



联合资信评估股份有限公司
China Lianhe Credit Rating Co., Ltd.

缅甸突发军事政变， 政治经济面临诸多不确定性



2021 年 02 月 02 日

联合资信评估股份有限公司

电话：010-85679696

地址：北京市朝阳区建国门外大街 2 号

邮箱：lianhe@lhratings.com

传真：010-85679228

PICC 大厦 17 层

网 址：www.lhratings.com

缅甸突发军事政变，政治经济面临诸多不确定性

联合资信评估股份有限公司 主权部

主要观点

- 在历史遗留问题、种族矛盾对立和军方干政三重大山的压力下，以昂山素季领导的缅甸民主进程发展缓慢，为当下缅甸的政局动荡埋下伏笔。
- 本次突发事件的直接原因是军方质疑去年 11 月的大选结果，究其根本是军方的权力范围的不不断收缩，遂先声夺人采取接管国家权力的举措。
- 本次突发事件可能会令缅甸的政治环境陷入困境，一方面国内政治将进入动荡期；另一方面，国际大国可能因此介入缅甸内政，地缘政治风险上升。
- 缅甸经济发展较为落后，严重依赖国际救助以及外商直接投资流入，在新冠疫情、军事政变以及外部资金流入减缓的多重因素下，缅甸可能面临较大的经济下滑风险，对政府债务偿付也产生负面影响。

正文内容

2 月 1 日凌晨，缅甸军方在首都内比都实施突击行动，扣押国务资政昂山素季、总统温敏以及其他一些民盟高级官员。国防军总司令敏昂莱宣布接管国家立法、司法和行政三大部门权力，由副总统吴敏瑞担任缅甸代总统，军方将实施为期一年的紧急状态，目前已经出现全国通信系统大范围中断、国内国际航班全部暂停、部分地区出现民众抢购生活必需品的情况。西方媒体多把此次事件定义为“政变”，但缅甸军方坚称本次行动是根据宪法行事，意在去年 11 月的“选举舞弊”做出回应。该突发事件引发国际舆论关注，目前美国、英国以及日本等国均发表谴责声明，并可能对缅甸实施新的制裁。在此背景下，我们深入分析本次缅甸政局动荡的原因以及该事件对缅甸国内外政局以及经济发展所产生的影响。

在历史遗留问题、种族矛盾对立和军方干政三重大山的压力下，以昂山素季领导的缅甸民主进程发展缓慢，为当下缅甸的政局动荡埋下伏笔

自 1824 年起，缅甸经历了英国和日本的轮流殖民统治，在长达逾百年的时间里处于战争之中，使得缅甸国内经济积贫积弱以及民族之间矛盾重重，这也为当下的政局动荡埋下

伏笔。具体来看，英国殖民时期对缅甸采取分而治之的差异化管理，加剧了不同民族之间的隔阂以及矛盾；1942 年日本占领缅甸，日本政府采取扶植部分军阀做大做强的方法，导致缅甸国内军阀林立且分裂加剧。在此历史背景下，虽然缅甸在二战后（1948 年）获得独立，但国内依旧存在种族对立、军阀割据以及政治流派盘根错节等问题，因此独立后的缅甸又陷入长达 14 年的内战之中。直到 1962 年奈温将军发动政变，成立军事统治政府并宣布缅甸成为社会主义国家，缅甸才结束多年内战。但在军人执政期间，政府对外闭关锁国、对内则加强管控，造成国内经济发展停滞不前，以及少数民族反政府武装纷纷揭竿而起，国内民众对军人执政产生严重不满。1988 年，奈温身边的高级军官苏貌等人接管了政权，苏貌上台后表示要还政于民、解除党禁、实行多党民主，结果国内出现了大大小小 233 个政党，其中昂山素季、丁吴等人领导的缅甸全国民主联盟（简称民盟）影响力逐步增大。1990 年缅甸进行首次大选，选举结果出乎军方意料，受政府限制和打压的民盟在大选的 485 个席位中获得了 396 席，而军方只获得了 10 个席位，反映出缅甸民众迫切要求改变现状，反对军人专政和贪腐的心情。军方为阻止民盟登上政治舞台而软禁了昂山素季，直到 2015 年缅甸再次进行大选，昂山素季领导的民盟斩获了联邦议会的半数以上议席，昂山素季当选国务资政，开启缅甸的民主新时代。整体看，历史遗留问题是本次突发事件的根源，缅甸长期的殖民历史造成缅甸国内经济积贫积弱、民族矛盾对立以及军方干政等问题。虽然以昂山素季为代表的民盟得到多数民众的支持，但军人长期执政阻碍了缅甸的民主化道路，导致缅甸民主进程发展缓慢，为当下的政局动荡埋下伏笔。

本次突发事件的直接原因是军方质疑去年 11 月的大选结果，究其根本是军方的权力范围的不断收缩，遂先声夺人采取接管国家权力的举措

导致本次突发事件的直接原因是 2020 年 11 月的缅甸议会选举，联邦选举委员会公布的结果是昂山素季领导的民盟获得压倒性胜利，但军方及支持军方的巩发党多次表示选举存在舞弊现象，称选民数量不准、选票也存在问题，并要求推迟新议会召开时间，要求就大选舞弊情况进行调查。在过去 2 个月，军方和巩发党频频鼓励支持者进行抗议示威，而民盟与军方的谈判也屡屡破裂。最终在 2 月 1 日，军方以此次选举与民主不符，联邦选举委员会没有认真处理选举中的错误为由，而接管政权并实施全国紧急状态。

本次军方采取军事举措主要是出于自身实力下滑的考量，军人在缅甸政治发展过程中曾经长期发挥着重要作用，其三次直接或间接主导政府的时间总和超过半个世纪。然而，最近几年，伴随着缅甸政治转型进程的持续推进，军人及巩发党的政治地位却在持续衰落。尤其是在 2015 年和 2020 年两次大选中，民盟均获得联邦议会半数以上席位，而军方支持的巩发党在两次大选中获得的议席很少，整个军人阵营的议员总数仅占联邦议会总席位的

三分之一。过去五年，民盟政府很容易推动议会通过其推出的议案，然而军方阵营提出的议案却很难在议会获得通过。因此，军人丧失执政地位和大量的政治、经济利益，尤其是本次军方呼吁选举委员会调查选举舞弊基本无果，遂先声夺人采取接管国家权力的举措。整体看，军方的权力范围的不不断收缩，最终引发了本次突发事件。

本次突发事件可能会令缅甸的政治环境陷入困境，一方面国内政治将进入动荡期；另一方面，国际大国可能因此介入缅甸内政，地缘政治风险上升

从国内政治看，这次政变将开启缅甸国内政治的动荡期。军方本身就控制着国防部和内政部，现已全面接管国家权力与通信和网络系统，短期内将控制缅甸政权。但军方此举将面临全面阻碍：一是由于民间对民盟的支持率非常高，加上昂山素季公开号召发动抗议，2月1日午间，缅甸民盟领导人昂山素季发表声明，呼吁缅甸人民拒绝接受军人接管国家权力，未来可能发生游行示威和广泛的社会动荡。二是军方和少数民族地方武装间的矛盾可能再度激化，2017年若开邦冲突带来的影响至今犹存，政府军与若开邦军队的交火导致数百万若开邦居民沦为难民，四散流落至印度、孟加拉等国，难民的大量涌入不仅对缅甸及周边国家政治稳定性存在一定威胁，还可能造成严重的国际安全问题。三是尽管军方表示会尽快应对新冠疫情以及发展缅甸经济，但由于缅甸疫情较为严重，目前新冠确诊病例累计约14万例，每天新增数百个确诊病例，缅甸医疗卫生条件差且政府抗疫资金不足。对缅甸军方而言，未来如何尽快控制疫情，让缅甸经济社会运转尽快恢复正常，是迫切而严峻的难题。

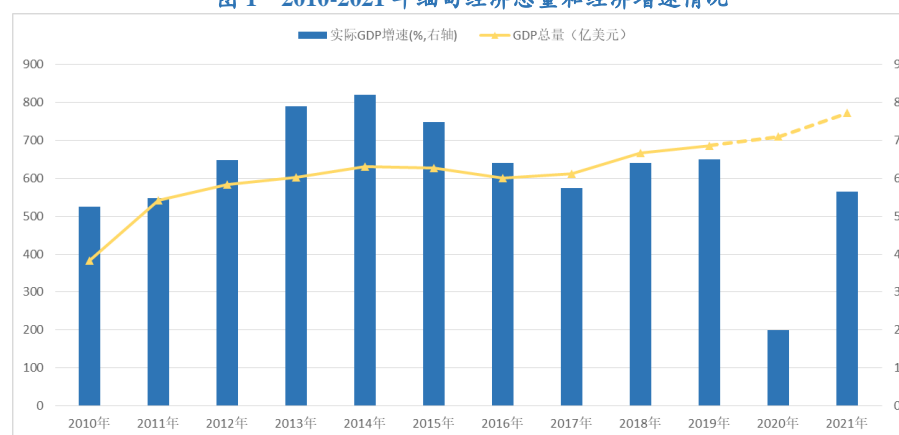
从国际关系来看，缅甸民主化进程一直受到美欧的坚定支持。缅甸军方此次行动持续遭到国际社会谴责施压，美国等西方政府和舆论已经公开批评和施压缅甸军方，威胁要采取更多的施压和制裁行动；联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯谴责缅甸军方扣押包括昂山素季在内的缅甸领导人；法国政府呼吁缅甸军方领导人尊重去年11月的选举结果，因此缅甸军方未来一年将面临较大的西方压力。鉴于历史已证明军政府无法带领缅甸发展经济，预计在紧急状态生效的未来一年中，军方可能采取包括修改宪法在内的多种方式限制民盟在议会中的权力，但不排除美国等西方大国采取政治或经济干预举措，可能会导致缅甸地区的地缘政治风险上升。

缅甸经济发展较为落后，严重依赖国际救助以及外商直接投资流入，在新冠疫情、军事政变以及外部资金流入减缓的多重因素下，缅甸可能面临较大的经济下滑风险，对政府债务偿付也产生负面影响

在新冠疫情、军事政变以及外部资金流入减缓的多重因素下，缅甸可能面临较大的经

济下滑风险。首先，经济发展严重落后。具体来看，一是缅甸 2019 年经济总量仅为 686.4 亿美元，是世界最不发达国家之一，抵御外部风险冲击的能力很弱。二是缅甸经济结构相对落后，近年来才开始在各国际机构及周边邻国的资金扶持下发展工业；纺织业、食品加工业、初级制造业是目前主要的发展方向；由于科技落后、资金不足，缅甸农业发展相对缓慢，服务业开发程度较低，产业结构抗风险能力较弱；由于缅甸基础设施尚未实现全面落地，至今仍有超过 50% 的缅甸家庭未接入国家电网，预计至少到 2030 年才能实现电力全覆盖。三是由于缅甸目前的社会养老金制度只限于正规部门就业人员，而超过 90% 的就业人口集中在非正规部门，社会保障缺口极大；2019 年缅甸人均 GDP 仅为 1,299.2 美元，而且处于贫困线以下人口占总人口的比重约为 25%，居民生活较为贫困，整体经济发达程度很低；食品价格变动、极端天气、重大疾病等是影响脱贫人口返贫的主要因素，2020 年新冠疫情或将加重缅甸贫困人口比例。尤其是 2020 年新冠疫情暴发后，缅甸新冠确诊人数已经超过 14 万例，在东南亚国家中处于较高水平，新冠疫情对缅甸经济造成较大冲击，预计 2020 年缅甸实际 GDP 增速将回落至 1% 左右，较上年大幅下滑 5.5 个百分点。

图 1 2010-2021 年缅甸经济总量和经济增速情况



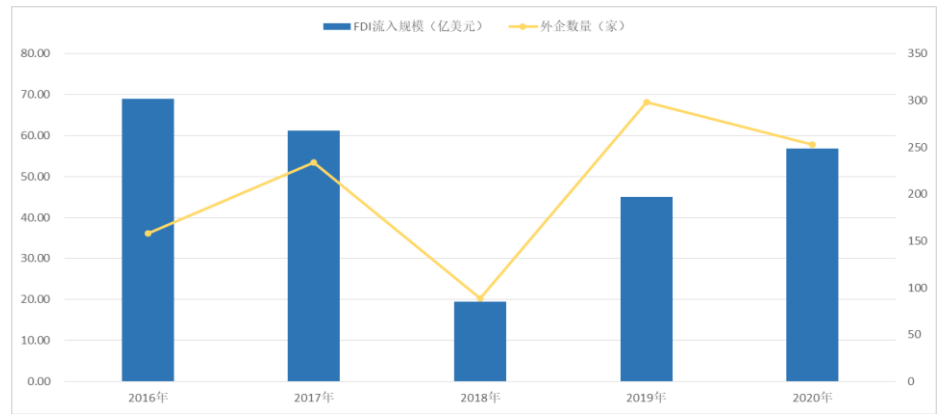
注：2020 年和 2021 年为预测数据；

数据来源：IMF，联合资信整理

其次，缅甸经济发展主要依靠国际机构的资金支持以及多国境外投资项目，2018/19 财年，缅甸政府共批准外商直接投资（FDI）45 亿美元，2019/2020 财年，缅甸吸引超 250 家外国企业并获得 53 亿美元的外商直接投资；此外，获得来自世界货币基金组织、世界银行等相关金融机构共计 12.5 亿美元的金融支持，各类投资项目在助力缅甸境内产业高速发展的同时还创造了大量的就业机会，有助于改善缅甸境内居民生活水平。但本次突发事件可能会对缅甸的国际资金援助以及 FDI 产生一定影响，目前美国、英国以及日本等国均发表谴责声明，并可能对缅甸实施新的制裁，对缅甸的经济发展造成一定短期冲击。就中缅合作项目而言，中缅两国正在共建“一带一路”与中缅经济走廊，在中缅油气管道、中缅电力基础设施、仰光外海引航站等项目上取得丰硕合作成果。中国是其最大贸易伙伴与外资

来源国，缅甸国民经济对中国具有较强依赖，本次突发事件可能会对中缅之间的合作产生短期冲击，长期随着政局企稳有望逐步恢复正常运转。

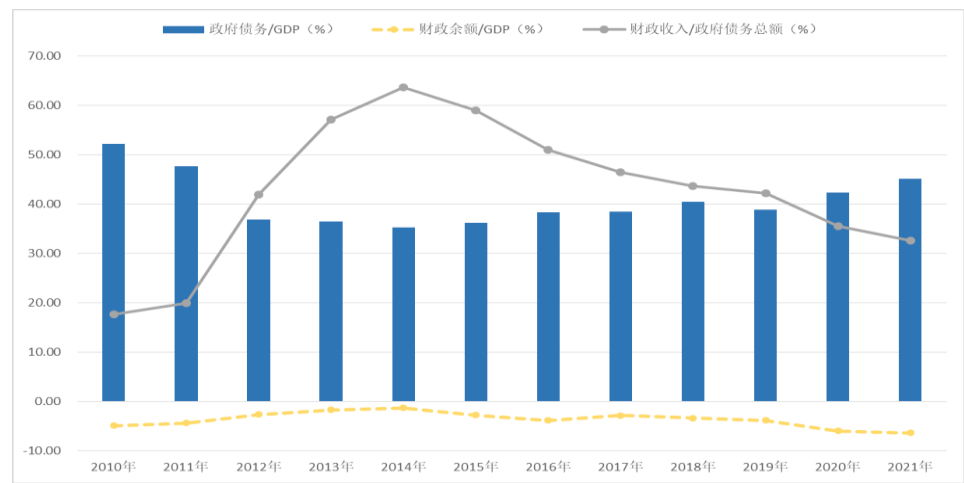
图 2 2016-2020 年缅甸 FDI 流入情况



数据来源：商务部，联合资信整理

最后，本次事件可能对缅甸政府债务的偿付产生负面影响。考虑到缅甸经济基础薄弱、政府创收能力较差以及为防护疫情而加大政府财政支出，预计 2020 年政府财政赤字将达到 6.9 万亿缅元，财政赤字相当于 GDP 的比重上升至 6.0% 左右，财政收支失衡进一步扩大；相应，债务规模可能进一步增长至 48.3 万亿缅元，政府债务相当于 GDP 的比重上升至 42.4%；财政收入对政府债务的偿付能力大幅回落约 7 个百分点至 35.5%，财政收入对政府债务的覆盖程度持续 6 年恶化。值得注意的是，为缓解新冠疫情暴发对经济造成的冲击，缅甸联邦政府不仅出台了价值 1,000 亿缅元的财政刺激计划，还申请了来自世行、亚行等多个国际机构的优惠贷款，同时还延迟或减免了部分企业所得税的缴纳，导致政府债务负担激增，财政收入对政府债务的保障能力被进一步削弱，中长期财政状况严重承压。军方控制政局后可能存在撕毁协议或者延期债务偿付等可能，对缅甸的主权债务偿付意愿造成一定影响。

图 3 2010-2021 年缅甸政府财政状况



注：2020 年和 2021 年为预测数据；
数据来源：IMF，联合资信整理