

2015年11月緬甸國會大選之可能分析

游雅雯*

緬甸於1975年1月4日脫離英國殖民統治，成為主權獨立的國家。然而，緬甸在獨立後，曾經歷長年軍事獨裁統治，為緬甸民主奮鬥的翁山蘇姬自1989年起陸陸續續地被軍政府軟禁，於2010年才重獲自由。隔年緬甸軍政府終告解散，緬甸結束了長達半世紀的軍事統治，交棒給「文人」政府。至今，緬甸的政治改革進程僅有區區幾年光景。因此，2015年11月8日即將舉行的國會大選將是緬甸民主改革的試金石，值得我們密切觀察。

緬甸歷屆選舉概況回顧

從1988年的「8888民主運動」之後，緬甸總共舉行過兩次國會選（1990年、2010年）、一次國會補選（2012年），以此算來，2015年大選乃是緬甸1988年修憲以來的第三次國會選舉。

1990年國會選舉總共有三個政黨競爭，分別為翁山蘇姬所領導的「全國民眾聯盟」（National League for Democracy，簡稱NLD）、偏社會主義意識形態的「緬甸民族團結黨」（National Unity Party，簡稱NUP），以及緬甸少數民族擇族的「擇族民主黨」（Shan Nationalities Democratic Party，簡稱

* 作者為國立清華大學亞洲政策中心博士後研究員。

SNDP)。選舉結果為全國民主聯盟獲得了壓倒性勝利，贏得了492席中的392席，超過八成的席次。但是，軍方拒絕承認該次選舉結果，不願交出政權。軍方甚至指稱翁山蘇姬及其政黨有被共產黨幕後操控之嫌，所以軍方以此為理由，宣布該次選舉結果無效，而緬甸政府也宣布全國民主聯盟為非法組織。

2008年緬甸制定了新憲法，並於2010年舉辦了2008年修憲後的第一次國會選舉。根據2008年緬甸新憲法的規定，國會上、下議院的1/4席次保留給軍方委任代表，軍方委任的國會議員由三軍總司令直接任命，無須經過民選。因此，2010年國會下議院議席的440席中，只有330席由民選產生。由於當時的全國民主聯盟被宣布為非法組織，不得推舉候選人參選，最後軍方直接任命的議員(110名)，加上親軍方的聯邦鞏固與發展黨(Union Solidarity and Development Party, USDP，簡稱鞏發黨)(259名)、國家團結黨(NUP)(12名)的議員，共贏得86.6%的議席，成為緬甸最大執政黨。然而，西方國家及聯合國都譴責這是一場假選舉。

2011年1月31日，新議會正式上路，同時也進行總統選舉；2月4日，國會宣布新任總統為時任國會總理的登盛(THEIN SEIN)；3月30日，登盛就職。自此之後，緬甸的政治體制改為總統制。換言之，登盛既是緬甸的末代總理，也是緬甸的首任總統。

翁山蘇姬參選總統希望渺茫

談到緬甸政局，目前眾所矚目的議題就是：翁山蘇姬是否可以參選緬甸總統？2015年6月，緬甸國會提案就憲法第

59 條「翁山蘇姬條款」進行修憲，以利翁山蘇姬參選，但該提案最後並未通過，因此翁山蘇姬參選總統的可能性微乎極微。

2008 年緬甸憲法第 59 條 F 款規定，緬甸總統不得有外國國籍的配偶或子女。翁山蘇姬丈夫及兩位兒子皆為英國籍，因此該條款被認為是軍政府針對翁山蘇姬而設。而緬甸憲法第 436 條規定修憲必須經過 75% 以上國會議員同意，由於這個高門檻，致使 2015 年這次的修憲提案以失敗收場。即便如此，早在 2013 年 12 月 28 日，翁山蘇姬即已宣稱若修憲失敗，她仍會角逐 2015 年的總統大選。因此，翁山蘇姬的動向，值得我們繼續觀察。

關於緬甸總統的參選資格及選舉方式，根據 2008 年公投所通過的憲法，其相關規定如下：

1. 總統候選人需年滿 45 歲以上，並在緬甸居住滿 20 年以上；
2. 總統候選人的提名需經由上議院（民族院）全體議員、下議院（人民院）全體議員、軍方委任議員此三部分各自提名一位候選人參選總統；
3. 總統由「總統選舉人團」（Presidential Electoral College）選出。在三名候選人之中，得票數最高者成為總統，另外兩名候選人則為副總統。

如果翁山蘇姬的政黨獲得國會下議院多數席次，翁山蘇姬理所當然會成為下議院多數黨黨魁，也可能被推舉為下議院提名的總統候選人。若此事成真，屆時就要看軍方及執政黨要如何阻撓翁山蘇姬的參選了。

原本支持翁山蘇姬及全國民眾聯盟的民眾，對於修憲案未通過已有所不滿。翁山蘇姬在 7 月 19 日的烈士節紀念儀式，紀念已故父親翁山將軍的情景，更讓翁山蘇姬的支持者

更加不捨。這種同情及不捨的心情，極有可能在今年底的選舉中發酵。如此一來，將會對鞏發黨的選情有所不利，也可能引發民眾對緬甸執政黨的氣憤。

事實上，執政黨很擔心翁山蘇姬打悲情牌，因為翁山蘇姬曾是諾貝爾和平獎得主，國際知名度高，在國內人氣也高。另外，自 2012 年起，登盛總統開啟了緬甸政治改革的道路，不但頗受好評，也逐步改善了緬甸與西方國家的關係，經濟也逐漸發展。在西方國家所設定的民主化道路上，緬甸似乎只能繼續朝向政治開放及自由化的方向前進。因此，緬甸軍方及執政黨必須要審慎處理翁山蘇姬的議題，否則不僅政治改革將功虧一簣，甚至會因得罪西方先進國家而影響其經濟發展。

登盛對緬甸大選之影響

登盛自 2011 年上任以來，不斷表達其政治改革的意願，也對西方國家提出的人權議題釋出善意。自 2011 年 6 月起，他陸續特赦許多政治犯、廢除新聞媒體審查、並表態支持修憲。登盛在 2012 年也被新加坡《海峽時報》評為年度亞洲風雲人物。

然而，2015 年 8 月登盛及軍方保守派策動的一場軍事政變，撤換鞏發黨黨主席、亦是國會議長的瑞曼 (Shwe Mann)，讓人對登盛大大改觀，也對緬甸政局發展感到憂慮。

登盛在總統路上一路以來名聲優越，被西方譽為緬甸民主之父。其實登盛之所以政運亨通，乃是有軍方保守派的支持。質言之，登盛及軍方總司令敏昂來 (Min Aung Hlaing) 一個扮白臉一個扮黑臉，登盛掌管國家政權，敏昂來則掌管

重兵。而目前唯一可以扭轉緬甸長期軍方主政局勢的就是瑞曼和翁山蘇姬聯手。一旦他們在高度民意支持下，將能扭轉軍方主政的結構。

隨著大選將近，瑞曼與翁山蘇姬接觸頻繁，也讓登盛及軍方保守派感到緊張。由於瑞曼屬於軍方改革派，對登盛及軍方保守派恐怕不利，因此他們將瑞曼視為敵人。今年8月12日晚間10點，登盛派遣緬軍維安部隊、祕密警察包圍鞏發黨總部，隔日鞏發黨副主席泰烏(Htay Oo)直接宣佈黨主席暨國會議長瑞曼遭到免職。軍方改革派與保守派的權力鬥爭正式浮上檯面，這會對今年11月的選舉勢必產生重大影響，是否更有助於翁山蘇姬及反對黨的選情呢？值得繼續觀察。

反對黨及翁山蘇姬可能的對策

雖然修憲失敗導致翁山蘇姬失去參選總統的資格，但日前全國民主聯盟已經表示仍會參與2015年11月的國會選舉。因此，翁山蘇姬可能會採取的策略是：若全國民主聯盟能夠在國會獲得壓倒性勝利，有能力動員3/4席次的議員時，就能重提修憲案，修改總統、副總統參選資格的憲法條文。但是，就算修憲成功，等到下次總統選舉，翁山蘇姬已經高齡75歲了。

因此，一種可能性是：在這次選舉之後，全國民主聯盟先提名翁山蘇姬的代理人競選總統，如此一來，儘管翁山蘇姬不能擔任總統一職，仍然能夠對緬甸政府發揮十足影響力。

另一種可能性是：翁山蘇姬與被登盛免職的瑞曼合作，若選後全國民主聯盟獲得大多數國會席次，將提名瑞曼為總

統候選人，如此一來瑞曼成為下一屆選舉的機率很大。然而，這也要考慮到全國民民主聯盟內部是否能全力支持這個前鞏發黨主席成為他們的總統候選人。

未來觀察

目前全世界正在關注緬甸今年11月將舉行的國會大選，以及翁山蘇姬及全國民民主聯盟將如何為緬甸政局開啟新氣象。這場選舉的過程是否自由、公正、公開，將成為外界解讀緬甸民主改革步調與決心的參考依據。

緬甸跟其他東南亞開發中國家一樣，選舉過程仍不免有許多瑕疵。7月20日，東南亞英文報《The Nation》指出，緬甸有三千多萬筆選民資料，選民名單錯誤百出，其中不乏姓名拼錯、姓名與生日不合，甚至有些選民根本不存在，卻還名列在選舉名冊上。翁山蘇姬指出目前的選舉名冊錯誤率介於30%至80%之間，如果選舉名冊如果沒有重新更正，將對反對黨極度不利。因此，全國民民主聯盟正在積極督促緬甸官方盡速修正錯誤的選民資料。

目前令人振奮的消息是：今年10月初，歐盟及亞洲國家已經獲得緬甸政府同意，成功組成選舉觀察團，並派遣國際觀選員到緬甸各省觀察選舉。這對11月8日的緬甸國會大選的順利進行，必將起著監督及促進的效果。