

緬甸武裝部隊發展與國際觀感

吳東林

臺南大學兼任助理教授

摘要

緬甸位於大湄公河次區域與南亞大陸之間，地緣戰略位置係印度東向政策與泰國西向政策、中國橫跨太平洋與印度洋的一帶一路戰略，以及美國主導印太戰略的戰略要衝。因此，緬甸雖然是一個政、經不安的戰略薄弱處，卻因緣際會成為國際強權進出兩大洋的戰略要域。長期以來，緬甸為世人詬病的是軍事獨裁政權統治下，緬甸武裝部隊權力不斷擴張，涉及政治與經濟利益以及掌控政府各層級事務，而且獨立於司法權之外，完全不受政府制度的規範，為所欲為。在 2021 年軍事政變後，緬甸武裝部隊再度推翻文人政府，大肆鎮壓反對軍政府人士和平民，聲名狼藉！但是，由於各國及東協國家未盡力協助解決緬甸政治危機，因此如何平息此事件以及恢復民主政府，仍然充滿變數。

關鍵詞：緬甸武裝部隊、軍事政變、全國民主聯盟、東協方式

壹、前言

緬甸聯邦共和國（Republic of the Union of Myanmar）原名緬甸社會主義聯邦共和國（Socialist Republic of the Union of Burma），1989 年緬甸軍事政權將其改爲現行國名，亦將 Burma 改爲 Myanmar。Myanmar 字面的意義是「快速、強壯」（fast, strong），但是國名更改並未獲得任何立法機構以及民主反對派的同意，因此部份西方國家——如美國仍然使用 Burma（外交部，2022；GlobalSecurity, 2021）。緬甸是東南亞大陸最大的國家，首都是奈比都（Nay Pyi Taw）。全國總人口據 2022 年的估計約 57,526,449 人，排名世界第 25 名（Central Intelligence Agency, 2022a）；領土總面積約 676,578 平方公里，排名世界第 47 名；人民 87.9% 以上信奉佛教，官方語言爲緬甸語（Burmese）（外交部，2022；Central Intelligence Agency, 2022a; Central Intelligence Agency, 2022b）。

緬甸位於中南半島西部，地理特性呈現北半部廣闊、南半部狹長的特殊地理形勢；陸地東面自北至南分別與中國、寮國、泰國相鄰，西接印度、孟加拉，南瀕孟加拉灣（Bay of Bengal）與安達曼海（Andaman Sea）；海岸線 1,930 公里；陸地邊境 6,522 公里，其中依序與泰國、中國、印度邊境線最長（Central Intelligence Agency, 2022b; GlobalFirePower, 2022a）。緬甸領土南半部呈現南北狹長的部份，成爲南方國家安全戰略的脆弱地帶。就地緣戰略位置而言，緬甸位於大湄公河次區域（Greater Mekong Subregion, GMS）與南亞大陸之間，亦是大湄公河次區域經濟合作的 6 個成員國之一¹；形成周邊主要大國——如印度和中國的地緣政治競合場域，同時難以避免其它周邊國家的宗教、文化和政治勢力的滲透與影響，關係錯綜複雜（李飛等人，2016）。

長久以來，就中國的立場而言，緬甸才是中國與印度之間的緩衝地帶。但是，在近代歷史上緬甸與印度的互動關係遠比中國密切；1948 年緬甸獨立後，緬甸與印度兩國關係良好，直到 1962 年緬甸 Ne Win 將軍軍事政變

¹ 大湄公河次區域經濟合作包含：越南、柬埔寨、寮國、泰國、緬甸、中國等 6 個成員國。

實施軍事獨裁統治後，兩國關係開始惡化（李飛等人，2016）。近年來，印度的東向政策（Act East Policy）在強化與東南亞國家的合作關係中，重點指向改善與緬甸的關係，因為印度可以藉此選擇經由緬甸與泰國最淺近的地緣戰略縱深中，進出印度洋與太平洋等兩大洋。Thant U Myint（2012）曾形容緬甸是「亞洲的新十字路口」，牽動著印度東向政策與泰國西向政策（Act West Policy）的發展，也是中國兩洋戰略以及美國主導印太戰略的戰略要衝。尤其，中國在「一帶一路」國家戰略的「孟加拉－中國－印度－緬甸經濟走廊」藍圖中，「中國－緬甸走廊」是最核心的部份（李飛等人，2016）。因此，雖然緬甸政治與經濟情勢不穩定，但是這一個戰略薄弱處，卻巧合地成為周邊強權競合中積極爭取的戰略要域。

回顧歷史，史前的緬甸分別由來自柬埔寨的孟人（Mons）、喜馬拉雅山（Himalayas）東部的蒙古緬甸人（Mongol Burmese）和泰國北部的泰族（Thai tribes）等 3 個主要的族群遷入（GlobalSecurity, 2021）。歷史記載，1044 年緬甸人由異教徒以 Bagan 為中心建立了第一帝國，緬甸文明得到了高度發展。1287 年，蒙古人入侵緬甸，導致異教徒衰落，隨之而來的是長期政治混亂（GlobalSecurity, 2022a）。1552 年，Bayintnaung 國王重新統一了王國，創建了龐大的 Hanthawady 王國，建都在 Pegu，是緬甸第二帝國；1752 年，肇生於 Pago 地區的叛亂導致了 200 年帝國的崩潰（GlobalSecurity, 2022a）。1752 年，緬甸領導人 Alaungpaya 統一緬甸，創建 Konbaung 王國，建都在 Yangon，是緬甸第三帝國。19 世紀，英國分別於 1824、1852、1883 年 3 次入侵緬甸，終於導致緬甸被英國殖民統治（GlobalSecurity, 2021）。第二次世界大戰期間，1942 至 1945 年緬甸被日本佔領近三年，直到 1945 年戰後由盟軍佔領；1948 年 1 月 4 日重新獲得獨立（GlobalSecurity, 2022a）。

緬甸獨立後，除了 1948 至 1962 年、及 2016 至 2021 年兩次短暫的真正由文人政府統治外，長期處於軍事獨裁統治之下，政權更迭與內部動亂不已。回溯緬甸自帝國時期、殖民統治迄獨立後的千餘年歷史發展，緬甸的軍事歷史是塑造該國歷史的主要因素之一，同時也在一定程度上影響了東南亞的歷史。11 至 13 世紀以及 16 至 19 世紀，緬甸皇家軍隊是東南亞地區主要的武裝部隊；曾經也是 15 至 16 世紀期間，Taungoo 王朝建立東南亞

歷史上最大帝國時首屈一指的主要軍事力量 (Lieberman, 2003: 152)。近代歷史上，在 3 次英、緬戰爭之前，18 至 19 世紀期間，Konbaung 王朝亦依恃著高度的軍國主義，建立了東南亞地區最大的帝國 (Lieberman, 2003: 32; Myint, 2006: 107-27)。

緬甸現代國防機構根源於殖民時期的英國殖民軍隊以及緬甸獨立軍 (Burma Independence Army, BIA)，前者主要由印度人和緬甸少數民族組成，為英國殖民利益服務。殖民時期，緬甸人民普遍對軍隊不滿，尤其 1942 年日本入侵前，緬甸軍隊未戰先退，更讓緬甸人民失望。1945 年，英國試圖重建殖民統治之際，一支新緬甸軍隊正由舊殖民武力和緬甸愛國部隊 (Patriotic Burmese Forces, PBF) 合併組成；其後經由 Aung San 將軍與英國達成協議後解散緬甸愛國部隊，只有一部份進入新軍 (GlobalSecurity, 2022b)。

其次，緬甸愛國部隊編餘人員進入了一支名為人民志願組織 (People's Volunteer Organization, PVO) 的私人軍隊，分支機構在大多數地區和鄉鎮建立起來，但是在相互競爭下，歧見和矛盾日增，而民族主義領導者之間的政治分歧更加劇了矛盾。1947 年 7 月 Aung San 將軍被暗殺後，一時間缺少一位有威望的領導者來阻止日益嚴重的政治混亂以及促使軍隊團結起來 (GlobalSecurity, 2022b)。

1948 年緬甸獨立後，伴隨而來的內戰使新的國家軍隊被一些少數民族陣營和地下共產主義叛亂所破壞。其後，軍隊領導階層從過去經驗中吸取教訓，逐漸擺脫極端的意識形態，團結一致，軍隊也從這些危機中走出來。1950 年代，軍隊持續向叛亂部隊施壓，並鞏固本身的組織。尤其，在 Ne Win



來源：Central Intelligence Agency (2022c)。

圖 1：緬甸地理位置圖

將軍的規劃下，營級地面部隊數量快速增加；更重要的是所有單位進行種族整合，消除了國防單位內部摩擦的嚴重根源，陸軍和海軍也成為獨立的軍種（GlobalSecurity, 2022b）。但是，緬甸獨立以來，一如前述，軍人把持政治權力，長期實施軍事獨裁統治，打壓民主人士，聲名狼藉，內部始終擺脫不了政局不安的陰影。本文將從地緣戰略的角度，來探討緬甸安全環境、國防任務與組織、緬甸武裝部隊（*Tatmadaw*）發展與政治角色、以及國際觀感，期對緬甸國防武力、軍政關係及其與國際互動有更深一層的認識。

貳、緬甸安全環境

自地緣位置而言，緬甸大部份的疆界正好緊鄰世界上人口最多且相互敵對的兩個國家——中國和印度。其次，緬甸自 1948 年獨立以來，經歷了無數次的武裝民族運動，加上長期軍事統治，使得緬甸無論是外部或內部均面臨了複雜且飽受考驗的安全環境。尤其，長期的軍事獨裁統治，緬甸武裝部隊幾乎壟斷了國家安全議程的概念界定和優先順序（Maung Aung Myoe, 2018: 38）。

一、外部安全環境

緬甸位於大湄公河次區域與南亞大陸，以及周邊的中國與印度兩大國之間，無論人口、領土、國防各方面均不如上述國家；加上緬甸地域結構複雜、政治和經濟體系不穩定、種族不同導致的社會文化傳承不一，使其在面對外部安全挑戰時愈顯其脆弱性的本質。因此，緬甸的國家安全在相當程度上更易受到區域或國際安全情勢變動的影響。換言之，國家安全脆弱性愈大，愈容易導致緬甸在外部壓力前顯得脆弱。

在 1999 年，緬甸武裝部隊曾發表一份國防政策說明；2016 年公布國防白皮書，也是首次對外公布有關國防軍事的戰略文件，內容闡述了更廣泛、更全面性的未來發展計畫。這一份國防白皮書最大的意義，象徵了緬甸武裝部隊願意更公開、透明化，也反應了緬甸更有信心參與多邊外交——特別是在區域舞台。但是，這一份國防白皮書同時也表明武裝部隊仍然是掌控

安全政策的機構 (Myoe, 2016)。

緬甸對其外部安全環境的體認，首先針對國際和區域安全情勢變化，強調國際合作的重要性，以期藉由合作避免衝突的發生或擴大，而且聯合國扮演不可取代的角色。就其面對的切身外部安全環境，緬甸關切中國崛起在國際政治中的意涵，預測 21 世紀國際舞台上，中國將更積極、透明和更具影響力。緬甸也注意到中國會促進與區域開發中國家的關係，避免區域衝突，緩和區域緊張以及鞏固雙邊關係。同時，緬甸觀察到印度與中國是敵對的強權，兩國很明顯的試圖主導亞太地區，將引發區域安全情勢的矛盾 (Myoe, 2016)。表面上，緬甸關切中國與印度的緊張關係，實際上緬甸是為本身地緣位置處於兩個大國之間，希望避免被兩國衝突波及而未雨綢繆。

緬甸的國家安全內涵聚焦在 5 個領域，分別是政治、經濟、軍事、社會和其它方面，這些來自於外部的威脅或徵候，已經影響到緬甸的國家安全。政治方面，中國參與了一些中、緬邊境的民族武裝組織活動，凸顯了對於民族和解、邊境地區發展、和平與發展的內外部破壞性因素 (Myoe, 2016)。在經濟挑戰方面，由於來自國際組織、人權團體、以及歐美國家的經濟制裁，更加惡化緬甸的經濟狀況 (Myoe, 2016; 徐遵慈, 2021)。

軍事方面，緬甸面臨 3 項關鍵的挑戰：(1) 鄰近國家積極建軍備戰；(2) 外力鼓動內部武裝團體，並提供裝備、財力援助；(3) 尚未解決的邊界問題。社會方面，緬甸認為國家愈開放，無疑地受到西方國家的影響愈大，並將這種現象形容為新殖民主義 (neo-colonialism)。其它相關的挑戰方面，緬甸還面臨種族羣體的差異性、武裝團體的存在及其利用邊境逃難等對國家的潛在威脅 (Myoe, 2016)。

緬甸除了關切周邊大國——尤其是中國與印度競合過程中對國家安全的影響，以及關於 5 個領域的外部安全顧慮之外，緬甸認為最嚴重的外部安全挑戰，是一些強權國家正利用民主化、人權和人道立場，介入小國的內部事務。尤其，在地緣戰略十分重要的地區，運用 R2P「保護責任」(responsibility to protect) 的概念作為塑造事件發展的藉口 (Myoe, 2018: 39)。這些都不是緬甸軍事政權逐漸開放的過程中所樂見的，尤其不願意因為接受西方國家的民主概念而損及軍事獨裁政權的利益。

二、內部安全環境

前述關於緬甸 5 項領域的國家安全威脅，均是外來的或外力介入內部事務的挑戰。但是，緬甸的安全困境本質上主要來自於內部；從大的方向來看，自然災害及其影響也被視為對國家安全的挑戰。另一方面，檢證緬甸歷來的國防任務、軍事戰略、軍事準則以及部隊現代化的過程，2016 年公布的國防白皮書明確的將海上安全、糧食安全和能源安全等 3 項，列為國家安全面臨的最緊迫挑戰，也很嚴肅地將這些挑戰與全面性的國家安全規劃連結起來 (Myoe, 2018: 38)。由此可見，緬甸長期以來軍事獨裁政權，在歐美民主國家的經濟制裁下，已經嚴重威脅到內部安全。

以 2021 年 2 月 1 日 Min Aung Hlaing 將軍發動的軍事政變為例，短短 3 個月軍民對抗嚴重，由此導致的生產停滯、外資撤離或觀望，重創緬甸經濟。原本前兩年由於美國與中國貿易衝突下，許多外資企業遷入或擴大在緬甸的投資，也帶動了進出口雙向的成長。但是，軍事政變 3 個月後就呈現嚴重的經濟倒退現象，當時國際經濟預測機構預測政變前成長率可達約 6%，政變後降至 0.5% 以下，甚至負成長 (徐遵慈，2021)。

其次，緬甸自 1948 年獨立以來，內戰動亂不已。對國家安全最嚴重的挑戰莫過於政府安全部隊 (government security forces) 和民族武裝組織 (ethnic armed organizations, EAOs) 之間的武裝衝突。據估計，許多個別的民族武裝組織指揮下的武裝人員均超過 12 萬人。目前，雖然任何的內部武裝衝突，都有可能因外部因素或外來強權以軍事強力介入，衍生為外力支持的代理戰爭後，升高衝突的可能性。然而，並沒有明顯的證據顯示緬甸有可能會遭遇到迫在眉睫的外部攻擊 (Myoe, 2018: 38)。

即使如此，緬甸獨立迄今因內戰動亂尚未成為一個真正的民族國家，主要的因素源起於民族的複雜性。尤其是，殖民時期留下來的傳統分治 (divide and rule) 政策，導致緬甸人民承續了一種脆弱的國家意識，也因此對於內部武裝衝突塑造了較為寬容對待的環境，這種現象主宰了緬甸近代歷史。長期以來，很多緬甸人民並不認為緬甸是一個完整的國家群體 (Myoe, 2018: 38)，這是第二次世界大戰結束後，世界上新興獨立國家少

有的現象。

國家安全事務上，緬甸在諸多層面均很脆弱，甚至全國許多不同的地區也缺乏正常國家應有的規劃，各地普遍不存在和平、安全和穩定的環境。緬甸境內，目前分離主義雖然未形成主要的問題，但是許多民族武裝組織爭相奪取地方自治權力，而且控制地方資源。在可預見的未來，緬甸試圖度過積弊已深的內部武裝衝突將非常困難和緩慢，而且要解決建立和平環境所面臨的挑戰亦是相當艱鉅 (Myoe, 2018: 38)。

有鑑於此，2012 年軍人背景的 Thein Sein 總統指出：「民族團結」是維護緬甸重新獲得獨立與永久和平的基礎，鞏固民族團結是維持和平與繁榮的要務。這項概念強調當國家統一性很脆弱的時候，將面臨外部的入侵和外交上的屈辱，只有堅強的國力才能使國家和人民獲得安全，因此建立國家力量是政府主要的任務 (Myoe, 2018: 39)。這是緬甸政府長期經歷內部動亂之後吸取的教訓，有識之士也希望能徹底消除內部憂患，不再飽受內亂之苦。

綜觀緬甸政府對國家安全環境的認知，長期以來的軍事獨裁政權認識到緬甸雖然處於周邊強權中國和印度之間，但是很清楚本身位於戰略緩衝地帶，也是周邊強權爭相拉攏的對象，尤其自冷戰結束以來全球追求和平的氛圍，緬甸尚不至於面臨外來勢力入侵的立即威脅。另一方面，緬甸政府也認識到內戰所引起的動亂一直是國家積弱不振的源頭，只可惜長期的軍事獨裁勢力把持國家政治權力，加上始終無法徹底解決內部種族衝突，短期內要消弭內部的安全威脅，無疑是緣木求魚。

參、緬甸國防任務與組織

緬甸當前無立即明顯的外來威脅，因此國防任務係以消弭內部叛亂為主。另一方面，緬甸是議會共和制國家 (Central Intelligence Agency, 2022d)，但是長期處於軍事獨裁政權統治之下，國防任務與組織所扮演的角色實際主導了政府體制的運作，在世界上實屬少見。再者，武裝部隊的發展涉及商業利益，更使得國防任務複雜而不單純。

一、國防任務與角色

1948年緬甸獨立後的人文政府僅14年即由Ne Win將軍於1962年發動軍事政變，長期實施軍事獨裁統治。1990年，軍政府允許舉行選舉，但是當主要反對黨全國民主聯盟（National League for Democracy, NLD）及其領導人Aung San Suu Kyi以壓倒性優勢贏得選舉時，軍政府卻拒絕承認選舉結果，並將其囚禁20年。2007年，緬甸燃料價格上漲導致民主人士和佛教僧侶發起一場「藏紅花革命」（Saffron Revolution），其中包括針對執政軍政府的大規模抗議活動，但是軍政府阻止新的選舉，直到2008年才通過一部旨在維護其控制權力的新憲法（Central Intelligence Agency, 2022e）。

『2008緬甸憲法』（*Myanmar's Constitution of 2008*）第1章「聯邦基本原則」第6條開宗明義即闡述聯邦的一貫目標，本條文前3項是：聯邦不解體、民族團結不解體、主權永續（Constitute, 2022: 5）；第20條第e項也明載國防軍（Defence Services）的主要職責是維護上述3項聯邦目標（Constitute, 2022: 6）。這3項聯邦目標，構成緬甸以國家為中心的國家安全政策核心中所謂的「我們的3項主要國家事業」（Our Three Main National Causes）（Myoe, 2018: 39）。

憲法第1章第6條第f項同時列述：賦予國防軍可以參與國家政治領導階層（Constitute, 2022: 5），且基於前述聯邦目標和國防軍職責，2016年國防白皮書明定武裝部隊的國防任務為：（1）建立一支結合預備部隊的強大、有能力和現代化的愛國武裝部隊；（2）編組一個自給自足、不需仰賴外國援助的全民防衛體系；（3）遵守國家憲法條文的規定；（4）訓練和發展一支包含軍事、政治、經濟和行政層面的強大防衛武力，以達到軍事、行政和組織等3大能力目標（Myoe, 2016）。上述憲法條文和國防任務，無疑是為武裝部隊未來參與國家政治領導階層預作規劃，對武裝部隊長期扮演國家政治運作的核心角色至關重要。

其次，憲法第1章第20條第b、d項明示：國防軍有權獨立管理和裁決武裝部隊的所有事物，以及國防軍有權管理全民所參與的聯邦安全和防衛事務（Constitute, 2022: 6）。第7章「國防軍」第343條也規定：在軍法

的裁決中，國防軍人員依法實施集體或單獨的處理，但是由國防軍總司令進行最後的裁決與結論 (Constitute, 2022: 70)。由此可見，緬甸軍事政權不僅實質掌控行政權力，而且武裝部隊完全獨立於立法部門監督與司法部門規範之外，這是民主國家所未見的現象。

由於憲法賦予國防軍高度的權力，緬甸長期軍事獨裁統治期間，武裝部隊主導了政府的運作，掌控所有的公部門與私部門，而且完全獨立於人民的監督之外。2010 年，武裝部隊一反民主國家常態，成立聯邦團結與發展黨 (Union Solidarity and Development Party, USDP) 參與選舉，掌握政治權力。依據憲法，武裝部隊實際控制了國防部、內政部和邊境事務部，有權力在所有的立法機構中任命 25% 的代表，在處理軍事和安全事務上有完全的自主權 (Jolliffe, 2017: 4)。

尤有甚者，武裝部隊擁有重要的商業利益，在許多國家經濟部門均有重要的影響力。軍方也經由內政部的總務局，實際主導了鄉鎮地方政府的運作；同時依據憲法經由內政部和許多情報機關，控制了緬甸警察力量，再由警察機關監督其它的機構 (Jolliffe, 2017: 4-5)。由上述的分析，緬甸的憲政架構雖名為議會制的民主共和國，但是歷史上僅有的 2 次文人政府仍然無法掩飾緬甸迄今是一個完全軍事獨裁國家的事實。

另一方面，在行政權力與國家安全事務上，依據憲法第 5 章第 2 節「國防與安全委員會 (National Defence and Security Council) 編成」第 201 條所示，總統領導國防與安全委員會，並履行憲法或法律賦予的責任。委員會成員包含：總統、2 位副總統、人民院 (Pyithu Hluttaw) 議長、民族院 (Amyotha Hluttaw) 議長、國防軍總司令、國防軍副總司令、國防部長、外交部長、內政部長、邊境事務部長等 11 人 (Constitute, 2022: 36)。

國防與安全委員會由總統擔任主席，聯邦受到外力入侵時，總統有權依據憲法協調國防與安全委員會後，採取適當的軍事行為；總統所採取的軍事行為需提交人民院批准。如果人民院休會期間，則召集緊急會議批准是項軍事行為。無論宣戰、或是議和，都需要獲得人民院的同意 (Constitute, 2022: 37)。

表面上，緬甸憲政架構下所設計國防指揮體系符合民主國家「文人統制」(civilian control)的精神；然而，軍方控制行政運作、介入立法權力、完全獨立於司法規範之外，使得「文人統制」有名無實，失去實質的意義。其次，一如前述，國防軍總司令不僅控制國防部，而且在歷史上有多位國防軍總司令兼任國防部長 (Ministry of Defence, 2022)，因此軍政、軍令一元化的體制在緬甸國防指揮體系的意義不大，比較類似軍政、軍令二元化的體制。

二、國防組織與兵力結構

形式上，緬甸國防組織架構與一般民主國家無異，軍政系統的國防部與軍令系統的國防軍各司其職。但是，國防軍總司令並非國防部長的幕僚長，反而實際控制國防部；國防部長雖然亦是國防與安全委員會的成員，卻無指揮武裝部隊的權力，而且武裝部隊控制了國防部高級軍官的任免權 (Central Intelligence Agency, 2022f)，本末倒置，也凸顯國防軍總司令權力凌駕國防部長的不合理現象。

(一)緬甸國防組織

緬甸國防軍統稱武裝部隊，主要轄陸軍 (Tatmadaw Kyi)、海軍 (Tatmadaw Yay)、空軍 (Tatmadaw Lay)；另外指揮民兵部隊 (People's Militia)、內政部的人民警察部隊 (People's Police Force)、邊境部隊 / 警察 (Border Guard Forces/Police)。2022 年 3 月，一項新的法令更賦予國防軍總司令任免警察部隊指揮官的權力 (Central Intelligence Agency, 2022f)，顯見緬甸武裝部隊的人事權無限擴大。

緬甸國防組織指揮架構，一如前述，依據『2008 緬甸憲法』第 5 章第 2 節「國防與安全委員會編成」第 201 條所示，總統擔任委員會主席，是武裝部隊最高指揮官，依據委員會決議直接指揮國防軍總司令，國防軍總武裝部隊司令承總統之命實際指揮武裝部隊遂行作戰任務。緬甸國防部長在國防組織指揮體系中形同虛設，經常可由國防軍總司令兼任國防部長的例子即可獲得印證。

在兵役制度方面，『2008 緬甸憲法』第 8 章第 386 條規定：每個公民都有義務依照法律規定接受軍事訓練，並在武裝部隊中服役以保衛聯邦 (Constitute, 2022: 72)。緬甸人民 18 至 35 歲男性及 18 歲至 27 歲女性，徵召服役義務兵役 2 年；另外，專業技術人士，如醫師、工程師、機械師等，則徵召年齡分別放寬為男性 18 至 45 歲及女性 18 至 35 歲，服役時間最多 3 年，以上服役期限如遇官方宣布的緊急時期，可延長至 5 年 (Central Intelligence Agency, 2022f)。換言之，緬甸的兵役制度是以義務兵役為主且配合志願兵役的並行制，而且較為特殊的是實施男、女性普遍徵兵制。

(二)緬甸兵力結構

緬甸武裝部隊直接隸屬於國防軍總司令管轄，國防軍總司令承總統之命運用軍事力量遂行任務。武裝部隊以能力、永久任務、責任等三項目標明示其存在的價值，包含具備三項能力：軍事能力、組織能力、行政能力；三項永久任務：永久訓練、永久警戒、永久戰備整備；三項責任：保衛國家、訓練、執行符合人民利益的一切行動 (Ministry of Defence, 2022)。上述關於「行政能力」和「執行符合人民利益的一切行動」，均已逾越軍人戰訓本務範圍，坐實了軍事獨裁政權的本質。

在兵力結構方面，一如前述，緬甸不僅在長期軍事獨裁政權統治下軍文角色重疊，且缺乏文人統制的精神，因此短期內即使國家並無明顯的安全威脅，但是為了控制人民以及應付內戰動亂，武裝部隊仍然維持較大的編制，這些現象並非民主國家的常態。緬甸武裝部隊總兵力據 2022 年估計，現役部隊約 400,000 餘人，佔總人口的 0.7%，排名世界 142 個國家的第 12 名，在東南亞國家中僅次於越南 (GlobalFirePower, 2022c)；沒有預備部隊；準軍事部隊約 50,000 人，佔總人口的 0.1%，排名世界 142 個國家的第 27 名 (GlobalFirePower, 2022b) (請參考圖 2：緬甸國防組織架構圖)。

1. 陸軍

緬甸陸軍源起於一支輕步兵部隊，目前是東南亞國家中僅次於越南陸軍的一支地面部隊，主要負責執行地面軍事作戰任務，目前是武裝部隊中

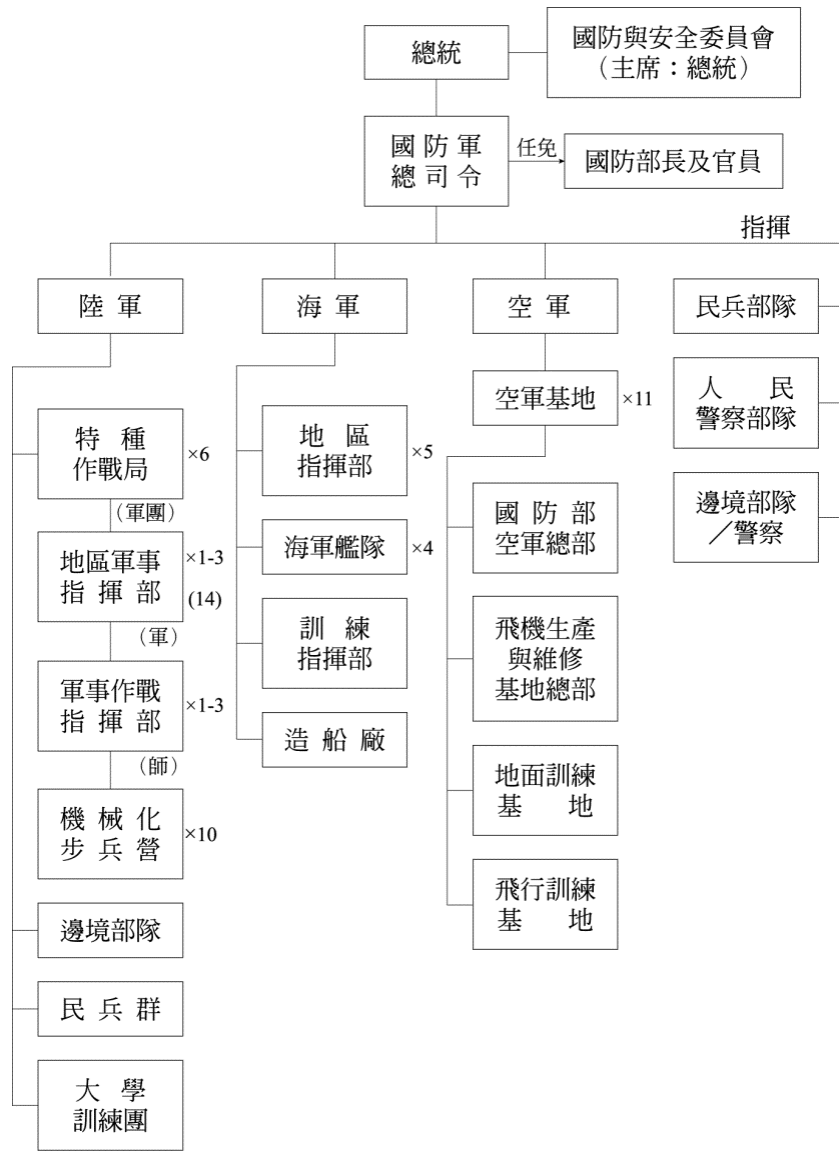


圖 2：緬甸國防組織架構圖

最大也是最主要的軍種。相對於陸軍的高比例人數，陸軍軍官佔了國防部整合幕僚群的大部份職位，而且掌握了國家最多的政治與行政工作 (GlobalSecurity, 2022c)。

陸軍兵力約 375,000 人 (International Institute for Strategic Studies, 2021:

pp. 285-287)；主要轄戰鬥部隊第 1 至 6 特種作戰局 (Bureaus of Special Operations, BSOs) 以及邊境部隊、民兵羣和大學訓練團。特種作戰局是最高階層的作戰指揮部，相當於西方國家的野戰軍團。每個特種作戰局負責所轄 1 至 3 個地區軍事指揮部 (Regional Military Commands, RMCs) 及其所屬的特定地理區域，計有 14 個地區軍事指揮部。地區軍事指揮部相當於軍級部隊編制，下轄 1 至 3 個相當於戰鬥師的軍事作戰指揮部 (Military Operational Commands, MOCs)，每個軍事作戰指揮部轄 10 個機械化步兵營 (GlobalSecurity, 2022c; GlobalSecurity, 2022d)。

陸軍主要武器裝備大部份來自於中國和俄羅斯，據 2022 年研判包含各式坦克 664 輛，裝甲戰鬥車 1,587 輛，自走式砲兵 190 門，牽引式砲兵 1,869 門，火箭發射器 486 套 (GlobalFirePower, 2022d)²。以緬甸的人口、幅員而言屬於中小型國家，雖然無立即明顯的外來侵略，但是緬甸卻維持了佔總人口 0.7% 高比例的現役武裝部隊，其中陸軍兵力又佔了總兵力的 92%，相對於海、空軍的 3.9%、3.7%，實不成比例。緬甸陸軍高比例的兵力，除了應付內部動亂之外，事實上是為了掌控政府各部門的權力，以確保軍政府能持續且穩固的統治聯邦，並維護其利益。

2. 海軍

緬甸海軍的地位在以陸上部隊為主的武裝部隊中，排名最末端。除了維護海岸線免受外國漁民的侵入外，在聯邦對抗種族叛亂的戰鬥中，地位甚至淪為陸軍和空軍附屬的河川支援部隊。其次，緬甸海軍僅有小型船隻可用，無法與鄰國孟加拉的大型艦船相匹敵；2008 年 11 月關於海域主張問題，與孟加拉海軍的對峙中相形見绌，明顯缺乏能力堅持自己對兩國重疊海域的主張。自此以後，緬甸軍政府才逐漸認識到海軍能力不足，影響國家海域安全的維護與主張 (GlobalSecurity, 2022f)，但是未見其改善。

² 另依據 GlobalSecurity (2022e) 的估計，緬甸陸軍主要武器裝備計有：主戰坦克 185 輛；輕型坦克 61 輛；輪型自走砲車 36 輛；輪型裝甲運輸車 446 輛；輪型步兵戰鬥車 41 輛；輪型自走砲 42 門；反坦克無後座力砲 50 門。

海軍兵力約 16,000 人 (International Institute for Strategic Studies, 2021: 285-87)；其中的主要戰艦指揮部 (Major War Vessels Command) 直接受仰光 (Rangoon) 戰爭辦公室控制。其次，海軍部隊主要轄 5 個海軍地區指揮部、海軍訓練指揮部、海軍造船廠、4 個海軍艦隊。海軍所有資產受到各地區指揮官的作戰管制；空軍依據海軍需求，分配所需的資源給海軍。此外，海軍亦無獨立的海軍航空部隊或海岸警衛隊 (GlobalSecurity, 2022f)。

海軍主要武器裝備研判包含巡防艦 5 艘、護衛艦 3 艘、巡邏艇 133 艘、潛艦 1 艘、掃雷艇 2 艘 (GlobalFirePower, 2022e)³，薄弱的海上武力僅具近岸作戰能力。其次，由上述分析顯示，海軍武力對內僅為陸上部隊作戰時的河川支援單位；對外面對 1,930 公里的海岸線，以及廣闊的安達曼海和孟加拉灣，薄弱的海上武力實不足以在與鄰國的重疊海域紛爭中爭取國家的基本利益。此外，海軍部隊需的資源仍然仰賴空軍支援，因此在可預見的未來，海軍發展有限，也顯見緬甸軍事政權的目光短淺，只專注於爭奪內部的政府權力與利益，忽視海洋利益在國家安全中的重要性。

3. 空軍

空軍在英國的協助下，成立於 1950 年代初期。主要的任務是支援軍隊反叛亂作戰，並提供內部對叛亂活動以及罌粟種植、鴉片販運和煉製點進行偵察。空軍作戰能力一直受到預算分配的限制，導致裝備無法進行現代化。1980 年代初，空軍大部份裝備相對陳舊，其中多數維護不善，並受到裝備嚴重缺件的困擾 (GlobalSecurity, 2022h)。

由空軍的起源來看，大致按照傳統的英國路線組織而成，有專門的訓練、戰鬥 (防空和反叛亂)、運輸和聯絡中隊。各獨立單位分別負責地面管制、通信、情報和行政任務；1988 年以來，空軍也試圖擴大擁有防空的角色。其次，空軍的資產由仰光的戰爭辦公室授權地區指揮官或作戰指揮官集中管制，飛機也經常集中於中央地區較安全的基地，依需要部署於緬甸

³ 另依據 GlobalSecurity (2022g) 的估計，緬甸海軍主要武器裝備計有：潛艦 4 艘、巡防艦 8 艘、護衛艦 3 艘、近岸巡邏艇 42 艘、海岸巡邏艇 24 艘、兩棲登陸艇 1 艘。

邊境 (GlobalSecurity, 2022h)。

緬甸空軍兵力約 15,000 人 (International Institute for Strategic Studies, 2021: 285-87)；主要轄包含國防部空軍總部、飛機生產與維修基地總部、空軍地面訓練基地、空軍飛行訓練基地在內的 11 處基地 (Myoe, 2009: Chap.3)。其次，空軍主要武器裝備研判包含戰鬥攔截機 55 架、攻擊機 21 架、運輸機 26 架、訓練機 93 架、特殊任務機 5 架、運輸直升機 80 架、攻擊直升機 9 架 (GlobalFirePower, 2022f)⁴。

上述分析顯示，緬甸空軍戰力薄弱，主戰飛機僅有 76 架；相對於領土幅員而言，實不足以維護其領空，亦無法支援未來爭取海洋利益時的海軍作戰行動。由此也顯見，緬甸武裝部隊對於制空權是確保海上與地面作戰順利遂行的認知不足，更可見緬甸軍人只著重於藉陸上部隊控制內部政權與經濟利益，對於全般性的國家安全規劃缺乏願景。

肆、緬甸武裝部隊發展與政治角色

前文已分析，緬甸憲法賦予武裝部隊完全的作戰自主權、行政與立法部門當然代表權，以及對地方層級公共事務的特殊影響力。地方政府統由中央任命，非常脆弱，僅有微小的立法與執行權力。2015 年 6 月，武裝部隊甚至運用憲法賦予的否決權抵制地方分權的改革，而且希望繼續阻止這樣的改革 (Jolliffe, 2017: 1)。武裝部隊的角色軍、政不分，且勢力已深入政治和經濟生活中，多年來它僅專注於本身能力的現代化——即使戰力進展有限，卻不願意從根本上進行改革。本節將從武裝部隊的軍事發展，進一步分析其與政治的互動關係。

數十年來，武裝部隊在政府治理、經濟事務與法制層面，發揮了很深的影響力；而且在軍事事務上，其影響力更深入到作戰層級的各個營級單位。武裝部隊堅持認為，部隊必須灌輸軍事、政治、經濟和行政觀點與展

⁴ 另依據 GlobalSecurity (2022i) 的估計，緬甸空軍主要武器裝備僅有攻擊機 6 架，其餘老舊機種庫存或汰除不詳。

望，以利於在聯邦中有能力參與國家政治領導角色（Ministry of Defence, 2015: 18-19）。武裝部隊一方面維持面對外部入侵的戰備整備、慢慢的建立區域投射能力；另一方面，武裝部隊主要任務是針對全國各地的民族武裝組織執行反叛亂作戰。同時，武裝部隊認為，應該明確地在法治協助、提供社會服務、災害反應和救助等方面持續提供協助（Ministry of Defence, 2015: 24-25）。

2016年初公布的國防白皮書敘述了武裝部隊的戰略願景，特別是關於防衛和安全事務。其中，武裝部隊的主要任務是建立一支強大、有能力和現代化的愛國武裝部隊（Ministry of Defence, 2015: 18）；而其願景是持續且明確的提升戰鬥能力、武器技術和全般力量，以及經濟與行政能力。其次，依據現有準則，武裝部隊延續人民戰爭戰略（People's War Strategy）的指導，全民嚇阻、圍堵、擊退和殲滅任何入侵領土者（Ministry of Defence, 2015: 18-19）。

在武裝部隊的現代化進程中，主要追求空中和海上能力的提升，同時增加裝甲車的存量（Ministry of Defence, 2015: 40-43）。但是從前文的分析，海、空軍的戰力仍然非常薄弱，近年來並未顯著增強。武裝部隊同時強化砲兵部隊，主要用於平時的反叛亂作戰。以上現代化所需裝備，大多自中國、俄羅斯、印度，也可能自北韓採購獲得（Jolliffe, 2017: 23）。

在花費巨額國防預算採購現代化武器裝備的同時，武裝部隊提出了一項似是而非的觀點與作法。武裝部隊堅持認為，為了減輕政府的財政負擔，必須以自力更生的方法滿足軍人及其裝備的社會與經濟生活所需（Ministry of Defence, 2015: 43）；言下之意，武裝部隊企圖尋求維護其在緬甸經濟事務的角色，以及擴大商業利益的正當性。武裝部隊甚至辯稱，軍人在財源上自力更生使得國家安全獲得改善、經濟得以發展後，國防支出自然會減少（Ministry of Defence, 2015: 43）。軍方的上述作法，正反映出軍事獨裁政權的貪得無厭，而且立法與行政權力集於一身，實難以約束軍權的膨脹。

儘管如此，武裝部隊在現代化提升其戰力的進程中，預算仍然不斷增加。聯邦內部反對派和國際觀察家均寄望經由安全部門改革（Security Sector Reform, SSR）措施的介入，達到武裝部隊的改革成效（Jolliffe, 2017: 24）。

但是，武裝部隊是一個非常穩固的機構，有重要的國際支持者，以及本身對於現在與未來的角色亦有清楚的願景與規劃。因此，內、外部反對者如何依據全球規範和標準，經由主要的 SSR 或相關的介入，促使武裝部隊進行改革 (Jolliffe, 2017: 24)，或者武裝部隊面對 SSR 的壓力將如何反應？仍然值得進一步探討。

長久以來，探討武裝部隊如何應對 SSR 壓力與它主觀設想的 SSR 類型，首先取決於了解武裝部隊如何看待自己在政治中的角色，以及它如何適應國家整體的轉變。1960 年代以來，武裝部隊始終認為政治如果只是留給民選的一般人民，則整個國家將陷於政治上的派系主義紛爭，無法防範叛亂集團，且國家可能演變成巴爾幹化 (Balkanization) 的分裂狀態 (Jolliffe, 2017: 20)。基於這個先入為主的看法，因此當全國民主聯盟於 1990 年選舉中贏得壓倒性的勝利時，武裝部隊不僅不承認選舉結果，且仍然堅持國家即使有一天實施民主制度，但是過程必須是漸進式、有秩序地演變，而且需要由武裝部隊管理，以免國家陷於混亂、衰敗的境地。

由此可見，緬甸軍方勢力仍然不願意放棄既得的政治利益；另一方面，軍方是否真正理解責任政治的涵義？或是為了進一步維護其既有的權力與資產？頗值得回味。但是，軍方對於上述先入為主的看法已經持續了 20 餘年，而且態度非常堅決和嚴肅。儘管 2011 年起緬甸進行了前所未有的政治改革，卻仍然受到軍方的監督，軍方很明顯且毫無退讓的維護其重要的權力，視本身為維護國家主權與領土完整的守護者 (Jolliffe, 2017: 21)。

目前武裝部隊的既有權力和政治觀點已經被寫進『2008 緬甸憲法』，而且教條式的成為維護其利益的聯邦最高法律。此憲法雖然形式上為文人政府架構，但是一如前文分析，軍方在防衛和安全事務上維持完全的自主權，在日常的政府治理中扮演強力的行政角色；而且在國會中擁有 25% 的當然席次，軍方在多數的憲法修正案中擁有實質的否決權 (Jolliffe, 2017: 21)，影響所及，緬甸的政府治理和政治結構很難有重大改變的可能性，除非獲得武裝部隊的認可。

武裝部隊在維護其政、軍角色與利益的同時，有一項說詞相當諷刺。2015 年全國民主聯盟贏得選舉組成文人政府時，武裝部隊一再的表明本身

的實際權力居於總統之下。甚至時任國防軍總司令的 Min Aung Hlaing 強調，依據憲法總統是國家明確的領導人，地位遠高於國防軍總司令；雖然他有權力任免國防、內政和邊境事務部長，但是部長均在總統領導之下，依據政府政策行使應有的職權，武裝部隊無權採取不同的政策（Jolliffe, 2017: 21）。

Min Aung Hlaing 辯解，儘管武裝部隊在特定的軍事作戰領域無需對總統負責，但是國防預算仍需經由國防部向總統負責，並經國會批准。尤其，由總統擔任主席的國防與安全委員會可以召集會議指示如何應對，軍方也需對該委員會負責。Min Aung Hlaing 當時表示，武裝部隊在國會中的 25% 席次不能視為反對派，反而可適時提醒「該做甚麼和不該做甚麼」（do's and don'ts），並導正違法成為合法（Jolliffe, 2017: 21）。

言猶在耳，Min Aung Hlaing 仍然於 2021 年 2 月 1 日發動軍事政變，推翻全國民主聯盟執政的文人政府，Min Aung Hlaing 自任緬甸總理兼國防軍總司令和新成立的國家管理委員會（State Administration Council, SAC）主席，成為聯邦政府的實際領導人，緬甸再度淪為軍事獨裁統治的國家，儘管民主國家對其制裁和警告，軍政府的態度仍然十分強硬。

從 Min Aung Hlaing 所代表的武裝部隊角度來看，軍方才是確保法治——包括維護憲法和公共秩序，以及保衛國家對抗武裝叛亂的核心力量；在 Min Aung Hlaing 的思想裏，只有這兩項障礙徹底解決了，才能正常地通往民主之路（Jolliffe, 2017: 22）。換言之，武裝部隊在對這些障礙排除感到滿意之前，不會輕易讓出現行憲法所提供的權力。

綜合以上分析，不難看出武裝部隊在軍事與政治的角色互動上混淆不清，致使其常自陷於本末倒置的混亂邏輯。2011 年，當武裝部隊釋出願意開放選舉的訊息以來，世界上都在觀察武裝部隊何時返回軍營？這也是緬甸人民對於實施真正民主與文人政府的普遍期待，但是緬甸錯失了一個關鍵點：Tatmadaw 從未願意將本身的軍事與政治角色區分開來（Selth, 2013: 2）。此現象其來有自，武裝部隊自我灌輸一個觀念：從緬甸 1948 年獲得獨立以後，武裝部隊就獨自負責維護聯邦的統一，抵禦內部和外部的敵人，拯救國家免於災難（Selth, 2013: 2）；因此武裝部隊自始至終自信唯有兼任軍、政角

色的武裝部隊才是國家的柱石，殊不知也因為武裝部隊過度擴張自己的權力，導致緬甸長期陷於軍事獨裁統治下政治、經濟、軍事各層面的濫權，國家積弱不振。

伍、緬甸軍事政變與國際觀感

承上所述，武裝部隊軍、政不分的角色混亂，終致軍事政變的發生不可避免。2020 年 11 月 8 日，全國民眾聯盟贏得 83% 的議會席次，2021 年初正當國會即將承認此次選舉結果且批准下一屆政府之際，軍方拒絕承認選舉結果，並於 2 月 1 日發動軍事政變。軍方拘留了包含全國民眾聯盟領導人 Aung San Suu Kyi 和 U Win Myint 總統在內的文職官員、內閣部長、數個地區的首席部長，以及反對派政治人物、作家和抗議者 (Goldman, 2022)。

軍事政變發生後，軍方立即控制全國基礎設施、暫停大部份電視廣播、並取消國內和國際航班，股票市場和商業銀行也被關閉。2 月 22 日，緬甸數百萬人民上街抗議並進行總罷工，一項擴大的公民不服從運動 (civil disobedience movement) 癱瘓了銀行系統，使軍方難以進行很多工作 (Goldman, 2022)。

被推翻的全國民眾聯盟議員、抗議領袖和來自許多少數羣體的活動人士，成立了一個名為民族團結政府 (National Unity Government) 的平行政府，將反對軍政府的不同團體聚集一起，促進各民族之間團結合作，為後軍政府時期的緬甸制定議程，並爭取外國政府的支持。同年 9 月，民族團結政府建立一支名為人民防衛軍 (People's Defense Force) 的武裝師，正式向軍政府宣戰 (Maizland, 2022)。

面對人民的反抗，軍隊向人民發射實彈強力鎮壓，同時普遍在全國各地與人民防衛軍爆發衝突。軍事鎮壓不惜摧毀被認為傾向支持反對派的整個村莊，屠殺平民和反對派軍人；四處蔓延的武裝衝突，導致數十萬人民紛紛逃離家園。軍方對異議人士的殘酷鎮壓，以及衝突中普遍發生的侵犯人權事件，引起聯合國、各國政府和人權組織的譴責 (Maizland, 2022)。

其次，切斷對平民的援助是軍事政權反叛亂戰略的一部份，因此，戰鬥加劇還可能導致難民湧入鄰近的泰國和印度（Horsey, 2022）。

數十年來，緬甸人民一直對武裝部隊持嚴厲批評態度，但是自 2021 年初政變以來，他們對軍隊的看法發生了重要變化。具體而言，在談到武裝部隊時，緬甸人民已經從恐懼（fear）轉變到厭惡（hate）。緬甸人民已往雖然害怕武裝部隊的作為，卻仍然認為該實體具有某種內在價值——即使它可能代表不公正或不受歡迎的東西；緬甸人民希望如果經由改革，武裝部隊可以扭轉過來。但是，此次政變後緬甸人民看不到衡量其價值的道德指南針，他們不再想改變武裝部隊，只是想讓它消失（Myint, 2022）。因此，藉由此次軍事政變後所引起的民心向背轉變，應可讓緬甸未來的執政者引以為鑑。

2021 年的軍事政變除了導致民心向背的重大轉變之外，愈來愈明顯的是，軍方的權力奪取和血腥鎮壓已經將緬甸各種不同——而且往往是敵對的種族和政治團體團結起來，抵抗共同的敵人以及尋求更美好的未來。非常諷刺的是，緬甸自獨立以來，軍隊自以為只有自己才能將國家團結在一起的行為，此次反對派團體藉由民族團結協商委員會（National Unity Consultative Council）平台，無意中促成了革命性的和不可逆轉的國家重建對話（Chan & Ford, 2022）。客觀而言，這些團體即使意見並不一致，卻也是互補的，可以結合起來有效地對抗了軍政府所享有的壓倒性和結構性優勢。

另一個值得觀察的弔詭現象，軍事政變除了導致數十萬人民流離失所外，武裝部隊也爆發了官兵逃亡事件。自 2010 年軍方釋出善意逐漸開放以來，軍隊本身與外界有了更多的接觸，雖然本質上仍然非常殘酷，但是軍人已經不再完全盲目的服從組織。Adetunji（2021），緬甸此次的抗議活動與已往截然不同，包含不同的種族、宗教和職業，且廣受歡迎。因此，軍人也愈來愈意識到軍事獨裁政權使用暴力策略來維護權力，例如向包括兒童在內的人民開槍，已經玷污了軍隊擁有的任何合法性。

上述叛逃現象包含軍人和警察，人數也持續增加。其次，Min Aung Hlaing 軍事政權除了不受人民歡迎外，也沒有得到太多的國際支援，國際社會擔心該政權的暴行將造成緬甸持續的不穩定。綜合來看，這場危機是

在極度貧困、經濟混亂、肆虐的武漢肺炎流行病，以及很少有政治菁英能真正致力於民主轉型的背景下所發生的結果。因此，儘管軍人叛逃的增加對抗議者來說似乎很有希望，但是國際觀察家卻悲觀的推測，緬甸似乎更有可能崩潰而不是民主化 (Adetunji, 2021)。

軍事政變經過 1 年後，緬甸羅興亞族 (Rohingya) 的人權和民主行動者 Wai Wai Nu 語重心長地指出，當人民聚集在一起呼籲正義、自由和民主時，國際社會並沒有真正與緬甸站在一起，僅僅發表譴責聲明，卻很少採取實際措施來保護緬甸人民的生命。聯合國成員國也躲在東南亞國家協會 (Association of Southeast Asian Nations, 東協) 及其關於緬甸的 5 點共識來為其不採取行動辯護 (Wai Wai Nu, 2022)，這種不作為無疑讓軍隊繼續進行殺戮行爲。由此可見，緬甸反對軍政府的人士期待國際社會應該對武裝部隊實施制裁，各國也應拒絕所謂的安靜外交，以結束軍方長達數十年的暴行，緬甸才有實施自由民主制度的希望。

面對緬甸軍事政變和反對人士的呼籲，周邊國家以及國際社會也有不同的認知與反應。首先，印度 70 餘年來一直與武裝部隊保持著密切的關係，主要是因為視武裝部隊為其反叛亂的合作夥伴。緬甸 2021 年軍事政變以來，印度除了受到來自緬甸的難民危機之外，武裝部隊與人民防衛軍的戰鬥，使印度與緬甸西部和西北部接壤的地區帶來了激烈的衝突。由於武裝部隊在上述地區失利，轉而向印度內部叛亂團體民族武裝組織尋求援助，此舉也讓印度面臨與緬甸軍政府關係的兩難 (Ambarkhane & Gathia, 2022)。

對中國而言，近年來是緬甸最大的貿易夥伴和緊密的外交盟友。緬甸軍事政變後，中國最終也給予軍事領導人事實上的承認。中國支持仍然實際掌握政權的軍方，主要是基於：(1) 保護和擴大其在緬甸的基礎設施項目和投資；(2) 防止緬甸內戰波及與中國接壤的邊界地區；(3) 隨著俄羅斯持續的介入，保持中國對緬甸軍政府的主要影響力；(4) 防止包括美國在內的主要民主國家過度介入 (Maizland, 2022)。

其次，中國的一帶一路倡議正致力於建立一條將雲南省與印度洋連接起來的中、緬經濟走廊，緬甸軍事政變一度阻礙了此項開發工作。但是，也有國際觀察家指出，緬甸部份高級軍事領導人長期以來一直對中國持謹

慎態度，擔心緬甸可能會過度陷入中國勢力的影響範圍。客觀而言，這種恐懼在一定程度上驅使軍方領導人自 2011 年起進行改革，並開始發展與其它國家的關係 (Maizland, 2022)，以避免中國藉由經濟互動進一步影響緬甸的政治運作。

相對於中國的態度，美國長期對緬甸軍事獨裁政權實施經濟制裁；2011 年緬甸軍政府願意實施改革後，美國才於 2012 年任命懸缺 22 年的大使；2016 年取消了大部份的制裁。2021 年緬甸軍事政變後，美國對緬甸軍政府採取了更強硬的態度，不僅制裁軍方人員，而且制裁軍方企業以及其它受軍方掌控的企業集團 (Maizland, 2022)。

其中較為針對性的作為，是 2021 年 10 月美國國家安全顧問蘇利文 (Jake Sullivan) 與緬甸新成立的民族團結政府人員實際會面，以及 2022 年美國國會通過立法，敦促政府採取更積極行動，包括使民族團結政府合法化 (Maizland, 2022)。當然，以緬甸反對軍政府人士的立場而言，希望美國可以做得更多，例如增加對民族團結政府的援助，以及向提供軍政府軍事物資的國家施壓。

在緬甸所屬的東協國家方面，各國政府基於不同的利益，對緬甸軍事政變的反應各不相同，也導致從試圖促成緬甸內部的協商到幾乎完全保持緘默。印尼、馬來西亞、新加坡和菲律賓等國，對此事件向來直言不諱。其中，印尼與馬來西亞對武裝部隊的批判，主要是不認同緬甸軍方對羅興亞人採取族群滅絕 (ethnic cleansing) 的行為。菲律賓政府的反應一直很混亂，最終還是支持被軍方推翻的全國民族聯盟。同時，時任東協輪值主席的汶萊，卻在尋求召集成員國討論此事件時始終保持沉默 (Harding & Tower, 2021)，對東協尋求內部的共識愈加困難。

與緬甸接壤的泰國認識到緬甸內部的政治動亂現狀不應持續很久，但是泰國深怕對此事件的反應，將引起內部關於本身同屬軍事政權合法性的辯論而引火燒身，因此對此事件消極以對。其次，屬於東南亞大陸國家的越南、寮國和柬埔寨也保持沉默，這 3 個國家都以充分的理由強調不願意過度干涉緬甸的內部事務，因此在態度上並不積極支持恢復緬甸被武裝部隊推翻的民主政權 (Harding & Tower, 2021)。

合理而言，緬甸與同屬東協的國家地緣戰略位置相近，東協應是解決緬甸政治危機與就近提供協助的主要機制，但是東協卻無有力作為。除了以上對東協各國的分析外，一些刻板的集體認知和地緣戰略利益問題，仍然值得進一步探討。首先，東協 10 國的社會經濟與政治發展差異性很大，因此發展出一套所謂的「東協方式」(ASEAN Way)，承諾避免干涉彼此的內政，僅關注各國都支持的廣泛性基礎倡議；加上各國面臨著自己棘手的國內挑戰，因此東協一直不願意放棄或修改此一指導原則 (Clapp & Tower, 2022)。

其次，2021 年 2 月 1 日緬甸軍事政變後，東協未徵求被推翻的反對派意見，直接邀請政變主導人 Min Aung Hlaing 至印尼雅加達 (Jakarta) 參加東協領導人會議，並達成所謂的 5 點共識。此舉不僅給外界一種東協正在賦予緬甸軍政府合法性的假象，反對派的民族團結政府和民族武裝組織均不接受共識的條款。東協其它 9 國也未將此內容視為未來努力解決此事件的方針 (Clapp & Tower, 2022)，徒然留下虛幻不實的解決方案。

最後，周邊地區大國如中國、印度和日本，在緬甸擁有長期的利益，客觀而言這些利益僅受到軍事政變的輕微影響，對東協解決緬甸政治危機構成了另一項挑戰，無法借助大國的力量一起解決危機。一如前述，中國數十年來致力於建立一條中、緬經濟走廊，自然不願意過度介入緬甸長期執政的軍政府與反對派的政治紛爭。印度和日本也一直希望取代中國在緬甸日益增長的影響力，兩國在緬甸的地緣戰略位置中，都有著深厚的經濟和政治利益 (Clapp & Tower, 2022)，更不願意輕易得罪實際掌權的緬甸軍政府。因此，上述 3 項因素無形中稀釋了所有試圖孤立緬甸軍事政變領導人的有效性，增加東協尋找解決方案的困難。

陸、結論

緬甸自 1948 年獨立以來，長期實施軍事獨裁統治，聲名狼藉，政治與經濟情勢不穩定的陰影始終存在。但是由於地緣戰略位置正好處於進出太平洋與印度洋的戰略要衝使然，形成印度和中國兩大勢力甚至是東西方強

權聚焦的「亞洲新十字路口」。以地緣位置鄰近的印度而言，其東向政策希望選擇經由緬甸與泰國最淺近的戰略縱深地帶進出印度洋與太平洋，中國則在「一帶一路」國家戰略中將「中國－緬甸走廊」列為「孟加拉－中國－印度－緬甸經濟走廊」的最核心部份。因此，緬甸這一個政、經情勢不穩的戰略薄弱處，卻因緣際會成為周邊以及東西方強權進出兩大洋的戰略要域。

但是，緬甸長期執政的軍事獨裁政權卻目光短淺，長期以來戰略藍圖並未規劃成為控制印度洋經安達曼海通往泰國灣、南中國海到太平洋的海權國家，亦無規劃發展海權相對應所需的空中武力和制空權。目前緬甸陸、海、空軍佔總兵力的比例分別為 92%、3.9%、3.7%，兵力比為 25 : 1.07 : 1，即可看出武裝部隊僅重視以地面部隊執行內部反叛亂任務，以及藉其掌控聯邦政治權力與經濟利益；尤其，武裝部隊公然經營企業、謀取商業利益的行徑，更是舉世所未見。

其次，緬甸軍方為了全面掌控聯邦政、經大權，達到軍事獨裁統治的有利局面，毫無民主國家文人統制的概念與設計，不僅軍政與軍令未一元化，且本末倒置由軍令系統的國防軍總司令反過來任免軍政系統的國防部長及其所屬官員，國防部長在聯邦的國防組織架構中毫無地位。國防軍總司令依據對其有利的憲政體制設計，甚至實際控制國防部、內政部和邊境事務部，以及深入地方基層的公、私部門，貪得無厭的完全獨裁統治昭然若揭。

緬甸武裝部隊的權力膨脹舉世皆知，因此 2021 年 2 月 1 日由軍事強人 Min Aung Hlaing 主導再度發動軍事政變實難避免。政變後武裝部隊以反叛亂為名實施軍事鎮壓，原本應該受到民主國家與鄰近東協國家的抵制，但是除了部份民主國家對軍政府實施經濟制裁外，周邊大國如中國、印度、和日本，基於在緬甸的長期利益，並未發揮應有的影響力。

面對緬甸政治危機，可發揮實質響力的東協各國卻因各國利益不同，以及在「東協方式」的刻板框架下，以不干涉彼此的內政為由，各自明哲保身，使得緬甸反對軍政府團體組成的民族團結政府孤立無援。此外，緬甸遍布各層級的軍事勢力根深蒂固，且有目前憲法的保障，這是結構設計所造成的問題，在可預見的未來，需賴強有力的文人領導者主導且徹底修改不合民主精神的憲政架構，緬甸的未來才有希望可期。

參考文獻

- 外交部，2022。〈緬甸聯邦共和國〉5月15日 (<https://www.mofa.gov.tw/CountryInfo.aspx?CASN=5&n=5&sms=33&s=69>) (2022/5/15)。
- 李飛、成升魁、于會錄，秦奇、劉曉潔、徐增讓、吳良、張丹、李欣、初冬梅，2016。〈國家地緣脆弱性探索——緬甸案例及對中國地緣戰略啓示〉《地理科學進展》 (<http://www.geog.com.cn/article/2016/1007-6301/1007-6301-35-6-737.shtml>) (2022/6/9)。
- 徐遵慈，2021。〈經濟制裁緬甸·歐美國家陷兩難〉《聯合報》5月7日 (<https://udn.com/news/story/121739/5439503>) (2022/7/3)。
- Adetunji, Jo. 2021. “Myanmar: Could Defecting Security Forces Bring Down the Military Regime?” *The Conversation*, April 14 (<https://theconversation.com/myanmar-could-defecting-security-forces-bring-down-the-military-regime-158909>) (2022/5/21)
- Ambarkhane, Saket, and Sanjay Valentine Gathia. 2022. “Over a Year Later, Myanmar’s Military Coup Threatens India’s National Security.” United States Institute of Peace, May 10 (<https://www.usip.org/publications/2022/05/over-year-later-myanmars-military-coup-threatens-indias-national-security>) (2022/5/21)
- Central Intelligence Agency. 2022a. “The World Factbook: Burma - People and Society.” (<https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/burma/>) (2022/6/8)
- Central Intelligence Agency. 2022b. “The World Factbook: Burma - Geography.” (<https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/burma/>) (2022/6/8)
- Central Intelligence Agency. 2022c. “The World Factbook: Burma - Map.” (<https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/burma/map>) (2022/6/9)
- Central Intelligence Agency. 2022d. “The World Factbook: Burma - Government.” (<https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/burma/>) (2022/6/8)
- Central Intelligence Agency. 2022e. “The World Factbook: Burma - Introduction.” (<https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/burma/>) (2022/6/8)
- Central Intelligence Agency. 2022f. “The World Factbook: Burma - Military and Security.” (<https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/burma/>) (2022/6/8)
- Chan, Aye, and Billy Ford. 2022. “As Myanmar Coup Spurs National Resistance, a Unified Nation Could Emerge.” United States Institute of Peace, April 19 (<https://www.usip.org/publications/2022/04/myanmar-coup-spurs-national-resistance>)

- unified-nation-could-emerge) (2022/5/16)
- Clapp, Priscilla A., and Jason Tower. 2022. "U.S.-ASEAN Summit: A Chance to Explore New Steps to Resolve Myanmar's Conflict." United States Institute of Peace, May 12 (<https://www.usip.org/publications/2022/05/us-asean-summit-chance-explore-new-steps-resolve-myanmars-conflict>) (2022/5/21)
- Constitute. 2022. "Myanmar's Constitution of 2008." (https://www.constituteproject.org/constitution/Myanmar_2008.pdf?lang=en) (2022/5/15)
- GlobalFirePower. 2022a. "2021 Thailand Military Strength - Geography." (https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.php?country_id=myanmar) (2022/6/10)
- GlobalFirePower. 2022b. "2022 Myanmar Military Strength - Manpower." (https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.php?country_id=myanmar) (2022/5/15)
- GlobalFirePower. 2022c. "Active Military Manpower (2022)." (<https://www.globalfirepower.com/active-military-manpower.php>) (2022/7/7)
- GlobalFirePower. 2022d. "2022 Myanmar Military Strength - Land Forces." (https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.php?country_id=myanmar) (2022/5/15)
- GlobalFirePower. 2022e. "2022 Myanmar Military Strength - Naval Forces." (https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.php?country_id=myanmar) (2022/5/15)
- GlobalFirePower. 2022f. "2022 Myanmar Military Strength - Airpower." (https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.php?country_id=myanmar) (2022/5/15)
- GlobalSecurity. 2021. "Myanmar / Burma - Introduction." (<https://www.globalsecurity.org/military/world/myanmar/intro.htm>) (2022/6/8)
- GlobalSecurity. 2022a. "Myanmar History." (<https://www.globalsecurity.org/military/world/myanmar/history.htm>) (2022/6/8)
- GlobalSecurity. 2022b. "Tatmadaw-Defense Services / Armed Forces." (<https://www.globalsecurity.org/military/world/myanmar/tatmadaw.htm>) (2022/5/15)
- GlobalSecurity. 2022c. "Myanmar-Army." (<https://www.globalsecurity.org/military/world/myanmar/army.htm>) (2022/5/15)
- GlobalSecurity. 2022d. "Army Regional Military Commands." (<https://www.globalsecurity.org/military/world/myanmar/army-orbat-1.htm>) (2022/7/7)

- GlobalSecurity. 2022e. “Myanmar Army Equipment.” (<https://www.globalsecurity.org/military/world/myanmar/army-equipment.htm>) (2022/5/15)
- GlobalSecurity. 2022f. “Myanmar - Navy.” (<https://www.globalsecurity.org/military/world/myanmar/navy.htm>) (2022/5/15)
- GlobalSecurity. 2022g. “Myanmar Navy Equipment.” (<https://www.globalsecurity.org/military/world/myanmar/navy.htm>) (2022/5/15)
- GlobalSecurity. 2022h. “Myanmar - Air Force.” (<https://www.globalsecurity.org/military/world/myanmar/air-force.htm>) (2022/5/15)
- GlobalSecurity. 2022i. “Air Force Equipment.” (<https://www.globalsecurity.org/military/world/myanmar/air-force-equipment.htm>) (2022/5/15)
- Goldman, Russell. 2022. “Myanmar’s Coup, Explained.” *New York Times*, April 27 (<https://www.nytimes.com/article/myanmar-news-protests-coup.html>) (2022/5/16)
- Harding, Brian, and Jason Tower. 2021. “Myanmar Coup Weakens Southeast Asia Security and Cooperation.” United States Institute of Peace, April 13 (<https://www.usip.org/publications/2021/04/myanmar-coup-weakens-southeast-asia-security-and-cooperation>) (2022/5/21)
- Horse, Richard. 2022. “One Year On from the Myanmar Coup.” International Crisis Group, January 25 (<https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/myanmar/one-year-myanmar-coup>) (2022/5/16)
- International Institute for Strategic Studies. 2021. *The Military Balance 2021*. London: Routledge.
- Jolliffe, Kim. 2017. “Security integration in Myanmar: Past Experiences and Future Visions.” *SaferWorld*, May (<https://www.saferworld.org.uk/downloads/pubdocs/security-integration-in-myanmar.pdf>) (2022/5/15)
- Lieberman, Victor B. 2003. *Strange Parallels: Southeast Asia in Global Context, c. 800-1830*, Vol. 1, *Integration on the Mainland*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Maizland, Lindsay. 2022. “Myanmar’s Troubled History: Coups, Military Rule, and Ethnic Conflict.” Council on Foreign Relations, January 31 (<https://www.cfr.org/background/myanmar-history-coup-military-rule-ethnic-conflict-rohingya>) (2022/5/18)
- Ministry of Defence. 2015. *The Republic of the Union of Myanmar, Defence White Paper*. Naypyitaw: Ministry of Defence.
- Ministry of Defence. 2022. “MOD Myanmar.” (<https://MODMyanmar>) (2022/5/15)

- Myanmar National Portal. 2022. "Ministry of Defence." (Ministry of Defense (myanmar.gov.mm)) (2022/7/5)
- Myint, Tun. 2022. "How the Coup Shattered the Image of Myanmar's Military." *Diplomat*, April 21 (<https://thediplomat.com/2022/04/how-the-coup-shattered-the-image-of-myanmars-military/>) (2022/5/18)
- Myint-U, Thant. 2006. *The River of Lost Footsteps: Histories of Burma*. Farrar. New York: Farrar, Straus & Giroux.
- Myint-U, Thant. 2012. *Where China meets India: Burma and the new crossroads of Asia*. New York: Farrar, Straus & Giroux.
- Myoe, Maung Aung. 2009. *Building the Tatmadaw: Myanmar Armed Forces since 1948*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Myoe, Maung Aung. 2016. "Myanmar Military's White Paper Highlights Growing Openness." *Nikkei Asia*, March 28 (<https://asia.nikkei.com/Politics/Maung-Aung-Myoe-Myanmar-military-s-white-paper-highlights-growing-openness>) (2022/7/2)
- Myoe, Maung Aung. 2018. "Myanmar's Perspectives on National Security," in Ron Huiskened, ed. *Regional Security Outlook 2018*, pp. 38-40 (<http://www.cscap.org/uploads/docs/CRSO/CSCAP2018WEB.pdf>) (2022/5/15)
- Selth, Andrew. 2013. "Burma's Security Forces: Performing, Reforming or Transforming?" Griffith Asia Institute, Regional Outlook Paper, No. 45 (<https://www.files.ethz.ch/isn/173085/Regional-Outlook-Paper-45-Selth.pdf>) (2022/7/12)
- Wai Wai Nu. 2022. "The World Has Failed to Stand With Myanmar." *Foreign Policy*, February 1 (<https://foreignpolicy.com/2022/02/01/myanmar-coup-military-anniversary-rohingya-violence-protests-un-security-council/>) (2022/5/18)

Myanmar Tatmadaw Developments and International Perceptions

Tony Wu

*Adjunct Assistant Professor, National University of Tainan
Tainan, TAIWAN*

Abstract

Myanmar is located between the Greater Mekong Sub-region and the South Asian continent. Its geostrategic location is the strategic hub of India's Act East Policy and Thailand's Act West Policy, China's Belt and Road strategy across the Pacific and Indian Oceans, and the US-led Indo-Pacific strategy. Therefore, although Myanmar is a strategically weak place with political and economic unease, it will become a strategic area for international powers to enter and exit the two oceans due to fate. For a long time, Myanmar has been criticized by the world for the continuous expansion of *Tatmadaw* power under the military dictatorship regime, involving political and economic interests and controlling affairs at all levels of the government, and being independent of the judicial power, completely unregulated by the government system, and doing whatever they want. After the military coup in 2021, the *Tatmadaw* once again overthrew the civilian government, and vigorously suppressed opponents of the military government and civilians, and gained notoriety. Since the various countries and ASEAN countries have not done their best to help resolve the political crisis in Myanmar, how to quell this incident and restore the democratic government is still full of variables.

Keywords: *Tatmadaw*, military coup, National League for Democracy, ASEAN Way