

踴躍的參與，改變成真

林瓊珠

東吳大學政治系副教授

筆者以 Asian Network for Free Election (ANFREL) 的短期觀選員身份，進入緬甸地區觀察於 2015 年 11 月 8 日所舉行的國會選舉。此次，ANFREL 總計派遣 52 位觀察員（包括長期和短期）至緬甸進行選舉觀察，成員分別來自日本、韓國、印尼、孟加拉、斯里蘭卡、菲律賓、東帝汶、泰國、馬來西亞、美國、盧森堡、印度、紐西蘭等國人士。在正式派駐至觀選地區前，ANFREL 於仰光針對短期觀選員進行一天訓練課程，說明和介紹緬甸此次選舉的相關制度規定和參選概況等背景資料。所有短期觀察員都於 11 月 3 日至 11 月 9 日派遣至任務區，進行選舉觀察任務。

為瞭解該次選舉是否公正和公平地舉行，筆者在派駐觀察的地區拜訪不同政黨參選人、政黨工作者、公民社會組織（Civil Society Organizations, CSOs）的工作人員、記者、大學教授、一般民眾、選委會人員、以及緬甸的國內觀選員，分別瞭解各方對於此次選舉規定與執行、競選過程、媒體報導、以及選務工作的看法，以及選民投票教育的進行等。

針對此次緬甸選舉的觀察，筆者以下分幾個部分來說明，首先，說明此次選舉的概況和選舉制度，第二，以筆者被派遣的觀察地點曼德勒區（Mandalay Region）為例，分享此次選舉的觀察與心得。

一、2015 年緬甸選舉概況

此次選舉共需要選出上議院和下議院議員，以及地方議會議員。選舉制度採用單一選區相對多數決制度，年滿 18 歲取得投票資格，根據民主與選舉協助機構 (International Institute for Democracy and Electoral Assistance) 資料顯示，此次選舉合格選民數約為三千八百餘萬人，登記選民數為三千四百餘萬人，投

票率為 69~72%。¹

緬甸國會為兩院制，上議院由 224 位議員組成，但根據憲法規定，四分之一的席次保留給軍方，因此，僅有 168 個席次由選民直接選舉產生；下議院由 440 位議員組成，依據憲法規定，同樣有四分之一席次保留給軍方，此次有 330 席是由人民直接選舉產生。在地區議會議員部分，將需要選出 673 席。根據規定，少數族群的人口數超過全國人口數的 0.1 將可由少數族群選舉出自己的族群地方議會代表，此次選舉將選出 29 位少數族群代表。

二、曼德勒區選舉觀察心得

筆者被派遣觀察選舉的地點是在曼德勒區。抵達當地後，選舉觀察任務主要分成四個階段，第一階段是選前的觀察，其次是冷卻日（cooling day）的觀察，第三為投票日當天的觀察，最後階段是投票日隔天的觀察。筆者觀選的地區包括曼德勒市的五個鄉鎮，首都奈比多（Naypyidaw），以及鄉村地區的麥克蒂拉（Meiktila）和納多基（Natogyi）兩個鄉鎮。

（一）選舉人名冊的爭議和中選會的獨立性受質疑

緬甸中央選舉委員會從 2015 年 9 月開始，於地方選委會公告欄公告選舉人名冊，要求合格選民自行確認自己的姓名是否在選舉人名單上，以便獲致投票權。選舉人名冊總共公告三次，然而第三次公告後的選舉人名冊的正確性仍廣受各界質疑，包括名冊上有未達合格投票年齡者、已經過世的選民、戶籍不在該選區的選民等等；又或者是合格選民，第一次公告和第二次公告都在名冊上，但第三次公告時卻未被刊登在選舉人名冊上。選民若發現自己不在名冊上，可以提交申請書請求更正。由於地方選委會並沒有裁斷權，這些申請書都必須送到中央選委會審核，也增加了行政程序和時間。我們發現很多選民因此喪失了原本應該有的投票權利。

名單的正確性受質疑，也連帶影響合格選民人數和投票概況的統計。投票日當天，我們在投票所觀察投票狀況時，也目睹一位合格選民與選務人員爭議

1 International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), Voter Turnout, <http://www.idea.int/vt/countryview.cfm?id=146> (檢索日期：2016年 5 月 11 日)

投票資格確認的問題。由於這位選民在選前就發現自己沒在名單上，也提交選民資格更正的申請書，地區選委會人員告知他，只要投票日當天攜帶有照片並可證明身份的證件來，他便可以投票。但是投票日當天，他發現自己仍然不能投票，因而與選務人員爭論了起來，也剛好被我們目睹。投票日下午我們與這位選民取得聯繫，得知經由多方介入和驗證後，選務人員最終讓他進入投票所，行使其投票權。

從選舉人名冊的爭議，到任何選務相關爭議和投票資格問題，所有的公文和申請都必須送交到中央選舉委員會來裁奪。地區和選區選委會無法做任何決定，只能被動等待中選會的指示。不僅延緩行政效率，許多候選人提出的有關競選過程中的爭議案件處理，也都不了了之。因此，我們訪談和接觸到候選人、CSOs 工作人員、國內觀選員等等，皆對中選會的中立性和公正性提出質疑。

（二）預先投票（Advanced Voting）的設計

此次選舉有數種預先投票的設計。首先，針對身障、行動不便或是年長者的「行動投票所」。在選前一日由投票所的選委員會委員和政黨代表到上述身分選民家中，使這些行動不便的選民可在居家或療養所投票。其次，選務人員若仍在原選區擔任選務工作，可以申請進行在選區內的（in-constituency）預先投票；那些沒有住在選區的合格選民，則可以申請選區外的（out-of-constituency）預先投票；海外的合格選民，則可以選擇在海外投票行使投票權。但是，每位在海外的合格選民並不見得都能夠順利申請到海外投票權。筆者在納多基鎮和幾位選民訪談時發現，他們的家人或認識的朋友在新加坡工作，即使是準備相同資料並同時提出申請，有些選民可以順利投票，有些選民卻被駁回申請。他們說：對於核准取得海外投票權的程序和標準感到困惑。投票日當天，筆者在訪談選民的過程中，也訪談到幾位特地從國外飛回來投票的選民。問他們為何不使用海外投票呢？他們一致的答案是：不相信這個制度，怕自己的選票被掉包。此現象再度反應民眾對於選舉委員會公正性信心的不足。

（三）公民社會組織的公民投票教育

緬甸社會各界對此次選舉有極大的期待，在曼德勒區有許多 CSOs 主動投

入選民投票教育的運動，² 尤其此次選舉的投票工具，是選民首度使用選舉印章在選票上蓋印的方式進行。這對許多選民而言是很陌生的，教導選民如何蓋印，以及如何判別有效票和無效票，是這次選舉的選民投票教育中重要的一環。除此之外，宣傳和教導選民如何確認自己是否在選舉名冊上，協助選民遞交選民登記申請書和申訴書也是諸多 CSOs 的主要任務。這些 CSOs 主要透過到各村里去宣講或是舉行工作坊的方式，來進行選民投票教育。此外，我們也發現在野黨和其候選人也同樣在進行選民投票教育工作，通常是候選人宣傳車在前，另一組人馬則跟隨在後進行選民教育的工作。

各種公民社會組織的投入，不僅是教導選民如何投票，更可貴的是透過這樣的宣導教育過程，讓更多選民瞭解選舉的意義，增進對於選舉的關注和政治興趣。相較於民間積極投入公民投票教育和公民意識的啟發，地方選委會僅使用各村里的廣播系統，要求選民自行前往公告欄確認選民名冊，以及在電視上播放如何去投票的短片。對於位處鄉村選區、教育程度低、沒有電視的選民而言，政府的作為並未能有效教育選民對投票的認識。

（四）參選爆炸和非競選區

緬甸此次選舉，選舉層次包括上議院議員、下議院議員、各省（區）議會議員，共有超過 90 個政黨參選。由於緬甸為一多元族群和文化社會，所以除了大家熟悉的反對黨全國民民主聯盟（National League for Democracy, NLD）和執政黨團結發展黨（Union Solidarity and Development Party, USDP）外，還有許多地區型政黨和少數民族政黨推出候選人參選，更有婦女黨（Female Party），總計有六千餘位候選人參選。許多政黨的競選圖案也相當類似 都是孔雀。不同的是一隻向左高飛的孔雀、一隻向右高飛的孔雀、或是開屏的孔雀、或是不同顏色的孔雀。

整體而言，整個曼德勒區競選過程平和，沒有重大安全事件發生，多數是小型的、零星的干擾競選事件。例如，國家發展黨（National Development Party, NDP）政黨競選人員告訴我們，他們到村莊去巡講時，會有另外的政黨

2 筆者在觀選期間接觸到的公民社會組織包括 METTA Campaign、METTA Campaign Youth、Creative Home (Pandi Eic) 和 88 Generation。

在隔壁的住宅用大聲公播放音樂，干擾候選人的演講；或者是兩造競選隊伍故意狹路相逢的局面。由於雙方的人馬多數時候都能夠控制住局面，因此並沒有暴力衝突的情況發生。小黨最常發現的是，貼在公告欄或路邊的宣傳單被破壞或撕毀的情形。

然而，並不是所有的地方都可以進行競選宣傳。軍事區、政府機構所在、公立大學區域都是非競選區；換句話說，候選人的宣傳車是禁止進入的。接受我們訪談的大學教授便告訴我們，由於住在學校中，根本無從接觸到候選人的宣傳車和傳單，也就無法得知候選人的主要政見和訴求。在軍事區、政府機構所在、公立大學區域，基本上是感受不到任何政黨或候選人的競選宣傳。筆者前往首都奈比多地區時，對這個現象更加感受深刻。我們在奈比多的主要道路繞了許久，就是看不到任何競選旗幟、標語或是候選人的宣傳車隊，彷彿這個地區並沒有選舉這回事。

（五）不均衡的媒體報導與網路動員

競選過程中，無論是 CSOs 組織、學者、國內觀選者或候選人都認為非官方的媒體多數都大幅報導 NLD 的新聞，幾乎難以看到其他參選小黨的新聞。官方媒體報導偏頗於執政黨，私有媒體則偏頗於 NLD，造成許多小黨在宣傳和競選上的困境；小黨的訴求在此次競選過程中幾乎無從傳播，僅能依靠少許資源下的車隊拜票、候選人巡講、以及簡單傳單來爭取民眾的認識與支持。

相較於傳統競選方式的應用，網路的日益普及成為候選人和政黨可加以用來進行政治宣傳和動員的工具。尤其緬甸是一個相當年輕化的社會，我們接觸到的幾位 CSOs 的選民教育訓練工作人員，也認為網路——尤其是社群媒體（如 Facebook）在此次選舉過程中，對於資訊傳播、動員和組織發揮極大的作用。

（六）看不到任何競選宣傳的冷卻日（cooling day）

選前一日為緬甸選舉過程中的冷卻日，依據選舉規定，所有競選活動都必須停止，任何文宣廣告都必須撤除。我們在冷卻日當天，在曼德勒地區的五大鄉鎮巡視時，確實看不到任何候選人海報或看板，連一般民眾的機車上也看不到競選貼紙，地面上也看不到任何被丟棄的候選人或政黨文宣品。我們在冷卻日當天下午前往執政黨團結發展黨的曼德勒區黨部拜訪，看到巨幅的海報都移

至黨部大樓內的走廊，黨部戶外廣場或是黨部的門一張競選海報都沒有張貼，政黨或候選人撤除所有競選文宣的動作相當徹底，是這次觀選過程中，讓觀察者相當驚訝與印象相當深刻的，確實是名符其實的「冷卻日」！

（七）選政黨不選人的投票抉擇

投票日當天，筆者在十多個投票所觀察選舉日當天的投票狀況。清晨五點半左右開始，無論是哪一個投票所，就有長長的排隊人潮，許多民眾都趕早來行使投票權。對於此次國會選舉和選務的看法，多數的選民對於投票過程和安排表示滿意，在 1990 年或是 2010 年有過投票經驗的選民，則認為此次選務安排比較有組織和秩序。

進一步詢問選民對於所選擇的候選人的主張或政見大略內容時，絕大多數選民，無論是年過七旬的老奶奶、老爺爺或是初次有投票權的年輕選民，都無法明確的告訴我們，這個候選人的主張或政見是什麼；有意願告訴我們投票給哪一位候選人的選民，也講不出來候選人的名字。很明顯的可以觀察到，緬甸選民的投票是種情感的表達，投票對象是選擇政黨，而不是候選人到底端出了什麼政策。

無法講出候選人主要訴求的原因，可能也和此次兩個主要政黨的競選主軸或候選人的競選策略有關。在我們訪談的候選人或選務工作人員中，無論是執政黨或反對黨，都說他們訴求的是「改變」（change），當我們進一步問候選人或競選幹部，要改變什麼時？或者在選舉時，傳達了什麼樣的理念或政見給選民呢？多數的候選人講不太出具體的政策，頂多是一些反對黨候選人會提到修憲議題。當候選人沒有傳達明確的政見或主張給選民時，選民對候選人的訴求沒有印象，也就不足為奇了。

三、結語：踴躍的參與，改變成真

緬甸的投票時間是早上六時至下午四時。在投票日當天，雖然看到選民投票過程的秘密性和投票教育有待提升，但大體而言，無論是投票過程或是計票過程，並未有重大缺失。投票的地點大多設立在學校或是寺廟，對於年長的選民，也都有選務人員攙扶或個別指引到投票所內；不過無障礙設施不足，也增

加許多行動不便或步行緩慢老人家要投票的困難度。筆者觀察的曼德勒區五大鄉鎮，投票參與相當踴躍，即使已經接近午時，有些投票所等待投票的隊伍仍綿延二、三百公尺，選民得花上三個小時才得以進入投票所內。

開票時，除了選務人員和政黨派駐的觀察員外，大約也有二、三十位選民前來關注開票結果，甚至有選民也跟著唱票員大聲計數選票。身處其中，可以深刻感受到當地選民對於選舉結果的關注和期待。選舉結果，NLD 取得超過六成上議院的席次，五成八左右的下議院席次，成為上下議院的最大政黨，取得組閣權，也促成了政權輪替的實現。