



戒律式民主的脆弱轉型： 緬甸 2015 年國會大選的意義

楊 昊

(國立政治大學國際關係研究中心亞洲太平洋研究所副研究員兼所長暨
國立政治大學東亞研究所副教授)

摘 要

2015 年 11 月，緬甸完成了歷史性的國會大選，由翁山蘇姬 (Aung San Suu Kyi) 帶領的全國民主聯盟一如外界預期獲得勝選。2016 年 3 月，緬甸新國會即將產生新的總統，進一步成為挑戰軍系勢力、推動戒律式民主 (disciplined democracy) 再改造的關鍵領導人。緬甸民主發展正面臨脆弱轉型之際，儘管全民盟的勝選有利於延續緬甸之春 (Burma Spring) 的改革能量，但鑲嵌在制度設計中的各種「透明的不正義」(transparent injustice)，卻也預留了軍系保守勢力逆襲的可能性。有鑒於此，本文將先探討促成緬甸之春的內生動力，對照國際社會對於緬甸近期政治發展的評估，進而論證本次國會大選對於緬甸新局的意義。

關鍵詞：緬甸、國會大選、戒律式民主、全國民主聯盟、翁山蘇姬

* * *

壹、前言：帶動政治改革的緬甸之春

2010 年以前，緬甸政治發展受到近半個世紀軍人的專政宰制，陷入長期發展困境。誠如 *The Economist* 區域編輯 Richard Cockett 所言，緬甸是一個由警察國家監控著衰敗經濟的封閉體系；國內貧窮問題嚴重惡化，牢裡的政治犯正渴望自由，看似充滿希望的未來仍深受歷史遺緒所困。揮之不去的軍人影響力及族群衝突，成為影響緬甸政局的關鍵因素。^①

2010 年緬甸的政治發展至關重要。時任軍政府總理登盛 (Thein Sein) 啟動的軍政

註① Richard Cockett, *Blood, Dreams and Gold: The Changing Face of Burma* (New Haven and London: Yale University Press, 2015), p. xi.

府自我轉型，突如其來地開展「去軍政府化」，其意在確保既得利益團體的政治正當性與政權永續性。同年4月，握有要職的高官幾乎均辭去軍職，隨後成立了「聯邦鞏固與發展黨」(the Union Solidarity and Development Party, 簡稱鞏發黨)，該黨6月間經聯邦選舉委員會(Union Election Commission)認可為有效政黨，準備投入當年度的國會大選。

2010年大選前，各界仍質疑緬甸政黨政治的新局，尤其關注翁山蘇姬(Aung San Suu Kyi)帶領1990年國會選舉中大獲全勝的「全國民主聯盟」(National League for Democracy, NLD)能否公平參選。^②然而，由於全國民主聯盟選擇杯葛政府，未能註冊成有效政黨，因而無法參與當年的國會選舉。2010年大選，鞏發黨因「嚴格控制選舉」而大獲全勝，掌握國會絕對多數，登盛被推選為總統。^③2011年底，全國民主聯盟重新註冊成有效政黨，隨後積極參與2012年的補選。選舉結果顯示，全國民主聯盟在全數46席中贏得了43個席次，成為國會第二大黨。國際社會高度肯定此次補選結果，咸認為這將有助於緬甸開展對內和解與對外關係，同時為未來深化政治改革的可能性著手準備。^④

當國際輿論以「阿拉伯之春」(the Arab Spring)類比緬甸社會的政治改革，已激起新一波的「緬甸之春」(the Burma Spring)，進而推進緬甸新政治的民主化。事實上，促成緬甸之春的內生性動力主要來自三股力量：政治性的反對動力、社會性的需求動力、及制度性的改造動力等，這三股力量彼此牽引、相互影響。首先，翁山蘇姬帶領的全國民主聯盟長期對抗軍政府，始終被視為緬甸民主化進程的重要推手。這種企求政治改造的意識形態，以翁山蘇姬個人形象與領袖魅力為包裝，目的在進入體制並贏得政權，以打造更為公平、自由與民主的新緬甸。^⑤

其次，相較於翁山本人領袖魅力所凝聚的政治反對動力，另一股力量則源自民間社會的日常生活政治(the politics of everyday life)。隨著鎖國時期結束，緬甸國內市場與社會快速開放，民心思變的情況快速轉換成社會性的需求動力。這些來自民間的呼聲，希望政府能爭取更充裕的經貿機會與外來投資，而民間社會對經濟發展與社會穩定的需求，正成為醞釀政治民主與改革的基礎。^⑥

除了上述兩種內生性動力，緬甸現任總統登盛對於軍政府的自我改革，及相對於歷任軍事將領的開明改革政策，是開啓緬甸之春的制度性改造動力。2012年，登盛在

註② David Steinberg, *Burma/Myanmar: What Everyone Needs to Know* (Oxford: Oxford University Press, 2010), p. 188.

註③ 顧長永，*緬甸：軍事獨裁五十年*（新加坡：八方文化創作室，2015年），頁167。

註④ Michael Lidauer, "Democratic Dawn? Civil Society and Elections in Myanmar 2010~2012," *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 31, No. 2 (2012), p. 88.

註⑤ 譬如，Rena Pederson, *The Burma Spring: Aung San Suu Kyi and the New Struggle for the Soul of a Nation* (New York: Pegasus Books, 2015).

註⑥ 具代表性的例子，可以參考：Rosalind Russell, *Burma's Spring: Real Lives in Turbulent Times* (London: Thistle Publishing, 2015); Michael Lidauer, "Democratic Dawn? Civil Society and Elections in Myanmar 2010~2012," pp. 87~114.

聯合國大會 (UN General Assembly) 公開重申緬甸正經歷「不可逆轉的政治變革」，並強調這將牽涉到「複雜且繁瑣」的轉型過程。^⑦儘管出身軍旅的登盛 2013 年訪問美國期間，仍表示「軍方未來仍會在政府內扮演特殊角色」，^⑧一度引起外界質疑其改革決心；但登盛自美返國迄今持續進行的政治改革與 2015 年緬甸大選的結果，顯然說明了緬甸之春仍在延續，並未告終。^⑨

貳、只是開始：緬甸政治發展的緩慢改造

不少國際分析認為，自登盛執政之後的各項開明改革，將緬甸帶入政治發展的十字路口，除了必須謹慎抉擇民主化方向，更需留意來自內部軍人保守勢力的逆襲。^⑩正因為如此，緬甸政治改革之途始終顛簸。國際間儘管肯定緬甸近期的政治改革，但對其政治發展的整體評價仍多有保留，最主要原因可能與公民自由度與少數族群問題未見改善有關。

從「自由之家」(Freedom House) 的世界自由度評比可以觀察到，登盛自 2010 年 6 月執政以來的改革舉措，仍無法讓緬甸擺脫「不自由」國家之列。這些改革政績，使得緬甸 2010 至 2014 年整體自由度、公民自由與政治權利等評比，分別從最惡劣的 7 分，提升到 5.5 分、5 分及 6 分。其中，尤以公民自由度的改善，提高了緬甸在世界自由度評比中的地位。不過，2015 年的評比結果顯示，緬甸的公民自由度再度惡化，主因來自緬甸政府嚴格限制媒體自由，並通過新的「印刷者與發行者註冊法」(the Printers and Publishers Registration Law) 與「媒體法」(the Media Law)。更有甚者，自 2013 年 12 月起，緬甸政府逮捕了多位媒體記者，在 2014 年 7 月再以「揭露國家機密」為名，起訴 5 位試圖報導緬甸化學武器工廠的記者。^⑪這些例子說明了緬甸政府儘管步上改革之途，但在許多極為敏感、關係到政府核心利益的議題上依然保守。(見表 1)

註⑦ Gwen Robinson and Geoff Dyer, "Thein Sein pledges 'irreversible change'," *Financial Times*, September 27, 2012, <<http://www.ft.com/cms/s/0/f3d75914-088f-11e2-b57f-00144feabdc0.html#axzz3useCM052>>.

註⑧ Anne Gearan, "Burma's Thein Sein Says Military 'Will Always Have a Special Place' in Government," *The Washington Post*, May 19, 2013, <https://www.washingtonpost.com/world/national-security/burmas-thein-sein-says-military-will-always-have-a-special-place-in-government/2013/05/19/253c300e-c0d4-11e2-8bd8-2788030e6b44_story.html>.

註⑨ Tin Maung Maung Than, "Myanmar in 2014: Great Expectation Fulfilled," *Asian Survey*, Vol. 55, No. 1 (2015), pp. 184-191; Nick Cheesman, Nicholas Farrelly, and Trevor Wilsom, eds., *Debating Democratization in Myanmar* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2014).

註⑩ 譬如，Benedict Rogers, *Burma: A Nation at the Crossroads* (London: Random House 2013).

註⑪ Roy Greenslade, "Five Burmese Journalists Jailed for 10 Years for a Single News Report," *The Guardian*, July 18, 2014, <<http://www.theguardian.com/media/greenslade/2014/jul/18/press-freedom-burma>>.

表 1 緬甸自由度評比 (2010-2015)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
自由評比	7.0	7.0	6.5	5.5	5.5	6.0
公民自由	7	7	6	5	5	6
政治權利	7	7	7	6	6	6
國家狀態	不自由	不自由	不自由	不自由	不自由	不自由

說明：自由評比、公民自由、以及政治權利等指數評比範圍為 1 分至 7 分，1 分為最佳表現，7 分為最劣表現。

資料來源：作者製表，整理 2010 至 2015 年自由之家「世界自由度」評比資料庫，參考<<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/>>。

相較自由之家的自由度評比，美國和平基金會 (Fund for Peace) 每年定期公布的失敗國家指數 (Failed State Index, FDI) 則提供了更具體且詳盡的評比。2010 至 2015 年間，緬甸的失敗國家指數由 99.4 分下降至 94.7 分，全球排名從第 16 的警告層級下降到 27 名。評比指數的降低說明緬甸在登盛執政下的政治改革有若干成效。進一步觀察其中變遷趨勢發現，緬甸過去五年來儘管在「流離失所難民」、「國家非正當性」、「公共服務倒退」、「國內安全惡化」、「派系菁英分裂」等方面未見改善，但在「人口壓力加劇」、「持續人口外移」、「經濟發展不均」、「貧窮經濟倒退」、「法治人權侵害」等方面的表現，有特別明顯的提升。尤其人口壓力加劇指數，從 2010 年的 8.5 分降至 2015 年的 6.8 分；經濟發展不均與貧窮經濟倒退兩大經濟評比標準，也分別從 2010 年的 9.3 分與 8.2 分，降至 8.2 分與 6.5 分。由此可見，登盛政府的市場開放政策對於緬甸經濟發展明顯有助益。(見表 2)

表 2 緬甸失敗國家指數 (2010~2015)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
人口壓力加劇	8.5	8.2	7.9	7.6	7.3	6.8
流離失所難民	8.3	8.0	8.2	8.5	8.2	8.3
集體族群仇視	8.7	8.7	8.7	9.0	9.3	9.7
持續人口外移	6.3	6.0	5.7	5.4	5.3	5.7
經濟發展不均	9.3	9.0	8.6	8.4	8.1	8.2
貧窮經濟倒退	8.2	7.9	7.6	7.3	7.0	6.5
國家非正當性	9.6	9.7	9.4	9.0	9.3	9.0
公共服務退化	8.5	8.3	8.4	8.1	8.3	8.6
法治人權侵害	9.1	9.0	8.6	8.3	8.0	8.3
國內安全惡化	8.2	8.5	7.5	7.8	8.0	8.3
派系菁英分裂	8.2	8.3	8.6	8.6	8.6	8.3
政治外力干預	6.5	6.7	6.9	6.6	6.9	7.0
失敗國家指數	99.4	98.3	96.2	94.6	94.3	94.7

說明：12 項指標每一項評比均由 0 分至 10 分，0 分為最佳表現，10 分為最劣表現，加總後即成為當年度失敗國家指數。本表格前 4 項為社會面向的評比標準，經濟發展不均與貧窮及經濟倒退為經濟面向的評比標準，最後 6 項為政治面向的評比標準。

資料來源：作者製表，整理自 2010 至 2015 年失敗國家指數資料庫，參考<<http://fsi.fundforpeace.org/>>。

儘管如此，登盛主政的改革路線，卻仍無助於國內少數族群爭議的解決。反映在失敗國家指數上，緬甸內部的「集體族群仇視」從 2010 年的 8.7 分，嚴重惡化至 2015 年的 9.7 分，成為緬甸政治發展最大的挑戰；而「政治外力干預」亦從 2010 年的 6.5 分，提高到 2015 年的 7.0 分。這種政治愈民主，但國內暴動情況愈趨嚴重的現象，使得緬甸未來的政治發展之途充滿變數。¹²

當前的緬甸儘管已不再是 Richard Cockett 形容的「由警察國家監控著衰敗經濟的封閉體系」，但在短期內要徹底改善全盤政治局勢，仍非易事。以上兩個評比指數在 2010 年至 2015 年期間的變遷趨勢，證實了國際媒體縱然對於緬甸政治改造有大幅度的正面報導，但實際上緬甸政局卻囿於國內政治社會結構限制，正處於緩慢改造的階段。其中最關鍵的因素係鑲嵌在制度中的各種透明的不正義，及其對緬甸政治民主化的箝制。

參、透明的不正義：憲政體制對緬甸民主化進程的局限

緬甸的民主之路甚為漫長，在 50 年的軍政府主政下，歷經了「國家法律與秩序恢復委員會」(State Law and Order Restoration Council, SLORC) 與「國家和平與發展委員會」(State Peace and Development Council, SPDC) 等臨時性寡頭機構的統治。這些寡頭機構利用執政優勢，將各種符合其利益、確保其永續執政優勢的設計，分別置入緬甸的政治架構與憲政體制中，形成了各種「透明的不正義」。

首先，緬甸民主改革受到軍政府的操作，以透明的不正義政治架構框限了民主改革的可能性。軍政府總理欽紐 (Khin Nyunt) 2003 年宣布了一份民主路徑圖 (roadmap for democracy)，名義上看來，此路徑圖係軍政府為人民設想的架構設計，一方面回應國際社會對於緬甸政治改革的期待，另一方面也藉著這份路徑圖實質強化國家和平與發展委員會的正當性與不可取代性。此一略徑圖包括了七個階段：一、重新舉行延宕許久的國民會議 (National Convention)；二、待國民會議成功舉行後，逐步執行必要進程以促成戒律式民主國家 (disciplined democratic state)；¹³三、根據國民會議的基本原則來制定新憲法；四、透過全民公投來通過新憲；五、根據新憲法舉行自由與公平的國會大選；六、依據憲法召開國會；七、由國會選出國家領導人，建立一個現代、

註¹² Ian Holliday, *Burma Redux: Global Justice and the Quest for Political Reform in Myanmar* (Hong Kong and Bangkok: Hong Kong University Press and Silksworm Books, 2011).

註¹³ 值得注意的是，登盛 2015 年 5 月接受華盛頓郵報專訪時，提到軍人「比起一般公民來得有戒律，因為他們必須遵從軍事規則」。由此可見，「戒律」一詞在緬甸政治用語上幾乎是「軍人」的同義詞，換言之，2003 年所提出的戒律式民主，其實就是軍人主導的民主。請參見：Anne Gearan, "Burma's Thein Sein Says Military 'Will Always Have a Special Place' in Government."

發展與民主的國家。^④

這份路徑圖儘管臚列了七項不同的進程，但因當時未提出具體的時程表，淪為軍政府以拖待變的政治宣傳工具，同時也揭示了軍政府不願意放棄執政的立場。軍政府建立的政治改革架構將「戒律式民主」與「真民主」(genuine democracy) 劃上等號，以政治改革之名，行軍政府有效治理之實。就此，長期研究緬甸政治的 David Steinberg 對於軍人角色的描述非常生動，他將軍人與人民的關係類比為演員與觀眾，軍人的持續執政就好比「戲已結束，但觀眾還被迫留在原位，因為演員拒絕下台」。^⑤

其次，就緬甸的憲政架構來說，前述寡頭機制將軍方的角色與影響力明確融入憲政體系中，從而將軍系勢力打造成緬甸政治改革的關鍵否決者 (veto player)，特別是在與國會構成、總統選舉、國防安全等關鍵職位的安排、及緊急狀態的法律規範等方面。

國會構成方面，緬甸憲法第 74 條規定立法機構 (國會) 的組成包括選舉競爭與軍方指派等兩種途徑；第 119 條 b 款另規範軍方指派的國會議員 (下議院或稱人民院，House of Representatives，緬文為 *Pyithu Hluttaw*) 不得超過 440 席中的 110 席；換言之，這四分之一的軍方保守勢力主要針對憲法第 436 條關於修憲需要 75% 多數國會議員支持的規定而設，意在確保軍方擁有否決權。

再者，針對總統選舉，根據緬甸憲法第 60 條規定，總統與副總統均由總統選舉人團 (Presidential Electoral College) 選出，總統選舉人團分別由國會上議院 (或稱民族院，House of Nationalities，緬文為 *Amyotha Hluttaw*)、下議院及軍方代表三個團體提名後投票選出。就此，軍方在制度設計上顯然具有提名總統的優勢。另外一項具有針對性的條款是憲法第 59 條 f 款，係針對「總統與副總統候選人資格」規定「候選人的雙親、配偶、合法子女與其配偶不得為外國籍」。此一條款限制了翁山蘇姬參選總統的資格。

針對國防安全等職位，根據緬甸憲法第 232 條 b 款的規定，聯邦國防部長、內政部長與邊境部長係由軍方指派，如果總統欲指派相關聯邦部長，亦需與軍方最高領導人協商人選；換言之，無論是誰當選總統，國家安全相關的部長的任命權皆須受制於軍方勢力。

最後，同時也是最關鍵的制度優勢，即軍方具有解釋國家緊急狀態與接手緊急狀態治理的合法權利。根據緬甸憲法第 40 條的規定，只要國家陷入緊急狀態，無論是危及人民的生命財產或者是造成聯邦分裂的緊急事件爆發，軍方最高領導人將有權利以保障憲法之名，接手 (take over) 施行國家主權。此一憲法條文的寬鬆解釋將成為合法化、合理化軍方政變的法律依據。

註④ Lowell Dittmer, "Burma vs. Myanmar: What's in a Name?" in Lowell Dittmer, ed., *Burma or Myanmar? The Struggle for National Identity* (Singapore: World Scientific, 2010), p. 5.

註⑤ David Steinberg, *Burma/Myanmar: What Everyone Needs to Know*, p. 186.

上述四項憲法規範成爲緬甸民主化進程的透明天花板，使得此一戒律式民主的脆弱轉型過程充滿挑戰。儘管如此，由翁山蘇姬所帶領的全國民主聯盟仍積極推動各項修憲的提案，期許能開創更爲公平的選舉與憲政體制。2015 年 6 月 15 日，翁山蘇姬接受美國華盛頓郵報專訪指出，「我們的確擔心現有的改革到最後成爲泡影，但我們認爲當前亟須更清晰的階段性安排，才能確保民主過程能名符其實地繼續前行」。^⑯然而，到了 6 月 25 日，緬甸國會正式否決了憲法第 436 條 a 款與 b 款（修憲門檻）及憲法第 59 條 f 款（翁山蘇姬條款）的修正案。此舉駁斥了翁山蘇姬所呼籲的自由、開放、公平的選舉訴求，當然也終結了她在 2016 年競選緬甸總統的機會。^⑰

肆、反對勢力的勝出：2015 年大選結果的意義

2015 年 11 月 8 日，緬甸舉行國會上議院、下議院、地方議會及族群部長的全國大選。上議院共 224 席，其中 56 席爲軍方指派，僅 168 席開放選舉；下議院共 440 席，同樣有 110 席爲軍方指派，不過由於部分選區爆發武裝衝突事件，聯邦選委會取消了相關選區的選舉，因此本次下議院選舉僅開放 323 席；其他諸如地方議會與族群部長的選舉，共計 644 席與 29 席。整體而言，本次大選共有 1,171 個席次開放 91 個註冊政黨與獨立候選人投入競爭。

選舉結果顯示，上議院 168 個開放競選的席次中，全國民主聯盟獲得 135 席，囊括 80.35% 的開放競選席次；執政的鞏發黨僅獲 12 席，即 7.14% 的開放競選席次。下議院方面，323 個開放競選席次中，全國民主聯盟獲得 255 席，囊括 78.94% 的開放競選席次；鞏發黨僅取得 30 席，占開放競選席次的 9.28%。最後，地方議會與族群事務部長的選舉方面，總計 673 席中全國民主聯盟取得了 496 席，占總數的 73.69%，鞏發黨取得 76 席只占總數的 11.29%。（見表 3）

一如預期，從開放競選的席次比例中可觀察到，全國民主聯盟已躍升爲緬甸國會與地方議會的第一大黨，總統登盛亦在第一時間表態支持選舉結果，並宣示未來會確保政權的和平轉移。^⑱然而，全國民主聯盟獲得的高支持度卻因憲法設計的「透明的不正義」，無法直接反映在國會席次的分配上。特別是加入上、下議院中的軍方指定席次

註⑯ 原文爲「We do worry that the reforms will turn out to be a total illusion, and we think that we need more concrete steps to ensure that the democratization process is what it was meant to be」，請參見：Fred Hiatt, "Aung San Suu Kyi on the State of Democracy in Burma," *The Washington Post*, June 15, 2015, <https://www.washingtonpost.com/opinions/aung-san-suu-kyi-on-the-state-of-democracy-in-burma/2015/06/16/b3bfa124-141c-11e5-89f3-61410da94eb1_story.html>.

註⑰ 翁山蘇姬在其臉書（facebook）上遺憾地表示「我們輸了……那些不支持改革的人，就連鞏發黨所提出的各種不完善的改革內容也不支持……我們將繼續前進，做我們該做的事」，請參考：<<https://www.facebook.com/aungsansuukyi>>.

註⑱ AFP, "Myanmar President Thein Sein Says Election is 'Result of reform', Vows Smooth Transfer of Power," *ABC News*, November 15, 2015, <<http://www.abc.net.au/news/2015-11-15/myanmar-president-vows-smooth-handover-after-suu-kyi-poll-win/6942906>>.

表3 緬甸2015年大選結果統計

政黨	上議院	下議院	地方議會
全國民眾聯盟 (NLD)	135	255	496
聯邦鞏固與發展黨 (USDP)	12	30	76
撣邦民族民主聯盟 (SNLD)	3	12	25
若開民族黨 (ANP)	10	12	23
德昂民族家 (Ta'Ang)	1	3	7
勃奧民族組織黨 (PNO)	1	3	6
索米國會民主黨 (ZCD)	2	2	2
其他政黨加總	6	6	24
取消席次	0	7	14
總開放選舉席次	168	330	673

資料來源：作者製表，修改自 Guy Dinmore and Wade Guyitt, "Final Results Confirm Scale of NLD Election Victory," *The Myanmar Times*, November 21, 2015, <<http://www.mmmtimes.com/index.php/national-news/17747-final-results-confirm-scale-of-nld-election-victory.html>>.

(56 席與 110 席)，全國民眾聯盟在上議院所獲得的席次，將下降至 60.26%，而在下議院更僅占 57.95%。因此，未來僅靠全國民眾聯盟單一政黨之力，顯然無法達到 75% 的高修憲門檻。相形之下，結合軍系勢力的鞏發黨在上議院握有 30.35% 席次，在下議院亦獲得 31.81% 席次，再次確保其在現行憲政體制中的否決者角色。

儘管如此，2015 年的緬甸大選對於緬甸政局的未來動向仍具深意。首先，全國民眾聯盟在上、下議院中獲得全國性的支持，說明民心思變的政治氛圍轉換成支持改革的實質選票，但也凸顯了少數族群政治對於全國民眾聯盟仍存有不信任。以下議院為例，全國民眾聯盟席捲仰光省，取得 45 個席次中的 44 席。不過，該黨在全國最多席次的撣邦，卻僅獲得 48 席中的 12 席，敗給鞏發黨的 15 席。同樣的情況出現在下議院席次中，若開邦與撣邦同樣是全國民眾聯盟的致命傷。隨著更加開放與民主的前景即將到來，國內少數族群的暴力武裝對峙事件仍持續存在，和解政治 (the politics of reconciliation) 將成為新政府難以迴避的迫切議程。

其二，按照總統選舉人團的制度設計，全國民眾聯盟將能提名屬意的總統與副總統候選人，而翁山蘇姬本人更在選後強調，其未來的地位將凌駕新總統 (above the president)，繼續推進緬甸的民主改革。^⑩此一公開宣示儘管具有凝聚反對勢力大團結的意味，但亦有不少國際輿論憂慮，翁山蘇姬未來的實際權力不僅將凌駕新的總統，其非預期結果 (unintended consequence) 恐怕將超越緬甸憲法，成為新的「民主獨裁者」(Democratic Dictator)。^⑪

註⑩ Associated Press in Yangon, "'I'll be above the President...': Aung San Suu Kyi Determined to Lead Despite the Constitutional Block on Leading Myanmar," *South China Morning Post*, November 15, 2015, <<http://www.scmp.com/news/asia/southeast-asia/article/1878700/whos-charge-after-myanmars-elections-aung-san-suu-kyi>>.

註⑪ Tony Cartalucci, "Myanmar's New 'Democratic Dictator': Aung San Suu Kyi," *Global Research: Center for Research on Globalization*, November 21, 2015, <<http://www.globalresearch.ca/myanmars-new-democratic-dictator-aung-san-suu-kyi/5490461>>.

最後，國際輿論雖看好緬甸選後政局的民主之路，但仍不乏對於情勢失控的憂慮。特別是當翁山蘇姬的權力凌駕憲政體制，未來緬甸軍方勢力將可能以捍衛憲法之名，啟動各種逆襲的舉措，包括藉宣布國家緊急狀態而奪回權力等政治安排，這些都將危及緬甸民主的脆弱轉型，甚至倒退回 1990 年代的緊張態勢。選後包括國防、內政與邊境部長等安全要職均由軍方指派，此一權力分配失衡的局勢，將形成緬甸新執政黨與舊保守勢力之間引爆衝突的焦點。

伍、結 語

緬甸國會大選完成了戒律式民主的七步驟路徑圖，這種非典型的民主化進程，帶領這個封閉半個世紀的國家尋找政治、經濟與戰略出路。^①的確，「民主政治」對於緬甸各派勢力而言，具有高度的戰略意義。總統登盛與鞏發黨啟動了體制內的政治改革，儘管成效緩慢，但卻成為緬甸之春的啓蒙，同時也成功爭取了世界主要大國的政治支持；不僅免除了對於緬甸的長期禁令，亦引進了充裕的國際投資帶動商機與更開放的市場。改革開明的登盛將在歷史留名，而鞏發黨也將藉著現有憲法中的各種透明的不正義安排，結合軍系勢力，確保體制內否決者的角色。

對軍方來說，全國民眾聯盟勝選後，翁山蘇姬多次尋求與國內重要派系間的和解與溝通，12 月初甚至獲得了前軍事獨裁者丹瑞（Than Shwe）的支持。這項保證是否代表著軍方的完全臣服，或只是預示了軍方派系未來可能的分裂，將成為影響緬甸政局未來政局走向的關鍵。

對於翁山蘇姬與全國民眾聯盟而言，持續追求民主化的堅定意志，正式從體制外的對抗轉進體制內的政黨競爭。勝出成為執政黨後的全國民眾聯盟將主導國會與地方議會，並且推派屬意的總統與副總統人選。不過，翁山蘇姬的個人魅力與其執政團隊，在未來的治理過程中將受到來自於軍方、鞏發黨以及國內少數族群政治派系的嚴格檢視。

對人民而言，大選後的新政府將代表著緬甸政治新局的政治許諾，無論是戒律式民主的終結或者是戰略式民主（strategic democracy）的開始，緬甸政治改革都將難以逆轉。然而，這並不意味著緬甸民主之途自此順遂。各種存在已久的社會問題，如少數族群衝突始終懸而未決、大選期間羅興亞族（Rohingya）被剝奪的政治與社會權益再次浮上檯面、加上近日緬甸北部帕坎鎮（Hpakant）的玉石礦區死傷重大事件牽涉到軍方的經濟利益，都將成為緬甸新政府亟需因應的治理挑戰。

* * *

註① Alan Hao Yang, "Contouring Myanmar's Strategic Democracy and the Invigorating Survival of a Failed State," paper presented at the Midwest Political Science Association (MPSA) Annual Conference, Chicago, April 11~14, 2013.

The Fragile Transformation of Disciplined Democracy: implications of Myanmar's 2015 General Election

Alan Hao Yang

Associate Research Fellow and Head
Asia-Pacific Division,
Institute of International Relations
National Chengchi University
Associate Professor
Graduate Institute of East Asian Studies
National Chengchi University

Abstract

Myanmar has successfully held its general election on November 8th 2015. As predicted, the National League for Democracy (NLD) led by Daw Aung San Suu Kyi won the election, becoming the majority in the parliament. A new president, according to the Constitution, will be elected by the NLD-led parliament by March 2016, who may push forward political transformation of disciplined democracy while challenging the *Tatmadaw*. The winning of NLD will, for sure, invigorate Burma Spring; however, transparent injustice embedded in the Constitutional setting still consolidates a role and capacity of *Tatmadaw* in domestic politics. This paper intends to discuss the driving forces of Burma Spring in line with international assessments on Myanmar political development since 2010. It then concludes with the discussion of promises and discontents of Myanmar's general election in 2015.

Keyword: Myanmar, general election, disciplined democracy, National League for Democracy, Aung San Suu Kyi

參考文獻

- 顧長永，緬甸：軍事獨裁五十年（新加坡：八方文化創作室，2015年）。
- AFP, “Myanmar President Thein Sein Says Election is ‘Result of reform’, Vows Smooth Transfer of Power,” *ABC News*, November 15, 2015, <<http://www.abc.net.au/news/2015-11-15/myanmar-president-vows-smooth-handover-after-suu-kyi-poll-win/6942906>>.
- Associated Press in Yangon, “‘I’ll be above the President...’: Aung San Suu Kyi Determined to Lead Despite the Constitutional Block on Leading Myanmar,” *South China Morning Post*, November 15, 2015, <<http://www.scmp.com/news/asia/southeast-asia/article/1878700/whos-charge-after-myanmars-elections-aung-san-suu-kyi>>.
- Cartalucci, Tony, “Myanmar’s New ‘Democratic Dictator’: Aung San Suu Kyi,” *Global Research: Center for Research on Globalization*, November 21, 2015, <<http://www.globalresearch.ca/myanmars-new-democratic-dictator-aung-san-suu-kyi/5490461>>.
- Cheesman, Nick, Nicholas Farrelly, and Trevor Wilsom, eds., *Debating Democratization in Myanmar* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2014).
- Cockett, Richard, *Blood, Dreams and Gold: The Changing Face of Burma* (New Haven and London: Yale University Press, 2015).
- Dinmore, Guy and Wade Guyitt, “Final Results Confirm Scale of NLD Election Victory,” *The Myanmar Times*, November 21, 2015, <<http://www.mmtimes.com/index.php/national-news/17747-final-results-confirm-scale-of-nld-election-victory.html>>.
- Dittmer, Lowell, “Burma vs. Myanmar: What’s in a Name?” in Lowell Dittmer, ed., *Burma or Myanmar? The Struggle for National Identity* (Singapore: World Scientific, 2010), pp. 1~20.
- Gearan, Anne, “Burma’s Thein Sein Says Military ‘Will Always Have a Special Place’ in Government,” *The Washington Post*, May 19, 2013, <https://www.washingtonpost.com/world/national-security/burmas-thein-sein-says-military-will-always-have-a-special-place-in-government/2013/05/19/253c300e-c0d4-11e2-8bd8-2788030e6b44_story.html>.
- Greenslade, Roy, “Five Burmese Journalists Jailed for 10 Years for a Single News Report,” *The Guardian*, July 18, 2014, <<http://www.theguardian.com/media/greenslade/2014/jul/18/press-freedom-burma>>.
- Hiatt, Fred, “Aung San Suu Kyi on the State of Democracy in Burma,” *The Washington Post*, June 15, 2015, <https://www.washingtonpost.com/opinions/aung-san-suu-kyi-on-the-state-of-democracy-in-burma/2015/06/16/b3bfa124-141c-11e5-89f3-61410da94eb1_story.html>.
- Holliday, Ian, *Burma Redux: Global Justice and the Quest for Political Reform in Myanmar* (Hong Kong and Bangkok: Hong Kong University Press and Silkworm Books, 2011).
- Lidayer, Michael, “Democratic Dawn? Civil Society and Elections in Myanmar 2010~2012,”

- Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 31, No. 2, (2012), pp. 87~114.
- Pederson, Rena, *The Burma Spring: Aung San Suu Kyi and the New Struggle for the Soul of a Nation* (New York: Pegasus Books, 2015).
- Robinson, Gwen and Geoff Dyer, "Thein Sein pledges 'irreversible change'," *Financial Times*, September 27, 2012, <<http://www.ft.com/cms/s/0/f3d75914-088f-11e2-b57f-00144feabdc0.html#axzz3useCM052>>.
- Rogers, Benedict, *Burma: A Nation at the Crossroads* (London: Random House 2013).
- Russell, Rosalind, *Burma's Spring: Real Lives in Turbulent Times* (London: Thistle Publishing, 2015).
- Steinberg, David, *Burma/Myanmar: What Everyone Needs to Know* (Oxford: Oxford University Press, 2010), p.188.
- Tin Maung Maung Than, "Myanmar in 2014: Great Expectation Fulfilled," *Asian Survey*, Vol. 55, No. 1 (2015), pp. 184-191.
- Yang, Alan Hao, "Contouring Myanmar's Strategic Democracy and the Invigorating Survival of a Failed State," paper presented at the Midwest Political Science Association (MPSA) Annual Conference. Chicago, April 11~14, 2013.