

遠景論壇



隨著緬甸全國各主要城市展開一波波反對軍人政變的示威群眾活動，軍方對於示威者的鎮壓行為也愈來愈暴力血腥。

(圖片來源：

<<https://zh.wikipedia.org/wiki/2021%E5%B9%B4%E7%B7%AC%E7%94%B8%E6%94%BF%E8%AE%8A>>)

緬甸政變與中緬關係

孫采薇

政治大學東亞研究所副教授

2021年2月1日清晨，緬甸軍方在新國會預定開議前的數小時發動政變，拘留了國務資政翁山蘇姬、總統溫敏、政府內閣官員，以及執政黨全國民主聯盟的若干資深國會議員，並旋即宣布緬甸依法進入緊急狀態。一個多月以來，隨著緬甸全國各主要城市展開一波波反對軍人政變的示威群眾活動，軍方對於示威者的鎮壓行為也愈來愈暴力血腥。



軍方發動政變的近因，是不滿於緬甸在 2020 年 11 月所舉行的全國大選。此次大選是緬甸自 2010 年邁向民主轉型以來的第三次全國大選，而自從 2015 年大選後，便是由翁山蘇姬所領導的全民盟政府執政。過去五年，全民盟政府在與國內少數民族團體的和平談判方面進展甚微、在經濟社會層面缺乏具體的發展政策、在國際上更因羅興亞事件聲譽破產。而在 2020 年緬甸面臨新冠肺炎疫情散播危機時，政府也顯得一籌莫展。但在抗疫的同時，全民盟的國會議員卻在 3 月再次提出了旨在去除軍方占有國會四分之一保證席位優勢的憲法修正案。鑑於軍方在國會中的否決權，此提案從一開始就註定要失敗。而正所謂「項莊舞劍志在沛公」，全民盟欲利用此一極具象徵意義的舉動，表明其承諾選民在 11 月選後將進一步改革——而任何改革的阻礙，卻是軍方。

此舉使得全民盟重新獲得民眾的支持，因此在 11 月的大選中，全民盟以壓倒性優勢獲勝，贏得全國 83% 的選票，拿到人民院（下議院）440 個席位中的 315 席，以及民族院（上議院）224 個席位中的 161 席，這個表現甚至更優於其在 2015 年大選的結果，也表明了民眾對軍方的否定。然而，過去五年來全民盟數次以修憲的假議題挑戰軍方政治優勢以換取民眾支持的舉措，已然越過了軍方的容忍底線，此次大選結果更令軍方無比難堪，因而選後軍方便多次要求中選會與政府調查選舉中所存在的舞弊行為，並且重新舉行選舉，不過都遭到了拒絕。

緬甸自 2010 年邁入「民主轉型」的憲政基礎，是軍方主導設計並於 2008 年公投通過的新憲法，而在此新憲法中，軍方享有的重要政治特權，包括國會四分之一軍方保證席次（修憲否決權）；總統提名權；政府內閣國防部長、內政部長、與邊境事務部長任命權；以及「國防與安全委員會」主導權（宣布緊急狀態與接管政權之權）等。在此基礎之上，軍方始願與民選政府共享權力。但是，水可載舟亦可覆舟，軍方逐漸發現其「憲法特權」成為民選（全民盟）政府辯解其凡事無能與轉換群眾怒氣的最好藉口。而 2020 年大選最終成為打破軍方與全民盟政府關係的最後一根稻草。2021 年 2 月 1 日的政變，使得緬甸近 10 年「軍民共享權力」的民主實驗，至此夢碎。

緬甸軍事政變及其後的鎮壓，當然引起西方社會的強烈譴責及實



施制裁的警告，但直至3月2日，在東協10國外交部長為因應緬甸政變後不斷升級的危機而召開的非正式線上會議中，還是重申東協一向所遵循的不干涉各國內政原則。事實上，對於緬甸的現況，東亞國家從日本、中國、到東協各國，大多表示「嚴重關切」而非「譴責」，甚至避免使用「政變」一詞表述。

在這其中，中國的態度最被國際社會所關注。中國是緬甸最大的貿易夥伴，長久以來在聯合國安理會所扮演的都是保護緬甸免於國際制裁的老大哥角色，因此外界多有中國支持（或至少默許）緬甸軍方發動政變的報導。然而，緬甸軍方與中國的關係並非如外界誤解般親暱，在緬甸因為地緣與西方孤立等原因而不得不選邊站的同時，軍方對於中國長期資助緬境內若干少數民族武裝組織，以及對緬經濟政治的影響力，仍具高度警戒。在2011年，軍方傀儡「聯邦鞏固與發展黨」執政期間，總統登盛因環保考量宣布停止中緬合資的密松大壩興建工程，也被認為是討好西方之舉而造成中緬關係緊張。及至翁山蘇姬領導的全民盟執政，對於中國所採取的態度，反而比軍方更為積極友善。2018年9月，全民盟政府與中國簽署共建緬中經濟走廊諒解備忘錄；12月，緬甸成立由翁山蘇姬出任主席的「一帶一路實施領導委員會」。相較於軍方對緬中經濟走廊的嚴格審視，民選政府的軟弱及經濟發展取向，使得中國與之談判更為容易，因此，中國對於軍方與全民盟政府，一向是謹慎地維持等距關係。

中國「一帶一路」倡議自2013年提出、2015年起正式推廣後，緬甸便是很重要的一個環節，尤其位於緬甸若開邦中部的皎漂港，不但是中緬天然氣管道的起點，更是中國從雲南通往印度洋北邊孟加拉灣的陸路終點。2021年1月10日，中國國務院發布《新時代的中國國際發展合作》白皮書中，花了很大篇幅鋪陳「助力共建『一帶一路』國際合作」的諸項工作重點。其後，中國外長王毅在1月11-16日訪問東南亞四國時，也與緬甸就合作展開曼德勒—皎漂鐵路的可行性研究簽署備忘錄。值此之際，緬甸軍方發動政變，反而切斷了中國之前的布局。雖然在政變之初，中國曾極力避免批判與譴責緬甸軍方，但如果情勢越來越惡化，則絕對是中國所不樂見的。因此，如何以緬甸軍方可接受的方式，敦促其有所收斂以維持國內社會穩定，將是中國的當務之急。



編按：本文僅代表作者個人觀點，不代表遠景基金會之政策與立場。

財團法人兩岸交流遠景基金會

本基金會為研究國際政經情勢之民間學術智庫，旨在針對國際政經情勢及戰略與安全等領域，將學術研究成果具體轉化為政策研析，作為我政府參考，深化學術研究能量，並增進與國際重要智庫交流與互訪。

臺北市汀州路三段 60 巷 1 號

Tel: 886-2-23654366

Fax: 886-2-23679193

<http://www.pf.org.tw>

