

第二章

大馬政體的形成， 演變及其政治神話的建立

——「種族威權民主國家」形成的過程

金耀基：「無容懷疑，民族主義是廿世紀最有影響力的意識型態之一，雖然資本主義與共產主義都有『超民族主義』的本意與企圖，但在資本主義世界中，我們所見到的還是立足於民族主義的一個國家，至於高舉世界無產階級革命旗幟的共產主義國家，最後還是回歸到民族主義的本位。」（1992：v）。

Zainal Abidin（二十年代的馬來知識份子）：「這個國家雖是馬來人的國家，而且她的土著也是純正的馬來人，但她也有各種族立足於此，這些民族的確真正協助開發和繁榮了這片土地；她所有的收成並非只是來自馬來人的汗水，其他的民族也共同努力繁華及富裕了這個國家。」（引自 Tham Seong Chee, 1977:1）。

Abdullah Ahmad（一位前副部長）：「我們必須緊記著，馬來西亞的政治制度是由馬來人所支配。……我

們必須通過新經濟政策，維持符合一九五七年契約下由馬來人支配的政治制度。」（引自柯嘉遜，1989：155）。

卡西勒（Ernst Cassirer）：「……政治神話，實在是一件奇妙而吊詭的事物。……現代的政治家必須自己去結合兩種完全不同甚至互相對立的功勳。他的作為必須同時是巫術者又是技術者，他是一嶄新的、完全非理性的、神密宗教的傳教士。但當他必須防衛並散播這宗教時，他進行得非常有法度，無一事是機緣湊巧；每一個步驟都是周詳的準備和籌劃思考。這種奇妙的結合是我們的政治神話最顯著的特徵之一。」（Cassirer，黃漢青及陳漸平譯，1983：348）。

前言：在現代化座標上的國家機關之爭奪

誠如金耀基所說的，民族主義是廿世紀最有影響的意識型態之一；這對照於第三世界國家在二次世界大戰後風起雲湧的民族獨立和解放運動的歷史過程，更顯示其真實性。但是，也有人認為，歷史的變遷和演進是由階級鬥爭所主導的，階級鬥爭才是歷史推進的那隻看不見的手（Paulantzas，1978）。如果我們細細分析帝國主義者如何以資產階級來推動資本主義的擴張歷史，並建立其殖民地的王國，這似乎也有其道理。到底誰是正確的呢？從生物文化人（biocultural man）的角度來看，筆者並不打算對此問題作結論，而更有興趣於理解人類在歷史的演變中，如何以自利到自保地採取行動——無論是以階級鬥爭或民族主義大纛的標誌——去改變他們的歷史。在這一章裡，我們正是要理解馬來西亞這片卅二萬九千餘平方公里土地上的人們——馬來人、華人、印度人、卡達人（Kadazan），依班人（Iban）（註1）及其他的住民，如何在英國殖民者遺留的歷史殘局中互相鬥爭，自衛乃至於支配，以建立他們現在所擁有的國家。

註1：卡達山人和依班人分別是東馬沙巴及砂朥越兩州的主要非馬來人土著，亦是該兩州的主要政治勢力的族群，近年也出現他們各自的民族主義（見 Tan Chee Beng，1987；Loh Kok Wah，1991）。

在這場歷史變遷的鬥爭裡，什麼東西是主要的目標？以現代政治的眼光來看，恐怕國家機關（the state）是大家爭相想控制的工具——無論他們最終的目的是什麼，因為我們知道國家機關不但有保護性（protective）的功能，也有生產性（productive）及汲取性（exploitive）的功能（Alt & Chrystal, 1983:28-29）。掌握了她，不論國家整體，民族社群，乃至於階級、自我、都有各自的益處。不消說，她是現代國家的權力核心，人人——尤其是政治行動者（political actor）更是要分一杯羹，種族人、階級人，當然都要角逐「中原」了！我們正是要從國家機關的角度切入去理解馬來西亞這段歷史。

我們知道最終是馬來人在馬來西亞的政治舞台上掌握了相當絕對的優勢，並主導了當今的政治變遷。但是，馬來人如何贏得國家機關的爭奪戰呢？她又如何透過國家機關的各種功能去鞏固她的支配地位呢？最後，馬來西亞又變成一個怎樣的國家？這是本章要探討的主要問題。

第一節：馬來西亞近代變遷及制憲過程： 民主架構的雛形

馬克思曾經說過：「人類創造其自身的歷史，但並非依自己之所好——而是在他們直接面對的環境中——現在和過去所遺留下來的情境中去創造。」（Marx, 1967:11）我想這是所謂人類創造歷史的最好之描述，當然馬來西亞亦不例外。這句話為我們的討論揭開了很好的序幕。

馬來西亞的現在是什麼情況？過去又是怎樣的情境？且讓我們慢慢看吧！今天的馬來西亞之正式名稱是馬來西亞聯邦（The Federation of Malaysia，簡稱大馬），一九六三年九月十六日以前是馬來亞聯邦（The Federation of Malaya）（註2）。注意，她的名稱是聯合邦而不是聯邦。這兩者有什麼不同？它代表的意義又是什麼？我們將在制憲過程中加以說明，現在還是先了解馬來西亞更早的一些歷史。

註2：馬來亞是馬來亞西擴大領土後的前身，是指馬來半島（西馬）的十一州，現馬來西亞共有十三州（加上東馬二州）及兩個聯邦直轄區。馬來西亞成立時（一九六三年）還包括了新加坡，兩年後新加坡被逐出聯合邦。

我們耳熟能詳的歷史是：馬來亞這片土地在十五世紀初到十六世紀初，曾經有一個勢力不小的馬六甲王朝（Kesultanan Melaka）（註3），經過幾位蘇丹（Sultan）的統治，和北方的大國——明朝有來往，是明朝的保護國。後來在西風東漸——那些夾著資本主義的船堅炮利聲中，馬六甲王朝於一五一一年首被葡萄牙強大的海軍所滅，開始了馬來亞四百多年受西方殖民的歷史；這期間西方殖民者本身亦有勢力消長，因此我們看到荷蘭人在一六四一年又打敗了葡萄牙人而取得統治權，最後十八世紀才開始來了英國人。而馬來亞的人民是在一九五七年八月卅一日從英國殖民者手中取得獨立（參見 Andaya & Andaya:1988）。

這些都是沒有爭議的部份歷史。但是，馬來亞的真正的實況比上述簡要的歷史變遷複雜得多，而且許多是有著敏感的爭論，有些根本無從了解其真實之面貌，比如馬來人是北方雲南或是南方爪哇島嶼移民的後代，一直沒有結論。根據 Ginsburg 的看法，馬來人有著原始馬來人（Proto-Malay）和其他外來民族的混血血統，包括中國周代以後的移民、印度人、阿拉伯人和暹羅人（即泰國人）（Ginsburg and Roberts, 1958:193）。而馬來西亞前任首相和現任首相恰巧地分別有著

註3：Kesultanan Melaka 是馬來文對馬六甲王朝正式之名稱，蘇丹（Sultan）是王朝的統治者，相等於皇帝吧。

土耳其人和巴基斯坦人的血統（Mehmet, 1990:28）。（註4）

這代表了什麼呢？代表了馬來西亞這片土地是諸多地方的冒險家或逃難者尋找樂土的落腳地之一。許多時候他們是偶然地落足而必然地他鄉變故鄉，所以 Milne 以「移民國家」（nation of immigrants）來稱謂這地方（1969:167）。有些人是比另一些人早到，建立了家園，甚至王朝乃至於政權。但是不幸地，早來者往往認為後來的人是「外來移民」（Kaum Pendatang）；直到一九八六年大馬的一些國家領導人還為此「外來移民」的稱謂而互相攻擊。（Tan Chee Beng, 1987:119）（註5）。

除了冒險家或逃難者遷徙史之外，更重要的因素是英國殖民者在資本主義擴張下要獲取更多的資本累積，而積極開發馬

註4：大馬前任首相是敦胡先翁（Tun Hussien Onn），是巫統創黨主席拿督翁查化的兒子，其祖母是 Rugayyah Hanum，後者於一八六〇年代下嫁到馬來亞柔佛州，丈夫過逝先後改嫁二次，因此共有三個家庭承繼其血統。他們目前都是大馬著名的家族，其中兩位成員先後出任馬來亞大學校長，即翁姑阿茲（Ungkn Aziz）皇家教授及賽胡先阿拉達斯（Syed Hussein Alatas）。移嫁他鄉的 Rugayyah 可說是一奇女子了！

註5：Kaum Pendatang 是過去馬來社會經常用來稱呼華印兩族用語，意即外來移民族群。後經馬華於一九八六年抗議，演成巫統馬華的互相舌戰，馬華一中央部長的拿督（Datuk，蘇丹賜給的銜頭）被雪州蘇丹收回，內閣乃議決 Kaum Pendatang 是一不適當的用詞，應予以禁止。

來亞的錫礦和園坵業。這自然需要大量的勞工，因此，廿世紀初大量的華南地區的中國人和印度南方的淡米爾人（Tamil）被引入馬來亞。他們以血汗和淚水推動了馬來亞的開發，飽滿了英國殖民者的口袋。馬來亞不知不覺中邁開了她的現代化腳步，逐漸繁榮起來，變成了更多中國貧困和動亂年代裡的人們之淘金夢的樂土，當然也有更多的印度人和爪哇的印尼人加入這移民潮（註6）。到了五七年獨立前夕，馬來亞已不折不扣地變成一個多元種族的國家，那年的人口比例是馬來人 49.8%，華人 37.2%，印度人是 11.3%，共有六百二十八萬人。（Means, 1970:12）。

獨立以前有個重要的階段，那就是第二次世界大戰時日本人的統治。當日本人以「東亞共榮圈」的幌子統治了馬來亞三年八個月後，惶惶而逃的英國殖民者再次想以保護者（註7）重回殖民統治的舞台時，這個多元種族社會裡的人民已不再是吳下阿蒙，他們已有獨立自主的意識，尤其是馬來社會。他們

註6：據一九四七年人口調查，全馬來亞馬來人口中有 13% 不在馬來亞出生者，約有 309,000 人，其中 63,000 人來自爪哇（Ginburg & Robert, 1958: 194）。

註7：英國當年是分別以參政司制度（The Resident System）及顧問制度（The Adviser System）和馬來蘇丹協定，以保護者的身份間接統治馬來亞；只有檳州（Penang）、馬六甲州（Melaka）及新加坡是英國直接統治的轄地，合稱為海峽殖民地。

的民族主義思潮已經達到高峰。其實，他們在二、三十年代已出現三批不同精英份子所鼓吹的民族主義。這三批競爭者的馬來精英份子分別是受阿拉伯教育的宗教改革者，受馬來教育的本土知識份子以及受英文教育的官僚（Roff, 1980）。日本的統治加速了馬來民族主義的興起，而就在這重回殖民統治的轉變時刻，英國的工黨政府在英國國會宣佈了要實行馬來亞聯邦（Malayan Union）的計劃，並在一九四六年正月公佈了有關的白皮書，其內容提到：「目前馬來西亞行政體制已達到簡化和改革的階段。基於國際局勢和大英國協的需要，馬來亞應該成爲統一及開明的國家，以配合其經濟及戰略上的重要性……，所以決定將馬來諸邦置於英王管轄內，以便在外國管轄法案（The Foreign Jurisdiction Act）之下，在諸邦中推行一致的立法政策。……英王陛下政府派遣 Sir Harold MacMicheal 爵士赴馬來亞，徵求各邦蘇丹之同意，並以英皇陛下政府之名義與每位統治者簽定了一正式的協定，以使每位統治者在協定中讓出他分內的管轄權給英皇階下。」（引自 Ratnam, 1965:45）。這份等於廢除馬來蘇丹統治地位（註8）和給予馬來亞各民族平等地位的馬來亞聯邦計劃書，終於引燃了馬來民族主義的火焰，它像星星之火將埋藏已久的民族主義引爆！

因此，不但馬來亞聯邦在馬來社會激烈反對下被放棄了，而且一個給予馬來蘇丹主權地位和馬來民族特權地位的馬來亞聯合邦（每個州都有一個主權擁用者——馬來蘇丹，故定名為聯合起來的「邦」，而不是單一的聯邦）正在形成之中。這股反對馬來亞聯邦風潮的一個重要產物就是全國巫人統一機構（United Malay National Organizations, UMNO，簡稱巫統）於一九四六年五月十一日正式成立，她以捍衛馬來蘇丹的主權及馬來人特權來進行政治鬥爭，宣佈別的事可以商量，但是蘇丹主權不可剝奪（楊建成，1988:126）！終於英國在同年七月四日宣佈以馬來亞聯合邦取代馬來亞聯邦，並以五位英國官員及六位馬來人代表（四位蘇丹和二位巫統代表）組成制憲工作委員會（the working committee）來研究擬定聯合邦的協定條文。這工作委員會並沒有其他民族參加。雖然後來

註 8：過去英國在霹靂、雪蘭莪、森美蘭、彭亨四州（合稱為馬來邦聯，The Federated Malay States）以及吉打、吉蘭丹、丁加奴、玻璃市和柔佛五州（合稱馬來土邦，即 The Unfederated Malay States）施行間接統治及輔導工作，馬來蘇丹還是名義上的統治者；這九位蘇丹目前仍是該九州的統治者（Rulers），他們組成有憲法地位的統治者會議（The Conference of Rulers），每五年選出一位蘇丹擔任現今馬來西亞的最高元首，有著一定的憲法權力。如果當時的 Malayan Union 計劃成功實行，可能就沒有今天這個局面了，巫統就是以保護馬來蘇丹的統治主權的口號成立，因此蘇丹具有象徵馬來人在馬來西亞的主權地位。可是誰也沒有想到新巫統會在一九九二年底開始和這些馬來蘇丹對立，現任首相馬哈迪醫生更在一九九三年的撤除蘇丹免控權之修憲案的國會演講中表示，如果這些蘇丹未能盡守他們的職務，難保未來的新一代不會廢除蘇丹的地位。如今回顧一九四六年的歷史，人們或許會對歷史的發展之微妙關係莞爾了。

在華裔社會的反對下，英國政府才稍後指派了二名華人、二名印人及五位歐洲人組成諮詢委員會（consultative committee），但是他們只是收集公眾意見作出建議，真正決定權乃在於制憲工作委員會。所以，儘管華裔社會於一九四七年十月二日在新加坡和馬來亞兩地發動全國性的罷市行動抗議，並制定一份各族人民地位平等的「人民憲法」（People's Constitution）（註 9）。但是英國政府不為所動，仍以她和代表巫統為主的馬來人之間的協商為主，於一九四八年二月一日正式簽定馬來亞聯合邦協定（The Federation of Malaya Agreement）（陳劍虹，1984: 99-100）。這是馬來人在真正制憲鬥爭之前就贏了相當關鍵的第一回合。楊建成寫道：「最後又依馬來人建議，以『聯合邦』替代了『聯邦』，使馬來人確定為馬來亞之主人身份。」（1988: 103-4）。Ratnam 則認為制憲工作委員會乃要建立一個馬來人的國家（1965: 54）。而 Stephen Chee 對整個馬來群眾被動員起來反對馬來亞聯邦的發展，聲稱是產生了一個馬來民族（created the Malay Nation）（1987: 129）。相當明顯的，一個馬來人的民族國家（Malay nation-state）的觀念正在馬來社會中形成，雖然這時候的國家機關仍然在英國人手中，但是馬來人已經在日後馬來亞獨立憲法之雛形憲法——馬來亞聯合邦協定條文中確立了其主權身份和特殊地位。如果當時馬來亞聯邦成功實行了它的各民族平等地位及撤消蘇丹統治主權的計劃，那麼或許今日的馬來西亞會有不同的風貌。然而，歷史選擇了另一個方向發展。

如果說馬來亞聯邦的撤銷是由於英國擔心貿然實行普及平等的公民權，會讓馬來亞很快成為中國的一省（楊建成，1988：124），而最終單方面接受了馬來人的建議，這似乎有點道理。但是，在真正的馬來亞聯合邦獨立憲法草擬前，英國同意在一九五六年一月設立一個獨立的憲制委員會，由李特助爵（Lord Reid）到馬來亞收集公眾的意見；而李特在較後的新憲法建議書裡提到為了馬來亞的長期之政治穩定，馬來人的特權條文應以臨時條款處置，並建議在獨立十五年後再加以檢討；同時還建議列華文，淡米爾文及英文為官方語文，充份強調了馬來亞的多元種族之色彩（Heng Pek Koon, 1988: 228-229）。這亦表示英國不只是偏袒馬來人，那麼到底是什麼原因讓馬來亞聯合邦的馬來人主權地位及特權，最終沒有更動地納入了一九五七年的獨立憲法裡頭？這是否是歷史必然的發展？還是華巫鬥爭優勝劣敗之寫照？抑或另有他因？

這當然是很難下的定論。然而一個關鍵所在是聯盟的誕生。而聯盟的產生竟然是一種偶然而權宜之計的競選協定，由雪州的馬華和吉隆坡的巫統支部為了共同競選一九五二年的吉隆坡市議會而定訂的（Ho Khai Leong, 1988: 68）。最終因為初次合作獲得勝利，乃變成全國性的華巫印之持久聯盟（註

註 9：「人民憲法」乃是當時代表華人的「全馬聯合行動委員會」（All-Malayan Council of Joint Action）和巫統對立的「人民力量中心」（Pusat Tenaga Rakyat，簡稱 PUTERA，基本上是左派馬來人的組織）協商後於一九四七年十一月公佈的憲法草案。

10)。Vasil 評論說：「聯盟並非是理想或崇高原則的產物……從頭到尾它是傾向於權宜之計而非深刻地獻身於非種族主義和多元種族之概念。」（1985: 710）。然而，隨著她成功地贏取了馬來亞的一九五五年第一次全國普選，英國就大部份聽取了聯盟的意見，包括聯盟的憲法建議書，而聯盟的建議書則強調了馬來人色彩的馬來亞（Heng Pek Koon, 1988: 228）。

關於聯盟最初成立的另一些細節值得探討：當時的巫統創黨主席拿督翁查化（Datuk Onn Jaafar）因鼓吹將該黨開放給各民族而受抨擊，他憤而退黨另組多元種族的馬來亞獨立黨（Independence Malaya Party），並邀請馬華要員陳禎祿、楊旭齡、邱德懿等擔任中央組織委員會的委員，但卻忽略另一位馬華要員李孝式，後者乃氣憤地在一九五二年的吉隆坡市議會中選擇巫統作為合作對象。本來馬華正考慮選擇多元種族的馬來亞獨立黨作為合作的伙伴，但隨著吉隆坡市議會選舉的勝利對這臨時的馬華和巫統之合作起了積極的作用，馬華中央領導乃在較後檢討了和馬來亞獨立黨的關係，最終選舉了巫統作為新的合作伙伴。馬來亞第一個多元種族結構的政黨——馬

註 10：全國性的馬華和巫統之聯盟是於一九五三年八月廿三日成立，並於次年選出三名代表，共同組成聯盟最高執行理事會，策劃爭取自治與獨立（陳劍虹，1984：110）。代表印人的印度國大黨於較後加入，形成所謂的華巫印之聯盟。她一直執政馬來（西）亞到一九六九年「五一三」暴動為止，對大馬獨立前夕及獨立後的政治變遷起了很大的影響。

來亞獨立黨乃在失去馬華的支持和備受馬來人爭議的情況下消失了（註 11）。（謝詩堅，1984:45—47）。而這裡頭卻充滿著偶然的因素，尤其是被人們的自利觀念所左右，不然可能今日大馬的政黨結構會有不相同的局面。當然這種說法會給人一種太重視個人的因素而忽視整個社會結構，但是歷史的發展演變確是在某些時候是極偶然的。如果當時李孝式沒有受辱的感受而不採取支持巫統的行動，歷史會如何發展，我們的確不知道！

話說回來，當時馬來社會和華裔社會對憲法內容的要求有著相當大的分歧。馬來社會主要的四點要求是：（一）土生公民權（Jus-Soli Citizenship）不能給非馬來人；（二）馬來人有不可質疑和持久的特權；（三）馬來文成為唯一的國家及官方語文；（四）新的馬來亞民族國家（nation-state）之儀典和實質的基礎須立足於馬來文化及馬來政治的遺產（Heng Pck Koon, 1988:223）。而華裔的要求包括了：（一）凡在本

註 11：拿督翁查化在馬來亞獨立黨式微後，再於一九五四年成立巫人為主的國家黨（Party Negara），鬥爭的口號日益傾向馬來種族主義；獨立後一九五九年的普選中他還在馬來人為絕大多數的丁加奴州贏得國會選舉。後於一九六二年一月十九日過世。這位馬來傳奇政治家的轉變，可反映出人的自利和自保以生存之傾向，當然也說明了馬來西亞濃厚的種族主義意識無法讓多元種族政治真正生根。這類種族性政黨的結構經常使種族政治制度化，甚至激化，如拿督翁在提出溫和的多元種族路線失敗後改倡種族主義口號，正是最好的說明。有關拿督翁的傳記，參見 Shaharom Husain 所著的書（1985）。

邦出生的男女均成為當然公民；（二）外地人在本邦住滿五年者，得申請為公民，免受語言考試的限制；（三）凡屬本邦公民，其權利和義務一律平等；（四）列華巫印文為官方語文（陳劍虹，1984:114）（註 12）。

如果說一九四八年馬來亞聯邦協定條文是憲制鬥爭第一回合的暖身戰，那麼一九五七年獨立憲法是第二回合的決鬥場地，但是，馬華和巫統在五五年普選大勝之後的蜜月期，使到馬華不顧華裔社會的普遍要求，在和巫統協商取得了唯一的土生公民權之願望後，其餘的皆遵照馬來社會之要求擬定憲法建議書，連 Lord Reid 有關的馬來人特權之臨時條款和十五年期限的建議也沒納入。這第二回合的決戰可說是華裔社會失敗了，它為今後的各種困境寫在憲法的架構裡。難怪當時華裔「全馬華人註冊社團代表爭取公民權大會」還派了三人代表團到倫敦去抗議聯盟的憲制備忘錄（陳劍虹，1984:115）。但是米已成粥，英國接受了聯盟的憲法備忘錄，這也標誌著聯盟時代的開始；然而，聯盟時代的來臨也是巫統開始掌握國家機關的重要一步，我們將看到巫統的壯大和支配體系的形成。

從華巫互動的關係來看一九五七年的馬來亞聯邦憲法，我們會發現這部憲法有相當濃厚的馬來色彩，其中對馬來人的厚待包括：（一）最高元首由傳統的馬來蘇丹組成的統治者會

註 12：這四項要求是全馬四百五十個華人社團於一九五六年四月廿七日在吉隆坡召開的「全馬華人註冊社團代表爭取公民權大會」，所通過的議決。

議每五年選出一位，華裔無緣；（二）回教被定為國家宗教；（三）馬來人有特權，包括公務員，教育設施及貿易和商業執照的優先（Milne, 1967:38）。

但如果從整體的架構來看，這部憲法決定了君主立憲的國會民主之制度，而且也具有三權分立的制衡設計；雖然它是一部聯邦制的憲法，但它的聯邦分權少，是屬於高度集中權力的制度（Simandjuntak, 1969: 298），可讓中央政府形成一個強大的政府（strong government）。第一任首相東姑拉曼就曾極力強調國會應有足夠的權力，如果這權力受太多的不必要之束縛，那麼「國家將在還沒有開始以前就被摧毀了。」

總括來說，從幾百年的殖民歷史到建立新興的民族國家這一過程中，我們看到了資本主義在西方列強的殖民船隊的護送下，已將馬來亞推入現代化的洪流裡，她已沒有選擇地進入了如華勒斯坦（Immanuel Wallerstein）所說的世界資本主義體系裡，幸或不幸，她已被這資本主義的邏輯所左右，而各資產階級也取得他們的主導地位（註 13）。另一方面這洪流也將馬來亞變成一個多元種族的國家。各民族爭相要在這新的民

註 13：如果不以種族的角度而以階級的角度來分析，英國選擇聯盟作為馬來亞獨立後的執政者，顯然是看到了巫統的皇族、精英官僚（親西方者）及華人的資產階級商人色彩，這種上層階級的結盟將有利於保衛英國人在獨立後的馬來亞之經濟利益（參見 Jomo, 1986）。

族國家裡取得一席之地，尤其是華巫兩族在制憲期間的鬥爭，更可看出未來的種族關係將充滿變數及暗流湧湧，國家機關的爭奪戰更是政治鬥爭的角力場。雖然馬來人——巫統的馬來人明顯佔上風了，但是，兩族之間的支配或從屬關係顯然還沒有定位！

這些過程裡，對於經歷幾百年殖民的馬來亞來說，它最重要的意義是什麼？筆者以為：那就是英國殖民者留下那一套議會民主的制度，使到馬來亞不經戰火流血（當然不包括那些馬來亞共產黨的叛亂）獲得獨立且形成民主制度的雛形，這該是馬來亞獨立時最大成就吧！

第二節：巫統的支配過程及大馬人口結構 ：馬來民族國家的形成

大馬的第二任首相敦拉薩（Tun Razak）曾經說：「馬來人如果沒有擁有特權，他們將感到不安全，並停留在落後狀態。」（引自 Josey, 1980: 25）。這句話典型地反映了馬來社會缺乏安全感的心裡。Tan Chcc Beng 也指出馬來亞西的種族主義基本是建築於華巫兩族互有不安全感的心裡（1987: 112）。這種心理可以追溯到四百多年來馬來社會被殖民的歷史，現任首相馬哈迪醫生的文章裡亦透露這種重新被殖民的擔

心——如果馬來人不團結的話（Mahathir, 1986: 154）。但是隨著巫統的誕生，團結了馬來人，也趕走了殖民者，更在一九五七年憲法中訂下了馬來人特權及蘇丹統治主權的條文，馬來人基本上已經確定其主導地位，那應該不再有不安全感的心理才對。然而，獨立後的馬來亞仍然上演著華巫兩族之間的鬥爭，爭奪國家機關權力的歷史沒有止息！

如果說獨立以前的鬥爭是馬來社會尋求國家權力（憲法）的保衛（特權的保護性作用），以對抗非馬來人——尤其是華裔的經濟優勢，那麼進入獨立後期到一九六九年「五一三」暴動以前，馬來社會在巫統的強勢領導下，已脫離這類「種族保護」（ethnic-tutelary）的階段，而邁入筆者所言的「種族支配」（ethnic-dominance）期的鬥爭。這時期的巫統尋求支配的鬥爭比起七十年代那種近乎「種族霸權」（ethnic-hegemonic）（Ho Khai Leong, 1988: 2）的行動當然是比較溫和的（14）。但如果詳加分析，這種支配過程是建立和鞏固巫統穩態統治的重要步驟。無論這是否是政治行動者的主觀意願還是歷史變遷的動力在主導，但明顯的歷史是朝這方面發展（註15）。以下探討這時期的幾個重要變遷。

註14：東姑時代的巫統常被視為較溫和，強調三大民族之間的協商，因此才有學者稱大馬為「協和式民主」（consociational democracy）（Lijphart, 1977）國家，東姑的作風是因素之一。

這還是要從兩個結構的變化來分析，那就是政治結構和意識形態結構。先談巫統如何在政治結構裡取得支配，尤其是聯盟黨之支配和國會立法的支配。我們以時間順序來分析這演變。

（A）一九五九年聯盟危機事件

這件事的發生主要是馬華的領導層改變了，由少壯派領袖林蒼佑在一九五八年三月打敗黨創辦人陳禎祿而出任總會長，他以革新為口號要積極捍衛華裔權益。因此，他在一九五九年七月全國普選前夕提出要聯盟分配四十個國會議席給馬華，以保證憲法不會被隨意修改以侵蝕華裔的權益。這是因為憲法的修改需三分之二多數，四十個席次正好佔當時一百零四席的三分之一以上。但是，巫統在回教黨（註16）和黨內激進的要求修憲和加強馬來文教育的壓力下，東姑拉曼乃拒絕了馬華的要求，並宣佈他個人將全權圈定聯盟三黨下的的候選人名單，以取代聯盟全國理事會（Alliance National Council）的協商職權。林蒼佑在巫統的壓力下只好接受了卅二席人的分配，但他和東姑拉曼的關係已鬧僵，乃在較後辭去會長職離開馬華

註15：從分析架構上的角度來看，歷史變遷應是政治行動者和政治、意識形態及經濟結構的大環境之互動結果，但人的主觀意願和價值又佔多大的主動成份呢？這恐怕只有在理解真實歷史的情境演變中才可更清楚知道。

（註 17）。陳劍虹對這聯盟危機事件評論說：「一九五九年聯盟危機事件中，我們可以清楚地看到巫統在聯盟內的領導地位正式獲得確立，巫統力量的強大不僅導致馬華公會在聯盟中之地位大不如前，無法和巫統平起平坐。」（1984：120）。這一事件標誌著聯盟的三黨平起平坐的「圓桌會議」精神（註 18）之消失，也是巫統支配聯盟的開始。這是黨結構的支配。

（B）一九六二年的憲法修正

這涉及三方面的憲法修正案在一九六二年通過，其內容包括：將出生地主義（Jus Soli）的公民權改成一個在馬來亞出

註 16：回教黨成立於一九五一年，其產生背景可追溯到馬來國民黨（Malay Nationalist party，第二世界大戰後馬來亞出現的第一個全國性的馬來組織性政黨，成立於一九四五年十月，基本上是由左派馬來人所領導）之宗教部，該黨首次提出馬來回教的民族主義（Malay Islamic Nationalism），過去比較強調馬來色彩，近年則轉向回教、追求建立回教國（Islamic State）（參見 Funston, 1980; Hussin Mutalib, 1990）。

註 17：林蒼佑和東姑鬥爭失敗並離開馬華，也反映巫統對馬華內部事務的影響。一旦馬華有內部分裂傾向時，得到巫統信賴者常掌政馬華，陳修信後來當上馬華總會會長職就是一例。這顯示巫統勢力的強大到足以影響馬華內部的事務（Heng Pek Koon, 1988: 26）。

註 18：圓桌會議乃最初馬華巫統合作時的平起平坐地位的象徵，曾出現輪流擔任會議主席之安排，奉行全體一致的民主，即互相有否決權，不採多數決（許斯能，1993）。

生的人，如果要成為公民，其父母其中一人必須是大馬公民或永久居留者；以及將選舉委員會的權力移交國會，而選區人數的多寡差距也從五七年憲法中原有的 15% 改為 50%。原本選舉委員會是獨立的機構，選區劃分的權力是屬於她的，但經修憲後，選舉委員會只能建議選區劃分，由國會決定。有學者對此修憲評論說：「因此，選舉委員會更向聯盟的利益負責……，而原有的中立性已受侵蝕。」（Lee Kam Hing & Micheal Ong, 1987: 119-120）。這是至為明顯的，因為聯盟控制了國會，劃分之權力既然在國會，而選區大小之人口差距已改成 50%，那城鄉之選區大小將更易於使巫統控制更多的議席（馬來人當時多在鄉區），一人一票同值的民主原則也受損。其實如果深入分析，這次的修憲乃是限制公民人數，再控制選舉委員會，將選區大小差距拉大，整個意義是讓巫統有效地支配立法機構！不用說，在巫統取得聯盟之支配權後，國家機關的重要權力——立法權也在巫統的控制支配之中！

（C）一九六五年三月地方政府的 縣市議會選舉之取消

英國早在一九五一年年底就第一次在檳城市議會讓人民選舉市議員，這是馬來亞的地方自治的開始；但是這種地方自治的選舉在一九六五年三月一日時，聯盟政府基以當時面對印尼的對抗（註 19）之安全威脅，乃決定運用一九六四年頒佈的緊急權力無限期地展延了地方政府縣市議會的選舉（Lim Kit

Siang, 1978: 29)。直到今天地方自治的選舉沒有恢復，目前的縣長及市議會主席，還有市長及市議員都變成政府的官委議員，幾乎全國的縣市長及市議會主席已由馬來人擔任，執政黨的一些地方領袖則分配一些議員職務。這和一九六四年以前已是天壤之別了！這亦是巫統支配政治的另一方法！

(D) 一九六五年八月新加坡被逐出聯合邦

當馬來亞於一九六三年九月十六日擴大成馬來西亞時，她的一個主要結果是人口結構的變化。馬來人原在馬來西亞中佔 49.8%、華裔 37.2%，但新加坡、砂朥越及沙巴加入後，馬來人只佔了 40.6%，華人反昇為 42.2%（參見本節的人口結構，表 2-1）。這種變化當然不一定會導致華巫的緊張關係，但是它可以構成要求平等公民權的正當性（legitimacy）。因此，當李光耀在一九六四年提出「馬來西亞人的馬來西亞」（Malaysian Malaysia）之民族平等口號時，並不令人感到意外，也許他認為應是改變馬來西亞公民權不平等條文的最佳時刻。但是他受到巫統的激烈反對，甚至有人建議當時的首相東姑將李光耀以內安法令扣留起來（李炯才，1989: 341）。一場種族衝突眼看要出現，東姑乃斷然宣佈將新加坡趕出聯合邦，李光耀想當馬來西亞首相的美夢碎了（註 20）。他含淚接受新加坡「被迫」獨立的事實。隨著新加坡的離開，巫統的地位已沒有任何勢力足以抗衡，巫統不但化解危機，且獨佔了更大的國家機關權力！

現在我們要分析意識形態這領域的變化，看看巫統以聯盟政府的名義如何進一步加強了國家的意識形態工具（state ideological apparatus）（註 21）的馬來色彩，以建立馬來民族國家的正當性（Malay nation state legitimacy）。由於分析上的連貫性之需要，時間上稍微延長到一九七一年。

(E) 國家教育政策及一九六一年教育法令

大馬的國家教育政策主要是以一九五六年拉薩報告書（Razak Report）的最後目標——使馬來文成為國家教育體系裡的主要媒介語文的目標為基礎，這最後目標雖然列入了五六年的拉薩報告書，但是，在華裔社會捍衛華文教育的反對下，經過馬來西亞華校教師會總會（以下簡稱教總）（註 22）多次的奔走，並和馬華巫統協商後，這最後目標沒有列入一九五七年的教育法令中；而且該法令第三條還列明「建立一個為全民所接受、能滿足他們的要求及促進文化、社會、經濟和政治發展的國民教育體系，其目的是使馬來語成為國語，但同時

註 19：印尼反對馬來西亞之成立，最終還以軍事入侵出現，當時構成對大馬的安全威脅。

註 20：東姑在一九六七年受訪時說新馬分家的其中一個理由是李光耀想擔任大馬的首相（Josey, 1980: 85）。

註 21：國家的意識形態工具可以包括：學校、大眾傳播、文化機構等。

維護和扶持其他種族語文及文化的發展。」（引自陳祖排，1987：132）。但是隨著五九年巫統支配地位的確定，一份新的教育報告書——達立報告書（Talib Report）在一九六〇年出爐，並在華裔社會激烈反對下於一九六一年變成教育法令，將五六年的最後目標「借屍還魂」（註23）地也訂定於該法令的二十一條二項。直到今天，這條幾乎可說是華教工作者口中「惡名昭彰」的二十一條二，乃在要廢除和保留的爭議中（註24）處於原封未動的地位。這廿一條二項的法律權力——即教育部長有權將目前以華印文為教學媒介語的國民型小學（註25）變成以國語（馬來文）教學的國民小學一直還沒有機會運用。但整個國家教育政策的精神與目標——如果以國家意識形態工具的角度來理解，它乃是要塑造大馬是一個馬來文化中心的國家，經由教育工具的宣揚和灌輸，下一代將會接受這種馬來民族國家的意識。明顯的，在控制國家意識形態工具的鬥爭中，巫統已在教育政策及法令上為施行「馬來民族國家」的目標定下合法的權力，這當然是一個重大的勝利！因為教育——學校這個國家的意識形態工具是塑造人民的思想意

註22：當時教總的主席是林連玉，他致力於爭取華文教育的地位。後因反對一九六〇年的達立報告書不利於華文教育的條文（尤其是強制華文中學改制為馬來文中學），終身被褫奪公民權，於一九八五年病逝。他被視為大馬華裔權益被損害的象徵，形成受難者的形象，被喻為「族魂」。

註23：意即將一九五七年教育法令沒有列入的最後目標，重新「還魂」回到一九六一年的教育法令中，這是林連玉先生的用語。

識最具威力的場地，它可為政權的正當性提供觀念的合理化，人民變成易於接受一個政權的統治形式。因此，在馬來化馬來西亞的過程中，巫統當然將這領域視為重要的「攻防戰」，以便為建構其穩態結構的統治鋪路！

(F) 一九六七年國語法令

五七年憲法一五二條規定在獨立屆滿十年時，國會需制定法律確定英文的法定地方；華裔社會借此機會要求列華語為官方語文（Official Language），但馬華將領導爭取華文為官方語言的馬華青年團副團長沈慕羽開除黨籍，巫統推動的國語法案乃於六七年九月一日生效，馬來文成為唯一官方語文，英文可作為官方用語，但是華文僅享有「因公共利益之需要而准許政府使用任何其他種族語言翻譯官方文件及溝通意見」（引自楊建成，1982：212）的地位。這法令進一步加強官方的馬來色彩，也可變成壓制其他語文的法源！（註26）

註24：國陣政府在華裔社會多次的反對下，曾透露可能會撤銷該條21條2項條文，但最新的教育法令修正案還沒有出來。

註25：大馬的小學分成兩種，即國民小學（以馬來文為媒介語）和國民型小學（以華印文為媒介語）。

註26：官方語文的推行可以使到大學校園內的語文文字之佈告必須一律以國語（即馬來文）出現，其他語文不可張貼；這是筆者親身在大馬理科大學求學的經歷，由此可見官方語文被蓋用的地步！

(G) 一九七一年大學及大專法令

這項法令是先由最高元首與其他緊急法令一起在一九六九年五月頒佈，並於國會在一九七一年二月重新復會（註 27）時再次通過，乃定名為「一九七一年大學及大專法令」（雪蘭莪中華大會堂，1986b: 48）。這條法令當然有控制大學生及大學運作的用意，但其產生的時機，乃是要阻止華人社會於一九六八年形成的創辦「獨立大學」運動之落實（註 28），因為這法令的權限幾乎不可能准許民間創辦大學。事實證明後來政府的確以獨立大學為民辦大學作為理由之一，拒絕了以華文為主的獨立大學之創辦。由此可見巫統對意識形態領域的控制何其嚴厲！

(H) 一九七〇年的國家原則 (Rukun Negara)

最高元首在一九七〇年八月卅一日的國慶日頒佈了「國家

註 27: 馬來西亞的國會曾因一九六九年五月十三日的種族暴動而被停止運作廿一個月，這期間由國家行動理事會（National Operation Council）實行緊急統治。

註 28: 華裔社會於一九六八年四月十四舉行「馬來西亞獨立大學」發起大會，聯盟政府乃以准許馬華創辦半官方的「拉曼學院」（Tunku Abdul Rahman College）移轉這項要求。但政府在六九年大選前夕的五月八日批准獨立大學以有限公司名義註冊，但隨著「五一三」之暴動及緊急統治，獨大之建立被延後乃至被禁止。

原則」。這五條原則是：信奉上蒼、忠於君國、維護憲法、尊崇法治及培養德行。楊建成評論說：「以國家原則強調憲法中有關君主立憲制度及馬來特殊地位是絕不可侵犯。換句話說，國家原則很堅決但含蓄地肯定了「馬來西亞就馬來人的國家」。」（1982: 243-4）。Douglas 認為：「國家原則存在其意識型態……但它主要是被反對集團導致的，而不是國家機關所引入。」（mainly invoked by opposition groups rather than the state）（1990: 4）。但是一經頒佈，國家機關乃運用國家原則作為其效勞的工具，這該是易於明白的。

(I) 一九七一年國家文化政策

國家文化政策可追溯至一九七一年文青體育部主辦的國家文化大會，該大會一致通過接納以下三大原則作為塑造國家文化的基礎：(1) 國家文化應以土著文化為核心；(2) 其他文化中適合及恰當之項目，可被接受為國家文化的一部份，(3) 回教是塑造國家文化的一個重要部份（引自陳祖排，1987: 132）。國家文化三大原則乃提供日後經常提及的「一種語文、一種文化、一種民族」的根據，它本就是宣示這是一個馬來民族的國家。Douglas 說：「國家文化政策的擬定更加顯示國家的建設是明確朝向馬來民族而不是馬來西亞民族邁進。」（1990: 17）。這應是一中肯的評論。其實，直至一九七〇年代初，巫統所追求的馬來民族國家應是實現了，至少在國家機關的諸多權力和功能上，都反映了馬來色彩的獨佔和領導，國家文化政策的出現，只是為這一事實鞏固其正當性！

一向給人比較溫和形象的東姑也曾經在一九五一年八月廿六日接任拿督翁的巫統黨主席之職任時說過這樣的話：「……擁有這個國家是馬來人的權利，因此給予馬來人多一點吧……這個國家是從馬來人那裡承接過來的，所以應該移交給馬來人……如果不能在馬來人擁有這個政府的情境下（獨立）自組政府，那又有何意義呢？」（引自 Suntharalingam & Abdul Rahman, 1985: 48）東姑的這個願望代表了巫統主觀的欲求，而這欲求經過制憲、獨立、聯盟的被支配以及其他國家機關染上更多的馬來色彩和被控制後，實際上已經大部實現。因此，從種族角度來看這個國家，她應該是馬來民族國家！當然這是從民族國家（nation-state）的建構來分析此問題，國家機關還有其他面向的建構。

Hussin Mutalib 在討論有關為何馬來人會取得政治上的馬來至高無上（Malay Supremacy）之地位時，列下了這幾個因素：(1) 歷史的因素：即馬來蘇丹存在已久；(2) 人口上有其優勢；(3) 一九四八年馬來亞聯邦協定之談判時英國已給予馬來人特殊地位；(4) 馬來社會是最先動員及領導邁向國家獨立；(5) 非馬來族群相對的不團結；(6) 國會選區的劃分偏重鄉區的馬來人，使馬來人有更多的代表權（1990: 27-28）。這些我們大部份都在上文討論了其演變。現在筆者的問題是：如果馬來人在人口上有其優勢，為何需要急著支配及控制國家機關呢？

其實如果我們細細分析馬來西亞的人口結構（如表 2-1

所示於後），其種族是複雜得多，尤其是在東馬兩州，馬來人是少數民族，分別在沙巴和砂朥越只有 2.8% 及 28.2%（在一九七〇年），而全國也只有 46.6%，到了一九八〇年是 47.4%，並沒有真正地達到多數。只是在十多種族群裡，馬來人是單一最大的族群，因此 Hussin Mutalib 也指出：「數據上來說，馬來西亞不是一個回教國家，也更談不上一個馬來國家。」（Malaysia is not a muslim state and still less, a Malay state）（ibid: 162）。筆者認為，這種不是（人口上的）絕對人口上的優勢（只是相對的優勢）在獨立前後更是使馬來人擔心其地位受到挑戰，因此，不僅只是要憲法上保障蘇丹的統治主權（象徵馬來人在大馬的主權地位）及馬來人特權地位，更要進一步控制其他的國家機關，尤其是立法機關及意識形態塑造的相關機關，以便真正鞏固馬來人的主人（Tuan）身份。

這種主人身份的確定及加強，產生了一種支配的情緒，們姑且稱之為「馬來支配主義情結」——即 Ketuanan（這個字是從母字主人 Tuan 所變成的名詞）Melayu（註 29）。這 Ketuanan Melayu 的用語經常被馬來社會採用，以表示他們在政治上的當主當權。如果回顧歷史的演變，「馬來支配主

註 29: Ketuanan Melayu 到底應譯成什麼呢？陳應德認為譯成主權論是誤譯，應譯成「當主當權論」或「支配權論」（陳應德，1990），筆者乃參照巫統支配國家的歷程所產生的心理情緒，譯成「馬來支配主義情結」或「支配論」。

義情結」是馬來民族主義的強化，在巫統的支配過程中，它日益變成一種不可挑戰的禁臠，亦是一種統治神話的雛形。

馬來支配主義情結為巫統提供了政治支配的正當性，而國家文化政策中的馬來文化中心論進一步加強其文化支配的正當性。這種從馬來民族主義到「馬來支配主義情結」、馬來文化中心論，其中的意識形態之互動，正反映著馬來民族主義的激化和擴大。另一種主義乃在這擴大中逐漸產生，那就是土著主義(Bumiputraisim, 從Bumiputra來。該字的意思是son of the soil)的抬頭(註30)。它為馬來人，尤其是巫統在經濟領域的支配提供了其正當性，這正是我們下一節要討論的重點之一，亦是馬來西亞七十年代後的重要變遷。

註30: Bumiputra 這詞是於一九六五年國會辯論馬拉(MARA)法案時首次出現在大馬政壇(Tan Chee Khoo, 1984:10); 隨即有第一屆土著經濟大會(Kongres Ekonomi Bumiputra Pertama)舉行, 土著乃逐漸變成「馬來人」的同意詞(Ho Khai Leong, 1988:39), 因此「土著主義」意涵馬來人在經濟上應享有的特權, 甚至有免費經濟的特徵(見Sani, 1992: 11, Konsep Bumiputraisime yang bersifat ekonomi percuma)。

●表 2-1 大馬的人口成長及各種族的人口比例(以千計及百分比)

族群	年份	1921	1957	1964	1970	1980	1990	2020 / 2100	成長率 (1980-1985)
A 馬來西亞				(包括新加坡)	10,810.9 100%	13,381 100%	17,755.8 100%	(2100年)	2.6
馬來人				40.6%	5,042.4 46.6%	6,345.3 47.4%	10,960.9 61%	82.4%	3.1
華人				42.2%	3,719.5 34.4%	4,438.5 33.2%	5,266.1 29.7%	13.1%	1.8
印人				9.4%	981.4 9.1%	1,58.7 8.7%	1,435.8 8.1%	4.5%	2.1
其他土著				5.5%	1,020.6 9.4%	1,159.1 8.7%	(加到馬來人)		
其他				2.3%	47.0 0.4%	258 2.1%	93.0 0.5%		
B 半島		2,907 100%	6,279 100%		9,181.7 100%	11,442.1 100%	14,616.7 100%	(2020年)	2.4
1. 馬來人		1,569 64%	3,125 49.8%	49.2%	4,341.3 52.3%	6,325.4 55.3%	8,507.2 58.2%	62%	2.9
2. 華人		856 29.4%	2,334 37.2%	36.9%	3,286 35.8%	3,869.4 33.8%	4,580.6 31.3%	29%	1.7
3. 印人		439 15.1%	707 11.3%	11.2%	981.4 10.7%	1,172.7 0.7%	1,435.8 9.8%	9%	2.1
4. 其他		437 1.5%	112 1.8%		73 0.8%	74.5 0.7%	93 0.6%		
C 砂朥越					975.9 100%	1,309.3 100%	1,668.7 100%		2.6
1. 華人					294 30.1%	385.7 29.5%	482.9 28.9%	25%	2.3
2. 故巫人					303 31%	396.7 30.3%			
3. 馬蘭諾 (Malanau)					53.2 5.5%	75.2 5.7%			
4. 比達友 (Bidayuh)					83.3 8.5%	107.7 8.2%			
5. 馬來人					182.7 18.7%	258.2 19.7%	(全部土著)	(全部土著)	
6. 其他土著					50 5.1%	69.2 5.3%	1,185.8 71.1%	75%	2.8
7. 其他					9.8%	1.0%	16.6 1.3%		
D 沙巴					653.3 100%	1,103 100%	1,470.4 100%		3.9
1. 卡達山人					184.5 28.2%				
2. 華人					139.5 21.4%	164.2 16.2%	202.5 13.8%	11%	2.2
3. 馬來人					18.4 2.8%				
4. 巴瑟 (Bajau)					77.3 11.9%				
5. 耶律 (Mulut)					31.3 4.8%	(全部土著)	(全部土著)	(全部土著)	
6. 其他土著					125.6 19.2%	848.8 83.8%	1,267.9 86.2%	89%	4.2
7. 其他					37.2 5.7%				
8. 印人					39.5 6%				

說明：(1) 1964年的分類是馬來人及信仰回教的土著歸為馬來人，不信仰回教的土著歸為其他土著。
 (2) 2020年或2100年之人口比例仍是預測之推算，2100年預測大馬總人口是七千萬。
 (3) 有些調整仍筆者分析後整理的，但基本上沒有多大變化。
 (4) 大馬統計局在1970年後都傾向於把土著和華人區分，尤其是東馬兩州。

資料來源：Jabatan Perangkaan Malaysia (1987:55-57, 1990:23.30), Means (1970:12, 1976:429) 江炳倫(1988:166), 星洲日報(92年2月11日), 駱靜山和林水權合編(1984:158, 453)。

第三節：大馬的社經結構和聯盟國陣的 統治形式：威權國家的面向

英國社會學者吉登斯（A. Giddens）說現代化已是為一全球現象，而我們一開始也說明了大馬也沒有選擇地捲入這現代化的歷程裡，這裡所指的現代化大部份是指工業化、都市化、教育普及化以及文化之傳統性的減少等現象。此外，我們也討論了現代化變遷所隨伴而來的民族主義之興起——馬來民族國家的建立，也從種族的角度的去理解馬來西亞的政治變遷。但是，殖民統治的經濟之剝削及掠奪，以及它被納入世界資本主義體系的面向，我們還沒有觸及。這節我們正是要從經濟結構的角度去探討大馬的經濟背景，並了解這經濟的發展如何塑造了另一面向——社會階級形構（social-class formation）——超越種族層面的階級，尤其是資產階級如何成為主導馬來西亞政治的變遷之力量，並為累積資本及國家發展的需要而實行威權的政治措施。

（A）大馬的依賴經濟結構及工業化的策略

討論依賴經濟結構文獻很多，簡單來說就是一國的經濟結構被另一些國家的發展及擴張所限制，並使到依賴國家的經濟處於不利而落後的地位，並往往被核心國家所剝削，自己變成

一個邊陲（periphery）或半邊陲（semi-periphery）國家。

將馬來西亞放在世界資本主義體系中，其位置正處於邊陲或半邊陲的國家，經濟是屬於依賴經濟的形態（Jomo, 1986; Khor Kok Peng, 1983）。國家的經濟表現經常受先進的核心國家之經濟所影響。一九八五年大馬經濟出現負 1.0% 的經濟成長率，正是很好的說明（見表 2-3）。

其實從歷史演變來看，馬來西亞是在西方，尤其是英國擴張其資本主義體系下而發展的，這長達四百多年的西方殖民，已使外國的公司控制大部份的馬來西亞經濟；在獨立十三年後，大馬的公司股權竟有 60.1% 由外國人掌握（見表 2-2）。難怪大馬政府在一九七一年推行新經濟政策以重組社會，要使外國人的公司股權降至 40%。

再看看大馬的產品之輸入及輸出，明顯可以看出大馬的經濟相當大部份依賴於日本、美國及歐洲共同體國家。以一九九〇年的輸出為例，上述三地佔了 46.6%，而輸入則有 55.6%，而輸入及輸出的貿易更是佔國家國民生產毛額的比例相當高（見表 2-4 及 2-5），由此可知大馬的經濟在六七十年代更為依賴這先進的國家。

在國際上大馬是處於一個依賴經濟的地位，在國內她在六十年代則還屬於一個農業為主的國家。以一九七〇年為例，共有 53.5% 的勞力集中於農業和木材業，而製造業只佔 8.7

%（見表 2-6），在輸出農產品及相關產品方面則約佔總輸出之 80%（見表 2-7）。這種情況，使大馬政府致力於發展工業，讓國家的經濟朝向多元化方面去發展。

這種相應依賴及落後的農業為主之處境，促使大馬的聯盟政府在六十年代末期採取從以進口替代工業化（import-substitution industrialisation）轉變為出口導向工業化（export-oriented industrialization）之工業發展策略，以便能利用大馬之廉價勞工為後者所需要的勞工密集（labour intensive）提供服務，這也可比前者創造更多的就業機會（Jomo, 1987: 114-5），以符合國內之就業需求。工業化策略的改變，使政府日後需要在政治上採取更威權及控制的施措留下了伏筆，因為這種勞工密集的輸出導向之工業化對工資的變化較為敏感，負擔不起較昂貴的酬勞（ibid: 117），也更需要以政治安定來吸引外資投資設廠。

為了因應這改變，聯盟政府早已在一九六五年成立了聯邦工業發展局（Federal Industrial Development Authority），並於一九六七年開始吸引以出口導向的工業進入大馬；一九六八年並通過投資獎勵法令，更進一步在一九七一年通過自由貿易工業區（Free-Trade Zone）法令，為這些出口導向的工業提供條件優渥的投資設廠之地段。這些具體的步驟所帶來的成效還不錯，在一九七九年及八二年，自由貿易業區有超過 80% 的投資是外資，也分別締造了該年份 74.5% 及 53.3% 的大馬製造業輸出產品（Rajah Sasiah, 1989: 147-

8)。但是，Lim Mah Hui & William Canak 評論道：「大馬所推行的進口替代工業化及隨之的出口導向工業化，並沒有減少其對國際資本主義經濟的依賴，只是依賴的方式改變吧了。」（1981: 220）。也許這正是世界資本主義體系運作的邏輯，落後國家的工業化，最終使她更緊密地依賴世界的經濟，而這又很難擺脫先進核心國家的支配，幸運的國家像亞洲四小龍成為新興工業國（New Industrial Countries），而大馬正是在這依賴發展（dependent development）（註 31）的道路上力求開拓發展，這必然要使她在鞏固國內外的資本家及各資產階級結合的前提下，力求穩定政局，集中於發展經濟；而不同的是，大馬多了一層種族的紛爭，使其表面現象呈現諸多複雜的面向，然而整個資本主義的發展大方向似乎並沒有改變。

註 31：依賴經濟是確切實存在的國際情境，當然也是一種解釋一些落後國家被制約的解釋模型，並沒有必然意謂這些國家永遠處於依賴地位，她也有可能形成如 Cardoso 所說的「結盟的依賴發展」（associated-dependent development）（Cardoso, 1972）。

●表 2-2 1970 年半島的有限公司之股權由外國持有之情況

領域	總數 (百萬元)	外國 (百萬元)	外國人 (百分比)
農業、森林業及漁業	1,432.4	1,079.7	75.3
礦業	543.5	393.9	72.4
製造業	1,348.2	804.3	59.6
建築業	58.4	19.9	24.1
交通及通訊	81.9	9.8	12.0
貿易	605.2	384.5	63.5
銀行及保險業	636.2	332.8	52.2
其他	582.5	182.9	31.4
總數	5,289.9	3,207.9	60.7

資料來源：(引自 Khor Kok Peng, 1983:72)

●表 2-3 大馬在 1970 年至 1990 年期間和其他國家的成長率之比較

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990*
世界	t.d	4.1	4.8	6.2	2.0	0.8	4.7	4.0	4.3	3.3	2.1	1.3	0.4	2.4	4.1	3.1	2.9	3.1	4.1	3.1	1.5**
歐洲共同體	4.8	3.5	4.4	6.1	1.8	-1.0	5.0	2.4	3.0	3.2	1.2	0.0	0.7	1.4	2.3	2.4	2.6	2.7	3.8	3.4	3.2
美國	0.3	2.7	4.9	4.9	-0.7	-1.0	4.8	4.6	5.2	2.1	-0.2	2.0	-2.5	3.7	7.0	3.7	2.0	3.5	4.4	2.5	1.1
日本	9.4	4.2	8.4	7.9	-1.2	2.6	4.8	5.3	5.1	5.2	4.4	4.4	2.8	3.2	5.0	4.4	3.4	4.0	5.7	4.7	5.1
南韓	8.8	9.2	5.9	14.4	7.9	7.5	13.2	10.9	10.9	7.4	-0.3	-3.0	5.7	10.9	8.6	5.3	2.7	11.1	11.5	6.1	8.4
台灣	11.3	12.8	13.2	12.9	1.1	4.8	13.7	10.0	13.5	8.2	7.3	2.8	2.8	7.7	9.6	4.5	11.6	12.4	7.3	7.4	5.8
香港	6.2	5.0	9.7	16.4	2.2	0.2	17.1	12.5	9.5	11.7	10.9	10.9	3.0	6.5	9.5	-0.1	10.0	13.6	7.2	2.5	2.1
新加坡	13.7	12.5	13.4	11.5	6.3	4.1	7.5	7.9	8.6	9.4	10.3	10.3	6.3	8.3	8.3	-1.6	11.8	8.8	11.1	9.2	7.9
泰國	7.3	7.4	4.3	9.4	5.4	7.1	7.2	7.2	10.1	6.1	5.8	5.8	4.1	5.5	5.5	3.2	3.5	6.6	13.2	10.8	10.2
大馬	t.d	3.4	9.4	11.7	8.3	0.8	11.6	7.8	6.7	9.3	7.4	7.4	5.9	6.8	7.8	-1.0	1.2	5.3	8.9	8.8	9.4

資料來源：MPEN(1991:12)

說明：t.d.：沒有資料

* 大馬財政部的推算及 WPFA 的預測。

** 這年的成長率是以西德而不是以統一德國為基礎。

●表 2-4 1990 年大馬的輸入及輸出分佈之國家

輸出 總和		\$ 76,646 百萬		給		
	22.8%	新加坡				
	16.9%	美國				
	15.8%	日本				
	14.9%	歐洲共同體				
	6.3%	東協				
	4.6%	南韓				
	18.7%	其他國家				
		\$ 79,119 百萬		←		
	24.1%	日本				
	16.1%					
	14.7%	歐洲共同體				
	15.0%	新加坡				
	4.0%	東協				
	5.5%	台灣				
	19.9%	其它國家				

資料來源：Jabatan Perangkaan Malaysia (1990:xiii)。
說明：東協此處並不包括新加坡。

●表 2-5 大馬 1967 - 81 年輸出及輸入佔國民生產毛額之比例

年代	出口(百萬)	入口(百萬)	GNP	佔 GNP 的百分比	
				出口	入口
1967	4,222	4,097	9,652	43.7	42.5
1968	4,654	4,417	10,071	46.2	43.9
1969	5,549	5,687	10,978	50.5	42.7
1970	5,602	5,397	12,155	46.1	44.4
1971	5,242	5,056	12,592	41.6	40.2
1972	5,121	5,313	13,842	37.0	38.4
1973	7,767	6,711	17,963	43.2	37.4
1974	11,043	10,989	21,861	50.5	50.3
1975	10,172	10,071	21,606	47.1	46.6
1976	14,554	11,620	26,988	53.9	43.1
1977	16,279	13,711	31,064	52.4	44.1
1978	18,592	16,456	34,659	53.6	47.3
1979	26,029	21,056	42,630	61.1	50.6
1980	30,694	29,140	49,935	61.5	58.4
1981	28,823	23,060	54,402	53.0	60.8
1967-71	25,269	23,654	55,448	45.6	42.7
1972-76	48,657	44,704	102,260	47.6	43.7
1977-81	120,417	113,872	212,690	56.6	53.5

資料來源：引自 Khor Kok Peng (1983:87)。

●表 2-6 大馬經濟領域的分佈：1970 年及 1990 年

	1970①	1990 目標	1990 達成
<u>佔國民生產總額 (百分比)</u>			
農業及木材業	29.0	19.7	18.7
礦業②	13.7	2.6	9.7
製造業	13.9	26.2	27.0
建築業	3.8	4.7	3.5
服務業	36.2	48.3	42.3
<u>佔全國勞力 (百分比)</u>			
農業及木材業	53.5	35.1	27.8
礦業	2.6	1.5	0.6
製造業	8.7	16.8	19.5
建築業	2.7	3.6	6.4
服務業	32.5	43.0	45.7
		目標	完成
1970 年至 1990 年的成長率：		(%)	(%)
農業及木材業		5.4	4.4
礦業②		3.8	4.9
製造業		12.2	10.3
建築業		8.3	6.4
服務業		8.5	7.6

說明：①1970 年價格為準

②包括石油及天然氣

資料來源：Government of Malaysia (1991a:46)。

●表 2-7 大馬 1960-1981 年五種主要輸出產品之情況

年代	輸出(百萬)	橡膠	錫	石油	棕油	木材	總共
1960	3,633	55	14	4	2	5	80
1961	3,238	48	17	3	2	6	76
1962	3,260	45	19	3	2	7	76
1963	3,330	44	19	3	2	8	76
1964	3,382	41	22	3	2	9	77
1965	3,783	39	23	2	3	10	77
1966	3,846	38	21	3	3	12	77
1967	3,724	34	20	3	3	16	86
1968	4,123	33	20	4	3	17	77
1969	5,055	40	19	3	3	15	80
1970	5,162	33	20	4	3	17	79
1971	5,017	29	18	8	5	17	80
1972	4,854	27	19	5	8	18	76
1973	7,373	34	12	4	7	21	77
1974	10,195	28	15	7	6	15	76
1975	9,231	22	13	9	11	12	70
1976	13,442	23	11	13	14	17	73
1977	14,959	23	11	13	9	15	74
1978	17,094	21	12	13	12	14	71
1979	24,219	19	10	17	11	17	73
1980	28,201	16	9	24	9	13	71
1981	25,738	14	8	27	12	14	75

資料來源：引自 Khor Kok Peng (1983:89)。

(B)「五一三」種族暴動及新經濟政策

正當馬來西亞在六十年代末期展開其出口導向的工業化策略時，一件意想不到的事件震撼了整個馬來西亞，當然在相當大的程度上也改變了大馬的政治、經濟及意識形態的面貌，那就是一九六九年全國普選後三天——五月十三日所發生種族衝突事件。我們習慣稱之為「五一三」種族暴動或衝突。根據官方統計這暴動造成一九六人喪命，四三九人受傷，九千一百四十三人被拘捕（全國行動理事會，1969：89-92）。另一方面，五月十五日最高元首也宣佈全國進入「緊急狀態，終止國會的運作」，改由一個「國家行動理事會」（National Operation Council）統治國家，由當時的副首相敦拉薩出任主席，另有陳修信（當時馬華的總會長），善班丹（印大國大黨主席）及四位軍警和公共事務政府首長組成整體的理事會。這是緊急權力的統治，民選政府被擱置，東姑雖乃為首相，但已沒有實權，最後他也於一九七〇年九月廿一日辭職，由敦拉薩接任（Syed Hussein Alatas, 1972: 273）；而國會則延至一九七一年二月才恢復運作。這段國會停止運作的廿一個月，代表著大馬國會民主的死亡，幸好當時的國家領導人主動放棄了

註 32：當時「國家行動理事會」成員之一的伊斯邁醫生（Dr. Tun Ismail，後出任副首相，於一九七三年八月去世）曾宣稱「民主憲政已死亡」，國家將以行動理事會的方式統治下去，但後又改變初衷（Leo Ah-bang, 1975: 88）。

以「國家行動理事會」長久統治的主張（註 32），保存了大馬那點民主憲政的架構，儘管已經奄奄一息，但乃是重要的，因為國家的精英並沒有完全否定民主政治的需要。

關於「五一三」的發生，各方都有不同的說法，也沒有一定的結論；有的說是共產黨預謀的，另有說法是巫統內部激進的少壯派之政變（a form of coup-d'etat）（Latiff, 1977: 16），以便推倒他們不滿已久的東姑之領導；亦有人認為是六九年大選後反對黨的勝利，使非馬來人走上街頭遊行以慶祝勝利，激怒了馬來群眾。如今再回顧當然也無法釐清全部的真像，上面的因素都各有成份，其中的直接原因自然和六九年大選有關，但這往往是現象的最後關頭，其中的政治、經濟及意識形態的因素早已在累積中。然而，歷史也沒有必然性的發展。如果當時非馬來人沒有上街遊行並作出激怒馬來人的動作和口號，而巫統的一些領導人也沒有採取反擊的群眾大聚會，也許「五一三」不必然會發生。這裡頭人的行動很重要，尤其是巫統少壯派（young turks），他們應是起了相當主導性的作用。在往後的歲月裡，其實我們亦看到少壯派的掌權（現今的首相馬哈迪醫生是當時反對東姑最激烈的少壯派領袖之一，曾被東姑開除其巫統的黨籍），並推動了他們改變馬來西亞的心願（註 33）。從這點看來，巫統還是大馬政治、經濟變遷的主導力量。

理解這一點，我們就可以尋到一些變遷的脈絡。上節提到馬來人的民族主義的擴張，已出現土著主義的萌芽，這是有根據的。一九六五年的第一屆土著經濟大會的議案就表明：「如

果土著不能在國家的經濟中佔有一席之地，那麼未來非土著將不能被保證在和平及安全中進行他們的經濟活動。」（Government of Malaysia, 1968: 41）。這好像就是「五一三」事件的伏筆。而「五一三」之後最重要的變化也就是新經濟政策的制定與推行，以重組大馬的經濟活動（各民族經濟股權之重組），正可看出大馬政治和經濟變遷的相關性。因此我們可這樣說：「五一三」是馬來人的「經濟民族主義」（economic nationalism）相對於早期四十年代的「政治民族主義」（political nationalism）（Ho Khai Leong, 1988: 40）抬頭過程中的偶然事件，它加速了馬來人掌握國家經濟資源的步驟。因此，即使沒有「五一三」，馬來人——巫統的官僚資本家（Bureaucratic Capitalists, Jomo, 1986: xi）（註 34）一樣會在控制了更多的國家機關後，最終運用這些國家機關的權力去達到經濟資源的更大之分配。簡單來說，「五一三」讓巫統更有正當性去發揮國家機關的「汲取性」之功能。

如果說一九六九年之前有所謂的政治支配（political hegemony）和經濟支配（economy hegemony）的分歧而產

註 33: 馬哈迪醫生在「五一三」後寫了著名的《馬來人的困境》一書，直言無諱地道出馬來西亞需要一場有計劃的「革命」，而七十至八十年代的大馬變遷，正是馬哈迪醫生要改變馬來西亞的心願之逐步實現的過程（Mahathir, 1989: 103）。

生「支配的危機」（crisis of hegemony）——即馬來官僚及皇族在缺乏經濟基礎（economic base）的情況下接管了英國人留下的國家機關，變成只是部份支配（fraction hegemony）（Lim Mah Hui & William Canak, 1981: 210），那麼他們在「五一三」之後，已經準備將這部份的支配脫變成一個整體的支配權力（hegemonic bloc in power），以解決支配危機的不協調性，達到整體穩態結構的出現。因此，我們可以說，巫統在「五一三」之後，已經全權掌握了大馬大部份的國家機關，或至少他們是最終的決定者。

最後，當新經濟政策在一九七一年五月以大馬第二個五年計劃揭開它的二十年之重組社會的工程時，它還加上另一個不分種族消滅貧窮的目標。但是，不用說，新經濟政策的重點一向來都是重組社會，以完成一個馬來工商社會（Malay Industrial-business community）——用階級的字眼，它就是培養馬來資產階級（Malay-bourgeoisie），用以累積馬來資本（Malay capital）（Jomo, 1986; Maaruf, 1988, Mahamad Abdab, 1989）。

註 34: 據 Jomo 的說法，bureaucratic capitalists 也可稱為 statist capitalists 即國家資本家，屬於資產階級的部派（fraction of bourgeoisie）之一，乃運用控制及影響國家機關的方式來累積資本（Jomo, 1986: xi）。

●表 2-8 新經濟政策重組社會的目標及成果

	1970①		1990①目標		1990①成果		1990 (全馬成果)	
	(‘000)	(%)	(‘000)	(%)	(‘000)	(%)	(‘000)	(%)
A、勞力的重組(以領域來劃分)								
土著	951.1	66.2	1,091.4	37.4	875.2	29.0	1,404.6	36.7
第一種② (%) (和非土著比較百分比)	67.6		61.4		71.2		76.4	
第二種③ (%) (同上)	173.1	12.1	782.7	26.8	918.5	30.5	1,038.9	27.2
第三種④ (%) (同上)	30.8		51.9		48.0		49.8	
非土著	312.4	21.7	1,046.8	35.8	1,219.8	40.5	1,381.9	36.1
第一種②	37.9		48.4		51.0		50.9	
第二種③ (%) (和土著比較百分比)	454.9	33.5	686.2	27.1	354.0	14.0	433.0	15.5
第三種④ (%) (同上)	32.4		38.6		28.8		23.6	
土著	389.7	28.7	725.4	28.7	996.1	39.5	1,049.6	37.5
第一種②	69.2		48.1		52.0		50.2	
第二種③ (%) (同上)	512.5	37.8	1,116.6	44.2	1,170.5	46.5	1,314.0	47.0
第三種④ (%) (同上)	62.1		51.6		49.0		49.0	
B、公司股權的重組 (所佔有全部公司股權之百分比)								
土著⑤		2.4		30.0				20.3
其他大馬人		32.3		40.0				46.2
外國人		63.3		30.0				25.1
委託人公司⑥		2.0		—				8.4

說明：①半島而已。

②農業。

③礦業、製造業、建築業及運輸業。

④承包及雜貨業、金融、政府及其他的服務業。

⑤包括信託的機構及其他相關者。

⑥委託人公司多為土著——尤其是有政治背景者用委託人公司掌握股權。

資料來源：Government of Malaysia (1991a:55)。

(C) 從聯盟到國陣：以黨治國的威權之形成

當「五一三」產生加速巫統控制國家經濟資源之分配的步伐時，它同時也產生另一種效應，即政治上進一步的支配和控制——一種近乎「種族霸權」(ethnic hegemonic)的政黨聯盟——國民陣線(National Front 或 Barisan Nasional, 簡稱國陣)取代舊有的聯盟出現於大馬的政治結構裡頭。原本在六十年代巫統已經在聯盟取得支配之地位，但這種支配只是聯盟三黨的支配，聯盟以外的政黨並沒有受到支配。雖然那時國家機關已大部份馬來化，但這些沒有受支配的在野黨仍然有潛能挑戰巫統所支配的國家政體——一九六九年大選聯盟的挫敗，正代表這支配體系的不穩固，因此，現在應該是支

從表 2-8 所示，新經濟政策實行前，馬來人(土著)有 66.2% 從事農業，但到了一九九〇年時已降到 29.0% (半島)，第二及第三種的相關之工商業，也已分別從 12.1% 及 21.7% 增加到 30.5% 及 40.5%。馬來社會可說已改變了，所謂的馬來工商社會已形成；而馬來人擁有公司的股權也已從一九七〇年的 2.4% 增加到 28.7% (包括委託人公司)，經濟資源的分配可說相當快而驚人。這就是新經濟政策制定以前所沒有的，更是「五一三」之前沒能想像的，因此，巫統作為這一切的發動者——奪取、控制及運用國家機關的權力去創造馬來新興的資產階級，但是，「絕對的權力，造成絕對的腐化」，它亦為日後巫統的分裂——經濟資源分配的爭奪，寫下了伏筆！

配在野黨的政治勢力之時候了。國陣正是在這樣的背景下逐漸成形的。

這個說法當然是正確的，但只是說明了一部份的真相和背景。這部份只是從政治和種族鬥爭的角度所看到的，另一部份只有從國家經濟的發展位置及巫統欲以國家機關的權力去塑造一批馬來資產階級的角度才能更加透徹的了解。就像前面所分析過的，大馬在七十年代正展開其出口導向的工業化計劃，國家正需穩定的政治環境以吸引外資；而巫統也正推行新經濟政策——透過國家資本主義的形式去介入經濟的發展，以造就新興的馬來資產階級，這也需要最少的反對勢力之干擾，讓巫統全心全意去推展她的政策。要怎樣才能達到這樣的政治環境呢？那就是減少政治活動和縮小政治範圍（tone down political activities & withdraw politics from public，見 Latiff, 1977: 162; Maaruf, 1988: 137），以達到控制政治的效果。據 Latiff 的分析，那時屬於反對黨的回教黨主席拿督阿斯里（Datuk Asri），民政黨主席林蒼佑及人民進步黨主席 S. P. 西尼華沙甘（S. P. Seenivasagam）（註 35）都有類似的想法，因此他們和當時的首相教拉薩有意組成聯合政府，最後乃產生組成國陣的主張（1977: 162）。

因此國陣的產生不但有政治上考慮，更重要的是經濟發展及培養馬來資產階級的因素，它需要政治的控制。雖然六九年大選聯盟受挫，但失利最大的乃是馬華，而巫統受影響不大（註 36）。在「國家行動理事會」統治期間，巫統更有效地

控制了國家機關（尤其是治安的機構）。因此，要運用強大的國家機關權力去籌組聯合政府，乃至於國陣，對巫統來說應是不太難的。因此 Stephen Chee 說，國陣的結盟好像更似巫統的「協誘選拔」（co-optation by UMNO）（1987: 146）之成功。和 Jaguaribe 所說的「國家資本主義……在國家經濟方面都扮演更大的角色，權力的行使，經常透過「協誘選拔」（co-optation）結合全民投票的形式」（Jaguaribe, 1973: 282-283）似乎很相近。因此國陣的成立更有利於日後推動巫統所推行的國家資本主義之發展策略。

於是，我們看到州聯合政府逐步成立，首先是在一九七〇年七月七日和砂朥越的人聯黨（註 37）組成砂州聯合政府，一九七二年二月三日組成聯盟和民政黨的檳州聯合政府，一九七二年五月一日和霹靂州的人民進步黨結合，再來是一九七三年一月一日和吉蘭丹的回教黨達成協議；當這一切吸納收編反對黨努力成功以後，國民陣線才於一九七四年六月一日正式成立（謝詩堅，1984: 230-250），並以國陣的新旗幟（一座天秤，代替聯盟的帆船標誌）來參加較後舉行的全國大選，結果國陣大勝（註 38），一洗聯盟的敗局，展開了國陣的新時代——一直到今天一九九三年仍然堅立不倒！

註 35：回教黨及民政黨當時分別執政吉蘭丹和檳城州政府，而人民進步黨在霹靂州也掌握多數，聯盟逐步和這些州達成州的聯合政府，最後才到中央組成國陣。

國陣在成立之初，雖受到馬華的異議，但是在巫統強大的勢力之下，馬華在國陣成立的過程中可說只有接受的份兒，因此當時的馬華代總會長李三春只好說：「只要馬華在國陣中不失去她的身份和立場，繼續成爲伸張華人政治願望及反映華人心聲的政治機構，就如巫統代表馬來人政治願望的機構一樣，則馬華將支持國民陣線。」(引自楊建成，1982: 276)。這代表著馬華在國陣的地位已不如聯盟時代，而我們更知道在聯盟時代的六十年代，巫統實際上已經取得支配權。而到了國陣的環境，馬華雖是國陣的第二大黨，但根本上，巫統是老大哥的霸權地位，馬華已不是聯盟的伙伴而是小老弟了。難怪林晃昇說：「國民陣線的多黨聯合陣線形式削弱了馬華公會和印度國大黨的種族代表性，鞏固了巫統在國陣裡「唯我獨尊」的地位，卻又掩蓋了其「一黨專政」的實質。」(1986c)。因此，從政黨體系來看，國陣是巫統一黨支配 (one-party dominance) 的工具，整個國家幾乎都在巫統的支配當中。這是巫統稱霸的時代!

註 36: 在六九年大選成績中，聯盟獲得一百零四席中的六十六席，而其中巫統五十一席，馬華十三席，國大黨二席，可見巫統失利不大。

註 37: 人聯黨 (Sarawak United People Party, 砂撈越人民聯合黨，俗稱人聯黨) 是一以砂州華裔爲主的左翼政黨，加入砂州聯合政府之後，其左派色彩逐漸減少，變成代表砂州華裔的政黨。

註 38: 國陣在一九七四年八月四日舉行的大選中，贏取了一百一十四席 (半島而已) 中的一百零四席，反對黨只剩下十席，和六九年的卅八席可說差了一大截。

其實那時的首相敦拉薩更有意成立一黨政府 (one-party government) (1978: 99) 形成一個一黨制國家 (one-party state) (Latiff, 1977: 163); 但當時的東姑及馬哈迪醫生都不表贊成 (ibid: 163) (註 39)，一黨制 (one party system) 乃變成如今的一黨支配制 (one-party dominance system)。

從政府的管理角度來看，「巫統的霸權地位已控制了國陣政府的自主性，一九六九年後的政治現實是黨——即巫統支配了政府。」(Stephen Chee, 1987: 146)，這正是巫統「以黨治國」的時代! 其實敦拉薩在一九七〇年九月廿二的接任首相職位時說過這樣的話：「這個政府是基於巫統組成的，我把這個責任交給巫統，以使巫統能決定其形成——政府應跟隨巫統的願望和需求——並實施由巫統決定的政策。」(引自星檳日報，1986年7月15日)。那麼，顯然國陣的組成乃是黨政府 (party government) 的形式的落實，國陣的時代也是以黨治國的時代! 更是巫統的真正的時代! 這些都是巫統經歷了多次的政治鬥爭中，直到七十年代初才完全地奪取和控制了國家機關。而這些更可讓國陣政府在日後採用更多的威權手段來推行其政策——發展國家經濟及培養馬來資產階級!

(D) 統治階級的結盟和威權措施的方式

直到目前爲止，我們從殖民的剝削統治、種族相爭、階級

鬥爭和國家經濟發展去理解大馬的政治型態的轉變，呈現出各種層面造成如今的統治形態，現在是我們總結這群統治階級結盟的背景以及他們所實行的威權統治之手段和方法。當然這是一個很簡略地回顧與總結，但已足夠讓我們理解這些紛亂的政治現象之背面。

(1) 從外國資本家、皇族、民族買辦、馬來官僚到國家資產階級、皇族、華裔資產階級和精英份子

當馬來亞快要獨立的時候，英國人找到聯盟作為接管新國家的人選，而且是没有經過流血武裝革命爭取而接管英國人留下的國家機關，這點顯然有其內在的背景，原本英國的這些外國資本家早已和馬來皇族結盟統治馬來亞，而四五十年代的民族買辦（即華裔資本家——歐洲資本家的幫辦）和馬來官僚——陳修信和拿督翁是這兩股勢力的最佳代表，乃和原有的統治階級組織成擴大的隊伍，接管新國家。他們結盟在新國家裡保有各自的利益，並打擊左派，鎮壓馬來亞共產黨（註

註 39：如今在回顧馬哈迪醫生的所作所為，他可被稱為「大馬的馬奇維利」（Malaysia's Machiavelli，見 Zakry Abadi, 1990）並不意外，他是那麼雄心萬丈，似魔鬼又像天使，即專斷（近似獨裁了）但又不完全放棄民主政治，九二年更和馬來蘇丹鬥爭，還打勝了一場「君民」相爭的民主鬥爭。但顯然他目前並打算放棄國陣所擁有的諸多威權手段及措施（包括法令），因為以他要將大馬變成一個先進工業國的雄心，這些威權的手段是必要的，一如國陣最初成立以發展經濟的想法是一樣的。

40），整個五十年代就是這群具有資產階級背景的上層統治階級成功打壓了左派，取得掌控新國家的權力。

獨立後標誌著這批新統治階級之間的內鬥——以華裔和馬來人的名義去競相爭取控制國家機關，結果凝聚了巫族民族主義力量的巫統取得支配國家權力的基礎，馬來西亞變成一個多元的社會，但卻是一個馬來的民族國家（Malay nation-state）。而六十年代中後期反對勢力的興起，經「五一三」的震撼以及七十年代國陣「協誘」收編後，馬來民族國家更形鞏固，儼然形成一個穩態的統治結構，到今天已快廿年了！

在這過程中，舊有的統治階級也蛻變，馬來官僚靠國家機關的權力形成了新興的國家資產階級，華族的買辦也成了具規模的資產階級，而各族新的中產階級份子當中的精英份子，也加入了現有的統治階級，結盟成為今天國陣的統治階級；馬來蘇丹則一直被供養著，至到九三年初被捲入馬來新興資產階級的內鬥當中——這些當然已超出論文討論的範圍了。但是八十年代末期馬來資產階級的內鬥，是這個國家最新的變遷因素，自然是分析的重點，然這些都是後話。現在我們知道在七十

註 40：在英國尚在統治期間，即一九四八年開始，馬來亞就宣佈進入緊急狀態，以武裝鎮壓馬來亞共產黨叛亂及左派的激進政黨之活動（包括馬來人為主的馬來國民黨及人民黨），六〇年緊急狀態才解除。這十二年的鎮壓真正挫敗了左派，讓具資產階級的英國人、皇族、馬來官僚及華裔資本家取得了掌控國家之權力。

年代初國陣掌政時，正是國家致力於出口導向的工業化和培養馬來資產階級的關鍵時刻，因此，我們不難理解國陣的統治階級在多元種族潛在的衝突之心理下，更加强了政治的控制及社會的管制；而到了八十年代在發展的推動變遷下，各種社會勢力的出現，浮現了公民社會（civil society）的力量（Saravanamuttu, 1987），使國陣在八四年至八六年的經濟衰退時期出現了「制度化一些威權的結構」（institutionalization of authoritarian structures）之欲求（ibid: 54-56）。這該是國陣威權統治的背景吧！

95 (2) 民主制度的侵蝕：卅多次的修憲

也許馬來西亞是世界上修憲最繁密的民主制國家之一吧，短短卅多年的獨立時期，已經修了至少卅次（楊培根，1993：78），其中最重大，影響民主制度的有下列幾項：

(i) 上議院結構非民主化

原有上議員是由州議會推選（每州兩名），加上政府（通過最高元首）官委十六名所組成，但經四次修憲（一九六三、一九六四、一九七三及一九八四年），官委議員增加到四十三名，州議會推選者只增加二十六名（ibid: 81），已使上議院名符其實變成「膠印」的上議院了。這和憲法第45條（4）項要將上議院民主化之精神背道而馳

（註41）！

(ii) 國會內喪失言論自由

一九七一年的修憲案將原有的國會議員享有言論自由的特權剝奪了，他們不得在國會內提出有關質疑國語地位、統治者地位、馬來人特權及非馬來公民權的問題，不然他們可以依一九四八年的煽動法令提控於法庭（註42）。這已使國會民主的制度大打折扣。

(iii) 緊急狀態的宣佈及司法權

當這條文在一九八一年修改後，政府（通過最高元首）只要主觀上認為危險來臨時，就可要求最高元首宣佈國家進入緊急狀態；而緊急狀態的頒佈意味元首可施行他認為需要的法令。這緊急狀態的宣佈是最終的，不可向任何法院挑戰（憲法150（8）條）。楊培根評論道：「這是當權者（行政

註41：憲法第45條4項條文如下：

國會得立法：

- (a) 將每一州所推選出議員之名額增加至三名；
- (b) 規定各州推選上議員應由各州選民以直接投票方式選出；
- (c) 減少委任議員之名額，或廢除委任議員。

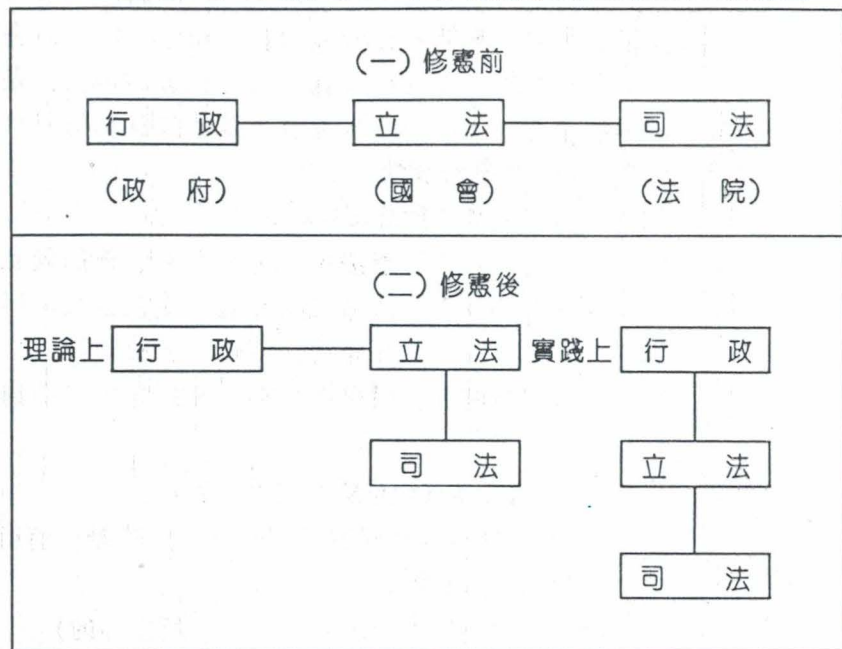
註42：一九七〇年第四十號緊急（必需權力）法令所修正後之一九四八年的煽動法令規定這些問題列為敏感問題，不可觸及。曾有民行黨的議員范俊登因觸犯此煽動法令而喪失國會議員的身份。

機關) 通過國會 (立法機關) 剝奪法院 (司法機關) 司法權的典型例子。他們完全把國會民主的基石——三權分立的重要原則置之不理……對國會民主的發展, 起了嚴重的破壞作用。」(ibid: 85)。

(iv) 法院低于國會的修憲

一九八八年的修憲可說是影響深遠的一項改變, 它已摧毀了憲法原本的三權分立之安排, 將法院的地位置于國會之下。在原有的憲法中規定「聯邦的司法權必須操于高等法院手中」(第 121 條), 可是修憲後, 最高法院卻只有「具有聯邦法律所賜予的權力和權限」。所謂的聯邦法律是可以由執政者通過國會來制訂, 因此最高法院不再擁有憲法所賜予的權力, 其權力來源受制於國會! 這變了以下的三權關係(楊培根, 1993: 88)(見圖 2-1)

▲圖 2-1 大馬 1988 年修憲前後的三權分立關係圖



資料來源：引自楊培根(1993:88)。

(3) 特殊措施及緊急狀態無限期存在

(i) 地方政府的縣市議會選舉的廢除

東姑原本於一九六五年三月一日應用其因一九六四年印尼對抗事件所頒佈的緊急狀態之權力, 無限期地展延了地方政府縣市議會的選舉, 並說「當和平已經恢復, 我向國會保證將舉行(地方政府的縣市議會)選舉。」(引自 Lim Kit Siang, 1978: 29)。但是一九七二年政府決定廢

除民選的地方政府的縣市議會, 改由官委議員出任。這地方政府民選的制度是地方自治, 基層民主運作學習的場所, 但是它卻被廢除了, 明顯的限制了人民的政治參與 (political participation)。

(ii) 群眾大會的禁止

政府在一九七八年基於馬來亞西共產黨慶祝

三十周年紀念會構成安全的威脅之理由，宣佈今後沒有政黨可以舉行群眾大會；至今馬共已經在一九八九年十二月一日宣佈放下武裝鬥爭，但是群眾大會仍然被禁止。這也是政治控制的特殊措施，以減少政治活動。

(iii) 至今四項緊急狀態無限期存在

一九五七年的憲法中規定國家所頒佈的緊急狀態只有兩個月的壽命，除非國會議決延長。但是經過一九六〇年修憲後，兩個月變成無限期，國會不需議決延長而可以長存，使到大馬目前還有四項緊急狀態，那就是：

1. 一九六四年（印尼對抗而頒佈的）。
2. 一九六六年（砂勝越首席部長被解除職位而引發的），限砂州。
3. 一九六九年（「五一三」事件後所宣佈的）。
4. 一九七七年（吉蘭丹回教黨退出國陣而頒佈的），限丹州。

一九七九年林吉祥（國會反對黨領袖）曾在國會提出解除這四項緊急狀態事件，但卻遭否決（黃新楠，1993: 100）。它們的存在明顯地潛在威脅國家的民主制度。

(4) 各種嚴法及其違反民主人權之規定

根據黃新楠指出，大馬至到現在（一九九二年十月

止），國會已通過了四百八十五條法令（不包括修定者）（ibid: 101），其中有許多的法令不但嚴厲，違反基本的民主人權，而且還規定部長的決定是最後者，不得提訴於法院！這等於將部長的地位提高到免控權——儼然是一九九三年修憲廢除蘇丹免控權的雙重標準，難怪 Husin Ali（註 43）要求在贊成廢除蘇丹免控權時，也應撤除部長這些特權（1993: 50）！

這裡列下十項嚴峻的法令及其限制的影響：

- (1) 一九四八年煽動法令（一九七〇年修定）：限制言論自由。
- (2) 一九五九年職工法令：限制工會活動。
- (3) 一九六〇年內安法令（一九八八年修定）：喪失人身保護權。
- (4) 一九六六年社團法令（一九八一年修定）：限制民間組織活動。
- (5) 一九六七年警察法令：限制集會遊行。
- (6) 一九七一年大學及大專法令（一九七五年修訂）：限制大學生自由及參政權。
- (7) 一九七二年官方機密法令（一九八六年修訂）：管制官方資訊及保護黑箱作業。

註 43：馬來人為主的左派政黨「人民黨」現任主席。

- (8) 一九七五年必需保安件(修正)條例: 損害被告保護權。
- (9) 一九七五年工業協法令(一九七七年修訂): 限制商業自由權。
- (10) 一九八四年印刷及出版法令(修訂): 限制言論及資訊交流。

從以上分析來看, 馬來西亞威權體制的面向是相當驚人的, 尤其是七八十年代的威權措施及憲法的修改, 已經明顯危害到原有的那套君主立憲國會民主制的三權分立架構。在這種變遷下, 大馬是屬於怎樣的一個國家? 仍是民主國家(democratic-state)? 或種族霸權國家(ethnic-hegemonic-state)抑或有其他更好的名稱? 下節我們將討論這個問題。

第四節: 馬來西亞政體的演變及其歸類

William Case 曾這樣評論大馬的政體: 「說真的, 除了印度及日本的民主政體之外, 馬來西亞已經建立了亞洲最持續不斷的民主記錄。」(Malaysia has established the most consistently democratic record in Asia) (1991: 473)。但是 Ho Khai Leong 則指出: 「自從一九七一年新經濟政策推行以來, 在政治及經濟資源移轉到國家機關和土著精英手上的情況

下, 馬來西亞已經增倍地成爲一個種族霸權國家。」(Malaysia has increasingly become an ethnic hegemonic state) (1988: 2)。另外, 有人認爲大馬的政治體制是「有限民主」(limited democracy) (Carson, 1978)。這些不同的看法, 反映出大馬政體歸類的困難。像馬來西亞這樣多元種族而又維持一定民主制度的國家是世界上少有的, 也很難找到類似的國家作比較。這種情況使到要將大馬政體作一個比較精確而又反映真實情況的歸類益發重要。這不但可給予大馬政體一個定位, 同時也知道馬來西亞的政治發展是在什麼階段; 這點對於探討大馬的政治反對的過程尤其重要——可讓我們更清楚地釐清現有的政治反對勢力進行著怎樣的一場政治運動——是民主化抑或會危害大馬的民主政體之發展的政治行動。

現在讓我們來檢視一些對大馬政體所作的探討吧。

(A) 一些有關大馬政體分類的討論

- (1) Esman 的「行政國家」(administrative state): 這是探討大馬官僚體制而得的結論。Esman 認爲「行政國家」使「國家機關」(the state) 成爲社會的支配機構, 她傾向於指導及控制社會的壓力和行政制度, 而不是對它們作出反應(1972: 62)。Esman 的研究反映了大馬有著一套英國殖民統治留下來的相當不錯的行政

體制，但在日益變化的大馬政治中，這名稱肯定不足以描述大馬的政體。充其量它可以用來稱謂大馬在殖民國家 (colonial state) 時代的行政體制，或反映部份獨立後的一些官僚體制的特色。

- (2) Lijphart 的協和式民主 (consociational democracy)：這是 Lijphart 對於多元種族分歧社會 (pluralistic society) 的精英在解決他們各自社群的政治要求之安排所作的描述，他的解釋模型無疑是具啓發和開創的，點出這些多元分歧社會的政治之困難。他將此模型應用於比利時、瑞士、黎巴嫩及大馬等國。Lijphart 用「協和式民主」來解釋大馬的政體，受到一定肯定及接受，也有學者作進一步的探討，如謝復生 (1981, 1983)。Lijphart 曾指出「大馬最重要的協和主力是聯盟」(1977: 51)，但是我們知道聯盟在一九六九年後消失，而且也了解聯盟在五九年後就被巫統支配了，這和「協和式民主」的相互否決權 (mutual veto)、比例代表及各自的自主 (segmental autonomy) 的特點 (ibid: 25) 有一定的距離。因此，如果協和式民主真要用來形容大馬的政體，那麼它的存在只是一段很短的時間，即獨立前後的兩三年吧，而不是一九五五年到一九六九年。
- (3) Ho Khai Leong 的準協和式民主 (quasi-consociational democracy)：他認為 Lijphart 的協和式民主並不真正存在於大馬，因為一開始聯盟裡的巫統、馬華、國大黨是處於不平等地位的伙伴，合作存在，但是

有緊張關係；因此，他認為大馬的一九五五年到六九年的政體是準協和式民主 (1988: 70)。Ho Khai Leong 的分析是較為更精細的，他點出了巫統的支配性角色。但是聯盟在開始階段，巫統是依賴馬華提供競選經費的，而且有所謂「圓桌會議」的平等地位之存在，另外，當時巫統還要求不要應用多數決來表決，因為馬華和印度國大黨的代表合起來往往是多數 (許斯能, 1993)。由此可見，巫統是在獨立過程中日益掌握了國家機關而變成支配的，原有的平等地位可能存在，或至少平等協商精神是存在的。因此，Ho Khai Leong 的準協和式民主可以描述五九年後的大馬政體，而不包括五五年至五九年這時期。

- (4) Gale 的原初國家 (primordial state)：他是研究大馬的公共企業 (public enterprise) 的生態環境而作出的結論，其核心指出主從關係 (patron-client relationship) 是那麼明顯地存在於大馬的政治系統中 (1981: 175-176)。這種主從關係在一般比較落後及傳統的社會中都存在，如菲律賓 (江炳倫, 1989: 135-155)，但如果單用來指稱大馬的政體，那是不夠特定和完整的，然而，它當然也反映了一定層面的大馬政治實狀，尤其是從政治文化的角度來看。
- (5) Huntington 的協和式寡頭 (consociational oligarchy)：這是他對協和式民主比較悲觀的看法，認為在多元社會裡，協和式民主常會承受不了社會動員或軍事干預而變質跨台。因此協和式民主只有變成協和寡頭

來維持其穩定和存在，如馬來西亞的例子，即是犧牲了競爭以便維繫代表制的存在（1990：89）。Huntington 對大馬的評論雖寥寥數語，但是也說明了他的觀察敏銳，點出了大馬的協和式民主已經變質了，執政黨對於政治競爭和政治參與增加了限制，這是反映了一定的實事，如地方政府的縣市議會選舉的廢除，上議院結構非民主化（官委議員不減反增）等。因此，協和寡頭代表了大馬政體一定層面的變遷，但卻不足於說明變遷的實質內涵及特點（註 44）。

- (6) Stepan 的排他協和式威權（exclusionary consociational authoritarian）：Stepan 是用這名稱來稱謂其他國家的政體，指出原有的協和政權排除了遲來的政治團體而變成排他性的威權體制（1990：151）。筆者認為，他的這名稱相當具啟發性，反映了協和式民主也可

註 44：其實筆者在此討論這協和寡頭的概念，是因為這概念啟發筆者想建立一個「寡頭協和式民主」（oligarchy consociational democracy）的較大之概念，用以稱呼大馬一九五五年至六九年期間各種協和式民主政體，以便能相對的建立另一個「競爭協和式民主」（即兩線制民主）——兩個競爭的陣線出現，相對於聯盟時期只有寡頭的陣線。進一步參考見圖 2-3 及 2-2 的說明。

註 45：「馬來西亞人民團結總機構」在一九六五年六月六日在新加坡舉行第一次群眾大會，參加者有新加坡的人民行動黨，馬來半島的人民進步黨及聯合民主黨（由林蒼佑領導，他已離開馬華組織了這新黨），砂朥越的人民聯合黨及馬華達黨（Party Machinda）；她於同年六月九日正式成立，領導人多為華裔，以李光耀為首，對東姑領導的聯盟構成了極大的威脅。

以演變成威權。其實這種情況相當可以說明新加坡加入大馬到退出聯合邦的經過，即當時聯盟眼看就要受到李光耀領導的「大馬人民團結總機構」（註 45）挑戰時，東姑斷然決定「排除」了新加坡的政治勢力加入馬來西亞，穩住了聯盟政權，並日益鞏固巫統的支配地位。這確有協和威權（consociational authoritarian）的色彩，用它來形容一九六五年到六九年的大馬政府似乎並不為過，而且蠻適合的。

- (7) Ho Khai Leong 的種族霸權國家（ethnic hegemonic - state）或土著國家（Bumiputra - state）：Ho Khai Leong 在研究新經濟政策在西馬政治的影響時指出：「新經濟政策的推行過程中產生明顯的政治結果——那就是國家機關權力的擴大。國家機關在巫統領導的政府下致力於介入干預經濟，不斷規範經濟，加強土著政商結合，以及推展單一的社會和文化措施，已出現我所說的土著國家。」（1988：34）。他的土著國家就是種族霸權國家的另一種稱號，或可說是種族霸權國家在大馬更特定的名稱（註 46）。Ho 的研究是觀察入微的分析，點出了七八十年代巫統「種族霸權」時期的具體成果，這樣的歸類反映了大馬政體的一定真實性，他更強調了大馬政體種族色彩的一面。這是筆者至目前為止看到對大馬政體作最大膽的描述。
- (8) Saravanamuttu 的威權資產階級民主（demokrasi bourgeois authoritarian（馬來文）或 authoritarian bour-

geoisie democracy)：他並沒為此政體下特定的解釋，只是用來稱謂當前大馬的政體（1989：109）。這名稱也有一定的參考作用，尤其是他分析了大馬因經濟發展的需要，而在政治上威權，以維持政治穩定；其實這資產階級民主的「資產階級」可以除掉，因為當今世界——自由民主的政體，一般上也就是指資產階級出現以後的民主。這樣威權民主（authoritarian democracy）的名稱可以相當程度反映了八十年代大馬政體，尤其是考慮了解經濟的因素，但是它沒有反映大馬的政體之另一重要面向，那就是種族的因素。在分析大馬政體時不考慮種族層面，那是很難周全的。

- (9) Dahl 的近似多元政體（near polyarchy）：Dahl 曾在一九七一年將大馬歸類為近似多元政體（1971：200），這樣的分類當然是可以接受的，沒有人否定大馬政體是一個混合的政體。但這近似多元政體就像有限民主的概念，是一個混合政體的總稱，用以描述大馬這樣一個特定的國家就顯得不夠精確。不過 Dahl 的概念是很重要的，因為他指出在真實的世界裡，他寧用多元政體（polyarchy）來描述當今的民主政體，真正的民

註 46：據 Ho 的說明，他是受 Weiner 的一篇論文（1987）的啟發，建構了這「種族霸權」概念，而 Weiner 用「霸權國家」（hegemonic-state）來稱謂亞非洲一些多元種族的社會最終出現了單一種族支配的國家。

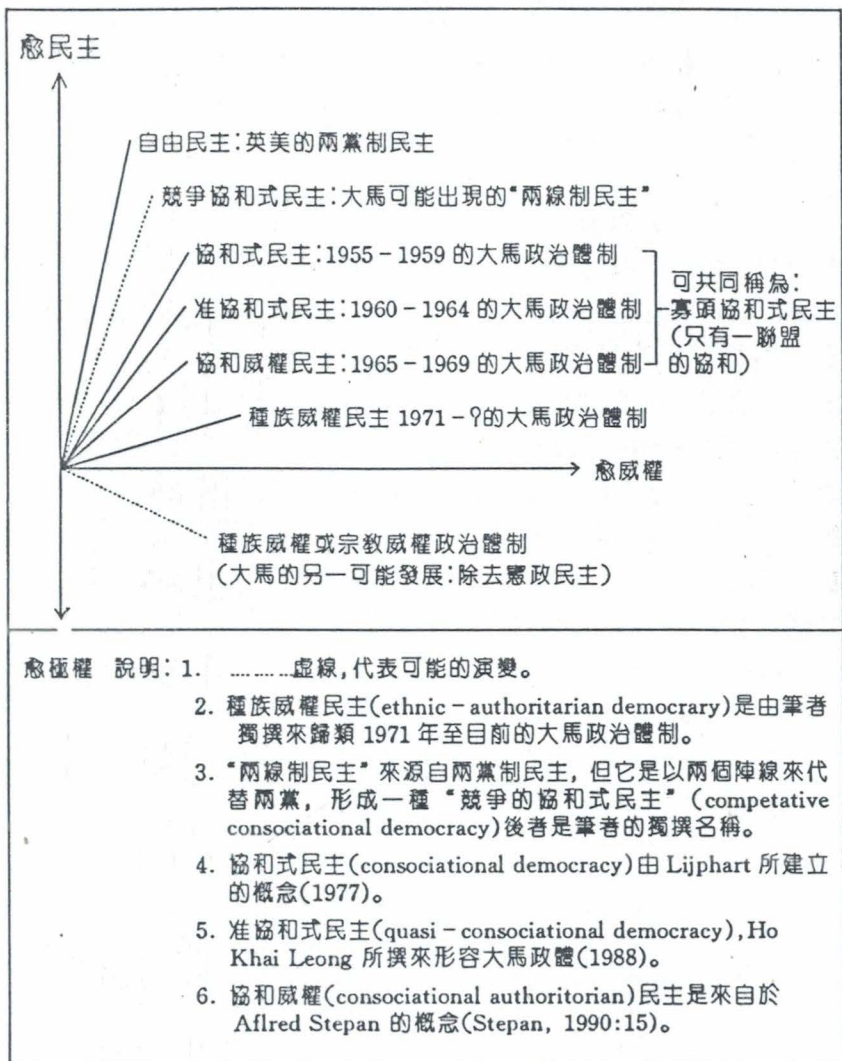
主還沒有出現，而且大部份國家的實況是定位在混合政體而不是多元政體（1975：122）。因此，馬來西亞在這個意義上當然是屬於一個近似多元政體的混合政體了。只是她到底是一個怎樣的混合政體呢？我們必須為此定出一個精確而又反映真實情況的描述概念。

綜合以上的討論，我們可以發現在這麼多的政體之描述概念裡頭，每一個概念或名稱都或多或少反映了一定面向的大馬政體，只是它們無法全面或比較完整地呈現出大馬政體的特徵。這裡頭，有時概念是很完美，如 Lijphart 的協和式民主，點出了這類民主體制是「共識」（consensus），而不是西方自由民主裡的「競爭」之特質。但是，一旦將此解釋模型應用於實際的解釋時，現實情況往往和概念之間有距離，解釋的模型往往變成「理念型」（ideal-type）。因此，筆者認為在描述的階段（不是建立普遍性的理論通則時），應盡可能用最接近實況的概念去描述，既使這個概念是互相矛盾的，像「威權民主」是不相稱的，但往往是現實的情況。現在讓我們回顧大馬政體的一些演變吧。

（B）大馬政體的演變

在參酌以上多位學者有關大馬政體的歸類，再加上上述的分析，筆者將大馬政體演變（和可能的）的情況繪成以下的簡圖，以便讓我們更加了解目前大馬政體所處的位置（見圖 2-2）。

▲圖 2-2 馬來西亞政治體制演變的簡圖



從圖 2-2 來看,馬來西亞政體自獨立以來,其威權色彩日益加重,這是整個政體演變的趨勢。威權趨勢的增強,可用巫統三個時期的支配過程加以說明。這些過程已經在第一、第二及第三節詳加說明,現在不過綜合起來,以說明這演變:

(1) 巫統的種族保護期 (ethnic tutelary): 五五年至五九年

這段時期主要是聯盟的蜜月期,巫統雖然在憲法制定過程中佔了優勢,但是馬來特權基本上是屬於保護性質,它還沒有真正落實和變成行動。馬華巫統的關係可說是商政的合作,他們另外也得團結對抗當時的左派,尤其是人民黨和勞工黨結成的社會主義陣線(註 47),再加上武裝的馬共之叛亂。因此這階段還相當符合 Lijphart 的「協和式民主」。

(2) 巫統的種族支配期 (ethnic domination): 六〇年到六九年

這階段可大約分為兩個時期,以五九年林蒼佑事件

註 47: 社會主義陣線由馬來人左派為主的人民黨及由華裔左派為主的勞工黨聯合組成,於一九五七年八月卅一日成立,共同對抗右翼的聯盟。結果社會主義陣線在成立八年後——即一九六五年因語文及其他問題爭吵而瓦解(郭仁德, 1991: 42-56, 126-142)。

及六五年新加坡退出聯合邦為主要的分界線。

(i) 六〇年到六四年：準協和式民主

林蒼佑在五九年後期和東姑鬥輸了，標誌著優勢的巫統取得聯盟支配的地位，她不但控制了聯盟，而且逐步擴大加強國家機關的馬來色彩（國家教育、文化等政策的推行）。另外以修憲的方法控制立法機構及選舉委員會，為日後威權稱霸鋪路。但是另一方面馬華和巫統的關係又好轉了，因為親東姑的陳修信掌政馬華，所以協和的一些精神還是在的，但實質上是一種不平等的伙伴關係，因此可用 Ho Khai Leong 所說的「準協和式民主」代表這時期。

(ii) 六五年至六九年：協和威權民主

東姑以斷然的手段將新加坡排除出聯合邦的作法，顯然又代表另一階段的開始，那就是聯盟外沒有足夠強大的力量威脅其政權，雖然李光耀一度這樣做了，但付出慘痛的代價。因此，巫統再次在鬥爭中鞏固其地位。另外，東姑也在六五年三月宣佈取消地方政府的縣市議會選舉，進一步佈露其威權的色彩。不過東姑的個人作風還算溫和及民主，不然李光耀可能已成為階下囚了。Barraclough 曾說：「……我們可以相信東姑作為一個推崇民主價值的人避免了李光耀的扣捕……就如東姑所說的『如果我採取了鎮壓的行動，那我將會有

遺憾的一天，就如我向國會解釋的，這種鎮壓的方法違背我的良心和感受。』（1985：801）。這種作風維持了大馬政體的協和民主的色彩，但卻不能忽略其威權的增長，因此 Stepan 的協和威權（consociational authoritarian）概念可以適用以此，以描述其混合的色彩。

(3) 巫統的種族霸權期（ethnic hegemonic）：七〇年至今

沒有人否定「五一三」的種族衝突帶來了大馬政治、經濟的變遷，但是巫統經此更壯大了，其地位有如霸權，沒有任何勢力可以挑戰她，甚至質疑都不可以。這是一個新秩序（當時的首相敦拉薩語）的時代，當然也意味著和過去的協和民主政體說「拜拜」。但是馬來西亞放棄成立一個一黨制國家，雖然一度敦拉薩有意這樣做；也放棄長久以「國家行動理事會」專制統治大馬，因此讓「已宣告死亡的憲政民主」重新運作，保有一絲民主的生機；但這是受控制的，而且種族色彩濃厚的「種族威權民主」，和協和式民主有距離，當然和自由民主或兩黨制民主更遙遠了。現在的問題是：為什麼選擇用「種族威權」（ethnic-authoritarian）民主，而不是「種族霸權」民主呢？而且到底是種族的、威權的和民主的混合政體，還是「種族威權」的民主，抑或是種族的「威權民主」（authoritarian democra-

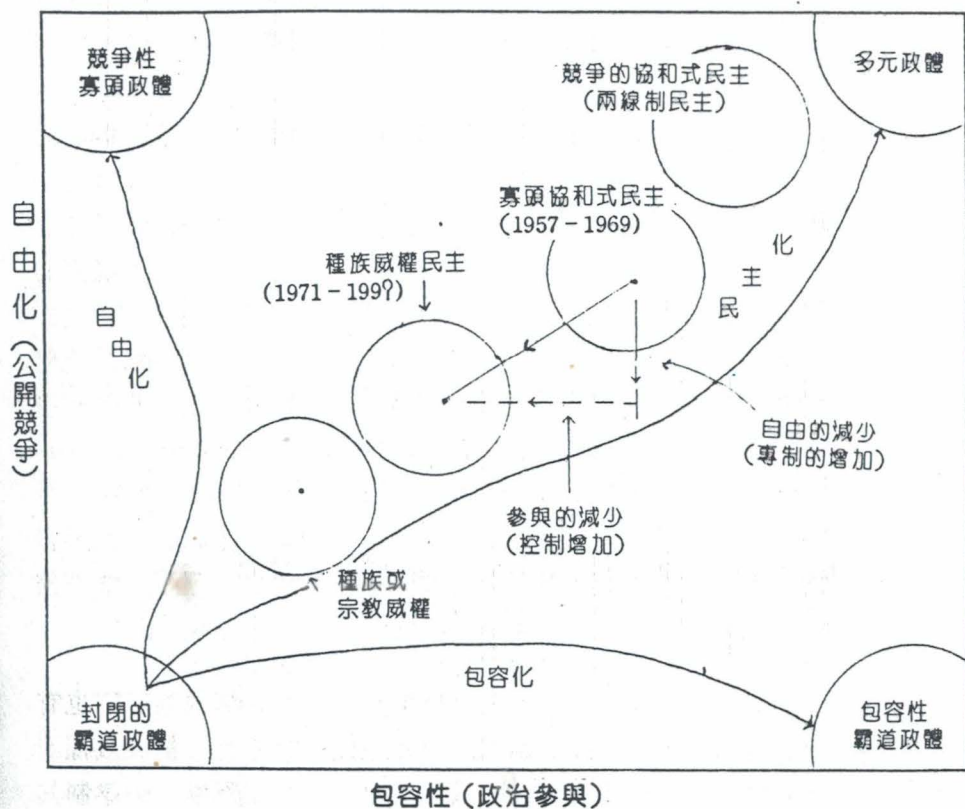
cy) ? 這三者之間都有某種程度的差別，其重點稍微不同，筆者將另闢下段加以說明此解釋的模型。只是到目前為止，七〇年代標誌另一個時代的開始，應該是沒有爭議的。現是怎麼建構這「種族威權民主」解釋模型的問題。

(C) 「種族威權民主」的解釋模式

筆者借用 Dahl 有關於民主化的解釋（自由化及參與擴大）（1975: 121），將大馬的政體定位在中間的混合地帶，並從中示明歷年來民主之倒退（自由和參與的限制增加了），但還不致於出現霸道之政體，然距此不遠。這就是為什麼不用霸權（hegemony）而用威權（authoritarian）字眼的理由之一。在中文來說，威權應比霸權來得輕，霸權更接近極權（totalitarian），當然英文的 hegemony 和 authoritarian 好像沒有被區別（至少在政治術語上沒有）。而且 Dahl 是用 hegemony 來稱謂這些霸道的政體，因此為了討論的概念之區別清楚，還是將中間的混合地帶名之以威權。但這混合地帶不是單純的威權，而是混合；Dahl 也曾將這地區再用兩個名詞，即近似多元的政體（near polyarchy）和近似霸道（near hegemonic）（1975: 122）加以區分；因此，將大馬政體定位於此是相當合理的，即可表示過去她的協和式民主，又可反映其變遷所帶來的威權色彩，然後亦可說明其混合的成份是更多或更少的威權。

下圖 2-3 正可說明這些討論：

▲圖 2-3 Robert Dahl 的 model 用於分類馬來西亞的政體



說明：(1) 寡頭協和式民主 (oligarchy consociational democracy) 是指只有單一的陣線如聯盟或國陣主導政局，形成一黨獨大或優勢的情況，但它內部有些協和色彩，這個大的概念主要是為了和“競爭協和式民主” (competitive consociational democracy) 相對

而建立，以便說明如果有兩個陣線（類似兩黨制）互相競爭，形成競爭型態的協和式民主——那就是大馬可能出現的兩線制。

- (2) 種族或宗教威權是指廢除憲政民主體制，改以完全威權或極權統治，也是可能吧了。

現在我們知道大馬的政體是一個混合的，其中是包括了種族的、威權的和民主的色彩。這三個成份也代表著大馬政體一種演變的過程，可說是歷史的發展過程。如果要排列其順序，應該是：民主架構的建立、種族色彩的增強（馬來民族國家的浮現），然後才是威權的出現。這最後的威權之出現，我們亦已討論過是爲了發展經濟、培養馬來資產階級而增強的，這個經濟的因素，使筆者傾向採用威權而不用霸權，因爲我們知道政治學裡常把威權（尤其是官僚威權，bureaucratic-authoritarian）政體的出現和經濟發展連繫在一起，如東亞台灣、南韓的威權政體和其發展經濟是有很深的淵源，南美洲官僚威權國家的出現亦復如此。因此在此意義上，選用威權來描述大馬政體的混合，更能反映其威權色彩出現的經濟因素。

但是大馬政體的威權之出現也不純然是經濟因素，它也有控制潛在的種族衝突之原因，因此這種混合亦有「種族威權」的結合，也就是說要用種族威權（相同於種族霸權）去壓制其他種族的可能挑戰，所以種族威權民主還是可以反映大馬的政體之種族霸權（或威權，程度的不同）的色彩。因此混合的情況也可以是「種族威權」的民主。（註 48）

對於「威權民主」（authoritarian democracy）這個概念，Garretton 曾用過（1986: 110）（註 49）。它是包涵著矛盾的意念，但是對於現實的環境——尤其是第三世界國家欲發展爭脫依賴或邊陲的地位，它卻很真實地描述這些國家的艱難處境——即要政治穩定（威權的需要），但卻不能全面鎮壓（經濟代價或成本太高了），因此形式的民主也是需要的，所以「威權民主」是矛盾卻相當真實的描述。而在大馬是被種族支配的「威權民主」，這也就是有種族的「威權民主」之意涵。

總的來說，「種族威權民主國家」（ethnic-authoritarian-democratic state）是矛盾而不太協調的概念，但它正好反映了大馬這特殊而複雜的國家之情形。它的政治體制充滿著矛盾而不調和，但又似乎是統合而穩定，筆者稱此爲穩態結

註 48: Linz 曾以種族民主（racial democracy）來形容南非的民主，它是僅施行在白人身上的民主，故是純然的種族民主（1975: 326-36）。大馬「種族威權」的民主是指馬來人支配的「種族威權」民主，並非純然的南非式種族民主。黃德福曾將這 Linz 所討論的種族民主翻譯成「種族主義的威權」政體（1992: 134）。這是筆者首次見到中文的「種族威權」名詞。

註 49: Garretton 是用此名詞來形容智利軍人政府在一九八〇年公民複決新憲法中建議的一個政治模型（political model），該憲法規定了限制參與決策的各種方法，雖然該政權的政治模式是所謂過渡到民主的暫時安排，Garretton 認爲嚴格意義上，它是威權政體，但 Garretton 仍用「威權民主」或「有限民主」（limited democracy）來形容這政權的建議模式。

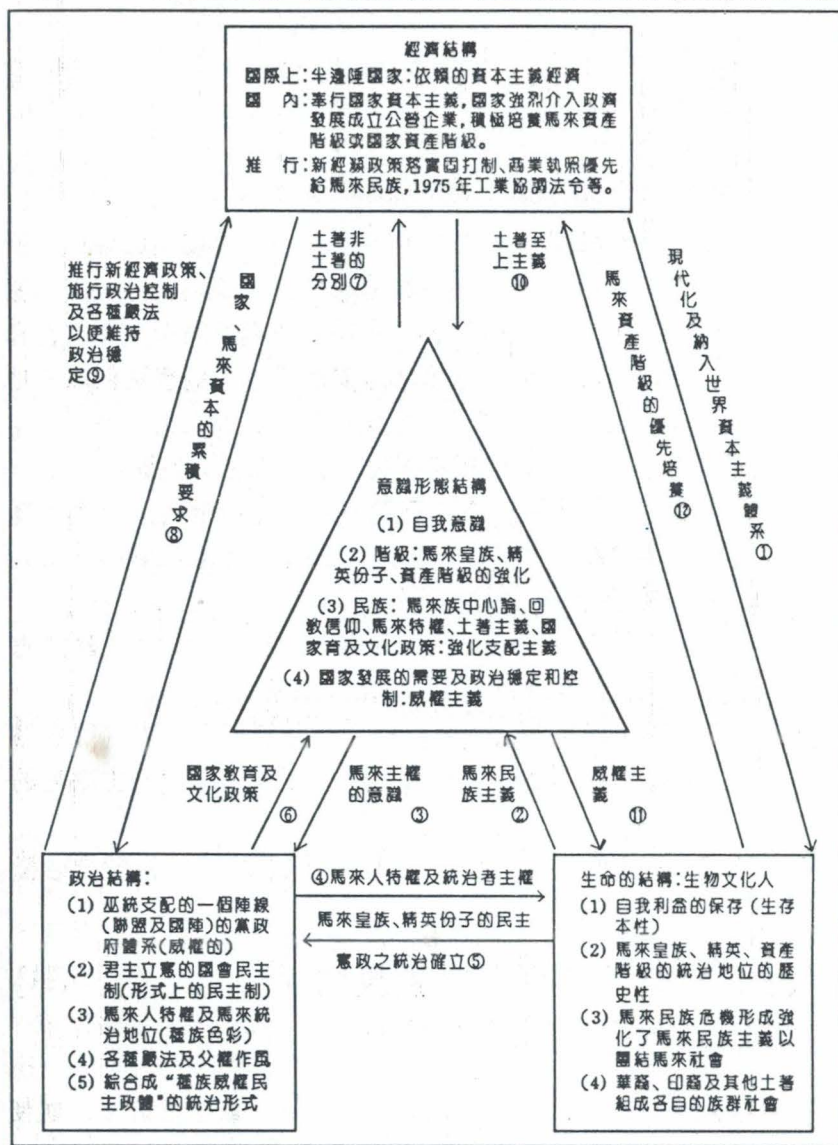
構。它可以有種族的、威權的、民主的獨立層面，但也有種族威權、威權民主、種族的「威權民主」以及「種族威權」的民主之混合面向，總之，一句話：它是巫統透過國陣建構統治大馬這複雜的國家之穩態結構的政體總稱。

結論：「種族威權民主國家」的政治神話之建立

經過了以上幾節的討論和分析，我們看到大馬的政體如何從獨立演變成今天這「種族威權民主國家」，其過程及互動的簡略關係，以結構的方式呈現如圖 2-4 所示。

馬來西亞不是一下子形成這樣的「種族威權民主國家」。是許多歷史湊合的發展所變成這樣的。就像一位學者所說「……第三世界……這些國家之所以被納入快速的社會變遷過程之中，事實上，是與擴張中之西歐社會（後來是美國）接觸的直接結果，而且這些社會所發生的大部份變遷過程，都是針對西方衝擊的直接反應。」（Roxborough, 馬紹章譯，1988: 26）。這就是馬來西亞納入現代化變遷的首個背景，西方入侵、殖民，養育了馬來民族主義，並在二、三十年代中慢慢茁壯……整個故事可以簡結為：

▲圖 2-4 馬來西亞的「種族威權民主」政體維持穩態結構的形成關係圖



（A）民主國家的雛形：從（1）到（5）的階段 （圖 2-4）

英國人的殖民培養了馬來民族主義，加上日本人的統治，使得馬來人覺醒到自主的日子到來了，馬來亞聯邦的各民族平等地位激起了馬來人的主權及特權意識，結果馬來亞聯邦協定產生了憲法上馬來人統治者的主權及特權的雛形，最後在和華印共同制定的五七年獨立憲法時變成了永久的憲法保障及地位，一個以馬來君主立憲為主的國會民主制國家在馬來西亞半島這塊土地上建立了。這民主架構包括了以下的特點：

- （1）行政、司法、立法三權分立的政治制度，以憲法為最高法律和權力來源，有依法行政（rule of law）的精神。
- （2）保障基本的自由權，尤其是結社，成立政黨的自由，因此馬來亞邁入現代政黨政治。
- （3）國會民主制的保證，即立法是經民意代表（國會議員）在議會辯論而產生，乃是現代議會民主政治的架構。
- （4）中央及州政府是由人民每五年選出，人民的參政權獲得保障。

（B）馬來民族國家（種族國家）的浮現，（5）到（8）（圖 2-4）

馬來民族主義產生了巫統，巫統主導了國家的建立，並使

馬來特權及蘇丹主權獲得確立，這些都加強了巫族的支配主義。在和華裔爭奪國家機關過程中節節勝利，到了七〇年前後，馬來民族國家可說已經出現。即使沒有「五一三」事件，這個國家還是充滿濃厚的馬來色彩，「五一三」的發生進一步確定和強化了這實事。這些馬來民族國家的特點包括：

- （1）馬來統治者的主權及馬來人特權地位；
- （2）馬來人主導的官僚行政系統；
- （3）一個巫統支配的黨政府（party-government）；
- （4）一個巫統操控的立法機構；
- （5）國家意識形態工具（state ideological apparatus）的馬來化，包括國家原則、國家教育政策、國家文化政策及統一的馬來國語和官方語文；
- （6）由巫統支配的種族政黨政治；
- （7）土著主義至上的新經濟政策。

（C）威權國家的面向：從（8）到（12）（圖 2-4）

當來到六十年代時，國家進入以出口導向為主的工業化策略；接著新經濟策在七一年的推行，工業化加上培養馬來資產階級的需要，使統治階級日漸加強其政治控制，Jomo 以「反勞工、威權、民族主義者及資本主義者」（1987：34）的名稱來形容馬哈迪及其前輩的政策，這些特點逐步加強了國家機關的威權面向，民主制度的安排也被侵蝕，正是行政權坐大的過程，這些威權的措施包括：

- （1）侵蝕選舉委員會的獨立性，使它被執政者間接控

制；

- (2) 地方政府的縣市議會的民選制度被廢除；
- (3) 上議院非民主化增強（官委議員增加）；
- (4) 國會自由言論權的剝奪，議員觸及敏感問題可控告於法庭；
- (5) 修憲限制司法權力來自聯邦法律而非憲法，使司法權力受國會控制，意即執政者可操控法院；
- (6) 各種限制集會、出版、資訊、遊行、結社、工會、大學生等的嚴法一一制訂。有些還給部長免控權，如內安法令；
- (7) 精英以威權形式控制的政黨政治，強調服從，黨內民主脆弱；
- (8) 主從關係的政治文化蔓延，往往使威權控制更易以維持；
- (9) 首相馬哈迪強人作風的專斷領導；
- (10) 四項緊急狀態的法令仍然生效。

顯然這些威權及種族色彩的安排已將獨立時建構的民主之雛形勒得奄奄一息了，但形式上仍沒有廢除憲政民主的必要，這代價太高了！何況目前這「種族威權民主」的安排，即可控制潛在的種族衝突及壓制新興的社會勢力，也可致力於發展經濟和累積資本，更有統治的正當性（因為有形式的民主）。這些正是構成「種族威權民主國家」穩態的統治結構之必要因素，缺一不可！林晃昇說：「近三十立來，聯盟／國陣的政治力量實在太强大了，而它在實質上則是巫統的一黨專政。這種

政治現象，使到我國出現兩個相對的政治神話，即：（一）巫統（馬來人）的政權是不容挑戰的；（二）不論你喜歡不喜歡，國陣是唯一有能力在我國執政的政治力量。」（1986c）。看來這似乎有點道理！然而它是否如卡西勒所言是精心周詳地準備和籌劃思考而構成的政治神話？這就不得而知了，但筆者記起馬克思所說的人類創造歷史的下半段話，它是這樣的：「所有那些死者的傳統，就像惡夢一般盤據在生者的腦海之中。而且正當人們全心投注於徹底改變自身及事件，並且創建前所未見之事物時，也就在這個革命危機當頭，人們卻饑渴地附會過去的精神以為其所用，並且借用其名號、標語、口號及服飾等等，藉以在年代久遠的掩飾下及借自過去的語言中，展現世界歷史的新風貌！」看來沒有比這更好的文字讓我們結束這「種族威權民主國家」穩態統治結構形成的歷程了，然而歷史的故事還沒有真正結束，下一個要解構這政治神話的演進正於八十年代中在馬來西亞這塊土地上揭開，我們等著瞧吧！