

# 緬甸重大政治變遷： 民主時代的來臨\*

Maung Maung Yin

緬甸神學院副校長、和平研究中心創辦人兼執行長

## 心繫 NLD，如醉如狂

2015 年，緬甸終於舉行了國際矚目的全國大選，要選出上、下議院的議員。選舉結果，將決定緬甸是否能結束軍政府多年的統治。

我自己對於這次選舉印象非常深刻，因為那是我生平第一次投票。我以前從來沒有投票的經驗，而且作為一個神職人員，依法我是不能投票的。在現行的法律下，佛教僧侶或者其他宗教神職人員、智能障礙者，都不被允許投票。但很幸運的是，我以前在商界做過事，身份證上還註明著舊的職業，所以我就可以拿這個身分證去換選票。我非常興奮，因為上次大選時，我太年輕了，無法投票；1990 年的時候，我人在美國，也沒有辦法投票。而下一次大選我人是不是還活著，也不知道。

我拿著身分證去註冊，換取選票，然後在那邊排隊，投下我這一票。每個投完票的人，都要把小指頭浸在油墨裡面；手上有這個油漬表示投過票了，油漬會留在指頭上面好幾天，其用意是要避免重複投票。投票過後，選民都非常興奮地把他們的小指頭拿出來給大家看，興奮地說我去投票了、我去投票了。問他說你投給誰？他會說我投 NLD（全國民主聯盟），但 NLD 在他選區的候選人是誰？他也不知道，反正投給 NLD 就對了。在其他地方有少數民族黨派，像欽族（Chin），自己也有一個政黨，可是一個席次都沒有拿下。少數民族的

---

\* 本文作者 Maung Maung Yin 教授於 2016 年 5 月 2 日至 9 日於東吳大學張佛泉人權研究中心訪問，並於 5 月 4 日與 5 日以「緬甸重大政治變遷：民主時代的來臨」為題，進行迷你課程。本文為本刊編輯部根據迷你課程的演講內容加以改寫，感謝 Maung Maung Yin 教授的授權以及陳家平、Andrei Maier 兩位同學的協助。

領袖都非常失望，因為連他們自己的人人都投給 NLD。所以，我們在那時都說大家醉了，但不是因為喝酒而醉，而是因為太崇拜、或者太支持 NLD。因為 NLD 而醉了。

## 六十年首見的選舉

在大選前，當時的執政黨——即「聯邦團結發展黨」（USDP）——其實非常有自信，認為他們可以拿下來 90% 的選票。但是人民不太相信結果會是這樣子，而且擔心會不會發生選舉舞弊、有人操縱選票等等問題，因為這樣的事情過去曾經真的發生過。不然就是有可能反對黨獲得選舉勝利，但是政府拒絕承認。在大選之前，少數民族政黨也有一些活動，但數量非常少。

大選結果，NLD 拿下了 80% 的選票，舉國上下都非常興奮。但翁山蘇姬女士也提醒大家，慶祝的時候不要太過頭，要避免觸怒當時還在位的執政者。大家都聽從了這樣的建議。政權的移轉前後費了五個月的時間才完成；根據憲法就是要費這麼多時間，可能是史上為期最長的一次政權移交吧。這五個月內出現了很多控訴，如大家指控登盛政府的人把很多重大的案子——比如說價值數百萬或者數十億的大案子——都交給自己的親朋好友去做。2016 年 3 月 16 號日，當選的新科議員正式宣誓就職。不論是在上議院或者下議院，NLD 都是主要政黨，都成為執政黨。

選舉結果也非常有趣，或者說非常奇特，因為有一些少數民族的政治人物順利進入政府職位。以前軍政府舉辦的大選，我們看不到有少數宗教或者少數族群能夠擔任政府裡的高階職位，但是這次大選就不太一樣。例如總統琺喬（Htin Kyaw）本身是孟族與巴瑪族的混血兒；第二副總統 Henry Van Thio，他本身是欽族。依據憲法，軍方指派 Myint Swe 為第一副總統。另外，上下議院議長的族群分佈也非常有趣。像下議院的議長是緬族人，佛教徒；而上議院院長則是克倫族、基督徒。副議長這邊也是：兩位副議長中，一位是若開族、佛教徒，另一位是克欽族、基督徒。所以從族群來看，這次選舉的結果算是非常奇特。當然也有人反對，認為不該讓少數族群、少數宗教的人來當高官，但他們就是選上了，也是五、六十年來第一次看到這樣的現象。

## 極度低調的政權交接

新任總統琿喬與兩位副總統在 3 月 30 號宣誓就職。我們下面還會提到，新總統發表了一個史上最短的就職演說，只有兩分半鐘而已。非常簡短，但非常有效。整個就職儀式在晚間舉辦，是非常安靜、非常肅穆的一個儀式。出席的人也很少，新、舊政府與軍方各派了一些代表。之後有個就職晚宴，但是整個過程是非常低調的。

## 凌駕總統之上？－翁山蘇姬的政治創意

新政府就職後，下議院通過一項法案（即《國務顧問法案》），設立了國務顧問（State Counselor）這個新職務，同時由翁山蘇姬女士出任。新的下議院議員中，有 25% 是軍方代表，他們全部都投下反對票，但後來下議院還是通過由翁山蘇姬女士擔任這個職位。投票結果出來之後，軍方議員全部站起來，發出譴責之聲，想要抵制投票結果。但是後來，投票還是過了，新科總統琿喬也在 4 月 6 日正式簽署，同意這個結果，翁山蘇姬因此成為緬甸史上第一位出任這個重要職位的人。

翁山蘇姬在選前曾經說過，雖然現行憲法禁止她出任總統，但她一定會想盡辦法來領導這個國家，甚至要凌駕於總統之上。此話一出，有些研究緬甸的學者就發出了批評聲浪，比方說，喬治城大學的 David I. Steinberg 教授就提出了批評。人民也不知道翁山蘇姬要怎麼做，但是我們就是相信她，相信她的所作所為都是為了緬甸人民好，都是為了緬甸這個國家好。由於憲法禁止她出任總統，所以大家都不太曉得她會採取什麼辦法突破。後來，她選擇擔任國務顧問。此舉一出，人民大為讚賞，認為她很聰明，既遵守現行憲法，但又成為史上第一位國務顧問。擔任這個職位，她與總統以及各部會之間，都會有很密切的聯絡。所以，她還是可以來領導緬甸這個國家。

作為一位國務顧問，究竟要扮演什麼角色？或承擔什麼責任？根據上述法案，國務顧問可以聯絡政府各部會與組織，尋求他們的建議或者諮詢，其負責的對象是聯邦議會。國務顧問這個職位有點像總理或者首相，可以作跨部會的工作，以及行政部門與立法部門之間的橋樑。此外，國務顧問的任期與緬甸總統一樣，都是五年。擔任這個職位，翁山蘇姬女士可以去協調議會還有行政單

位之間的活動。看得出來，翁山蘇姬女士之前曾徹底研究憲法，從中找出漏洞，讓她現在可以擔任這個重要的職位。

## 新時代的新氣象

那麼，翁山蘇姬女士擔任國務顧問後，有哪些受到人民歡迎的行動呢？首先，在4月7日，也就是她出任國務顧問隔天，就發出一項聲明。她宣示會持續釋放政治犯以及良心犯，其中包括政治倡議者及受審判的學生。同時在4月8日，便立即釋放161位男性，36位女性，還有2位兒童。人民非常歡迎這個舉措。前一位總統也曾進行大赦，但對象都是罪犯，結果城市的犯罪率節節升高，造成很多民怨。

除了翁山蘇姬女士釋放政治犯外，新任總統琿喬也頒佈大赦令。計25個矯治單位中的75名男性、8名女性，共83名受刑人在4月17日（即緬甸新年）獲釋。這些受刑人當中，有很多是學生。這些學生之所以被關，是因為他們發起行動，希望修正緬甸現有的大學法，讓大學生可以組成學生會等等。他們因為發出這樣的聲音而被前一個政權關起來，現在都被釋放了。

其次，我們也看到媒體出現了一些新的變化。以前一些國有的報紙都是政府的傳聲筒，現在他們可以比較自由地去報導，告知人民一些消息。不管在呈現的方法上，或者報導的內容上，都有很大的改變，這是讓我們蠻驚訝的現象。此外，一些國有電視台也改變了，現在不再作為政府宣傳的管道。在新任的資訊部部長指示下，他們必須提供資訊給人民，這才是他們的職責所在。

第三、對於新政府來說，促進國內和平是他們要優先處理的事項。而且，不只是戰爭，種族、族群之間的衝突也都需要處理，和平進程才得以推動。緬甸獨立後不久，就發生了世界上為期最久的內戰。這六十年來，武裝的少數民族團體不斷交火。1990年代，軍政府曾試著分別與個別的武裝少數民族團體簽訂停火協議。但政府又認為有些少數民族團體還沒有準備好，所以不能來簽協議。還有一些少數民族團體則被排除在協議之外。2005年10月15日，軍政府推動全國性的停火協議。不過，在16個武裝少數民族團體內，只有8個團體簽署。這個協議可以完成簽訂，其實受到其他國家的協助。例如2011年

8月開始，歐盟及挪威等政府，就開始嘗試著協助緬甸簽署全國停火協議。另外，一般也認為，軍政府願意推動停火協議，是因為登盛希望在他任期結束之前能夠挽回一些顏面，讓他成為民主政體的領袖，在任期結束之前對民主能有一些貢獻。不過，大家也都知道這樣的貢獻其實並不存在。

第四，新政府承諾要催生一個促進緬甸民主聯邦的憲法。這表示現有憲法必須修改，甚至是重新撰寫。針對這個議題，新政府已經組成了一個委員會，這個委員會可以向新政府建議哪些憲法條文要刪除、哪些要修訂，需新增什麼條文等。

## 全民參與，建立民主的緬甸

4月17日，也就是新年期間，新總統琿喬也發出一個短短聲明，主要是感謝那些在大選中選了NLD的選民，謝謝他們給NLD領導政府的機會，也祝福這些選民身體健康，心情愉快。琿喬呼籲人民勇於對政府提出批評。批評政府在過去是一項犯罪行為，有可能受到軍政府的任意監禁，但現在不一樣了。琿喬鼓勵人民針對他們關心的議題站出來批評政府哪邊做得不好，例如言行不一，或者錯誤的地方。大部分的民眾對這樣的宣示感到驚訝，因為大家都還不太習慣參與政治。以前的緬甸人民被禁止去參與、或者討論政治過程，大家還不知道該怎麼做，因此琿喬才鼓勵大家應該學習參與政治。

另外，琿喬也提到修憲。他強調必需修憲，提高緬甸民主制度的活力，使民主根深蒂固於緬甸的精神當中。他宣示要讓人民瞭解什麼是民主，如何參與，如何促進一個民主體制。

翁山蘇姬在新年期間也發表談話。首先，她談到法治，尤其無罪推定原則，這是民主制度中很重要的原則，但在過去軍政府的掌權下，常常受到侵犯。除此之外，翁山蘇姬也提到，就算有些人真的犯罪了，法院也應該寬大對待，刑度不要那麼嚴苛。她之所以提到這一點，是因為過去長達40年至60年的軍政府期間，很多人僅僅是去抗議或者表達出異議聲音就被政府監禁。這些都是非常不公平、不公正的作法。而且，司法這根支柱，必須要不偏不倚，非常公正，也要符合國際上普遍接受的規範。在過去，緬甸最貪腐的地方就是司法制度、

就是法院。

其次，翁山蘇姬也談到修憲的重要性。她強調在修憲的時候，絕對不會採取會對人民造成負面影響的方法。根據憲法第 4 條的規定，國家主權來自於人民，照顧好人民是非常重要的。在過去，我們從來不曾從軍政府那裡聽到這樣的話；國家是為了人民存在，不是為了政府存在。政府之所以存在，也是為了人民，NLD 領導的政府，絕對不會放棄這條原則。

翁山蘇姬繼續說，全世界都認為緬甸坐擁非常多的天然資源，但她本人不會只仰賴這些資源，因為天然資源總有一天會耗盡。她提醒人民，只有人才不會耗盡，所以她與新政府要一起提升緬甸人民的能力還有技能，這是緬甸目前最缺乏的。與此相關的是，過去這麼多年來，教育的品質也慢慢地下滑。這些都要去改善，而且一定需要大眾的參與。

最後，翁山蘇姬許下一個非常簡短的諾言。她說，我會愛我的人民，也會對我的國家忠誠。舊政府從來沒說過這樣的話。她相信只要能履行這個承諾，緬甸一定會成為一個成功的國家。