

學術論文

緬甸軍政府轉型與民主化發展： 2012 年國會補選前後的觀察與分析

Myanmar's Military Junta Power Transformation and Its Democratic Development: An Observation and Analysis on the 2012 Congress By-election

陳怡君 *Yi-Chun Chen*

成功大學政治經濟研究所博士候選人

*Doctoral Candidate of Graduate Institute of Political Economy
National Cheng Kung University*

宋鎮照 *Jenn-Jaw Soong*

成功大學政治經濟研究所教授

*Professor of Graduate Institute of Political Economy
National Cheng Kung University*

摘要 / Abstract

本文分別以緬甸民主化歷史進程轉變和國會補選後的政策變化兩個層面，來闡述分析緬甸在 2012 年 4 月 1 日國會補選，對緬甸民主發展可能產生的影響。緬甸民主化歷史進程的轉變是以時間軸為起點，以此分析不同時期緬甸的民主政治樣貌。國會補選後的政策變化也是以 4 月 1 日為基準，以各國對緬甸的政策變化與態度、以及翁山蘇姬決定宣誓就職用「維

護憲法」作為主軸，藉此推論補選之後，對於緬甸民主化的發展與演進，究竟是會替緬甸民主化帶來萌芽的契機，抑或是會引導出另一種民主化的新模式，這些議題均值得進一步的研究與探討。

In November, 2010, after the presidential election of Myanmar, whose special ethnic politic was transform military authoritarian leadership to civil one, and the president Thien Sein seem had different mode in development of political and a work style of the leadership. In spite of the governing party was formed by forward generals, there were not have the final submission about the democratic reform yet. In April, 2012, after Myanmar's Congress by-election, there was a sound between the international that discussed to revoke or relaxation Myanmar's economy of sanctions. In this article, I want to discuss about whether the congress by-election were becoming the main motive power to push Myanmar's progress of democratization.

Therefore, in this article will discussing the effect to Myanmar's progress of democratization after congress by-election in April, 2012. I will viewing this matter from two perspectives-one is the history of Myanmar's democratization process of change, another is the change of policy after congress by-election. The history of Myanmar's democratization process of change will analysis different period of Myanmar's democracy. After April 1, 2012, the attitude of international toward Myanmar and Aung San Suu Kyi join the inauguration "to uphold the constitution" are the spindle of another perspectives I will analysis. The congress by-election whether bring the democracy to Myanmar or lead the new model of democratization, are worth to further research and investigate.

關鍵字：緬甸、國會補選、民主化、翁山蘇姬、軍政府

Keywords : Myanmar, Congress By-election, Democratisation, Aung San Suu Kyi, Military Junta Power

壹、前言：民主化萌芽抑或民主化新模式

本文試著分析緬甸於 2012 年所舉行的國會補選對於緬甸民主化的影響。自 1962 年以來，在軍政府的集權統治之下，致使緬甸無法進入民主化發展階段，軍政府人治的色彩相當濃厚，開放政策搖擺不定，貪污腐敗充滿著政府部門，加上外部國際社會的經濟制裁，這些因素都使投資者卻步，也讓緬甸的經濟處於低度發展，成為世界最窮苦的國家之一。其實緬甸最被世人關切的發展問題無非是其民主化的問題，特別是人權問題。面對此，很明顯地，軍政府的政經困境有二：一是市場改革開放，二是民主化與人權問題；前者是經濟考量，後者是政治考量。當軍政府為了繼續執政，以及面對國際壓力時，軍政府勢必被迫面對經改與民主化之問題，而其中以民主化的問題又影響著緬甸國內外的經濟策略。在此同時，採取市場改革開放的政策，會比政治改革更受到軍政府的歡迎。何況經濟改革開放改善人民生活水準後，也會減輕軍政府的政治改革壓力，以及獲得執政的合法性，就像今天的中國的一黨獨大制和越南一黨專政的政治體制。由上述可知，緬甸的民主化已經成為緬甸政府本身不可規避的問題了。

本文將以緬甸民主化歷史的進程和國會補選後的政策變化兩個層面來闡述緬甸 2012 年 04 月 01 日國會補選對緬甸民主可能產生的影響。緬甸民主化歷史的進程是以時間軸為起點，分析不同時期緬甸的民主政治樣貌。國會補選後的政策變化則是以 2012 年 04 月 01 日國會補選後，各國對緬甸的政策變化與態度以及翁山蘇姬（Aung San Suu Kyi）決定宣誓就職的措辭「維護憲法」作為主軸，藉此推論之後的民主化進程以及未來可能面臨的民主政治的樣貌、影響和意涵。因此，本文要正式的問題無非是國會的補選是否象徵著緬甸民主的萌芽？抑或是緬甸的民主化發展正在建構一種新的民主模式？值得後續觀察與分析。

貳、緬甸民主化的歷史進程與第三波民主論述

1960 年代隨著英法等國在東南亞地區的政治經濟控制和影響力的衰弱，以及美國對東南亞偏右政權的軍事支持日益趨深，讓東南亞地區中的部分國家，開始逐漸建構出屬於各國的特殊體制。新加坡、菲律賓、印尼和柬埔寨建立以家族集團統治的政體形式；泰國和緬甸則是以軍政府為主體的政權形式；寮國、越南和柬埔寨則是以一黨集權的形式所組成的威權政治體制。然而，隨著冷戰結束，蘇聯和東歐社會主義逐漸崩解後，基於對共產主義的威脅已然消除，美國及西方諸國隨之對東南亞地區反共政權的支持削減，東南亞各國轉而建立起自由選舉或是多黨競爭的多元民主形式。民主化通常是指從威權主義或極權主義等其他各種政治體制轉變成自由民主制的過程。當第三波民主化潮流在二十世紀接近尾聲時，緬甸民主化的歷史進程是會持續第三波民主化的發展，因而成為第四波民主化的萌芽，¹抑或是突變為新模式的型態，²這些論述很值得關注。³

一、歷史學派對第三波民主化相關的觀點和論述

在探討緬甸的民主化歷史時，其所涉及的相關民主化理論及方法很多，就緬甸這種威權體制的案例而言，則可選擇用威權體制下的基本政權演變，來說明一國政治由威權到民主的轉型。⁴對威權體制的解釋而言，學

¹ Huntington 提出在民主化過程中，政治菁英選擇與行動的轉換三種類型，分別敘述如下：(1)變革(transformation)：係指當執政的政治菁英們帶頭實現民主並進行政治變革。例如台灣、墨西哥、匈牙利、西班牙、土耳其等國即為此種類型。(2)置換(replacement)：係指當反對黨或團體們帶頭實現民主，而且造成威權政權垮台或被推翻時，便出現置換。如東德、希臘、葡萄牙、阿根廷等國。(3)移轉(transplacement)：係指國家發生民主化的主要原因，是因為政府與反對黨或團體們，採取聯合行動而實現民主時，便出現所謂的移轉。如南韓、波蘭、捷克、烏拉圭、尼加拉瓜、宏都拉斯等。

² Brian Joseph, "Political Transition in Burma: Four Scenarios in the Run-Up to the 2015 Elections," *SAS Review*, Vol.32, No.2 (2012), p.139.

³ 並非純粹的由變革、置換和移轉中的一項方式進行民主化的進程，而是混著伴隨產生。

⁴ 參閱：丁仁方，《威權統治主義理論、發展、與轉型》(台北：時英，1999年)。

者亦有不同的看法：林茲（Linz）認為威權體制本身是一種具有過渡性質的現象，⁵它可能隨統治力量及社會結構的不同，而形成民主國家或極權國家，因之將威權體制定位於是一種「過程」，視政體的變遷是一種「不可逆」的狀態。

到了晚近學者卻認為威權體制本身就是一種終極的發展形式，威權主義的理論於是被廣泛的運用於研究開發中國家的政治發展。⁶其原因是因為近代國家政體的發展中，新興的開發中國家不斷的重複出現威權體制的狀況。然而，自 1980 年代中葉以後，台灣、南韓和墨西哥等國家紛紛走上民主之路，出現了杭廷頓（Samuel Huntington）所稱之第三波民主化趨勢。⁷由歐多尼爾（O'Donnell）、舒密特（Schmitter）和懷特赫（Whitehead）三人合著之《從威權體制的轉型》（*Transitions from Authoritarian Rule*）一書，⁸於是又成為熱門的研究課題。至 1980 年代末和 1990 年代初，因為東歐和蘇聯的共產主義集權體制相繼瓦解，急速的改採資本主義的經濟體制和民主體制，經濟的自由化和政治的民主化於是成為兩個更廣泛的研究重點。研究重點於是將原來威權轉型的研究，提升到更寬廣的民主「轉型」和「鞏固」的課題。基本上，對於要分析民主轉型的課題，主要的理論因為其對於民主化現象所強調的重點差異，又可以區分為：歷史學派（genetic school）與功能學派（functional school）兩大類型。⁹而本文則是以其中的歷史學派為主要探討的範疇。

⁵ Juan Linz and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1996).

⁶ 參閱：徐振國，〈從威權論統治到新國家論的轉折和檢討〉，《理論與政策》，第 54 期（2000 年），頁 1-27。

⁷ Samuel Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991).

⁸ Guillermo O'Donnell et. al., *Transitions from Authoritarian Rule* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1986).

⁹ 王遠嘉，〈從政治變遷分析印尼「民主化」之困境與展望〉，《成功大學學報》，第 31 卷（1996 年），頁 51-71。

歷史學派是從歷史演進觀點而來，主要分析政治體制的變遷。也就是從「垂直」、「縱向」的觀點來研究分析政治局勢的演進，其重點在於菁英的互動。因此，歷史學派認為民主化是政治菁英選擇的結果，而國內政治菁英成員間的互動、結盟、採取的民主化策略才是民主轉型是否成功的關鍵。此觀點又跟菁英轉型理論觀點相似。

就緬甸而言，政治菁英可以視為軍政府與翁山蘇姬，軍政府所代表的是目前掌握政治權力的人，而翁山蘇姬則是代表民意的政治菁英，從 1988 年翁山蘇姬返國，兩者之間開始有所互動，先是翁山蘇姬帶領大批民眾示威抗議，以及軍政府鎮壓，1989 年軍政府軟禁翁山蘇姬，並答應舉辦全國大選。1990 年 5 月全國大選，翁山蘇姬和全國民眾聯盟（NLD）勝出，但軍政府拒不交出政權等等，這些事件說明了緬甸軍政府不願將政治權力下放，降低了民主化策略的可能性，但軍政府在 2010 年 11 月舉辦了睽違已久的大選，雖然過程與結果都讓國際間有不同的聲浪與回應，但這項大選的舉辦，也顯示出緬甸踏出朝向民主的另外一步。而翁山蘇姬雖代表民意，較可能將緬甸引領至民主化的途徑，且於 2010 年 11 月大選過後獲釋，並於 2012 年 4 月的補選中獲勝，但畢竟她的實力有限，如何牽制軍政府走向民主，將是影響緬甸民主化的關鍵。

所以就歷史學派的觀點來看，緬甸國內政治菁英成員間，是否可藉由互動、結盟、交換、權力分享、制衡、民意等影響，採取民主化策略順利的民主轉型，2012 年 4 月的國會補選佔有相當大的形式象徵意義，且在此次選舉中，翁山蘇姬提出法治，和平與修憲的三大主張，綜觀緬甸的民主化歷史可發現，翁山蘇姬事實上掌握了緬甸民主化進程所需的重要核心，但在面臨關鍵情況下，政府只要強勢不肯妥協，翁山蘇姬也只能讓步。¹⁰不過，綜合而論，此次的國會補選或多或少都將有助於檢視、促進和影響軍政府內部「質變」之狀況、政策改革、以及與外界的互動狀況。

¹⁰ 緬甸國會宣誓就職的「維護憲法」措辭爭議事件，最終由翁山蘇姬退讓接受此措辭並宣誓就職而落幕。

二、緬甸民主化的歷史進程

從緬甸的歷史進程來看，獨立後的緬甸，由於共產黨人和其他政治派系的反抗，使得國內紛爭不斷。在 1950 年就發生大規模的內戰，連自由同盟也在 1958 年發生分裂。1960 年緬甸舉行大選，由吳努（U Nu）取得執政權。1962 年，尼溫將軍（General Ne Win）發動政變並成立以軍事統治的政府，宣布要使緬甸成為社會主義國家。人民對於自由受到限制感到十分不滿，同年 7 月 7 日大學生在仰光大學發起示威活動抗議，軍隊則在尼溫間接指使下，血腥鎮壓了這個示威抗議活動。

緬甸自 1948 年獨立後，一直實行多黨民主議會制。1962 年尼溫將軍成立革命委員會。1974 年 1 月，頒布新憲法，成立人民議會，組建了「社會主義綱領黨」（The Burma Socialist Program Party，簡稱綱領黨），尼溫出任「綱領黨」主席，定國名為「緬甸聯邦社會主義共和國」。1988 年 7 月，因經濟惡化，全國爆發遊行示威，綱領黨主席尼溫和總統吳山友（U San Yu）辭職，吳盛倫（U Sein Lwin）被選為黨主席和總統。不久，緬甸各地再次爆發大規模反政府遊行示威，吳盛倫被迫辭職，貌貌（Maung Maung）博士出任總統。1988 年 9 月 18 日，以國防部長蘇茂將軍（Saw Maung）為首的軍隊接管政權，成立「國家恢復法律和秩序委員會」（The State Law and Order Restoration Council，簡稱 SLORC），宣佈廢除憲法，解散人民議會和國家權力機構。同年 23 日又將「緬甸聯邦社會主義共和國」改名為「緬甸聯邦」（The Union of Myanmar）。

緬甸國內販毒情況很嚴重，由於政府官員的輕易受賄使得毒品問題日益嚴重，因為治理不當和官僚腐敗導致經濟嚴重蕭條，也讓緬甸政府於 1977 年開始尋求外援，在 1987 年緬甸已經成為全球最貧困的國家之一，示威和抗議活動不斷，迫使軍政府同意在 1990 年舉行全民大選。1988 年翁山將軍長年居留英國的女兒翁山蘇姬在返國後，其所領導的反對黨在 1990 年緬甸舉辦的全國大選中，贏得了 92% 絕對席次的選票，但軍政府卻不交出政權，更進一步的軟禁她。翁山蘇姬因而於 1991 年獲得了諾貝爾和平

獎，成為了緬甸民主與人權運動的主要領導人。

1992年4月23日，蘇茂將軍因健康原因辭職，由丹瑞將軍(Senior Gen Than Shwe)接任國家恢委會(SLORC)主席，撤銷宵禁令和兩項軍管法令，陸續釋放政治犯。但是在1996年下半年開始，軍政府與全民聯總書記翁山蘇姬等反對派之間的政治矛盾開始激化，於12月仰光大學生舉行1988年以來規模最大的示威運動，緬甸政府於是關閉了仰光及曼德勒等主要城市的大專院校，也宣布國民大會自1996年4月休會。¹¹1997年7月17日，SLORC秘書長欽紐(Khin Nyunt)會見了包括全民聯主席在內的主要幹部，但雙方未就任何問題達成共識。1997年11月15日緬甸政府宣佈取消國家恢復法律和秩序委員會，成立「國家和平與發展委員會」(State Peace and Development Council, SPDC, 簡稱和發會)，並對內閣進行重大調整。國家和平與發展委員會係緬甸最高權力機構，主席兼三軍總司令丹瑞將軍，為當時的現任國家元首。

2003年8月欽紐被任命為總理後很快宣布了緬甸的「民主路線圖」(Roadmap for Democracy)計劃(參閱下表一)。欽紐自尼溫政府末期以起，一直擔任享有重要權力的緬甸軍情局局長一職。1988年9月軍隊接管國家政權後，欽紐一直是國家主要領導人之一，不過在2004年10月19日緬甸國家和平與發展委員會發表公告宣布，總理欽紐因健康原因從即日起退休，和發會第一秘書長梭溫(Soe Win)中將出任新總理。緬甸政府此時突然更換總理，自然成為各方關注的焦點。

¹¹ 緬甸軍隊1988年接管政權，1990年舉行多黨制全國大選，全民主聯盟獲得大多數議席。軍政府1991年宣佈商討制憲立憲問題，1993年1月開始舉行軍政府主導的制憲國民大會，1996年3月宣布休會。儘管緬甸主要反對黨全民主聯盟繼續抵制國民大會，但是政府在2004年5月17日如期恢復了長期中止的制憲國民大會，但50多天後又再次宣布休會。2005年2月及12月軍政府續開國民會議，據其宣稱：將繼續討論制憲立憲問題，按民主七步圖，一步步走向憲法治國的正途。緬甸國家和平與發展委員會第一秘書長兼國民大會召集委員會主席登盛表示，復會後的國民大會將討論確定行政權和司法權方面的制憲細則。

表一：緬甸七點民主路線圖

步驟	完成情況
第一步：重新召開國民大會	2004年5月恢復舉行國民大會
第二步：探索建立有章可循的民主制度	2004年5月至7月，緬甸恢復舉行中斷8年的制憲國民大會，討論制定新憲法事宜，2005年2月至3月，緬甸再次召開國民大會討論制憲問題。2005年底將再開國民大會。2007年9月，國民大會完成使命。
第三步：起草新憲法	2007年10月，組成憲法起草委員會，根據國民大會確定的制憲原則起草新憲法。2008年2月，宣佈已經完成新憲法起草工作。
第四步：全民公投通過憲法	2008年5月10日開始憲法公投，選民已經以壓倒性的票數批准了新憲法。
第五步：舉行公平的大選組成議會	2010年11月7日，大選將拉開帷幕，3000多名候選人將參加競選。
第六步：按照新憲法召開立法會議	緬甸新議會在2011年1月31日首次召開大會。
第七步：由議會選舉產生國家領導人、政府及其他中央機關，建立現代、發達和民主的國家	2011年3月30日，緬甸軍政府三十日解散，將政權移交給選舉產生的文人政府，結束緬甸近半世紀的軍事統治，開啟文人治理的新時代。

資料來源：作者參閱〈緬甸大選的來歷與是非〉，<http://www.21ccom.net/> 與相關新聞統整自製而成。

緬甸軍政府執政後，一直面臨巨大的國際壓力，而欽紐長期主持外交工作，具體執行軍政府的外交政策，已逐步拓展了緬甸外交空間，從緬甸於1997年加入東協後，也同時與鄰國的友好關係不斷鞏固和發展。¹²然而在內政方面，特別是在處理翁山蘇姬問題和最近整頓軍情局等方面，欽紐與緬甸高層的確存在分歧。而2004年緬北軍情局官員參與邊境走私受賄事發，已有幾十名軍情局官員和其他官員被捕，這一事件無疑也給欽紐帶來了巨大壓力。儘管欽紐主管外交、民族和解、民主化進程等方面的事務

¹² 宋鎮照、蔡相偉，〈緬甸國會補選的觀察與其政經發展意涵〉，《戰略安全研析》，第84期（2012年4月），頁13-20。

有突破的表現，但緬甸重大事務則是以三軍總司令丹瑞為首的最高權力核心決定的。¹³

2005年11月4日，緬甸軍政府宣布，將國防、外交、內政、能源、農業、衛生、第一工業、第二工業、國家計劃及經濟發展以及商務等十個政府部門，從仰光（Yangon）遷往中部的彬馬那（Pyinmana）。¹⁴並於2006年4月完成全部搬遷工作。緬甸遷都的理由也莫衷一是，最普遍的看法是為了避免海上攻擊，假想敵當然是曾經稱緬甸為「暴政前哨」的美國，另一派人士則認為遷都具有拋棄歷史包袱的意義，甚至部份人士批評這只是緬甸軍政府無意義的偏執傾向。

2007年8月15日則發生了緬甸反軍政府示威運動，也稱為「緬甸民主運動」，起因為「緬甸聯邦國家和平與發展委員會」（State Peace and Development Council）取消燃油補貼，軍政府能源部突然提高汽油、柴油、天然汽油供應價格，提升幅度汽油高達2/3，柴油高達1倍，官方說明提高後燃油價格仍低於國際市場價格，也承認政府不堪承受對燃油大量長期財政補貼，燃油價格上漲立即帶動物價普遍上揚，隨之而來是民眾的不滿情緒，2007年8月19日仰光市區出現小規模示威遊行，軍政府迅速平息示威，9月18日起，仰光等多個城市發生僧侶遊行示威活動，經過一週時間，民眾與年輕人也參與訴求開始涉及民主、政治等內容。¹⁵

¹³ 洪智仁，《緬甸的民主化發展分析》（台南：成功大學政治經濟學研究所碩士論文，2005年），頁9、102。

¹⁴ 2005年遷都於彬馬那，新都位於仰光的北方，直線距離約有320公里左右，人口約有10萬的小鎮，新首都的面積比仰光市約大九倍，以彬馬那鎮為軸點，含蓋附近兩座城鎮及700多個村莊。有公路、鐵路通往仰光及緬甸第二大城曼德勒，直線距離曼德勒約有250公里，交通還算方便。基本上，彬馬那剛好位於緬甸國土南北一線的中央位置，有充份的地緣戰略意義。彬馬那現有農業、林業和畜牧業三所大學。目前大部份的政府機關均已遷往新首都辦公，2008年5月當新憲法公投確立定都後，正式命名「內比都」（Naypyidaw）。2010年仰光—內比都—曼德勒（又稱瓦城）的高速公路全線開通，貨物人員運輸比以往更加快速有效率，新首都通過曼德勒往北400多公里便可到達中國雲南境內，往西也可更快速到達印度。

¹⁵ 張雲飛，〈民生問題引發緬甸社會動盪〉，《新新聞周刊》，第42期（2007年），頁104。

反政府示威活動要求民生物資價格合理化，後來又加入「與軍事執政團進行對話」及「釋放翁山蘇姬等政治犯」等訴求，緬甸軍政府聲稱示威抗議是由外國挑撥引起，實施宵禁，並在仰光和曼德勒捉拿異議人士。因示威遊行活動主力為上座部佛教僧侶，支持群眾將象徵僧袍的深紅色帶子別在衣服上表達支持，又被稱為「番紅花革命 (Saffron Revolution)」。¹⁶2007 年 9 月軍政府採取武力鎮壓反政府和平示威活動，逮捕數百名僧侶，造成 10 人死亡，其中包括 1 名日本新聞記者，震驚國際社會；美國政府宣布對緬甸實施新的經濟制裁，並呼籲軍政府與示威民眾展開對話，中共也動用影響力，協助緬甸處理示威事件。

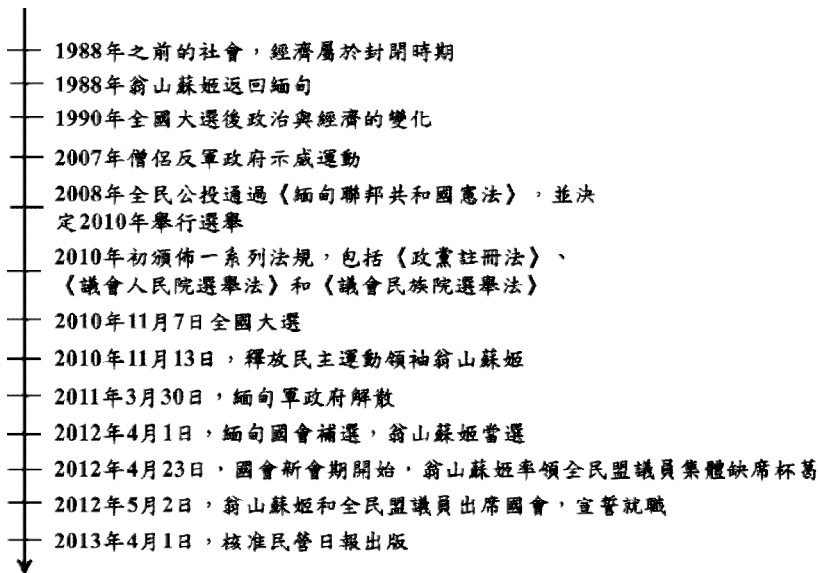
概括而論，從獨立至今，緬甸在政治上受到軍人政府與反對黨這二股力量內部以及相互之間的矛盾和鬥爭影響，使得政局一直動盪不安，在 2010 年 11 月的緬甸大選後有了顯著性的改變。2010 年 11 月 7 日緬甸進行二十年來首度大選，在選舉完後，軍政府已向新政府移交國家權力。儘管在西方國家眼裡這次選舉既不自由、也不公平、只是一個集權的軍政府尋求正當性的手段而已，甚至以翁山蘇姬為首的緬甸主要在野黨全國民民主聯盟 (NLD) 也呼籲抵制大選。但緬甸大選後至今 (2013) 二年多以來，緬甸總統吳登盛 (Wu Thein Sein) 從 2010 年底大選，¹⁶以及 2011 年 2 月 4 日緬甸議會宣布成為新一任總統、並於同年 3 月 30 日就任後，即不斷地在西方國家的政治經濟問題和國際社會一再重視的人權議題上，釋出友善的立場，先推出政治改革的說法，並同時著手進行民族和解。不僅於 2011 年 9 月特赦 6,000 人政治犯，是首度在沒有條件下釋放出將近 30% 的政治犯，在 2012 年 1 月又陸續釋放知名度較高的一批政治犯。另外，在媒體自由的放鬆程度上來看，也比 2010 年大選前解除許多。2011 年 6 月，體育和娛樂刊物已解除事先送審的規定，甚至緬甸街道的各大書報攤都可以看到關於反對政府運動的消息，臉書、推特、YouTube 等社群網站也一一

¹⁶ 按照緬甸習俗，名字前冠以「吳」，不再使用軍銜稱呼。

解禁，¹⁷甚至 2012 年 4 月 1 日的國會補選，更前所未有的開放各國媒體與觀選團進入緬甸採訪、觀察。翁山蘇姬也在多次談話中，認為現任的登盛總統是具有改革決心的國家領導人。¹⁸

參、緬甸國會補選對民主化發展之觀察與意義

事實上，從 1988 年緬甸學生民主運動、2007 年僧侶反軍政府示威運動、2008 年全民公投通過《緬甸聯邦共和國憲法》，並決定 2010 年舉行大選、2010 年頒佈一系列法規，2010 年 11 月 7 日全國大選、加上 2012 年 4 月 1 日的國會補選，這些事件過程可以從圖一看出，緬甸社會與人民的民主意識呈現普遍覺醒的趨勢。



圖一：緬甸從 1988 年至今的歷史沿革與文獻資訊

資料來源：作者自製。

¹⁷ 2011 年 09 月 16 日緬甸解禁英國廣播公司(BBC)、緬甸民主之音 (Democratic Voice of Burma)、自由亞洲電台 (Radio Free Asia)、YouTube。

¹⁸ 楊宗澧，〈緬甸的民主之路〉，《財訊》，第 397 期 (2012 年 4 月 26 日)，頁 56。

就其表現上來看，緬甸雖然已經啟動民主化發展的契機，無論是來自國際社會或是國內的民主反對勢力的壓力，但是關鍵點仍在軍政府改革的誠意與做法。儘管「緬甸民主路線圖」計畫的第一步是令人失望的，但後續的民主化發展卻仍值得注意，因為在民主轉型的過程中，通常會有三種可能的路徑：一、先經濟自由化再到政治民主化；二、經濟自由化與政治民主化並進；三、是由執政者本身結構的改變導致政治民主化，再到經濟自由化。所以，對於緬甸民主化這個課題來說，軍政府往後的政經措施、被視為民運精神領袖翁山蘇姬的政策如何實施或落實、反對人士的和解誠意、以及人權問題的改善，將是探索緬甸在民主化路徑上的選擇，以及民主化是否會成功的重要依據。

事實上，緬甸雖擁有相當豐富的天然資源，但卻缺少資金來從事基礎建設和開發經濟，所以藉由外人投資的力量，建立對外更開放的經濟體系，利用外人直接投資和進一步改善國內基礎建設，會有利於促進緬甸的經濟發展。但由於緬甸政府昔日素有壓抑民主、迫害人權的舉動與記錄，因此遭到許多西方國家的官方制裁與民間抵制，例如美國政府不僅禁止美國廠商赴緬甸投資，同時許多美國大型企業在國內人權組織之壓力下，亦不再對緬甸的廠商下訂單，此對於緬甸的經濟成長相當不利。另外，緬甸政府官員的素質不高，索賄情形非常普遍，不僅投資案件申請手續繁複，而且時效差，近幾年來雖然有進步，但仍存在著相當大的改善空間。再加上緬甸長久以來為軍政府統治，政策變化不定且無緩衝期、法令規章不全、又欠缺透明度，均使外商呈現出無所適從的現象。

不過在 2010 年底大選至 2012 年 4 月 1 日國會補選期間，緬甸整體的政治經濟發展似乎都有了不同的樣貌。¹⁹改變的樣貌之一為，各國對於緬甸的態度變化，首度出現和緩的契機。第一個契機在於登盛總統於 2011

¹⁹ Kyaw Yin Hlaing, "Understanding Recent Political Changes in Myanmar," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.34, No.2 (2012), pp.197-199.

年 8 月 19 日與翁山蘇姬的會面，此次的會面讓緬甸和國際間各國的外交關係有著極大一步的改善，甚至出現外交跨躍曙光。美國總統歐巴馬在聲明中指出，自從緬甸 2010 年 11 月大選，並於 2011 年初組成民選政府後，緬甸已經有了「進步的火花」(Flickers of Progress)，²⁰登盛總統的舉措和一開始大眾所預期的「軍人政府換穿西裝」的結果大不相同，使得國際間也開始逐漸放鬆對於緬甸的制裁與壓制。

首先，緬甸於 2011 年 11 月 17 日東南亞國協（簡稱東協，Association of Southeast Asian Nations，ASEAN）在印尼巴厘島所舉行的東協高峰會中，就緬甸爭取擔任東協輪值主席國一事做出正面的回應。以往東協主席國每年輪換，都由於緬甸以往在人權方面的紀錄欠佳，主動放棄出任輪值主席國。而此次鑑於緬甸自 2010 年新政府上台以來之發展民主、推行改革等行動明顯積極，東協各國領袖也於會議中正面表態支持緬甸於 2014 年擔此重任。此舉預料有助於提升緬甸在國際事務參與的能力與能見度，雖然 ASEAN 善待緬甸政府可能是有風險的，但認為值得一試。²¹

另外一個著顯著的改變樣貌，則是在於 2012 年 4 月 1 日的緬甸國會補選，先是馬來西亞首相納吉 (Dato' Sri Mohd Najib bin Tun Haji Abdul Razak) 在 2012 年 3 月 28~29 日兩天訪問緬甸時，²²和緬甸總統登盛共同發表了聲明，兩國認同旅遊業在促進兩國人民諒解和友誼方面的重要性，因此準備加強合作，進一步促進人民交流與國家經濟發展。兩國領導人也同意循各層次互訪，從政府對政府、人民對人民，來邁向更大的政治合作空間。此外，兩國也同意召開由雙方外交部長領導的第一屆聯合委員會會議，基於彼此的共同利益，繼續合作與諮詢。

²⁰ "Flickers of Progress," <http://spectator.org/archives/2011/12/02/flickers-of-progress>

²¹ 彭淮棟，〈不必懷疑！緬甸改革，回不去了...〉，
<http://udn.com/NEWS/WORLD/WOR3/6998661.shtml>。

²² 馬來語，為馬來西亞第六任首相。父親敦拉薩克(Tun Abdul Razak bin Haji Dato' Hussein Al-Haj)為馬來西亞第二任首相。

而後，則是緬甸總統登盛於 2012 年 4 月訪問日本五天，²³這是緬甸國家元首 28 年來第一次到日本官訪。日方為吳登盛訪日送上了「大禮」。根據兩國簽署的共同聲明，日本不僅免除緬甸對日共計 3,035 億日元（約合 37.2 億美元）債務，並宣布重啟對緬日元貸款項目。日本還支持緬甸的基礎設施建設，如仰光郊外的經濟特區建設，以及幫助緬甸完善公共交通體系等。日本將支援緬甸人才建設，今後每年接收 400 名留學生及研修人員，並建立日緬人才開發中心，幫助緬甸進行金融和財政制度改革、制訂開發計劃、培育證券市場等。「東京證交所」表示準備幫助「緬甸央行」在 2015 年成立股市。2012 年 4 月 19 日時，日本資訊技術整合公司 NTT Data 也表示，緬甸商機無限，他們準備在仰光設立分公司。²⁴

聯合國秘書長潘基文（Ban Ki-Moon）4 月 30 日先與登盛總統舉行會談，接著成為第一位在緬甸國會發表演說的外國政要。他在演說中敦促西方國家進一步放寬對緬甸的制裁。他盛讚緬甸「正在創造歷史」。在此同時，翁山蘇姬即同步宣布願意接受宣誓詞中的字句，²⁵潘基文對翁山蘇姬的決定表示歡迎。他並呼籲緬甸總統登盛與翁山蘇姬一起攜手合作，成為改革道路上的夥伴。並於隔天（5 月 1 日）和翁山蘇姬會面。²⁶尤其重要者，美國總統歐巴馬也於 2012 年 11 月前往緬甸進行歷史性的訪問，²⁷拜會登盛總統和翁山蘇姬，也在仰光大學發表演說，呼籲緬甸持續進行民主開放改革，歐巴馬總統也表示只有機會鼓勵緬甸尋求民主化與經濟發展，美國絕

²³ 4 月 20 日是為了參加「日本與湄公河地區五國首腦高峰會」，此行也預備遊說日本企業界到緬甸投資。

²⁴ 〈緬甸總統訪日 吸引日本投資〉，<http://tw.news.yahoo.com/緬甸總統訪日-吸引日本投資-103532239.html>。

²⁵ 翁山蘇姬：「我們必須以實際行動顯示，我們真的願意合作和妥協。」

²⁶ 王嘉源，〈翁山蘇姬點頭就職 今會潘基文〉，<http://udn.com/NEWS/WORLD/WOR3/6998661.shtml>。

²⁷ 第一位訪問緬甸的美國現任總統，其訪問緬甸時是分別會晤總統登盛及反對黨領袖翁山蘇姬。相關資訊請參閱：〈歐巴馬訪緬甸 牽制大陸〉，<http://udn.com/NEWS/WORLD/WORS1/7507890.shtml#ixzz2EuPJApXB> Power By udn.com。

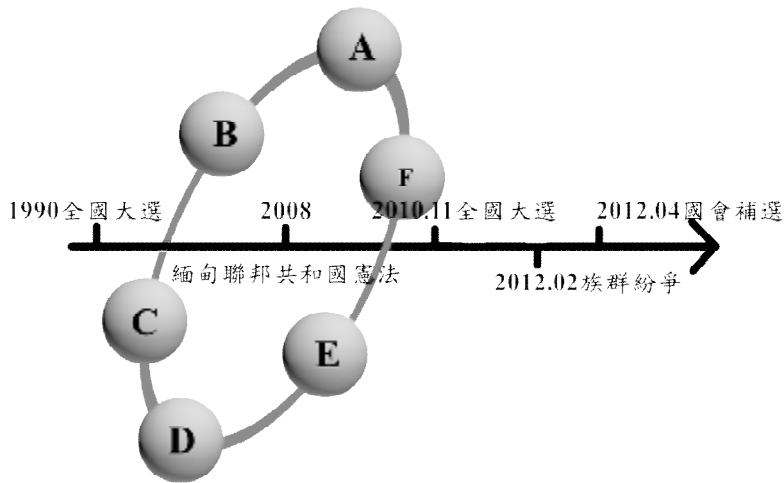
不會袖手旁觀，讓美國頓時成為緬甸政經發展的教父。2013年5月，在睽違近半個世紀後，緬甸總統登盛再度踏上美國領土會見美國領導人，希望美國能取消對緬甸所有經濟制裁。²⁸日本首相安倍晉三也於2013年5月24日成為36年來首次訪問緬甸的日本首相，主要就緬甸民主化、緬甸境內少數民族和解問題、日本支援緬甸相關電力和水道等公共建設事業進行會談和討論。²⁹由上述可知，在緬甸國會補選之後，各國對緬甸的態度和政策變化，以及翁山蘇姬決定與緬甸政府一起推動民主化宣示，可以明顯看出，緬甸國會補選後，對其民主化的發展，的確有其積極影響力。

肆、緬甸內部民主化與國際勢力：可能遭受的阻礙

日本與西方主要國家不同，出於地緣政治考慮，在緬甸軍政府多年遭受國際孤立時，仍繼續對緬甸保持貿易關係和政治對話，並未實施嚴厲制裁。日緬密切接觸，不僅包含政治上的考量，同時兼有經濟利益上的訴求。緬甸的優勢在於擁有豐富廉價的勞動力、位居東南亞第三位的天然氣資源，而且是連接東南亞與南亞諸國的戰略要塞。且緬甸民主運動領袖翁山蘇姬也計劃2012年走訪日本，討論緬甸政治改革歷程。由此可知，2012年4月所舉行的國會補選，對於緬甸民主所帶來的商機與各國態度的轉變，的確有可能會在未來逐步改變緬甸的整體政經發展與民主化進程。整體而論，緬甸的民主化之所以在過往沒有很大的民主進展或是落實民主法治的轉型，筆者認為不外乎軍人領導集團的思維、教育長期連貫的困難性、中央集權的缺漏、鎮壓國內民主聲浪負面紀錄、選舉制度的缺陷、以及族群紛爭等六點的因素使然（請參閱下圖二），以下分別闡述之：

²⁸ 曾惠敏，〈緬甸總統破冰 47年來首度訪美〉，
http://web.pts.org.tw/php/news/view_pda.php?TB=NEWS_V2&NEENO=240863。

²⁹ 楊明珠，〈安倍訪緬甸 搶商機牽制大陸〉，
<http://www.cna.com.tw/News/aCN/201305240371-1.aspx>。



圖二：影響緬甸發展的六大因素

資料來源：作者自製。

註：A~F 的六顆球體分別代表下列六項因素（軍人領導集團的思維、教育長期連貫的困難性、中央集權的缺漏、鎮壓國內民主聲浪的歷史紀錄、選舉制度的缺陷以及族群紛爭），而橢圓串起這六大因素的圖示是代表著在這些事件的歷史進程中，此六大因素是同時存在著，且持續影響著緬甸的民主化發展。

（一）軍人領導集團的思維：目前執政的政府領導集團，較之前幾屆的軍界領導人，思想無疑更為開明、激進、務實、眼界更加開闊。他們主張要改革，要開放，要發展，要前進，但同時卻擔心全方位改革開放之後，有朝一日，緬甸的主權將再落入外人手中。在國內，又有翁山蘇姬反對陣營的挑戰，軍政府也顧忌如果走向民主化後會喪失政權，甚至被清算鬥爭。但綜觀目前的情勢，包括在國際上提出所謂「民主路線圖」，在國內與翁山蘇姬和解，企圖消化反對力量等等。軍人領導階層的改革意願是存在的，在加入東協後，也正向周邊國家學習某些有用的先進治國經驗，但他們本身大都只熟悉軍事，而不懂科技、經濟，雖然僱用少數文官，卻為數甚微，許多有識之士的真才實學未能得到充份的發揮。

（二）教育長期連貫的困難性；於 1960 年代至 1980 年代之間，緬甸政局不穩，緬甸多數高等學校因為政治鎮壓而時開時關，嚴重影響了高等

教育訓練的正常發展與高等人才的培育。高水平的人才也無法源源不絕的派送到各級政府機關，及各有關科學研究部門，甚至專業與實際產業發展的脫勾，致使專業人力閒置或錯置，這對緬甸今後的政經發展與民主化進程，都會造成不良的影響。因此，教育問題的解決與專業訓練的提昇，都是緬甸欲提昇民主與經濟發展的重要措施。

（三）中央集權領導的缺漏：緬甸採取中央集權，目前的緬甸從中央到地方各級政府都掌握在軍人手中，中央作出決定後，下面各基層官員不論情況如何，都必須執行照辦，不敢對有疑議或以為不妥的方案說一個「不」字，各級官員奉公守法，對上唯唯諾諾、服服貼貼，對各項指令嚴格執行。辦事過程中遇有緊急問題必須逐級請示，不得越級請示會報。各級官員思想禁錮、畏首畏尾，不敢開放思想、以及創造性地開發新項目、新產品。加上資金短缺，人才缺乏，高科技產品的研發很難在國內發展。雖然在此次國會補選後有所變動，但是若長期以往，沒有更動執政體系，那麼未來幾年緬甸的民主化仍然無法獲得妥善的維護與進展。

（四）鎮壓國內民主聲浪的紀錄：過去幾十年來，緬甸軍政府曾多次鎮壓過學生運動、壓制民主，長期軟禁民運領袖翁山蘇姬，因而在國際社會上緬甸在世人心目中的國際形象相當不佳，加上歐美等西方國家長期對緬甸施行經濟封鎖、禁運政策等經濟制裁，這些經貿制裁與人道物品的禁運、加上國際援助的封鎖，對緬甸社會與人民傷害極深。雖然此次國會補選後，翁山蘇姬已正式成為國會議員，但原本 4 月 23 日就該開議的緬甸新國會，卻因為 2008 年由軍政府擬定的現行憲法，³⁰導致有誓詞的問題而一度僵持，在此次事件上，登盛總統也是持續著堅持的態度，最後事件落幕的方式，是由翁山蘇姬退讓，宣示憲法誓詞而落幕。同時，對於修憲立場，朝野雙方的爭執也顯而易見。雖然表面上，軍政府似乎已經改頭換面，而以文人姿態出現的新政府也慢慢地打開了封閉的過往，民主的進程

³⁰ 現行憲法為《緬甸聯邦共和國憲法》。

路線似乎隱約地浮現，³¹但是否會真正去追求民主化發展，過往的紀錄仍是存在著的重大變數。

此外，2012 年 11 月 18 日在緬甸西北部實兌省的蒙育瓦，一群村民和僧侶因為反對緬甸聯邦經濟控股公司與中國軍工企業中國北方工業公司旗下萬寶礦產公司聯營銅礦場的擴充計劃而引起示威。結果到了 11 月 29 日凌晨，鎮暴警員奉命鎮壓，以水砲、催淚瓦斯和煙霧彈驅散示威者，造成至少 99 名僧侶和另外 11 人受傷，其中一些人甚至嚴重燒傷。³²這件事情引發了許多國際上的反對聲浪，到底緬甸的民主之路會繼續往前走，還是會停滯不前？翁山蘇姬也發言指責，到了 2012 年 12 月 8 日，政府公開表示歉意，宗教事務部長敏芒就警方 11 月底在西北部鎮壓反銅礦場示威者與僧侶的事件，³³在仰光的一個儀式上，向 29 位高僧做出正式道歉，並表示警方對這起事件感到遺憾。雖然緬甸政府和警方早前已就事件表達遺憾，並委任反對派領袖翁山蘇姬領導一個三十人的委員會，調查警方的行動有否使用過分暴力、民眾示威的原因、以及銅礦擴建是否符合國際標準等問題，並建議是否繼續擴建銅礦，但上述的這些問題事實上在不同程度上均顯示了緬甸民主化的發展其實尚有其阻礙，這需要時間來調整行政民主的運作。

³¹ Ian Holliday, *Extending a Hand in Myanmar* (Pennsylvania: University of Pennsylvania Press, 2011).

³² 相關資訊請參閱：劉曉真，〈緬政府向銅礦抗議事件傷者道歉〉，
<http://www.epochtimes.com/b5/12/12/9/n3748661.htm%E7%B7%AC%E6%94%BF%E5%BA%9C%E5%90%91%E9%8A%85%E7%A4%A6%E6%8A%97%E8%AD%B0%E4%BA%8B%E4%BB%B6%E5%82%B7%E8%80%85%E9%81%93%E6%AD%89.html/>；
 〈為暴力鎮壓示威 緬甸政府道歉〉，
<http://news.singtao.ca/toronto/2012-12-10/world1355134082d4240506.html>；
 〈緬僧人集會促政府就暴力鎮壓道歉〉，
http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/rolling_news/2012/12/121212_rolling_burma.shtm；
 〈緬甸示威要求當局為暴力鎮壓道歉〉，
<http://news.now.com/home/international/player?newsId=53698>。

³³ 是登盛政府 2011 年 3 月上台以來對示威採取的最暴戾的鎮壓行動。

(五) 選舉制度的缺陷：緬甸目前的主要政黨包括有全國民眾聯盟 (Nation League for Democracy, 簡稱 NLD)、聯邦鞏固發展協會 (Union Solidarity and Development Association)、民族團結黨 (Nation Unity Party, 簡稱 NUP)、撣邦民主聯合會 (Shan National League for Democracy) 等。³⁴ 未來是否有可能出現多黨政治運作的趨勢，也是分析緬甸民主化發展的重要指標。

之前由於軍政府能夠掌控 2010 年大選的結果，因此願意去推動 2010 年大選，能掌握的主要原因有五：第一，因為新憲法規定 25% 的國會議員來自軍隊提名；第二，軍政府扶持的聯邦鞏固與發展黨的實力最強，其他政黨無法與之對抗；第三，反對派的抵制等於自動放棄，例如全國民眾聯盟放棄登記成立新的政黨，必須放棄其黨名，改用新的政黨名稱。且緬甸最大的反對黨領袖翁山蘇姬，當時依舊被軟禁在家中，此無疑剝奪了翁山蘇姬出來競選的權力；第四，人海戰術策略，因為親軍方候選人就近七成，選舉結果必然由親軍方的候選人佔多數；第五，利用執政優勢，在 2010 年 11 月大選中獲得地方政府協助，脅迫從教師到工廠工人等民眾提早投票，而且務必把票投給親軍政府政黨，否則就會丟掉工作。這五項原因也是導致緬甸選舉制度有其缺陷的主要原因。

雖然 2012 年的國會補選，全國民眾聯盟在 45 席補選席次中獲得了 43 席，但這些席次事實上只占國會的總席次約 6.4%，要成為國會中具有強大抗衡力量的反對黨，恐怕還有一段漫長的路要走。因此，緬甸若想朝著朝野雙方和平對話、共同邁向民主改革的轉型之路前進，如何改革這些選制的缺陷，是個重要的考量。

(六) 族群紛爭：緬甸共有 135 個民族，其中較主要的緬甸民族共有 Kachin、Kayah、Karen、Chin、Myanmar、Mon、Rakhine、Shan 等八種民族。主要的少數民族包括有撣族 (10%)、克倫族 (7%)、孟族 (2%)、克

³⁴ 黃梅峰譯，《翁山蘇姬-來自緬甸的聲音》(台北：時報文化，1997 年)，頁 66。

欽族、克倫尼族（1%）、欽族（2%）、若開族，以及印度人、孟加拉人、華人（3%），緬甸華人為法定的少數民族。另外，還有泰緬邊界的極少數民族，如長頸族、阿卡族、栗粟族等。³⁵

軍政府獨裁統治初期，強硬派掌權者為既得權位與利益，懼怕因為民主化會失去政權，常以影響社會安定為理由，拒絕與反對黨及少數民族妥協和解，反對陣營組織經過軍政府多次暴力鎮壓逮捕後，面臨被迫害的處境，少數民族游擊隊經過政府軍多次圍剿後，有部分逃入泰國，有部分與軍政府和解，但仍有少數族群不放棄武裝反抗，或流離失所成為難民。2011年6月緬甸政府和克欽族獨立軍³⁶（Kachin Independent Army，簡稱 KIA）打破了長達 17 年的停戰協定，發生了地區性的衝突，另外在 2012 年的 2 月更發生戰鬥事件，多達 1 萬名難民擁入中國雲南省地區尋求避難，近期的衝突事件，不僅引發人道主義危機，也差點讓中國和緬甸陷入複雜的外交困境。³⁷

雖然被譽為緬甸「戈巴契夫」（Gorbachev）的登盛總統在 2012 年 5 月 11 日發言決定要親自領導與少數民族武裝組織的和平談判，有可能會達成協議，但真正要達成族群和解，恐怕仍有其不確定性。而翁山蘇姬雖代表民意，較可能將緬甸引領至民主化的途徑，畢竟她的實力有限，雖背負著民主與民運精神領袖的稱謂，但緬甸民主化的關鍵「族群和解」，由於超過 130 個族群的複雜程度以及歷史背景等因素，如何牽制或引導政府走向民主，擁有國際勢力正面的肯定，³⁸並真正解決這個多族群國家的紛爭，促使民主化向前邁進，都將是影響緬甸民主化的極大考驗。

³⁵ 王俊斌，《緬甸歷史、多元種族與教育制度發展概述》（台灣：暨南大學師資中心/課程教學與科技研究所，2008 年），頁 20。

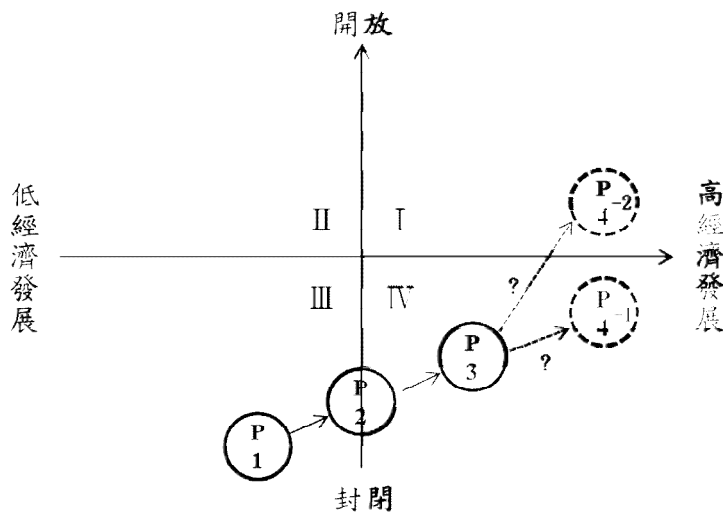
³⁶ 緬甸克欽族分裂運動克欽獨立組織(KIO)的武裝力量。

³⁷ 董子凡，〈緬甸政府與克欽族獨立軍衝突 上萬難民逃至中國〉，
http://www.stdaily.com/stdaily/content/2012-02/08/content_423648.htm。

³⁸ Harn Yawnghe, "United States-Myanmar Relations: On the Threshold of Rapprochement?" *Contemporary Southeast Asia*, Vol.32, No.3 (2010), pp.427-433.

伍、結論：緬甸民主發展模式之思考

綜上所述，緬甸朝向一個正常化國家發展，以及重視民主化政策的進程，就在其歷史發展的軌跡上來看，可以發現從 2000 年開始逐漸產生變化。基於此，就緬甸民主化的發展歷程，在此筆者整理歸納出四個重要的發展階段（如圖三所示）：



圖三：緬甸民主化政策進程

資料來源：筆者自繪。

四象限：I、II、IV、III；P：表期間(Period)

註 1：軍政府主導的獨裁時期自 2000 年開始逐漸出現變化。

註 2：緬甸政府政策轉型變化：

(1) P1(1990~2000)、(2) P2(2000~2010)、(3) P3(2012~2012)、(4) P4-1/4-2(2012~)

註 3：開放—多黨政治；封閉—軍政府堅持獨裁主權；高經濟發展—減低制裁、外來投資增加；低經濟發展—經濟制裁、多族群問題

第一階段是從 1990 年到 2000 年的軍政府強勢領導，不理會在野黨勢力與國際勢力的影響。因此此階段會落在第三象限處，也即是緬甸民主化處於封閉狀態，且社會是低經濟發展的情況。

第二階段從 2000 年到 2010 年，這段時期是新世紀開始到大選前的時期，這是新世紀發展的第一個十年，全球化如火如荼地展開，而緬甸仍受

到國際強權的經濟制裁與禁運，社會累積對軍政府政經表現不滿的抱怨，此時期可以說是軍政府採取低姿態立場的低調妥協期，籌劃緬甸的民主路線圖，替代尖銳對抗，這些觀察正好可以落在第三和第四象限的中間。

第三階段則是 2010 年大選後至 2012 年國會補選之前（2012 年 3 月 31 日）的發展趨勢，出現緬甸軍政府移轉政權給文人政府，試圖降低軍政府獨裁形象，登盛總統也向西方國家頻頻釋出善意，因此落於第四象限的初期，外界由於緬甸的民主化有了契機，因此對緬甸的經濟制裁也逐漸降低或是暫時撤銷。

第四階段則是從 2012 年 4 月 1 日補選後開始至今，這對緬甸民主化來說，是好的開始。翁山蘇姬擔任國會議員後，國家民主形象有所改善，登盛總統與翁山蘇姬頻頻到國外參訪，給予全世界對緬甸新的印象，吸引大量國外投資、解除國際禁運限制、與流入更多的援助救濟，來改變多年來封閉的緬甸社會與經濟。

而藉由政治民主帶動經濟成長，是否又會促進政治民主化的發展，更需要後續觀察，畢竟當前對緬甸的人權與民主發展，更重要的意義應該是經濟發展，改善人民生活水準，才是首要之務，而隨著經濟條件改善，內部有翁山蘇姬和登盛的良性民主互動，外部則有來自國際上的壓力，或許這些因素綜合呈現，會成為緬甸邁向民主發展的一大利基。

綜上所述可得知，國會補選的結果的確對於緬甸民主化添加了一些樂觀的期待，至少已經彰顯了緬甸民主的萌芽象徵，但是到底會成為第四象限中期（P4-1），即是政治上仍為目前執政政府為主，但經濟上因為國會補選後，翁山蘇姬當選的因素，導致國際上所賦予的經濟壓力逐漸放寬；或是緬甸民主化會跨進一大步落座於第一象限（P4-2），轉變為政治民主的狀態，也即是真正落實民主政治轉型，以及進行朝野對話的改革。如同筆者在前言所述，緬甸的民主化發展是否能建構出一種新的模式？筆者認為，目前可以樂觀地預計，P4-2 的可能性會高於 P4-1。不過除了圖二所列

舉的六項因素必須解決之外，到 2015 年大選前仍有兩年多時間的變化，也將是影響緬甸未來是否真正走向民主化的重要關鍵。在政治上，倒是可以觀察執政黨是否給予更開放的選舉空間、軍人思維和體制是否願意深化改革、在野黨是否仍遭受制約、翁山蘇姬是否被容許參與下一任總統選舉、國會改革、甚至市民社會是否興起，如同筆者先前所述，緬甸國內的政治菁英成員間的互動、結盟和採取的民主化策略，才是真正影響民主轉型是否成功的重要觀察指標，值得後續持久的關注。

整體而言，緬甸的民主化發展似乎已經站在一個好的起跑點上，畢竟補選已經將翁山蘇姬送入國會，成為具有影響力的國會議員，一則為緬甸國會注入一股正面的反對黨勢力，二則提高緬甸在國際社會的正面形象，看來政治民主這一條改革道路，似乎已經成為不可逆轉的趨勢。當緬甸國內民主制度的改革已經逐漸上路，加上國際勢力正面的肯定，紛紛免除對緬甸的經濟制裁，以及紛湧而來的經濟援助與投資，都讓緬甸初嚐走向國際社會的甜果，跳脫出長期被國際社會孤立的無助，並開始走向成為一個「正常國家」的發展道路上。

此外，儘管緬甸的民主化發展或許可以樂觀地期待，但事實上可預期的是尚有很長的一段路要走，畢竟民主化的發展仍需要一定條件的經濟基礎來支撐，否則脆弱的民主會隨時幻滅的。而參與國際社會事務，並與國際市場接軌，改善緬甸經濟，孕育市民社會力量，將是支持緬甸持續走向民主化的重要基礎。因此，面對緬甸的民主化發展儘管是可以期待的，但是期待緬甸的經濟條件改善，以及培育市民社會的政治自主性，無疑是為緬甸民主化奠下基礎，這將是觀察緬甸民主化發展的重要課題。