

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ▶ 「緬甸式」民主化：正當性、政權轉移、與政治改革

The Burmese Way of Democratization: Legitimacy, Transition, and Political Reform

doi:10.30390/ISC.201512\_54(4).0004

問題與研究, 54(4), 2015

Issues & Studies, 54(4), 2015

作者/Author：孫采薇(Tsai-Wei Sun)

頁數/Page：123-151

出版日期/Publication Date：2015/12

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.201512\\_54\(4\).0004](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.201512_54(4).0004)



*DOI Enhanced*

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



# 「緬甸式」民主化： 正當性、政權轉移、與政治改革

孫 采 薇

(國立政治大學國際關係研究中心亞洲太平洋研究所助理研究員)

## 摘 要

自從 1962 年便落入軍事威權統治的緬甸，在 2010 年 11 月 7 日舉行自 1990 年以來首次的聯邦與地方議會大選，並在 2011 年 3 月 30 日隨著新總統登盛的宣誓就職，而從軍政府正式轉型至文人政府。此後登盛政府進行了一系列改革措施，頗令人耳目一新。本文主旨在解讀緬甸自 1948 年獨立以來的政治發展，並將 2011 年以降的政治改革放在威權政體尋求政治正當性的歷史脈絡中來觀察，而認為當軍政府的國內正當性鞏固工程在本世紀初面臨因經濟困境所產生的瓶頸，而需要國際正當性的加持之時，政治改革作為其獲得國際正當性的最重要來源，便勢在必行。然而，不論從其新憲法內容、軍方勢力、國內族群衝突、與政黨政治情勢來看，緬甸在短期內似乎並不會朝向西方世界理想中的實質民主化，而比較可能是藉由諸項程序性民主制度的建立與運行，鞏固以軍方為支持後盾（或制衡底線）的「民選政府」的執政正當性。

**關鍵詞：**緬甸，政治正當性，鞏發黨，政治改革，民主化

\* \* \*

## 壹、前 言

自從 1962 年便落入軍事威權統治的緬甸，在 2003 年提出「七步走民主路線圖」後，其政治改革進度便一直處於「只聞樓梯響，不見人下來」的狀態。然而，軍政府在 2008 年舉行公投通過新憲法，規定緬甸將實行多黨制民主與市場經濟；接著在 2010 年 11 月 7 日，舉行自 1990 年以來首次的聯邦與地方議會大選。在以翁山蘇姬為首的全國民主聯盟（National League for Democracy, NLD）被宣布為非法組織而被迫缺席、少數民族抵制、以及國際批評選舉欺騙造假的聲浪中，原總理登盛（Thein Sein）領導的聯邦鞏固與發展黨（Union Solidarity Development Party, USDP；簡稱鞏發黨）加上憲法保障的 25% 軍方保留席次，共獲得 77% 聯邦上議會（128 席）與 79% 下議會

(257席)的席位。11月13日，軍政府解除對翁山蘇姬的軟禁。2011年2月4日，登盛被新國會選舉為總統，並於3月30日就任，而軍政府也正式轉型至文人民主政府。

雖然登盛在就職演說中誓言要展開行政、經濟與反貪腐等諸項改革，並與少數民族和解，不過外界原本並不看好這個「新」政府會有任何實質的改革行動。然而，此後登盛政府進行了一系列改革措施，頗令人耳目一新。這其中最具指標意義的，便是登盛於2011年8月19日與翁山蘇姬面談並邀請流亡異議人士回國，後又於2012年1月5日讓全國民眾聯盟成為合法登記的政黨，而得以參與4月1日的國會補選。結果全國民眾聯盟贏得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。

緬甸的政治改革被普遍解讀為是其欲終止國際孤立的嚐試，而雖然其發動時機點或改革底線至今仍眾說紛紜，但很清楚的是，在49年威權統治之後，緬甸政治是朝向較為自由開放的正面發展。本文主旨在解讀緬甸自1948年獨立以來的政治發展，並將2011年以降的政治改革放在威權政體尋求政治正當性的歷史脈絡中來觀察，而認為當軍政府的國內正當性鞏固工程在本世紀初面臨因經濟困境所產生的瓶頸，而需要國際正當性的加持以及外資挹注之時，政治改革作為其獲得國際正當性的最重要來源，便勢在必行。然而，不論從政府對轉型幅度與步調的拿捏、新憲法對軍方勢力在往後政治運作上的保障、執政黨與反對勢力互動的情況、以及國內少數民族問題的處理來看，緬甸在短期內似乎並不會真正朝向民主化，而比較可能是藉由諸項程序性民主制度的建立與運行，而達成鞏固「民選政府」執政正當性的目標。而由於緬甸國內政治改革的一舉一動，勢必牽動其對外關係的發展，因此登盛總統的最大挑戰，就是如何能夠在國際期望與國內反對勢力挑戰的雙重壓力下，仍能掌控改革的進程與政權的維持。在章節安排上，以下第貳節將先回顧政治正當性與轉型相關理論，並依此基礎在第參節探討緬甸1948~1988年間宇努與尼溫政權正當性的取得與崩壞的過程、而在第肆節探討SLORC/SPDC軍事威權政體在2000年代中期以降所面臨的執政瓶頸與「變革」壓力；接著本文於第伍節中分析登盛政府自2011年以來的重要政治經濟改革與該國未來政治發展的可能變數，並在第陸節作出總結。

## 貳、威權政體的政治正當性基礎與政權轉移

依據 Seymour Lipset 的簡單定義，政治正當性 (political legitimacy) 是一個政權創造並維持被治者心中「現存政治體制是最適宜此社會」之信念的能力。<sup>①</sup>更明確言之，正當性是被治者對該國家或政府具有發號施令權柄的信念，不論此政府為民主、君權、威權或共產體制，人民因堅信其統治符合道德正當性，使得他們遵循其命令時不

註① Seymour M. Lipset, *Political Man* (New York: Doubleday, 1960), p. 77.

只是出於恐懼或自身利益考量，而是認為有服從之義務。<sup>②</sup> Muthiah Alagappa 並主張正當性基礎存在四項要素，包括共同規範和價值的創造、依循既定規則獲取政府權力、權力運作遵從既定限制且目的在有效促進人民集體利益、以及得到被治者的同意。<sup>③</sup>不過，政治正當性的獲得，是形塑於特定社會與特定時間的政經脈絡之下，其來源是多元而多變的，而正當性的維持，也須隨著時光流逝不斷更新與強化；此外，各國國情不同，也因此會有不同的正當性來源，所以檢驗不同政府正當性的方法，也無法依循一套固定不變的標準。

在當代政治中，一個政權具正當性與否，除了得到國內被治者的同意，也需要國際社會的認可。Leslie Holmes 在比較共產體制與後共產政權時，曾頗有系統地歸納出統治者可透過 10 種正當化模式尋求政權正當性，其中涉及國內正當性的包括依循舊傳統（如天賦王權、歷史文化習俗）、個人魅力、目標理性（具備最迅速有效達到目標的能力）、官方意識形態（如民族主義或愛國主義等）、新傳統（如轉換前任領袖的個人魅力與支持來正當化現任者的統治與政策）、執政表現、以及法律理性（如法治與民主選舉）等 7 種價值基礎，而涉及國際正當性的則包括他國與國際組織的正式認可、非正式支持（包括經濟人道援助或實質經貿往來）、與骨牌效應等 3 種基礎。<sup>④</sup>當然，任何取得正當性的政權，雖然在建立之初可能倚賴某核心價值，比如以民族主義為號召對抗殖民帝國；但政權的維持卻不能僅倚賴一種基礎，而是數種的組合，如此當原來的核心基礎因故弱化之時，才能靈活地依賴其他項目予以修補，否則便會面臨正當性危機。此外，雖然國內因素是任何政體正當性基礎的最重要來源，國際因素卻無論如何不應被忽視，事實上，二戰後以及冷戰時期，許多新興政權成立所憑藉的主要正當性來源之一便是大國支持，並且之後是否能持續有效壓制其他國內抗爭政治勢力的興起以及進一步鞏固政權，也與其能否得到其他國家與國際組織實質上的軍事與經濟資源挹注息息相關。尤其在這個全球化時代，國際承認與支持，對亟需建立國際貿易與市場網絡資源的新興政權或小國而言，其重要性更是不言可喻。

比較言之，民主政權因其最核心的正當性基礎為法律理性（法治），使得其當面臨正當性危機時，可以透過制度化的管道（如選舉），重獲政治正當性——或相對平順地轉換政權。但非民主政權因法律理性的不足，使得其正當性的維持複雜許多。Le Hong Hiep 在研究越南共黨政權的演變時，曾列舉出該政權正當性基礎，便包括馬克思主義傳統、社會主義目標、群眾革命、個人魅力領袖、官方民族主義、與社經施政表現等。不過，由於共產政權在建立之初便與人民有著「以政換經」之「社會契約或妥協」的存在，即人民忍受著諸多政治自由與基本人權的限制，交換政府對社會福利體系、保證就業、穩定物價、與高生活水平等社經利益的許諾，而這些許諾的實現與持

註② Muthiah Alagappa, *Political Legitimacy in Southeast Asia: The Quest for Moral Authority* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1995), p. 2.

註③ Ibid., pp. 11~15.

註④ Leslie Holmes, "Vietnam from a Comparative Communist and Post-communist Perspective," in Stephanie Balme and Mark Sidel, eds., *Vietnam's New Order: International Perspectives on the State and Reform in Vietnam* (New York: Palgrave Macmillan, 2007), pp. 18~19.

續需要大量資源來支撐，亦即若無穩定的高經濟成長是無法達成的，因此長期而言，保持漂亮的經濟施政表現，對共黨政權政治正當性的確保是最根本的。<sup>⑤</sup>其實，對於任何政府而言，經濟表現良窳往往是其能否持續施政的最關鍵因素，就連民主國家也不例外；但是相對於民主國家以選舉決定改朝換代的理所當然，威權國家的政權轉換便具高度不穩定性。不過，歸納起來，其方式也不外 Samuel P. Huntington 所言，包括由統治者主動發起的變革 (transformation)、統治者與反對菁英透過談判進行的移轉 (transplacement)、以及反對勢力下而上的革命所造成的置換 (replacement) 3 種形式。<sup>⑥</sup>

然而，Huntington 的原初立論前提，是上述 3 種形態政權轉換的結果，都將使得威權政體朝向民主化 (雖然 Huntington 並不否認多數民主化轉型國家其後也會面臨威權反撲的事實)。但其後許多研究威權政體的研究卻顯示，至少由統治者主動發起的種種「變革」措施，未必會帶來民主轉型。Jennifer Gandhi 與 Adam Przeworski 便指出，當威權領導者面對來自於內部菁英以及外部社會對其統治正當性的挑戰時，通常會透過「利益分享」或「政策讓步」等方式，試圖吸收這些反對勢力。「利益分享」所涉及的是將某些特權施贈給特定的個人或團體，因此可由統治者私授為之，但「政策讓步」必須具備一定程度的法律形式，當然也就需要若干配合運作的機制 (institutions)，而國會 (legislatures) 就是威權政體最喜歡利用的機制：統治者在其中可以透過自己的政黨成員控制大局，但形式上的選舉卻同時也讓反對者滿足於得到參與及分享政權的機會，因而此類徒具名義的民主機制，最大的功能便是吸納反對勢力，成為穩定控制社會的侍從體系，並讓威權政體因更具正當性而長久存續。<sup>⑦</sup>依循 Gandhi 與 Przeworski 的論點，Beatriz Magaloni 在針對 1950~2000 年的獨裁與威權政體所做的研究中進一步指出，一黨獨大的威權體制，由於在所謂多黨選舉的制度性過程中，提供潛在反對敵人較具信用且穩定的權力分享機制，因此比起軍事獨裁或個人威權體制，平均而言長壽許多。<sup>⑧</sup>事實上，自冷戰結束之後，政治學界便針對此類結合民主制度程序與威權統治內涵的所謂「競爭式威權」(competitive authoritarianism)、「選舉式威權」(electoral authoritarianism)、「柔性感威權」(soft authoritarianism) 或「混合政體」(hybrid regime) 的存續與發展，有越來越多的研究。<sup>⑨</sup>從維持政權穩定與有效治理的

註⑤ Le Hong Hiep, "Performance-based Legitimacy: The Case of the Communist Party of Vietnam and Doi Moi," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 34, No. 2 (2012), p. 151.

註⑥ Samuel P. Huntington, "How Country Democratize," *Political Science Quarterly*, Vol. 106, No. 4 (1991-92), p. 583.

註⑦ Jennifer Gandhi and Adam Przeworski, "Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats," *Comparative Political Studies*, Vol. 40, No. 11 (2007), pp. 1279-1301.

註⑧ Beatriz Magaloni, "Credible Power-Sharing and the Longevity of Authoritarian Rule," *Comparative Political Studies*, Vol. 41, No. 4-5 (2008), pp. 715-741.

註⑨ 相關討論請參閱 Larry Diamond, "Elections Without Democracy: Thinking About Hybrid Regimes," *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 2 (2002), pp. 21-35; Steven Levitsky and Lucan A. Way, "The Rise of Competitive Authoritarianism," *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 2 (2002), pp. 51-65; Yonatan L. Morse, "The Era of Electoral Authoritarianism," *World Politics*, Vol. 64, No. 1 (2012), pp. 161-198; Andreas Schedler, "The Menu of Manipulation," *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 2 (2002), pp. 36-50.

層面評判，則在東南亞國家中，新加坡與馬來西亞是兩個相對成功的例子。<sup>⑩</sup>

本文在此節回顧了政治正當性與政權轉移的相關理論，以及若干學者對於威權政體如何存續的研究。由於本文研究主體為緬甸的政治發展，而非批判正當性或轉型理論的得失，因此接下來便將直接以 Holmes 所提出的 10 項「正當性基礎」以及 Huntington 所提出的 3 種「政權轉換途徑」為基準，回顧與分析緬甸自獨立後迄今，諸政府政權正當性的取得、崩解、與政權轉移方式，並探討緬甸軍政府邁向「民主轉型」的原因。

### 參、獨立後緬甸政府的正當性基礎變遷與政權轉換：宇努與尼溫時期（1948~1988）

緬甸在 1948 年 1 月 4 日脫離英國的殖民統治而獨立，並依前一年與境內主要少數民族所簽署的「彬龍協議」（Panglong agreement）<sup>⑪</sup>採行聯邦制，政治上則施行自由民主代議制度，由左傾的民族主義政黨「反法西斯人民自由聯盟」（Anti-Fascist People's Freedom League, AFPFL）領袖宇努（U Nu）擔任首任總理。若依據 Holmes 的清單逐項檢視，則宇努政府的「正當性基礎」，包括與英殖民帝國以及日本軍國主義抗爭而獲得獨立的民族主義光環（舊傳統）、得到少數民族認可的中央治權（國族主義意識形態）、奠基於人民主權之上的議會政治（法律理性）、社會主義（目標理性）所承諾的邁向繁榮平等的目標（執政表現）、以及國際社會的承認與經濟軍事援助（正式認可與非正式支持），這些條件使得宇努政府通過緬共叛亂以及克倫族要求獨立的挑戰，而能持續執政。

然而，宇努政權所面臨的最大問題，是來自於政府內部的分裂：從社會主義與共產主義的路線之爭、到佛教在國家的定位、到親西方或親中蘇的外交政策，菁英之間都因缺乏共識而政爭不斷，甚至造成議會停擺、經濟困窘、與社會動盪不安。<sup>⑫</sup>在此過程中，宇努政府所依恃的上述 5 項「國內正當性基礎」一一崩解：執政黨的民族主義光環在獨立後 10 年間已逐漸褪色（舊傳統失靈）；緬共勢力因文人政府無能改善國內

註⑩ 有關新馬兩個混合政體的穩定運作與政經成就的討論眾多，例如：William Case, "Can the 'Halfway House' Stand? Semidemocracy and Elite Theory in Three Southeast Asian Countries," *Comparative Politics*, Vol. 28, No. 4 (1996), pp. 37-64; William Case, "Southeast Asia's Hybrid Regimes: When Do Voters Change Them?" *Journal of East Asian Studies*, Vol. 5 (2005), pp. 215-237; Diane K. Mauzy, "The Challenge to Democracy: Singapore's and Malaysia's Resilient Hybrid Regimes," *Taiwan Journal of Democracy*, Vol. 2, No. 2 (2006), pp. 47-68; Gordon P. Mean, "Soft Authoritarianism in Malaysia and Singapore," *Journal of Democracy*, Vol. 7, No. 4 (1996), pp. 103-117.

註⑪ 1947 年 2 月，緬族與掸族、欽族、克欽族在掸邦境內彬龍鎮舉行聯合會議，會後發表宣言，聯合各邦力量向英國爭取獨立，並承認少數民族在獨立後的自治地位。但克倫族拒絕簽署。

註⑫ 有關緬甸殖民時期與甫獨立時的內政與外交狀況，詳見顧長永，*東南亞各國政府與政治：持續與變遷*（臺北：臺灣商務印書館，2013 年），頁 352-361；顧長永，*緬甸：軍事獨裁五十年*（新加坡：八方文化創作室，2015 年），頁 11-18，53-66。

經濟情況而有坐大之姿、甚至有透過議會政治奪權的可能（社會主義目標理性與施政表現失靈）；中央政府因為無法滿足揮族以及若干少數民族的要求而造成國家分裂危機（國族主義失靈）；而民主代議體制對以上危機的解決均無能為力（法律理性失靈）；至於宇努本身，從一開始便缺乏統御群雄的個人魅力。緬甸的民主政體至此面臨嚴重的正當性危機。

1958年9月底，在仰光發生「人民鬥爭」(People's struggle) 抗議活動後，宇努宣布由尼溫 (Ne Win) 將軍接管政府並維持法治，這顯示軍派的得勢，其後宇努與其新設立的聯盟黨 (Union Party) 雖然在 1960 年的國會大選中獲勝，統治基礎卻相當薄弱，根本無力整合派系、化解佛教派別分歧、以及擺平緬共與少數民族的叛亂，最終尼溫於 1962 年發動政變，緬甸自獨立以來所實施的民主政體正式「置換」到軍事獨裁政權。尼溫軍政府的正當化過程是如此進行的：首先以議會政治與聯邦體制為西方意識形態並且會造成國家分崩離析的後果為理由，從「法律理性」與「意識形態」兩層面徹底否定前朝的正當性，接著塑造軍方從獨立戰爭以來都是緬甸國族主義與國家秩序的恢復與解救者，因此軍政府便從「傳統歷史」與「愛國主義」中獲得正當性；同時，軍方更藉由強調他們是緬甸國父翁山 (Aung San) 的純正繼承人而建立了「新傳統」正當性基礎，至於提出朝向「緬甸式社會主義的一黨社會主義國家」的目標，則是一舉囊括「目標理性」與「民族主義」的期盼，甚至進一步有形塑「新國家意識形態」的企圖。<sup>⑬</sup> 1974 年，緬甸通過新憲法，正式確定緬甸為社會主義國家、採行總統制、而尼溫的社會主義綱領黨 (Burma Socialist Programme Party, BSPP) 為唯一合法的指導政黨。其後尼溫依新憲法重新被選為總統，其獨裁政權的正當性便因此得到「法律理性」的終極背書。

然而，「緬甸式的社會主義」下的計畫經濟制度與國有化政策卻為國內經濟帶來災難性的停滯。在 1940 年代曾為亞洲富國之一的緬甸，到了 1987 年，卻被聯合國評比為「全世界最低度開發國家」之一；政府也對稻米與農產品的產量與銷售管道失去控制，使得黑市猖獗，人民生活必需品嚴重短缺，而突如其來的貨幣改革則使得四分之三的貨幣成為廢紙，數百萬存款人間蒸發。<sup>⑭</sup> 經濟危機使得尼溫政權的正當性蕩然無存：正如前述 Le Hong Hiep 等學者所言，經濟施政表現常是統治正當性的最核心基礎，而尼溫政府在此環節的失能，連帶宣告「緬甸式社會主義」絕非能夠帶領國家繁榮發展的最佳途徑（目標理性失靈），甚至此口號所欲體現的大緬甸國族主義（意識形態）也因此蒙羞；而其中的罪魁禍首，當然便是尼溫政府與腐敗的社會主義綱領黨

註⑬ John H. Badgley 指出，緬甸從獨立時的文人政府以致軍方，都是堅定的民族主義者，並以建立以緬族為主體的統一國家為最高目標，然而這會遭受少數民族的抵抗，所以「社會主義」便取代「民族主義」，作為「統一國家以求現代化之終極目標」的「途徑」。換言之，在此社會主義僅具「工具理性」價值。見 John H. Badgley, "Burma: the Nexus of Socialism and Two Political Traditions." *Asian Survey*, Vol. 3, No. 2 (1963), pp. 89-92.

註⑭ International Crisis Group, "Myanmar: The Politics of Economic Reform." *Asia Report*, No. 231 (July 27, 2012), <<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-east-asia/burma-myanmar/231-myanmar-the-politics-of-economic-reform.pdf>>.

(法律理性基礎喪失)。1988年3月起，緬甸首都仰光發生多次以學生為首的大型群眾示威運動，要求政府進行改革以挽救經濟危機，雖遭到軍方的暴力鎮壓，學運卻在6月達到高潮，並迫使尼溫於7月宣布辭去社會主義綱領黨主席職務。其後緬甸政局陷入一片混亂，直至蘇貌將軍 (Saw Maung) 在9月17日發動軍事政變，成立「國家法律與秩序恢復委員會」(State Law and Order Restoration Council, SLORC)，以軍事執政團的領導方式掌政，尼溫政權遂正式告終。

表1以Holmes的10項正當性基礎清單為依據，簡略呈現了緬甸獨立後諸政府正當性的取得以及淪喪。值得注意的是，從宇努到尼溫，兩個政權的正當性危機都源自於國內因素，但這並不代表國際正當性基礎對於緬甸各政權的維繫是不重要的。相反地，由於地緣因素，對外關係一向是緬甸政治中的高度敏感議題：由於其邊境包含眾多具領土與政治勢力的少數民族，緬甸獨立後就一直存在著分裂危機，而身為一個卡在中國與印度兩個大國中間的小國，東南方又分別與親中的寮國和親美的泰國接壤，緬甸在冷戰時期便成為自由民主與共產陣營的一個重要拉鋸點，是以如何維持主權獨立不受威脅以及防範他國介入國內族群政治，便成為緬甸政府外交的首要原則。

表1 緬甸獨立後諸政府正當性的取得與喪失

Holmes 正當性基礎		1948 → 1958/62 (宇努)	1962 → 1988/90 (尼溫)	1990 → 1998 → 2010 (SLORC→SPDC)	2010 (民選政府)
國 內	舊傳統	V → Δ	V	V	V
		(軍) 抗殖民帝國史	(軍) 國家守護者	(軍) 國家守護者	(軍) 國家守護者
	個人魅力	n.a.	n.a.	n.a.	△ 登盛
	意識形態	V → X	V → X	→ V	V
		斌龍協議／國族主義	「緬甸式社會主義」 ／國族主義	(1995) 16協議／國族主義	國族主義
	新傳統		V	V	V
			(軍) 翁山繼承者	集體領導	“戒律式民主”
	目標理性	V → X	V → X	V → V → Δ	V
		社會主義	“緬甸式社會主義”	恢復秩序→和平發展	政改促經發
	執政表現	→ X	→ X	→ V → Δ/X	V
法律理性	V → X	V → X	X → Δ → Δ	V	
	議會政治	1974憲法	2007番紅花	多黨選舉／議會政治	
國 際	正式認可	V	V	X → Δ ASEAN/中	V
	非正式支持	V	V	X → Δ	V
				非西方世界	
骨牌效應	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	

說明：V表示「具備」該項正當性基礎，X表示「不具備或喪失」，△表示具備程度「有限」。

資料來源：作者自行整理。



由於緬中之間存在長久未決之疆界糾紛，中國並對緬甸共產黨（CPB）以及邊境少數民族反政府叛軍有密切聯繫，因此成為緬甸最大的威脅。但另一方面，貿然與中國決裂或投入美國與西方國家的民主資本主義陣營，雖然可能得到較多的經濟發展援助，就其國防安全與政治穩定層面考量卻非明智之舉。因此，不同於大多數東南亞國家在親中或反共之間二擇一的立場，不論是宇努或尼溫政府，總是在美中之間極力維持關係平衡的狀態，而對兩強所涉及的區域事務，則盡量置身事外並堅持中立策略。<sup>⑮</sup>緬甸在 1948 年獨立後便馬上與美國建交，1950 年並簽訂經濟合作協定，而在 1950~1958 這段期間從美國獲得 1.1 億美元的經濟援助，在 1958~1970 期間獲得 8,800 萬美元的軍事援助。但於此同時，緬甸也是第一個承認中共政權的非共黨國家，兩國並於 1950 年 6 月 8 日建交，1954 年 6 月在周恩來訪緬期間簽訂和平共處五原則，而在 1960 年以正式條約解決了邊界問題。但除了與兩大國雙邊關係的經營，緬甸不論是在韓戰、越戰、喀什米爾衝突、或印（尼）馬（來西亞）抗爭，均維持中立。以韓戰為例，一方面緬甸在 1951 年反對聯合國把中國視為韓戰侵略者並提出對中禁運的決議案，但另一方面緬甸卻贊成聯合國通過要求北韓停止對南韓侵略的決議，亦不支持中國關於美國在韓戰使用生化武器的指控。<sup>⑯</sup>在整個越戰期間（1959~1975），緬甸也採取既不支持中國也不支持美國的立場，拒絕美國在緬設立軍事基地，也不加入當時美國支持之針對中國而設立的東南亞公約組織（Southeast Asia Treaty Organization, SEATO：1954）、東南亞協會（Association of Southeast Asia, ASA：1961）、東南亞國協（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN：1967）等區域組織。

緬甸的不結盟與不選邊站政策，看似自我孤立與封閉鎖國，<sup>⑰</sup>卻是實際與理智的外交策略。1960 年代中旬以降，由於中國支持緬共的立場隨著文革時期激進派得勢而愈發張狂，這刺激了 1967 年仰光排華暴亂以及其後中國立即中止與緬的外交關係，<sup>⑱</sup>一直要到 1970 年代末期鄧小平上台，逐漸中斷對緬共的援助後，緬中關係才復好轉。於此同時，由於尼溫政府的社會主義國有化政策逐出了許多西方資本集團經濟勢力，而不可避免的遠西方國家而漸趨親蘇聯與南斯拉夫等共黨國家。然而，緬甸與美國卻始終維持雖「冷淡」卻無「惡化」的關係，也持續接受美援；<sup>⑲</sup>美國並從 1976 年開始給

註⑮ 孫采薇，「從登盛訪美看緬中美三邊關係的演變與展望」，*戰略安全研析*，第 98 期（2013 年 6 月），頁 58~59。

註⑯ 劉務、李懋君，「淺析冷戰時期緬甸奉行中立主義外交政策的原因」，*遵義師範學院學報*，第 11 卷第 6 期（2009 年 12 月），頁 15~18。

註⑰ 早期有關緬甸「鎖國」政策的批判，可參考羅石圍，「緬甸鎖國政策之探討」，*問題與研究*，第 27 卷第 7 期（1988 年 4 月），頁 51~60。

註⑱ 有關 1967 年仰光排華暴動，詳見范宏偉，「1967 年緬甸『6.26』排華事件與緬華社會研究」，*臺灣東南亞學刊*，第 3 卷第 2 期（2006 年 10 月），頁 47~72。

註⑲ John H. Badgley, "Burma's Zealot Wungyis: Maoists or St. Simonists," *Asian Survey*, Vol. 5, No. 1 (1965), pp. 59-61; Josef Silverstein, "Burma: Ne Win's Revolution Considered," *Asian Survey*, Vol. 6, No. 2 (1966), pp. 97-98.

予緬甸最惠國待遇，亦支持日本、西德、以及國際組織如世界銀行、國際貨幣基金、亞洲開發銀行、及聯合國發展計畫等單位對緬的貸款與發展援助。事實上，直至 1988 年前，緬美兩國的軍事合作關係未曾間斷；而在 1980 年代初期，外國流入緬甸的資金，每年都高達美金 50 萬元，是 1960 年代與 1970 年代的 10 倍。<sup>⑩</sup>雖然這些外援本身終究無法挽救緬甸經濟困境，但其代表的意義，卻是國際社會對於宇努與尼溫政權正當性的穩定認可，並且在 1988 年以前，緬甸軍事政權也並非如外界印象的「孤立」。

### 肆、SLORC/SPDC 的正當性瓶頸與「民主化」： 國際正當性、經濟發展、與政治改革 (1988~2010)

緬甸的國際正當性，在 1988 年後遭受很大的打擊。在學生示威遭到軍方暴力鎮壓的新聞曝光後，日本、西德、與美國等三個緬甸最主要的經援國家，均立即宣布中止對緬援助計畫，以待後續政治改革。<sup>⑪</sup>為排解國際壓力，SLORC 政府宣布於 1990 年舉辦國會大選，卻不料在此次大選中，以翁山蘇姬為首的全國民主聯盟大勝，得到近 60% 的支持率並奪下 80.8% 國會席次（485 席中的 392 席），而軍方支持的國家團結黨（National Unity Party, NUP），僅得 25% 的支持率與 2% 國會席次（10 席），因此軍方拒絕接受選舉結果，宣布戒嚴，並對民主派人士進行整肅。<sup>⑫</sup>自此美國開始一系列更嚴厲的制裁，而西方國家與美國主導的國際組織，也相繼對緬實行制裁措施。<sup>⑬</sup>美國與西方社會對緬甸的制裁，對於新成立的 SLORC 政權而言，是國際政治意義大於經濟意義，畢竟在此之前，西方的經援本身已被證實對於解救緬甸經濟困境來說不過是杯水車薪，但這卻表示美國與西方社會不承認 SLORC 的統治正當性，並且也使得緬甸在外交上真正的「被孤立」了，當然也無法持續其在中美之間維持中立與等距外交的政策。因此緬甸在九零年代一面倒向中國，是不得已而為之的選擇。對中國而言，拉攏緬甸

註⑩ Mya Maung, "The Burma Road from the Union of Burma to Myanmar," *Asian Survey*, Vol. 30, No. 6 (1990), p. 614.

註⑪ Burma Watcher, "Burma in 1988: There Came a Whirlwind," *Asian Survey*, Vol. 29, No. 2 (1989), p. 179.

註⑫ James F. Guyot, "Myanmar in 1990: The Unconsummated Election," *Asian Survey*, Vol. 31, No. 2 (1991), pp. 205~211.

註⑬ 重要者包括停止美國在國際組織中有關緬甸的資助（1994）、終止美緬正常貿易關係與投資計畫（1995）、限制緬甸官員入境簽證並禁止美國國民在緬甸進行新的投資（1997）、禁止緬甸紡織與農產品進口（2000；2001）、凍結緬政府高官在美的財產（2003）、以及禁止緬甸玉石進口並杯葛國際多邊金援緬甸的議案等（2008）。詳見 David I. Steinberg, "The United States and Myanmar: a 'Boutique Issue'?" *International Affairs*, Vol. 86, No. 1 (2010), pp. 175~194；林欽明，「美緬政經關係演變的影響與意涵」，*戰略安全研析*，第 84 期（2012 年 4 月），頁 21~28。

對其軍事安全與經濟發展都甚具價值，<sup>④</sup>因此，在緬甸被國際社會孤立之後，中國便積極與緬甸維持多方聯繫，包括官式互訪、軍事合作、軍售、基礎建設協議、共同開發計畫等，而逐漸成爲緬甸最重要的貿易夥伴與武器供應者。<sup>⑤</sup>在 1988 年時，緬中總貿易額僅爲 950 萬美元，但到了 2010~2011 年，緬中總貿易額爲 47 億美元；總計 1988 至 2012 年期間，中國在緬累計投資額已達 410 億美元，爲其最大投資國；而緬甸軍方 90% 的武器，也來自於中國。<sup>⑥</sup>

從 1990 年大選結果以及西方國家制裁來看，SLORC 政權在其成立之初，是缺乏國內與國際正當性的（法律理性基礎、國際正式認可與非正式支持 3 項俱無）。不過，雖然尼溫個人被軍事執政團取而代之，這前後兩個政權的本質都是軍人執政，軍方作爲緬甸國家守護者的傳統地位並未受到挑戰，只是集體領導成爲了新的典範；並且新政權很務實地淡化社會主義理想，揭示其執政首要目標在「國家法律與秩序的恢復」。換言之，SLORC 政權在 1990 年代初期，僅在舊傳統、新典範、目標理性 3 項，勉強取得有限的正當性依恃（見表 1）。然而，弔詭的是，美國與西方國家的孤立政策，反而有助於 SLORC 政權鞏固。首先，由於緬甸仍以傳統農業經濟爲主，經濟自給率高，因此即便是在與外界經濟聯繫很少的情況下，也可以生存；受到經濟制裁影響的，反而是少數都市中產與買辦階級，但這些人原本也是比較有自由民主與人權概念的，因此制裁使得他們經濟更困窘，更沒有管道接觸西方的政治理想，與軍政府之間的政經不平等程度加深，也更難有效提出改變的要求。<sup>⑦</sup>少了來自公民社會的約束，軍政府反而可以採取多種措施削弱民主派勢力、改善與少數民族關係、以進一步鞏固其執政地位。自 1989 年至 1995 年底，軍政府陸續與國內 16 個主要少數民族地方武裝部隊成功地達成停火協議，而化解了國內最大的安全隱憂。<sup>⑧</sup>於此同時，軍政府也利用國內豐富的油氣、寶石、木材等天然資源，加強與印度、日本、俄羅斯、與東協國家的友好合

註④ 在軍事安全上，緬甸是中國進入印度洋與孟加拉灣並與印度一爭長短最便捷的戰略通道，而其境內豐富的石油與天然氣資源若能由兩國聯合開發，將可降低中國目前從麻六甲海峽進口 80% 能源的高依賴度，而有助於改善其能源安全。在經濟發展上，緬甸的泛亞鐵路西線以及中緬陸水聯運線路，是中國大西南發展外向型經濟與走向世界市場的重要通道，也是讓中國中西部眾多運輸競爭條件比沿海差的企業的救星。此外，緬甸國內政治的穩定與否，也會對中國邊境安全造成影響：由於中國西南各省的經濟貧困以及與緬甸接壤的地理因素，長久以來便不斷有非法華人移民湧入緬甸謀生，其結果是現今約有三百萬華人滯留緬甸，幾占緬甸人口的 4%，而每當緬甸軍政府與邊境少數民族反抗軍關係惡化並有戰事發生，便有大量難民潮湧進中國，造成安全疑慮。詳見 Thihan Myo Nyun, "Feeling Good or Doing Good: Inefficacy of the U.S. Unilateral Sanctions Against the Military Government of Burma/Myanmar," *Washington University Global Studies Law Review*, Vol. 7 (2008), p. 479.

註⑤ David I. Steinberg, "Myanmar in 2010: the Elections Year and Beyond," *Southeast Asian Affairs*, 2011, p. 180.

註⑥ Min Zin and Brian Joseph, "The Democrats' Opportunity," *Journal of Democracy*, Vol. 23, No. 4 (2012), pp. 107~108.

註⑦ Ian Holliday, "Rethinking the United States' Myanmar Policy," *Asian Survey*, Vol. 45, No. 4 (2005), p. 617.

註⑧ Mary Callahan, "The Generals Loosen Their Grip," *Journal of Democracy*, Vol. 23, No. 4 (1996), pp. 120~131.

作關係，大力吸引民間外資，突破美國與西方國家的封鎖。這些國家其實相當樂意填補美國商人因政府禁令而退出緬甸所造成的空洞，<sup>29</sup>且對東南亞國家而言，他們一來害怕美國的制裁會造成緬甸經濟崩潰與政治暴力，而周邊國家就要收拾殘局，二來更不欲見緬甸過於倚賴中國而使得中國在此區權力進一步擴張，因此多半傾向與緬甸軍政府「建設性交往」(constructive engagement)，<sup>30</sup>甚至無視美國與歐盟的反對，在 1997 年允許緬甸成為東協會員國。<sup>31</sup>

與少數民族的停火協議代表地方勢力對軍政府中央領導權的承認（在國族主義意識形態與法律理性兩層面正當性的確認），而亞洲諸國以及東協則提供了軍政府國際認同、貿易往來、以及外資投入，這些更有助於軍政府正當性的提升。隨著國際壓力減輕（雖然西方國家與國際組織的制裁壓力持續存在）、國內政治狀況逐漸平穩，政府也較能從事若干經濟計畫，包括 1992~1996 年藉由推動農產相關產品出口刺激整體經濟緩慢而穩定的成長。如表 2 所示，緬甸自 1986 年以降常見的經濟負成長情況，自 1992 年開始便不復見；1992~1998 這 7 年期間的經濟平均成長率達 6.9%，是 1961 年以來最佳表現。<sup>32</sup>換言之，當 1998 年緬甸軍事政權的招牌從「國家法律與秩序恢復委員會」更名為「國家和平發展委員會」(State Peace and Development Council, SPDC) 時，威權政府執政正當性，已因國內基本法律秩序恢復以及經濟穩定成長有初步成果，而在

表 2 緬甸經濟成長率與通貨膨脹率 1961~2013

<b>Year</b>	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Growth	0.5	4.1	13.4	-5.9	10.7	-4.9	-5.9	12.1	3.3	5.0	4.1	2.4	-1.0	5.3	4.2	6.1	6.0	6.5
Inflation	-0.1	-1.6	-2.7	-0.5	17.7	25.5	0.8	2.4	-4.3	-4.0	2.1	7.6	25.2	25.2	31.7	22.4	-1.2	-6.0
<b>Year</b>	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Growth	5.2	7.9	6.4	5.6	4.4	4.9	2.9	-1.1	-4.0	-11.4	3.7	2.8	-0.7	9.7	6.0	7.5	7.0	6.4
Inflation	5.7	0.6	0.3	5.3	5.7	4.9	6.8	9.3	24.8	16.0	27.2	17.6	32.3	21.9	31.8	24.1	25.2	16.3
<b>Year</b>	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Growth	5.7	5.9	10.9	13.7	11.3	12.0	13.8	13.6	13.6	13.1	12.0	3.6	5.1	5.4	5.9	7.3	7.5	
Inflation	29.7	51.5	18.4	-0.1	21.1	57.1	36.6	4.5	9.4	20.0	35.0	26.8	1.5	7.7	5.0	1.5	5.5	

資料來源：作者整理自“Burma Inflation,” TheGlobalEconomy.com, <<http://www.theglobaleconomy.com/Burma-Myanmar/Inflation/>>; “Burma Economic Growth,” TheGlobalEconomy.com, <[http://www.theglobaleconomy.com/Burma-Myanmar/Economic\\_growth/](http://www.theglobaleconomy.com/Burma-Myanmar/Economic_growth/)>; “Data: Myanmar,” <<http://data.worldbank.org/country/myanmar>>.

註<sup>29</sup> Neil A. Englehart, “Is Regime Change Enough for Burma? The Problem of State Capacity,” *Asian Survey*, Vol. 45, No. 4 (2005), pp. 622-644.

註<sup>30</sup> 建設性交往的主張是 1991 年由泰國所提出。泰國因為與緬甸之間有將近 2100 哩長的陸上邊界，所以較其他東協國家更關切緬甸的發展。不過支持緬甸加入東協最積極的 3 個國家是印尼、馬來西亞、與新加坡。印馬兩國乃因關切其在緬境內的回教徒狀況，而新加坡則是市場考量——該國是僅次於中國與印度的對緬第三大貿易國。有關緬甸民主化進程中的東協因素，詳見林廷輝，「緬甸民主化進程中的東協因素」，*戰略安全研析*，第 84 期（2012 年 4 月），頁 29-37。

註<sup>31</sup> James F. Guyot, “Burma in 1997: From Empire to ASEAN,” *Asian Survey*, Vol. 38, No. 2 (1998), pp. 190-195.

註<sup>32</sup> 如表 2 所示，1974~1985 期間緬甸也維持了長達 12 年的經濟正成長，但平均為 5.45%。

目標理性與執政表現兩層面獲得進一步鞏固（請參考表 1），因此宣示下一階段目標將是全面和平與經濟發展。此時軍政府對其執政地位的自信與能力的展現，更進一步顯示在對社會控制程度的增加、1993 年起所承諾的修憲會議的停擺、軍方對國內財政與地方勢力似乎無止境的擴充、對國內民主派人士的進一步鎮壓與成功邊緣化反對勢力等方面之上。<sup>③</sup>

而由於西方國家對緬甸軍政府採取孤立政策，亞洲鄰近各國對緬甸的政治狀況又採取不干預以及較消極的關注態度，加上軍事威權政體對媒體與社會各層面的高度控制，因此自 1988 年以降，緬甸真正成爲一個相當封閉的國家，外界難以近距離深入觀察其國內政治的發展與政治勢力的運作，而只能從官方片面釋出的訊息、異議人士團體的地下消息傳遞網絡、或是其他非政府組織的報告中，一窺該國政治發展的可能走向。不過，從這些有限的資訊中，外界在 2010 年前後，其實並看不出緬甸軍政府爲何會願意在 2011 年將政權和平移轉至民選政府。首先，緬甸軍事政權彼時並未面臨嚴重的政治危機。在軍政府成功地以高壓模式控制社會的情況下，不論是翁山蘇姬、全民聯、或是其他民主異議人士，雖然很有國際聲望，但在國內政治上並沒有什麼機會挑戰軍政府。1989 至 2010 年間，緬甸只有在 2007 年發生過一次社會運動，即是由僧侶帶頭上街抗議的番紅花革命，但這個社會運動也是幾週內就被政府所鎮壓。換言之，Huntington 所稱之威權體制會因某些政治經濟危機而被嚴重弱化，進而被社會運動所推翻的「置換」式政權轉移途徑，在當時的緬甸所發生的可能性並不高。

那麼，緬甸是否存在 Huntington 所言，威權體制內部產生分裂，其中改革派與反對勢力的溫和派進行談判，共尋合作之途而帶來政治變革的「移轉」式政權轉移途徑的政治環境呢？若吾人探究軍政府內部情況，則會發現其雖有派系之別，卻從沒到分裂的程度，也沒有人願意一意孤行地與反對派人士合作。從歷史上來看，1988 年的蘇貌政變與 SLORC/SPDC 軍事政權的興起，並非因反對前朝尼溫政權而起，而是因無法忍受當時民主示威運動所造成的不穩定而起；換言之，SLORC/SPDC 軍政府高層多強硬派，視翁山蘇姬等民主派人士爲國家敵人，也一再利用軟禁或逮捕等手段試圖邊緣化反對派。根據緬甸學者 Kyaw Yin Hlaing 指出，在 1990 年代軍政府初期，軍方官員若有親戚在反對陣營中而又不願公開劃清界線者，多半被迫退休，之後軍方高層未有與反對派人士有友善關係者，這使得兩邊合作幾無可能；這其中原本掌管外交事務並在 2003 年任總理的欽紐將軍（Khin Nyunt）算是屬於比較溫和的一派，認爲應妥善處理翁山蘇姬議題以與美國等西方國家改善關係，但 2004 年，欽紐派許多成員被丹瑞（Than Shwe）軟禁，顯示軍政府內仍是強硬派當道。<sup>④</sup>事實上，正因爲緬甸軍方能夠

註 ③ ~James F. Guyot, "Burma in 1996: One Economy, Two Polities," *Asian Survey*, Vol. 37, No. 2 (1997), pp. 188-193; Donald M. Seekins, "Burma in 1999: A Slim Hope," *Asian Survey*, Vol. 40, No. 1 (2000), pp. 16-24; Ardeth Maung Thawngmung and Maung Aung Myoe, "Myanmar in 2006: Another Year of Housekeeping," *Asian Survey*, Vol. 47, No. 1 (2007), pp. 194-199.

註 ④ Yin Hlaing Kyaw, "Understanding Recent Political Changes in Myanmar," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 34, No. 2 (2012), pp. 199-209.

維持內部團結以及高度認同組織的特性，才使得其威權政體能夠長期且穩定的執政，並展現強勢的對外作風。<sup>⑤</sup>也因此，就連 Kyaw 都坦承其無法理解，為何強硬派領導人丹瑞將軍肯真的放手，在 2011 年宣布退休，讓文人政府順利成立與運作，而使得緬甸其後的一切政治改革成爲可能。

換言之，因爲緬甸的相對封閉，而若僅從軍政府對外展現的強勢姿態窺之，則外界在 2010 年之際，不論是從政府對社會的控制力、或是從領導菁英之間的互動層面分析，似乎都難以看出緬甸領導階層啓動政治轉型的端倪。然而，從經濟層面來看，則緬甸長期以來相對薄弱的經濟表現，實爲號稱要在達成「和平」後促進「發展」目標的軍政府（如前揭 SPDC 之譯義），帶來很大的執政隱憂。由於缺乏西方先進工業國家與經濟實體的投資與貿易往來，緬甸的經濟成長主要依賴三項：與周邊國家的天然資源交易與開發、旅遊業、以及農產品出口。天然資源（尤其是石油天然氣）貿易雖然利潤豐厚，卻多是便宜了執政當局及其扈從集團，或是被政府用來擴充軍備，卻沒有福澤廣大老百姓，爲其帶來較多的就業機會或提升其生活水準。<sup>⑥</sup>緬甸加入東協後一度興盛的旅遊業，卻旋即在亞洲金融風暴後受到重創，而邊境觀光客源也常因政府與少數民族武裝勢力的關係跌宕而起伏不定。<sup>⑦</sup>至於稻米與農產品的產量，又多靠天吃飯，受不了天災的打擊。更重要的是，緬甸長久以來堅持不切實際的固定匯率政策，嚴重扭曲該國金融體系與經濟運作，比如造成其國內經濟 75% 是透過黑市進行，於是政府的稅收來源便很有限；<sup>⑧</sup>而這有限的政府歲收，又多浪費在無效率的國營企業與大而無

---

註 ⑤ 緬甸軍方長期以來所展現內部團結與高度認同的特性，曾是學者頗感興趣的研究主題。Kyaw 認爲，從尼溫時代所建立的兩項遊戲規則，後來成爲領導階層處理彼此歧異時所依循的非正式程序。第一是賞罰分明且徹底：一方面對於成員及其家屬的照顧優渥，甚至持續到退休之後，但一旦背叛或僭越，則將受到連平民生活都不如的紀律處分，就連高官都不例外；第二是各個領域運作不相關聯，所以大家都會限縮自我行動在被指定的範圍內互不干擾，這個功能能夠分散那些敵對官員間的緊張關係，使得政敵對自己以及對組織的負面衝擊能夠最小化，更重要的是，它還會阻止某些特定人士獲取足夠的權力來挑戰比自己階層更高的官員。一言以蔽之，軍政府內部不是沒有異議與利益衝突，但最後大家都會謹守分際，並且不會爲任何議題而賭上自己的身家性命。詳見 Yin Hlaing Kyaw, "Setting the Rules for Survival: Why the Burmese Military Regime Survives in an Age of Democratization," *The Pacific Review*, Vol. 22, No. 3 (2009), pp. 271~291。此外，Susanne Prager Nyein 則強調緬甸軍政府有著明確的甄拔制度與改組規則，雖然緬甸很講求人際關係，高層卻一直遵守既定的黨政晉升程序以提拔地方軍官與中層將領，這使得他們有可以清楚算計的願景，知道自己可在內閣或軍事、行政體系循序晉升，長期而言便提供了對組織忠誠的誘因；另一方面，政府決策僅集中於高層軍事將領這個小圈圈而從不釋權，如此集團集權化的領導模式，便能夠阻止地方軍官的分裂傾向以及加強軍事政權內部的整合，而成功地避免了拉丁美洲軍政權逐漸瓦解的現象。詳見 Susanne Prager Nyein, "Expanding Military, Shrinking Citizenry and the New Constitution in Burma," *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 39, No. 4 (2009), pp. 638~648。

註 ⑥ 更甚者，天然資源的過度開發嚴重傷害緬甸的環境，而這些資源又多集中於少數民族聚居區，因此反而引起少數民族的不滿。詳見 Sean Turnell, "Myanmar in 2010," *Asian Survey*, Vol. 51, No. 1 (2011), pp. 151~153。

註 ⑦ Tin Maung Maung Than, "Burma/Myanmar in 2001: A Year of Waiting," *Asian Survey*, Vol. 42, No. 1 (2002), p. 122。

註 ⑧ Allen L. Clark, "Burma in 2002: A Year of Transition," *Asian Survey*, Vol. 43, No. 1 (2003), pp. 127~134。

用的政治計畫（例如 2006 年的遷都）之上，其結果便是經濟停滯、電力與交通等基礎建設落後、醫療與教育投入不足、以及貧窮人口上升。根據一項聯合國報告顯示，在 2007 年，緬甸全國三分之一人口生活在貧窮線之下，5 歲以下的兒童有四分之三處於長期營養不良的狀態，不到一半的兒童能有機會接受小學教育，並有約 6 萬民眾身染愛滋而無法獲得適當醫療。<sup>㉟</sup> 2008 年納吉風災對米倉伊洛瓦底江三角洲的嚴重摧毀則使得緬甸民生經濟雪上加霜。<sup>㊱</sup> 最糟糕的是，軍政府以往總是透過大印鈔票來改善其困窘的財務狀況，結果帶來無止境的通貨膨脹噩夢。如表 2 所示，緬甸自 1987 年以降直至 2008 年，除了 2000，2004，2005 三年，其餘每年的通膨率均在 16% 以上，在 1998 年與 2002 年甚至高達 51.5% 與 57.1%。雖然 SPDC 政府自 1999 年至 2007 年期間，每年都維持超過 10% 的高經濟成長率（平均 12.7%），卻被更高的通膨率所覆蓋。在 2005 年之前，軍政府尚可堅持實行低價限量的燃油補貼政策，以避免交通費用增加導致民生物價全面上漲而惹民怨，但在 2005 年 10 月，軍政府無預警削減燃油補貼、提高汽油價格 9 倍與公車票價 5 倍；<sup>㊲</sup> 2007 年 8 月中旬則再次調漲天然氣價格 5 倍與柴油價格 1 倍。這顯示執政當局的財務危機已瀕臨崩潰邊緣，是以不得不冒犯眾怒，拿補貼政策開刀；而果真也因民生商品價格竄升而引爆了俗稱「番紅花革命」的大規模群眾示威運動。

總之，本世紀初開始，明顯的經濟困局使得軍政府執政正當化過程遇到難以跨越的瓶頸，而改革的壓力不單來自國內，也來自於東協與中國。首先，在成為東協會員國後，緬甸與其他國家逐漸擴大的發展差距不但使軍政府覺得難堪，也讓其他會員國愈發憂心，他們既怕緬甸經濟落後成為東協成長的絆腳石，但自 1998 年以降，東南亞主要國家在數次經濟風暴以及天災人禍後忙於重振國內經濟而無暇顧及緬甸，是以他們更怕緬甸經濟成長主要來自於過度依賴中國。不論是期望緬甸經濟成長或降低中國對緬甸的影響力，都必須引進西方國家與跨國經濟集團的外資與貿易，而這個前提是美國與西方社會對緬終止制裁措施；而終止制裁的前提，卻是人權紀錄的改善、公民權的維護等政治層面的所謂「民主化」改革。因此，緬甸軍政府在 2003 年 8 月提出七階段「民主路線圖」，並在 2004 年恢復中斷 8 年的制憲國民大會，在此之中都有東協國家施壓的痕跡；其後由於緬甸在實施「民主路線圖」上並無明顯進展，導致其在 2006 年尋求擔任東協輪值主席失敗，而這在很大程度促使緬甸在 2007 年完成修憲，在 2008 年舉行公投通過新憲法，2010 年 11 月舉行國會大選，在 2011 年 3 月 30 日軍

註 ㉟ 另根據聯合國 2010 年的報告顯示，緬甸的發展指數在全球 169 國中排名第 132，在全東南亞中敬陪末座，並且之間的差距有逐年擴大的趨勢。見 Min Zin and Brian Joseph, "The Democrats' Opportunity," *Journal of Democracy*, Vol. 23, No. 4 (2012), pp. 104~119; Ardeth Maung Thawngmung and Maung Aung Myoe, "Myanmar in 2007: A Turning Point in the 'Roadmap'?" *Asian Survey*, Vol. 48, No. 1 (2008), p. 19.

註 ㊱ Donald M. Seekins, "Myanmar in 2008: Hardship, Compounded," *Asian Survey*, Vol. 49, No. 1 (2009), p. 172.

註 ㊲ "As Scrutiny Grows, Burma Moves Its Capital," *Washington Post*, December 28, 2005. <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/12/27/AR2005122701248.html>>.

政府把政權轉交給民選政府，也終使得東協各國在 2011 年 10 月 17 日決定由緬甸出任 2014 年輪值主席國。<sup>②</sup>

其次，從中國的角度而言，自從經濟成長成為其施政優先目標之後，一個經濟繁榮與社會穩定的緬甸，不論是對其邊境安全、或是西南各省開發計畫的落實，都是有利無害；反之，一個腐敗無效能並且過於殘害人權的緬甸政府，卻很容易在西方國家與之為敵的過程中，使得中國陷入是否要為了保護小老弟而得罪全世界的窘境。事實上，早在 2007 年，中國在聯合國否決一項譴責緬甸人權現狀的決議草案時，便同時向緬甸施壓，要求其加強與國際社會合作以及加快改革步伐；其後也擔任中間人，希望能改善緬美之間的緊張關係，包括在同年 7 月，於北京邀請美國負責東南亞事務的副助理國務卿約翰（Eric John）以及 3 名緬甸高層官員舉行秘密會談。此後不論是在番紅花革命、納吉風災、釋放翁山蘇姬、或是修憲進程等事件上，中國多是站在與西方一致的立場，不時對緬甸軍方高層施壓。<sup>③</sup>雖然此類施壓未必有效，甚至多次引起緬甸政府的不滿，但也可證明中國在緬甸改革開放的過程中，並非「絆腳石」。<sup>④</sup>進而言之，中國的多次施壓，反而成為緬甸高層的改革動力之一：由於意識到其在各方面太過依賴中國的後果，是使得中國在緬甸內政外交上取得過多的話語權，這對於一向以「成功抵抗外國勢力干預國內政治」為傲的緬甸軍方來說，是無法忍受的；但在緬甸持續被西方世界制裁的狀態下，緬甸便沒有其他選擇的可能。<sup>⑤</sup>

總結而言，若對照 Holmes 的正當性清單逐項檢視（請參考表 1），則雖然緬甸軍政府自 1990 年代中期及至 2000 年代中期，其執政的國內與國際正當性在很大程度上已獲得肯定，但也有很大的局限：國際正當性的來源局限於亞洲國家，並且對於中國的過於依賴也造成國家主權的隱憂；而國內被邊緣化卻未被完全消滅的反政府勢力以及持續萎靡的經濟表現卻始終是軍政府進一步鞏固政權的兩大瓶頸（目標理性與執政表現受到質疑）。軍政府雖然對於社會反政府勢力一向有很高的控制與鎮壓能力，但相較之下對於如何提振經濟卻一籌莫展。2007 年，因為政府突然取消燃料補貼而引發番紅花革命，雖然很快被政府平息，但相似的場景應該讓不少政府高層為之心驚：1988 年正是因為失敗的貨幣改革與農業政策，導致群眾示威與 SLORC 政權的上台（法律理性基礎喪失），而若經濟狀況無法獲得改善，終將侵蝕原本好不容易爭取到的正當性基礎，SPDC 政權也不可能無止盡的統治下去。而以政治改革換取國際承認，從而帶來經濟發展希望的這一整套邏輯，對領導而言應該是很清楚的。

必須強調的是，採取有限的改革開放措施，應是軍政府高層面對國內壓力之下深

註② Helen James, "Myanmar in 2005: In a Holding Pattern," *Asian Survey*, Vol. 46, No. 1 (2006), pp. 164-165; Sean Turnell, "Myanmar in 2011: Confounding Expectations," *Asian Survey*, Vol. 52, No. 1 (2012), pp. 163-164.

註③ 詳見 International Crisis Group, "China's Myanmar Dilemma," *Asia Report*, No. 177 (September 14, 2009), <[http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/north-east-asia/177\\_chinas\\_myanmar\\_dilemma.pdf](http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/north-east-asia/177_chinas_myanmar_dilemma.pdf)>.

註④ 同註③，頁 65-66。

註⑤ 筆者與緬甸學者 Kyaw Yin Hlaing 博士的個人訪談（2014 年 8 月 1-3 日，新加坡）。



思熟慮的結果，而其途徑則是上而下由領導階層主動起始的「變革」。高層領導之所以改革，不是因為他們毫無選擇地被迫進行政權轉移，而是他們認為如此作為有利於其長期統治。並且，從 2003 年軍政府提出民主路線圖、倡導「戒律式民主」(disciplined democracy) 以降，包括起草新憲、公投、大選、以及最後交棒文人政府的整個過程中，軍方一直有足夠的力量主導整個流程，而且在新憲法中也成功得到其想要的結果，亦即以明訂 25%國會保留席次、總統提名權、重要部長任命權、修憲否決權與政權接管權等等制度性安排，保障軍方在未來政治的主導地位；<sup>⑥</sup>甚至其後的大選與新政府官員的組成，都大致合乎軍方以及丹瑞將軍的規畫。換言之，當軍政府在 2011 年政權轉移給「民選」政府時，軍方高層相對而言是頗具安全感與自信心的，也因此願意進行政治自由化——甚至是部分民主化的改革。<sup>⑦</sup>

## 伍、登盛政府的政經改革：成果與展望

2011 年 3 月 30 日登盛總統宣誓就任以後，新的文人政府進行了一系列「民主化」措施，頗令人耳目一新。這其中最具指標意義的，便是登盛於 2011 年 8 月 19 日與翁山蘇姬面談並邀請流亡異議人士回國，後又於 2012 年 1 月 5 日讓全國民眾聯盟成為合法登記的政黨、而得以參與 4 月 1 日的國會補選。結果全國民眾聯盟贏得 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。在保障人民言論結社自由方面，政府在 2011 年 9 月正式解除對 3 萬個網站的封鎖，包括 BBC、美國之音 (VOA)、緬甸民主之音 (Democratic Voice of Burma)、自由亞洲電台 (Radio Free Asia) 等曾發表不利緬甸形象的媒體與網站、以及 Facebook、Twitter、Youtube 等社群網站，2012 年 8 月 20 日並終止對國內出版物的審查制度。於此同時，國會陸續通過多項改革法案，重要者包括政黨登記法修正案 (2011 年 11 月 4 日)、和平集會與遊行法 (2011 年 12 月 2 日)、與勞工組織法 (2012 年 3 月 9 日)。<sup>⑧</sup>2012 年 8 月 27 日，登盛政府進行大規模內閣改組，29 位內閣中有 9 位有變動，包括具有強硬派背景部長的

註⑥ 2008 憲法規定總統由民族院 (上院)、人民院 (下院) 與軍方各推一名候選人後，經由國會投票產生。而在總統組成政府之時，國防部長、內政部長和邊境事務部長都必須由軍方任命。此外，軍方對於「重大事務」也有解釋權與裁決權，甚至在國家主權受到威脅或是國內發生暴動的緊急狀況下，可以隨時接管政權。而由於修憲必須獲得國會 75% 以上席次同意，因此等於是賦予軍方修憲否決權。有關軍方政治勢力如何透過憲法保障制度化的討論，詳見 Paul Chambers, "Constitutional Change and Security Forces in Southeast Asia: Lessons from Thailand and Myanmar," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 36, No. 1 (2014), pp. 114~120.

註⑦ Morten B. Pedersen, "Myanmar's Democratic Opening: the Process and Prospect of Reform," in Nick Cheesman et al, eds., *Debating Democratization in Myanmar* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2014), p. 25.

註⑧ 詳見 International Crisis Group, "Reform in Myanmar: One Year On," *Asia Briefing*, No. 136 (April 11, 2012), <<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-east-asia/burma-myanmar/b136-reform-in-myanmar-one-year-on.pdf>>.

失勢以及改革派大將的晉升，而被視為是改革過程的繼續深化。<sup>④</sup>

在經濟方面，緬甸於 2011 年 10 月起允許民營銀行從事外幣兌換與外匯業務，2012 年 4 月廢除匯率雙軌制而實施浮動匯率管理制度，7 月批准民營銀行開設外幣帳戶，11 月頒布新的外資法，2013 年 7 月則頒布中央銀行法，使原本隸屬於財政部的央行獲得獨立地位。緬甸的第一波經改措施集中於金融領域，顯然是為了吸引資金雄厚與技術卓越的外資銀行與本土銀行合作，以健全其金融體系並推動國內整體經濟的持續發展。<sup>⑤</sup> 2013 年 8 月底，登盛政府再次大規模改組，17 位正副部長職位有所異動，由於其中包括能源部、鐵道（交通）部、工業部、以及勞工就業與社會安全部等四部長的調整均攸關經濟發展，而能源部副部長請辭獲准，也似乎是回應近兩年許多外資對緬甸政府若干涉及能源合作案決策過程不透明與有偏袒之嫌的批判，因此這次內閣改組被視為是登盛向西方外資再次承諾反貪腐、決策透明化、以及加速經濟改革的信號。<sup>⑥</sup>

於此同時，新政府亦深知結束國內族群衝突也是尋求國際肯定與解除制裁的重要前提。在 1990 年代軍政府雖然陸續與 17 個少數民族武裝部隊簽訂和平停火協議，但 2008 年憲法對於少數民族有多項不利的條款，包括要求他們解除武裝並接受中央領導（即「釋兵權」）；而 2010 年大選許多少數民族組織嘗試組黨參選又遭受政府阻撓，因此關係破裂，多個武裝組織重新與政府展開對抗與發生暴力衝突。不過，從 2011 年 11 月起，聯邦政府便開始與掸族、克欽族、克倫族等少數民族的武裝組織舉行和平談判。2011 年 12 月 2 日，聯邦政府與境內最大少數民族武裝部隊掸邦軍（Shan State Army, SSA）簽訂停火協議；2012 年 1 月 12 日與克倫民族聯盟（Karen National Union, KNU）領導的克倫民族解放軍（Karen National Liberation Army）簽署停火協議，結束兩造自緬甸獨立以來長達 60 多年的對峙與衝突；1 月 13 日登盛總統發布政令，命令聯邦軍隊除了自衛外不得向任何少數民族叛軍發動攻勢；4 月 7 日與克倫民族聯盟六名代表進行首次會談，並達成包括逐步實現全面停火、建立和平監督機制、以及安頓難民等 13 點共識；至 2012 年底，除了克欽族外的 10 支少數民族武裝部隊，均與聯邦政府達成停火協議。而 2013 年 5 月 30 日，登盛政府終於成功與克欽獨立組織（Kachin Independence Organization, KIO）簽訂初步和平協議。<sup>⑦</sup>

註④ T. Fuller, "President of Myanmar Reshuffles His Cabinet," *The New York Times*, August 28, 2012, p. A7.

註⑤ 高橋徹，「緬甸加快金融改革 央行走向獨立」，日經中文網（*Nikkei*），2013 年 7 月 18 日，<<http://zh.cn.nikkei.com/politicaeconomy/economic-policy/6037-20130718.html>>.

註⑥ Martin Sieff, "Burma's Thein Sein Reshuffles Government to Reassure Energy Investors," *Asia Pacific Defense (APD) Forum*, (August 30, 2013)。另如本文主旨所言，經濟為登盛政府改革的重心，其整體成敗是維繫政權正當性的關鍵之一，但細項內容卻非本文重點，在此不予詳述，有關各項經改進度的討論，可參考 Anders Engvall and Soe Nandar Linn, "Myanmar Economic Update: Macro-economy, Fiscal Reform, and Development Options," in Nick Cheesman et al., eds., *Debating Democratization in Myanmar*, pp. 159-179；以及 Sean Turnell, "The Glass has Water: A Stock-take of Myanmar's Economic Reforms," in Nick Cheesman et al., eds., *Debating Democratization in Myanmar*, pp. 181-204。

註⑦ International Crisis Group, "A Tentative Peace in Myanmar's Kachin Conflict," *Asia Briefing*, No. 140 (June 12, 2013), <[http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-east-asia/burma-myanmar/b140-a-tentative-peace-in-myanmars-kachin-conflict.pdf](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/asia/south-east-asia/burma-myanmar/b140-a-tentative-peace-in-myanmars-kachin-conflict.pdf)>.

登盛政府的各項內政改革以及與少數民族和談的努力，主要目的之一無非是與以美國為首的西方世界關係正常化。其實，緬美關係在 2009 年歐巴馬政府宣布重返亞洲後即有若干破冰跡象，而在登盛政府開始一連串的政治自由化與經濟開放改革措施後，兩國關係的發展便更為迅速：2011 年 11 月 30 日，國務卿柯林頓訪緬，為 50 多年來第一位訪緬的美國國務卿；2012 年 5 月 17 日，歐巴馬提名米德偉（Derek Mitchell）為 22 年來美國第一位駐緬大使，並宣布將放鬆對向緬甸出口金融服務和進行新投資的禁令；11 月 29 日，歐巴馬總統帶著 1.4 億美援支票訪緬，成為兩國自 1948 年建交以來第一任出訪緬甸的美國總統；2013 年 5 月 20 日，緬甸總統登盛訪美，這是 47 年來緬甸元首首次訪美，5 月 21 日，緬美並簽署貿易與投資框架協議，為兩國政府就貿易與投資議題提供持續對話與合作的平台，美國也特別強調對勞工權利議題的關切以及協助改善緬甸整體經濟環境——尤其是金融體系與基礎建設——的意願。緊接著這個協議的簽訂，美商可口可樂公司便在 6 月 4 日宣布，在睽違 60 多年後，再次在緬甸設置生產線，並承諾在未來 5 年內投資 2 億美元在緬甸各地增產和拓展市場，預計可創造 2.2 萬個相關就業機會。可口可樂公司是最先在緬甸恢復生產的全球知名大廠，而肯德基、福特汽車、希爾頓飯店集團、奇異、開拓重工（Caterpillar），則是其他首批進駐緬甸投資的美國公司。<sup>33</sup>誠然，由於緬甸當地基礎建設與勞工技術等各方面仍頗為落後，緬美兩國貿易的實質發展尚需假以時日才能期望有所成，但對緬甸來說，美國政府的制裁鬆綁與企業的進駐，能夠成為西方國家的「領頭羊」並讓其他跨國公司更為信任此投資環境，此類效益是立即且明顯的，例如歐盟在 2013 年 4 月 22 日於盧森堡舉行外長會議時，便宣告正式取消對緬甸除武器禁運以外的所有制裁；而消費用品巨擘聯合利華（Unilever）與丹麥釀酒業者嘉士伯（Carlsberg），也已與緬甸簽下經銷合約。

總言之，登盛的「文人政府」在 2011 年成立之初，雖然背後有軍方強力支持（舊傳統正當性來源鞏固），卻由於其所憑藉的新憲法與全國大選受到國內少數民族與反對勢力抵制以及國際質疑，因此其國內正當性基礎原本是頗為薄弱的，但 2012 年的國會補選容納了反對勢力的競逐，並且其結果也深受國內外肯定，至此新政府便正式取得「法律理性」的國內正當性基礎，以及初步的「國際認可」。此後登盛政府的政治自由化與經濟改革措施，以及其與國內少數民族重啟談判並達成停火協議的成果，不但在目標理性與國族主義意識形態兩層面鞏固其政權的國內正當性基礎，也深受西方國家肯定而逐步解除其對緬甸的制裁，從而提升其國際正當性；而國際正當性提升的效應，除了帶來經貿往來的實質利益（屬「非正式支持」一項），也回過頭進一步支持該政權的總體正當性。這是一個良性的循環。不過，改革開放之後的緬甸，其正當性來源的結構，是迥異於 1988~2011 年間的軍事威權政體的：如前所述，SPDC 政府的國內外正當性來源雖然極其有限，但控制力卻很高；但登盛政府以政治改革為前提

註<sup>33</sup> U. S. Embassy in Rangoon, "U. S. Companies in Burma: Corporate Social Responsibility," November 2014, <<http://photos.state.gov/libraries/burma/895/pdf/US%20CSR%20NOV%202014.pdf>>.

換取國際支持其經濟發展的模式，卻使得「對外關係」（國際正當性）、「改革政策」（目標理性）、與「經濟發展」（施政表現）三項因素互相牽制，而使得政權正當性的維持變得複雜，其中西方國家竟可以扮演施壓的角色，並且難以被執政者掌控，乃前後兩個政權正當性基礎最為不同的部分。

不過，雖然國際因素與壓力對於現今緬甸文人政府有較大的影響力，但從緬甸獨立以來的發展歷史中，吾人可看出緬甸對其獨立自主的重視與抗衡大國壓力的韌性，並且從前述分析中，亦可知國際（尤其是西方）對登盛政府正當性支持的程度，是依附於其國內政治經濟改革的誠意與成效之上，因此展望未來，左右緬甸今後政治發展的最大變數，仍來自於國內因素。而在經濟發展與成長成為緬甸政府與民間的共識之後，緬甸反對派民主人士與軍方／政府之間的槓桿平衡、以及境內少數民族與中央的關係，卻仍是評估該國政治前景最難預知的部分。

首先，以翁山蘇姬與全民聯為首的反對派民主人士與以保守軍方勢力撐腰的登盛政府之間的政治權力爭奪，是影響緬甸今後政局的第一變數。在 2012 年 4 月國會補選的結果中，全民聯贏得 45 席中的 43 席，成為國會第一大反對黨。平心而論，此次補選對緬甸國際活動空間以及經濟前途的提升，遠大於國內政治上的效應，尤其是翁山蘇姬的勝出，的確有助於提升新政府的改革聲譽，向世界證明緬甸開放的決心，進而促成西方國家解除對緬甸的多項制裁。然而，全民聯所得席次僅占國會總席次的 6%，雖然因此正式成為體制內的制衡力量，卻無法改變緬甸軍方與執政黨掌控國會的態勢。<sup>④</sup>外界雖高度期待翁山蘇姬能夠在體制內設法說服執政黨與軍方與民主派人士共同推動政經改革，不過正如 Kyaw 所指出，雖然新政府並沒有堅拒與翁山蘇姬和解的頑固派領袖，且在其國內經濟困境以及西方社會與國內民主派人士正面回應等因素作用下，都使得政府中的開明派人士敢於公開聚集並有所作為，但要達到政府與反對陣營合作以促成政治進一步自由化，則還有好長的一段路要走，這其中一大難題，便是雙方終究存在著利益上的衝突：開明派官員雖接受翁山蘇姬為可尊敬的政治人物也願與之共事（“work with her”），但並不願屈居於她之下（“work under her”）；總統與政府希望翁山蘇姬「與當局合作」，卻不希望被她取而代之。<sup>⑤</sup>另一方面，目前翁山蘇姬及全民聯的國內地位，也處於不明朗的狀態：2012 年國會補選，全民聯雖然贏得了代表大量少數民族人口的幾個席位，卻使得許多少數民族政黨及其他非全民聯民主黨派頗為不安，擔憂他們在 2015 年大選將會被全民聯邊緣化；而當少數民族政黨向全民聯提出在 2015 年大選共組選舉聯盟的邀請時，卻遭到拒絕，全民聯並堅持將獨自參選全國所有選區。<sup>⑥</sup>全民聯這種高姿態，對緬甸的進一步民主化並不是好事，因為在野各方勢力若不能好好整合、甚至為爭奪有限資源而陷入分裂，則在大選中成功挑戰登盛政府的可能便大為降低；即便全民聯最後擊敗鞏發黨而成為國會第一大黨，在目前軍方占 25%保障席次並具「重大事務」否決權的制度設計框架之下，全民聯勢必得與軍方多

註④ 同註⑦。

註⑤ 同註③，頁 211。

註⑥ 同註④，頁 32。

所妥協，方能使國會順利運行。當然，若執政的鞏發黨贏得 2015 年大選，則將毫無疑問地繼續維持目前的半民主體制；無論如何，軍方的政治優勢都將持續不墜。

相較於緬甸目前各民主與反政府勢力的難以整合並帶給執政者一致的壓力，緬甸境內少數民族與中央政府的關係，卻是緬甸政治最脆弱的「阿奇里斯踵」。雖然登盛政府這兩年與境內主要少數民族武裝部隊間已達成停火協議，但這些協議的本質相當脆弱，中央政府仍得持續與少數民族進行和平談判。在制度上，雖然緬甸新憲法中有關於保障七個少數民族邦（states）在國會的席次以及各項權利，但實際上是否能夠落實則尚待觀察。事實上，許多少數民族代表已表示其在國會中深受挫折，因為執政的鞏發黨幾乎完全不對非緬族人釋權。<sup>⑤7</sup>在 2010 年州議會選舉層次，鞏發黨在多數緬族所在的七個州（regions）得到 61~73%席次，加上軍方 25%保留席次，可以完全掌握地方議會；但在少數民族所在的邦議會選舉，除了在克耶邦（Kayah State）大勝，其他邦只有得到 30~46%的席次，雖然加上軍方 25%保留席次後仍可過半，但是否能在衝突議題產生時仍能控制議會並讓政治正常運行，值得關注。<sup>⑤8</sup>當然，控制議會不代表全面永久的政治安全，這兩年不論是處理克欽邦衝突或是若開邦佛教徒迫害伊斯蘭教徒事件，從國會到地方議會，似乎都束手無策。而雖然登盛爲了顯示其對少數民族的友善態度，在 2011 年任命撣族的賽茂康博士（Sai Mauk Hkam）爲副總統，卻似乎沒有成功取悅到其他國內少數民族，畢竟賽茂康博士本來就是鞏發黨的成員。密松大壩停建之舉看起來也是聯邦政府對於少數民族訴求的正面回應，<sup>⑤9</sup>但類似模式是否會擴展到其他更具經濟價值（包括建設成本以及預期經濟效益）或更有政治意味的計畫，則相當令人存疑。<sup>⑥0</sup>Lowell Dittmer 曾言，一個統合的國家意識對於新興國家是很重要的，因為這能夠使新政權可以致力於其他重要的發展任務，而無須分心內部分裂或外力介入危機。<sup>⑥1</sup>反之，若一個國家沒有共同的歷史宗教文化語言或超越族群界線的認同，則在

註 ⑤7 Thomas Kean, "Myanmar's Parliament: from Scorn to Significance," in Nick Cheesman et al., eds., *Debating Democratization in Myanmar*, p. 64.

註 ⑤8 同註⑤，頁 176。

註 ⑤9 密松大壩（Myitsone Dam）是緬甸與中國政府的一項重要合作興建案，位居克欽獨立組織（Kachin Independence Organization, KIO）控制領域附近，面積達 766 平方公里，該地亦爲克欽族文化要地。此壩於 2009 年動工，建成後 90%的電力將輸往中國，但大壩工程將強制遷徙約兩萬名克欽族民，完工後則將攔截伊諾瓦底江，猶如中國三峽大壩在緬甸的翻版。2011 年 9 月 30 日，登盛在未知會中國的情況下，單方宣布延緩此興建案至 2016 年，因爲其「違反人民意願」。分析登盛宣布停建密松大壩的原因，首先是該工程受到國內環保人士、反對黨、以及當地少數民族的強烈反對與抵制，並透過解禁後的媒體及網路傳佈；而登盛爲表現其傾聽民意，也爲了避免群眾示威可能導致類似 2007 年的反政府抗議，更爲了安撫克欽獨立組織使其願意於 11 月參與和政府間的非正式對話，乃宣布停建。其次，在外交上，登盛也想透過此舉，向東協與西方國家——尤其是美國——證明緬甸不是中國附庸、而可不顧中國利益做獨立決策。然而由於中方投資該項目計達 36 億美元，登盛突然下令停止建造，使得緬中關係一度陷入低潮。見 Ian Storey, "Burma and China: The Beginning of the End of Business as Usual?" *China Brief*, Vol. 11, No. 22 (2011), pp. 13~17.

註 ⑥0 David I. Steinberg, "The Problem of Democracy in the Republic of the Union of Myanmar: Neither Nation-State Nor State-Nation?" *Southeast Asian Affairs*, 2012, pp. 232~233.

註 ⑥1 Lowell Dittmer, ed., *Burma or Myanmar? The Struggle for National Identity* (Singapore: World Scientific, 2010), pp. 363~364.

選舉過程中反而會帶來衝突與分裂，這在當今國際政治中不乏先例。<sup>②</sup>緬甸目前最大的問題，便是其仍處於「脆弱國家」(fragile state)的狀態，沒有任何超越地方族群文化忠誠的國家意識形態或民族主義概念；<sup>③</sup>對於國家社會未來的願景，也是各有各的算計，而沒有「共同的夢想」(collective dream)。<sup>④</sup>因此當今緬甸政府的難題，也就在於如何同時維持「民主選舉」並兼顧國家統一。

## 陸、結 論

如前文所述，緬甸軍政府成功地維持其威權統治達半世紀之久，卻在沒有迫切內外政治壓力的情況下，從 2003 年開始，便以執政者的高位發起緩慢的制憲進程，並在 2008 年公投通過新憲法後，於 2011 年依憲法規定將政權轉移至「文人政府」；而緬甸這幾年的改革開放政策，則頗受西方國家支持，因此紛紛解除原有的制裁措施，使得緬甸脫離被國際社會孤立的困境。本文試圖以 Holmes 所提出的十項「正當性基礎」以及 Huntington 所提出的三種「政權轉換途徑」理論為基準，來解讀緬甸自 1948 年獨立以來的政治發展，包括歷屆政府政權正當性的取得、崩解、與政權轉移方式，並探討緬甸軍政府邁向「民主轉型」的原因。在把 SPDC 政權放進尋求政治正當性的歷史脈絡中來觀察後，本文認為當軍政府的國內正當性鞏固工程，在本世紀初面臨因經濟困境所產生的瓶頸，而需要國際正當性的加持以及外資挹注之時，政治改革作為其獲得國際正當性的最重要來源，便勢在必行。而由於執政者在意識到轉型的必要性之時，不論是政權內部的凝聚力、或是對社會的整體掌控力程度都還是很高的，因此論其發動方式，緬甸走的是 Huntington 所言「由統治者主動發起的變革」一途。

登盛政府目前的施政重點，很明顯地便是在拚經濟，也就是把其正當性基礎主軸放在「經濟施政成就」。針對相似的情況，Stephen White 早在 1986 年於評論共黨國家以社經發展成就為導向時，便認為這種模式只能提供政權暫時的正當性基礎，因其最嚴峻的挑戰，即在於難以長時期維持穩定的進步，而一旦經濟停滯，危機便產生。<sup>⑤</sup> Le Hong Hiep 則觀察到，當越共在 2007~2008 年之後，因金融風暴影響其國內經濟表現而備受責難之時，便開始利用與中國在南海的爭端，挑起人民的民族主義情緒，以「意識形態」這項正當性基礎補充「執政表現」的不足。<sup>⑥</sup>其實，不只是越共政權，歷

---

註 ② Alfred Stepan et al., "The Rise of 'State-Nations'," *Journal of Democracy*, Vol. 21, No. 3 (2010), pp. 50-68.

註 ③ 與緬甸 *The Waves* 雜誌主編 Kyaw Win 的訪談 (2014 年 8 月 1-3 日，新加坡)。

註 ④ 與緬甸學者 Ma Thida 博士的訪談 (2014 年 8 月 1-3 日，新加坡)。與此相似的，Kyaw Yin Hlaing 博士在訪談中，也強調緬甸當今「不是沒有願景，而是有太多不同的願景」 ("...not no vision, but too many different visions.")。

註 ⑤ Stephen White, "Economic Performance and Communist Legitimacy," *World Politics*, Vol. 38, No. 3 (1986), pp. 462-482.

註 ⑥ 同註 ⑤，頁 162-166。

史上不論是民主或非民主政權，在國內施政表現不如預期或遇上瓶頸時，執政者常會藉由特殊事件激發人民的國家或民族意識，從而增強對其政權的支持度，不論是誇大與他國的疆域或政經糾紛、或是舉辦世界性運動盛會，都是如此。但對於登盛政府來說，由於其政治經濟才剛開放，不論是應付人民的期待值、或是達成帳面上的成長目標，短期而言都不是件難事，因此以「經濟表現」作為其主要的正當性基礎，目前不但不會產生問題，甚至是個高明之舉，因為如此便可以減緩各界對於政治層面深化改革的期待壓力。

許多外界觀察家咸信，緬甸是否能朝向實質民主之路，2015 年即將舉行的全國大選是關鍵：登盛政府對於選舉過程中反對勢力活動的容忍態度、以及對最後選舉結果的接受度，則是最具體的觀察指標；而翁山蘇姬未來在國內的政治地位以及其在政治上究竟可以走多遠，也取決於 2015 這一役。然而，儘管登盛總統上台以來即以親西方改革派的溫和面孔示人，而執政黨也擺出願意接納反對黨意見的柔軟姿態，但從無實質的權力重分配，2008 憲法更是不容修正，包括禁止翁山蘇姬參選總統的封殺條款。因此，現今緬甸的政治態勢正呈現以下狀況：就領導者層面而言，反對勢力唯一具全國號召力的翁山蘇姬參選總統無望，並且已 70 高齡卻似乎後繼無人；另一方面，由於近幾年登盛總統的諸項改革頗受好評，其個人在國際社會與民間逐漸塑造出溫和謙卑的改革紳士之形象，但在鞏發黨內部高層權力鬥爭中卻也毫不手軟，並顯然得到軍方較多的支持。就政黨競爭與國會選舉而言，緬甸國內各個反對黨（包括民主派與少數族群政黨）之間至今無法取得在大選中團結的共識，加上新憲法賦予軍方 25% 國會席次保障、總統提名權、重要部長任命權、重要事務裁決權、修憲否決權、政權接管權、以及阻卻翁山蘇姬擔任總統資格等等因素來評估，即便其魁儡政黨鞏發黨在 2015 年大選中敗給全民聯，軍隊也不可能喪失主政權。因此，2015 年全國第二次大選的結果，最好是鞏發黨所代表之「平民政府」的正當性從選舉這個民主程序中再次獲得「法律理性」的「完整」加持（相較於 2012 年僅是國會補選）而鞏固，最壞也不過是軍方放棄鞏發黨而與全民聯合作「分享權力」，在其中軍方既佔據憲法所賦予的決策制高點，又可博得國際社會對其接受民選結果與改革開放決心的肯定。更何況，不論是何人當政，後續與邊境少數族群的談判，甚至各式經建計畫的施行，都少不得軍方的支持。凡此種種，都意味著以軍方守護的「戒律式民主」概念與改革途徑的被認可——軍方為國家守護者，是緬甸獨立以來根深蒂固甚少被質疑的舊傳統，而「戒律式民主」原本是軍政府威權時代提出的有條件有限度改革的口號，看起來卻有成為「官方意識形態」、甚至是「新傳統」的趨勢了。換言之，在此次大選之後，「軍方支持下的平民政府」政權形態不但能進一步鞏固，其國內正當性基礎也將多元化（Holmes 7 項國內正當性基礎將無所缺），而不會只靠經濟發展（「執政表現」）一項作為支撐。屆時，即便其經濟成長指數或會因其融入全球體系愈深而愈易受國際經濟起伏所影響，執政者卻也有其他 6 項國內正當性來源可以截長補短。而當短期的經濟危機不會遭致立即的政治危機，則國際寄望以貿易往來推進緬甸進一步實質民主化的目標便更難以實現；更甚者，基於緬甸對於其獨立自主性的重視，過度的國際壓力反而可能激起其

民族意識與愛國主義，而這將會成為支持選舉式威權政體的另一正當性基礎來源。

換言之，正因為截至目前為止，緬甸當局——尤其是軍方——對變革的途徑、速度、與程度，似乎都具備足夠的主導力量，是以本文作者對其短期內是否會進一步朝向實質民主，並不樂觀。只要未來的政府能夠適切處理其與國內少數民族反對勢力的關係，在國內政治情勢穩定的前提之下，維持經濟發展成長並非難事，並可不斷透過定期選舉更新並鞏固其正當性基礎，亦即是如 Gandhi、Przeworski、Magaloni 等所言，軍方藉由政策讓步與權力分享機制的建立延長其政治壽命，但實質上僅僅是從「軍事威權」轉型到「政黨威權」或「選舉式威權」體制而已。在可見的未來，緬甸長久以往「以軍人主導」的獨特體制仍將持續存在，因此最多也只是走向 Diamond 所稱的混合式政體 (hybrid regime)，也就是開放社會議論，定期選舉，但軍方永遠對社會有完整的控制力。回顧緬甸歷史，1960 年代尼溫將軍曾提出結合大緬甸民族主義與社會主義訴求的「緬甸式社會主義」(The Burmese way to Socialism) 發展目標，卻在 1980 年代末期被譏稱為「緬甸式邁向貧窮之路」(The Burmese way to poverty)。而這一次，以「戒律式民主」為前提的「緬甸式」民主化 (The Burmese way of democratization)，卻似乎是一條可行的政治改革途徑。

\*

\*

\*



# The Burmese Way of Democratization: Legitimacy, Transition, and Political Reform

*Tsai-wei Sun*

Assistant Research Fellow  
Institute of International Relations  
National Chengchi University

## Abstract

The Burmese military has been successful in maintaining its authoritarian rule in the past decades. In 2011, however, the junta shifted its power to the civilian government despite the absence of inside or outside political pressure. Since then, the new government has introduced many reforms that allow greater political liberty in Burma. This paper locates the junta's power shift as part of a wider process of the military consolidating political legitimacy. It argues that as the junta's power consolidation reached its bottleneck in the 2000s, political reforms were imperative prerequisites for international legitimacy and economic development. Yet, regarding aspects of the new constitution, military-civilian power relationships, and ethnic minority-central government relations, it remains to be seen whether Burma will move toward actual democratization, or continue to be a hybrid regime in which democratic institutions such as elections are merely the military's tools of legitimation.

**Keyword:** Burma, political legitimacy, USDP, political reform, democratization

## 參考書目

- 林廷輝，「緬甸民主化進程中的東協因素」，*戰略安全研析*，第 84 期（2012 年 4 月），頁 29~37。
- 林欽明，「美緬政經關係演變的影響與意涵」，*戰略安全研析*，第 84 期（2012 年 4 月），頁 21~28。
- 范宏偉，「1967 年緬甸『6.26』排華事件與緬華社會研究」，*臺灣東南亞學刊*，第 3 卷第 2 期（2006 年 10 月），頁 47~72。
- 孫采薇，「從登盛訪美看緬中美三邊關係的演變與展望」，*戰略安全研析*，第 98 期（2013 年 6 月），頁 57~66。
- 高橋撤，「緬甸加快金融改革 央行走向獨立」，*日經中文網 (Nikkei)*，2013 年 7 月 18 日。<<http://zh.cn.nikkei.com/politicaeconomy/economic-policy/6037-20130718.html>>.
- 劉務、李懋君，「淺析冷戰時期緬甸奉行中立主義外交政策的原因」，*遵義師範學院學報*，第 11 卷第 6 期（2009 年 12 月），頁 15~18。
- 羅石圃，「緬甸鎖國政策之探討」，*問題與研究*，第 27 卷第 7 期（1988 年 4 月），頁 51~60。
- 顧長永，*東南亞各國政府與政治：持續與變遷*（臺北：臺灣商務印書館，2013 年）。
- 顧長永，*緬甸：軍事獨裁五十年*（新加坡：八方文化創作室，2015 年）。
- “As Scrutiny Grows, Burma Moves Its Capital,” *Washington Post*, December 28, 2005, <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/12/27/AR2005122701248.html>>.
- “Burma Inflation,” *TheGlobalEconomy.com*, <<http://www.theglobaleconomy.com/Burma-Myanmar/Inflation/>>.
- “Burma Economic Growth,” *TheGlobalEconomy.com*, <[http://www.theglobaleconomy.com/Burma-Myanmar/Economic\\_growth/](http://www.theglobaleconomy.com/Burma-Myanmar/Economic_growth/)>.
- “Data: Myanmar,” *The World Bank*, <<http://data.worldbank.org/country/myanmar>>.
- Alagappa, Muthiah, *Political Legitimacy in Southeast Asia: The Quest for Moral Authority* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1995).
- Badgley, John H., “Burma: the Nexus of Socialism and Two Political Traditions.” *Asian Survey*, Vol. 3, No. 2 (1963), pp. 89~92.
- Badgley, John H., “Burma’s Zealot Wungyis: Maoists or St. Simonists,” *Asian Survey*, Vol. 5, No. 1 (1965), pp. 55~62.
- Burma Watcher, “Burma in 1988: There Came a Whirlwind,” *Asian Survey*, Vol. 29, No. 2 (1989), pp. 174~180.
- Callahan, Mary, “The Generals Loosen Their Grip,” *Journal of Democracy*, Vol. 23, No. 4 (1996), pp. 120~131.
- Case, William, “Can the ‘Halfway House’ Stand? Semidemocracy and Elite Theory in Three

- Southeast Asian Countries,” *Comparative Politics*, Vol. 28, No. 4 (1996), pp. 37~64.
- Case, William, “Southeast Asia’s Hybrid Regimes: When Do Voters Change Them?” *Journal of East Asian Studies*, Vol. 5 (2005), pp. 215~237.
- Chambers, Paul, “Constitutional Change and Security Forces in Southeast Asia: Lessons from Thailand and Myanmar,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 36, No. 1 (2014), pp. 101~127.
- Clark, Allen L., “Burma in 2002: A Year of Transition,” *Asian Survey*, Vol. 43, No. 1 (2003), pp. 127~134.
- Diamond, Larry, “Elections without Democracy: Thinking about Hybrid Regimes,” *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 2 (2002), pp. 21~35.
- Dittmer, Lowell, ed., *Burma or Myanmar? The Struggle for National Identity* (Singapore: World Scientific, 2010).
- Englehart, Neil A., “Is Regime Change Enough for Burma? The Problem of State Capacity,” *Asian Survey*, Vol. 45, No. 4 (2005), pp. 622~644.
- Engvall, Anders and Soe Nandar Linn, “Myanmar Economic Update: Macro-economy, Fiscal Reform, and Development Options,” in Nick Cheesman, Nicholas Farrelly, and Trevor Wilson, eds., *Debating Democratization in Myanmar* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2014), pp. 159~179.
- Fuller, T., “President of Myanmar Reshuffles His Cabinet,” *The New York Times*, August 28, 2012, p. A7.
- Gandhi, Jennifer and Adam Przeworski, “Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats,” *Comparative Political Studies*, Vol. 40, No. 11 (2007), pp. 1279~1301.
- Guyot, James F., “Myanmar in 1990: The Unconsummated Election,” *Asian Survey*, Vol. 31, No. 2 (1991), pp. 205~211.
- Guyot, James F., “Burma in 1996: One Economy, Two Polities,” *Asian Survey*, Vol. 37, No. 2 (1997), pp. 188~193.
- Guyot, James F., “Burma in 1997: From Empire to ASEAN,” *Asian Survey*, Vol. 38, No. 2 (1998), pp. 190~195.
- Holliday, Ian, “Rethinking the United States’ Myanmar Policy,” *Asian Survey*, Vol. 45, No. 4 (2005), pp. 603~621.
- Holmes, Leslie, “Vietnam from a Comparative Communist and Post-communist Perspective,” in Stephanie Balme and Mark Sidel, eds., *Vietnam’s New Order: International Perspectives on the State and Reform in Vietnam* (New York: Palgrave Macmillan, 2007), pp. 11~27.
- Huntington, Samuel, “How Country Democratize,” *Political Science Quarterly*, Vol. 106, No. 4 (1991~92), pp. 579~616.
- International Crisis Group, “China’s Myanmar Dilemma,” *Asia Report*, No. 177 (September

- 14, 2009), <[http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/north-east-asia/177\\_chinas\\_myanmar\\_dilemma.pdf](http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/north-east-asia/177_chinas_myanmar_dilemma.pdf)>.
- International Crisis Group, "Reform in Myanmar: One Year On," *Asia Briefing*, No. 136 (April 11, 2012), <<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-east-asia/burma-myanmar/b136-reform-in-myanmar-one-year-on.pdf>>.
- International Crisis Group, "Myanmar: The Politics of Economic Reform," *Asia Report*, No. 231 (July 27, 2012), <<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-east-asia/burma-myanmar/231-myanmar-the-politics-of-economic-reform.pdf>>.
- International Crisis Group, "A Tentative Peace in Myanmar's Kachin Conflict," *Asia Briefing*, No. 140 (June 12, 2013), <<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-east-asia/burma-myanmar/b140-a-tentative-peace-in-myanmars-kachin-conflict.pdf>>.
- James, Helen, "Myanmar in 2005: In a Holding Pattern," *Asian Survey*, Vol. 46, No. 1 (2006), pp. 162~167.
- Kean, Thomas, "Myanmar's Parliament: from Scorn to Significance," in Nick Cheesman, Nicholas Farrelly, and Trevor Wilson, eds., *Debating Democratization in Myanmar* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2014), pp. 43~74.
- Kyaw, Yin Hlaing, "Setting the Rules for Survival: Why the Burmese Military Regime Survives in an Age of Democratization," *The Pacific Review*, Vol. 22, No. 3 (2009), pp. 271~291.
- Kyaw, Yin Hlaing, "Understanding Recent Political Changes in Myanmar," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 34, No. 2 (2012), pp. 197~216.
- Le, Hong Hiep, "Performance-based Legitimacy: The Case of the Communist Party of Vietnam and *Doi Moi*," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 34, No. 2 (2012), pp. 145~172.
- Levitsky, Steven and Lucan A. Way, "The Rise of Competitive Authoritarianism," *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 2 (2002), pp. 51~65.
- Lipset, Seymour M., *Political Man* (New York: Doubleday, 1960).
- Magaloni, Beatriz, "Credible Power-Sharing and the Longevity of Authoritarian Rule," *Comparative Political Studies*, Vol. 41, No. 4~5 (2008), pp. 715~741.
- Maung, Mya, "The Burma Road from the Union of Burma to Myanmar," *Asian Survey*, Vol. 30, No. 6 (1990), pp. 602~624.
- Mauzy, Diane K., "The Challenge to Democracy: Singapore's and Malaysia's Resilient Hybrid Regimes," *Taiwan Journal of Democracy*, Vol. 2, No. 2 (2006), pp. 47~68.
- Mean, Gordon P., "Soft Authoritarianism in Malaysia and Singapore," *Journal of Democracy*, Vol. 7, No. 4 (1996), pp. 103~117.
- Morse, Yonatan L., "The Era of Electoral Authoritarianism," *World Politics*, Vol. 64, No. 1 (2012), pp. 161~198.

- Nyein, Susanne Prager, "Expanding Military, Shrinking Citizenry and the New Constitution in Burma," *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 39, No. 4 (2009), pp. 638~648.
- Nyun, Thihan Myo, "Feeling Good or Doing Good: Inefficacy of the U.S. Unilateral Sanctions Against the Military Government of Burma/Myanmar," *Washington University Global Studies Law Review*, Vol. 7 (2008), pp. 455~518.
- Pedersen, Morten B., "Myanmar's Democratic Opening: the Process and Prospect of Reform," in Nick Cheesman, Nicholas Farrelly, and Trevor Wilson, eds., *Debating Democratization in Myanmar* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2014), pp. 19~40.
- Schedler, Andreas, "The Menu of Manipulation," *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 2 (2002), pp. 36~50.
- Seekins, Donald M., "Burma in 1999: A Slim Hope," *Asian Survey*, Vol. 40, No. 1 (2000), pp. 16~24.
- Seekins, Donald M., "Myanmar in 2008: Hardship, Compounded," *Asian Survey*, Vol. 49, No. 1 (2009), pp. 166~173.
- Sieff, Martin, "Burma's Thein Sein Reshuffles Government to Reassure Energy Investors," *Asia Pacific Defense (APD) Forum*, August 30, 2013, <[http://apdforum.com/en\\_GB/article/rmiap/articles/online/features/2013/08/30/burma-cabinet-changes](http://apdforum.com/en_GB/article/rmiap/articles/online/features/2013/08/30/burma-cabinet-changes)>.
- Silverstein, Josef, "Burma: Ne Win's Revolution Considered," *Asian Survey*, Vol. 6, No. 2 (1966), pp. 95~102.
- Steinberg, David I., "The United States and Myanmar: a 'boutique issue'?" *International Affairs*, Vol. 86, No. 1 (2010), pp. 175~194.
- Steinberg, David I., "Myanmar in 2010: the Elections Year and Beyond," *Southeast Asian Affairs* (2011), pp. 173~189.
- Steinberg, David I., "The Problem of Democracy in the Republic of the Union of Myanmar: Neither Nation-State Nor State-Nation?" *Southeast Asian Affairs*, 2012, pp. 220~237.
- Stepan, Alfred, Juan J. Linz, and Yogendra Yadav, "The Rise of 'State-Nations'," *Journal of Democracy*, Vol. 21, No. 3 (2010), pp. 50~68.
- Storey, Ian, "Burma and China: The Beginning of the End of Business as Usual?" *China Brief*, Vol. 11, No. 22 (2011), pp. 13~17.
- Than, Tin Maung Maung, "Burma/Myanmar in 2001: A Year of Waiting," *Asian Survey*, Vol. 42, No. 1 (2002), pp. 115~123.
- Thawngmung, Ardeth Maung and Maung Aung Myoe, "Myanmar in 2006: Another Year of Housekeeping," *Asian Survey*, Vol. 47, No. 1 (2007), pp. 194~199.
- Thawngmung, Ardeth Maung and Maung Aung Myoe, "Myanmar in 2007: A Turning Point in the 'Roadmap'?" *Asian Survey*, Vol. 48, No. 1 (2008), pp. 13~19.
- Turnell, Sean, "Myanmar in 2010," *Asian Survey*, Vol. 51, No. 1 (2011), pp. 148~154.

Turnell, Sean, "Myanmar in 2011: Confounding Expectations," *Asian Survey*, Vol. 52, No. 1 (2012), pp. 157~164.

Turnell, Sean, "The Glass has Water: A Stock-take of Myanmar's Economic Reforms," in Nick Cheesman, Nicholas Farrelly, and Trevor Wilson, eds., *Debating Democratization in Myanmar* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2014), pp. 181~204.

U.S. Embassy in Rangoon, "U.S. Companies in Burma: Corporate Social Responsibility," November 2014, <<http://photos.state.gov/libraries/burma/895/pdf/US%20CSR%20NOV%202014.pdf>>.

White, Stephen, "Economic Performance and Communist Legitimacy," *World Politics*, Vol. 38, No. 3 (1986), pp. 462~482.

Zin, Min and Brian Joseph, "The Democrats' Opportunity," *Journal of Democracy*, Vol. 23, No. 4 (2012), pp. 104~119.