

国际 深度

残暴为策略、镇压成管治：夺权一年后，缅甸军方建立了一个怎样的政权？

军方搭建起了“看守政府”，却在独裁和暴行外毫无作用。



2021年6月30日缅甸仰光，亲属在监狱前等待自军事政变以来被捕的囚犯。摄：Santosh Krl/SOPA Images/LightRocket via Getty Images



周浩霖等 ▾

2位作者特约撰稿人周浩霖 (Thompson Chau)、多米尼克·乌 (Dominic Oo) 发自仰光 | 2022-02-04

暴行不等于控制

2022年1月，缅甸纪念了独立74周年，但是，快速浏览缅甸的国家媒体就知道，今天的军政府并没有多少朋友。国营的《缅甸全球新光报》（Global New Light of Myanmar）只刊登了四封致军政府首脑敏昂莱（Min Aung Hlaing）的“贺电”，分别来自柬埔寨、俄罗斯和白俄罗斯，以及姗姗来迟的文莱。

2月1日是军政府推翻昂山素季民选政府的政变一周年之际，这份问候名单凸显了缅甸军政权在国际舞台上的弃儿地位——如今，敏昂莱只能依靠一帮独裁者。

东盟主席、柬埔寨总理洪森在2022年1月进行了政变后对缅甸的首次国事访问，为缅甸军政权披上了合法的外衣。白俄罗斯是唯一一个在2021年6月联合国大会上投票反对谴责政变并呼吁全球武器禁运的国家。俄罗斯则邀请敏昂莱访问莫斯科（但没有与普京见面或合影）。

然而，除了出售武器，莫斯科并没有经济实力，甚至可能没有意愿来支撑缅甸饱受摧残的经济。这使得缅甸别无选择，只能向邻国中国寻求投资，这些投资的代价是满足中国在东南亚的战略利益——而抵抗运动中的缅甸人并不欢迎支持军政府的中国。

美国和平研究所（United States Institute of Peace）驻缅甸主管陶尔（Jason Tower）在接受端传媒采访时说：“敏昂莱的战略是试图向俄罗斯和中国证明——主要是通过军事行动——军政府处于控制地位，能够保护其经济利益。”

在过去的12个月里，平民被杀、遭受酷刑的画面以及军方暴行的消息震惊了世界。监督组织“政治犯援助协会”（Association for Political Prisoners）估计，自政变以来，有近1500人被杀，超过11000人被拘留。2021年3月26日，军政府的MRTV频道警告抗议者，“从早先丑陋的死亡悲剧中吸取教训，你有被击中头部和背部的危险”，并敦促父母阻止他们的孩子进行示威，“你们不要白白浪费生命”。第二天，安全部队杀害了160人——就在军队在庆祝军人节（Armed Forces Day）的同时。

只是，军队过去一年似乎只能通过残酷的镇压来控制和平的反抗者和越来越多的武装起义。而这不断助长缅甸民众对其统治的反对，尤其是在非缅族地区，那里的少数民族几十年来一直在争取自治权。2021年12月24日，军方在克耶州（Kayah）的一个村庄至少杀害了35人，包括妇女和儿童以及国际援助组织拯救儿童的两名工作人员。



2021年3月12日缅甸曼德勒，妇女在Lin Htet的肖像旁哭泣，他在反政变抗议活动中丧生，尸体被军方带走。图：Reuters/Stringer/达志影像

“在一年内，军队已经到了崩溃的边缘。他们的部队已经是疲劳轰炸。”资深分析家阿诺德（Matthew Arnold）说，他是非政府组织亚洲基金会（Asia Foundation）在缅甸的前首席代表，“踏入第二年，仍然要整个军队进行高强度、高压力的军事行动是会出现问题的。”

阿诺德补充说，该政权无法选择在哪里打仗，在补给和寻找新兵和后勤方面面临困难，并且没有赢得任何公众或民族武装团体的支持。“这不再是一场政治危机——这是一场军事冲突。”他说。

军方的现实是，他们在全国任何地区都得不到公众的支持。这不是一场传统的内战，即双方争斗、民众袖手旁观。抗议者和专家们强调，这是一场全国性的革命，占多数的缅族和少数民族社区正在崛起。

缅甸政治和军事专家乔利夫（Kim Jolliffe）指出，自2021年9月以来，针对政权及其官员的攻击强度逐月增加。他说，实皆和钦邦的反军方力量几乎能建立替代行政机构，而若开邦的重要地区现在由阿拉干军（Arakan Army）管理。

“军方除了倾力、顽固地抓紧权力之外，没有真正的战略可言，”乔利夫补充说。军方拒绝向少数民族武装团体提供补给和准入的“四切”战略，实际上在针对平民。有时，军方还会进行空袭——预计还将持续几个

月，且到雨子开始。泰刀走半刀拥有的巴入武命，也是他们仍然能够在刺未空地区的里女原因。当一千人
人被射杀，整个村庄就会被烧毁或被摧毁。”乔利夫说。


除了暴行之外，将军们还试图将民族武装组织（Ethnic Armed Organisations，简称 EAOs）从全国团结政府（National Unity Government，以下称NUG）和“人民防卫军”（People’s Defence Force，简称PDF）的抗争运动中剥离出来。

2021年12月，中国促成了缅甸国防军与联邦政治谈判和协商委员会（Federal Political Negotiation and Consultative Committee，简称 FPNCC）之间的会议，后者由包括阿拉干军（Arakan Army）和佤族（Wa）在内的六个强大民族武装组织组成。据报导，克钦人没有出现，或者晚来了一天。

“据我了解，和谈进行得并不顺利。”曾任荷兰驻缅甸大使的资深外交官范登阿苏姆（Laetitia van den Assum）说，“如果在同一时间，缅军正在对同一的少数民族组织进行地面和空中袭击，很难想像这样的谈判能取得成功。”

面对这场危机，中国原本想置身事外却徒劳无功。北京承认了军方为新政府，恢复了与国家管理委员会的国与国关系，同时与全国民主联盟保持沟通，但对NUG不屑一顾。此外，中国政府仍然焦虑疫情和战火蔓延到边境。为此，中国外交部多次呼吁军方与民盟进行谈判以达成政治解决，并持续与反政变的民地武（少数民族地方武装组织）合作，为民众接种疫苗。





2021年6月23日俄罗斯莫斯科，缅甸总理兼国防军总司令敏昂莱出席第9届莫斯科国际安全会议。摄：Sefa Karacan/Anadolu Agency via Getty Images)

企业不得不用脚投票

军队无力维护其权威的事实，也反映在商业领域。

除非被军方传唤，否则缅甸商界人士对敏昂莱将军和他的同僚避之不及。缅甸商工总会（UMFCCI）是一个例外，其主席佐敏温（Zaw Min Win）和其他领导人经常与军政府的部长们打招呼和会面。但是，即使是这个与军方关系良好的商工总会，最近也不得不公开反对军政府最新的网络安全法草案。该法将使用虚拟专用网络和在线赌博定为犯罪，最长可判三年。

“与敏昂莱见面对商人来说是死亡之吻，”仰光的一位商业人士说，“与敏昂莱见面会使会面者成为抵抗战士的目标，真的可能面临生命危险。”

尽管存在声誉上的风险，一些外国投资者还是表现出了与军政权互动的意愿。仰光的中国、印度和韩国等外国商会对与缅甸政权的互动毫无顾虑，懒理公众的批评。日本贸易振兴机构（Japan External Trade Organization, 简称JETRO）最近的一项商业调查显示，70%的日本公司打算留在缅甸。不过，一位最近才离开仰光的安保分析家指出，投资者在全国范围内转移货物和人员的风险正在增加。

今天，缅甸拥有无处不在的网络连通性；公众通过这种连通性获得了强大的组织能力。这使得反对派比1988年时更有弹性，分布更广。政权的首要任务是获得对国家的控制，而要做到这一点，他们依赖于对电子信息流的控制。

一位与军事当局有广泛交往的商界高层说：“军政府对电信公司采取的行动和语言表明了其控制的决心。”

他指出，互联网流量受到了严格限制，数据价格上涨了一倍多，虚拟私人网络（VPN）现在将通过新的网络法被禁止，并说：“通信供应商已被命令安装实时拦截设备，这意味着任何电话都可能被实时窃听，或者短信流量的内容可能被读取。”

这些都指向打击网上公共空间，尤其是那些为民主运动捐款或支持民主运动的人。在全球非政府组织“Freedom House”2021年9月发布的排名中，缅甸的互联网自由度得分下降幅度最大。

军政权还禁止挪威电信（Telenor）的高管离开该国，并威胁那些关闭商店以抗议军事统治的店主。军方多次在电信塔附近安装地雷或进行枪击，致使上班的员工受到致命伤害。与此同时，曾经是国际社会宠儿的投资部长昂纳乌（Aung Naing Oo）在最近宣布，该政权打算恢复中国投资，并预测今年将恢复稳定和

GDP正增长。

到目前为止，昂纳乌吸引投资者的努力毫无成效。公司正在用脚投票。不少跨国公司已经退出或正计划退出缅甸。包括道达尔（Total）、雪佛龙（Chevron）和伍德赛德（Woodside）在内的石油公司以及英美烟草（British American Tobacco）、麦德龙（Metro），阿达尼（Adani）和阿里巴巴的蚂蚁金服集团（Ant Group）最近都决定撤资。



2021年3月28日，泰国曼谷的一座佛教寺庙举行烛光守夜活动期间，抗议缅甸军政府的缅甸移民手持昂山素季的照片。摄：Jorge Silva/Reuters/达志影像

一位驻仰光的亚洲大使感叹道：“将军们对经济一无所知。”这位大使补充说，大多数外国商人都在应对当地的局势，并不关心政权发布的任何政策，譬如泄露给《日经亚洲》和《缅甸前沿》的被称为“[缅甸经济复苏计划](#)”（Myanmar Economic Recovery Plan）的机密经济蓝图。当下的存亡，要比军方纸上谈兵的蓝图重要得多。

为了应对国际制裁，军政府再次强调了自给自足的“好处”，这也是对前几个军事政权几十年来专注自以为避开国际制裁和孤立的一种回溯。国内资源得到了优先考虑，进口则被嗤之以鼻。敏昂莱在公开演讲中重申了自给自足的重要性，谈及发展电动车或是在荒废首都内比都修建地铁；他的农业部长谈及更多的[棕榈](#)

油种植，以减少食用油进口。

而政变引发的危机正在严重打击财政资源。截至2022年3月31日的六个月预算，正式将10.7%的支出用于国防，比教育和卫生支出的总和还要多。一位研究了该预算的资深经济学家评论说，预算外的军事开支可能要高得多，并说“即使这些数字也是乐观的，而且是建立在经济很快会恢复正常的假设之上。”由于税收和出口收入不足，国家管理委员会，即该政权的统治机构，面临着日益严重的赤字，并可能难以支付公共部门的工资。

虽然敏昂莱没有预料到会出现这种程度的反抗，最初也没有打算当一位暴君，但政权如今的确倚向了前军阀的重心——用恐惧和暴行来镇压反对派、建立控制。

“政变后的第一年即将结束，我认为我们现在看到的是，该政权正在回到2012年以前军政府的方式，”资深外交官范登阿苏姆评论道，“随着时间的推移，军方仍无法获得控制权，国家管理委员会应该意识到政变已经失败，如果军方想重新获得至少部分缅甸人民的信任，他们应该尝试一种更加和解的方法。”

“但是，将军们反而更加残暴地进行镇压，释放出更大的暴力和恐怖。反过来，这又激起了四方八面抵抗民众的更大决心。军政府留给民众的只有一个选择，就是继续战斗。”

范登阿苏姆指出：“该政权已经拆毁了一个政府、一个与少数民族的和谈和一个选举结果。现在整个国家机器又回到了军方的控制之下，包括自2019年以来一直由文官控制的行政总局。”

她观察到：“国家机器被用来压迫、恐吓和威慑，同时利用薄薄的民主外衣来为其行动辩护——包括通过被骑劫的司法机构。”

即使在建制派圈子里，过去十年来所创造出的空间也急剧缩小。军政府解散了管理律师执照并作为法律界行业机构的缅甸律师委员会（Myanmar Bar Council）的民选委员会，以政权任命取代选举。还在缅甸报业协会（Myanmar Press Council）的领导层中，加入了自己任命的人员。在政变前，这些都是相对独立的机构。民间社会组织的成员相继受到迫害，包括那些援助COVID-19患者的组织和医护。

此外，反腐败委员会（Anti-Corruption Commission）在军方任命的主席的领导下，已经变成了政权的爪牙，用贪污指控打击昂山素季和其他政治家。反腐败委员会由登盛政府设立，在民盟执政期间进行了改革，成为一个独立的公共机构。曾在清除腐败的政府官员方面发挥了积极作用，甚至连民盟官员也被拿下，其中最著名的是德林达依省省长勒勒莫（Lei Lei Maw）。



2021年10月13日，武装士兵在缅甸仰光的街道上巡逻。摄：Myat Thu Kyaw/NurPhoto via Getty Images

试图粉饰太平的政权架构

与过去相比，这次军方成立了架构和组成都截然不同的执政机关。政变后，将军们建立了国家管理委员会，还有一个新的内阁，由军政府首脑敏昂莱领导，担任“看守总理”（caretaker prime minister）。据新加坡智库“尤索夫伊萨东南亚研究所”（ISEAS-Yusof Ishak Institute）研究的报告称，由于内阁隶属于军政府的国家管理委员会，其权力并不明确。国家行政委员会有11名成员，内阁则有31名成员。

军变一年后：缅甸的军政府结构



敏昂莱大将
Min Aung Hlaing

身兼缅甸SAC主席、看守政府总理、国防军总司令



梭温副大将 Soe Win

国防军副总司令、副总理，SAC委员，敏昂来副手



妙吞吴上将 Mya Tun Oo

国防部长、SAC委员

缅甸军政府的最高领导机构

国家管理委员会

SAC, State Administration Council



成立 2021年2月2日（军变后一天）



主席 **敏昂莱**



委员 共19人，其中9名军人，10名平民



梭图中将 Lt Gen Soe Htut

内政部长、SAC委员



将雅比中将 Lt Gen Yar Pyae

联邦政府办公厅部长，主要负责与民族武装团体和谈

缅甸军政府下属的执行机构

缅甸看守政府（缅甸联邦共和国临时政府）

Caretaker Government of Myanmar



成立 2021年8月21日



总理 **敏昂莱** 副总理 **梭温**



内阁 总理、副总理，以及29位部长

缅甸国防军

Sit Tat



总司令 **敏昂莱** 副总司令 **梭温**

注：缅甸联邦议会（Pyidaungsu Hluttaw）自军变已解散，军人出身的副总统兼代理总统敏瑞（Myint Swe），已将权力移交给军政府首脑敏昂来

资料来源：端传媒整理



端传媒
Initium Media

敏昂莱招募平民和少数民族代表进入国家管理委员会，并任命从登盛执政年代的老干部和技术官僚——登盛政府于2016年被昂山素季的全国民主联盟取代。

前民盟执行委员会成员、国家民主力量党创始人钦貌瑞（Khin Maung Swe）和克耶族政治家索丹尼尔（Saw Daniel）在2月3日被招募到国家管理委员。除这两人外，一些前朝的部长和公务员也加入了国家安全委员会成立的内阁。投资部长昂纳乌和社会福利部长德德钦（Thet Thet Khine）是国际社会最熟悉的面孔，后者从一名民盟国会议员变成了最大力抨击昂山素季的公众人物。他们可能是出于野心、利益和安全考虑而选择留任。但是，这些部长在将军们的决策中没有任何影响力，而他们的公众形象也已经毁于一旦。

德德钦接受军政府内阁职位的决定，更是被缅甸公众认为是投机和对民盟党的背叛。正如一位亚洲大使私下向一位已和德德钦绝交的朋友所说，德德钦之所以继续维护军方的行为，是因为她心知肚明，如果政权倒台“她会成为继敏昂莱后第二个被吊死在路灯上的人。”

尤索夫伊萨东南亚研究所的一份报告说，将一些少数民族平民纳入执政委员会“反映了一种‘民族平衡’战

略，即军政府与缅甸一部分少数民族合作的策略”。如该报告所说，国家管理委员会中的平民成员将他们自己民族的“狭隘目标”置于民主之上，而军方似乎正试图管理和引导对缅族主导的民盟有共同敌意的群体中的民族主义。过去的军政权并不包含平民成员。

“让我们把话说得非常清楚，Khine Maung Swe 和 Saw Daniel没有权力做出任何国家管理委员会内的决定。”华盛顿大学的军事历史学家卡拉汉（Mary Callahan）提起两名有小政党背景的国家管理委员会成员。这不像以前的军事政权，他们“每周都有军政府会议”，而相比之下，国家管理委员会作为一个最高决策机构，却几乎无法发挥作用。

同时，内阁组成显示“敏昂莱或缅军的信念，即他们在登盛政府的表现为他们国际舞台上捍卫或促进缅甸和国家管理委员会的利益做好了准备”，另一份尤索夫伊萨东南亚研究所报告说。

实际上，仰光智库缅甸战略与政策研究所（Institute for Strategy and Policy - Myanmar）主任敏津（Min Zin）解释，这些被任命者只是“装饰”，实际权力在敏昂莱、他的副手梭温和其他高级军事将领手中，包括内政部长、军事情报首领和和平谈判负责人。敏津说：“任命技术官僚和公务员为部长只是披上‘合法性外衣’的手段。”

与登盛下放权力予技术官僚改革和开放相比，而敏昂莱则倾力镇压和分裂各种抵抗运动和民族武装团体。

“他不太听‘前朝老臣’的话，巩发党也没有什么办法，”敏津说，他指的是军方主导的、前执政党联邦巩固与发展党（Union Solidarity and Development Party），该党在2015年的选举中输给了民盟。

与登盛的总统任期相比，巩发党在国家管理委员会中发挥的作用要小得多，即使它的一些成员重新进入了内阁。“敏昂莱认为，巩发党让缅军失望了。”一位早前与军方和巩发党有联系的资深官员评论说，“军方似乎期望巩发党会比2015年做得更好，但这种期望在2020年显然没有实现。”

他对端传媒说：“只有当敏昂莱真正关心组织选举，并寻求政治解决方案，而不是武力处决当前的抗争力量时，才可能重视或重用巩发党。”类似的，外国政府也对军政府的选举计划表示怀疑，一位来自东南亚的外交官就表示，“目前为止国家管理委员会所预测或承诺的一切都没有成真。”





2021年7月14日缅甸仰光，仰光举行的反政变示威的游行中，妇女手持横幅和紧急信号棒。摄：Yan Naing Aung/Anadolu Agency via Getty Images

缅甸从未如此团结

一位驻仰光的欧洲国家大使说：“在过去的军事统治时期，执政的将军、高级官僚和商业亲信之间存在着三位一体的关系。但这种联盟或勾结已经瓦解。”他继续说，这是因为商业大亨们在政变后的经济崩溃中首当其冲，而公务员们也加入了公民不合作运动（Civil Disobedient Movement，简称CDM），或者被政权所逼害。

军队与旧官僚的决裂是显而易见的。当墩（Thaung Tun）和觉丁瑞（Kyaw Tint Swe）是国家和平与发展委员会（State Peace and Development Council，简称 SPDC）时期最著名的两位大使，后来在民盟时期担任内阁部长，他们至今仍然被军政府拘留。联合国特使觉莫敦（Kyaw Moe Tun）在一次演讲中以三根手指敬礼的方式转投民盟，他也来自军治时代的官僚。被驱逐的驻英国大使觉兹瓦-明（Kyaw Zwar Minn）与现任军方副外长觉妙德（Kyaw Myo Htut）更来自同一个军事队列。

“莫敦摒弃军政府、投靠民主运动反映了许多外交人员的感受，尽管许多在大使馆或总部担任高级职务的人可能觉得无法选择莫敦的道路。”前外交官、新加坡尤索夫伊萨东南亚研究所研究员莫杜莎（Moe Thuzar）评论说，因为他们“有家庭或者其他安全和生存方面的考虑。”

她补充说，外交部已经回到了2011年以前的工作方式，外交官们要执行命令，且没有那么多权力提供建议。

莫杜莎说：“这是缅甸社会主义纲领党（Burma Socialist Programme Party）时期态度和做法的延续。”她指的是1962年至1988年由独裁者奈温（Ne Win）领导的执政党。

若然没有可靠的政治策略，敏昂莱会发现，如果他不能在接下来对一年内平息积极的反抗，或者不能实现他所承诺的选举，那么军方的部分成员就会开始反对他。敏津说：“缅军内部已经出现了反对政变的声音，他们认为政变损害了他们的特权，包括宪政特权及参与商业活动获得经济优势的特权。”要知道，他补充说：“军队作为一个机构，其寿命要比任何成员都长。”

华盛顿大学的军事历史学家卡拉汉说，如今，大多数内阁部长都不敢做决定，甚至不敢将各种政策方案上报。

政变初期，一些外交人员和商家均认为，军队能在数月内瓦解民主运动。2021年7月，前台湾驻缅甸代表张俊福在网上论坛分析缅甸政局时表示“军事掌权的态势已经很确定”，示威和武装冲突“无关大局”，并称当时新成立的NUG“恐怕难成气候”。

要抵抗住军方不易。根据英国国际战略研究所（International Institute for Strategic Studies）2021年发表的报告，缅甸军方陆海空军队的现役人员超过40万。但是，缅甸从未遇到过比以往更团结的战线，民地武、人民防卫军和公民不合作运动携手抵抗共同敌人——缅甸军队（Sit Tat）。

士兵们被迫在自己的家乡与自己的朋友和家人作战，导致很多逃兵和低落的士气。政权加倍使用暴力，在实皆和钦等地区使用重型武器，但这只会导致抵抗力量更加坚定。

军队眼中的唯一出路是消灭所有的抗议者，至少解决掉在缅族中原地带和城市的反抗运动。但是，西方及亚洲的外交官和缅甸专家高度怀疑军方政权是否有能力做到这一点，因为来自各方的反对势力是如此的压倒性和一致。

不得不说，比起昂山将军或昂山素季，敏昂莱让缅甸不同社区、民族、宗教信仰、年纪的缅甸国民更加团结了。这或许便是敏昂莱在缅甸历史的“丰功伟迹”。