

缅甸新宪法(2008)与缅甸民主宪政前景

范宏伟 肖君拥

【摘要】1993年缅甸开始启动制宪,历经15年,2008年2月19日新宪法终于完成起草工作,5月15日,官方宣布宪法通过。该宪法引起了国际社会的密切关注,同时也遭到普遍的批评。新宪法既没有体现民意,更没有征求反对党和少数民族的意见。宪法赋予军人特殊的待遇和地位,保证了军队在缅甸未来政治中继续发挥领导作用,特别是国家“紧急状态条款”,保障了军队可以随时接管国家政权。国防与安全委员会在国家政治体系中享有的优越地位,只是目前当政的“和平发展委员会”的一个变体。所以,新宪法只是缅甸当局为谋求新的政治合法性、继续保持军人干政的策略。

【关键词】缅甸 宪法 军人政权 民主宪政

1962年以来,缅甸就一直是军人专政,军人在缅甸政治舞台上已经活跃了近半个世纪。后冷战时期,缅甸的民主政治发展日益受到国际社会尤其是美国和欧洲国家的关注。缅甸糟糕的人权记录和民主发展状况,虽然没有使其名列布什政府的“邪恶轴心”(axis of evil)名单之中,但同古巴、朝鲜、伊朗等六个国家被美国称为“暴政前哨”(outpost of tyranny)国之一。1992年,军政府宣布“先制宪后交权”,新宪法颁行后再“还政于民”。缅甸从1993年开始制宪,历经十余年,2008年2月完成新宪法的起草,5月10日全民公投通过新宪法。缅甸新宪法的出台,缅甸未来政局的变化和走向,引起了国际社会的密切关注。该宪法遭到外界的普遍的抨击和批评,但无论其是“新瓶旧酒”,还是果真“还政于民”,都离不开对宪法本身的考察。

一、缅甸新宪法出台的背景

1947年,缅甸颁布建国宪法《缅甸联邦宪法》,1948年1月4日,缅甸摆脱英国殖民统治实现独立。此后至1962年3月,缅甸依据该宪法实行议会民主制度。1962年3月,奈温军人集团发动政变,废止宪法解散议会,成立革命委员会,实行军人专政。军政府还成立了“社会主义纲领党”,推行激进的“缅甸式社会主义”。1974年1月,第二部宪法《缅甸社会主义联

作者简介:范宏伟,历史学博士,厦门大学南洋研究院副教授、美国乔治敦大学外交学院博士后研究人员;

肖君拥,法学博士,国际关系学院法律系副教授、深圳大学宪政与人权研究中心兼职研究员。

邦宪法》颁布,规定缅甸的政体为人民议会一院制,纲领党是缅甸惟一合法的政党。随后革命委员会将权力移交给人民议会,宣称“还政于民”,但军人专政的实质并没有改变,军人仍直接或间接牢固地控制着国家政治、经济命脉。

20世纪80年代末,推行20多年的“缅甸式社会主义”将缅甸带入了全面危机,尤其是经济已经到了崩溃的边缘。1988年,缅甸爆发数百万人参加的民主运动,抗议、示威、罢工、罢课席卷全国,民众强烈要求纲领党政府下台,实行多党制,举行全国大选。1988年9月18日,以国防部长兼三军总司令苏貌为首的军队发动政变,宣布废除宪法,解散人民议会和国家权力机构,成立“国家恢复法律与秩序委员会”,接管国家政权。1990年5月27日,缅甸举行大选,反对党全国民主联盟(以下简称“民盟”)取得了485个议席中的392个,军队支持的民族团结党获得10个议席,但军队最后拒绝将政权交给在大选中获胜的民盟,提出“先制宪后交权”。1992年10月2日,军政府成立了国民大会召集委员会,次年1月召开制宪国民大会。此后由于民盟的抵制,国民大会从1996年开始无限期休会。2003年8月,缅甸军政府提出旨在实现民族和解、推进民主进程的“七点路线图计划”,并于2004年5月恢复举行国民大会,重启制宪进程。2005年12月和2006年10月,缅甸军政府又两次召开国民大会,就新宪法的细节进行讨论。2007年9月,国民大会明确了新宪法的制宪原则,完成制宪使命。同年10月18日,军政府成立54人组成的宪法起草委员会,根据前期确定的制宪原则起草新宪法。2008年2月9日,缅甸政府宣布将于2008年5月举行新宪法全民公决,2010年根据新宪法举行多党制大选。2月19日,缅甸官方宣告完成新宪法起草工作,2月26日颁布《缅甸联邦共和国宪法全民公决法》,并宣布组成由大法官吴昂都为主主任的45人全民公决委员会。2008年4月9日,缅甸当局公布新宪法草案,计划5月10日对新宪法进行全民公投。5月3日,热带风暴“纳尔吉斯”袭击缅甸,造成大量人员伤亡,灾情严重。但这并没有阻挡军政府原计划在5月10日举行宪法公投的步伐,内比都执意公投如期举行。5月15日,官方宣布宪法通过并正式实施。^[1]

二、缅甸新宪法的结构与内容

缅甸新宪法篇幅冗长,结构复杂。全文共15章,设章、节、条、款,条(款)仅在章(节)下连续编号。其15章的设置依次为:国家的基本原则;国家结构;国家领导人;立法权;行政权;司法权;军队;公民权、公民的基本权利与义务;选举;政党;国家紧急状态条款;宪法修改;国家标志(国旗、国徽、国歌与首都);临时条款;总则(含宪法法庭)。

缅甸宪法在立宪技术上,应该说体现出了“后发优势”。世界最早的成文宪法若从1787年美国宪法算起,迄今二百余年中,人类的立宪技术取得了长足进步。无疑,缅甸2008宪法文本博采了众家之长。

从宪法文本上的用语来看,西方宪政文明中的一些耳熟能详的语汇成功揉进了该宪

[1] 缅甸新宪法全民公决委员会2008年5月15日发布公告说,在缅甸全国325个镇区中的278个镇区举行的新宪法草案全民公决中,选民赞成票率为92.4%。因受2008年5月2日肆虐的强热带风暴影响,遭灾死伤逾10万人的47个政区,延迟安排在2008年5月24日举行宪法公决投票,但显然这些灾区的投票无法撼动宪法生效的结果。参见新华网 <http://www.xinhuanet.com/2008年5月15日消息>。

法。譬如,总统、议会、两院、议员、权力、公民权、批准与否决、选举、罢免、政党、公务员、紧急状态、宪法法庭、国家象征、弹劾、违宪审查等等。当然,其中也大量充斥着军队、国防军总司令、国家国防与安全委员会、发言人、“领导体”、人民院与民族院等独特语汇。在缅甸宪法洋洋洒洒的行文表述中,关于联邦层面的权力分配以及中央与地方的权力划分、选举程序、国家政策的宪法化、紧急状态情势等规定详细,也应该算得上其鲜明特色。

这部耗时十多年才制定出来的文本,究竟凝聚了多少专业人士与政治人物的“智慧”以及经历多少次改动,外人暂时恐难以知晓。如果仅从标题上看,宪法第一章、第十四章与第十五章似乎可以在某些方面加以糅合,因为都类似宪法的总纲部分规定。第十五章名为“总则”,但把宪法法庭的详尽规定纳入,似乎不太恰当。宪法法庭行使的权力归根结底还是国家司法权,它要么将其在“司法权”章节中规定,要么单设。若以中国人的阅读习惯,“总则”放在文本最后也欠妥当。^[2]从整体逻辑方面的要求看,该文本在构造上存在些许瑕疵。

宪法文本究竟是长好还是短好,一直是个引人争论的话题。有尊崇美国宪法文本者就主张,宪法是根本法,宜统括简练,以保持稳定;或有批评中国宪法者称宪法将改革政策写入宪法,造成长期变动不居,与美国宪法文本简短但绵亘数百年形成反差。在立宪技术已经发展完善的情况下,吸取世界宪政文明成果,适度对有关问题做出详尽规定,应该是宪法文本起码的要求。可以说,缅甸宪法在这方面有所超越。在长达数万字的宪法全文中,有关国家权力的分配与行使,篇幅占百分之八十以上。譬如,总统的权力、联邦议会的权力、国家国防与安全委员会的权力、政府的权力、法院的权力、军队及其国防军总司令的权力、地方议会与政府的权力、检察长与审计长的权力、选举委员会的权力、国家紧急状态下的权力转移与限制、各国家机构之间的权力制衡、联邦与地方的权力分享,等等。如此满目的权力条款,无一不在提醒我们:宪法,与其说是民众权利的保障书,不如说是国家权力运行的指南。

缅甸宪法各章节长短不一,制宪者没有刻意追求各章节的大体平衡,也无法做到大体一致。在宪法中设专章规定军队、选举、政党,本来在世界立宪史上就不多见。军队在缅甸的现实政治生活中地位举足轻重,宪法必然无法回避。选举是民主政治的基本程序,专章规定选举是宪政实现的必要保证。而在号称要实现多党民主的缅甸,政党的组建条件与依法規制也是必不可少的。由于军队在其他章节中已有相关条款确保其权力、特权与职责,故“军队”章节中条款简短。同样,选举在其他章节中亦有相关规定,故同样着笔不多。对政党的规定,似乎有些模糊,好在其规定国家将就政党颁行专门法律。与军队、选举、政党的简短规定相比较,有关立法、行政、司法、公职人员的责任则规定得十分详尽。

三、缅甸的民主宪政前景

宪法文本是各种政治力量对比关系的集中体现,这在缅甸2008宪法中再次得到验证。缅甸新宪法完全是军队主导立宪的产物,充分代表和反映了军方的利益和诉求。从最初的制宪国民大会,宪法起草委员会,到宪法全民公决委员会,制宪者都是由军方钦定的,民众根本不能参与有关制宪程序,其最终出台的宪法自然也没有反映各个政治派别、各个阶层

[2] 缅甸1947年宪法、1974年宪法均把总则(General Provisions)置于宪法文本末尾。2008宪法如此安排,或许是遵照其宪法传统。

的利益。2008年5月10日,缅甸举行新宪法公投,而新宪法草案仅仅在此一个月前,即4月9日才对外公布,所以新宪法草案根本没足够有时间来被讨论、修订。此外,民众并不能免费得到新宪法草案,需要花费1000缅币到国营书店购买。这对于收入普遍低廉的普通民众来说,价格并不便宜。所以,仅从制宪程序和时间表上来看,缅甸军政府的制宪既不想代表民众的利益,也不需要他们的参与和意见。

从新宪法的框架及内容来看,我们可以清晰地看到军队在未来缅甸的政治中不仅继续发挥作用,而且仍将扮演主导性的角色。这主要表现在以下几个方面:

(一)保证军队在缅甸未来政治中发挥领导作用

宪法第一章“国家的基本原则”明确写明了“缅甸国家要促进真正意义上的多党制民主的实现,同时也保证军方能够参与国家的政治领导的角色。”为了达到这个目的,宪法赋予了军方在国家权力结构中的特殊地位。在掌握国家最高立法权的联邦议会中,上院议员224席中有56席,下院440席中有110席留给军队。所以,联邦议会中军人和非军人议员法定的结构比为1:3。上下两院中的军方议员由国防军总司令直接提名任命。此外,在省(邦)议会中,国防军总司令仍以3:1的比例任命军方议员。

在行政权上,军队在政府中发挥无以替代的作用。缅甸的总统、副总统不是由国民代表大会而是由3个选举团选举产生,其中一个选举团由两院中军方议员组成。3个选举团组各提名一位副总统候选人,由选举团从三位副总统提名人中投票选举一人担任联邦总统,其他两人当选副总统。籍此,我们可以看出缅甸总统,是在军队影响下产生的。即使如此,在制度上总统也要受制于军方。

宪法虽然规定总统是国家最高行政长官,有权任命联邦部长和副部长,但是国防、安全与内政、边境事务的部长和副部长,只能从国防军总司令提名的军职人员中任命。其他部的部长拟任人选,总统应征求国防军总司令的意见,并征求国防军总司令意见安排军职人员担任其他部的领导职务。总统有权批准政府部长、副部长辞职,对未执行有关指令的可以免职,但是总统对军职人员担任的部长和副部长的辞职与免职应与国防军总司令达成一致意见。缅甸总统的产生本身已经是在军队主导下的产物了,然而国防军总司令又进一步对其权力进行“侵蚀”。不仅如此,军人在缅甸政治中的优势主导地位,通过国防与安全委员会的设立得到进一步的强化。

缅甸宪法规定,为了使宪法和法律规定的职责能得到切实履行,设立一个在总统领导下的国家国防与安全委员会,其在国家政治体系中享有优越的地位。总统有依据国防与安全委员会的提议进行特赦的权利;总统在特殊情况下需要立即与外国断交,其应得到家国防与安全委员会同意;在国家面临侵略时,总统在取得国防与安全委员会同意后有权采取适当的军事行动;总统根据国家国防与安全委员会的提名和批准,任命国防军总司令;经国家国防与安全委员会同意,军队有权在全体人民的参与下管理国防与安全事务;总统应在商请国家国防与安全委员会同意后,可以宣布国家进入紧急状态。

从这些我们不难发现,缅甸的国防与安全委员会在国家政治体系中享有比总统更高的政治地位。如果我们再看该委员会的构成情况,就会看到其实质。国防与安全委员会是由总统、两名副总统、下院发言人、上院发言人、国防军总司令、国防军副总司令、国防部长、外交部长、内政部长以及边境事务部长组成。而根据宪法规定,国防部长、安全与内政部长、边境

事务部长、国防军总司令和副总司令都是由军人担任,再加上军方提名一人担任总统或副总统,也就是说,仅从身份上来看,国防与安全委员会11名成员中至少有6人是军人。

(二)“国家紧急状态条款”,保障了军队可以随时接管国家政权

军政府对未来实行多党政治的承诺无论如何真实、有效,在宪法第十一章“国家紧急状态条款”的“关照”下都会黯然失色。新宪法专门用一章来详尽规定,军队在国家处于“紧急状态”情况下的权力。国防与安全委员会实际就是现在“国家和平与发展委员会”的变体,宪法赋予了国防与安全委员会比总统更高的权力。

如果总统了解到宪法不能被依法实施、人民生命与财产安全受到威胁,总统可以在商请国家国防与安全委员会同意后,发布法令宣布国家进入紧急状态,并可以组织一个合适的机构,将有关行政权力委托给该机构或者某个合适的人。如果总统在就紧急状态征得国防与安全委员会同意时,其成员没有全部到场,总统应商请国防军总司令、国防军副总司令、国防部长、内政部长等成员同意,及时发布紧急状态令。如果情况必要,总统还可发布戒严令,将相关维护社会安宁与法治的地方行政权能和司法权能委托授予国防军总司令。国防军总司令必须由本人或授权给恰当的军官行使该权能。

当国内出现武装叛乱或暴力活动,可能引起联邦与民族分裂、国家主权丧失时,总统在国防与安全委员会同意后可以宣布国家进入紧急状态。此法令将在全国范围内生效,自发布之日起有效期为1年。这种紧急状态被宣布后,总统应将国家的立法、行政、司法权力移交给国防军总司令。自总统发布法令之日起,联邦议会、省(邦)议会以及自治区域领导体的立法职能被视为终止,自行解散。国防军总司令接受所移交权力后,有权行使国家立法、行政、司法权力。在为期一年的紧急状态到期后,如果国防军总司令声称其使命尚未完结,总统在征得国家国防与安全委员会同意后可以延期收回权力1-2次、每次6个月的权力转移。这表明,宪法允许军队在紧急状态下至少可以执政两年。实际上,国家何时、什么样情况下进入紧急状态,其标准和尺度完全由军方掌握。

(三)宪法赋予军人特殊的待遇和地位

政府部长、副部长系从联邦议员、公务员中选任,其被任命部长副部长之日即视为辞去议员职务和从公务员退休,但军职人员担任国防、安全、内政和边境事务部部长和副部长,不被视为从军方退休或辞职。军队在国家“紧急状态”期间的任何行动都具有合法性,其所作所为均不受法律追究。宪法规定国家公务人员必须中立,必须脱离党派活动,其职业保障、生活待遇、养老退休、已婚女公务员权益等受法律保护。军职人员也属于公务员,但其既享有公务员待遇又仍保留军人身份。

(四)宪法对既有政治格局的安排

宪法临时条款规定,“所有在国家和平与发展委员会领导下的各级组织及其公务人员包括军职人员在本宪法生效时仍要留任执行其权能,除非宪法对缅甸联邦政府另有规定。”宪法规定军方在国家权力结构中的特殊地位,未来很难通过法律、政治的渠道得到改变。因为,宪法第十二章规定的修改宪法的程序和条件,在现实中很难实现。修改宪法首先需要联

邦议会以四分之三以上议员同意,而议会中军人和非军人议员法定的结构比为 1:3。即使修宪议案在议会获得通过,有关国家基本原则、国家结构、立法行政、司法权力的构成以及紧急状态条款的修改还需全国公决,全国有选举权的公民半数以上同意方能通过。据缅甸官方统计,到 2006 年 1 月 31 日为止,缅甸全国人口为 5540 万人,而截至 2007 年 4 月 30 日,仅军政府支持的巩固与发展协会(USDA)的会员人数就有 2400 万人^[3],超过人口总数的 40%,如果以有投票权国民计算,则其占比更高。

对于军方宣布的 2010 年根据新宪法举行多党制大选,宪法对政党的规定却非常简要,只有 6 条 200 多字。所以,仅从宪法条文的篇幅上就不得不让人质疑其实行多党政治的真实可能性。此外,“直接或间接接受国外政府、地区组织以及个人的经费、物质或其他种类援助”的政党不允许存在,这等于宣布缅甸国内外众多与外国力量有联系的反对党派,不能参与缅甸多党政治。而军队控制的联邦巩固与发展协会随时可以根据形势的需要,效仿印度尼西亚的专业集团党那样,转化为一个政党来参政。军方从而可以从军人政府过渡到军人集团执政,并辅以多党民主的形式。

四、结 论

缅甸 2008 宪法为国家确立的政治体制是典型的三权分立制度,我们可以看到美国、联邦德国政治体制的影子。权力分立与制衡,被西方国家推崇为最优良的制度设计。从西方宪政国家的历史与现实看,其对国家宪政秩序的维护以及公民的权利保障的成效还是有目共睹的。可是,缅甸有近二十年的宪法缺位,缅甸存在一个可以主宰宪法命运的超级机构。新出台的宪法既没有很好体现民意,更没有征求反对党和少数民族的意见。

缅甸的国防与安全委员会在国家政治体系中享有优越的地位,无论是宪政和平时期还是宣布紧急状态时期,其总能对总统展开制约。尽管新宪法权力大都匡定为“依照宪法和法律”,但如此明确地写明其特权,表明该宪法是对政治现实的“背书”。所以,所谓的“还政于民”,颁行新的宪法,都只是表明“缅甸军人脱离政治的目的仅仅是要调整军队与社会乃至与国家之间的互动关系,并通过转型来合法化其新的互动关系,根本不是指军人彻底退出政治舞台”^[4]。

[3] “Union Solidarity and Development Association”,
http://en.wikipedia.org/wiki/Union_Solidarity_and_Development_Association.

[4] 李晨阳:《军人政权与缅甸现代化研究》,云南大学博士学位论文,2006 年,第 209-210 页。