

公民可以差異而平等嗎？

馬來西亞的69年糾結

黃進發

一、1946年問題：公民可以差異而平等嗎？

西方帝國主義在全球各個角落建立、爭奪殖民地時，一般都促使各國——不管能否避免淪為殖民地——同時在經濟上現代化和國際化。因為原有社會被殖民地統治者裂解或併合、同時人口大量遷徙，帝國主義和現代化往往使得殖民地形成多元社會（plural society），而這些國家的人民後來大量移居原殖民地宗主國，也讓後者逐漸變成多元社會。這兩者都不符合語言、文化、認同單一的「法國式」民族國家，促使後來應運而生「多元文化主義」。然而，在戰後如火如荼的去殖浪潮中，同質性的民族國家仍然是許多殖民地獨立後的範本，因此，他們所奉行的同化性政策往往讓族裔、宗教、語言成為社會的斷層線，不但危及本來所要追求的社會凝聚，甚至可能引發長期的族群對峙乃至政治暴力。

馬來西亞是英屬東南亞¹的主要繼承者。英國通過與荷蘭、暹羅

1 英國在今日所謂東南亞的殖民地還有緬甸，然而緬甸直到1937年前是英屬印度的一省，與英國在麻六甲、南中國海的其他殖民地、藩

締約劃分勢力範圍，截斷了馬來半島與印尼蘇門答臘西岸、廖內群島、泰南北大年之間馬來邦國的政治紐帶，形成了包括新加坡的「英屬馬來亞」。在婆羅洲北岸，英國冒險家布洛克和英屬北婆羅洲公司一南一北，逐漸蠶食了汶萊蘇丹國的廣袤領土，把砂拉越和北婆羅洲（後來的沙巴）建成英國的保護國，與退居一隅的汶萊並列為英屬「北婆羅洲」三個保護國。最後，除了拒絕加盟的汶萊和入盟兩年後被逐出門牆的新加坡，這些前英國殖民地都成了馬來西亞的一部分。

從19世紀以降，英屬馬來亞和英屬婆羅洲都形成了多元社會，其人民可以分為三類。

第一類是信奉伊斯蘭教和慣常說馬來話的馬來人，這包括了從印尼來的移民和融入馬來社會的阿拉伯裔與印度裔穆斯林。在馬來半島，馬來人與穆斯林認同的合流，其實歸功於英殖民地政府要維持馬來社會現狀的政策，一方面確立馬來君主為各自邦屬的伊斯蘭教首領，另一方面制止基督教傳教士向穆斯林傳教。

第二類是大部分既不信奉伊斯蘭教也不慣常說馬來話的華裔、印度裔移民。他們人數在英國殖民地統治下大增²，官方的後殖民論述因而歸咎殖民地統治改變人口結構。然而，在英國派遣參政司（Residents）掌管霹靂、雪蘭莪、森美蘭內政之前，當地的馬來酋長已經輸入華工開礦。後來這些州發生爭奪王位或者礦權的內戰時，交戰方各有馬來酋長與華人幫會。而柔佛州英主蘇丹阿布巴卡，在有生之年成功避免英人介入內政，卻自己招攬華人開墾農地，種

（續）

屬不相統屬。

- 2 在15世紀的麻六甲時代或更早之前，馬來半島已有來自中國、印度、阿拉伯、波斯各地的商賈僑居，但是人口不多。

植胡椒、甘蜜等作物，把華人墾殖民首領封為「港主」³。華印移民的遷入，與其怪罪殖民地政府的政策，毋寧是經濟現代化的產物。

第三類是信奉天主教、新教乃至泛靈信仰的婆羅洲土著。在英人入主之前，汶萊以外的婆羅洲北岸，伊斯蘭化程度不高。天主教會和新教團體積極深入內陸傳教，因而讓基督教成為砂拉越、沙巴土著的主要宗教。

二戰後重返馬來亞和婆羅洲的英國人清楚看到，去殖民地化是大勢所趨，同時美蘇兩大陣營冷戰業已開始，英人要能因應。1946年，英國人同時在南中國海兩岸改組其領地，以精簡政府架構和強化中央管制，為最終去殖做準備。

在婆羅洲，英國原有三個保護國：汶萊，「白人拉惹」（white rajah）布洛克（Brookes）家族統治的砂拉越王國，以及英屬北婆羅洲公司的領地北婆羅洲。英國把後二者改為殖民地，結果在砂拉越面對「反割讓」（anti-secession）運動的阻力。布洛克家族的統治深得民心，建立了砂拉越的國民認同，因而許多砂拉越人反對第三代國主查理斯·韋納·布洛克（Charles Vyner Brooke）割讓砂拉越予英國的決定，希望砂拉越保持自主，由王儲安東尼·布洛克（Anthony Brooke）繼位統治。1949年，英國第二任駐砂總督被馬來年輕老師羅斯利多比（Rosli Dhobi）暗殺，然而「反割讓運動」並無力回天。

在馬來亞，英國的領地分為三類：新加坡、檳城和麻六甲三個海港組成的「海峽殖民地」（Straits Settlements）；霹靂、雪蘭莪、森美蘭和彭亨這四個最早接受英國保護的礦產邦國所組成的「馬來

3 「港」在閩潮方言為「河流」之意，「港主」因而有管轄河流流域的權利。

聯邦」(Federated Malay States)；以及最遲成為藩屬、自主性較高、統稱為「馬來屬邦」(Unfederated Malay States)的柔佛和北方四邦。1946年4月1日，英國人宣布把這些領地整合成兩個殖民地：新加坡以及另外十一州組成的「馬來亞合邦」⁴(Malayan Union)。

「馬來亞合邦」遭到了馬來社會左右上下的強烈反對。這固然是因為九個馬來邦國從「保護國」降級變成「殖民地」，權力中央化並集中在英國總督之手，讓九州的馬來統治者變成連虛君都說不上。更重要的是，它讓非馬來人輕易歸化成為公民，引發馬來人對自己在「本國」失勢的恐慌。殖民地政府為了維持社會穩定，除了栽培馬來權貴子弟成為官僚之外，其政策是讓大部分馬來人繼續留在鄉村務農捕魚，而原來只是引入作為短期客工的華印裔，反而有許多選擇落地生根，成為城市現代經濟的主幹，讓馬來人起鵲巢鳩占的不平之心。而二戰時，日本人殘酷對待華人而招攬馬來人為員警和公務員，結果戰後華人為主、馬來亞共產黨(馬共)主導的抗日軍在一些地區清算親日分子的行動，就變成族群衝突，更加劇了馬來人對華人的戒心。即使英國人刻意把華人居多的新加坡排除在「馬來合邦」外，避免非馬來人人數壓倒馬來人，「馬來合邦」依然激起馬來人強烈的存在憂患。

多元族群社會在去殖時面對一個重要問題，我稱之為馬來亞／馬來西亞的「1946年問題」：「公民可否差異而平等？」，意即：政治權利是否可與文化認同脫鉤？從法國大革命以降的民族國家主

4 這個重要的政體沒有正確的譯名。有些人譯為「馬來聯邦」，但這就與Federated Malay States同一譯名。有人譯為「馬來亞聯合邦」，但這與其繼承者「馬來亞聯邦」(Federation of Malaya)幾無二致。把Union譯成「聯盟」則過於寬鬆，完全違背它的「單一國家」(unitary state)特性。我譯之為「合邦」，取「合一」、「合眾」之意。

流論述來看，答案為「否」，公民必須同質，才有凝聚力，民族國家才能維持。公民之間如果有明顯的文化差異，把公民隔離成不同的社群，等如國中有國，即使地理上雜居，也將威脅民族國家的長期存在。為了消弭差異，剛性做法是讓多數族群單向同化少數族群，如法國；柔性做法是讓各族群、文化混同，冶為一體，即美式「大熔爐」。心甘情願地求同存異者，如1947年獨立的印度，在當時甚至到今天仍然是異數。從歷史去看，馬來亞的主體族群馬來人就是操馬來語穆斯林的「大熔爐」。就如中國人的「夷入中國則中國之」民族觀，馬來人的期待大概可以視之為「夷入馬來（半島）則馬來之」。華印裔移民因為人數以及文化優越感而拒絕被同化，直至今天仍被許多馬來人視為「心懷舊邦」的表現。

對「1946年問題」而言，「馬來亞合邦」乃「是方」的方案，要建立「馬來亞人的國家」而非「馬來人的國家」。這個答案理所當然地受到馬來人的強烈反對，卻沒有立即受到當時沉溺於中國國共之爭的華人所重視。英國人最終決定撫順前者民意，在1948年1月31日，以「馬來亞聯邦」（Federation of Malaya，馬來文名稱Persekutuan Tanah Melayu，意為「馬來國土聯邦」）取而代之，收緊了非馬來人歸化的條件。「否方」的勝利同時確立了反「馬來亞合邦」政治載具——貴族主導的巫統⁵（UMNO）的政治主導權。

二、1957年體制：差異性公民權待遇與慢性同化

1946年6月馬共的反英武裝起義，讓「1946年問題」否方（以巫

5 其全名為United Malays National Organisation，因為「馬來」舊譯為「巫來由」，故譯成「巫來由民族統一機構」，簡稱「巫統」。

統為代表的馬來民族主義者）五個月前的勝利迅速失色。如果大部分非馬來人沒有公民權，極可能會傾向華人主導的馬共，加劇馬來亞赤化的風險。如果馬共成功趕走英國人，其「馬來亞人民民主共和國」既不利於馬來貴族也不利於英國人。

英國人說服巫統創辦人翁嘉化走多元族群路線，最後出現兩個歷史性的意外結果：首先，巫統因為是否開放門戶給非馬來人而分裂，而主張開放的翁嘉化本人在1951年退黨另組多元族群的馬來亞獨立黨（Independence of Malaya Party）；然後，為了打敗獨立黨，巫統和保守派華人主導的馬華公會兩黨的地方黨部，在1952年的吉隆坡市議會選舉中結盟，並因大勝而催生了「聯盟」（The Alliance）。冷戰堪稱改寫了馬來亞以及日後馬來西亞的政治架構。

聯盟後來還接納了馬來亞印度人國民大會黨（Malayan Indian Congress），形成三大族群政黨結盟壟斷中間路線的格局。巫統放棄了建立「馬來民族國家」的議程，改以代表馬來人掌握國家主權為己任。1955年，馬來亞舉行全國大選，聯盟贏得85%選票和98%議席，以全民代表之姿赴英談判，終於在兩年後領導馬來亞獨立。1957年到1969年種族暴亂前12年的馬來亞，荷蘭政治學者李普哈特視之為不同族群和平分享權力的「協和政治」（consociationalism）的典範之一。

馬來亞1957年的獨立憲法，涵蓋了聯盟主導下馬來人與非馬來人的主要妥協。這個族群間的「獨立妥協」（Merdeka Compromises）在後來的官方論述中被稱為「社會契約」，強調當初的遊戲規則不得改變。這協定包含了三個配套。

第一，公民權的條件大幅度放寬，讓大部分非馬來人都得以歸化成為公民，並享有經濟自由，滿足了非馬來人的訴求；作為交換條件，馬來人在憲法裡（第153條）獲

得「特別地位」，在教育、公職、商業運營權上有其保障性配額⁶；同時不明文地讓鄉下選區享有過度代表權（over-representation），變相擴大當時鄉居為主的馬來人的選票比重，保障其支配權。「特別地位」條文在草案中原本有十五年期限，代表著扶弱的考量，然而最終草案沒有期限，其基礎因而純然是土著主義。

第二，憲法第3條列伊斯蘭教為聯邦宗教⁷，但同時闡明「其他宗教得以在和平與和諧的情況下奉行」，另外第11條再闡明宗教自由，但是其第4節留了非常重要的但書：各州得立法限制非穆斯林向穆斯林傳教。另外，法律不許跨教婚姻，所有與穆斯林結婚的非穆斯林都必須改信伊斯蘭教。基本設計是保障穆斯林人口只增不減

第三，憲法第152條明定馬來文為國文，但同時保障無人被禁止或阻止在非官方用途上使用其他語言，也不妨礙聯邦或州政府保存任何社群語言的使用與學習。然而，在法律層次，1956年教育部長阿都拉薩發表的「拉薩報告書」，在承認華文、淡米爾文學校為國民教育體系一環的同時，也定下了讓馬來文成為唯一教學媒介語的目標。易言之，政府淘汰少數語言學校的方法不是積極關閉，而是消極忽略。

這三個配套的本質其實就是差異性公民待遇與「溫水煮青蛙式」的

6 各州另有馬來保留地，除非獲得州政府核准，只能在馬來人之間買賣，以確保馬來人不會在地價揚升的城市地區沒有立錐之地。

7 原來各馬來州屬都已列伊斯蘭教為官方宗教。

慢性同化政策。它一方面以特惠待遇與慢性同化的結構性機制來安撫害怕失勢的馬來人，滿足他們對移民被同化的文化期待；另一方面則以包含經濟自由的公民權、以及宗教自由與語文自由短中期不變的保障來滿足非馬來人的訴求。

用於落實憲法第153條下差異性公民權利的需要，憲法須要定義誰為「馬來人」，第160條下的定義有四個要點：信奉伊斯蘭教、慣常說馬來語、依循馬來習俗、本身或祖先在獨立日或之前生於馬來亞或新加坡。四者當中沒有一條要求說明馬來人必須有馬來人的祖先。

理論上，除了馬新祖籍不得由人選擇，其他三者完全是價值與行為上的選擇。雖然條文沒有明確說明，這個定義完全可以被視為充分條件。易言之，只要符合這四個條件，完全與馬來人沒有任何淵源的外人也可以在文化上「加入馬來人」（masuk Melayu），符合數百年來的文化規範。換句話說，這是歡迎外人自行跳入的「大熔爐」。

反過來說，不符合上述四種條件，還可以是馬來人嗎？從執行第153條特惠待遇的需要去看，這四個條件自然是必要條件。你要享受特惠，你就必須持續滿足那三個價值與行為上的條件，不得改變宗教、語言與習俗。因此，差異性公民待遇與慢性同化政策不止相連，而且前者是後者的工具，以（利益差）異促（文化趨）同。

回到「1946年問題」，主流馬來人對國族定位的看法，已經從1946年的「純馬來人的國家」，退到1957年「以馬來人主導的國家」，把馬來族群變成馬來亞國族的核心，由巫統作為代表掌握支配性權力。易言之，維持以族群駕馭國家的形勢，需要馬來人政治勢力的集中。這不但否定了馬來人政治內多黨競爭甚至巫統內部競爭的正當性，而且需要一套機制來克服「集體行動」的難題。

三、「馬來人支配的維繫」作為集體行動

奧爾森（Mancur Olson）指出，公共財因為其不可排除與不可分割的特性而難以供應。由於人人有「搭便車」坐享其成（free-riding）的誘因，因而大家都會期待別人承擔成本，最後可能誰都不願意做傻瓜，對「集體行動」形成了挑戰。他提出反直覺的洞見：群體越大，其成員越無法確定與制約坐享其成者，因而集體行動失敗的可能性越高，有如中國俗語所謂「一個和尚挑水喝，兩個和尚抬水喝，三個和尚沒水喝」。要克服集體行動的挑戰，奧爾森指出，群體需要有機制區分參與者與坐享其成者，提供選擇性誘因，以便正面獎賞或者負面懲罰坐享其成者。

奧爾森的基本理論建立在集體成員都有共同利益的假設上。易言之，不參與者都是坐享其成者，而非異議者，因此在目標的設定上並不存在壓迫，只是在行動上不允許置身事外。然而，這個理論的架構完全可以適用於無共同利益的群體。以要求加薪的罷工為例子，行動成功則所有人都得利，因此，拒絕罷工者到底是因為想上工繼續賺錢同時坐享罷工成果，還是因為他真誠反對罷工，很難認定。然而，共同利益的假設在其他例子未必如此。在1970年代的美國肯德基州路易士維市，白人至上主義者反對族群融合學校，不但讓本身孩子轉校，也以暴力作為「負面選擇性誘因」威脅其他白人家長讓孩子轉校。同是白人，白人至上主義者與相信族群融合的白人家長利益並不一致，維持全白人學校只是前者認定符合所有白人利益的集體行動，然而沒有後者參與，前者就不可能單獨達到目標。這兩群人的利益結構並不符奧爾森的原有模式，因為後者已經不是坐享其成者，而是異議者。然而，選擇性誘因依然完全適用，通過

非自願手段改變「異議者」的利益結構和損益計算，集體行動可以反過來創造和維持群體。

馬來亞「1957年社會契約」所依以為基礎的「馬來人支配」（Malay dominance），其維繫就是這種典型的集體行動邏輯。非馬來人強勢存在與明顯差異所構成的心理威脅，讓被逼接受他們歸化的馬來人最終以巫統所建立的1957年體制自保；然而，如果馬來人不集中力量支援巫統，則不利非馬來人的「社會契約」就容易被推翻，那麼巫統黨人就算獨自要維持「社會契約」也不可得分。

這就形成了馬來亞人（國民）、馬來人（多數族群成員）與巫統黨人（執政黨成員）的三層結構。圖一為其鳥瞰圖，可見三個同心圓。要維持馬來人的支配，馬來人（第二個圓圈）相對於馬來亞人（第三個圓圈）的比例必須只增不減，而巫統黨人與支持者（第一個圓圈）相對於馬來人（第二個圓圈）同樣也必須只增不減。如何擴大馬來人對巫統的支持取決於政黨領袖、政策、組織等；如何擴大馬來人在馬來亞人的比例，則取決於官方政策。

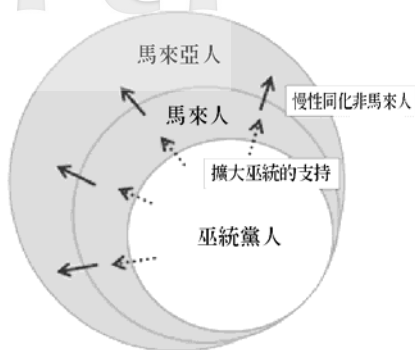
前述憲法第160條以宗教、語言、習俗和出生地／祖籍界定馬來人，而「社會契約」的後二個妥協為宗教與語言畫了紅線：非穆斯林可以改信伊斯蘭，而穆斯林不得改信其他宗教；非馬來人終將都以馬來文受教育，而馬來人不應該以其他語言受教育。如果非穆斯林都改信伊斯蘭，非馬來人都能慣常說馬來文，則馬來人身分的四個要素中，兩個條件已經成熟。在後來的實踐中，其實只有宗教變成馬來身分認同的絕對關鍵。出生地／祖籍最無關宏旨——婆羅洲與印尼出生的穆斯林都輕易被接受為馬來人，以致多數人都忘記了馬來人定義中的這個因素。許多伊斯蘭基本教義派馬來人在文化上傾向阿拉伯化，並不奉行有印度教殘餘影響的馬來習俗，但從無人因此被否定他們的馬來人身分。許多馬來精英接受英文教育，日常

生活以英語交談，少數甚至不能說流利馬來語，同樣沒有人因此失去馬來人身分。這些彈性的做法，有利達到人數只增不減的目的。

然而，一個人如果因為本身「喜歡」而信什麼宗教、說什麼語言、遵奉什麼習俗，這些自願的選擇都是利益；而一個如果因為「必須」而信什麼宗教、說什麼語言、遵奉什麼習俗，這些非自願的限制其實都是成本，難免會受到一些人的抗拒和違背。要確保沒有人脫離群體，甚至吸引外人加入，除了前述的負面限制，群體還必須提供一些正面的選擇性誘因。

圖二展示這個架構的橫切面，展示國民、多數社群成員、執政黨人三個階層所享有的正面選擇性誘因。當所有馬來亞國民都享有公民權時，馬來人必須享有憲法賦予、法律與政策層面上的「特權」，地位比一般國民更高，才能誘使他人同化；而當一般馬來人理論上都享有特權時，巫統黨人就必須另外還享受到政黨恩庇，地位更高，才能誘使馬來人入黨。

從這一點去看，「特權」與「文化同質性」是當代馬來人身分認同的關鍵，共存共榮。沒有了特權，馬來人的文化同質性就必須建立在自願的基礎上，必須面對個人理性與利益考量的檢驗，因而幾乎無可避免會受到衝擊，分裂成不同的文化—政治群體，有如比利時的法荷語系社群兩方各自分為左、中、右三派。反過來說，一旦失去了文化同質性，要保有特權的馬來人人數就不足以捍衛1957年體制；因此，要維持「特權」就不得不以強制手段維持馬來人的「文化同質性」，仇視並壓制自由派、包容派馬來人的異議。



圖一 馬來亞三層結構的鳥瞰圖



圖二 馬來亞三層結構的鳥瞰圖

四、1957年體制的三次挑戰與調整

1957年體制確立後，面對了三次挑戰與調整。

（一）1963-1965年邊界變更

1959年新加坡自治選舉之後，獨立勢不可擋，然而，當家的人民行動黨與英國政府都擔心左傾的民情最終可能讓島國在獨立後赤化，因而遊說馬來亞開國首相東姑阿都拉曼接受馬新重新合併。其時，馬來亞仍在剿共，如果新加坡赤化，則形同美國後院的古巴。然而，1946年英國讓馬新分家，本意正是避免非馬來人人數壓倒馬來人，1959年時這個隱憂仍然存在，對婆羅洲本有染指之意的東姑，因而提出合併的反建議：新加坡以外，英屬婆羅洲也必須同時成為新國家的成員。

除了汶萊最後堅持不參加，馬來亞、新加坡、砂拉越與沙巴在1963年攜手成立馬來西亞。然而，馬來亞與新加坡兩地執政黨之間競爭衝突不斷，新加坡人民行動黨在欲取代馬華公會作為巫統的華人夥伴不果之後，嘗試組織包含四邦在野黨的「馬來西亞團結陣線」（Malaysian Solidarity Convention），與巫統主導的聯盟逐鹿天下。巫統擴大版圖的目的原非引進競爭對手，最後只好壯士斷腕，把新加坡逐出聯邦，阻止兩線／兩黨政治成形。

在巫統原初的計算中，婆羅洲土著「近似馬來人」（almost Malay），應該是馬來人在族群博弈中的天然盟友。1957年體制只做了輕微調整，把「特別地位」的受惠者從馬來人擴大為「土著」（Bumiputera），以建立新的多數族群組合。

然而，砂沙兩州的首任首席部長都是基督徒土著，對馬來人支

配充滿戒心，最終都在聯邦干預下丟官，由巫統所信任扶植的穆斯林土著取而代之。聯邦政府為了加強控制砂沙兩州，通過其穆斯林代理人，鼓勵非穆斯林改宗，而穆斯林則以馬來人自居，尤其是在沙巴。「特權」理論上涵蓋所有土著，實際上卻以宗教分嫡庶，基督徒要充分享有特權就必須改宗。

在沙巴，基督徒土著主導的沙巴團結黨在1984年奪回政權，並在1990年大選期間退出國陣。憤怒的巫統東渡沙巴，並且大舉引進菲印穆斯林，發予公民權，終於在1994年重新奪回政權，從此確立了該州的支配地位。原本族群林立、認同多變的沙巴，逐漸變成穆斯林土著、非穆斯林土著與華人三類，宗教作為斷層線的作用越來越重要，與馬來亞政治逐漸趨同。

（二）1969年暴亂後的調整

在馬來亞（半島），巫統以馬來人的政治代表自居，然而卻未能滿足馬來人對獨立的期待。經濟上，東姑阿都拉曼首相領導的聯盟政府採行不干預政策，滿足了非馬來人，卻無法有效提升馬來貧民的生活水準。文化上，聯盟政府面對馬來人要求獨尊馬來文、非馬來人要求語言平等的訴求，左右不能討好。1969年，馬來亞舉行獨立後第三屆大選，聯盟在半島喪失了十個百分點的選票，巫統的主要對手伊斯蘭黨則增加了九個百分點。巫統與伊斯蘭黨在半島的得票比率從1964年的5：2驟降至3：2，有分庭抗禮之勢。如果馬來政治中兩黨制終於成形，整個1957年體制就受到挑戰，因為非馬來人在野黨可以和伊斯蘭黨結盟，一起挑戰巫統所主導的聯盟。

然而，馬來西亞的簡單多數選制卻掩蓋了馬來人分裂的真相，而突出了非馬來人團結挑戰巫統政權的表象。伊斯蘭黨的半島得票率雖然從15%暴增至24%，其國會議席卻只從9席微增至12席。相反

地，非馬來人為主在野黨的半島得票率雖然維持在26%左右，幾乎紋風不動；但是，因為這些在野黨達成協議，不再如1964年時陷入多角戰，其議席反從原來的6席暴增至22席。聯盟不但失去以華人居多的檳城州政權，在馬來人與非馬來人人口相當的雪蘭莪州（首都所在）與霹靂州，朝野皆不過半，出現「懸空議會」，最後哪一黨執政成為懸念。非馬來人為主在野黨在首都的選後勝利遊行，引發了馬來人失去政治支配的焦慮，最終在5月13日發生族群暴亂，史稱「513暴亂」。

這個暴亂讓巫統得以重寫遊戲規則。被視為對華人過於軟弱的拉曼首相立即失勢，其強悍的副手阿都拉薩在緊急狀態（戒嚴）頒布後，組織了以馬來人政要、官僚、軍警高官為主的「國家行動理事會」，接管內閣權力，並在一年後「真除」首相。拉薩把暴亂歸咎於族群之間的財富分配不均，明確地讓1957年體制向馬來人利益傾斜。他一方面擴大解釋憲法第153條下馬來人與婆羅洲土著的「特別地位」，通過以「新經濟政策」（New Economic Policy）為代表的「土著主義」（Bumiputeraism）政策思維，給予馬來人／土著種種優惠，另一方面加強馬來語言、文化的地位，昭示馬來西亞是馬來人主導與定義的國家。

而為了避免非馬來人的挑戰，他三管齊下：一，修訂《煽動法令》，禁止國人包括享有免控特權的國會議員質疑「公民權」、「國語」、「特別地位」、「君主制」四項憲法內容；二，重劃選區，降低非馬來人選票的分量，不讓代表他們的政黨坐大；三，擴大和改建「聯盟」為「國民陣線」（Barisan Nasional簡稱「國陣」BN），收編主要在野黨，只有民主行動黨和砂拉越國民黨選擇在野。

拉薩這個大手筆奠定了巫統中興的基礎。擴大「特權」增加了土著與非土著之間的權益區別，讓馬來人／土著支持巫統／國陣變

成理性選擇。拉薩把開國初年的「協和民主」實質改成「選舉性一黨制國家」，讓馬來人通過雨後春筍的國營企業參與正規經濟，不再困在小農形態；也讓巫統黨人進駐國營企業，或者夾權力要津之利與非馬來人財團合作，以權謀利。巫統通過政治權力分配經濟蛋糕的結果，是黨內分幫分派，不同山頭的恩庇系統競爭激烈，最終在經濟危機時誘發權力鬥爭，在1980年代中期經濟蕭條與1990年代末期東亞金融危機時爆發兩次慘烈的黨爭。兩次的贏家都是在任23年的強人首相馬哈迪，而流落在黨外被逼另組政黨、統領在野黨挑戰國陣的東姑拉沙裡與安華都恰好是他不同時期的財政部長。

巫統的分裂有其社會基礎。黨國的恩庇政治加劇了巫統黨人與一般馬來人的利益差異。許多不是巫統黨員的馬來人，包括沒有門路或者押錯注的巫統黨員發現「特權」只是畫餅。朋黨與權貴以馬來人之名獨占雨露，致令族群內貧富懸殊加劇，讓「新經濟政策」與「土著主義」在馬來人當中的正當性也受到侵蝕。然而，改變1969年體制風險太大，在1990年與1999年大選讓巫統／國陣保住了政權。1990年時，非馬來人全力支持在野黨，然而前述沙巴團結黨臨陣倒戈投向拉沙裡陣營，卻讓巫統順勢打出拉沙裡出賣馬來人給基督徒的危機牌，讓一部分馬來人改投國陣。1999年時，馬哈迪以肛交罪名毀掉安華名節的做法讓過半的馬來人背棄巫統，許多非馬來人卻因為顧慮改朝換代會導致513暴亂重演，而選擇國陣，讓後者逃過一劫。

（三）2008年後的變天威脅

2008年3月8日的第12屆大選，巫統的1969年體制在沒有預警下受到反風重創，在野黨不但破天荒贏得49%選票和36%議席，而且拿下五州政權，普遍被稱之為「308海嘯」。在2004年，接替馬哈迪

的阿都拉首相曾以親民的新人之姿取得65%選票與91%議席，卻缺乏魄力改革前任弊政，反而坐視巫統右派崛起，又受到其前任馬哈迪的攻擊，結果左右受敵，只勉強保住政權。

由於2008年國陣慘勝之後並無發生暴亂，而在野黨執政州屬中最富饒的雪蘭莪與檳城兩州都交出可觀政績，安華所領導的在野「人民聯盟」（Pakatan Rakyat，簡稱「民聯」）聲勢上揚，終於在2013年5月5日的第13屆大選贏得過半選票，以51%對47%壓倒國陣，然而由於選區劃分不均與劃界不公，民聯只能贏得40%議席，而國陣囊括其餘60%議席，與政權失之交臂。

現任首相在選後把選績解釋為「華人海嘯」所致，暗示馬來人仍支持巫統／國陣，只是華人背棄國陣。在2008年後就先後冒起的馬來人／穆斯林極右派組織如Perkasa（強盛土著）與Isma（穆斯林聯盟）等在2013年選後加緊煽動馬來人對民聯上臺後的恐慌。一般視納吉首相與巫統把側翼的族群攻勢外包給這些極右派組織，以便納吉政府仍然大談「中庸」治國，穩住中間選票。極右派與巫統攻擊民聯內的（安華領導的）公正黨與伊斯蘭黨淪為其華人主導的盟友行動黨的傀儡，說他們沒有維護馬來人與穆斯林利益。

在2008年後因為趨中而得到許多非穆斯林支援的伊斯蘭黨，正面對著本身的認同危機：到底要繼續走中間路線，尷尬地受非穆斯林歡迎多於穆斯林歡迎？還是回歸保守路線，放棄非穆斯林和開明派穆斯林支持以回歸基本盤，進而斷送民聯執政的希望？伊斯蘭黨保守派堅持在其執政堡壘吉蘭丹州實行伊斯蘭刑事法（Sharia Criminal Code），不但讓不滿七歲的「民聯」搖搖欲墜，隨時瓦解；更直接改變憲政體制，引發馬來西亞會不會進一步伊斯蘭化、侵蝕個人、女性、非穆斯林權益的隱憂？

幾乎可以確定的是，在伊斯蘭刑事法的陰影籠罩下，如果此刻

大選，民聯幾無勝算，因此，1969年的體制得以再延續至少一屆國會（任期至多五年）。而2008年以來這七年間，社會上有關宗教的爭議幾乎無月無之。除了伊斯蘭刑事法，其他重大爭議包括：

- Allah（阿拉伯文「神」The God）一詞乃穆斯林專用，非穆斯林不得使用。當高等法庭在2009年判內政部的上述禁令無效時，全國發生數宗基督教堂以及其他宗教場所被縱火與破壞事件。
- 非穆斯林婚姻觸礁時，改信伊斯蘭的父親擅自帶走孩子並使之改宗，讓非穆斯林母親失去撫養權，而世俗法庭判孩子歸母親的裁定不受警方執行。
- 伊斯蘭宗教官員突然出現在非穆斯林葬禮上，宣稱死者生前已改信穆斯林，因此奪走屍體以便以伊斯蘭儀式下葬。
- 非穆斯林面對種種阻礙，難以建造或設立宗教場所。
- 個別穆斯林乃至宗教官員詆毀非穆斯林不受制裁，而非穆斯林對伊斯蘭的批評則輕易觸犯法網。
- 宗教官員執行宗教律法時侵犯基本人權、個人隱私。
- 自由派穆斯林被視為宗教之敵、叛教者。
- 穆斯林女權組織被宗教當局列為異端。
- 一位穆斯林為了解除穆斯林對狗兒不潔的恐懼，主辦活動讓穆斯林學習接觸狗兒後如何以宗教儀式淨手，結果活動大受歡迎，卻遭保守派指為羞辱宗教司、意圖使穆斯林脫教。

五、穆斯林極右派興起：神學還是政治？

2014年12月，25位曾居政府高位、德高望重的馬來人發表致納吉首相的公開信，以中庸自居，公開抨擊極右派、伊斯蘭宗教當局、

宗教事務部長的狹隘、保守言行，反對伊斯蘭刑事法，要求首相出手制止這股風潮。這封信激起了千層浪，一時間從名人到普通民眾，許多人都紛紛聲援，支持中庸之聲。這股聲浪基本上把馬來西亞穆斯林極右派的興起，看做神學偏差的問題，要求回歸過去「中庸」的馬來西亞，彷彿這是近年來才走上的岔路，與馬來亞／馬來西亞的立國體制沒有關係。

真相是，所有宗教爭議皆來自兩個基本立場之一。第一，世俗體制是錯誤的，因為伊斯蘭教沒有取得獨尊地位；第二，穆斯林不得脫教或改教。這兩個問題固然有其神學根由，但是，伊斯蘭世界對這兩者並不存在單一意見。最好的例子是阿拉伯之春的起源地突尼斯，2014年1月該國在伊斯蘭黨派執政下通過了新憲法，明定該國為「民權國」（civil state），保障宗教自由。

這兩個立場在馬來西亞之所以成為不得質疑的聖牛，其實源於「1946年問題」——「公民可以差異而平等嗎？」。從純正的「否方」立場出發，1957年體制是不得已的妥協，因而否定多元文化主義乃至世俗主義，視之為殖民統治的遺毒，就成為邏輯上的必然。而穆斯林不得改教，本來就是1957年體制的關鍵部分。那麼，為什麼過去馬來西亞不曾蒙受宗教極端主義之害？

第一，直至1980年代末，語言仍然是馬來西亞主要的族群標記，多數馬來人重馬來文而輕其他語文，多數非馬來人輕馬來文而重其他語文；然而，在1990年冷戰結束後，英文抬頭，其後中國崛起讓中文價值提升，語文失去了定義族群的能力，要維持馬來人的族群邊界，自然就回到宗教——在土著主義政策的誘因下，極少穆斯林會強調自己不是馬來人，因而穆斯林輕易變成馬來人的同義詞。

第二，巫統的存亡危機從來不曾如今日的顯著與確定，而巫統政權的垮臺意味著過去維繫馬來人認同的「文化同質性」與「特權」

都可能崩潰，讓馬來人依意識形態和經濟利益分裂成幾個群體。對馬來—穆斯林民族主義者而言，從1946年巫統的誕生算起，這是「近70年來前所未有之大變局」，其中的恐慌可想而知。巫統的土著主義固然幫了巫統權貴多過一般馬來百姓，然而，沒有了巫統，沒有了土著主義，馬來人在異族環伺下「如何不會變成自己國土上的乞丐」？要克服這種恐懼，馬來人的思想就不能不受到監管，以便他們仍然支援巫統，而監管的最正當基礎當然就是宗教。對需要特權者而言，維持甚至強化「1969年體制」是他們無法獨立進行的「集體行動」，因此必須對外突出敵我之分，對內消滅差異。威權主義因而是生存之道：沒有黨國，就沒有族群。

不處理宗教爭議背後的利益糾結，不承認族群政治背後的「理性」，不提出比1969年體制優越但能夠消除大部分馬來人不安的替代性政策體制，不解除「世俗體制是殖民統治遺毒」和「穆斯林不得改教」這兩個金剛箍，馬來西亞只能在宗教極端思潮高漲中慢慢陸沉。

黃進發，英國Essex大學政治系畢業，現為馬來西亞檳城研究院研究員。研究興趣於馬來西亞的聯邦制、選舉制度與族群政治，同時活躍於非政府組織。著有評論集《草昧十年》等。