

## 學術論文

# 緬甸憲政體制之探討—從翁山蘇姬 任國務資政談起\*

---

## On Discussion of the Constitutional System in Myanmar: A Case Study on Aung San Suu Kyi as the State Counsellor

呂嘉穎 *Jia-Ying Lyu*

國立中山大學中國與亞太區域研究所博士  
*Ph.D of Institute of China and Asia-Pacific Studies*  
*National Sun Yat-sen University*

徐正戎 *Jenq-Rong Shyu*

國立中山大學中國與亞太區域研究所教授  
*Professor of Institute of China and Asia-Pacific Studies*  
*National Sun Yat-sen University*

### 摘要 / Abstract

緬甸從軍政府邁向人民可以直接表達政治好惡的「民主」，直至 2015 年議會選舉、2016 年總統大選，才真正產生民主憲政的「雛形」。回顧緬甸歷任國家領導人，從 1992 年軍政府時期的「國家和平與發展委員會」(State Peace and Development Council, SPDC) 主席、2011 年由選舉人團選舉的總統，到 2016 年翁山蘇姬出任「國務資政」(State Counsellor)

---

\* 本文初稿發表於「中國政治學會 2018 年會暨『智慧國家的崛起：科技對安全、治理與發展的衝擊與契機』」，承蒙中國文化行政管理學系蘇子喬教授所提供之意見，另感謝兩位審查委員之建議，內文已做適當修改。然所有文責亦由作者本人自負。

為止，皆可發現緬甸政府體制不斷更迭的跡象。然而，對緬甸屬於何種憲政體制，迄今仍存有一定的疑慮。緬甸 2008 憲法並未對「國務資政」一職，做出過多解釋，於該憲法中僅解釋總統、立法及相關軍方勢力所具備之權力，雖然從現況上可以發現，翁山蘇姬確實為緬甸實質上的領導人，但憲法中所定義的最高行政首長卻為總統。本文試圖從應然面、實然面兩大方向，解構緬甸現行總統制，在國務資政創設所造成的影響下，是否可能產生變化，並論述緬甸憲法規範面，所呈現與傳統認知上民主憲政的矛盾。

The political system in Myanmar has been evolving from military government to democracy which allows people to share their point of views on politics. The early form of democracy did exist after general election in 2015 and presidential election in 2016. Looking back Myanmar's history of electing leaders from the chairman of State Peace and Development Council in 1992, the president elected by electoral college in 2011 to Aung San Suu Kyi elected as State Counsellor in 2016, it clearly shows that the political system in Myanmar is continuously changing. Hence, there are wide concerns on which constitutional system Myanmar belongs in. In 2008 Constitution, there are not much of explanations on "State Counsellor," but relatively clear explanations on the power of the president, legislator and military. Although Aung San Suu Kyi is the real leader of Myanmar in practice, the constitution defines the president is the head of government. The study analyzes the existing Presidential System in Myanmar from normative and descriptive perspectives, and observes the possibility of any changes on the existing constitutional system because of setting up the position of "State Counsellor." In addition, the author discusses on the conflicts between traditional democracy and Myanmar's democracy from institutional perspective on Myanmar's constitution.

---

**關鍵字：**翁山蘇姬、半總統制、緬甸 2008 憲法

**Keywords:** Aung San Suu Kyi, Semi-presidentialism, 2008 Constitution of the Republic of the Union of Myanmar

## 壹、前言

緬甸在歷經了殖民統治、軍政府領導等時期後，登盛（Thein Sein）上台後所實行的開放政策，一方面對於受經濟制裁已久的緬甸提供了與世界接軌的曙光，另一方面則是使得翁山蘇姬（Aung San Suu Kyi）從受軟禁的情況下被釋放，而得以再次就其政治理念發聲。

然而，當翁山蘇姬被釋放後，雖其積極的參與政治活動，但仍受限於緬甸 2008 憲法<sup>1</sup> 第 59 條 f 款的限制（亦因此被稱為「翁山蘇姬條款」）<sup>2</sup>，而無法親自參選緬甸總統。因此雖其所領導的全國民主聯盟（National League for Democracy, NLD）於 2015 年選舉大獲全勝，亦僅能於次年總統大選推派親信琿喬（Htin Kyaw）參選總統。

2016 年，翁山蘇姬所推派的琿喬當選總統後，看似全面執政的翁山蘇姬，卻開始正視到軍方權力仍藉由憲法的「限制」，主動或被動的牽制著翁山蘇姬政權在行政權上行使的完整度<sup>3</sup>。同年 6 月，翁山蘇姬在原先所具外交部長的角色之外，又獲議會同意使其擔任「國務資政」職位<sup>4</sup>。雖然眾所皆知，翁山蘇姬為緬甸實質上的領導人，但該職位之創設，其實也帶給翁山蘇姬在行政權行使上的一個法理依據以及正當性。

然而從憲政體制上來看，緬甸應屬總統制，但在國務資政職位的影響下，似乎原先憲法賦予總統的權力，產生了被分享的情況。另一方面，其憲法第 16 條說明了總統為國家元首及行政中心，照理來說，各國元首若

---

<sup>1</sup> 由於緬甸憲法歷經數次修正，現行使用之憲法為 2008 年通過並實行的，為避免適用上造成混淆，後文若無年代標明，則皆為 2008 年緬甸憲法。

<sup>2</sup> 該條文中述明，總統參選人的身分限制，其中第 f 款強調參選人配偶、子女不得具有外國國籍，然翁山蘇姬配偶、子女皆為英國籍，故無法親自競選之。See: 2008 Constitution of the Republic of the Union of Myanmar Art.59(f).

<sup>3</sup> 除議會保障軍方席次外，多數政府部門高級官員，皆由退役將領「轉任」。Aung, L. H., "Democratic myths in Myanmar's transition." *Perspective*, Vol. 65(2016), p. 7.

<sup>4</sup> 另一譯為國務顧問。McCarthy, S., "Myanmar in 2016: Change and Slow Progress." *Asian Survey*, Vol. 57, No. 1(2017), pp. 143-144.

需會面、協商，所碰面的對象在無特殊情況下，應為國家最高領導人，但迄今多數他國總統、總理或具有實質權力的領導人，所欲接觸的緬甸官員，卻非選舉出來的「總統」，而是「國務資政」或總統制下的「外交部長」－翁山蘇姬。此種弔詭的憲政運作實際情形，亦使得緬甸當今憲法所形塑的憲政體制，並無法單一的歸類為總統制、議會內閣制，或是第三波民主所興起的半總統制。

另一方面，儘管翁山蘇姬所領導的政黨在總統、議會選舉大獲全勝，似乎無論是以總統制、議會內閣制來領導緬甸，應如同多數民主憲政國家的全面執政的政黨，在行政權行使上有著更大的著力點。但從羅興亞問題觀之，卻發現翁山蘇姬或其領導之政府，在前朝軍政府於憲法中對軍隊所設立的「保障」下，對於軍隊與羅興亞或相關少數民族所發生的爭端，僅能以「沉默」<sup>5</sup> 或「不譴責」<sup>6</sup> 的方式，「回應」國際社會對其諾貝爾和平獎得主的「期望」。在此情況下，對於翁山蘇姬是否會成為緬甸實際的改革者？或是仍將受到軍方的制肘，而成為有名無實的領導者？至今仍存有疑慮<sup>7</sup>。

若從卡爾·史密特（Carl Schmitt）對於憲法與國家間的定義論之，可以發現憲法與人民、生活中所具有的強烈連結性，這種連結性影響了國家統治行為及形塑秩序的規範<sup>8</sup>。換句話說，當緬甸從封閉、專制的政府體制逐漸走向民主政體時，所產生的社會變化必然反應在憲法的修正層面，或憲政體制的更迭上。也因為如此，雖然現行的緬甸憲法在規範面，得以由選

---

<sup>5</sup> Laignee Barron, "Aung San Suu Kyi Defends Myanmar Against Rohingya Genocide Allegations at The Hague," *Time*, December 11, 2019, <https://time.com/5748024/myanmar-aung-san-suu-kyi-icj-genocide-rohingya/>, Available: July 27, 2020.

<sup>6</sup> 張詠晴，〈就是不譴責羅興亞大屠殺 翁山蘇姬怕什麼？〉，《天下雜誌》，<https://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5084989>，瀏覽日期：2018年6月21日。

<sup>7</sup> 翁山蘇姬著、梅峰譯，《翁山蘇姬：來自緬甸的聲音》（台北：時報文化，1996），頁346-352。

<sup>8</sup> 蔡宗珍，〈卡爾·史密特之憲法概念析論〉，《政治與社會哲學評論》，第5期（2003），頁81-84。

舉之方式推選總統<sup>9</sup>，而似乎呈現總統制的態樣<sup>10</sup>，但其中所內含的總統對議會負責<sup>11</sup>，又與議會內閣制中，總理對議會負責的模式相同。

另一方面，國務資政一職的產生，似乎又呈現了半總統制中權力分享的情形。在此情況下，本文試圖對緬甸憲政體制進行探討，希望能從規範層面與實際情況兩個角度分析，現行緬甸若是自詡為民主憲政國家，那麼應隸屬於何種憲政體制之下較為合理？

本文首段從 2008 憲法規範面下，定調其憲政體制為總統制<sup>12</sup>，並試圖探討憲法中有何條文得以佐證其屬於總統制。次段則以翁山蘇姬任國務資政一職後，對於憲政體制所產生的影響，從權力角度、社會角度加以分析，並論其是否可能造成憲政制度的更動。參段則從現行憲法實際運行下的狀況為基礎，探討其憲政體制所產生名符不實的總統制，以及軍方權力不隸屬於行政首長，兩者產生的衝突與矛盾。最後則提出結語與個人建議。

由於緬甸正面臨轉型的尷尬期，在成為「完全」的民主國家前，勢必經過憲法修正、社會接納等的陣痛期，若須將這種陣痛期間盡可能的縮短，則法規範的權力來源，必然是改革者亟欲掌握的對象。另一方面，社會現實面是否願意支持轉型後的民主，亦為掌權者在維持政策長遠執行下的考量目標。然而無論從選舉投票制度、政治氛圍來看，都顯現出緬甸的基礎民主概念不足，也使緬甸的「民主」仍有受軍方政變推翻的可能<sup>13</sup>。

<sup>9</sup> See: 2008 Constitution of the Republic of the Union of Myanmar Art.60(a).

<sup>10</sup> *Id.* (b)(c) 其選舉方式又與美國選舉人團有著不同的樣貌，緬甸選舉團是以上、下(參、眾)議會選舉團加上軍方議會代表所推派出的代表(可為議會成員或非議會成員)，再行從這三名代表中選舉出總統，其餘兩人為副總統。

<sup>11</sup> See: 2008 Constitution of the Republic of the Union of Myanmar Art.203

<sup>12</sup> 由於緬甸並非由下議院多數黨領袖出任內閣總理，故學者多肯認其非屬內閣制國家，然其憲法規範上，同樣未出現 Maurice Duverger 對半總統制之定義，亦即另一與總統具有相對權力的行政首長，故自此亦能推論其在憲法規範面上並不屬於半總統制。司徒宇，〈軍人勢力對緬甸新政局的影響：「式微」或「延續」？〉，《全球政治評論》，第 58 期(2017)，頁 87-90。Duverger, M., "A new political system model: semi-presidential government." *European Journal of Political Research*, Vol. 8, No. 2(1980), pp. 165-187.

<sup>13</sup> 如國家進入緊急狀態，軍方最高領導人可接管國家主權。楊昊，〈戒律式民主的脆弱轉

期能藉由此文之研究，就緬甸民主憲政提出些許意見，並試圖提供憲政體制分類上的另一種思考。

## 貳、從規範面論憲政體制

自 1948 年緬甸脫離英國統治獨立後，到 1962 年奈溫（Ne Win）實施軍人統治時期，這 15 年期間所實施的緬甸憲法，主要採行三權分立的憲政制度<sup>14</sup>。1974 年所制定的憲法，則將國家體制由分權式的憲政體制，修正為社會主義民主式的憲法<sup>15</sup>，並以 The Burma Socialist Programme Party 作為當時緬甸唯一的領導政黨<sup>16</sup>。然而受到國際經濟制裁及緬甸國內反彈聲浪影響，在登盛（Thein Sein）上台後，為了試圖解決國際社會在經濟上孤立緬甸所生之影響，除了釋放翁山蘇姬等政治犯外，另藉由民主選舉的程序化，盡量弭平外界對其專制、獨裁的既定印象，並以此來減輕國內外要求執政者改革開放的壓力。

1974 憲法因政權變革而終止使用，為了強調緬甸逐漸朝向民主化目標前進，至 2008 年制憲會議再度召開，並將其付諸公民表決後，緬甸才有另一部較為「符合」民主的憲法產生。雖然該部憲法是否屬於真正「民主式」的憲法仍有疑慮<sup>17</sup>，但仍可將其視為對於國際社會要求緬甸「民主」的初步回應<sup>18</sup>。由於討論一個國家之憲政體制，必須以規範面作為優先論述對象，故本段以緬甸 2008 憲法作為立基，自憲法架構探討規範面下的緬甸憲政體制。

---

型：緬甸 2015 年國會大選的意義》，《問題與研究》，第 54 卷第 4 期（2015），頁 158。

<sup>14</sup> 1947 The Constitution of the Union of Burma Art.4.

<sup>15</sup> 1974 The Constitution of the Union of Burma Art.1.

<sup>16</sup> 1974 The Constitution of the Union of Burma Art.11.

<sup>17</sup> Lidauer, M., "Democratic dawn? Civil society and elections in Myanmar 2010-2012," *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 31, No. 2(2012), pp. 109-111.

<sup>18</sup> Saffin, J., & Willis, N., "The Need for a Constitutional Settlement to Further the Reform Process in Myanmar (Burma)," *Temp. Int'l & Comp. L.J.*, Vol. 28(2014), pp. 276-279.

若將緬甸憲法中有關憲政體制之條文整理成表一，可從其中了解主要憲政架構為何，並得以於後分析該國憲政體制在規範面上屬於哪種憲政制度。

表一：緬甸 2008 憲法中有關憲政體制之規範<sup>19</sup>

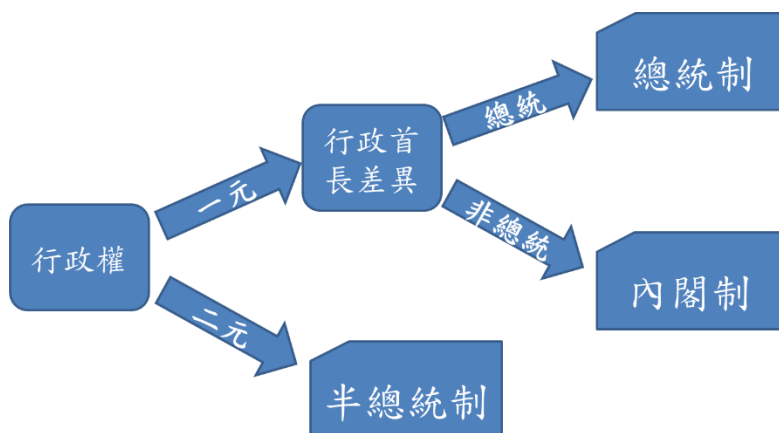
條號	內容
§11(a)	行政、立法、司法分立且彼此制衡
§16	總統為國家元首及行政中心
§20	軍隊有權捍衛憲法、軍權分離行政權
§57	總統、副總統代表緬甸
§58	總統為最高(行政)地位者
§60	1. 總統為選舉團選舉產生(第 a 項) 2. 選舉團由軍方、兩議會產生(第 b 項)
§61	固定任期(五年)、連任限制(兩屆)
§71	彈劾總統之限制
§72	可自行辭職
§73	總統、副總統因病、傷、殘、死亡之繼位要求
§80	1. 法律議案表決、提出(第 c 項) 2. 質詢(第 h 項)
§104	議決總統法律命令
§105	總統覆議權
§199	最高行政權擁有者為總統
§202	人事結構調整權(需經議會同意)
§203	總統對議會負責
§204	豁免權與經國家國防與安全委員會同意之大赦權
§205	外交權限(受議會制衡)
§213(c)	宣、休戰權(受議會制衡)
§214	簽署並公布議會制定之法律
§217	聯邦政府行政權屬於總統；聯邦議會得授予個人或行政機關權力、職位
§218(a)	所有行政行為以總統名義實施
§227	聯邦政府依法設立公務機構及任命必要之公務人員
§232	行政部長(Ministers)任命權
§410	宣布緊急狀態

資料來源：2008 Constitution of the Republic of the Union of Myanmar，作者自行整理。

<sup>19</sup> 在條文內容上並不以全文轉譯的方式進行翻譯，僅就重要內容摘錄之。

由表一中可知，緬甸在憲法規範面上仍採與西方國家相同的分權制衡方式，行使其該政府所謂的「民主憲政」。另從條文中亦可知在緬甸總統為最高行政首長，縱然軍隊仍取得部分行政權限，但在規範面上，最高行政權仍為總統所獨有。且其餘條文中，無論是總統可能因違憲等事件，受到議會彈劾卻無相對應解散權，或是相關的人事任命權為總統所專有，都能顯現出緬甸在 2008 憲法中確實屬於總統制的情況。

另一方面，若從圖一以行政權一元化或二元化區分憲政體制，可以發現緬甸憲法第 199 條中所說明，總統具有最高行政權，而這個行政權亦非與他人分享，因此並非半總統制。另同法第 58 條亦說明了總統在行政權上的最高地位，故並不符合圖一中內閣制最高行政首長非總統的態樣。再者一元化行政權體系下，總統具有行政部長的任命權，在政策施行上能透過人事任命而形成一體化的決策機制，而這種情況也於憲法第 232 條中體現之。



資料來源：作者自繪。

圖一：以掌握行政權之行政首長區分憲政體制

在此須討論之處在於，經英國殖民統治後的國家，在憲政體制選擇上，多採取與殖民母國相同的制度，意即議會內閣制 (Parliamentarism)，由



國會多數黨所推舉之內閣作為行政領導核心，元首為無實際權力的虛位職務。緬甸於二戰期間確實為英國所殖民的國家，而回顧其憲政發展史，亦呈現將議會內閣制視為採行憲政體制的選擇情況，但後因軍方發生政變，使得民主憲政制度被推翻，軍方重新掌權，直至前文所述改革開放為止<sup>20</sup>。

在憲政體制選擇上，當議會內閣制被軍方所推翻後，可以推論的是，當軍方仍有一定權力干預政治時，應不會再次選擇同一種憲政體制，使其先前行為受到質疑<sup>21</sup>，再加上緬甸 2008 憲法如前所述，在憲政規範面屬總統制。

### 參、國務資政法案所產生的影響

翁山蘇姬因受緬甸憲法中第 59 條(f)項之限制，雖然在社會實際情況下，得到多數人民的認同與支持，但卻無法以個人名義參選總統。若如前段所述，緬甸於 2008 憲法下採行總統制，讓總統具有較大的權力，在政治考量方面，翁山蘇姬便須思考未來所屬政黨，若無法再次獲得過半民眾信任，或因採行民主制度後，其他政黨崛起而瓜分票源，是否會導致翁山蘇姬本人因憲法限制，在無法參選又推不出其他「可信任」的親信時，再次面臨淡出緬甸政治圈的可能？

---

<sup>20</sup> 雖然大多數受英國殖民國家，於戰後皆採行議會內閣制，作為主要的憲政體制。但各國的風土民情、民智發展程度、社會文化等，皆有極大的差異，也因此造成了部分國家，如肯亞、寮國、蘇丹等國家憲政體制崩潰的情況發生。若依蔡榮祥教授針對新興民主國家憲政體制崩潰的原因分析，可以發現緬甸確實符合論者所稱因執政黨分裂，而給予軍方以維護憲政的理由，藉機政變奪權。同時由於緬甸屬於多種族國家，在議會內閣制的情況下，可能產生利益上的偏頗，或一黨獨大所導致的政黨分裂情形。蔡榮祥，〈議會制與民主瓦解：以第二波民主化的國家為例〉，《全球政治評論》，第 57 期（2017），頁 45-49。

<sup>21</sup> 如 1948 年吳努政府所採取的議會內閣制，後經奈溫的社會主義領導，以及蘇貌將軍廢止憲法、解散議會，都能看出軍人領政下對憲政體制改變的影響。另一方面，雖然緬甸直至 2010 年才實行總統選舉，但該選舉行為是在 2008 年制憲時便已「預期」施行的，故本文仍以 2008 年憲法規範面為本論述，並不從 2011 年選舉結果分析之。

琺喬總統透過法案（state counsellor bill）創設了國務資政一職，該法案受到兩議會的支持<sup>22</sup>，但受到議員軍事代表的強烈反對<sup>23</sup>。部分論者認為將國務資政以法規明定，是違反了緬甸憲法中權力分配的態樣，然而另一派論者卻認為，依憲法第 217 條規定，述明議會「有權」賦予個人或機構實質權力。

如果從擔任國務資政前的翁山蘇姬於政府內的職位論之，可以發現其所掌握的總統府事務、外交部、能源、教育等四個部門的部長，其實已然橫跨多個行政權限的職掌。縱然後續在國務資政職務於議會通過後，琺喬免除翁山蘇姬能源、教育兩項職務，但在實質權力上，卻身兼外交部長與國務資政兩種角色，而有逐漸凌駕總統權力之上的態樣產生<sup>24</sup>。

從權力結構面上來看，國務資政的權力排序在規範面是低於總統的，而其任期則與總統相同，以五年一任的方式重新聘任。但以實際層面觀之，現今國際社會多半認以翁山蘇姬作為代表緬甸的領導人，且具實質上的權力，而翁山蘇姬本人在總統大選前，亦公開表示將成為「凌駕」總統之上的掌權者<sup>25</sup>。這種影響並非僅是國務資政角色所帶來的連結，無論在議會多數黨領導，或以關鍵政策決定權視之，都能發現翁山蘇姬所掌握

---

<sup>22</sup> Timothy McLaughlin, "Suu Kyi's state counselor bill passes vote despite military protest," *Reuters*, April 5, 2016.

<https://www.reuters.com/article/us-myanmar-politics/suu-kyis-state-counselor-bill-passes-vote-despite-military-protest-idUSKCN0X217N>, Available: April 14, 2018.

<sup>23</sup> Win, M. L., & Sripokangkul, S., "Myanmar Democratization Path: Role of Government, Reform Strategies and Arising Challenges," *Journal of MCU Peace studies*, Vol. 5, No. 2(2017), pp. 343-344.

<sup>24</sup> 如孫采薇教授所述，當翁山蘇姬有權藉由外交部長之職位，進入國防與安全委員會（National Defense and Security Council, NDSC）決策時，便有權力凌駕總統之上的可能性，再加上國務資政的定位、位階，在規範面上產生的模糊地帶，實質行政最高權的掌握者，似乎並非緬甸憲法所述之總統制下的總統，而有漸朝向半總統制的趨勢。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），頁 157-159。

<sup>25</sup> 翁婉瑩，〈他只是翁山蘇姬的替身？緬甸新總統琺喬的一百天〉，《The News Lens 關鍵評論》，<https://www.thenewslens.com/article/43581>，瀏覽日期：2018 年 5 月 7 日。

的權力遠高於總統的情況<sup>26</sup>。

除了憲法對於翁山蘇姬所生之限制，是否仍有其他因素使得緬甸總統「必須」創設另一個新職位供翁山蘇姬實質掌握權力呢？雖然該法案為前任緬甸總統登盛任內所制定的，但實際通過並施行，卻是在琿喬總統執掌行政權時。如前文所述，本文認為，當緬甸以總統制作為憲法改革的依據，進行緬甸民主化改革的同時，必須思考未來軍方勢力對於制度上所可能產生之影響，如副總統提名、議會保障席次等。再者，現行緬甸總統的行政權，並不包含軍事統率之權力。

當緬甸總統權力極有可能受限於軍方制衡時，為了能讓緬甸更迅速邁向民主化道路，創設一個法律上具有實質權力的職位，予翁山蘇姬在施行權力能更有適法性，而避免軍方透過「維護憲法」的藉口重新取得政權<sup>27</sup>，或許亦為解決現今緬甸受國際社會撻伐的方式？然而，當國務資政職位受到實際使用同時，卻也造成了緬甸憲政體制是否因此改變的質疑，在憲法規範上，確實找不到任何一條條文，說明國務資政一職所具有的權力或是責任，當然也不清楚如果發生爭議，由何單位究責或向何者負責。

由憲法第 11 條(a)可知，緬甸透過權力分立的方式實行總統制，然而國務資政一職的設立，卻使翁山蘇姬同時具有行政權與立法權<sup>28</sup>，相較總統僅擁有行政權力而言，以及究責不明的情況下，國務資政確實打破了權力分立的框架，而成為「凌駕」於總統之上的職位。

<sup>26</sup> 本文撰寫時，緬甸原總統琿喬稱病辭職，繼任總統溫敏亦被媒體視為翁山蘇姬之「心腹」，從媒體報導及本文文中所述可知，翁山蘇姬所掌握的實質權力似乎受限於表面性質的法律要求，但實質上卻仍掌握泰半實權，而這也引發了翁山蘇姬是否可能走為專制獨裁的猜想。Charles Petrie, "The verdict is in: Aung San Suu Kyi is an authoritarian," *The Washington Post*, June 12, 2019, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2019/01/11/verdict-is-aung-san-suu-kyi-is-an-authoritarian/>, Available: July 27, 2020.

<sup>27</sup> 翁婉瑩，〈各自盤算的棋局？從總統琿喬辭職看緬甸情勢〉，《The News Lens 關鍵評論》，<https://asean.thenewslens.com/article/92428>，瀏覽日期：2018年5月7日。

<sup>28</sup> Maung Maung Yin, 〈緬甸重大政治變遷：民主時代的來臨〉，《臺灣人權學刊》，第3卷第3期（2016），頁157-159。

雖然翁山蘇姬任職國務資政，確實對緬甸憲政體制產生一定程度的影響，使得該角色定位受到質疑，而有違憲之虞。憲法為國家根本大法，在法律位階上的最高性無庸置疑，也因此若國務資政與總統意見相左時，當總統堅持己見不予退讓，翁山蘇姬是否願意接受總統意見而甘於屈居次位？又或者是總統為維持法統上的正當性，而將橫跨行政、立法兩權的國務資政一職解除，翁山蘇姬又能以何種方式救濟或不承認該項結果？

回歸問題本源探討，前述爭議之產生皆源自於緬甸憲法中，並未對國務資政一職所做出定位，雖然憲法的政治性較強，所呈現的態樣亦反映出不同國家的社會文化、風土民情、政治情勢等。然而，緬甸從軍政府統治到朝著民主政體改革開放，吾輩並無法要求這種憲政體制一蹴可幾的修正，回顧歷史發展，不少民主國家甫建時，在憲法制定上所產生的爭議及紛擾，亦經過了長時間的修正及協商，終形塑成屬於該國的憲政制度。

故次段將從緬甸 2008 憲法的特色與衍生之爭議，以憲政體制的「名」與「實」進行探討，分析現行緬甸是否屬於總統制，或有著其他的憲政體制特徵產生？另一方面，則自該部憲法受到權力競逐下形塑的態樣做討論，試圖剖析該部憲法的限制，是否可能對緬甸民主產生影響。

#### 肆、緬甸 2008 憲法之特色與爭議

對緬甸而言，雖然 2010 年的總統大選仍受外界批評，但其與 2008 憲法所形塑的「民主」架構，確實改變了自 1962 年以來軍政府統治的情況。當然，這種改革的態樣，可以解釋為當時的緬甸執政者，為了「回應」西方世界、東協其他會員所做出的改變，這種改變確實造成了如翁山蘇姬被釋放、政治情勢翻轉，以及後續翁山蘇姬政權近乎全面執政的態樣<sup>29</sup>。看起來緬甸似乎已經成為民主國家一員，在法規範上也產生了相對應的變

---

<sup>29</sup> 林儉靜，〈緬甸的改革開放與亞太大國關係發展〉，《全球政治評論》，第 59 期（2017），頁 108-115。

化，但值得注意的是緬甸 2008 憲法中，仍有部分爭議及特色是與一般民主國家憲法概念有所出入的。

### 一、名符不實的總統制

緬甸 2008 憲法中所引入的權力分立 (separation of power) 概念，將其政府組織分為行政、立法、司法三權，呈現彼此制衡的態樣。另如前所述，應可知其憲政體制屬於總統制自不待言<sup>30</sup>。

然而其中仍有幾個細節是與一般總統制有所差異的。首先是第 203 條中，所陳述的總統須對議會負責，採行總統制之國家，行政權與立法權是抗衡態樣大於合作，在行政權的權力來源屬於民意而非議會時，亦然說明了行政權不須對立法權負責，而這也是緬甸 2008 憲法中，與總統制最不相符的內容。為何會有如此情況發生？緬甸 2008 憲法在制憲時，或多或少是受到西方國家經濟制裁所產生的結果<sup>31</sup>，軍方為求權力仍能掌握（或制衡），為了避免選舉後的總統剝奪原先所有之利益，故在憲法上透過總統須向議會負責的限制，以及在憲法中明訂軍方在議會，有一定特留比例的方式，藉此避免總統行使其權力，以修改憲法或人事組織調整的方式，使軍方完全退出政府權力結構。

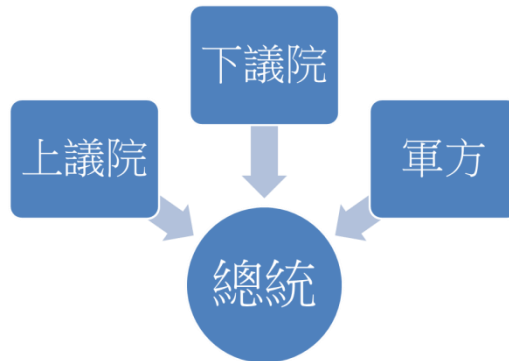
若從總統選舉方式來看，可以發現如圖二之現象。緬甸總統的產生方式為由上、下議院議員與軍方在兩議院中所推派出來的三位代表，經兩議院議員全體投票後，最高票者為總統，其餘二位為副總統。這代表了掌握了兩議院中多數議員席次，在總統選舉上有著較高的勝選機率。先前登盛政府執政時，軍方含憲法保障席次已逾 80%，故在議案推動、總統選舉上有著極大的優勢。雖然如此，在翁山蘇姬政權掌握了上、下議院過半議員

---

<sup>30</sup> Prakash, A., "Effective Bureaucracy can Facilitate Economic Reforms in Myanmar," *ERIA Policy Brief*, Vol. 2(2013), pp. 1-4.

<sup>31</sup> Dwivedi, D., "Impact of Myanmar's Militarised Democracy on Indo-Myanmar Relations," *Research Journal of Social Sciences*, Vol. 9, No. 2(2018), p. 29.

席次後，縱使軍方仍有 25% 的保障席次，但仍需面對其屬於少數黨的事實，如國務資政法案雖面對軍方議員全數否決的情況，但仍於下議院通過並獲總統同意任命之。



資料來源：2008 Constitution of the Republic of the Union of Myanmar Art.60，作者自繪。

圖二：緬甸總統產生方式

如果從選舉模式論之，緬甸總統產生的方式並非直接民選，而是透過議員間接選舉產生，此種方式與實行總統制的美國總統，藉由選舉人團投票產生的情況不同。美國選民藉由選舉之方式產生總統選舉人團，而選舉人團的員額又與參、眾議員於各州人數有著緊密關係，總統選舉人在各州所得到的選舉人團票數分開計算，若於該州獲得最高票，則可將該州所有選舉人團囊括之，此亦稱為贏者全拿（Winner-take-all）模式。從這個角度來看，緬甸在總統非民選，且亦非選舉人團所產生的情況下，似乎屬於內閣制？但其產生方式如前所述，並不是由議會最大黨所推舉的人選擔任總理，且若緬甸為內閣制，那麼憲法中所陳述的「總統」一詞，又該如何解釋<sup>32</sup>？

<sup>32</sup> 另外，如彭錦鵬文中所提及就總統制與內閣制的分類而言，從選舉方式來看，緬甸憲政體制近似瑞典的混合式總統制（委員制），因其總統由國會議員內所產生，且具有一定任期。但回歸實務面來看，礎喬並非具有議員身分，且在該職位上亦無瑞士輪流擔任總統的機制。故亦非彭教授所稱之混合式總統制。彭錦鵬，〈總統制是可取的制度嗎？〉，《政治科學論叢》，第 14 期（2001），頁 78-79。

另外，一般民主憲政國家，最高軍事統治權（無論是名義上或實質上）皆將其視為最高行政首長所有，但緬甸 2008 憲法卻明確地將軍方權力獨立於行政權之外，甚至同時具有行政及立法兩種權力，當軍方藉由憲法第 20 條，以維護憲法為由發動政變時，透過民主制度選舉出的政府、議會則因此失去執政權力。

總的來說，緬甸的總統制其實存在著「有名無實」的情況，當憲法賦予如西方總統制之總統極大的權力時，卻仍將部分行政權、立法權，分割給了憲法同樣保障的軍方勢力，使得總統在法案推行上，一方面可能受制於軍方議員的阻撓，另一方面又需擔心軍方發動政變推翻政府的風險。再者，如琺喬總統上任之前，翁山蘇姬便聲明將成為「凌駕總統之上」的實質領導者，於其後所通過的國務資政法案，僅僅是將該權力掌握態樣加以合法化、合理化罷了。第三，從選舉方式來看緬甸總統權力與責任，總統制由於屬於民眾選舉所賦予總統之權力，總統必然得對人民負擔施政成敗之責，然而緬甸總統的產生模式，卻屬於軍方、議員所推舉之人選，那是否說明了總統須向議會負責，而形成了議會內閣制的態樣？

對緬甸總統而言，當其權力受到不斷的分割，使得實質上能夠行使的權力及小，憲法中所形塑的「最高行政權」，似乎已不再屬於總統所特有，在此情況下，總統制的架構似乎又與其有所衝突？另一方面，當翁山蘇姬同時掌握了外交部長、國務資政等職位時，所呈現的憲政體制似乎又與半總統制下的雙行政首長有些許雷同？當然，緬甸屬於晚近改革開放後的民主國家，在民主概念的體現上，需經過一定時間的修正，才得以使其更加完善。然從現今緬甸憲法在實然、應然兩大角度的衝突來看，吾輩僅能定義其具有「總統制之名」，而無「總統制之實」。

## 二、權力衝突下的矛盾

當緬甸由軍權統治轉型到民主憲政體制，勢必面臨到治理模式轉換的過渡期。而這種過渡期所產生的影響，與各方利益擁有者間，所生成的矛盾與衝擊，對法規範、社會、種族等角度而言，有著絕對的連結性與不可避免性。也是在此前提下，對作為高度政治性且具有最高法律地位的「憲法」而言，理所當然成為各家權力佔有（或欲佔有者）在修正、制定上競逐的對象，各國憲法或多或少皆具有政黨間協商、妥協的樣貌，又或者呈現了該國所有的特殊社會人文風貌。因此，本段以緬甸憲法與宗教、軍方、種族間之爭議作為發想，試圖分析因各方權力衝突所導致緬甸憲政體制並無法明確區分或修正的原因。

二戰後，由於佛教、穆斯林的對立與衝突<sup>33</sup>，造成了緬甸部分激進份子，以宗教抗爭為名行反抗獨立之實，而這種情況產生的原因在於，長久以來外國勢力透過不同種族間的矛盾，藉此得到己身想要得到的利益，如玉礦利益、市場開方，甚或是在第二次世界大戰中，英、日對緬甸的控制權等，而這也使得緬甸境內種族嫌隙不斷加深。

另一方面，由於其憲法將軍權獨立，使得執政者並無法有效的以政策（或法律）管控軍方，因而造成軍方與少數民族，常為了個人利益或種族獨立，不斷發生攻擊事件，但非軍方體系下的執政者，並無法亦無力對這種情況有所置喙。如克欽獨立組織（the Karen Independent Organization, KIO）間的衝突，造成行政首長面臨軍方對主權的潛在威脅性，與受外國批評為「種族清洗」間的兩難<sup>34</sup>。再者，當原本應掌握行政高權的總統，卻無法掌握軍事調動等相關權力，造成了部分權力上的真空情況，使得行政首長在面對外國政府的責難時，並沒有辦法有著政策上的一貫性，而是必須思考軍方勢力是否願意配合，這也是造成羅興亞問題無

---

<sup>33</sup> 金榮勇，《緬甸簡史》（南投：國立暨南大學東南亞研究中心，2003），頁 25-37。

<sup>34</sup> 顧長永，《東南亞政府與政治（二版）》（台北：五南，2000），頁 466-473。



法解決的其中一個原因<sup>35</sup>。

綜上所述，緬甸憲法除了在修正上，受限於軍方議員及其附隨政黨大於 25%的門檻外，特別需要考量之處在於，若翁山蘇姬政權一味將西方憲法框架套入緬甸政治情況中，是有可能受到軍方以維護憲法之名政變。也就是說，傳統民主憲政中政黨派系所造成的左、右（或是執政、在野）兩大陣營抗衡的態樣，於緬甸內則演變為軍方與文人政府間的對立，但這種局面卻因軍人體系掌握著優勢的武力，而有著隱性的上下位關係。

另外，緬甸憲法對於佛教的尊崇，明顯優於其他宗教，這也與國內民眾信仰的數量有所相關，如果從這個方向思考，可以發現在議員有著總統投票權、立法權等極高權力的同時，若是提出與佛教支持群眾意見相左的政見，當選的可能性則較低，總統選舉亦若是。也因為如此，部分邦、省、自治區與中央政府的連結性較低，時常亦可聽到緬甸少數民族爭取獨立的情況，在此情況下，中央政府的行政權常被認為無法有效的控制憲法內的「領土」範圍<sup>36</sup>。再加上前段所述軍方的「分權」問題，其實可以知道緬甸的「總統」，事實上須面對多方勢力的權力劃分，實質上並沒有如他國採行總統制下的總統那樣的有「權力」。

而翁山蘇姬本人對於緬甸憲政體制，所帶來的影響與衝擊，其實是遠高於軍方及宗教的，在緬甸憲法內所述明的「最高行政首長」及「緬甸代表者」，都於選前翁山蘇姬所發出的聲明，以及選後為其所開「國務資政」的「巧門」，而使總統似乎成為了翁山蘇姬的「下屬」，而這種情況也能從各國元首「直接」接觸的對象中窺見一二。

因此，當總統權力被「分享」，且選舉制度亦非人民直選或選舉人間接選舉，而是由議員選舉出總統時，該種憲政體制其實是難以區分的，如

<sup>35</sup> Benedict Rogers 著、譚天譯，《緬甸——一個徬徨的國度》（新北：八旗文化，2016），頁 191-205。Richard Cockett 著、廖婉如譯，《變臉的緬甸：一個由血、夢想和黃金構成的國度》（台北：馬可孛羅文化，2016），頁 319-327。

<sup>36</sup> 賀桂芬，〈內亂緬甸，為何成為全球唯一烽火連天、四分五裂的國家？〉，《天下雜誌》，<https://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5086901>，瀏覽日期：2018年5月7日。

前文所述，亦有學者認為緬甸在國務資政職位創設並實質施行後，所產生的權力結構改變，似乎有朝向半總統制度二元行政前進的態樣<sup>37</sup>。

## 伍、結語

當緬甸逐步邁向他國所希望的「民主」道路時，對於緬甸而言，是否真能達到全然的「由人民做主」？細觀其憲法規範，可以發現原先軍方勢力的影響，仍明顯的「遺留」其中，而甫掌權的翁山蘇姬又藉由國務資政一職，以及掌握除軍權外泰半的行政權力，產生了猶如位處緬甸總統之上的實質掌權者。在此情況下，總統原為憲政體制下的最高行政首長，在權力瓜分的情況下，逐漸成為橡皮圖章或代理人的角色。

也是因為如此，吾輩並無法對於緬甸憲政體制有著較為精確的區分，雖說在憲法規範下確實屬於總統制，但實際狀況卻又產生了對議會負責的內閣制首長，以及國務資政產生後，所形成的半總統制態樣。因此，本文就緬甸憲法提出下列幾點建議，希望藉此能提供未來緬甸憲政體制在修憲上的一點建議。

### 一、以半總統制作為憲政體制之根本

縱然翁山蘇姬政權取得絕大多數支持，但在現行憲法限制下，仍無法親自參選總統，但當國務資政一職設立後，其所擔任的角色對於緬甸來說，除了將事實上的領導角色合法化之外，另一方面亦能藉此親自參與行政決策。

也因為如此，若翁山蘇姬希望所領導的政權，在選舉上將軍方成為領

---

<sup>37</sup> 就另一種區分半總統制的要件，亦即副署權之使用而言，雖然在法規範層面上確實並沒有見到相關規定，要求現行總統必須在國務資政副署後才能通過相關政策、法令，然實質上於翁山蘇姬政權執政下的總統，多會尊翁山蘇姬之意見而做最後定奪，形成另一種的「副署」態樣。

導人的機率降至最低，半總統制確實為其所必須考量的憲政體制。理由在於，半總統制下總統之外的另一行政首長，事實上所享有的權力與現今其所享有的權力近似，當這套體制逐漸被人民所信賴，或成為一種行政權力使用上的慣例，使用半總統制僅是將實際情況以憲法框架加以合理化，而非將總統制廢止或施行內閣制，如此可避免軍方以毀憲亂政之由，對翁山蘇姬政權予以推翻。

另一方面，由於緬甸總統選舉，軍方代表仍佔有一定席次，且能在兩議會中推舉候選人，形成憲法對於軍方勢力的保障，在此情況下，若翁山蘇姬政權於次屆選舉未能掌握過半席次，總統一職很有可能由軍方代表拿下。若軍方代表之總統上任後，廢止國務資政法案，對於翁山蘇姬而言，必然有著絕對性的影響。

也因為如此，當實然面所產生的「慣例」，普遍為軍方、民眾所接受，在推行修正憲政體制為半總統制時，成功機率較直接修正為內閣制來的高。原因在於，現行議員泰半支持翁山蘇姬，於此情況下貿然修正為內閣制，對於軍方所造成的威脅感較大，因其餘議會中仍屬相對少數，為了保障其利益必然採取反制手段。

## 二、逐漸稀釋軍方實質影響力

世界上多數民主國家，行政首長所掌握的軍事權力與行政權合一，在此情況下，軍隊對於國家主權而言，有著保護及維護領土完整的義務，不論是總統制、半總統制或內閣制，都能見此規範於其憲法內（如總統為三軍統帥云云），雖然行政首長可能不具有實質軍事上的指揮權限，但多數國家亦有反制軍方發動政變的特殊部隊存在。

然而，從緬甸憲法中可以發現，其憲政體制最為特別的地方在於，各種條文都可以清楚見到軍方可能直接影響的情況內含於條文中，也是因為如此，造成緬甸憲政體制與其他民主國家比較下，有著絕對的衝突性。舉

例而言，在憲政體制區分下，無論從行政、立法權是否合一，或行政首長權力單一或分立，都產生了軍方權力的「例外性」，使得緬甸憲政體制並無法明確地以總統制、半總統制或內閣制分辨。

但一蹴可幾的將軍方影響力排除，必然造成軍方的反撲，所產生的影響可能使得緬甸好不容易得來的「民主」毀於一旦，故翁山蘇姬除以半總統制為思考，逐漸將權力轉移至國務資政上，或能藉由外交部長等職位，請求他國予以協助，待軍方部分人士願意輸誠後，重新修改憲法，使其民主制度更加完善。

### 三、權責明確化

另一個緬甸憲法特殊之處在於，總統須向議會負責，一般總統制下所產生的總統，因其具有絕對的民意基礎，在三權分立的情況下，與立法權的制衡態樣較為明確，當然不須對議會負其責任。然而從總統選舉情況來看，卻又可以發現緬甸總統的產生又與議會有著絕對的關連性，但在其憲法中又明確說明緬甸屬於總統制。

雖然緬甸憲法是以三權分立作為制定之依據，但這種「奇特」的行政首長產生模式，以及權責不明的情況，導致緬甸憲法實然面與應然面有所衝突，甚至在權力與責任是否相符的層面上，亦然有所爭議性存在。

若從權力之賦予與責任的關聯作為論述，首先須將行政首長產生之方式明確區隔，如此在權責考量上，才能究其施政失宜之責，並賦予相對高度的權力。

總而言之，緬甸至今仍在民主道路上摸索前進，憲法亦非成熟民主國家所適用之憲政規範那樣完備。在需考量現今緬甸社會情況、政治情勢的前提下，世界各國應對其有所體諒及協助，而非一味的批評與譴責。