

學習將民主當作一種生活方式

張一彬

東吳大學政治系博士後研究員暨兼任助理教授

緬甸，這個曾經是亞洲最富裕、全球最大稻米出口國並享有亞洲米倉美譽的國家，二次大戰後經歷軍政府長期高壓統治，竟成為全世界最貧窮的國家之一。自 1980 年代起，對民主的渴望與對政治改革的要求，開啟了一連串緬甸社會民主抗爭的血淚史，整個民主運動到了 2015 年才有了比較具體的成果。2015 年 11 月 8 日，緬甸舉行國會選舉，由翁山蘇姬領導的「全國民眾聯盟」（National League for Democracy, NLD）取得聯邦議會的控制權與組織政府的主導權，在緬甸民主政治發展的進程上是一個重要的里程碑。台灣自由選舉觀察網絡（The Taiwan Network for Free Elections, TANFREL）決定派遣觀察員至緬甸觀察這次受到全世界高度關注的選舉。在黃默教授的組織下，我很幸運地參與這次觀選任務，近距離觀察整個選舉過程。我們得到總部位於曼谷的亞洲自由選舉網絡（The Asian Network for Free Elections, ANFREL）的協助，以短期選舉觀察員身分，受邀到緬甸觀選。

所有的短期選舉觀察員都先在仰光會合。在接受為期兩天的行前訓練後，隨即被派遣至負責觀選的城市或地區。黃默教授與我被指派至仰光東南方近郊以農業為主的小村鎮—Thanlyin 與 Kyauktan—進行選舉觀察。本文將透過這次觀選，從下列幾個面向來討論緬甸民主改革所面臨到的困境。首先會談到魅力型領導者翁山蘇姬對這次選舉的影響；其次說明民間社會開始萌芽但未成熟的民主意識在選舉過程中發揮的效應；接著談到行政官僚雖然認真地辦理選務工作，但缺乏經驗；最後本文認為民主是一種生活方式，緬甸在民主的道路上還有很長的一段路要走。

一、魅力型領導者—翁山蘇姬

我們於 10 月 30 日抵達仰光市，從仰光國際機場走出來跳上計程車，便直

奔飯店。在路上，一張位於前座儀表板中間位置的照片吸引了我的目光，那是翁山蘇姬的照片。在與司機簡單交談後，我們問了他對這次選舉的看法，他說：緬甸需要改變，而只有翁山蘇姬領導的 NLD 才能改變緬甸。車子在路上停等紅燈時，報紙小販四處兜售報紙，有翁山蘇姬新聞的報紙一定是最受歡迎的。在仰光路上時常可以看到大小車輛上都貼有翁山蘇姬的照片；不管是在仰光市區或是在其東南方的小村鎮，不時會看到住家外面懸掛著翁山蘇姬的大幅照片。我們在 Thanlyin 村鎮遇到了一位年青人，他是位首投族而且會去投票。問他對政治的看法，他表示緬甸需要改變；問他各政黨的主張各是什麼，他說不出個所以然，只表示翁山蘇姬的 NLD 才有能力改變緬甸；進一步尋問是否知道他的選區中 NLD 候選人是誰，他的回應是不清楚。接著在 Kyauktan 村鎮，我們遇到一位男性長者。雖然他的政治知識明顯比我們遇到的那位年青人來得高，在之前的選舉也有投票的經驗，但是對於政治的看法，是否知道選區 NLD 候選人是誰，反應都和那名年青人沒有兩樣。

我們負責觀選區域裏的緬甸人民非常渴望政治上的改變，但問及政治上那些議題需要最優先處理，大部分的回答都很籠統與模糊。另外，問及支持的候選人時，雖然多數人都回答不出來，但卻很清楚地表明要投給翁山蘇姬領導的 NLD 候選人。幾天的觀選下來，我們深刻地感受到整個緬甸人民對翁山蘇姬的一言一行充滿著迷，並且心悅誠服地追隨她。翁山蘇姬這類領導人，正是德國社會學者韋伯（Max Weber）所指出的「魅力型權威領導者」。他提出「魅力型權威」（charismatic authority）並不是來自於職位或傳統的權威，而是來自成員認為領導者擁有異常的特質，而心悅誠服地接受其影響。為了對抗緬甸軍政府長期的高壓統治，魅力型權威領導者的出現有其時代上的需要；這類領導者同時也能集合民間社會的力量為政治改變而努力。翁山蘇姬及其領導的 NLD 讓緬甸在 2015 年改變成真，掌握了組織新政府的主導權，成功地跨出民主改革的第一步。可是，然後呢？

對於民主發展的歷程，可以簡單地劃分為三個階段：民主化的開啟、維持與鞏固。緬甸成功地開啟民主化的第一步，接下來要面對的問題是如何維繫民主運作，然後更進一步深化民主價值。這是一條漫長的道路，經驗上這條民主

道路從來都不是平坦的，常常是曲曲折折與來來回回。選後翁山蘇姬曾說，雖然她不能選總統，但她的權力將會成為凌駕於總統之上。民主制度的核心概念就是對權力的制衡，翁山蘇姬的這段話正點出我對選後緬甸民主運作的憂心，讓我想起韋伯曾說過的魅力權威源自領導者特殊的人格，是天降英豪，故其權力屬至高無上，容易流於獨裁專制。其次，領導者自認與眾不同，故常以革命者的姿態出現，反傳統反現狀，急於除舊布新，容易使組織陷於不穩定的混亂狀態。再次，即使魅力型領導者能夠革命成功，但是一旦戲劇性改革的需要減緩時，魅力型領導者的過度自信和剛愎自用，反而可能成為民主制度的負擔。雖然翁山蘇姬凌駕總統之上的說法招受了些批評，但緬甸新政府剛上台不久，面臨的挑戰還很多，如何地解決緬甸當前面臨的困局與持續地推動民主改革，全世界都睜大眼在看，而我的擔憂也希望只是多慮。

二、萌芽但未成熟的民主意識

這次的緬甸國會選舉不只全世界關注，緬甸國內的市民社會也高度參與其中。觀選期間，我們在仰光地區遇到了從事政治與市民參與的 iPace，與從事選民教育與選舉觀察的 EEOP（Election Education and Observation Partners）等全國性組織。因為很多選民是第一次有投票權，他們對自由民主的選舉不甚瞭解，對選舉的功能與重要性也不清楚，所以選民教育就變得很重要。從事選民教育與政治參與的非政府組織主要任務是告訴選民選舉提供了主要管道，讓選民選擇他們的代表，給選民機會影響政治過程，獎勵或懲罰政治人物，以及指引未來政策的方向。實際運作上，因人力與物力的侷限，這類型的非政府組織多數集中在像仰光這樣的大都市，而無法觸及到最需要選民教育的偏遠農村與山區。投票日當天，我們在投票所內看到很多女兒扶著媽媽、兒子帶著爸爸擠在同一個圈票處，由兒子女兒幫忙在選票上蓋章；或是年長的選民在選票上圈選後，拿著選票去找選務人員確認章這樣蓋對不對；亦或是圈票處設在窗戶邊，外面人員只要靠近窗戶，即可看到選民圈選的對象。我們同時發現，各個政黨在投票所的代表都不覺得上述情況有什麼問題。秘密投票的概念在這個剛剛開啟民主改革的國家還不是很普及，更不用說政府的統治權威來自於被統治者的同意這個概念。

民主意識是指人民對民主思想的察覺與認識，進而認同並參與現實民主體制的改造。一般我們對民主意涵的認識包含三個層面，即法治、憲政與普選。法治係為依法治理，憲政主義就是透過依法治理的運作以實現有限政府的主張，目的在保護個人權利不受國家侵犯，而民主特質是透過選舉讓人民得以進行選擇。民主化的過程，緬甸的非政府組織或是市民社會在法治、憲政與選舉等三個民主層面的倡議與推動上將扮演更吃重的角色，而不是只專注在選舉這個面向上。市民社會的發展有助於民主意識的養成，進而導致人民對政治權力的重新認定，同時亦對自身人權理念的認識。我們看到緬甸市民社會的萌芽，但需要時間讓它茁壯。

三、認真但缺乏經驗的選務官僚

我們拜訪了 Kyauktan 村鎮選舉委員會主席，他是一位認真幹練的中年大叔，過去也曾以軍官身份在部隊服役。我們向他詢問當地的選舉情況、人口數、合格選民、2010 年那次選舉該區投票率與預估今年的投票率，以及選票的運送與安全維護等問題，他都能一一回答，而且很快地把資料找出來。我們問他這個工作最具挑戰的部分是什麼，他認為對選務人員的練訓是最困難的。因為選區很大，投票所很多，但選委會的人力有限，他只能對所有選務人員提供一次選務訓練，再多就會超出他的單位所能負擔的範圍。若這位主席說的是真的，選務人員的訓練是嚴重不足的。我們發現很多投開票所的選務主管在投票與開票開始前，手拿著選務規則仔細研讀，並再三確認所有細節，深怕有遺漏的部分，甚至在投票進行期間，也不時在研讀選務規則。基於這些現象，我們認為這些選務人員相當認真地想把選務工作辦好，但因為訓練不足與經驗不夠，使得投票日當天違反秘密投票的事件沒有立即制止；以及開票當晚開票時程過長等問題。

我們所接觸的選務官僚大都依規定在處理選務工作，而且維持相當的中立性。他們很認真地想把工作做好，但受限於國家行政資源不足，使得他們的工作未盡完美。但我們相信緬甸再經歷過幾次的自由選舉後，這些問題將會愈來愈少。

四、結語：民主是一種生活方式

民主政治往往不是一蹴可及，而且權力的分立制衡和定期的選舉投票等等民主制度的安排並不是穩定民主政治的保證。民主是一種生活方式，這是民主政治最重要的一個層面。民主政治作為一種生活方式，就是大家都有守法的生活習慣，而且彼此能夠容忍不同看法，以多數為依歸，但尊重少數表達的自由，這也就是公民文化的意涵。換言之，民主政治真正堅實的基礎是建立在個人的日常行為或群體的生活方式上。如果制度有缺失，還可以靠人的實際行動來彌補；如果人的實際行動有偏差，制度再怎麼設計，都會被扭曲。在緬甸觀選這段期間，我們看到緬甸人民正在學習將民主當成一種生活方式；在選後我們也擔憂新政府掌權者運用制度規約的模糊空間來肆意擴權。緬甸作為一個新興的民主國家，如何將民主當成一種生活方式，會比民主制度的安排來得更重要。