

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

► 緬甸內閣人事布局評析

Commentary on Myanmar's New Cabinet

doi:10.30390/ISC.201606_55(2).0006

問題與研究, 55(2), 2016

Issues & Studies, 55(2), 2016

作者/Author：孫采薇(Tsai-Wei Sun)

頁數/Page：157-168

出版日期/Publication Date：2016/06

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.201606_55\(2\).0006](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.201606_55(2).0006)



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





緬甸內閣人事布局評析

孫 采 薇

(國立政治大學東亞研究所助理教授
暨國際關係研究中心亞洲太平洋研究所助理研究員)

摘 要

2015 年 11 月，緬甸舉行國會大選，由翁山蘇姬領導的全國民主聯盟（全民聯）獲得壓倒性勝利。2016 年 3 月，由全民聯所提名的翁山蘇姬親信 琺喬 (Htin Kyaw)，順利在國會總統選舉中獲勝，並於 3 月 30 日正式宣誓就任緬甸新總統。其後，琺喬總統向國會提出的 21 個部會首長名單，也獲得國會通過。本文將先從琺喬內閣完整名單探討新政府人事布局的若干特點，並對照新政府近日相關的種種政治作為與安排，分析其欲展現的政治目標，以及對緬甸與中美大國關係所可能產生的影響。

關鍵詞：緬甸、全國民主聯盟、琺喬總統、翁山蘇姬、國家顧問

* * *

壹、前 言

2015 年 11 月的緬甸國會大選，由翁山蘇姬領導的全國民主聯盟 (National League for Democracy, NLD：簡稱全民聯) 獲得壓倒性勝利，囊括超過 6 成的國會議員席次。雖然因為憲法限制，兩位兒子為英國籍的翁山蘇姬無法成為緬甸總統，但全民聯提名其親信 琺喬 (Htin Kyaw)，仍順利於 2016 年 3 月的國會總統選舉中獲勝。3 月 30 日，琺喬正式宣誓就任緬甸新總統，其向國會提出的 18 位部會首長名單，也獲得國會無異議通過。其中，翁山蘇姬被指派擔任包括總統府事務部、外交部、電力能源部和教育部 4 個部會的首長。

於此同時，琺喬總統也向國會提交新設立國家顧問 (State Counsellor) 一職的議案，賦予其與國會及部會首長接觸和合作、以及指揮所有非軍方指派之行政首長與決策的權力，任期與總統相同。此案在 4 月 6 日獲得通過，翁山蘇姬旋即被任命為首任國家顧問。^①由是之故，蘇姬獲得高於其他內閣部長的權力和地位，其職責且覆蓋政府

註① “President Signs State Counsellor Bill into Law,” *The Global New Light of Myanmar*, http://www.burmalibrary.org/docs22/7_April_16_gnlm.pdf, Accessed on June 11, 2016.

各個部門；而因為她同時也是國會兩院最大黨的領袖，致使其權力跨越行政和立法兩大機關。^②

由於翁山蘇姬曾在去年選舉期間公開宣示其將「凌駕於總統之上」(above the president) 領導國家，碇喬總統的此番任命似乎落實了外界對於蘇姬將成為新的「民主獨裁者」(democratic dictator) 的憂慮。^③不過，5 月 25 日，碇喬發布總統通令宣布內閣重組，免除了翁山蘇姬電力能源部和教育部二部長兼職。至此，緬甸新政府第一任內閣名單全部底定。

本文將從碇喬內閣完整名單探討新政府人事布局的若干特點，並對照新政府近日相關的種種政治作為與安排，分析其欲展現的政治目標，以及對緬甸與中美大國關係所可能產生的影響。

貳、緬甸「新雙首長制」的形成與挑戰

從政府規模觀之，新政府的第一個特點，便是組織的精簡。原本登盛 (Thein Sein) 總統時期，聯邦政府共設 31 部，總計 36 位部長 (包括總統府事務部 6 位部長)。全民聯執政後，大幅刪減為 20 部，但另新設少數民族事務部與國家顧問辦公室兩部，因此總共是 22 部 (22 部長)。^④在此新的組織架構中，翁山蘇姬領導總統府事務部和外交部二部，實際執掌則跨越了前政府的 6 個單獨部會；而國家顧問一職，更等同於許多國家的「總理」。從制度上來說，國家顧問與總統職務和任期均高度重疊，且兩者之間的位階與關係不明。因此，未來在實際運作上，碇喬與翁山蘇姬「雙首長」若始終能毫無瓜葛地合作無間，應是外界最期待的結果與緬甸之福；反之則將陷入政治僵局。不過，碇喬既為蘇姬長年工作夥伴，其本身還是全民聯高層中少數具有在軍政府時期的中央政府長期任職的經驗，因此應與蘇姬理念相近，並能以實際公職經驗補蘇姬之不足，而非如外界所低估僅為蘇姬的「傀儡」或「影子」。^⑤

然而，就翁山蘇姬而言，與國家顧問同等重要的，或許是擔任外交部長一職。以

註② 不過，基於憲法規定，入閣後的翁山蘇姬將無法以議員或是黨主席身分參與國會活動，因此是否會影響全民聯的穩定以及在國會的行動，則仍待觀察。

註③ 楊昊，「戒律式民主的脆弱轉型：緬甸 2015 年國會大選的意義」，*問題與研究*，第 54 卷第 4 期 (2015 年 12 月)，頁 160。

註④ 此組織人事精簡案預計五年可省下 50 億緬元 (約 420 萬美金)，用以增進教育、健康衛生、以及偏鄉發展。但被裁減單位的公務員將轉至其他部門服務，故不會出現有害公部門穩定的失業潮。
“Parliament Approves President-Elect’s Proposal to Downsize Ministries,” *Irrawaddy*, <http://www.irrawaddy.com/burma/parliament-approves-president-elects-proposal-downsize-ministries.html>, Accessed on June 20, 2016.

註⑤ 碇喬於 1975 年取得電腦科學碩士學位後，即至緬甸政府第二工業部工作；1980 年以降，先後任職於緬甸對外經濟關係部以及計畫與財政部，直至 1992 年辭去公職。參閱“U Htin Kyaw: from Computer Science Grad to NLD Loyalist,” *Myanmar Times*, <http://www.mmtimes.com/index.php/national-news/nay-pyi-taw/19423-u-htin-kyaw-from-computer-science-grad-to-nld-loyalist.html>, Accessed on June 20, 2016.

蘇姬所具之國際聲望，外長一職將可發揮其所長固不待言，更重要的是，此將使得蘇姬能夠參與「國防與安全委員會」(National Defense and Security Council, NDSC)。此委員會在國安決策層面權力龐大甚且超越總統，由憲法賦予其包括直接聽取緬甸武裝部隊報告、建議總統特赦名單、批准總統與他國斷交令、批准總統所提名之總司令、批准武裝部隊的徵兵、對侵略者發動軍事攻擊、宣布全國進入緊急狀態、在緊急狀態期間行使立法、行政、司法權以及主權等權柄。^⑥委員會成員共 11 名，包括總統與兩位副總統、國會兩院議長、武裝部隊正副總司令、以及外交、國防、內政、邊境事務部 4 部長。由於軍方掌握其中 6 名成員（第一副總統、正副總司令、3 部長），因此該委員會實際上是軍方的囊中物。而蘇姬以外長身分得以擠身其中，突破軍方之前對她參與視為核心國務的種種防範，並有機會（以及不受外界干擾而讓軍方相對安心的場域）能與軍方直接溝通對話，意義自是重大。

去年全民聯壓倒性的贏得大選之後，外界對軍方是否願意接受改朝換代的結果，甚感憂心。不過，翁山蘇姬在大選過後，便立即多次拜會國防軍總司令敏昂萊 (Min Aung Hlaing)，建立互信並展開有限的互動。爾後，蘇姬對於若干敏感議題的謹慎態度以及其實質領導新政府的事實，逐漸被軍方高層所認可與接受。在 5 月 13 日軍方所主動召開的記者會中，敏昂萊便鄭重反駁軍隊和新政府關係緊張的傳言，強調他對憲法的尊重，同時公開宣示總司令的位階低於總統，而軍方也將致力與民選政府合作、並按照民主遊戲規則行事。^⑦事實上，儘管過去軍方和蘇姬之間存在明顯的緊張關係，但當前，在確定蘇姬無意挑戰軍方政治優勢地位的前提下，與全民聯政府合作是有助於軍方的，包括有助於美國對緬制裁的緩和或早日結束。

參、「大和解政府」：政治包容與民族協商

表 1 為作者所整理之磋商政府各部會首長的完整名單與簡介，從中可看出新政府人事布局的一大特點，便是全民聯雖然在去年大選中獲得壓倒性勝利，但在政府權力分配之時，卻並未「整碗捧去」：21 位新部會首長來自多元的政黨與學經歷背景。從黨派歸屬面觀之，除憲法規定國防、內政、與邊境事務部 3 職位由軍方出任，全民聯出身者僅占 7 位（三分之一），而聯邦鞏固與發展黨 (Union Solidarity and Development Party, USDP：簡稱鞏發黨，為前執政黨) 分得 2 席、孟民族黨 (Mon Democratic Party, MDP) 1 席，其他獨立人士則有 8 位。從學經歷背景觀之，來自大學校長、博士或醫界人士者達 7 位，顯示新政府菁英治國的傾向；而曾於軍政府或登盛時期的政府機關或國營企業任職者則有 12 位，超過內閣的二分之一，可見全民聯雖為第一次執政，此政府亦非全然缺乏「經驗值」。

註⑥ “Constitution of the Republic of the Union of Myanmar,” *Burma/Myanmar Library*, http://www.burmalibrary.org/docs5/Myanmar_Constitution-2008-en.pdf, Accessed on June 13, 2016.

註⑦ “Army to Rebrand Itself as New Political Reality Sets In,” *Irrawaddy*, <http://www.irrawaddy.com/commentary/army-to-rebrand-itself-as-new-political-reality-sets-in.html>, Accessed on June 14, 2016.

表1 聯邦政府內閣名單

職務	姓名	黨派	學經歷簡介
外交部長；總統府事務部長	翁山蘇姬 (Aung San Suu Kyi)	全民聯	全民聯黨主席
農業、畜牧與灌溉部長	翁都博士 (Dr. Aung Thu)		民族院 (上院) 議員 (仰光6號選區)；前仰光大學校長
交通與通訊部長	丹辛貌 (Thant Sin Maung)		蒙育瓦 (Monywa) 選區國會議員；前緬甸國鐵 (Myanmar Railways, MR) 總經理
商務部長	丹敏博士 (Dr. Than Myint)		全民聯中央執行委員會主席
計畫與財政部長	喬溫 (Kyaw Win)	軍方	仰光新德貢色干鎮區 (Dagon Seikkan Township) 國會議員；前財政部計畫署 (後稅務署) 長，1997年起擔任全民聯經濟顧問
社會福利與救濟安置部長	溫妙埃博士 (Dr. Win Myat Aye)		著名兒童保健專家；曾在多所醫學大學任教並參與多項促進衛生保健、教育和農村發展計畫
觀光部長	翁貌 (Ohn Maung)		包括Inle Princess Resort等數家大型旅館經營者；前政治犯
內政部長	喬瑞中將 (Lt-Gen Kyaw Swe)		原邊境事務部長
國防部長	盛溫中將 (Lt-Gen Sein Win)	鞏發黨	原國防部長
邊境事務部長	耶翁中將 (Lt-Gen Ye Aung)		前克欽邦區域作戰指揮部指揮，曼德勒中央司令部指揮官，軍法署署長
宗教與文化部長	翁哥 (Aung Ko)		鞏發黨中執委；登盛時期宗教事務部副部長和科技部副部長
勞工、移民與人口部長	登瑞 (Thein Swe)	孟民族黨	鞏發黨中執委和前發言人，若開邦安鎮 (Ann) 選區國會議員；軍政府時期交通部長
少數民族事務部長	奈代倫 (Nai Thet Lwin)		孟民族黨副主席
宣傳部部長	裴敏博士 (Dr. Pe Myint)	獨立人士	著名作家和翻譯家；The People's Age Journal雜誌 (緬甸) 總編輯；前醫生
資源與環保部長	翁溫 (Ohn Win)		水土保持、氣候變遷和生物多樣性保護專家；前耶津林業大學 (Univ. of Forestry, Yezin) 校長
電力與能源部長	裴金退 (Pe Zin Tun)		前能源部長，曾任緬甸石油和天然氣公司 (Myanmar Oil and Gas Enterprise; MOGE) 生產部經理
工業部長	欽貌秋 (Khin Maung Cho)		超七星汽車公司 (Super Seven Stars Motors—起亞Kia汽車經銷商) 執行工程師
教育部長	苗登基博士 (Dr. Myo Thein Gyi)		西仰光大學校長；曾參與課程改革與起草具爭議性的教育法案
衛生與體育部長	敏推博士 (Dr. Myint Htwe)		緬甸醫學科學研究院 (Myanmar Academy of Medical Science) 中央行政委員會委員、肝臟基金會副主席；衛生部資深文官，1994-2010任職世界衛生組織 (WHO)
建設部長	溫凱 (Win Khaing)		機械工程師；石油和天然氣物流公司“United Engineering Group”創辦人；緬甸工程學會主席
國家顧問辦公室部長	喬丁瑞 (Kyaw Tint Swe)		緬甸駐日大使 (1994-1997)，駐聯合國大使 (2001-2010)，緬甸國家人權委員會副主席 (2011-2013)

資料來源：作者整理自“Who's Who: Myanmar's New Cabinet,” *Myanmar Times*, <http://www.mmtimes.com/index.php/national-news/nay-pyi-taw/19609-who-s-who-myanmar-s-new-cabinet.html>, Accessed on June 7, 2016; “New Myanmar Union Parliament Announces 20 Incoming Ministers Including Aung San Suu Kyi,” *VDB Loi*, http://www.vdb-loi.com/wp-content/uploads/2016/03/VDBLoi_CBN_New-Myanmar-Union-Parliament-announces-20-incoming-ministers-including-Aung-San-Suu-Kyi.pdf, Accessed on June 7, 2016.

全民聯與其他政黨「分享權力」以及大量向業界與學術界獨立人士徵才，多少說明該黨缺乏治理菁英、以致無法獨立執政的事實。然而另一方面，全民聯也藉著這份名單，揭示其造就「大和解政府」的企圖心，包括政治包容與民族協商。首先，如前所述，軍方不論對於未來全民聯政府的政治穩定與經濟發展，都扮演著關鍵性的角色，是以軍方所支持的鞏發黨雖然在去年大選中一敗塗地，卻還是全民聯不得不繼續拉攏的對象。而佉喬總統釋出宗教與文化部長，以及勞工、移民與人口部長二職，則更具深意。緬甸當前內政最大挑戰，來自於少數民族反抗中央政府、以及宗教文化族群間的紛爭——尤其是若開邦佛教徒與穆斯林的衝突，在在對於緬甸的社會治安乃至於國家安全與統一形成潛在威脅，而維護國安秩序的最後防線，仍非軍隊莫屬。新任宗教文化部長翁哥（Aung Ko）與勞工、移民與人口部長登瑞（Thein Swe）檯面上雖為鞏發黨中執委，但兩人均為前軍事將領，自軍政府時期已分別擔任宗教事務部副部長以及交通部長，登瑞時期則雙雙進入國會，並分別擔任司法與法律事務委員會主席以及特殊案件調查委員會副主席，黨政軍與國會資歷都相當完整。登瑞並在去年大選當選若開邦安鎮（Ann）選區下議院議員，因此自是處理若開邦穆斯林問題的合適人選。^⑧

然而，全民聯政府欲促成中央與少數民族和解的安排當然不僅於此。在佉喬總統大舉縮編中央部會的同時，卻為了處理少數民族問題，特別增設民族事務部，並由奈代倫（Nai Thet Lwin）擔任首任部長。75歲的奈代倫是孟族政治耆老，1960年代初從毛淡棉大學畢業後即加入孟發展黨（Mon Development Party），並於1988年協同成立孟民族民主陣線（Mon National Democratic Front, MNDF），領導反政府運動，並在1990年大選時贏得5席國會席次。其後孟民族民主陣線持續發展演進至今日的孟民族黨（Mon National Party, MNP）。而奈代倫為孟民族黨副主席，政治立場較為溫和，並在緬甸許多民族政黨中備受尊崇，除與新孟邦黨（New Mon State Party, NMSP）的領袖們關係良好，也與各民族政黨所組成的聯盟組織「民族團結聯盟」（United Nationalities Alliance, UNA）有緊密聯繫。^⑨因此由奈代倫領軍民族事務部，顯然是期待他能成為政府與少數民族之間溝通的橋樑，並能較為有效地說服政治態度較為強硬的少數民族黨派參與其後的民族和解與協商進程。

肆、民族和解的達成仍是新政府的最大挑戰

緬甸自1948年獨立之始，中央政府與眾多少數民族間的武裝對峙就未曾停歇，歷年來無數次停火協議的達成與破壞，更說明此問題的難解。然而，不論是民主政治的進一步推展與鞏固、或國家經濟的整體發展與資源整合，與少數民族達成全面性與永

註⑧ “Ann Township Parliamentarian Nominated for Union Minister of Labor, Immigration and Population,” *Arakan Watch*, <http://www.arakanwatch.org/recent-news/ann-township-parliamentarian-nominated-for-union-minister-of-labor-immigration-and-population/>, Accessed on June 21, 2016.

註⑨ “Nai Thet Lwin Inaugurated as Union Minister of Ethnic Affairs,” *Mon News Agency*, <http://monnews.org/2016/04/01/nai-thet-lwin-inaugurated-union-minister-ethnic-affairs/>, Accessed on June 21, 2016.

久性的和解都是根本的前提要件。2013年11月起，登盛政府即積極和少數民族武裝團體舉行了9輪和談，雖然在2015年10月與其中8個團體簽訂全國停火協議（Nationwide Cease-fire Agreement, NCA），但成效有限。最主要的原因，還是簽署協議的團體大多來自較為和平、較少與政府發生衝突的南方少數民族，而真正活躍且強勢的緬北地區少數民族武裝團體，特別是佤邦聯合軍（United Wa State Army）、克欽獨立軍（Kachin Independence Army）與北撣邦軍（Shan State Army-North）3大勢力，不是一開始就拒絕參加、便是被緬甸軍方禁止參與協議。隨後於今（2016）年1月召開的聯盟和平會議（Union Peace Conference, UPC），更因為包括德昂族解放軍（Ta'ang National Liberation Army, TNLA）、若開軍（Arakan Army, AA）、果敢同盟軍（Myanmar National Democratic Alliance Army, MNDAA）等都被政府拒之門外，而受到少數民族武裝組織（Ethnic Armed Organizations, EAOs）抵制。另一方面，僅就2015年間，軍方便至少跟克欽邦和撣邦北部境內6個不同的武裝團體開戰，造成的國內流離失所者增加達66萬人以上，甚至琿喬總統就職當日，德昂族解放軍還與軍方交火。^⑩持續的武裝對峙使得少數民族難以對緬甸軍方和政府產生信任，而隨著政權移交，更多軍事增援部隊駐守地方，更造成全民聯政府意欲協商和平的同時，與少數民族緊張態勢反而提升的窘境。更甚者，之前簽署停火協議的民族武裝組織和尚未簽署協議的團體，也因對未來全民聯政府和軍方關係的不確定、以及與全民聯政府合作底線的不一致，而造成其間關係緊張的升溫。因此，終止政府和各少數民族之間以及所有武裝團體間衝突的全國停火協議，勢必排在新政府議程的首位。

事實上，全民聯自確定執政之後，便為顯示其民族和解的決心而在各項高層人事安排上做足姿態。二月份由翁山蘇姬主導的上下院正副議長的推舉，4人中有3人為少數民族，包括上議院議長全民聯的溫凱丹（Win Khaing Than）為克倫族律師，也是1947年與翁山蘇姬的父親翁山將軍一同被刺殺的六烈士之一曼巴凱（Mahn Ba Khaing）的孫子；上議院副議長則為若開民族黨（Arakan National Party, ANP）的榮譽主席埃達昂（Aye Thar Aung），亦為蘇姬的長期盟友；而下議院副議長帝坤妙（T Khun Myat）則出身克欽族，為鞏發黨在撣北貴概鎮（Kutkai）選區選出的國會議員，同時也是下院法案委員會主席。^⑪其後在三月中旬總統人選的提名上，全民聯在下院提名琿喬，是緬族與孟族的混血；而在上院提名的亨利班提育（Henry Van Thio），則為欽族。亨利班提育是第一位出身欽族而能擠身中央政府高層者，但他的基督徒背景也因此遭受緬甸激進佛教團體的強烈抗議。最後琿喬在國會總統選舉中得到最高票而為總

註⑩ “Shan State Tension Increases as New Government Searches for Peace,” *Mizzima*, <http://mizzima.com/news-domestic/shan-state-tension-increases-new-government-searches-peace>, Accessed on June 11, 2016; “Burma’s Peace Process Needs a Fresh Start,” *Irrawaddy*, <http://www.irrawaddy.com/commentary/burmas-peace-process-needs-a-fresh-start.html>, Accessed on June 12, 2016.

註⑪ 不過，由於帝坤妙在撣邦毒品貿易中的嫌疑角色、與軍方和地方民兵的複雜關係、以及未必友善於少數民族武裝團體的立場，而具高度爭議性，也使得蘇姬的任命倍受批評，被認為是向軍方輸誠。“NLD’s Trip into the Murky World of the Drugs Trade,” *Burma Partnership*, <http://www.burmapartnership.org/2016/02/nlds-trip-into-the-murky-world-of-the-drugs-trade/>, Accessed on June 12, 2016.

統，亨利班提育則為第二副總統。

綜言之，從總統至內閣首長，全民聯利用人事安排的機會，晉升了克倫、克欽、若開、與孟族等五大主要少數民族政治領袖，的確是用心良苦。但實質效果如何，卻有待後續觀察。除此之外，實質談判進程的安排，也正如火如荼的進行中。4月27日，翁山蘇姬宣布將盡快召開「21世紀彬龍會議」，5月3日便指派其私人醫生丁妙溫（Tin Myo Win）擔任政府和平協調人，在曼谷清邁與8個少數民族武裝組織的政治對話代表團舉行非正式會面，討論如何具體透過改革「聯邦和平對話聯合委員會」（Union Peace Dialogue Joint Committee, UPDJC）促進和平、以及「停火聯合監督委員會」（Ceasefire Joint Monitoring Committee, JMC）的角色問題。¹²其後，全民聯在5月10日正式開會討論和平進程，5月16日政府宣布成立「民族和解與和平中心」（National Reconciliation and Peace Center），並將代替登盛時代由國際社會捐助成立的非政府組織「緬甸和平中心」（Myanmar Peace Center），以政府機構的地位推動及協調與和平有關的行動，包括籌備聯邦和平大會（即「21世紀彬龍會議」）。5月30日至31日，總統府相繼發佈通令，針對若開邦和平事宜、民族和解與和平中心改組、以及聯邦和平大會的籌備，設立了四個專責委員會和若干附屬委員會。¹³

「21世紀彬龍會議」預定於7月舉行，而目前眾少數民族團體的回應並不一致。6月8日，撣邦重建委員會（Restoration Council of Shan State, RCSS）和緬甸東部的撣邦進步黨（Shan State Progress Party, SSPP）、以及緬北的克欽獨立組織（Shan State Progress Party, KIO）領袖，聯合宣布將支持蘇姬所主導的21世紀彬龍會議，但於此同時，他們尚須與其他「民族團結聯邦理事會」（United Nationalities Federal Council, UNFC）成員舉行會談，而此組織成員當初因為不滿意前政府排除某些武裝團體的參與、加上對政府所草擬的政治對話框架也有異議，所以並沒有簽署全國停火協議。¹⁴蘇姬與全民聯政府所寄望的，當然不僅僅是撣邦與克欽邦的停火，而是一個真正的全國性停火協議。然而，少數民族武裝團體之間的分歧，卻很可能成為和平談判進程中的障礙，並將導致21世紀彬龍會議的破局。目前未簽署全國停火協定者與已簽署者，有顯著不同的觀點，緬甸軍方也經常被指責偏袒已簽署者，進一步煽動少數民族的分裂；而全民聯政府也應該心知肚明，那些未曾簽署停火協議的武裝團體，屆時是否參

註¹² 聯邦和平對話聯合委員會成立於去年11月，目的在促成政府與少數民族對話。“Myanmar Armed Ethnic Groups Talk Peace with Government’s New Mediator,” *Radio Free Asia*, <http://www.rfa.org/english/news/myanmar/myanmar-armed-ethnic-groups-talk-peace-with-governments-new-mediator-05052016161519.html>, Accessed on June 10, 2016.

註¹³ “Formation of Central Committee on Implementation of Peace, Stability and Development of Rakhine State,” *The Republic of the Union of Myanmar President’s Office*, <http://www.president-office.gov.mm/en/?q=briefing-room/notifications/2016/06/01/id-6378>, Accessed on June 10, 2016.

註¹⁴ “Shan and Kachin Ethnic Groups Show Support for Myanmar’s Panglong Conference,” *Radio Free Asia*, <http://www.rfa.org/english/news/myanmar/shan-and-kachin-ethnic-groups-show-support-for-myanmars-panglong-conference-06082016154037.html>, Accessed on June 10, 2016; “Hope for a ‘Second Panglong’ Shrinks as Conflict in Shan State Worsens,” *Burma Partnership*, <http://www.burmapartnership.org/2016/06/hope-for-a-second-panglong-shrinks-as-conflict-in-shan-state-worsens/>, Accessed on June 12, 2016.

與 21 世紀彬龍會議，對該會議的成敗至為關鍵。

伍、國內政治對緬中、緬美關係的影響

琿喬總統在 3 月 30 日宣誓就職後，中國外交部長王毅在 4 月 5 日便率團訪緬，先後與翁山蘇姬及琿喬總統會談。在 6 日的晤談中，琿喬總統表達與中國維繫密切合作之意願，而中國對從仰光經內比都至曼德勒的高鐵興建案，表達高度興趣。^⑮

王毅訪緬是全民聯新政府首批接待的國際貴賓，這反映緬中關係的維繫仍是兩國的優先事項。緬中關係在 1988 年後，由於軍政府被西方社會全面制裁，而發展成戰略合作夥伴的密切關係，但自 2010 年緬甸政府開始民主轉型後，關係反而愈發緊張。從緬方與美國愈走愈近，到登盛總統宣布密松大壩停工，都令中方不滿。也因此中國逐漸打破敵視民運人士的傳統，開始接待翁山蘇姬以及全民聯高層官員、至少數民族各政治黨派代表。此次王毅造訪，便是再次對全民聯新政府釋放善意，表達進一步加強兄弟邦誼的意願。

就全民聯政府而言，由於亟需經濟發展，中國慷慨的援助不可或缺。目前新政府似乎需要尋找與前政府不同的方式與中國打交道，但卻面臨兩難的窘境。首先，無論其策略如何轉變，存在於兩國的老問題，包括解決緬甸少數民族武裝組織以及與雲南省邊境沿線其他武裝民兵團體間的長期衝突，還是至關重要。其次，不論密松大壩是否復建、或持續調查萊比塘（Letpadaung）銅礦案，新政府的立場都很為難：翁山蘇姬目前對兩項爭議的模糊態度與近乎親中立場，已經引起許多民眾不滿，但兩國合資計畫勢必繼續進行，否則緬甸政府將因毀約而損失慘重，也必定碰觸到中方所能容忍的底線。^⑯

若維繫與中國關係對全民聯政府是一大考驗，那麼推進對美國關係則將面臨更多挑戰。其癥結點是美方對於人權的嚴苛要求。4 月 8 日，緬甸新政府特赦了 113 名政治犯，包括 69 名學生活躍分子。^⑰此舉頗獲國際社會的好評。另一方面，有鑑於緬甸民主化與人權紀錄的部分改善，美國於 5 月 17 日宣布放鬆對緬甸的部分經濟制裁措施，包括緬甸木材公司等 7 家國營木材與礦產企業，以及緬甸經濟銀行、緬甸外貿銀行、緬甸投資與商業銀行等 3 家國有銀行被解除制裁。雖然目前留在美國制裁名單上的個人與企業總數仍超過 100 個，但此宣布意味著美國與緬甸所有金融機構的業務往來，基本上將不受限制，有助於緬甸日後經改的持續進行。5 月 22 日，美國國務卿凱瑞

註⑮ “Sino-Myanmar Ties Unchanged: FM Daw Aung San Suu Kyi Holds Talks with her Chinese Counterpart,” *The Global New Light of Myanmar*, http://www.burmalibrary.org/docs22/6_April_16_gnlm.pdf, Accessed on June 11, 2016; “President Expresses Enthusiasm about Cooperation with China,” *The Global New Light of Myanmar*, http://www.burmalibrary.org/docs22/7_April_16_gnlm.pdf, Accessed on June 11, 2016.

註⑯ 與緬甸仰光大學歷史系主任黃吉利教授訪談，2016 年 6 月 16 日。

註⑰ “Political Prisoners, Activists, Students Freed from Jail under Presidential Pardon,” *The Global New Light of Myanmar*, http://www.burmalibrary.org/docs22/9_April_16_gnlm.pdf, Accessed on June 10, 2016.

(John Kerry) 訪問緬甸，並會晤翁山蘇姬和武裝部隊總司令敏昂萊將軍。根據凱瑞所言，剩餘制裁的解除，端視緬甸未來民主化的進展；而正如歐巴馬總統先前所指出，緬甸必須實現的一項關鍵改革，是結束對羅興亞人（即若開邦穆斯林）的迫害與對其公民權的否認。

不可諱言地，美國對於羅興亞的立場，已對緬美關係的進一步改善造成難以跨越的障礙。緬甸社會向來視若開邦穆斯林為孟加拉難民，就連賦予居留權都缺乏普遍共識，要認可其所要求的合法少數民族地位，幾無可能，畢竟從 1947 年以來，憲法所承認的 135 個民族中，從未包括在緬甸居留的孟加拉人，甚至「羅興亞人」(Rohingya) 一詞，因具有高度爭議性、就連翁山蘇姬都呼籲避免使用。¹⁸此立場顯然不符美國期望。

陸、結 論

本文從礎喬內閣名單為起點，探討全民聯政府人事布局的若干特點，包括翁山蘇姬與礎喬合作體系的確立、以及容納軍方、鞏發黨、少數民族政治領袖而展現的大和解政府格局。對照翁山蘇姬自去年國會選舉全民聯大勝之後的政治活動、以及全民聯政府今年以來的種種政治作為與人事安排，可以清楚看出新政府首欲解決的，便是境內少數民族問題。然而，此問題遠可追溯殖民時代的遺緒，並在漫長軍政府執政時期因政府種種政策與利益糾葛而極端複雜化，無法靠蘇姬聲望在短期內獲得根本解決；但在蘇姬年事已高且健康不佳的情況下，全民聯現今檯面上尚未浮現可堪接班重任的人選，而造成和平工程持續推進的隱憂。」當然，長期而言，協商管道與機制的確立，將有助於把各方勢力協商的意願成功轉化成制度，從中便可看到和平的曙光；而最近也最關鍵的觀察點，便是 7 月即將舉行的 21 世紀彬龍會議。

全民聯政府與少數民族關係的演進，當然會影響其對外關係，包括與中美兩國關係的發展。近年來緬甸轉向西方與國際社會，無疑帶給中國衝擊，即其對緬甸的影響力，現在面臨許多其他競爭者的挑戰。在全民聯政府任內，緬中關係將進一步被測試，而緬甸在與中國打交道時，也需要在短期利益和長期價值之間小心平衡。但無論如何，緬美之間的障礙，絕對比緬中之間的隔閡為深。美國目前寄望緬甸對於 2008 年憲法架構作進一步修正，包括去除對軍方的保障以達真正民主憲法的要求，全民聯政府或許願意投其所好（但軍方勢將極力抗拒而難以達標）。論及美國對若開邦穆斯林的立場，就連全民聯與翁山蘇姬，也覺得是強人所難。人權相關議題的態度迥異，是緬甸與美國目前尚難以跨越的鴻溝。

* * *

(收件：105 年 6 月 22 日，接受：105 年 6 月 23 日)

註¹⁸ “Burma Government Must Heed US Stance on Rohingya,” *Burma Partnership*, <http://www.burmapartnership.org/2016/05/burma-government-must-heed-us-stance-on-rohingya/>, Accessed on June 12, 2016.

Commentary on Myanmar's New Cabinet

Tsai-Wei Sun

Assistant Professor, Graduate Institute of East Asian Studies
National Chengchi University
Assistant Research Fellow, Asia-Pacific Division
Institute of International Relations, National Chengchi University

Abstract

In November 2015, the National League for Democracy (NLD), led by Daw Aung San Suu Kyi, won a landslide victory in the general elections. In March 2016, the NLD nominee U Htin Kyaw, a confidant and proxy of Suu Kyi, successfully won the presidential election in the Union parliament, and was inaugurated as president on March 30. On May 25, President Htin Kyaw announced the final list of 21 ministers to assume control of 22 ministries. This paper discusses the characteristics of personnel composition of Htin Kyaw's cabinet. In line with related political settlements by the new government in recent months, such arrangements not only show the political purposes of the new government, but also may influence Myanmar's relations with China and the US in the near future.

Keyword: Myanmar, National League for Democracy (NLD), Htin Kyaw, Aung San Suu Kyi, State Counsellor

參考文獻

- 楊昊，「戒律式民主的脆弱轉型：緬甸 2015 年國會大選的意義」，*問題與研究*，第 54 卷第 4 期（2015 年 12 月），頁 153~164。
- “Ann Township Parliamentarian Nominated for Union Minister of Labor, Immigration and Population,” *Arakan Watch*, <http://www.arakanwatch.org/recent-news/ann-township-parliamentarian-nominated-for-union-minister-of-labor-immigration-and-population/>, Accessed on June 21, 2016.
- “Army to Rebrand Itself as New Political Reality Sets In,” *Irrawaddy*, <http://www.irrawaddy.com/commentary/army-to-rebrand-itself-as-new-political-reality-sets-in.html>, Accessed on June 14, 2016.
- “Burma Government Must Heed US Stance on Rohingya,” *Burma Partnership*, <http://www.burmapartnership.org/2016/05/burma-government-must-heed-us-stance-on-rohingya/>, Accessed on June 12, 2016.
- “Burma’s Peace Process Needs a Fresh Start,” *Irrawaddy*, <http://www.irrawaddy.com/commentary/burmas-peace-process-needs-a-fresh-start.html>, Accessed on June 12, 2016.
- “Constitution of the Republic of the Union of Myanmar,” *Burma/Myanmar Library*, http://www.burmalibrary.org/docs5/Myanmar_Constitution-2008-en.pdf, Accessed on June 13, 2016.
- “Formation of Central Committee on Implementation of Peace, Stability and Development of Rakhine State,” *The Republic of the Union of Myanmar President’s Office*, <http://www.president-office.gov.mm/en/?q=briefing-room/notifications/2016/06/01/id-6378>, Accessed on June 10, 2016.
- “Hope for a ‘Second Panglong’ Shrinks as Conflict in Shan State Worsens,” *Burma Partnership*, <http://www.burmapartnership.org/2016/06/hope-for-a-second-panglong-shrinks-as-conflict-in-shan-state-worsens/>, Accessed on June 12, 2016.
- “Myanmar Armed Ethnic Groups Talk Peace with Government’s New Mediator,” *Radio Free Asia*, <http://www.rfa.org/english/news/myanmar/myanmar-armed-ethnic-groups-talk-peace-with-governments-new-mediator-05052016161519.html>, Accessed on June 10, 2016.
- “Nai Thet Lwin Inaugurated as Union Minister of Ethnic Affairs,” *Mon News Agency*, <http://monnews.org/2016/04/01/nai-thet-lwin-inaugurated-union-minister-ethnic-affairs/>, Accessed on June 21, 2016.
- “New Myanmar Union Parliament Announces 20 Incoming Ministers Including Aung San Suu Kyi,” *VDB Loi*, http://www.vdb-loi.com/wp-content/uploads/2016/03/VDBLoi_CBN_New-Myanmar-Union-Parliament-announces-20-incoming-ministers-including-Aung-San-Suu-Kyi.pdf, Accessed on June 7, 2016.
- “NLD’s Trip into the Murky World of the Drugs Trade,” *Burma Partnership*, <http://www.>

- burmapartnership.org/2016/02/nlds-trip-into-the-murky-world-of-the-drugs-trade/, Accessed on June 12, 2016.
- “Parliament Approves President-Elect’s Proposal to Downsize Ministries,” *Irrawaddy*, <http://www.irrawaddy.com/burma/parliament-approves-president-elects-proposal-downsize-ministries.html>, Accessed on June 20, 2016.
- “Political Prisoners, Activists, Students Freed from Jail under Presidential Pardon,” *The Global New Light of Myanmar*, http://www.burmalibrary.org/docs22/9_April_16_gnlm.pdf, Accessed on June 10, 2016.
- “President Expresses Enthusiasm about Cooperation with China,” *The Global New Light of Myanmar*, http://www.burmalibrary.org/docs22/7_April_16_gnlm.pdf, Accessed on June 11, 2016.
- “President Signs State Counsellor Bill into Law,” *The Global New Light of Myanmar*, http://www.burmalibrary.org/docs22/7_April_16_gnlm.pdf, Accessed on June 11, 2016.
- “Shan and Kachin Ethnic Groups Show Support for Myanmar’s Panglong Conference,” *Radio Free Asia*, <http://www.rfa.org/english/news/myanmar/shan-and-kachin-ethnic-groups-show-support-for-myanmars-panglong-conference-06082016154037.html>, Accessed on June 10, 2016.
- “Shan State Tension Increases as New Government Searches for Peace,” *Mizzima*, <http://mizzima.com/news-domestic/shan-state-tension-increases-new-government-searches-peace>, Accessed on June 11, 2016.
- “Sino-Myanmar Ties Unchanged: FM Daw Aung San Suu Kyi Holds Talks with Her Chinese Counterpart,” *The Global New Light of Myanmar*, http://www.burmalibrary.org/docs22/6_April_16_gnlm.pdf, Accessed on June 11, 2016.
- “U Htin Kyaw: from Computer Science Grad to NLD Loyalist,” *Myanmar Times*, <http://www.mmtimes.com/index.php/national-news/nay-pyi-taw/19423-u-htin-kyaw-from-computer-science-grad-to-nld-loyalist.html>, Accessed on June 20, 2016.
- “Who’s Who: Myanmar’s New Cabinet,” *Myanmar Times*, <http://www.mmtimes.com/index.php/national-news/nay-pyi-taw/19609-who-s-who-myanmar-s-new-cabinet.html>, Accessed on June 7, 2016.