

選票帶來改變

劉恆君

東吳大學政治系博士生

2015年11月緬甸大選，我與東吳大學政治學系黃默教授、林瓊珠教授與張一彬老師，透過「亞洲自由選舉網絡」（ANFREL）的協助，擔任短期觀察員。11月3日至9日與「網絡」秘書長 Rohana Nishanta Hettiarachchie 先生一同被派至東南方的克耶省（Kayah State）。這是緬甸最小、最偏僻的省份，經濟上最為窮困，人口僅 286,627 人、面積 11,731.5 平方公里，但文化上十分多元。相較於緬甸全國近九成的佛教人口，在克耶省多數卻是信奉基督教。除此之外，這裡有非常多的少數族群，如十分著名的克耶族。傳統克耶族的女子會在脖子上戴著許多銅頸環，有著長長的脖子。

除了在仰光的一日觀選員教育訓練之外，我在初抵達克耶省首都壘固（Loikaw）的那天，也聽取了駐派在克耶省的國際長期觀選員（Long Term Observers）的簡報。這兩位觀選員在克耶省停留的時間大約是選舉日前後的三個月，因此他們也與駐派在克耶省的另外兩個國際觀選團——即歐盟與美國卡特基金會的觀選員——相互聯繫，使觀選工作的資源發揮最大的效率。長期觀選員也有較充分的時間，可觀察更為偏僻的選區。不過，總的來說，在選舉日前一個星期是十分重要的觀察時點，包括選舉當天的選務流程，以及以下會談到的「預先投票」（advance voting）與「行動投票」（mobile voting）的進行、選民與公民團體的態度等等。

由於國際觀選員的身分，我得以在選舉期間訪問派駐地的投開票所、選務人員及相關政府人員、候選人、民間組織與選民。以下我想就幾個觀察到的特殊之點與讀者分享，包括預先投票制度、選務工作、族群少數代表性問題以及公民社會組織的興起。

一、預先投票制度

所謂預先投票，指的是符合資格的選民，可以在 11 月 8 日投票日之前就預先投票。從 2015 年大選的規定來說，這些行使預先投票的選民，可以在 10 月 29 日至 11 月 7 日選舉日前投票。這是為了讓無法在選舉日當天前往投開票所的合格選民，也能行使投票權的一項制度。在克耶省可以申請預先投票的選民大致可分做四類：第一類是年長者或行動不便的身障者；第二類是協助選舉當日選務的工作人員，他們多數是學校的老師、選舉委員會或警察等公務員；第三類是移工，也就是在選區之外工作的人，得以在選舉日以前回到戶籍地投票；第四類是軍人。

預先投票制度被認為是一項進步的制度，擴大了投票權的行使，使更多的人能夠行使自身的公民政治權利，尤其對 2015 年這次意義重大的緬甸大選而言，擴大參與絕對是必要的。然而，預先投票在落實上，卻也有不少爭議的地方，尤其是對於選舉弊端與自主性投票的問題。

我於 11 月 6 日在壘固鄉 (Loikaw Township) 與戴莫索鄉 (Demoso Township) 裡的三個選區進行觀察。在緬甸，選區是以里 (ward) 或鄰 (village-tract) 作為單位。這是由於一個里或一個鄰通常就是一個聚落，家家戶戶的生活是緊密相連的，方便投開票所的設置，比方說在教堂或是學校，也透過自願性選出的家戶長 (households leader) 進行投票動員以及選民登記。家戶長是最了解每位選民住在哪裡的人，也是最了解每戶人中有哪些合格選民的人；在選民登記的流程中，家戶長也是到家家戶戶蒐集戶籍資料的人。他是選民與選委會之間的橋樑之一，另外一個橋樑則是村長 (village head)，兩者的區別不僅在於管轄區的大小，還包括前者是無給職，而後者是有給職。當家戶長將蒐集來的戶籍資料交給村長之後，由村長整理再向選舉委員會提出申請選民資格。同時，當合格選民發現選民登記冊上沒有記載自己的名字時，就必須備妥文件，請村長向鄉鎮級的次級選舉委員會請求修改。事實上，由於村長多數是執政黨的支持者，所以被視為是執政黨在各選區內的重要橋腳，並且決定了誰可以成為合格選民的關鍵。

在 11/6 與 11/7 兩天，選務人員會帶著選票以及票匭至有申請預先投票的

選民家中協助「行動投票」，這是預先投票制度下的一項措施。在三位百戶長（hundred households leader）的引路下，我們跟著他們到里鄰中有年長者與行動不便的身障者的家中，協助進行「行動投票」。儘管行動投票自有一套對選票及投票流程的管理方式，然而我們也發現到有些年長者因為視力不佳或行動不便，需要家人協助在選票上蓋印與彌封，因而不容易觀察到在投票選擇上，是否出於自我意願；也就是說，基於秘密投票的原則，行動投票可能會帶來爭議。另外一項爭議是，由於選務人員登門親訪家戶，增加了對選民進行遊說的可能性。不過，筆者認為在觀選員與各政黨黨工的陪同監督下，儘管這樣的配套不盡完美，但也可透過更多的選民教育與選務工作人員的訓練來達到較好的結果。

另外，軍人的預先投票也是爭議之一。鄉鎮次級選委會將選票送到軍隊內，由軍隊自行進行投票，投票結束之後，再封裝送回選委會計票。當然，在這段不算短，長達 10 日的預先投票期間，一般人難以得知如何進行投票。

二、選務工作

我在 11 月 8 日傍晚開票時，選擇了另一個非常小型，只有幾百票的投開票所，因而得以完整的觀察整個開票流程。這個投開票所位在克耶省北方的揮省貝貢鄉（Pekon Township, Shan State）。開票過程吸引了共計 20 多位的本地觀察員與國際觀察員到訪，許多本地的黨工或公民社會團體志工聚精會神地監督並記錄著 6 至 8 位的選務人員開票、唱票與整票，並不時地提出對於近乎 10% 的高度無效選票認定的質疑。從開票到結束，這一個小型投開票所花了 5 個小時，其中包括在計票結束之後，為了能將所有的選票分類送至鄉鎮選委會匯集的選票整理工作。選舉其實是一件極其勞力與時間密集、資源成本密集、訊息知識密集的社會活動。不得不說，選務工作人員所要關注到的細節、行政工作十分地繁重，面對選民、黨工與國內外觀選員的監督，心理壓力也是有的。選舉教育不僅僅是教導選民如何投票，對於選務工作人員的訓練絕對也是很重要的一環。而此次緬甸大選的選務工作人員，在短時間內的訓練成果，也是選舉公平與否的關鍵之一。相較而言，女性選務人員對於投票秩序的要求似乎較男性選務人員來得細緻。在觀察十三個投票所之後，僅有一個投票所遵守

查驗小指的工作。所有投過票的選民在離開投票所之前都需要在小拇指上沾上不褪色的油墨，而在票所入口處的選務人員必須確認投票者小拇指上沒有油墨痕跡，才能放行進入投票所領票。而記得這項查驗工作的選務人員皆是女性。在其他省份，沒有查驗小拇指是很普遍的問題，也被提出來檢討。

三、族群少數代表性問題

在文章一開頭，我就提到克耶省境內有非常多的少數族群。然而根據選舉法的規定，克耶省僅得到了一席族群的席位代表，而這個族群代表還是來自全國多數的緬族，因此境內許多代表少數族群的參選政黨，如克耶省全民族民主黨（All Nationals' Democracy Party Kayah State, AND）與克耶民主聯盟黨（Kayah Unity Democracy Party, KUDP），感覺到十分失落。這些少數族群的政黨認為政府內必須有本土性的族群代表，才能真正反映克耶省的需要與利益。克耶省的經濟落後其他省份一大截，連水、電等基礎建設都十分缺乏。在選舉期間，各選區的執政黨候選人紛紛以水、電，甚至是罌粟花種植許可作為威脅或賄賂選票的工具。然而，在此次的大選中，翁山蘇姬領導的全國民主陣線（NLD）不斷地擠壓少數族群政黨的生存，以致不少政黨雖同是反對軍政府的民主人士，卻無法於此次選舉中獲得任何席次。

四、公民組織與公民社會的興起

對照克耶省貧困的經濟，行政區的狹小，公民組織的分佈在克耶省卻十分密集。這些公民組織，如克耶新青年世代（Kayah New Generation Youth）、克耶省青年網絡（Kayah State Youth Network）、克耶女性組織（Kayah Women Organization）以及團結克倫青年（United Karenni State Youth）等，這些組織的共同點都是成員年齡層低、信奉基督教、接受國外基金會援助，或在國外受過教育或工作訓練等經驗。在這一次的選舉過程中，他們在地方上進行選民教育。在路上、偏遠的鄉村中，都有他們的身影；他們也同時擔任國內觀察員志工，監督此次選舉，並與國際觀選員與國際組織保持聯繫。

緬甸公民社會的年輕化，使得在民主與人權的道路上有一股新興的力量。他們多數對於執政黨與本地的貧窮與社會問題十分關注，是十分草根、實幹的

團體，但同時也帶有國際視野。

結論

這一個多星期的選舉觀察，對我個人最大的收穫，或許莫過於重新回憶投票選舉這一項基本，但至為重要的公民權利。緬甸在這一次的選舉中，不斷的強調「改變」，緬甸需要改變、生活需要改變，因此政府需要改變，而選票可以改變一切。這說來素樸的話，卻是影響這一次選舉的關鍵，人們相信投票可以帶來改變。對台灣的選民而言，平均二至三年就有選舉活動，只要年滿 20 歲的公民，幾乎沒有任何障礙行使這項公民權利，投票已經是一件再平常不過的事了。甚至，許多人對於選舉能帶來多少改變，抱持著懷疑的態度，或許投下廢票或是直接放棄投票。2015 年的緬甸選舉最值得關注的，不是有沒有熱熱鬧鬧的競選活動，而是人們投入在選舉當中的熱情以及在社會當中各種基礎的選舉教育，包括從政府選委會各級官員的選務訓練、地方鄉鎮里村長的投票動員、許許多多本地民間機構、全國性民間組織與國際組織的選舉觀察訓練與遍佈各個角落的選民教育。