顯然仍不符期待。然，東協決策深受內部運作機制及歷史經驗影響，恪守東協方式（ASEAN Way）強調不干涉內政、低調外交、共識決等原則，長期維繫東協自 1967 年成立以來的運作，亦限制衝突解決的角色及功能。當前，東協不僅要尋求緬甸議題的和平解決，另一方面，也要證明東協的中心性（ASEAN Centrality）之於區域安全與穩定的中心地位；這將檢驗東協方式（ASEAN Way）是否為有效的區域外交模式。² 而緬甸軍變的衝突情勢已擴大為失敗國家情勢，東協因應的安全危機已非囿於軍事衝突，更涵蓋成員國內部經濟、及社會秩序崩解及失控疫情的外擴效應；

¹ “Is Myanmar a Failed State? ” *The Economist*, 11 May 2021,
<https://www.youtube.com/watch?v=qz11hb86GwM>.

² Henry Storey, “How much does Myanmar’s Coup Threaten ASEAN’s Credibility? ” *The Strategist*, 15 April 2021,
<https://www.aspistrategist.org.au/how-much-does-myanmars-coup-threaten-aseans-credibility/>

對東協而言，這是新的安全危機樣態，涉及軍事及非軍事、政治及人道援助的面向，成員國家治理與安全的問題成為東協必須正視及因應的議題，這再次凸顯東協決策模式及對外地位的相互辯證，進而產生進退兩難的局面。

東協內部對緬甸情勢有不同觀點及主張，呈現出各成員各自的國家利益及安全評估，當前的共識仍呼應最初立場，即要求爭端各造透過對話、和平解決衝突，並終止暴力行為，惟無意採取強制措施，歷經一年多來，東協在緬甸議題上仍懸而未決，也帶出區域內失敗國家形成的多重的安全威脅，對東協的安全回應機制帶來新的衝擊與挑戰。失敗國家的概念提供緬甸危機的安全層次分析，顯示對區域造成多重的安全議題，已非單單是武裝衝突的降低及解決，更涉及疫病擴散、供應鏈中斷、暴力、衝突、極端主義等各類對人類安全的威脅。

貳、緬甸軍事政變的安全層次分析：失敗國家的多重危機

敏昂萊在發動政變後，隨即成立 11 人的「國家行政委員會」（State Administration Council, SAC），並宣布緊急狀態，數月後，緬甸回到改革開放前的軍事威權年代。終結自 2011 年以來的民主化，箝制 2020 年 11 月獲選的全國民主聯盟（NLD）成立的民選政府。軍方以大選舞弊為由，罷黜翁山蘇姬領政的政府。³ 之後軍方以武力鎮壓、實行戒嚴，國際媒體報稱緬甸全國進入恐怖時代，緬甸已成為失敗國家（failed state）；⁴ 聯合

³ 費拉蘿，〈緬甸軍事政變：演變歷程與亞洲之回應〉，《歐亞研究》，第 16 期（2021），頁.79-88。

⁴ Derek J. Mitchell, “The Looming Catastrophe in Myanmar: Failure to Act Will Lead to a Failed State,” *Foreign Affairs*, 15 April 2021,
<https://www.foreignaffairs.com/articles/burma-myanmar/2021-04-15/looming-catastrophe-myanmar>. “Myanmar could be Asia’s next Failed state,” *The Economist*, April 17, 2021,
<https://www.economist.com/leaders/2021/04/15/myanmar-could-be-asias-next-failed-state>.

國則指出緬甸將進入內戰狀態，亞洲將出現另一個敘利亞，意即另一個亞洲的失敗國家。⁵ 近年國內外各界開始頻繁使用「失敗國家」一詞，取代內戰國家或衝突國家等，在於分析一國處於高壓下，導致治理、安全及社會功能的國家失靈(state failure)，其衍生的多重安全危機及外擴效應，源自合法武力及暴力管制能力的喪失。失敗國家有兩大特徵，其一為中央政府已無法有效管理人民及領土；其二為無法管控邊界安全，近十年嚴重的失敗國家典型如葉門、索馬里亞、南蘇丹、敘利亞、剛果民主共和國、阿富汗等。⁶ 失敗國家更有甚於內戰國家、衝突國家、戰爭國家的安全危機，除武裝衝突持續外，尚面臨政府功能喪失導致國家與社會安全瓦解的局面，並將逐漸危及區域及國際安全。

緬甸現況已符失敗國家的形貌，幾經數月大規模衝突與動亂，已呈無治理狀態(ungovernable)，國家機關提供安全保障及公共服務的功能喪失，各地武裝衝突擴大、人民受到戕害、經濟活動停滯、貧困飢餓問題嚴重、人民流離失所，顯現嚴重的暴力衝突與人道危機。⁷ 失敗國家的危機來自

⁵ “Myanmar could be Asia’s Next Failed State,” *The Economist*, April 17, 2021, <https://www.economist.com/leaders/2021/04/15/myanmar-could-be-asias-next-failed-state>. John Reed, “Economic Collapse amid Escalating Conflict”: is Myanmar Becoming a Failed State?” *Financial Times*, April 22, 2021, <https://www.ft.com/content/6189a752-6f68-4d61-99ea-9e83137ald3d>. 林佾靜，〈敘利亞內戰問題之啓示：一個失敗國家的形成與外溢危機〉，《長庚人文社會學報》，第 7 卷，第 2 期 (2014)，頁 359-418。

⁶ World Population Review Website, “Failed States 2021,” *WorldPopulationReview*, <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/failed-states>.

⁷ Robert I. Rotberg, “When States Fail: Causes and Consequences” *Princeton University Press*, (2010), Robert I. Rotberg ed., “State Failure and State Weakness in a Time of Terror” *Brookings Institution Press* (2003), 林佾靜，〈探索失敗國家問題研究分析架構：以奈及利亞為例〉，《全球政治評論》，第 46 期 (2014)，頁 81-114.。林佾靜，〈敘利亞內戰問題之啓示：一個失敗國家的形成與外溢危機〉，頁 359-418。林佾靜，〈失敗國家與國家安全：衝擊與回應〉，《全球政治評論》，第 24 期 (2008)，頁 121 – 159。緬甸的失敗國家樣貌 “Myanmar is Sliding toward Bloody Anarchy,” *The Washington Post*, July 8, 2021, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/07/08/while-carnage-grows-myanmar-western-governments-dither/>. Gregory Poling, “Events in Myanmar Leave ASEAN Behind,” *East Asia Forum*, 23 May 2021,

一國內部安全層次，顯現在政治、經濟、社會安全惡化情勢，並將外溢到區域安全層次。

一、國家安全層次

軍方驅除民選政府，持續進行高度鎮壓，各地反抗力量四起，國際震驚責，美國國務院隨即指稱軍方暴行不道德且不可原諒（immoral and indefensible）。3月27日軍方慶祝陸軍節當日發動鎮壓行動，更引起國際譴責，歐盟緬甸代表團稱該日為恐懼及令人羞愧的一日（a day of terror and dishonor）。⁸ 國際危機組織（International Crisis Group）4月9日在聯合國安理會上說明緬甸情勢，警告緬甸已瀕臨失敗國家的狀態，呈現在政治、經濟、醫療、安全情勢的急速惡化。軍民對抗擴大，反叛團體軍方武裝衝突升高，國內衝突與暴力加劇、公民不服從運動癱瘓公共服務及經濟運轉、疫情嚴峻，全境進入無政府狀態（anarchy）。⁹ 2021年2月4日，70名全國民主聯盟議員在首都內比都（Naypyidaw）成立反對國家行政委員會的立法機構－緬甸聯邦議會代表委員會（Committee Representing Pyidaungsu Hluttaw），由2020年緬甸議會選舉當選的17名議員領導，4月16日，該委員會再成立全國團結政府（National Unity

<https://www.eastasiaforum.org/2021/05/23/events-in-myanmar-leave-asean-behind/>. Derek J. Mitchell, “The Looming Catastrophe in Myanmar: Failure to Act Will Lead to a Failed State,” *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/articles/burma-myanmar/2021-04-15/looming-catastrophe-myanmar>.

⁸ Richard Horsey, “Myanmar on the Brink of State Failure,” *Crisis Group*, April 9, 2021, <https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/myanmar/myanmar-brink-state-failure>.

⁹ “Myanmar is Sliding toward Bloody Anarchy,” *Washington Post*, July 8, 2021, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/07/08/while-carnage-grows-myanmar-western-governments-dither/>. “Myanmar Shadow Govt Claims 580 Junta Troops Killed Last Month,” *The Irrawaddy*, September 6, 2021, <https://www.irrawaddy.com/news/burma/myanmar-shadow-govt-claims-580-junta-troops-killed-last-month.html>.

Government），認定遭押的溫敏及翁山蘇姬仍分別續任總統及國務資政，¹⁰ 作為對抗軍政府的平行政府。緬甸自此進入全面衝突的狀態。

（一）國內武裝衝突擴大

緬甸軍事政變逐漸擴大為內戰形式，自發生政變以來，軍方持續武力鎮壓，傷亡及遭捕人數達數千人；¹¹全國團結政府在海外尋求國際支持認同，並開始訴諸武裝對抗，國內叛亂團體也與軍方爆發衝突。¹²緬甸境內長期有少數民族爭取獨立自主的武裝活動，與軍方關係複雜。近十年，已有部分武裝團體與政府達成停火協議，隨著軍事政變動亂出現安全真空狀態（security vacuum），武裝活動再起，若干團體對抗軍方的入侵及提供族人安全保障，若干則藉機擴大勢力範圍或宣示佔領區。¹³而首都及其他城市的示威抗議行動持續，反抗團體採取激烈策略，武裝團體及城市游擊隊增加，與軍方對抗情勢升高，其中也少數民族武裝組織尋求協助。軍方則是強力回擊，如對克倫民族聯盟（Karen National Union）進行空炸，安全部隊針對平民區執行夜間轟炸，並搜索示威份子，施以暴力、私刑，

¹⁰ “Myanmar Politicians Defy Coup, Say They Are True Government,” AP News, February 5 2021,

<https://apnews.com/article/myanmar-coup-politicians-a576dcd73070070877e8d567ec5e8a5c>.

¹¹ Nicola Williams, “Myanmar Pushes ASEAN to the Brink,” *The Interpreter*, 10 June 2021, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/myanmar-pushes-asean-brink>。Helen Regan and Kocha Olarn “Myanmar's Shadow Government Launches People's Defensive Waragainst” the Military Junta,” *CNN*, September 8, 2021, <https://edition.cnn.com/2021/09/07/asia/myanmar-nug-peoples-war-intl-hnk/index.html>.

¹² John Reed, “Economic Collapse amid Escalating Conflict’: is Myanmar Becoming a Failed State?” <https://www.ft.com/content/6189a752-6f68-4d61-99ea-9e83137a1d3d>. “Karen Armed Group Ambushes Myanmar Junta Regional Commander,” *The Irrawaddy*, October 1, 2021, <https://www.irrawaddy.com/news/burma/karen-armed-group-ambushes-myanmar-junta-regional-commander.html>.

¹³ Richard Horsey, “Myanmar on the Brink of State Failure,” *CrisisGroup*, April 9, 2021, <https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/myanmar/myanmar-brink-state-failure>.

¹⁴ 克倫民族聯盟與軍方已爆發大規模衝突。另境內勢力最大武裝團體克欽獨立軍（Kachin Independence Army），也在政變後與軍方發生激烈衝突，佔領 10 處軍事基地；¹⁵ 另克欽獨立軍長期與軍方為爭奪北部山區的玉石及其他礦產爆發衝突；¹⁶ 軍政府宣布進入緊急狀態，直至 2023 年 8 月前再舉行大選，策略在於對外以拖延時間獲取國際承認，對內則維持高強度軍事及社會控制。敏昂萊政權企圖仿效泰國軍方發動政變，在舉辦大選，之後建立合法執政，無意還政民選政府，亦拒絕與全國民主聯盟進行和談，¹⁷ 並將全國團結政府及建立的人民防衛部隊(People's Defense Force)列為恐怖組織。¹⁸

政變動亂激化族群衝突，緬甸獲認同的族群有 135 個，主要分布於邊境，其他如羅西亞人則未獲承認，自緬甸獨立，長期存在中央與少數族群

¹⁴ Joshua Kurlantzick, “Post-Coup Myanmar Could Become a Failed State,” *World Politics Review*, April 12, 2021,
<https://www.worldpoliticsreview.com/articles/29563/in-myanmar-civil-war-looms-as-violence-escalates-post-coup>. “Myanmar Junta Steps Up Arrests of Striking Civil Servants,” *The Irrawaddy*, September 6, 2021,
<https://www.irrawaddy.com/news/burma/myanmar-junta-steps-up-arrests-of-striking-civil-servants.html>.

¹⁵ “KIA Has Seized 10 Myanmar Military Bases since Coup, Locals Estimate,” *Myanmar Now*, April 23, 2021,
<https://www.myanmar-now.org/en/news/kia-has-seized-10-myanmar-military-bases-since-coup-locals-estimate>.

¹⁶ Daniel Combs, “Coup Brings ‘Bad New Days’ to Myanmar’s Mining Communities,” *The Diplomat*, August 4, 2021,
<https://thediplomat.com/2021/08/coup-brings-bad-new-days-to-myanmars-mining-communities/>.

¹⁷ Joshua Kurlantzick, “Myanmar’s Junta Stumbles as It Tries to Follow Thailand’s Playbook ,” *World Politics Review*, <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/29511/after-coup>.

¹⁸ “Myanmar’s Junta Brands Rival Government a Terrorist Group,” *Reuter*, May 8,2021,
<https://www.reuters.com/world/asia-pacific/myanmars-junta-brands-rival-government-terrorist-group-2021-05-08/>.

間的武裝衝突，後者控有勢力範圍的土地及具武裝力量。¹⁹ 國家行政委員會與全國團結政府兩造都預備長期奮戰，軍方前獲得俄羅斯武器奧援，具軍事優勢；而人民防衛部隊在克倫民族聯盟控制區接受訓練以對抗國防軍。²⁰ 國防軍、民兵加上少數族群的武裝分子，衝突暴力持續升高，在全國各地村里都可見平民走私武器組成防衛隊，而城市的反抗人士則是深入少數族群佔領區接受武裝訓練，軍方更採取激烈回擊。²¹ 全國團結政府由反抗軍權的國會議員、少數民族代表等組成，尋求國際認同的影子政府（shadow government），透過臉書等網路社群宣示發動全民防衛戰爭，要求人民反抗軍權。國際社會與東協的回應遲疑與不足，促使反抗團體訴諸反暴力的攻擊行動，全國團結政府領袖 Duwa Lashi La 就呼籲只有透過大規模革命對抗軍權，才能恢復緬甸民主，²² 各地武裝團體與反抗勢力集結（參見圖 1），緬甸已逐漸成為戰爭國家的形式。²³

在無政府狀態下，自然資源爭奪轉為激烈。緬甸天然資源豐富，玉石產量居世界之冠，自然資產長期為非法組織所掌控，爭奪資源的衝突不

¹⁹ “The Battle for Democracy in Myanmar,” *European External Action Service*, May 11, 2021, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/96442/The%20battle%20for%20democracy%20in%20Myanmar.

²⁰ Gregory Poling, “Events in Myanmar Leave ASEAN Behind,” *EastAsiaForum*, <https://www.eastasiaforum.org/2021/05/23/events-in-myanmar-leave-asean-behind/>.

²¹ “Myanmar is Sliding toward Bloody Anarchy,” *Washington Post* <https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/07/08/while-carnage-grows-myanmar-western-Anarchy/>; <https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/07/08/while-carnage-grows-myanmar-western-governments-dither/>.

²² Helen Regan and Kocha Olarn “Myanmar's Shadow Government Launches 'People's Defensive War' against the Military Junta,” *CNN*, September 8, 2021, https://edition.cnn.com/2021/09/07/asia/myanmar-nug-peoples-war-intl-hnk/index.html?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=Sightlines_20210910&utm_content=CNN&utm_source=Southeast+Asia+Globe&utm_campaign=b6f3eb24ce-Newsletter_Sightlines_2021_09_10&utm_medium=email&utm_term=0_b2862c2d37-b6f3eb24ce-389521482&mc_cid=b6f3eb24ce&mc_eid=e8a6a386dc.

²³ Michael Martin, “Revisiting U.S. Policy in Myanmar,” *CSIS*, September 24, 2021, <https://www.csis.org/analysis/revisiting-us-policy-myanmar>.

斷，民選政府無法有效改善，軍方奪政之後，非法開採更為猖獗，經濟犯罪難以遏止。²⁴ 而相較民選政府溫和的改革手段，軍方強勢掌控礦產，以專擅獲取龐大經濟利益，強化軍事優勢，引起地方勢力的反撲，如克欽獨立軍烈對抗緬軍，防止軍方佔據礦區，資源爭奪衝突升高。²⁵

圖 1：緬甸軍事政變擴大為全國衝突情勢



資料來源: John Reed, "Economic Collapse amid Escalating Conflict":

is Myanmar Becoming a Failed State?" *Financial Times*, April 22, 2021,

<https://www.ft.com/content/6189a752-6f68-4d61-99ea-9e83137a1d3d>.

(二) 經濟活動停滯

²⁴ Richard Horsey, "Myanmar on the Brink of State Failure," CSIS, April 9, 2021, <https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/myanmar/myanmar-brink-state-failure>.

²⁵ Daniel Combs, "Coup Brings 'Bad New Days' to Myanmar's Mining Communities," *The Diplomat*, August, 2021, <https://thediplomat.com/2021/08/coup-brings-bad-new-days-to-myanmars-mining-communities/>.

緬甸於軍變之後經濟活動半停滯，金融系統、商業交易停擺，軍方雖強迫銀行重新營運，但恐於軍方無差別攻擊，勞工多半停業在家。另原料供應鏈中斷，國內運輸物流系統受阻，非法地下經濟猖獗。外人投資戒慎觀望，中國、日本、新加坡等前述大投資國撤出，第三投資國的泰國，最大投資泰商之一的安曼達集團（Amata Group）已暫停近 3 億美元的開發計畫案。日本啤酒商麒麟（Kirin）及韓國浦項製鋼（Posco）聲明要結束與軍方企業結束商業合作，外資已現出走潮。多數工會加入公民不服從運動，要求外國成衣產業停止購買緬甸製品。全國停工導致 20 萬的失業人口，家計困難，食物嚴重短缺，預估將有數百萬人成為貧窮人口。²⁶ 預估緬甸 2021 年國民生產毛額(GNP)將下滑 10%，出口緊縮 60%。經過數年改革開放，經濟大幅成長，國內動亂將使緬甸成為當前辛巴威、波利維亞之類的國家，出現高通貨膨脹、大量貧窮人口、貨幣崩盤等經濟危機。²⁷

(三)衛生醫療體系崩壞

緬甸醫療水準不佳，疫情之下已耗盡泰半，政變之後，醫療體系見瀕於瓦解。醫護人員是首波加入公民不服從運動的反抗團體，自 2 軍變爆發月至 8 月疫情嚴峻期間，軍方攻擊醫護、衛生站、徵收醫院，已近 300 例，逮捕 600 多名醫護人員；²⁸ 全國公立醫院近 6 萬餘病床已無人管理，缺乏

²⁶ John Reed, “Economic Collapse amid Escalating Conflict’: is Myanmar Becoming a Failed State?” <https://www.ft.com/content/6189a752-6f68-4d61-99ea-9e83137a1d3d> 。Richard Horsey, “Myanmar on the Brink of State Failure,” *Crisis Group*, <https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/myanmar/myanmar-brink-state-failure>.

²⁷ John Reed, “Economic Collapse amid Escalating Conflict’: is Myanmar Becoming a Failed State?” <https://www.ft.com/content/6189a752-6f68-4d61-99ea-9e83137a1d3d>. Simon Adams, “Opinion – Myanmar, ASEAN and the Responsibility to Protect,” <https://www.e-ir.info/2021/05/12/opinion-myanmar-asean-and-the-responsibility-to-protect/>.

²⁸ United Nations, “Myanmar: UN Expert Says Current International Efforts Failing, Urges ‘Change of Course’” *UNITED NATION*, September 22, 2021, <https://news.un.org/en/story/2021/09/1100752>.

檢測與治療的設備與能量，疫苗接種計畫停止，民間自救志工成立的地方衛生站亦遭掃蕩關閉。除新冠肺炎疫情惡化（參見圖2），其他傳染疾病開始盛行，如結核病疫情再起，相關進口用藥短缺。因疫情或其他重病無法獲得醫療救治的大量死亡病患，緬甸已出現緊急的公衛危機，並將成為全球新冠肺炎疫情熱區；²⁹ 因氧氣供應短缺，軍政府下令氧氣瓶業者禁賣民眾，而關押政治犯的獄所環境惡劣，疫情更加惡化。³⁰ 政治動亂及武裝對抗已癱瘓國家防疫體系，緬甸於7、8月進入疫情第三波高峰，醫療、生活基本物資的嚴重缺乏，已形成嚴峻的公衛及人道危機。³¹

²⁹ Dominic Faulder, “Myanmar's Unchecked Epidemic Threatens COVID-19 'Tsunami',” *Nikkei Asia*, August 8, 2021,

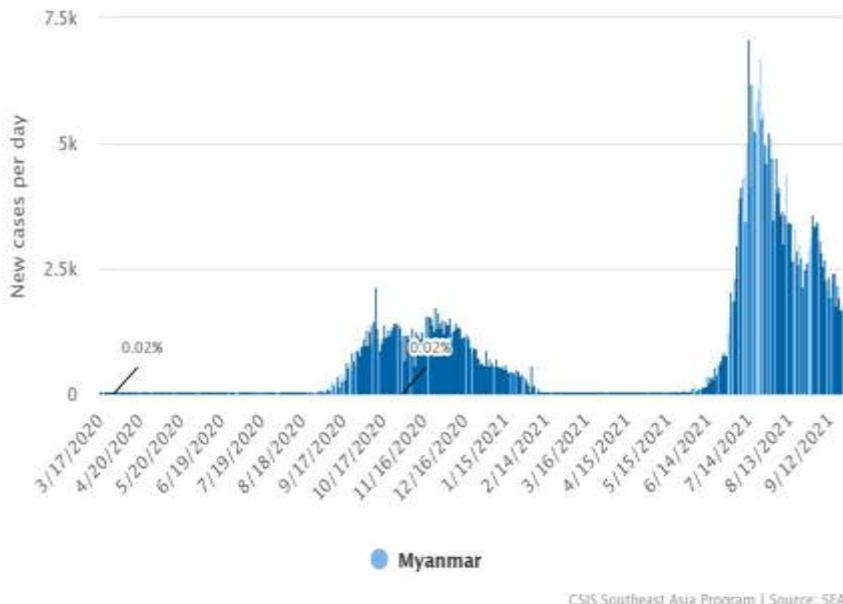
<https://asia.nikkei.com/Spotlight/Myanmar-Crisis/Myanmar-s-unchecked-epidemic-threatens-COVID-19-tsunami>. Grace Tsoi and Moe Myint, “Covid and a Coup: The Double Crisis Pushing Myanmar to the Brink,” *BBC*, July 30, 2021,

<https://www.bbc.com/news/world-asia-57993930>.

³⁰ David Pierson, Andrew Nachemson and Kyaw Hsan Hlaing, “Myanmar’s Political Crisis is Fueling an ‘Uncontrolled’ Outbreak of COVID-19,” *Los Angeles Times*, July 27, 2021,
<https://www.latimes.com/world-nation/story/2021-07-27/myanmar-covid-crisis>.

³¹ “UN Says Poverty in Myanmar at Worst Level in 20 Years Following Coup,” *The Irrawaddy*, October 1, 2021,
<https://www.irrawaddy.com/news/burma/un-says-poverty-in-myanmar-at-worst-level-in-20-years-following-coup.html>.

圖 2：緬甸新冠肺炎疫情趨勢圖（2021 年 2 月軍事政變前後）



資料來源： Center for Strategic and International Studies Website, “Southeast Asia

Covid-19 Tracker,”

[https://www.csis.org/programs/southeast-asia-program/projects/southeast-asia-covid-19-tracker.](https://www.csis.org/programs/southeast-asia-program/projects/southeast-asia-covid-19-tracker)

二、 區域安全層次

(一) 邊境衝突、跨國犯罪、極端主義擴大

緬甸國內暴動、犯罪、傳染病、貧窮及饑饉危機逐漸擴散境外，周邊國家影響最劇，³² 接鄰的中國、印度、泰國、孟加拉深受波及。為逃避國防軍與反抗團體的武裝對抗，已超過 23 萬人逃離緬境，³³ 孟加拉已收容數十萬名的羅興亞難民。泰國、印度無意收容更多難民，但卻無法遏止，流民也流入跨國犯罪及武裝組織。³⁴ 泰緬邊界長達 2,000 公里，泰國首當其衝，長期設有 9 處主要大型的難民營，收容逃避武裝衝突、緬軍迫害的難民有數萬人。此外，緬邊境向為反叛武裝活躍地區，毒品、槍枝等非法交易猖獗，東邊接鄰反政府軍佔領範圍，爭取自主歷時最久的克倫民族解聯盟與軍方對抗關係升高，攻擊東南邊的軍事基地，該區緊鄰泰國邊界湄宏順(Mae Hong Son)地區。³⁵ 為逃避軍方迫害，數千名緬人進入邊境，泰國政府雖已設置臨時收容所，但同時也遣送非法偷渡者返緬，而反抗緬軍的活動分子則在反叛團體地區找到庇護。克倫民族解聯盟表示已經收容數千名緬甸難民，多數為年輕人及專業人士如醫生、記者、律師等。³⁶ 緬甸

³² Brian Harding and Jason Tower, “Myanmar Coup Weakens Southeast Asia Security and Cooperation,” *USIP* , April 13, 2021, [https://www.usip.org/publications/2021/04/myanmar-coup-weakens-southeast-asia-security-a nd-cooperation](https://www.usip.org/publications/2021/04/myanmar-coup-weakens-southeast-asia-security-and-cooperation). Sebastian Strangio, “Myanmar’s Crisis Is Starting to Spill Beyond its Borders,” *The Diplomat*, March 19, 2021, <https://thediplomat.com/2021/03/myanmars-crisis-is-starting-to-spill-beyond-its-borders/>.

³³ “ASEAN Urged to Address Myanmar Crises, As Special Envoy Named,” *Aljazeera*, August 4,2021, <https://www.aljazeera.com/news/2021/8/4/asean-myanmar-humanitarian-crisis>.

³⁴ Joshua Kurlantzick, “Post-Coup Myanmar Could Become a Failed State,” <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/29563/in-myanmar-civil-war-looms-as-violenc e-escalates-post-coup>.

³⁵, “Myanmar Insurgents Say They Razed Military Base Near Thai border,” *Bangkok Post*, April 27,2021, <https://www.bangkokpost.com/world/2106323/myanmar-insurgents-say-they-razed-military-b ase-near-thai-border>.

³⁶ Julian Küng, “Thousands Flee Military to Thailand-Myanmar border Region,” March 25,2021, <https://www.dw.com/en/thousands-flee-military-to-thailand-myanmar-border-region/a-57007896>. Kocha Olarn and Helen Regan, “Thailand Pushes Back Thousands Fleeing Myanmar as Death Toll Surpasses 500,” *CNN*, March 30, 2021, <https://edition.cnn.com/2021/03/30/asia/thailand-myanmar-refugees-intl-hnk/index.html>.

國防軍對克倫族地區發動空炸，數千名族人逃入湄宏順，緬軍對泰方巡防官員開槍警示，情勢緊張。³⁷

中國是緬甸最大貿易國，中方對於貫穿緬甸境內的油管安全甚為關切，已有反抗團體威脅攻擊油管區，因為中國未能譴責軍變。³⁸ 中緬邊境果敢自治區佔據緬甸撣邦（Shan State）東北方，華人武裝份子活躍，毒品、賭博、非法經濟盛行，壟斷邊境貿易，形成跨國犯罪據點，為緬甸共黨勢力範圍，受中國解放軍奧援，長期獲緬甸國防軍庇護，支持及反抗國防軍的派系爭鬥，藉機奪取果敢主導權，競逐東北地區的貿易要道，謀殺、綁架等犯罪事件增加。³⁹

國內動亂易形成極端主義的溫床，2017 年緬甸國防軍迫害羅西亞人，聖戰組織趁機激化穆斯林與佛教的宗教與族群衝突，蓋達（al-Qaeda）、塔利班（Taliban）等極端組織都聲援羅西亞人，要求聖戰士(jihad)對抗緬甸軍，提供若開邦（Rakhine State）武裝團體軍事訓練、武器及金援，印尼的聖戰組織宣稱在緬甸募集 1,200 名人道聖戰士援助羅西亞人，徵選條件須具武力技能及為伊斯蘭而死；極端主義已往緬甸動亂衝突地區匯聚，成為集結東南亞極端主義的據點。⁴⁰

³⁷ “Myanmar Troops Fire Warning Shots at Thai Boat,” April 23, 2021, *Bangkok Post*, <https://www.bangkokpost.com/world/2104543/myanmar-troops-fire-warning-shots-at-thai-boat>.

³⁸ John Reed, “Economic Collapse amid Escalating Conflict’: is Myanmar Becoming a Failed State?’’ *Financial Times*, <https://www.ft.com/content/6189a752-6f68-4d61-99ea-9e83137a1d3d>.

³⁹ Jason Tower and Priscilla A. Clapp, “Myanmar Regional Crime Webs Enjoy Post-Coup Resurgence: The Kokang Story,’’ USIP, August 27, 2021, <https://www.usip.org/publications/2021/08/myanmar-regional-crime-webs-enjoy-post-coup-resurgence-kokang-story>.

⁴⁰ Will Marshall, “Myanmar: Southeast Asia’s Next Frontline of Jihadism?,’’ *Global Risk Insights*, September 14, 2021, <https://globalriskinsights.com/2021/09/myanmar-southeast-asias-next-frontline-of-jihadism/>.

(二) 新冠疫情外擴

緬甸在東協國家中疫苗覆蓋率最低，全國 5,400 萬人口，疫苗施打少於 340 萬劑，軍事政變之後，全國疫苗接種在混亂局面嘎然停止，醫衛體系瓦解，缺乏可以採檢、疫苗施打及防疫的醫護，疫情嚴峻不僅是緬甸的公衛危機，也是東協的危機。⁴¹ 2021 年 8 月間每天採檢 15,000 人，檢測陽性高達 37%，確診率仍是低估，因缺乏統計資料，關於緬甸疫情實況難以了解，但從國內急需治療重症病患的呼吸器(參見圖 3)，推估疫情嚴峻程度，接鄰的泰國影響最甚，是疫情擴散東南亞區域的第一防線，承受邊境防疫的沉重壓力。⁴² 緬甸疫情成為東協各國共同憂慮，設在印尼的東協人道援助協調中心(Coordinating Centre for Humanitarian Assistance)已向緬甸輸送醫療設備，提供新冠肺炎重症病患所需的氧氣製造機及防護設備，下一階段將提供疫苗。⁴³ 然而東協各國為因應國內疫情高峰，自身疫苗需求孔急，國際疫苗供貨又不足，對於疫苗援助緬甸的能力有限，尚無法推動區域疫苗捐助合作機制。⁴⁴

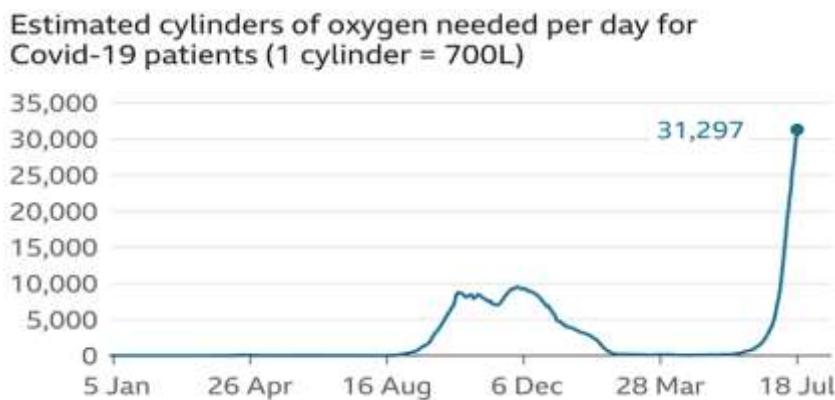
⁴¹ Clara Ferreira Marques, “Myanmar’s Covid Crisis Is Testing Its Neighbors” *Bloomberg*, August 5 ,2021,
<https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2021-08-04/myanmar-s-covid-crisis-tests-its-neighbors>.

⁴² “Kingdom Asked to Help out Myanmar,” *Bangkok Post*, August 3 ,2021,
<https://www.bangkokpost.com/thailand/general/2158779/kingdom-asked-to-help-out-myanmar>

⁴³ “ASEAN Envoy to Myanmar Calls for 4-Month Cease-Fire,” *Bangkok Post*, September 5, 2021, *Bangkok Post*,
<https://www.bangkokpost.com/world/2176771/asean-envoy-to-myanmar-calls-for-4-month-cease-fire>.

⁴⁴ 林佾靜，〈大國疫苗外交的推進：東南亞區域的疫情地緣政治〉，《全球政治評論》，第 75 期 (2021) ，頁 95 – 171 。

圖 3：疫情及政變期間每日的氧氣需求（2021 年 1 至 7 月）



資料來源: Grace Tsoi and Moe Myint, "Covid and a Coup: The Double Crisis

Pushing Myanmar to the Brink," BBC, 30 July 2021,

<https://www.bbc.com/news/world-asia-57993930>。

三、緬甸議題國際化：國際支持、敦促東協的積極角色

國際救援組織已對緬甸情勢發出重大人道危機的警訊，⁴⁵ 歐美國家政府也同表譴責。2 月 10 日美國總統拜登（Joe Biden）宣布採取對緬甸國防軍領導階級的經濟制裁，凍結緬甸在美逾 10 億美元資產，並要求軍方交出政權，⁴⁶ 國務卿布林肯（Antony J. Blinken）聲明美國對於緬甸事件沉重關切，美國與追求民者、自由、和平及發展的緬甸人民站在一起，軍方必

⁴⁵ Norwegian Refugee Council, "Surge in Covid-19 Plunges Myanmar into Humanitarian Catastrophe amidst Political Crisis and Conflict," 2 August 2021, <https://www.nrc.no/news/2021/august/surge-in-covid-19-plunges-myanmar-into-humanitarian-catastrophe-amidst-political-crisis-and-conflict/>.

⁴⁶ Colum Lynch, "Myanmar Pressure Campaign Stalls at the United Nations," *Foreign Policy*, June 4, 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/06/04/myanmar-sanctions-campaign-united-nations-stalls/>.

須立即改變現況；澳洲亦聲明要求軍方尊重法治，透過法律機制解決爭端，並釋放非法拘禁的文人領袖；聯合國秘書長古特瑞斯（António Guterres）則稱軍方奪權嚴重衝擊緬甸民主改革，敦促區域大國斷絕與軍方來往。⁴⁷ 美、澳、英國前因對緬軍殘害羅西亞人，已對軍方制裁，政變後擴大制裁強度，包括對軍方的企業集團如緬甸經濟控股公司（Myanmar Economic Holdings Limited, MEHL）與緬甸經濟公司（Myanmar Economic Corporation, MEC）。歐盟對敏昂萊在內的 11 名高階軍官進行制裁並停止發展援助。南韓終止國防交流活動，紐西蘭、澳洲亦終止全面的政治及軍事關係，挪威也停止發展援助。⁴⁸ 歐美國家透過經濟制裁施壓軍方，然而曾經歷長達 50 年國際制裁的國防軍顯然並不十分在意，⁴⁹ 缺乏外資，進駐軍方便轉向非法活動獲利，如毒品及人口販運等非法活動。敏萊昂就表示，緬甸一向很習慣外國制裁並且後來生存下來了，⁵⁰ 此言反映出國際制裁未能直擊要害，如排除在緬的重大投資計畫，尤以油產業，法國 Total、美國 Chevron、澳洲 Woodside 都持續維運，局部制裁成效有限。另主要貿易國如中國、歐盟、泰國等亦未禁止雙邊經貿，（參見圖 4）；⁵¹ 區域重要

⁴⁷ Amy Gunia, “How Myanmar's Fragile Push for Democracy Collapsed in a Military Coup,” 1 February 2021, *Time*, <https://time.com/5934896/myanmar-aung-san-suu-kyi-detained-coup/>. Colum Lynch.

“Myanmar Pressure Campaign Stalls at the United Nations,” *Foreign Policy*, <https://foreignpolicy.com/2021/06/04/myanmar-sanctions-campaign-united-nations-stalls/>.

⁴⁸ Simon Adams, “Opinion – Myanmar, ASEAN and the Responsibility to Protect,” *E-international Relations*, <https://www.e-ir.info/2021/05/12/opinion-myanmar-asean-and-the-responsibility-to-protect/>.

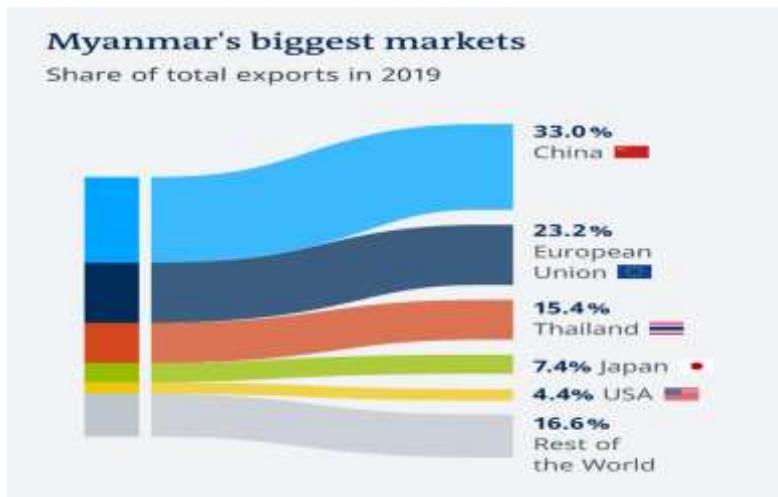
⁴⁹ Joshua Kurlantzick, “Post-Coup Myanmar Could Become a Failed State,” *World Politics Review*, <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/29563/in-myanmar-civil-war-looms-as-violence-escalates-post-coup>.

⁵⁰ Rodion Ebbighausen, “Myanmar Coup: ASEAN Split over the Way Forward,” *DW*, 29 March 2021, <https://www.dw.com/en/myanmar-coup-asean-ties/a-57042503>.

⁵¹ Julian Ryall, “Why is Japan Not Taking a Firm Stand against Myanmar Junta?” *DW*, April 1, 2021, <https://www.dw.com/en/why-is-japan-not-taking-a-firm-stand-against-myanmar-junta/a-57075373>.

國家中、印、日在緬甸的長期利益未因軍權復辟而遭重大損失，因此也無意訴諸強制的手段，眾望都將東協推向第一陣線，惟大國立場不一也影響東協行動的強度及決心。⁵²

圖 4：緬甸主要的出口市場（2019 年）



資料來源: Julian Ryall, "Why is Japan Not Taking a Firm Stand against Myanmar Junta?" DW, April 1, 2021,<https://www.dw.com/en/why-is-japan-not-taking-a-firm-stand-against-myanmar-junta/a-5707537>.

歐美支持民主政府立場清楚，另一方面，中國、俄羅斯反對國際介入緬甸的立場同樣明確，北京當局稱政變是政府改組，而莫斯科當局亦稱其

⁵² Priscilla A. Clapp and Jason Tower, "U.S.-ASEAN Summit: A Chance to Explore New Steps to Resolve Myanmar's Conflict," *The United States Institute of Peace*, May 12, 2022, <https://www.usip.org/publications/2022/05/us-asean-summit-chance-explore-new-steps-resolve-myanmars-conflict>.

為內部問題，均反對任何強制措施。⁵³ 中、俄為緬甸兩大武器供應國，長期與軍政府維持密切關係，兩國在聯合國安理會中阻止對緬甸武器禁售及經濟制裁的提案。⁵⁴ 而同為民主陣營的日本向不願對軍政府採取強硬手段，迄今仍未訴諸制裁等舉措。⁵⁵ 1980 年代末起，緬甸軍政府受國際制裁與外交孤立，日本則選擇經營對緬關係，當前也仍維持對緬外交、經貿往來；⁵⁶ 接鄰的印度、泰國亦與緬方維持互動；諸國的回應都與印太地緣政治利益息息相關，緬甸的地理位置深具地緣戰略價值。接鄰的中、印兩國都重視與緬關係，緬甸提供中國通往印度洋的通道，另提供印度連結東協、南中國海的入口據點。⁵⁷ 北京當局也譴責軍事鎮壓，但對緬政策的傳統，一向反對聯合國的強制措施，中國做為緬甸最大貿易及武器供應國，仍須維持中美關係友好和平。⁵⁸ 緬甸豐沛天然資源及新興工業、市場動

⁵³ European External Action Service, "The Battle for Democracy in Myanmar," EEAS, April 11, 2021,

https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/96442/The%20battle%20for%20democracy%20in%20Myanmar.

⁵⁴ Barry Desker, "ASEAN's Myanmar Dilemma," Eastasia Forum,

<https://www.eastasiaforum.org/2021/05/23/aseans-myanmar-dilemma/>. Colum Lynch,

"Myanmar Pressure Campaign Stalls at the United Nations,"

<https://foreignpolicy.com/2021/06/04/myanmar-sanctions-campaign-united-nations-stalls/>.

⁵⁵ Shivangi Dikshit, "Is the "ASEAN way" Effective in Dealing with the Coup d'état in Myanmar?"

<https://usanafoundation.com/is-the-asean-way-effective-in-dealing-with-the-coup-detat-in-myanmar>.

⁵⁶ Julian Ryall, "Why is Japan not taking a firm stand against Myanmar junta?" DW, April 1, 2021,

<https://www.dw.com/en/why-is-japan-not-taking-a-firm-stand-against-myanmar-junta/a-57075373>.

⁵⁷ 林佾靜，〈緬甸的改革開放與亞太大國關係發展〉，《全球政治評論》，第 59 期（2017 年），頁 105 – 140。

⁵⁸ Colum Lynch, "Myanmar Pressure Campaign Stalls at the United Nations,"

<https://foreignpolicy.com/2021/06/04/myanmar-sanctions-campaign-united-nations-stalls/>.

能，先前已吸引日本、南韓等外資大量挹注，⁵⁹ 而聯合國決議不具強制性，作用有限。⁶⁰

國際對緬甸情勢改善的期待匯聚在東協身上，一致認為東協是解決緬甸危機的主要行動者。⁶¹ 聯合國秘書長古特瑞斯指出東協是維持緬甸和平的核心，敦促發揮區域影響力防止情勢惡化，並尋求防止災難發生的和平方式。⁶² 東協被視為優先角色，因與緬甸軍方長期的貿易及軍事關係深具影響力，包括中國在內，都賦予東協衝突調停及解決的角色，不僅因緬甸是東協成員，另東協曾與軍政府交涉近 25 年，是最適合的對象，相較之下，歐美國家可發揮的影響力有限，⁶³ 因此寄望東協要求軍方釋放翁山蘇姬等民選領袖、罷黜軍政府、提供人道援助、保護受害緬甸人民等。東協擔負眾望，惟對於緬甸情勢傾向持容忍態度，無意採取懲罰舉措。⁶⁴ 東協

⁵⁹ European External Action Service, "The Battle for Democracy in Myanmar," *EEAS*, April 11, 2021,
https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/96442/The%20battle%20for%20democracy%20in%20Myanmar.

⁶⁰ Moez Hayat, "Give ASEAN Diplomacy a Chance in Myanmar," *The Diplomat*, July 2021,
<https://thediplomat.com/2021/07/give-asean-diplomacy-a-chance-in-myanmar/>.

⁶¹ Shivangi Dikshit, "Is the 'ASEAN way' Effective in Dealing with the Coup d'état in Myanmar?" May 8, 2021,
<https://usanafoundation.com/is-the-asean-way-effective-in-dealing-with-the-coup-detat-in-myanmar> 。 Gregory Poling, "Events in Myanmar leave ASEAN behind," *Lowy Institute*,
<https://www.eastasiaforum.org/2021/05/23/events-in-myanmar-leave-asean-behind/> 。 Chen Lee, "ASEAN's Huge Gamble on Myanmar," *The Interpreter*, May 24, 2021,
<https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/asean-s-huge-gamble-myanmar>.

⁶² Shivangi Dikshit, "Is the "ASEAN way" "Effective in Dealing with the Coup d'état in Myanmar?"
<https://usanafoundation.com/is-the-asean-way-effective-in-dealing-with-the-coup-detat-in-myanmar>.

⁶³ Vanessa Chong and Tanyalak Thongyoojaroen, "Beyond the Coup in Myanmar : The ASEAN Way Must Change," May 14, 2021,
<https://www.justsecurity.org/76126/beyond-the-coup-in-myanmar-the-asean-way-must-change/>.

⁶⁴ Vanessa Chong and Tanyalak Thongyoojaroen, "Beyond the Coup in Myanmar: The ASEAN Way Must Change," *JustSecurity*,

4月召開領袖緊急會議，國際殷切期待有助緬甸民主的回歸，但東協邀敏昂萊與會，呈現東協方式下規避政治敏感議題及擱置爭議的慣例。⁶⁵ 各界正在檢視，東協是否可透過集體力量恢復緬甸秩序、和平與民主，若東協無所貢獻，將損及長期推動東協在亞太安全架構的中心地位。此外，區域安全危機易招致外來強權介入處理，透過與雙邊途徑尋求現況突破，這將擴大大國在緬甸的戰略競爭，另一方面就是對東協區域外交成效的否定。

⁶⁶ 奉為圭臬的東協方式屢遭批評阻礙東協在維護民主、人權的積極作為，緬甸議題再次檢視東協的相關性(relevance)與可信度(credibility)。⁶⁷ 東協承受的壓力不僅來自緬甸危機外擴的區域安全威脅，也來自組織威望與信譽不保。

參、東協的回應：東協方式的成效抑或限制？

一、東協的回應

<https://www.justsecurity.org/76126/beyond-the-coup-in-myanmar-the-asean-way-must-change/>
e.Nicola Williams, “Myanmar pushes ASEAN to the Brink,”

<https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/myanmar-pushes-asean-brink>. Clara Ferreira Marques, “Myanmar’s Covid Crisis Is Testing Its Neighbors” *Bloomberg*, August 4, 2021,
<https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2021-08-04/myanmar-s-covid-crisis-tests-its-neighbors>.

⁶⁵ Gregory Poling, “Events in Myanmar leave ASEAN behind,”
<https://www.eastasiaforum.org/2021/05/23/events-in-myanmar-leave-asean-behind/>.

⁶⁶ Sihasak Phuangketkeow, “Myanmar challenges the ‘Asean way,’ ” *Bangkok Post*, April 21, 2021,
<https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/2102927/myanmar-challenges-the-asean-way>.
Nicola Williams, “Myanmar pushes ASEAN to the Brink,”
<https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/myanmar-pushes-asean-brink>.

⁶⁷ Olivia Enos, “ASEAN’s Response to Myanmar Coup Is Failing” July 23, 2021, *Heritage*,
<https://www.heritage.org/asia/commentary/aseans-response-myanmar-coup-failing>.

緬甸當前情勢被視為繼 1970 年末越南入侵柬埔寨以來最大的安全威脅，挑戰了基於《東南亞友好與合作協定》（The Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia）所建立區域秩序，也危及東協長期以來防止外來干預的區域策略。東南亞近代史常發生因發生國家政治動亂及區域爭端，導致外來強權軍事干預的案例，因此自東協成立以來便強調要建立國家及區域的韌性(resilience)。緬甸軍事政變及政治動亂升高全國武裝衝突，東協的回應將再次檢視所謂「東協中心性」(ASEAN Centrality)的有效性。⁶⁸

緬甸自 1997 年加入東協，針對緬甸議題，東協一貫的作法就是採行損害控管的外交途徑 (damage control diplomacy)，包括 2007 年軍政府的鎮壓及 2017 年的羅西亞危機 (Rohingya crisis) 等，東協順應認為將援用於 2021 年 2 月的軍事政變。這顯然不符聯合國、美國、歐盟等的期待。⁶⁹ 輪值主席國汶萊的應處受到關注。緬甸軍變發生後數小時，汶萊隨即發表主席聲明，要求緬甸回歸常態 (return to normalcy)。汶萊持續交涉、疏通，已定調東協無意訴諸強制作法，而是將重新接辦過去與緬甸軍政府的交往模式，遵循緬甸軍事統治的鎖國時期，東協力求與軍政府保有聯繫與對話的空間，適時進行說服及勸導的軟性作法，東協認為如此交往而非對抗的作法更具效益。然而東協的風險可能順勢就賦予奪權的軍方組建新政府的合法性，間接承認民選政府的終結，⁷⁰ 4 月的領袖會議加深此等疑慮。

4 月 24 日由印尼總統佐科威 (Joko Widodo) 提議在東協秘書處所在的雅加達舉行領袖緊急高峰會，與汶萊外長 Hassanal Bolkiah 蘇丹共同主

⁶⁸ Henry Storey, “How Much does Myanmar’s Coup Threaten ASEAN’s Credibility?” *AspisStrategist*, <https://www.aspistrategist.org.au/how-much-does-myanmars-coup-threaten-aseans-credibility/>

⁶⁹ Nicola Williams, “Myanmar pushes ASEAN to the Brink,” <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/myanmar-pushes-asean-brink>.

⁷⁰ Aaron Connelly, “The Coup in Myanmar and the Threat to ASEAN Centrality,” March 1, 2021, <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2021/03/coup-myanmar-asean>.

持，敏昂萊亦受邀與會，就緬甸問題達成五點共識：1、立即停止暴力，各造展現最大自制；2、各造應展開建設性對話，尋求有利人民的和平解決；3、東協將成立主席特使團促進對話；4、東協將對緬甸提供人道援助。5、特使團將赴緬甸與各造會商。⁷¹

東協強調要與緬甸維繫溝通管道，這形成為內部最大共識，說明多數成員的態度意向；顯現在抗拒在緬甸議題採取強硬手段。⁷² 內部雖意見分歧，權衡得失，東協仍不願違反非干預內政的原則，然緬甸議題，受到國際高度關切，若東協始終猶疑不決，毫無作為，將引起西方民主陣營的反彈，如要夥伴國可能拒絕參加東協的東亞高峰會(East Asia Summit)。⁷³

東協的五點共識遭致批評之處主要在於邀請敏昂萊與會，遭罷黜的緬甸聯合國大使 Moe Zaw Oo 便指稱東協漠視緬甸合法政府的代表性，亦是對緬甸人民的背叛，無視他們對民主、自由奮鬥的犧牲；⁷⁴ 簡記，民主派認為該會議將強化國家行政委員會的合法性、默認軍事鎮壓的暴行。⁷⁵ 然而美、日、澳等夥伴對話國明確表達支持五點共識，肯定東協願意正視緬甸危機。⁷⁶ 其等雖立場強硬，但對緬甸當局箝制有限，即便認為五點共識

⁷¹ ASEAN Information Center, “Five-Point Consensus, ASEAN Leaders’ Meeting, Apr 2021,” April 30, 2021, *AseanThai*, http://www.aseanthai.net/1714/ewt/asean/ewt_news.php?nid=3930&filename=index.

⁷² Joshua Kurlantzick, “ASEAN’s Myanmar Crisis,” *Council on Foreign Relations*, April 14, 2021 <https://www.cfr.org/blog/aseans-myanmar-crisis>

⁷³ *Ibid.*,

⁷⁴ David Wainer and Philip Heijmans, “Myanmar’s Fired UN Envoy Pushes Asean to Get Tough on Army Coup,” *South China Morning Post*, April 23, 2021, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-04-22/myanmar-s-fired-un-envoy-pushes-asean-to-get-tough-on-army-coup>.

⁷⁵ Chen Lee, “ASEAN’s Huge Gamble on Myanmar,” <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/asean-s-huge-gamble-myanmar>

⁷⁶ Chen Lee, “ASEAN’s Huge Gamble on Myanmar,” *Lowyinstitute*, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/asean-s-huge-gamble-myanmar>. Ministry of Foreign Affairs of Japan, “ASEAN Leaders’ Meeting (Statement by Minister for Foreign Affairs MOTEGI Toshimitsu),” April 27, 2021, https://www.mofa.go.jp/press/danwa/press6e_000285.html.

有所不足，至少已觸及政治及人道危機的因應。而中國、俄羅斯則是避免緬甸問題的國際化，兩方都支持東協可扮演有效角色。聯合國 6 月 18 日的決議也推崇東協協助緬甸民主的重要角色及儘速執行五點共識。⁷⁷ 各界持續敦促東協更多的作為，但似高估東協的功能及意願，東協的成立緣起本不因於解決成員國的內部問題。東協對於緬甸問題的認知，與歐美有異。東協對緬甸確具有政治與經濟影響力，經濟方面，星、泰是兩大貿易國，自可採取經濟制裁；政治方面，東協可經由共識決採取撤除或限縮緬甸會籍的手段，但兩者都不是政策選項，料只會將緬甸帶回過去長達 50 年的鎖國時代，⁷⁸ 然而，東協的守勢也帶來難題，接納或容忍歐美視為國際暴徒的軍方，將損及東協聲譽及區域地位，特別當美國拜登政府重新欲強化與東協戰略關係，東協直接或間接承認緬甸軍政府，都將是不利因素。緬甸議題在東協內部形成兩大陣營，有主張低調回應，也有主張強勢作為，出現兩邊攻防的拉拒與爭論。⁷⁹

二、東協成員立場不一：分歧與共識

東協內部對於緬甸議題的立場及意見分歧，見於各會員國對國際決議的回應，以及各政府言論表態。聯合國大會 6 月 18 日要求對緬武器禁運及釋放政治犯的議案表決，已見東協立場一分為二，印尼、新加坡、馬來西亞、菲律賓及越南投贊成票，另泰國、柬埔寨、寮國及汶萊則投以棄權。

⁷⁷ Oren Samet, “There is No ASEAN Consensus on Myanmar,” *The Diplomat*, 22 June 2021, <https://thediplomat.com/2021/06/there-is-no-asean-consensus-on-myanmar/>.

⁷⁸ Chen Lee, “ASEAN’s Huge Gamble on Myanmar,” *Lowy Institute*, May 24, 2021 <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/asean-s-huge-gamble-myanmar>.

⁷⁹ Diego Lingad , “When Internal Becomes International: ASEAN’s Role in Myanmar,” *CSIS* , April 1, 2021, <https://www.csis.org/blogs/new-perspectives-asia/when-internal-becomes-international-aseans-role-myanmar>.

在緬甸議題，印尼展現主導的反制力量，但未獲陸地東協成員的迴響，⁸⁰ 海洋東協國家關切恢復緬甸民主，而陸地東協則優先考量區域穩定，尤以泰緬接鄰，緬甸危機已外溢至泰國境內，難民潮擴大疫情風險，危及邊境及區域的安全。此外，東協內部民主與威權體制並存，對於緬甸政變的認知及風險評估有異，隱含各自利益考量。⁸¹

惟東協仍有共同安全關切，緬甸政治、疫情及人道危機已危及區域穩定，甚者，倘東協無法妥善處理，將招致外來強權介入，這將破壞東協長期以來排除外來勢力的努力。⁸² 東協於 2021 年 3 月舉行首次緊急視訊會議討論緬甸情勢，新加坡外長 Vivian Balakrishnan 告誡，東協的毫無作為將會凸顯缺乏內部團結，進而損及東協的可信度，惟會後仍無具體成果。4 月雅加達領袖會議發表五點共識之後，印尼積極推動各項共識的落實，馬來西亞指稱東協行動過於緩慢，國際等待東協更多的作為；而新加坡則表示東協的集體行動是否奏效，繫於緬甸對話或協商的意願。⁸³ 五點聲明是東協目前的最大公約數，顯然不符國際期待，遭致批評主要還是邀請敏昂萊而不是民選政府與會，會中亦未要求軍方回歸民主政體、釋放翁山蘇

⁸⁰ Sihasak Phuangketkeow, "Myanmar Challenges the 'ASEAN Way,'" *BangkokPost*, <https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/2102927/myanmar-challenges-the-asean-way>.

⁸¹ Moez Hayat, "Give ASEAN Diplomacy a Chance in Myanmar," *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2021/07/give-asean-diplomacy-a-chance-in-myanmar/>. Shivangi Dikshit, "'Is the ASEAN way' Effective in Dealing with the Coup d'état in Myanmar?" <https://usanasfoundation.com/is-the-asean-way-effective-in-dealing-with-the-coup-detat-in-myanmar>. Barry Desker, "ASEAN's Myanmar Dilemma," *EastAsiaForum*, <https://www.eastasiaforum.org/2021/05/23/aseans-myanmar-dilemma/>.

⁸² Brian Harding and Jason Tower, "Myanmar Coup Weakens Southeast Asia Security and Cooperation," *USIP*, April, 2021, <https://www.usip.org/publications/2021/04/myanmar-coup-weakens-southeast-asia-security-and-cooperation>.

⁸³ "ASEAN Ministers Pressure Myanmar after 'Painfully Slow' Progress," *Reuters*, June 8, 2021, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/regional-envoys-urged-myanmar-junta-free-prisoners-follow-agreement-2021-06-07/>.

姫等訴求。⁸⁴ 國際民主派的觀點，認為東協的行動方案有二，其一、在協商交涉過程，運用暫時性的懲罰措施，以集體力量迫使緬甸軍方行為的改變。其二、建立處理政治不穩及非法軍事政變的有效架構，阻絕軍方再次發動此類行為的動機。⁸⁵ 然實際上，東協終究無意訴諸懲治或建立另一衝突解決架構，成員國間的共識仍是決策主體。

本質上，東協屬非正式的區域組織制度，依據 2007 年《東協憲章》(ASEAN Chapter)，⁸⁶ 主張不干涉、放棄採取威嚇等原則，未具強制性的懲治措施，⁸⁷ 這已限縮東協訴諸強制介入作為。此外，在共識決的決策模式下，成員意願為關鍵要素，多數成員無意挑戰緬甸軍權，一旦涉入就會凸顯自家問題，如泰國的巴育軍政府(Prayuth Chan-o-cha)、菲律賓杜特蒂政府(Rodrigo Duterte)、柬埔寨的韓森政府(Hun Sen)等威權政府均有所顧忌。泰國 2014 年軍事政變、柬埔寨 2018 年假民主大選、寮國及越南一黨獨大的體制，對於有類似經驗的會員國而言，保持緘默是為上策。⁸⁸ 這也反映出東南亞民主化衰退現況，隨著威權主義的興起，東協組織無意過

⁸⁴ Gibran Mahesa Drajat, “The Indonesia Factor in ASEAN’s Response to Myanmar,” *East Asia Forum*, May 21, 2021,

<https://www.eastasiaforum.org/2021/05/21/the-indonesia-factor-in-aseans-response-to-myanmar/>.

⁸⁵ Nicola Williams, “Myanmar pushes ASEAN to the Brink,” *Lowy Institute* , <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/myanmar-pushes-asean-brink>.

⁸⁶ ASEAN Secretariat, *ASEAN Chapter* (Jakarta, Indonesia: 2015).

⁸⁷ 東協憲章敘明遵守原則包括：東協與其會員國應遵守包括：1. 尊重東協會員國獨立、主權、平等、領土完整及國家認同；2. 強化區域和平、安全、繁榮為集體責任；3. 宣告放棄採取侵略、威脅恫嚇、使用武力或其它違反國際法之行為；4. 和平解決爭端；5. 不干涉東協會員國之內政；6. 尊重各會員國免於遭受外部干涉、顛覆及壓迫的權利；6. 對於嚴重影響東協共同利益事務加強諮詢工作；7. 依循法治、良善治理、民主原則以及憲政政府；8. 尊重基本自由，促進並保障人權，以及促進社會公義等。

⁸⁸ Oren Samet, “ASEAN Won’t Save Myanmar,” *Foreign Policy*, April 23, 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/04/23/asean-summit-myanmar-coup-diplomacy-min-aung-hlai-ning/>. Janhavi Apte, “The Myanmar Crisis Is A Test for ASEAN Centrality,” *Statecraft*, May 4, 2021, <https://www.statecraft.co.in/article/the-myanmar-crisis-is-a-test-for-asean-centrality>.

度涉入會員國政權更迭。⁸⁹ 再者，緬甸軍事政變並非首例，泰國經歷 2006 年、2014 年的兩次軍事政變，目前執政者的就是發動軍變的一方。因應成員國國內的武裝對抗及動盪東協慣例向是要求各造透過對話和平解決國內危機。鑑此，若東協對緬甸過度施壓，會遭內部批評有兩套標準，⁹⁰引起其他成員質疑，是否特意袒護或欺壓單一成員，而危及組織的威信。

三、東協方式的檢視

緬甸議題再次檢視「東協方式」的功能與限制兩者的辯證關係。東協方式被視為凝聚向心力、擱置爭議，為達到區域整合的有效途徑，強調包容、非強制的決策模式，重要典則包括主權平等、不干預成員國內政、低調外交、和平解決、共識決等。1967 年的《曼谷宣言》(Bangkok Declaration)、1971 年的《和平、自由與中立區宣言》(Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration)，以及 1976 年的《東南亞友好合作條約》形塑東協方式的內涵與實踐。⁹¹ 不干涉原則的成立，係預設會員國的自制，各政府都有能力解決國內問題的立論，並確保國家主權的權益。⁹² 2007 年的《東協憲章》揭橥新的理念，⁹³會員國將遵守民主原則、法治及良善

⁸⁹ Umair Jamal, "ASEAN's Inaction on the Myanmar Coup Shows Acceptance of Authoritarianism," *ASEAN Today*, March 12, 2021,
<https://www.aseantoday.com/2021/03/aseans-inaction-on-the-myanmar-coup-shows-acceptance-of-authoritarianism/>.

⁹⁰ Moez Hayat, "Give ASEAN Diplomacy a Chance in Myanmar," *The Diplomat*, July 2021,
<https://thediplomat.com/2021/07/give-asean-diplomacy-a-chance-in-myanmar/>.

⁹¹ 郭俊麟，〈東南亞區域整合經驗——「東協模式」的實踐與檢討〉，《台灣國際研究季刊》，第 4 卷，第 1 期（2008），頁 99-126。Shivangi Dikshit, "Is the "ASEAN way" Effective in Dealing with the Coup d'état in Myanmar?"
<https://usanasfoundation.com/is-the-asean-way-effective-in-dealing-with-the-coup-detat-in-myanmar>. Sanae Suzuki, "Why is ASEAN not Intrusive? Non-interference Meets State Strength," *Journal of Contemporary East Asia Studies*, Vol. 8 (2019), pp. 157-176.

⁹² Sanae Suzuki, "Why is ASEAN not Intrusive? Non-interference Meets State Strength," pp. 157-176.

⁹³ 東協憲章敘明東協宗旨包括 1. 維繫與強化區域和平、安全及穩定；2. 促進政治、安全、經濟與社會文化等層面密切合作，強化區域復甦能力；3. 維護東南亞為無核武器區；4.

治理、尊重及保障人權以及基本自由。然而，東協人權問題層出不窮，民主發展亦未深根，民主與人權顯然不是主導東協決策的優先典則，這也反映在緬甸問題的決策過程。⁹⁴ 在諸多價值取向上，非干預原則優於民主或人權價值，隱含擱置成員國政府體制及政治社會差異，長久以來，東協組織的特性就是採行非侵入性的作為(non-intrusive)，特別在政治與安全議題。⁹⁵ 從制度設計觀之，東協本身就不是用來解決軍事政變與政治動亂，不同於其他區域組織如非洲聯盟(African Union)採取零容忍政策並制定懲治規範，⁹⁶ 東協則傾向容忍及低調立場。

東協方式屢被指稱已過時、不符現實，特別面對當前緬甸情勢，東協方式成為眾矢之的。⁹⁷ 惟回顧緬甸 2008 年遭遇納吉斯颶風(Cyclone Nargis)及 2011 年的民主轉型，東協是即透過交往、勸服及接納的方式，達成人道援助任務及緬甸民主化的和平進程。⁹⁸

(一) 內政不干預原則與共識決模式

確保東協會員國及其人民公正、民主、和諧的環境；5.正視東協會員國權利與責任，加強民主、強化良善治理及法治，促進、保障人權及基本自由；6. 依據綜合性安全原則，因應各種形式的威脅、跨國犯罪及跨境議題；7. 在開放的區域架構中維持東協的中心性和主動性，做為與外部夥伴關係合作的主要動力。

⁹⁴ Shivangi Dikshit, "Is the "ASEAN way" Effective in Dealing with the Coup d'état in Myanmar?" *Usanas Foundation*, May 8, 2021, <https://usanasfoundation.com/is-the-asean-way-effective-in-dealing-with-the-coup-detat-in-myanmar/>.

⁹⁵ 東協可接受經濟議題的介入措施，如推動東協自由貿易區(ASEAN Free Trade Area, AFTA)，但無法忍受政治議題的介入。Sanae Suzuki, "Why is ASEAN not Intrusive? Non-interference Meets State Strength," pp. 157-176.

⁹⁶ Nicola Williams, "Myanmar Pushes ASEAN to the Brink," *Lowy Institute*, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/myanmar-pushes-asean-brink>.

⁹⁷ Adam Leong Kok Wey, "ASEAN Can't Do Much More About Myanmar's Crisis," *The Diplomat*, August 9, 2021, <https://thediplomat.com/2021/08/asean-can-t-do-much-more-about-myanmars-crisis/>.

⁹⁸ 林佾靜，〈緬甸與東協：接觸、交往與整合〉，《全球政治評論》，第 55 期（2016），頁 107-142。

檢視東協核心議題，就是避免區域內的扞格與對抗，並形成一個區域整合為一的區域集團(Regional Bloc)平衡外來勢力，這反映東協發展的歷史脈絡及運作策略。東協是美蘇對抗下的產物，維持「東協十國」(ASEAN 10)的整合是核心也是終極目標，政治體制並不是入會條件，東協成員國呈現民主、威權、獨裁及共產體制共存的光譜。成立背景旨為建立區域組織，求取新興獨立小國的生存空間；深受殖民統治，領土重疊的糾紛，導致對抗緊張關係，為擱置爭議，降低敵意，避免區域內衝突，轉而致力國內經濟發展。⁹⁹ 緬甸自 1997 年加入東協，自然也適用不干預原則；對東協而言，緬甸已成為理念爭辯，而非全然是政策議題，即民主人權是否應凌駕非干預原則。¹⁰⁰ 民主人權並非完全為東協所排除，2007 年的《東協憲章》已揭橥相關理念，東協發展的過程，出現理念相互扞格的情形。¹⁰¹ 申論之，東協無論支持民主價值與否，在尊崇非干預及主權平等的原則，便已限制對政治議題的具體作為，¹⁰² 兩者形成互斥概念，民主、人權、法治被化約為國內政治事務，非干預原則提供成員不作為的正當性。¹⁰³ 相較軍事安

⁹⁹ Adam Leong Kok Wey , “ASEAN Can’t Do Much More About Myanmar’s Crisis,” *The Diplomat*, August 9 ,2021,
<https://thediplomat.com/2021/08/asean-cant-do-much-more-about-myanmars-crisis/>.

¹⁰⁰ Moez Hayat, “Give ASEAN Diplomacy a Chance in Myanmar,” *The Diplomat*,
<https://thediplomat.com/2021/07/give-asean-diplomacy-a-chance-in-myanmar/>.Henry Storey, “How Much Does Myanmar’s Coup Threaten ASEAN’s Credibility?” *Aspistrategist*,
<https://www.aspistrategist.org.au/how-much-does-myanmars-coup-threaten-aseans-credibility/>.

¹⁰¹ Vanessa Chong and Tanyalak Thongyoojaroen, “Beyond the Coup in Myanmar: The ASEAN Way Must Change,” *Just Security*,
<https://www.justsecurity.org/76126/beyond-the-coup-in-myanmar-the-asean-way-must-change/>.

¹⁰² Henry Storey, “How Much Does Myanmar’s Coup Threaten ASEAN’s Credibility?”
Aspistrategist,
<https://www.aspistrategist.org.au/how-much-does-myanmars-coup-threaten-aseans-credibility/>.

¹⁰³ Vanessa Chong and Tanyalak Thongyoojaroen, “Beyond the Coup in Myanmar: The ASEAN Way Must Change,” *Just Security*,
<https://www.justsecurity.org/76126/beyond-the-coup-in-myanmar-the-asean-way-must-change/>.

全，東協主張綜合性安全(comprehensive security)，即非傳統的安全(non-traditional security)，如國際犯罪、跨區域汙染、人道援助、資通安全等，¹⁰⁴ 對敏感政治議題則慣保持距離。對於東協曾集體反對越南在 1980 年代時期對柬埔寨的占領，支持柬埔寨的獨立自主，彼時，越、柬均非東協成員，因此未違反不干預政策。而緬甸現已是東協成員，若採取過度干預手段，將動搖東協維繫區域政治秩序的根本。¹⁰⁵

先前東協因取消緬甸 2006 年東協主席國的資格，緬甸疏遠東協，之後 2007 年軍事鎮壓發生番紅花革命（Saffron Revolution），東協立場轉為一致，嚴正譴責軍政府，並排除緬方參與會議，印、馬、新、菲等主張在持續實行善意交往前應先要求緬甸軍政府改善人權問題。東協彼時的強勢究因與外在的國際壓力有關，¹⁰⁶ 東協急欲改善區域地位的弱化。相較東協 2007 年的回應，2021 年 4 月的領袖聲明力道有限，印尼雖積極主張反對立場，但對集體決策產出的影響有限。¹⁰⁷

共識決是另一個制約東協決策的因素，突顯會員國利益分歧難以調和，單一成員主張可凌駕多數的窘境，近年常見於南中國海議題，柬埔寨

¹⁰⁴ Ralf Emmers, “Comprehensive security and resilience in Southeast Asia : ASEAN's Approach to Terrorism and Sea Piracy,” *RSIS Working Paper*, No. 132, (2007); Adam Leong Kok Wey, “ASEAN Can't Do Much More About Myanmar's Crisis,” *The Diplomat*, August 9 , 2021,
<https://thediplomat.com/2021/08/asean-cant-do-much-more-about-myanmars-crisis/>.

¹⁰⁴ Moez Hayat, “Give ASEAN Diplomacy a Chance in Myanmar,”
<https://thediplomat.com/2021/07/give-asean-diplomacy-a-chance-in-myanmar/>.

¹⁰⁵ *Ibid.*,

¹⁰⁶ Sanae Suzuki, “Why is ASEAN not Intrusive? Non-interference Meets State Strength,” *Journal of Contemporary East Asia Studies*, pp. 164-165.

¹⁰⁷ Gibran Mahesa Drajat, “The Indonesia Factor in ASEAN's Response to Myanmar,”
<https://www.eastasiaforum.org/2021/05/21/the-indonesia-factor-in-aseans-response-to-myanmar/>. Sanae Suzuki, “Why is ASEAN not Intrusive? Non-interference Meets State Strength,” pp. 157-176.

阻礙內部反制中國決議為實例，親中的外交利益凌駕東協共同利益。¹⁰⁸ 東協雖強調集體外交的一致，但在共識決模式下，一旦成員意見分歧，便無集體行動可言，特別有關一國的內政問題，即便有多數支持的提案也難以實行。¹⁰⁹ 說明東協其他成員已慣於默然接受被視為維繫東協免於分崩離析的代價。¹¹⁰

(二) 訴諸和平解決途徑

國際寄望東協提出立即有效的方案，例如集體施壓、撤除會籍、經濟制裁、外交孤立等。¹¹¹ 然，依據《東協憲章》及政治意願，上述各項都不會東協的選項，東協仍將循和平途徑，透過勸服各造停止暴力及啟動和平對話。¹¹² 東協的策略是以五點共識為行動方針，發揮外交調停功能。¹¹³ 五點共識因敏昂萊與會、未要求緬軍釋放翁山蘇姬等及回歸民主政體而遭致責難，認為此舉無異承認軍變政權。¹¹⁴ 從東協思維觀之，須視軍方為正常

¹⁰⁸ Oren Samet, "ASEAN Won't Save Myanmar," *Foreign Policy*, <https://foreignpolicy.com/2021/04/23/asean-summit-myanmar-coup-diplomacy-min-aung-hl-aing/>

¹⁰⁹ Billy Buddell, "Hollow Diplomacy: Backlash at ASEAN's Response to the Myanmar Crisis," *Global Risk Insights*, August 16, 2021, <https://globalriskinsights.com/2021/08/hollow-diplomacy-backlash-at-aseans-response-to-the-myanmar-crisis/>.

¹¹⁰ Adam Leong Kok Wey, "ASEAN Can't Do Much More About Myanmar's Crisis," *The Diplomat*, August 9, 2021, <https://thediplomat.com/2021/08/asean-cant-do-much-more-about-myanmars-crisis/>.

¹¹¹ Yongwook Ryu, Bernard Minn, and Myat Mon, "The Military Coup in Myanmar: Time to Prioritise ASEAN Centrality and Communal Values," *Perspective*, No. 27 (2021), pp.1-8.

¹¹² Muhammad Waffaa Kharisma, "ASEAN's Next Steps for Ending the Myanmar Crisis," *The Diplomat*, April 29, 2021, <https://thediplomat.com/2021/04/aseans-next-steps-for-ending-the-myanmar-crisis>.

¹¹³ *Ibid.*,

¹¹⁴ Vanessa Chong and Tanyalak Thongyoojaroen, "Beyond the Coup in Myanmar: The ASEAN Way Must Change," *Just Security*, <https://www.justsecurity.org/76126/beyond-the-coup-in-myanmar-the-asean-way-must-change/>. Shivangi Dikshit, "Is the "ASEAN way" Effective in Dealing with the Coup d'état in

交涉對象，方有助緬甸危機解決及穩定情勢，因此決定對敏昂萊送出邀請函。¹¹⁵ 菲、泰國兩國元首以國內疫情為由缺席，無意加入譴責緬方行列，亦在規避外界對兩國打壓人權的批評再起，進而引起國內政治問題。¹¹⁶ 即使不符合國際期待，東協認為五點決議已發揮效益，如已獲緬軍方同意優先處理人道危機，透過特使與爭端各造進行外交調停等。¹¹⁷ 東協實力的展現在見於保有與緬軍的對話管道，敏萊昂拒絕聯合國特使訪緬，但卻願意與東協持續溝通，便表示東協方式才能奏效。然而隨著衝突危機升高，國際社會並無法漫長等待東協柔性勸導軍方回歸民主，¹¹⁸如同緬甸軍政府於1997年加入東協，東協的潛移默化的影響，直至2021年才見緬甸軍權終結。¹¹⁹ 即便承受各方壓力，東協仍較無可能做出突破性的創舉，但東協也認知到，成敗取決於汶萊指派的特使是否可同時觸及敏昂萊及翁山蘇姬各方，這對汶萊與東協而言都是賭注。¹²⁰ 在交涉過程，國家行政委員會已逐

Myanmar?”

<https://usanasfoundation.com/is-the-asean-way-effective-in-dealing-with-the-coup-detat-in-myanmar>.

¹¹⁵ Muhammad Waffaa Kharisma, “ASEAN’s Next Steps for Ending the Myanmar Crisis,” *The Diplomat*, April 29, 2021,

<https://thediplomat.com/2021/04/aseans-next-steps-for-ending-the-myanmar-crisis/>.

Shivangi Dikshit, “Is the “ASEAN way” Effective in Dealing with the Coup d'état in Myanmar?” May 8, 2021,

<https://usanasfoundation.com/is-the-asean-way-effective-in-dealing-with-the-coup-detat-in->

¹¹⁶ Shivangi Dikshit, “Is the “ASEAN way” Effective in Dealing with the Coup d'état in Myanmar?” *Usanas Foundation*,

<https://usanasfoundation.com/is-the-asean-way-effective-in-dealing-with-the-coup-detat-in->

¹¹⁷ Vanessa Chong and Tanyalak Thongyoojaroen, “Beyond the Coup in Myanmar: The ASEAN Way Must Change,” *Just Security*,

<https://www.justsecurity.org/76126/beyond-the-coup-in-myanmar-the-asean-way-must-change/>.

¹¹⁸ Diego Lingad, “When Internal Becomes International: ASEAN’s Role in Myanmar,” *CSIS*, <https://www.csis.org/blogs/new-perspectives-asia/when-internal-becomes-international-aseans-role-myanmar>.

¹¹⁹ 林佾靜，〈緬甸與東協：接觸、交往與整合〉《全球政治評論》，第56期，頁107-142。

¹²⁰ Vanessa Chong and Tanyalak Thongyoojaroen, “Beyond the Coup in Myanmar: The ASEAN Way must Change,” *Just Security*,

漸掌握主導權，若不符軍方利益及軍政府地位，便不會輕易接受東協的協商。¹²¹

東協很難齊聚全員之力共同支援緬甸的民主回歸，近十年，東南亞的民主人權問題時遭批評，說明多數成員態度漠然之因。¹²² 這再次審視東協本就不是為了解決國內問題而存在，特別是爭議、棘手的政治動亂。所謂的共識決成為擱置成員國歧異，避免內部齟齬的機制。國際雖大力聲援緬甸民主，但大國的行動不一，產生的效益有限，歐美雖訴諸具體制裁行動，而區域大國的意向更具影響，尤以中國與緬甸軍方的關係，另中緬邊境安全至為重要，極力排除西方透過緬甸對中國的包圍之勢，因此也透過柬、寮防止東協的過度反應，如對軍政府的孤立。¹²³ 而另一方面，美、英、歐盟則是支持印、馬與民主勢力的交涉，兩大勢力的拉鋸也反映在海洋與陸地東協的攻防。

(三) 海洋與陸地東協的攻防

在緬甸議題上，東協內部分成兩大陣營，印尼、馬來西亞、新加坡等海洋東協國家於政變發生後立即譴責軍方武力戕害平民，並強調《東協憲章》所揭橥政府保障人民自由、人權與社會正義的責任，主張東協應採取積極作法。¹²⁴ 另一派為陸地東協國家，以泰國為首，反對干預，傾向被動、

<https://www.justsecurity.org/76126/beyond-the-coup-in-myanmar-the-asean-way-must-change/>.

¹²¹ Chen Lee, “ASEAN’s Huge Gamble on Myanmar,” *Lowy Institute*, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/asean-s-huge-gamble-myanmar>.

¹²² Rodion Ebbighausen, “Myanmar Coup: ASEAN Split over the Way Forward,” *DW*, <https://www.dw.com/en/myanmar-coup-asean-ties/a-57042503>.

¹²³ Priscilla A. Clapp and Jason Tower, “U.S.-ASEAN Summit: A Chance to Explore New Steps to resolve Myanmar’s Conflict,” *USIP*, <https://www.usip.org/publications/2022/05/us-asean-summit-chance-explore-new-steps-resolve-myansars-conflict>.

¹²⁴ Barry Desker, “ASEAN’s Myanmar Dilemma,” <https://www.eastasiaforum.org/2021/05/23/aseans-myanmar-dilemma/>. Moez Hayat,

觀望態度。¹²⁵ 印尼角色最為鮮明，主導多項外交舉措，如總統佐科威主動召開領袖緊急會議，會前已表明印尼立場，明確反對緬甸政變，與其他成員的守勢形成強烈對比，強度更甚會後共同聲明，可察差異有三，¹²⁶其一、表明無法接受緬甸情勢的持續；¹²⁷其二、要求軍政府停止使用暴力；¹²⁸其三、要求釋放政治犯；¹²⁹ 佐科威就表示緬甸人民才是印尼的優先順位。¹³⁰ 印尼為展現東協大國的政治角色，主張東協必須透過對話及調停，恢復緬甸的民主、和平及穩定。¹³¹ 馬來西亞表態反對緬甸軍方及譴責暴力，總理慕尤丁（Muhyiddin Yassin）表示對軍方持續對手無寸鐵的平民的暴行，深

¹²⁵ “Brunei Faces a Tough Year as ASEAN Chair,” *East Asia Forum*, April 20, 2021,
<https://www.eastasiaforum.org/2021/04/20/brunei-faces-a-tough-year-as-asean-chair/>.

¹²⁶ Sihasak Phuangketkeow, “Myanmar Challenges the 'Asean way',”
<https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/2102927/myanmar-challenges-the-asean-way>. Brian Harding and Jason Tower, “Myanmar Coup Weakens Southeast Asia Security and Cooperation,” *USIP*,
<https://www.usip.org/publications/2021/04/myanmar-coup-weakens-southeast-asia-security-and-cooperation>. Sihasak Phuangketkeow, “Myanmar Challenges the 'ASEAN Way',”
BangkokPost,
<https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/2102927/myanmar-challenges-the-asean-way>. Moez Hayat, “Brunei Faces a Tough Year as ASEAN Chair,”
<https://www.eastasiaforum.org/2021/04/20/brunei-faces-a-tough-year-as-asean-chair/>. Oren Samet, “ASEAN Won't Save Myanmar,”
<https://foreignpolicy.com/2021/04/23/asean-summit-myanmar-coup-diplomacy-min-aung-hlaing/>.

¹²⁷ Gibran Mahesa Drajat, “The Indonesia Factor in ASEAN's Response to Myanmar,”
EastAsiaForum, May 21, 2021,
<https://www.eastasiaforum.org/2021/05/21/the-indonesia-factor-in-aseans-response-to-myanmar/>.

¹²⁸ 東協領袖聲明敘明對於暴力升高的情勢表達高度關切。

¹²⁹ 東協領袖聲明未敘明政變軍團。

¹³⁰ 東協領袖聲明敘明已注及對政治犯釋放的要求。

¹³¹ Gibran Mahesa Drajat, “The Indonesia Factor in ASEAN's Response to Myanmar,”
EastAsiaForum, May 21, 2021,
<https://www.eastasiaforum.org/2021/05/21/the-indonesia-factor-in-aseans-response-to-myanmar/>.

¹³² Rodion Ebbighausen, “Myanmar Coup: ASEAN Split over the Way Forward,” *DW News*,
<https://www.dw.com/en/myanmar-coup-asean-ties/a-57042503>.

感厭惡。¹³²新加坡總理李顯龍強調東協成員的集體責任，聲明強烈反對人民的暴行，要求軍方自制及立即釋放政治犯，包括總統溫敏及翁山蘇姬。

¹³³ 菲律賓最初立場不定，最後則表明支持全國民主聯盟。¹³⁴

相對海洋東協的清楚表態，陸地東協則保持緘默，挑戰、反對國防軍對其等並無獲益。泰國刻意避免批評緬甸軍事政變，強調緬甸政變係內政問題，係因 2014 年亦曾發生軍事政變，現為軍人執政的巴育政府(Prayuth Chan-ocha)。泰、緬軍方雙邊關係向友好密切，敏昂萊曾獲皇室勳章，有意仿效泰方建立徒具民主形式的軍事政權。¹³⁵ 2 月政變發生，泰國立即定調緬甸為內政問題，之後，敏昂萊在 3 月 27 日的閱兵遊行，泰、越、寮三國均出席，同日有逾百名緬人遭殺害。¹³⁶ 究因泰、越、柬、寮均為威權

¹³² Brian Harding and Jason Tower, “Myanmar Coup Weakens Southeast Asia Security and Cooperation,” *USIP*,
<https://www.usip.org/publications/2021/04/myanmar-coup-weakens-southeast-asia-security-and-cooperation>. Brian Harding and Jason Tower, “Myanmar Coup Weakens Southeast Asia Security and Cooperation,” *USIP*, April, 2021,
<https://www.usip.org/publications/2021/04/myanmar-coup-weakens-southeast-asia-security-and-cooperation>.

¹³³ Linette Lai, “ASEAN cannot be Indifferent to Myanmar Situation, has Collective Duty to Act: PM Lee,” *Straits Times*, April 24, 2021,
<https://www.straitstimes.com/asia/asean-cannot-be-indifferent-to-myanmar-situation-has-collective-duty-to-act-pm-lee>.

¹³⁴ Brian Harding and Jason Tower, “Myanmar Coup Weakens Southeast Asia Security and Cooperation,”
<https://www.usip.org/publications/2021/04/myanmar-coup-weakens-southeast-asia-security-and-cooperation>.

¹³⁵ “Myanmar General Given Royal Honour,” *Bangkok Post*, February 18, 2018,
<https://www.bangkokpost.com/thailand/general/1413774/myanmar-general-given-royal-honour>.

¹³⁶ Vanessa Chong and Tanyalak Thongyoojaroen, “Beyond the Coup in Myanmar: The ASEAN Way Must Change,” *Just Security*,
<https://www.justsecurity.org/76126/beyond-the-coup-in-myanmar-the-asean-way-must-change/>.

體制，傾向接納敏昂萊政權。¹³⁷ 再者，同屬印支半島，緬甸牽動鄰國安全情勢，陸地東協成員均不願對緬方採取強硬措施，或涉入緬甸國內動亂，升高周邊及區域安全威脅，此外各自也有國內政治考量。¹³⁸ 東、寮兩國壓制異議份子及公民活動，人權問題嚴重，向為國際關切，當前緬甸議題將可轉移國際焦點及來自外國政府的外交壓力。¹³⁹ 而2021年東協主席國的汶萊則是一貫保持低調，依循外交慣例。¹⁴⁰

兩大陣營立場鮮明，看出成員國間對於東協角色的不同看法。印尼及汶萊兩國的作為受到關注，印尼鮮明反對軍方的態勢鮮明，具主導角色，而汶萊的外交斡旋策略，雖正負評價不一，也具關鍵作用。國際輿論讚賞印尼積極透過東協的組織力量壓迫緬甸軍方的屈服，而對汶萊保守的外交官僚作風有所負評。然就外交方面而言，汶萊依循東協方式，降低東協內部風險，化解強者欺凌弱者的內部疑慮，確保主權平等的理念，若形成弱小成員遭欺壓、壓迫的印象，東協將失去團結與信任的一體感；東協一旦解體，東南亞將再度回歸二次戰後深受大國主導牽制的局面，如同戰前國

¹³⁷ Barry Desker, "ASEAN's Myanmar Dilemma," *East Asia Forum*, <https://www.eastasiaforum.org/2021/05/23/aseans-myanmar-dilemma/>.

¹³⁸ Sihasak Phuangketkeow, "Myanmar Challenges the 'Asean way,'" *Bangkok Post*, April 21, 2021, <https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/2102927/myanmar-challenges-the-asean-way>.

¹³⁹ Brian Harding and Jason Tower, "Myanmar Coup Weakens Southeast Asia Security and Cooperation," *USIP*, April 2021, <https://www.usip.org/publications/2021/04/myanmar-coup-weakens-southeast-asia-security-and-cooperation>.

¹⁴⁰ Brian Harding and Jason Tower, "Myanmar Coup Weakens Southeast Asia Security and Cooperation," *USIP*, April 2021, <https://www.usip.org/publications/2021/04/myanmar-coup-weakens-southeast-asia-security-and-cooperation>. Sihasak Phuangketkeow, "Myanmar Challenges the 'Asean way,'" *Bangkok Post*, <https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/2102927/myanmar-challenges-the-asean-way>.

際聯盟（League of Nations）的結局。¹⁴¹ 汶萊要務在於尋求兩派主張的折衷，發揮東協對緬甸議題角色的同時，也要慎防內部決裂，雖未符合各方期待，但也創造新的典範。

汶萊被批對敏昂萊軍權過於友善，但也展現務實外交作法，五點共識之後遲未指派東協特使，而是先透過汶萊代表與敏昂來會面疏通，因東協特使人選須全數成員國同意將曠日費時，恐失去和談契機。汶萊未有羞辱言行，並邀請軍方出席 4 月領袖會議，此係認知到在中、俄支持下，軍方已成為實際掌權者，評估翁山蘇姬等已無法回歸的政治現實。另在東協慣例中，前未曾實際介入成員國內政治鬥爭，泰國 2014 年的政變即為近期實例。¹⁴² 而汶萊卻在緬甸軍事政變 24 小時內，未經東協全體共識，即發表主席聲明，雖未明示譴責，但嚴正表明對民主、法治及人權及人民自決的尊重。以東協傳統而言，已屬立場強烈。汶萊有恐與國防軍交涉的風險在於賦予軍政府的合法性，但仍決行秘密與軍方視訊會談。汶萊自始主張爭取、建立與軍政府的對話管道為優先要務，3 月 2 日邀請參加東協非正式外長會議（Informal ASEAN Foreign Ministers）；6 月間先由第二外長與東協秘書長林玉輝（Lim Jock Hoi）訪緬，欲與反軍方代表會面未果，鎩羽而歸；8 月初指派第二外長艾瑞萬（Erywan Yusof）為東協特使，主要任務在於與各造的會談，包括翁山蘇姬。¹⁴³ 艾瑞萬與軍方外長溫納貌倫（Wunna Maung Lwin）視訊會談，要求各造停火四個月，以利第一批人道

¹⁴¹ Moez Hayat, “Give ASEAN Diplomacy a Chance in Myanmar,” *The Diplomat*, July 2021, <https://thediplomat.com/2021/07/give-asean-diplomacy-a-chance-in-myanmar/>.

¹⁴² *Ibid.*,

¹⁴³ Sebastian Strangio, “New ASEAN Envoy to Myanmar Pledges to Meet with Opposition, Detained Activists,” *The Diplomat*, August 10, 2021, <https://thediplomat.com/2021/08/new-asean-envoy-to-myanmar-pledges-to-meet-with-opposition-detained-activists/>.

援助進入，已獲緬方同意；東協界定該停火非政治協議，而是確保人道援助人員的安全。¹⁴⁴

印、馬公開譴責緬甸軍事政變，之後並召開峰會討論，亦已創東協首例，相較以往，內部即使意見不一，依然會承認非法奪權的政體，未曾召開領袖會議討論，上舉海洋東協帶來的轉變力量。¹⁴⁵ 然過度強勢會突顯穆斯林會員國對佛教國的壓迫，進而導致東協的宗教族群衝突，這是同為穆斯林的汶萊想審慎避免的風險。¹⁴⁶ 就東協的決策思維，沒有共識的反制措施無法奏效，只會破壞東協完整，在任何情況下，東協十國的整合為一是核心骨幹，實現 2015 年提出的東協共同體（ASEAN Community）的終極目標。¹⁴⁷ 當前東協回應的最大限度就是提高說服的強度，至於制裁、除籍、及外交孤立都不符合和平途徑。尤以陸地東協反對強力介入舉措，在共識決的模式下，東協更難對緬甸集體施壓。是否會發生 2007 年取消緬甸軍政府主席國身分以示警諭，則端賴緬甸問題是否造成緊急危險的區域情勢，以及國際壓力施予東協的強度。¹⁴⁸

¹⁴⁴ “Asean Envoy to Myanmar Calls for 4-Month Cease-Fire,” *Bangkok Post*, September 5, 2021, <https://www.bangkokpost.com/world/2176771/asean-envoy-to-myanmar-calls-for-4-month-cease-fire>.

¹⁴⁵ Barry Desker, “ASEAN’s Myanmar Dilemma,” *EastasiaForum* , May 23, 2021, <https://www.eastasiaforum.org/2021/05/23/aseans-myanmar-dilemma/>. Brian Harding and Jason Tower, “Myanmar Coup Weakens Southeast Asia Security and Cooperation,” *USIP* , April,2021,<https://www.usip.org/publications/2021/04/myanmar-coup-weakens-southeast-asia-security-and-cooperation>.

¹⁴⁶ Oren Samet, “ASEAN Won’t Save Myanmar,” *Foreign Policy*, April 23, 2021, , <https://foreignpolicy.com/2021/04/23/asean-summit-myanmar-coup-diplomacy-min-aung-hlaing/>.

¹⁴⁷ Moez Hayat, “Give ASEAN Diplomacy a Chance in Myanmar,” *The Diplomat*, July 2021, <https://thediplomat.com/2021/07/give-asean-diplomacy-a-chance-in-myanmar/>. Rodion Ebbighausen, “Myanmar Coup: ASEAN Split over the Way Forward,” *DW News*, <https://www.dw.com/en/myanmar-coup-asean-ties/a-57042503>.

¹⁴⁸ Billy Buddell, “Hollow Diplomacy: Backlash at ASEAN’s Response to the Myanmar Crisis,” <https://globalriskinsights.com/2021/08/hollow-diplomacy-backlash-at-aseans-response-to-the-myanmar-crisis/>.

四、東協中心性的辯證

(一) 東協中心性的意涵 (ASEAN Centrality)

「東協中心性」指涉的概念為東協是東南亞事務決策核心，是亞太/印太區域安全合作架構的軸心，東協之於區域安全具有高度相關性(relevance)，有助平衡大國勢力分布，如當前中美競爭。東協透過建立區域政治、經濟及安全對話合作制度呈現中心性，如東協區域論壇(ASEAN Regional Forum)、東協加三(ASEAN + 3)、東協加一(ASEAN +1)、東協國防部長擴大會議(ASEAN Defense Ministers Meeting Plus)、東亞高峰會(East Asia Summit)、區域全面經濟夥伴協定(Regional Comprehensive Economic Partnership)等(參見圖 5)；¹⁴⁹ 在大國主導的地區域秩序下，確保權力分佈平衡、多邊主義及戰略自主，東協成為區域安全議題的主要對話平台及與大國關係的聚合。¹⁵⁰ 東協強調的集體行動在於強化不結盟的立場，排除東南亞成為大國戰略競爭場域，東協成為區域安全的主體，而非強權的代理人，如在當前美、中印太區域競爭中，透過東協機制同時與各方建立戰略夥伴關係。¹⁵¹ 從總體角度，東協建立促進亞太/印太區域安全的合作制度，扮演信心建立、架接、和

¹⁴⁹ Congressional Research Service (CRS), “The Association of Southeast Asian Nations (ASEAN),” CrsrePorts, May 18, 2021, [https://asia.nikkei.com/Spotlight/Asia-Insight/ASEAN-defends-its-Indo-Pacific-centrality-between-Quad-and-China](https://crsreports.congress.gov/.Sees Tan, ‘Rethinking ‘ASEAN Centrality’ in the regional governance of East Asia’, <i>The Singapore Economic Review</i>, Vol. 62, No. 3 (2017) , pp. 721-740. Kentaro Iwamoto, ‘ASEAN defends its Indo-Pacific ‘centrality’ between Quad and China,’ <i>NikKei</i>, <a href=).

¹⁵⁰ Tan See Seng, “America, ASEAN and the Question of ASEAN’s Centrality” *Singapore: S. Rajaratnam School of International Studies*, August 20, 2021, pp.1-20.

¹⁵¹ Greta Nabbs-Keller, “ASEAN Centrality and Indonesian Leadership in a Contested Indo-Pacific Order,” *Security Challenges*, Vol. 16, No. 3 (2020), pp. 21-26.

平建立的角色；個體角度，東協提供尋求國家利益的機會，特別對小國而言。¹⁵² 東協的中心性呈現組織發展過程，從排除大國主導到多元、開放的交往政策。強調信心建立、非限制性的參與模式，節制區域的敵意及戰略競爭，¹⁵³ 並成為推動區域整合的戰略方針。¹⁵⁴

東協的中心性為東協所主張的區域秩序，但繫於能否獲得區域強權的認同與支持，這隱含概念性的模糊地帶，美、中、日、俄羅斯大國聚集的亞太/印太地區，東協是否確實具備區域事務的領導地位，東協與區域外大國的關係是否將影響中心性存續強弱；以及是否有能力影響、形塑區域發展趨勢；¹⁵⁵ 就權力現實觀之，大國意向仍為關鍵因素。美國柯林頓、歐巴馬政府均保證東協的中心性及在美國重返亞洲策略的重要性；拜登政府亦強調將維護東協的中心性及在印太戰略架構的重要角色。¹⁵⁶ 國務卿布林肯於與東協各國外長及東協秘書長於2021年7月召開東協－美國外長特別會議（Special ASEAN-U.S. Foreign Ministerial Meeting），已明確表明美國確信東協的中心性及在印太區域架構的重要角色。¹⁵⁷ 日本、澳洲、印度等亦持相同政策，認同及支持東協在區域安

¹⁵² Frassminggi Kamasa, “ASEAN Centrality in Asian Regional Architecture” *Indonesian Journal of International Studies*, Vol.1, No.1 (2014), pp.63-78.

¹⁵³ Amitav Acharya, “The Myth of ASEAN Centrality?” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 39, No. 2 (2017), pp. 273-279.

¹⁵⁴ 曾蕙逸，〈東南亞區域整合前景：新加坡作為輪值主席期間之反思〉，《歐亞研究》，第7期（2019），頁11-18。

¹⁵⁵ Caballero-Anthony, M. “Understanding ASEAN's Centrality: bases and prospects in an evolving regional architecture,” *The Pacific Review*, Vol. 27, No.4(2014), pp. 563-584.

¹⁵⁶ US Department of State, “Briefing with Senior State Department Officials Previewing Secretary Blinken’s Participation in This Week’s ASEAN-Related Ministerials,” August 2 2021,

<https://www.state.gov/briefing-with-senior-state-department-officials-previewing-secretary-blinkens-participation-in-this-weeks-asean-related-ministerials/>.

¹⁵⁷ “Secretary Blinken’s Meeting with ASEAN Foreign Ministers and the ASEAN Secretary General,” July13, 2021, *U.S. Mission to ASEAN*,
<https://asean.usmission.gov/secretary-blinkens-meeting-with-asean-foreign-ministers-and-the-asean-secretary-general/>.

全角色與功能。因此，當緬甸議題被視為區域安全危機，東協的中心性將受到檢驗，即東協是否有意願與能力解決，以應何種區域安全機制的發揮實質功能。¹⁵⁸ 如新加坡總理李顯龍強調東協不應漠視緬甸情勢，東協的沉默與不作為將損自身的區域中心地位、降低維繫區域安全的可信度及相關性。¹⁵⁹ 這也指出東協中心性具有形式，而缺乏實質效益的問題，如設定議題及解決分歧等，會員國的政治問題已經弱化內部團結及對外的能動性；¹⁶⁰ 此外，隨著美國持續加強民主聯盟的關係，如強化日、澳、印建立的「四方安全對話」（Quadrilateral Security Dialogue, Quad），推展自由、開放的印太區域（free and open Indo-Pacific），支持強化印太區域的民主價值。繼 2021 年 3 月 12 日首次的領袖會議之後，拜登再次於 9 月 24 日召開領袖高峰會，Quad 成為美國印太戰略的新架構。¹⁶¹ 若緬甸議定進入大國賽局，東協將被邊緣化。美、日、澳、歐盟都已發表印太戰略，若為戰略利益，重新建立區域秩序及安全架構，東協堅稱的中心性將不具意義。¹⁶² 這是東協中心性承受的外部壓力，面對強大外部行動者，或受到國際、區域重大事件影響時對於東協中心地位的挑戰。¹⁶³

¹⁵⁸ Tan See Seng, America, “ASEAN and the Question of ASEAN’s Centrality,” *Singapore: S. Rajaratnam School of International Studies*, August 20, 2021, pp.1-20.

¹⁵⁹ Linette Lai, “ASEAN cannot be Indifferent to Myanmar Situation, has Collective Duty to Act: PM Lee,” *StraitsTimes*, <https://www.straitstimes.com/asia/asean-cannot-be-indifferent-to-myanmar-situation-has-collective-duty-to-act-pm-lee>.

¹⁶⁰ Amitav Acharya, “The Myth of ASEAN Centrality?” *ISEAS*, Vol.39, No.2 (2017), pp. 276-279.

¹⁶¹ The White House, “Joint Statement from Quad Leaders,” 24 September 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/24/joint-statement-from-quad-leaders/>.

¹⁶² Kentaro Iwamoto, “ASEAN Defends its Indo-Pacific ‘Centrality’ between Quad and China,” <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Asia-Insight/ASEAN-defends-its-Indo-Pacific-centrality-between-Quad-and-China>.

¹⁶³ 曾蕙逸，〈東南亞區域整合前景：新加坡作為輪值主席期間之反思〉，頁 15。

圖 5：東協在區域架構的中心角色



資料來源: Kentaro Iwamoto, "ASEAN defends its Indo-Pacific 'centrality' between Quad and China," *NikkeiAsia*, June 22, 2021,
<https://asia.nikkei.com/Spotlight/Asia-Insight/ASEAN-defends-its-Indo-Pacific-centrality-between-Quad-and-China>.

東協的中心性立基於東協的擴大與整合，相輔或抑或相斥，兩者自成辯證關係。東協在後冷戰時期，1995年至1999年間，無條件納入越南、柬埔寨、寮國、緬甸，意味必須承擔新成員的政治風險，未能完全涵化東協理念，《東協憲章》揭橥的民主人權保障規範，形同虛設，雖是東協共同的承諾，但實踐仍係於各會員國，另因缺乏取消會籍或任何懲治措施，難以改變、制止會員國違反行為。當前，東協的緬甸政策主要繫於五點共識，持續勸服軍政府的妥協，短期應可實現暫時停火、人道援助的進入，然對於政治協商與和解仍無具體策略。¹⁶⁴ 緬甸議題突顯東協在因應區域危機的制度限制，始終無法重新界定區域安全的內涵，仍囿於傳統安全的概念。這顯示維持東協中心性的內部壓力來自會員國必須在國家及區域利益之間取得平衡的難題。¹⁶⁵ 東協成立宗旨在於化解東南亞國家之間的領土及

¹⁶⁴ Barry Desker, "ASEAN's Myanmar Dilemma," *EastAsiaForum*, May 23, 2021,
<https://www.eastasiaforum.org/2021/05/23/aseans-myanmar-dilemma/>.

¹⁶⁵ 曾蕙逸，〈東南亞區域整合前景：新加坡作為輪值主席期間之反思〉，頁 15。

政治爭端。相較其他區域組織如非洲聯盟（African Union）及美洲國家組織（Organization of American States）憲章明定因應軍事政變及推翻民主政府的強制措施，東協無具此類功能，組織運作繫於成員自我克制，而非他國干預。然而，政治動盪、非法奪權、推翻民主，不僅是國內安全危機，成員國的動亂崩壞也將成為區域安全風險，不再囿於一國內政問題。¹⁶⁶

（二）中心性弱化之檢視

國際聲援緬甸民主，疾呼東協儘速介入處理，惟東協顯然無意棄守非干預原則，亦避免採取強硬措施，海洋東協雖公開譴責軍方暴行及支持聯合國的武器禁運，但並無罷黜敏昂萊之意，而是強調各造和談、降低衝突。

¹⁶⁷ 東協的區域核心地位受到質疑與檢驗，接納受國際韃伐的緬甸國防軍組建新政府，將有損東協的國際聲譽，區域爭端解決及秩序維護的角色將受到質疑。¹⁶⁸ 這意味，若東協放任單一成員國淪為失敗國家，東協是否仍具維繫區域穩定的區域組織，¹⁶⁹ 因此，東協也提到內外要求變革與創新的呼聲，是時調整不干預政策，緬甸議題將提供修補制度的缺陷，東協是唯一且最適合調停緬甸的主導者，除降低衝突之外，並促成軍方與民主派和談，也應預備對敏昂萊採取強硬措施。西方觀點認為東協以不干涉原則為

¹⁶⁶ Nicola Williams, “Myanmar Pushes ASEAN to the Brink,” *Lowy Institute*, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/myanmar-pushes-asean-brink>.

¹⁶⁷ Umair Jamal, “ASEAN’s Inaction on the Myanmar Coup Shows Acceptance of Authoritarianism,” *Asean Today*, March, 2021, <https://www.aseantoday.com/2021/03/aseans-inaction-on-the-myanmar-coup-shows-acceptance-of-authoritarianism/>.

¹⁶⁸ Diego Lingad, “When Internal Becomes International: ASEAN’s Role in Myanmar,” *CSIS*, <https://www.csis.org/blogs/new-perspectives-asia/when-internal-becomes-international-aseans-role-myanmar>. Henry Storey, “How much Does Myanmar’s Coup Threaten ASEAN’s Credibility?” *AspiStrategist*, April 15, 2021, <https://www.aspistrategist.org.au/how-much-does-myanmars-coup-threaten-aseans-credibility/>.

¹⁶⁹ Joshua Kurlantzick, “ASEAN’s Myanmar Crisis,” *Council Foreign Relations*, April 14, 2021 <https://www.cfr.org/blog/aseans-myanmar-crisis>.

名而作為消極，僅為規避託辭，營造表面和平，東協是時要進行組織革新、活化及價值的重整。若東協仍堅守不干預政策，區域角色將逐漸弱化，甚遭邊緣化。¹⁷⁰ 特別當美國推展印太戰略，東協欲彰顯中心性，積極追求與美、日等大國的戰略關係，以確保在印太安全架構的相關性與可信度。¹⁷¹ 但若無法恢復緬甸民主和平，將有損與歐美國家的關係及區域的大國平衡。¹⁷² 上述主要為自由派的論點，但也點出戰略現實，對美國拜登政府而言，若東協無法斡旋緬甸問題，那將損及東協之於區域議題的相關性，不符美國印太戰略利益。拜登政府已一改川普政府對東協的漠視，重新將東協置於印太戰略架構的核心。東協的回應中勢將使美國重新審度在緬甸問題及擴大與東協交往兩者的平衡，¹⁷³ 因緬甸議題在反制中國的戰略布局中，中國將透過緬甸議題擴大區域主導優勢，美方無法等閒視之。¹⁷⁴ 此外，美國東協的戰略合作關係建立在人權與基本自由的價值，緬甸危機將是無法規避的議題，美國與東協外長於 2021 年 7 月召開的特別會議，布林肯已指出《東協憲章》強調法治、民主及人權，要求東協聯合共同終止暴力、恢

¹⁷⁰ Yongwook Ryu, Bernard Minn and Myat Myat Mon, "The Military Coup in Myanmar: Time to Prioritise ASEAN Centrality and Communal Values," *ISEAS* (2021), pp.1-8. Billy Buddell, "Hollow Diplomacy: Backlash at ASEAN's Response to the Myanmar Crisis," *GlobalRiskInsights*, August, 2021,
<https://globalriskinsights.com/2021/08/hollow-diplomacy-backlash-at-aseans-response-to-the-myanmar-crisis/>.

¹⁷¹ Kentaro Iwamoto, "ASEAN Defends its Indo-Pacific 'Centrality' between Quad and China," *Asia Nikkei*,
<https://asia.nikkei.com/Spotlight/Asia-Insight/ASEAN-defends-its-Indo-Pacific-centrality-between-Quad-and-China>.

¹⁷² Oren Samet, "ASEAN Won't Save Myanmar," *Foreign Policy*, April 23, 2021,
<https://foreignpolicy.com/2021/04/23/asean-summit-myanmar-coup-diplomacy-min-aung-hlaing/>.

¹⁷³ Brian Harding and Jason Tower, "Myanmar Coup Weakens Southeast Asia Security and Cooperation," *USIP*, April, 2021,
<https://www.usip.org/publications/2021/04/myanmar-coup-weakens-southeast-asia-security-and-cooperation>.

¹⁷⁴ *Ibid.*,

復緬甸民主及政治犯釋放等。¹⁷⁵ 國際仍寄託東協扮演恢復民主的主導角色，這並不符東協的意願及能力。

東協認為不干涉、非武力、共識決等是維繫東協續存的途徑，會員國政府具有管理內政的能力，國內問題不會成為區域議題，因此無須他國介入。然而現況是政治動盪、違憲的政府顛覆造成一國的失敗與瓦解，外溢、擴大成區域安全危機，便不再是內政問題，而將升高為區域與國際安全議題。¹⁷⁶ 東協已正視敏昂萊政權對其威望的衝擊及與夥伴國的關係，但也謹慎避免大國的過度介入，確保東協與緬方交涉的戰略自主權，五點共識目前就是東協權衡兩者的最適方案，成效如何同樣衝擊東協的中心地位。¹⁷⁷

汶萊自緬甸軍變後數月來的交涉被指無益恢復緬甸民主，然對東協本身而言，確保內部統合及對緬軍的影響力更為重要。緬甸議題之於東協，已非全然係政策面向，更涉及理念辯證，民主人權是否得凌駕不干預典則，是否將危及東協完整與合作關係，這是東協決策困境的來源。¹⁷⁸ 而對外，迫切壓力將來自美、日等夥伴國是否因東協對敏昂萊政權的容忍、接納而拒絕出席東協會議等，將是對東協中心性的信心不足的表態。¹⁷⁹ 迄今，東協的五點共識仍受到夥伴國支持，2021年間，美國國務卿布林肯在8月4日與東協高峰會（EAS）及東協秘書長的外長會議中，重申東協中心的論壇對美國印太政策的核心角色及對東協的承諾，支持東協提出的印

¹⁷⁵ U.S. Department of State , “Secretary Blinken’s Meeting with ASEAN Foreign Ministers and the ASEAN Secretary General,” July13, 2021,
<https://asean.usmission.gov/secretary-blinkens-meeting-with-asean-foreign-ministers-and-the-asean-secretary-general/>.

¹⁷⁶ Nicola Williams, “Myanmar Pushes ASEAN to the Brink,” *Lowy Institute*, Jun 10, 2021,
<https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/myanmar-pushes-asean-brink>.

¹⁷⁷ Chen Lee, “ASEAN’s Huge Gamble on Myanmar,” *Lowyinstitute*,
[Anhttps://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/asean-s-huge-gamble-myanmar](https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/asean-s-huge-gamble-myanmar).

¹⁷⁸ Moez Hayat, “Give ASEAN Diplomacy a Chance in Myanmar,”
<https://thediplomat.com/2021/07/give-asean-diplomacy-a-chance-in-myanmar/>.

¹⁷⁹ Billy Buddell, “Hollow Diplomacy: Backlash at ASEAN’s Response to the Myanmar Crisis,”
<https://globalriskinsights.com/2021/08/hollow-diplomacy-backlash-at-aseans-response-to-the-myanmar-crisis/>.

太展望（ASEAN Outlook on the Indo-Pacific），會中討論共同對抗新冠肺炎疫情、拒絕中國在南中國海的非法聲索、朝鮮半島的非核化及網路犯罪等議題。在緬甸議題，美方仍表支持東協的五點共識，並敦促儘快實行，要求東協集體施壓緬甸終止暴力、恢復緬甸民主，樂見東協特使的遣派。

¹⁸⁰ 9 月 23 日布林肯與東協外長的視訊會議再次重申東協的中心性及對緬角色；¹⁸¹ 日本、印度也表示充分支持東協特使的任命；¹⁸² 9 月 24 日美、日、澳、印的四國安全對話高峰會，再次強調的東協中心性，視東協成員為印太區域的核心。¹⁸³ 今（2022）年 5 月 12 日在美國華府舉行的美國-東協高峰會，亦觸及緬甸議題，美方重申東協須扮演更為重要的外交角色，將緬甸帶回民主軌道，五點共識仍為指導方針。¹⁸⁴ 夥伴國仍參與東協

¹⁸⁰ U.S. Mission to ASEAN, “Secretary Blinken’s Participation in the East Asia Summit Foreign Ministers’ Meeting,” August 4, 2021, *Asean to Usmission*, <https://asean.usmission.gov/secretary-blinkens-participation-in-the-east-asia-summit-foreign-ministers-meeting/>.

¹⁸¹ “Secretary Blinken’s Meeting with ASEAN Foreign Ministers”, *U.S. Department of State*, September 23, 2021, <https://www.state.gov/secretary-blinkens-meeting-with-asean-foreign-ministers/>.

¹⁸² “Japan Vows Full Support for ASEAN’s Myanmar Envoy to Resolve Crisis,” *The Japan Times*, September 8, 2021, <https://www.japantimes.co.jp/news/2021/09/08/national/jp-myanmar-envoy/>. Rezaul H Laskar, “India Expresses Concern over Continued Instability in Myanmar,” *Hindustan News*, September 24, 2021, <https://www.hindustantimes.com/india-news/india-expresses-concern-at-continued-instability-in-myanmar-101632390762560.html>.

¹⁸³ The White House, “Joint Statement from Quad Leaders,” *White House*, September 24, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/24/joint-statement-from-quad-leaders/>.

¹⁸⁴ The White House, “ASEAN-U.S. Special Summit 2022, Joint Vision Statement,” *White House*, May 13, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/13/asean-u-s-special-summit-2022-joint-vision-statement/>. “U.S. Wants ASEAN Leaders to Play Bigger Role in Myanmar Diplomacy – Official,” *Reuters*, May 12, 2022, <https://www.reuters.com/world/us-wants-asean-leaders-play-bigger-role-myanmar-diplomacy-official-2022-05-11/>.

中心的區域制度，東協中心性弱化的警訊暫時解除，但仍要求東協展現回應的強度。

肆、結論

緬甸國防軍發動 2 月軍事政變，顛覆翁山蘇姬的民選政府，關押、殺害反抗人士及平民，持續軍事鎮壓，國內反抗力量擴大，全民不服從運動集結。各造對峙衝突升高，政府功能瓦解，公共服務及安全保障嚴重衰退，人民無法獲得基本所需，國家進入政治動盪、經濟停擺、武裝衝突、流離失所的失敗國家狀態，各地武裝活動升高，國內出現內戰警訊。緬甸情勢擴大為區域安全危機，獲得國際嚴正關切民主、人權及人道災難。2 月迄今，遭軍方殺害已數千人、非法拘禁逾萬人，而超過 150 萬緬人流離失所，¹⁸⁵ 已具失敗國家的形貌，國內動亂擴大為區域安全威脅。緬甸危機成為東協繼越南入侵柬埔寨之後最大安全議題，更有甚之，主要在於失敗國家的多層安全危機的外擴，失控的新冠肺炎疫情、大規模的逃離人潮、邊境武裝衝突、跨境犯罪衝擊周邊印支半島國家安全，這形成新的安全型態，東協的安全威脅已非單單來自區域外部，也來自區域內部，成員所形成的失敗國家樣態，將影響東協的中心地位。而東協的回應呈現東協方式與東協中心性兩者的有效性及辯證關係，海洋東協及陸地東協的意見分歧，呈現

¹⁸⁵ Thomas Maresca, “Myanmar conflict has displaced more than 1M refugees, U.N. says,” June 1, 2022, https://www.upi.com/Top_News/World-News/2022/06/01/myanmar-IDP-displaced-people-one-million-United-Nations/3731654072778/.

Rebecca Tan and Aung Naing Soe, “As the world moves on, Myanmar confronts a mounting, hidden toll,” The Washington Post, September 27, 2022, <https://www.washingtonpost.com/world/2022/09/27/myanmar-conflict-coup-takeover-junta-pdfs-military/>.

在集體決策的拉鋸，對於不干涉內政的鐵律有了不同的見解，當此一典則無法確保組織和諧及區域穩定，反而成為危險因子，所謂的「東協方式」是否將有轉變，這是東協內部檢討的論證。

東協承載各界期待，被視為解決緬甸衝突的最佳對象，獲得國際充分的支持，美、日、澳、聯合國等都敦促東協發揮集體力量施壓緬甸軍方，終止軍方暴行及恢復緬甸民主，接鄰緬甸的中國、印度也認可東協的角色。然，東協迄今的回應顯然不符期待，尤以 2021 年 4 月東協緊急領袖會議邀敏昂萊與會引起譁然，被指無異承認軍事政權，會後的五點共識被評過於溫和，敦促應更為強硬。然而，基於組織制度或慣例，東協都難以訴諸政治或經濟制裁，要者，沒有共識即無集體行動，這是東協運作邏輯。五點共識是最大限度的回應，雖仍低於國際期待，但已獲美、日、澳等夥伴國支持，亦獲聯合國肯定，聯合國秘書長古特瑞斯就表示將與東協朝五點共識的方向合作，樂見東協已指派特使艾瑞萬進行交涉。這說明區域外大國仍以東協的交涉調停為優先方案。多方質疑東協方式的對話效益，但夥伴國迄今仍依例參與東協高峰會、東協國防部長擴大會議等，說明東協中心性的續存。然，緬甸衝突情勢持續升高，達成五點共識之後，緬甸軍方仍大規模逮捕全國民主聯盟官員、國會議員及加入公民不服從運動的民眾，包括公務員、教師、醫療人員等，反抗勢力集結擴大，也訴諸暗殺、爆炸等，少數族群武裝團體與國防軍對抗激烈，境內暴力、武裝衝突加劇，各造形式長期對抗之勢。¹⁸⁶ 東協特使雖已展開接觸對話，獲軍方同意進行

¹⁸⁶ “Myanmar Junta Steps Up Arrests of Striking Civil Servants,” *The Irrawaddy*, 6 September 2021,<https://www.irrawaddy.com/news/burma/myanmar-junta-steps-up-arrests-of-striking-civil-servants.html>. “11 Myanmar Junta Soldiers Killed in Weekend Clashes,” *The Irrawaddy*, September 6, 2021,
<https://www.irrawaddy.com/news/burma/11-myanmar-junta-soldiers-killed-in-weekend-clashes-update.html>. “Ethnic Armed Group Captures Strategic Hill From Myanmar Junta Forces,” *The Irrawaddy*, September 2, 2021,
<https://www.irrawaddy.com/news/burma/ethnic-armed-group-captures-strategic-hill-from-myanmar-junta-forces.html>.

人道援助，但是否得見翁山蘇姬與全國民主聯盟人士及降低危機，是五點共識最為艱鉅任務。倘緬甸情勢失控，涉入中國、俄羅斯等介入，美國為首的民主聯盟將無法等等閒視之，緬甸內亂勢將升高為大國地緣戰略的競爭，這違背東協長期以來極力排除強權干預主導的政策。再者，若緬甸演變為嚴重的失敗國家，最終國家解體，將動搖東協加十的核心架構，危及東協整合及區域地位。五點共識的提出，是東協集體決策的產出，受到大國支持，實行成效與否將檢驗東協之於區域和平及穩定的相關性及可信度，憑藉建設性的對話途徑，是否可立即中止軍方鎮壓及促成和談等目標，是重大挑戰，盱衡現況，進展遲緩，而國際焦點已移至俄烏戰爭。今年2月發生俄國入侵烏克蘭，成為當前重大國際議題，轉移國際對緬甸議題的關注，緬甸情勢未見好轉，其更為惡化，¹⁸⁷ 反觀軍政府地位日益穩固，國內反對勢力式微，國際壓力鬆緩，目前僅有國際人道團體仍密切聲援，疾呼緬甸正在面臨的人權危機，¹⁸⁸ 反對團體對東協已無期待，而是殷殷期盼國際救援，然大國仍無具體作為。¹⁸⁹ 東協仍被推向處理緬甸危機的前線，美國、歐盟將持續維持次要的外交角色，意味不會扮演主導的角色。

隨時間拖延，國際關切緬甸的情勢力量式微，加上東協內共識不足，今年輪值主席國的柬埔寨雖無明顯偏袒敏昂萊政權，但亦非屬積極介入派，軍方仍我行我素，一再推遲東協的和談進程，預料將更難實現五點共識的目標。此外，對於是否能持續排除軍政府進入東協體制，是近期的難題，而長期而言，東協如何因應區域內出現的失敗國家安全危機，涉及東協對於區域安全及東協方式兩者的重新審視，重新建構成員國內安全情勢、東協團結及區域穩定三者的連結與相關性。

¹⁸⁷ UN News, “Myanmar Spiralling ‘From Bad to Worse, to Horrific’, Human Rights Council Hears,” September 21, 2022, <https://news.un.org/en/node/1127361>.

¹⁸⁸ Amnesty International, “Myanmar: ASEAN must Kickstart Stalled Approach to Human Rights Crisis at US Summit,” Amnesty, May 12, 2022, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2022/05/us-asean-summit-myanmar/>.

¹⁸⁹ 《緬甸反對力量的現況及主張》，*Irrawaddy*, <https://www.irrawaddy.com/>。

全球政治評論 第八十期 2022 年 10 月 135

責任編輯：吳家綺

