

# 自由但不公平的選舉

黃默

東吳大學端木愷講座教授

去年緬甸大選被稱為是決定性的一役，勢必影響緬甸民主運動的前景，可說是國際的共識。我們有幸能組團到緬甸去觀選，得力於亞洲自由選舉網絡（The Asian Network for Free Elections, ANFREL）的協助，作為他們觀選團的成員，我們獲得緬甸選舉主管單位的許可，正式應邀到緬甸觀選。

早在 2002 年，幾位民間團體的同仁與我，組織了台灣自由選舉觀察網絡（The Taiwan Network for Free Elections, TANFREL），開始參加亞洲各國的觀選活動。台灣自由選舉網絡的負責人經過幾次輪替，其後是輔仁大學雷敦蘇教授、簡錫堦先生、淡江大學陳建甫教授，並在陳建甫教授任內成為亞洲自由選舉網絡的會員。這次台灣代表團有四個成員，他們分別是東吳大學林瓊珠教授、兼任助理教授張一彬、政治系博士班的學生劉恆君與我。我們是短期的觀察員，在緬甸一週，分別被派到不同的城市觀選。

## 一、選舉之前

我們到了仰光以後，先接受亞洲自由選舉網絡的集訓，瞭解緬甸的情況，有關選舉的法令，以及觀選應該注意的事項。較之早年初創時代，亞洲自由選舉網絡在這幾年已經成為國際上有影響力量的觀選組織。我們也與各國駐緬甸的外交官，以及新聞界見面，交換訊息。

我印象最深的，在選前傳出兩件訊息，但都不可能獲得求證。有一個傳言是，軍政府當中有一部分將領感到緬甸落後於鄰近國家的發展，十分羞愧，認為緬甸必須開放才能在亞洲佔有一席之地。基於這樣的看法，軍政府可能接受大選的結果，允許翁山蘇姬領導的全國民主聯盟（National League for Democracy, NLD）執政。另外一個傳言來自於仰光的貧民窟，他們言之灼灼，認為如果軍政府在大選中獲勝，社會將平靜如常；但如果翁山蘇姬的政黨獲勝，

軍政府必然不肯罷休，推翻選舉的結果，社會必定大亂。據說有些貧民窟的窮人已經開始搶購糧食以應付變局。以上兩項傳說，很明顯相互矛盾，也可能兩個說法都是不正確的，但在當時無從判斷。

## 二、選舉過程

選舉過程又是怎麼樣的情況呢？

我與張一彬博士被分派在仰光觀選。選前與選舉那日，仰光十分平靜，沒有什麼暴力衝突。我與張博士起個大早，在開票所開門以前，驅車前往觀選。在我們觀選的第一個投票所，門口已經排了長龍，選民情緒十分期待。而在與他們短暫的交談當中，他們最常用的字眼是：改變（change）。當然，我們沒有非常多的時間交談，但他們也沒有說出優先的關懷。然而，不可質疑的，他們都認為只有軍政府敗選，緬甸才能有一個新開始。

以我們觀察所得，投票秩序井然，少有弊端；有一兩次選民與負責投票作業的工作人員爭執，都是有關投票的資格。雖然這次大選，既少暴力，也少作弊的行為，但整體來看，只能算是自由但不公平。為什麼這樣說呢？從我們得到的報導，以及所訪問所瞭解到的，這次選舉的弊端有二：一、他們的預先投票制度，十分可能帶來大規模的作弊。所謂預先投票制度指的是有不少的選民在選舉當日不能到投票所投票，他們能在大選前，先行在工作單位投票，譬如政府的工作人員、軍人等。在 2012 年大選時，這項機制使軍政府得以操弄軍人的預先投票，許多反對黨候選人因而落選，軍政府也因此穩定了政權。這一次翁山蘇姬的政黨以及社會各界都十分關注這個制度的弊端。我們或許可以期待，這次軍政府不可能那樣大規模的作弊，但實際的情形，有待進一步的釐清。二、緬甸的選舉制度十分複雜，有關少數民族的投票權爭論非常多。選前外國觀選團以及當地媒體評估，可能有 50 萬到 100 萬的少數民族不在投票名冊之列，而不能享有投票權。如果實際情況是這樣，那沒有遲疑是這次大選的一個嚴重弊病。

### 三、選舉之後

大選過後，情勢仍然有些緊張。軍政府是否願意接受翁山蘇姬壓倒性的獲勝，十分難以判斷。我們當時的判斷是，以翁山蘇姬獲得 80 % 的選票，軍政府如果不立即採行動，推翻投票的結果，那必定是軍方已經決定透過政治談判，來維持他們的利益。從後來幾週的發展看來，確是如此。然而，這並不表示新政府不需面對十分艱難的挑戰。簡單來說，新政府的挑戰，包括以下幾個面向：一、翁山蘇姬的政黨能不能在短時期修改憲法，選出翁山蘇姬為總統；或是在不修憲的情況下，選什麼人擔任總統；又新政府的組織怎麼規劃。二、這些年來，緬甸受到國際 尤其是西方國家的制裁與抵制，經濟政策應怎樣擬定，又怎麼取得國際的合作來推動經濟成長。三、軍政府幾十年來執政，教育制度毀壞殆盡。早年有名的仰光大學，在 20 年代是緬甸反抗英國殖民政府的重鎮。校園裡各種政治思想相互競爭，民族主義、社會主義極一時之盛。翁山蘇姬的父親翁山將軍，當時是來自鄉下的一個年輕人，沉默寡言但意志堅強，是校園中知名的學生領袖之一。但是這所大學現在已經十分式微，建築破舊不堪，教授水準低落，學生表現不佳。國中、小教育也有待改善。政府辦的學校設備與師資比較完整，但家長需要付費。來自貧窮家庭的小孩都到寺院所辦的學校，不需付費，但條件較差。近年來又出現一種雙語學校，學費昂貴，十分吸引菁英階級與富裕家庭。四、緬甸軍政府與少數民族的關係向來十分緊張。戰爭經年，若干少數民族都有自己的軍隊。歷年來戰戰停停，但都沒有達成比較穩定的和平狀態。在大選前，軍政府試圖與少數民族達成和平協議，但幾個較具實力的少數民族都不願參加，也沒有談出什麼具體的結果。新政府勢必面對緬甸人與少數民族的關係，是不是回到翁山將軍早年所倡導的聯邦體制，值得我們關注。五、近年來，激進佛教徒攻擊來自移民孟加拉回教移民羅興亞人，新政府必需立刻處理，不使情況擴大。（完稿於 2016 年 1 月）