

## 學術論文

## 軍人勢力對緬甸新政局的影響：「式微」或「延續」？

## “Decline” or “Continuation”? Military Regime's Impacts on Myanmar's New Government

司徒宇 Yu Szu-Tu

中山大學中國與亞太區域研究所博士後研究員

*Post-Doctoral Fellow of Institute of China and Asia-Pacific Studies  
National Sun Yat-sen University*

## 摘要 / Abstract

緬甸於 2015 年 11 月 8 日舉行自 1990 年 5 月大選後首次相對自由的選舉，翁山蘇姬領導的全國民主聯盟不僅贏得緬甸國會多數席次，更具備完全執政的條件，躍升成為緬甸第一大黨。在此情況下，國際輿論普遍看好緬甸選後政局將趨於穩定，且軍方的影響力可能日漸「式微」。然而，也有學者專家認為，緬甸政治發展依舊充滿不確定性，其主因在於：軍方在過去 50 年的獨裁期間，利用執政優勢將各種符合其利益、能確保其永續專權的設計，置入緬甸憲政體制中，使該國在 2015 年大選後雖經歷政權的和平轉移，但軍方影響力卻在憲法的不合理保障下得以「延續」。有鑑於此，本文以「新制度主義」的論點為基礎，深入緬甸「行政」、「立法」與「司法」等三個制度層面，探究「軍人」此一非制度要素在失去執政權後

對緬甸發展是否仍有影響力。最後發現，儘管代表軍系勢力的聯邦鞏固與發展黨在 2015 年大選中敗給全民盟，致使軍方對緬甸各制度層面的掌控力有些許「式微」，但憲法賦予軍方的諸多權力，以及軍人作為緬甸守護者的舊有傳統，仍讓軍方之主政權並未因選舉落敗而喪失，反倒藉由全民盟無法拒絕的權力分享得以「延續」。

General elections were held in Myanmar on November 8th, 2015, with the elections considered the first free election since May of 1990, with the National League for Democracy (NLD) winning parliamentary majority and holds absolute majority as Myanmar's biggest political party. Under such conditions, international communities are generally optimistic about Myanmar's post-election political stability and foresee a gradual "decline" in the military's influence. However, some experts suspect that Myanmar's political development is still uncertain. This is largely because throughout the military's over five-decade authoritarian rule, it has used its political advantages to implement various benefits in the Myanmar constitution to ensure that it can sustain its power, resulting in the "continuation" of the junta's influence under unreasonable constitutional protection even after the peaceful turnover of political power after the 2015 elections. Bearing this in mind, based on the concept of New Institutionalism, an in-depth investigation on Myanmar's three institutional sectors – its administrative, legislative, and judicial systems – was conducted for this study, examining if the military regime, a non-institutional sector, is still influential towards Myanmar's development after losing its political authority. It is discovered that although the Union Solidarity and Development Party (USDP) lost to NLD during the 2015 elections resulting in a "decline" in the military's control over different institutional sectors in Myanmar, however, the constitution provides many different controls to the military. Along with the old tradition of regarding the military as a guardian of Myanmar, the current conditions see the military

regime still active despite losing in the elections, with a “continuation” in the military’s authority because NLD is unable to refuse handing over certain control to the military.

---

**關鍵字：**緬甸、軍人勢力、全國民主聯盟、憲法、新制度主義

**Keywords:** Myanmar, military regime, NLD, constitution, New Institutionalism

## 壹、前言<sup>1</sup>

緬甸於 2015 年 11 月 8 日，舉行自 1990 年 5 月大選後首次相對自由的選舉。<sup>2</sup>本次選舉由全緬甸各選區選出除軍方委派的四分之一議席外之所有上、下議院議員，包含上議院（國家議會）168 名和下議院（人民議會）330 名。

選舉結果一如外界預期，緬甸人民以選票表達對長期軍事威權的不滿，翁山蘇姬（Aung San Suu Kyi）領導的全國民主聯盟（the National League for Democracy, NLD）分別於上、下議院獲得 135 席與 255 席，而代表軍系勢力的「聯邦鞏固與發展黨」（the Union Solidarity and Development Party, USDP）僅各獲得 12 席與 30 席。全民盟不僅贏得緬甸國會多數席次，更具備完全執政的條件，躍升成為緬甸第一大黨。

而全民盟黨員一丁覺（U Htin Kyaw）與班提育（Henry Van Hti Yu）則分別獲得下議院與上議院提名支持，於 2016 年 3 月順利當選成為緬甸自 1962 年以來首位民選文人總統與第二副總統。另外，翁山蘇姬雖受限於緬甸憲法，失去參選總統的資格，卻也出任外交、教育、電力能源與總統府等四個單位的部長，往後將可直接參與甚至主導國家重要政策的制訂。<sup>3</sup>在此情況下，國際輿論普遍看好緬甸選後政局將趨於穩定，且軍方的影響力可能日漸「式微」。

然而，也有學者專家認為，緬甸政治發展未必自此一路順遂，依舊充滿不確定性，其主因在於：軍方在過去 50 年的獨裁期間，利用執政優勢

---

<sup>1</sup> 本文內容是以作者發表於 2016 年台灣的東南亞區域研究年度研討會之論文〈軍人勢力對緬甸新政局的影響：「式微」或「延續」？〉為基礎，進行部分修改。

<sup>2</sup> 1990 年的緬甸國會大選，由翁山蘇姬領導的全國民主聯盟獲得大勝，贏得 392 個席次（佔 80.82%），而軍政府支持的國家團結黨（the National Unity Party, NUP）只獲得 10 個席次（佔 2.06%）。但軍政府不僅拒絕承認選舉結果，也不願將政權轉交給新國會，只在選後提出「先制憲，再交權」的原則，並表示在新憲頒佈之前，國會暫時不開議。

<sup>3</sup> 2016 年 5 月 25 日，丁覺發布總統通令宣布內閣重組，已免除翁山蘇姬教育部長和電力能源部長的兼職。

將各種符合其利益、能確保其永續專權的設計，置入緬甸憲政體制中，使該國在 2015 年大選後雖經歷政權的和平轉移，但軍方影響力卻在憲法的不合理保障下得以「延續」。<sup>4</sup>換言之，未來無論何人當政，若沒有軍方的合作與妥協，緬甸任何進一步的改革仍然非常困難。

由上述可知，各界評析軍人勢力對緬甸新政局的影響，大抵有「式微」與「延續」等二種觀點。而軍方將手中大權釋出，是真正跨出民主化的腳步，還是企圖更加鞏固其權力與利益，在 2015 年大選後值得再度檢視。有鑑於此，本文將以「新制度主義」(New Institutionalism) 的論點為基礎，深入緬甸「行政」、「立法」與「司法」等三個制度層面，探究「軍人」此一非制度要素在失去執政權後，對緬甸各制度面的發展是否仍有影響力，其程度為何，而軍系保守勢力又是以何種型態存在於緬甸新政治情勢中。

## 貳、文獻回顧

### 一、新制度主義的理論內涵

制度 (institution) 能夠形塑政治動機與價值規範，並對政治行為與結果產生重大影響，所以在政治學領域中，制度一向是研究的主要核心。然而，1950 年代後，美國政治學界發起「行為革命」(the Behavioral Revolution) 的科學理論，大多著重個體行為的社會因素，使制度研究於當時被排除在學術主流之外。直到 1980 年代，隨著「將國家帶回來」(bring the state back in) 的研究風潮興起，<sup>5</sup>社會科學界重新審視制度在人類社會中扮演之角色，及其如何影響社會互動的過程與結果，制度乃再度成為政治學的研究

---

<sup>4</sup> 楊昊，〈戒律式民主的脆弱轉型：緬甸 2015 年國會大選的意義〉，《問題與研究》，第 54 卷第 4 期 (2015 年 12 月)，頁 157。

<sup>5</sup> Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer & Theda Skocpol, *Bringing the State back in* (New York: Cambridge University Press, 1985).

重點，甚至成為社會科學研究的新典範。其中，由美國經濟學者寇斯（Ronald H. Coase）提出的「新制度主義」，無論在公共政策、國際關係與經濟發展等領域，皆被廣泛應用，並在後進學者的深入鑽研下，逐漸自成體系。

新制度主義作為對行為主義的反動，嘗試汲取舊制度主義與行為主義的優點，並修正二者的弱點，從中得到新的研究方向與啟發。例如：新制度主義承襲舊制度主義著重結構與歷史因素的分析優點，卻改變了舊制度主義過於整體、靜態的研究取向，及其在理論建構方面的缺乏。再者，新制度主義吸收行為主義在動態科學方法與理論建構上的優點，卻未如行為主義忽視制度的重要性，反而進一步將傳統制度所定義的範圍更加廣化、深化。

舉例來說，克勞佛（Sue E. S. Crawford）與歐斯壯（Elinor Ostrom）認為制度是「能夠形塑人類規律行為的規章、規範與共享策略」；<sup>6</sup>瑪奇（James G. March）與歐森（Johan P. Olsen）將制度定義為「組織、日常生活以及行政程序中的行為規則」；<sup>7</sup>史坦莫（Sven Steinmo）與戴倫（Kathleen Thelen）則認為制度是「一種結構性安排，包括正式組織與非正式規則或程序」。<sup>8</sup>由此可見，儘管前述新制度主義學者對制度的定義不盡相同，但他們對制度的範圍界定卻都涵蓋了「正式」與「非正式」制度，主要用意即在跳脫傳統制度論者單純以功能性來詮釋國家、主權、憲法與合法性的框架。

誠如學者吳玉山所言，在政治轉型的研究中，研究者幾乎無可避免地採用新制度主義作為研究途徑，因為轉型就是以制度變遷來定義的，但也

---

<sup>6</sup> Sue E. S. Crawford & Elinor Ostrom, "A Grammar of Institutions," *American Political Science Review*, Vol. 89, No. 3 (1995), p. 582.

<sup>7</sup> 莊文忠，〈制度的研究：「新制度論」觀點的比較與「後現代制度論」的發展〉，《理論與政策》，第16卷第4期（2003年），頁18。

<sup>8</sup> Sven Steinmo & Kathleen Thelen, "Historical Institutionalism in Comparative politics," in Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth eds., *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (New York: Cambridge University Press, 1992), p. 2.

不可忽略許多影響政治穩定的因素並不屬於正式制度。他強調，制度與非制度要素形成一個「結構」，而我們應該掌握的乃是這個決定人們行為模式的結構。換言之，如果制度是形成結構的唯一內容，那麼僅專注於制度便能掌握問題核心；然而，若結構包含重要的非制度要素，我們自然應該跳脫制度外，去仔細檢查此要素扮演之角色與帶來的影響。<sup>9</sup>

根據緬甸 2008 年憲法，該國設有行政、立法與司法等三個主要政府機構（其下轄單位部門如圖 1 所顯示），但在當今民主化的浪潮下，許多第三世界國家的政治走向，仍然深受「軍人」此一非制度要素的影響，導致以國家領導人（總統或總理）、國會和選舉制度共同交織而成的路徑，多半無法充分解釋此些國家的政治發展。以泰國為例，紅、黃兩派於 2013 年再度對峙，黃衫軍要求泰國總理盈拉（Yingluck Shinawatra）請辭下台，總理盈拉與反對派領袖素帖（Suthep Thaugsuban）的協商會談便是由泰國「軍方」撮合，即使最後並沒有達成共識而宣告破局，卻不難看出軍方依然擁有左右政局的實力。而泰國軍方更於 2014 年 5 月 22 日再次發動政變成功，並主導後續新憲法的制定與頒布，充分顯示他們在政治上仍有極大影響力。<sup>10</sup>

至於緬甸現今的政治轉型，與泰國在 1992 年之後軍人逐漸淡出政治舞台，實際卻仍介入國家各領域發展的過程相當類似。儘管翁山蘇姬領導的全民盟於 2015 年贏得國會多數席次，並且完成政權的和平移轉，但熟悉緬甸情況的人都知道，這些仍無法掩蓋軍方勢力依舊深植緬甸政治圈的現實。因此，本文期望藉由緬甸非制度性（軍人）與制度性（行政、立法、司法）要素的互動探討，形塑緬甸當前國家政治的結構，進而分析、預測此結構將為緬甸新政局的發展帶來何種影響。

<sup>9</sup> 吳玉山，〈制度、結構與政治穩定〉，《政治學報》，第 32 卷（2001 年），頁 1-30。

<sup>10</sup> 泰國新憲已於 2016 年 8 月 7 日公投通過，軍方權力因被正式寫入憲法而得到空前的強化，例如：參議院 250 個席次日後將由軍方指派，且該院可不經國會同意，啟動緊急法令；亦可推舉不具議員身份或無黨派人士出任總理，也擁有對總理的彈劾權。凡此種種，使得有評論認為泰國將成為「隱性軍政府」治理的國家。

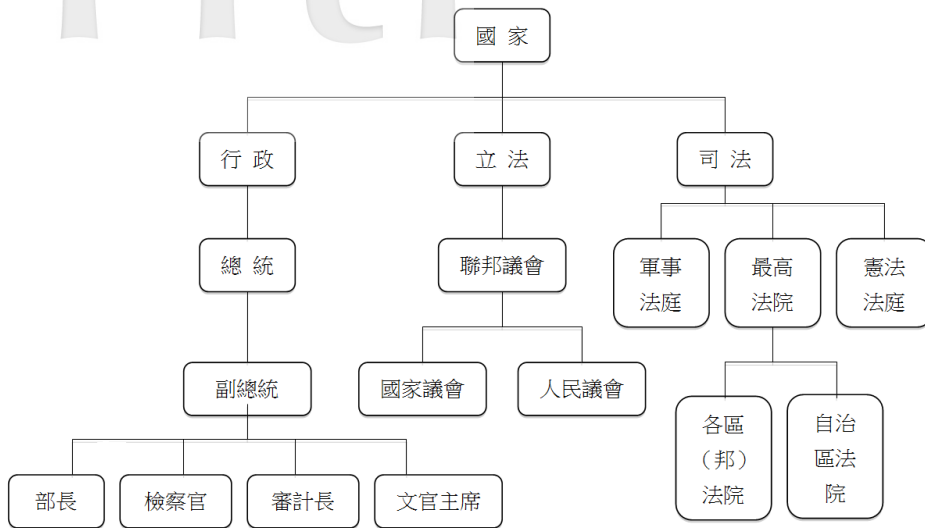


圖 1. 緬甸主要政府機構及其下轄部門

資料來源：作者自繪

## 二、緬甸軍人勢力「式微」和「延續」的觀點

緬甸於 1948 年脫離英國獨立，但是自從 1962 年的軍事政變後，雖然歷經幾位不同的軍人統治者，緬甸政府的本質並未改變，一直是被軍人控制的獨裁政府。然而，擁有軍方背景的登盛（Thein Sein）於 2011 年就任緬甸總統後，出人意料地採取諸多措施以實行民主改革，包括：解除對翁山蘇姬的軟禁、釋放部分政治犯、開放政黨成立、放鬆對媒體的審查等，使許多機構與學者認為緬甸已和過去大不相同，有逐步走向開放的趨勢。

國際危機組織（International Crisis Group, ICG）即曾發表報告“*Myanmar’s Post-Election Landscape*”，提到緬甸的立法權與行政權已不像過去完全集中於單一領導人，登盛上任後釋放權力的作為值得肯定。<sup>11</sup>學者彼得森（Morten B. Pederson）在“*Myanmar’s Democratic Opening: The*

<sup>11</sup> International Crisis Group, “*Myanmar’s Post-Election Landscape*,” *Asia Report*, No. 118 (2011), <http://www.crisisgroup.org/>.



Process and Prospect of Reform”一文中也強調，登盛上任後的改革開放政策，確實為緬甸政治體系帶來重要的改變，這是無庸置疑的。<sup>12</sup>人權觀察組織（Human Rights Watch）更是直接地表示，緬甸政府終於開始以「公民」而非「敵人」的方式對待自己的人民，並且以「張開雙臂」而非「嗤之以鼻」的態度回應國際社會的建議。<sup>13</sup>進言之，登盛上任後啟動體制內的政治改革與「去軍政府化」，雖然成效緩慢，卻代表緬甸之春的啟蒙，且軍方可能逐漸釋權並淡出緬甸政治舞台。

但相反地，也有學者專家對緬甸的未來語帶保留，認為登盛表面上實行政治經濟開放，其本質仍是軍事政權，主要用意在確保既得利益團體的政治正當性與政權永續性。例如：艾格頓（Renaud Egretteau）的文章“The Continuing Political Salience of the Military in Post-SPDC Myanmar”指出，軍方仍會在未來緬甸政治發展中扮演重要的角色，緬甸民主改革的速度、廣度，甚至特性，都將受軍方影響。<sup>14</sup>澳洲學者賽爾斯（Andrew Selth）在“Known Knowns and Known Unknowns: Measuring Myanmar’s Military Capabilities”一文中也認為緬甸軍方不會輕易放棄他們的權力，尤其是面對反對派的競爭，軍方將繼續緊抓其既有權力。<sup>15</sup>另一位緬甸裔學者高英雷（Kyaw Yin Hlang）對軍方將持續掌權，更是相當堅持，他在“Setting the Rules for Survival: Why the Burmese Military Regime Survives in an Age of Democratization”一文中表示，即便緬甸軍方不得民心，但其武裝部隊是

---

<sup>12</sup> Morten B. Pederson, “Myanmar’s Democratic Opening: The Process and Prospect of Reform,” in Nick Cheesman, Nicholas Farrelly & Trevor Wilson, eds., *Debating Democratization in Myanmar* (Singapore: ISEAS, 2014), p. 21.

<sup>13</sup> Morten B. Pederson, “Myanmar’s Democratic Opening: The Process and Prospect of Reform,” p. 20.

<sup>14</sup> Renaud Egretteau, “The Continuing Political Salience of the Military in Post-SPDC Myanmar,” in Nick Cheesman, Nicholas Farrelly & Trevor Wilson, eds., *Debating Democratization in Myanmar* (Singapore: ISEAS, 2014), pp. 259-284.

<sup>15</sup> Andrew Selth, “Known Knowns and Known Unknowns: Measuring Myanmar’s Military Capabilities,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 31, No. 2 (2009), pp. 272-295.

極具凝聚力的組織團體，儘管經過數次人事更替，軍方依然掌握核心權力。<sup>16</sup>由此可知，自登盛上台後，各界即針對緬甸軍人勢力的消長展開諸多討論，大致來說，同樣存在「式微」與「延續」等二種觀點。

而緬甸於 2015 年 11 月 8 日舉行的全國大選，成功改變數十年來軍人專權的政治版圖，選後關於軍方影響力究竟會「式微」或「延續」的論戰又再度浮上檯面。持「式微」觀點者，多半由 2015 年大選結果出發，表示從開放競選的席次比例中可觀察到，全民盟已獲得全國性的支持，躍升為緬甸國會與地方議會的第一大黨，代表民心思變的政治氛圍已轉換成支持改革的實質選票。<sup>17</sup>儘管登盛於 2013 年訪問美國時表示，軍方未來仍會在政府內扮演特殊角色，<sup>18</sup>但 2015 年大選結果顯然說明，緬甸之春的政治改革仍在持續且難以逆轉，在此情況下，軍方未來的影響力勢必不若以往。

另外，緬甸神學院院長貌貌英（Maung Maung Yin）在〈緬甸重大政治變遷：民主時代的來臨〉一文中也提到，2015 年大選的獨特之處在於，過去軍政府舉辦大選，幾乎看不到少數族群或其他宗教的菁英得以擔任政府高階職位，但此次大選卻有所不同。例如：現任總統丁覺具有緬族與孟族的血統，而第二副總統班提育則是欽族；再者，上下議院正副議長的族群與宗教分佈也相當多元，上議院議長溫凱丹（Win Khaing Than）是克倫族的基督徒，而下議院議長是緬族人、佛教徒；此外，二位副議長中，上議院副議長埃達昂（Aye Thar Aung）是若開族的佛教徒，下議院副議長帝坤

---

<sup>16</sup> Kyaw Yin Hlang, "Setting the Rules for Survival: Why the Burmese Military Regime Survives in an Age of Democratization," *The Pacific Review*, Vol. 22, No. 3 (July 2009), pp. 271-291.

<sup>17</sup> Maung Maung Yin, 〈緬甸重大政治變遷：民主時代的來臨〉，《台灣人權學刊》，第 3 卷第 3 期（2016 年 6 月），頁 89-94。

<sup>18</sup> Anne Gearan, "Burma's Thein Sein Says Military 'Will Always Have a Special Place' in Government," *The Washington Post* (May 19, 2013), [https://www.washingtonpost.com/world/national-security/burmas-thein-sein-says-military-will-always-have-a-special-place-in-government/2013/05/19/253c300e-c0d4-11e2-8bd8-2788030e6b44\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/national-security/burmas-thein-sein-says-military-will-always-have-a-special-place-in-government/2013/05/19/253c300e-c0d4-11e2-8bd8-2788030e6b44_story.html).

妙 (T Khun Myat) 則是克欽族的基督徒。<sup>19</sup> 由此可見，全民盟利用人事安排的機會，晉升了克倫族、克欽族、欽族、若開族與孟族等五大少數民族的政治領袖，確實用心良苦；且軍方對國家的控制力似乎逐漸消弱，想維持過去單一族群（緬族）與宗教（佛教）認同的政策目標已是時不我予。

相反地，持「延續」觀點者，則主要從「憲政體制」說明軍方如何在敗選後繼續擁有對緬甸新政局的影響力。國際危機組織於 2015 年針對緬甸大選結果及其影響發佈的報告便指出，代表軍系勢力的鞏發黨雖是大選的輸家，但軍方卻是贏家，因為選舉結果符合它們的中長期目標，此些目標包括：發展對美戰略關係以平衡中國影響力，以及提升軍方低落的國內聲譽等。然而，這並不表示軍方不在意選舉結果，它們對全民盟的執政能力高度懷疑，也擔心翁山蘇姬太過親近西方（特別是曾經殖民緬甸的英國）。但軍方已利用過去執政的優勢，將其影響力和主導權載入憲法，無需倚靠任何政黨支持來鞏固其特權；換言之，儘管軍方對大選結果感到失望，但其利益並未受到實質的負面影響，且軍方允許選舉自由進行，並在選後促進政權的和平過渡，皆對其樹立開明形象，恢復與西方國家的合作關係大有助益。<sup>20</sup>

楊昊教授在〈戒律式民主的脆弱轉型：緬甸 2015 年國會大選的意義〉一文中也提及，儘管翁山蘇姬領導的全國民主聯盟於 2015 年贏得緬甸國會多數席次，選舉過程也被國際媒體評為自由開放，但鑲嵌在緬甸憲法設計中的各種「透明的不正義」(transparent injustice)，卻為軍系保守勢力預留了逆襲的可能性。例如：根據緬甸憲法規定，軍方不僅擁有 25% 的議員保障席次，且修憲案必須超過 75% 之議員同意方可通過，換言之，軍方掌握修憲的否決權。再者，針對總統選舉，總統與副總統均由總統選舉人團選出，而總統選舉人團分別由國會上議院、下議院及軍方代表三個團體提

<sup>19</sup> Maung Maung Yin, 〈緬甸重大政治變遷：民主時代的來臨〉, 頁 90。

<sup>20</sup> 王孜、宋清潤譯, 〈國際危機組織報告—緬甸大選結果及其影響〉, 《南洋資料譯叢》, 第 201 期 (2016 年), 頁 30-31。

名後投票選出，意即軍方在制度設計上顯然具有提名總統的優勢。第三，根據緬甸憲法，聯邦國防部長、內政部長與邊境事務部長係由軍方指派，代表無論是誰當選總統，國家安全相關部長的任命權仍受控於軍方勢力。最後，軍方具有解釋國家緊急狀態與接手緊急狀態治理的合法權利，只要國家陷入緊急狀態，無論是危及人民生命財產或是造成聯邦分裂的緊急事件爆發，軍方最高領導人將有權接手施行國家主權，簡單來說，此一憲法條文未來將成為軍方合理化政變並奪回權力的法律依據。<sup>21</sup>

此外，陳佩修教授評析緬甸選後政局時，更是直截的表示，翁山蘇姬與全民盟在 2015 年大選取得絕對勝利是毋庸置疑的，但在現實面必須得到軍方「認可」，才是落實政權移轉的必要前提，這也是選後翁山蘇姬必須儘速與登盛總統及丹瑞（Than Shwe）將軍會面的原因。再者，翁山蘇姬於選前曾表示，若全民盟勝選，她將「凌駕總統之上」治理緬甸，但綜觀近代緬甸政治發展，唯有軍方能凌駕總統之上，意即總統有多大權力，來自其獲得軍方支持到何種程度，此些跡象都顯示軍方仍是主導緬甸選後政治的關鍵力量。<sup>22</sup>

綜上所述，為剖析軍人勢力對緬甸新政局的影響，究竟是「式微」亦或「延續」，本文乃由緬甸「行政」、「立法」與「司法」等三個制度性面向切入，探討「軍人」此一非制度要素在新政治情勢下，是否仍像過去操控緬甸各個層面，而本文的研究架構可進一步繪製如下頁圖 2 所示：

---

<sup>21</sup> 楊昊，〈戒律式民主的脆弱轉型：緬甸 2015 年國會大選的意義〉，頁 153-161。

<sup>22</sup> 陳佩修，〈緬甸 2015 年國會大選後的政局展望〉，《戰略安全研析》，第 128 期（2015 年 12 月），頁 42-43。

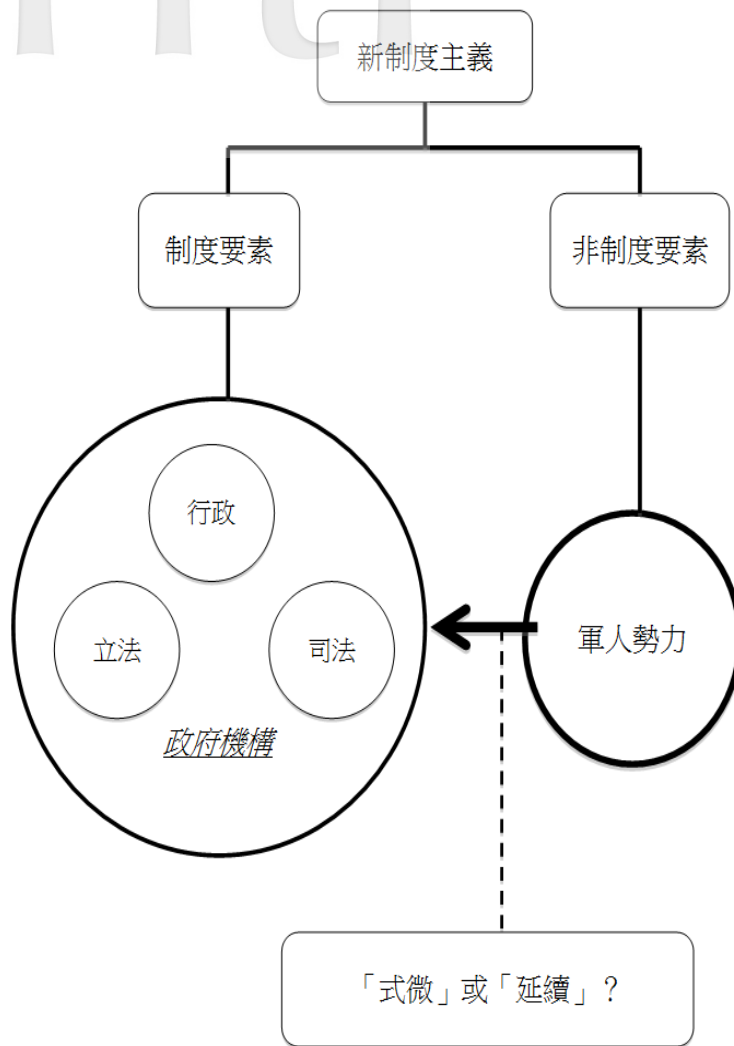


圖 2. 研究架構圖

圖示：→ 影響方向  
資料來源：作者自繪

## 參、軍人在緬甸「行政」的角色

緬甸在過去 50 年的威權統治歷程中，主要經歷尼溫（Ne Win）、蘇貌（Saw Maung）、丹瑞，以及登盛等四任領導人的更迭，他們取得政權的方式皆未經過人民真正同意，亦即不具備完整的正當性及合法性。尼溫將軍於 1962 年透過軍事政變推翻宇努（U Nu）領導的文人政府，結束緬甸近 14 年的代議民主時期，建立由軍人強勢主導的獨裁政權。他以軍事力量控制緬甸政治體系 26 年之後，才因 1988 年爆發嚴重的學運事件遭受各方壓力而被迫下台。

蘇貌將軍則在尼溫的支持下，於 1988 年發動政變奪取政權，但他統治緬甸只有近 4 年的時間，即因軟禁翁山蘇姬以及不承認 1990 年 5 月的國會議員選舉結果，在國內外交相指責下於 1992 年被迫辭職，將領導人職務直接交給其副手丹瑞將軍。

2007 年，丹瑞執政進入第 15 年時，乃拔擢同派系的登盛將軍擔任緬甸總理，但此時丹瑞並未完全卸任退休，仍是幕後最高掌權者，登盛僅為形式上的領導者。<sup>23</sup>2010 年 11 月，在軍政府的操控、舞弊下，登盛領導的鞏發黨於國會大選中獲勝，並依照 2008 年憲法規定，於 2011 年 2 月國會開議時，選舉最大黨魁登盛擔任緬甸總統。登盛就任緬甸總統後，雖實施一連串改革開放政策，但實際上，仍然以軍方力量控制國家各個層面（國會機構、行政體系、媒體輿論、少數民族），緬甸軍事威權的本質並未徹底轉變。<sup>24</sup>

由前述可知，緬甸政府過去的四位領導人乃是透過軍事政變、直接指派或假象選舉等不具有民意基礎的方式獲得政權，導致他們必須以專制、監控、鎮壓等手段控制緬甸社會，為的是鞏固軍方權力。尼溫於 1962

<sup>23</sup> 顧長永，《緬甸一軍事獨裁五十年》（新加坡：世界科技出版公司，2015 年 2 月），頁 148。

<sup>24</sup> 顧長永，《緬甸一軍事獨裁五十年》，頁 178-203。

年上任後，立刻廢止 1947 年憲法，<sup>25</sup>並任命 17 名軍事將領組成「革命委員會」(Revolutionary Council)取代原有文人政府，形式上是委員會制度，但實質上由尼溫一人主導，杜絕一切反對聲音。尼溫更同時解散國會，將行政、立法、司法三權交由革命委員會控制。

而蘇貌於 1988 年上任後，亦仿照尼溫的革命委員會成立了「國家法律與秩序恢復委員會」(the State Law and Order Restoration Council, SLORC)，該會表面上由 19 名軍事將領組成，共同負責制定國家政策，但實際仍由蘇貌一人主導決策，核心目標就是鞏固軍事執政團以及蘇貌本人的領導地位。

蘇貌雖於 1992 年被迫辭職，但繼任領導人丹瑞仍延續過去獨裁手段，特別是在 2007 年 9 月 3 日強力干預國家議會運作，通過自行設計又符合軍方利益的修憲架構，美其名是為 2010 年 11 月的國會議員選舉鋪路，但實際上是要讓軍方永遠合法的主宰緬甸政局。因為該架構中明白指出：一、緬甸未來總統須具備處理高階軍事事務的能力；二、各區（邦）的議員候選人應由該地之軍事指揮官提名；三、應任命軍事官員到各級行政體系內；四、當國家面臨暴力威脅或分裂危險，軍事最高指揮官有介入處理的權力。<sup>26</sup>最後，此部新憲在軍政府嚴格控制下，於 2008 年 5 月強迫民眾公投通過，雖然獲得 92.48% 的贊成票，但進度與過程全由軍方操縱。換言之，儘管 2008 年憲法成為日後緬甸政治運作的基礎，卻也讓緬甸擺脫不去軍人干政的夢魘。

就「行政」層面來說，根據 2008 年憲法，現任緬甸各區及各邦之行政首長（總理），都是經由選舉產生，大多是由各區（邦）議會的多數黨

---

<sup>25</sup> 此部憲法乃是由翁山將軍 (General Aung San) 率領緬甸談判代表，數度前往倫敦與英國交涉，於 1947 年 7 月中旬終獲英國政府同意而產生。是具有內閣制精神的憲法，賦予緬甸人民更多自主權與自治權，也允諾緬甸可以完全獨立。

<sup>26</sup> Khin Manng Kyi, "Myanmar: Will Forever Flow the Ayeyarwady?" in Institute of Southeast Asian Studies, *Southeast Asian Affairs 1994* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1994), p. 221.

領導人擔任。<sup>27</sup>換句話說，緬甸各區（邦）的總理，應是該區（邦）的最高行政權力擁有者，但是實際情況並非如此。根據 2007 年通過的修憲架構，各區（邦）軍事指揮官可以任命軍事官員到各級政府體系內任職，因此軍方仍是各區（邦）最具行政實力的團體，而各區（邦）的軍事指揮官才是該區（邦）最具影響力的人物。再者，民選的行政長官（總理）缺乏行政經驗及班底，倘若軍事指揮官不願協助提供行政資源，民選總理欲執行任何政策（如修建道路或管理地方秩序）都將窒礙難行。<sup>28</sup>由此可知，儘管 2015 年緬甸大選的結果顯示，人民對翁山蘇姬與全民盟擁有高度期待，冀望新執政黨能夠實現緬甸政治和經濟轉型，但達成人民的期望並非易事，主因在於軍方仍能名正言順地持續掌控各區（邦）行政體系。

此外，緬甸表面上的最高領導人是總統，但其並非典型的總統制國家，除了總統是由國會選出而非人民直選外，總統亦無完整的政府人事任命權，最重要的三個政府部會首長（國防部長、內政部長與邊境事務部長）係由軍方指派，總統無權置喙，軍方在緬甸國防和安全體系中佔有絕對優勢。以國防體系來說，掌握此部門即享有軍備與強制力量的實質壟斷權，有能力支持或推翻某政權，故其忠誠度將攸關國家存續；就內政部門而言，它不僅掌管緬甸地方行政支柱—總行政署，也控制全國警察和監獄體系，乃是治理國家的關鍵力量；而邊境事務部則統管少數民族各邦之發展，包括各式經建計畫的施行。綜上所述，由現職軍官出任的三個部會首長，依然在攸關緬甸國家穩定的事務上握有實權，若沒有軍方的配合，新政府很難妥善管理國家。

然而，不可否認地，2016 年的政權轉移也為緬甸行政體系帶來重大改變，最明顯的是舊有鞏發黨政治菁英的「被邊緣化」。緬甸本屆新政府具有三大特色：一、部門大幅縮減—上屆登盛政府設立 36 個行政部門，而

---

<sup>27</sup> 根據 2008 年憲法，緬甸全國劃分為七個區（Division）及七個邦（State），七個區主要是緬族人的居住地區，七個邦則是少數民族的居住地區。

<sup>28</sup> 顧長永，《緬甸—軍事獨裁五十年》，頁 181-182。



本屆新政府為提高政府效率、減少國家開支，將其精簡合併為 21 個部門，並新設「民族事務部」，企圖分散「邊境事務部」在少數民族議題上的主導權。<sup>29</sup>二、由多黨派與社會精英共同組成聯合政府一過去清一色由軍系人馬擔任政府部長的情況已不復存在，全民盟也並未憑藉強大民意支持獨攬行政大權，反倒為緩解利益紛爭、避免政治極化現象，乃調動多方資源共同治理國家。<sup>30</sup>三、翁山蘇姬成為「超級部長」—其於新政府上任之初，同時擔任外交、教育、電力能源與總統府等四個重要單位的部長，不僅對國家未來走向有極大的影響力，亦可介入與民眾生計相關的政策規劃。

儘管如此，緬甸新政府的組建仍招致些許批評聲浪，多半是未被分配到內閣部長職位的黨派或政要，對全民盟所提之部長名單有些微詞。另外，全民盟上台後，從推動和平進程、改革警察制度，乃至於政治自由化，都取決於軍方的合作態度，但過去全民盟與軍系勢力長期猜忌、對立，導致雙方關係易碎難補，猶如不定時炸彈。簡言之，新政府上任後即需面臨諸多挑戰，而頭號難題就是如何妥善處理與軍方的關係，以提高施政效率。

### 肆、軍人在緬甸「立法」的角色

根據 2008 年憲法，國會是緬甸最高立法機構，也具有選舉總統的權力，可以說是緬甸最重要的政治機構，因此其成員結構大致能反映緬甸當下的政治特質。但緬甸並非內閣制國家，國會兩院選舉結果底定後，非由下議院多數黨領袖出任內閣總理，而是由上議院直選議席、下議院直選議

---

<sup>29</sup> 緬甸新政府部門名單包括：外交部；農業、畜牧與灌溉部；交通與通訊部；文化與宗教部；資源與環境保護部；電力與能源部；勞工、移民與人口部；計劃與財政部；工業部；衛生部；教育部；建設部；社會福利與經濟安置部；酒店與旅遊部；商務部；宣傳部；少數民族事務部；總統府部；國防部；內政部；邊境事務部。

<sup>30</sup> 緬甸新政府之部長，去除由軍方直接指派的「國防部」、「內政部」與「邊境事務部」後，共有 18 位，其中包括：全民盟 7 位、鞏發黨 2 位、獨立人士 8 位，以及孟民族黨（Mon Democratic Party, MDP）1 位。

席與兩院軍方指定議席，三方各推出一名總統候選人，再經兩院全體議員投票，得最高票者為總統，其餘二位則為副總統。

然而，過去國會 80% 以上的席次由軍人或與軍方有關的政黨獲得，他們代表軍方的利益，充分掌控政策的制定及預算的執行；換言之，國會僅發揮形式上的軍方計畫同意權。丹瑞總統執政時期，為弭平軍方不承認 1990 年 5 月大選結果所造成的民怨，上任後公開宣佈將於 1993 年 1 月召開國家議會，但卻以其遴選的代表取代人民投票產生的議員。國家議會的 700 位代表當中，僅有 156 位是 1990 年 5 月選舉產生的議員，其餘皆為丹瑞新遴選的代表。另外，全國民眾聯盟雖於 1990 年 5 月大選贏得 392 個席次，卻只有 90 名獲遴選參加此次國家議會，許多真正具有民意基礎的議員並未進入國會。可見此國家議會無法代表人民，目的只是為軍政府假造合法性基礎。在丹瑞強勢主導下，反對黨於國會中幾乎沒有發言機會，這樣的情況甚至引發全民盟不滿，於 1995 年集體退席表達抗議。

至 2010 年，緬甸政府表面上為建立選舉的公正性，讓登盛辭去軍職，以平民文人身份參加選舉，並解散國家和平發展委員會，另外成立鞏發黨，以政黨名義和其他政黨競爭。此些作為似乎顯示軍方有意願進行民主改革，但就實際運作而言，卻非如此。這次大選完全被軍方控制，是一場「非法操控的選舉」(a rigged election)，緬甸政府名義上讓各政黨公開參加選舉活動，但實際上是藉此機會掌控各政黨情況，包括領導人名單、重要幹部、選舉策略、活動訊息等。<sup>31</sup>亦有學者舉出實例論證這是一場不公開、不公平、不公正的選舉，目的是使軍方籌組的鞏發黨贏得國會議員選舉，使軍方持續掌權。<sup>32</sup>最後，在軍方的嚴密控制下，2010 年 11 月的國會議員選舉就如軍方所預期，由鞏發黨獲得大勝，<sup>33</sup>若加上 2008 年憲法規定的軍方

<sup>31</sup> Neil A. Englehart, "Two Cheers for Burma's Rigged Election," *Asian Survey*, Vol. 52, No. 4, (July/August 2012), pp.666-686.

<sup>32</sup> 顧長永，《緬甸—軍事獨裁五十年》，頁 153-163。

<sup>33</sup> 代表軍方的鞏發黨在擁有 224 席次的上議院，共獲得 129 席；在擁有 440 席次的下議院，共獲得 259 席。

保障席次，<sup>34</sup>軍方於上、下議院皆掌控超過 80%的席次。因此，新產生的國會於 2011 年 2 月開議時，就選舉登盛為「緬甸聯邦共和國」的第一任總統，而其他反對黨則處於非常弱勢的地位，完全沒有監督政策的能力或參與決策的空間。

而 2015 年的緬甸大選備受各界關注，不僅投開票過程平和且無重大爭議發生，只有部分選區因爆發武裝衝突事件而被取消選舉；<sup>35</sup>結果也是一如預期，由全民盟贏得緬甸國會多數席次，成為緬甸第一大黨。在計入軍方指定之 25%席次後，全民盟仍在上議院佔有 60%的席次，在下議院則有 58%，於國會兩院皆以單一政黨獨立取得過半數議席。而部分鞏發黨人士在選前曾樂觀地認為，其豐富的執政經驗與近年的重大改革，再搭配少數人民對全民盟的不滿，將可轉化為選票使其拉近與全民盟的差距。但單一選區最高票當選的選舉制度，使鞏發黨雖得到 28%的選票（與全民盟的 57%相差僅二倍），卻在最後席次部分輸了近十倍。換言之，若緬甸選舉引入比例代表制，鞏發黨與全民盟的席次差距便能縮小，但選前軍方並未針對此制度進行改革。<sup>36</sup>

在完成政黨輪替後，全民盟監督政策的能力和參與決策的空間勢必獲得大幅提升。以先前下議院通過的《國務顧問法案》為例，根據此法，緬甸設立了「國務顧問」(State Counselor)這個新職務，並由翁山蘇姬出任。儘管佔有 25%下議院議員席次的軍方代表全都投下反對票，並發出譴責欲抵制投票結果，由軍方推舉的新任第一副總統敏瑞(Myint Swe)也表達對「國務顧問」一職與總統地位同等，可能牴觸憲法的擔憂；但最後法案仍然通

<sup>34</sup> 2008 年憲法規定，上、下議院都有軍方保障席次，上議院則是 224 席中有 56 席的軍方保障席次，而下議院的 440 席中有 110 席是軍方保障席次。換言之，緬甸國會席次有四分之一來自軍方。

<sup>35</sup> 緬甸聯邦選舉委員會取消擇邦克迪(Kyethi)和孟戎(Mong Hsu)等二個城鎮的選舉，因為發生「北擇邦軍」(Shan State Army-North)的叛亂活動。另外，也取消合攀(Hopang)鎮數個村莊的選舉，因為該地區被瓦邦聯合軍(United Wa State Army)所控制。

<sup>36</sup> 王孜、宋清潤譯，〈國際危機組織報告—緬甸大選結果及其影響〉，頁 30。

過，並由總統丁覺於 2016 年 4 月 6 日正式簽署同意。根據《國務顧問法案》，國務顧問的任期與總統一樣，皆為五年；而設置此職之目的在實現國家和平繁榮，並發展市場經濟與聯邦制度。翁山蘇姬得以向政府各部會與組織尋求建議與諮詢，其負責對象是聯邦議會，職權類似總理或者首相，可以執行跨部會工作，擔任行政與立法部門之間的橋樑。

而代表軍系勢力的鞏發黨雖仍是國會第二大黨，也有黨內重量級人物當選新任議員，例如：前軍隊總參謀長拉泰溫（Hla Htay Win）、前海軍司令德瑞（Thet Swe）、前副總統年敦（U Nyan Tun）和賽茂康（Sai Mauk Kham）等人，均當選上議院議員；前議長欽昂敏（Khin Aung Myint）與總統辦公室官員梭泰（Soe Thane），也當選下議院議員。但他們今後只能在議會兩院領導二個很小的鞏發黨黨團會議，於立法層面的影響力已非常薄弱，未來鞏發黨要如何利用既有席次斡旋於新國會中，值得持續觀察。

### 伍、軍人在緬甸「司法」的角色

在自由主義式的民主體系中，司法機關乃是獲得授權以裁決法律糾紛的政府部門，因此法官必須嚴格扮演獨立與非政治行為者的角色。然而，也有某些政治體制的司法並不具有中立性和公正性，例如：在正統共產主義體制中，「社會主義正當性」原則強迫法官根據馬列主義解釋法律，法官因此屈服於黨國的意識型態權威下，變為實現政權本身政治及意識型態目標的公務員。<sup>37</sup>此外，當司法機關開始政治化之後，也會對國家或政府的運作造成危機，例如：泰國的司法機關過去一直扮演中立的角色，並未涉入政治，但從 2006 年開始，司法機關逐漸增加其在政治上的角色，做了許多選舉無效且明顯偏袒的判決，間接導致泰國政權的不當更迭。<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Andrew Heywood 著，楊日青、李培元、林文斌、劉兆隆譯，《Heywood's 政治學新論》（新北市：韋伯文化，2009 年 3 月），頁 468-470。

<sup>38</sup> 陳尚懋，〈泰國政治安全的發展與困境〉，《問題與研究》，第 54 卷第 4 期（2015 年 12 月），頁

英國於統治緬甸期間（1826-1947年），帶來的重大政治影響之一，就是建立現代化的政治制度，並成立行政、立法以及司法等政治機構。然而，緬甸自1962年的軍事政變後，第一任領導人尼溫雖廢止1947年憲法，將行政、立法與司法三權交由革命委員會控制，但其政權始終沒有合法性基礎；為彌補此憲政缺憾，尼溫就在1974年1月頒布新憲法，賦予其實施軍事獨裁的正當性及合法性。

但此部憲法卻存在許多荒謬之處，就司法層面而言，1974年憲法當中規定成立「國家權力中央機關」（Central Organs of State Power），負責執行國會通過的所有法案及工作，其中包含四個委員會：一、部長會議（The Council of Ministers）；二、人民司法會議（The Council of People's Justices）；三、人民律師會議（The Council of People's Attorneys）；四、人民檢察會議（The Council of People's Inspection）。不過，在這四個委員會之上，還有一個憲法明定的最高治權機關—「國家評議會」（The Council of State），此會有指揮、監督、協調中央及地方各級政府工作的權力，但其成員如何產生和任期長短並未被規範。顯而易見，尼溫的目的是運用此機構鞏固其獨裁統治。<sup>39</sup>

另外，根據丹瑞於2008年主導通過的緬甸新憲，其中雖針對司法機構設置了最高法院、軍事法庭、憲法法庭等部門，但實際上司法審判仍全由軍政府控制和干預，有關單位並無獨立的審查權。而緬甸扭曲的司法體系，不僅使政治異議人士倍受嚴重打壓，經常以莫須有的罪名遭到逮捕，也造成緬甸政治改革與民主推展的結構性障礙，翁山蘇姬便長年因司法迫害遭受監禁，而無法參與緬甸政治與民主化過程。

然而，登盛於2011年就任緬甸總統後，進行了一系列改革措施，其中頗具指標意義的就是在2011年8月19日與翁山蘇姬面談，並邀請流亡

---

84。

<sup>39</sup> 顧長永，《緬甸—軍事獨裁五十年》，頁76-77。

異議人士回國，後又於 2012 年 1 月 5 日讓全民盟登記成為合法政黨，而得以參與 4 月 1 日國會議員補選。<sup>40</sup>此次補選相當公正且公開，最後結果由全民盟獲得大勝，參選 44 人中，共有 43 人當選，贏得出缺 45 席中的 43 席，成為國會第一大反對黨，而翁山蘇姬也順利當選為國會議員，這些包含翁山蘇姬在內的反對黨議員，終於在睽違半世紀後順利進入國會。值得注意的是，翁山蘇姬於當時已出任下議院「法治與安寧委員會」主席，著手司法革新的第一步；2016 年新政府上任後，翁山蘇姬將成為「影子總統」，掌握更大權力，若持續推動司法改革，實現司法體系的獨立運作，落實各級法院的獨立審判，將可恢復緬甸大眾對法律的信心，進而提升公民參政意願，有利民主奠基。<sup>41</sup>

## 陸、結 論

緬甸於 2015 年 11 月 8 日舉行的全國大選，成功改變數十年來軍人主導的政治生態，選後不可避免地再度掀起軍人勢力對緬甸新政局影響之討論，綜合整理各界的看法，大抵呈現「式微」與「延續」等二派。採「式微」看法者，多半認為 2015 年的大選結果充分顯明，緬甸自 2011 年開始的政治改革之路已無法倒回，軍方對國家的控制力將逐漸趨弱，且影響層面不如以往。但相反地，採「延續」看法者，也從「憲政體制」與「近代緬甸政治發展」等層面，預測軍方不僅將繼續擁有其影響力，甚至仍能主導緬甸選後政治。

有鑑於此，本文為剖析軍人勢力對緬甸新政局的影響，究竟是「式微」亦或「延續」，乃由「新制度主義」的觀點出發，深入緬甸「行政」、「立法」與「司法」等三個制度性層面，探究「軍人」此一非制度要素在失去執政權後，是否仍像過去操控緬甸各個領域，而軍系保守勢力又是以何種

<sup>40</sup> 此次選舉旨在填補登盛任命部分國會議員擔任內閣部會首長，所造成國會議員出缺。

<sup>41</sup> 陳佩修，〈緬甸 2015 年國會大選後的政局展望〉，頁 45。

型態存在於緬甸新政治情勢中。此處將研究發現整理如下表 1:

表 1. 軍人勢力對緬甸三大制度層面的影響

	式 微	延 續
軍人 → 行政	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 軍系人馬獨攬部長職位的情況已不復存在</li> <li>* 翁山蘇姬身兼「外交」與「總統府」二部會之首長，並擔任「國務顧問」</li> <li>* 新設「民族事務部」，分散軍方在少數民族議題的主導權</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 軍方保有「國防」、「內政」與「邊境事務」部長的任命權</li> <li>* 軍系勢力仍掌控各區(邦)行政資源</li> </ul>
軍人 → 立法	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 全民盟監督政策的能力和參與決策的空間大幅提升</li> <li>* 鞏發黨於議會僅領導二個黨團會議，影響力大不如前</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 軍方依舊掌握 25% 的國會議員席次，並擁有修憲的否決權</li> </ul>
軍人 → 司法	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 新政府上任後，在翁山蘇姬的帶領下，將戮力推動司法改革</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 長期由軍方控制的司法部門，是否能落實獨立審判仍未可知</li> </ul>

資料來源：作者自製

首先，就行政層面而言，儘管 2016 年的政權移轉使舊有鞏發黨政治勢力有被邊緣化的跡象，但目前緬甸各區（邦）的軍事指揮官仍能指派軍事官員到各級政府體系內任職，而各區（邦）的民選行政長官又缺乏具備相關經驗的人手，因此軍方仍是最能掌握各區（邦）行政資源的團體。再加上由現職軍官出任的三個部會首長（國防、內政與邊境事務部長），使軍方在緬甸國防與安全體系的絕對優勢仍能得到完整保障，導致新政府上任後不可忽視與軍方的合作對話，否則行政效率勢必大受影響。

再者，就立法層面而言，國會是緬甸最重要的政治機關，其成員結構

大致能反映緬甸當下的政治特質。過去緬甸國會 80% 以上的席次由軍系政黨獲得，因此國會多半僅發揮附和軍方思維的橡皮圖章功能。然而，在 2016 年政黨輪替後，全民盟監督政策的能力和參與決策的空間終於有了重大突破，儘管軍方依舊掌握 25% 的國會議員席次，但代表軍方勢力的緬甸第二大黨—鞏發黨，在國會的影響力已無法同日而語。

最後，就司法層面而言，軍政府統治時期的緬甸並無獨立的司法機構，有關部門全由軍方控制，沒有獨立審判的權力，造成司法不僅淪為軍方迫害異議人士的工具，也是緬甸政治改革的極大阻礙。而全民盟新政府上任後，在翁山蘇姬的領導下，是否能持續且有效地推動司法改革，實現司法體系的獨立運作，仍有待後續觀察。

緬甸 2015 年大選前，許多外界觀察家認為，此次選舉的過程與結果將是影響緬甸能否朝向實質民主之路邁進的關鍵，而翁山蘇姬未來在國內的政治地位也取決於 2015 年一役。但從本文的分析來看，儘管軍方扶植的魁儡政黨鞏發黨在大選中敗給全民盟，致使軍方對緬甸各制度層面的掌控力有些許「式微」，但憲法賦予軍方的諸多權力（包括：重要部長任命權、四分之一國會席次保障、重要事務裁決權、總統提名權、修憲否決權、政權接管權等），以及軍人作為緬甸守護者的根深蒂固舊有傳統，仍讓軍方佔據國家重要的決策位置，其主政權並未因選舉落敗而喪失，反倒藉由全民盟無法拒絕的權力分享得以「延續」。

正如《伊洛瓦底》雜誌在 2016 年 8 月 12 日刊登的評論 “Who is the Head of the Country?”，文中明白指出，現今的緬甸是一個由「國務顧問」—翁山蘇姬與「國防軍總司令」—敏昂萊（Min Aung Hlaing）所共同治理的國家。翁山蘇姬雖擁有廣大民意的支持，其政黨上任亦具備完整的正當性與合法性，但仍無法過問軍人掌權的事務，更遑論干涉、動搖軍方之既得利益，指揮軍隊的實權依舊緊握在敏昂萊手中。<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Lawi Weng, “Who is the Head of the Country?” *THE IRRAWADDY*, (August 12, 2016), <http://www.irrawaddy.com/burma/who-is-the-head-of-the-country.html>.



以緬甸至今複雜難解的少數民族議題為例，2016年8月4日，克倫民主慈善軍（Democratic Karen Benevolent Army, DKBA）和隸屬於軍方的克倫邦邊境防衛隊（Border Guard Force, BGF）便再度爆發衝突，導火線為克倫邦境內的亞洲公路—高加力至妙瓦底路段於2015年7月正式通車後，政府不允許任何武裝團體設置關卡收取費用，然克倫民主慈善軍表示為了地方發展，必須收取過路費，希望政府予以支持。但雙方始終無法達成共識，造成此路段零星戰事頻傳，自2015年7月2日至7月9日，克倫民主慈善軍便與邊境防衛隊交火29次；此後戰火雖漸平息，2016年5月11日衝突又再度爆發，截至2016年8月為止，雙方共發生3次戰事，致使周邊人民流離失所，生活在恐懼之中。<sup>43</sup>

再者，2016年10月9日，緬甸若開邦北部也爆發武裝團體與軍隊間的衝突，包括軍警在內造成至少29人死亡，使當地緊張氛圍急劇升溫。儘管緬甸官方表示，此次衝突之幕後主使應是本土伊斯蘭教激進組織—Aqa Mul Mujahidin，但影響最大的恐怕是居住在此區域的羅興亞人（The Rohingyas），將再次面臨戰亂與被迫遷離的困境。<sup>44</sup>

此外，2016年11月20日，4支少數民族武裝團體（克欽獨立軍、緬甸民族民主同盟軍、德昂民族解放軍與若開解放黨）為迫使緬甸軍方在後續和平談判進程中有更多的讓步，乃組成「緬北聯軍」，在緬北擇邦與中國雲南交界地區，對政府軍多處駐點發動武裝攻擊，戰事持續近二個月仍無法平息，不僅影響木姐（Muse）等中緬重要貿易城市，也導致大批緬甸人民為躲避戰火相繼湧入中國境內。實際上，翁山蘇姬於2016年8月訪問中國時，即已針對緬北地區的衝突問題，向北京當局尋求解決之道，期望中方出面調停，使武裝團體願意放下成見，坐上談判桌，以穩定緬甸國

<sup>43</sup> 〈克倫邦邊防軍與克倫佛教軍再燃戰火，多名村民受傷〉，《緬甸中文網》，（2016年8月8日），<https://kknews.cc/news/2vproe.html>。

<sup>44</sup> Joanne Chang, 〈緬甸若開邦再爆軍民衝突 激進伊斯蘭派為幕後主使〉，《ASEAN PLUS 南洋誌》，（2016年10月17日），<https://aseanplusjournal.com/2016/10/17/20161017/>。

內情勢。但就後續發展來看，翁山蘇姬此舉似乎成效有限，主因乃是緬甸軍方亦不傾向以和平談判來解決少數民族問題。

由上述可知，儘管政權已順利移交，卻有更多軍事部隊增援、駐守緬甸少數民族各邦，亦造成全民盟政府雖欲協商和平，但與少數民族之緊張態勢卻不減反增的窘境。在此情況下，無論是之前已簽署全國停火協議（*Nationwide Ceasefire Agreement, NCA*）的武裝團體或尚未簽署協議的團體，皆因對未來全民盟政府和軍方關係的不確定，以及與新政府合作底線的不一致，造成關係難以回穩。<sup>45</sup>而敏昂萊在 2016 年的緬甸國防軍閱兵儀式中也強調，軍隊仍是保證國家團結的唯一力量，也是憲法的守護者；雖然軍方與政府及人民合作，舉行了 2015 年大選，但現在還不是它們退出政治舞台的時候。他表示，在邁向民主的過程中有二大障礙，將導致結局走向混亂，一是不遵守法規，二是武裝造反；唯有杜絕此障礙，民主才能持續進步，因此軍隊在緬甸國家政治中仍要發揮維持穩定的作用。<sup>46</sup>

除此之外，過去在對中關係上多採強硬作風的敏昂萊，也於 2016 年 10 月一反常態地率領高級軍事代表團低調訪問中國，並就二國邊境局勢與軍事合作等議題交換意見。綜合觀察家的分析，敏昂萊此行的主要目的，除了希望中方在消弭少數民族武裝衝突的行動上，能給予支持和協助外；亦欲透過中緬軍方關係的改善，鞏固其政治勢力，累積未來對抗翁山蘇姬文人政府的資本。綜上所述，在敏昂萊的野心主導下，緬甸軍人干政的獨特體制勢必會持續存在，而緬甸任何重大改革，若缺少軍方的妥協與合作，都將窒礙難行。

責任編輯：賴郁璇

---

<sup>45</sup> 孫采薇，〈緬甸內閣人事布局評析〉，《問題與研究》，第 55 卷第 2 期（2016 年 6 月），頁 162。

<sup>46</sup> 〈緬甸閱兵「軍隊是團結國家的唯一力量」〉，《BBC 中文網》（2016 年 3 月 27 日），[http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2016/03/160327\\_myanmar\\_military](http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2016/03/160327_myanmar_military)。