

緬甸軍政府無懼國際壓力鎮壓和尚示威之背景分析

A Background Analysis of Burmese Military Junta's Crackdown on Monk Protests Regardless of International Pressure

陳鴻瑜 (Chen, Hurng-Yu)

淡江大學東南亞研究所教授

壹、緬甸軍人掌握政權

在東南亞國家中，緬甸是軍人長期掌權的國家之一。最久的應屬泰國，其次是緬甸，再其次是印尼。這三國軍人掌權的背景相近，都是以武力政變而取得政權。

緬甸軍人自 1962 年起掌權，至今仍牢牢掌控政局。1988 年，軍事強人尼溫下台，由文人政府接替，但僅維持數個月即無法控制全局，最後還是由軍人掌權。剛開始時，軍政府還有透過民主選舉繼續掌權的想法，遂在 1990 年 5 月 27 日舉行國會選舉，有 93 個政黨、2,296 名候選人角逐 485 席，有 73% 的投票率，熟料選舉結果出乎軍政府意料之外，人民不支持軍政府推舉的候選人，而由翁山淑姬 (Aung Sang Su Kyi) 領導的「全國民主聯盟」獲 392 席。翁山淑姬因為批評軍政府而自 1989 年 7 月即遭軟禁，該黨主席丁吳也自 1989 年 12 月被監禁。軍政府遲不公布選舉結果，最後以無法將政府交由「不可能把國家治理得好的全國民主聯盟」為理由，拒不交出政權。同時，對於反對政府之反對黨分子，進行鎮壓和逮捕。

軍政府違反民主程序以及踐踏人權，遭到西方國家的批評和抵制，美國和歐盟等國對緬甸進行經濟制裁，停止對緬甸的直接財政援助並阻撓很多國際援助，也拒發美國簽證給緬甸領袖。美國在 1996 年 9 月制訂一項法律，規定如果緬甸的人權狀況越來越糟，那麼美國就可以採取制裁措施。緬甸在遭到國際經濟孤立之

制裁後，重回到以前的「隱士國度」，經濟停滯不前。

緬甸為了求取經濟發展，在 1990 年代中期開放旅遊，允許外國人觀光旅遊以及歡迎外商投資。它的主要外來投資國是新加坡、泰國、印度和中國。由於西方國家對緬甸亦採取武器禁運，所以它的武器供應來源主要是中國、北韓和俄國。

1997 年 3 月 15-16 日，曼德勒市的一名信奉佛教的年輕女子遭一名伊斯蘭教商人強姦，佛教徒為了報復而襲擊清真寺，導致兩所清真寺遭破壞，多人受傷。和尚亦舉行示威遊行。軍政府為防止暴亂擴大，宣布仰光、曼德勒、實兌（Sittwe）、勃生和毛淡棉等 5 個伊斯蘭教徒聚集的城市進入戒備狀態。3 月 22 日，在仰光的 2 所清真寺遭到和尚攻擊，其中一所還被縱火燒毀。4 月 22 日，美國總統柯林頓批准了禁止美國公司向緬甸投資的制裁令。5 月 21 日，美國總統柯林頓以緬甸軍政府採取嚴厲政策限制反對分子以及有大批毒品透過緬甸非法外流為理由，宣布對緬甸實施經濟制裁，其中包括禁止美國公民投資開發緬甸的石油及天然氣，並禁止美國人購買開發緬甸資源的公司股票或協助想在緬甸進行美國政府所禁止活動的非美國公民。

儘管緬甸遭到歐盟和美國的經濟制裁，東協不顧歐盟的警告，在 1997 年 7 月舉行的東協外長會議上，同意讓緬甸和寮國加入東協。10 月 6 日，歐盟外長以緬甸政局無法令人滿意為理由，決定把歐盟發簽證給緬甸高級官員的禁令再延長半年，並呼籲軍政府與翁山淑姬進行具體的對話。歐盟對緬甸的制裁尚包括禁運武器、軍需品和軍事裝備給緬甸。但歐盟採取務實作法，不跟隨美國對緬甸進行經濟制裁的後塵，不禁止對緬甸的新投資。

貳、陷入泥濘的民主進程

如前所述，緬甸軍政府剛開始時，還想推行民主選舉，結果適得其反，軍政府的候選人未獲民意支持。軍政府改弦易轍，在 1993 年 1 月召開國民大會以制訂憲法，惟議程進度遲緩，軍政府不願採行類似西方國家的民主制度，所以一直未能達成協議，至 1996 年 3 月宣布休會。民主化陷入困境，再度引發西方國家的關切。

為了緩解緬甸的政治危機，2003 年 6 月，泰國首相塔信表示願意充當調解人，泰國政府也擬定了一份緬甸「民主路線圖」（roadmap）計畫，其主要內容包括：緬甸政府釋放翁山淑姬，同「全國民主聯盟」進行政治對話，起草憲法以及國際社會向緬甸提供援助，以改善緬甸的人權狀況和促進其經濟發展。軍政府將

這份「民主路線圖」高掛在計畫表上，做給西方人看，卻不採取具體行動。

美國總統布希（George W. Bush）為了逼迫緬甸軍政府採取民主化措施，在 2003 年 7 月 29 日簽署對緬甸制裁法案，又稱 2003 年緬甸自由與民主法案（The Burmese Freedom and Democracy Act 2003），其經濟制裁內容包括禁止進口緬甸產品、凍結緬甸政府在美國的各種資產、禁止向緬甸政府官員發放赴美簽證、禁止在緬甸投資和向緬甸政府提供貸款及技術援助。日本雖在 2001 年恢復對緬甸提供官方發展援助，此時亦隨美國的外交政策重新加入制裁緬甸的行列。

緬甸軍政府始在 2003 年 8 月宣布旨在實現民族和解、推進民主進程的 7 點民主政治「路線圖」計畫，其主要內容包括恢復中止 8 年的制憲國民大會、全民公決憲法草案、依法舉行大選和組成新政府等。緬甸制憲大會未允許「全國民主聯盟」和其他政治派別參加。2004 年 5 月 17 日，軍政府在庸那拼（Nyaung Hna Pin）鎮召開國民大會，有 1,076 名代表參加，其中有許多是政府支持的「聯盟團結與發展協會」（Union Solidarity and Development Association, USDA）的成員，會議程序由軍政府控制，其他少數民族的代表難以自由發言。結果，軍政府還是虛幌一招，國民大會仍未能達成協議，憲法草案遲遲無法出爐。

參、和尚抗爭示威

緬甸軍政府在 2007 年 8 月 15 日突然宣布調高汽油價格三分之二倍、柴油價格調高一倍、壓縮天然氣的價格提高四倍。汽油每加侖從 1,500 緬幣調高到 2,500 緬幣（約合 60 元新臺幣），柴油價格從 1,500 緬幣調高到 3,000 緬幣。由於事先沒有宣布調價，引起民怨。

8 月 19 日，有 500 民眾在仰光示威抗議。以後一連幾天都有示威抗議事件發生，包括仰光、生產石油的仁安羌市（Yenan Chaung）（距離仰光西北 420 公里）、仰光東北方 80 公里的勃固（Bago）等城市。而和尚開始示威是在 8 月 28 日，在實兌有 300 人抗議示威，其中包括和尚。仰光大學附近有 50 人示威。緬甸政府釋放數以百計的囚犯，用來逮捕示威群眾。8 月 30 日在實兌又有和平遊行，抗議燃油和糧食價格暴漲。

9 月 5 日，北部本各具（Pakokku）鎮最大佛寺有 500 名年輕和尚上街示威遊行，吟誦佛經、揮舞橫幅，抗議燃油上漲以及經濟政策。軍隊對和尚隊伍上空鳴槍示警，又用竹竿擊打和尚。一些年輕僧侶隔天把進寺道歉的 20 名官員扣押為人質達幾個小時，還焚燒四輛官方車輛。該鎮距離曼德勒只有 128 公里，引起曼德

勒市和尚的緊張。在緬甸，打傷和尚，等於犯下傷害罪，觸犯佛法者會下地獄。軍隊在該鎮打傷和尚，將引起動亂。安全部隊暴力地解散緬甸北部城市本各具的僧侶和平抗議。僧侶要求當局對這種粗暴的對待提出道歉，不過沒有獲得回應。9月7日，有數十位和尚在市區將電動玩具店砸毀。

9月19日，在第二大城市曼德勒，來自多座佛寺的1,000多名僧侶上街遊行，前往最神聖的大佛寺。9月20日，超過1,300多名緬甸僧侶冒雨在仰光展開本星期最大規模的遊行，而緬甸各地也有越來越多佛寺拒絕領受與軍人政府有關人士的布施。9月21日，有3,000人，包括1,500名僧侶在仰光市區遊行。9月23日，緬甸最大城市仰光爆發自1988年以來最大規模的反軍人政權示威遊行，估計有多達2萬人參與了示威，其中半數是佛教僧侶。

9月24-26日，約有十萬人在仰光舉行示威，其中包括數萬名和尚。當局在26日開始鎮壓，鎮暴員警向群眾發射催淚彈和開槍示警，結果至少造成7死、百餘傷的慘劇。軍警人員漏夜闖入寺院搜捕熟睡的僧侶，部分僧侶則被軟禁在寺內。緊接著逐一掃蕩仰光大街小巷，切斷互聯網通訊。

澳洲官方估計緬甸當局「殘暴」鎮壓示威者，造成至少30人死亡，超過最新非官方估計的13人和緬甸當局宣布的10人，還有幾千人被捕。緬甸當局承認軍隊槍殺9名示威者和一名日本攝影記者，另外逮捕3千名示威者。

肆、無懼國際壓力

2007年初，美國在聯合國安理會提出譴責緬甸違反人權案，但遭到中國和俄羅斯的否決。當緬甸和尚走上街頭進行抗議示威時，美國國務院副發言人凱西9月24日發表聲明，敦促緬甸政府與民主派領導人和少數民族團體就民主過渡進行「真誠的對話」。美國財政部在9月28日宣布，凍結緬甸軍人領袖和13名高級官員在美國的資產，受影響的包括軍人首領丹瑞、陸軍司令兼緬甸國家和平與發展委員會副主席貌埃、代總理登盛和總參謀長都拉隋曼。美國財政部也下令凍結這些官員在美國銀行的資金，並禁止美國公民與這些官員做生意。

9月26日，美國總統布希臨時決定邀請來訪的中國外長楊潔篪到白宮的橢圓形辦公室會談。布希對楊表示，感謝中國勸說緬甸政府接受聯合國特使甘巴里訪問緬甸，他希望中國繼續發揮影響力，幫助緬甸向民主和平轉型。美國的作法簡直與虎謀皮，殊不知中國與緬甸都是一樣不尊重人權的國家。

9月29日，美國國務院宣布，禁止向30多名緬甸軍官和他們的家人發放入

境簽證。日本因為一名記者在仰光遇難，除向緬甸提出嚴重抗議外，宣布取消向緬甸提供 5 億 5,200 萬日元的援款，該援款原本是要協助仰光大學設立商業教育中心。

此外，聯合國和歐洲聯盟的領導人也呼籲緬甸政府要克制，並敦促他們釋放被拘留和被監禁的民主派政治領導人，包括反對派領袖翁山淑姬。聯合國還派遣特使甘巴里到緬甸瞭解情況。聯合國人權委員會 10 月 2 日舉行緬甸問題特別會議，一致通過歐盟提出的議案，嚴厲譴責緬甸軍政府鎮壓和平示威，要求緬甸允許聯合國人權委員會派人到緬甸調查，並要求釋放翁山淑姬和其他政治犯。10 月 2 日國際特赦組織堅持聯合國人權委員會必須站穩立場和斥責緬甸。該組織已呼籲聯合國安理會立即對緬甸實施軍火禁運，指出中國是緬甸主要的軍火供應國。10 月 25 日，聯合國特派的緬甸觀察員與中國協商，中國政府依然否決聯合國對緬甸政府進行經濟制裁。

這一連串的對緬甸軍政府的施壓，並無法改變軍政府的心意，他們不可能就因此推行民主化，主要原因如下：

第一，這次事件和 1988 年的反政府事件不同，這是一個群龍無首的運動。佛教地下組織「全緬佛教僧侶聯盟」，雖誓言將繼續示威，以結束緬甸人民的苦難，但以後事態之發展，證明該一組織並未具有多大實力。參加這個組織的主要成員是年輕的僧侶，並非德高望重的高僧。僧侶只能動員到某個程度，他們不是政治領袖，和尚沒有武器，且以慈悲為懷，又無學生響應，和尚進行的反政府運動，難以成功。

第二，緬甸得到兩個毗鄰大國中國和印度以及北韓、俄國和烏克蘭的支持，這些國家繼續與緬甸進行貿易，並售賣武器，因此就算將所有的外國投資者撤出，緬甸軍政府也不會垮臺。保守估計，緬甸在 1988 年至 2006 年期間，從中國進口的武器總值 16 億 9,000 萬美元。這些軍事器材包括裝甲車、坦克、戰鬥機、雷達系統、地對空導彈及短程空對空導彈系統。據報導，中國準備在西南緬甸的實兌港建設一條輸油管線通到雲南的昆明，中國在緬甸進行公路和鐵路建設，開採礦物資源，雙方有密切的軍事和經濟合作關係。

第三，東協不敢撤銷緬甸的會籍。東協出於東協家庭的觀念，一再容忍緬甸違反人權的作法。東協只對緬甸採取規勸和對話的柔軟作法，對緬甸的影響力有限。其實，東協國家應該知道，即使撤銷緬甸的會籍，也未必能改變其非民主作

法。

伍、結語

和尚上街頭，本來是為民請命，要求改善生活條件，卻遭到軍人毆打，軍人不願為此道歉，毆打和尚是犯了佛教的禁忌，遂引起和尚的不滿。然而，和尚是出家人，並不擅長於抗爭運動。這次事件又無其他階層的人士參加，僅有少數學生參加。因此，很快就被軍政府鎮壓，大城市的很多佛寺，和尚都銷聲匿跡。在有些城市甚至出現支持軍政府的示威活動。看來軍政府對緬甸之控制仍穩固不拔。

最後，值得注意的發展事態是，自 1988 年以來，緬甸軍政府遭到國際經濟制裁，唯一支持它的是中國，中國對緬甸提供大量軍經援助。當時國際還傳言中國在緬甸外海可可群島建設海軍基地、設立監聽站，顯見雙方軍事合作密切。隨後中國為了獲取緬甸的石油資源，與緬甸合作探勘其岸外石油和天然氣，在實兌港建設油氣廠，並計畫從該港建一條輸氣管通到中國雲南。緬甸對於中國西南邊區具有安全重要性，現在因為中國發展經濟之需要，亟需石油能源，緬甸的石油能源對中國更具重要性。基於彼此利益的需要，中國將繼續支持緬甸軍政府，且不樂見其周鄰國家出現民主化。