

### 壹、前言

2021年2月緬甸發生軍事政變，軍政府推翻當時的合法政府，因緬甸乃東南亞國家協會（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）成員國之一，其內政動盪不安將影響東協區域安全及和平穩定，故東協在這場緬甸政變的角色備受國際社會關注。此外，中國、美國、俄羅斯等大國皆對緬甸政變及東協區域安全發展高度關注，伺機而動以求取其最大利益。本文將從緬甸政變始末、各界對緬甸政變的態度、緬甸政變對東南亞區域安全的影響分析此一事件之影響及趨勢。

### 貳、緬甸政變始末

二戰後的緬甸於1962年至1988年，由尼溫（Ne Win）將軍的緬甸社會主義綱領黨（Burma Socialist Programme Party）實行一黨專政軍事獨裁。<sup>1</sup> 1990年12月，軍政府於1990年舉行全國大選，由翁山蘇姬（Aung San Suu Kyi）領導的全國民主聯盟（National League for Democracy，簡稱全民盟）贏得大選，然軍政府宣布緬甸聯邦國家聯合政府為非法組織，該政府因而淪為流亡政府。<sup>2</sup> 此後緬甸政權一直由軍政府把持。2010年10月，緬甸國家和平與發展委員會頒布法令，國名由緬甸聯邦改為緬甸聯邦共和國，仍為軍政府所領導。<sup>3</sup> 2015年11月緬甸舉行25年來首次大選，

\* 國防安全研究院國家安全研究所政策分析員。

<sup>1</sup> “Myanmar Profile-Timeline,” *BBC News*, September 3, 2018, <https://www.bbc.com/news/world-asia-pacific-12992883>.

<sup>2</sup> “Coup in Burma: Implications for Congress,” *Congressional Research Service*, May 12, 2021 Congressional, p. 4.

<sup>3</sup> “Myanmar Profile-Timeline,” *BBC News*, September 3, 2018, <https://www.bbc.com/news/world-asia-pacific-12992883>.

由翁山蘇姬領導的全民盟取得執政權，結束軍政府長達 54 年統治，全民盟及軍方依照憲法組成政府，翁山蘇姬則出任國務資政。

此次政變三個月前的 2020 年緬甸議會選舉中，全民盟贏得大選，緬甸軍方對選舉結果提出異議，聲稱選舉舞弊。2021 年 1 月，緬甸軍方發言人准將紹敏通（Zaw Min Tun）再次呼籲選舉委員會提供最終選民名單進行驗票，隨後緬甸國防軍總司令敏昂來（Min Aung Hlaing）提出廢除憲法的可能性。<sup>4</sup>

2021 年 1 月 28 日，緬甸聯邦選舉委員會否認舞弊，同年 2 月 1 日凌晨，緬甸國防軍以 2020 年議會選舉涉及舞弊為由發動軍事政變，軍政府宣布進入緬甸為期一年國家緊急狀態，並拘禁翁山蘇姬等全民盟高層幹部，推翻全民盟政府，由敏昂來掌握實權，同時拘捕國務資政翁山蘇姬、總統吳溫敏（U Win Myint）、中央政府內閣成員及 14 個省邦領導人。隨後，緬甸全國爆發反政變示威，軍方以強硬手段鎮壓示威活動，死亡人數約千人，數千人則遭拘禁。<sup>5</sup>

截至 2021 年 8 月，已有 960 多人喪生、數千人被捕或拘留，其中亦包含外國人和 100 多名兒童。同月，敏昂來任命自己為總理，並承諾在 2023 年之前舉行選舉。<sup>6</sup>

## 參、各界對緬甸政變的態度

### 一、聯合國

2021 年 6 月，聯合國大會通過決議譴責緬甸軍政府，呼籲緬甸軍方釋放被拘禁的翁山蘇姬等政治犯，並停止鎮壓示威民眾，且呼籲各國停止

4 “Commander-in-chief Says ‘Constitution Can be Repealed,’” *Myanmar Now*, January 28, 2021, <https://www.myanmar-now.org/en/news/commander-in-chief-says-constitution-can-be-repealed>.

5 “Myanmar’s Coup and Violence, Explained,” *The New York Times*, May 29, 2021, <https://www.nytimes.com/article/myanmar-news-protests-coup.html>.

6 “Myanmar Military Leaders Attempting to Legitimize Power: UN Special Envoy,” *UN News*, August 10, 2021, <https://news.un.org/en/story/2021/08/1097452>.

出售武器給緬甸。此決議得到了 119 個國家的支持，白俄羅斯則是唯一投反對票的國家，另有 36 個國家棄權，例如東協成員的泰國及柬埔寨，以及緬甸軍方最大的兩個軍火供應國——俄羅斯及中國。<sup>7</sup>

該決議雖無國際法上之約束力，但具有政治意義，歐盟駐聯合國大使斯科格（Olof Skoog）表示該決議「使軍政府失去合法性，並譴責軍政府對該國人民的暴力與虐待，顯示了緬甸軍政府在全球的孤立性」。<sup>8</sup>

2021 年 8 月，聯合國緬甸問題特使伯格納（Christine Schraner Burgener）在紐約記者會中表示，政變 6 個月後，緬甸軍方領導人現在似乎正在鞏固統治權，全民盟也可能很快會被軍政府強行解散，加上第三波新冠肺炎疫情嚴峻的情況下，緬甸局勢仍非常令人擔憂。<sup>9</sup>

## 二、東協

東協邀緬甸軍方領袖敏昂來在 2021 年 4 月 24 日召開峰會，達成五點共識，<sup>10</sup> 分別是：

- （一）立即終止暴力，各方展現最大自制。
- （二）各方展開對話，尋求有利人民的和平方案。
- （三）東協主席指派特使赴緬甸促進、調解對話過程。
- （四）東協提供人道援助。
- （五）特使赴緬甸與各方會晤。

東協峰會達成「五點共識」後，印尼總統佐科威（Joko Widodo）、馬來西亞前首相慕尤丁（Muhyiddin Yassin）皆表示，敏昂來已做出承諾，

<sup>7</sup> “Myanmar: Timely Support and Action by Security Council ‘Really Paramount’, Says UN Special Envoy,” *UN News*, June 18, 2021, <https://news.un.org/en/story/2021/06/1094322>.

<sup>8</sup> “Myanmar Coup: UN Calls for Arms Embargo Against Military,” *BBC News*, June 19, 2021, <https://www.bbc.com/news/world-asia-57536032>.

<sup>9</sup> “Myanmar Military Leaders Attempting to Legitimize Power: UN Special Envoy,” *UN News*, August 10, 2021, <https://news.un.org/en/story/2021/08/1097452>.

<sup>10</sup> “ASEAN Changed Myanmar Statement on Release of Political Detainees-sources,” *Reuters*, April 25, 2021, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/asean-changed-myanmar-statement-release-political-detainees-sources-2021-04-25/>.

然而緬甸軍方 4 月 26 日透過聲明說：「當情勢穩定後，會仔細考慮東協的建設性建議」。<sup>11</sup>

馬來西亞、印尼、菲律賓與新加坡四國的外長共同呼籲軍方釋放翁山蘇姬等人。雖然東協對外宣稱團結，個別國家的表現並不一致。新加坡作為緬甸最大的外國投資者，表現較為強硬，新加坡在聲明中表示「嚴重關切」，並形容對抗議者使用致命武力是「不可原諒的」。即便如此，以經濟為首要考量的新加坡也不願對緬甸軍方實施經濟制裁。<sup>12</sup>

泰國和越南在柬埔寨和寮國的支持下，主張接受政變，符合東協不干涉各國內政的傳統。印尼、馬來西亞和新加坡譴責緬甸軍政府對於手無寸鐵的平民使用武力，並指出東協成員國的憲章承諾包含「尊重基本自由、促進和保護人權以及促進社會正義」並應採取積極行動。是故，東協內部對緬甸政變態度並不一致。<sup>13</sup>

### 三、中國

歐美各國敦促國際社會制裁對緬甸貿易、投資、軍事交流和軍事裝備供應，然因歐美等國並非緬甸經濟的重要參與國，因此軍政府對渠等實施的制裁不以為意。緬甸的鄰國中國、印度、泰國和孟加拉係緬甸重要國際貿易對象，仍未中斷與緬甸貿易；日本及部分亞洲企業已減少或切斷了與緬甸軍方有關聯的業務往來，但該等企業之官方政府卻未能正式對緬甸進行經濟制裁。此外，緬甸最大的兩個軍火供應國中國及俄羅斯，仍與緬甸軍方保持密切聯繫，並阻止聯合國安理會通過對緬甸武器銷售禁令之決議。<sup>14</sup> 易言之，經濟制裁對緬甸軍政府而言並未造成太大影響。

11 〈特派專欄 緬甸軍方持續武力鎮壓 東協峰會 5 共識可能淪為空話〉，《中央通訊社》，2021 年 5 月 7 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202105070357.aspx>。

12 〈軍人干政短期無解！中俄圍事、鄰國盤算 制裁緬甸僅美國一個銅板敲不響〉，《中央廣播電台》，2021 年 6 月 24 日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2103576>。

13 “ASEAN’s Myanmar Dilemma,” *East Asia Forum*, May 23, 2021, <https://www.eastasiaforum.org/2021/05/23/aseans-myanmar-dilemma/>.

14 Ibid.

過去幾十年間，中國政府與緬甸軍方獨裁領導人關係向來密切，北京當局近年通過「一帶一路」計畫，在緬甸之影響力亦日益擴大。中國政府在政變之初並未明確對緬甸軍方表達支持態度，但此前中國在聯合國安理會上拒譴責緬甸軍方接管政權，<sup>15</sup> 其真意可見一斑。

2021年6月7日，國務委員兼外長王毅在主持「中國—東盟建立對話關係30周年特別外長會」時闡述中國對於當前緬甸局勢的立場：「中方支持東盟為妥善處理緬國內問題發揮建設性作用，中國也是緬甸山水相連的近鄰，緬甸局勢直接關乎中國利益。中國同樣對緬局勢高度關注，願繼續以自己的方式發揮建設性作用」。<sup>16</sup>

中國常駐聯合國代表張軍在安理會審議緬甸問題時亦表示，「希望各方尊重緬甸主權，當前緬甸出現的問題是其內政，外部對緬一味施壓制裁只會適得其反。中方希望各方能夠恪守《聯合國憲章》宗旨和原則，在尊重緬甸主權、政治獨立、領土完整和國家統一前提下，秉持客觀公正態度，支持地區國家努力，避免單邊制裁和不當介入」。<sup>17</sup>

2021年8月，緬甸軍政府控制下的外交部宣布，中國將資助緬甸600多萬美金用作軍政府之發展資金。此舉表明北京當局與緬甸軍政府恢復合作；緬甸反政變人士則批評中國此舉等同支持緬甸軍政府的暴力政變，<sup>18</sup> 從過去經驗可以歸納出中國再次見獵心喜，趁此次政變之機，積極建立在緬甸的政軍新勢力，插手緬甸政局走向。

15 〈緬甸政變：聯合國通過決議促各國對緬甸實施武器禁運 中國及俄羅斯棄權〉，《BBC 中文網》，2021年6月19日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-57536841>。

16 〈王毅談緬甸局勢〉，《央視網新聞》，2021年6月7日，<http://m.news.cctv.com/2021/06/08/ARTI2HC7HQtB5zkxhMcBBA8T210608.shtml>。

17 〈中國代表呼籲各方為緬甸國內政治和解營造有利外部環境〉，《新華網》，2021年6月19日，[http://www.xinhuanet.com/world/2021-06/19/c\\_1127578152.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2021-06/19/c_1127578152.htm)。

18 “China to Fund Myanmar Projects in Agreement with Junta,” *Reuters*, August 11, 2021, <https://www.reuters.com/world/china-fund-myanmar-projects-agreement-with-junta-2021-08-11/>.

#### 四、美國

2021年2月，美國總統拜登（Joe Biden）呼籲美國的盟友及國際社會團結支持捍衛緬甸的民主。在政變後的幾週內，拜登政府實施了一系列經濟制裁，包含與緬甸軍政府相關之企業，例如緬甸經濟公司（Myanmar Economic Corporation）、緬甸經濟控股有限公司（Myanmar Economic Holdings Ltd.）、國有木材及寶石公司等，均受到嚴格的出口管制。美國政府亦對軍政府領導人及其家屬發布入境限制，旨在限制軍政府取得援助資金。<sup>19</sup>

同年3月，拜登政府宣布將提供在美國的緬甸國民及居民人道主義保護，美國貿易代表辦公室（U.S. Trade Representative's Office）宣布立即暫停所有根據2013年《貿易和投資框架協議》（*Trade and Investment Framework Agreement*）下與緬甸進行的貿易往來。<sup>20</sup>

同年7月，美國國務卿布林肯（Antony Blinken）表示美國「嚴重關切」緬甸軍事政變，並呼籲東南亞國家採取行動，終止緬甸的暴力，恢復民主。美國國務院發言人普萊斯（Ned Price）發表聲明指出，布林肯呼籲東協國家，依據同年4月達成的五點共識，就緬甸問題採取「立即行動」。<sup>21</sup>

同年8月，美國副國務卿謝爾曼（Wendy Sherman）與反軍政府人士組成的影子政府——緬甸全國團結政府（National Unity Government）代理外交部長辛瑪昂（Zin Mar Aung）通話。普萊斯發表聲明指出，美國將繼續支持緬甸民主運動、對緬甸升溫中的新冠肺炎疫情提供協助，以及向緬甸人民提供人道主義援助。<sup>22</sup>

<sup>19</sup> “Coup in Burma: Implications for Congress,” *Congressional Research Service*, May 12, 2021 Congressional, p. 6.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>21</sup> 〈布林肯籲東協 就緬甸政變採取行動〉，《中央廣播電台》，2021年7月14日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2105413>。

<sup>22</sup> 〈東協任緬甸特使 美副國務卿與影子政府代表通話〉，《中央通訊社》，2021年8月5日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202108050060.aspx>。

## 肆、緬甸政變對東南亞區域安全的影響

緬甸政變引發國際社會譴責，但緬甸軍方無視國際壓力，拒絕聯合國駐緬甸事務特使伯格納及東協外交特使入境。<sup>23</sup>

2021年4月的東協峰會是敏昂來政變掌權後首度出訪。就緬甸議題達五點共識後，東協跨政府人權委員會（ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, AICHR）印尼代表余雲認為東協未能將釋放政治犯納入「五點共識」，作用有限；東協人權國會議員組織（ASEAN Parliamentarians for Human Rights, APHR）主席、馬來西亞國會議員聖地牙哥（Charles Santiago）指出，東協須盡快提出明確時間表，堅決要求敏昂來實踐承諾並釋放政治犯。<sup>24</sup>東協未來能否持續施壓緬甸實行「五點共識」仍有待觀察。

東協自1967年成立以來，作為創會國之一的泰國多次發生軍事政變，但東協從未就此召開任何會議，故國際社會特別關注4月的峰會能否挑戰東協長期以來奉行的「不干預成員國內政」原則，儘管印尼成功召開峰會，但泰國首相巴育（Prayut Chan-ocha）和菲律賓總統杜特蒂（Rodrigo Duterte）卻選擇不赴會，<sup>25</sup>顯示泰菲兩國對緬甸政變態度消極。

泰國對緬甸政變的措辭比印尼、馬來西亞、菲律賓及新加坡溫和，僅稱其「嚴重關切」緬甸政變以來不斷升級的流血事件，然因泰國與緬甸間邊界長達2,400公里，兩國的經貿及難民問題之利害關係比任何其他東協成員國更加複雜，地理位置和謹慎外交的傳統是其在政變評論中特別謹慎的原因。<sup>26</sup>

<sup>23</sup> “Myanmar Junta Refuses UN Envoy Visit,” *The Star*, April 10, 2021, <https://www.thestar.com.my/aseanplus/aseanplus-news/2021/04/10/myanmar-junta-refuses-un-envoy-visit>; “Myanmar Junta Says no ASEAN Envoy Visit Until Stability Restored,” Reuters, May 7, 2021, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/myanmar-junta-says-seeks-stability-before-allowing-asean-envoy-visit-2021-05-07/>.

<sup>24</sup> 石秀娟，〈特派專欄 緬甸軍方持續武力鎮壓 東協峰會5共識可能淪為空話〉，《中央通訊社》，2021年5月7日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202105070357.aspx>。

<sup>25</sup> 唐南發，〈外交鋪成的地獄之路：東協「緬甸和平方案」為何注定血腥？〉，《轉角國際》，2021年5月6日，[https://global.udn.com/global\\_vision/story/8663/5438497](https://global.udn.com/global_vision/story/8663/5438497)。

<sup>26</sup> “Analysis: Myanmar’s Neighbour Thailand Unlikely to Toughen Stance on Coup,” *Reuters*, April 2, 2021, <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-politics-thailand-analysis-idUSKBN2BPOLN>.

菲律賓雖缺席峰會，惟菲律賓外交部強調馬尼拉支持緬甸的主權和領土完整，<sup>27</sup> 反對外在勢力加諸的區域或多邊框架解決方案，<sup>28</sup> 顯示菲律賓認為國際社會或東協不應採取太過積極之制裁行動，避免違反「不干預成員國內政」之原則。

從歷史上的經驗借鑑，2007年9月，緬甸的和尚及民眾走上街頭，抗議政府的油價上漲和暴政，結果遭到政府軍殘暴地壓制，引起全世界譁然與譴責。是年11月的東協高峰會，卻對此事沒有任何正式的譴責，只是後退、讓步、回到其基本原則，重申「不干預東協成員國的內部事務」，並要求「尊重每個成員國的生存權利，免於外在的干涉、顛覆或強迫」。而「東協主席宣言」只是軟弱地呼籲，緬甸軍事執政黨應「努力和平轉移、邁向民主」，並取消對翁山蘇姬的限制。就建立廣泛區域共同體而言，不論東協策略如何轉變，一個不能掩蓋的事實是，弱國不可能塑造強國的命運。<sup>29</sup> 東協此一區域型組織向來對各國內政無實質影響力，甚至可以說是袖手旁觀，且本質上為異質性甚高的團體，成員國在政經文化等層面上均不相同，從根本上即難以發展出共同的認同。如此一來，讓美中俄等大國得以在次次的各國政變中見縫插針，大國在表面上贊同維持東協的和平共識及運作，實際上卻各自以其軍事及經濟實力，從東協各國中拉攏、建立戰略勢力，令已經貌合神離的東協成員國內部更難形成共識，可以預見此次緬甸政變亦只是又為東協史上的動盪不安添了一筆區域難題，加深東協內部的分歧，更加難以發揮東協區域整合之目的。更有甚者，強國亦會以其政軍經實力挾持東協弱國，令弱國為其戰略利益在國際場合中發聲表達立場，暗中操控東協運作走向。

27 “Citing Myanmar’s Sovereignty, PH Won’t Join UN Resolution vs. Military Takeover,” *CNN Philippines*, February 13, 2021, <https://cnnphilippines.com/news/2021/2/13/philippines-myanmar-military-coup-un-human-rights-council.html>.

28 “Philippine Statement for the Special Session of the Human Rights Council on the Human Rights Implications of the Crisis in Myanmar on 12 February 2021,” *Department of Foreign Affairs, Philippines*, February 12, 2021, <https://dfa.gov.ph/dfa-news/statements-and-advisorupdate/28619-philippine-statement-for-the-special-session-of-the-human-rights-council-on-the-human-rights-implications-of-the-crisis-in-myanmar-12-february-2021>.

29 宋興洲、林佩霓，〈東南亞國協與區域安全〉，《全球政治評論》，第25期，2009年，頁22、44。

## 伍、小結

自 1970 年代起，東南亞地區的柬埔寨、寮國和越南，相繼倒向蘇聯，形成一股「紅色威脅」，1980 年代至今，俄羅斯是東南亞地區最大的軍火供應國，俄羅斯與緬甸的軍事往來已 20 多年。2021 年 6 月，敏昂來訪問莫斯科時，俄羅斯國防部長紹伊古（Sergei Shoigu）即表示俄國將緬甸視為通過長時間考驗的東南亞及亞太地區戰略夥伴及可靠盟友。<sup>30</sup>

此外，中國長期以來亦與緬甸軍政府關係密切，此次中國將緬甸政變導向為其內政問題，一如要求國際社會不要干涉中國的內政問題，背後暗渡陳倉支持軍政府勢力，企圖使軍政府更加親中。緬甸國內政經問題因各國將勢力加深探入東南亞而雪上加霜，過去美國在緬甸有一定勢力，然而近幾年美國在緬甸影響力下降，從過往經驗觀察，歐美等國際社會的制裁恐會導致緬甸向中國靠攏。

緬甸政局不穩連帶影響整個東南亞的經濟和商業利益，但東協各國各有盤算，以不願干預他國內政為理由，迄今尚無積極舉措，以免影響自身利益。緬甸軍政府在外交、軍事、政治、經濟領域遊走於俄羅斯、中國、美國等大國間，以鞏固新關係並從中獲得最佳利益。是故，緬甸政局動盪或將持續數年。

<sup>30</sup> 〈緬甸政變為契機 俄國勢力重返東南亞〉，《中央廣播電台》，2021 年 7 月 14 日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2104947>。

