

緬甸軍事政變及內戰情勢發展： 民族武裝團體的角色

林侑靜

（政治大學外交學系博士）

摘 要

緬甸國防軍總司令敏昂萊於 2021 年 2 月 1 日發動軍事政變，罷黜翁山蘇姬主導的民選政府並採行軍事鎮壓，終結緬甸自 2010 年推動的民主化，全國反抗運動集結擴大，隨著全民盟結合少數民族成立的全國團結政府成為對抗軍政府的影子政府及和平抗爭失效，致使各方訴諸武裝對抗，擴大成為內戰狀態。又隨著國內衝突危機升高，軍方及反對力量都在尋求代表合法政府的正當性，民族武裝團體的政治及軍事影響力獲得高度重視，長期被視為破壞國家統一與和平的叛亂角色，轉變為衝突危機解決及開創國家新局的關鍵角色。本文將探討民族武裝團體對於緬甸軍事政變的回應，及其對於後政變時期政治局勢的影響層面。

關鍵詞：軍事政變、軍政府、全國團結政府、民族團結團體、武裝對抗

壹、前言

緬甸自二次世界大戰後 1948 年建國伊始，中央政府即與爭取獨立、自治的少數民族團體對立，兩造曾交涉停火協議或政治協商，但始終未能終止武裝衝突，使得緬甸成為內戰歷時最久的國家，掌控邊

陸地帶的民族武裝團體 (Ethnic Armed Organizations, EAOs) 除擁兵自重，並建立地方自治體制，享有實質的自治權，形成「國中之國」(state within state) 的分裂狀態。長期以來，民族武裝團體被視為叛亂團體 (rebellion group)，為阻礙國家整合及穩定之破壞者，在「國家—社會」兩元對抗關係中賦予軍方「緬甸國防軍」(Tatmadaw) 維繫國家統一及社會穩定的正當性及優越性。然而，2021 年的二月政變瓦解了軍方作為保障國家及社會安全的角色，同時也改變民族武裝團體的政治及社會意涵，並在後政變的軍事政治情勢發揮重大影響力。

國防軍總司令敏昂萊 (Min Aung Hlaing) 於 2021 年 2 月 1 日發動軍事政變，拘捕翁山蘇姬、總統溫敏 (Win Myint) 及政府官員，接管全國民主聯盟 (National League for Democracy, NLD，下文簡稱「全民盟」) 的民選政府，軍方並對示威抗議的群眾採取軍事鎮壓的手段。和平抗爭失效後，全民盟及支持民主的民族政治團體訴諸武裝對抗的路線，開啓「緬甸之春」(Spring Revolution) 的革命浪潮，催化全國的武裝動員，緬甸遂進入全國內戰狀態，抗爭目的從恢復民主提升到國家重建的層次，反映緬甸戰後政治發展的矛盾及衝突關係。

緬甸為多元民族的國家，緬族 (Bamar) 及少數民族對於國家建立的歧見與矛盾始終未獲和平解決，隨著 1962 年進入軍事統治，緬甸國防軍與民族武裝團體進入長期武裝衝突，後者並占據邊陲地帶，使得緬甸成為內戰歷時最久的國家。2021 年的二月政變，則是將低密度的區域性內戰升高為高密度的全境內戰規模。民族團體憑藉抵制軍政府的兵力及支持民主的政治能量，成為流亡政府及民運團體尋求合作的首要對象，其動向成為左右內戰情勢發展的關鍵要素。¹如

1. 「叛軍組織」(rebel organization) 係指為推翻現有政府或是尋求獨立的武裝團體，常見於早期緬甸衝突與內戰相關文獻，惟近年多採本文所指稱「民族武裝組織」(EAOs)，用以強調所代表的少數民族族群，以民族為建立基礎的武裝組織，另亦為緬甸政府交涉停火的指稱對象。

全民盟結合少數民族政治領袖組成「全國團結政府」(National Unity Government, NUG)作為影子政府 (shadow government)，已見對民族政治勢力的重視；另建置「人民防衛軍」(People's Defence Force, PDF) 的武裝部隊宣示全國革命路線，但缺乏軍備及作戰經驗，各地民兵組織亦多鬆散，加上軍備及兵員有限，均不足與國防軍對抗，亦須依賴民族武裝力量的軍事合作及奧援。

隨著軍政府升高軍事鎮壓強度，內戰擴大，民族武裝團體被視為恢復緬甸民主及和平的契機。然而緬甸境內存在二十餘個活躍的民族團體，長期占據一方，與中央政府關係反覆，從未終止武裝對抗，對於緬甸國家如何組成長期存在重大差異，基於歷史、地理及政治利益不同，各團體對於軍事政變的立場及回應態樣呈現於光譜兩端。影子政府發動革命戰爭後，欲建立單一的聯邦軍隊 (federal army) 而未果，轉以透過政治協商及軍事合作，以爭取民族團體加入反抗軍行列。當前內戰及政治情勢發展反映出緬甸自二次大戰獨立以來，在英國殖民統治、軍事獨裁及族群衝突三者的複雜關係仍持續迄今，賦予國防軍壟斷國家政治及軍事權力之正當性，形塑出「緬族中心」(Bamar-centered) 的國家發展。² 二月政變加劇緬甸內戰衝突，但也促成緬族及少數民族共同對抗軍方的政治及軍事合作，國防軍透過鎮壓民族武裝團體以壟斷國家合法暴力及凌駕民選政府之政治優越地位的正當性漸次瓦解，後者的武裝行動反受抗爭各方的肯定及依賴，長期以來被視為顛覆國家和平與穩定的叛亂勢力，轉而成為反對力量致勝

2. Anna S. King, "Myanmar's Coup d'état and the Struggle for Federal Democracy and Inclusive Government," *Religions*, Vol. 13, No. 7, June 2022, pp. 3-4, MDPI, <<https://www.mdpi.com/2077-1444/13/7/594>>；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》(*The Hidden History of Burma: Race, Capitalism, and the Crisis of Democracy in the 21st Century*) (臺北：馬可孛羅，2021 年)，頁 19-78。

的核心關鍵，從而創造新舊政治勢力及多元民族共同參與國家重建的對話及合作契機。

本文將探討緬甸民族武裝團體對於後政變內戰及政治局勢的影響，在緬甸國家政治發展的論述脈絡中，其從國家權力體系的邊緣角色如何轉變為衝突解決及國家重建的核心角色。

貳、緬甸民族武裝團體的歷史脈絡及角色轉變

一、緬甸民族武裝團體的意涵及政治地位

（一）文獻檢視及探討

民族武裝團體與叛亂團體、叛軍組織、民族革命組織有相通之處，均指稱代表某一集體團體所組建之政治與軍事的非政府組織，以不對稱的武力對抗中央政府以獲得政治目的，透過顛覆、破壞行動及武裝衝突以達到推翻既有社會秩序或國家權力重組。³兩類指稱均為具政治目的及武裝力量的組織，已排除和平運動等非武裝的反抗團體、政府所屬的好戰組織及犯罪組織。基此，緬甸的「民族武裝團體」意指代表非緬族 (non-Bamar) 並有特定政治訴求且具武裝力量的組

3. Mustafa Coşar Ünal, "Terrorism Versus Insurgency: A Conceptual Analysis," *Crime, Law and Social Change*, Vol. 66, No. 1, January 2016, pp. 21-57 ; Hanne Fjelde & Desirée Nilsson, "Rebels against Rebels: Explaining Violence between Rebel Groups," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 56, No. 4, August 2012, pp. 604-628 ; Amara Thiha, "It's Time To Rethink Myanmar's Ethnic Armed Organizations," *The Diplomat*, March 24, 2023, <<https://thediplomat.com/2023/03/its-time-to-rethink-myanmars-ethnic-armed-organizations/>> ; 亦有相關文獻指稱「非國家武裝團體」(non-state armed group)、「武裝反對團體」(armed opposition groups) 或「武裝非國家行動者」(armed non-state actor) 等詞，請見 Hyeran Jo, *Compliant Rebels: Rebel Groups and International Law in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 2015), pp. 3-35。

織，亦有稱為「民族反抗武力」(ethnic resistance forces)、「民族叛亂團體」(ethnic rebel groups)、「非國家武裝團體」(non-state armed groups)等。⁴

現今許多國際媒體仍指稱緬甸境內的民族武裝團體為叛軍組織，⁵惟學術文獻已廣泛使用「民族武裝團體」一詞，用以強調特定族群的集合體，而能對應緬甸多元民族的發展脈絡。在官方用語方面，緬甸於2010年進入民主化進程，中央政府曾尋求與民族武裝團體的和解，「民族武裝團體」一詞見諸2013年至2015年間與中央政府協商《全國停火協議》(*Nationwide Ceasefire Agreement, NCA*)。其中所指的武裝團體，意謂長期與中央政府對抗及爭取特定族群政治地位的系統性組織，具有政治領導及武裝動員的功能，並有效控管某特定區域，而其正當性來自其他武裝團體的承認，或得到中央政府接受成為談判交涉的對象，⁶其後成為緬甸官方指稱的專有名詞，將有意和

4. Amara Thiha, "It's Time to Rethink Myanmar's Ethnic Armed Organizations."

5. 2021年政變之來，國際主流媒體報導仍多稱民族武裝組織為叛亂團體，例如 "Myanmar Rebels Says Dozens of Junta Forces Surrender, Captured," *Reuters*, November 15, 2023, <<https://www.reuters.com/world/asia-pacific/myanmar-rebels-says-dozens-junta-forces-surrender-captured-2023-11-15/>>; Rebecca Tan, "In the Jungle with Myanmar's Oldest Rebel Group amid New Threat to Junta," *The Washington Post*, November 24, 2023, <<https://www.washingtonpost.com/world/2023/11/21/myanmar-military-karen-knu-rebels/>>; "Ethnic Rebel Alliance Attacks Military Positions across Northern Myanmar," *Aljazeera*, October 27, 2023, <<https://www.aljazeera.com/news/2023/10/27/ethnic-rebel-alliance-attacks-military-positions-across-northern-myanmar>>。

6. Lawi Weng, "Ethnic Armed Group Summit Commences in Kachin State," *The Irrawaddy*, July 26, 2016, <<https://www.irrawaddy.com/news/burma/ethnic-armed-group-summit-commences-in-kachin-state.html>>; Amara

談或接受納編的叛軍組織轉換成「民族武裝團體」較為中性的名詞，也將後期緬甸研究的特定對象，定義為與緬甸政府維持停火或積極對抗的民族反對團體。⁷

檢視二月政變前緬甸內戰及民族武裝團體的研究文獻，⁸著重於分離主義、叛亂主義、內戰國家、國家整合等相關探討，對應的學理研究涵蓋後殖民主義、衝突解決、國家整合等理論途徑，呈現強烈的國家主義 (Statism) 取向，國家是唯一合法壟斷武力的行為者，是國家安全的最高保護者，形塑出「國家—社會」及「和平—衝突」的雙重二元關係，軍事體制代表中央政府，國防軍被視為國家構成的要素，而民族武裝團體則被排除在主流政治之外，並被視為挑戰政府權威及社會衝突對立的來源，亦無涉推動緬甸民主化及國家變革的能動者。2021 年以後的緬甸研究觀點，已從上述探討國家分裂的層次轉向「民

Thiha, "It's Time to Rethink Myanmar's Ethnic Armed Organizations."

7. Kim Jolliffe, *Ethnic Armed Conflict and Territorial Administration in Myanmar* (Yangon: The Asia Foundation, 2015), pp. 1-119.

8. 相關文獻請見 Nick Cheesman & Nicholas Farrelly, *Conflict in Myanmar: War, Politics, Religion* (Singapore: ISEAS – Yusof Ishak Institute, 2016), pp. 1-390 ; Nehginpao Kipgen, *Myanmar: A Political History* (New Delhi: Oxford University Press, 2016), pp. 1-230 ; N. Ganesan & Kyaw Yin Hlaing, *Myanmar: State, Society and Ethnicity* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2007), pp. 1-311 ; Ardeth Maung Thawngmung, *Beyond Armed Resistance: Ethnonational Politics in Burma (Myanmar)* (Honolulu: East-West Center, 2011), pp. 1-67 ; Zaw Oo & Win Min, *Assessing Burma's Ceasefire Accords* (Washington, D.C.: East-West Center, 2007), pp. 1-91 ; Martin Smith, *State of Strife: The Dynamics of Ethnic Conflict in Burma* (Washington, D.C.: East-West Center, 2007), pp. 1-95 ; Elliott Bynum, "Ceasefires and Conflict Dynamics in Myanmar," May 13, 2019, *ACLEd*, <<https://acleddata.com/2019/05/13/ceasefires-and-conflict-dynamics-in-myanmar/>>。

主一威權」的對立關係，呈現出緬甸內戰本質及民族武裝團體角色的轉變，戰後緬甸內戰為國防軍與民族武裝團體兩造的武裝對抗，形成國家對社會的緊張對立關係，而二月政變之後的內戰則是對抗軍政府的全國武裝動員，廢除 2008 年憲法及反對軍政復辟成為核心的政治訴求，民族武裝勢力與反抗軍的合流，即體現民主對抗威權的對立關係。反思危機解決不僅在於尋求恢復和平與民主的政治方案，更是繫於國家體制與憲法變革及國族認同的再造，民族武裝團體不僅是對抗軍政府的關鍵角色及策略，亦將成為緬甸國家重建及形塑新政局的要素，此誠為近期緬甸政變研究觀察的新論點及分析架構。⁹

（二）實存的歷史發展

緬甸民族武裝團體的法律地位呈現未定及多元狀態，主要取決於其與軍政府的和戰關係，若與軍方爆發重大武力衝突，甚至可能被列為恐怖組織。另一方面，軍政府透過憲法、和談及政黨化等賦予武裝團體合法地位，以達收編之效，如 1992 年接受軍政府成立政黨提議的民族團體有克欽獨立組織 (Kachin Independence Organization,

9. 相關研究文獻請見 David Brenner, "Misunderstanding Myanmar through the Lens of Democracy," *International Affairs*, Vol. 100, Issue 2, March 2024, pp. 751-769; Amara Thiha, "It's Time to Rethink Myanmar's Ethnic Armed Organizations"; Kristian Stokke & Nyi Nyi Kyaw, "Revolutionary Resistance against Full Autocratization. Actors and Strategies of Resistance after the 2021 Military Coup in Myanmar," *Political Geography*, Vol. 108, January 2024, pp. 1-13; Ashley South, "Towards 'Emergent Federalism' in Post-coup Myanmar," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 43, No. 3, December 2021, pp. 439-460; Roman David, Aung Kaung Myat, & Ian Holliday, "Can Regime Change Improve Ethnic Relations? Perception of Ethnic Minorities after the 2021 Coup in Myanmar," *Japanese Journal of Political Science*, Vol. 23, Issue 2, June 2022, pp. 89-104; Morgan Michaels, "Myanmar Policy at a Crossroads," May 14, 2024, *IISS*, <<https://www.iiss.org/online-analysis/online-analysis/2024/05/myanmar-policy-at-a-crossroads/>>。

KIO)、撣族民族軍 (Shan State National Army)、果敢民族團 (Kokang National Group) 等。軍政府在 1994 年與克欽獨立組織簽署停火協議，給予克欽邦自治地位，惟根據 2008 年憲法，凡與軍政府達成和平協議的民族武裝團體，其兵力全數納入邊防部隊，由國防軍直接指揮，克欽獨立軍 (Kachin Independence Army, KIA) 組織反對該項規定，隨即被軍政府轉列為叛亂團體，並限制其控制區的政治權益。¹⁰

緬甸自 1948 年獨立後，克倫民族聯盟 (Karen National Union, KNU) 開啓第一波的分離主義運動，至 1989 年期間民族政治及武裝團體已增加至 53 個，政治訴求包括民族自決、自治地位及平等權利。緬甸自 1962 年進入軍事統治時期，軍政府認為自 1949 年與克倫民族聯盟戰役後已終結內戰狀態，自此視民族武裝團體為危及中央權威的叛亂團體或好戰組織，視軍事鎮壓行動為掃蕩叛亂勢力的合法行動，界定與民族武裝團體的對抗為區域武裝衝突，而非內戰。因軍政府獲得國際承認，早期研究文獻亦以「叛亂團體」定義少數民族的武裝衝突。軍方始終未能有效控管及治理民族團體所掌控的區域，兩造衝突關係延續至今，期間雖多次簽訂停火協議，但始終未能達成政治解決，這與緬甸的歷史及國家發展有關。¹¹ 緬甸獨立後期朝向建立民主邦聯與半自治的混合體系，納入少數民族的政治角色及法律地位，然而在緬族中心的國家權力體制下形成「緬族—非緬族」分立及對抗關係，導致國家分裂及社會衝突關係，凸顯緬甸深受英國殖民統治、民族抗爭及軍權專制三者交錯影響的歷史發展，並呈現民族武裝團體

10. 陳鴻瑜，《緬甸史》（新北：臺灣商務，2016 年），頁 203-264。

11. Nyein Nyein, "Timeline: 70 Years of Ethnic Armed Resistance Movements in Myanmar," *The Irrawaddy*, February 1, 2019, <<https://www.irrawaddy.com/specials/timeline-70-years-ethnic-armed-resistance-movements-myanmar.html>>; "Myanmar Officially Brands Rakhine Rebels a Terrorist Group," *AP*, March 24, 2020, <<https://apnews.com/general-news-0d4de21a7d7e03dc1c1e0476c8a1a417>>.

角色轉變的現象。¹² 相較其他類似國家如索馬利亞及葉門等國，緬甸中央政府始終無法有效制止叛亂活動，叛軍掌控地區形成國中之國的自治地位，致使緬甸內戰自戰後持續迄今，為史上歷時最久的民族叛亂。¹³

緬甸少數民族對緬甸獨立及國族建立 (nation-building) 深具影響，在獨立前後，建國先驅翁山將軍為獲得少數民族的支持，與撣族 (Shan)、克欽族 (Kachin) 及欽族 (Chin) 代表於 1947 年在撣邦彬龍鎮簽署《彬龍協議》(Panglong Agreement)，嗣於 1948 年正式脫離英國殖民統治，建立緬甸聯邦，¹⁴ 賦予該三族獨立後完全自治的地位及獨立後 10 年退出聯邦的選擇權。然而隨著翁山遭刺殺，緬甸獨立之後的吳努 (U Nu) 政府推翻該協議，從而激化緬族與其他少數民族的對立關係，雖之後曾有多次和談，¹⁵ 但均未能終止緬甸內戰狀態，反而促使民族武裝勢力不斷擴張，尤以北部、東北及西部邊陲地區最為活

12. Anna S. King, "Myanmar's Coup d'état and the Struggle for Federal Democracy and Inclusive Government," p. 12。有關緬甸自 1948 年獨立從民主轉變為軍事統治的相關討論，請見 Nehginpao Kipgen, "Political Change in Burma: Transition from Democracy to Military Dictatorship (1948-62)," *Economic and Political Weekly*, Vol. 46, No. 20, May 2011, pp. 48-55。

13. David Brenner, "Rebel Politics after the Coup: Myanmar's Ethnic Armed Organizations and Their Social Foundations," *T.wai*, September 15, 2021, <<https://www.twai.it/journal/tnote-104/>>.

14. 緬甸獨立後建立的聯邦制度已初步規範中央政府及邊疆地區的隸屬關係，設立以緬人為主的七個區域如仰光 (Yangon)、曼德勒 (Mandalay)、實皆 (Sagaing) 等及少數民族為主的七個邦，分別是克欽 (Kachin)、克耶 (Kayah)、克倫 (Karen)、欽 (Chin)、孟 (Mon)、若開 (Rakhine/Arakan) 及撣邦 (Shan)，類似蘇格蘭與英國政府的關係。陳鴻瑜，《緬甸史》，頁 173-202。

15. 在 1958 年、1963 年、1980 年、1989 年、1990 年及 2011 年均曾有和談。

躍。¹⁶ 2016 年，由翁山蘇姬領導的全民盟新政府推動簽訂《全國停火協議》，被視為促成民族和解的里程碑，惟僅有兩成團體簽署，多數團體認為軍方仍把持國家機關及軍隊，該協定僅是招降納叛的舉措，反映武裝團體高度不信任中央政府的一貫態度。¹⁷ 另，翁山蘇姬與民族團體雖都主張聯邦主義，但有各自的政治訴求，亦受到 2008 年憲法諸多箝制，軍方的掌控無所不在。二月政變之前，國防軍在撣邦等地區的武裝衝突持續擴大，並對未簽署停火協議的克欽獨立組織進行大規模攻擊。¹⁸ 整體而言，在政變之前，緬甸的內戰已歷時數十年，惟僅限於邊陲地區的低密度武裝衝突，叛亂活動呈現穩定可控局面，未如當前的內戰情勢已危及中央政府的核心地帶。

緬甸歷經多次體制變遷，族群緊張關係均未獲改善，¹⁹ 由翁山推

16. Nyein Nyein, "Timeline: 70 Years of Ethnic Armed Resistance Movements in Myanmar;" "Myanmar Officially Brands Rakhine Rebels a Terrorist Group."

17. Wai Moe, "Myanmar Military Losing Control: A Culmination of Past Policy Errors?" *Fulcrum*, November 17, 2023, <<https://fulcrum.sg/myanmar-military-losing-control-a-culmination-of-past-policy-errors/>>; Bertil Lintner, "The United Wa State Army and Burma's Peace Process," April 2019, *United State Institute of Peace*, <<https://www.usip.org/publications/2019/04/united-wa-state-army-and-burmas-peace-process>>.

18. Richard Cockett 著，廖婉如譯，《變臉的緬甸：一個由血、夢想和黃金構成的國度》(*Blood, Dreams and Gold: the Changing Face of Burma*) (臺北：馬可孛羅，2016 年)，頁 155-184；Ashley South, "Myanmar Peace Process Bends under Military and Ethnic Division," December 25, 2017, *East Asia Forum*, <<https://www.eastasiaforum.org/2017/12/25/myanmar-peace-process-bends-under-military-and-ethnic-division/>>。

19. Roman David, Aung Kaung Myat, & Ian Holliday, "Can Regime Change Improve Ethnic Relations? Perception of Ethnic Minorities after the 2021 Coup in Myanmar," pp. 89-104.

動的《彬龍協議》亦未獲採行，在經歷吳努的民主政府及尼溫 (Ne Win) 之後長達五十餘年的軍事統治，少數民族的政治角色及權益受到漠視與壓迫，中央政府企圖透過高壓手段兼併同化少數民族，如將佛教設立為國教、制定緬語為國家語言及收編民族武裝部隊等緬化政策，另擴編國防軍進行肅清鎮壓，在在引起民族政治團體的反抗。²⁰ 緬甸的建國歷程被視為未竟之路，意謂緬甸並未真正完成國家統一，軍事獨裁者、國防軍將領、翁山蘇姬、全民盟等緬族政治菁英主導緬甸國家建立及政治發展，政治獨斷與軍事壓制所導致的分離主義、叛亂活動仍持續不斷。另一方面，緬甸長期為低度發展國家，中央政府的治權始終未能涵蓋少數民族的邊陲地帶。許多武裝團體設立自己的政府及軍隊，占據一方可不受中央政府所管轄，實已處於自治地位。多次停火協議無助於推動民族和平及國家統合，民主聯邦的建國大綱始終未能實踐。²¹ 綜觀緬甸戰後民族武裝勢力的形成及擴張，緬甸憲政危機及國家同化政策為內戰及民族仇恨的來源，國家和平進程未能達成政治解決的效益。²²

20. CS Kuppuswamy, "Myanmar's Ethnic Divide and Conflicts," June 2013, *Institute of Peace and Conflict Studies*, <<https://www.files.ethz.ch/isn/165111/IB221-Kuppusamy-Myanmar.pdf>>.

21. Roman David, Aung Kaung Myat, & Ian Holliday, "Can Regime Change Improve Ethnic Relations? Perception of Ethnic Minorities after the 2021 Coup in Myanmar," pp. 89-104; Kim Jolliffe, *Ethnic Armed Conflict and Territorial Administration in Myanmar*, pp. 1-27; "The Nationwide Ceasefire Agreement in Myanmar," October 15, 2023, *Transnational Institute*, <<https://www.tni.org/en/article/the-nationwide-ceasefire-agreement-in-myanmar>>.

22. Lian H. Sakhong, "The Dynamics of Sixty Years of Ethnic Armed Conflict in Burma," *Burma Centre for Ethnic Studies Analysis Paper*, No. 1, January 2012, pp. 1-15, *Online Burma/Myanmar Library*, <[https://www.burmalibrary.org/docs13/BCES-AP-01-dynamics\(en\).pdf](https://www.burmalibrary.org/docs13/BCES-AP-01-dynamics(en).pdf)>.

隨著二月政變後的全國武裝動員，民族武裝團體成為全民盟主動尋求建立政治及軍事合作的優先對象，全國團結政府的組成體現緬族與少數民族在對等的基礎上共同建立的政治體制，民族武裝團體成為全民盟獲得國內外支持的重要助力，呈現軍政府與民族武裝團體的角色易位，前者從維繫國家統一的安全角色，轉為民主與和平的破壞者；而後者則從顛覆政府的叛亂團體，轉為衝突解決與和平創建的角色，漸次翻轉戰後緬族主導的國家政治發展版圖。²³

二、民族武裝團體的分布及現況

緬甸為一多元民族的國家，全國人口約 5,400 萬人，緬人為第一大民族，另有其他少數民族。獲緬甸政府承認的民族有 135 族，依地理分布分為八大族群，包括：緬族、克欽族、撣族、克耶族 (Kayah)、克倫族 (Karen)、孟族 (Mon)、若開族 (Arakan) 及欽族。²⁴ 歷經軍事獨裁對少數民族長達五十餘年的漠視及迫害，助長民族武裝團體的壯大，活躍的團體約二十餘個，主要在於爭取自治地位、共組政府及民族平等三類政治權益。²⁵ 民族武裝團體兵力總計約 15 萬人（請見表 1），具武裝規模的組織包括若開解放黨 (Arakan

²³ Ashley South, "Towards 'Emergent Federalism' in Post-coup Myanmar," pp. 439-460; Michael Martin, "Spotlight - Myanmar's Resistance Forces Take on Governance: April 4, 2023," April 4, 2023, CSIS, <<https://www.csis.org/blogs/latest-southeast-asia/spotlight-myanmars-resistance-forces-take-governance-april-4-2023>>.

²⁴ 緬甸主要的少數民族比例：撣族 (9%)、克倫族 (7%)、若開族 (3.5%)、華人 (2.5%)、孟族 (2%)、克欽族 (1.5%)、克耶族 (0.75%) 及其他原住民族 (4.5%)。

²⁵ 司徒宇、顧長永，〈緬甸政府與少數民族之互動探析—以克欽族、撣族、克倫族、羅興亞族為例〉，《國會月刊》，第 43 卷第 9 期，2015 年 9 月，頁 24-40；陳鴻瑜，〈緬甸史〉，頁 252-263。

Liberation Party, ALP)、欽民族陣線 (Chin National Front, CNF)、克欽獨立組織 (武裝部隊為克欽獨立軍)、克倫尼民族進步黨 (Karenni National Progressive Party, KNPP, 武裝部隊為克倫尼軍, Karenni Army, KA)、民主克倫慈善軍 (Democratic Karen Benevolent Army, DKBA)、克倫民族聯盟 (Karen National Union, KNU, 武裝部隊為克倫民族解放軍, Karen National Liberation Army, KNLA)、克倫民族聯盟 / 克倫民族解放軍—和平委員會 (Karen National Union/ Karen National Liberation Army-Peace Council, KNU/KNLA-PC)、緬甸民族民主同盟軍 (Myanmar National Democratic Alliance Army, MNDAA)、新孟邦黨 (New Mon State Party, NMSP)、帕歐民族解放組織 (Pa-O National Liberation Organization, PNLO)、撣邦收復委員會 (Restoration Council of Shan State, RCSS, 武裝部隊為南撣邦軍, Shan State Army-South)、撣邦進步黨 (Shan State Progress Party, SSPP, 武裝部隊為北撣邦軍, Shan State Army-North)、巴朗邦解放黨 (Palaung State Liberation Party, PSLP, 武裝部隊為德昂民族解放軍, Ta'ang National Liberation Army, TNLA)、若開團結聯盟 (United League of Arkan, ULA, 武裝部隊為若開軍, Arakan Army, AA) 及佤邦聯合黨 (United Wa State Party, UWSP, 武裝團體為佤邦聯合軍, United Wa State Army, UWSA) (分布區域請見圖 1)。

其中有 10 個團體簽署《全國停火協議》，但兵力強大的佤邦聯合軍、²⁶ 若開軍、克欽獨立軍、德昂民族解放軍及緬甸民族民主同盟軍等都未簽署，反而持續擴增武力。2018 年至 2020 年，國防軍主力用於對付若開軍，為避免與其他武裝團體的衝突，於 2020 年 11 月同意暫時停火；政變之後，軍方欲維持與武裝團體間的停火協議，以全

²⁶ 為緬甸民族武裝組織中兵力最強大組織，控有佤邦如同獨立一國，長期不受政府管轄。



圖 1 緬甸主要武裝團體分布的區域

資料來源：Roshni Debates, “Tatmadaw’s Outreach to Armed Organisations: Extending an Olive Branch?” August 16, 2022, *Observer Research Foundation*, <<https://www.orfonline.org/expert-speak/tatmadaws-outreach-to-armed-organisations>>。

力殲滅民運及反抗力量。²⁷ 緬甸自獨立七十餘年，政府與民族團體兩造在停火與武裝衝突間不斷反覆，不論是軍政府或全民盟政府均未能正視少數民族權益，而採以高壓及歧視手段，亦時有違反停火協議，因而失去民族團體的信任，敵意仇恨日增，許多少數民族地區人民對武裝組織的認同及支持已高於軍政府。

表 1 緬甸民族武裝團體活動區域及規模

武裝團體名稱	成立時間 / 活動區域	兵力規模 (軍隊人數)	所屬 / 對應的政治團體	是否簽署《全國停火協議》
佤邦聯合軍	1989 撣邦 控管佤邦自治區	30,000	佤邦聯合黨	無
若開軍	2009 欽邦、克欽邦、 若開邦、撣邦	30,000	若開團結聯盟	無
克欽獨立軍	1961 克欽邦 控管克欽邦	20,000	克欽獨立組織	無
克倫民族解放軍	1949 克倫邦 東枝地區 (Tanintharyi)	15,000	克倫民族聯盟	有
南撣邦軍	1996 撣邦	12,000	撣邦收復委員會	有
緬甸民族民主同盟軍	1989 撣邦	10,000	自緬甸共產黨分裂	無

27. Stein Tønnessona, Min Zaw Oo, & Ne Lynn Aung, “Non-Inclusive Ceasefires Do Not Bring Peace: Findings from Myanmar,” *Small Wars & Insurgencies*, Vol. 33, Issue 3, November 2021, pp. 313-349.

武裝團體名稱	成立時間 / 活動區域	兵力規模 (軍隊人數)	所屬 / 對應的政治團體	是否簽署《全國停火協議》
北撣邦軍	1971 撣邦	8,000	撣邦進步黨	無
德昂民族解放軍	1992 撣邦 控管巴朗邦自治區	8,000	巴朗邦解放黨	無
克倫尼軍	1949 克耶邦	8,000	克倫尼民族進步黨	無
孟民族解放軍 (Mon National Liberation Army)	1958 孟邦 東枝地區	5,000	新孟邦黨	有
民族民主聯盟軍 (National Democratic Alliance Army)	1989 撣邦	4,000	自緬甸共產黨分裂	無
欽民族軍 (Chin National Army)	1988 欽邦	3,000	欽民族陣線 於 2021 年政變後加入全國團結政府	有
民主克倫慈善軍	2010 克倫邦	千餘	自克倫民族聯盟分裂	有
若開解放軍	1968 克倫邦 若開邦	百餘	若開解放黨 於 2021 年政變後加入全國團結政府	有
克倫民族聯盟 / 克倫民族解放軍—和平委員會	2007 克倫邦	百餘	自克倫民族聯盟分裂	有

武裝團體名稱	成立時間 / 活動區域	兵力規模 (軍隊人數)	所屬 / 對應的政治團體	是否簽署《全國停火協議》
全緬學生民主陣線 (All Burma Students' Democratic Front)	1988 泰緬、印緬及中緬邊境	百餘	於 2021 年政變後加入全國團結政府	有
帕歐民族解放軍	2009 撣邦 泰緬邊境	百餘	帕歐民族解放組織	有
帕歐民族軍	1949 撣邦 控管帕歐自治區	未知		
拉祜民主聯盟 (Lahu Democratic Union)	未知 撣邦	未知	-	有

資料來源：作者自行製作。

三、影響民族武裝團體回應政變及民運的歷史及政治因素

在軍政府及反抗勢力兩造均訴諸武裝對抗下，具有武力規模及地方治權的民族武裝團體成為左右內戰情勢的變數，軍政府及全國團結政府都在積極爭取各地民族團體領袖的支持及結盟。軍政府在若開邦西部及孟邦東部地區獲得較大支持，全民盟則獲得東南部克倫邦、克倫尼邦及撣邦較多的支持與奧援。²⁸ 為逃避軍事鎮壓，全民盟成員進入克倫民族聯盟尋求庇護，反抗團體及民兵組織也進入克倫邦、孟邦及撣邦等地區進行武裝動員及尋求武裝團體的協助，克倫民族聯盟、

²⁸ Andrew Ong, "Ethnic Armed Organisations in Post-Coup Myanmar: New Conversations Needed," *Fulcrum*, June 16, 2021, <<https://fulcrum.sg/ethnic-armed-organisations-in-post-coup-myanmar-new-conversations-needed>>.

克欽獨立軍、欽民族陣線、德昂民族解放軍、克倫尼民族進步黨及撣邦收復委員會等初期僅提供武器及訓練協助，後來則均陸續加入武裝反抗。

民族武裝團體對政變及民主運動的立場及回應態樣殊異，反映各自長期以來的政治訴求、武力規模及與軍政府交涉的歷史淵源，規模較大的武裝團體如若開軍、克欽獨立軍、克倫民族解放軍、北撣邦軍及佤邦聯合軍等軍事及政治動向備受關注。

政變最初，多數團體都不願表態或採取武裝抗爭，認為只是首都的緬族政爭，與少數民族無關。²⁹ 從歷史發展觀之，民族武裝團體向來不願涉入政變或民主運動，對於全民盟及國防軍兩者都無意輸誠或合作。軍事獨裁時期，軍政府與民族團體存在緊張關係，衝突不斷，2011 年進入民主化的進程，亦未改善兩造關係。³⁰ 後者認為全民盟於 2015 年成立文人政府之後亦與軍方合謀，無視少數民族的利益，這也說明為何政變之初，多數民族團體都無意表態或加入對抗行列，如重要的武裝團體南撣邦軍就表示不加入全國團結政府或人民防衛軍的原因在於，「他們只想利用我們與軍方對抗，不會真正讓我們實行聯邦制度」，撣邦多數團體亦持類此認知。³¹ 在政治因素方面，民族團體對於緬族中心的國家體系缺乏信心，認為政變後的混亂局勢或可提

29. Kristian Stokke & Nyi Nyi Kyaw, "Revolutionary Resistance against Full Autocratization. Actors and Strategies of Resistance after the 2021 Military Coup in Myanmar," pp. 8-9.

30. Roman David, Aung Kaung Myat, & Ian Holliday, "Can Regime Change Improve Ethnic Relations? Perception of Ethnic Minorities after the 2021 Coup in Myanmar," pp. 91-94.

31. Roshni Debates, "Tatmadaw's Outreach to Armed Organisations: Extending an Olive Branch?" Allegra Mendelson, "Shan EAOs Crucial to a Federal Army, but Distrust and Disunity Reign," *Globe*, May 19, 2021, <<https://southeastasiaglobe.com/federal-army-shan/>>.

供共組政府、權力共享及獲取自治或獨立地位的契機。克倫民族聯盟拒絕與國防軍談判或合作的立場最為明確，這與長期和談失利及武裝對抗有關，而其也不願與全國團結政府合為一體，即便政變之後有共同的敵人，促使雙方在軍事及政治合作關係趨於緊密，但各造仍有不同政治利益，而阻礙進一步的整合。³²

緬甸的少數民族約占全國人口三成，活躍的民族武裝團體分布於邊陲地帶，長期孤立於國家政治核心之外，具有武力及準政府的治理體系，實質已處於自治地位，兩造武裝對抗未曾停歇，如與若開軍、克欽獨立軍等都會爆發嚴重軍事衝突。³³ 國防軍以收編邊陲武裝勢力為終極目標，將叛亂地區分為三類：民族武裝團體控制的地區稱為「黑區」(black zones)；國防軍控制的地區稱為「白區」(white zones)；兩者爭奪的地區稱為「棕區」(brown zones)。國防軍欲分別透過鎮壓、肅清、和談等手段逐一消滅叛亂勢力；而在黑區所採取的鎮壓、剝削、堅壁清野等威攝手段引起仇恨及對抗，³⁴ 使得民族武裝團體對於軍政府的停火協議或和談缺乏信任感，認為係謀以聯合次要敵人、打擊主要敵人的圖謀，並營造和解假象，以此混淆國際視聽。³⁵

³² Shona Loong, "The Karen National Union in Post-Coup Myanmar," April 7, 2022, *Stimson*, <<https://www.stimson.org/2022/the-karen-national-union-in-post-coup-myanmar/>>.

³³ Andrew Ong, "Myanmar's Armed Groups and the Military Coup: Involvement or Not?" *Fulcrum*, April 6, 2021, <<https://fulcrum.sg/myanmars-armed-groups-and-the-military-coup-involvement-or-not/>>.

³⁴ Moe Gyo, "Socio-Economic Counterinsurgency in Burma," *Small Wars Journal*, January 29, 2018, <<https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/socio-economic-counterinsurgency-burma>>; Kim Jolliffe, *Ethnic Armed Conflict and Territorial Administration in Myanmar*, pp. 15-17.

³⁵ Andrew Ong, "Myanmar's Armed Groups and the Military Coup: Involvement or Not?"

1962 年至 2010 年的軍事獨裁時期，軍政府雖時與武裝團體簽署停火協議，但屢違反協議並施以攻擊及分化手段，並擴大對少數民族地區的控制。1989 年的軍政府³⁶陸續與位處中緬邊境的果敢、佤邦及勐拉 (Mongla) 的共黨游擊組織、克欽獨立組織及新孟邦黨簽訂停火協議，目的在於集中火力對付鎮壓民運及克倫邦與撣邦的武裝活動。³⁷另在 1994 年與克欽獨立組織達成停火協議，目的在於全力鎮壓東南地區的叛亂勢力，該協議為少數具協議文本者，惟軍政府亦未能遵守相關承諾。³⁸2011 年之後，登盛 (Thein Sein) 政府為解決克欽爭取自治的壓力，片面終止該協議，並對克欽獨立軍發動攻擊。在撣邦，軍政府亦片面違反 1988 年的停火協議，於 2009 年對緬甸民族民主同盟軍發動攻擊，2011 年之後亦然。在克倫邦，軍政府則是利用宗教差異分化克倫民族聯盟，雖多次達成非正式停火協議，但仍持續對克倫地區發動攻擊，於 1995 年更透過分化手段升高不同宗教信仰團體間的緊張與衝突，迫使大量族人逃離，摧毀具民族自決象徵的城市馬納布羅 (Manerplaw)，並占領克倫民族聯盟的核心地區；2014 年亦對民主克倫慈善軍發動攻擊，進逼控制薩爾溫江流域。³⁹2018 年至 2019 年期間，國防軍宣布在東部及北部地區長達四個月的片面停火協議，亦為減少在克欽邦及撣邦兩地的兵力投入，以全力對付在若

³⁶軍政府機關為「國家恢復法律和秩序委員會」(The State Law and Order Restoration Council, SLORC)。

³⁷Wai Moe, "Myanmar Military Losing Control: A Culmination of Past Policy Errors?"

³⁸Shona Loong, "Southeast Myanmar: a Shared Struggle for Federal Democracy," September 23, 2022, *IISS Myanmar Conflict Map*, <<https://myanmar.iiss.org/analysis/southeast>>; "The Nationwide Ceasefire Agreement in Myanmar."

³⁹司徒宇、顧長永，〈緬甸政府與少數民族之互動探析——以克欽族、撣族、克倫族、羅興亞族為例〉，頁 24-40。

開邦北部及欽邦南部的武裝組織，惟位於停火區的克欽獨立軍、南撣邦軍、北撣邦軍、德昂民族解放軍、克倫民族聯盟仍與國防軍爆發衝突。綜言之，不論有無片面或雙邊停火協議，對降低或停止兩造衝突影響均有限。⁴⁰ 另一方面，武裝團體間的合作與聯盟打破了軍方離間分化的策略。⁴¹ 2021 年政變之後，國防軍旋於 3 月 31 日片面宣布停火一個月，為壓制全民盟的反抗，⁴² 但仍無法阻止武裝團體直接或間接參戰，再次凸顯《全國停火協議》並未對武裝團體的作為有影響，充其量僅成為部分武裝團體不願與軍政府正面衝突的託辭。

除軍事武力外，武裝團體的地方治理程度亦是影響介入反抗運動的意願與程度的重要因素，武裝團體不僅具軍事角色，亦為治理的行動者 (governance actor)。以歷史最悠久的克倫民族聯盟為例，所控區域從未受中央政府有效管轄，自視為合法政府，設立行政機關提供語言教育、林業管理、土地租賃發照服務及設立警政與司法體系，轄管人口約 80 萬，超過九成以上住民認同克倫地區的自治權，對整個緬甸東南地區深具影響力，涵蓋克倫邦、部分的孟邦、東枝地區及勃固地區 (Bago Region)；該聯盟認為其有保障住民免於軍政府暴力戕害的責任，也是其後採取全面對抗之主因。⁴³ 克倫民族聯盟自 1949 年起即與中央政府相互對立，主張緬甸應成為聯邦制的民主國家，並主張永不投降、維持武力的政治原則，以及竭力爭取克倫邦的完全自治權。該聯盟曾於中緬甸地區獲得軍事勝利，但在 1970 年代撤退到泰緬邊界。軍政府在克倫地區的政策就是將克倫族驅除出山區地帶，

40. Shona Loong, "Northeast Myanmar: Three Axes of Conflict," August 16, 2022, *IISS Myanmar Conflict Map*, <<https://myanmar.iiss.org/analysis/northeast>>.

41. Elliott Bynum, "Ceasefires and Conflict Dynamics in Myanmar."

42. Andrew Ong, "Myanmar's Armed Groups and the Military Coup: Involvement or Not?"

43. Shona Loong, "The Karen National Union in Post-Coup Myanmar."

以利全面接收控管。1990 年代，國防軍施行「反暴動的四切政策」(“Four Cuts” Counterinsurgency Strategy)，切斷糧食、資金、情報及徵兵來源，再度迫使數萬克倫族人逃散到泰緬邊境難民營，久居迄今。2005 年針對軍方提出的三項停火條件，分別為限制活動區域、不得發表政治言論及軍政府可隨時進入該聯盟控制地區等，遭到克倫民族聯盟拒絕後，軍方隨即調兵攻擊，迫使數千名克倫難民逃往泰緬邊境。克倫地區經歷軍政府的暴行，對國防軍存有仇恨敵意，克倫民族聯盟對與軍方的交涉及和談缺乏信心，因此強力反對 2008 年憲法。

自英國殖民時期起，克倫及克欽兩地即為深受西方影響的區域，崇尚自由民主思想，政變之後旋即表達反軍事獨裁、支持民主的立場，自 1988 年軍政府鎮壓民運（8888 事件），該區域就是民運人士尋求庇護之處，與全民盟的關係密切。⁴⁴ 惟對多數武裝團體而言，力爭民主及聯邦主義並非首要的政治訴求，而是達成自身政治目標的途徑。⁴⁵ 此外，除與中央政府對抗，民族團體間亦存在對立衝突，如在克欽邦之克欽族與撣族的敵意；在北撣邦之克欽族與德昂人的領土糾紛；在東撣邦之佤族與撣族爭奪地區控制；克倫族與孟族爭奪泰緬邊境的領土；以及若開邦之佛教徒與穆斯林的仇恨殺戮。⁴⁶ 跨民族的合作或聯盟對於降低、解決團體間衝突的效益向來不彰，如撣邦派系林立，對中央政府敵意甚深，亦深受中國勢力的影響，政治及衝突情勢複雜，缺乏國家認同，長期處於分裂狀態；⁴⁷ 混亂情勢更有利於非

44. Shona Loong, “Southeast Myanmar: A Shared Struggle for Federal Democracy.”

45. Stein Tønnessona, Min Zaw Oo, & Ne Lynn Aung, “Non-Inclusive Ceasefires Do Not Bring Peace: Findings from Myanmar,” pp. 319-320.

46. Bertil Lintner, “The Mirage of the ‘United Front’ in Myanmar,” *The Irrawaddy*, June 29, 2023, <<https://www.irrawaddy.com/opinion/guest-column/the-mirage-of-the-united-front-in-myanmar.html>>.

47. Robert Bociaga, “Ethnic Armed Groups Eye Post-coup Myanmar,” *The*

經濟犯罪活動，佤邦聯合軍為其他武裝團體提供中國製的軍備，與中國關係密切。⁴⁸ 1992年克倫民族聯盟成立「緬甸聯盟國家委員會」(National Council for the Union of Burma)，盼藉以集結民族武裝勢力以推動體制更迭，目的在於建立民主聯邦的國家，惟最終成效不彰，反映出多數武裝團體無意推翻中央政府或獨立建國，僅為追求自治地位或成為獨立邦治，擁有行政、財政及武力的獨立權，佤邦聯合軍及緬甸民族民主同盟軍即屬此類團體，因其已不受到中央政府的管控及干預，因此採取不對抗、不融合的遠離政策。⁴⁹ 地區的社會壓力也是決定反抗意願及力道的因素，特別是已具準政府形式及地方治權的民族團體，如克倫及克欽地區人民反抗浪潮高漲，促使領導組織擴大武裝強度，此從克倫民族聯盟終未回歸停火協議，顯示克倫族人所加諸的草根壓力。相較該二地區，佤邦聯合軍的立場及回應較不受到民眾壓力的影響，因其在當地具有絕對的領導地位，民意對其決策影響力較低。⁵⁰

Diplomat, May 31, 2022, <<https://thedi diplomat.com/2022/05/ethnic-armed-groups-eye-post-coup-myanmar/>>.

48 Zachary Abuza, "Myanmar Junta Pursues Five-Pronged Strategy as Conflict Enters 3rd Year," *Radio Free Asia*, February 2, 2023, <<https://www.rfa.org/english/commentaries/myanmar-coup-anniversary-02022023134958.html>>; Aaron Connelly & Shona Loong, "Conflict in Myanmar and the International Response," in The International Institute for Strategic Studies, ed., *Asia-Pacific Regional Security Assessment 2023* (Southampton: Hobbs the Printers, 2023), pp. 146-151.

49 Stein Tønnessona, Min Zaw Oo, & Ne Lynn Aung, "Non-Inclusive Ceasefires Do Not Bring Peace: Findings from Myanmar," pp. 319-320.

50 David Brenner, "Rebel Politics after the Coup: Myanmar's Ethnic Armed Organizations and Their Social Foundations."

參、從政變到全國內戰：民族武裝團體的關鍵作用

緬甸反抗軍政府浪潮擴大成爲一個跨越社會階層、族群及性別的全國動員，爲前所未見的全國反抗運動。反抗行動類型可分爲象徵性、經濟性、政治性及武裝性等四類。象徵性的類型主要由青年族群所主導，主要透過群眾示威抗議、倡議連結及網路動員，形成反抗軍政府的社會浪潮；經濟性類型主要爲「公民不服從運動」(Civil Disobedience Movement, CDM)，透過民眾罷工、杯葛軍營企業等手段進行；政治性類型爲全民盟與少數民族代表組成全國團結政府，與軍政府競逐國內外正當性。⁵¹ 該三類均屬和平抗爭，反映緬甸民運的非暴力抗爭傳統策略，⁵² 並在 2021 年 2 月至 3 月期間達到高峰。該期間多數民族武裝團體表示支持民運，但角色較不顯著，直至反抗運動轉入武裝路線，武裝團體的角色及影響力始獲得高度重視，全國團結政府組建的人民防衛軍、青年民兵組織及民族武裝團體成爲全國武裝對抗的三大勢力，而後者則爲戰鬥主力。

一、軍方升高武裝鎮壓

2021 年 2 月 1 日原爲緬甸新國會就任之日，當日敏昂萊發動軍事政變，拘禁翁山蘇姬及總統溫敏等全民盟官員，以大選舞弊之由罷黜民選文人政府，宣布一年的緊急狀態，並成立「國家行政管理委員會」(State Administration Council, SAC) 作爲軍方執政的最高統治機關，形同臨時政府。隨即全國罷工及公民不服從運動風湧而起，軍政府採取武力鎮壓手段，並對平民進行無差別逮捕及殺害。這反映出危

51. Stokke Kristian & Nyi Nyi Kyaw, "Revolutionary Resistance against Full Autocratization: Actors and Strategies of Resistance after the 2021 Military Coup in Myanmar," pp. 6-8.

52. 緬甸的非暴力抗爭源自印度甘地推動的「不合作運動」，也爲翁山蘇姬所服膺並因此獲得 1991 年諾貝爾和平獎。

及緬甸民主化之危機，始終來自 2008 年憲法賦予軍方的優越權力及地位。緬甸於 2011 年進入民主轉型，然軍方勢力依然具主導地位，2008 年憲法確保國防軍對國防、國土安全及邊防的掌控、國會的優勢地位，以及憲法改革的否定權，形成對翁山蘇姬的全民盟政府之箝制。⁵³ 緬甸國防軍是現代化的軍事組織，亦係控有邊境防衛武力及結盟的好戰組織，主導緬甸國家安全體制，與邊陲地帶的民族武裝團體長期處於敵意與緊張關係。⁵⁴

將軍登盛係標榜結束緬甸軍事統治的首位民選總統，2015 年翁山蘇姬領導全民盟贏得大選，正式主政；另於 2020 年 11 月大選再獲壓倒性勝利，軍方的政治地位大幅滑落，近 10 年全民盟與軍方的矛盾正式爆發，軍系保守勢力的敏昂萊為鞏固軍權及主導地位，終以發動軍事政變終結緬甸民主進程，並採取高壓肅清壓制反對勢力，控制國家司法、選舉等行政機關，宣告大選結果無效，並以貪污、違反國家機密法及電信法判刑翁山蘇姬等人，嗣以 2008 年憲法賦予軍方接管政府及宣布緊急狀態，軟禁近 400 名新選的國會議員，圍捕全國 14 省的首長，並武裝鎮壓反對力量。

自 1962 年尼溫軍政府以降，軍方對於施行軍事鎮壓實多有顧忌，然而敏昂萊軍權面對全國各界高漲的反抗勢力擴大集結之勢，決定採以高強度、無設限的攻擊行動，宣示其無意尋求和平解決及恢復軍事統治的決心。⁵⁵ 相較於 1988 年的軍事鎮壓，2021 年軍方未能以

⁵³ 根據軍政府 2008 年制定的憲法，國會須為軍方保留 25% 的議席，另當國家宣布緊急狀態時，授權總統將立法、行政及司法權移交給軍方參謀總長一年。

⁵⁴ Stokke Kristian & Nyi Nyi Kyaw, "Revolutionary Resistance against Full Autocratization: Actors and Strategies of Resistance after the 2021 Military Coup in Myanmar," pp. 6-8.

⁵⁵ Stokke Kristian & Nyi Nyi Kyaw, "Revolutionary Resistance against Full Autocratization: Actors and Strategies of Resistance after the 2021 Military

軍事優勢快速控制局勢，原因在於全民盟結合民族武裝團體進行聯合作戰及全面社會動員，形成民主抗爭運動的新模式。經過 10 年民主洗禮的新世代，對於軍事獨裁已無容忍，民主意識強烈，社會抗爭力量轉於強勁，而少數民族地區對於國防軍長期暴行的敵意，於各方反抗勢力匯聚成全國抗爭運動。歷經兩年餘，軍方鎮壓並未懾服反抗力量，除武裝組織外，青年、知識分子、社會菁英、少數民族持續進入反抗軍行列，見證緬甸近代史上，緬族與克倫族、克欽族、欽族等多元民族首次共同對抗軍事政權的聯合行動。⁵⁶

二、全民盟放棄非暴力抗爭，訴諸全國武裝對抗

政變發生隔日，示威抗議從仰光擴大到全國各地，主要透過網路、社群平臺的集結。一開始民眾採取和平抗爭，雖正值新冠肺炎 (COVID-19) 疫情嚴峻時期，仍獲社會各界的支持與參與。軍方不改強硬立場，隨即由醫護人員首先發動罷工，並發動名為「白袍革命」的街頭抗爭行動，與軍方開始對立衝突，並催生公民不服從運動，企圖癱瘓軍方機關，快速擴大為全國性的抗爭行動，短短數周間，在重要城市如仰光、曼德勒及首都奈比多 (Naypyidaw) 都出現大規模的示威抗議活動，包括街頭遊行、拒買軍營企業商品、靜坐抗議等非暴力的公民運動。緬甸歷經 10 年民主化的進程及數次的民主選舉，民眾最初認為透過社會壓力便可回歸民主體制，未料軍方採取血腥鎮壓手段，迫使全民盟及民間抗爭放棄和平手段，轉向武裝抗爭。非暴力抗爭成功因素在於施暴的一方對暴力使用的節制及戒慎，而緬甸軍方的

Coup in Myanmar,” pp. 7-8.

⁵⁶Renaud Egretau, “The Revolutionary Whirlwind Widens in Myanmar,” January 20, 2023, *East Asia Forum*, <<https://www.eastasiaforum.org/2023/01/20/the-revolutionary-whirlwind-widens-in-myanmar/>>.

無差別暴力行為說明和平抗爭已不具效益。⁵⁷

全國團結政府於 2021 年 4 月成立，創建成員包括被罷黜的國會議員與少數民族領袖等，遭到關押的翁山蘇姬和溫敏仍分別擔任國務資政和總統。代理總統杜瓦拉希拉 (Duwa Lashi La) 於 2021 年 9 月 7 日在臉書影片宣示發動「人民保衛戰」，呼籲全國各地起義反抗軍事恐怖統治，正式向緬甸敏昂萊的軍政府宣戰；同時向民族組織喊話共同對抗軍方暴行，訴諸面對違反人性的暴力與罪行，以及人民有被授予使用武力捍衛自己安全的國際規範，揭示反抗運動將進入全面軍事對抗的訊號。⁵⁸ 另於次 (2022) 年 1 月通過《民主聯邦憲章》(*Federal Democracy Charter*) 為過渡憲法，並廢除 2008 年憲法，⁵⁹ 係對全面驅除軍方勢力的宣示。

全國團結政府原計畫要成立一支聯邦軍隊 (Federal Army)，期透過整合全國武裝力量共同對抗國防軍，惟除自組的人民防衛軍，另納編規模較小的武裝團體及民兵團外，難以整合各地民族武裝團體，反而更需要其軍事奧援。人民防衛軍建置之初並不被看好，主要因倉促成軍，多為青年及平民，缺乏軍事作戰經驗及資源，一般預料很快將遭國防軍擊滅。然而，防衛軍獲得民族武裝團體的奧援及青年族群參

57. 有關非暴力抗爭的相關理論及緬甸經驗的探討，請見 “Myanmar’s Coup d’état and the Struggle for Federal Democracy and Inclusive Government,” pp. 1-41。

58. Andrew Ong, “Commentary: As Myanmar Coup Persists, Ethnic Armed Groups Come under Greater Pressure to Act,” *CNA*, April 8, 2021, Accessed, <<https://www.channelnewsasia.com/commentary/commentary-myanmar-coup-persists-ethnic-armed-groups-come-under-greater-pressure-act-201621>>.

59. Naw Theresa, “2 Years of Turmoil: Myanmar’s Spiraling Civil War,” *The Diplomat*, April 6, 2023, <<https://thediplomat.com/2023/04/two-years-of-turmoil-myanmars-spiraling-civil-war/>>.

與，透過在農村游擊與城市突擊的策略取得優勢，作戰體系運作更加成熟且兵員規模持續擴大，展現相當的作戰實力與韌性，亦納編地方保防組織及游離的民兵團體，成為全國革命武裝的代表性力量。防衛軍屬正規軍隊編制，與若干民族武裝團體形成軍事合作關係，但仍保持各自的獨立性，而民防組織主要在於保護地區人民免於國防軍的暴力迫害，多採取游擊戰的突擊策略，⁶⁰三方武裝力量直至2023年間才有進一步的整合及聯合行動，迄2024年已從各方對軍政府控制的中緬甸地區形成軍事包圍之勢，並掌控接鄰孟加拉、中國、印度及泰國等邊境的交通要塞。⁶¹

經過兩年實戰，印證人民防衛軍並非烏合之眾，全國團結政府的軍事策略在於提升自組軍隊的指揮及調度能力、整合游離的民兵及擴大與民族武裝團體的軍事合作，軍隊組織已從草莽編制提升到軍事戰略規模，面對軍備取得困難，更自製簡易武器，這是緬甸近代史上前所未有。2022年中期，全國約有70處兵工廠供應約三成的地區性軍備需求，惟仍缺乏戰略武器如重砲、防空及防裝甲武器，因此缺乏制空權及與正面迎敵的軍備能力，國防軍倘遭致反抗軍地面攻擊失利，即會採取空炸回擊，迫使反抗軍的撤離，因此即使透過農村游擊戰制衡國防軍的強勢攻擊，仍不足制勝，尤以軍政府控制的城鎮地區為明

60. Ye Myo Hein, "Understanding the People's Defense Forces in Myanmar," November 3, 2022, *United States Institute of Peace*, <<https://www.usip.org/publications/2022/11/understanding-peoples-defense-forces-myanmar>>.

61. 反抗軍對軍方所在中部地區的進攻，緬文稱為「半月式」(half moon)的進逼包圍；在邊境要塞方面，2023年底，欽邦的武力攻占接鄰印度邊境的城鎮，「三兄弟聯盟」(Three Brotherhood Alliance)控制接鄰中國的數個據點，克倫民族聯盟則是驅除泰緬邊境城鎮的親軍方勢力。Michael Martin, "New Stage for the Military Conflict in Myanmar?" December 14, 2023, *CSIS*, <<https://www.csis.org/analysis/new-stage-military-conflict-myanmar>>。

顯。⁶²

簽署《全國停火協議》的 10 個武裝團體於 2021 年 3 月 11 日首次會面討論軍方暴力鎮壓及全國抗爭行動，⁶³ 並與緬甸「聯邦議會代表委員會」(Committee Representing the Pyidaungsu Hluttaw, CRPH) 及「全國罷工委員會」(General Strike Committee, GSC) 建立對話機制。⁶⁴ 為吸納民族武裝團體加入共同對抗，全國團結政府於 2021 年 11 月設置「國家團結諮商委員會」(National Unity Consultative Council, NUCC) 作為合作平臺。⁶⁵ 隨著民族武裝團體的參與，全國反抗運動已從釋放翁山蘇姬、恢復全民盟政府，擴大至重建民主聯邦國家的政治訴求。相較於泰國軍事政變未導致大規模衝突情勢，係因泰國文武體制、實行有限民主、族群政治及經濟發展的穩定性；⁶⁶ 而緬甸從軍政轉為民主改革的過程，三者之間存在重大衝突及矛盾。另一差異性在於緬甸民主勢力政治及社會基礎日越穩固、深化，直接危及 2008 年憲法及軍權的存續，實為軍方發動政變之主因。

三、民族武裝團體回應政變的態樣分析

民族武裝團體對政變的態度可分為四類：一為支持或同情民主運

⁶² Ye Myo Hein, "Understanding the People's Defense Forces in Myanmar."

⁶³ NCA-S EAO Office, "Democratic Karen Benevolent Army," November 2010, *NCA-S EAO*, <https://www.ncaseao.org/nca_member_detail/%20Democratic%20Karen%20Benevolent%20Army>.

⁶⁴ "NCA-signatory EAOs Discuss How to Prevent Further Bloodshed by Regime," *Myanmar Now*, March 12, 2021, <<https://myanmar-now.org/en/news/nca-signatory-eaos-discuss-how-to-prevent-further-bloodshed-by-regime/>>.

⁶⁵ Shona Loong, "Southeast Myanmar: A Shared Struggle for Federal Democracy."

⁶⁶ 陳佩修，〈泰國的軍事政變與政治變遷〉，《東吳政治學報》，第 27 卷第 3 期，2009 年 9 月，頁 65-116。

動並提供援助；二為持觀望態度，認為政變只是首都政權的鬥爭；三為趁勢尋求政治談判以擴大勢力範圍；四為遵守《全國停火協議》而不涉入者。⁶⁷ 值得注意的是，不論武裝團體立場如何，均未採取攻擊人民防衛軍的做法，且多數表示支持全民不服從運動的和平抗爭。⁶⁸ 武裝團體雖陸續加入反抗行動，但仍維持各自行動，並未如全國團結政府所願成立整合單一的聯邦軍，反映民族武裝團體對全民盟體系的不信任。一開始，對抗軍方的武裝行動主要來自民間人士組成的游擊隊，成員包括勞工、學生、藝術家、婦女、青年等，後來進入叛軍地區尋求協助，隨著軍方暴力鎮壓日趨嚴厲，並對少數民族地區發動攻擊，全國死傷及流離人數遽增，軍政府、全國團結政府、民族武裝團體及各地民兵組織升高武裝衝突，形成全國內戰的型態，⁶⁹ 並分為三大武裝衝突區域：一為邊境地區，涵蓋東南、西北區域及克欽邦，當地的民族武裝團體最為支持全國團結政府，包括欽民族陣線、克欽獨立組織、克倫尼民族進步黨；二為中部地區，涵蓋乾旱地帶 (dry zone) 及下緬甸區域 (Lower Myanmar)，為人民防衛軍及民兵組織活躍的戰鬥地區；三為撣邦及若開邦，當地的民族武裝團體採取不與全國團結政府結盟的立場，如若開軍、德昂民族解放軍及緬甸民族民主

⁶⁷ Sai Wansai, "Assessing the EAOs in 2022: Uncertainty as Groups Fight the Junta, Sit on the Fence or Side with the Junta," *Mizzima*, January 14, 2023, <https://mizzima.com/article/assessing-eaos-2022-uncertainty-groups-fight-junta-sit-fence-or-side-junta#google_vignette>; David Brenner, "Rebel Politics after the Coup: Myanmar's Ethnic Armed Organizations and Their Social Foundations."

⁶⁸ Shona Loong, "Post-Coup Myanmar in Six Warscapes," June 10, 2022, *IISS Myanmar Conflict Map*, <<https://myanmar.iiss.org/analysis/introduction>>.

⁶⁹ Anna S. King, "Myanmar's Coup d'état and the Struggle for Federal Democracy and Inclusive Government," p. 12.

同盟軍所組成的「三兄弟聯盟」。⁷⁰ 分析 2021 年至 2022 年間全境武裝兵力投入情形，全境武裝團體兵力約有 15 萬人，克倫、克欽地區全面投入對抗者占三成，另如若開軍、德昂民族解放軍等採取有限對抗，亦占三成；另三成則是採中立、不涉入的立場，包括兵力雄厚的佤邦聯合軍。整體而言，真正投入對抗國防軍的兵力仍不過半，民族武裝力量實則決定內戰情勢走向的關鍵因素。

從民族及地區分布觀之，東南地區普遍支持全國團結政府，並力求民族自決的政治方案，克倫民族聯盟及克倫尼民族進步黨最先表態反對政變並加入國家團結諮商委員會，成為全國團結政府的有力後盾。東北地區的克欽獨立軍是反抗軍的主力，西北地區則屬欽民族陣線積極作戰區域。若開邦與撣邦兩地的保留觀望態勢反映對全民盟政府的不信任，其並不關心政變及民主發展，而是專注於擴張地區勢力範圍，傾向採取兩面策略，如南撣邦軍最初支持公民不服從運動，後來改變立場，成為第一個接受軍政府停火協議的團體。該地區雖未選擇支持全國團結政府結盟或反抗政變，但因爭權奪地，與國防軍仍有爆發重大衝突。⁷¹ 孟邦多數武裝團體都不參與反抗，而選擇與軍政府進行或恢復和談。⁷²

再者，簽署《全國停火協議》與否並非武裝團體支持或反抗軍政府的主因，已加入協議的團體仍時與國防軍爆發衝突。多數兵力規模

⁷⁰ Aaron Connelly & Shona Loong, "Conflict in Myanmar and the International Response," pp. 146-151。「三兄弟聯盟」於 2019 年組成，後於 2023 年發動反軍政府的「1027 行動」(Operation 1027)。

⁷¹ Sai Wansai, "Assessing the EAOs in 2022: Uncertainty as Groups Fight the Junta, Sit on the Fence or Side with the Junta;" Shona Loong, "Southeast Myanmar: A Shared Struggle for Federal Democracy."

⁷² Sai Wansai, "Assessing the EAOs in 2022: Uncertainty as Groups Fight the Junta, Sit on the Fence or Side with the Junta;" Shona Loong, "Southeast Myanmar: A Shared Struggle for Federal Democracy."

較大的組織都未簽署協議並自組聯盟，如若開軍、緬甸民族民主同盟軍、德昂民族解放軍與克欽獨立軍於 2016 年組成「北方聯盟」(North Alliance) 的軍事結盟，之後再與另三個同樣未加入協議的緬甸民族民主同盟軍、撣邦進步黨及佤邦聯合軍組成「聯邦政治協商及諮詢委員會」(Federal Political Negotiation and Consultative Committee, FPNCC)，成為最大規模的民族武裝聯合組織，七大團體占全境武裝團體兵力的七成，活動區域涵蓋克欽邦、若開邦、撣邦及中緬邊界，⁷³ 其等對政變的立場及回應方式對內戰情勢影響更為顯著。對抗國防軍的團體約占全國民族武裝力量的六成，分成全面及有限對抗兩類，其餘可分屬不介入及與軍方交好兩類。

(一) 對抗軍政府的民族武裝團體

民族團體的武裝對抗分成全面及有限的軍事行動。採全面對抗並與全國團結政府合作者有克倫民族聯盟、克欽獨立軍、克倫尼民族進步黨、欽民族陣線及全緬學生民主陣線，主力在於前二者，⁷⁴ 亦為最先與國防軍爆發衝突者。國防軍在 2021 年 3 月至 5 月已對克倫地區的穆特勞 (Mutraw) 發動空炸及地面攻擊，此係 25 年以來首度空炸，促使數千名克倫族人被迫逃至泰緬邊境，克倫地區旋即進入全面交火狀態。⁷⁵ 克欽獨立軍與國防軍的武裝衝突自 2009 年延續至政變，是東

⁷³ Salai Samuel Hmung, "New Friends, Old Enemies: Politics of Ethnic Armed Organisations after the Myanmar Coup," *New Mandala*, June 10, 2021, <<https://www.newmandala.org/new-friends-old-enemies-politics-of-ethnic-armed-organisations-after-the-myanmar-coup/>>.

⁷⁴ Ko Oo, "Around 31% of Ethnic Fighters in Myanmar Actively Supporting Resistance," *The Irrawaddy*, January 9, 2023, <<https://www.irrawaddy.com/opinion/analysis/around-31-of-ethnic-fighters-in-myanmar-actively-supporting-resistance.html>>.

⁷⁵ Shona Loong, "The Karen National Union in Post-Coup Myanmar;" Andrew Ong, "Commentary: As Myanmar Coup Persists, Ethnic Armed Groups

北地區唯一公開參與反抗軍政府的武裝團體，與國防軍於克欽邦及北撣邦地區都爆發衝突，2021 年 3 月即攻占軍方位於在莫寧 (Mohnyin) 及莫莫克 (Momauk) 兩地的軍事要站，之後採取與國防軍的全面作戰，另與人民防衛軍合作在軍方控制的實皆聯合作戰。⁷⁶ 其中全緬學生民主陣線、欽民族軍及若開解放軍等組織已加入全國團結政府的體制（請見表 1）。

採取有限對抗者有若開軍、德昂民族解放軍及緬甸民族民主同盟軍所組成的「三兄弟聯盟」，其支持武裝對抗但不參與聯合作戰，主力在於鞏固及擴大在若開邦及北撣邦的勢力範圍，並無意將所屬兵力派遣至其他衝突區域。⁷⁷ 若開邦最具規模的若開軍因與國防軍於 2020 年有停火承諾，一開始未採取行動，但後因擴張治權、擴增軍備而與軍政府爆發大規模軍事衝突。⁷⁸ 民族武裝團體的動向主導內戰情勢發展，相較於東南地區武裝團體反軍政府的堅定立場及軍事投入，緬北地區立場及回應態樣多元，其中撣邦的武裝團體兵力最為強大，從觀望轉向至武裝動員的組織呈增加之勢。

（二）採取中立、不對抗或支持軍政府的民族武裝團體

撣邦與孟邦的武裝團體立場分歧反覆，多採取中立、不對抗或合作的路線，基本上不涉入武裝抗爭。選擇與軍政府和談者包括撣邦收復委員會、新孟邦黨、民主克倫慈善軍、克倫民族聯盟 / 克倫民族解

Come under Greater Pressure to Act.”

⁷⁶ Sai Wansai, “Assessing the EAOs in 2022: Uncertainty as Groups Fight the Junta, Sit on the Fence or Side with the Junta;” Shona Loong, “Northeast Myanmar: Three Axes of Conflict.”

⁷⁷ Ko Oo, “Around 31% of Ethnic Fighters in Myanmar Actively Supporting Resistance;” Andrew Ong, “Ethnic Armed Organisations in Post-Coup Myanmar: New Conversations Needed.”

⁷⁸ Sai Wansai, “Assessing the EAOs in 2022: Uncertainty as Groups Fight the Junta, Sit on the Fence or Side with the Junta.”

放軍一和平委員會、若開解放黨、帕歐民族解放組織及拉祜民族聯盟等七個團體，均屬加入《全國停火協議》者。其中僅有撣邦收復委員會及新孟邦黨較具武力規模。另佤邦聯合軍、撣邦進步黨及北撣邦軍傾向採取不對抗或延續停火現狀，過去 30 年來也未曾與國防軍爆發衝突，有效掌控各自在撣邦的勢力範圍，長期未受中央政府管控。其中佤邦聯合軍為武裝規模最大的組織，自 1989 年成立即與軍政府簽訂停火協議，迄今亦未爆發武裝衝突，乃因其長期掌控佤邦並獲實質自治權，無意尋求獨立或分離運動，僅偶與國防軍結盟對抗南撣邦軍等其他武裝組織。⁷⁹ 另一方面，政變也激化地區武裝衝突，如撣邦進步黨與與宿敵撣邦收復委員會的對抗，佤邦聯合軍則是支持後者，將兵力部署在撣邦南部地區。⁸⁰

孟邦多數武裝團體採取不涉入的立場，或成為親軍政府的陣營，可分成兩類：第一類為支持軍政府，如孟族團結黨 (Mon Unity Party, MUP)、孟族和平防衛軍 (Mon Peace Defense Force, MPDF)；第二類為遵守停火協議而不參與武裝對抗，如新孟邦黨，該黨並於 2023 年 2 月與軍政府簽訂合作發展的計畫。⁸¹ 從中立轉向支持軍政府者如佤邦聯合軍、撣邦進步黨及民族民主聯盟軍，均已於 2023 年

⁷⁹ Aik Long, "Xiao Min Liang: The Architect of UWSA Politics," November 17, 2023, *Transnational Institute*, <<https://www.tni.org/en/article/xiao-min-liang-the-architect-of-uwsa-politics>>; Antonio Graceffo, "Background: Ethnic Armies in Myanmar Civil War," *Geopolitical Monitor*, February 27, 2024, <<https://www.geopoliticalmonitor.com/background-ethnic-armies-in-the-myanmar-civil-war/>>.

⁸⁰ Ko Oo, "Around 31% of Ethnic Fighters in Myanmar Actively Supporting Resistance."

⁸¹ "Mon EAO's Deal with Myanmar Junta Under Fire," *The Irrawaddy*, February 21, 2023, <<https://www.irrawaddy.com/news/ethnic-issues/mon-eaos-deal-with-myanmar-junta-under-fire.html>>.

3月與軍政府會面討論大選、區域發展及舉行與武裝團體的和平會議。⁸²其等企盼透過軍政府獲取政治利益或尋求生存之道，如佻邦聯合軍選擇與軍政府交涉爭取完全自治地位，新孟邦黨、帕歐民族軍則要求在日後新的聯邦憲法下成立帕歐邦 (Pa-O State)。自克倫民族聯盟分裂出來的民主克倫慈善軍及克倫民族聯盟／克倫民族解放軍—和平委員會，其兵力薄弱，另，若開解放黨與拉祜民族聯盟都屬脆弱組織，該類團體尋求與軍政府的接觸交涉，係為求確保組織的生存延續。⁸³

四、軍政府與反抗軍的消長

內戰持續迄今，民族武裝團體成為制衡軍方的主力，逾三年的抗衡之勢超乎外界預期，國防軍的軍事規模原具有絕對優勢，惟已趨於劣勢。軍政府錯估民族武裝團體投入反抗武裝的規模，認為多數團體不滿或仇視翁山蘇姬的全民盟政府，並認為拉攏少數民族勢力並非難事，未料成為史上首例遭遇民族武裝與反對勢力聯合作戰重創的軍方。⁸⁴隨著內戰擴大，民族武裝勢力與人民防衛軍合作更趨緊密，取得控制區域日增，在西北地區，欽民族陣線及欽防衛軍協同人民防衛

82. "Myanmar Junta Holding Talks with Leaders of Three Powerful Ethnic Armed Groups," *The Irrawaddy*, March 24, 2023, <<https://www.irrawaddy.com/news/ethnic-issues/myanmar-junta-holding-talks-with-leaders-of-three-powerful-ethnic-armed-groups.html>>.

83. "Assessing Round One of Junta-Sponsored Peace Talks," *BNI*, August 23, 2022, <<https://www.bnionline.net/en/news/assessing-round-one-junta-sponsored-peace-talks>>.

84. Rebecca Tan, "In the Jungle with Myanmar's Oldest Rebel Group amid New Threat to Junta," Selth Andrew, "It Is Too Early To Write off Myanmar's Junta," December 16, 2023, *East Asia Forum*, <<https://www.eastasiaforum.org/2023/12/16/it-is-too-early-to-write-off-myanmars-junta/>>.

軍聯合作戰，稱掌控欽邦及緬族爲主的馬圭 (Magwe) 及實皆兩省部分區域；克欽獨立軍參與人民防衛軍在實皆的合作取得新的勢力範圍。另在東南地區的克倫民族聯盟已取得主導地位，在若開邦及撣邦的若開軍也進逼軍政府的控制區。⁸⁵ 2022 年間，反抗軍的氣勢及聲望已勝國防軍，並進逼國防軍控制核心地區，包括奈比多、仰光、曼德勒等重要城市，武裝團體除控有邊境地帶外，並與人民防衛軍包圍軍方掌控的中部區域。反抗軍人數持續增加，2022 年底已掌握全境約半區域，2023 年轉守爲攻，迄 2024 年已對軍政府形成包圍之勢，但各路兵力缺乏統一指揮及充足軍備，因而尚未具備推翻軍政府的武力。對軍政府而言，殘暴手段引起眾怒，已失民心，面臨徵兵困難及士氣低落，但仍具軍事優勢，所憑藉的是軍備及制空權的優勢。⁸⁶

國防軍軍隊約 35 萬人，保安警力約 8 萬 5,000 人，另有邊境防衛軍 (Border Guard Forces, BGFs) 等所屬的作戰組織總計兵力約五萬人。民族武裝兵力總數近 15 萬人，人民防衛軍近七萬人，武裝團體擅長野戰及游擊戰，但並非全數都投入對抗行列，且無一組織可單獨回擊國防軍的空陸攻擊；另，人民防衛軍軍備不足，與國防軍大規模作戰並無勝算。⁸⁷ 軍方深知空中作戰的優勢，於是大幅擴充空中作戰軍備，單在 2022 年已增加 360% 的軍購，分別從中國及俄羅斯購置轟炸機，另從中國購進火箭發射系統以強化地面作戰。⁸⁸ 惟從緬甸內

⁸⁵ Michael Martin, "News from the Front: Observations from Myanmar's Revolutionary Forces," December 5, 2022, CSIS, <<https://www.csis.org/analysis/news-front-observations-myanmars-revolutionary-forces>>.

⁸⁶ Gautam Mukhopadhyaya, "No End in Sight: The Continuing Conflict in Myanmar Two Years After Military Coup," *The Wire*, February 11, 2023, <<https://thewire.in/world/no-end-in-sight-the-continuing-conflict-in-myanmar-two-years-after-military-coup>>.

⁸⁷ Shona Loong, "The Karen National Union in Post-Coup Myanmar."

⁸⁸ Zachary Abuza, "Myanmar Junta Pursues Five-Pronged Strategy as Conflict

戰經驗來看，民族團體享有武裝動員及地方治理的正當性，國防軍始終難以撼動。政變之後，民族武裝團體依舊享有同樣的優勢，特別是當地區人民也有反抗軍政府的強烈情緒。另一方面，全國團結政府訴諸全面武裝對抗，不斷擴充軍備及作戰能力，以期在 2023 年速戰速決終結軍政府。⁸⁹ 隨著各方反抗武裝勢力集結，原先尋求和平抗爭的青年族群大舉投入武裝抗爭，人民防衛軍及民兵組織更具作戰能力及策略，國防軍顯已陷入腹背受敵之勢，2023 年間在撣邦、欽邦、克欽邦、克倫邦及孟邦等區都遭遇重大軍事挫敗。⁹⁰ 然，時序進入 2024 年，兩方抗衡持續，無一方可突破僵局，民族武裝攻勢獲得重大進展，但僅限於區域優勢，與各方反抗軍仍無法進擊國防軍控制的核心區域。此外，各造透過強制徵兵充實兵員，顯示內戰衝突升高的警訊。

肆、內戰衝突升高及後政變局勢的發展

一、民族武裝團體成爲各方爭取的關鍵力量

民族武裝團體長期控有邊疆地區，取代中央政府提供當地居民公共服務、社會救助及安全保障，這是長年行之有效的統治策略，以彌補非國家行動者軍事力量的不足。⁹¹ 民族團體具有的區域治權及兵權，成爲影子政府訴諸武裝路線的有力憑藉。全國團結政府以緬甸合法政府自居，提倡與民族團體共同推翻軍事獨裁、重組政府，並期扮

Enters 3rd Year.”

⁸⁹ Naw Theresa, “2 Years of Turmoil: Myanmar’s Spiraling Civil War.”

⁹⁰ Priscilla A. Clapp & Ye Myo Hein, “Is Myanmar’s Junta Turning a Corner?” August 10, 2023, *United States Institute of Peace*, <<https://www.usip.org/publications/2023/08/myanmars-junta-turning-corner>>; Michael Martin, “New Stage for the Military Conflict in Myanmar?”

⁹¹ Shona Loong, “The Karen National Union in Post-Coup Myanmar.”

演軍事領導角色。然武裝團體各行其事、各謀其利，無須也無意依賴影子政府的領導，相反地，卻是抗爭動能的援助者，對於擊敗國防軍之後與全民盟的政治合作存疑。⁹² 為獲得更多武裝團體的政治及軍事支持，全國團結政府的成立及運作已彰顯多元民族權力共享、共治的建置，除為化解民族組織的戒心及尋求社會與國際支持，也為防堵軍政府利誘拉攏及分化的策略，隱含緬甸的民主運動已跳脫以翁山蘇姬及全民盟為核心的權力運作體系。尤以訴諸全國武裝抗爭的路線中，民族武裝團體已成不可或缺的關鍵力量，全國團結政府於 2022 年間宣稱已掌控全國泰半地區，惟多數仍屬少數民族控管區域，而人民防衛軍亦須仰賴民族武裝團體的奧援。

同時，軍政府也在拉攏民族武裝團體，其策略在於，軍事上阻止國內武裝反抗勢力連結與擴散；政治上則是尋求少數民族認同軍事政變的正當性及支持重新舉行大選。軍政府於 2022 年 4 月舉行第一回合的和談，有 10 個團體參與，涵蓋已簽署全國停火協議的七個組織⁹³及未簽署停火協議的三個組織。⁹⁴ 軍政府再於同年九月舉行第二回合的和談，多數團體已無參加意願，認為軍方召開和談的目的僅在於離間各團體並勸阻對抗國防軍，在舉行會議之前，與若開軍、撣邦進步黨等兩造武裝衝突已轉白熱化。軍政府的「國家團結及和平談判委員會」(National Solidarity and Peace Negotiation Committee, NSPNC) 於 2023 年 1 月舉行另一回合的和談，要求與會的佤邦聯合軍、民族民主聯盟軍及撣邦進步黨簽訂停火協議，但遭拒絕。⁹⁵ 軍政府雖向武

⁹²Michael Martin, "News from the Front: Observations from Myanmar's Revolutionary Forces."

⁹³包括民主克倫慈善軍、克倫民族聯盟 / 克倫民族解放軍—和平委員會、帕歐民族解放組織、新孟邦黨、若開解放黨、撣邦收復委員會及拉祜民主聯盟。

⁹⁴包括佤邦聯合軍、民族民主聯盟及撣邦進步黨。

⁹⁵"Shan State EAOs Reject Myanmar Junta's Demand to Repudiate

裝團體釋放善意，除舉辦和談外，也再次延長停火協議至 2023 年底，⁹⁶ 然而敏昂萊堅決延續 2008 年憲法的強硬立場，使武裝團體反感，認為軍政府和談的舉措僅為防止少數民族加入對抗及阻止與影子政府結盟。基於過去長期的敵意及不信任的關係，軍方的示好僅獲原本就親軍方或保持中立的團體之回應，部分為藉機爭取自治地位，部分為求偏安一角，避免遭國防軍殲滅；但對於已投入武裝抗爭的團體較無顯著作用，認為回歸軍事統治，將重演國防軍打壓及殘害少數民族的老路。克欽獨立組織還敦促同樣不與軍政府交涉和談的組織選擇支持全國團結政府及人民防衛軍。⁹⁷ 對於仍處觀望或與軍政府交涉的團體，也是全國團結政府爭取支持的對象，在軍政府一月和談會議結束後，代理總統瓦拉希拉即表示願與撣邦進步黨及新孟邦黨合作共組緬甸國家聯邦。⁹⁸

2021 年迄今，已有超過 25 個民族武裝團體表態，多數組織持反對軍政府的立場，並加入武裝對抗行列，其餘組織靠攏軍方或以遵守停火協議為由保持中立。軍方及反抗軍均擴大武裝動員，國內武裝衝突已增加近七成，反抗軍情勢見好，促使更多武裝團體的加入，已使

Resistance,” *The Irrawaddy*, January 23, 2023, <<https://www.irrawaddy.com/news/burma/shan-state-eaos-reject-myanmar-juntas-demand-to-repudiate-resistance.html>>.

⁹⁶ “Myanmar Extends Ceasefire until End of 2023,” *Vietnamplus*, January 1, 2023, <<https://en.vietnamplus.vn/myanmar-extends-ceasefire-until-end-of-2023/246438.vnp>>.

⁹⁷ Roshni Debates, “Tatmadaw’s Outreach to Armed Organisations: Extending an Olive Branch?”

⁹⁸ “Myanmar’s Civilian Government Woos EAOs After Failed Junta Peace Talks,” *The Irrawaddy*, February 8, 2023, <<https://www.irrawaddy.com/news/ethnic-issues/myanmars-civilian-government-woos-eaos-after-failed-junta-peace-talks.html>>.

國防軍從攻擊主導優勢被迫轉向守勢之不利情勢。⁹⁹ 跨越民族隔閡，傳統及新興的民運力量相互結合，對照少數民族長期漠視政變及民運的態度，這是史無前例的政治及軍事發展，呈現緬甸政治版圖及新世代觀念的轉變，民族武裝團體已從邊緣角色提升到衝突解決及創造和平的主要行動者。

二、民族武裝團體成為引領後軍政府時期的核心角色

2023 年 10 月 27 日由北撣邦地區的「三兄弟聯盟」大舉攻擊軍方哨站，被稱為「1027 行動」，後來加入全國團結政府支持的民兵組織。十餘日內，雙邊武裝衝突已逾 160 次（請見圖 2），快速控制通往中國的兩大貿易通道及逾 160 處軍事據點，國防軍損失重大，被視為反抗軍獲得大勝的軍事行動。又，該三大武裝團體在最初都持觀望態度，之後與軍方的駁火也都採取有限對抗，不如克倫、克欽武裝團體支持反抗軍方的明確立場及全面對抗。該聯盟的三大團體利用與軍方停火協議期間趁勢擴大武裝規模，大舉攻克北撣邦地區，成功驅除國防軍勢力，這也鼓舞其他武裝團體仿效而直接對決國防軍，如泰緬邊境的克耶邦、印緬邊境的實皆省及欽邦的反抗軍陸續發動攻擊，其中克欽獨立軍與若開軍隨即在 10 月 30 日聯合攻占密支那一八莫（新街）公路 (Myitkyina-Bhamo Road) 上的國防軍要站關東楊 (Gangdau Yang)，再於 11 月 3 日，兩軍領導人民防衛軍自軍方控制的中緬甸地區攻克首座城鎮高林 (Kawlin)。反抗軍自「1027 行動」之後的攻勢，使軍方遭遇 30 年以來最大軍事危機，除在克倫邦、克欽邦、北撣邦、欽邦、若開邦、克耶邦、孟邦等少數民族地區外，民

⁹⁹ Andrew Selth, "Myanmar's Civil War and the Myth of Military Victory," *Asialink*, June 28, 2022, <<https://asialink.unimelb.edu.au/insights/myanmars-civil-war-and-the-myth-of-military-victory>>; Antonio Graceffo, "Backgrounder: Ethnic Armies in Myanmar Civil War."

族武裝及人民防衛軍的聯合作戰也延伸至實皆、馬圭、勃固等軍方控管的中部地帶，形成包圍之勢。¹⁰⁰「1027行動」之後的軍事情勢顯示，反抗軍之間的軍事合作不僅可制衡國防軍，更能大幅提高推翻軍政府的可能性，而此尤以緬北地區意義重大，先前僅有克欽獨立軍獨力奮戰，現則已加入具武力規模的三兄弟聯盟的全面作戰，¹⁰¹顯示除東南、西北地區之外，一直處於觀望或被動反抗的東北地區動向已有所轉變，尤以武裝規模強大的三兄弟聯盟原採低調、有限對抗轉為主動攻勢，並與反抗軍合流出擊。

「1027行動」使得緬甸衝突危機重獲國際關注，顯示反抗軍已具軍事主導優勢及軍政府可能瓦解的訊息，歐美國家也開始從著重於全國團結政府的角色擴大到民族武裝團體的影響力，凸顯當前緬甸的內戰情勢呈現民族武裝力量正在引領後政變政局走向後軍政府 (post-

100. Andrew Selth, "Military Manpower has Become a Critical Factor for Myanmar's Junta," *The Strategist*, December 6, 2023, <<https://www.aspistrategist.org.au/military-manpower-has-become-a-critical-factor-for-myanmars-junta/>>; Andrew Sharp, "Myanmar's Shadow Government Says, 'Military is Ready to Collapse'," *Nikkei Asia*, November 29, 2023, <<https://asia.nikkei.com/Editor-s-Picks/Interview/Myanmar-s-shadow-government-says-military-is-ready-to-collapse>>; Morgan Michaels, "Operation 1027 Reshapes Myanmar's Post-Coup War," November 2023, *IISS Myanmar Conflict Map*, <<https://myanmar.iiss.org/updates/2023-11>>; Nayt Thit & Nora, "Myanmar Junta Continues to Suffer Defeats a Month Into Operation 1027," *The Irrawaddy*, November 27, 2023, <<https://www.irrawaddy.com/news/war-against-the-junta/myanmar-junta-continues-to-suffer-defeats-a-month-into-operation-1027.html>>.

101. Emily Fishbein, Jaw Tu Hkawng, & Zau Myet Awng, "Northern Offensive Brings 'New Energy' to Myanmar's Anti-Coup Resistance," *Aljazeera*, November 3, 2023, <<https://www.aljazeera.com/news/2023/11/3/northern-offensive-brings-new-energy-to-myanmars-anti-coup-resistance>>.

junta) 的新局面。¹⁰² 在此同時，許多觀望或被動回應的武裝團體陸續投入反抗行動，顯示少數民族欲打破舊有政治體制，棄絕在 2008 年憲法體制下與軍方尋求政治談判的舊模式，期以結合民主力量消滅軍方勢力，在國家重建過程中重新獲取有利的政治談判及主導角色。¹⁰³

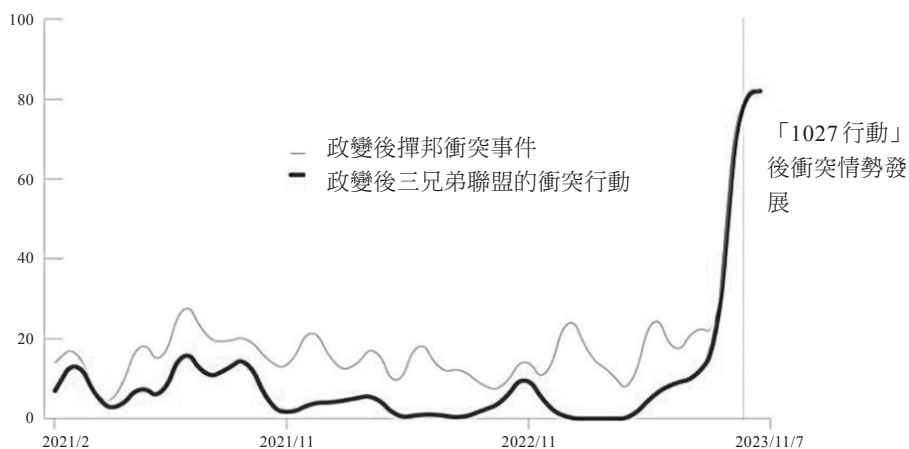


圖 2 政變後聯邦武裝衝突情勢發展
(2021 年 1 月至 2023 年 11 月)

資料來源：“Operation 1027 and Its Consequences”。

三、催生聯邦體制及民主政治的契機及挑戰

遭推翻的全民盟政府極力要恢復民主體制，面對軍方高壓手段及拒絕政治和談的強硬做法，轉向尋求民族武裝團體的軍事及政治

¹⁰² Rebecca Tan, “In the Jungle with Myanmar’s Oldest Rebel Group amid New Threat to Junta;” “Operation 1027 and Its Consequences,” *ISP – Myanmar*, November 14, 2023, <<https://www.ispmyanmar.com/ie-27/>>.

¹⁰³ Priscilla A. Clapp & Ye Myo Hein, “Is Myanmar’s Junta Turning a Corner?”

合作，也採取接納及結盟的善意及具體做法，如聯邦議會代表委員會將全數民族武裝團體自恐怖組織名單中移除，這是在 2016 年至 2020 年翁山蘇姬主導的全民盟政府時期未曾給予的善意。¹⁰⁴亦有少數民族領袖擔任全國團結政府中的要職，如三分之一的閣員是非緬族，且屬於全民盟之外的政黨；37 位部長中有九位是女性，相較於政變前的政府，民族團體的政治角色已獲大幅提升。不僅影子政府力圖取得合法政府地位，民族武裝團體也在所控地區建立臨時政府，擴張勢力範圍。¹⁰⁵後政變情勢提供全民盟及民族團體政治協商的契機，全國團結政府的組成已彰顯民族武裝團體不僅是終結內戰、驅除軍權的關鍵力量，亦為重建緬甸新局的重要角色，將翻轉以緬族為中心所建構的國家政治體系。

內戰仍熾，影子政府是否可獲得國際承認，亦繫乎國內民族武裝團體的支持與否。¹⁰⁶全國團結政府不斷強調，緬甸之春的革命不是為了單一民族，而是全體的人民，這再次凸顯民族團體的重要性。¹⁰⁷克倫民族聯盟與國防軍對抗歷時最久，亦是與全國團結政府合作最密切的組織，其參與制定新憲的國家團結諮商委員會，並提出日後建立新國家的藍圖，包括聯邦共和國、邦聯 (confederation) 及分離獨立等可行性。¹⁰⁸與該聯盟關係密切的若開解放軍亦加入全國團結政府的運

104. Andrew Ong, "Myanmar's Armed Groups and the Military Coup: Involvement or Not?"

105. Michael Martin, "News from the Front: Observations from Myanmar's Revolutionary Forces."

106. Roshni Debates, "Tatmadaw's Outreach to Armed Organisations: Extending an Olive Branch?"

107. "Spring Revolution Daily News for 1 April 2023," *Mizzima*, April 1, 2023, <<https://mizzima.com/article/spring-revolution-daily-news-1-april-2023>>.

108. Shona Loong, "The Karen National Union in Post-Coup Myanmar;"

作，廢除 2008 年憲法成為全民盟及民族武裝團體的最大公約數，這也是促使更多民族武裝力量投入的因素。

隨著各地區民族武裝團體加入，尤以最初採取有限對抗的武裝團體如若開軍、緬甸民族民主同盟軍等轉向全面對抗的態勢，反抗軍漸處優勢，各造抗爭團體更傾向於不再視與軍政府是衝突解決或獲取政治利益的方案。軍政府於 2023 年 8 月特赦翁山蘇姬部分罪名，企圖操作和解策略緩和軍事挫敗情勢，但顯然成效不彰，此隱含翁山蘇姬已非反抗運動的共主及抗爭唯一且最終的目的，緬甸的後政變政局已跳脫以翁山蘇姬或全民盟為核心的舊政治模式，而是朝向由全國團結政府、民族武裝團體及新興的青年領導力量形塑的新政治版圖，啓動另一回合的民族對話及政治談判進程，將是緬甸國家重建優先要務，亦是重新檢視戰後國家和平進程的困境，為緬甸長期的內戰衝突尋求政治解決方案。¹⁰⁹

然而，即使各造共同對抗軍政府的合作行動更趨緊密，民族團體與全民盟對於過渡時期的政治建置及重建未來國家體制都存有重大歧異，如克倫尼民族進步黨就反對全國團結政府在克耶邦建立臨時政府的計畫，認為違反《聯邦民主憲法》。¹¹⁰ 若開軍則不支持全國團結政府的聯邦制度，而是主張邦聯，日後的若開邦應獲「飛地」(enclave)的法律地位。而控制果敢地區的緬甸民族民主同盟軍不願放棄當地非法經濟活動如賭博、人口買賣及毒品交易等，這已與全國團結政府的政策相左。此外，緬北多數民族團體主張自治地位，另出自緬甸共黨支派的團體與中國軍事及政治連結密切，成為中國控制中緬關係的勢

Michael Martin, "News from the Front: Observations from Myanmar's Revolutionary Forces."

109. "The Nationwide Ceasefire Agreement in Myanmar."

110. Shona Loong, "Southeast Myanmar: A Shared Struggle for Federal Democracy."

力範圍。¹¹¹目前反抗軍整合在對抗軍政府的單一的戰略目標，但各政治團體間的利益及訴求歧異仍衝擊未來緬甸的國家和平與穩定。

此外，為阻止軍政府透過舉行大選重組政府，全國團結政府急欲加強與民族武裝的合作以反攻首都，但是投入反抗的民族團體眾多，真正可以與人民防衛軍共同作戰的組織有限，目前僅有與克倫民族聯盟可以進行軍事整合，但仍有作戰指揮體系難以整合協調的問題；其餘各戰區仍是由當地的武裝團體各自拚搏，並深受當地派系鬥爭的影響，如武裝規模最大的佤邦聯合軍始終未投入反抗行動，其動向及與中國的關係深受關注。整體而言，並無真正整合為一的反抗軍，前述「1027 行動」的獲勝不等同是全國團結政府或民主運動的勝利。該軍事行動由緬甸民族民主同盟軍所主導，德昂民族解放軍與若開軍為支援角色，目的主要在於從國防軍奪回前為同盟軍所控之果敢自治區首府老街市。¹¹²

在軍政府與反抗軍均無意放棄武裝對抗的局勢下，緬甸衝突情勢預估將持續升高，軍政府原預定於 2023 年 8 月舉行大選，雖一再拖延，但軍方續採兩手策略，一方面對全民盟的勢力採取殲滅手段，另一方面則對民族團體採取懷柔分化政策，透過政治經濟利益加以納編，面對強硬反抗者則採取軍事手段，如 2023 年初軍方對克倫、克欽及實皆的反政府集會轟炸，造成重大傷亡，¹¹³顯示現在或未來，軍方憑藉軍事武力的優勢及掌握國家機器，並不會輕易放棄武力鎮壓及暴力恫嚇的手段。綜此，各造的軍事武力至關重要，民族武裝團體的動向擴大影響至軍事、政治及國際面向。

111. Morgan Michaels, "Operation 1027 Reshapes Myanmar's Post-Coup War."

112. Morgan Michaels, "Operation 1027 Reshapes Myanmar's Post-Coup War."

113. "Myanmar Junta Air Strike Kills over 100 during Ceremony in Pazigy Village, Sagaing Region," *Mizzima*, April 11, 2023, <<https://mizzima.com/article/myanmar-junta-air-strike-kills-over-100-during-ceremony-pazigy-village-sagaing-region>>.

四、緬甸新舊政治勢力的拉鋸，國際回應的延續及轉變

政變之後，敏昂萊堅決拒絕釋放翁山蘇姬等人及採取武力鎮壓，全面排除反對力量，稱全國團結政府為恐怖組織，並欲以舉辦大選獲取國內外的法理承認，前訂於 2023 年 8 月舉行選舉，已在全國各地辦理選務，並爭取少數民族政治團體的支持。軍政府透過國家機關進行制度及權力的重整，成立選舉委員會，遊說政治及民族團體的支持，已有 63 個政黨註冊選舉；另一方面，軍政府於 2023 年 3 月底以未依選舉法在截止日前登記，解散全民盟等 40 個政黨。¹¹⁴在籌辦大選的同時，軍方持續對反抗地區進行武裝鎮壓、空炸，尤以軍方掌控的實皆等核心地帶及支持全國團結政府的少數民族區域，如克倫及克欽邦最為嚴重，¹¹⁵並指控支持全國團結政府的克倫民族聯盟、克欽獨立軍、欽民族陣線、德昂民族解放軍、克倫尼民族進步黨及撣邦收復委員會支持恐怖攻擊。顯示敏昂萊實行軍事獨裁的路線不受外界壓力而有所變更，對強硬反抗者堅持施以強勢消滅策略。迄 2024 年初，軍政府遲未能如期舉辦大選，說明其無法掌控國內情勢，亦無法獲得國際認同，另東協持續施壓軍政府遵守「五點共識」，歐美國家擴大對軍方的經濟制裁。國內外局勢都不利於軍政府續行強硬策略，加之有增無減的反抗力量，新的政治力量已經超越軍政府或全民盟主導的舊政治體制。後政變局勢同時也弱化了全民盟及翁山蘇姬的影響力，

114. "NLD Dissolved for Failing to Register ahead of Junta-Controlled Election," *Myanmar Now*, March 29, 2023, <<https://myanmar-now.org/en/news/nld-dissolved-for-failing-to-register-ahead-of-junta-controlled-election/>>.

115. May Yu, "Thousands Flee as Junta Forces Seize Control of Karen State town," *Myanmar Now*, March 29, 2023, <<https://myanmar-now.org/en/news/thousands-flee-as-junta-forces-seize-control-of-karen-state-town/>>; Nyein Swe, "Continuous Fighting near Shwegu Displaces Thousands of Civilians," *Myanmar Now*, March 30, 2023, <<https://myanmar-now.org/en/news/continuous-fighting-near-shwegu-displaces-thousands-of-civilians/>>.

其等在和平抗爭及武裝對抗中均無法扮演主導角色，民族武裝、青年世代及草根力量的結合形成新的政治勢力。反抗運動已從釋放翁山蘇姬、恢復民主體制的訴求，擴展至廢除 2008 年憲法及重建民主聯邦國家的訴求，顯示自 1989 年以翁山蘇姬或全民盟為核心的民主運動已轉型為多元民族國家重建的願景。

另一方面，民族武裝與人民防衛軍在共同擊敗國防軍的區域建立起具有族裔特色的各級地方政府體制，涵蓋欽邦、克欽邦、克倫邦等地區，預示日後國家重建的路線，民族團體及草根力量將成為更顯著的角色。¹¹⁶驅除軍事獨裁、廢除 2008 年憲法及建立民主聯邦是最大公約數，然對許多民族武裝團體而言，並不必然等同回歸或整合進緬族中心的國家體系，而是在開放、鬆綁的民主體制中尋求更大的自治權及區域治理的態樣。

在國際回應態勢方面，歐美國家維持一貫譴責及制裁的立場，惟並未斷絕與緬甸軍政府的外交關係，亦未承認民族武裝團體或人民防衛軍的合法性或提供軍事援助。相較國防軍有來自中國及俄羅斯的軍備輸入，民族武裝團體的武器來源多屬非法管道，隨內戰之持續，將增加其取得武器戰備的難度及風險，這將考驗武裝組織投入反抗意願的主客觀考量。同樣對全國團結政府而言，透過非正式管道募集資金投入作戰，對於維持戰事亦屬不易，因此速戰速決為其首要戰略，若戰事拖延將使軍政府享有時間及外援的優勢，十分不利於反抗軍。相較於烏克蘭獲得來自歐美國家的軍事、外交及經濟奧援的規模，緬甸反抗陣營並無法期待外援。此外，區域及周邊國家各有地緣戰略及安全利益考量，遠多於對緬甸人民深受軍方暴行的同情，多國延續 1960 年代以降軍政府時期所採取的有限交往，而非制裁及孤立政策。周邊鄰國中國、印度、孟加拉及泰國等都已與軍政府建立聯繫

¹¹⁶Michael Martin, "Spotlight - Myanmar's Resistance Forces Take on Governance: April 4, 2023."

關係，此乃邊境相連的四國需要與軍政府交涉處理邊境安全的問題；中、印、泰三國於 2023 年 10 月出席軍政府舉辦的《全國停火協議》簽署 18 周年活動，在在顯示不會採取孤立敏昂萊政權的立場。在地緣戰略方面，由於中、印在緬甸存在外交與經濟的競爭關係，日本亦要反制中國在印支半島的掌控，並看重緬甸作為連結東南亞與南亞、印度洋及歐洲市場的地緣經濟利益，因此不願完全疏離軍政府。¹¹⁷在區域層次方面，東協雖被視為因應緬甸危機的最佳角色，並提出「五點共識」的和平方案，但海洋東協及陸地東協會員國對軍政府採取的立場不一，泰國賽塔 (Srettha Thavisin) 新政府雖一改前任帕拉育 (Prayuth Chan-ocha) 政府親緬甸軍方的立場，轉向支持東協扮演更積極主動的角色，並擴大對邊境的人道援助，但仍主張緬甸問題應由緬甸內部解決。¹¹⁸另今(2024)年東協輪值主席國寮國對緬甸主張「沉默外交」(quiet diplomacy)，反映陸地東協的立場。綜觀東協角色，歷時 2021 年至 2023 年峰會，仍視解決緬甸危機為優先議題，然在東協內部積極介入及不干預兩派立場的分歧難以化解之下，最大限度的作為仍限於否認軍政府的代表性，如 2023 年在印尼舉行的東協年會中，即取消緬甸原訂擔任 2026 年主席國的資格，轉由菲律賓

117. Angshuman Choudhury, "India Making a Mistake by Backing Myanmar's Junta-Led 'Peace Process'," *The Irrawaddy*, October 17, 2023, <<https://www.irrawaddy.com/opinion/guest-column/india-making-a-mistake-by-backing-myanmars-junta-led-peace-process.html>>.

118. "Thailand's Top Diplomat Visits Myanmar Border amid Clashes, Evacuations," *Aljazeera*, April 12, 2024, <<https://www.aljazeera.com/news/2024/4/12/thailands-top-diplomat-visits-myanmar-border-amid-clashes-evacuations>>.

擔任，¹¹⁹以及持續透過特使進行穿梭外交；¹²⁰而柬埔寨總理洪森(Hun Sen)多次去訪緬甸與敏昂萊接觸，打破東協不與緬甸軍方政治互動的原則，更顯東協對緬甸政策分化，缺乏效力。¹²¹美國雖持續對緬甸實施經濟制裁，惟迄無承認全國團結政府的跡象，歐美國家寄託於東協的主導角色，顯示無意直接介入緬甸國內情勢，僅盼以東協的「五點共識」為解決緬甸危機的國際外交準則。¹²²

綜觀當前的緬甸內戰，雖反抗運動強勁，但倘若軍政府強勢舉辦大選，並控制全國半數以上地區，則東協、中國、印度等周邊國家為求區域情勢穩定，料將逐步承認軍政府。¹²³獲得法理承認後，為取

119. "Myanmar Will Not Be Allowed ASEAN Leadership in 2026," *Aljazeera*, September 5, 2023, <<https://www.aljazeera.com/news/2023/9/5/myanmar-will-not-be-allowed-asean-leadership-in-2026>>.

120. Joanne Lin, "Is Laos Able to Make a Difference in the Myanmar Crisis?" *Fulcrum*, October 13, 2023, <<https://fulcrum.sg/aseanfocus/is-laos-able-to-make-a-difference-in-the-myanmar-crisis/>>.

121. 柬埔寨總理洪森於2022年1月訪問緬甸並會晤敏昂萊，是首位去訪政變後的緬甸並與軍方高層接觸的東協會員國元首，招致海洋東協會員國及緬甸反對派的不滿。Muzliza Mustafa & Tria Dianti, "Malaysia: Cambodian PM Should have Consulted ASEAN Members Before Myanmar Visit," *Benar News*, January 13, 2022, <<https://www.benarnews.org/english/news/malaysian/malaysia-indonesia-express-reservations-about-hun-sen-myanmar-visit-01132022165351.html>>；Tan Hui Yee, "Myanmar's Shadow Govt Official Tells ASEAN to Stop Hun Sen's Visit," *The Straits Times*, January 6, 2022, <<https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/myanmars-shadow-govt-official-tells-asean-to-stop-hun-sen-s-visit>>。

122. Aaron Connelly & Shona Loong, "Conflict in Myanmar and the International Response," pp. 138-159；林侑靜，〈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10月，頁85-135。

123. 在緬甸自1962年至2010年的軍事統治期間，在歐美實行國際制裁

得有效統治，軍政府勢必擴大暴力鎮壓，緬甸內戰將從當前高密度戰鬥轉為低密度的長期武裝衝突，2023 年中期的選舉暴力事件可視為未來衝突型態的縮影。¹²⁴雖武裝團體及人民防衛軍已對國防軍形成壓制，並認為軍政府盡失民心，軍方可能走向分裂而內爆，然而軍系壟斷龐大政經資源，統治階級與利益團體穩固，少數軍警叛逃不致危及軍事領導穩固，再者，中、俄兩國對敏昂萊軍權在軍事、外交及政治的奧援，遠勝歐美對民主勢力的支援，另中國對佉邦聯合軍等重要武裝團體的影響力，亦有助軍政府的地位鞏固。發動「1027 行動」的三兄弟聯盟與中國關係深遠，顯示中國有意藉由武裝團體整肅邊境安全問題及對軍政府的不信任，隱含中國正在擴大對緬北地區的影響力，企圖在緬甸衝突情勢中獲取利益，進而引發新一波的地緣政治緊張關係。¹²⁵

雖武裝團體普遍不信任軍政府，但倘若軍方最終透過軍事武力及選舉掌控國家體系，並獲國際承認，說明緬甸之春的革命沒有成功，

之下，緬甸軍政府受到長達五十餘年的外交孤立，基於政治及經濟的利益，東協、印度、中國、日本均未斷絕對緬關係；2010 年之後的民主化進程，大國更積極在緬甸競逐地緣戰略利益，請見林侑靜，〈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 7 月，頁 105-140；林侑靜，〈建構緬甸跨境運輸連結之戰略意涵：地緣政治與經濟的分析觀點〉，《全球政治評論》，第 69 期，2020 年 1 月，頁 125-167；林侑靜，〈緬甸軍事政變與失敗國家安全危機：東協的回應與辯證〉，頁 85-135。

124. Priscilla A. Clapp & Jason Tower, "Two Years of Myanmar's Junta: Regional Instability, Surging Organized Crime," February 1, 2023, *United States Institute of Peace*, <<https://www.usip.org/publications/2023/02/two-years-myanmars-junta-regional-instability-surging-organized-crime>>.

125. 有關中國、印度及印太大國對緬甸地緣政治利益的競爭關係，請見林侑靜，〈緬甸的改革開放與亞太大國關係發展〉，頁 105-140。

軍事政變只是導致政權更迭，緬甸國家沒有滅亡，而是返回軍事專制，可預期反對力量將受到更強大的鎮壓，武裝團體若為鞏固一方勢力或爭取自治等其他政治訴求，勢必迫與軍政府交涉協商，亦等同承認軍事政權的合法性。

綜上，緬甸內戰情勢演變可能導致三種結果：一為反抗勢力推翻敏昂萊政權，建立民主聯邦；二為緬甸進入國家分裂，各方敵對勢力對峙；三為重返軍事統治體制，民主力量遭壓制；掌握軍事優勢的一方將重新取得國家權力的主導權，這也再次凸顯民族武裝團體對內戰情勢演變具舉足輕重的影響力。¹²⁶ 2023 年反抗軍取得更多勝利，引發更多觀望或中立的武裝團體加入，另人民防衛軍及民兵組織作戰能力提升等有利因素，相較國防軍軍紀及士氣低落，指揮體系及社會支持弱化，提高軍政府垮臺的可能性，從後政變過渡到後軍政府的過程，可預見民族武裝團體的軍事及政治角色將獲得進一步的抬升。

表 2 緬甸二月政變及內戰情勢發展重要事件

時間	事件	重要意涵
2021/2/21	緬甸國防軍總司令敏昂萊發動軍事政變，罷黜全民盟政府	終止緬甸 2010 年以來的民主進程
2021/2/10	美國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	首波的國際經濟制裁
2021/2/3	全民不服從運動擴大成全國反抗運動	緬甸史上規模最大的民眾反抗運動

¹²⁶Michael Martin, “The Importance of Ethnic Minorities to Myanmar’s Future,” June 3, 2021, *Stimson*, <<https://www.stimson.org/2021/the-importance-of-ethnic-minorities-to-myanmars-future/>>.

時間	事件	重要意涵
2021/3/31	全民盟國會議員組建「聯邦議會代表委員會」發布「聯邦民主憲章」，宣布廢除 2008 年憲法	全民盟重新組建國家的宣示
2021/4	軍方成立「國家行政管理委員會」為臨時政府	回歸軍事統治體制
	全國團結政府成立	影子 / 平行政府的成立 緬族與少數民族政治力量的首度合作
	東協領袖峰會，達成「五點共識」，要求緬甸軍方立即停止暴力	國際社會因應緬甸危機所依循的外交準則
2021/5	全國團結政府成立人民防衛軍	宣示武裝對抗的路線
2021/6/18	聯合國作出要求緬甸執行五點共識	依循東協中心的緬甸衝突解決方案
2021/9/7	全國團結政府宣示發動「人民保衛戰」，正式向緬甸軍政府宣戰	進入全面武裝對抗的階段
2021/11	全國團結政府設置「國家團結諮商委員會」作為合作平臺	爭取民族武裝團體加入對抗，開啓緬族及非緬族的軍事及政治合作
2022/1	全國團結聯盟通過《聯邦民主憲法》為過渡憲法	啓動國家體制改革的進程
2022/4	軍政府舉行第一回合與民族武裝團體的和談	全國團結政府及軍政府積極拉攏民族武裝力量
2022/7	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民主	延續國際外交斡旋緬甸危機的基本立場
2023/10/27	「三兄弟聯盟」發動「1027 行動」	反抗軍取得軍事優勢的重要戰役
2024/1/4	緬甸民族民主同盟軍武力攻占果敢自治區，全面驅除國防軍	撣邦的反抗軍加大武裝對抗，區域衝突情勢升高

資料來源：作者自行製作。

伍、結論

敏昂萊發動二月政變，結束緬甸自 2011 年起推動的民主化進程，全民盟及民主勢力遭到全面鎮壓，群眾遭到暴力戕害，全國反抗力量風起雲湧，帶動青年世代、社會民眾及少數民族的加入，這反映緬甸人民歷經民主進程，已無法再次容忍回歸軍事獨裁的社會動能強勁，遂形成史上最大的反抗運動。隨著全民盟結合少數民族領袖組成全國團結政府，作為對抗軍政府的影子政府並成立武裝部隊，宣示和平抗爭的結束，緬甸之春的革命正式進入軍事對抗。長期與國防軍衝突對抗的武裝團體、各方的武裝對抗力量投入戰事，各地武裝衝突升高，緬甸進入全面內戰的狀態。在和平抗爭的階段，民族武裝團體的角色並不顯著，反映其在國家政治發展中向居邊緣角色及對首都政治的漠然。隨全國武裝動員的擴大，武裝力量成為引導內戰情勢發展的要素，具軍事及政治影響力的民族武裝團體遂成為全國團結政府與軍政府同時積極拉攏的對象。在反抗軍事獨裁的共同目標下，民主勢力與民族武裝力量結合，長久以往民族武裝團體被視為危及緬甸國家統一與和平穩定的顛覆角色，逐漸成為拯救國家危勢的關鍵力量，並將緬甸戰後倡議的聯邦主義重新帶回國家政治的核心。¹²⁷而軍政府則是透過停火協議、和談及政黨合作等拉攏民族武裝團體。

全國團結政府訴諸武裝對抗之後，立即尋求與民族武裝團體的合作，首先獲得克倫邦、克欽邦及欽邦等地武裝團體的響應，撣邦、若開邦、孟邦的立場較為分歧。事實上，多數民族團體都支持全民不服從運動，也譴責軍方暴行，但是對於是否加入武裝對抗，各造立場及回應不一，這涉及到各團體的政治訴求、與國防軍及中央政府的關係及控制區的利益。東南地區長期支援民主運動，克倫民族聯盟、克

¹²⁷Ashley South, "Towards 'Emergent Federalism' in Post-coup Myanmar," pp. 439-460.

欽獨立軍等與全國團結政府形同友盟並有緊密的軍事合作，共同目標在於驅除軍政府，重新組建民族平等的民主聯邦國家。撣邦是派系林立、立場分歧及衝突好發並深受中國影響的地區，更看重擴大區域勢力，如佤邦聯合軍自成「國中國」，長期不受中央政府管控，採取中立、觀望的兩面策略，優先順位在於鞏固自治地位與勢力範圍。孟邦則是相對親軍方的區域，多屬武裝規模較小的組織，選擇採取不對抗或與軍方合作的策略以求自保。兵力強大的民族武裝團體之動向對反抗運動成敗深具影響。初期僅有約三成民族武裝力量投入反抗軍行列，隨軍方採取強勢攻擊手段，引發更多民族武裝力量的加入。人民防衛軍、民兵及民族武裝團體形成的泛反抗軍，對有軍事優勢的國防軍的壓制超乎各界預期，反抗勢力已掌握全國泰半地區，直逼軍方掌控的中部地帶，2023 年 10 月北撣邦的「1027 行動」引起各界關注，顯示反抗軍已具贏面，軍政府垮臺的可能性浮現，尤以 2023 年底，緬甸民族民主同盟軍武力攻占果敢自治區，全面驅除國防軍，被視為反抗軍另一次重大勝利，當地接鄰中緬邊境，預料將擴大中國介入的隱憂。¹²⁸

盱衡客觀情勢，反抗軍的局勢大好，惟仍無法取得致勝局面，邊陲地帶本由民族武裝團體所控，國防軍長期難以掌控，但反抗軍尚難以攻克軍方的核心區域，主要在於軍政府掌握軍事、政治與經濟的資源，另獲俄羅斯及中國的軍事與外交奧援，一方面可透過精良軍備及制空權壓制消耗反抗軍，反抗軍雖時傳捷報，但是對決國防軍的全面作戰並無勝算。此外，全國反抗氣勢雖強大，但是人民防衛軍作戰能力仍有限，必須仰賴民族武裝團體的奧援，而真正投入反抗的組織僅

128. "Myanmar Regime Raises the White Flag in Kokang Zone on China Border in Shan State," *The Irrawaddy*, January 5, 2024, <<https://www.irrawaddy.com/news/war-against-the-junta/myanmar-regime-raises-the-white-flag-in-kokang-zone-on-china-border-in-shan-state.html>>.

約全國民族武裝力量的三成。另一方面，軍方時以政經利益誘拉及收編民族團體保持中立及支持大選，已見相當成效。軍政府當前的策略在於透過舉辦大選的民主形式獲得合法政府的國際認同，以取得鎮壓國內反對勢力的正當性，並解除民族團體的武裝動員。

隨著內戰持續，緬甸國內安全及人道情勢趨於惡化，緬甸已然成為崩潰中的國家(collapsing state)，¹²⁹國際為尋求衝突解決，亦有可能被迫承認軍政府，尤以歐美陣營全力關注俄烏戰爭、以哈衝突的國際局勢下，緬甸危機已被邊緣化，而東協外交斡旋的角色無法發揮顯著作用，使得緬甸衝突解決繫於國內因素，在反抗團體無法寄望國際介入的情況之下，軍方勢必加大武力攻擊。鑑此，各造武裝力量之優劣成為內戰情勢發展的關鍵要素，民族武裝團體的角色更形重要，在與全民盟及青年世代合作中，凸顯軍方才是民主及和平的破壞者，而民族武裝團體成為「保護者」之角色，此現象改變了緬甸政治版圖及認知。

值得深究的是，當前全民盟為首的緬族勢力、少數民族政治力量及新世代的公民力量雖結合共同反對軍事獨裁，惟在內戰終結後，全國團結政府成為國家重建主體的正當性為何、多元民族間的軍事合作是否可轉換成政治合作、是否將重蹈獨立建國後的分裂，或獲得推動民主聯邦的契機，均仍是未知數。緬甸的二月政變除是民主對抗軍事獨裁的革命，亦是重新檢視民族武裝團體的角色。在緬甸戰後獨立後七十餘年，歷經軍事統治及民主化多次的體制變遷，少數民族一直處於緬甸國家權力的邊緣地位，全民盟政府亦未將之納入國家體制的核心，惟政變改變全民盟、緬族政治菁英及青年世代的態度與做法，首次視過去危及國家安定的叛亂團體為捍衛緬甸民主的合作夥伴，即使革命尚未成功，已經賦予民族武裝團體新的政治及安全意涵，這也將

¹²⁹林侑靜，〈緬甸軍事政變與失敗國家安全危機：東協的回應與辯證〉，頁 85-135。

形塑未來緬甸新的國家體制及族群政治，開啓戰後另一個多元民族間的和解、對話及合作的契機。

收件：2023 年 4 月 17 日

修正：2024 年 6 月 21 日

採用：2024 年 7 月 2 日

參考文獻

中文部分

專書

陳鴻瑜，2016。《緬甸史》。新北：臺灣商務。

專書譯著

Cockett, Richard 著，廖婉如譯，2016。《變臉的緬甸：一個由血、夢想和黃金構成的國度》(*Blood, Dreams and Gold: the Changing Face of Burma*)。臺北：馬可孛羅。

吳丹敏 (Thant Myint-U) 著，黃中憲譯，2021。《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》(*The Hidden History of Burma: Race, Capitalism, and the Crisis of Democracy in the 21st Century*)。臺北：馬可孛羅。

期刊論文

司徒宇、顧長永，2015/9。〈緬甸政府與少數民族之互動探析—以克欽族、撣族、克倫族、羅興亞族為例〉，《國會月刊》，第43卷第9期，頁24-40。

陳佩修，2009/9。〈泰國的軍事政變與政治變遷〉，《東吳政治學報》，第27卷第3期，頁65-116。

林佺靜，2017/7。〈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，頁105-140。

林佺靜，2020/1。〈建構緬甸跨境運輸連結之戰略意涵：地緣政治與經濟的分析觀點〉，《全球政治評論》，第69期，頁125-167。

林佺靜，2022/10。〈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，頁85-135。

英文部分

專書

- Cheesman, Nick & Nicholas Farrelly, 2016. *Conflict in Myanmar: War, Politics, Religion*. Singapore: ISEAS – Yusof Ishak Institute.
- Ganesan, N. & Kyaw Yin Hlaing, 2007. *Myanmar: State, Society and Ethnicity*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Jo, Hyeran, 2015. *Compliant Rebels: Rebel Groups and International Law in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jolliffe, Kim, 2015. *Ethnic Armed Conflict and Territorial Administration in Myanmar*. Yangon: The Asia Foundation.
- Kipgen, Nehginpao, 2016. *Myanmar: A Political History*. New Delhi: Oxford University Press.
- Oo, Zaw & Win Min, 2007. *Assessing Burma's Ceasefire Accords*. Washington, D.C.: East-West Center.
- Smith, Martin, 2007. *State of Strife: The Dynamics of Ethnic Conflict in Burma*. Washington, D.C.: East-West Center.
- Thawngmung, Ardeth Maung, 2011. *Beyond Armed Resistance: Ethnonational Politics in Burma (Myanmar)*. Honolulu: East-West Center.

專書論文

- Connelly, Aaron & Shona Loong, 2023. “Conflict in Myanmar and the International Response,” in The International Institute for Strategic Studies, ed., *Asia-Pacific Regional Security Assessment 2023*. Southampton: Hobbs the Printers. pp. 138-159.

期刊論文

- Brenner, David, 2024/3. "Misunderstanding Myanmar through the Lens of Democracy," *International Affairs*, Vol. 100, Issue 2, pp. 751-769.
- David, Roman, Aung Kaung Myat, & Ian Holliday, 2022/6. "Can Regime Change Improve Ethnic Relations? Perception of Ethnic Minorities after the 2021 Coup in Myanmar," *Japanese Journal of Political Science*, Vol. 23, Issue 2, pp. 89-104.
- Fjelde, Hanne & Desirée Nilsson, 2012/8. "Rebels against Rebels: Explaining Violence between Rebel Groups," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 56, No. 4, pp. 604-628.
- Kipgen, Nehginpao, 2011/5. "Political Change in Burma: Transition from Democracy to Military Dictatorship (1948-62)," *Economic and Political Weekly*, Vol. 46, No. 20, pp. 48-55.
- South, Ashley, 2021/12. "Towards 'Emergent Federalism' in Post-coup Myanmar," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 43, No. 3, pp. 439-460.
- Stokke, Kristian & Nyi Nyi Kyaw, 2024/1. "Revolutionary Resistance against Full Autocratization. Actors and Strategies of Resistance After the 2021 Military Coup in Myanmar," *Political Geography*, Vol. 108, pp. 1-13.
- Tønnessona, Stein, Min Zaw Oo, & Ne Lynn Aung, 2021/11. "Non-Inclusive Ceasefires Do Not Bring Peace: Findings from Myanmar," *Small Wars & Insurgencies*, Vol. 33, Issue 3, pp. 313-349.
- Ünal, Mustafa Coşar, 2016/1. "Terrorism Versus Insurgency: A Conceptual Analysis," *Crime, Law and Social Change*, Vol. 66, No. 1, pp. 21-57.

網際網路

- 2020/3/24. "Myanmar Officially Brands Rakhine Rebels a Terrorist Group," *AP*, <<https://apnews.com/general-news-0d4de21a7d7e03dc1c1e0476c8a1a417>>.
- 2021/3/12. "NCA-signatory EAOs Discuss How to Prevent Further Bloodshed by Regime," *Myanmar Now*, <<https://myanmar-now.org/en/news/nca-signatory-eaos-discuss-how-to-prevent-further-bloodshed-by-regime/>>.
- 2022/8/23. "Assessing Round One of Junta-Sponsored Peace Talks," *BNI*, <<https://www.bnionline.net/en/news/assessing-round-one-junta-sponsored-peace-talks>>.
- 2023/1/1. "Myanmar Extends Ceasefire until End of 2023," *Vietnamplus*, <<https://en.vietnamplus.vn/myanmar-extends-cease-fire-until-end-of-2023/246438.vnp>>.
- 2023/1/23. "Shan State EAOs Reject Myanmar Junta's Demand to Repudiate Resistance," *The Irrawaddy*, <<https://www.irrawaddy.com/news/burma/shan-state-eaos-reject-myanmar-juntas-demand-to-repudiate-resistance.html>>.
- 2023/2/8. "Myanmar's Civilian Government Woos EAOs After Failed Junta Peace Talks," *The Irrawaddy*, <<https://www.irrawaddy.com/news/ethnic-issues/myanmars-civilian-government-woos-eaos-after-failed-junta-peace-talks.html>>.
- 2023/2/21. "Mon EAO's Deal with Myanmar Junta Under Fire," *The Irrawaddy*, <<https://www.irrawaddy.com/news/ethnic-issues/mon-eaos-deal-with-myanmar-junta-under-fire.html>>.
- 2023/3/24. "Myanmar Junta Holding Talks with Leaders of Three Powerful Ethnic Armed Groups," *The Irrawaddy*, <<https://www.irrawaddy.com/news/ethnic-issues/myanmar-junta-holding-talks>>.

- with-leaders-of-three-powerful-ethnic-armed-groups.html>.
- 2023/3/29. “NLD Dissolved for Failing to Register ahead of Junta-Controlled Election,” *Myanmar Now*, <<https://myanmar-now.org/en/news/nld-dissolved-for-failing-to-register-ahead-of-junta-controlled-election/>>.
- 2023/4/1. “Spring Revolution Daily News for 1 April 2023,” *Mizzima*, <<https://mizzima.com/article/spring-revolution-daily-news-1-april-2023>>.
- 2023/4/11. “Myanmar Junta Air Strike Kills over 100 during Ceremony in Pazigy Village, Sagaing Region,” *Mizzima*, <<https://mizzima.com/article/myanmar-junta-air-strike-kills-over-100-during-ceremony-pazigy-village-sagaing-region>>.
- 2023/9/5. “Myanmar Will Not Be Allowed ASEAN Leadership in 2026,” *Aljazeera*, <<https://www.aljazeera.com/news/2023/9/5/myanmar-will-not-be-allowed-asean-leadership-in-2026>>.
- 2023/10/15. “The Nationwide Ceasefire Agreement in Myanmar,” *Transnational Institute*, <<https://www.tni.org/en/article/the-nationwide-ceasefire-agreement-in-myanmar>>.
- 2023/10/27. “Ethnic Rebel Alliance Attacks Military Positions across Northern Myanmar,” *Aljazeera*, <<https://www.aljazeera.com/news/2023/10/27/ethnic-rebel-alliance-attacks-military-positions-across-northern-myanmar>>.
- 2023/11/14. “Operation 1027 and Its Consequences,” *ISP–Myanmar*, <<https://www.ispmyanmar.com/ie-27/>>.
- 2023/11/15. “Myanmar Rebels Says Dozens of Junta Forces Surrender, Captured,” *Reuters*, <<https://www.reuters.com/world/asia-pacific/myanmar-rebels-says-dozens-junta-forces-surrender-captured-2023-11-15/>>.

- 2024/1/5. "Myanmar Regime Raises the White Flag in Kokang Zone on China Border in Shan State," *The Irrawaddy*, <<https://www.irrawaddy.com/news/war-against-the-junta/myanmar-regime-raises-the-white-flag-in-kokang-zone-on-china-border-in-shan-state.html>>.
- 2024/4/12. "Thailand's Top Diplomat Visits Myanmar Border amid Clashes, Evacuations," *Aljazeera*, <<https://www.aljazeera.com/news/2024/4/12/thailands-top-diplomat-visits-myanmar-border-amid-clashes-evacuations>>.
- Abuza, Zachary, 2023/2/2. "Myanmar Junta Pursues Five-Pronged Strategy as Conflict Enters 3rd Year," *Radio Free Asia*, <<https://www.rfa.org/english/commentaries/myanmar-coup-anniversary-02022023134958.html>>.
- Bociaga, Robert, 2022/5/31. "Ethnic Armed Groups Eye Post-coup Myanmar," *The Diplomat*, <<https://thediplomat.com/2022/05/ethnic-armed-groups-eye-post-coup-myanmar/>>.
- Brenner, David, 2021/9/15. "Rebel Politics after the Coup: Myanmar's Ethnic Armed Organizations and Their Social Foundations," *T.wai*, <<https://www.twai.it/journal/tnote-104/>>.
- Bynum, Elliott, 2019/5/13. "Ceasefires and Conflict Dynamics in Myanmar," *ACLEDD*, <<https://acleddata.com/2019/05/13/ceasefires-and-conflict-dynamics-in-myanmar/>>.
- Choudhury, Angshuman, 2023/10/17. "India Making a Mistake by Backing Myanmar's Junta-Led 'Peace Process'," *The Irrawaddy*, <<https://www.irrawaddy.com/opinion/guest-column/india-making-a-mistake-by-backing-myanmars-junta-led-peace-process.html>>.
- Clapp, Priscilla A. & Jason Tower, 2023/2/1. "Two Years of Myanmar's Junta: Regional Instability, Surging Organized Crime," *United States Institute of Peace*, <<https://www.usip.org/publications/2023/>>

02/two-years-myanmars-junta-regional-instability-surg-ing-organized-crime>.

Clapp, Priscilla A. & Ye Myo Hein, 2023/8/10. “Is Myanmar’s Junta Turning a Corner?” *United States Institute of Peace*, <<https://www.usip.org/publications/2023/08/myanmars-junta-turning-corner>>.

Debates, Roshni, 2022/8/16, “Tatmadaw’s Outreach to Armed Organisations: Extending an Olive Branch?” *Observer Research Foundation*, <<https://www.orfonline.org/expert-speak/tatmadaws-outreach-to-armed-organisations>>.

Egreteau, Renaud, 2023/1/20. “The Revolutionary Whirlwind Widens in Myanmar,” *East Asia Forum*, <<https://www.eastasiaforum.org/2023/01/20/the-revolutionary-whirlwind-widens-in-myanmar/>>.

Fishbein, Emily, Jaw Tu Hkawng, & Zau Myet Awng, 2023/11/3. “Northern Offensive Brings ‘New Energy’ to Myanmar’s Anti-Coup Resistance,” *Aljazeera*, <<https://www.aljazeera.com/news/2023/11/3/northern-offensive-brings-new-energy-to-myanmars-anti-coup-resistance>>.

Graceffo, Antonio, 2024/2/27. “Backgrounder: Ethnic Armies in Myanmar Civil War,” *Geopolitical Monitor*, <<https://www.geopoliticalmonitor.com/backgrounder-ethnic-armies-in-the-myanmar-civil-war/>>.

Gyo, Moe, 2018/1/29. “Socio-Economic Counterinsurgency in Burma,” *Small Wars Journal*, <<https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/socio-economic-counterinsurgency-burma>>.

Hein, Ye Myo, 2022/11/3. “Understanding the People’s Defense Forces in Myanmar,” *United States Institute of Peace*, <<https://www.usip.org/publications/2022/11/understanding-peoples-defense-forces->

myanmar>.

Hmung, Salai Samuel, 2021/6/10. "New Friends, Old Enemies: Politics of Ethnic Armed Organisations after the Myanmar Coup," *New Mandala*, <<https://www.newmandala.org/new-friends-old-enemies-politics-of-ethnic-armed-organisations-after-the-myanmar-coup/>>.

King, Anna S., 2022/6. "Myanmar's Coup d'état and the Struggle for Federal Democracy and Inclusive Government," *Religions*, Vol. 13, No. 7, pp. 1-41, *MDPI*, <<https://www.mdpi.com/2077-1444/13/7/594>>.

Kuppuswamy, CS, 2013/6. "Myanmar's Ethnic Divide and Conflicts," *Institute of Peace and Conflict Studies*, <<https://www.files.ethz.ch/isn/165111/IB221-Kuppusamy-Myanmar.pdf>>.

Lin, Joanne, 2023/10/13. "Is Laos Able to Make a Difference in the Myanmar Crisis?" *Fulcrum*, <<https://fulcrum.sg/aseanfocus/is-laos-able-to-make-a-difference-in-the-myanmar-crisis/>>.

Lintner, Bertil, 2019/4. "The United Wa State Army and Burma's Peace Process," *United States Institute of Peace*, <<https://www.usip.org/publications/2019/04/united-wa-state-army-and-burmas-peace-process>>.

Lintner, Bertil, 2023/6/29. "The Mirage of the 'United Front' in Myanmar," *The Irrawaddy*, <<https://www.irrawaddy.com/opinion/guest-column/the-mirage-of-the-united-front-in-myanmar.html>>.

Long, Aik, 2023/11/17. "Xiao Min Liang: The Architect of UWSA Politics," *Transnational Institute*, <<https://www.tni.org/en/article/xiao-min-liang-the-architect-of-uwsa-politics>>.

Loong, Shona, 2022/4/7. "The Karen National Union in Post-Coup Myanmar," *Stimson*, <<https://www.stimson.org/2022/the-karen>>.

- national-union-in-post-coup-myanmar/>.
- Loong, Shona, 2022/6/10. "Post-Coup Myanmar in Six Warscapes," *IISS Myanmar Conflict Map*, <<https://myanmar.iiss.org/analysis/introduction>>.
- Loong, Shona, 2022/8/16. "Northeast Myanmar: Three Axes of Conflict," *IISS Myanmar Conflict Map*, <<https://myanmar.iiss.org/analysis/northeast>>.
- Loong, Shona, 2022/9/23. "Southeast Myanmar: A Shared Struggle for Federal Democracy," *IISS Myanmar Conflict Map*, <<https://myanmar.iiss.org/analysis/southeast>>.
- Martin, Michael, 2021/6/3. "The Importance of Ethnic Minorities to Myanmar's Future," *Stimson*, <<https://www.stimson.org/2021/the-importance-of-ethnic-minorities-to-myanmars-future/>>.
- Martin, Michael, 2022/12/5. "News from the Front: Observations from Myanmar's Revolutionary Forces," *CSIS*, <<https://www.csis.org/analysis/news-front-observations-myanmars-revolutionary-forces>>.
- Martin, Michael, 2023/4/4. "Spotlight - Myanmar's Resistance Forces Take on Governance: April 4, 2023," *CSIS*, <<https://www.csis.org/blogs/latest-southeast-asia/spotlight-myanmars-resistance-forces-take-governance-april-4-2023>>.
- Martin, Michael, 2023/12/14. "New Stage for the Military Conflict in Myanmar?" *CSIS*, <<https://www.csis.org/analysis/new-stage-military-conflict-myanmar>>.
- Mendelson, Allegra, 2021/5/19. "Shan EAOs Crucial to a Federal Army, but Distrust and Disunity Reign," *Globe*, <<https://southeastasiaglobe.com/federal-army-shan/>>.
- Michaels, Morgan, 2023/11. "Operation 1027 Reshapes Myanmar's

- Post-Coup War,” *IISS Myanmar Conflict Map*, <<https://myanmar.iiss.org/updates/2023-11>>.
- Michaels, Morgan, 2024/5/14. “Myanmar Policy at a Crossroads,” *IISS*, <<https://www.iiss.org/online-analysis/online-analysis/2024/05/myanmar-policy-at-a-crossroads/>>.
- Moe, Wai, 2023/11/17. “Myanmar Military Losing Control: A Culmination of Past Policy Errors?” *Fulcrum*, <<https://fulcrum.sg/myanmar-military-losing-control-a-culmination-of-past-policy-errors/>>.
- Mukhopadhyaya, Gautam, 2023/2/11. “No End in Sight: The Continuing Conflict in Myanmar Two Years After Military Coup,” *The Wire*, <<https://thewire.in/world/no-end-in-sight-the-continuing-conflict-in-myanmar-two-years-after-military-coup>>.
- Mustafa, Muzliza & Tria Dianti, 2022/1/13. “Malaysia: Cambodian PM Should have Consulted ASEAN Members Before Myanmar Visit,” *Benar News*, <<https://www.benarnews.org/english/news/malaysian/malaysia-indonesia-express-reservations-about-hun-sen-myanmar-visit-01132022165351.html>>.
- NCA-S EAO Office, 2010/11. “Democratic Karen Benevolent Army,” *NCA-S EAO*, <https://www.ncaseao.org/nca_member_detail/%20Democratic%20Karen%20Benevolent%20Army>.
- Nyein, Nyein, 2019/2/1, “Timeline: 70 Years of Ethnic Armed Resistance Movements in Myanmar,” *The Irrawaddy*, <<https://www.irrawaddy.com/specials/timeline-70-years-ethnic-armed-resistance-movements-myanmar.html>>.
- Ong, Andrew, 2021/4/6. “Myanmar’s Armed Groups and the Military Coup: Involvement or Not?” *Fulcrum*, <<https://fulcrum.sg/myanmars-armed-groups-and-the-military-coup-involvement-or>>.

not/>.

Ong, Andrew, 2021/4/8 (Accessed). “Commentary: As Myanmar Coup Persists, Ethnic Armed Groups Come under Greater Pressure to Act,” *CNA*, <<https://www.channelnewsasia.com/commentary/commentary-myanmar-coup-persists-ethnic-armed-groups-come-under-greater-pressure-act-201621>>.

Ong, Andrew, 2021/6/16. “Ethnic Armed Organisations in Post-Coup Myanmar: New Conversations Needed,” *Fulcrum*, <<https://fulcrum.sg/ethnic-armed-organisations-in-post-coup-myanmar-new-conversations-needed>>.

Oo, Ko, 2023/1/9. “Around 31% of Ethnic Fighters in Myanmar Actively Supporting Resistance,” *The Irrawaddy*, <<https://www.irrawaddy.com/opinion/analysis/around-31-of-ethnic-fighters-in-myanmar-actively-supporting-resistance.html>>.

Sakhong, Lian H., 2012/1. “The Dynamics of Sixty Years of Ethnic Armed Conflict in Burma,” *Burma Centre for Ethnic Studies*, Analysis Paper No. 1, pp. 1-15, *Online Burma/Myanmar Library*, <[https://www.burmalibrary.org/docs13/BCES-AP-01-dynamics\(en\).pdf](https://www.burmalibrary.org/docs13/BCES-AP-01-dynamics(en).pdf)>.

Selth, Andrew, 2022/6/28. “Myanmar’s Civil War and the Myth of Military Victory,” *Asialink*, <<https://asialink.unimelb.edu.au/insights/myanmars-civil-war-and-the-myth-of-military-victory>>.

Selth, Andrew, 2023/12/6. “Military Manpower has Become a Critical Factor for Myanmar’s Junta,” *The Strategist*, <<https://www.aspistrategist.org.au/military-manpower-has-become-a-critical-factor-for-myanmars-junta/>>.

Selth, Andrew, 2023/12/16. “It Is Too Early To Write off Myanmar’s Junta,” *East Asia Forum*, <<https://www.eastasiaforum.org/2023/12/>>.

16/it-is-too-early-to-write-off-myanmars-junta/>.

Sharp, Andrew, 2023/11/29. "Myanmar's Shadow Government Says, 'Military is Ready to Collapse'," *Nikkei Asia*, <<https://asia.nikkei.com/Editor-s-Picks/Interview/Myanmar-s-shadow-government-says-military-is-ready-to-collapse>>.

South, Ashley, 2017/12/25. "Myanmar Peace Process Bends under Military and Ethnic Division," *East Asia Forum*, <<https://www.eastasiaforum.org/2017/12/25/myanmar-peace-process-bends-under-military-and-ethnic-division/>>.

Swe, Nyein, 2023/3/30. "Continuous Fighting near Shwegu Displaces Thousands of Civilians," *Myanmar Now*, <<https://myanmar-now.org/en/news/continuous-fighting-near-shwegu-displaces-thousands-of-civilians/>>.

Tan, Rebecca, 2023/11/24. "In the Jungle with Myanmar's Oldest Rebel Group amid New Threat to Junta," *The Washington Post*, <<https://www.washingtonpost.com/world/2023/11/21/myanmar-military-karen-knu-rebels/>>.

Theresa, Naw, 2023/4/6. "2 Years of Turmoil: Myanmar's Spiraling Civil War," *The Diplomat*, <<https://thediplomat.com/2023/04/two-years-of-turmoil-myanmars-spiraling-civil-war/>>.

Thiha, Amara, 2023/3/24. "It's Time to Rethink Myanmar's Ethnic Armed Organizations," *The Diplomat*, <<https://thediplomat.com/2023/03/its-time-to-rethink-myanmars-ethnic-armed-organizations/>>.

Thit, Nayt & Nora, 2023/11/27. "Myanmar Junta Continues to Suffer Defeats a Month Into Operation 1027," *The Irrawaddy*, <<https://www.irrawaddy.com/news/war-against-the-junta/myanmar-junta-continues-to-suffer-defeats-a-month-into-operation-1027.html>>.

- Wansai, Sai, 2023/1/14. "Assessing the EAOs in 2022: Uncertainty as Groups Fight the Junta, Sit on the Fence or Side with the Junta," *Mizzima*, <https://mizzima.com/article/assessing-eaos-2022-uncertainty-groups-fight-junta-sit-fence-or-side-junta#google_vignette>.
- Weng, Lawi, 2016/7/26. "Ethnic Armed Group Summit Commences in Kachin State," *The Irrawaddy*, <<https://www.irrawaddy.com/news/burma/ethnic-armed-group-summit-commences-in-kachin-state.html>>.
- Yee, Tan Hui, 2022/1/6. "Myanmar's Shadow Govt Official Tells ASEAN to Stop Hun Sen's Visit," *The Straits Times*, <<https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/myanmars-shadow-govt-official-tells-asean-to-stop-hun-sens-visit>>.
- Yu, May, 2023/3/29. "Thousands Flee as Junta Forces Seize Control of Karen State Town," *Myanmar Now*, <<https://myanmar-now.org/en/news/thousands-flee-as-junta-forces-seize-control-of-karen-state-town/>>.

The Myanmar Military Coup and the Evolution of Civil War: The Role of Ethnic Armed Organizations

Yi-ching Lin

(Ph. D., Department of Diplomacy,
National Chengchi University)

Abstract

Myanmar's February 1, 2021, coup d'état staged by Tatmadaw ended Myanmar's decade-old process of democratization and intensified armed conflict across the country. The junta's suppression and indiscriminated assault on its opponents has fueled resistance movements and spiraled into civil war nationwide, involving civilians and ethnic armed groups from across the country. While the shadow government, the National Unity Government (NUG), called for armed struggle against the junta's coup, the military mobilization has been energized by the NUG's move to organize an army and military cooperation with other pro-democracy efforts. However, due to a lack of sophisticated arms and military expertise, the NUG has an urgent need to win over the support of Ethnic Armed Organizations (EAO) and assistance in military and political aspects. EAOs are regarded as influential and significant partners with their leverage and dominance, as the NUG and junta both are struggling to establish a legitimate government in the post-coup era. EAOs have had a wide range of responses — and resistance to — the coup, based on their history, geographic location and strategic objectives, with appeals for territorial,

governance and nation-building proposals in the form of independence, autonomy or a federal union. Amid the dynamics of escalating conflict crisis, perceptions of the role of EAOs have shifted from that of rebel actor to savior, from peace spoiler to peace maker. This paper explores the dynamics of Myanmar's civil war since the 2021 coup d'état and the role of EAOs amid the struggle between resistance movements and military-regime consolidation.

Keywords: Coup d'État, Junta, National Unity Government, Ethnical Armed Organizations, Post-coup Era

